

지역별로 차별화된 청년농업인 농지지원 정책이 이루어지고 있는가?

이향미, 이미선
 한국농어촌공사 농어촌연구원
 e-mail:yihyangmi@ekr.or.kr

Are there Differentiated Agricultural Support Policies for Young Farmers by Region?

Hyangmi Yi, Lee, Misun
 Rural Research Institute, Korea Rural Community Corporation

요약

본 연구에서는 청년농업인이 가장 크게 직면하고 있는 농지확보의 어려움을 해결하기 위해 중앙정부와 지방정부가 추진하고 있는 청년농업인 농지지원 정책과 사업을 리뷰(review)하였다. 특히 본 연구에서는 농업이 주산업인 전남지역 사례를 중심으로 살펴보았는데, 분석결과 중앙정부와 차별적인 지역의 청년농업인 농지지원 정책은 매우 부족한 것으로 나타났다. 그리고 농지지원 관련 대부분의 정책은 자금 지원으로 매년 농지 실거래가 상승하고 있어 청년농업인의 경우 농지 매입은 더욱 어려울 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 일본의 황폐농지 개발을 위한 제도 및 신규사업 벤치마킹을 제안하였고, 이를 바탕으로 청년농업인 농지지원 확대 방안을 제안하였다.

2. 중앙정부의 청년농업인 농지지원 지원정책 검토

1. 서론

청년농업인들을 우선으로 농지지원이 확대되고 있음에도 불구하고, 청년농업인의 농지 확보 어려움은 계속 되고 있다. 이러한 농지 확보량 부족은 결국 농지 공급 총량의 부족 때문이다. 이러한 농지 공급량 부족은 기존 농업인의 은퇴 지연과 농지 상속 경향, 신규농업인(특히 외지인)에게 농지를 매도·임대하지 않으려는 폐쇄성 때문이다(한국농촌경제연구원, 2021).

일례로 논벼 재배농가의 자립 경영규모는 5.30ha(생계 유지 규모) ~ 9.92ha(소득 균형 규모)가 필요한데(2019년 기준)(한국농촌경제연구원, 2020), 청년농업인들의 평균 경작면적은 2.05ha에 불과하다(한국농어촌공사 농어촌연구원, 2018). 따라서 청년농업인들의 자립 영농규모 확보를 위해서는 이들의 농지 확보 물량이 필요하고, 이를 위해서는 기존 경작지 또는 거주지와 접근성이 높고 시설 설치가 가능한 농지를 확대 공급할 필요가 있다.(한국농촌경제연구원, 2020) 이러한 맥락에서 본 연구에서는 청년농업인들을 대상으로 한 농지지원 정책을 살펴보고, 지역 사례 검토를 통해 지역별로 차별화된 농지지원이 실시되고 있는지 살펴보았다.

청년농업인들이 직면하고 있는 농지지원 애로사항은 임대, 제도정비, 지역문제 등으로 구분할 수 있다. 충남연구원(2019)은 이런 농지문제를 해결하기 위해서 청년농업인에 대한 농지 임대 확대를 위해 정부 차원에서 휴경지를 매입하여 청년 농업인들에게 임대하는 제도가 필요하다고 제안하였다.

[표 1] 충남지역 청년농업인들의 농지 관련 정책 수요

구분	내용
임대	- 농지 임대 후 휴경농지의 경우, 휴경농지의 재임대 제도 필요 - 정부 차원에서 휴경지를 매입하여 청년농업인들에게 임대하는 제도 필요
제도 정비	- 농업자금 지원정책의 정비 및 확대 - 예비농업인 대상 1~2년 임대 제도 필요 - 초기 정착에 필요한 토지임대에 대한 안내
지역	- 지역사회와의 소통으로 농지문제 해결 - 거주지에서 가까운 임대농지 필요 - 마을단위(소유 등) 저렴한 임대료의 공동 토지 필요

자료 : 충남연구원(2019)

그리고 청년농업인은 기존 자산이 있고, 영농규모가 어느 정도 확립된 농업인일수록 농지를 매입할 가능성이 있기 때문에, 기초 자선이 부족한 신규 진입농가에 마중물이 될 수

있는 최소한의 기초 자산(seed) 형성 지원이 필요하다(한국 농촌경제연구원, 2021).

