

공공임대용 농지매입사업 사례 조사와 그 시사점 : 청년 농업인을 중심으로

이향미*

*한국농어촌공사 농어촌연구원
e-mail:yihyangmi@ekr.or.kr

The Case for Farmland Purchase for Public Lease : Implications for Young And Beginning Farmers

Hyangmi Yi*

*Rural Research Institute, Korea Rural Community Corporation

요약

본 연구에서는 청년농업인들의 안정적인 영농정착을 위한 공공임대용 농지매입사업의 적극적인 이용 방안을 모색하였다. 이를 위해 본 연구에서는 총 16명의 젊은 농업인들을 대상으로 공공임대용 농지매입사업 전후 영농실태 변화 등을 살펴보았다. 분석결과, 이 사업은 젊은 농업인들의 농촌정착과 경영개선에 기여하고 있다. 따라서 청년농업인들이 돌아오는 농촌을 만들기 위해서는 이들을 위한 공공임대용 농지매입사업의 농지 임차면적 확대가 필요하다. 이를 위해서는 젊은 농업인이 매도(유동화)되는 농지를 우선적으로 매입 할 수 있는 농지선매협의제도 도입이 필요하다.

따라서 일반 농업인에 비해 영농경력과 영농기반이 부족한 청년농업인이 안정적으로 농지를 확보할 수 있기 위해서는 농지매입사업을 적극적으로 활용할 수 있는 방안 모색이 필요하다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 농지매입사업 수혜 농가들을 중심으로 농지매입사업의 성과분석을 통해 이 사업의 개선방안 등을 모색하여 향후 청년농업인들의 안정적인 농지 확보를 위한 정책적 시사점을 살펴보았다.

1. 서론

우리나라 40세 미만 농가 비율은 2014년 0.9%(1,121천 호)에서 2019년에는 0.7%(1,007천 호)로 감소하였다. 반면 같은 기간 동안 65세 이상 농가 비율은 55.7%에서 62.0%로 증가하였다. 따라서 청년농업인들의 성장 동력 확보가 중요하다. 하지만 청년농업인의 영농정착에 농지문제가 가장 큰 걸림돌이 되고 있다(한국농촌경제연구원, 2021).

현재 청년농업인이 공식적으로 가장 최우선 순서로 농지를 임차할 수 있는 제도로 공공임대용 농지매입사업(前 농지매입촉사업)(이하 농지매입사업)이 있다. 이 사업은 고령 또는 질병 등으로 은퇴, 이농·전업을 희망하는 농업인의 농지를 농지은행이 매입하여 농업구조개선 및 농지시장 안정화에 기여하고 매입한 농지는 장기 임대 등을 통해 이용의 효율화 도모하는 것이다. 특히 농지매입사업은 맞춤형 농지지원사업 중에서 사업비 비중이 가장 크지만, 아직까지 농지매입사업 수혜농가들을 대상으로 사업성과를 분석한 연구는 매우 부족하다. 일부 농지은행사업 성과를 분석한 연구들이 있지만(김정부 외 1998, 김홍상 외 2011, 우병준 외, 2018), 각 사업별 수혜 농가 조사를 통한 농지매입사업 성과를 분석한 연구는 매우 부족한 실정이다.

2. 연구 방법 및 조사 개요

본 연구에서는 농지매입사업 수혜 농가들의 실제 영농의 경험과 생각을 파악하기 위해 질적연구가 적합하다고 판단하였다. 질적 연구의 기법은 매우 다양하지만 일반적으로 참여관찰, 심층면담, 문서자료 분석, 구술사 연구, 문화기술, 대화분석 등의 방법이 있다(양인실·김병찬, 2010). 본 연구에서는 이 중에서 심층면담을 활용하였다.

일반적으로 심층면담은 관찰할 수 없는 과거의 사건, 연구자가 이해할 수 없는 관찰 내용, 면담자의 생각·의도·감정 등에 알고자 할 때 유용해 연구자가 사례자의 관점을 이해할 수 있는 장점이 있다(양인실·김병찬, 2010). 따라서 본 연구에서는 심층면담을 통해 농지매입사업 수혜농가들을 대상으로 개별 사례에 대한 세부적인 내용과 기술을 위해 연구 참여 농가들을 대상으로 사례 내 분석을 실시하였다. 이를 위해 본 연

구에서는 개인의 생애사를 모두 보여주기 보다는 농지매입 사업을 중심으로 각 농가별 경험을 파악하였다.

