

연구 노트

## 耕地 遊休化의 實態와 展望

金正鎬\* 權宅晉\*\*

- I. 머리말
- II. 耕地利用과 作付體系의 變化
- III. 耕地 遊休化 實態
- IV. 土地特性에 의한 耕地遊休化의 전망
- V. 맺는말

### I. 머리말

이론적으로 농업 생산에서 경지가 경작 목적으로 이용되기 위해서는 경제적인 한계지의 범위 안에 입지하여야 한다. 이는 한계지 논쟁을 둘러싼 이론적인 배경의 핵심이다. 그러나 이러한 理論的 限界地가 실제의 농업 생산에서 어떻게 가시화될 것인가의 문제는 실증적으로는 그다지 쉽게 해명될 수 있는 것이 아닐 것이다. 한계지를 규정하는 경제적 요인이 정태적이나 동태적으로 복잡 다양할 뿐만 아니라, 이러한 경제적 요인 이외에 경작자의 개인적인 사정 또한 고려되기 때문이다.

한편, 경지 이용의 실제에서 경작되지 않는 토지(遊休地)는 일단 한계지로 간주하는 것이 통례이다. 왜냐하면, 이론적으로도 경작자는 제반 여건하에서 합리적으로 행동할 것이므로, 현실적인 한계지의 존재 정도는 경지 이용의 결과를 반영하는 것이기 때문이다. 물론 사후적으로 나타나는 耕地利用 狀況이 곧 한계지의 정도를 반영한 것이라고만은 할 수 없다. 또한 이론적으로는 경작 한계를 벗어나지만 현실적으로 경작에 이용되고 있는 準限界地(submarginal land)도 상당히 존재할 것이다. 더욱이 토지 특성으로는 우량농지라고 하더라도 경제적인 사정으로 경작이 포기되는 경우도 충분히 예상할 수 있다.

본고에서는 토지 이용의 결과로서 나타난 경지 유희화의 실태를 파악하고 그 발생원인을 분석하여, 이를 토대로 경지 유희화가 어떻게 진행될 것인가에 대한 약간의 전망을 행하고자 한다. 다만, 여기서 제시하는 경지 유희화의 전망은 토지의 물리적 특성에 의한 사전적인 구분에 지나지 않음을 밝혀 둔다.

\* 副研究委員

\*\*高麗大 農大 教授

## II. 耕地利用과 作付體系의 變化

### 1. 耕地利用 實態

경지 이용 상황을 나타내는 지표로 흔히 이용되는 것이 耕地利用率이다. 경지 이용률은 경지의 총면적과 농작물의 재배에 이용되는 경지 면적의 비율을 나타내는 지표로서, 엄밀하게 말하면 作物 植付面積의 比率를 의미한다. 농림수산부의 경지이용률 산출 방법에 의하면 '耕地利用率=植付面積÷耕地面積'으로서 산출하고 있다.<sup>1</sup>

여기서 경지라 함은 매년 7월 1일을 조사 시점으로 하여 농작물의 경작 목적으로 이용되는 토지를 말하며, 소위 現狀 農地에 해당한다. 따라서 경지는 당해 연도에 경작되고 있거나, 혹은 일시적으로 작물이 재배되지 않고 있는 농지에 한정되며, 당해년도 이전에도 계속하여 경작되지 않았다면 이는 경지면적에서 제외되고 있다. 統計的인 統計面積과 現實的인 農地面積과는 다소 일치하지 않는 구조를 내포하고 있다고 할 수 있다.

더욱이 法的 地目이 농지인 토지를 경지로 간주한다면, 경지 면적은 훨씬 증가될 것이다. 실례로 1990년의 통계에 의하면, 건설부의 국토이용면적(내무부의 地籍統計에 의함)에서 차지하는 農地面積(논, 밭, 과수원의 합계)은 2,193천ha으로 집계되고 있으나, 농림수산부의 耕地面積(논, 밭의 합계)은 2,127천ha로 집계되어 두 수치에

<sup>1</sup> 농림수산부의 「농림수산물통계」 조사요령에 의함.

표 1 경지이용률의 추이

연 도	단위 : %		
	전 체	논	밭
1965	157.8	145.0	-
1970	151.3	148.0	160.7
1975	140.4	130.0	152.9
1980	125.3	119.1	135.9
1985	120.4	114.9	129.2
1990	116.0	109.8	127.4

자료 : 농림수산 주요 통계.

는 66천ha의 차이를 보이고 있다.<sup>2</sup> 따라서 농지 면적이 경지 면적보다 많을 수도 있고 또 적을 수도 있는 것이다. 이와 관련하여 경지가 이론적인 한계지 밖에까지 확대되던 1960년대에는 경지 면적이 농지 면적보다 많았다는 것을 유추할 수 있을 것이며, 현재는 실제로 경작되는 경지 면적이 축소된 것으로도 생각할 수 있다.

이러한 耕地에 대한 利用率의 變化를 <표 1>에서 보면, 전체 경지 이용률은 1965년에 158%에서 1990년에는 116%로 42% 포인트가 감소하였으며, 같은 기간에 논 이용률은 145%에서 110% 정도로 감소하였고, 밭 이용률은 1970년의 161%에서 127%로 연간 약 1.7%씩 감소한 결과를 나타내고 있다.

