

충청남도 농정 재설계를 위한 정책지도 시리즈 ①

충남 농지 소유주체의 공간 분포



배경 및 목적

- 젊은 농업인력 유치 및 농업의 미래성장 동력 확보를 위한 농지 및 농업인 육성 정책이 필요함
- 그러나 관련된 데이터 기반의 체계적 정보 창출과 이를 활용한 합리적 의사결정은 미흡함
- 이에 농지, 농업경영체, 주요 농업 지원정책 등 3가지 요소를 ‘공간’이라는 관점에서 연속기획으로 다루고자 함
- 첫 번째 정책지도 시리즈는 충남의 농지를 소유하고 있는 주체별 특성에 따른 공간 분포를 파악하고자 함

* 자료: 1. 국토교통부 국가중점개발데이터 "토지소유정보서비스"(2022년 7월 6일 기준)

2. 국토교통부 국가중점개발데이터 "표준지공시지가 정보서비스"(2022년 7월 6일 기준)

* 주: 데이터 결측지는 분석에서 제외함

들어가며

배경 및 필요성

1. 왜 농지, 농민을 소환하게 되었는가?

1987년 개정된 헌법에도 명시하고 있듯이 “농사를 짓는 사람만이 농지를 소유할 수 있다(경자유전)”는 게 기본 원칙입니다. 이는 농지가 자본에 의한 투기대상이 되는 것을 방지하고 농지보전을 통해서 식량자급률을 높이기 위한 것입니다. 하지만 1990년대부터 지속적으로 비농민이 농지를 소유할 수 있는 예외조항이 늘어나면서 2021년 임차농지 비중이 50%(통계청, 농가경제조사)대를 넘어섰다는 것은 경자유전 원칙이 이미 많이 훼손되었음을 보여주고 있습니다. 그리고 농사를 짓는 자인 ‘농민’은 법과 제도적으로 인정받지 못하고 있는 이름인 반면, 최소한의 농지면적 기준을 충족하면 되는 ‘농업경영체’만이 법과 제도적으로 인정받는 이름입니다. 그러면서 공익형 직불제나 농어민수당 등의 정책 대상자 자격기준은 농업경영체로 등록된 자만이 가능하기에 농사를 짓지 않아도 인정받을 수 있는, 빈틈이 발생하고 있습니다.

목적

2. 무엇을 하고자 하는가?

농업기반에서 가장 중요한 농지와 농민은 현행 법과 제도 상에서 놓치고 있는 공백으로 인하여 부재지주 문제, 가짜 농업인 문제 등이 발생하고 있습니다. 충청남도의 농지와 농업경영체 세부 실태를 공간적으로 분석해보고 어느 지점에서 법과 제도의 문제가 발생하는지 들여다보고자 합니다.

내용

3. 무엇을 어떻게 들여다 볼 것인가?

<시리즈 1> 충남의 농지 소유 공간 실태 분석 : 충남의 농지, 누가 얼마나 소유하고 있을까?

충남 내 시군별 농지분포, 소유주체별 현황, 연령대별 현황, 농지소유자의 거주지 현황 등을 살펴보고자 합니다.

<시리즈 2> 충남의 농업경영체 공간 실태 분석 : 충남의 농업경영체, 얼마나 고령화되어 있고 어떤 상태로 농사를 짓고 있는가?

충남 내 시군별 농업경영체 분포, 연령대별 현황, 지목별 현황, 재배작목 현황 등을 살펴보고자 합니다.

<시리즈 3> 충남의 농지, 사람, 정책 공간 실태 분석 : 충남의 농지, 사람, 정책지원은 얼마나 조화를 이루고 있는가?

충남 내 농지 기반 위에서 실제 농사짓는 농업경영체를 연결시켜보고 공익형 직불제, 농어민수당 등 정책지원 대상과의 일치정도 등을 살펴보고자 합니다.

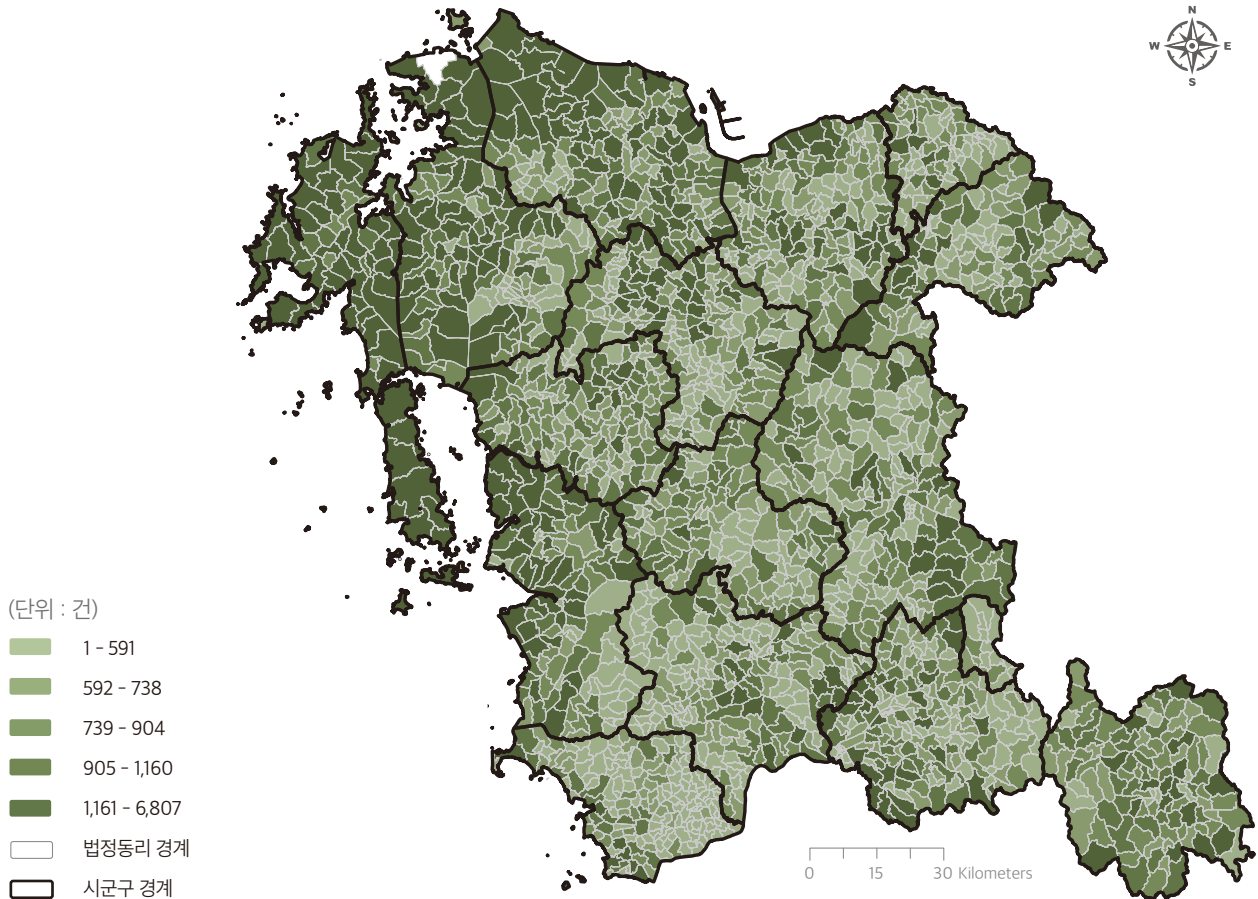
기대효과

4. 분석을 통해서 무엇을 얻을 수 있는가?