현재 농지매입사업은 제주도를 제외하고 전국에서 시행되고 있다. 따라서 본 연구에서 연구참여자는 제주도를 제외하고 각 도(道)별로 2명씩 선정하였다. 체계적인 면담을 위해 미리 작성한 설문지를 활용해 반구조화된 면담을 실시하였다.

특히 본 연구는 면담자 선정시 농촌지역에 정착해 안정적으로 영농에 종사하고 있는 수혜농가를 선정하였다. 농지매입사업은 한국농어촌공사가 대행하고 있어, 본 연구에서는 한국농어촌공사 각 도별 농지은행 파트장을 통해 연구목적에 맞는 면담자를 추천받았다.

3. 공공임대용 농지매입사업 사례 조사 결과

3.1 인구통계학적 특징

본 연구에 참여한 농가는 총 16명이고, 이들의 평균 연령은 40세이고, 평균 영농경력은 13년이다. 평균 재배면적은 9.4ha이고, 임차농지 비중은 89.4%이다. 우리나라 농가 경영주의 평균 연령이 66.1세로 초고령화되어 있지만, 본 연구에 참여한 농가들의 평균 연령이 상대적으로 낮은 것은 농지매입사업이 젊은 농업인들이 우선적으로 농지를 임차할 수 있기 때문이다.

한편 수혜농가 중에서 9명은 후계농업경영인이고, 6명은 쌀 전업농이다. 그리고 타 산업에 종사하다가 농산업에 진입한 귀농인은 9명이다. 이들의 귀농 동기를 살펴보면, 주로 부모님의 농사를 도와드리기 위해(a2, a8), 농업 종사의 경쟁력이 있어서(a3, a7, a9, a10, a11, a16) 귀농하였다. 특히 a16농가는 대학교 재학시절 아버지가 재배하는 농작물을 도시 아파트 주민들에게 판매하는 등 농업경영 자금을 마련하였다.

“대학 졸업 후 직장생활 15년 하다가 아버지와 어머니가 불편해서 직장 다니는 것보다는 부모님 도와드리기 위해 귀농했어요.”(a2농가)
 “대학졸업 후 농사짓겠다고 결심했습니다(기계공학 전공). 부모님 반대가 심했습니다. 그래서 먼저 회사 들어갔는데 생활이 너무 따분했습니다. 농업이 괜찮습니다. 그래서 영농목적을 갖고 고향에 왔습니다. 2013년부터 부모님 농사 일 도와드렸습니다.”(a7농가)
 “아버지 어렵게 농사 짓는 걸 보고 내가 판매처 찾아 봤어요. 대학생 때 1톤 트럭 사서 명함 만들어서 학교 다니면서 마늘, 양파를 식당, 아파트에 거래했어요.”(a16농가)

3.2 사업 만족 여부와 그 이유

농지매입사업을 신청한 동기를 살펴보면, 영농 규모 확대하기 위해(a3, a4, a7, a13, a15, a16), 타작물 재배하기 위해(a2, a11, a12), 안정적인 임차 기간을 보장받기 위해(a8, a9, a10), 비축농지 임차할 수 있는 자격조건이 돼서(a1, a14), 기

존 임차지 경작(a5), 비축농지 영농조건이 좋아서(a6)이 사업을 신청했다. 따라서 비축농지 임차를 통해 수혜농가들은 영농규모를 확대하고, 개인지주 임대차에 비해 안정적인 임차기간이 확보되어 계획적인 영농이 가능한 것을 알 수 있다.

평균 비축농지 임차면적은 2.7ha이다. 그리고 평균적으로 전체 경작면적 중 비축농지가 차지하는 비중은 33.9%이다. 특히 타작물을 재배하기 위해 해당 사업을 신청한 농가들의 비축농지 의존률이 높다. 일례로 소 먹이용 조사료를 재배하기 위해 비축농지를 임차한 a11농가의 비축농지 의존율은 95.0%이다.