<sup>2</sup> 이렇게 농지 면적과 경지 면적의 차이가 존재하는 것은 두 가지 원인으로 나누어 생각할 수 있다. 먼저, 내무부의 지적 통계에서는 法的 地目이 農地로 되어 있는 公簿上의 田·畝·果樹園이면 그 토지의 실제 경작 상황과는 관계없이 農地로서 파악된다. 따라서 여기에는 법적 지목이 농지는 아니지만 경작되고 있는 實耕作 土地가 제외되고 있는 셈이다. 다음으로, 농림수산부의 耕地面積 統計는 경작에 이용되고 있는 논·밭을 대상으로 하고 있으므로 법적 지목의 여부와는 관계되지 않는다. 실제 농작물이 재배되고 있는 토지가 모두 포함되는 것이다. 公簿上의 面積과 現實과의 乖離라고 할 수 있다.

표 2 경지이용률의 지역별 변동 추이\*

지 역 별	단위 : %			
	논		밭	
	70년대	80년대	70년대	80년대
도 시 지 역	105	111	133	146
중 부 지 역	106	101	140	126
남 부 지 역	137	126	158	136

\* 70년대는 1976~78년, 80년대는 1986~88년의 이동평균치임.

자료 : <표 1>과 동일.

한편, 耕地利用率의 變化를 전체적으로 보면 1970년대 이후부터 이용률이 점차 감소하는 추세에 있으나 지역에 따라서 또한 작목에 따라서 몇 가지 특징이 있다. 이를 간단히 정리하여 보자.

<표 2>는 1970년대와 1980년대의 경지이용률 변동을 대도시 지역과 중부권 및 남부권으로 나누어 본 것으로, 지역 차이에 의한 이용률의 변동이 현저함을 알 수 있다. 우선 지역적으로는, 近郊 農業地帶에서는 경지이용률의 변동이 그다지 심하지 않고 전체적으로는 이용률이 증가하는 경향에 있다. 특히 밭은 1970년대의 130% 수준에서 80년대에는 140% 이상의 수준으로 현저한 증가를 보였다.

그러나 농촌지역에서는 논이나 밭이나 구별할 것 없이 경지 이용률이 하락하는 경향을 나타내고 있다. 특히 호남과 영남 등 南部地域에서는 1970년대의 경지 이용률이 도시지역이나 中部地域의 수준을 크게 상회하였으나, 그 하락의 정도는 오히려 큰 것으로 나타나고 있다. 표에서도 볼 수 있듯이 남부지역의 1970년대의 경지 이용률은 논이 137% 수준에서 80년대에는 126% 수준으로 감소하였으며, 같은 기간에 밭

은 더욱 큰 폭으로 감소하여 157% 수준에서 137% 수준으로 무려 20% 포인트의 하락으로 나타나 있다.

## 2. 作付體系의 變化

이러한 경지 이용률의 감소는 근본적으로 작부체계의 변화에 기인하고 있다. 경지 이용에서 노동집약적인 작물이 쇠퇴하는 동시에 작부체계의 단순화 경향이 현저하게 진행되고 있는 것이다.

논 이용률의 증감 추세를 보면, 식량작물에서 쌀은 90%를 약간 상회하는 수준으로 별로 큰 차이를 보이고 있지 않으나, 맥류는 1970년대의 30% 수준에서 80년대에는 10% 미만의 수준으로 급격한 감소를 보였다. 특히 보리의 畚裏作 栽培는 중부 이북 지방에서는 거의 찾아볼 수 없게 되었으며, 남부 지방에서도 재배 면적이 급감하고 있다.

이와 같이 보리의 답리작 재배가 감소한 데에는 가격의 저렴 및 불안정, 노동력의 부족 및 비싼 노임, 맥류 재배를 위한 토지 조건의 제약, 그리고 수매 불확실 및 판로 협소 등이 주된 요인으로 지적되고 있다. 또한 豆類, 雜穀 및 薯類의 답리작 재배도 10년전에 비하면 다소 감소하는 경향이며, 이러한 원인은 밭 재배보다는 불리한 토지 조건과 생산량의 저위, 그리고 생산물의 가격 저렴 등이 요인으로 지적된다.<sup>3</sup>

한편, 밭의 이용을 보면, 1970년대에는 작물별 구성비에서 두류, 맥류, 채소, 서류, 특작, 과수, 잡곡의 순위를 보이던 것이, 80

<sup>3</sup> 농촌진흥청, "경지 이용도 향상을 위한 기술개발," 심포지움 자료, 1988.

