

유휴농지 활용을 위한 정책사업 모델개발

김경찬 · 박창원 · 조석호 · 전영미* · 구승모**

한국농어촌공사 농어촌자원개발원 · *홍성군 · **충남대학교 농업경제학과

Development of Policies and Business Models of Utilizing Idle Farmlands

Kim, Kyoung-Chan · Park, Chang-Won · Cho, Seok-Ho · Jeon, Young-mi* · Koo, Seung-Mo**

Rural Community Resources Development Institute, Korea Rural Community Corporation

**Hong seong-gun*

***Department of Agricultural Economics, Chungnam National University*

ABSTRACT : Self-sufficiency rate of food in South Korea is almost at the lowest level among OECD countries, and the decrease tend of farmland is expected to be continued. In this situation, Korea experienced a rapid change in the international price of grain due to changes in amount of grain production and food weaponization. It also started to reinforce the appropriateness of maintenance of farmland above certain standard. As one of policy means for this situation, this study selected "the use of idle farmland" as a subject, and started to consider the way to suggest the policy projects using idle farmland. The result of this study is summarized as follows. Firstly, this study defined the meaning of idle farmland, and set up the scope of idle farmland needed to this study. Secondly, this study analyzed the domestic major policy projects with prevention function of idle farmland as well as the policy projects related to idle farmland. It also investigated "recycling measures of idle farmland" that is recently promoted in Japan, and deducted the direction for developing a new model. Lastly, It suggested 9 policy project models that are finally able to use idle farmland. Suggested models are designed to access from various directions. This study suggested contents, entity, target and characteristics of projects in order to set up proper directions in promoting policy projects using idle farmland.

Key words : Business Model, Idle Farmland, Policy Project

1. 서론

우리나라 경작지의 면적은 1965년 2,318천ha로 최대치였으며, 그 후 지속적으로 감소하였는데, 1990년에는 2,109천ha, 2012년에는 1,730천ha로 조사되었다. 그리고 농업전망 2014(KREI)에 따르면 2023년에는 1,597천ha로 감소할 것으로 전망되고 있다. 1990년대 이후 유휴농지의 면적은 매년 평균 7,890ha씩 발생하였으며, 유휴농지의 총 면적은 약 200천ha로 추정되고 있다. 이러한 경작지의 감소추세는 2020년도 이후에도 지속될 것으로 예측되고 있으며, 최근 각종 통계데이터와 언론매체 등에서도 “농지감소” 및 “식량자급 위기”라는 표현으로 이러

한 현상에 대하여 경고하고 있다. 그러나 2011년 농림축산식품부는 기존의 2015년 곡물자급률 목표치를 25%에서 30%로 상향조정하였고, 2020년 목표치를 32%로 신규 설정하는 등 식량자급률 향상에 대한 강한 의지를 보이고 있으며, 다양한 방면으로 이러한 목표를 달성하기 위하여 노력하고 있다.

정부의 정책과 관련하여 식량자급률을 높이기 위해서는 크게 두 가지 관점으로 접근할 수 있는데, 첫째는 농지의 생산성을 높이는 방안이고, 둘째는 농지의 절대치를 증가시키는 방안이다. 이 연구의 대상인 유휴농지에 대한 고민은 두 번째 관점인 농지의 절대치를 증가시키고자 하는 방향에서 시작되었으며, 현재 농지가 지속적으로 감소하는 상황에서 쓰이지 않는 농지를 잘 활용할 수 있도록 하는 방법을 고민할 필요가 있다는 관점에서 시작되었다.

Corresponding author. Koo, Seung-Mo

Tel : 042-821-6749

E-mail : koosm@cnu.ac.kr

먼저 유휴농지가 어느 정도 이상의 규모가 된다고 가정하면 유휴농지의 농업적 활용은 식량자급률 향상에 기여하기 위한 하나의 정책적 수단이 될 수 있으며, 그 활용방향에 따라 한국의 농업경쟁력 강화, 농가소득 증대 등에도 기여할 수 있다. 유휴농지의 활용, 개발, 관리 등은 농촌공간의 관리, 합리적인 국토의 관리 등 새로운 공간가치 창출을 위해서 중앙정부 차원에서 집중 관리할 필요가 있으며, 유휴농지 활용 및 관리에 있어 보다 근본적인 정책과 적극적인 사업 추진이 절실한 시기이다. 현재 유휴농지 증가방지와 관련하여 ‘대리경작자지정제도’ 등 정부차원에서 간접적인 정책사업이 추진되고 있으나 유휴농지를 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 데에는 한계가 크고 실효성이 적어 좀 더 “적극적인 정책 및 사업”이 필요하다.

기존의 유휴농지 관련 연구를 살펴보면, 최재혁 등(2005)은 유휴농지의 계획적 관리를 위해 유휴농지의 전면적인 일제조사 실시의 필요성을 제시하였으며, 박석두 등(2005)은 유휴농지 정책은 복합적인 정책이어야 하고 또한 지방자치단체가 지역 실정에 적합한 정책을 수립·시행하고 중앙정부가 행정·재정적으로 뒷받침하는 농지 정책의 관점이 아닌 농촌지역정책의 시각에서 도출해야 한다고 역설하였다. 김수석 등(2007)은 유휴농지화 방지 방안과 유휴농지 활용방안으로 나누어 안을 제시하였는데, 활용방안에서는 영농환경 개선과 대체에너지 작물재배, 그리고 지역별 상황에 맞는 지자체의 역할 등을 강조하였다. 한국농촌공사(2008)에서도 국내외의 다양한 유휴농지 사례를 제시하면서 유휴농지 전체조사가 필요하다고 주장하였고, 한국농어촌공사(2009)에서는 유휴농지 활용을 위한 정책사업 모델로서 받기반정비사업 형태의 모델 등을 제시하였다. 이들 대부분의 연구에서 유휴농지의 활용을 위해 정책방향을 제시하면서 추가적으로 다양한 조건의 유휴농지에 적용할 만한 세부적인 정책사업 모델 개발 등의 구체적인 연구가 이루어져야 할 것으로 제언하고 있다.

이러한 측면에서 본 연구에서는 국내외 유휴농지 정

책사례를 고찰하고 이를 바탕으로 유휴농지를 농업적으로 활용할 수 있도록 다양한 정책사업 모델을 개발하고자 한다. 다만 농업적으로 활용이 불가하다 판단되는 농지의 적절한 활용을 위해 비농업적인 활용모델 또한 제시하였다. 그리고 개발된 정책사업의 모델별 장단점을 비교·분석하고 모델별 적용대상을 설정하여, 국가 및 지자체, 공공기관 등 관련기관이 유휴농지를 여건에 맞게 정책적으로 활용할 수 있는 기반을 마련하고자 한다.

II. 유휴농지 현황 및 개념정의

1. 국내 유휴농지 현황

현재 국내에서는 유휴농지에 관한 정확한 통계자료가 존재하지 않는다. 그나마 유휴농지의 규모를 파악할 수 있는 수단은 통계청의 경지면적조사¹⁾에서 매년 발생량의 표본조사를 통해 추정된 유휴농지(경지면적조사에서는 유휴지란 용어를 사용)가 유일하다 할 수 있는데, 유휴농지의 매년 발생량 추정치는 Table 1와 같다.

Table 1의 자료로는 현재 어느 정도 규모의 유휴농지가 국내에 존재하고 있는지 파악이 어렵다. 박석두 등(2005)에 의하면 1975~1989년 기간 동안 발생한 유휴농지 면적이 4만~5만ha에 이를 것으로 추정하고 있다. 김수석 등(2007)은 1990년부터 2006년까지 매년 조사된 유휴농지 면적의 총 누계(12.7만ha)로 현재 유휴농지의 면적을 추정하고 있는데, 이러한 방법으로는 2011년까지 15.8만ha로 추산된다. 따라서 1975~2011년 기간 발생한 유휴농지의 총 누계면적은 약 20만ha로 추정할 수 있다. 그러나 추정된 유휴농지 중 일부는 개간하여 다시 농사를 짓는 경우, 농지가 아닌 다른 용도로 활용된 경우 등 다양한 경우의 수가 존재하기 때문에 정확한 유휴농지의 규모를 파악하기 위해서는 유휴농지의 전수조사가 필요하다고 사료된다.