농지와 농민은 농정설계에서 가장 기초가 되는 요소로서 공간 실태 분석을 통하여 “제대로 농사지을 수 있는 정책 환경”을 만드는데 밑그림이 될 것입니다.

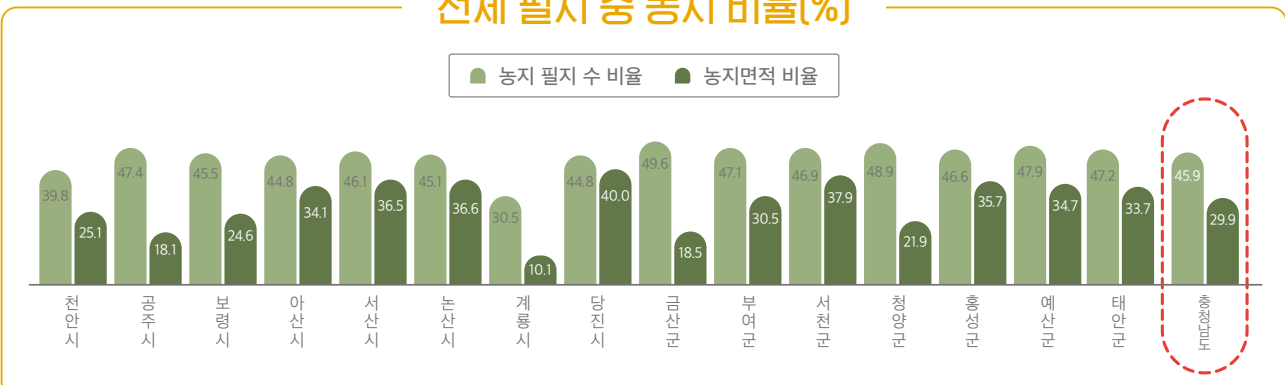
충청남도 농지 분포

농지란? 》「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 및 「농지법 제2조」에 따른 지목(地目)이 전, 답, 과수원 등인 토지



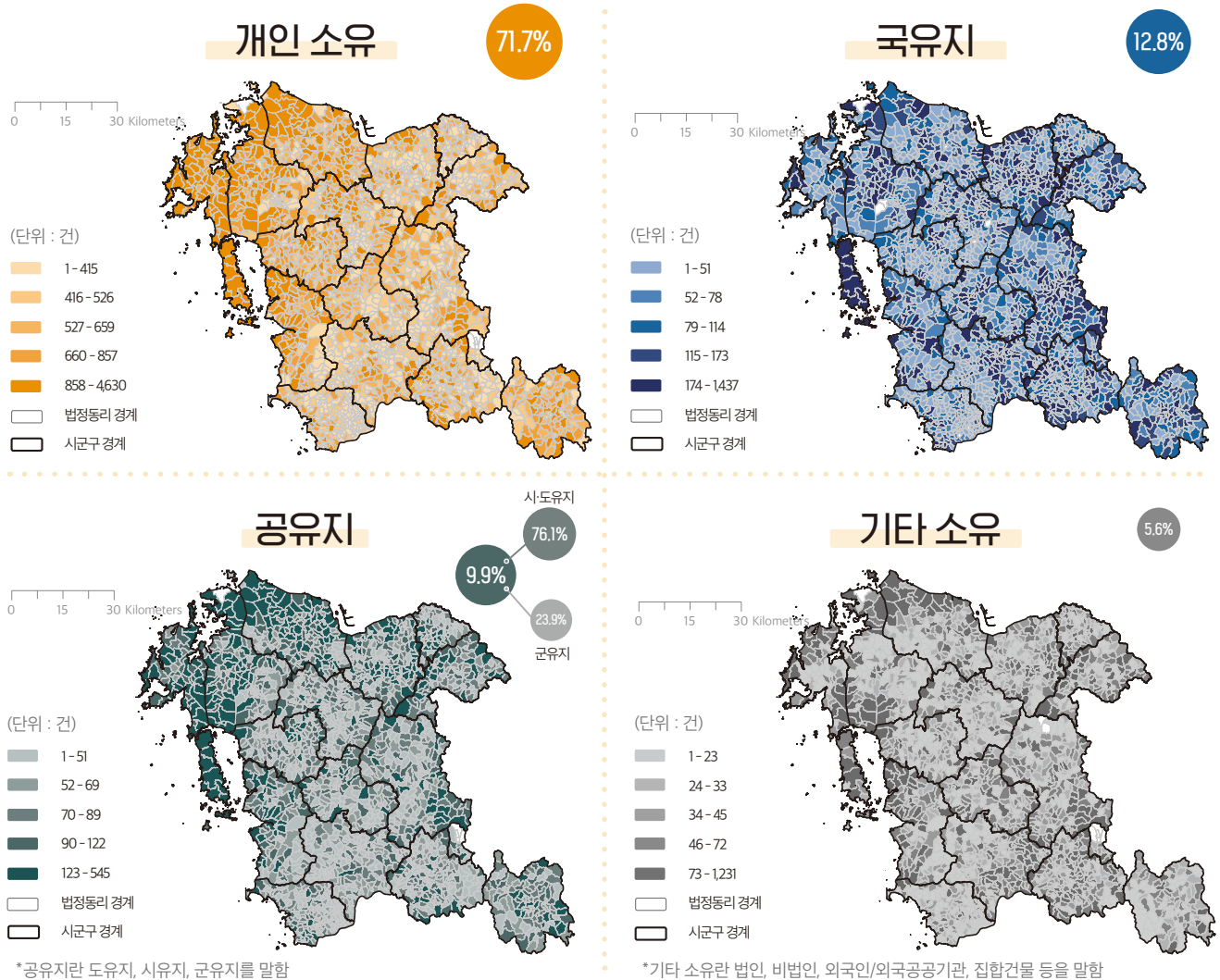
- 충청남도 전체 필지 수는 3,710,459건, 필지 면적은 8,223,555,048.2㎡(822,355.5ha) 이 중 농지 필지 수는 1,703,514건(45.9%), 농지 면적은 2,462,364,018.7㎡(246,236.4ha, 29.9%) 차지, 농지 1필지 당 면적은 1,445.5㎡(438평)
- 농지 필지 비중이 가장 높은 시군은 금산군(49.6%), 가장 낮은 곳은 천안시(39.8%), 농지 면적 비중이 가장 높은 시군은 당진시(40.0%), 가장 낮은 곳은 계룡시(10.1%)
- 1필지 당 면적이 큰 곳은 당진시(1,770.8㎡, 536평), 서산시, 태안군, 부여군 순, 1필지 당 면적이 작은 곳은 계룡시(1,094.4㎡, 331평), 금산군, 공주시, 청양군 순
- 1필지 당 면적이 작은 지역은 농지 필지 수 비중과 농지 면적 비중에서 큰 차이를 보이고, 이들 지역은 소규모 필지가 다수로 분산되어 있는 특징

전체 필지 중 농지 비율(%)



