

발간등록번호

11-1380000-002521-01

# 농지은행 활성화 및 유휴농지 관리방안 연구

Revitalization of Farmland Banking Enterprises and  
Management Measures for Abandoned Farmland

연구기관  
한국농촌경제연구원

농림자료실



0013797

농 립 부

C2007-45 | 2007. 12.

# 농지은행 활성화 및 유희농지 관리방안 연구

김 수 석 부 연구 위원  
황 의 식 연구 위원  
허 주 녕 전문 연구원

한국농촌경제연구원

## 연구 담당

김수석	부연구위원	연구 총괄, 1장~7장
황의식	연구위원	2장, 3장, 5장
허주녕	전문연구원	3장, 4장

## 머 리 말

---

농지의 유동화를 촉진하고 농가의 경영회생을 지원하기 위해 2005년부터 농지은행제도가 도입되었다. 그간 추진해온 농지은행의 사업 중 농지임대수탁사업과 경영회생지원 농지매입사업은 사업의 호응도가 높은 것으로 평가되고 있다. 이 연구는 시행 중인 농지은행사업을 활성화하기 위해 개선해야 할 점들을 제시하고, 농지은행제도의 중장기적 발전방향을 검토하였다. 특히 농지은행의 제도적 발전은 농지은행을 통합적 농지관리기구로 정립하는 입장에서 그 방향을 모색하였다. 또한 이 연구는 유휴농지의 관리실태를 파악하여 유휴농지의 발생을 예방하고 발생한 유휴농지를 효율적으로 활용하는 방안을 제시하였으며, 유휴농지에 대한 전담관리를 농지은행사업의 하나로 도입할 필요가 있음을 밝히고 있다.

이 연구를 통해 당초 농지시장을 안정화하고 농지유동화를 촉진하며 농가부채문제에 대응하기 위한 취지로 도입된 농지은행사업이 기존 사업의 활성화방안 뿐 아니라 앞으로 농지은행제도의 발전방향, 즉 통합적 농지관리기구로의 발전을 농지은행의 기본방향으로 제시할 수 있게 되었다.

그동안 이 연구를 수행한 연구진의 노고를 치하하며, 농지은행이 활성화되고 바람직한 방향으로 발전하는데 이 연구가 기초자료로 활용되길 기대한다.

2007. 12.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

## 요 약

---

이 연구는 시행 중인 농지은행사업을 평가하여 문제점을 파악하고 사업의 활성화를 위해 개선해야 할 사항을 도출하는 것을 주된 목적으로 한다. 부차적으로는 유휴농지의 관리실태를 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하여 유휴농지의 발생을 예방하고 발생한 유휴농지를 효율적으로 활용하는 정책 수립에 기여하고자 한다.

현재 실시되고 있는 농지은행사업은 농지매도수탁사업, 농지임대수탁사업, 경영회생지원 농지매입사업인데, 이들 사업 중 농지임대수탁사업과 경영회생지원 농지매입사업은 사업에 대한 호응도가 높고 실적이 좋은 편이지만, 농지매도수탁사업은 사업실적이 저조한 상태에 있다.

사업참여자에 대한 설문조사에서 농지임대수탁사업은 임차인들이 사업에 대한 만족도가 큰 반면에, 임대인들은 만족도가 낮고 사업에 대한 기대도 낮은 것으로 나타났다. 이는 대부분 부채지주로 구성된 임대인들이 만족도가 낮은 것은 사업참여가 자발적으로 이루어졌다기보다 처분의무대상에서 벗어나기 위해 하는 수 없이 참여가 경우가 많고, 사업참여의 인센티브가 약하기 때문인 것으로 판단된다. 경영회생지원 농지매입사업은 사업에 대한 호응도가 높은 편이나, 사업내용에 대해서는 만족하지 못하는 참여자들이 많은 것으로 나타났다.

농지은행이 지향해야 할 제도적 방향은 농지은행을 통합적 농지관리기구로 발전시키는 것이다. 통합적인 농지관리기구의 역할로는 ① 농지의 거래 및 임대차 관리, ② 농지의 유동화 및 규모화 촉진, ③ 농지의 이용증진 및 보존·관리, ④ 농지 관련 정보 관리 등을 들 수 있다. 현행 농지은행은 통합적 농지관리기구의 역할 중 일부를 담당하고 있는데, 새로운 관리기구를 신설하는 것보다 농지은행이 중장기적으로 이러한 통합적 관리기구로 발전할 수 있게 제도화하

는 것이 보다 바람직하다. 통합적 농지관리기구의 정립과 관련하여 농지제도가 정비되거나 농지은행의 업무영역이 확대되어야 할 사항은 ① 농지거래 및 임대차 등록제 도입, ② 농지 선매제도 도입, ③ 유휴농지 관리, ④ 완결된 농지정보시스템 구축 및 관리 등이다.

농지은행사업과 영농규모화사업의 관계 설정은 영농규모화사업의 정책목표가 완료되면 이 사업을 농지은행사업에 통폐합하는 것으로 한다. 2013년까지 제1단계 영농규모화사업 실시로 전업농 육성사업이 완료되면, 제2단계의 영농규모화사업은 경영이양직불사업 중심으로 개편하여 농지은행사업의 일부로 구성한다.

농지매도수탁사업의 개선방안은 농지매입·비축사업이 제도적으로 정착된 후에 농지매도수탁사업을 농지매입·비축사업에 통폐합하도록 한다. 농지임대수탁사업의 개선방안은 사업의 활성화를 위해 임대수탁농지를 중과세 되는 비사업용 토지에서 제외하여 임대인에게 양도소득세상의 인센티브를 부여하도록 한다. 그리고 임대수탁 제외대상을 완화하여 수탁대상농지의 범위를 확대하도록 한다. 여기에는 계획관리지역의 농지와 도시지역 농지를 수탁대상에 포함하는 것과 신규 취득후 1년 경과한 농지를 수탁가능하게 한 규정을 삭제하는 것이 해당한다. 경영회생지원 농지매입사업은 먼저 사업의 방향을 회생가능성에 중점을 두도록 한다. 경영회생지원 농지매입사업의 규모는 대상농가 총부채규모의 20%에 해당하는 약 1조 원을 상정하고, 10년간의 사업기간에 매년 1천억 원 정도의 사업규모를 유지하도록 한다. 매입 및 환매방식에서는 시가매입-시가환매 방식을 표준가격 매입 및 환매공식에 의한 환매 방식으로 전환하도록 하고, 농가가 환매에 필요한 자금을 사전에 적립할 수 있도록 농지환매계정을 도입하도록 한다. 환매기간을 연장하고 신축적으로 운영토록 한다. 현재의 5년 후 환매에서 8년으로 기간을 연장하고, 10년 이내에는 환매할 수 있는 권리를 갖도록 조정하는 것이 필요하다. 환매방법에서도 전체를 모두 환매하기 보다는 부분환매를 허용하고, 순차적으로 환매할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 농업용 시설물을 매입하는 방안은 농지에 시설물이 있는 경우 토지와 농지를 함께 매입하는 방안을 마련토록 한다.

농지은행사업 확대방안으로 농지매입·비축사업의 도입과 간척농지의 관리·처분사업 실시를 들 수 있고, 신규사업으로 역모기지론 농지매입사업과 농지직거래장터사업을 제안할 수 있다. 또한 통합적 농지관리기구의 업무로 농지정보의 통합적 관리와 유휴농지의 전담관리 업무를 개발할 필요가 있고, 농지거래 및 임대차 등록제와 농지의 선매권 제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

유휴농지의 활용 및 관리방안은 일차적으로 유휴농지의 발생을 예방하고 방지하는 방안과 발생한 유휴농지를 활용하는 방안으로 구분하고, 활용방안은 다시 농업적 활용과 비농업적 활용으로 구분하여 추진한다. 유휴농지 방지방안은 먼저 휴경을 예방하는 시책을 추진하고, 그럼에도 휴경이 이루어진 경우 농지의 형상과 기능을 유지시키도록 한다. 농지의 휴경과 유휴화를 방지하기 위해 밭을 포함한 농지 전반에 대한 직접지불제를 확대하고, 확대되는 직불사업에는 농지의 형상과 기능을 유지하는 의무규정을 명시하도록 한다.

유휴농지를 농업적으로 활용하기 위해서 영농조건이 불리한 지역에 영농환경을 개선하고, 대체에너지 작물과 같이 새롭게 각광받고 있는 작목의 재배를 장려하고 지원하는 방안을 마련하도록 한다. 유휴농지의 비농업적 활용방안으로 기존의 한계농지정비사업을 농지은행의 농지매입·비축사업과 결합하여 유휴농지를 사업용 토지로 활용하는 방안과, 2007년부터 실시하고 있는 유휴토지조립사업을 활성화하기 위해 이 사업에 참가한 유휴농지를 임야로 전용하고자 할 때에 농지보전부담금을 면제하는 방안을 들 수 있다. 또한 일본의 경우처럼 개별 지방자치단체가 지역별 상황에 맞게 유휴농지를 계획적으로 활용하게 하는 방안을 제시할 수 있다.

**ABSTRACT****Revitalization of Farmland Banking Enterprises and Management Measures for Abandoned Farmland**

This study aims to investigate the problems of the current farmland banking system and come up with directions and practical ways to revitalize the farmland banking system. Furthermore, we examine the current management situation of abandoned or idle farmland and propose ways to improve management and use of this farmland.

Among the farmland banking enterprises, both 'farmland leasing enterprise' and 'farmland purchasing enterprise for management revival support' have received a good response from participants and gained high performance. The survey results from participants of the 'farmland leasing enterprise' revealed that tenants have shown higher satisfaction while landlords have had lower satisfaction and expectation, indicating that most landlords reluctantly participate in the enterprise. The 'farmland purchasing enterprise for management revival support' has received a good response; however, many participants have pointed out some problems regarding the contents of the enterprise.

A describable direction for improving the current farmland banking enterprises is to develop the farmland banking system as a new integrated farmland control organization. The roles of the new organization include control of farmland transactions and tenancy, promotion of increasing farmland in size, improvement of land use and conservation, and management of information related with farmland. It is better to develop the current farmland banking system as an integrated control organization rather than to set up a new organization for controlling the land. In the 'farmland purchasing enterprise for management revival support,' the scheme of purchase and reselling at current market price should be replaced with that of purchase and reselling at standard prices.

Concerning the construction of an integrated land control organization, it is necessary to maintain the farmland system and expand its operations as the following: introduction of a registration system for farmland transactions and tenancy, a supporting system for direct land transactions, and a

management system for abandoned farmland; and construction of a complete farmland information system.

The institutional improvement for developing the farmland banking system and managing abandoned farmland can be accomplished through the following: Firstly, 'projects for increasing farmland in size' are necessary to be included in the farmland banking enterprises. Secondly, the enterprise for purchase and reservation of farmland should be introduced as a farmland banking enterprise. Thirdly, it is necessary to expand 'the project for arranging marginal farmland' by purchasing abandoned farmland through an enterprise for purchase and reservation of farmland.

The two methods for using and managing abandoned or idle farmland are as follows: One is to take preventive measures against abandoned or idle farmland. The specific measures are to expand the direct payment scheme to include dry fields. The other is to make the best use of abandoned or idle farmlands by classifying them into agricultural use and non-agricultural use. The agricultural use of abandoned or idle farmland includes improvement of farming conditions in less-favored areas and cultivation encouragement of alternative energy crops.

Researchers: Soo-Suk Kim, Eui-Sik Hwang, Joo-Nyung Heo

Research period: 2007. 5. - 2007. 12.