Table 1. 연도별 유휴농지 발생면적 (단위 : ha)

연도별	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
유휴농지	3,515	5,660	7,424	9,208	10,047	17,881	20,303	9,727	8,344	5,329	4,734
논	861	1,525	2,488	3,286	4,062	12,267	6,554	2,761	1,843	1,119	880
밭	2,654	4,135	4,936	5,922	5,985	5,614	13,749	6,966	6,501	4,210	3,854
연도별	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
유휴농지	4,766	4,031	4,406	4,209	3,068	4,462	6,127	10,037	14,984	10,138	7,410
논	793	681	828	891	905	985	1,484	2,642	4,184	2,302	1,338
밭	3,973	3,350	3,578	3,318	2,163	3,477	4,643	7,395	10,800	7,836	6,072

자료 : 2008년 경지면적통계, 경지면적 조사결과(2009~2011), 통계청

2. 유휴농지 관련 개념정의

유휴농지와 관련된 용어는 매우 다양하며, 그 개념도 사용하는 법률과 통계자료, 연구보고서 등에서 각각 다

르게 정의되고 있다. 그 세부 내용들을 정리하면 Table 2 와 같다.

Table 2 유휴농지 관련 개념정의 종합

구분	법제 및 문헌	내용
유휴농지	농지법	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농작물 경작이나 다년생식물 재배에 이용되지 아니하는 농지로서 다음의 사항에 해당하지 않는 농지라 정의하고 있다. 1. 지력의 증진이나 토양의 개량·보존을 위하여 필요한 기간 동안 휴경하는 농지 2. 연작으로 인하여 피해가 예상되는 작목의 경작 또는 재배 전후에 지력의 증진 또는 회복을 위하여 필요한 기간 동안 휴경하는 농지 3. 농지전용허가를 받거나 농지전용협의를 거친 농지 4. 농지전용신고를 한 농지 5. 농지의 타용도 일시사용허가를 받거나 협의를 거친 농지
	국토연구원 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업경영을 유지할 만큼의 수익이 발생하지 않아 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 이용되지 않는 농지 중 우량 농지가 아닌 농지
	한국농촌공사 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영농조건 불량, 노동력 부족, 부재지주 소유, 기타 사유로 2년 이상 계속 경작을 포기한 농지 1. 농지의 형태를 상실하고 타 용도로 이용되지 않은 상태로 앞으로 농지로 이용할 경우 개간에 준하는 작업이 필요한 농지 2. 농지 내에 수렁이 있거나 역새풀, 나무가 자라는 등 농기계 및 역축을 사용하여 경작하기 어려운 농지
유휴지	국토이용관리법 (2002 폐지)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 토지 취득 후 2년 이상 방치되어 있는 토지, ■ 토지의 이용에 관한 계획상 개발을 특히 촉진할 필요가 있는 토지, 1. 도시계획구역에서 1,000㎡ (읍·면 도시계획구역은 1,200㎡), 2. 시가화조정지구내에서는 800㎡(인구 50만 이상의 시는 1,000㎡), 3. 이상의 구역 외에서는 1,500㎡, 농지는 1,000㎡, 임야는 1만 3200㎡ (경사 30° 이상의 임야는 3만㎡) 이상의 면적을 가진 토지 ■ 토지가 본래의 용도에 쓰이지 않고 있는 토지, ■ 토지의 이용이 주변 유사용도에 비하여 현저히 뒤떨어진 토지, ■ 도시 구역 내의 건축가능지로서 지상정착물의 면적이 건축가능 최대 면적의 1/7에 미달하는 경우
	경지면적 통계 (통계청)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2년 이상 계속 경작을 포기한 경지 중 경지로서의 형태를 상실하고 타 용도로 이용되지 않은 상태로서 앞으로 경지로 이용하기 어려울 것으로 판단되는 면적으로 정의
한계농지	농어촌정비법	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업진흥지역 밖의 농지 중에서 영농 조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지로서 1. 최상단부에서 최하단부까지의 평균 경사율이 15% 이상이거나 집단화된 농지의 규모가 2만㎡ 미만인 농지 2. 「광업법」에 따른 광업권의 존속기간이 끝났거나 광업권이 취소된 광구의 인근 지역 농지로서 토양 오염 등으로 인하여 농업 목적으로 사용하기에 부적당한 농지
영농여건 불리농지	농지법	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업진흥지역 밖의 농지 중 최상단부부터 최하단부까지의 평균 경사율이 15% 이상인 농지로서 다음의 요건을 모두 갖춘 농지 중 시장군수가 조사하여 고시한 농지 1. 시·군의 읍·면 지역의 농지 2. 집단화된 농지의 규모가 2만㎡ 미만인 농지 3. 시장·군수가 다음 각 목의 사항을 고려하여 영농 여건이 불리하고 생산성이 낮다고 인정하는 농지일 것 가. 농업용수·농로 등 농업생산기반의 정비 정도 나. 농기계의 이용 및 접근 가능성 다. 통상적인 영농 관행
조건불리지역	농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경사율이 22%이하이면서, 경사도 14% 이상의 농지가 50%가 넘는 법정리 ■ 제주도를 포함한 도서지역의 경우는 읍면단위의 모든 법정리 ※ 직접지불제 대상 농지는 조건 불리지역 내 밭과 초지에 한정
유휴토지	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「농어촌정비법」 제2조제17호에 따른 한계농지 ■ 2년 이상 해당 토지 본래의 용도에 사용하고 있지 아니하는 토지 ■ 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제67조에 따른 지목이 전·답·과수원·목장용지 또는 잡종지로서 토지소유자가 산림으로 전환하려는 토지
휴경농지	농지이용실태조사	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조사대상 기간 동안 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배한 사실이 없는 농지
	한국농촌공사 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농지로서 형태를 갖추고 있으면서 농작물 재배가 가능함에도 1년 동안 (당해 연도) 농작물을 재배한 사실이 없고 영농조건 불량, 노동력 부족, 부재지주 소유, 기타 사유로 농작물을 재배하지 않고 있는 농지
경작방기지 (耕作放棄地)	일본농림업센서스	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조사일 이전 1년 이상 식부되지 않고 앞으로 수년 안에 다시 경작할 의지가 없는 농지

Table 2에서 제시된 유휴농지 관련 개념들에 대해 영농조건불리를 x, 휴경기간을 y로 설정한 xy좌표에 표시하였다. 각각의 개념은 Figure 1의 왼쪽 그림과 같이 분포됨을 알 수 있다. 여기서 유휴화의 상황을 파악할 수 없는 한계농지 및 영농여건불리농지, 그리고 농지가 아닌 지목이 포함될 수 있는 유휴토지를 제외하면 Figure 1의 오른쪽 그림이 남게 된다. 본 연구는 농지의 절대치를 증가시키기 위한 관점에서 농지로 활용가능한 Figure 1의 오른쪽 그림에 포함된 내용을 대상으로 하며, 유휴농지 개념을 지목상 농지(전, 답, 과)로서 지력회복 등의 농업적 목적으로 휴경하는 농지가 아닌 영농조건 불량, 노동력 부족, 부채지주 소유 등의 사유로 농작물 경작이 나 다년생식물을 재배하지 않는 농지로 정의하였다.

III. 유휴농지 관련 국내외 정책사업 및 제도 분석

1. 유휴농지 관련 정책사업 및 제도

국내에서 유휴농지를 직접적인 대상으로 하는 사업은 대리경작자 지정제도가 유일하다. 대리경작자 지정제도는 유휴농지를 직접 대상으로 하는 사업으로 농지법 제20조에 근거하고 있으며, 농작물 경작이나 다년생식물 재배에 이용되지 아니하는 농지 등의 유휴농지에 대하여 시장·군수·구청장이 그 농지의 소유권자나 임차권자를 대신하여 농작물을 경작할 자(대리경작자)를 직권으로 지정하거나 유휴농지를 경작하려는 자의 신청을 받아 대리경작자를 지정할 수 있는 제도이다. 대리경작의 기간은 별도로 정하지 아니하면 3년으로 하며, 토지사용료는 수확량의 100분의 10이고, 토지소유자가 토지사용료

수령을 거부하거나 지급이 곤란한 경우에는 토지사용료를 공탁할 수 있다. 그동안 유휴농지 대리경작자는 그 자격이 엄격히 제한되어 대리경작제도가 있어도 제대로 이용되지 못하는 문제가 있었지만, 2013년 12월 공포·시행된 농지법 개정안에서는 일정한 결격사유가 없는 농업인은 누구나 관내 유휴농지의 대리경작자로 지정받을 수 있게 되어, 최근 증가하는 귀농·귀촌인 들도 결격사유가 없으면 유휴농지의 대리경작자로 지정될 수 있게 되었다.