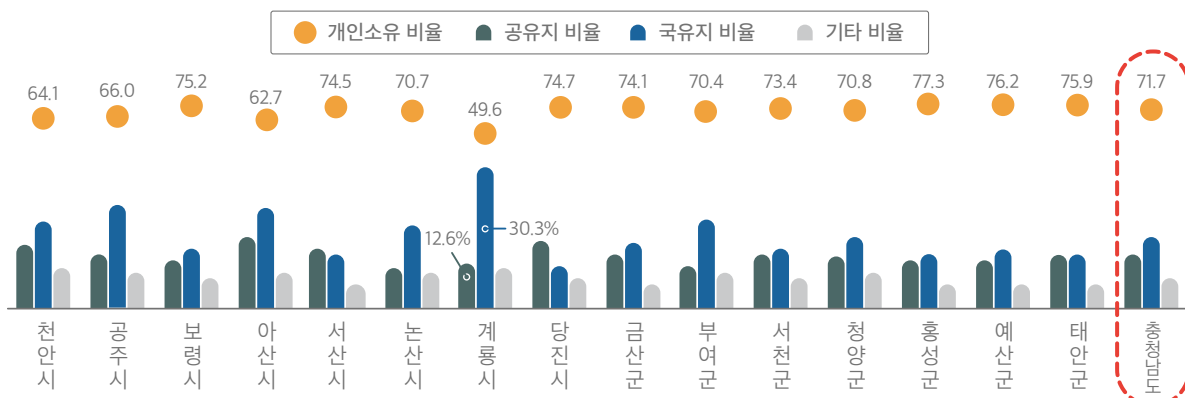
*주: 필지란 땅에 대한 소유권 기준의 토지구역 경계로서 토지등록 기본단위이고 필지별 최소면적 기준은 없음. 논, 밭, 임야, 대지 등을 세는 단위이므로 '건'이라는 단위로 표시함

소유 주체에 따른 농지 분포



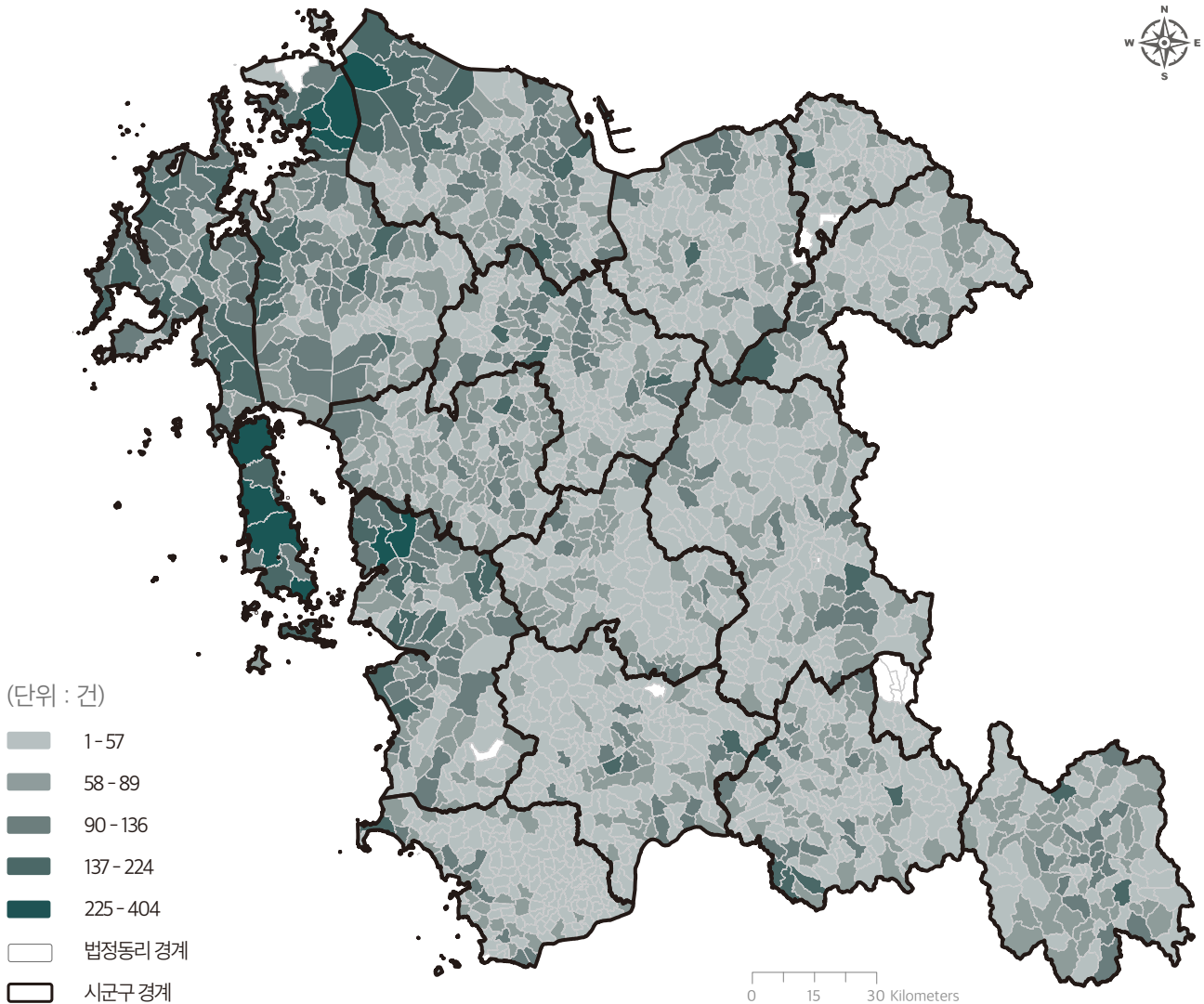
- 충청남도 전체 필지 수 3,710,459건 중 개인 소유의 농지 필지 수는 1,221,321건으로서 전체의 33%
- 충청남도 농지 필지 수 1,703,514건 중 개인 소유의 농지 필지 수는 71.7%, 국유지 12.8%, 공유지 9.9%(시·도유지 76.1%, 군유지 23.9%), 기타 5.6%
- 개인 소유와 공유 농지 필지 수는 당진시와 서산시에, 국유 농지 필지 수는 공주시와 아산시에, 기타 소유 농지 필지 수는 당진시와 천안시에 많이 분포

소유 주체에 따른 농지 비율(%)