E-mail address: [soosuk@krei.re.kr](mailto:soosuk@krei.re.kr), [eshwang@krei.re.kr](mailto:eshwang@krei.re.kr), [knuhjn@krei.re.kr](mailto:knuhjn@krei.re.kr)

## 차 례

---

### 제1장 서론

- 1. 연구의 필요성과 목적 ..... 1
- 2. 선행연구 검토 ..... 3
- 3. 연구 내용과 방법 ..... 5

### 제2장 농지은행사업의 추진현황 및 평가

- 1. 농지은행사업 개요 ..... 8
- 2. 농지은행사업의 내용과 실적 ..... 11
- 3. 영농규모화사업 ..... 20

### 제3장 농지은행사업 설문조사 결과

- 1. 설문조사 개요 ..... 25
- 2. 분석결과 ..... 26

### 제4장 외국의 농지은행제도

- 1. 독일 ..... 40
- 2. 프랑스 ..... 53
- 3. 일본 ..... 59
- 4. 외국제도 비교분석 ..... 67

## 제5장 농지은행 활성화 방안

1. 농지은행의 기본방향 및 사업체계 정립 ..... 69
2. 농지은행사업 개선방안 ..... 76
3. 농지은행사업 확대방안 ..... 100
4. 농지의 통합적 관리제도 도입방안 ..... 111

## 제6장 유휴농지 실태와 활용 및 관리방안

1. 휴경농지 및 유휴지 실태 ..... 118
2. 유휴농지 관련 정책사업의 내용과 평가 ..... 124
3. 외국의 유휴농지 활용·관리방안 ..... 131
4. 유휴농지 활용·관리 개선방안 ..... 138

## 제7장 요약 및 결론 ..... 145

- 부록 1 농지임대수탁사업 (임대인) 설문조사 ..... 154
- 부록 2 농지임대수탁사업 (임차인) 설문조사 ..... 158
- 부록 3 경영회생지원 농지매입사업 설문조사 ..... 162
- 참고 문헌 ..... 170

## 표 차 례

---

### 제2장

표 2-1. 농지매매사업과 농지매도수탁사업 비교 .....	2
표 2-2. 농지임대차사업과 농지임대수탁사업 비교 .....	4
표 2-3. 농지임대수탁사업 추진실적 (2006년) .....	51
표 2-4. 경영회생지원 농지매입사업 추진실적 .....	9
표 2-5. 사업지원 전·후 경영규모 변동 현황 .....	19
표 2-6. 영농규모화사업 추진실적 (1988 ~ 2006) .....	3·2

### 제3장

표 3- 1. 임차인의 영농규모 구성비율 .....	6
표 3- 2. 농지임대수탁사업 임대인의 농지매입시기 .....	2
표 3- 3. 농지임대수탁사업의 인지도 .....	8
표 3- 4. 농지임대수탁사업의 만족도 .....	8
표 3- 5. 농지임대수탁사업의 농업발전 기여도 .....	9
표 3- 6. 농지임대수탁사업의 확대에 대한 의견 .....	9
표 3- 7. 농지임대수탁사업의 수탁수수료에 대한 임대인 의견 .....	6
표 3- 8. 시가매입가격에 대한 견해 .....	2
표 3- 9. 경영회생지원 농지매입사업으로 인해 개선된 분야 .....	4
표 3-10. 경영회생지원 농지매입사업 확대에 대한 만족도별 분포 .....	4
표 3-11. 경영회생지원 농지매입사업 지원대상 .....	5
표 3-12. 경영회생지원 농지매입사업 대상으로 농업시설물 포함 여부 .....	5
표 3-13. 경영회생지원 농지매입사업 임대료에 대한 인식 .....	6
표 3-14. 경영회생지원 농지매입사업 참여자의 환매 계획 .....	7
표 3-15. 경영회생지원 농지매입사업 환매기간에 대한 인식 .....	8

표 3-16. 시가매입-시가환매에 대한 인식 .....	93
--------------------------------	----

## 제4장

표 4-1. 독일 공동이익토지공사 구성 .....	8
표 4-2. 독일 공동이익토지공사의 농지비축사업 현황 .....	9
표 4-3. 독일 공동이익토지공사의 선매권에 의한 매입농지 현황 .....	10
표 4-4. 농지보유합리화사업의 주요 변천 내용 .....	10
표 4-5. 농지보유합리화법인 주체별 역할 분담 .....	11
표 4-6. 외국의 농지은행제도 비교 .....	18

## 제5장

표 5-1. 영농규모화사업 및 농지은행사업 체계 .....	2
표 5-2. 쌀 농가 농가경제잉여 추정 .....	8
표 5-3. 농업용 시설물 거래형태별 가격(백만원) .....	8
표 5-4. 부채규모 5천만원 이상, 부채>토지자산인 농가비율(백만원) .....	19
표 5-5. 순토지자산을 유통화 할 경우 농가소득 변화(2006) .....	10

## 제6장

표 6-1. 휴경농지 면적 추이 (1990 ~ 2006) .....	91
표 6-2. 유휴지 면적 추이 (1990 ~ 2006) .....	11
표 6-3. 한국농촌공사 한계농지 정비사업 시행지구 현황 .....	16
표 6-4. 유휴토지 조립 5개년 계획 .....	18
표 6-5. EU의 직불금 산출방식 .....	12
표 6-6. 2013년까지 직불금 단가 조정방식 .....	3
표 6-7. 경작포기해소를 위한 주요 착안사항 .....	17

## 그림 차례

---

### 제2장

그림 2-1. 농가 재무구조 재조정 방식 .....	0
------------------------------	---

### 제3장

그림 3-1. 농지은행사업의 인지도와 만족도간의 관계 .....	3
-------------------------------------	---

### 제4장

그림 4-1. 독일의 농지관리 조직체계 .....	4
그림 4-2. 농지보유합리화사업(농지매매등사업)의 구조 .....	6

### 제5장

그림 5-1. 농지관리기구 체계와 업무 .....	7
그림 5-2. 농지은행사업 체계 개편도 .....	8
그림 5-3. 역모기지론 개념도 .....	15
그림 5-4. 역모기지론 농지매입사업 개념도 .....	17

# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구의 필요성과 목적

#### 1.1. 연구의 필요성

- DDA와 FTA 추진으로 인해 농산물시장이 전면적으로 개방되고 있는 현실 하에서 국내 농업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 영농규모 확대에 의한 농업구조개선이 지속적으로 이루어져야 함. 하지만 최근의 농업현실은 농업구조개선이 크게 진전되지 못하고 완만한 진척 내지 정체상태를 보여주고 있음. 예컨대 2005년도에 총농가 수가 전년도보다 늘어나고 농가당 경지규모가 줄어드는 이례적인 현상을 보여주고 있고, 농가 수가 줄어드는 기간에도 대폭적인 농업구조개선은 진척되지 않고 있음.
- 농지은행제도는 농지유통화에 장애가 되는 요인들을 제거함으로써 농업구조개선을 진전시키기 위하여 2005년에 도입되었음. 농지은행은 농지시장의 불안정을 해소하고 농지유통화를 촉진하여 농지의 효율적 이용을 통한 농업구조개선에 기여하는 것을 목적으로 하고 있음. 현재 제도 도입 초창기에 해

당하지만, 그간의 농지은행 사업, 특히 농지임대수탁사업과 경영회생지원 농지매입사업은 기대 이상 성과를 거두고 있는 것으로 알려지고 있음. 이는 무엇보다 농지법상 합법적인 임대차가 불가능하여 농지유동화에 제약요인으로 작용하고 있던 부분을 농지은행이 해소하고 있고, 소유농지를 매개로 부채농가로 하여금 경영회생의 기회를 제공하기 때문인 것으로 판단됨.

- 그런데 새로 도입된 농지은행 제도는 사업영역을 농지법상 불법화되어 있는 농지의 임대차까지 확대시킨 독자성이 있지만, 농지유동화와 관련한 부분에서 기존의 영농규모화사업과 부분적으로 중복되는 문제를 갖고 있음. 또한 농림사업의 실시체계상으로 농지유동화 및 영농규모화를 목적으로 하는 유사한 성격의 사업을 이원화하여 실시하는 것보다 큰 틀에서 이를 통합할 필요성이 제기되고 있음.
- 시행 중인 농지은행사업에 대해서는 사업실시 과정에서 나타난 문제점을 개선하여 사업을 보다 활성화시킬 필요가 있음. 특히 농가부채대책의 일환으로 실시되고 있는 경영회생지원 농지매입사업의 경우, 농지 이외의 농업용 시설을 사업대상으로 포함할 수 있는 지에 대한 검토가 필요함. 나아가 농지은행사업의 새로운 영역으로 도입이 필요한 부분이 무엇이고, 새로운 사업의 도입을 위해 갖추어야 할 내용이 무엇인지에 대한 연구가 필요함.
- 농지은행사업과는 별도로 늘어나는 유휴농지를 관리하고 효과적으로 활용하는 방안에 대한 연구가 농지은행 틀내에서 검토될 필요가 있는데, 이는 농지은행이 농지제도상으로 농지관리를 총괄하는 기구로 제도화할 필요가 있고, 이럴 경우 휴경농지 및 유휴농지의 관리가 농지은행의 사업영역에 포함될 수 있기 때문임.

## 1.2. 연구 목적

- 이 연구는 시행 중인 농지은행사업을 평가하여 문제점을 파악하고 사업의 활성화를 위해 개선해야 할 사항을 도출하는 것을 주된 목적으로 함. 부차적으로는 유휴농지의 관리실태를 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하여 유휴농지의 발생을 예방하고 발생한 유휴농지를 효율적으로 활용하는 정책 수립에 기여하고자 함.

## 2. 선행연구 검토

### 2.1. 농지은행에 관한 연구

- 박석두·황의식(2002)은 농지가격 하락을 전망하고 영농규모화사업을 담당하는 농업기반공사에 농지은행 기능을 부여할 필요가 있다고 주장하였으나 농지은행의 구체적 운영체계까지 논하지 않았음.
- 농업기반공사(2003)는 농지은행과 농지신탁제도의 도입 필요성을 논하고 외국의 제도를 소개하였으나 농지은행제도 도입의 정책적 의의와 추진방안에 대한 논의로 이어지지 못했음.
- 신희준(2004)은 농지제도 개편에 따라 농지은행 도입의 필요성이 대두됨을 밝히고 농지은행이 담당할 기능들을 소개하며 농지은행제도의 추진방안을 본격적으로 논의하였음. 하지만 전반적인 운영체계를 다루지는 못했음.

- 김홍상·김경덕(2004)은 농지은행제도의 기본방향, 농지은행의 기능 및 사업내용, 농지은행의 운영체계에 대해 종합적으로 논의하고, 제도운영시 제기되는 문제점 등을 검토함. 농지은행제도 도입의 주요한 기초연구로 활용되고 있으나, 사전연구로 농지은행제도 실시과정에 발생하는 문제를 예견하거나 다루지는 못하고 있음.
- 김홍상(2006)은 농지은행 제도 도입이후의 추진실적 및 성과를 평가하고 농지은행사업의 발전방안으로 사업의 정체성 정립과 농지매입·비축사업 등 신규 사업의 개발을 제시함. 또한 농지은행사업의 대상을 조정하고, 관련 제도들을 개선하여 사업내용을 재조정할 필요성을 밝히고 있음. 황의식(2006)은 농가부채대책의 입장에서 경영회생지원 농지매입사업의 개선방안을 제시하고 있음.

