

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 752

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

인구감소 시대 농촌지역의 유휴토지 관리방안

최 수 연구위원, 안다연 연구원

요약

- 1 농촌인구(외국인 포함)는 2020년까지 계속 증가 추세를 보이다가 감소하기 시작하여 2040년에는 926만 명 수준까지 줄어들 것으로 예상됨
- 2 유휴토지는 '이용되지 않고 묵혀 둔 상태의 토지, 또는 이용되고 있으나 효율적 이용이 현저히 낮은 상태의 토지'를 뜻함
- 3 유휴농지는 1990~2018년 동안 총 21만 1,545ha 발생했고, 전국 빈집은 1995년 약 37만 호에서 2015년에는 약 3배 증가하여 총 주택수의 약 6.5%에 해당하는 107만 호가 되었음
- 4 선진국의 경우 유휴토지 관리체계가 우리나라보다 체계적으로 정비되어 있음
 - (프랑스) '농촌법'에서 미경작지 및 과소 경작지의 활용 절차 규정
 - (일본) 유휴농지 소유자 대상 '이용의향조사' 실시, 교부금 제도를 통한 유휴농지 발생 방지

정책제언

- 1 (유휴농지 관리방안) ① 유휴농지의 해소 및 발생 억제를 위한 행정대응체계 구축, ② 유휴농지를 농업적 용도로 최대 활용, ③ 자연생태계 복원 또는 농업 관련 시설용지로 활용, ④ 농지의 다원적 활용 지향
- 2 (유휴농지 제도개선방안) ① 농지이용 실태조사 강화와 유휴농지 관리의 내실화 추진, ② 농지처분 명령 및 위반 시 이행강제금 부과 강화, ③ 농지은행 활성화 등 안정적 농지이용체계 구축, ④ 장기 자경농업인 혜택 강화 등 실제 경작자 중심 농지이용체계 구축, ⑤ 임차인 규정 보완 및 농지 임대차 범위 확대 필요, ⑥ 농지의 다원적 활용을 지향하는 농지이용체계 구축
- 3 (빈집 관리방안) ① 중앙·지방 정부의 역할 재정립, ② 거점적·집약적 거주 유도, ③ 빈집 조사 및 정보 제공시스템 구축, ④ 실효성 있는 농촌지역의 농촌 빈집관리를 위한 정부의 지원체계 재정립, ⑤ 소유자의 자발적 정비 유도

1. 농촌지역의 인구 현황과 전망

농촌인구 감소 추세

국내의 농가·농촌 인구는 지속적인 감소 추세로 과소화가 우려되고 있는 상황

- 2016년 농림어업총조사에 의하면 최근 10년간 농가의 수는 106만 8천 가구, 농가인구는 249만 6천 명으로 전년 대비 각각 1.9%, 2.8% 감소(통계청 2017)

장래 농촌인구 전망

통계청 장래인구 특별추계에 따르면 우리나라의 생산연령인구는 2017년 3,757만 명을 정점으로 이후 마이너스(-) 성장으로 전환됨(통계청 2019)

외국인을 포함한 인구추계 방법론을 적용해 최근 10년간 인구 이동률(평균성장 시나리오)을 고려한 2040년 까지의 농촌인구를 전망한 결과, 2020년까지 농촌인구가 증가하다 감소하기 시작하여 2040년에는 926만 명 수준까지 감소할 것으로 예상됨

2. 유휴토지 개념 및 실태

유휴토지 개념

‘이용되지 않고 묵혀둔 상태의 토지, 또는 이용되고 있으나 효율적 이용이 현저히 낮은 상태의 토지’를 말함

- 본 연구에서는 유휴토지의 개념을 ① 유휴농지, ② 빈집, ③ 빈 건축물을 포괄하는 것으로 정의하고, 빈 건축물은 빈집에 포함하여 연구

유휴토지 실태

유휴농지는 1990~2018년 동안 총 21만 1,545ha 발생

- 매년 약 7,835ha가 새로 발생, 경작지의 약 0.4%를 차지하는 수치임
- 경지면적은 1990~2018년 동안 총 51만 3,198ha가 감소했으며, 이는 매년 약 1만 8,329ha가 감소한 수치임
- 1990~2018년 동안 경지면적이 81만 1,234ha 감소한 원인은 유휴농지가 21만 1,545ha(26.1%), 건물건축이 24만 7,623ha(30.5%), 공공시설이 15만 3,428ha(18.9%), 기타 요인이 19만 8,638ha(24.5%) 발생했기 때문임

표 1 1990~2018년 연도별 경지면적 및 유희농지

(단위 : ha, %)

