

유휴농지 활용유형별 사례 비교 연구

김경찬 · 정인호* · 구승모**

서울대학교 환경대학원 · *충남대학교 식물자원학과 · **충남대학교 농업경제학과

A Comparative Study on the Cases of Utilizing Type of Idle Farmlands

Kim, Kyoung-Chan · Jung, In-Ho* · Koo, Seung-Mo**

Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University

**Department of Crop Science, Chungnam National University*

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

ABSTRACT : This study made use of 9 types of utilizing idle farmland deducted from existing research in order to examine cases by type of idle farmland, and selected representative cases by type after analyzing contents of 165 available newspaper articles. Selected Cases were assorted into agricultural use and nonagricultural use, and agricultural use are as followed. ①Community Service/Farming type is the case of Gimhae city reported on 'Busan Ilbo', ②High Income/Farming type is the case of cooperative unit of Geumjeong crude drug in Yeongam appeared in 'Newsis', and the case of Omija industry in Mungyeong reported on 'Hankyoreh', ③Tourism/Landscape/Farming type is the case of rape flowers and buckwheat flowers in Gupo village reported on 'Asia News Agency', ④Stock Raising/Farming type is the case of growing foraging crops published in 'The Daejeon Ilbo', ⑤Weekend farm type is the case of utilizing idle farmlands and creating weekend farm reported on 'Mediawatch', ⑥High income/Forest type is creating Mulberry cultivation areas in Hamyang-Gun published in 'Yonhap News', ⑦Ecology/Landscape/Forest type is forestation project of idle land reported on 'Newsis', ⑧Agricultural Experience Study type is the case of managing agricultural experience study center in Dosun elementary center published in 'Sisajeju' and the case of non-agricultural application case, ⑨Ecological Environment type is the case of wetland restoration of idle farmland in Gochang. This study investigated and arranged detailed contents by the literature search and interview investigation according to investigating items such as utilizing area, main agent, purpose, utilizing item, utilizing content, etc. by case. With that, it deducted implications as well as case characteristics, and finally suggested political proposals through the case analysis.

Key words : Idle Farmland, Utilizing Type, Comparative Study

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라 농지의 면적은 1965년 2,318천ha로 최대치였으며, 1990년에는 2,109천ha, 2013년에는 1,711천ha로 조사되었다. 이는 최대치였던 1965년 이래로 전체의 1/4

이상의 농지가 감소되었음을 나타내고 있는데, 이러한 추세와 관련하여 농업전망 2014(KREI)은 2023년에 농지 면적이 1,597천ha로 지속적인 감소를 예측되고 있다. 국제적으로는 2008년도와 2010년도 등 세계적인 곡물파동으로 곡물가격이 폭등하였으며, 이로 인해 30여개 나라에서 폭동이 일어나기도 하였다. 이러한 상황에서 우리나라는 OECD 식량자급률 최하위를 기록하고 있으며, 각종 언론매체 등에서는 '농지의 지속적 감소', '식량자급 위기' 등의 표현을 활용하며 우리나라의 미래 상황에 대

Corresponding author. Koo, Seung-Mo
Tel : +82-42-821-6749
E-mail : koosm@cnu.ac.kr

해 경고하고 있다. 따라서 정부에서도 일정 수준의 경지면적 유지에 대한 정책적 고민을 적극적으로 시작하게 되었으며, 유휴농지의 활용이 이러한 문제점의 해결방안 중 하나로 떠오르기 시작하였다(김경찬 등, 2014a).

국내의 유휴농지 관련한 연구는 본격적으로 2000년대 중반부터 시작되었다. 박석두 등(2005)은 우리나라 휴경농지·유휴지 관련 제도와 정책 및 일본의 휴경농지 대책을 분석함으로써 정책의 방향을 도출하였다. 정책의 방향으로 휴경농지·유휴지의 발생 예방·억제와 사후 복구·활용 등 복합적 정책이 필요함을 역설하였는데, 농지정책이 아닌 지역정책의 관점에서 그 방향을 도출하여, 정책의 실천을 지자체가 지역실정에 적합한 정책을 수립·시행하도록 제안하였다. 최혁재 등(2005)은 유휴농지의 현황과 관련제도를 분석하고 유휴농지의 활용사례를 조사하였다. 사례로는 친환경농업으로의 활용사례, 전원주택으로 활용, 노인복지주택으로의 활용, 농산물가공공장으로의 활용, 농촌관광으로의 활용, 농촌어메니티 보전사례 및 산림으로의 복원사례 등이며, 이러한 사례를 토대로 유휴농지의 효율적 활용관리방안 모색을 위한 기본틀과 다원적 활용을 위한 정책방안을 제시하였다. 정책방안으로는 유휴농지 조사의 전면 실시, 유휴농지 활용에 대한 주민편의 보장, 그리고 한계농지개발제도의 체계화를 제안하였다. 김수석 등(2007)도 유휴농지의 현황과 관련 제도를 소개하면서, 유휴농지를 활용하는 국내외 사례를 조사하여 유휴농지에 대한 효율적 활용 및 관리방안으로 유휴화를 예방하는 방안, 유휴농지를 활용하는 방안, 유휴농지 관리기구를 설치하는 방안으로 구별하여 제시하는 등 정책적 방향을 설정하는 연구를 진행하였다.

정책적 방향이 어느 정도 설정된 이후 좀 더 구체적인 방안을 모색하기 위한 연구가 시작되었는데, 한국농어촌공사(2008)는 전국 8개 읍·면지역을 대상으로 유휴농지 전수조사를 실시하였으며, 유휴농지 해소방안에 대해 농업인, 공무원, 도시인, 연구원 등 다양한 계층을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 또한 농업적 및 비농업적으로 이용된 유휴농지 활용사례에 대해 조사하였고, 유휴농지의 활용방안에 대해 농업적 재활용, 도농교류의 장으로 활용, 산림자원 조성을 위한 조림방안, 비농업적 활용 등 다양한 방향을 제시하면서, 유휴농지 전수조사 필요성을 강조하였다. 이상영 등(2009)은 유휴지 활용 방안을 모색하기 위해 실제 활용된 사례를 Media 조사·분석을 통해 연구하였다. 조사된 사례는 2004년부터 2006년까지 3년간의 Mass media에 보도된 기사 내용을 기준으로 활용목적에 따라 경관유형, Bio-tope유형, 관광유형, 사회봉사유형, 교육유형 및 생산유형 등 6개 활용유형으

로 분류하였다. 이 중 Bio-tope 유형을 조사대상으로 선정하고 총 6개의 사례를 선택하여 분석하였다. 그리고 농지로서의 형상과 기능을 유지하지 못하는 유휴지에 대한 환경·생태적인 활용방안을 제시하였다. 배승중 등(2010)은 유휴농지를 활용할 수 있는 방안으로 직불제도 확대를 통한 발생방지와 농업적 이용과 함께 다원적 기능으로의 활용을 제안하였고, 유휴농지 활용방안을 유형화하여 사업유형별 추진체계와 재원을 제시하였다. 그리고 충남 공주와 제주 애월 등 2개 지구를 선정하여 유휴농지 활용 사례계획을 수립하였다.