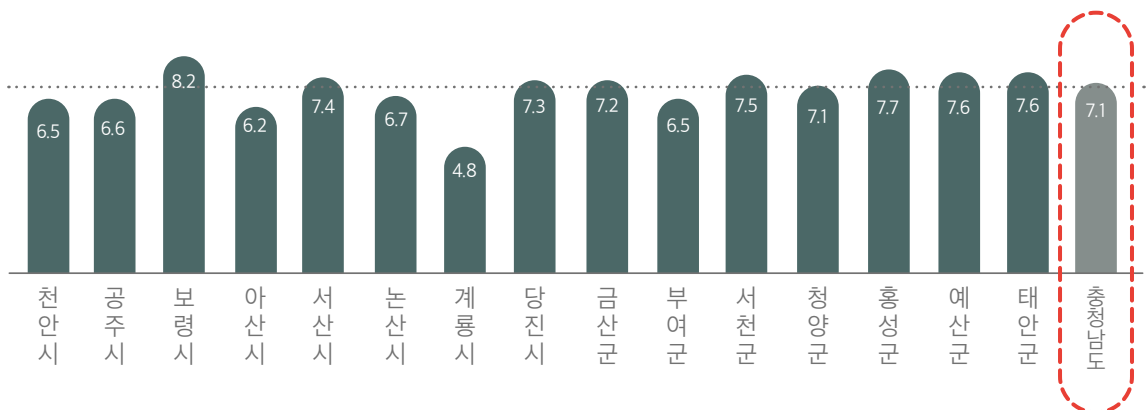


50대 미만 소유의 농지 분포

- 충청남도 농지 필지 수 중 50대 미만이 소유한 농지 필지 수 비중은 7.1%에 불과, 대부분 농지는 50대 이상이 소유하고 있는 것으로 파악
- 50대 미만이 소유한 농지 필지 수 비중이 높은 지역은 보령시, 홍성군, 예산군, 태안군 순이고, 낮은 지역은 계룡시, 아산시, 부여군 순으로 분포

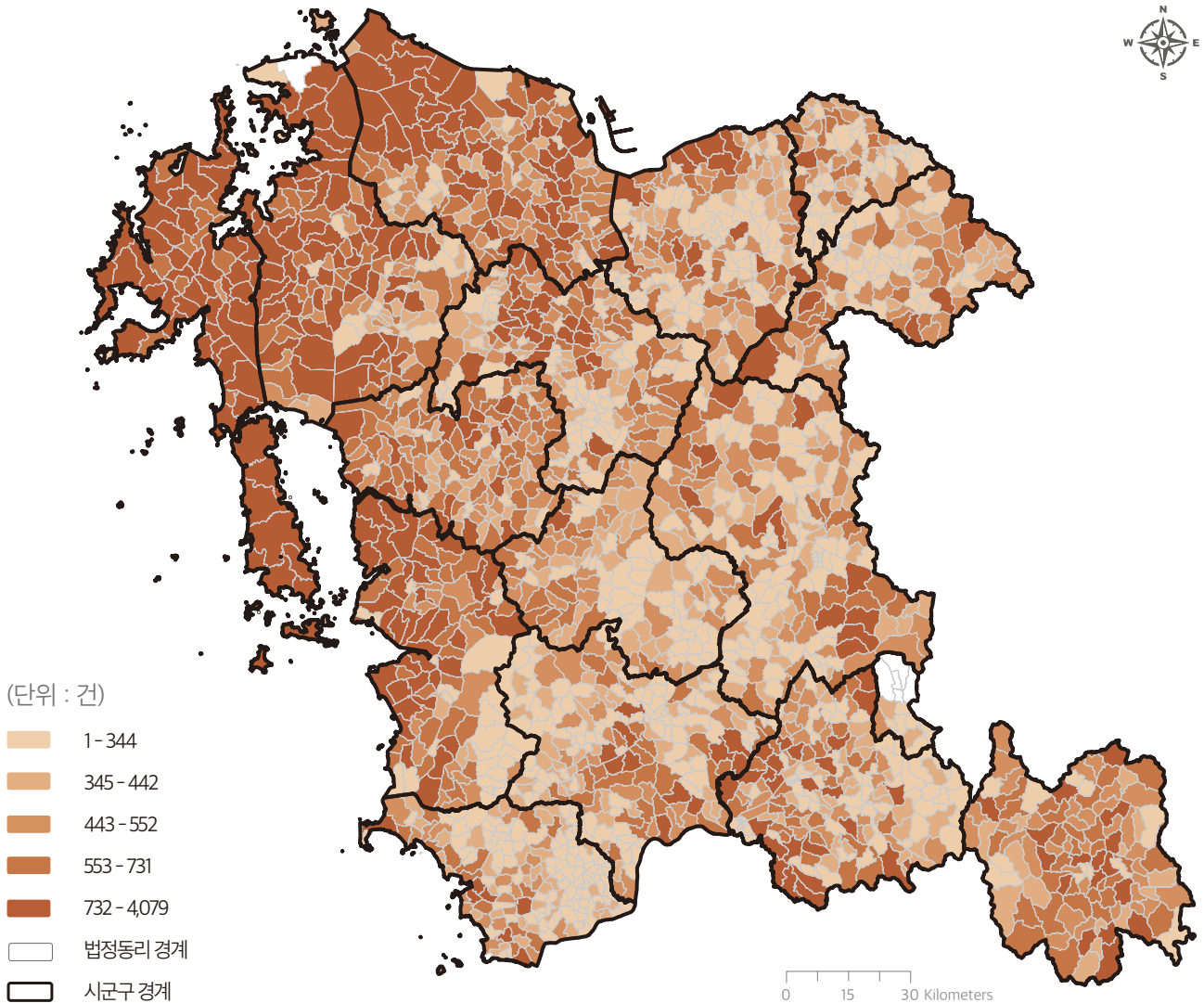


50대 미만 소유의 농지 비율[%]

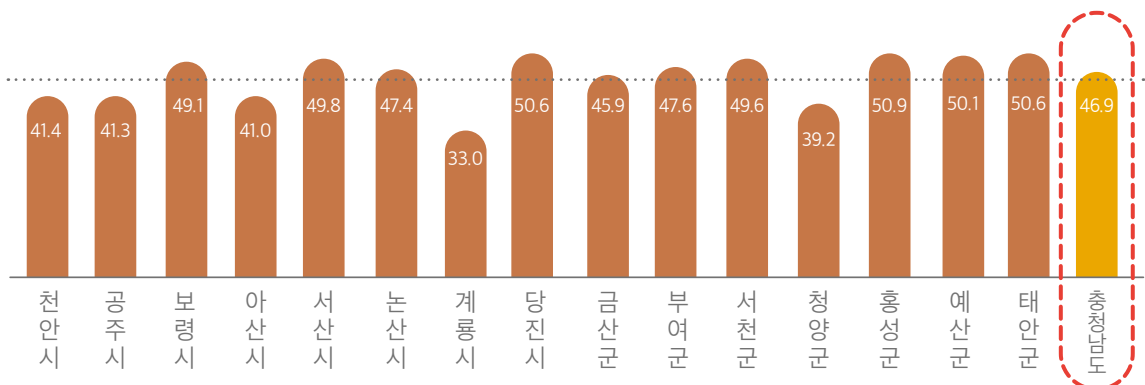


60대 이상 소유의 농지 분포

- 충청남도 농지 필지 수 중 60대 이상이 소유한 농지 필지 수 비중은 46.9%, 50대 미만 현황과 대조적으로 많이 소유하고 있는 것으로 파악
- 60대 이상이 소유한 농지 필지 수 비중이 높은 지역은 홍성군, 태안군, 당진시 순이고, 낮은 지역은 계룡시, 청양군, 아산시 순으로 분포

