

過疎農村地域의 休耕要因과 類型

—경북 상주시 사벌면 덕가리의 사례연구—

이 한 방*

한국의 과소농촌지역에서의 휴경화는 지난 30년간의 급격한 산업화·도시화로 인한 격심한 인구 유출에 따른 사회변화에 농촌지역사회와 농민의 토지이용방식 및 이농민의 농지처리가 미처 대응하지 못해 나타난 결과이다. 과소지역인 경북 상주시 사벌면 덕가리를 연구한 결과는 다음과 같다.

첫째, 인구의 급격한 감소로 인한 농촌 노동력의 질적 저하·양적 부족은 만성적인 농지 공급 과잉이 초래되었다. 촌락 내 노동력의 절대적 부족 상태에서 경작조건 불리농지의 우선적 휴경화가 진행되고 있다. 둘째, 노동력의 상대적 부족 상태, 즉 집약적 노동 투입 또는 노동력 배분 우선 순위에 따라서 자기 소유의 땅이라도 경작 조건이 나쁠 경우는 휴경하고, 조건이 좋은 땅을 임차하여 경영 규모를 확대한다. 셋째, 이농민의 토지 보유 성향과 상속, 매매 부진으로 인한 부재지주 소유 농지의 증가는 휴경화를 촉진하는 주요한 요인이다. 노령자의 질병·사망으로 인한 농가 소멸이나 非農家化, 촌락 내 노동력의 부족은 부재지주 소유 농지의 우선적 휴경화를 촉진시킨다. 경사도가 높거나 경작조건이 불리한 경지는 부재지주 소유농지를 중심으로 휴경화가 광범위하게 이루어지고 있다. 덕가리 부재지주의 휴경지는 이촌·이농형, 문중답·위도형의 2가지 유형으로 구분된다.

한국농촌의 휴경화는 압축적 산업화에 따른 인구유출로 인한 노동력의 양·질적 부족, 경작불리지의 방치, 농업의 수지조건 악화 등의 사회경제적 요인과 부재지주 농지의 온존·증가와 같은 문화적 요인이 주 요인으로 작용하고 있다. 본 연구에서는 인구유출로 인한 과소화가 광범위하게 일어나고 있는 원격지 과소농촌지역에서의 휴경화에 대한 분석을 하였다. 따라서 또 하나의 한국적 현상인 대도시주변지역에서 나타나는 일시적, 투기적 휴경현상에 대한 분석이 이루어져야 설명력이 증가되고 전체적인 휴경화 현상을 설명할 수 있을 것이다.

주요어 : 과소지역, 휴경요인, 농촌인구의 선택적 유출, 부재지주, 휴경지의 유형구분

1. 서론

1) 연구의 배경과 목적

1960년대 이후 한국 경제의 급속한 발전과 함께 산업화와 도시화가 진행되는 동안 농촌 역시 많은 구조적 변화를 겪어왔다. 30여 년간의 농촌 인구의 급속한 감소는 지역사회 변화의 가장 두드러진 측면이라 할 수 있다. 농촌탈출(rural exodus)이라고

까지 표현되는 농촌 인구의 급속한 유출과 이동은 그것이 대부분 도시 지향적이라는 점에서 특히 대도시의 과밀문제를 야기하는 이유가 되고 있기도 하지만, 인구가 유출된 농촌지역에도 그 보다 훨씬 심각한 사회 공간적 문제를 낳고 있다. 도시의 과밀화 문제에 상대되는 농촌의 과소화 문제들이다. 농촌의 인구유출과 감소가 어떤 식으로 일어나고 있으며 언제까지 그러한 인구 유출과 감소가 계속 될 것인지, 그것이 어떤 문제들을 야기할 것인지

* 경상대학교 강사, 지리학 박사(hblee57@yahoo.co.kr)

농촌지역에 대한 연구에 있어서 초미의 관심이 되지 않을 수 없다.

과소농촌지역에서의 인구유출과 그에 따라 발생하는 문제들에 대해서는 여러 분야에서 많은 논의가 진척되어 왔다. 그러나 기존의 연구들은 주로 인구가동의 관점에서 인구유출의 규모나 선택성을 분석하는데 주안점을 두거나, 적정 서비스 공급을 위한 농촌지역의 공간조직 개편에 중점을 두었으며, 농촌인구감소의 결과가 가장 잘 나타나는 토지이용, 특히 휴경화와 조방화로 나아가는 경종농업의 토지이용변화에 대한 연구는 상대적으로 미흡한 편이었다.

현재 우리 나라는 포괄적인 농촌정책은 물론 토지이용정책이 질적인 전환점에 놓여 있으며, 향후 올바른 농업과 농촌 토지이용 정책 수립을 위한 그동안의 토지이용 변화에 대한 구체적 이해가 요구된다. 특히 농촌인구 감소에 따른 가장 커다란 특징이라 할 수 있는 휴경화와 조방화 현상에 대한 분석이 절실히 요청된다. 농경지의 휴경화는 독일 사회지리학계의 연구성과(Maier, J, 1977: Freund, B, 1993, 12)를 볼 때 한 사회의 근본적인 사회경제적 변화와 밀접하게 관련되어 있다. 한국 농촌지역에서 현재 광범위하게 진행되고 있는 휴경화 현상은 한국 사회의 전반적인 변화 및 농촌지역구조의 변화를 반영한다고 볼 수 있다. 한국의 농촌변화에 있어서 근본적 연구 대상의 하나이다.

본 연구는 휴경화 현상을 한국 농촌지역의 현실과 문제를 이해할 수 있는 주요한 주제로 보고 그러한 문제가 극명하게 드러나는 과소농촌지역을 대상으로 농업적 토지이용과 경영에 있어서 휴경화의 원인과 그 과정, 휴경지 유형, 그것이 내포하고 있는 사회공간적 문제들을 실증적으로 분석하는 것이 연구목적이다.

2) 연구의 범위의 방법 및 지역선정

본 연구는 문헌조사를 통하여, 농촌 인구감소가 농촌지역 서비스 공급과 토지이용에 미친 영향을 분석한 다음, 농촌 및 농업정책 전개과정에 따른 농촌 지역사회의 변화와 휴경지의 증가 추세를 파악하였다.

휴경지의 변화과정에 대한 전국적인 통계수치를 이용한 분석으로 휴경화의 사회경제적 요인과 휴경 유형·인구가동 특성·농촌지역의 변화를 파악한 후, 현지답사로 지역적인 분화과정을 구체적으로 분석하였다. 설문항목은 휴경지 면적, 토지소유 관계와 휴경화 정도, 노동력 인구구성 변화와 작목 선택, 농가와 경작지와의 거리 변화, 농업적 토지이용에 대한 의식 변화, 농업 외 활동과 농업적 토지이용과 관계, 농지의 지형적 조건과 농지이용 방식 등이다. 전국적 수준의 분석은 1980년, 1990년, 1995년 농업총조사와 1980, 1985, 1990년, 1995년 인구 및 주택센서스를 이용하여 농촌지역의 인구와 토지이용의 변화를 파악하고, 휴경지의 전국적 분포 실태, 휴경 원인, 변화추세를 분석하였다.

사례지역 마을의 농지원부와 주민등록원부, 면 휴경지 자료로 기초조사를 한 후, 1/25,000 지형도, 1/5,000 지적도에 필지별로 토지이용 현황 및 변화와 작부체계, 농업경영 방식을 파악하고, 설문지 분석을 통하여 토지 소유규모, 경작규모, 휴경 규모, 휴경지 소유자의 거주지, 이출시기, 휴경시기, 휴경이유, 통작거리, 경사도, 필지규모, 경사도를 조사하여 상호 비교하였다.

휴경지는 발생지역에 따라 도시근교형, 농촌평야지대형, 중산간지대형, 산간오지형 등 4가지로 구분된다.(이한방, 2000, 40~41) 도시근교지역에서는 자산소득을 기대하는 투기적 수요나 토지이용의 급변으로 인한 일시적 휴경이 많지만, 인구유출이 격심하였던 원경지 산간오지로 갈수록 노동력 부족으로 인하여 영농조건이 불량한 경지와 이농한 사람들이 남기고 간 부채지주 소유농지에서 휴경현상이 나타나고 있다.

본 연구에서는 한국농촌지역에서 본질적이고 광범위하게 분포하는 휴경지가 모식적으로 나타나는 인구과소지역의 平野米作마을을 사례지역으로 하여 휴경화의 자연적, 사회경제적 요인과 휴경지의 유형, 부채지주 소유농지의 휴경 현상에 대하여 연구하였다.

사례지역은 1960년대 이후의 도시화와 공업화과정에서 불리한 지역여건으로 인해 개발이 뒤져 주변부 낙후지역으로 전락한 경북북부지방의 과소농촌지역 중에서 원경지 평야미작마을을 선정하였다.

지난 20년간(1970~1990)의 인구변동추이를 보면, 영주·영풍을 제외한 경북 북부권의 군부(郡部)지역은 40% 이상 인구가 격감하였고, 인구밀도도 100인 이하로 떨어진 대표적인 과소지역으로 변모하였다.(박영한, 1995, 15)

한국의 대표적인 과소농촌지역 중의 하나인 경북 북부지방 중에서 경지율, 경지 이용형태, 경영규모 등을 반영하는 변수를 이용하여 선정하였다. 변수로는 경지율(농경지 면적/총 면적), 농경지 이용형태에서는 논 비율(논 면적/ 전체 농경지 면적), 경영 규모로는 가구당 논 면적(논 면적/농가구 수) 등의 변수를 이용하여 지역화를 시도하여 평야 米作지대(경지율 30% 이상, 논 비율 70% 이상)로 상주시 사벌면¹⁾을 조사하였다.