2. 유휴농지화 방지 기능을 갖는 직불제도

유휴농지화 방지 기능을 갖는 직불제도는 쌀소득보전 등직접지불제, 조건불리지역직접지불제 및 경관보전직접지불제 등이 있다. 쌀소득보전등직접지불제는 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 제3조에 따라 농업인 등에게 직접지불금을 지급함으로써 DDA협상 이후 쌀 시장개방 확대 등으로 인하여 쌀 가격이 하락하는 경우에 쌀생산 농가의 소득을 보전하기 위한 제도이며, 고정직접지불금, 변동직접지불금 등 두 종류로 구분된다. 이 제도를 통한 정부의 정책목표는 쌀소득등보전직접지불금을 지원하여 쌀 생산농가의 실질수입을 정부가 정한 목표가격의 97.5% 이상 유지하는데 있다.

조건불리지역직접지불제는 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 대한 지원을 통해 농업인의 소득보전 및 지역 활성화를 도모하기 위해 도입된 제도이다. 근거법령으로는 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조 제2항 제5호, 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제39조 제3항 제4호, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제40조, WTO 농업협정문 부속서 2의 13(지역지원계획에 따른 지불), 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제4장 등이다.

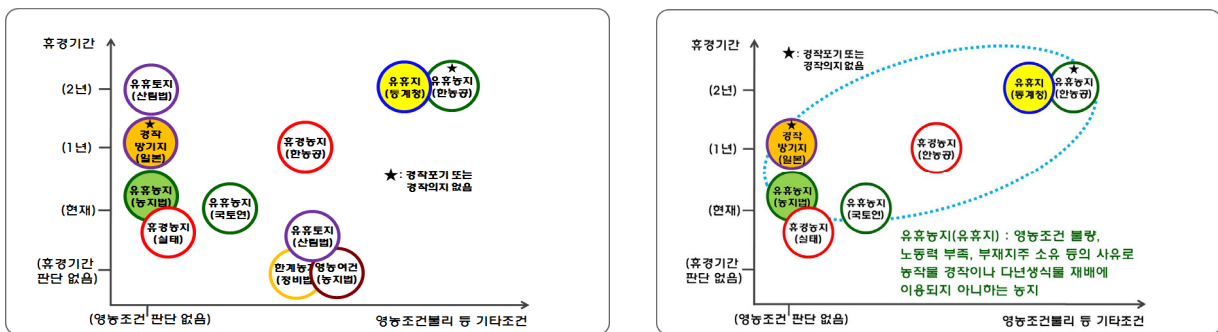


Figure 1. 휴경기간과 영농조건에 따른 유휴농지 개념 위치도

조건불리지역직접지불제의 정책목표는 조건불리지역에 대한 직불금 지원을 통해 농업의 공익적 기능 유지, 해당 지역 공동화 예방 등 지역활성화를 유지하는 것이다. 사업대상 지역은 농업생산성 및 정주여건이 불리한 지역으로서 농림축산식품부장관이 경지율 및 경지경사도 등을 고려하여 선정한 지역으로 육지지역은 읍·면지역 중 경지율 22% 이하이고, 경지경사도 14%이상 농지면적이 50% 이상인 법정리이며, 도서지역(제주도 포함)은 읍·면지역 모든 법정리(경지율 및 경사도와 관계없음)이다. 지원 재원은 농어촌구조개선특별회계이며, 지원기준은 국고 80%, 지방비 20%이다. 지급단가는 논·밭·원 50원/m², 초지 25원/m²이며, 공부상 전·답·과수원을 방목용 초지로 활용할 경우 m²당 25원을 지급한다. 농가당 지원 하한면적은 0.1ha 이상이다.

경관보전직접지불제는 지역별 특색 있는 작물 재배와 마을경관보전활동을 통해 농어촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계함으로써 지역경제의 활성화를 도모하기 위한 제도이다. 근거법령으로는 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제30조, 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제44조, 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조 제2항, 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제5장(경관보전직접지불제) 등이다. 대상작물은 경관을 형성·유지·개선하기 위한 작물에 한한다. 상품 생산을 목적으로 하는 작물은 제외되며, 식용·약용·조사료용도 대상작물에서 제외된다. 다만, 대상 작물간의 혼파나 사이재배, 여러 작물로 구성된 단지 조성은 가능하며, 대상 작물 이외의 작물(초화류)도 사업목적에 맞는 경우 승인을 받은 후 재배가 가능하다. 그리고 이 외에도 유휴농지화 방지 기능을 갖는 직불제도는 발농업직접지불제, 친환경농업직접지불제 등이 존재한다.

3. 농지은행 관련사업

한국농어촌공사에서 추진하는 농지은행사업은 기본적으로 휴경화 및 유휴농지화를 방지하는 기능을 갖는 사업으로 비농업인의 농지를 공사가 매입하여 매도하는 농지매매사업, 농지를 공사가 임차하여 전업농가 등에 임차하는 농지임대차사업, 임대 위탁받은 농지를 전업농 등에게 임대함으로써 농지의 효율적 이용과 안정적 관리를 도모하는 농지임대수탁사업 등 다양한 사업이 포함된다.

특히, 유휴농지 활용 정책사업 모델개발에 활용할 농지임대수탁사업은 임대 위탁받은 농지를 전업농 등에게 임대함으로써 농지의 효율적 이용과 안정적 관리를 도모하고 전업농 등의 영농규모화촉진 및 소득증대에 기여하는 사업으로서, 임대인은 안심하고 농지를 위탁하며, 임차인은 장기계약으로 안정적인 영농이 가능토록 한다. 근거법령으로는 「농지법」 제7조(농지 소유 상한) 및 제23조(농지의 임대차 또는 사용대차), 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제24조의4(농지의 임대 등의 수탁) 등이 있다. 사업추진체계는 농지소유자가 임대위탁을 한국농어촌공사에 신청하면 공사는 현지조사와 공고 등을 거쳐 임차인을 선정한다. 임차인이 선정되면 위탁자와 공사 간에는 임대수위탁계약을 하고, 공사와 임차인간에는 임대차계약을 체결한다. 임대위탁 대상농지는 실제 농업경영에 이용되고 있는 전·답·과수원 등 농지로서 농지법 시행일(1996.1.1)이후 취득한 개인 소유농지, 농지법 시행일 이전에 취득한 개인 또는 법인 등의 소유농지, 한국토지주택공사가 취득한 농지 등이며, 위탁농지에 부속한 농업용 시설(고정식온실·버섯 재배사·비닐하우스 등)도 사업 대상에 해당된다. 농지임대수탁사업의 개요는 Table 3과 같다.

Table 3. 농지임대수탁사업 개요

	농지공급자	대상농지	지 목	이용방식	용도지역	지원대상
농지임대수탁사업	•모든 농지소유자	•당장 자경 불가능한(도시거주자)농지 포함	•논, 밭, 과수원	•임대 - 5년 단위 재계약 - 공사는 수수료 수취	•제한 없음 - 도시지역내 주·상·공지역/개발 용도로 지정된 농지 등 제외	•쌀전업농 •일반 농업인
	정책배경 •효율적인 농지이용 •농업구조개선 •농지시장의 불안정 대응	정책목표 •관행적 임대차를 제도권으로 흡수 •체계적 임대차관리	근 거 법 •농지법 제6조, 7조, 제23조 •한국농어촌공사및농지관리기금법 제10조, 제24조의4		재 원 •비에산사업	사업특징 •8년이상 임대위탁시 양도소득세 절세효과

출처 : 한국농어촌공사(2013)

4. 농업생산기반정비사업

농업생산기반정비사업 중 개간사업은 직접적으로 유휴농지를 농지로 활용하게 할 수 있는 사업이며, 이 밖에 경지정리사업, 배수개선사업, 농촌용수개발사업, 수리시설개보수사업 등 대부분의 농업생산기반정비사업이 농지의 유휴화 및 유휴농지화를 방지할 수 있는 사업이라 할 수 있다. 현재 논보다 밭의 유휴농지화 비율이 큰 상황에서 밭기반정비사업은 유휴농지화를 방지할 수 있는 기능이 가장 큰 사업이라 할 수 있는데, 이 사업은 채소, 과수, 화훼, 특용작물 등 주산단지 및 집단화된 밭을 대상으로 용수개발, 농로개설, 경지정리 등 생산기반을 구축하는 사업이다. 여기에는 용수개발, 농로개설, 밭 경지정리 중 단일공종 사업으로 진행되는 단순정비형, 2개의 공종을 동시에 시행하는 복합정비형, 그리고 3개의 공종을 모두 시행하는 종합정비형 등 3가지 유형이 있다. 이 사업은 2009년 이전에 농특 및 균특회계로 진행되다가 2010년 이후 광특회계 포괄보조사업으로 변경되면서 전국적으로 그 사업시행의 수가 줄어들고 있는 실정이다.