한편 이 사업을 활용한 영농의 성공요인은 ① 영농규모 확대에 의한 시너지 효과 발생(a1, a4, a5, a6, a13, a14, a15, a16), ② 안정적인 임차 계약기간 확보(a8, a9, a10), ③ 젊은 농업인 농지 확보 기회(a3, a7), ④ 인접지 농지 임차로 효율적인 영농작업과 관리(a2), ⑤ 저렴한 임차료(a12) 등이다. 특히 수혜농가들은 맞춤형 농지지원사업 중 공공임대용 농지매입사업은 정책목표를 달성한 것으로 인식하고 있다. 즉 이 사업을 통해 영농작업이 편리하고, 인접지의 비축농지 임차 → 효율적인 영농작업과 농지 관리 → 소득 증가 → 농기계 구입 → 영농 다각화 및 영농계획 수립 등의 시너지효과가 발생하고 있다. 따라서 맞춤형 농지지원사업 중 공공임대용 농지매입사업은 젊은 농업인들의 “농지 확보 → 소득 증가(→ 농업기계 구입) → 영농기반 강화 → 영농규모 확대”의 선순환 체계를 구축하고 있음을 알 수 있다.

[표 1] 공공임대용 농지매입사업 사례자의 사업 만족 이유

구분	사업 만족 이유
a1	계속 영농에 종사할 수 있는 기반이 되었으며, 비축농지 임차로 농가소득이 늘어나 농기계 구입 가능하게 되어서
a2	영농 규모가 확대되어서
a3	경지정리된 농지라 영농작업이 편해서
a4	영농 규모가 확대되어서
a5	타작물 재배하면 임차료가 저렴해서
a6	임차료가 저렴해서
a7	영농 규모가 확대되어서
a8	농지를 확보할 수 있는 기반이 되어서
a9	계속 영농에 종사할 수 있는 기반이 되어서
a10	타작물 재배로 발전하는 계기가 되어서
a11	비축농지 이모작(벼 + 조사료) 재배로 논벼 판매는 생활비에 도움이 되고, 조사료 재배로 소 사료비 절감되어서
a12	계속 영농에 종사할 수 있는 기반이 되어서
a13	영농 규모 확대할 수 있는 기간이 빨라져서
a14	영농 규모가 확대되어서
a15	임차료가 저렴해서
a16	비축농지 임차로 농가소득이 늘어나 농기계 구입하고, 농지를 확보할 수 있어서

[표 2] 공공임대용 농지매입사업 사례자의 사업 성공 이유

구분	농지은행 사업 성공요인
a1	경지정리된 농지 임차로 농기계 구입 및 이를 활용한 효율적인 영농작업 가능한 시너지 효과 발생
a2	인접지 지원으로 노동시간 및 이동시간 절감으로 효율적인 영농작업과 관리 가능
a3	비축농지 임차 우선순위로 젊은 농업인
a4	영농 규모 확대로 농가소득 증가
a5	영농 규모 확대
a6	영농 규모 확대로 수확량 증가
a7	농지 임차 기회 확보
a8	안정적인 임차 계약 기간 확보
a9	개인 간 거래에서 발생하는 임차 어려움 없음(직불금 신청, 계약서 작성, 안정적인 계약 기간 확보)
a10	농지 임차 기회 확보
a11	영농 규모 확대로 농가소득 증가
a12	저렴한 임차료로 농가소득 증가
a13	소득 증가로 영농 다각화 및 영농계획 수립 가능
a14	영농 규모 확대로 농가소득 증가와 안정적인 임차 계약 기간 확보
a15	영농 규모 확대
a16	영농 규모 확대로 농업기계 효율적 이용 가능

3.3 공공임대용 농지매입사업 성과 분석

농지매입사업은 안정적인 영농기반 구축 지원, 생산비 절감 및 농업경쟁력 확보 등을 사업 목적으로 하고 있다. 먼저 농지매입사업을 통해 수혜 농가들은 모두 영농기반을 구축하게 되었으며, 영농규모 확대로 소득이 증가해 시설투자(농지 및 농기계 구입 등)가 확대되었다. 이러한 영농기반이 구축되어 이농이나 탈농하지 않고, 계속 농촌지역에 정착할 수 있는 기반이 되고 있다. 그리고 농지 규모 확대로 경영여건이 개선되어 농지를 매각하지 않고, 계속 영농에 종사하고 있다.