연차	연도	경지면적(A)	증감	유희농지(B)	유희농지 비율 (B/A×100)
1	1990	210만 8,812	-1만 7,909	3,515	0.17
2	1991	209만 0,877	-1만 7,935	5,660	0.27
3	1992	206만 9,933	-2만 944	7,424	0.36
4	1993	205만 4,814	-1만 5,119	9,208	0.45
5	1994	203만 2,706	-2만 2,108	1만 47	0.49
6	1995	198만 5,257	-4만 7,449	1만 7,881	0.90
7	1996	194만 5,480	-3만 9,777	2만 303	1.04
8	1997	192만 3,522	-2만 1,958	9,727	0.51
9	1998	191만 81	-1만 3,441	8,344	0.44
10	1999	189만 8,925	-1만 1,156	5,329	0.28
11	2000	188만 8,765	-1만 160	4,734	0.25
12	2001	187만 6,142	-1만 2,623	4,766	0.25
13	2002	186만 2,622	-1만 3,520	4,031	0.22
14	2003	184만 5,994	-1만 6,628	4,406	0.24
15	2004	183만 5,634	-1만 360	4,209	0.23
16	2005	182만 4,039	-1만 1,595	3,068	0.17
17	2006	180만 470	-2만 3,569	4,462	0.25
18	2007	178만 1,579	-1만 8,891	6,127	0.34
19	2008	175만 8,795	-2만 2,784	1만 37	0.57
20	2009	173만 6,798	-2만 1,997	1만 4,984	0.86
21	2010	171만 5,301	-2만 1,497	1만 138	0.59
22	2011	169만 8,040	-1만 7,261	7,410	0.44
23	2012	172만 9,982	3만 1,942	0	0.00
24	2013	171만 1,436	-1만 8,546	0*	0.00
25	2014	169만 1,113	-2만 323	833	0.05
26	2015	167만 9,023	-1만 2,090	271	0.02
27	2016	164만 3,599	-3만 5,424	1만 6,066	0.98
28	2017	162만 796	-2만 2,803	8,672	0.54
29	2018	159만 5,614	-2만 5,182	9,893	0.62
-	합계		-51만 3,198	21만 1,545	11.5
-	연평균		-1만 8,329	7,835	0.40

주: 2013년은 유희농지가 발생하지 않은 것이 아니고, 기타로 삽입되어 누락된 것임.

출처: 통계청의 농업면적통계를 이용해 저자 작성 (<http://kostat.go.kr/wnsearch/search.jsp>, 2019년 6월 20일 검색).

빈집 조사가 시작된 1995년의 전국 빈집은 약 37만 호였는데 2015년에는 107만 호로 약 3배 증가했음 (이는 총 주택수의 약 6.5%에 해당하는 수준)

- 주택유형별 빈집은 2015년 전국 기준으로 아파트(53%)가 가장 많으며, 지역별로는 도시에서는 아파트가 66.0%, 농촌지역에서는 단독주택이 52.0%로 비중이 가장 높았음

표 2 연도별·지역별 빈집 수

(단위: 가구)

권역	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2016년	2017년
서울	3만 9,806	5만 6,642	7만 9,800	7만 8,702	7만 9,049	9만 4,668	9만 3,343
부산	1만 7,036	2만 5,031	5만 3,651	4만 957	8만 6,626	8만 5,333	9만 4,737
대구	1만 477	1만 4,223	1만 8,192	2만 9,766	2만 9,610	3만 6,932	4만 4,180
인천	1만 5,990	1만 8,053	3만 6,049	4만 1,437	4만 7,402	5만 2,941	5만 7,489
광주	5,044	1만 3,741	1만 2,993	1만 7,534	2만 6,705	2만 9,127	3만 3,569
대전	1만 220	1만 2,814	1만 6,267	1만 7,279	2만 6,419	2만 6,238	2만 6,994
울산	-	9,673	1만 4,017	1만 5,646	2만 1,423	2만 965	2만 6,867
세종	-	-	-	-	1만 6,458	1만 115	1만 4,360
경기	6만 4,556	8만 720	12만 6,581	15만 4,099	14만 4,893	16만 7,830	19만 4,981
강원	2만 5,493	3만 8,349	4만 8,077	5만 2,218	5만 9,260	5만 5,709	6만 2,109
충북	1만 9,152	2만 6,492	3만 2,174	3만 7,251	5만 4,884	5만 6,014	6만 881
충남	2만 4,889	4만 8,245	5만 1,401	6만 16	7만 3,719	8만 152	9만 2,110
전북	2만 2,624	3만 2,064	4만 4,696	4만 4,526	7만 3,869	7만 3,696	7만 7,631
전남	3만 5,347	3만 9,955	5만 3,653	5만 6,574	10만 3,333	10만 2,257	10만 9,799
경북	3만 4,859	5만 104	6만 2,650	7만 5,116	10만 8,114	10만 7,862	12만 6,480
경남	3만 6,045	4만 1,711	6만 7,396	6만 4,998	9만 8,680	9만 8,899	12만 548
제주	3,928	5,242	1만 217	7,729	1만 8,475	2만 1,469	2만 8,629
전국	36만 5,466	51만 3,059	72만 7,814	79만 3,848	106만 8,919	112만 207	126만 4,707

출처: 황희 더불어민주당 의원실 2018.