표 3 논·밭 작부체계 유형별 면적 비율의 변동

단위 : %

논			밭		
작 부 유 형	70년대	80년대	작 부 유 형	70년대	80년대
벼 - 맥 류	83.7	4.0	맥 류 - 두 류	57.6	40.1
벼 - 두 류 잡 곡	6.3	6.5	맥 류 - 고 구 마	18.5	11.6
벼 - 조 미 채 소	3.2	13.5	맥 류 - 채 소	4.4	9.1
벼 - 과 채 류	2.3	3.9	맥 류 - 특 작	3.9	8.3
벼 - 엽 채 류	1.9	3.4	맥 류 - 잡 곡	4.4	-
벼 - 서 류	1.4	1.7	맥 류 - 胡 麻	2.6	-
벼 - 근 채 류	0.8	1.6	감 자 - 채 소	3.1	12.2
벼 - 油 菜	0.4	0.1	감 자 - 두 류	2.3	0.5
벼 - 사 료 작 물	0.1	5.4	담 배 - 두 류	-	13.4
			두 류 - 채 소	-	3.7
			고 구 마 - 채 소	-	0.3
			옥 수 수 - 특 작	-	1.2
			옥 수 수 - 채 소	-	0.7

자료 : 농촌진흥청, "경지이용도 향상을 위한 기술개발," 심포지움 자료, 1988.

년대에는 채소, 두류, 특작, 과수, 맥류, 서류, 잡곡, 사료의 순위를 보여 구성비의 순위가 크게 변화되었다. 그동안의 사회적·경제적 조건 변화에 따라서 작목 선택의 방향에 크게 영향을 하였음을 알 수 있다.

이러한 作付體系의 變動을 요약하여 정리한 것이 <표 3>이다. 이 표를 보면 논·밭 작부체계에서는 수도작을 중심으로 연결된 전후 작물로서 1970년대에는 맥류, 두류 및 잡곡류, 조미 채소류, 과채류, 엽채류 등의 순위였으나, 80년대에는 맥류, 조미 채소류, 두류 및 잡곡류, 사료작물, 과채류의 순위로 변동하고 있다. 아울러 1970년대에 비하여 80년대에는 맥류의 비율이 크게 감소되는 반면 조미 채소류가 10%, 그리고 사료작물이 5% 정도씩 증가하였다.

같은 기간 동안에 밭의 작부체계를 보면, 1970년대에는 주로 冬作物인 麥類를 중심으로 한 전후 작물로서 고구마, 채소류, 잡곡류, 특용작물 순이었으나, 80년대에는 맥

류와 연결된 작물로서 두류 및 고구마의 재배면적이 감소되고 특용작물 및 채소가 증가하였다. 또한 담배-두류, 감자-채소, 두류-채소 등의 작부체계에 의한 면적이 크게 증가하여 밭에서는 맥류를 중심으로 한 전통적인 작부체계를 벗어나 점차 수익성 작물을 중심으로 한 작부체제로 변화하고 있음을 알 수 있다.

### Ⅲ. 耕地 遊休化 實態

#### 1. 遊休農地의 現況

유휴농지에 대한 전국적인 자료는 파악되지 않고 있지만, 농림수산부가 집계하고 있는 유휴농지 면적, 엄밀히 말하면 耕地 중의 未植付面積을 집계한 결과는 <표 4> 및 <표 5>와 같다.

이 표에 의하면 1985년의 전국의 유휴농

표 4 유휴농지\* 증가의 추이(전국 현황)

단위 : 천ha

구 분	1985	1989	1990	1991
합 계	20.2	26.2	40.4	67.5
논	4.1	7.3	12.4	24.0
밭	16.1	18.9	28.0	43.5

\* 유휴농지는 조사일(7월 1일) 현재 작물이 식부되지 않았으며, 당년에 계속 식부되지 않을 농지를 의미함.

자료 : 농림수산부 농업구조정책국 자료.

지는 2만ha로 파악되었으나, 1991년에는 6.7만ha로서 최근의 5년 동안에 3배 이상이 증가한 결과를 나타내고 있다. 이를 지역별로 보면, 대체로 대도시 주변 및 산간지에 많이 분포하며, 또한 논보다 밭에 많이 분포하고 있다. 즉, 대도시를 둘러싸고 있는 경기도와 경남의 경우 전체 농지 면적에 대한 유휴지 비율은 전국 평균(3.2%)보다 높은 비율을 보이고 있으며, 또한 원격지인 강원도에는 전체 농지의 약 7%가 유휴화되고 있음을 보여 주고 있다.

그러나 실제로 경작에 이용되지 않고 유휴화되는 농지는 위의 통계적인 수치 보다는 훨씬 많을 것으로 생각된다. 이것은 상대적인 경지 확대의 감소나 경지 이용률의 하락으로 나타날 것이기 때문이다. 최근에 들어서 경지 확장 실적이 미미하며, 특히 농지 확대 개발을 위한 開墾事業 實績을 보면 1970년까지는 151.2천ha, 1971~80년까지는 24.6천ha, 1981~90년까지는 11.9천ha 등으로서 매년 감소하고 있다(농림수산부 통계자료). 더욱이 1974~80년 동안에는 매년 2천ha 이상의 개간이 이루어졌으나 근래에는 1천ha에도 못미칠 정도로 개간에 의한 농지 확장의 필요성이 약화되고 있는 것이다.