1993년에 조사한 자료에 따르면 상주군의 휴경농지는 농업진흥지역 밖 농지면적의 1.3%이며, 지목별로 답 102.1 ha, 전 68.5 ha에서 발생했다. 휴경지의 경사도별 면적은 7% 이하가 2.7 ha, 7~15%가 41.1 ha, 15% 이상이 126.8 ha 이다. 휴경 원인은 노동력 부족 56%, 기계화 영농 불가 39.3%, 부채지주 4.7%로 나타났다. 휴경 발생지역은 평야지인 사벌면은 적으나, 산간지역인 외서면, 은척면에서는 많이 발생하고 있다.

과소농촌지역의 원경지 平野米作마을로 경북 상주시 사벌면 덕가리를 사례지역으로 선정하여 휴경 원인 및 토지 소유관계와 휴경지와와의 관계, 휴경지의 자연적 특성을 미시적으로 분석하기 위하여 마을 단위의 분석을 하였다.

2. 과소지역 농지휴경화의 요인과 유형

1) 농지휴경화의 요인

한국에서는 1960년대 이후 도시화·산업화가 본격화되면서 1970년부터 1980년까지 10년 동안에 전국 평균 약 25%의 농촌인구가 감소하였다. 고도경제성장기 후기에 해당하는 1980년대에 들어서는 인구감소가 더욱 급격해져서 대도시권을 제외한 전국으로 확산되어, 인구감소율이 약 35%에 달할 정도로 심각하게 되었다. 지난 20년간(1970~1990) 농산촌인구의 약 50%에 해당하는 780만명 이상이 감소

하였다(오홍석, 1992, 7).

이에 따라 농촌지역은 과소화 현상이 심각하게 나타나고 있는데 과소화는 인구가 유출하여 적정인구기반이 상실된 지역의 문제상황을 나타내는 개념이다. 과소화가 경제적으로 파생시키는 일차적인 문제는 노동력의 부족이다. 노동력의 부족은 자연히 농촌 勞賃의 상승을 가져오며 가족의 유출로 자가노동력만으로 농업생산이 어려워진 잔류농가의 생산성을 더욱 악화시키는 요인이 된다. 농업노동력의 절대적 부족과 함께 영농의 과학화, 기계화, 전문화는 더욱 요구되지만 청장년층이 선택적으로 유출되고 상대적으로 폐질적 잔류자의 비중이 높은 과소지역에서는 그러한 영농활동을 이끌어 나갈 선도적 집단이 부족하다. 오히려 자가노동력이 허용하는 범위 내에서 踏襲的 영농이 지속되고, 영농능력이 극도로 저하된 집단은 토지를 임대하거나 조방적인 토지이용을 할 가능성이 높다.

이러한 상황에서 농촌의 가장 중요한 자원인 토지의 공급은 이촌집단이 남긴 토지에 의해 늘어난다. 노동력이 질적·양적으로 부족한 가운데 일어나는 토지공급의 증대는 잔류집단에게 수용될 수 있는 여지가 제한적일 수밖에 없기 때문이다. 따라서 부채지주가 증가하는 가운데 토지이용은 조방적이 된다. 그리고 극단적인 경우 휴경화에 이르는 토지가 발생하게 된다. 특히 과소농촌지역에서 토지는 공급의 확대와 이용의 축소라는 모순적인 상황에 놓이게 됨으로써 비정상적인 소유관계와 비효율적인 이용의 일차적 대상이 된다. 따라서 과소지역에서는 임대차 농지와 不在地主의 증가와 나아가 토지이용의 조방화 내지는 휴경화가 일어나고 있다.

1970년대 이후의 경지이용을 하락과 함께 1990년대에 접어들면서 농지의 유희화가 급증하고 있다. 농지 유희화의 정도는 대도시 주변과 산간 벽지에서 심하게 나타난다. 1994년의 경우 수도권에 속하는 경기도와 대도시 및 공단지역을 포함하고 있는 경상남도의 전체 농지면적에 대한 휴경농지 비율은 전국 평균(3.0%)보다 높은 4%대에 이르고 있으며, 이것은 전용 예상지와 지가상승을 기대하는 농업외적 요인에 의한 휴경지가 포함되어 있기 때문이다. 산간지역이 많은 강원도의 경우 전체 농

지의 7.7%가 유희화되고 있다. 원격지 농촌에서 인구유출로 인한 노동력 부족으로 경작조건 불리지의 휴경이 많기 때문이다.(이한방, 1999, 107~109)

일반적으로 휴경화는 영농조건이 불량한 한계농지에서 발생하는 경우가 많다. 그러나 한계농지가 아니라도 휴경화를 가져오는 여러 사회경제적 요인이 있을 수 있다. 예를 들면 농업 외적 요인으로는 도시나 공단 개발 또는 공공 목적에 따라 비농업적 용도로의 轉用이 예상되거나 영농 의욕을 상실할 만큼 농지의 자산적 가치가 크게 상승한 경우와, 농가 내부적인 요인으로는 농업노동력의 量的·質的 저하에도 불구하고 借地農을 찾지 못하는 경우 등 다양한 원인에 따라 우량농지도 유희상태로 방치될 수 있다. 산간지역 농지의 유희화는 한계농지로서 농업 내적인 요인에 따라 진전되는 측면이 강하지만, 대도시 근교의 경우에는 농업 내적인 요인보다도 비농업적 요인이 농지 유희화에 보다 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다.(정영일, 1995, 39-46)

현재 한국 농촌에서 발생하고 있는 휴경화의 요인으로는 일차적으로 노동력의 부족이 가장 큰 문제로 대두하고 있다. 1994년의 경우 휴경농지의 발생요인을 조사한 <표 1>을 보면, 노동력 부족이 44%로서 가장 큰 비중을 차지하고, 부재지주 소유와 영농조건 불량률이 각각 27%, 25%를 차지한다. 유희농지는 농업진흥지역보다 영농조건이 불리한 농업진흥지역 밖의 한계농지에서 많이 발생하는 것으로 추정할 수 있다. 휴경화에 영향을 미치는 사회경제적 요인과 과정을 구체적으로 살펴보자.

(1) 농촌인구의 유출과 농업노동력의 양적 부족

공업화 위주의 경제개발정책이 본격적으로 추진된 1960년대 이후 한국 농촌에 있어서 가장 두드러진 변화는 이촌향도의 인구유출에 의한 급격한 인구감소이다. 1960년부터 1990년까지의 30년 동안 농촌인구의 변화를 보면, 전국인구는 1960년 2,099만 명에서 매년 1.51%씩 증가하여 1990년 4,352만

표 1. 발생 사유별 휴경농지 면적 및 비율

단위: 천ha, %

연도 \ 사유	계	노동력 부족	영농조건 불량	부재지주 소유	기 타
1992	68.9 (100.0)	29.6 (42.9)	14.8 (21.5)	18.4 (26.7)	6.1 (8.9)
1993	66.5 (100.0)	30.6 (46.0)	14.8 (22.3)	18.2 (27.4)	2.9 (4.3)
1994	62.5 (100.0)	27.7 (44.3)	15.4 (24.6)	17.4 (27.8)	2.0 (3.3)

자료: 농림수산부, 1994, 농림수산주요통계

표 2. 농촌인구의 감소 추이(1960~1995)

구분 \ 연도	1960	1970	1980	1990	1995	연평균 증감율
전국 인구	20,989 (100.0)	31,465 (100.0)	37,449 (100.0)	43,520 (100.0)	44,609 (100.0)	1.51
도시 인구	6,997 (28.0)	12,929 (40.1)	21,441 (57.3)	32,397 (74.4)	35,037 (78.5)	4.70
농촌 인구	17,992 (72.0)	19,312 (59.9)	16,008 (42.7)	11,123 (25.6)	9,572 (21.5)	-2.72

- ≒ 1) 농촌인구는 군부 인구
- 2) ()은 전국 대비 비중
- 3) 단위: 천 명, %

자료: 경제기획원, 한국통계연감, 각년도.

過疎農村地域の 休耕要因과 類型

명에 이르렀으나 농촌인구(郡部 인구)는 해마다 2.75%씩 감소하여 1990년에는 1,111만 명으로 줄어들었다. 이러한 농촌인구의 감소를 전국 인구에 대한 비중으로 보면 1960년만 하여도 전국 인구의 약 72%가 농촌지역에 거주하였으나 1980년에 42.7%, 1995년에는 21.5%만이 농촌지역에 거주하고 있다.(<표 2> 참조)

농업 노동력을 구성하는 농가 인구의 감소 추세는 이러한 농촌인구의 감소보다 더욱 가속적이다. 농가인구는 1968~1969년부터 1,590만 명을 정점으로 감소하기 시작하였으며, 1970년에는 전국 인구에서 농가인구가 차지하는 비중이 49.9% 수준으로 떨어졌다. 그 후 1990년대에 이르기까지 연평균 약 50만 명이 넘는 농가인구가 이동을 하여 1997년 현재 전국인구에서 차지하는 비중은 약 9.7%에 불과하다.