이후 유휴농지를 활용한 구체적인 정책사업을 구상하기 위해 김경찬 등(2014a)은 유휴농지 관련 정책사업과 유휴농지화 방지 기능을 갖는 국내 주요 정책사업을 분석하였으며, 일본에서 현재 적극적으로 추진하고 있는 ‘경작방기지 재생 이용대책’ 등을 조사하였다. 그리고 조사된 내용과 현재 시행되는 각종 농림축산식품사업 등을 기초로 유휴농지를 활용할 수 있는 9개의 정책사업 모델을 제시하였다. 그리고 김경찬 등(2014b)은 유휴농지를 농업적인 관점에서 평가할 수 있는 지표를 설정하고, 그 지표를 전국 30개 유휴농지에 적용하여 개별 유휴농지의 특성을 파악하고 대상지 간 농업적 활용성을 정량적으로 비교하였다. 또한 김경찬 등(2014c)은 유휴농지의 활용사례가 보도된 2004년부터 2013년까지 10년간의 인터넷 신문기사 1,593개를 검색하고 중복 등을 제외하여 유효한 165개의 기사를 발췌하였다. 그리고 각 기사별로 유휴농지 활용과 관련한 3개의 키워드를 부여하고, 키워드의 빈도흐름을 바탕으로 9개의 대표적인 유휴농지 활용 유형을 도출하였다.

본 연구는 앞서 추진된 유휴농지를 활용한 정책사업 모델개발, 지표설정 및 현장적용, 그리고 활용유형 도출 연구의 연장선상에 있는 것으로, 도출된 9개의 유형에 대한 대표사례를 선정하여 그 내용을 면밀히 분석하고자 한다. 특히 본 연구는 각각의 사례에서 어떻게 유휴농지를 활용하였는지에 대한 주요 아이টে, 활용주체, 추진체계 등 세부항목을 설정하고, 비교분석을 통해 그 특징을 파악하여 최종적으로 유휴농지 활용을 위한 정책적 시사점을 도출하는데 그 목적이 있다.

2. 연구의 내용 및 방법

본 연구의 주요내용은 유휴농지 활용사례를 선정하고, 각 사례에 대한 유휴농지의 활용 시스템을 분석하기 위해 필요한 요소인 활용의 목적, 활용 아이টে(농작물 등), 활용주체(농업인, 관, 민간단체 등), 추진체계 및 과정 등의 세부항목을 파악하여 비교분석을 하는 것이다. 비교

분석에서의 사례선정방법은 실험을 위한 사례선정과 유사하나 통계처리나 사례연구를 위한 사례선정방법과는 다르다. 비교분석에서의 사례선정은 많은 변수가 관련된 복잡한 현상을 소수의 활용사례들의 분석을 통해 연구하는 관계로 관심대상이 아닌 변수들의 간섭을 최대한 통제할 수 있는 연구자의 주관적 방법에 의한 유의추출법(purposive sampling)을 사용한다(이승호, 1995).

따라서 본 연구를 위한 대상으로 김경찬 등(2014c)이 도출한 9개의 유희농지 활용유형에 따라 각각 1개의 사례를 선정하였는데, 사례의 선정을 위해 김경찬 등(2014c)이 발췌한 165개의 신문기사 중 각 유형별로 특징을 대표할 수 있는 사례를 포함한 10개의 기사를 선정하였다.

연구의 방법으로는 먼저 조사항목을 설정하고 사례별로 설정된 항목에 따라 정리하였다. 설정된 조사항목의 주요내용은 활용지역, 주체, 목적, 활용아이템, 활용내용 등이며 기사에서 얻을 수 없는 세부적인 추진내용은 동일내용을 다루고 있는 다른 기사, 인터넷자료, 서적 등 문헌조사와 함께 해당 기사에서 유희농지를 활용했던 주체 및 담당자 등을 찾아 전화면접 조사를 실시하였고, 영암 및 문경의 사례는 전화면접과 함께 방문면접 조사를 실시하였다. 이렇게 조사된 내용을 최종적으로 정리하고 비교분석하여 유형별 특징 및 시사점을 도출하였으며, 최종적으로 유희농지의 활용과 관련한 정책적 제안을 제시하였다.

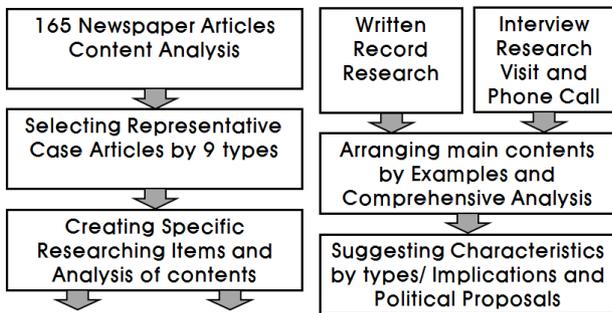


Figure 1. Research flowchart

II. 유희농지 활용유형 분석대상 사례 선정

1. 유희농지 활용유형 도출

유희농지 활용유형은 김경찬 등(2014c)의 연구에서 도

출된 결과를 활용하였다. 김경찬 등(2014c)은 유희농지 활용사례의 대표적인 유형을 도출하기 위해, 10년간 유희농지 활용사례를 다룬 신문 기사를 인터넷 검색엔진을 활용하여 수집하고 분석하였다. 유희농지 활용사례 기사 검색의 정확도를 높이기 위해 유희농지의 대한 개념¹⁾을 명확히 하였으며, 검색엔진으로 네이버(NAVER)를 선정하였다. 검색옵션으로는 ‘유희농지’, ‘유희지’, ‘활용’을 기본검색어로 설정하였으며, 검색기간은 2004년 1월 1일부터 2013년 12월31일까지 10년으로 설정하였다. 1차적으로 유효기사 1,593개가 검색되었고, 중복과 비관련 기사를 제외하여 총 165개 기사를 발췌하였다. 그리고 유희농지 활용의 다양한 유형을 도출하기 위해 활용목적에 따른 키워드 1, 2, 3 까지의 항목을 조사하였으며, 각 키워드 1을 중심으로 키워드 2, 3의 빈도흐름을 도식화 하였다. 그리고 이 그림들을 통해 ①사회봉사농업형, ②고소득농업형, ③관광경관농업형, ④축산농업형, ⑤주말농장형, ⑥고소득산림형, ⑦생태경관산림형, ⑧농업체험학습형, ⑨생태환경형 등 9개의 활용유형을 도출하였다.

먼저 유희농지 활용유형에 대한 지역별 빈도를 살펴 보면 강원도가 최대값인 24건이며, 최소값은 제주도 및 전라도가 각각 12건으로 나타났다. 평균 16.5건, 표준편차가 3.72로 지역별로 비교적 고르게 분포되고 있으나, 강원도, 충청북도, 경상남북도 등 산지가 많은 지역이 다소 기사의 빈도가 높게 나타나고 있다. 이는 중산간 지역 등 경사가 급하거나 도로여건이 좋지 않은 농지가 유희화 될 가능성이 크기 때문이다. 그리고 10개년 간 연도별로 살펴본 빈도는 평균 16.5건, 표준편차는 9.21로 연도별 기사의 빈도 격차가 크음을 알 수 있다. 특히 2008년도와 2013년도의 유희농지 활용 기사의 빈도가 높게 나타나고 있는데, 그 이유는 2008년은 국제적 곡물파동이 발생하여 곡물가격이 폭등한 해로서 유희농지 활용에 대한 필요성이 크게 대두되던 시기이기 때문이다. 또한 2008년은 이웃 국가인 일본에서도 이러한 필요성을 크게 인식하여 경작방기지 재생이용대책을 수립하고 전수 조사를 실시하던 해이기도 하다. 이후 2013년에 다시 유희농지 활용 관련 기사가 크게 증가하였는데, 이는 중앙정부에서 정책적으로 유희농지 활용 사업 추진에 대한 의지를 보인 해이기 때문이며, 실제로 ‘2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획’을 통해 2015년부터 유희농지 활용사업을 추진하겠다는 계획이 수립되었다(김경찬 등, 2014c).