특히, 유휴농지를 파악함에 있어서 農地의 遊休化나 혹은 耕地의 遊休化나 하는데 커다란 차이가 있다. 또한 경지의 유휴화라고 하더라도 엄밀하게 말하면 長期間

표 5 도별 경지면적 및 유휴농지 면적('1991)

단위 : 천ha, %

구 분*	계			논			밭		
	경지	유휴지	비율	경지	유휴지	비율	경지	유휴지	비율
경 기	285	15.1	5.3	193	6.4	3.3	92	8.7	9.5
강 원	141	9.7	6.9	66	2.1	3.2	75	7.6	10.1
충 북	153	4.9	3.2	82	1.7	2.1	71	3.2	4.5
충 남	288	8.1	2.8	204	2.0	1.0	84	6.1	7.3
전 북	240	2.7	1.1	186	1.1	0.6	54	1.6	3.0
전 남	348	5.8	1.7	228	2.1	0.9	120	3.7	3.1
경 북	352	9.2	2.6	209	3.5	1.7	143	5.7	4.0
경 남	245	11.0	4.5	174	5.1	2.9	71	5.9	8.3
제 주	55	1.0	1.8	1	-	0.0	54	1.0	1.9
계	2,109	67.5	3.2	1,345	24.0	1.8	764	43.5	5.7

\* 서울·인천은 경기, 대전은 충남, 광주는 전남, 대구는 경북, 부산은 경남에 포함.

자료 : <표 4>와 동일.

표 6 부락내의 유휴농지 분포 실태

단위 : 필지, 평

구 분	논		밭		과수원		합 계	
	필지수	면 적	필지수	면 적	필지수	면 적	필지수	면 적
(도별)								
경 기	2.8	1,246	3.5	2,003	0.2	488	6.4	3,738
강 원	2.1	1,421	3.4	4,341	0.3	247	5.8	6,009
충 북	4.1	1,199	4.6	2,040	0.3	166	8.9	3,405
충 남	1.2	1,062	2.8	1,644	0.2	249	4.2	2,955
전 북	1.3	678	3.0	1,484	0.1	126	4.3	2,289
전 남	3.3	1,135	5.2	2,123	0.2	266	8.7	3,524
경 남	6.0	1,727	6.2	2,154	0.1	94	12.3	3,975
경 북	7.6	2,893	6.1	1,950	0.8	595	14.5	5,437
제 주	8.9	1,857	10.7	7,314	1.4	2,678	21.1	11,850
(지대별)								
도시근교	5.3	1,445	3.8	1,220	0.2	104	9.3	2,770
평지농촌	2.3	789	3.6	1,589	0.2	348	6.1	2,726
농산촌	5.1	2,001	5.3	2,780	0.4	285	10.9	5,066
산촌	6.0	2,360	7.3	2,824	0.4	536	13.6	5,720
평균	4.1	1,531	4.8	2,211	0.3	341	9.2	4,084

주 : 행정리·동 단위에서 1년이상 농사를 짓지 않고 있는 농지의 면적임.

자료 : 한국농촌경제연구원 현지통신원 조사결과, 1989. 10.

의 遊休나 혹은 短期間의 遊休나에 의해서도 구분되어야 할 것이다. 따라서 앞 절에서 지적한 바와 같이 法的 地目이 농지인 경우까지를 포함한다면 소위 농지로서 유휴화되는 면적은 훨씬 증가될 것이다.<sup>4</sup>

이러한 유휴농지가 실제로 얼마나 분포하는가에 대하여 1989년에 전국적으로 조사한 자료를 인용하기로 한다.<sup>5</sup> 이 조사에

서는 조사 부락에서 1년 이상 농사를 짓지 않고 놀리고 있는 농지를 유휴농지로 정의하고 그 면적을 조사하였다. 그 결과를 정리한 것이 <표 6>이다.

이 결과를 보면, 전국적으로 1개 마을에 평균 9필지의 유휴농지가 존재하며, 면적으로는 마을당 약 4,000평 정도의 유휴 농지가 있는 것으로 나타나고 있다. 이를 정확한 전국적인 수치로 보기는 어렵겠지만, 대체로 1989년 현재 전국의 군 단위 행정리·동 수(1989. 5. 1 현재 34,533개)를 감안할 때 약 44천ha(도별 행정리동수로 가중합계)의 유휴농지가 존재하고 있는 것으로 추정할 수 있다. 이 수치는 앞에서 인용한 농림수산부 통계자료의 수치와 대체로 일치한다.

또한 이 표의 유휴농지의 지역별 분포에

<sup>4</sup> 일본의 사례를 보면, 경지 면적 조사에서 休閑地(fallow land)와 耕作抛棄地(abandoned cultivated land)를 구분하고 있다. 즉, 면적 조사는 屬地 調査이기 때문에 경작하지 않는 상태가 2년 미만인 경우를 휴한지라고 하며, 이는 경지면적에 포함한다. 그리고 센서스 조사에서는 현재 경작하고 있지 않으나 앞으로 수년간에는 경작할 것이라는 의사가 확실히 있는 토지를 휴한지로 정의하고 경지에 포함하고 있다. 또한 耕作抛棄地는 이미 2년 이상 경작하지 않고 있는 농지로서 경지에서는 제외하고 있다.

<sup>5</sup> 김정호외, 농지보전과 농촌지역 토지이용체계 정립에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 1990. 12.