이러한 농촌인구와 농가인구의 급격한 감소는 농촌지역의 변화를 유도하는 가장 중요한 요인이 된다. 왜냐하면 인구는 지역을 구성하는 주체로서 그 지역의 실체이기 때문이다. 이런 점에서 인구유출과 그로 인한 인구의 급격한 감소가 거의 모든 농촌지역 변화의 시작이라고 할 수 있다. 지금까지 농촌인구가 농촌지역에 미친 효과는 그 성격에 따

라 크게 두 시기로 구분된다. 특히 인구의 급격한 유출은 곧 농업노동력의 부족을 가져옴으로써 생산성을 악화시키는 요인이 된다. 노동력의 부족은 자연히 농촌노임의 상승을 가져와 자가노동력만으로 농업생산이 어려운 상황에서 부가적인 생산비를 요구하기 때문이다. 즉 더 많은 노임의 부담과 농업노동력의 부족에 따른 더 많은 기계화의 요구로 자본 투하량을 높힐 수밖에 없다. 휴경화의 발생 요인으로 노동력의 부족이 대두하는 것은 생산비의 증대에 그 이유가 있다고 할 수 있다.

(2) 농촌인구의 선택적 유출과 농업 노동력의 질적 저하

이동은 가구원 전체가 이동하는 '全家口 離農'과 가구원의 일부만 이동하는 '部分 家口 離農'으로 대별할 수 있다. 이 양자는 각기 다른 양상으로 전개되어 왔을 뿐 아니라 농업에 미친 영향도 상당히 다르다. 즉 농업 노동력 문제와 관련하여 전가구 이동은 주로 농업 노동력의 총량적 감소라는 측면에서 영향을 미쳤으나, 부분 가구 이동은 그 選別性으로 인해 노동력의 고령화, 부녀화, 영농 후계자 부족 등 質的인 측면에서 영향을 미쳤다. 離村向都의 인구이동은 영농 종사자 수의 감소, 60세 이상의 가구원 수 증가, 55세 이상의 노령층 농가 경영

표 3. 농촌 인구 유출의 연령별 구조

연령층	연도				
	71~75	76~80	81~85	86~90	계
유소년층 (0~14세)	781,163 (31.90)	658,215 (24.23)	328,249 (13.82)	673,006 (20.10)	2,440,633 (22.43)
청년층 (15~29세)	1,177,129 (48.06)	1,501,182 (55.27)	1,478,135 (62.22)	1,374,294 (41.10)	5,530,740 (50.83)
청장년층 (30~44세)	248,515 (10.15)	365,172 (13.45)	318,338 (13.40)	637,498 (19.10)	1,569,523 (14.42)
장년층 (45~59세)	163,168 (6.66)	141,435 (5.21)	183,352 (7.76)	299,327 (9.00)	788,282 (7.24)
노년층 (60세 이상)	78,994 (3.23)	49,887 (1.84)	66,477 (2.80)	356,167 (10.7)	551,525 (5.07)
계	2,448,969 (100.0)	2,715,891 (100.0)	2,375,551 (100.0)	3,341,292 (100.0)	10,880,703 (100.0)
연 평균 전출 인구	489,764	543,178	475,110	668,452	544,035

자료 : 성진근, 1994, 한국의 이농 현상에 대한 이해와 대책, 농업과학연구 12-1, 충북대학교

주의 증가, 부녀자의 농업 노동 참여율 확대를 초래했다. 노동력이 양적으로 부족한 가운데 인구의 선택적 유출로 노동력의 질적 저하가 덧붙여지는 것이다. 농촌지역의 인구유출은 연령구조면에서 경제활동력이 가장 왕성한 청장년층에서 집중적으로 일어나고 있다. 특히 15세에서 29세에 이르는 청년층은 지난 20년간 농촌인구의 총 유출에서 절반 이상을 차지한다. 반면에 60세 이상의 노년층은 불과 5% 정도밖에 차지하지 않는다.(성진근, 1994)

결과적으로 이러한 인구의 선택적 유출과 그에 따른 농업 노동력의 노령화, 부녀화 등은 한 농가가 농업에 투하할 수 있는 노동량의 감소로 나타난다. 또한 남성노동력의 투하량 감소와 상대적인 여성노동력의 증대를 보여준다. 즉, 1965년도 노동력 투입량을 100으로 할 때 1990년도의 남성 농업노동력 투입량은 44.8%로 감소한 반면 여성의 농업노동력 투입량은 오히려 105.8%로 증가하여 농가의 농업노동력 투입총량에서 여성이 차지하는 비중도 1965년의 27.5%에서 1992년에는 48.1%로 상승하여 농업노동력의 부녀화 현상을 설명해 주고 있다.(농림수산부, 농가경제통계)

이와 같은 인구의 선택적 유출에 의해 유도되는 노동력의 질적 저하의 중요한 문제는 농가 경영주의 고령화 현상과 영농후계자의 부족현상이다. 이것은 농가 소멸 및 비농가화를 촉진하여 휴경화의 광범위한 진행이 예상된다.

(3) 비농민 소유농지의 증대

농촌 인구의 유출, 영농 후계자의 부족은 결과적

으로 비농민 소유농지의 증대를 낳는다. 이러한 비농민 소유농지의 증대는 농지의 휴경화를 촉진하는 한 요인이 된다. 비농민 소유농지가 적절한 임차 기회를 찾지 못한다면 휴경화 할 수밖에 없기 때문이다. 최근의 소작지의 발생원인과 임차료율의 변화를 살펴보면 비농민 혹은 부채지주의 농지소유가 휴경화의 한 요인이 될 수 있음을 알 수 있다.

이 같은 비농민의 농지소유는 그 소유 목적이 소작료 수입이라기 보다는 실물 자산의 유지와 대도시 근교에서의 자본 이득 취득, 고향과 조상 전래의 농경지에 대한 애착, 농경지 매각의 어려움, 매입자不在 등 복합적인 요인이 작용하고 있다. 여기서 특히 주목되는 것은 비농민 소유 소작지 중에서도 매입에 의한 경우는 줄어들고 영농후계자가 없어 이촌한 자녀가 농지를 물려받게 되는, 즉 상속이농이 계속해서 증가하는 것이다. 상속이농의 경우는 농지의 소유가 어쩔 수 없는 것이라고 할 수 있으며, 따라서 농촌에 귀환하는 영농의지를 찾기 힘들지만 고향과의 심리적·문화적 끈을 오랫동안 유지하려는 한국적인 현상이다.

문제는 농지를 임대차하려고 하여도 임대차료율이 과거와 달리 매우 낮다는 것이다. 이것은 노동력의 부족 등으로 생산비가 갈수록 증대하기 때문에 상대적으로 임대차료율이 낮아지는 것이라고 할 수 있다. 더욱이 이촌가구의 농지상속은 잠재적 임대농지의 규모를 확대시켜 임대차료율을 낮추는 역할을 하고 있다. 결과적으로 임차의 기회를 갖기 힘든 부채지주의 농지가 휴경화로 나가는 것은 당연한 귀결이라고 할 수 있다.

표 4. 소작지의 발생 원인별 소유 현황

단위: 천 ha

연도	농경지	소작지					
		합계	국유지	농민소유	비농민소유		
					소계	상속이농	매입
1983	2,167	581	16	215	350	224	126
		(100.0)	(2.8)	(37.0)	(60.2)	(38.2)	(21.7)
1985	2,144	654	15	226	413	272	141
		(100.0)	(2.3)	(34.6)	(63.1)	(41.3)	(21.6)
1990	2,109	788	33	242	513	374	139
		(100.0)	(4.2)	(30.7)	(65.1)	(47.4)	(17.7)

자료: 김성호, 1992, 한국 농업구조의 현상과 과제, 인문
기초 자료: 농림수산부, 농가경제 조사결과

2) 농지 휴경화의 유형

농촌의 인구유출로 인한 토지이용의 변화는 휴경화, 경작방기와 같은 비생산적 토지이용과 생산적인 토지이용으로 구분된다. 생산적인 토지이용은 전통적인 농업구조 유지지역과 작물구조를 변화시키는 지역, 관광여가와 같은 3차 기능 도입지역으로 구분된다.(이한방, 1999, 39~40)

구분된다. 농촌평야지대는 인구감소에도 불구하고 기계화가 용이하고 경작조건이 양호하여 휴경지가 거의 없다. 그러나 도시근교지역은 자산소득을 기대하는 투기적 수요나 토지이용의 급변으로 인한 일시적 휴경이 많다. 인구유출이 격심하였던 원격지 산간오지로 갈수록 노동력 부족으로 인하여 영농조건이 불량한 경지와 이농한 사람들이 남기고 간 부재지주 소유농지의 휴경현상이 광범위하게

표 5. 휴경지의 지대별 구분

유형	특성	분류 기준
도시근교형	<ul style="list-style-type: none"> ○도시근교에 위치하여 지가가 비싸고, 기대수익이 높다. ○도시하수로 인하여 농업용수가 오염 ○高勞賃으로 농업수지 채산이 맞지 않음 	
농촌평야형	<ul style="list-style-type: none"> ○농업용수로의 상부에 위치하여 소규모로 산재 ○저지대로서 상습적인 침수 피해 ○마을에 인접되어 채소, 대지 및 공공시설 계획지 등 	경지율 30% 이상 는 비율 70% 이상
중산간지대형 (中山間地帶形)	<ul style="list-style-type: none"> ○경사가 비교적 급하며 경토심이 중간 정도이다. ○경지는 손가락형의 계곡에 위치 ○용수원은 취입보, 관정, 소류지 등으로 심한 한밭에는 고갈된다. 	경지율 15-30% 는 비율 40-70%
산간오지형 (山間奧地形)	<ul style="list-style-type: none"> ○도로 및 용수로 시설 미비 ○경운기 진입의 어려움 ○경지의 필지 규모가 작고 필지 수가 많다. ○농가 인구가 적다. 	경지율 15% 이하 는 비율 40% 이하