Table 1. Frequency of Articles on Utilizing Type of Idle Farmland(by Regional Groups)

region	Community Service/Farming		High Income/Farming		Tourism/Landscape/Farming		Stock Raising/Farming		Weekend farm		High income/Fores		Ecology/Landscape/Forest		Agricultural experience study		Ecological environment		Etc		Total	
	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage
Kangwon	4	2.4%	8	4.8%	1	0.6%	2	1.2%	1	0.6%	2	1.2%	3	1.8%	1	0.6%	0	0.0%	2	1.2%	24	14.5%
Kyeonggi	7	4.2%	2	1.2%	1	0.6%	2	1.2%	2	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%	15	9.1%
Chungbuk	2	1.2%	1	0.6%	2	1.2%	2	1.2%	2	1.2%	2	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	1.2%	13	7.9%
Chungnam	6	3.6%	1	0.6%	5	3.0%	2	1.2%	2	1.2%	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%	1	0.6%	19	11.5%
Jeonbuk	2	1.2%	6	3.6%		0.0%	1	0.6%		0.0%	0	0.0%	1	0.6%	0	0.0%	1	0.6%	1	0.6%	12	7.3%
Chonnam	1	0.6%	5	3.0%	3	1.8%	1	0.6%	1	0.6%	2	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	3	1.8%	16	9.7%
Kyungpook	6	3.6%	8	4.8%	1	0.6%	2	1.2%	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%	19	11.5%
Gyeongnam	8	4.8%	7	4.2%	3	1.8%		0.0%		0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%	0	0.0%	1	0.6%	20	12.1%
Jeju	2	1.2%	4	2.4%	2	1.2%		0.0%		0.0%	0	0.0%	1	0.6%	1	0.6%	1	0.6%	1	0.6%	12	7.3%
Etc	9	5.5%	1	0.6%	1	0.6%	2	1.2%		0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	1.2%	15	9.1%
Total	47	28.5%	43	26.1%	19	11.5%	14	8.5%	9	5.5%	7	4.2%	5	3.0%	3	1.8%	3	1.8%	15	9.1%	165	100.0%

Source : Kim et al.(2014c)

Table 2. Frequency of Articles on Utilizing Type of Idle Farmland(by Year)

region	Community Service/Farming		High Income/Farming		Tourism/Landscape/Farming		Stock Raising/Farming		Weekend farm		High income/Fores		Ecology/Landscape/Forest		Agricultural experience study		Ecological environment		Etc		Total	
	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage	No. of cases	Percentage
2004	1	0.6%	3	1.8%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	5	3.0%
2005	1	0.6%	4	2.4%	1	0.6%	0	0.0%	3	1.8%	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%	11	6.7%
2006	2	1.2%	0	0.0%	2	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%	2	1.2%	0	0.0%	1	0.6%	8	4.8%
2007	7	4.2%	2	1.2%	2	1.2%	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	3	1.8%	16	9.7%
2008	6	3.6%	8	4.8%	2	1.2%	7	4.2%	2	1.2%	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	3	1.8%	29	17.6%
2009	4	2.4%	6	3.6%	3	1.8%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	13	7.9%
2010	4	2.4%	5	3.0%	2	1.2%	2	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	14	8.5%
2011	2	1.2%	7	4.2%	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%	12	7.3%
2012	8	4.8%	2	1.2%	2	1.2%	0	0.0%	1	0.6%	2	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%	2	1.2%	18	10.9%
2013	12	7.3%	6	3.6%	4	2.4%	4	2.4%	3	1.8%	1	0.6%	2	1.2%	1	0.6%	2	1.2%	4	2.4%	39	23.6%
합계	47	28.5%	43	26.1%	19	11.5%	14	8.5%	9	5.5%	7	4.2%	5	3.0%	3	1.8%	3	1.8%	15	9.1%	165	100.0%

Source : Kim et al.(2014c)

도출된 유형의 내용을 살펴보면 ①사회봉사농업형, ②고소득농업형, ③관광경관농업형, ④축산농업형, ⑤주말농장형 및 ⑧농업체험학습형 등 6개 유형은 유휴농지를 농업적으로 활용한 유형이다. 여기서 빈도가 가장 높은 ①사회봉사농업형은 지자체, 읍면동 또는 새마을협의회 등의 민 또는 관 단체가 주변 유휴농지를 활용하여 배추, 무, 감자, 고구마 등의 작물을 재배하고 인근 저소득층이나 독거노인 등 소외계층에 전달함으로써 사회봉사를 실현하는 경우가 대부분이다. 다음으로 빈도가 높은 ②고소득농업형은 유휴농지를 농업적으로 활용함에 있어 정책적으로 가장 관심을 가져야 할 유형이다. 여기에는 중산간이나 경사지 등에 많이 발생하는 유휴농지의 특성상 그러한 환경에 맞는 고소득 작물들을 선정하여 재배하는 경우가 대부분이며, 지역적으로는 강원도와 경

북 등 산간이 많은 지역의 기사빈도가 높게 나타났다. 활용된 작물로는 고사리, 산채, 오미자, 한약재 등이 있다. 세 번째로 높은 빈도를 보인 유형은 ③관광경관농업형이다. 관련 작물로는 메밀꽃, 연꽃, 유채, 청보리 등이 있다. 주로 꽃이 피는 작물을 통해 아름다운 농촌경관을 조성함으로써 방문객을 유치하는 사례가 대부분이다. 그 외에도 유휴농지를 활용하여 사료작물을 재배하는 ④축산농업형, 관 또는 민간단체에서 유휴농지를 매입하거나 임대하여 주말농장으로 개발하고 일반인에게 임대해주는 ⑤주말농장형, 학생들에게 체험학습을 병행하며 농업적 활용을 하는 ⑧농업체험학습형 유형을 도출하였다(김경찬 등, 2014c).

농업적 활용 이외의 대표적인 유형으로 ⑥고소득산림형, ⑦생태경관산림형 그리고 ⑨생태환경형이 도출되었

다. ⑥고소득산림형은 유실수 등을 유희농지에 식재하여 소득을 올리는 경우가 대부분으로 뽕나무, 매실나무, 엄나무, 밤나무 등이 대표적이는데, 이 유형은 넓은 의미에서 농업적으로 활용한 유형에 포함시킬 수 있다. ⑦생태경관산림형은 ⑥고소득산림형과 마찬가지로 유희농지에 나무를 식재하여 산림화하는 사례이지만, 다른 점은 소득을 위한 나무식재가 아닌 경관과 산림으로의 천이를 위한 식재이다. 마지막 유형인 ⑨생태환경형은 ⑦생태경관산림형과 비슷한 유형이나 다른 점은 나무식재를 통한 산림화가 아닌 습지화 또는 자연 천이를 통한 생태체험학습장 등으로 활용하는 사례들이며, ⑦유형과 함께 유희농지가 농지로서 활용이 적절하지 않다고 판단될 경우 활용할 수 있는 유형이다(김경찬 등, 2014c).