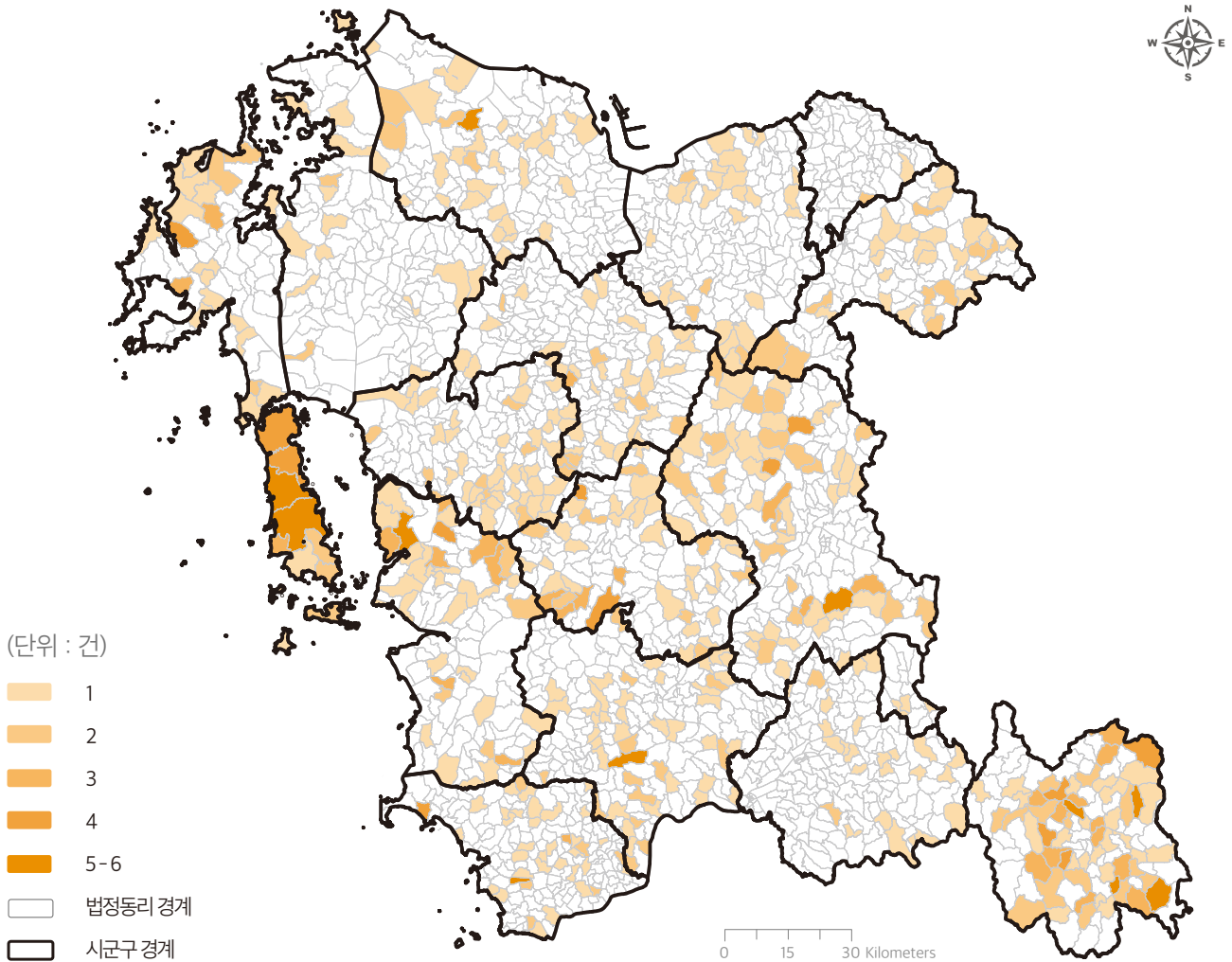


60대 이상 소유의 농지 비율[%]

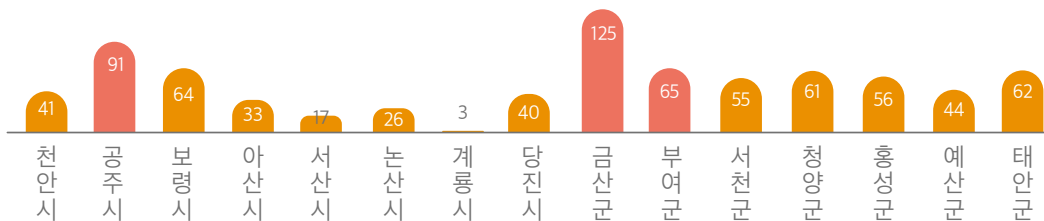


영농여건 불리농지 중 50대 미만 소유의 농지 분포

· 충청남도의 영농여건 불리농지 중 50대 미만 개인이 소유한 농지 필지 수는 읍면동 기준, 금산군 125건, 공주시 91건, 부여군 65건 순으로 분포



영농여건 불리농지 중 50대 미만 소유의 농지 필지 수(건)

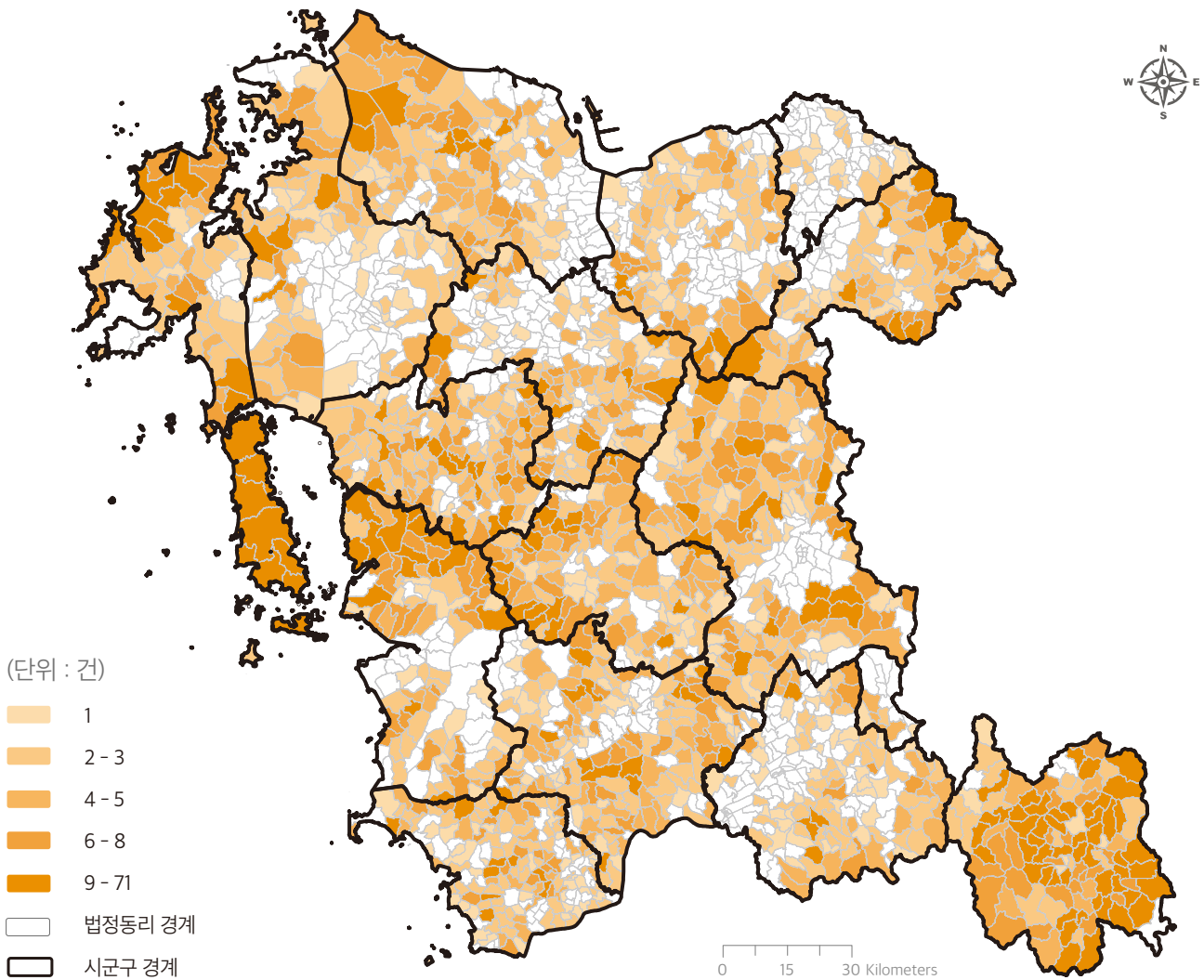


*주: 영농여건 불리농지란? (이하 동일함)