자료 : 이한방, 1991, 281-282

휴경지는 발생지역에 따라 도시근교형, 농촌평야지대형, 중산간지대형, 산간오지형 등 4가지로 나타나고 있다. 휴경지는 발생원인에 따라 경작불리지, 일시휴유

표 6. 휴경지의 발생원인별 구분

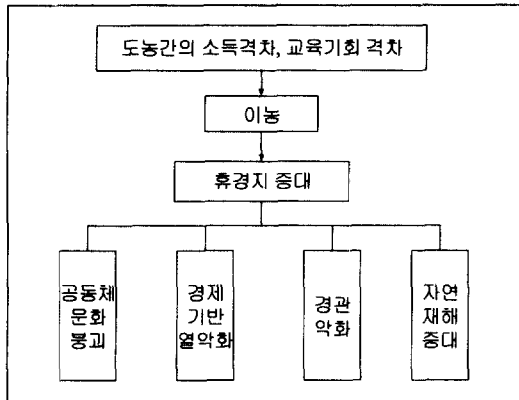
유형별	정의	발생 배경
경작불리지 (耕作不利地)	산록경사지, 경사도 15%이상이거나 고도 300m이상의 고지대 또는 4급지 이하의 경작불리농지	경사도, 고도, 도로교통, 토양조건불량 등으로 영농조건이 불리하여 생산비 과다발생 및 노동력 부족으로 생산성이 저조한 농지,농업경영 부문간의 경쟁에 의한 경지조건불리지의 휴경
일시휴유지	일시적으로 경작이 포기된 농지	대도시 주변 부재지주 농지 재벌소유 비업무용 농지
경작포기지 (耕作抛棄地)	환경적으로 경작불능 또는 포기지	대도시 근교의 공해업소 주변의 환경오염 농지 공단 기타 산업시설 주변 영농에 부적당한 농지 산간오지의 농지

자료 : 이한방, 1991, 281-282

지, 경작포기지로 구분된다. 농업내부적인 요인으로 인구유출에 따라서 농사자들 사람이 없다는 것이 휴경화의 직접적 요인이라고 할 수 있다. 또한 휴경지는 경작에 불리한 조건들을 갖고 있다.

그러나 같은 과소 농촌 내 동일한 조건의 경지라고 하더라도 그것이 실제로 휴경지가 되는데는 농가의 내부적 조건에 따라 다를 것이다. 여기서 농가내부 조건이라 함은 일차적으로 가족 노동력의 규모에 의해 지배되는 가운데 농가의 경영 부문간 경쟁을 말한다. 즉 농가가 소득 확대를 추구하는 가운데 보다 수익성이 높은 경영 부문에 주력함으로써 경지조건이 불량한 경지를 선별적으로 휴경화할 수 있을 것이다. 이 경우의 휴경지는 농업 내부에서 노동 기회비용 때문에 발생하는 것이라고 볼 수 있다. 이러한 메카니즘에 따른 휴경지는 외부 노동력의 활용이 어려운 과소 농촌지역일수록 그리고 경지조건이 불량할수록 발생빈도가 높다.

농업 외부적인 요인으로 대도시주변농지의 자가 상승 기대에 의한 경지의 조방화·휴경화 현상이 있고, 농외소득기회의 증가로 인한 탈농 지향의 겸업농가에 의한 휴경이 나타난다.



자료 : 池永正人, 1992, 430

그림 1. 휴경화에 따른 농촌지역의 변화

휴경화에 따른 농촌지역의 변화를 분석한 실험으로 스위스 알프스산촌의 社會的 休閒地 문제를 연구한 것에 따르면 스위스의 농업취업인구는 1955년의 42만명이 1985년에는 13만명으로 약 70%나 감소하

였다. 인구감소의 제1 원인으로 도시와 농촌, 농업과 타 산업, 산지농업과 평지농업, 소규모농가와 대규모농가의 소득격차가 4중으로 증첩되어 있다. 스위스농촌도 인구유출로 인한 고령화, 농업후계자 부족으로 휴한지가 증가하고 농업경영 방식에 따른 경제기반의 취약화, 경관의 악화, 雪崩·화재·土石流 등의 자연재해가 증가하여 인구유출이 가속화되고 공동체문화가 붕괴되는 현상이 나타났다. (池永正人, 1992, 413-432)

도농간의 소득과 교육기회의 격차가 주요 요인으로 작용하여 농촌인구의 격심한 이출이 유발되고 원경지 한계농촌부터 피폐화되기 시작하였다. 인구유출로 인한 원경지 과소농촌지역의 휴경화과정과 유형 및 요인, 휴경농가의 특성에 대한 세밀한 연구가 필요하다. 사례연구에서는 농촌평야형의 경작 불리지에 한하여 연구하였다.

3. 과소농촌지역 휴경지의 사례분석

1) 휴경지 분포와 유형을

사벌면은 낙동강과 그 지류들인 병성천, 동천, 덕천 등을 끼고 있기 때문에 상주시에서는 합창읍과 함께 평야지에 해당한다. 경지율이 43.8%로 평야 답작지대에 속하지만, 최근 10년 사이에 '두룽배'를 위시한 고소득 과수 작물 재배가 성행하여 논과 밭에 과수 식재가 증가하고 있는 지역이다. 이 중 사례지역인 덕가리는 이들 하천에 바로 인접해 있지 않고 산지에 연하여 위치하기 때문에 사벌면의 중심적인 평야지대는 아니다. 그러나 해발고도가 60~200m 내외로 고도와 경사도가 낮고 지형의 기복도 완만하며, 고도 60~120m 사이에는 상당한 평야지가 펼쳐진다. 자연마을들은 덕가 저수지를 중심으로 저수지 위에 가마곡, 중덕곡, 상덕곡 등이 있고 저수지 밑으로는 하덕곡 마을이 있다. 현재 휴경지는 저수지에 바로 인접한 중덕곡이나 하덕곡에는 없으며 이들 마을보다 좀 더 올라간 상덕곡과 가마곡에서 주로 발생하고 있다. 재촌휴경지는 없으며 부재지주의 휴경지가 골짜기 말단부에 나타나고 있다.(그림 2 참조)

덕가리의 인구구성은 유소년층과 청장년층(29~

過疎農村地域의 休耕要因과 類型

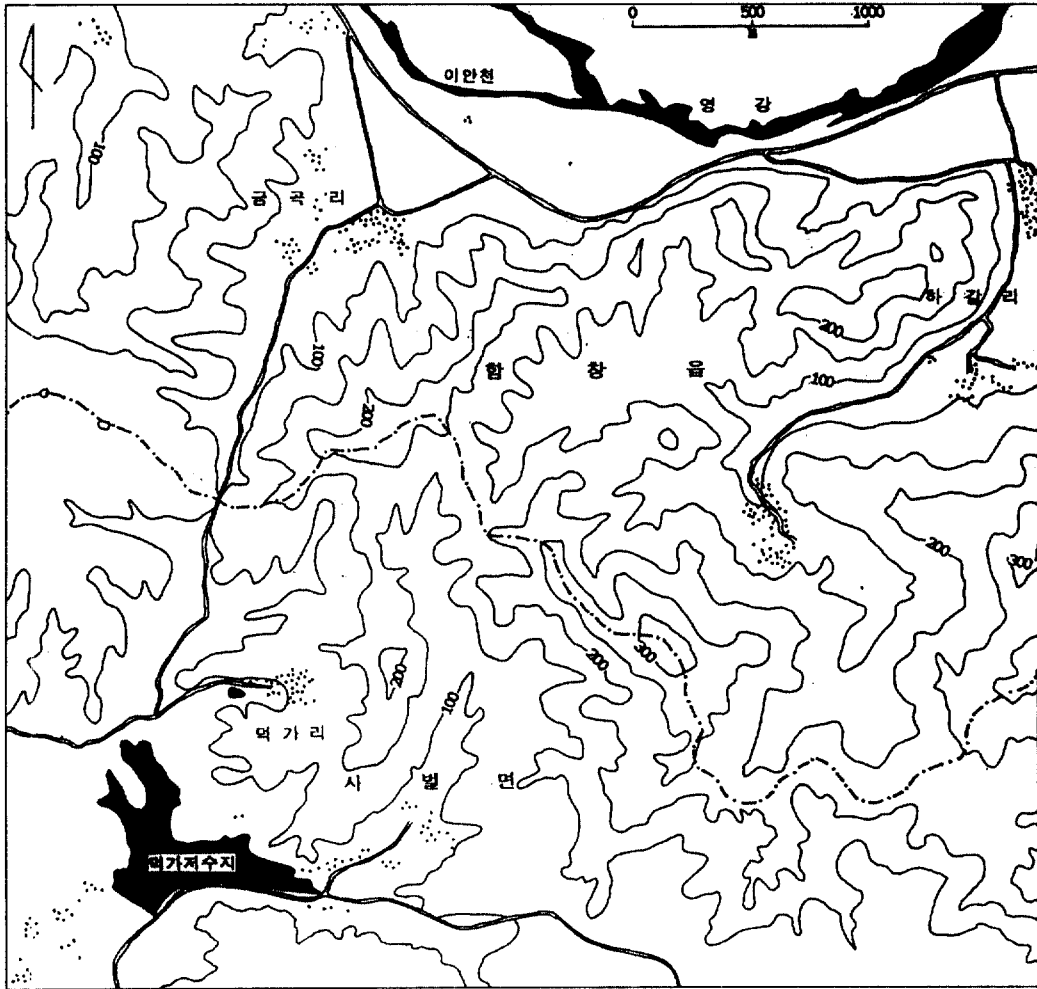


그림 2. 상주시 사벌면 덕거리 개략도

49세)이 사벌면 평균에 비하여 적고 노년층은 더 많아 인구의 노령화, 부녀화 현상을 보이고 있다. 청장년층의 선별적 이출의 여파로 유소년층이 적은 원경지 농촌의 인구유형이 나타나고 있다. (그림 3)