5. 일본의 유휴농지 관련 제도

가. 중산간지역등직접지불제

일본의 ‘중산간지역등직접지불제’는 경작방기(유휴농지) 증가 등에 의해 농촌마을 기능의 저하가 특히 염려스러운 중산간지역²⁾에 농업생산기능의 유지를 지원하고 또한 다원적 기능을 유지한다는 관점에서 시작되었다. 중산간지역등직접지불제는 EU의 조건불리지역을 차용하여 2000년부터 실시하고 있는 농림수산성의 교부금 시책으로서, 국내 조건불리지역직접지불제의 모델이 되

기도 한 제도이다. 일본은 중산간지역등직접지불제를 통해 중산간지역의 다원적 기능인 농업생산활동, 국토의 보전, 수자원의 함양, 농촌다운 경관형성을 확보하고자 하였으며, 마을협정과 개별협정에 기초하여 농업생산활동이나 다면적 기능을 증진하는 활동을 수행하는 경우에 경지종류(논, 밭, 초지, 채초방목지)에 따라 10a당 일정한 보조금을 지불하고 있다.







교부금의 교부 대상이 되는 지역은 “특정 농산촌 지역의 농림업 등의 활성화를 위한 기반정비 촉진에 관한 법률(1993년)”의 규정에 공시된 “특정농산촌지역”, “산촌진흥법(1965년)”의 규정에 따라 지정된 “진흥산촌지역”, “과소 지역 자립 촉진 특별 조치 법(2000년)”의 규정에 따라 공시된 “과소지역”, “반도 진흥법”의 규정에 따라 지정된 “반도진흥대책실시지역”, “이도 진흥법(1953년)”의 규정에 따라 지정된 “낙도진흥대책실시지역”, “오키나와 진흥 특별 조치법(2002년)”에 규정하는 “오키나와”, “아마미 군도 진흥 개발 특별 조치법(1954년)”에 규정하는 “아마미군도”, “오가사와라 제도 진흥 개발 특별 조치법(1969년)”에 규정된 “오가사와라 제도”, 그리고 마지막으로 지역의 실태에 따라 도도부현 지사가 지정하는 자연·경제적·사회적 조건이 불리한 지역인 “특인지역” 등 9개의 종류로 구분된다. 대상농지는 위의 9개 지역에 존재하는 “농업진흥지역의 정비에 관한 법률”에서 정하는 농용지구역 중 1ha 이상의 면적을 가지는 집단화된 농지가 대상이며, 경사도, 초지비율 등 일정기준을 충족하여야 한다. 특히 중산간지역등직접지불제에서는 경작방기지에 대한 취급방안에 대해서 제시하고 있는데, 마을협정 및 개별협정에 따라서 경작방기지를 농지로 복구하거나 산림화 할 경우 해당 경작방기지도 대상농지에 포함되어 교부금의 대상이 될 수 있다. 교부금의 대상자

Table 4. 주요 협정내용(농업생산활동 등으로 추진해야 할 사항)

분 류		구체적 행위
(필수 사항) 농업 생산 활동 등	경작 포기 방지 등의 활동	적절한 농업 생산 활동을 통한 경작 포기의 방지, 경작 포기 지의 복구 및 축산적인 이용, 고령 농가·이농의 농지의 임차권 설정, 법면 보호 및 개수, 임지화 등
	수로, 농도 등 관리 활동	적절한 시설의 관리·보수 (진흥 올리고 풀베기 등)
(선택적 필수 사항) 다면적 기능을 개량하는 활동	국토 보전 기능을 강화하기 위한 노력	토양 流亡을 배려한 영농 실시, 농지와 일체가 된 주변 임지 관리 등
	보전 휴양 기능을 강화 노력	경관 작물의 재배, 시민 농원 체험 농장 설치, 계단식 오너 제도, 그린 투어리즘
	자연 생태계의 보전에 이바지하기 노력	어류·곤충류의 보호 (비오토프의 확보), 조류의 먹이 확보, 조방적인 축산 환경 보전에 기여하는 활동

출처 : 農林水産省(2012) 中山間地域等直接支払交付金実施要領

Table 5. 필지별 농지상황 구별 예

	인력으로 풀베기 등을 실시하여 즉시 경작 가능	농업용 기계 풀베기 등을 실시하여 즉시 경작 가능	집단적으로 정리된 농지 사이에 존재하는 경작방기지
녹색 (즉시활용 가능)			
황색 (복원후 활용 가능)	구획이 협소하므로, 구획 정리 등이 필요	배수 조건이 나빠 암거 배수 등의 정비 필요	집단적으로 정리된 농지 사이에 존재하는 경작방기지
			
적색 (농지로 활용 불가)	황무지화, 표토유실 및 암석노출.	경작을 재개하기 위해서는 개간에 필적하는 정비 필요.	주위의 상황 상 복원하여도 다시 산림화 가능성이 큼.
			

사진출처 : 農林水産省(2012) 耕作放棄地全体調査の実施について

는 마을협정에 따라 5년 이상 계속하여 농업생산활동을 실시한 농업인과 개별협정에 따라 5년 이상 계속하여 농업생산활동을 실시한 것으로 인정받은 농업인 및 이에 준하는 자로 하고 있다.

나. 경작방기지재생이용대책

일본이 경작방기지 재생 이용대책을 수립한 이유는 2000년대 중후반 세계 식량시장의 불안정화가 주요 원인이 되었다. 특히 밀, 옥수수, 콩의 국제가격이 2006년 가을 무렵부터 가파르게 상승하였고, 각각 2008년에는 사상 최고치를 갱신하였다. 이러한 이유는 중국이나 인도 등의 개발도상국의 경제발전으로 인한 식료 수요의 증대, 지구 규모의 기후변화의 영향 등 다양한 요인들이 그 원인으로 분석되는데, 일본정부는 세계 식량수급 정세 변화에 대응하기 위해 자국의 식량공급능력의 강화 대책을 진지하게 검토하였으며, 그 대책의 일환으로 경작방기지 재생 이용대책 사업을 계획하게 되었다.

일본은 경작방기지 재생 이용대책 사업을 추진하기

위하여 2008년부터 경작방기지 전체조사를 시작하였는데, 조사 시기는 매년 1월 1일에서 12월 31일까지이며 시정촌 및 농업위원회가 토지개량구³⁾의 임직원, 농업협동조합⁴⁾ 직원, 농업공제조합⁵⁾의 손해 평가원 등의 도움을 받아 조사를 실시하고 있다. 그리고 국가 및 도도부현은 전국농업회의소 및 도도부현 농업회의소와 연계하여 관련자료 및 정보를 조사자에게 제공하는 등의 협력 활동을 수행한다. 시정촌 및 농업위원회의 현지조사자는 전년도 경작방기지 전체조사에서 작성한 도면 등 조사대상 농지의 위치를 파악하기 위한 지도와 현지 확인 시 농지의 지면을 확인할 수 있는 지적도 등을 소지하여 현장을 확인하고 필지별 농지의 상황에 따라 녹색, 황색 및 적색으로 도면에 기재하여 구별한다.