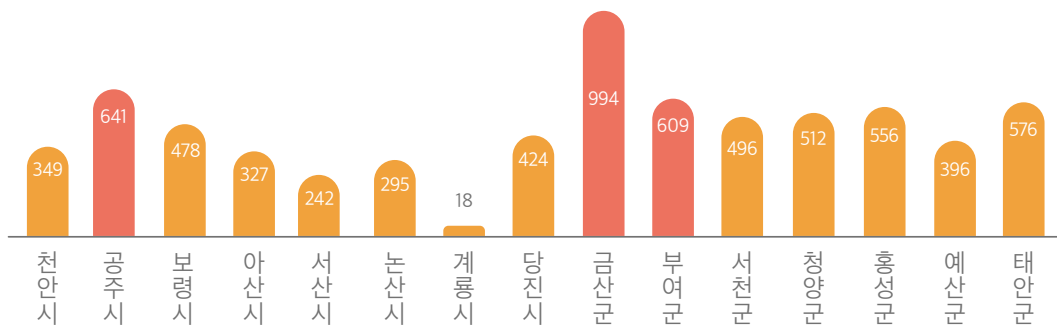
- 농업진흥지역 밖 농지 중에서 최상단부부터 최하단부까지의 평균경사율이 15% 이상인 농지, 시·군의 읍·면지역 내에 있는 농지
- 평균경사율이 15% 이상인 농지를 포함해 해당지역의 집단화된 농지의 규모가 2ha 미만인 농지
- 농업용수·농로 등 농업생산기반의 정비 정도와 농기계의 이용 및 접근 가능성, 통상적인 영농 관행을 참작할 때, 영농여건이 불리하고 생산성이 낮다고 인정되는 농지

영농여건 불리농지 중 60대 이상 소유의 농지 분포

· 충청남도의 영농여건 불리농지 중 60대 이상 개인이 소유한 농지 필지 수는 읍면동 기준, 금산군 994건, 공주시 641건, 부여군 609건 순으로 분포

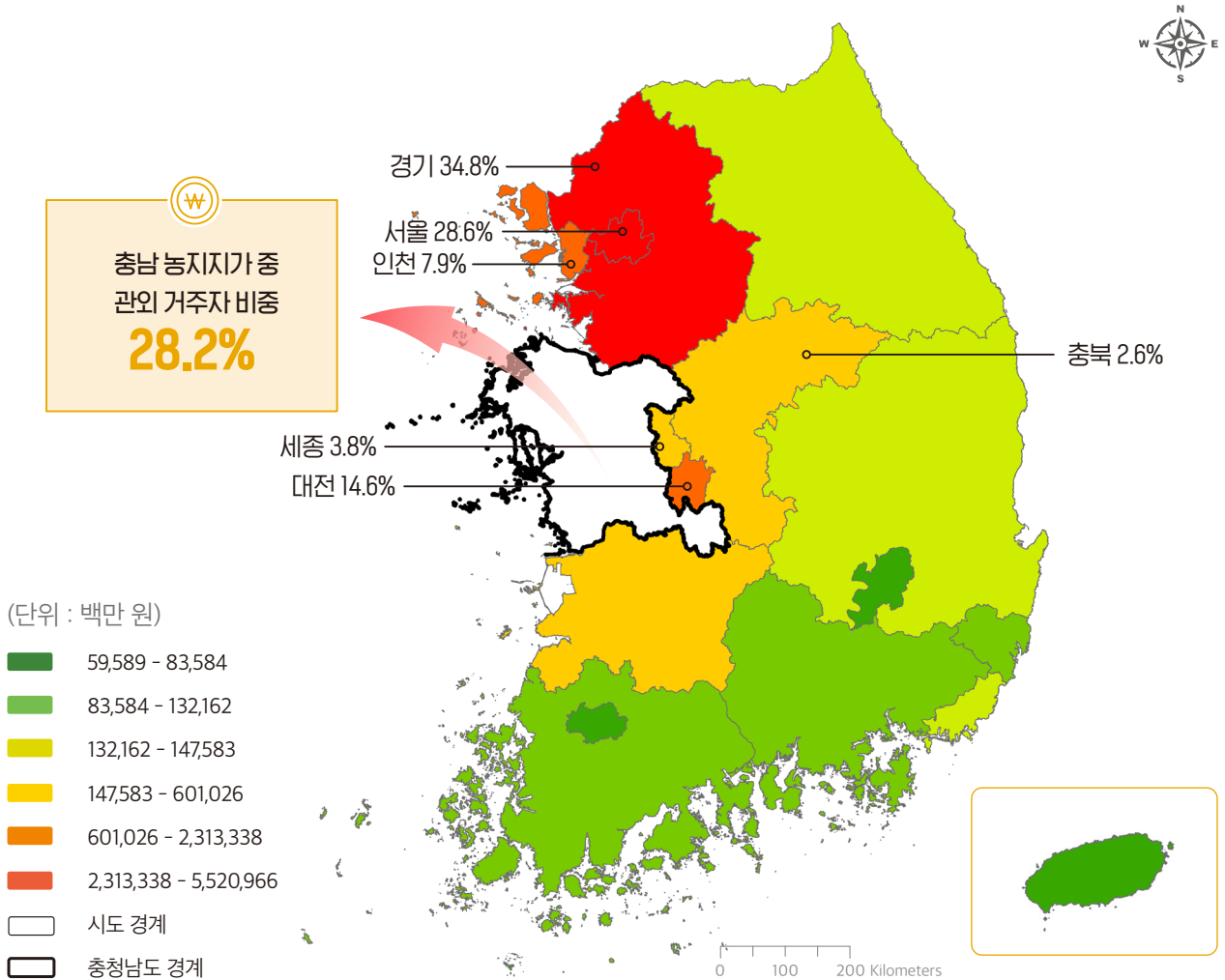


영농여건 불리농지 중 60대 이상 소유의 농지 필지 수(건)