2. 분석대상 사례 선정

분석대상의 사례는 김경찬 등(2014c)이 도출한 9개의 유희농지 활용유형에 따라 각각 1개의 사례를 선정하였다. 먼저 유형별 사례를 선정하기 위해서 김경찬 등(2014c)이 발췌한 165개의 유효 신문기사의 전체 내용을 분석하였다. ①사회봉사농업형의 경우 전체 47개의 기사 중 2006년 부산일보에 게재된 기사를 선정하였다. 그 이유로 이 기사의 내용을 살펴보면 관이 중심이 되어 추진하면서도 지역주민이 지원적 성격으로 참여하고, 소외계층이 자활근로사업이라는 명목으로 농업생산활동에 참여하며 그 생산물을 다시 복지시설에 전달하는 등 ①사회봉사농업형 중 가장 폭넓은 집단이 참여하는 가장 중

합적인 사례라 할 수 있기 때문이다. ②고소득농업형의 경우는 농업 정책적 활용 면에서 매우 중요하게 인식되는 유형으로서 전체 47개의 기사 중 개인의 주도한 사례를 포함한 뉴시스 기사와 관의 주도한 사례를 포함한 한겨레의 기사 등 총 2개의 기사를 선정하였다. 뉴시스에 게재된 기사는 홍○○씨 개인의 노력으로 영농여건이 불리한 유희농지에 고소득 작물을 재배하는 방법을 개척하고 주변에 전파시킨 전형적인 모델로서 선정하였고, 한겨레에 게재된 문경 오미자 기사는 관이 주도아래 시작된 유희농지 활용정책이 국내 최대의 오미자산업단지로 발전시킨 대표적인 모델로서 선정하였다. 이 외에도 각 유형별 기사를 분석하여 그 유형의 특징을 대표할 수 있는 사례가 포함된 기사를 1개씩 총 9개의 기사를 선정하여 분석 대상으로 하였다. 그 세부내역은 Table 3과 같다.

III. 유희농지 활용유형의 사례별 분석

1. 농업적 활용사례 및 시사점

도출된 유형 중 ①사회봉사농업형, ②고소득농업형, ③관광경관농업형, ④축산농업형, ⑤주말농장형 및 ⑧농업체험학습형은 유희농지를 농업적으로 활용한 유형이다. ①사회봉사농업형으로 선정된 김해시 유희농지 활용 사례는 2006년 ‘부산일보’ 등에 게재된 기사내용으로 2006년 김해시의 주도하에 진영읍과 주촌면 등지 1만9천㎡의 유희농지를 무상으로 임대하여 김장배추, 고추,

Table 3. Main Contents of Articles Selected as Case of Analysis Object

	Type	Year	Media	Main Contents of Articles
Agricultural	①Community Service/Farming	2006	Busan Ilbo	Harvesting Various vegetables using idle farmland in Gimhae city, Sharing with unfortunate neighbors
	②High Income/Farming 1	2011	Newsis	Cooperative unit of Geumjeong crude drug ‘High-income’ Cultivating achyranthes using idle farmland in Yeongam ‘
	②High Income/Farming 2	2010	Hankyoreh	Beginning with using idle farmland in the hilly area, schisandra chinensis industry in Mungyeong, Kyungpook
	③Tourism/Landscape/Farming	2012	Asia News Agency	Redecoration of idle farmland in Gupo village with rape flowers and buckwheat flowers
	④Stock Raising/Farming	2008	Daejeon Ilbo	Livestock competitiveness strength by cultivating rye and forage barley in idle farmland
	⑤Weekend Farm	2013	Mediawatch	Making idle farmland into weekend farm and renting
	⑧Agricultural Experience Study	2013	Sisajeju	Managing vegetable garden experience center using idle farmland in orchard
Non Agricultural	⑥High Income/Forest	2011	Yonhap News	Planting mulberry in idle farmland, mountain area, field, paddy and orchard
	⑦Ecology/Landscape/Forest	2010	Newsis	Creating landscape using idle land including uncultivated idle farmland
	⑨Ecological Environment	2011	Media Policy Briefing	Wetland restoration case of idle farmland including deserted land

참깨, 열무, 오이 등의 작물을 재배하였다. 특히, 김해시는 시 예산으로 추진되는 자활근로사업의 일환으로 기초생활수급자와 차상위계층 30여명을 참여시켜 유휴농지에 작물을 재배하였는데, 재배한 작물을 요양원 등 시설에 전달하였다. 김해시에서는 2005년부터 자활근로사업을 통해 유휴농지 활용사업을 추진하였으며, 2006년도에는 김해시의 자활근로사업을 추진한 담당자가 관련 업무로 인해 정부 표창을 수상하기도 하였다. 유휴농지의 대부분은 천수답 등 경작이 어려운 농지가 많았고, 지역농민이나 주민 소유의 유휴농지를 무상 임대하였으며, 농지의 로터리 작업 등 큰 장비가 필요한 작업은 해당지역 마을이장의 도움을 받아서 실시하였다. 최근에는 유휴농지를 유상으로 임대하여 유휴농지를 활용한 자활근로사업을 추진하는 것으로 조사되었다. 이 사례는 유휴농지 활용, 자활근로사업을 통한 소외계층 일자리 창출, 그리고 재배된 작물을 복지시설에 전달하는 사회봉사 등 1석 3조의 효과를 창출하는 사례이고, 관이 중심이 되어 추진하고는 있지만 농지 소유주, 마을이장을 포함한 지역 주민, 그리고 소외계층이 공동으로 참여하는 ①사회봉사 농업형의 대표적 사례라 할 수 있다.

②고소득농업형은 현재 우리나라의 농업 정책적 시각에서 매우 중요하게 인식되는 유형으로서(김경찬 등, 2014a) 2개의 사례를 선정하여 조사하였다. 첫 번째 사례는 2011년 ‘뉴시스’에 게재된 내용으로 전남 영암군 금정면 월평리를 중심으로 유휴화된 다랭이논과 밭을 활용하여 우슬, 작약 등 약초를 재배하는 내용이다. 세부적으로 살펴보면 2000년대 초반부터 홍○○씨는 월평리 일대 중산간지에 위치한 천수답 다랭이논 등 유휴농지를 소유주로부터 임대 또는 매입하였고, 유휴농지의 상태에 따라서 개간에 준하는 작업을 실시하여 우슬과 작약 등의 약초 재배를 늘려나가기 시작하였다. 2000년대 중반부터 지역 농민들이 홍씨를 따라서 약초를 재배하게 되었고, 주변지역 농가들이 재배면적이 늘어남에 따라서 홍씨를 중심으로 생약작목반을 조직하여 그 규모를 키우고 있으며, 2012년 기준으로 금정면에서만 18농가가 20ha에 우슬과 작약 등의 약초를 재배하고 있다. 특히, 우슬의 경우는 타 밭작물에 비해 일손이 덜 가며 초기비용도 적게 들고 소득은 일반 논농사에 비해 월등히 높은 이유로 현재도 그 참여농가 및 재배면적이 늘어나고 있다. 이 사례는 창의적인 농업인이 주도하여 지역으로 전파시킨 전형적인 민간주도의 사례이며, 특히 농지의 유휴화가 발생되기 쉽지만, 반면에 약초재배에 매우 적합한 중산간지 유휴농지를 매우 잘 활용한 사례라고 할 수 있다.