조사를 통해 녹색 또는 황색으로 파악된 경작방기지에 대해 시정촌·농업위원회가 활용계획을 수립하게 된다. 시정촌·농업위원회는 녹색 또는 황색으로 파악된 경작방기지에 대해서 그 소유권을 가지고 있거나 소유권에 따로 사용 및 수익을 하는 자(이하 소유권자등)의 경

작재개 의사가 있는지를 먼저 파악한다. 그리고 재개 의사가 있을 경우 도입작물을 결정하고 경작방기지의 상황에 따라 기반정비를 실시하여 영농을 재개하게 된다. 하지만 소유권자등이 경작재개 의사가 없을 경우에는 규모 확대를 지향하는 지역 농업인이나 집락 영농인, 농업진출 의향이 있는 NPO 법인, 농업협동조합, 지방회사, 그리고 조사료 생산을 할 축산농가 또는 축산농가와 함께 조사료 생산을 하는 자 등을 통해 영농을 재개하도록 할 수 있다. 이러한 활용계획 수립의 흐름은 Figure 2와 같다.

경작방기지 재생이용 교부금 지급은 크게 재생이용활동(임대 등에 의한 경작방기지를 재생·이용하는 활동)과 시설 등 보완정비로 나눌 수 있다. 재생작업에 의한 보조금은 경작방기지 황폐의 정도가 크고 중장비 등을 이용해 재생작업을 실시하는 경우에 지급되는데, 황폐정도에 따라 10a당 3만엔에서 5만엔까지 지급된다. 재생이용활동에 대한 교부금을 받기 위해서는 임차권·사용대차권의 설정·이전, 소유권의 이전, 농작업 수위탁 등에 의해 경작자를 확보한 농지의 재생작업(일정 이상의 노력과 비용을 필요로 하는 것)이 대상이 된다. 그리고 토양개량활동으로서 비료, 유기질자재의 투입, 녹비작물의 재배 등에 지급되며, 최대 2년간 10a당 2.5만엔이 지급된다. 게다가 영농정착에 대한 교부금으로서 정착 첫해에만 10a당 2.5만엔이 지급된다. 여기서 토양개량과 영농정착에 관한 교부금은 해당 토지 소유자가 영농을 재개한 경우에도 지원 대상이 된다. 그 밖에 농업법인 등에서

실시하는 실전연수와 취농연수, 그리고 경영상담·지도, 실험장의 설치·운영, 마케팅 리서치, 가공품 시범제작, 시험 판매 등에 대해서도 일정의 교부금을 지원하게 된다. 마지막으로 시설 등 보완정비 활동에 의한 교부금은 해당 금액에 2분의 1까지 지원되는데, 시설 등 보완정비 활동은 용배수 시설, 야생동물 피해 방지시설, 직관장·가공시설, 시민농원, 농업용 기계, 농업용 시설 등의 정비가 포함된다. 이러한 보조금은 중앙정부로부터 도도부현 및 시정촌으로 교부되는데 그 흐름은 Figure 3과 같다.

6. EU의 농업환경프로그램

모든 유휴농지가 농업적으로 활용될 수는 없을 것이다. 유휴농지를 농업적으로 활용하는 것이 물리적으로 불가능하거나 비농업적으로 활용하는 것이 더 이로운 경우가 다수 존재할 것으로 사료된다. 이러한 유휴농지에 대한 활용방안 제시도 중요한 과제라 판단되며, 이를 위해 EU 농업환경프로그램 사례를 제시하고자 한다.

EU 농업환경프로그램은 농업인들이 농지의 환경을 보호하고 개선하는 행위를 촉진하는데 그 목적이 있다. 이는 경작 활동을 넘어선 것으로 농업환경보전을 통한 공익적인 서비스의 제공에 대한 보상차원에서 추진하는 것이며, 개별 농업인들은 정부기관과 자신들이 준수하는 농업환경보전의 수준에 대해서 계약을 하고, 그로 인한 소득의 손실이나 추가적인 비용을 보상받게 된다. 농업

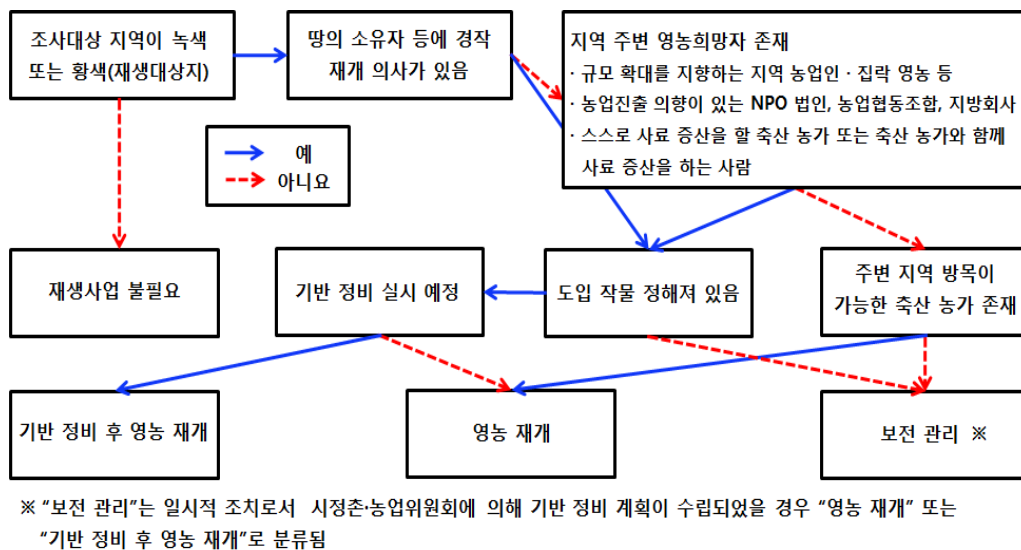


Figure 2. 경작방기지 활용계획 수립 흐름도

출처 : 農林水産省(2012) 耕作放棄地再生利用対策の概要

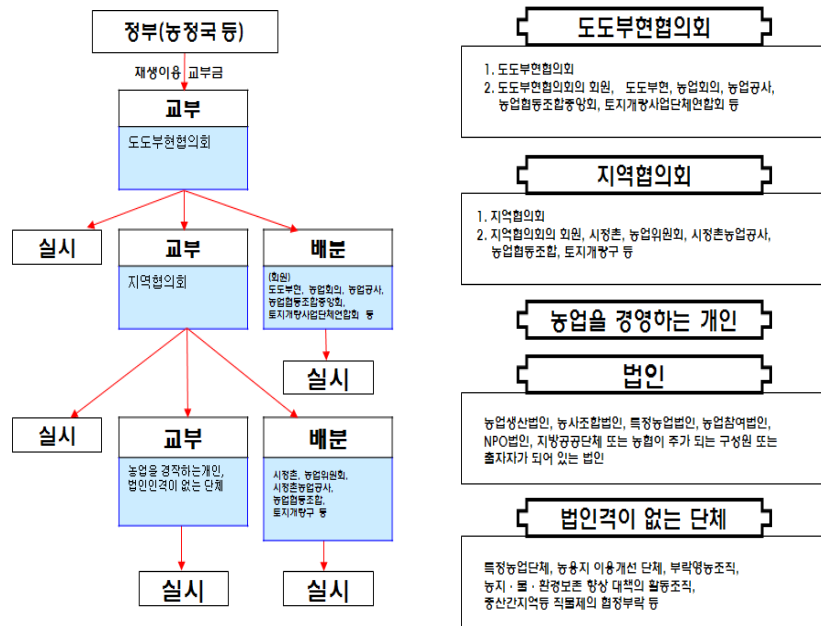


Figure 3. 교부금 지원의 흐름 및 조직주체

출처 : 農林水産省(2012) 耕作放棄地再生利用対策の概要

적으로 활용하는 경우에는 비료 등 투입제 감소, 유기농업, 가축의 방목, 초지화, 경관작물, 수자원 보전을 위한 물 사용 감소 등의 프로그램이 있으며, 비농업적으로 활용하는 농지의 경우 환경적인 목적을 이유로 휴경을 진행하거나, 농지 및 산림을 이용하여 조류 등 동식물의 서식지를 제공한다. 그리고 환경적인 이익이 있는 곳에 일반대중이 접근하도록 허용하는 프로그램 등도 진행된다(송남근 2012).