[표 2] 청년농업인 유형별 농지 확보 시 어려움

구분	승계형	준승계형	독립창업
농지 매입		부족한 매입물량 비싼 지가와 부족한 자금으로 인한 매입 애로	독립창업
			원주민 텃세
농지 임대 차		부족한 임대물량 임대차 계약서 작성의 어려움	원주민 텃세

자료 : 한국농촌경제연구원(2021)

청년농업인 대상 주요 지원사업들은 신청연령과 영농경력에 따라 청년 청년후계농, 일반후계농, 일반 청년농업인으로 구분해 선정 후 지원되고 있다. 따라서 본 연구에서는 청년후계농, 일반후계농, 시설재배 청년농업인으로 구분해 각 분야별 주요 지원내용과 문제점을 살펴보았다.

먼저 청년후계농(청년창업형 영농정착지원사업)은 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」 제8조(후계농어업경영인들의 선정 및 지원) 및 제13조(청년농어업인 우대)으로 선정되고 있다. 일반후계농(후계농업경영인지원사업)은 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」 제8조(후계농어업경영인들의 선정 및 지원) 및 제13조(청년농어업인 우대)으로 선정되고 있다. 시설재배 청년농업인(농업농촌교육훈련지원사업의 경영실습임대농장)은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제24조(가족농가의 경영안정과 농업종사자의 육성)으로 선정되고 있다. 특히 시설재배 청년농업인은 개소당 3명 내외 청년농업인 배정(2021년 기준 전국 30개소)되고 있다. 청년창업형 후계농(청년후계농)으로 선발된 자 중 독립경영 예정자와 스마트팜 청년창업 보육사업 입문과정 및 교육형 실습과정을 이수하고 경영 실습과정을 하고자 하는 자는 별도 영농계획서 심사 없이 최우선 지원 본인 명의의 별도 영농기반 마련 시까지 경영실습농장 임차 권한이 부여된다.

[표 2] 청년농업인 농지지원 방식

구분	연령	영농경력	농지 지원 방식
청년 후계농	만 18세 이상~ 만 40세 미만	독립경영 3년 이하	농지 구입 및 임차 비용으로 활용 불가
일반 후계농	만 18세 이상 ~ 만 50세 미만	영농 경력이 없거나 10년 이하	지목에 관계없이 농지 구입 및 임차 비용으로 활용 가능
시설 재배 청년 농업인	만 18세 이상~ 만 40세 미만	독립경영 예정자 또는 독립경영 3년 이하	시설원에 재배 시설(철골비닐 온실, 비닐온실) 신축비 및 개보 수비

3. 지역별 청년농업인 지원정책 검토 : 전남을 중심으로

전남의 경지면적은 전국에서 가장 많은 총 281,077ha로 전체 경 면적의 약 18.2%를 차지한다(2021년 기준). 전남의 농가인구는 총 2,215,498명으로 전체 농가인구의 13.1%를 차지하고 있고, 농가 인구당 평균 경작면적은 0.967ha로 소농규모이다. 또한 청년농업인은 17,349명으로 전국 청년농업인의 9.6%를 차지하고 있다. 한편 2020년 ~ 2021년 전남지역의 청년농업인 감소율은 58.4%인데, 이것은 전국 평균 감소율 58.1%와 비슷하다.