서 나타나듯이 비교적 영농조건이 불리한 제주, 강원, 경남, 등에서 전국 평균 이상의 면적이 존재하고 있으며, 이는 대체로 밭의 유희화에 기인되고 있음이 지적된다. 또한 도시근교보다는 농산촌이나 산촌지역에 유희농지가 많이 분포하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 農地 遊休化의 原因

이론적인 限界地 決定要因, 즉 耕作限界를 규정하는 제반 인자로서 해명될 수 있을 것이다.<sup>6</sup> 그러나 서두에서 언급한 바와 같이 유희농지가 전부 한계농지일 수는 없으며, 이를 준별하는 것 또한 어려운 과제이다. 더욱이 실제의 토지 이용에서는 이론적인 경작한계를 초월하지 않는 농지라고 하더라도 다음과 같은 이유 때문에 경작이 이루어지지 않고 휴경되는 경우가 있다.

첫째는, 농업외적 요인에 의하여 非農業的인 목적으로 轉用이 豫定되어 있는 경우이다. 물론 이 경우에는 실제로 전용이 이루어지기까지는 현실적인 농지이기 때문에 경작에 이용되어야 할 것이지만, 전용 예정과 동시에 소유권이 이전되는 경우가 대부분으로 경작된다고 하더라도 취미적인 영농에 불과한 것이 현실이다.

둘째는, 농지의 資產的 價値가 上昇함으로써 농지를 유희화시킨 경우이다. 일반적으로 농지 가격이 상승하게 되면 경작을 통하여 얻게 되는 수익보다는 地價差益을 기대하는 심리가 작용하여 영농 의욕이 저하되게 마련이다. 특히 實勢地價가 收益地

價와 괴리되어 상승하게 되면 資產的 價値에 대한 期待心理가 앞서게 되고 성실 경작은 뒷전으로 밀리게 될 것이다. 이러한 연유의 유희농지는 지가 상승의 폭이 큰 도시근교에서 널리 분포하게 된다.

셋째는, 농가 내부적인 요인으로서 農業 勞動力의 量的·質的 低下로 인하여 농지가 관리되지 못하고 유희화되는 경우이다. 여기에는 농업과 타산업과 노동력 배분이라는 경제적인 관계에서 경작되지 않는다는 측면 보다는 오히려 노동력 그 자체가 능력 때문에 耕作 限界에 봉착하는 경우가 해당된다. 농업 노동력의 고령화가 진행됨에 따라서 제대로 관리되지 못하는 농지인 셈이다.

어떻든 경작 농지가 휴경 내지 폐경되는 원인을 규명하는 것은 정책적으로도 중요한 과제이다. 또한 이러한 요인이 이론적으로 어떻게 해명될 것인가도 地代論의 관심사이다. 그러나 이에 대한 논의는 다음 기회로 미루고, 여기서는 토지이용 주체인 경작자의 입장에서 총체적으로 농지가 유희화되는 원인을 밝혀 보고자 한다.

〈표 7〉은 현실적으로 발생한 유희농지에 대하여 그것이 어떠한 이유에 의하여 유희화되었는가를 조사한 결과이다.

이 결과를 보면 농지 유희화의 가장 큰 이유는 토지 조건이 불량하다는 것으로 전체의 38%를 차지하고 있으며, 그 다음으로는 노동력 부족이 32%, 수확의 불안정이 13%, 포장이 멀어서 통작이 어렵다는 것이 12%, 전용 예정지가 4% 등으로 나타나 있다. 이러한 원인은 도별 혹은 지대별로 커다란 차이를 발견할 수는 없으나 토지 조

<sup>6</sup> 이에 대해서는 김정호·권택진(1992)의 이론적 고찰에서 간략히 정리하였다.

표 7 유희농지의 발생원인

단위 : %

구 분	통작거리 한계	경지조건 불량	수확량 불안정	노동력 부족	전용 예정지	계
(도별)						
경 기	7.4	34.0	19.2	29.8	9.6	100.0
강 원	10.9	42.2	17.2	29.7	0.0	100.0
충 북	10.6	42.4	16.5	24.7	5.9	100.0
충 남	8.6	29.5	16.2	38.1	7.6	100.0
전 북	17.3	27.2	14.8	34.6	6.2	100.0
전 남	9.6	39.9	13.5	34.8	2.2	100.0
경 북	11.6	39.6	10.6	34.8	3.4	100.0
경 남	19.5	41.2	8.1	27.6	3.6	100.0
제주	4.0	44.0	16.0	32.0	4.0	100.0
(지대별)						
도시근교	6.6	29.5	18.0	37.7	8.2	100.0
평지농촌	8.1	41.2	13.0	31.9	5.9	100.0
농산촌	14.4	37.1	10.3	34.0	4.3	100.0
산촌	13.7	34.4	14.5	34.8	2.6	100.0
평균	12.4	38.0	13.2	32.0	4.4	100.0

자료 : (표 6)과 동일.

전에 의한 경우는 농산촌이나 산촌지역에서 비교적 강하며, 도시근교에서는 전용 예정지에 가장 많이 분포하여 농업외적 요인이 강하게 작용하고 있음을 알 수 있다.

위의 유희농지 발생 원인 중에서 전용 예정지라는 요인을 제외하고는 경작과 관련된 조건이라는 점에서 어느 정도 서로 상호 연계되어 있는 요인이라고도 할 수 있다. 다시 말하면 경작에 이용되기에는 토지 그 자체가 정비되어 있지 못하다는 것을 의미한다.