IV. 유휴농지 활용 정책사업 모델

1. 정책사업 모델개발

첫 번째 모델은 가칭 “유휴농지 재개발사업”이라는 명칭의 적극적인 정책사업으로 설계하였다. 모델의 추진 방안은 유휴농지 소유자가 경작하기는 어렵고 농지를 팔려고 하지만 매수자를 찾을 수 없는 경우 한국농어촌공사 농지은행에서 농지기금을 활용해 농지 소유자로부터 유휴농지를 매입하여 영농에 유리한 조건으로 정비한 후 필요한 희망자에게 농지를 임대, 매각하는 방법으로 진행된다. 유휴농지의 경우 임대·수탁사업을 통해 위탁자와 수탁자를 연결시켜주는 게 효율적이지만 산재된 유휴농지의 특성상 쉽지 않다. 또한 소규모라서 활용상 많

은 제약이 따르므로 이런 경우에는 효율적 이용차원에서 “농지관리기금”을 활용하여 유휴농지를 규모화 시킬 필요가 있다. 지역에 산재된 곡간답, 소규모 밭 등의 유휴농지와 인근 산지 등을 매입 후 재개발하여 귀농·귀촌자, 전업농, 농업법인 등에게 임대·분양함으로써 유휴농지 방치로 인해 발생하는 다양한 문제의 해결에 기여할 수 있다. 사업추진은 농지의 정비와 활용에 초점을 두어 환적식, 기금식, 절충식 등 3가지 방식으로 진행할 수 있으며, 그 내용은 Table 6과 같다.

농지의 유휴화 방지효과가 가장 큰 농업생산기반정비사업인 발기반정비사업을 변형해서 새로운 사업을 추진할 수도 있다. 사업모델명은 가칭 “유휴농지 정비사업” 모델로서 사업목적은 유휴농지가 포함된 논, 밭을 대상으로 생산기반을 정비하여 농업 생산성 향상과 농산물 품질제고 등을 통해 농업인의 소득증대에 기여함은 물론, 생산기반정비와 연계된 농업경영체를 함께 육성함으로 설정한다. 그리고 지역의 특성을 감안하여 농어촌활성화와 연계된 사업을 포함시킬 필요가 있으며, 사업의 재원은 사업의 적극적인 추진을 위해 농특회계 또는 FTA기금으로 하는 것이 바람직하다. 다만 재원을 FTA기금으로 활용할 경우 자유무역협정 내용 및 동기금의 성격과 부합하는지 추가 검토가 필요할 것으로 사료된다. 지원대상은 유휴농지를 포함한 논, 밭 등의 농지,

Table 6. 사업추진방식

구 분	주 요 내 용
환지식	토지소유자들의 소유권을 일괄적으로 회수하여 사업추진 후 원소유자에게 환지하는 방식
기금식	유휴농지 개발 사업에 편입된 토지를 매수하여 사업추진하고, 조성된 토지를 농지은행에서 관리
절충식	유휴농지 개발 사업에 편입된 토지를 매수하여 사업추진하고, 토지 중 일부는 지역주민에게 환지하고, 일부 토지는 농지은행에서 관리

5ha 이상 농지가 집단화된 지역이며, 논·밭의 경우 원예작물 등을 재배할 경우에 포함이 가능하도록 할 수 있다.

일반농산어촌개발사업으로 추진하는 신규마을조성사업에 유휴농지를 활용한 받기반정비사업을 함께 추진하여 농지를 제공해주는 가칭 “생산여건을 겸비한 신규마을조성사업” 모델을 제시할 수 있다. 이 모델사업의 목적은 유휴농지를 이용하여 신규마을을 조성하고 생산기반정비를 통하여 유휴농지의 활용도를 높이는 데 있는데, 유휴농지를 지역특성에 맞는 마을조성과 생산기반정비에 활용하여 농지의 다양한 가치를 창출하고, 지역주민 간 공동체 형성을 강화할 수 있다. 아울러 두 사업을 연계한 융복합 사업으로 각 사업의 목적 달성은 물론 시너지효과도 기대할 수 있다. 지원형태 및 조건은 기존 사업의 기준을 따르되, 받기반정비사업은 30ha미만이라도 주민 호응도 등을 고려해 지원토록 한다. 하지만, 유휴농지 개발에 따른 별도의 예산코드 신설도 고려할 필요가 있다. 현재 광특회계인 받기반정비사업을 농특회계로 전환하여, 광특회계인 일반농산어촌개발사업의 신규마을조성사업과 연계하면 사업의 효율성을 제고할 수 있다. 그리고 더 나아가 “생산여건을 겸비한 신규마을조성사업”에 자원복합화 사업을 추가로 결합하여 추진할 수도 있다.

한국농어촌공사에서 추진하는 농지은행사업에도 유휴농지에 대한 내용을 추가하여 유휴농지를 활용할 필요가 있다. 가칭 “유휴농지 임대수탁사업” 모델로서, 먼저 유휴농지를 농지임대수탁사업에 활용될 수 있도록 핵심범위에 포함하고, 유휴농지의 임차인이 유휴농지를 복원하여 사용할 경우 영농·수익한 계약기간 동안 납부해야 할 임대료에서 복원비용을 차감하는 형태로 복원비용을 보조할 수 있다.

유휴농지를 농지화하여 경작률을 끌어올리기 위해서는 대리경작제도 이외에도 유휴농지를 직접 대상으로 하는 다양하고 적극적인 제도가 필요하다. 이러한 예로 일본의 경작방기지재생이용대책을 들 수 있다. 일본은 이 제도를 추진하기 위해서 전 일본의 농지를 대상으로 한

전수조사를 실시하였고, 조사된 유휴농지의 재생에 필요한 금액의 일부를 지원하고 있다. 유휴농지의 재생 즉, 유휴농지를 복원하는 행위에 대한 일정부분의 보상이 우리나라의 정책에서도 반영될 필요가 있다고 사료된다. 이러한 관점에서 “유휴농지 재생·이용사업” 모델을 제시할 수 있다. 이 사업모델의 목적은 농지의 유희화를 방지하고 다양한 주체가 유휴농지를 다양한 용도로 활용할 수 있도록 종합적, 포괄적으로 지원함으로써 식량 공급 능력을 강화하고 국토의 보전, 수원의 함양 등 농업이 가지는 다면적 기능의 향상, 농어촌의 고령화, 경영능력의 저하 등의 문제 해소에 있다고 설정할 수 있다. 사업의 추진방향은 농업생산기반을 정비하는 것 이외에도 재생 이용을 촉진하는 장애물 제거 등의 정비작업, 토양개량, 영농정착, 취농연수와 경영전개 등 하드웨어와 소프트웨어를 종합적으로 지원하도록 한다. 법적 근거는 농지법에 두되, 유휴농지 이용·활용 정책의 적극의지 표명을 위한 농지법 개정이 선행될 필요가 있다. 유휴농지 재생·이용사업 추진을 위하여 유휴농지를 정의하고 있는 농지법상의 대리경작자의 지정 등(법 제20조)에 유휴농지의 범위(영 제18조), 농지이용계획의 수립(제14조) 및 농지이용실태조사(규칙 제13조), 농지이용증진사업의 시행(제15조)에 관한 사항을 정리하여 종합적으로 정비할 필요가 있으며, 유휴농지 재생·이용사업은 별도의 법조항을 신설할 필요가 있다.

일본의 중산간지역직접지불제를 차용하여 조건불리지역 직접지불제를 개선하는 방안을 제시할 수 있다. 직불제 대상에 유휴농지의 발생을 방지하고 재활용을 촉진하기 위하여 유휴농지의 재이용을 위한 내용을 포함시킬 것을 제안하였는데, 그 세부내용은 Table 7과 같다.