1995년 초 사벌면 사무소에서 조사한 자료(1994년 말 경작 기준)에 의하면 상덕곡과 가마곡에는 현재 총 57,404㎡, 10필지의 휴경지가 있다. 이는 발생 건수로 보면 사벌면 전체의 20.4%를 차지하는 것으로 사벌면에 모두 25개의 행정리가 있음을 감안하면 덕거리의 발생비율이 상대적으로 높다고 말할 수 있다. 총 경지면적 대비 휴경율에서도 덕

거리는 사벌면 전체가 0.28%인 데 반하여 1.04%로 휴경율이 상당히 높다. 그러나 상주시 전체의 휴경율 1.92%와 비교하면 거의 절반 수준으로 상주시의 다른 지역에 비해서는 휴경율이 훨씬 낮다.

이와 같은 덕거리의 휴경율은 사벌면이 상주시에서는 평야지에 해당하지만 덕거리가 그 평야지의 중심부에 속하지 않은 지형적 조건을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 1995년의 현지조사에 의하면 현재 덕거리의 휴경지는 총 30개 필지로 면에서 조사한 결과보다 많다.(상덕곡 25필지, 가마곡 5필지) 면 조사자료와 본 연구 조사 자료간의 이러

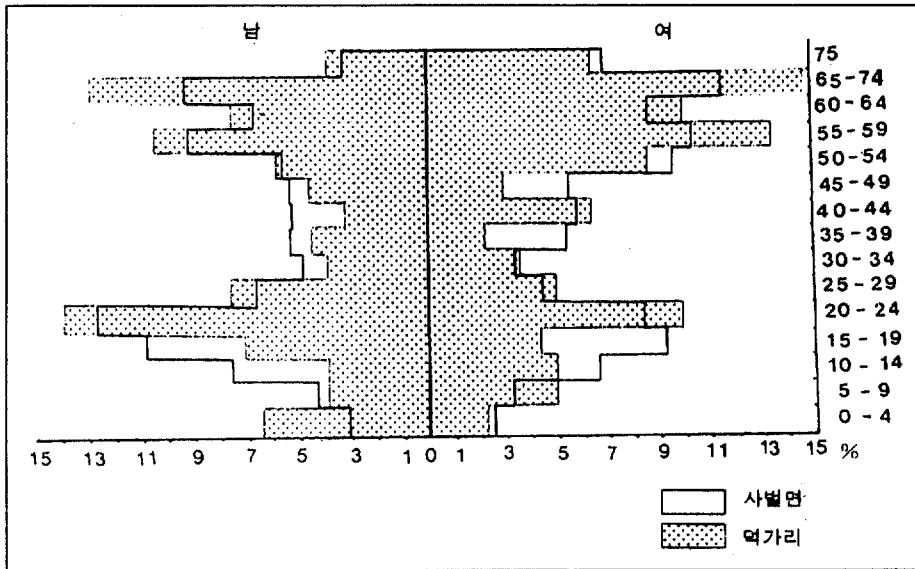


그림 3. 덕가리의 인구구조(1995)

표 7. 상주시 사별면 덕가리의 휴경율

단위: ha, %

지역 \ 구분	휴경지 필지 수	휴경지 면적(A)	총 경지면적(B)	휴경화율(A/B)
전 국		62,500 ha	2,032,700 ha	3.0 %
상 주 시	1,383	172.5	8,972.1	1.92
사 별 면	49(100.0)	5.7(100.0)	1,973.0(100)	0.28
덕 가 리	10(20.4)	0.9(15.8)	86.0(4.3)	1.04

자료 : 상주시 업무자료, 1995. 사별면 업무자료, 1995. 현지조사

한 차이는 조사 시점 및 기준의 차이에 의한 것이라고도 할 수 있다. 그러나 면사무소의 관련 직원 및 현지 주민의 면담에 의하면 면사무소의 조사에서는 누락된 것도 없지 않으며 또한 그 이후에 휴경된 것도 있다. 따라서 휴경화가 빠른 속도로 진행되고 있으며 현재 휴경율은 최소 2% 이상 된다고 할 수 있다.

2) 휴경지의 경작조건

농지를 휴경화하는 데는 여러 원인이 있다고 할 수 있다. 그러나 경작되는 농지와 휴경되는 농지가 동시에 존재한다고 하면 일반적으로 경작되는 농지

에 비하여 휴경지화되는 농지는 토지 자체의 경작 조건이 불리하다고 할 수 있다. 즉, 인구의 감소로 인한 노동력의 부족과 부재지주 등이 휴경의 사회 경제적 요인을 구성한다 하여도 휴경화는 토지 자체의 경작 조건이 불리한 농지가 일차적으로 먼저 선택될 가능성이 높다. 이런 점에서 휴경지의 발생 원인을 객관적으로 분석하기 위하여 휴경지의 자연적 조건(경사도, 고도), 지목, 통작거리 등 휴경지가 토지 자체로서 지닌 경작조건을 살펴보고자 한다.

(1) 경사도 및 고도

비농업진흥지역을 대상으로 조사한 휴경농지의 경사도별 분포를 보면, 상주시의 경우 경사도 7%

過疎農村地域의 休耕要因과 類型

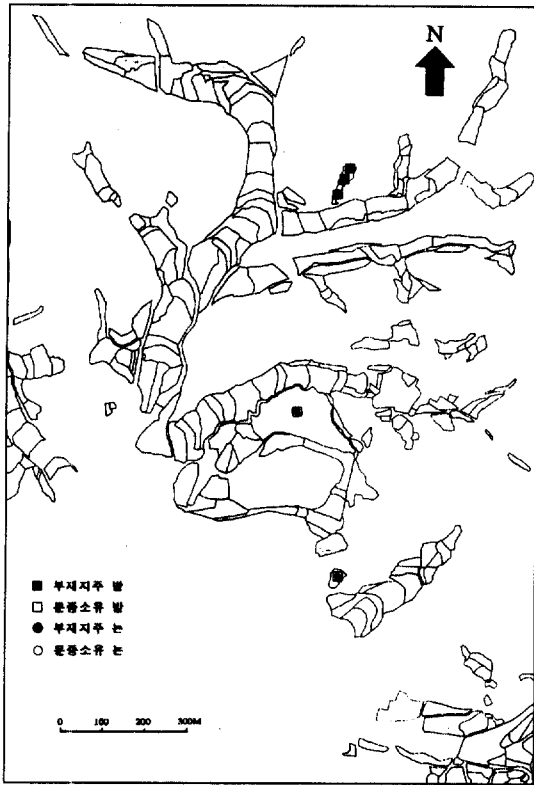


그림 4. 덕가리의 휴경지 분포(가마곡)

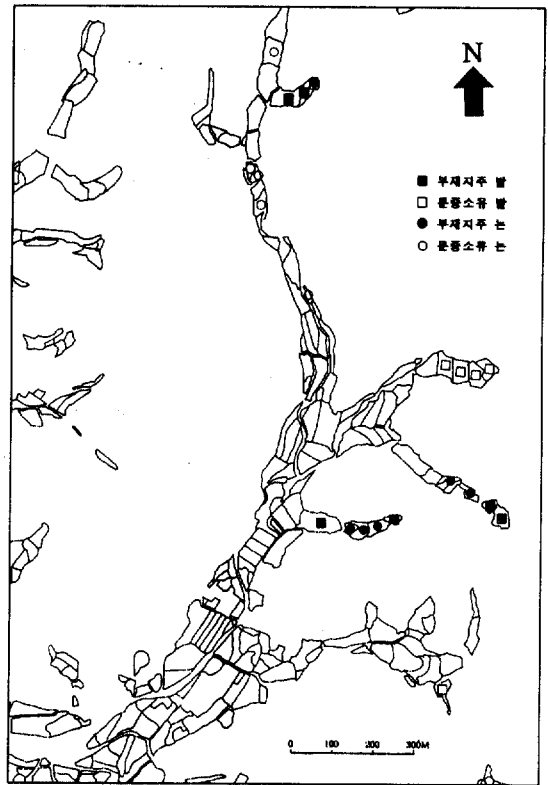


그림 5. 덕가리의 휴경지 분포(상덕곡)

이하, 7~15%, 15% 이상의 급간으로 나누었을 때, 시 전체 총 휴경지 면적 170.6 ha에서 급간 별로 각각 1.6%, 24.1%, 74.3%의 면적을 차지한다. 즉, 경사가 급해질수록 휴경지의 발생율이 높고 대체로 15% 이상의 급경사지에서 휴경화 경향이 절대적으로 높다.