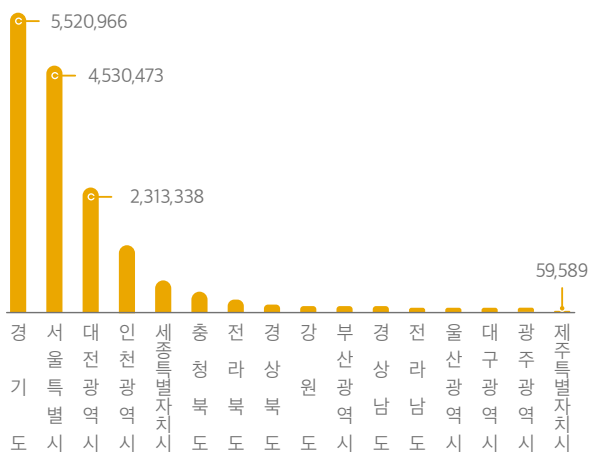


관외 거주자 소유의 충청남도 농지지가 분포

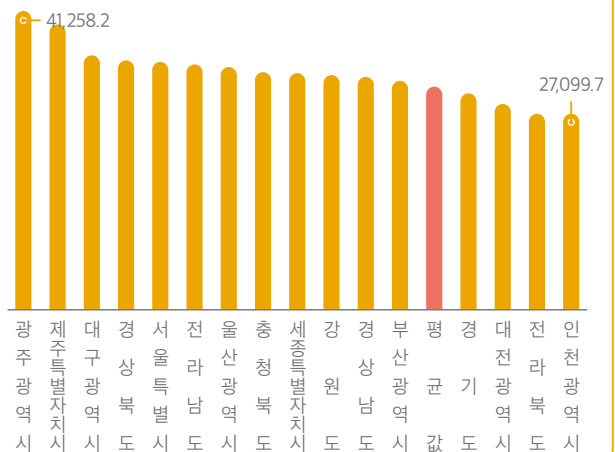
- 2022년 7월 표준지공시지가 기준, 충청남도 농지지가 총액(결측치 24.3조 원 제외)은 56조 원, 농지면적 당 평균 농지지가는 31,274.5원/건
- 관외 거주자가 소유한 충청남도 농지지가 총액은 15.8조 원으로서 전체 총액의 28.2% 차지하고, 가장 높은 지역은 경기도(5.5조 원, 34.8%)
- 관외 거주자가 소유한 충청남도 농지면적당 평균 농지지가는 30,947.3원/㎡(관내 거주자는 31,405.3원/㎡)이며 가장 높은 지역은 광주광역시(41,258.2원/㎡)



관외거주자소유의농지지가총액(백만원)



관외거주자소유의 평균 농지지가 (원/㎡)

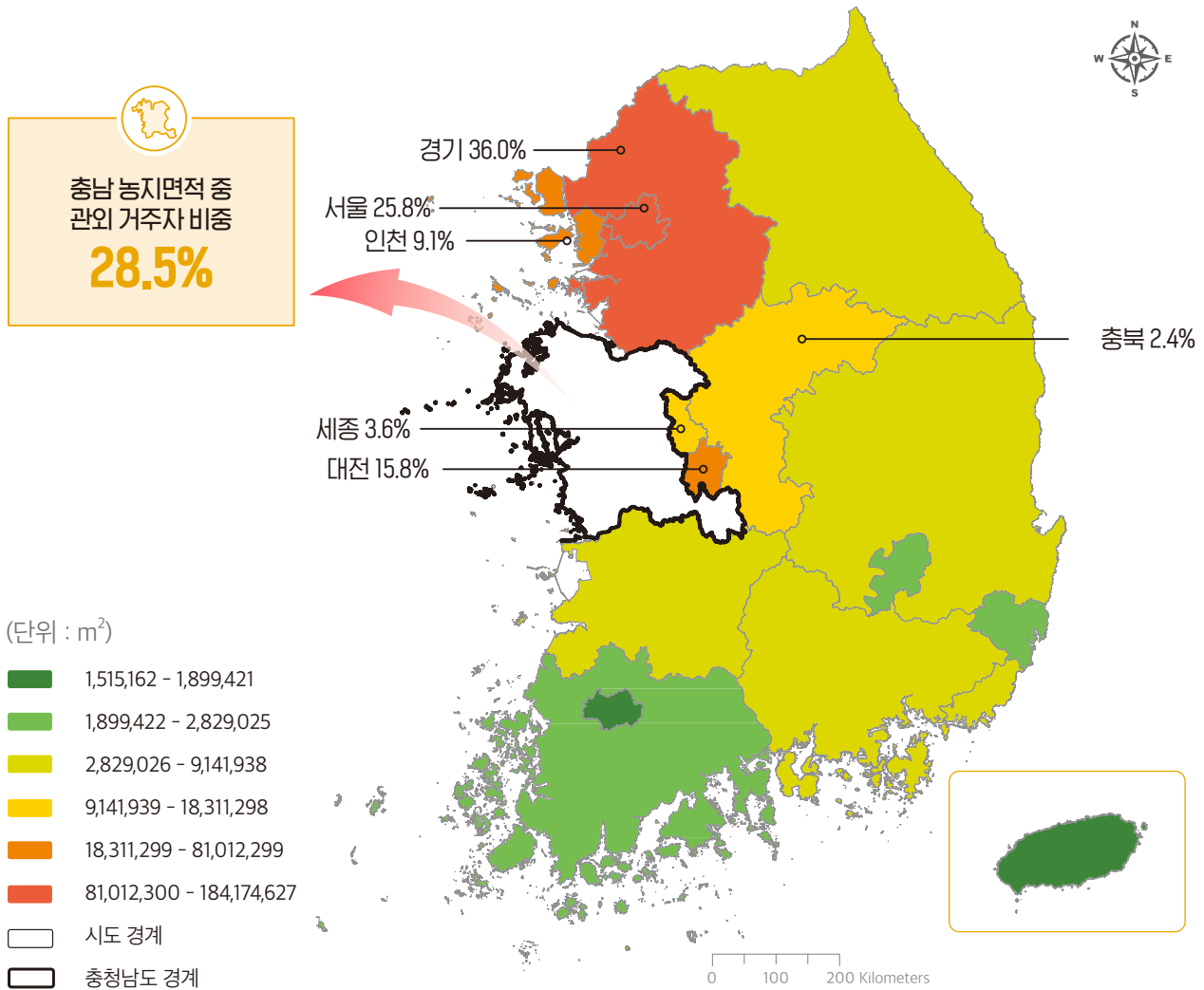


*주: 1. 데이터 결측치는 분석에서 제외함

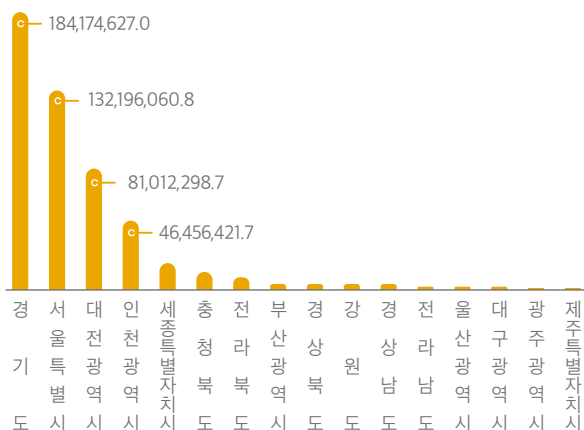
2. 주민등록상 주소지 기준이므로 실제 거주지 주소와 다를 수 있고 해석에 주의를 요함