일례로 a1농가는 영농을 그만 두기 직전에 비축농지를 지원 받아 계속 영농에 종사할 수 있게 되었다. 한편 단일작목(고추)만 재배했던 a3농가는 경영실패 후 비축농지 임차를 통해 영농다각화가 가능해졌고, 이를 통해 경영 여건도 개선되었다.

“처음 농사 시작할 때 논 형상도 안 좋고, 완전 습답이라서 누누고 농사 안 짓는 논을 빌렸어요. 손으로 모내기 했어요. (2014년에 비축농지 지원받지 못했으면) 워낙 힘들어서 농사 그만 두려고 했어요. 2013년에 2030세대 선정 후 (한국농어촌)공사에서 비축농지 임차할거냐는 전화 받았어요. 전화 한 통이 엄청 큰 변화가 되었어요. 당시에 비축농지 임차받지 못한 형님은 (농지가 없어서)탈농 후 직장생활 하고 있어요.”(a1농가)

“처음에 고추로 몰빵 했어요. (고추)병이 와서 망가졌고, 빛도 많아졌어요. (비축농지 지원받아) 그 이후부터 여러 작물 심었어요.”(a6농가)

둘째, 농지매입사업의 생산비 절감 및 농업경쟁력 확보 성과는 영농규모 확대와 경영비 절감으로 살펴보았다. 비축농지 임차 전후 경작면적 변화를 살펴보면 모든 수혜자의 경영면적이 증가했다(평균 6.8ha 증가). 따라서 공공임대용

농지매입사업은 수혜농가들의 영농 규모 확대에 실질적으로 기여했으며, 이런 성과는 사업 지원 후 5년 이내에 발생하고 있었다.

[표 3] 공공임대용 농지매입사업 사례자의 영농규모 변화 추이

구분	경영면적(ha)			사업 지원 후 임차면적 변화(%)				
	사업 전	2020년	증감	1년	2년	3년	4년	5년
a1	1.7	16.7	15.0	50	20	10	-	-
a2	2.4	5.7	3.3	100	-	-	-	-
a3	1.0	14.3	13.3	40	10	20	-	-
a4	4.8	4.9	0.1	-	-	-	-	-
a5	4.7	10.0	5.3	20	20	20	-	-
a6	0.1	2.0	1.9	-	100	-	-	-
a7	3.0	4.7	4.7	-	-	-	-	-
a8	4.7	10.0	5.3	20	20	20	20	20
a9	1.0	16.7	15.7	40	20	20	10	10
a10	8.3	26.7	18.3	20	20	20	20	20
a11	0.5	6.7	6.1	100	-	-	-	-
a12	-	3.3	3.3	-	-	-	-	-
a13	1.0	3.0	2.0	10	20	30	10	10
a14	-	6.7	6.7	20	20	20	20	20
a15	8.3	15.0	6.7	20	20	20	20	20
a16	2.7	3.5	0.8	20	10	20	60	-

주 : '-'은 해당 사업 없음을 의미함

임차 전후 농가소득을 살펴보면, 10a 당 평균 농가소득은 비축농지 임차 전 0.98백만 원에서 현재(2020년)는 4.14백만 원으로 약 3배 가까이 증가하였다. 10a 당 평균 경영비는 비축농지 임차 전 1.30백 만원에서 현재는 1.47백만 원으로 0.17백만 원 증가했다. 이러한 경영비 증가는 주로 농지구입이나 농기계 구입 등 시설투자로 인해 발생하였다.