## 2.2. 유희농지에 관한 연구

- 권택진(1991)은 지대론에 의한 이론적 한계지와 휴경지, 유희농지 등의 현실적 한계지를 구분하고, 한계농지의 활용방안으로서 한계농지의 입지 특성과 여건에 따라 1) 농업적 이용형, 2) 도농교류형, 3) 비농업적 이용형의 3가지 이용유형을 제시함.
- 김병택 등(1995)는 서부경남의 3개 군 9개 면 27개 마을을 대상으로 한계답 보유실태, 유희지 면적과 식생 실태를 조사하고, 유희화 원인과 활용방안에 관한 결과를 제시함.
- 이한방(1999)은 지리학 연구로서 휴경지에 관한 이론과 분석틀, 휴경지의

전국적 분포와 추세 등을 분석하고, 과소 농촌지역 1개리에 관한 사례분석을 실시함.

- 박석두·김수석(2005)은 휴경농지 및 유휴농지의 면적을 추정하고, 휴경·유휴지의 발생원인과 원인을 분석하여 휴경·유휴지에 대한 정책방안을 제시함.
- 최혁재 등(2005)은 유휴농지의 현황과 관련 제도를 소개하고, 유휴농지를 활용하는 국내외 사례를 조사하여 유휴농지에 대한 효율적 활용 및 관리방안을 제시함.

### 3. 연구 내용과 방법

#### 3.1. 연구내용

- 먼저 제2장에서 현재 추진 중인 농지은행사업의 내용을 소개하고 사업의 추진현황 및 실적을 조사·평가함. 여기서 분석하는 가장 주된 사업은 농지임대수탁사업과 경영회생지원 농지매입사업이지만, 농지은행사업과 영농규모화사업의 관계를 정립하기 위해 영농규모화사업에 대한 분석이 동반됨.
- 제3장에서는 농지은행사업 참여자에 대한 설문조사 결과를 분석함. 설문조사는 현재 시행되고 있는 사업 중 사업실적이 빈약한 농지매도수탁사업을 제외한 농지임대수탁사업과 경영회생지원 농지매입사업에 대해 실시하였는데, 농지임대수탁사업의 설문은 임대인과 임차인을 구분하여 설문을 구성함.

- 제4장에서는 외국의 농지은행제도를 분석함. 사례대상 국가는 독일과 프랑스, 일본으로 이들 국가들의 농지은행 관련 제도와 사업을 먼저 분석하고 종합적으로 3개국의 제도를 비교분석함.
- 제5장에서는 농지은행의 활성화 방안이 제시됨. 먼저 농지은행의 기본방향과 정립되어야 할 사업체계가 제시되고, 다음으로 현재 실시되고 있는 농지은행사업의 개선방안이 제시됨. 마지막으로 새로 도입되거나 본격적으로 시작해야 할 사업내용을 제시함.
- 제6장에서는 유휴농지 실태를 조사·분석한 뒤, 유휴농지의 발생을 줄이고 발생한 유휴농지를 효율적으로 관리하며 농업적, 비농업적으로 활용하는 방안들이 검토되고 제시됨.

### 3.2. 연구 방법

- 이 연구는 문헌연구를 통해 선행연구와 외국사례 일부를 조사함. 농지은행 관련 외국 사례 중에서는 프랑스와 일본의 제도에 대해 관련 문헌을 수집하여 분석하였고, 유휴농지 관리와 관련한 외국 사례에서는 일본에 대해 문헌조사를 실시하였음. 또한 농지은행 사업별 규정집과 사업 관련 데이터를 수집하여 분석에 이용하였음.
- 현장조사를 통해 사업의 실태와 문제점을 파악하고 문헌연구로 수집할 수 없는 데이터를 확보함. 농지은행사업에 참가한 농가와 임대인을 면담하였고 사업을 주관하고 있는 한국농촌공사의 본사 및 지사를 방문하여 면담조사하고 관련 자료를 수집하였음. 외국사례 조사는 독일, 프랑스, 오스트리아, 일본을 대상으로 하

였는데, 국내에 자료가 충분하지 않은 국가에 대해서는 현지출장조사를 통해 실태를 파악하였음. 농지은행의 제도와 사업과 관련해서는 독일의 관계기관을 방문하여 조사하였고, 유희농지의 관리방안과 관련해서는 독일과 오스트리아의 관계기관을 방문하여 EU의 휴경정책 및 휴경농지 활용방안을 조사하였음.

- 또한 농지은행사업의 실적을 보다 정확하게 평가하고 수요자의 만족도와 민원사항을 파악하기 위해 사업참가자에 대해 설문조사를 실시함. 설문조사의 방법에 있어서 농지임대수탁사업의 임차인에 대한 설문과 경영희생지원 농지매입사업의 참여자에 대한 설문은 면접조사 방식을 택하였고, 농지임대수탁사업의 임대인 설문은 우편조사 방식을 택하였음.
- 마지막으로 농지은행사업 관련 담당자 및 전문가들의 의견을 청취하고 연구 내용에 대한 자문과 도움을 받았음. 그리고 농림부가 주관한 유희농지 관리방안에 대한 협의회에 참석하여 농림부의 관련 업무 담당자들과 시·군 자치단체의 농정담당 공무원들로부터 유희농지의 실태 및 기존 정책의 내용에 대한 설명을 듣고 개선방안에 대한 의견을 청취하였음.

## 제 2 장

---

### 농지은행사업의 추진현황 및 평가

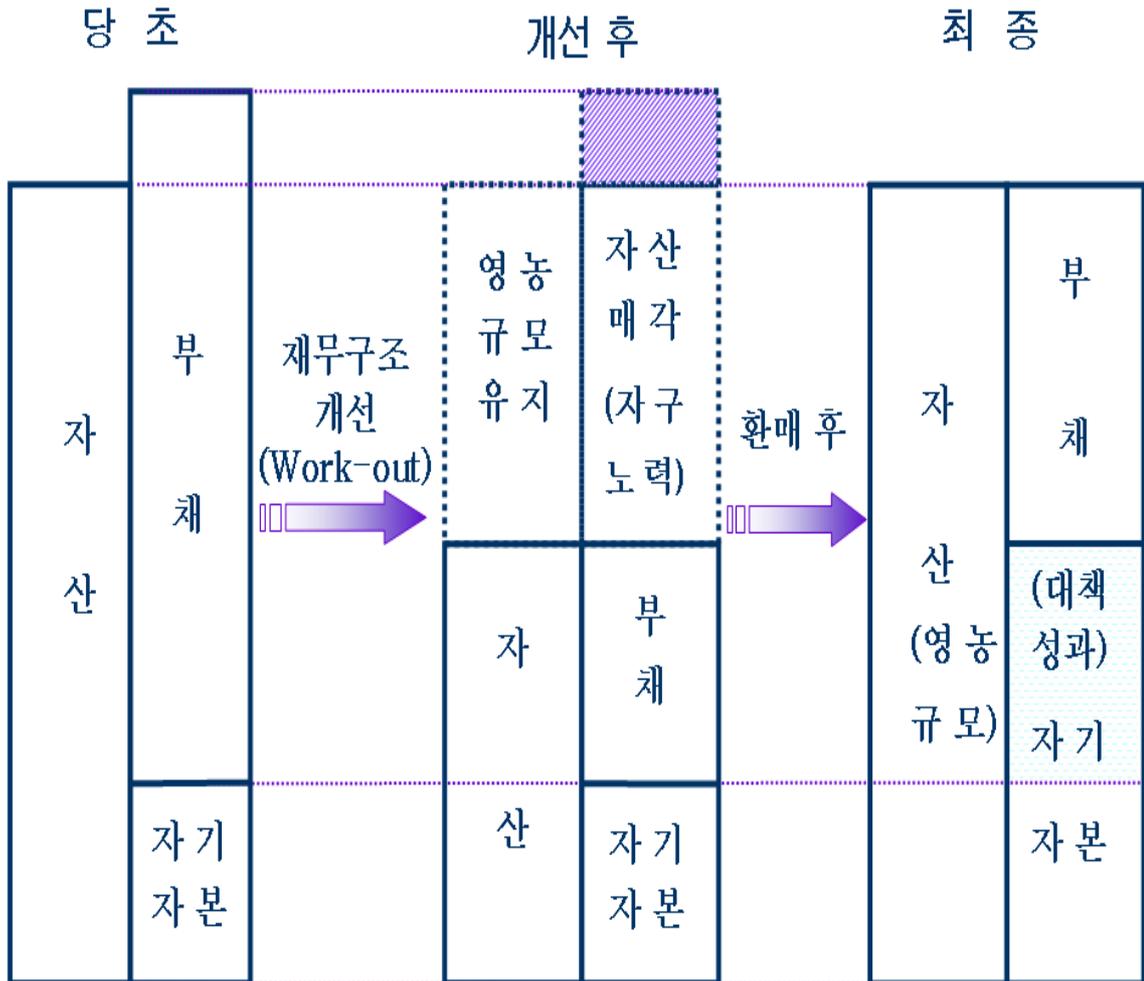
#### 1. 농지은행사업 개요

- 농지은행제도는 농산물시장 개방에 대응하여 농지시장의 안정을 도모하고 농지유통화를 촉진하기 위하여 2005년에 도입됨. 이 제도는 농지의 수급조절로 농지시장을 안정화하고 농지유통화를 촉진하여 농가가 농지를 효율적으로 이용하며 임차농가가 안정적으로 영농할 수 있는 제도적 기반을 제공하는 것을 목표로 함. 나아가 부채농가의 농지를 매입하여 이를 재임대하고 환매하여 농가의 경영회생에 실질적인 지원을 하는 것을 추가적인 목적으로 함.
- 농지의 유통화와 관련해서 농지은행제도가 갖는 실질적인 의의는 부채지주의 농지를 합법적인 임대차관계로 유도하여 농지유통화를 촉진시킨 점에 있음. 이 제도의 도입으로 말미암아 기존의 농지제도하에서 음성화되어있던 부채지주의 불법적인 농지임대차를 양성화하게 됨.
- 농지은행사업과 영농규모화사업의 차이점은 영농규모화사업이 농업구조개

선을 직접적인 목표로 삼는데 비해 농지은행사업은 농지의 수급 조절과 안정적인 영농 지원을 주된 목표로 하는 점에 있음.

- 영농규모화사업은 사업대상이 쌀전업농으로 한정되는데 비해, 농지은행사업은 전·답 및 과수원을 포함하는 경종농업 전반의 농업경영체로 사업대상이 확대됨.
- 농지은행사업의 일환으로 도입되었지만 농가부채대책의 성격을 동시에 갖고 있는 경영회생지원 농지매입사업은 워크아웃방식의 부채대책으로 농가의 부채구조를 개선하기보다는 재무구조를 개선하여 주기 위한 것으로 농가의 자구노력에 의한 농가부채대책을 추진하는 것임.
- 부채규모가 너무 크면 평균적인 농업수익으로 정상상황이 곤란하기 때문에 부채규모를 축소하는 데 중점을 둠.
  - 대부채-대자산형(자산은 크지만 부채도 많은) 재무구조를 소부채-소자산형(자산이 작지만 부채도 작은) 구조로 전환하는 것임.
  - 경영회생지원 농지매입사업이 완료된 이후 농가의 자산-부채구조는 실질적으로 동일한 경영상태하에서 부채비율이 대폭 축소되는 성과를 가짐.
- 농가가 스스로 자산을 매각하여 부채규모를 축소하여 경영회생 하도록 농지은행이 농지를 매입하여주는 것임. 농가는 대부분의 자산을 유동성이 낮은 생산수단인 농지 형태로 소유하고 있고, 그로 인하여 많은 부채를 동시에 소유하고 있는 구조임. 반면에 농가의 부채축소를 위하여 농지자산을 처분하게 되면 경영기반이 축소되는 특수성을 가지고 있음. 농가는 농지를 매각하여 부채규모를 축소하고 대신 농지은행으로부터 해당 농지를 임차하여 경영기반을 유지할 수 있음. 5년 후(추가 3년 가능) 경영상태가 호전되면 해당 농지를 다시 매입할 수 있는 환매조건의 권리를 가짐.