마지막으로 유휴농지를 비농업적으로 활용해야만 하는 경우에 대해 “유휴농지 자연환원 사업”, “유휴농지 인센티브제”를 제시하였다. 유휴농지 자연환원 사업은 EU농업환경프로그램을 적용한 것으로 복원 불가능한 유휴농지 등을 지역여건에 따라 농업에 의존하는 동식물의 서식지로 제공하는 등 자연환원을 유도하도록 제안하였

Table 7 현행 조건불리지역 직접지불제의 개선사항

구 분	현 행	개선 사항
대상 지역	육지지역은 읍면의 경지율 22%이하 이면서 경사도 14%이상인 농지면적이 50%이상인 법정리 도시지역은 읍면의 모든 법정리(경지율 및 경사도에 관계없음)	좌동 및 추가 유휴농지에 다시 농업 경작 활동을 시작하는 경우 포함
대상 농지	조건불리지역에 있는 농지법상 농지, 초지법상 초지로서 3년 이상 농업에 이용된 토지 (지급대상 제외 토지는 생략)	좌동 및 추가 한국농어촌공사, 기타 공공 기관이 유휴농지임을 입증 할 수 있는 경우
지원 자격	지급대상 마을이 속하는 읍면지역에 거주하면서 보조금 지급 대상 농지를 경작하거나 초지를 관리하는 자 (단, 농지, 초지 소재지와 거주지가 다른 경우에는 지급대상 마을이 속한 법정리에 연결한 읍면에 거주하는 실경작자만 인정)	좌동 및 추가 유휴농지를 활용할 경우
지원자금 사용용도	농업인의 소득보조, 마을공동기금을 조성하여 지역 활성화 활동에 사용	좌동
재 원	농어촌구조개선특별회계	좌동
지원기준	국고80%, 지방비20%	좌동
지원 단 가	논·밭·원 50원/㎡ 초지 25원/h㎡	좌동 및 추가 조건불리지역이면서 유휴농지를 활용할 경우 연도별 차등지원 1~2년차 55원/㎡ 3년차부터 50원/㎡
지원 하한면적	농가당 0.1ha이상 농지 (지원 대상 동일 읍·면내)	좌동

다. 그리고 유휴농지 인센티브제는 포괄보조사업으로 추진하고 있는 다양한 농림축산식품사업에서 유휴농지를 농업 또는 비농업 용도로 활용할 경우 지방비 분담을 완화하는 방식으로 인센티브를 부여하여 유휴농지의 활용도를 극대화할 수 있도록 제안하였다.

앞에서 제시된 유휴농지 활용 정책사업 모델의 방향에 따라 각각의 사업모델을 설계하였다. 모델의 설계에서는 모델명(안), 사업내용, 사업주체 및 대상, 재원과 각 사업에서 고려해야 하는 특징을 제시하였는데, 그 세부 내용은 Table 8과 같다.

Table 8 방향에 따른 사업모델의 세부내용

	사업모델 방향	모델명(안)	사업내용	사업주체 및 대상	재 원	특징
1모델	•유휴농지 복원을 위한 신규 농업생산기반정비사업 개발	유휴농지 재개발 사업	•지역에 산재된 유휴농지와 곡간답, 소규모 밭 등을 매입 후 재개발하여 귀농·귀촌자, 전업농, 농업법인 등에게 임대·분양	•주체 : 시장·군수·구청장, 한국농어촌공사 •대상 : 귀농·귀촌자, 토지소유자, 지역농업인, 영농조합법인 등	•농지관리기금 (보조 및 투자)	•사업추진은 농지의 정비와 활용에 초점을 두어 환지식, 기금식, 절충식 등으로 추진
2모델	•발기반정비사업 유휴농지 활용	유휴농지 정비사업	•유휴농지가 포함된 논, 밭을 대상으로 발기반정비사업에 준하는 생산기반 구축	•주체 : 시장·군수·구청장, 한국농어촌공사 •대상 : 휴농지를 포함한 논, 밭 등의 농지, 5ha 이상 농지가 집단화된 지역	•농특회계 또는 FTA 기금	•현 발기반정비사업은 광특회계이나 사업의 적극적인 추진을 위해 재원 변경
3모델	•신규마을조성사업 유휴농지 활용	신규마을조성사업 (생산형)	•도시민의 농촌유입을 지원하기 위한 신규마을조성사업에 소규모 발기반정비사업을 연계하고 유휴농지 활용을 장려하고 이때 지방비 분담을 완화	•입주자 주도형 : 동호회 등 •공공기관 주도형 시장·군수, 한국농어촌공사, 지방공기업	•광특회계	•기본적으로 8모델을 포함한 복합모델
4모델	•생산기반+신규마을+자원복합화 사업을 융복합	농업·농촌 융복합형 자원복합산업화지원사업	•생산기반정비(농업활용)과 자원복합화(비농업활용), 그리고 신규마을조성 등 3가지를 융합하여 추진하고, 유휴농지 활용을 장려하며 이때 지방비 분담을 완화	•주체 : 농업인 조직, 협동조합, 농산물 제조·가공업체, 생산자단체, 시장·군수·구청장	•광특회계	•기본적으로 8모델과 3모델을 포함한 복합모델

	사업모델 방향	모델명(안)	사업내용	사업주체 및 대상	재원	특징
5모델	•농지임대수탁사업에 유휴농지 대상으로 포함하여 시행	유휴농지 임대수탁사업	•기존 임대수탁사업에 유휴농지를 포함. 유휴농지 소유자와 농지를 필요로 하는 자를 매칭시켜 농지의 유희화를 최소화함	•주체 : 농지은행 •대상 : 전업농, 농기존인	•농지관리기금	•유휴농지 현지조사, 자원조사 시스템 구축 등이 선행되어야 함
6모델	•일본의 경작방기지 재생이용사업 모델 적용	유휴농지 재생·이용사업	•유휴농지 전수조사 후 즉시활용, 복원후 활용에 대하여 일정 보조금을 지원	•주체 : 시장·군수구청장 또는 농지은행 •대상 : 농업인, 법인 등	•농지관리기금	•농지법 개정을 통해 유휴농지 개념강화 및 본사업 명문화 필요 •유휴농지 전수조사 필요
7모델	•EU농업환경프로그램 적용	유휴농지 자연환경 사업	•복원 불가능한 유휴농지 등을 지역여건에 따라 농업에 의존하는 동식물의 서식지로 제공하는 등 자연환원을 유도	•주체 : 시장·군수구청장	•농특회계	•비생산적인 토지 관리와 관련된 프로그램의 도입과 이에 관한 보조금 지원의 검토가 필요
8모델	•포괄보조사업 유휴농지 활용 인센티브 부여	유휴농지 인센티브제	•포괄보조사업으로 추진하고 있는 다양한 사업에서 유휴농지를 농업 또는 비농업 용도로 활용할 경우 지방비 분담을 완화하는 방식으로 인센티브를 부여하여 유휴농지의 활용도를 극대화함	•각 포괄보조사업별 사업주체 및 대상	•광특회계	•하나의 사업이라기 보다는 다양한 사업에 적용되는 제도로서 포괄보조사업과 관련된 다양한 기관들의 합의 필요
9모델	•조건불리지역 직접지불제 개선	조건불리지역 직접지불제	•조건불리지역에 유휴농지란 개념을 적극 포함시켜 농업의 공익적 기능을 유지하고 해당 지역의 공동화 예방 등에 적극 기여	•시장·군수구청장	•농특회계	•조건불리지역이면서 유휴농지를 활용할 경우 지원단가 상향 등 인센티브 지원

2. 모델의 특징 비교

사업모델을 추진하기 위한 주체가 해당 사업을 추진할 때 그 방향을 잘 설정할 수 있도록 모델별 주요 4가지 특징에 대하여 비교하였다. 자연환원을 위한 7모델과 농업 외 타용도로 사용할 수 있는 내용이 포함된 8모델을 제외한 모든 사업모델이 즉시 활용할 수 있거나 복원

후 활용할 수 있는 유휴농지를 대상으로 추진할 수 있으며, 1, 2, 3모델은 일정규모의 집단화 된 유휴농지를 대상으로 하는 것이 적절하다고 사료된다. 그 밖의 이용주체의 형태, 유휴농지 활용의 목적에 대한 특징들에 대해 Table 9와 같이 정리하였다.

제시된 모델은 각 사업의 특징에 따라 그 재원을 달

Table 9 사업모델별 적용 가능한 특징

	농지활용상태			농지구도		이용주체		목적		
	즉시 활용	복원후 활용	활용불가	필지별	집단	농업인 귀농인	단체 (마을 등)	농업	복합	비농업
1모델	○	○			○	○		○		
2모델	○	○			○		○		○	
3모델	○	○			○		○		○	
4모델	○	○		○	○		○		○	
5모델	○	○		○		○		○		
6모델	○	○		○		○	○	○	○	
7모델			○	○		○	○			○
8모델	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
9모델	○	○		○		○	○	○		

리하고 있다. 1모델과 5모델은 유휴농지 등을 매입하고 복원하여 임대 또는 분양하는 사업과 기존의 농지은행 사업으로서 농지관리기금의 추진이 적당하고, 2모델은 국가적 차원에서 적극적인 사업의 추진을 위해 농특회계 사업이 적당하다고 사료된다. 그리고 3, 4, 8모델은 기존의 광특회계 사업에 인센티브를 부여하는 형태로 설계된 사업이다. 각 재원별 사업추진의 장단점은 Table 10과 같이 정리하였다.