따라서 농지매입사업은 생산비 절감과 농업경쟁력 확보에 기여해 실질적으로 농가소득 향상에 기여하고 있다. 통계청 자료와 비교해 살펴보면, 2020년 논벼의 10a 당 경영비는 0.48백만 원, 농가소득은 0.73백만 원이다. 반면 본 연구의 수혜농가들의 10a 경영비는 전국 평균보다 3배 많고, 농가소득은 1.5배 많다. 다만, 본 연구의 수혜농가들의 경우 논벼 뿐만 아니라 밭작물의 경영비와 소득을 포함하고 있다.

[표 4] 공공임대용 농지매입사업 사례자의 농가소득과 통계청 발간 논벼 농가소득 비교

구분	통계청 발간 논벼 재배농가	농지매입사업 수혜 농가
10a 당 경영비(백만 원)	0.48	1.47
10a 당 소득(백만 원)	0.73	4.14

주 : 통계청 발간 논벼 재배농가의 경영비와 소득은 <http://kosis.kr> 참조

4. 요약 및 결론

본 연구에서는 앞으로 우리나라 농산업의 핵심 경영체가 되는 청년농업인들의 안정적인 영농정착을 위한 농지매입사업의 적극적인 이용 방안을 모색하였다. 이를 위해 본 연구에서는 사례조사를 통해 농지매입사업 수혜농가들을 대상으로 사업 전후 영농실태 변화 등을 살펴보았다. 분석결과를 바탕으로 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 농지매입사업은 청년농업인들의 안정적인 농지 확보에 기여하고 있다. 사례조사 결과, 응답자 모두 농지매입사업을 통해 영농규모가 확대되었다. 일례로 a1농가의 경우 해당 사업으로 탈농하지 않고, 농지매입사업의 농지 임차를 통해 안정적인 영농기반을 구축하게 되었다.

둘째, 농지매입사업으로 영농규모가 확대됨에 따라 농가소득이 향상되었다. 이를 바탕으로 농지나 농기계 등 기반투자가 증가해 농지매입사업은 지역내 젊은 농업인들의 영농여건 개선에 기여하고 있다.

이와같이 농지매입사업은 젊은 농업인들의 농촌정착과 경영개선에 기여하고 있다. 따라서 청년농업인들이 돌아오는 농촌을 만들기 위해서는 이들을 위한 농지매입사업의 농지 임차면적 확대가 필요하다.

이를 위해서는 윤석환의 제안처럼(2021) 향후 지역농업을 이끌고 갈 지역농업의 핵심 경영체가 매도(유동화)되는 농지를 우선적으로 매입 할 수 있도록 하는 적극적 농지관리 장치인 농지선매협의제도 도입을 적극적으로 도입할 필요가 있다. 이것은 농지를 매도하려고 하는 자(者)는 개인(個人)간 매매계약 체결에 앞서 '지자체-공사'에 농지매도 의사를 통보하고, 공사(농지은행)에서는 그 매도하려는 농지가 정책적으로 지원 육성하려는 후계 전업농의 규모화·집단지화, 경영 효율화에 기여할 수 있다고 판단될 경우 적정가격에 그 농지를 우선적으로 매입하여, 후계 전업농 등에 매도할 수 있도록 하는 제도이다(윤석환, 2021). 따라서 이러한 농지선매협의제도를 통해 영농기반이 약한 청년농업인들이 영농규모를 확대할 수 있는 사회적 합의가 필요하다.

참고문헌

- [1] 김정부·김홍상·박석두·김태훈·오현석, 영농규모화사업의 성과와 발전방향에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 1998년.
- [2] 김홍상·김수석·황의식·채광석, 농업·농촌 여건변화 대비 농지은행 대응 방안, 한국농촌경제연구, 2011년.
- [3] 우병준·이실·서상택·강혜정, 농지은행 심층평가, 한국농촌경제연구원, 2018.
- [4] 윤석환, 경자유전과 농지선매협의제도, 한국농업신문,

2021.10.06.(<http://www.newsfarm.co.kr/news/articleView.html?idxno=72274>).

[5] 한국농촌경제연구원, 농업전망 2021, 2021년.

본 연구는 2021년 한국농어촌공사 농어촌연구원 기본연구로 수행되었음