그림 2-1. 농가 재무구조 재조정 방식



- 이를 그림으로 설명하고 있는 것이 <그림 2-1>임.
  - 초기에 부채도 많고, 자산이 많은 상태에서 농지은행에 소유하고 있는 농지를 매각하여 자산규모는 축소하지만 동시에 부채규모도 축소하게 됨.
  - 매각한 농지는 다시 임차하여 경작하기 때문에 경지규모는 변화가 없음.
  - 환매하면 자산규모가 초기와 동일하면서 부채규모가 축소하게 됨.

## 2. 농지은행사업의 내용과 실적

- 현재 시행되고 있는 농지은행사업으로는 ① 농지매도수탁사업, ② 농지임대수탁사업, ③ 경영회생지원 농지매입사업이 있고, 부가적인 형태로 농지유동화 정보제공사업이 실시되고 있음.

### 2.1. 농지매도수탁사업

#### 2.1.1. 사업내용

- 농지매도수탁사업은 농지매도 희망자의 농지를 수탁받아 전업농 등에게 매도하는 사업으로 사업대상농지가 농업진흥지역밖의 농지와 논 이외의 농지, 처분대상농지를 포함하는 농지 전체가 됨. 다만 계획관리지역으로 지정된 곳은 사업대상에서 제외함. 매도대상자도 쌀전업농으로 한정되지 않고 농업인 및 농업법인 전체로 확대됨.
- 농지매도수탁사업은 영농규모화사업의 농지매매사업과 여러 가지 면에서 차이가 있는데, 사업내용상의 가장 큰 차이점은 영농규모화사업이 매입대금에 대한 융자지원이 있지만, 농지매도수탁사업은 지원이 없는 수수료 사업이란 점임<표 2-1>.

표 2-1. 농지매매사업과 농지매도수탁사업 비교

구분	농지매매사업	농지매도수탁사업
목적	·비농가 및 전업·은퇴농가의 농지를 매입하여 쌀전업농육성 대상자에게 매도	·농지매도 희망자의 농지를 수탁받아 전업농 등에게 매도
대상농지	·농업진흥지역내의 논	·농업진흥지역밖 포함 (계획관리지역 제외) ·논 이외의 농지도 가능 ·처분통지받은 농지
공사 매입방식	·매입가격 결정 및 지급	·위탁자와 협의로 매도가격 결정
매도대상자 (지원한도)	·쌀전업농육성대상자(20ha) ·쌀생산 농업법인(30ha) ·영농복귀자(전업당시 매도면적)	·농업인 ·농업법인
공사 매도방식	·일시불 ·분할납부(15 ~ 30년), 연2% 이율	·매매당사자간 계약 및 대금지급 ·중개 역할로 수탁수수료 수취 (매도가격의 1% 이내)

- 농지매도수탁사업에서 농지가격은 위탁자와 협의로 매도가격을 결정하고, 매매당사자 간에 계약이 체결되었을 때 농지은행은 중개 역할로 수탁수수료를 수취함. 여기서 수탁수수료는 매도가격의 1% 이내로 함.

## 2.1.2. 사업실적 및 평가

### 가. 사업실적

- 농지매도수탁사업은 농지매매사업에 비해 인센티브가 없기 때문에 활성화되지 못하고 있음. 한국농촌공사의 내부자료에 따르면, 2006년부터 2007년 6월까지 공사와 매도농가 간에 체결한 매도수탁계약이 19건(55필지, 80,112㎡)이지만, 매매계약이 완료된 농지는 5건(9필지, 15,736㎡)에 불과함.

## 나. 사업 평가

- 농지의 매도자와 매입자 입장에서는 농지매도수탁사업이 영농규모화사업의 농지매매사업보다 불리한데, 이는 농지매도수탁사업에서 매도자는 수탁수수료를 납부해야 하고 매입자는 분할납부 프로그램을 활용할 수 없기 때문이다. 이에 따라 농업진흥지역내 논은 모두 농지매매사업을 선호하게 되고, 농지매도수탁사업은 활성화되지 못하고 있음.
- 사업을 활성화하기 위하여 영농규모화사업과 구별되는 인센티브 방안을 마련하고 사업의 성격과 내용을 재구성하여 특정한 사업대상을 갖는 사업으로 특화하는 과정이 필요함.

## 2.2. 농지임대수탁사업

### 2.2.1. 사업내용

- 농지임대수탁사업은 임대가능한 농지를 위탁받아 전업농 등에게 장기임대하는 사업으로 되어있는데, 여기서 임대가능한 농지는 전업(轉業) 또는 은퇴하는 농가의 농지와 ‘자경을 목적으로 취득한 자’(장래농업인)의 농지가 됨. 다만 계획관리지역 농지와 1,000m<sup>2</sup> 미만의 농지는 제외됨. 농지임대수탁사업은 사업대상을 논을 포함한 농지 전반으로 하고 “장래농업인”의 농지를 포함하고 있기 때문에 영농규모화사업의 농지임대차사업과 구별됨. 또한 농지임대수탁사업은 임차인에 대한 제한을 두지 않고 있음.
- 임대차기간은 5년으로 하고, 매년 지급하는 임차료는 농지은행이 임차인과

협의하여 결정함. 농지은행은 임차료의 8~12%를 수수료로 차감하여 임대인에게 지급함. 농지임대수탁사업은 임대인이 수수료를 납부해야 하기 때문에 농지임대사업보다 불리한 면이 있지만, 비농업인이 합법적으로 임대차할 수 있는 수단으로 활용됨으로써 사업이 활성화되고 있음.

- 농지임대수탁사업의 내용을 영농규모화사업의 농지임대차사업과 비교하면 <표 2-2>과 같은 차이점이 있음.

표 2-2. 농지임대차사업과 농지임대수탁사업 비교

구분	농지임대차사업	농지임대수탁사업
목적	·농가로부터 장기임대한 농지와 공사소유농지를 쌀전업농육성대상자에게 장기임대	·임대가능한 농지를 위탁받아 전업농 등에게 장기임대
대상농지	·경영이양직불대상자의 논 ·공사에 임대한 농지 ·전업(轉業)·은퇴농의 논	·전업(轉業)·은퇴농의 농지 ·자경을 목적으로 취득한 농지 (계획관리지역 농지와 1,000m <sup>2</sup> 미만 농지 제외)
농지소유주의 임대신청	·임대신청 접수	·임대수탁 신청
임차대상자 (지원한도)	·쌀전업농육성대상자(30ha) ·쌀생산 농업법인(40ha) ·영농복귀자(전업시 임대면적)	·농업인 ·농업법인
임대차방식	·임대차기간: 5~10년 ·농지소유주에게 총임대료 선지급 ·임차인은 공사에 분할납부	·임대차기간: 5년 ·임대료는 농지은행과 임차인 협의로 결정(매년 지급) ·공사에 수수료 지급(임대료의 8~12% 차감)

### 2.2.2. 사업실적 및 평가

## 가. 사업실적

- 2005년 10월에 사업을 시작한 농지임대수탁사업은 2006년 말까지 총 14,705 필지, 3,373ha의 농지를 임대 및 사용대함. 이 사업에 참가한 농가 수는 6,613호이고, 농가당 평균 임차면적은 0.51ha로 나타남.

표 2-3. 농지임대수탁사업 추진실적 (2006년)

단위: 호, 필지, ha

구분	농가수	필지수	면적	농가당 면적
임대현황	6,613	14,705	3,373	0.51

자료: 한국농촌공사

## 나. 사업 평가

- 농지임대수탁사업은 비농업인(장래 농업인)의 합법적 임대차 수단이란 특성으로 해서 활성화되고 있음. 이에 따라 이 사업은 농지은행의 중심사업으로 농지임대차의 유동화에 기여하고 있음.
- 하지만 사업을 보다 활성화하고 발전시키기 위해서는 수탁대상농지에 대한 엄격한 규정을 완화 등의 개선이 필요하고, 무엇보다 사업참여에 대한 인센티브, 특히 농지를 임대위탁하는 임대인에 대한 인센티브 도입이 필요함.

## 2.3. 경영회생지원 농지매입사업

### 2.3.1. 사업내용

## 가. 목적

- 부채나 재해로 경영위기에 처해있는 농가에게 담보로 잡혀있는 농지를 매입해주어 이 자금을 가지고 농가 스스로 부채규모를 축소하도록 함.
  - 농지가 담보로 설정되어 있는 경우 경매를 통하지 않고는 매각이 어렵고, 경매의 경우에도 저가 낙찰로 농가의 손실이 크게 발생함. 실제로 농지 경매 낙찰율(낙찰가/평가가)이 2004년에 67%에 불과한 실정임.
  - 따라서 농지은행이 시가로 매입하여주면 그만큼 농가는 더 많은 부채를 상환하게 되는 효과를 얻음.
- 농지라는 농가자산은 특수성을 가지고 있으므로 농가가 담보자산을 처분하여 부채를 축소하고, 그 생산수단인 농지를 계속 활용케 하여 농가의 소득기반을 유지해 줌.
  - 이 경우 농가는 이전에는 이자를 지불하였으나 매각 후에는 이자보다 싼 임차료(매각대금의 1% 수준)를 내는 방식임.
- 농지은행의 경영회생지원 농지매입사업은 다른 매입비축사업과 달리 해당 농가가 경영상황이 호전되면 농지를 다시 매입하도록 하는 환매권리를 부여하는 것이 특징임.

## 나. 지원대상자 자격 및 선정방법

- 이 사업의 지원대상자는 농업재해 및 부채로 경영위기에 처한 농업인 및 농업법인인데, 재해는 피해율이 50% 이상인 농가로 하고 부채농가는 부채금액이 5천만 원 이상인자를 우선으로 지원함.
  - 지원대상자 선정은 경영위기, 경영회생가능성, 전문성, 영농기반, 주변평

가 등을 고려하여 「농지은행심의위원회」 심의를 거쳐 선정함.

#### 다. 매입가격 및 임대방법

- 매입가격은 감정평가법인이 평가한 감정평가가격이 기준이 되고, 대금지급은 계약금 없이 소유권 이전등기와 함께 대위변제금액은 채권자가 지정한 통장계좌로 입금하고 잔액은 매도자가 제출한 계좌로 입금함.
- 임대기간은 5년이고, 평가를 통해 1회 3년 범위 내에서 연장 가능함. 임대료는 매입가격의 1% 이내로 설정함.

#### 라. 매입농지 환매방법

- 환매권자는 매도당시 소유자 또는 그 포괄승계인이 되고, 환매가격은 환매당시 감정평가 가격이 됨(단, 농업용시설은 당초 매입가격). 환매대금의 납부는 일시납 또는 대금의 40% 이상 선납 후 잔액은 3년 동안 분할납부함.