②고소득농업형의 두 번째 사례는 2010년 ‘한겨레신

문’ 등에 게재된 내용으로 고지대 유휴농지에 오미자 생산을 시작하여 문경을 국내 최대 오미자산업단지로 발전시킨 사례이다. 애초에 문경은 오미자 주산지가 아니었으나, 1996년 문경시농업기술센터(당시 농촌지도소)에서 추진한 ‘유휴산지 및 고령농가 소득시범사업’의 일환으로 본격적인 오미자 재배를 시작하였다. 당시 문경에서도 소득이 가장 낮은 편인 해발 300~700m의 황장산 일대 동로면을 중심으로 오미자가 생산되기 시작되었는데, 동로면 적성리 13가구가 처음 오미자 재배농가로 지정받았다. 이후 1998년까지 53농가 16ha로 증가하였으며, 한국농어촌공사에 의해 2001년부터 2003년 사이 동로면 일대 192ha에 시행된 ‘밭지역 종합정비 시범사업’ 이후인 2004년에는 270농가 150ha로 오미자 재배규모가 증가하였다. 이전에는 오미자를 한약재 원료로만 판매하였는데, 갑작스런 오미자 생산의 증가로 오미자즙을 시작으로 한 가공산업이 본격적으로 시작되었고, 음료, 차, 주류, 과자 및 화장품에 이르기까지 다양한 상품이 개발되었다. 상품의 개발은 다시 오미자의 수요를 증가시키고 이에 따라 공급도 더욱 증가하였는데, 2012년에는 700농가 600ha에서 연간 3,000톤을 생산하게 되었다. 이는 우리나라 전체 오미자 생산량의 50%를 차지하는 양으로 이전 주산지인 장수보다 훨씬 많은 오미자를 생산하게 되었다. 현재 오미자 가공산업이 더욱 발전하여 생산량의 70% 이상을 문경 내에서 가공용으로 소비되고 있다. 이 사례는 관이 지도와 지원으로 시작되었고, 이후 ‘밭지역 종합정비 시범사업’이라는 농업생산기반정비사업 추진, 그리고 오미자의 생산가공제품개발 지원 및 판매유통 등의 성장으로 인한 오미자산업단지를 이룬 관주도형 농촌융복합산업화의 전형적인 모델이라 할 수 있다.

③관광경관농업형으로 선정된 사례는 2012년 ‘아시아 뉴스통신’ 등에 게재된 내용으로 경상남도 사천시 서포면 구포마을 앞 유휴농지 등에 계절별로 유채꽃과 메밀꽃을 파종하여 주변 경관을 개선하고 관광객 유치에 기여함과 동시에 유채와 메밀을 재배하는 2가지 효과를 거두고 있다. 사천시 농업기술센터 주체로 추진되며, 이 사례의 위치는 사천대교 아래 남해 바다가 한눈에 들어오는 곳으로 시 소유의 잡종지와 일부 유휴농지 등을 포함하고 있다. 특히 꽃이 피는 시기에는 꽃단지를 조성하여 지역의 농산물을 직판하는 장소로도 활용하고 있어 지역 농민의 소득향상에 기여하고 있다. 이 사례와 마찬가지로 관광경관농업형의 모든 조사된 사례들이 유휴농지를 활용하여 경관을 개선함으로써 지역관광에 기여하는 효과를 거두고 있는 특징을 갖고 있다.

④축산농업형으로 선정된 사례는 2008년 ‘대전일보’ 등에 게재된 것으로 충청북도 주체로 유휴농지 등에 사

료작물을 재배하여 축산농가의 경쟁력을 강화한다는 내용이다. 이 사례는 도 단위로 추진되는 사업으로 2008년 세계적 곡물과동과 관련하여 사료 값 상승으로 인한 경영부진에 시달리는 축산농가의 경쟁력을 강화하기 위해 실시된 사업이다. 충북도는 대규모 사료작물 재배사업 추진과 관련 유희농지 등에 대한 임차료 지원을 위해 19 억원을 투자하였으며, 주로 호밀이나 청보리 등의 곡물 사료 재배를 촉진하여 수입 사료에 의존하는 비율을 낮추고자 하였다. 이러한 사례는 2008년 이후 전국적으로 다양하게 추진되는데, 대표적으로 2010년 ‘전북도민일보’ 등에 게재된 장수군 풀사료 생산기반 확충지원 사례, 2013년 ‘강원일보’ 등에 게재된 소양호 상류 유희지 350ha에 친환경 조사료를 생산하는 사례 등 유희농지 뿐만 아니라 겨울철 유희지, 강 상류나 하천변 유희토지 등 다양한 토지를 대상으로 사료작물 재배를 추진하고 있다. 대부분의 경우 한우농가가 조직을 이루어 공동으로 사료작물을 재배하는 경우가 많으며, 여유분은 축협을 통해 해당 지역 내 다른 축산농가에 판매하고 있다. 이는 유희농지 등을 활용함을 물론이고, 시기마다 요동치는 사료의 가격변동에 대처하여 축산농가의 경쟁력 제고에 도움을 줄 수 있는 사례라 할 수 있다.

⑤ 주말농장형으로 선정된 사례는 2013년 ‘미디어위치’ 등에 게재된 내용으로 전라남도 함평군의 유희농지를 텃밭으로 조성하여 도시민 등에게 분양하고 있는 사례이다. 함평군청이 주체가 되어 시행하고 있는데, 함평군청은 해보면 금덕리와 월야면 용암리 소재의 유희농지를 농지 소유주로부터 임대하여 주말농장으로 조성한 후 인근 광주와 목포 등 도시민들에게 분양하고 있다. 이 사례는 2013년 말 착수하여 2014년부터 본격적으로 분양하고 있는데, 2014년 기준 분양면적은 33㎡ 40개소, 66㎡ 20개소이며, 분양가는 1년에 각각 5만원과 10만원이고 선착순 분양을 원칙으로 하고 있다. 이렇게 납입된 분양대금은 농지의 임대료, 경운비, 종자대, 퇴비구입비 등으로 사용하고 있다. 이 사례도 크게 두 가지 목적을 내포하고 있는데, 먼저 주말농장으로의 전환으로 농촌인구의 고령화로 증가하는 유희농지에 대한 해결책의 한 방안을 제시하고 있다. 그리고 주변 도시민이 텃밭을 분양받아 농사를 짓는 주 대상으로 농업과 농촌에 대한 이해 및 교육 효과를 통해 장기적으로 농촌으로의 인구유입을 유도하려는 목적이 있다.