물론 이러한 遊休農地는 이미 경작의 한계, 즉 限界地 밖의 農地(submarginal land)에 해당하고 있다고도 할 수 있다. 그러나 이들 농지의 전부가 소위 경제적인 한계지를 초월하고 있다고는 보기 어려우며, 가령 한계지 안의 농지(supramarginal

land)라도 경작 조건이 양호하지 않기 때문에 유희화되고 있다는 사실은 경지 이용에서 生産基盤의 擴充이 절실한 과제임을 말해 주는 것이기도 하다. 그동안 농업기반 정비를 위하여 막대한 자금이 투입되고 각종 사업이 실시되어 왔으나 이러한 시책은 앞으로도 계속 확충될 필요가 있음을 시사하는 것이다.

#### IV. 土地特性에 의한 耕地遊休化의 전망

위에서 검토한 경지이용의 실태로 미루어 볼 때 경제적인 이유뿐만 아니라 물리적인 경작조건도 복합적으로 작용하여 농지의 유희화가 점차 확대될 것으로 생각된다.



다. 그렇다면 그 한계농지가 얼마나 확대될 것이고, 이것은 어떻게 활용하는 것이 바람직한가의 문제가 제기된다. 이 과제에 답하기 위하여 여기서는 이론적으로 제시할 수 있는 유휴농지의 범위와 그 면적을 추정해 보기로 한다.

향후 경작에 이용되지 못하게 될 것으로 예상할 수 있는 한계농지는 優良農地를 벗어나는 농지로서, 다음의 4가지 요소를 충족하지 못하는 농지가 될 것이다. 즉, 經濟的 地代가 높지 못하고, 토양·지형·수리 등의 土地 條件이 不良하며, 재배 작물에 대한 作付自由度가 협소하고, 規模化·集團化가 가능한 공간적 넓이를 가지고 있지 못한 농지일 것이다.

그러나 이렇게 규정되는 한계농지를 실제로 구체화하여 파악하는 데에는 상당한 어려움이 있다. 그 문제는 결국 어떠한 지표를 어떻게 선정하여 이를 종합적으로 파악하느냐 하는 것이다. 이를테면 종래의 연구에서는 대체로 토양·지형·기상 등의 자연적·물리적 특성에 의한 土地分級(혹은 토지 분류)이나 肥沃度 區分에 중점이 두어졌으나, 최근에 와서는 地代·收量·通作距離·市場과의 距離 등의 경영·경제적 요인을 총체적으로 고려하지 않으면 현실적인 의미를 가지지 못하기 때문이다.

여기서는 토지의 물리적 특성을 나타내는 몇 가지 지표로써 사전적으로 파악할 수 있는 유휴화 면적을 추정해 보고자 한다. 토지이용 구분의 可視的 尺度인 이러한 특성은 직접적으로 土地現狀이나 利用狀態를 나타내며, 나아가서 收益性이나 生産性을 규정하는 것으로 파악할 수 있을 것이다.

먼저, 傾斜度는 토지이용을 규정하는 가장 중요한 지표로 이용된다. 일반적으로 생산기반 정비의 기준에 의하면, 논외 경지정리는 토지의 경사도를 20% 이하로 하고 있는 실정이다. 또한 밭 경지정리에서 포구를 계획할 때에는 지형·토양·경영규모 및 영농방식을 고려하게 되는데, 경사 14% (8°) 이하의 단순지형에서는 경영규모를 크게 하여 대형기계에 의한 일관작업 체제로, 복잡한 지형에서는 경영규모를 비교적 적게 계획하도록 하고 있다. 또한 경사 14% (8°)~27% (15°)에서는 굴을 제외한 과수·상원·다원 등으로 계획하면 유리한 것으로 알려져 있다.<sup>7</sup>

또한 개간에서는 토지의 경사도에 따라서 개발 방식을 달리하고 있으나, 경사 25%까지는 開田이 가능하며, 경사 15% 이하에서는 원래 地型 상태에서 開墾이 가능하고 농업 용수만 확보할 수 있다면 계단식 개답도 가능하다고 보고 있다.

따라서 토지의 물리적 특성에서 본다면, 이상에서 검토한 바와 같이 경사 15% 이하에서는 농지의 정비·개발이 가능하다. 그러나 영농기계화 측면에서 본다면, 경사 5% 이하에서는 대형 농기계 투입이 가능하나 경사 5% 이상에서는 중형 이하의 기계만이 도입될 수 있는 한계가 있다.

한편, 농촌진흥청에서는 地目別 土地利用 適性等級을 토양조건의 적응성, 생산력의 우열, 관리의 난이 등에 따라 각 지목별로 1급지부터 5급지까지 분류하고, 1~4급지까지는 해당 지목에 대하여 이용이 가능한

<sup>7</sup> 농어촌진흥공사 및 농지개발조합의 경지정리사업 실시요령에 의함.