#### 마. 사업의 과제

- 경영회생지원 농지매입사업은 농지은행이 농지를 구입하려 할 경우 가격수준 결정으로 인해 농가와 갈등관계에 놓일 수 있음. 시장가격이 낮은 경우라도 농가는 가능한 높은 가격을 원하고, 농지은행이 이를 수용하게 되면 적자를 보기 때문에 기금유지가 어려워질 것임.
  - 이 문제는 농지은행이 제시하는 표준가격과 일정기간 이내에 매각농지를 다시 구입할 수 있는 권리(콜옵션)를 제공하는 방식으로 해결할 수 있는데, 이 방식은 농지를 매각했던 농가가 원한다면 매각가격에 그 농지를 재구입할 수 있되 일정 금융비용을 부담시키는 방안임.

- 농지은행이 농지를 구입했다가 판매한 농가에게 구입가격으로 다시 판매할 수 있기 위해서는 관리비용을 회수할 수 있어야 할 것이며, 농가도 이러한 거래를 통해 이익을 얻을 수 있어야 함.
  - 농가의 옵션 행사비용을 충분히 낮게 해주면 언제나 농가는 재매입할 수 있음. 필요한 경우 농가 상환금의 일부를 매입금액으로 적립하는 방안을 마련토록 함.
  - 즉 [농지 실거래가격 > 표준매입가격 + 옵션 행사비용]의 조건이 충족 되어야 함.

### 2.3.2. 사업실적 및 평가

- 2006년 5월에 처음 사업신청을 받은 결과 1회에 사업예산규모 422억 원을 상회하여 이후 신청을 받지 않고 2006년 사업을 종료함. 2006년 신청결과를 보면 378명이 신청하였는데 이들 농가의 총 부채규모는 943억 원으로 호당 평균 2.5억 원에 이르고 있음. 2007년에는 671명이 신청하여 이들의 총 부채 규모가 1,369억 원에 이르고 있음<표 2-4>.
- 지원현황을 보면 2006년에 183 농가만이 지원되어 신청농가의 48.4%만 지원되었고, 지원금액도 422억 원으로 신청금액인 942억 원의 44.8%에 불과 함.
  - 2007년에는 224농가에 지원되고, 당초 예산도 566억 원으로 신청금액의 33.0%에 불과하여, 추가예산 387억 원이 배정되었음.
  - 지원 인원면에서 보면 2006년에 183명이고, 2007년에는 224명에게 지원 되었음.
  - 평균부채규모는 2006년대가 2.4억원이고, 2007년대가 1.9억원으로 고액 부채농가들을 중심으로 지원되고 있음.

- 여기에서 주목할 만한 사실은 2006년 지원농가의 부채규모가 436억 원이었는데 농지매각대금이 422억 원으로 96%를 상회하고 있어 모든 부채문제가 해소되고, 농가부채를 모두 해소하게 된 것임.
  - 이는 정부의 저리자금 대체, 상환기간 연장 등으로도 농가부채가 축소되지 않은 것이 이 제도를 통하여 농가부채 전체를 해소할 수 있는 효과를 얻게 된 것임.

표 2-4. 경영회생지원 농지매입사업 추진실적

단위 : 명, 억원

구 분		인원	부채규모(평균)		지원금액(평균)	
신청	2006	378	943	2.5	942	2.5
	2007	671	1,369	2.0	1,714	2.6
지원	2006	183	436	2.4	422	2.3
	2007	224	424	1.9	566(당초예산)	2.5

자료: 한국농촌공사

표 2-5. 사업지원 전·후 경영규모 변동 현황

단위: ha

구 분	지 원 전			사 업 지 원 후				
	계	소유	임차	계	소유	임 차		
						소계	공사	개인
평균(183농가)	3.8	2.7	1.1	3.8	1.0	2.8	1.7	1.1
쌀농가(102)	4.1	2.8	1.3	4.1	1.3	2.8	1.5	1.3
과수농가(31)	2.8	2.4	0.4	2.8	0.6	2.2	1.8	0.4
밭작물농가(50)	3.4	2.6	0.8	3.4	0.5	2.9	2.1	0.8

자료: 한국농촌공사

- 2006년에 지원한 농가를 보면 평균 매도농지 규모는 1.7ha이고, 평균 매도 금액이 2억 3천만 원에 이릅니다(표 2-5). 지원 전에는 2.7ha를 소유하고 1.1ha를 임차하여 경영하고 있었던 것을 지원 후에는 소유규모를 1.0ha로 축소하

였지만 경영규모는 그대로 유지하고 있음을 알 수 있음.

### 3. 영농규모화사업

- 영농규모화사업은 현재 실시 중인 협의의 농지은행사업과 구분되지만, 농지 유동화 차원에서 농지를 관리한다는 점에서 유사성이 있고, 제도적 측면에서 두 사업의 관계 설정을 새롭게 할 필요가 있기 때문에 여기서 영농규모화사업의 내용과 추진실적을 분석·평가함.

#### 3.1. 사업 개요

- 영농규모화사업은 경쟁력있는 쌀산업 기반을 구축하기 위하여 전문화되고 규모화된 쌀농업경영체를 육성하는 것을 목표로 함. 이 사업은 구체적 사업으로 농지매매, 농지임대차, 농지교환·분합 사업을 추진함으로써 쌀농업의 경쟁력을 제고시키고자 함.
- 영농규모화사업은 1989년 4월에 발표된 「농어촌발전종합대책」에서 필요성이 제기되어 1990년부터 시작되었는데,<sup>1</sup> 초기에는 쌀전업농 뿐 아니라 일

---

1 영농규모화사업에 앞서서 1988~1993년 기간에 농업인을 대상으로 농지구입을 지원하는 “농지구입자금지원사업”이 실시되었음. 그런데 이 사업은 사업목표를 농지를 직접 유동시키지 않고 농업인에게 바로 농지구입자금을 지원하는 것으로 했기 때문에 1990년부터 시행되는 영농규모화사업과 성격을 달리 하는 면이 있음. 하지만 광의의 영농규모화사업에는 이 사업도 포함됨.

반 농업인까지 사업대상에 포함되었으나 1995년부터 쌀전업농을 위한 사업으로 변경되어 현재에 이르고 있음.

- 사업내역상으로 초기에는 농지매매사업 위주로 사업이 추진되었으나, 1997년 경영이양직불사업이 시행됨에 따라 농지임대차사업 위주로 추진방식이 변경됨.

## 3.2. 사업의 종류와 내용

### 3.2.1. 농지매매사업

- 농지매매사업은 비농업인의 농지와 전업(轉業)하거나 은퇴하고자 하는 농가 및 농업법인의 농업진흥지역내 논을 한국농촌공사가 매입하여 쌀전업농 육성대상자로 선정된 자 등에게 동일한 가격으로 매도하는 사업임.
- 지원대상은 쌀전업농 육성대상자, 벼를 주작목으로 설립된 농업법인, 간척·개간농지를 경작하는 농업인과 영농복귀자, 처분명령 및 매수청구 농지의 매입신청자, (쌀 이외) 기타 전업농육성대상자(제주도에 한함) 등이 됨. 지원조건은 최대 20ha의 농지를 평당 27,000원까지 연리 2%로 지원하며, 상환기간을 연령별로 15년부터 30년까지 차등화하여 분할상환하게 하고 있음.

### 3.2.2. 농지임대차사업

- 농지매매사업은 전업(轉業)하거나 은퇴하고자 영농규모를 축소하는 농가 및 농업법인의 농지를 한국농촌공사가 장기 임차하여 쌀전업농 육성대상자

등에게 장기 임대하는 사업임.

- 지원대상은 농지매매사업의 지원대상자와 동일함. 지원조건은 최대 30ha까지 5~10년간 장기임대차하고, 임대인은 임대료를 일시불로 지급받고 임차인은 이 임대료를 계약기간 동안 무이자로 균등분할 상환함.

### 3.2.3. 농지교환·분합사업

- 농지교환분합사업은 두 가지 형태로 나눌 수 있는데, 하나는 농업인 상호간에 농지를 교환·분합하는 경우로서 교환되는 농지면적의 차이로 인한 차액에 대하여 자금을 지원하는 것임. 다른 하나는 농업생산기반정비사업의 일환으로 시행되는 경지정리사업에서 사업시행 후 환지과정에서 집단환지를 받게 될 경우, 면적증가에 따른 환지청산금을 지원하는 것임.
- 지원대상은 농지교환 및 분합사업을 희망하는 농업인과 농업법인, 그리고 경지정리 집단환지청산금 지원대상자가 됨. 지원조건은 지원액에 해당하는 교환분합의 차액이나 환지청산징수액을 연리 2%에 10년간 균등분할 상환하는 것임.

## 3.3. 사업실적 및 평가

### 3.3.1. 사업실적

- 농지구입자금지원사업을 포함하여 1988년부터 2006년까지의 영농규모화사

업 실적을 보면, 총 5조 8,734억 원을 지원하여 166,966ha의 농지를 규모화하고 집단화함<표 2-6>.

표 2-6. 영농규모화사업 추진실적 (1988 ~ 2006)

단위: 억원, 호, ha, %

사업별	예산액(A)	추진실적			실적율 (B/A)
		농가	면적	금액(B)	
농지구입자금지원	6,900	78,082	31,317	6,554	95
농지매매	37,264	104,938	63,475	37,264	100
농지임대차	14,264	67,989	70,484	14,264	100
농지교환분합	722	12,982	1,690	652	90
합 계	58,734	263,991	166,966	58,734	99

자료: 한국농촌공사.

- 영농규모화사업의 성과로는 무엇보다 쌀전업농을 육성하여 쌀산업의 구조 개선에 기여한 것을 들 수 있음. 1995년부터 2006년까지 총 80,393명의 쌀전업농 육성대상자가 선정되었는데, 이 중 63%에 해당하는 50,676명의 쌀전업농이 영농규모화사업의 지원을 받음.
  - 이들이 받은 지원실적은 107,977ha 면적에 총 3조 9,330억 원이 되는데, 이 결과 지원받은 농가의 호당 경영규모가 2.36ha 증가하게 됨. 또한 쌀전업농 중 영농규모가 3ha 이상 되는 농가는 39,369농가로 전체 쌀전업농의 49%에 이르게 됨.
- 영농규모화사업으로 인한 쌀산업의 구조변화는 3ha 이상 농가의 비중 변화를 통해 파악할 수 있음. 3ha 이상 미작농가 수는 1990년 18,000호에서 2006년에 51,000호로 늘어났는데, 이 중 쌀전업농이 39,369호로 전체의 77%를 차지하게 됨(한국농촌공사 2007, 7).

### 3.3.2. 사업의 평가 및 향후 진로

- 영농규모화사업이 쌀산업의 구조개선에 기여한 것은 분명하지만, 쌀 이외 다른 농업분야의 구조개선에는 큰 성과를 내지 못한 한계를 가짐. 1995년 쌀 전업농 육성으로 사업을 집중하기 이전에는 일반 농업인에게도 사업자금이 지원되었으나, 이것이 중단됨에 따라 쌀 이외 분야의 영농규모화는 거의 전적으로 시장원리에 따라 이루어지게 되었다 할 수 있음.
- 따라서 영농규모화사업의 향후 진로는 사업을 지금과 같이 쌀산업에 한정하여 집중지원하느냐 아니면 쌀을 포함한 경종농업 전반으로 확대하여 시행하느냐 하는 문제와 관련이 있다 할 수 있음.