⑥ 농업체험학습형의 사례는 2013년 ‘시사제주’ 등에 게재된 내용으로 제주도 서귀포시에 소재한 도순초등학교가 자율적으로 부여된 자율학교 특례를 바탕으로 텃밭 가꾸기를 특성화 프로그램으로 운영하는 내용을 담고 있다. 이 사례에서는 텃밭 가꾸기의 대상농지로 감귤 과수

원 내에 넓게 펼쳐진 유희농지를 활용하고 있었으며, 도순초등학교가 토지소유주로부터 대가없이 임차하고 있었다. 이 사례는 농사의 체험을 교육적으로 활용하기 위해 추진하는 사업으로, 학생들에게 농작물 재배의 경험과 기회를 제공하여, 농업의 중요성뿐만 아니라 생명존중 및 자연과 더불어 살아가는 생활의 중요성을 깨닫게 하는데 그 목적이 있기 때문에 그 대상이 유희농지 활용이라는 목적에는 큰 의미가 없다 할 수 있다. 다만 이러한 교육적인 사업에 유희농지가 대상이 될 수 있다는 것을 보여주는 사례라 할 수 있다.

2. 비농업적 활용사례 및 시사점

도출된 유형 중 ⑥ 고소득산림형, ⑦ 생태·경관산림형, ⑨ 생태환경형은 유희농지를 비농업적으로 활용한 유형이다. ⑥ 고소득산림형 사례는 2008년 ‘연합뉴스’ 등에 게재된 내용으로 함평군이 고소득 틈새작목으로 떠오른 오디 재배를 위해 뽕나무 단지를 조성하는 내용이다. 넓은 의미에서 뽕나무 재배는 농업적 활용에 포함될 수 있지만, 세부적으로 농업과 임업으로 분류할 수 있어, 비농업적 활용사례에 포함시켰다. 함평군은 당시 웰빙바람을 타고 수요가 급격히 증가하는 오디산업을 육성하기 위해 사업비를 투입하여 약 70ha에 뽕나무를 식재하였다. 마늘 및 양파의 대체작물로 육성하기 위해 기존의 논, 밭, 과수원 등 식재하는 것도 장려하였으며, 관내 유희농지에도 다수 식재가 되었다. 이 사례는 오디가 최근 웰빙 추세에 기능성 건강식품으로의 활용가치가 높을 뿐만 아니라, 오디의 재배가 노동력이 적게 들어 고령화된 농촌 인력구조에 적합하고 유희화되는 농지의 활용도도 높일 수 있어, 고소득 임산물의 유희농지 활용성을 보여주는 사례라 할 수 있다.

⑦ 생태·경관산림형 사례는 2010년 ‘뉴시스’에 게재되었던 평창군의 녹색평창 조성사업에 관한 내용이다. 전체 사업의 내용은 2010년 봄철에 바이오 순환림, 생태조림, 일반조림 등 130ha에 17만2000본의 조림사업을 시행하였으며, 그 중 경작을 하지 않는 유희농지에 ‘유희토지 조림사업’을 활용하여 10ha에 1만 본의 나무를 심어 산림으로 전환하였다. 유희토지 조성사업은 2007년부터 시행되고 있는 사업으로, 그 대상은 한계농지, 전·답·과수원 등의 토지소유자가 산림으로 전환하려는 토지 등이 되며, 조림 및 숲가꾸기 등에 필요한 비용을 보조 또는 용자해 주는 사업이다. 이 사례는 농지에 대한 산림으로의 전환을 정부자금으로 지원해 주는 사례를 보여주고 있는데, 특히, 중산간지 영농여건이 불리한 유희농지를 활용하는 한 방향으로서 산림으로의 전환이라는 하나

의 대안을 보여주고 있다.

마지막으로 ⑨생태환경형 사례는 2011년 ‘정책브리핑’ 등에 게재되었던 ‘원시습지로 되살아난 고창 운곡지역’에 대한 내용이다. 운곡습지는 과거 계단식 논 등으로 개간돼 경작이 이루어졌던 농지였다. 운곡댐 건설을 위해 이 일대 주민들이 이주가 계획적으로 이루어지면서 운곡댐 상류 논으로 사용되었던 농지가 유휴화가 되었으며, 30여 년간 경작이 이루어지지 않아 생물다양성이 매우 높은 저층 산지습지로 복원이 되었다. 이에 환경부는 2011년 운곡습지를 람사르(Ramsar) 습지와 국가습지보호지역으로 지정하였고, 2013년에는 운곡습지를 포함한 고창군 전체가 유네스코(UNESCO) 생물권 보전지역으로 지정되었다. 이 사례는 기존의 농지가 댐 건설로 접근이 단절되어 유휴농지가 되고, 더 나아가 자연적으로 생태적 가치가 있는 습지로 복원된 것으로, 접근성이 어렵고 농지로 활용 또는 복원불가하다고 판단되는 유휴농지, 환경적인 차원에서 보호할 필요가 있는 지역에 포함된 유휴농지에 적용가능한 대표적인 사례라 할 수 있다.

IV. 종합분석 및 정책제언

앞에서 서술한 10개의 유휴농지 활용사례의 주요 내용을 항목별로 Table 4에 정리하였다. ①사회봉사농업형으로 선정된 김해의 사례는 다양한 주체가 참여하여 유휴농지를 사회봉사의 목적으로 경작한 대표적인 사례이다. 김해 사례의 경우는 해당지자체 정책, 담당자의 의지와 노력 등으로 자활근로사업과 연계하여 오랫동안 유휴농지 활용사업을 지속하고 있다. ①사회봉사농업형의 핵심은 이러한 지속성에 있다. 대부분의 다른 ①사회봉사농업형 사례의 경우는 지자체의 상황에 따라 또는 담당자의 인사이동에 따라 유휴농지 활용의 지속성이 없이 일회성에 그치는 경우가 많다. 김해의 사례처럼 자활근로사업 등 지속가능한 핵심 아이টে를 잘 선정하면 지자체 홍보가 주목적인 ①사회봉사농업형도 하나의 정책적 유형으로 자리 잡을 수 있을 것이다.

②고소득농업형인 영암, 문경 등 2개의 사례는 중산간에 위치하여 영농여건이 불리한 유휴농지, 고령화로 일손이 부족하여 생기는 유휴농지의 농업적 활용에 대안을 제시할 대표적인 모델이라 할 수 있다. 두 사례의 공통점은 일반 밭농사 보다 손이 덜 가고 논농사보다 소득이 높은 작물인 우슬, 오마지 등을 선택하였다는 점이며, 다른 점은 우슬을 재배한 영암의 사례는 농업인 개인이 직접 유휴농지를 임대하고 개간하여 재배면적을 확장을 시작하였고, 문경 오미자의 사례는 시, 공기업 등 다양한

관의 주도하에 국내 1등 오미자 주산지가 되어가는 과정을 보여주고 있다. 개인이 시작한 영암의 사례도 이후 우슬 생산이 경제성이 입증되고 경작에 참여하는 농가가 많아지면서 관내 농업기술센터에서 지원사업을 추진하는 등 적극 장려하고 있다. 이처럼 유휴농지를 활용할 지역 여건에 맞는 적절한 작물이 있다면 소득을 올리고자 하는 농업인의 노력과 소득작물 농업을 육성하려는 지자체의 노력이 동시에 일어나게 마련이다. 따라서 이 사례들은 각 지역별 환경에 따라 유휴농지 및 유휴농지가 발생할 가능성이 높은 농지에 적합한 작물을 발굴하는 것이 매우 중요함을 시사하고 있으며, 정책적 방향도 이러한 과정에 초점을 맞추어야 할 필요가 있다.