표 9 토지 특성에 의한 경지 유휴화 전망

단위 : 천ha

	도 별 <sup>o</sup>	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주	계
계	산록경사지 구릉지	31.6	50.9	39.9	21.3	40.7	107.4	69.5	84.0	0.6	445.8
	경사 15% 이상	7.0	26.8	14.4	13.4	6.9	32.5	62.6	61.6	1.0	226.2
	표고 300m 이상	0.7	58.8	12.4	0.5	26.3	2.8	31.6	18.5	0.6	152.2
	4 급 지 이하	40.5	56.7	36.2	48.6	36.1	67.4	125.3	87.9	7.2	506.1
논	산록경사지 구릉지	0.8	1.9	2.2	3.2	7.7	22.5	16.6	35.0	-	89.9
	경사 15% 이상	0.3	0.1	0.2	0.4	0.1	3.8	16.4	24.6	-	44.8
	표고 300m 이상	0.1	9.6	2.4	0.3	16.5	1.1	12.7	11.2	-	53.9
	4 급 지 이하	26.1	19.8	16.4	26.1	23.7	26.7	47.1	42.3	0.1	228.4
밭·과수원	산록경사지 구릉지	30.8	49.0	37.7	18.1	32.9	84.9	52.9	49.0	0.6	355.9
	경사 15% 이상	6.7	26.7	14.2	13.1	6.8	29.6	46.2	37.1	1.0	181.4
	표고 300m 이상	0.6	49.2	9.9	0.2	9.7	1.7	18.9	7.3	0.5	98.2
	4 급 지 이하	14.5	36.9	19.9	22.5	12.4	40.7	78.2	45.7	7.2	277.7

<sup>o</sup> 서울 및 인천은 경기, 대전은 충남, 광주는 전남, 대구는 경북, 부산은 경남에 각각 포함.

자료 : 농어촌진흥공사 농어촌개발처 집계 결과를 이용하여 제표 작성.

것으로, 그리고 5급지는 해당 지목으로 부적당한 토양임을 명시하고 있다.<sup>8</sup> 그러나 여기서도 급지의 차이와 실제의 경지 이용도가 반드시 일치하는 것은 아니다.

이러한 토지 특성을 토대로 각각의 물리적 지표별로 지목별 면적을 집계한 결과가 <표 9>이다. 이 집계 결과에 의하면 각 지표에 속하는 농지면적으로서, 산록 경사지(구릉지)가 445.8천ha이고, 경사 15% 이상이 226.2천ha, 표고 300m 이상이 152.2천ha, 그리고 토양 적성 4급지 이하가 506.1천ha 등으로 추정된다.

물론 각각의 물리적 지표에 속하는 농지가 전부 유휴화하는 농지로는 볼 수 없다. 그러나 경작의 물리적 한계가 현실적으로 가장 먼저 한계지화할 것이라는 가정하에, 이 면적은 현재 이미 현실화되었거나

또는 미래에 나타나게 될 대체적인 한계지면적으로 상정할 수 있을 것이다.

## V. 맺는말

우리 나라의 경지 면적은 1968년에 최고 232만ha에 달하였으나 그후 계속 감소하여 1991년 현재에는 209만ha 수준으로 나타나 있다. 이 수치에 의하면 경작에 이용되는 토지는 그동안 연평균 약 1만ha씩 경지의 감소를 초래했다는 결과가 된다. 물론 여기에는 非農業的인 轉用이 주된 요인이 되겠지만, 한편으로는 경작이 이루어지지 못하고 荒廢化되어 산림으로 복구되거나 유실된 면적도 상당한 면적을 차지하고 있다.

실제로 국토 면적 전체를 보면, 1960년대에는 983만ha의 수준이었던 것이 1990년

<sup>8</sup> 농촌진흥청, 「전국토양도해설」, 1975.

대에 들어서는 992만ha로 약10만ha가 증가하였으나, 반면에 경지는 계속 줄고 있는 것이다. 경지 면적이 감소한 것은 결과적으로 농지가 경작되지 못하거나 타목적으로 전용된 것이라고밖에는 생각할 수 없다.

이렇게 외적 요인에 의하여 경작 농지가 감소하는 것은 불가피한 현상이라고 하더라도, 그나마 농지로서 유지되는 면적도 충분히 경작되지 못하는 것도 또 다른 현실이다. 그 지표로서 耕地 利用率의 추이를 보면, 1965년에 158%이었던 것이 1991년에는 112%로 무려 46% 포인트가 감소하였으며, 매년 연평균 약 1.7%씩 낮아지고 있는 것이다.

경지 이용률의 감소와 함께 최근 들어서 두드러지는 현상이 유휴농지의 증가이다. 1985년의 전국의 遊休農地는 2만ha 정도로 파악되었으나, 1991년에는 6.7만ha로서 최근의 5년 동안에 3배 이상이나 증가한 결과를 나타내고 있다. 그러나 실제로 경작에 이용되지 않고 유휴화되는 농지는 통계적인 수치보다는 훨씬 많을 것이고, 앞으로도 계속 늘어날 것이라는데 문제의 심각성이 있다. 농지의 물리적 특성으로 볼 때, 앞으로 유휴화될 수 있는 경지면적이 전국적으로 약 15~50만ha 정도로 집계되고 있다.