## 제 3 장

### 농지은행사업 설문조사 결과

#### 1. 설문조사 개요

- 농지은행사업에 대한 설문조사는 사업참여자의 의견을 조사한 것으로 현재 시행되고 있는 사업 중 사업실적이 빈약한 농지매도수탁사업을 제외한 농지 임대수탁사업과 경영회생지원 농지매입사업에 대해 실시함.
  - 임대수탁사업의 설문은 임대인과 임차인을 구분하여 설문을 구성함.
- 조사방법에 있어서 농지임대수탁사업의 임차인 설문과 경영회생지원 농지 매입사업의 설문에는 한국농촌공사 시·군 지사의 도움으로 사업참가자에 대해 면접조사를 실시하였고, 농지임대수탁사업의 임대인 설문은 우편조사 방식으로 조사하였음.
  - 농지임대수탁사업의 임차인 표본은 지역을 안배하여 총 272명의 면접인을 선정하였고,<sup>2</sup> 경영회생지원 농지매입사업도 같은 방식으로 307명의

<sup>2</sup> 임차인 표본은 경기·강원 57, 충남·충북 68, 경남·경북 77, 전남·전북 70으로 배정함.

사업참가자를 표본으로 선정함.

- 농지임대수탁사업의 임대인 설문은 650부의 설문지를 발송하여 86부의 설문응답을 받음(응답률 13.2%).

## 2. 분석결과

### 2.1. 농지임대수탁사업

#### 2.1.1. 설문응답자의 일반적 현황

- 임차인의 경우, 연령은 50대가 40.1%로 가장 많고, 그 다음이 40대(37.9%)로 나타남. 평균 영농경력은 25년이고, 경영형태는 벼농사가 77.4%로 대다수를 차지하고 있음.

표 3-1. 임차인의 영농규모 구성비율

단위: %

구분	소유농지면적	임차농지면적	임대수탁사업면적
0.5ha 미만	18.5	1.5	9.6
0.5 ~ 1ha	12.5	24.8	57.0
1 ~ 1.5ha	12.2	10.3	11.8
1.5 ~ 2ha	11.1	8.4	7.7
2 ~ 3ha	17.3	14.2	7.7
3 ~ 4ha	11.1	13.7	3.3
4ha 이상	17.3	27.1	2.9
합 계	100.0	100.0	100.0

- 임차인의 영농규모의 구성은 <표 3-1>과 같은데, 소유면적상 영농규모는 2ha 이상이 45.7%이고 평균 소유면적이 2.7ha로 나타남. 임차농지 크기는 4ha 이상 임차계층과 0.5~1ha 임차계층이 비교적 많은 편이고, 평균 임차면적이 3.6ha로 나타남. 임차농지 중 농지임대수탁사업으로 임차한 면적은 0.5~1ha 구간이 가장 많고, 평균면적이 1.2ha로 나타남.
  - 농지임대수탁사업으로 임차한 농지의 평균 임차료는 평당 563원(ha당 169만 원)으로 조사됨.<sup>3</sup>
- 임대인의 경우, 평균 연령은 56세이고, 소유농지 평균면적이 1.1ha, 임대농지 평균면적이 0.88ha이며 임대수탁사업에 임대한 면적이 0.82ha로 조사됨.
  - 임대인의 농지매입은 농지임대수탁사업이 실시된 2005~07년 기간에 가장 많이 이루어짐<표 3-2>.
  - 임대인이 받는 평균 임대료는 평당 523원으로 수탁수수료를 고려할 때 임차인이 지불하는 임차료와 비슷한 수준임.

표 3-2. 농지임대수탁사업 임대인의 농지매입시기

				단위: %
농지매입시기	2000년 이전	2000~2004	2005~2007	합계
비율	17.2	39.1	43.7	100.0

## 2.1.2. 조사결과

- 농지임대수탁사업의 인지도에 있어서 임차인은 사업신청시 사업내용에 대해 비교적 잘 알고 있었으나 임대인은 잘 모르고 있었음. 임차인은 51.8%가

<sup>3</sup> 공식적인 통계자료상으로 2006년도 평균 평당 임차료는 653원임.

잘 알고 있었고 보통 이상으로 아는 것이 79.4%가 되었지만, 임대인은 74.4%가 잘 모르고 있었음.

표 3-3. 농지임대수탁사업의 인지도

단위: %

구 분	임차인	임대인
매우 잘 알고 있음	23.5	3.5
잘 알고 있음	28.3	7.0
보통	27.6	15.1
조금 알고 있음	15.8	43.0
전혀 모름	4.8	31.4
합 계	100.0	100.0

- 농지임대수탁사업의 만족도에 있어서 임차인은 대부분 사업에 대해 만족하고 있었으나 임대인은 만족도가 낮은 상태에 있었음. 임차인의 83.8%가 사업에 대해 만족하고 있는 반면에, 임대인은 23.3%가 만족하고 36.0%가 그저 그렇다는 반응을 보여줌.

표 3-4. 농지임대수탁사업의 만족도

단위: %

구 분	임차인	임대인
매우 만족	44.1	0
만족	39.7	23.3
보통	10.7	36.0
불만족	3.3	20.9
매우 불만족	2.2	19.8
합 계	100.0	100.0

- 농지임대수탁사업의 장점으로 임차인은 안정적인 영농(33.5%)과 영농규모 확대(32.5%)를 들고 있고, 임대인은 농지의 관리 및 보전(40.7%)과 합법적인 임대차 계약관계(32.5%)를 들고 있음.

- 농지임대수탁사업이 농업과 농가의 발전에 기여하고 있는가에 대해 임차인의 대부분(83.8%) 도움이 된다고 보는 반면에, 임대인은 37.3%만 도움이 된다고 봄.

표 3-5. 농지임대수탁사업의 농업발전 기여도

단위: %

구 분	임차인	임대인
매우 도움이 됨	54.6	21.7
도움이 됨	29.2	15.6
보통	11.4	19.3
도움이 안 됨	3.3	25.3
전혀 도움이 안 됨	1.5	18.1
합 계	100.0	100.0

- 농지임대수탁사업의 확대 실시에 대해서 임차인의 92.7%가 찬성하고 있고, 임대인은 51.2%가 찬성함. 임대인의 경우, 현행 농지임대수탁사업에 대한 만족도는 낮지만, 그럼에도 불구하고 필요한 사업임을 인정하고 있는 것이라 판단됨.

표 3-6. 농지임대수탁사업의 확대에 대한 의견

단위: %

구 분	임차인	임대인
적극 찬성	78.3	38.4
조금 찬성	14.4	12.8
상관없음	5.9	27.9
조금 반대	0.7	5.8
적극 반대	0.7	15.1
합 계	100.0	100.0

- 임차인에 대한 설문에서, 농지임대수탁사업의 수탁대상 제외 농지 중 계획

관리지역의 농지를 수탁대상농지로 변경하는 것에 대해서 임차인의 71.7%가 찬성함. 도시지역 농지를 수탁대상농지로 변경하는 것에 대해서도 임차인의 73.5%가 찬성함.

- 임대인에 대한 설문에서, 농지임대수탁사업 참여자에 대한 양도소득세 감면방안에 대해서 임대인의 87.1%가 찬성하고, 특히 적극 찬성하는 자의 비율이 59.3%가 되는 것으로 조사됨.
  - 수탁수수료에 대해서는 임대인의 57%가 높다고 응답함. 그러나 수수료를 지불하는 임대인의 입장에서 높지 않다고 응답한 비율이 43%가 되기 때문에 현재의 수탁수수료 크기는 별 문제가 되지 않는 것으로 판단됨.

표 3-7. 농지임대수탁사업의 수탁수수료에 대한 임대인 의견

						단위: %
구분	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음	합계
비율	26.6	30.4	19.0	11.4	12.6	100.0

- 농지임대수탁사업의 설문결과를 종합하면, 전반적으로 임차인들은 사업에 대한 만족도가 큰 반면에, 임대인들은 만족도가 낮고 사업에 대한 기대도 낮은 것으로 나타남. 대부분 부채지주로 구성된 임대인들이 만족도가 낮은 것은 사업참여가 자발적으로 이루어졌다가보다 처분 의무대상에서 벗어나기 위해 하는 수 없이 참여하는 경우가 많고, 사업참여의 인센티브가 약하기 때문인 것으로 판단됨.
  - 하지만 임대인들이 양도소득세 감면에 대해서는 큰 관심을 보여주고 있기 때문에, 이러한 인센티브가 도입되면 임대인의 사업만족도가 높아질 것으로 예상됨.

## 2.2. 경영회생지원 농지매입사업

### 2.2.1. 설문응답자의 일반적 현황

- 경영회생지원 농지매입사업 응답자들의 평균연령은 53세로 나타남. 전체 조사대상 307명 중 50대가 43.3%, 40대가 32.6%로 조사됨.
- 조사대상자의 71.4%가 1ha 이상의 경영규모를 가지는 대규모 자산형 농가이고, 농가당 평균 경지면적은 3.4ha로 조사됨. 이는 대부채-대자산형 재무구조의 농가를 소부채-소자산형 구조로 전환하고자 하는 정책목표와 일치한다고 할 수 있음.

### 2.2.2. 조사결과

#### 가. 사업의 인지도 및 만족도

- 경영회생지원 농지매입사업에 대한 인지도는 73.3%로 높게 나타남.
  - 사업에 대한 정보는 주로 한국농촌공사 직원을 통해 얻었고(44.8%), 이외에도 신문(20.6%)이나 사업홍보물(20.3%) 등의 책자를 통해 관련 정보를 얻은 것으로 조사됨.
- 대상자가 경영회생지원 농지매입사업에 느끼는 만족도는 아직까지 낮은 수준인 것으로 조사됨. 감정평가사에 의한 시가매입에 대해서 응답자의 55.6%

가 부정적으로 대답함. 그 중에서 9.8%는 매입가격이 매우 낮다고 대답하였고, 45.8%는 약간 낮다고 응답함<표 3-8>.

- 농지매입사업 지원규모가 작은 농가일수록 매도농지의 감정평가액에 대해서 부정적 견해가 높게 나타남. 지원규모 1억~2억원 농가의 65.2%가 부정적으로 응답하고, 지원규모 3억~4억원 농가의 39.5%가 부정적으로 응답함.
- 반면 농지매입사업 지원규모가 큰 농가일수록 경영회생지원 제도를 통한 농가경영 개선 효과가 크다고 응답함.