⑥고소득산림형은 농산물과 임산물이라는 차이 말고는 ②고소득농업형과 같은 유형이라 할 수 있다. 다만 어떤 나무를 식재하느냐에 따라서 ⑦생태경관산림형 및 ⑨생태환경형과 연계되어 그 효과의 범위가 더욱 넓어질 수 있는 유형이다.

③관광경관농업형은 대부분 사천시의 사례와 마찬가지로 관광과 농업 그리고 경관이 함께 유기적으로 연계되어 있는데, 이 유형은 경관보전직불제 사업과 연동하여 그 효과를 극대화시킬 필요가 있으며, 작물의 선정에도 지역의 특색을 잘 살리며 관광 등과 연계될 수 있도록 하여야 한다. ④축산농업형은 대규모 유휴농지에 적합한 유형으로, 실제 사례에서는 곡물사료 생산을 위해 활용된 농지 중 본 연구에서 다루고 있는 개념의 유휴농지는 일부에 불과하다. 다만 장기적으로 대규모 유휴농지가 발생할 경우 활용가능성이 매우 크다는 점에서 이 사례의 의의가 크다고 할 수 있다. ⑤주말농장형과 ⑧농업체험학습형은 유휴농지의 농업적 활용에 속해있지만, 농업이라는 산업에 큰 목적이 있기 보다는 도시민, 학생, 농업인이 아닌 일반 국민 등을 대상으로 체험, 교육 등 농업·농촌에 대한 관심과 이해제고에 그 목적이 있다. 따라서 장기적으로 도시민의 귀농 유도, 어린 학생들의 농업에 대한 관심 증대 등 농업의 공익적이고 긍정적 역할을 홍보하는 정책으로 적합한 유형이다.

마지막으로 ⑦생태경관산림형과 ⑨생태환경형은 유휴농지를 다시 자연으로 복원한다는 차원에서 유사하다. 다만 그 복원이 나무 식재를 통한 산림으로의 복원인지 아닌지의 차이가 있다. 그리고 또 다른 차이는 ⑦생태경관산림형의 사례의 경우 ‘유휴토지 조립사업’이라는 농지를 공식적으로 산림으로 복원하는 농림축산식품부 차원의 정부사업을 통해 추진되었으나, ⑨생태환경형의 경우는 인간의 접근 단절과 주변 환경의 변화 등 자연적으로 습지로 복원된 사례이다. ⑨생태환경형 사례는 자연복원의 매우 대표적인 사례이며, 이러한 비슷한 사례를

Table 4. Itemized Main Contents of Idle Farmland Utilization Type Cases

Type	Item	Region	Principals of use	Elements of Use	Main Contents	Characteristics and Implications
Agricultural	①Community Service/Farming	Gimhae, Gyeongnam	Gimhae-si	Vegetable	<ul style="list-style-type: none"> •Free lease of idle farmland(19,000㎡) in places like Jinyeong-eup, Juchon-myeon •Cultivating crops such as cabbage for kimchi, chili, sesame, young radish, and cucumber •Participation of about 30 people including beneficiary of national basic livelihood of self-support labor program •Delivery cultivated crops to welfare facilities including sanatorium 	<ul style="list-style-type: none"> •Effect of killing three birds with one stone; utilizing idle farmland, creating jobs for the disadvantaged •Joint participation of farmland owners, local residents and the disadvantaged
	②High Income/Farming 1	Yeongam, Chonnam	Cooperative unit	Achyranthes	<ul style="list-style-type: none"> •Mr. Hong, Lease, purchase, reclamation of idle farmland in middle mountainous area of Wolpyeong-ri •Cultivating achyranthes which gives higher income than paddy and requires lesser hands than field •Propagation of surrounding farmhouses and organization of crude drug cooperative unit 	<ul style="list-style-type: none"> •Representative case of high income farming by individuals related to idle farmland in middle mountainous area
	②High Income/Farming 2	Mungyoung, Gyeongbuk	Agricultural Technology Center	Fruits of Schisandra chinensis (Omija)	<ul style="list-style-type: none"> •1996 : Promotion of income pilot project for idle farmland and old farmhouse •1998 : Cultivating Omija in 16ha of 53 farmhouses •2003 : Integrated improvement pilot project for fields(Korea Rural Community Cooperation) •2004 : Increased to 150ha of 270 farmhouses. Beginning the processing industry •2006 : Co-brand of Mungyoung Omija industrial zone •2012 : 700farmhouses, 600ha(proudcing 50% of the country) 	<ul style="list-style-type: none"> •The business, started for idle farmland and aged farm in the mountain regions, became an Omija industrial complex through various projects •Typical model for government -initiated rural complex industrialization
	③Tourism/Landscape/Farming	Gyeongnam Sacheon	Agricultural Technology Center	Rape flower	<ul style="list-style-type: none"> •Sowing rape flower and buckwheat flower by season in idle farmland in front of Gupo village, Seopo-myeon, Namhae •Creating flower complex when blooming and using this as a place for direct sale of local agricultural products 	<ul style="list-style-type: none"> •contributing to tourism area by using idle farmland and improving landscape
	④Stock Raising/Farming	Chungbuk	Chungbuk-do	Forage crops	<ul style="list-style-type: none"> •Business operated for improvement of stock farm's competitive power •Support rent(1.9 billion won) including idle farmland in Chungbuk •Cultivating hard food such as rye and forage barley 	<ul style="list-style-type: none"> •Case promoted on a national scale after 2008 •Lowering dependency rate of imported feed by cultivating hard food
	⑤Weekend Farm	Chonnam Hampyeong	Hampyeong-gun	Weekend farm	<ul style="list-style-type: none"> •Lease idle farmland in Geumdeok-ri, Haebo-myeon and Yongam-ri, Worya-myeon of Hampyeong County Office •Creating weekend farm and parceling out to nearby urban residents -33m(50,000 won per annum) 40 places, 66m(100,000 per annum) 20 places 	<ul style="list-style-type: none"> •Suggesting 1 alternative plan for idle farmland increased by aging rural population •Prompting educational effect of agriculture and long-term influx of rural population from urban residents
	⑧Agricultural Experience Study	Jeju Seogwipo	Dosun Elementary School	Farm product	<ul style="list-style-type: none"> •Operating 'gardening' as a specialized program based on exceptional case of autonomous school in Dosun Elementary School •Providing students experiences and chances of cultivating crops •Educating importance of agriculture, life respect and nature 	<ul style="list-style-type: none"> •Showing possibility of practicing educational project by using idle farmland
Non Agricultural	⑥High Income/Forest	Chonnam Hampyeong	Hampyeong-gun	Mulberry	<ul style="list-style-type: none"> •Hampyeong-gun, created mulberry complex for cultivating mulberry that requires less work forces and assures high income •Using lots of idle farmland from 70ha mulberry plantings in 2008 	<ul style="list-style-type: none"> •Using idle farmland appropriate for aging rural manpower structure •Showing usability of idle farmland of forestry products
	⑦Ecology/Landscape/Forest	Gangwon Pyeongchang	Pyeongchang-gun	Tree planting	<ul style="list-style-type: none"> •Carrying out massive afforestation project of unused land as a part of Green Pyeongchang development project •10ha idle farmland out of 130ha afforestation 	<ul style="list-style-type: none"> •Representative case that support forest conversion of (idle) farmland with government funds
	⑨Ecological Environment	Chonbuk Gochang	Ministry of Environment	Wetland	<ul style="list-style-type: none"> •Ungok wetland is a cultivated farmland of former paddy rice field •Inhabitant immigration and idleness of farmland caused by establishing Ungok dam in 1984 •Restoring nature by wetlands on a lower hill with biodiversity •Appointing Ungok wetland a Ramsar wetland and national wetlands conservation area in 2011 •Designating Unesco Biosphere Reserve in 2013 	<ul style="list-style-type: none"> •Representative case applicable for farmland damaged beyond restoration and idle farmland that requires necessity of protection at the environmental level

발굴하기 위해 'EU농업환경프로그램'과 유사한 사업모델을 개발하여 복원 불가한 유휴농지에 대해서는 지역여건에 따라 동식물의 서식지로 제공하는 등 자연복원을 유도하는 정책적 접근이 필요하다.