그러나 사벌면의 경우에는 7% 이하의 평지에서 는 휴경지가 전혀 없기는 하지만, 총 휴경면적 2.5 ha 중에서 경사도 7~15%가 84%, 경사도 15% 이상이 나머지 16%를 차지하고 있어서 급경사지 보다는 오히려 경사도가 낮은 완경사지에서 휴경화의 경향이 높다. 이러한 경향은 경지 자체가 경사도 15% 이상에서는 별로 많지 않기 때문이라고 할 수 있는데, 이와 같은 경사도에 따른 휴경지의 분포 경향은 덕가리에서 마찬가지로 나타난다. 그러나 고도 상으로 보면 대체로 경지분포의 말단부인 해발 120~140m에 위치하며 경지와 산지가 접하는

곳에서 주로 발생한다. 결과적으로 덕가리의 휴경지는 경사도가 10% 내외로 완만하게 고도가 상승하는 가운데 급경사는 아니라 하여도 마을의 경지들 중에서 고도가 가장 높고 임야와 만나는 곳에서 발생 비율이 높다.

(2) 필지규모

휴경의 원인이 노동력 부족 등 사회경제적 요인에 있다 하여도 휴경되는 농지는 자연적 조건이 경작하기 불리한 농지에서부터 우선적으로 시작된다고 할 수 있다. 필지 규모 역시 경작의 중요한 자연적 조건이 된다. 필지 규모가 작다고 하면 대형 농기계의 작업이 어려울 뿐만 아니라 중소 농기계의 작업에 많은 제한이 따른다. 따라서 작은 필지는 휴경화를 촉진하는 중요한 요인이 된다.

덕가리의 휴경지에서도 이와 같은 경향을 발견할 수 있다. 면적을 확인한 10개 필지의 휴경지 중

8개 필지의 휴경지가 약 1,000㎡ 이하(약 1마지기 반, 300평 이하)의 소규모 필지이며, 그 중에는 1마지기(200평, 661.2㎡) 이하의 것도 3필지나 된다. 휴경지의 대부분이 경지의 말단부에 위치한, 여러 가지로 경작 조건이 불리한 경지이어서 상당 기준인 1마지기에 200평을 따를 수 없다. 따라서 300평을 1 마지기로 한다면 사실상 전 휴경지의 80%가 1마지기도 안 되는 소규모 경지들이라 할 수 있다.

(3) 통작거리

농가는 경작하는 농지가 멀리 떨어질수록 거리가 떨어진 만큼 더 많은 노동력을 투자하여야 한다. 다른 경작 조건이 같다고 하면 가까이 있는 토지에 비해 경작하는데 여러 어려움이 있다. 즉, 경지가 농가로부터 멀어지면 멀어질수록 기회비용이 늘어난다. 따라서 경작을 할 여건이 못되어 휴경을 한다고 하면 통작거리가 먼 경지를 휴경하는 것이 경제적으로 유리하다. 이런 점에서 휴경율은 통작거리가 먼 경지일수록 더 높게 나타난다고 할 수 있다.

덕가리에서 현지조사를 통해 확인한 총 30필지의 휴경지의 통작거리에서도 이러한 경향성을 발견할 수 있다. 이것은 휴경지가 주로 경지분포의 말단부에서 발생하고 있다. 통작 거리를 보다 구체적으로 보면 상덕곡에 위치한 25개 휴경지의 경우 가장 가까이 있는 휴경지가 마을의 중심부로부터 300m 이상 떨어져 있으며, 휴경지의 약 50%가 500m에서 1,000m가 넘는 거리에 있고, 1.5km에 달하는 경우도 있다.

표 8. 덕가리 휴경지의 통작거리 분포 단위 : 필지

거리	지역		계
	상덕곡	가마곡	
300~500m	7	1	8
500~1,000m	10	4	14
1,000~1,500m	8	-	8

자료 : 1995. 12. 현지조사

그런데 이러한 거리는 직선거리이므로 영농자가 이동해야 하는 실제 통작거리는 이보다 훨씬 멀다

고 할 수 있으며, 이런 경우는 대부분 <표 8>에서 통작거리가 300~500m 사이의 경지에 해당한다. 따라서 농로상의 거리를 기준으로 하면 거의 모든 휴경지가 최소 500m 이상의 통작 거리를 갖는다.

(4) 농지 유형 및 지목

농지의 농업 이외의 타용도 전환을 제한하고 농업생산, 특히 쌀의 생산력을 유지하기 위한 농지 제도로서 농업진흥지역 지정 제도가 있다. 농업진흥지역으로 지정되는 농지는 토지 생산력이 높고 경작조건이 유리한 농지라고 할 수 있다. 휴경지는 농업진흥지역 바깥의 농지에서 발생할 가능성이 높다.

사벌면은 현재 총 경지의 11.8%가 농업진흥지역 바깥의 비진흥지역농지로 되어 있으며, 사벌면 전체 휴경지 5.8 ha 중에서 82.8%가 이 농지들에서 발생하고 있다. 덕가리는 이 같은 경향이 더 강하여 모든 휴경지가 이 비진흥지역 농지들이다. 그런데 여기서 주목되는 것은 사벌면의 전체 휴경지 발생건수에서 진흥지역의 농지는 6건에 불과하지만 면적이 1 ha인 반면, 비진흥지역은 43건이나 되면서도 면적이 4.8 ha 밖에 되지 않는 것이다. 즉, 진흥지역의 휴경농지는 평균 필지 규모가 0.17 ha로 비진흥지역 휴경농지의 평균 필지 규모 0.11 ha보다 크다. 농업진흥지역으로 지정된 이유가 토지생산성이 높은 데 있고, 토지생산성이 높아지려면 필지 규모가 큰 것이 유리하므로 휴경농지에서도 이러한 차이가 나타났다고 할 수 있다.

표 9. 사벌면 덕가리 휴경지의 농지유형 단위 : ha, %

구분	농지유형	필지수	면적
지역	진흥지역	6(14.0)	1.0(17.2)
	비진흥지역	43(86.0)	4.8(82.8)
	계	49(100.0)	5.8(100.0)
덕가리	진흥지역	-(0.0)	-(0.0)
	비진흥지역	10(100.0)	0.94(100.0)
	계	10(100.0)	0.94(100.0)

자료 : 사벌면 업무자료, 1995.

過疎農村地域の 休耕要因과 類型

영농에 있어서는 일반적으로 발작물이 벼보다 항시적인 노동력 투자를 요구한다. 벼 재배는 이앙기와 수확기에 집중적인 노동력을 요구하는 대신 기타 시기에는 큰 노동력의 투자가 필요 없다. 따라서 흔히 벼 재배의 과정을 노동력의 시기적 집중도에 따라 F-Cycle이라고도 한다. 반면에 발작물은 파종기에서부터 수확기에 이르기까지 지속적인 노동력 투자를 하여야 한다. 또한 벼를 재배하는 논은 설사 계단식일지라도 각각의 필지는 평지이어야 한다. 그러나 밭은 경사지인 경우가 많아 논에 비하여 밭은 영농의 기계화에 어려움이 있다. 따라서 항시적으로 투자할 수 있는 농업노동력이 부족하다고 하면 밭은 경작에 불리한 점이 많다. 이러한 점에서 농지의 휴경화 역시 논보다 밭에서 발생할 가능성이 더 높다고 할 수 있다.

일반적으로 논은 필지당 면적이 밭보다 넓다는 사실이다. 따라서 필지 수 기준으로 휴경지의 발생 비율을 본다면 오히려 밭의 휴경율이 논보다 높다고 할 수 있다. 이것은 현지 조사에 의한 총 30필지의 휴경지 중 16필지가 밭으로 필지 기준으로는 논보다 밭의 발생빈도가 다소 높다는 점에서도 확인할 수 있다. (면에서 조사한 덕가리의 10개 필지 휴경지에서는 밭이 3필지이다). 이를 다른 조건이 동일하다면 필지 규모와 연관시켜 볼 때 필지 단위로는 큰 필지의 논보다는 작은 필지의 밭이 먼저 휴경화 될 가능성이 높다고 할 수 있다.

표 10. 사별면 덕가리의 휴경지의 지목별 비율

단위 : 필지, %

구분 지역	전	답	계
사 별 면	23(59.0)	16(41.0)	39(100.0)
덕 가 리	16(53.3)	14(46.7)	30(100.0)

주) 사별면의 휴경지 필지 수는 덕가리 분을 제외한 것임.
 자료 : 1) 사별면 업무자료, 1995.
 2) 1995. 12. 현지조사

3) 휴경지의 토지소유 관계

상주시와 사별면에서 조사한 자료에 의하면 상주시 전체의 휴경농지 중 면적 대비로 24.4%가 부

재지주 소유의 토지로 밝혀지고 있으며, 사별면에서는 12.1%가 부재지주 소유의 토지이다. 필지를 단위로 한 발생 비율에서는 이보다 더 높아 상주시 전체적으로 부재지주의 소유 토지가 30.8%를 차지하고, 사별면에서는 14.3%를 차지한다.