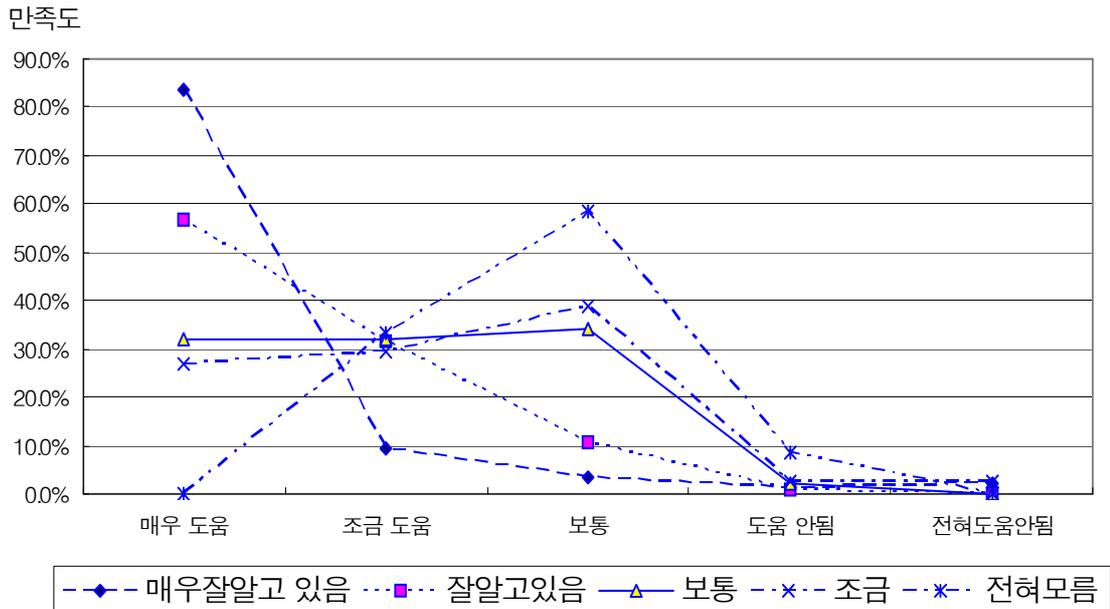
표 3-8. 시가매입가격에 대한 견해

단위: %

지원규모	표본수	너무 낮다	약간 낮다	적절하다	약간 높다
1억원 미만	36 (100)	16.7	41.7	38.9	2.8
1억~2억원	112 (100)	9.8	55.4	33.0	1.8
2억~3억원	69 (100)	5.8	43.5	49.3	1.4
3억~4억원	38 (100)	5.3	34.2	60.5	0.0
4억~5억원	20 (100)	15.0	30.0	50.0	5.0
5억원 이상	22 (100)	13.6	45.5	40.9	0.0
평균	297 (100)	9.8	45.8	42.8	1.7

- 농지은행 사업내용에 대해서 인지도가 높을수록 만족도가 높게 나타남<그림 3-1>. 이는 농지은행의 농지수탁사업과 경영회생지원 농지매입사업 모두에 적용되는 내용임.
  - 예를 들어 농지임대수탁사업에 대해서 매우 잘 알고 있다고 응답한 조사자의 83.7%가 사업에 대해서 매우 만족한 것으로 나타나고, 잘 알고 있다고 응답한 조사자의 56.7%가 매우 만족하는 것으로 조사됨.
  - 따라서 농지은행 사업의 만족도를 높이기 위해서는 먼저 관련 사업 내용에 대해 지원자의 인지도를 높이는 것이 중요함.

그림 3-1. 농지은행사업의 인지도와 만족도간의 관계



- 경영회생지원 농지매입사업을 통해 참여자가 가장 개선되었다고 느끼는 부분은 농가부채 및 이자부담 감소임(63.1%). 다음으로 안정적 영농과 농지환매 가능이라 대답한 응답자가 각각 18.6%와 16.0%로 나타남.
  - 농지매입 사업에 대한 만족도가 높은 농가일수록 안정적 영농 가능이라 답변한 비율이 높게 나타남<표 3-9>.
- 대부분의 응답자가 경영회생지원 농지매입사업이 확대되어야 한다고 생각한다. 응답자의 90.2%가 매우 확대되어야 한다고 하고, 9.2%가 조금 확대되어야 한다고 응답함.
  - 사업에 대한 만족도가 높을수록 농지매입사업을 확대해야 한다는 비율이 높게 나타남<표 3-10>.

표 3-9. 경영회생지원 농지매입사업으로 인해 개선된 분야

단위: %

농지매입사업 만족도	표본수	부채 및 이자 부담감소	낮은 임차료부담	농지환매 가능	안정적 영농가능
매우만족	192 (100)	62.0	0.0	16.1	21.9
만족	93 (100)	62.4	6.5	17.2	14.0
보통	17 (100)	76.5	5.9	5.9	11.8
불만족	3 (100)	66.7	0.0	33.3	0.0
매우불만족	1 (100)	100.0	0.0	0.0	0.0
평균	306 (100)	63.1	2.3	16.0	18.6

표 3-10. 경영회생지원 농지매입사업 확대에 대한 만족도별 분포

단위: %

농지매입사업 만족도	표본수	매우그렇다	조금그렇다	보통	약간 부정적
매우만족	192(100)	96.4	2.6	0.5	0.5
만족	93(100)	81.7	18.3	0.0	0.0
보통	17(100)	76.5	23.5	0.0	0.0
불만족	3(100)	66.7	33.3	0.0	0.0
매우불만족	1(100)	0.0	100.0	0.0	0.0
평균	306(100)	90.2	9.2	0.3	0.3

#### 나. 사업의 진로 및 개선에 대한 의견

- 경영회생지원 농지매입사업의 방향에 대해서 응답자의 55.2%가 회생이 가능한 농가 위주로 사업이 이루어져야 한다고 응답함.
  - 회생이 어려운 경영위기 농가 위주로 사업 지원이 이루어져야 한다는 의견은 25.8%임<표 3-11>.
- 현행 제도는 농지만을 농지매입사업의 지원대상으로 한정하고 있으나, 과반수 이상 응답자(66%)가 농지매입사업의 지원대상으로 농업시설물까지 포함하는 것이 바람직하다고 응답함<표 3-12>.

- 소수의견으로 21.8%의 응답자는 농업시설물 평가의 어려움으로 농지은행과 지원자간의 갈등을 야기할 수 있기 때문에 농지매입 사업의 지원대상으로 농업시설물까지의 확대가 바람직하지 않다고 응답함.

표 3-11. 경영회생지원 농지매입사업 지원대상

단위: %

농지매입사업 만족도	표본수	회생이 어려운농가	회생 가능농가	환매가능한 우수농가	차별없이 지원
매우만족	192 (100)	27.6	56.3	5.7	10.4
만족	93 (100)	21.5	52.7	9.7	16.1
보통	17 (100)	23.5	58.8	0.0	17.6
불만족	3 (100)	33.3	66.7	0.0	0.0
매우불만족	1 (100)	100.0	0.0	0.0	0.0
평균	306 (100)	25.8	55.2	6.5	12.4

표 3-12. 경영회생지원 농지매입사업 대상으로 농업시설물 포함 여부

단위: %

구분	표본수	현행 농지만	농지부속물 포함	모름
1억원 미만	36 (100)	30.6	58.3	11.1
1억~2억원원	112 (100)	19.6	70.5	9.8
2억~3억원	69 (100)	24.6	60.9	14.5
3억~4억원	38 (100)	13.2	76.3	10.5
4억~5억원	20 (100)	30.0	60.0	10.0
5억원 이상	2 (100)	18.2	59.1	22.7
평균	297 (100)	21.9	66.0	12.1

- 73.4%의 응답자가 농업시설물을 농지매입사업의 지원대상에 포함시킬 경우 농가에 의한 시설물 관리가 잘 이루어질 것으로 대답함. 이유로는 다시

매입하여야 할 시설물이기 때문이라고 한 답변이 33.1%, 농가가 생산적으로 이용하기 때문이라고 한 답변이 40.3%를 차지함.

- 농업시설물의 매입방식에 있어서는 응답자의 54.4%가 농지매입처럼 감정평가사의 감정결과에 따라 매입금액이 산정되어야 한다고 응답하고, 32.2%는 시설을 설치할 때 투자비용 등을 고려하여 매입가격을 산정해야한다고 답변함.
- 매도농지가격의 1%를 납부하는 현행 임대료 수준에 대해서 50.5%의 응답자가 적절하다고 답변함. 임대료가 높다고 응답한 대상자 비율은 32%, 현행 제도가 농가에게 유리하다고 응답한 대상자의 비율은 17.6%로 조사됨.
  - 사업의 효과가 낮다고 응답한 농가일수록 경영회생지원 농지매입사업의 임대료에 대해서 높다고 생각하는 비율이 높음. 농가 경영상태가 크게 개선되었다고 응답한 농가에서 임대료가 높다고 응답한 비율은 29.85%이고, 농가 경영상태가 조금 개선되었다고 응답한 농가에서는 41.35%, 전혀 개선되지 않았다고 응답한 농가에서는 100% 임대료가 높다고 응답함<표 3-13>.

표 3-13. 경영회생지원 농지매입사업 임대료에 대한 인식

단위: %

농가경영 도움 정도	표본수	매우 높음	약간 높음	적절	농가에 약간 유리	농가에 매우 유리
큰 도움	259 (100)	6.6	23.2	52.1	3.5	14.7
약간 도움	46 (100)	8.7	32.6	43.5	6.5	8.7
차이 없음	2 (100)	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0
평균	307 (100)	7.2	24.8	50.5	3.9	13.7

#### 다. 환매 의향 및 제도

- 경영희생지원 농지매입사업에 참여자의 63.2%가 농지은행에 매도한 농지를 다시 환매할 계획을 가지는 것으로 나타남. 그리고 13.4%는 일부만 환매할 예정임.
  - 농지매입사업을 통해 경영상태가 개선된 농가일수록 농지를 100% 환매할 계획을 가지고 있음. 반면 지원사업 규모가 큰 농가일수록 100% 환매보다는 일부만 환매할 계획을 가지고 있는 것으로 나타남.
- 매도농지의 환매를 위한 자본조달 방법에서 100% 자기자본(저축)으로 조달할 것이라고 대답한 농가가 53.7%인 것으로 나타남. 그리고 나머지 43.6%의 농가는 은행 대출을 통해 일부 환매 계획을 가지고 있는 것으로 조사됨.
  - 사업의 효과가 낮다고 응답한 농가는 100% 저축보다는 저축과 대출을 병행하여 매도농지의 환매자금을 마련할 계획인 것으로 나타남<표 3-14>.

표 3-14. 경영희생지원 농지매입사업 참여자의 환매 계획

단위: %

농가경영 도움 정도	표본수	다시 매입	일부분 매입	그때 상황에 따라	다시 매입할 수 없음
큰 도움	259 (100)	67.6	11.2	20.5	0.8
약간 도움	46 (100)	39.1	26.1	32.6	2.2
차이 없음	2 (100)	50.0	0.0	50.0	0.0
평균	307 (100)	63.2	13.4	22.5	1.0

- 응답자는 현행 경영희생지원 농지매입사업의 환매기간(초기 5년 임대기간과 1회에 한해 3년 범위 내에서 연장가능)이 짧다고 생각하고 있음. 매우 짧다고 응답한 대상자의 비율이 19.2%, 약간 짧다고 응답한 비율이 43.1%로 나타남. 그리고 매입농지의 임대기간이 적절하다고 응답한 비율은 37.4%임 <표 3-15>.

표 3-15 경영회생지원 농지매입사업 환매기간에 대한 인식

단위: %

지원규모	표본수	너무 짧다	약간 짧다	적절	약간 길다	길다
1억원 미만	36 (100)	19.4	41.7	38.9	0.0	0.0
1억 ~ 2억원	112(100)	16.1	47.3	35.7	0.0	0.9
2억 ~ 3억원	69 (100)	23.2	39.1	37.7	0.0	0.0
3억 ~ 4억원	38 (100)	15.8	36.8	47.4	0.0	0.0
4억 ~ 5억원	20 (100)	35.0	45.0	20.0	0.0	0.0
5억원 이상	22 (100)	13.6	45.5	40.9	0.0	0.0
평균	297 (100)	19.2	43.1	37.4	0.0	0.3

- 현행 시가매입-시가환매 방식에 대해 개선되어야 한다는 의견과 적절하다는 의견이 비슷하게 나타남. 현 제도(시가매입-시가환매)를 개선하여야 한다고 한 응답자의 비율은 38.4%로 나타나고, 현 제도가 적절하다고 한 응답자의 비율 또한 35.7%로 큰 차이가 없는 것으로 나타남. 그리고 향후 농지가격 변동을 보아야 판단할 수 있다고 대답을 유보한 응답자의 비율도 25.6%로 높게 나타남.
  - 지원사업 규모가 큰 농가일수록 시가매입-시가환매 방식이 적절하다고 응답한 비율이 높게 나타남(지원규모 5억 원 이상 농가 제외). 또한 지원 사업을 통해 농가의 경영상태가 크게 개선된 농가일수록 현 방식에 대한 지지도가 높음.
  - 시가환매시 농지가격이 상승하게 되어 농가의 부담이 증가할 경우에도 80.5%의 응답자는 큰 문제가 없다고 생각하고 있음.
  - 80% 이상의 응답자는 매도 농지의 환매에 있어서 분할 매입이 필요한 조치라고 대답함.