V. 결 론

본 연구에서는 기존연구에서 도출한 9개의 활용유형별 대표사례를 선정하고, 각 사례별로 활용의 목적, 활용아이템, 활용주체, 추진체계 등의 세부항목을 설정하여 비교·분석하였다.

선정된 사례는 농업적 활용(①사회봉사농업형, ②고소득농업형, ③관광경관농업형, ④축산농업형, ⑤주말농장형, ⑧농업체험학습형)과 비농업적 활용(⑥고소득산림형, ⑦생태·경관산림형, ⑨생태환경형)으로 분류하였다.

각 사례별 분석내용을 요약하면 다음과 같다.

농업적 활용사례 중 ①사회봉사농업형으로 선정된 김해시 사례는 지자체의 정책, 담당자의 노력 및 자활근로 사업이 연계되어 시너지효과를 낸 사례인데, 이러한 유형은 담당자의 노력 등 활용의 지속성을 위해 어떠한 요소가 중요한지를 보여주고 있다. ②고소득농업형으로 선정된 영암과 문경의 사례는 일반 밭농사 보다 손이 덜 가고 상대적으로 소득이 높은 작물을 활용한 공통된 특징이 있다. 다만 영암의 경우 개인이 주도하였고, 문경의 경우 관이 주도하였는데, 두 사례 모두 주체에 따른 유휴농지 활용과정이 시사하는 바가 크다. ③관광경관농업형으로 선정된 사천시 사례는 관광과 경관, 그리고 농업이 연계된 사례로서, 지역별 경관작물의 활용에 전형적인 모델로서 참고할 가치가 있으며, ④축산농업형으로 선정된 충청북도 사료작물 재배사례는 대규모 유휴농지에 적용이 가능한 사례이다. ⑤주말농장형으로 선정된 함평군 사례는 유휴농지에 대한 해결책과 도시민의 장기적인 농촌유입 유도의 목적을 가지고 있는 사례이며, ⑧농업체험학습형으로 선정된 제주 도순초등학교 농업체험학습장 운영 사례는 유휴농지를 통해서 어린 학생들에게 농업의 중요성을 교육한다는데 의의가 있다.

비농업적 활용사례 중 ⑥고소득산림형으로 선정된 함양군 뽕나무 재배단지 조성사례는 ②고소득농업형과 매우 유사한 사례로 노동력이 적게 드는데 비해 높은 부가가치를 높일 수 있는 사례를 보여주고 있으며, ⑦생태·경관산림형으로 선정된 평창군의 사례는 중산간지 영농여건이 불리한 유휴농지를 정부정책사업을 통해 산림으로 전환할 수 있음을 보여주고 있다. 마지막으로 ⑨생태환

경형으로 선정된 고창의 유휴농지 습지복원사례는 인공저수지 상류 논이 생물다양성이 매우 높은 습지로 복원된 대표적인 사례로 자연복원이 불가 하거나 환경적으로 보전가치가 있는 유휴농지에 적용이 가능한 사례이다.

본 연구는 조사된 유휴농지 활용유형의 9개 대표 모델 별로 어떠한 주체가 어떠한 목적과 아이টে을 가지고 어떠한 체계를 통해 유휴농지를 활용하였는지에 대한 구조를 면밀히 비교하고 분석해 보았다는데 큰 의의가 있다. 특히 유휴농지를 활용한 정책사업이 본격적으로 시작되면 9개 유형의 사례분석 내용과 시사점들이 정책적 방향설정에 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 사료된다.

주1) 유휴농지란 지목상 농지(전, 답, 과)로서 지력회복 등의 농업적 목적으로 휴경하는 농지가 아닌, 영농조건 불량, 노동력 부족, 부채지주 소유 등의 사유로 농작물 경작이나 다년생 식물을 재배하지 않는 농지를 말함.

This work was supported by research fund of Chungnam National University.

References

1. Bea, S. J., Yoon, S. S., Park, J. S. and Yoon, H. I., 2010, Exploring Practical Use and Case Planning of the Abandoned Farmlands, Journal of Korean Society of Rural Planning, 16(3), 185-197.
2. Choi, H. J., Ji, D. S., Choi, S. and Kim, S. J., 2005, Institutional Improvements for Utilization and Management of Idle Agricultural Land, Korea Research Institute for Human Settlements.
3. Kim, K. C., Park, C. W., Cho, S. H., Jeon, Y. M. and Koo, S. M., 2014a, Development of Policies and Business Models of Utilizing Idle Farmlands, Journal of Korean Society of Rural Planning, Vol.20(1), 91-104.
4. Kim, K. C., Park, C. W., Cho, S. H., Choi, J. G., Yoon, S. S., Son, Y. H., 2014b, Establishing Evaluation Indicator for Agricultural Utilization of Idle Farmlands and Field Application, Journal of

- Korean Society of Rural Planning, 20(2), 127-137.
5. Kim, K. C., Park, C. W., Cho, S. H., Pak, J. H., Son, Y. H., 2014c, Study on Utilizing Type of Idle Farmlands by Searching Internet Articles, Journal of Korean Society of Rural Planning, 20(3), 143-154.
 6. Kim, S. S., Hwang, U. S., and Huh, J. N., 2007, Study on Activating Farmland Bank and Management Plan for Idle Farmlands, Korea Rural Economic Institute.
 7. Korea Rural Community Corporation, 2008, Report on Actual Condition of Idle (Noncropping) Farmlands.
 8. Korea Rural Community Corporation, 2013, Study on the Plan to make High-Income Agricultural Infrastructure Utilizing Idle Farmland.
 9. Lee, S. H., 1995, Review of traditional methodology in comparative Policy Study, Journals of Korean Public Administration, 29(2), 339-360.
 10. Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2013, 2013~2017 Developmental Plan for Agriculture, Farm Village and Food Industry.
 11. Park, S. D. and Kim, S. S., 2005, Actual Condition and Policy Direction of Noncropping Farmlands, Korea Rural Economic Institute.
 12. Rhee, S. Y., Kang, H. K. and Lee, S. J., 2009, The Abandoned Farmlands Status and Management in Rural Area, Journal of Korean Society of Rural Planning, 15(1), 15-29.
-
- Received 27 April 2015
 - First Revised 24 June 2015
 - Finally Revised 29 June 2015
 - Accepted 29 June 2015