관외 거주자 소유의 충청남도 농지면적 분포

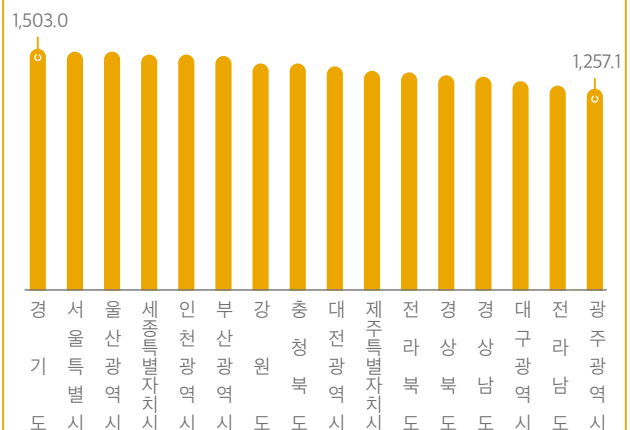
- 관외 거주자가 소유한 충청남도 농지 면적은 511,917,242㎡(350,207건)이고 가장 넓은 지역은 경기도(184,174,627㎡, 122,537건)
- 관외 거주자가 소유한 충청남도 평균 농지면적은 1,462㎡/건이며 가장 넓은 지역은 경기도(1,503㎡/건)



관외 거주자 소유의 총 농지면적(㎡)



관외 거주자 소유의 평균 농지면적(㎡/건)



*주: 1. 데이터 결측치는 분석에서 제외함

2. 주민등록상 주소지 기준이므로 실제 거주지 주소와 다를 수 있고 해석에 주의를 요함

정책과제

핵심 사항

민선 8기 충청남도 농정 재설계를 위한 중요 정책과제는 여성농민, 청년농민, 귀농·귀향 농민, 불법임대차 거래시장에 노출된 농민 등을 위해서 '농지' 기반 체계부터 제도화하고, 경자유전 원칙을 준수하려는 자정 노력을 통해서 농민들로부터 신뢰를 얻는 것

① 국회에 농지관련 법률 제·개정 제안

- 헌법 정신에 입각하여 늘어가는 예외적인 소유조항(상속농지, 주말체험 농지, 이농농지 등)을 줄여 예전 수준으로 복원하고, 농지전용을 최소화하는 「농지법」 개정
- 농지소유는 물론 농지이용, 농지보전 등 전체 현황을 파악할 수 있도록 「농지 소유 및 이용 실태 전수조사를 위한 특별법안(김정호 의원 등 13인 발의, 2022.04.01.)」 제정
- 관외 소유자 중 가짜 농업인 및 부재지주 문제를 해결하기 위하여 주민등록상 거주지와 실제 거주지 차이에 대한 현실과 법률 간극 최소화, 실제 경작자를 인정하는 체계 마련 필요

② 중앙정부에 제도개선 제안

- 분석에 사용된 정부 자료는 농지소유와 관련된 정보로서 충청남도 실제 농지 임대차 현황은 파악할 수 없는 한계가 존재하므로 농지 임대차 및 농지전용 현황 등 세부 정보 공개 필요
- 국유 농지 및 공유 농지 이용실태 파악, 실제 경작자가 이용할 수 있도록 장기임대하거나 실습농장 제공 등 제도 개선
- 청년농업인에게 공공임대 비촉농지 대폭 확대, 농지수요(쓸 만한 농지, 접근성 좋은 농지 등)에 맞는 농지공급 체계 도입
- 고령농업인에게 노후 안정적 생활을 유지할 수 있도록 복지수준을 대폭 확대하여 농지로부터 점진적인 경영이양 유도

③ 충청남도 및 시군이 실천할 과제

- 충청남도 및 시군의 공유 농지 이용실태 파악, 실제 경작자가 이용할 수 있도록 장기임대하거나 실습농장 제공 등 제도 개선
- 관련 근거로서 충청남도 및 시군의 「공유재산 관리 조례」 제·개정 노력
- 마을 주민들이 (마을 농지) 실제 경작자를 인정하는 체계 구축, 실질적인 농지위원회 심의제도 작동
- 이렇게 활용되는 공유 농지는 환경보전을 위하여 집단적인 환경친화적 농사방식 도입을 유도하고 활성화하는 정책실행

정책지도 시리즈 설명서

<시리즈1> 충남의 농지 소유 공간 실태 분석 : 농지소유에 대한 이해

- 「대한민국 헌법」 제121조에 의하면, "국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며 농지의 소작제도는 금지된다." 라고 나와있다.
- 「농지법」 제2조에 의하면, '농지'란 전, 답, 과수원, 그 밖에 실제로 농작물 경작지 또는 다년생 식물 재배지 등을 말한다. 「농지법」 제6조 예외적인 농지소유 조항은 다음과 같은데 예외조항이 계속 늘어나면서 헌법을 위반하고 있다.

1. 국가나 지방자치단체가 농지를 소유하는 경우
2. 시험지·연구지·실습지·종묘생산지 등
3. 주말·체험영농을 위하여 농업진흥지역 외의 농지를 소유하는 경우
4. 상속으로 농지를 취득하여 소유하는 경우
5. 이농(離農)한 후에도 이농 당시 소유하고 있던 농지를 계속 소유하는 경우 등등...

<시리즈2> 충남의 농업경영체 공간 실태 분석 : 농업경영체에 대한 이해

- 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 의하면, 농업경영체란 농업인과 농업법인을 말하는데 농업인은 다시 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」을 따른다.
- 「농업, 농촌 및 식품산업 기본법」에 의하면, 농업인의 기준은 다음을 말하고 이 중 하나만 충족하면 된다.
 - ① 1천제곱미터(m^2) 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람(실제로는 이 조건이 가장 중요, 이것만 인정)
 - ② 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람
 - ③ 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람
 - ④ 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출 활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
 - ⑤ 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매 활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람

<시리즈3> 충남의 농지, 사람, 정책 공간 실태 분석 : 공익형 직불제와 농어민수당에 대한 이해

구분	지원내용	지원자격 및 요건: 농지 등	지원자격 및 요건: 농업경영체	충남의 지원 실적 (2021)
공익형 직불제 (기본형)	· (면적직불금)농지면적기준지급 · (소농직불금) 0.5ha 이하 소농에게 120만 원 지급	· '17~'19년도 종전의 쌀·밭·조건불리 직불금을 정당하게 지급받은 실적이 있는 농지	· '16~'19년도 종전의 쌀·밭·조건불리 직불금을 정당하게 받은 실적이 있는 농업인, 후계농업인·전업농업인, 신규 농업인 자격 요건 충족자	162,459명 (165,660ha) 3,480억 원
농어민 수당	· 농어업인 1인가구는 연 80만원 · 2인 가구 이상 개별로 1인당 45만 원 지급	· 신청연도 1년 전부터 신청 종료일까지 충청남도 내 주민등록을 둔 자(실제 거주)	· 신청연도 1년 전부터 신청 종료일까지 농어업경영체 등록 유지하는 자(실제 농어업에 종사)	159,846호 1,278억 원

* 자료: 1. 농림축산식품부(2022), 2022년 기본형 공익직접지불사업 시행지침서
2. 충청남도(2022), 2022년 충청남도 농어민수당 지원사업 시행지침
3. 충청남도의회(2022), 이공회 의원 서류제출요구 답변서 자료(농지대장 등)