이렇게 경지가 유휴화되는 원인에는 여러 가지가 있겠으나, 그중에서도 중요한 것은 생산기반의 취약이 지적된다. 실제로 그동안 농지이용의 근대화를 위한 조성투자에 많은 노력을 가증시켰으나 아직도 生産基盤 整備는 미약한 편이다. 1991년의 논 면적 1,335천ha 가운데 수리안전답 면적은

987천ha로 수리안전답률은 약 73%에 불과할 뿐 아니라 경지 정리의 경우도 1991년까지 약 623천ha밖에 정리되지 않고 있어 논면적의 약 47%에 겨우 미치고 있을 뿐이다. 더구나 밭 면적 774천ha 가운데 배수 개선의 대상 면적은 127천ha로 되어 있으며, 그 가운데서 개선된 면적은 58천ha로서 그 개선율은 46%에 불과한 실정이다.

주지하는 바와 같이 1960년대 이후의 경제 성장은 도시화·공업화를 통하여 경지의 전용을 현저하게 촉진시켰으나, 이와 함께 농가의 겸업 기회 및 이농을 확대시켜 경지의 粗放的 利用이 보편화된 것은 익히 알려진 사실이다. 그 결과로 경지 이용률이 매년 하락하고 있는 셈이다. 여기에 하나 더한다면 농업 생산에 대한 농가의 영농의욕이 최근에 들어서 급속히 하락하고 있기 때문에 不誠實 耕地 내지는 耕作 拋棄의 사태가 발생하고 있음을 지적하고 싶다. 농지보전의 측면에서 보면, 바로 경지의 人爲의 荒廢가 가속화하고 있는 것이다.

우량 농지는 계속적인 개량 투자에 의하여 비로소 가능하다. 그렇지 못할 경우에는 회복 불가능한 토양 악화를 초래하여 황폐화되게 마련이다. 농지 보전의 제1차적 과제를 ‘量的 確保’라고 한다면, 다음 단계는 이를 유지하기 위한 ‘質的 確保’의 측면이라고 할 수 있다. 따라서 농지 보전을 위해서도 농지를 효율적으로 이용하고 관리하는 질적 확보가 강조되어야 할 것이다.

그 첫째로, 최근 유휴농지가 증가함에 따라서 이를 산림 복구 혹은 비농업적 용도로 전용하자는 요구가 대두되고 있으나, 이는 농지보전의 장기적인 측면에서 재고되

어야 한다. 유희화되는 한계농지는 최근의 경영수지 조건의 악화로 인하여 일시적으로 경작에 이용되지 못하는 경우가 많기 때문이다. 따라서 정책적으로도 이러한 유희농지를 황폐화하지 않게 하여 여건이 바뀌면 다시 경작지로 이용토록 하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

둘째로, 기존 농지의 이용도를 높인다는 관점에서 앞으로 생산기반 정비를 계속 확충해 나아가는 동시에, 기반 정비의 방향을 농지에 대한 作付自由度를 높이는 ‘農地의 汎用化’의 관점에서 재조명하여야 할 것이다. 작부자유도란 농지에 재배 가능한 작목의 종류를 나타내는 것으로, 작부자유도가 높다는 것은 그 만큼 작물에 대한 선택의 폭이 넓다는 의미이다. 근래에 들어서 부분적으로는 농산물의 생산 과잉이 나타나고 수익성 작목의 축소가 우려되고 있으나, 이는 달리 말하면 작목 선정이 특정한 농지 조건에 한정되고 있기 때문이다.

끝으로, 그동안 제도적으로나 정책적으로 농지의 효율적 이용을 위한 조치들이 다양하게 취해져 왔으나, 근래에는 농지 이용의 방향조차도 모호해지는 감이 없지 않다. 이제 어느 정도 주곡의 자급을 달성했다고 해서 혹은 ‘農地保全論의 後退’를 주장하기까지도 한다. 우량농지는 비농업에도 우등지라는 명목으로 제대로 관리되지 못하고 전용에 충당되고, 생산기반이 취약한 한

계농지는 농가의 이탈과 함께 어쩔 수 없이 유희화되어 가는 것이 오늘날의 현실이다.

요즈음 같이 농업의 위기라고 일컬어질 때일수록 더욱 더 농지를 효율적으로 이용하기 위해 더욱 노력하여야 할 것이다. 새삼 떠올리지 않더라도 “지금의 농지는 선대로부터 물려 받아 후대에게서 빌려 쓰고 있다”는 인식을 국민 모두가 공감할 필요가 있다.

#### 參 考 文 獻

- 權宅晉, 「干拓地 利用 分配 및 限界農地 活用 方案 研究, 韓國農村經濟研究院, 1991. 12.
- 金正鎬·金泰坤·朴星焄, 「農地保全과 農村地域 土地利用體系 定立에 관한 研究」, 한국農村經濟研究院, 1990. 12.
- 金正鎬, 權宅晉, “限界農地の 理論的 考察,” 「농촌경제」 15:2, 1992. 6.
- 吳浩成, “國土利用과 農地保全,” 「農業政策研究」, 18:2, 1991. 12.
- 建設部, 國土利用에 관한 年次報告書, 1991.
- 農林水産部, 「農業動向에 관한 年次報告書」, 1991.
- 農林水産部, 農林統計年報, 1991.
- 農漁村振興公社, 「農業振興地域指定 構想案(全國)」, 1991.
- 農村振興廳, “耕地 利用度 向上을 위한 技術開發”, 심포지움 자료, 1988.