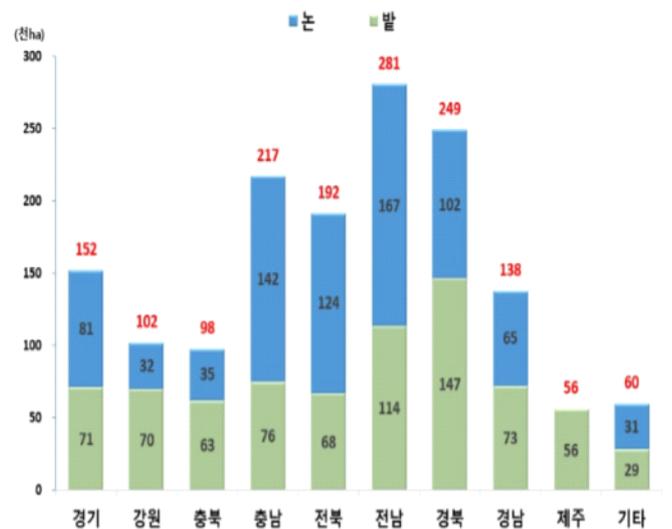
따라서 타 시도에 비해 농업이 주요 산업임에도 불구하고, 농가인구 당 경작면적이 1.0ha 미만에 불과한 전남의 경우 농업경쟁력 확보를 위해서는 경지면적 확대가 필요하다. 또한 청년농업인 비중은 경기, 경북·경남보다 적어 앞으로 농촌지역 재생산 유지를 위해서는 청년농업인의 적극적인 유입이 필요하다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 전남지역을 중심으로 청년농업인 대상 농지지원 정책과 관련 사업들을 살펴보고, 시사점을 모색하였다.

[표 3] 전남 농가인구당 경지면적

단위 : 명, ha

구분	농가인구	경지면적	농가 1인당 경지면적
전국	2,215,498	1,546,717	0.698
전남	290,551	281,077	0.967

자료 : <https://kosis.kr>



주 : 기타는 특광역시, 세종시 등
자료 : <https://kosis.kr>

[그림 1] 시도별 경지면적(2021년)

3.1 진입단계

처음으로 농산업에 진입하는 청년농업인을 위한 전남의 농업지원 정책은 없고, 대부분 영농기술교육 중심이다. 일례로 신규농업인 영농기초기술교육, 신규농업인 현장실습교육, 경영실습 임대농장 조성, 농업마이스터를 활용한 청년농업인 컨설팅 지원 등이 실시되고 있지만 진입단계에 있는 청년농업인을 위한 농지지원 정책은 없다.

3.2 정착단계

전남지역에서 정착단계의 청년농업인을 위한 농지지원은 중앙정부의 농지지원 정책과 비슷하게 실시되고 있다. 일례로 청년후계농 영농정착 지원사업, 후계농업경영인 선발 및 지원사업 등이 실시되고 있다. 다만, 전남지역은 차별적으로 '학사농업인 육성 사업', '청년 창업농장 조성사업', '영농승계 청년농 창업지원' 등을 운영하고 있다.

학사농업인 육성사업 지원 대상은 도내 거주하는 50세 이하인 자 중 농수산계약 대학 졸업자 및 전남 마이스터대학 졸업자, 비농수산계열 대학 졸업자로 2년 이상 영농에 종사하고 있는 자이다. 지원 내용은 1인 당 최대 2억 원 용자(도 농어촌 진흥기금. 연리 1%(시설자금 3년 거치 10년 상환, 운영자금 2년 거치 5년 상환)지원금으로 농지구입, 시설하우스, 증·양식시설 등에 활용 가능하다.

청년 창업농장 조성사업 지원 대상은 만 18세 이상 ~ 만 45세 미만 청년(예비)농을 대상으로 영농창업 해당 시군에 거주하고 있는자이다. 지원내용은 신규 시설(하우스, 축사, 버섯재배사 등) 설치 및 활용 가능한 농업시설물 개보수이다.

영농승계 청년농 창업지원사업 지원대상은 만 18세 이상 ~ 40세 미만, 도내 청년농업인이다. 지원 내용은 승계한 세대의 영농기반을 ICT 등 첨단 시설 장비로 개선 4차 산업혁명 대응 신기술 투입 및 6차산업화(체험, 가공, 마케팅) 기반 조성이고, 개소 당 300백만 원(10개소)을 지원한다.

3.3 성숙단계

성숙단계의 청년농업인의 지원은 주로 '기금'을 활용한 자금 지원에 집중되어 있다. 일례로 농어촌 진흥기금 용자지원, 친환경 육성기금 용자지원, 전남 으뜸 청년농업인 지원, 농촌청년 사업가 양상사업 등이 시행되고 있는데 모두 자금 지원이다.