덕가리의 경우, 면에서 조사한 바에 의하면 총 10필지의 휴경지 중 4필지가 부재지주의 소유 토지로 되어 있지만, 본 연구에서 조사한 결과는 실제로는 총 30필지의 휴경지가 있고 이것이 전부 부재지주의 토지이다. 덕가리의 부재지주의 소유 비율이 유난히 높은 것은 일부 예외적인 측면도 없지 않으나 우리 나라 농지 휴경화의 주요한 특성을 단적으로 보여 주는 것이라 할 수 있다. 또한 부재지주의 토지는 일단 휴경화의 가능성이 매우 높다는 것을 의미한다.

표 11. 사별면 덕가리 휴경지의 부재지주 소유비율

단위: 필지, %

구분 지역	부재지주 휴경지(A)	총 휴경지(B)	부재지주 휴경 지 비율(A/B)
상주시	426	1,383	30.8
사별면	7	49	14.3
덕가리	30	30	100.0

주 1) 상주시, 사별면 자료는 시와 면에서 조사한 것임.
 2) 덕가리 자료는 현지조사한 것임.

한국의 농지 휴경화를 설명함에 있어서 첫째는 왜? 부재지주가 발생하고, 둘째는 부재지주의 토지는 휴경화의 가능성이 높은가 하는 것이 중요한 설명의 매개 고리라고 할 수 있다. 이 문제에 있어서 덕가리의 부재지주들을 보면 크게 두 유형을 구분된다. 첫째, 한 유형은 이농·이촌하였으나 과거 경작하던 토지를 그대로 소유함으로써 혹은 이농·이촌한 자녀가 토지를 상속받음으로써 부재지주가 되는 경우이다. 즉, 離村·離農型 不在地主라고 할 수 있다. 둘째는 門中畚 또는 位土 형태로 소유되는 토지로 이 역시 소유자는 이농·이촌한 경우가 많지만 앞의 유형과는 구분되는 부재지주이다. 이러한 유형 이외에 자산의 투자가치로서 혹은 은퇴한 이후 전원생활의 준비로서 토지를 적극적으로 구입하여 부재지주가 되는 경우도 생각할

수 있으나 사례지역인 덕가리에서는 이 같은 유형은 1 건도 없다.

전체적으로 이촌·이농형의 부채지주 소유 휴경지가 약 70% 내외를 차지하는데, 전자의 비율이 다소 높다. 그러나 문중답·위토형의 부채지주 소유의 휴경지 비율도 30% 안팎으로 상당한 비중을 차지하고 있다. 어떠한 경우든 이러한 부채지주는 소극적으로 토지를 소유하게 되었다고 할 수 있으며, 이는 우리 나라의 급격한 도시화와 인구이동 및 전통적 의식 구조와 관련된다. 즉, 도시로 이동하였으나 그것이 과거에 살던 고향과의 단절을 이루지는 못하였다는 것이다. 정신적으로 그러할 뿐만 아니라 토지를 매개로 계속 그 관계가 이어진다고 할 수 있다. 물론 농업의 쇠퇴 등으로 농지의 매매가 잘 이루어지지 않는 것이 그와 같은 관계가 어쩔 수 없이 지속시키는 한 요인일 수 있으나, 그 보다는 시간적으로 너무 짧은 기간에 대규모로 진행된 압축적 도시화와 산업화가 부채지주를 양산해 내고 있다.

표 12. 덕가리 부채지주 소유 휴경지의 유형

단위: 필지, %

유형 종류	이촌·이농형	문중답·위토형	계
전	12(75.0)	4(25.0)	16(100.0)
답	8(57.1)	6(42.9)	14(100.0)
계	20(66.7)	10(33.3)	30(100.0)

자료: 현지 조사.

그러면 부채지주의 토지가 휴경화되는 이유는 무엇인가? 주민 면담을 통한 결과를 종합하여 보면 상호 관련을 맺는 두 가지 메카니즘이 존재한다. 하나는 이촌·이농하는 가구의 증가로 토지의 공급 역시 늘어나고 있다는 것이고, 다른 하나는 토지의 공급은 확대되는 반면 그것을 경작할 노동력은 오히려 양적·질적으로 축소되고 있다는 것이다. 결과적으로 이촌·이농에 의해 확대 공급된 토지는 특별히 유리한 조건을 가지지 않는 한 휴경화되는 것이다. 이것은 문중답 또는 위토의 경우에도 마찬가지다. 한 주민의 말은 이러한 상황을 잘 설명해

준다.

“요즈음 사람들은 위토 같은 것을 소작하려고 하지 않는다. 해 보았자 별로 남는 것도 없고 귀찮기만 하다. 그리고 산지지 같은 인상을 주는데 누가 하려고 하겠는가? 나도 얼마 전에는 한 적이 있지만 지금은 하지 않는다. 그 땅은 지금 묵히고 있다. 우리 아들이 구미에 살고 있는데, 거기에 집도 있다. 다 늙어서 도시에 나갈 생각은 없다. 공기 좋은 여기서 살다가 못할 것이다. 하지만 내년부터는 지금 하고 있는 농사일을 그만 둘 생각이야”.

4) 휴경지의 발생원인인 정책적 함의

우리 나라에서는 휴경지의 발생은 부채지주와 밀접한 관계가 있다. 덕가리의 휴경지는 모두 부채지주의 소유이다. 따라서 적어도 덕가리에 있어서 휴경지의 발생 원인은 부채지주에 의한 토지 소유에 있다고 할 수 있다. 그러나 이와 같이 단순히 부채지주의 존재만으로 휴경지의 발생 원인을 설명할 수는 없다. 부채지주가 휴경지 발생의 중요한 사회경제적 요인을 제공하지만 전적으로 이것에 의해서 휴경지의 발생 원인이 구성되지는 않는다. 부채지주 소유 토지라 하여도 임대차를 통해 경작될 수 있다. 즉, 부채지주는 휴경화 될 수 있는 배경을 제공해 주는 간접적 요인이다.

이러한 해석이 가능한 것은 주민의 말대로 농사지을 사람이 없다는 것이 휴경화의 직접적 요인이라고 할 수 있다. 또한 토지 자체로서 갖는 휴경지의 경작조건에 대한 분석에서 알 수 있었듯이 휴경지는 경작에 불리한 조건들을 갖는다. 따라서 인구감소 ⇒ 노동력의 부족 ⇒ 경작 조건의 불리 ⇒ 부채지주의 소유와 같이 먼저 인구의 감소에 따른 노동력의 부족이 휴경화의 일차적 조건을 제공하고, 이어서 경작조건의 불리함이 휴경화의 이차적 조건이 되고, 부채지주의 소유라고 하는 토지소유 관계가 휴경화를 이끄는 또 하나의 조건을 부여한다고 할 수 있다. 그러나 어느 하나의 조건이 일방적이지는 않으며 상호 복합되어 있다.

그러나 같은 과소 농촌내 동일한 조건의 경지라고 하더라도 그것이 실제로 휴경지가 되는데는 농가의 내부적 조건에 따라 다를 것이다. 여기서 농

가내부 조건이라 함은 일차적으로 가족 노동력의 규모에 의해 지배되는 가운데 농가의 경영 부문간 경쟁을 말한다. 즉 농가가 소득 확대를 추구하는 가운데 보다 수익성이 높은 경영 부문에 주력함으로써 경지조건이 불량한 경지를 선별적으로 휴경화할 수 있을 것이다. 이 경우의 휴경지는 농업 내부에서 노동 기회비용 때문에 발생하는 것이라고 볼 수 있겠다. 이러한 메카니즘에 따른 휴경지는 외부 노동력의 활용이 어려운 과소 농촌지역일수록 그리고 경지조건이 불량할수록 발생빈도가 크다.

휴경지 문제의 발생과 해결은 단지 농촌·농민에 국한되는 것은 아니다. 도시와 농촌의 기회의 격차가 주요 요인으로 작용하여 농촌인구의 격심한 이출이 유발되고 한계농촌부터 피폐화되기 시작한다. 이에 대응하여 도시와 농촌간의 격차완화를 유도할 수 있는 정책개발로 농업을 영위해 나갈 젊은 농민의 유출을 방지하고, 경작조건이 불리한 농지를 선별하여 정비하는 것이 필요하다. 또한 이촌한 부채지주의 농지를 국가나 지방자치단체, 전업농이 매입하여 경지의 규모화·집단화로 기계화가 용이하게 하여 노동력 부족에 대응하는 것이 필요하다.

과소지역은 농업경영이나 비농업취업기회 등 소득원에서 불리하고, 생활여건도 낙후되어 있다. 그러나 과소지역은 식량의 공급 뿐 아니라, 국토환경의 보전, 수자원의 함양 등의 중요한 역할을 수행하고 있다. 그러므로 다양한 입지조건을 살린 특색 있는 농업을 전개하기 위해 다품종 소량생산, 특산물의 발굴, 유기농업의 추진 등에 의해 부가가치가 높은 농업생산을 지향하는 것이 필요하다. 또 가공유통분야, 녹색관광, 도시와 농촌의 교류 등 농업이외의 다양한 분야를 포함한 다채로운 복합적 활동이 전개되어야 한다. 그렇지만 중산간지역 등 과소지역에서는 과소화·고령화의 진행으로 인해 담당주체의 확보가 곤란하고, 마을기능이 저하하고 있기 때문에 농업생산이나 지역사회 유지를 위해서는 평야지역과는 다른 관점에서 특별시책을 강구할 필요가 있다. 여기에는 중산간지역에 대한 특별개발정책을 마련하는 한편, 유럽연합의 조건불리지역에 대한 직접소득보상조치와 비슷한 농업자에 대한 직접소득보조가 필요하다. 직접소득보조에 대해서 장기적 효과의 관점에서 부정적 견해도 있지만 과소

지역대책에서는 현재의 인구를 유지하기 위한 노력이 필요하고, 직접소득 보조는 악전고투하고 있는 과소지역 농민의 영농의욕을 고취하여 장기적으로 소득증대에도 기여할 수 있다.(박진도, 1998, 88-89)

한계농지정비사업은 농촌과 도시와의 교류라는 측면에서 개발중이고, '휴경논 생산화대책'이 시행되고 있으나 휴경지 자체에 대한 현황파악과 대책 수립이 시급하다.