3. 외국의 유희토지 관리체계

프랑스

프랑스 정부는 농업과 자연경관의 중요성을 인식하고, 공공이 주도해 체계적으로 미경작지를 개발할 수 있도록 제도화함

- 농촌에서 경작되지 않거나 활용도가 낮은 토지를 농지 경작자가 요청하여 이를 다시 경작에 활용
 - '농촌법'은 이러한 과정을 규정하고 있으며, 이 과정을 주도하는 지자체 단위는 주(Département)임
- '농업보호구역'(Zone Agricole Protégée: ZAP)은 장기적으로 토지의 농업적 활용을 보호해 농지를 보전하고 이를 통해 농업에 역동성을 다시 부여한다는 강점이 있음
- ZAP는 지역도시계획에서 공익을 위해 강제되고, '농업과 자연공간의 보호 및 활용 구역'(Les perimetres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels: PAEN)은 농업·자연 공간의 보호 및 활용 구역이 '국토일관성계획'과 양립 가능해야 함

'농촌법'에서 미경작지 및 과소 경작지의 활용 절차를 명확하게 규정하고 있어 지역주민, 소유주, 임차인, 공공당국 등 다양한 주체들의 책임을 명확하게 해 갈등의 소지를 최소화하고 있음

- ① 농업의 공공적 가치를 인정해 적절한 농지정책 실행, ② 지방자치단체마다 상황이 다르고 지역적 수요도 다를 것이므로 각각 다른 유희토지 이용방식을 적용, ③ 농업적 목적에 충실, ④ 법적 절차를 확립하여 분쟁의 소지를 줄임, ⑤ 도시계획 및 지역계획에 농촌의 유희토지 활용방안을 농업적 관점에서 체계적으로 포함시킨다는 점 등이 시사점으로 도출됨

일본

농업위원회에서 매년 1회 관할구역 내 농지의 이용상황을 조사하여 유휴농지를 확인하는 ‘이용상황조사’와, 확인된 유휴농지의 소유자 등을 대상으로 유휴농지를 어떻게 이용할 것인지 조사하는 ‘이용의향조사’를 실시

- ‘이용의향조사’에서 표명한 대로 농지 이용이 추진되지 않는 경우, 농업위원회는 유휴농지 소유자에게 농지 중간관리기구와의 협의를 권고하며, 최종적으로는 도도부현(者道府県)지사의 재정(裁定)을 통하여 농지중간관리기구가 농지중간관리권을 취득할 수 있도록 절차를 규정
- 농지소유자의 의향을 확인한다는 점, 농지중간관리기구는 유휴농지를 매수하는 것이 아니라 임차한다는 점, 농지중간관리기구와 농지 임차에 관한 협회에 도달하지 못했을 경우 도부현지사의 재정을 통하여 농지중간관리기구가 농지중간관리권을 취득한다는 점 등이 우리나라와 다름

농업경영체로의 농지 집적·집약화를 목적으로 하는 ‘사람·농지 플랜’이 활발하게 수립·운영됨

‘중산간지역 등 직접지불교부금’ 및 ‘다면적 기능 지불교부금’ 제도를 통하여 공동관리에 의한 유휴농지 발생 방지를 지원하고 있음

- ‘중산간지역 등 직접지불교부금’ 제도는 농업 생산조건이 불리한 지역에서 농업 생산활동을 계속할 수 있도록 국가 및 지자체가 지원하는 제도로써, 취약협정을 체결한 농업인을 대상으로 유휴농지의 발생 방지, 지역 자원(수로·농도 등)의 보전관리, 다면적 기능 증진 관련 활동에 대하여 지급함
- ‘다면적 기능 지불교부금’ 제도는 지역이 공동으로 수행하는 다면적 기능 지원활동과 지역자원(농지·수로·농도 등)의 질적 향상을 도모하기 위한 활동을 지원하는 제도로써, 유휴농지의 발생 방지를 위한 농지 법면(경사면)의 제초작업 등 ‘농지유지 지불’과, 각종 시설의 경미한 보수와 식재를 통한 경관 형성, 생태계 보전 등의 농촌환경 보전활동 등 ‘자원향상 지불’ 등으로 구성되어 있음
- ① 시·군 주도 아래 유휴농지의 분포 현황과 발생 동향에 대하여 정기적 실태조사를 수행하고, 소유자의 경작의사, 매도·임대 의사 등 확인, ② 유휴농지 발생 억제를 위한 계획적 농지 집약화 추진, ③ 유휴농지의 재생 촉진을 위한 재정지원을 추진, ④ 중산간지역 등 조건불리지역의 유휴농지에 대한 마을 공동관리 추진, ⑤ 다양한 주체의 진입을 통해 농업을 전개한다는 점 등이 시사점으로 도출됨