3.4 전남 지자체별 청년농업인 농지지원 정책

위와 같은 전남의 청년농업인 지원 정책 이외에 지자체별로 시행되고 있는 청년농업인 대상 농지지원사업은 고흥군과 여수시가 있다. 고흥군의 '도전! 청년농부 농지임차료 지원' 지원 대상은 고흥군에 주소지를 두고 한국농어촌공사 농지를 이차하여 영농에 종사하고 있는 청년 농가주(만 19세 ~ 49세)이다. 지원 내용은 농지 임차료 지원으로 초기 투자비용 부담 경감으로, 3년간 임차료의 50% 지원(1인당 연간 최대 1백만 원 지원)한다.

여수시는 '귀농인 유희농지 개간지원'을 지원하고 있다. 지원 대상은 20세 이상 ~ 만 65세 이상 세대주로서 농촌에 실제 거주하면서 농업에 종사하는 자(농촌 거주 5년 이내에 한함)이다. 지원 내용은 유희농지 개간 굴삭기 장비대 등 지원. 필지별 600m² 이상, 읍면지역 대상, 세대당 2백만 원 이내(자부담 20%)이다. 그리고 '귀농인 농지 임대료 지원'은 20세 이상 ~ 만 65세 이하 세대주로서 농촌에 실제 거주하면서 농업에 종사하는 자(농촌 이주 5년 이내 한함)를 대상으로 한국농어촌공사를 통한 농지 임차시 임대료를 지원하고 있다(개인간 임차는 불가).

4. 결론 및 시사점

'농지'는 가장 중요한 생산수단이면서 정보의 비대칭성으로 인해 영농경력과 인적네트워크가 부족한 청년농업인의 경우 레몬 시장(lemon market)에서 농지를 탐색할 수밖에 없는 '농지확보의 어려움'이 클 수밖에 없다. 이러한 청년농업인들의 안정적인 영농정착을 위해 중앙정부와 지자체의 다양한 농지 지원이 이루어지고 있지만, 아직까지 청년농업인들은 농지 확보에 어려움을 겪고 있다(한국농어촌공사 농어촌연구원, 2021).

정부는 청년농업인 정착지원을 위해 청년창업농 선발, 생활, 영농기반, 교육 등으로 구분해 지원하고 있고, 이 중에서 청년창업 기반(농지, 자금) 등의 지원은 2018년부터 2030세대에게 농지은행의 농지 임대 최우선 지원하고 있다. 정부는 농지매입 비축량을 지속적으로 확대하고, 기존 쌀 전업농 위주의 지원에서 탈피하여(쌀외 타작물 재배시 임대료 80% 까지 감면) 청년농 등 맞춤형 농지지원을 강화하고 있다.

이와 함께 전남의 경우 지역 실정에 맞게 청년농업인에게 농지를 지원하고 있는데, 대부분 자금 지원과 실습농장 지원에 집중되어 있다. 여수시가 유일하게 '귀농인 유희농지 개간 지원'을 지원하고 있지만, 이것은 개간에 필요한 중장비 기계의 비용을 일부 지원하는 것이다. 따라서 청년농업인들이 영농규모를 직접적으로 확대할 수 있도록 직접적으로 농지를 확대·지원하는 정책이나 사업은 아직까지 부족한 실정이고, 지역별 차별성도 매우 부족하다.

일례로 논벼 재배농가의 자립 경영규모는 5.30ha(생계 유지 규모) ~ 9.92ha(소득 균형 규모)가 필요한데(2019년 기준)(한국농촌경제연구원, 2020), 청년농업인들의 평균 경작면적은 2.05ha에 불과하다(한국농어촌공사 농어촌연구원, 2018)¹⁾. 따라서 청년농업인들의 자립 영농규모 확보를 위해서는 이들의 농지 확보 물량이 필요하고, 이를 위해서는 기존 경작지 또는 거주지와 접근성이 높고 시설 설치가 가능한 농지를 확대 공급할 필요가 있다(한국농촌경제연구원, 2020). 이를 위해서는 일본의 유휴지·휴경지 개발 사례를 벤치마킹해 우리나라도 유휴지·휴경지를 적극적으로 개발할 필요가 있다.