접근할 수 있도록 설계되었고, 각 모델의 사업내용, 사업 주체 및 대상, 재원, 특징을 제시하여 사업주체가 각 사업을 추진하는데 있어서 적절한 방향을 설정하여 적용할 수 있도록 하였다.

결론적으로 본 연구의 결과물은 유휴농지 활용사업을 추진하기 위한 정책적 기초자료로서 의미가 매우 크다고 할 수 있다. 특히, 개발된 모델을 바탕으로 시범사업 추진 등의 과정을 거쳐 적절한 모델이 선정되고 구체화되

Table 10 재원에 따른 사업추진의 장·단점

구분	농지기금사업	농특사업	광특사업
장점	· 사업부처의 주관대로 사업을 운영, 관리하기 용이 · 유휴농지활용을 위한 목적사업에 가장 부합	· 사업부처의 주관대로 사업을 운영, 관리하기 용이 · 단일 목적으로 시군 내 다른 사업과 경쟁 공모할 우려 없음	· 시도, 시군별 부여된 예산한도 내에서 지역실정에 맞는 사업을 자유롭게 편성 · 시군 자율편성의 경우 지자체에서만 결정되면 사업추진 용이
단점	· 농지법에 근거한 사업범위 제한	· 공모절차에 의해 선정되므로 광특에 비해 경쟁 치열 (사업지원 개소수 제한)	· 사업우선순위에 밀리면 추진어려움 · 자치단체장의 의지가 없으면 사업채택 어려움 (민선관련 표발 의식) · 시도편성/광역발전계정은 전국단위 공모로 경쟁
사업 모델	1, 5, 6모델	2, 7, 9모델	3, 4, 8모델

V. 요약 및 결론

우리나라의 식량자급률은 OECD 국가 중 최하위 수준이며, 경작지의 감소추세는 지속될 것으로 전망되고 있다. 이러한 상황에서 우리나라는 기후변화에 따른 곡물 생산량 변동, 식량 무기화 등으로 국제 곡물가격의 급격한 변화를 경험하였고, 이후 일정 수준 이상의 농지를 유지해야 하는 당위성을 강화하기 시작하였다. 본 연구에서는 이러한 상황에 대비한 정책적 수단의 하나로서 유휴농지 활용이라는 주제를 설정하였고, 유휴농지를 활용한 정책 사업을 어떻게 제시할 것인지에 대한 고민을 하였다. 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저, 유휴농지와 관련된 정의들을 망라하여 본 연구에서 필요한 유휴농지의 범위를 설정하고 유휴농지의 개념을 정의하였다. 또한 유휴농지 관련 정책사업과 유휴농지화 방지 기능을 갖는 국내 주요 정책사업을 분석하였으며, 일본에서 현재 적극적으로 추진하고 있는 “경작 방기지 재생 이용대책” 등을 조사하였다. 그리고 조사된 내용과 현재 시행되는 각종 농림축산식품사업 등을 기초로 최종적으로 유휴농지를 활용할 수 있는 9개의 정책사업 모델을 제시하였다. 제시된 모델은 다양한 방향에서

면 향후 관련 정책사업 시행에 많은 도움이 될 것으로 사료된다.

본 논문은 한국농어촌공사의 학술용역(2013)인 ‘중산간 유휴농지의 고소득 농업생산기반 조성방안 연구’ 과제의 일환으로 수행되었습니다.

- 주1) 경지면적조사 : 경지면적조사는 경지면적통계라는 명칭으로 2007년도까지 국립농산물품질관리원에서 실시되었으며, 그 작업이 2008년에 통계청으로 넘어가면서 경지면적조사로 명칭이 변경. 2008년부터 2011년 경지면적조사까지는 기존의 방법을 활용하였고, 2012년 경지면적조사부터는 원격탐사(RS)를 활용하고 있음. 2012년 경지면적은 논 966천ha, 밭 764천ha 총 1,730천ha로 조사되었으며, 2012년 조사부터 유휴농지에 대한 조사내용은 빠짐.
- 주2) 일본의 중산간지역은 일본 농림통계상으로 구분되어지는 산간 농업지역, 중간농업지역, 평지농업지역, 그리고 도시우세지역 중 중간농업지역과 산간농업지역을 합친 지역으로서 이 지역의 농업생산액은 전체의 약 35%정도를 차지하며, 농가수와 경지면적은 모두 전체 농가수와 전체 경지면적의 40%정도 차지함.
- 주3) 토지개량구(土地改良区)는 토지개량법(土地改良法)에 따라 토

지개발사업을 시행 할 목적으로 설립 된 법인이다 .

- 주4) 농업협동조합(農業協同組合, 약칭:농협(農協))은 농업인(농민 또는 농업을 영위하는 법인)에 의해 조직 된 협동조합이며, 농업협동조합법(農業協同組合法)에 근거한 법인이다.
- 주5) 농업공제조합(農業共濟組合)은 농업재해보상법(農業災害補償法)에 따라 농업재해보상 제도를 운영하는 농업단체이며 관할지역 내의 농가가 조합원이 되어 운영하는 법인이다.

참고문헌

1. 기획재정부, 2013, 광역 · 지역발전특별회계예산편성 관련 설명자료.
2. 김수석, 황의식, 허주녕, 2007, 농지은행 활성화 및 유휴농지 관리방안 연구, 한국농촌경제연구원.
3. 농림축산식품부, 2013, 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료.
4. 농림축산식품부, 2013, 2014년도 농림축산식품사업 시행지침서
5. 농림축산식품부, 2013, 농지법
6. 농업기반공사, 2005, 농외소득 향상을 위한 한계농지 개발모형 정립 및 실용화 방안.
7. 농업기반공사, 2001, 중산간지 조건불리지역 농경지 개발모형 및 제도개선 방안에 관한 연구.
8. 박덕병, 장면주, 이민수, 2006, 일본 중산간지역 직불제 추진 실태 및 시사점, 한국농촌지도학회지 13(2), 357-374
9. 박석두, 김수석, 2005, 휴경농지의 실태와 정책방향, 한국농촌경제연구원.
10. 배승중, 윤성수, 박진선, 윤홍일, 2010, 유휴농지의 활용방안 모색 및 사례 계획, 농촌계획, 16(3), 185-197.
11. 배승중, 윤성수, 한이철, 윤홍일, 2010, 유휴농지의 활용방향 설정을 위한 평가지표 개발, 한국농공학 회논문집, 52(5), 97-108.
12. 송남근, 2012, EU 농업환경프로그램의 기원 및 주요내용. 홍성군 정책자문자료.
13. 이상영, 강현경, 이승주, 2009, 우리나라 농촌지역 휴경지, 유휴지 현황 및 활용방안, 농촌계획, 15(1), 15-29.
14. 이한방, 2001, 과소농촌지역의 휴경 요인과 유형, 한국지역지리학회지 4(1), 74-90
15. 최재혁, 지대식, 최수, 김승중, 2005, 유휴농지의 효율적 활용관리방안 연구, 국토연구원.
16. 한국농어촌공사, 2008, 유휴(휴경)농지 실태조사 보고서.
17. 한국농어촌공사, 2009, 유휴지 등을 활용한 발기반 정비사업 모델개발 연구.
18. 한국농어촌공사, 2012, 발기반정비 실태분석 및 개발기법에 관한 연구.
19. 한국농어촌공사, 2013, 귀농 · 귀촌인 농지지원을 위한 2013년 유휴농지 복원 및 위탁관리 시행계획.
20. 한국농어촌공사, 2013, 농지은행 설명자료.
21. 農林水産省, 2012, 中山間地域等直接支払交付金実施要領.
22. 農林水産省, 2012, 耕作放棄地全体調査の実施について.
23. 農林水産省, 2012, 耕作放棄地再生利用対策の概要.

접 수 일: (2014년 2월 12일)

수 정 일: (1차: 2014년 2월 21일, 2차: 2014년 3월 7일
3차: 2014년 3월 12일)

게재확정일: (2014년 3월 12일)

■ 3인 익명 심사필