4. 농촌지역의 유휴토지 관리·정책 방안

유휴농지 관리방안

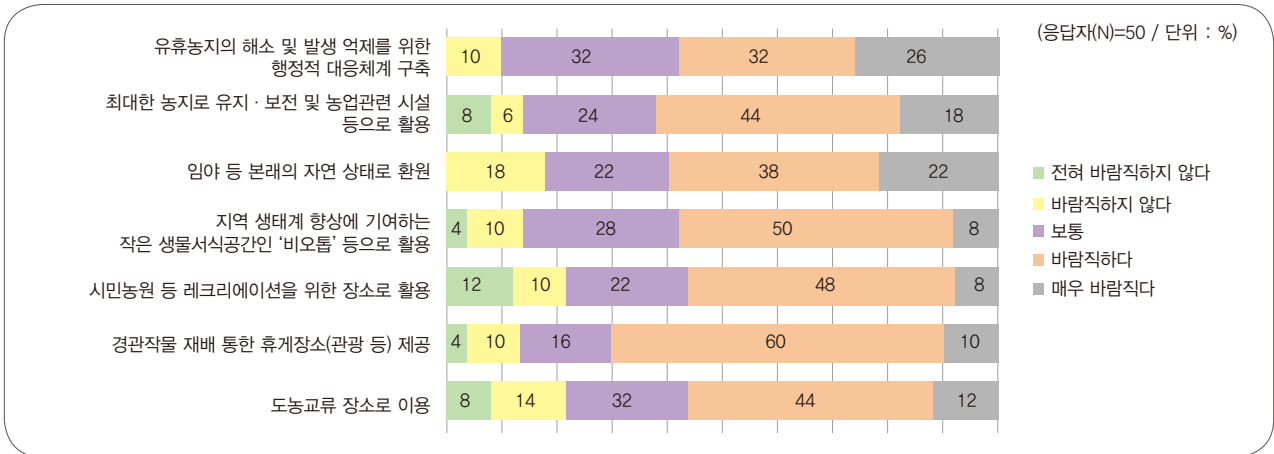
(행정적 대응체제 구축) 유휴농지 실태 파악, 소유자의 경작의사 확인 및 매도·임대 가능성을 살펴봄으로써 유휴농지의 바람직한 활용을 유도

(최대한 농업적 용도로 활용) 기존 농지는 최대한 농지로 유지·보전함을 원칙으로 유휴농지 활용방안 강구

(자연생태계 복원 또는 농업 관련 시설용지로 활용) 농지로 활용하기 곤란한 유휴농지는 자연 상태로 복원

(농지의 다원적 활용 지향) ‘레크리에이션을 위한 장소’, ‘휴게장소(관광 등)’, ‘도농교류 장소’ 등으로 활용

그림 1 유휴농지 관리방향에 대한 전문가 설문조사 결과



출처: 저자 작성(전문가 설문조사 결과).

제도개선 방안

- ① 농지이용 실태조사 강화와 유휴농지 관리의 내실화 추진, ② 농지처분 명령 및 위반 시 이행강제금 부과 강화, ③ 농지은행 활성화 등 안정적 농지이용체계 구축, ④ 장기 자경농업인 혜택 강화 등 실제 경작자 중심 농지이용체계 구축, ⑤ 임차인 규정 보완 및 농지 임대차 범위 확대 필요, ⑥ 농지의 다원적 활용을 지향하는 농지이용체계 구축

빈집 관리방안

- ① 중앙과 지방 정부의 역할 재정립, ② 거점적·집약적 거주 유도, ③ 빈집 조사 및 정보제공시스템 구축, ④ 실효성 있는 농촌지역의 농촌 빈집 관리를 위한 정부의 지원체계 재정립, ⑤ 소유자의 자발적 정비 유도 등

참고문헌

통계청. 2019. 장래인구특별추계: 2017~2067년, 3월 28일. 보도자료.
 _____. 2017. 농림어업총조사(2016년 자료). 대전: 통계청.
 _____. <http://kostat.go.kr/wnsearch/search.jsp> (2019년 6월 20일 검색).
 황희 더불어민주당 의원실. 2018. 전국 시도별 빈집 현황.

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '최 수·이형찬·안승만·안다연. 2019. 인구감소시대 농촌지역의 유휴토지 관리 방안 연구. 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

최 수 주택·토지연구본부 연구위원(soochoi@krihs.re.kr, 044-960-0281)

안다연 주택·토지연구본부 연구원(ady@krihs.re.kr, 044-960-0345)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