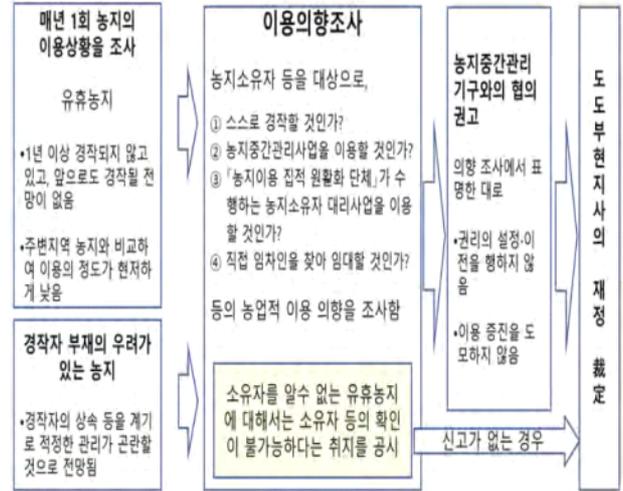
[표 4] 논벼 재배 농가의 자립 경영 규모 추이
단위 : ha

구분	생계 유지 규모	소득 균형 규모
1980	1.88	2.06
1990	2.01	2.30
2000	2.37	3.14
2010	4.90	9.62
2019	5.30	9.92

자료 : 한국농촌경제연구원(2020)

일본의 농지 중에서 황폐농지는 :현재 경작을 하지 않고, 경작 포기에 의해 황폐화되어 통상의 작물 재배가 불가능해진 농지이고, 재생이용가능 황폐농지는 정지, 구획관리, 객토 등에 의해 경작이 가능할 것으로 예상되는 황폐농지이다. 이러한 황폐농지는 조사원에 의한 현장 조사가 실시되고 있다. 그 결과를 바탕으로 재생이용가능 황폐농지의 경지 전환에는 농지 주인의 경작 의사가 매우 중요하다. 농업생산법인의 경지 규모 확대와 맞물린 경지 전환 사례도 있다.

이와 같이 일본은 농업위원회에서 매년 1회, 유휴농지 소유자를 대상으로 의향조사를 실시하고 있다. 그리고 이 조사결과를 바탕으로 유휴농지를 '재생가능', '재생곤란'으로 구분하고, 재생가능한 유휴농지는 농지중간관리기구에서 임차하고, 재생곤란한 유휴농지는 비(非)농지'로 판단한다. 또한 일본은 'eMAFF 농지 내비게이션'을 통해 시정촌 및 농업 위원회가 정비하고 있는 농지 대장 및 농지에 관한 지도에 대해서, 농지법에 근거해 인터넷상에서 공표하는 사이트를 운영하고 있다.



자료 : 국토연구원(2019)

[그림 1] 일본의 농지법상 유휴농지 관련 조치

따라서 농가인구 감소와 고령화 심화로 산간 농촌지역을 중심으로 유휴지나 휴경지 증가가 예상되는데, 이러한 농지를 중심으로 생산기반정비시설 등을 통해 청년농업인 등에게 매칭할 수 있는 제도나 신규사업 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- [1] 국토연구원(2019), 「인구감소시대 농촌지역의 유휴토지 관리방안 연구」.
- [2] 충남연구원(2019), 「충남의 청년 농업인 농지 접근 실태 분석 및 농지 확보 방안」.
- [3] 한국농어촌공사 농어촌연구원(2021), 「농지시장 변화 모니터링 체계 구축과 농지은행 성과분석」.
- [4] 한국농촌경제연구원(2020), 「농업구조 변화 전망과 대응 과제(2/2차년도)」.
- [5] 한국농촌경제연구원(2021), 「청년농의 영농정착을 위한 농지지원 방안」.
- [6] <https://kosis.kr>

본 연구는 2022년 한국농어촌공사 농어촌연구원
기본연구로 수행되었음

1) 여기서 청년농업인은 2018년에 청년후계농 영농정착지원사업으로 선정된 청년창업농 100명을 대상으로 심층 면담한 결과이다.