4. 결론

대표적인 과소지역인 경북 북부지방의 한 마을을 연구한 결과는 다음과 같다.

첫째, 인구의 급격한 감소로 인한 농촌 노동력의 질적 저하·양적 부족은 이촌 가구 소유지의 대량임대와 노동력의 고령화, 數的 부족으로 인한 임차능력의 제한에 의해 만성적인 농지 공급 과잉이 초래되었다. 이런 조건하에서 촌락 내 노동력의 절대적 부족 상태에서는 조건불리농지의 우선적 휴경화가 진행되고 점차 확산된다.

둘째, 노동력의 상대적 부족 상태, 즉 환금작물(배)에 대한 집약적 노동 투입 또는 노동력 배분 우선 순위에 따라서는 자기 소유의 땅이라도 경작조건이 나쁠 경우는 휴경하고, 조건이 좋은 땅을 임차하여 경영 규모를 확대할 것이다. 상업적 특화가 심할수록 휴경 가능성이 높아진다.

셋째, 이농민의 토지 보유 성향과 상속, 매매 부진으로 인한 부채지주 소유농지의 증가는 휴경화를 촉진하는 한 요인이다. 노령자의 질병·사망으로 인한 농가 소멸이나 非農家化, 촌락내 노동력의 부족은 부채지주 소유 농지의 우선적 휴경화를 촉진시킨다. 농촌노동력의 부족 심화로 경사도가 높거나 경작조건이 불리한 경지는 부채지주 소유농지를 중심으로 휴경화가 광범위하게 이루어지고 있다.

넷째, 가구주 연령이 높고 가구원 수가 적고 자녀 이촌으로 自家노동력이 취약한 농가이더라도 踏襲的 영농을 하며, 노동력의 한계로 인하여 자기 소유지를 제한적으로 경작하며 아주 골짜기의 산림화된 경지만을 휴경하고 있다. 在村이 휴경을 막는데 중요한 역할을 하고 있는 경우이다. 경지를 방치하면 罪라고 생각하는 것이 노인들의 일반적인

윤리관념이다. 덕가리의 휴경지는 전부 부재지주의 휴경지로 이촌·이농형 휴경지와 문중·위토답형 휴경지로 구분된다.

한국농촌의 휴경화는 압축적 산업화로 인한 인구유출로 인한 노동력의 양·질적 부족, 경작불리지의 방치, 농업의 수지조건 악화 등의 사회경제적 요인과 부재지주 농지의 온존·증가와 같은 문화적 요인이 주 요인으로 작용하고 있다.

본 연구에서는 인구유출로 인한 과소화가 광범위하게 일어나고 있는 원격지 과소농촌지역에서의 휴경화에 대한 분석을 하였다. 따라서 또 하나의 한국적 현상인 대도시주변지역에서 나타나는 일시적,투기적 휴경현상에 대한 분석이 이루어져야 설명력이 증가되고 전체적인 휴경화 현상을 설명할 수 있다.

註

- 1) 상주군은 경지율 22.4%, 논 비율 64.5%, 휴경면적 170.6 ha(1.3%), 1981~1991년 간의 년평균 인구감소율 3.4%, 농가인구 감소율 3.5%이고, 사별면은 경지율 43.8%, 논 비율 75.7%로 평야답작지대이고, 휴경면적 2.5 ha(0.24%), 지난 10년간 년평균 인구감소율 3.2%, 1980~1991년 간의 농가인구 감소율 1.9% 이다.

文獻

김기혁 역, 1999, 서유럽의 농업변화, 한울, (Bowler, I. R, 1996, *Agricultural Change in Developed Countries*, Cambridge University Press).

김정호·권택진, 1992, 경지유휴화의 실태와 전망, 농촌경제 제 15권 제3호.

김정호·김태곤·김홍상, 1998, 농지의 효율적 보전 방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원 연구보고 R 382.

대학원 답사반, 1992, 농촌의 휴경 현상에 관한 사례조사: 전북 장수군 한 촌락을 대상으로, 지리 학논총 제20호, 49-62.

박영한, 1995, 대학의 위치가 지역발전에 미치는 영

향 분석, 지리학논총 제 25호, 15, 서울대학교 사회과학대학 지리학과.

성진근, 1994, 한국의 이농 현상에 대한 이해와 대책, 농업과학연구 12-1, 충북대학교

성진근 외 8인, 1998, IMF위기와 한국농업의 도전, 농민신문사.

오홍석, 1980, 한국촌락의 과소 실태와 진흥 방안, 지리학 22호, 59-86.

우종현, 2000, 대도시내 영농조건 불리지역의 농업 경영 특성-대구광역시 본리마을을 사례로-, 한국 지역지리학회지, 6(3), 37-52

윤근섭·송정기, 1994, 과소지역의 형성과 구조특성에 관한 연구-1980~1990년의 전북지역의 사례- 농촌사회 제4집, 21-48, 한국농촌사회학회.

李翰邦, 1991, 농업진흥지역 지정에 따른 농지관리 및 이용에 관한 연구, 269~390, 농어촌진흥공사.

李翰邦, 1999, 농촌의 과소화과정과 휴경지 특성, 부동산학연구, 제5집 제2호, 97~131, 한국부동산 분석학회.

李翰邦, 2000, 過疎農業地域の 休耕化現象에 관한 연구, 서울대학교 대학원 지리학과 박사학위논문.

정기환, 1993, 농가의 성격변천에 관한 연구, 한국 농촌경제연구원 연구보고 296.

정영일, 1995, 농업진흥지역 밖 농지이용의 효율화 방안, 유휴·한계농지의 다목적 활용방안, 39-46, 농어촌진흥공사.

池永正人, 1992, スイスアルプス山村社會的の休閑地問題, 人文地理 第44卷 第3号, 93-112

森本健弘, 1995, 關東地方における不耕作農地の分布と形成要因, 人文地理學研究, 173-186.

筒井一伸, 1999, 中國地方の過疎山村における一地域振興の實態分析, 人文地理 第51卷 第1号, 87-103

Freund, Bodo, 1993, "Sozialbrache- Zur Wirkungsgeschichte eines Begriffs", *Erdkunde* 47, 12-24.

Maier, J. et al., 1977, *Sozialgeographie*, 81-93(J, 마이어; 박영한·안영진 옮김, 1998, 사회지리학-사회공간이론과 지역계획의 기초-, 법문사)

Trevor Wild, 1983, Social fallow and its impact on the rural landscape, Trevor Wild(ed.), *Rural and Urban Change in West Germany*, 202-205.

A Study on the Fallow of Depopulation Area in Rural Korea

—The Case Study of Deoggali, Sangju Gun—

Lee, Han-Bang*

Abstract

Serious depopulation has occurred since the rapid economic growth after 1965~1995. As a result, nowadays most of mountain villages face difficulty in maintaining and managing their settlement, because of the elderly population and the extremely small size of the settlement. Population change is understood as the origin of depopulation problems and the criterion for the depopulation. This study aims to identify the problems of over-depopulation in rural Korea and to classify the patterns and process of fallow and to provide policy alternatives. It consists with the three parts : identifying the problems of over-depopulation, classifying the socio-economic factors of fallow land, analyzing a detailed case study of fallow land in over-depopulation rural area-Sangju Gun and to provide policy alternatives.

The results are summarized as follows:

1) In the study area, the amount of fallow and abandoned cultivated land has increased since 1975. With the increased urbanization, the cause of the increase in fallow and abandoned cultivated-land is the labor shortage of quantity and quality. The underlying reasons for the abandonment of farmland are poor field conditions and the lack of rented farmland.

2) The secondary cause is a relative labor shortage through specialization into intensive horticulture. In the study area, specialization into

pear requires intensive labor input. It has caused a relative labor shortage.

3) The third causes are landowner and the lack of rented farmland due to labor shortage. The declining of agriculture and forestry have caused out-migration and increased non-residents' landowner.

4) The fallow patterns are divided into two types : the less favored farmland fallow type, non-residents' landowner(out-migrator) fallow type.

The significant causes of the increase in fallow and abandoned cultivated land are the labor shortage, intensive farming, less favored farmland conditions, non-residents' landowner. The factors which caused the fallow processes in Korea are socio-economic factors (labor shortage, intensive farming, less favored farmland conditions) and cultural factor(non-residents' landowner, psychological ties between rural areas and urban areas)

Key Words : rural-urban migration, depopulation problems in remote rural areas, fallow, abandoned cultivated land, labor shortage, less favored farmland, non-residents' landowner, psychological ties to homeland

(2001년 7월 31일 접수)

* Lecturer, Department of Social Studies Education, Gyeongsang National University.(hblee57@yahoo.co.kr)