표 3-16. 시가매입-시가환매에 대한 인식

단위: %

지원규모	표본수	반드시 개선	적절한 방식	농지가격 변동을 보고 할 수 있음	잘 모름
1억원 미만	36(100)	50.0	27.8	22.2	0.0
1억 ~ 2억원	112(100)	35.7	37.5	25.9	0.9
2억 ~ 3억원	69(100)	39.1	39.1	21.7	0.0
3억 ~ 4억원	38(100)	31.6	28.9	39.5	0.0
4억 ~ 5억원	20(100)	30.0	50.0	20.0	0.0
5억원 이상	22(100)	50.0	27.3	22.7	0.0
평균	297(100)	38.4	35.7	25.6	0.3

## 제 4 장

---

### 외국의 농지은행제도

#### 1. 독일

##### 1.1. 독일 농지제도 개요

###### 1.1.1. 기본원리

- 독일의 농지제도는 농지유동화, 특히 영농규모화를 기본원리의 하나로 관철시키고 있음. 농지제도의 기본원리는 농지의 거래, 임대차, 상속 등의 과정에서 농지의 유동을 원활하게 하고, 유동화로 인한 농지의 세분화를 방지하며 비농업인보다는 농업인, 부업농보다는 주업농에게 농지매입 및 임차의 우선권을 부여함으로써 영농규모화에 기여하는 데 있음.

## 1.1.2. 농지거래제도

### 가. 거래허가제

- 농지거래에서는 □□토지거래법□□(Grundstückverkehrsgesetz)을 통해 농지유통화와 농업구조개선을 촉진하고 있는데, 이 법은 농지 및 임야의 거래와 취득을 허가제로 하고 있음.
  - 농지거래의 허가제는 1960년대 후반 수많은 판례의 대상이 되었는데, 이는 헌법이 보장하는 사유재산 처분권을 제한하는 것에 해당하기 때문임. 하지만 독일헌법재판소는 토지공(公) 개념을 적용하여 농지거래에 대한 허가가 헌법에 위반되지 않는다고 최종결론을 내렸음.
- 토지거래에서 허가가 나지 않는 것은 양도가 ① 토지에 대한 불건전한 배분을 의미할 때, ② 양도로 인해 토지가 비경제적으로 축소·분할될 때, ③ 계약가격이 실제의 토지가격과 커다란 불일치를 가져올 때 등 세 가지 경우임.
- 첫째, 토지에 대한 불건전한 배분이란 양도되는 토지에 대한 계약조건과 같은 조건에 토지를 구입하려는 농업인이 있는데도 이 토지가 비농업인에게 양도되는 경우와 같은 것을 말함. 즉 일종의 선매권이 농업인에게 있고, 농업인 내에서는 주업농이 부업농보다 우선권을 가짐. 하지만 □□토지거래법□□상의 우선권은 완전한 선매권으로서 구매자 쪽에서 요구할 수 있는 권리가 아니라, 우선취득 가능성으로 기능하는데 불과함. 즉 토지소유자가 우선권을 갖는 자에게 토지를 양도할 의무가 존재하는 것이 아니고, 우선권자에게 양도하고 싶지 않으면 자신이 계속 보유하면 됨.

- 둘째, 비경제적 축소 및 분할은 양도로 인해 토지가 최소경영규모 이하로 분할되는 것을 말함. 이는 농지의 규모화를 저해하는 것이기 때문에 양도처분이 거부되지만, 분할·양도된 토지가 취득자의 영농규모화에 기여하게 된다면 거래를 허가함.
- 셋째, 계약가격과 실제가격의 큰 격차는 대개 양도토지의 불건전한 배분에서 생기는 것으로서 우선권자를 배제시키는 역할을 하기 때문에 허가가 거부됨. 계약가격과 실제가격 간의 커다란 불일치는 계약상의 가격이 해당토지에 대한 정상적인 시세가격인 거래가치보다 50% 이상 높을 때를 말함.

#### 나. 선매권

- □□토지거래법□□이 갖고 있는 또 다른 법원리로는 선매권(Vorkaufsrecht)과 일괄지정방식(Zuweisungsverfahren)이 있음.
- 선매권은 토지취득의 우선권으로 앞서 언급한 농업인이 비농업인보다, 주업농이 부업농보다 우선권을 갖는 것도 이에 해당하지만, 본래적 의미의 선매권은 □□제국영농정착법□□(Reichsiedlungsgesetz)에 따라 영농정착회사(Siedlungsunternehmen)가 갖게 되는 우선매입권리를 말함.
  - 이 선매권은 □□토지거래법□□과 결부되어 실제적인 권리로 등장하게 됨. 여기서 전제조건은 2ha 이상의 농지(임야 제외)가 양도대상이 되었다가 양도가 □□토지거래법□□상의 허가기관에 의해 거부되고, 이 농지를 영농정착회사가 매입하고자 한 경우인데, 이 때 회사는 해당 토지에 대해 선매권을 갖게 됨.

#### 다. 일괄지정방식

- 일괄지정방식은 토지상속의 경우 상속지가 분할되지 않고 한 상속인에게 단독으로 상속되는 방식을 말하는데, □□토지거래법□□은 이러한 일괄지정방식을 지원하고 있음.
- 농지에 대한 단독상속은 독일 □□농지상속법□□의 기본이념인데, 독일 □□농지상속법□□의 중추가 되는 □□호프법□□(Höfeordnung)에 따르면 농지 및 농장 중에는 □□호프법□□의 대상이 되는 농지와 □□호프법□□의 적용을 받지 않는 농지로 나누어짐. □□호프법□□의 적용을 받지 않는 농지에 대한 상속은 □□토지거래법□□상의 일괄지정방식의 규정을 받게 됨.
  - □□토지거래법□□상의 일괄지정방식의 적용은 농지가 상속과정에서 분할되게 되었을 때, 공동상속인 중 한 사람이 농지 및 농장의 단독상속을 위한 청구를 법원에 제출함으로써 성립되어짐. 농지상속인을 결정하는 방식은 □□토지거래법□□ 제15조에 규정되어 있고, 농지상속에서 배제된 공동상속인에 대한 금전적 보상은 □□호프법□□의 규정을 원용하고 있음.

### 1.1.3. 농지임대차제도

#### 가. 법률 체계

- 독일의 농지임대차제도를 규정하는 농지임대차법 체계는 □□민법□□(BGB) 속에 있는 농지임대차에 관한 규정(농지임대차계약법)과 행정법에 속하는 “농지임대차보호법”의 이중체계로 되어 있음.
  - 농지임대차계약법은 농지임대차관계의 기초가 되는 법으로 농지임대차에서 합리적인 사적 계약관계를 정착시키는 역할을 하는 법률체계이고, 농지임대차보호법은 토지정책 차원에서 농지임대차를 규제하는 법률체계임. 이 법의 형태와 내용이 시간의 경과와 함께 대폭 바뀌고 있음. 임차

농에 대한 사회적 보호에 중점을 두었던 전통적인 임대차보호법이 1952년의 □□농지임차법□□(LPG) 제정으로 농지의 유동화를 촉진하는 경제적 임대차보호로 바뀌고, 이 □□농지임차법□□이 1986년 다시 □□농지임대차거래법□□(LPachtVG)으로 대체됨.

- 농지임대차보호법 체계 속의 현행 법인 □□농지임대차거래법□□(Landpachtverkehrsgesetz)은 1986년에 제정되었는데, 이 법은 기본원리 면에서 그 이전의 농지임대차보호법인 □□농지임차법□□(Landpachtgesetz, LPG)의 내용을 대부분 수용하고 있으나, 1980년대에 나타난 독일농업의 여건변화를 반영하고 있는 점에 차이가 있음. 그것은 환경문제와 생산과잉문제로 농지의 일부를 비농지로 전향시킬 필요가 있었기 때문임. 또한 □□농지임차법□□(LPG)에 들어 있던 장기임대차계약이 삭제되었는데, 이는 장기임대차계약이 이미 제도화되었고, 부분적으로 여건변화에 탄력적으로 대응하지 못한다는 점이 고려되었기 때문임.

#### 나. 농지임대차 신고제

- □□농지임대차거래법□□에 따르면, 임대인은 농지임대차계약의 체결을 해당 관청에 신고해야 하는 신고제인데, 이는 토지거래에서의 허가제와 다른 것임.
  - 신고의무가 면제되는 임대차계약은 관공서 주도로 체결된 계약, 6촌 이내의 친척과 체결한 계약, 주정부가 신고의무를 해제한 농지규모 내에서의 계약 등임.
- 농지임대차제도의 기본취지는 □□토지거래법□□에서와 마찬가지로 농지임대차가 농업구조개선에 일정한 정도로 기여하게 하는 데 있음. 이와 같은 입법 취지에 따라 신고된 임대차계약이 농업구조개선에 반하는 형태로 나타날 때, 해당 관청이 이에 대해 이의를 제기하고 계약의 취소나 변경을 요구할 수 있음.

- □□농지임대차거래법□□상에 나타난 이의제기의 원인은 ① 임대차 토지이용의 불균등한 배분, 불균등한 집중을 의미할 때, ② 임대차로 인해 공간적으로나 경제적으로 긴밀히 연결된 토지의 이용이 비경제적으로 나누어질 때, ③ 임차료가 정상적인 경영에서 얻을 수 있는 수익과 비교해서 적정하지 않게 책정되어질 때 등임.
- 첫째, 토지이용의 불균등한 배분은 특정한 임차조건으로 농지임차를 독점해서 다른 임차희망자의 임차를 사실상 배제시키는 경우와, 같은 조건에 임차를 희망하는 농업인이 있는데도 비농업인이 임차농지를 차지하거나 주업농에 앞서 부업농이 임차하는 경우를 말함.
  - 원칙적으로 영농규모의 상한선이 없는 독일에서 토지이용의 불균등한 집중을 특정 영농규모 이상으로 일반화할 수 없음. 이는 개별 사례에서 불균등성 여부가 판단될 뿐인데, 예를 들어 농지임차를 독점한 자가 정상적인 경영을 하지 못하고 영농규모의 확대를 위해 임차농지를 절실히 필요로 하는 자가 임차지를 얻지 못할 때, 이는 토지이용의 불균등한 집중에 해당함.
- 둘째, 토지이용의 비경제적 분할은 농지의 임대차가 농지의 규모화에 기여하지 않고, 농지분할을 통해 영농규모의 축소를 가져오는 경우에 해당함.
- 셋째, 임차료의 적정성은 토지가격의 적정성과 같이 일반화하기가 어렵고 개별 사례에 따라 일일이 판단될 수밖에 없는데, 결국 적정성 여부는 임차한 토지에서 획득한 조수익에서 임차료를 포함한 모든 비용을 제하고 난 뒤에 임차인의 적정노임에 해당하는 부가수익이 남느냐에 달려 있다고 할 수 있음.
- 농지임대차계약에 대한 이의여부 결정은 계약체결이나 계약변경에 대한 신

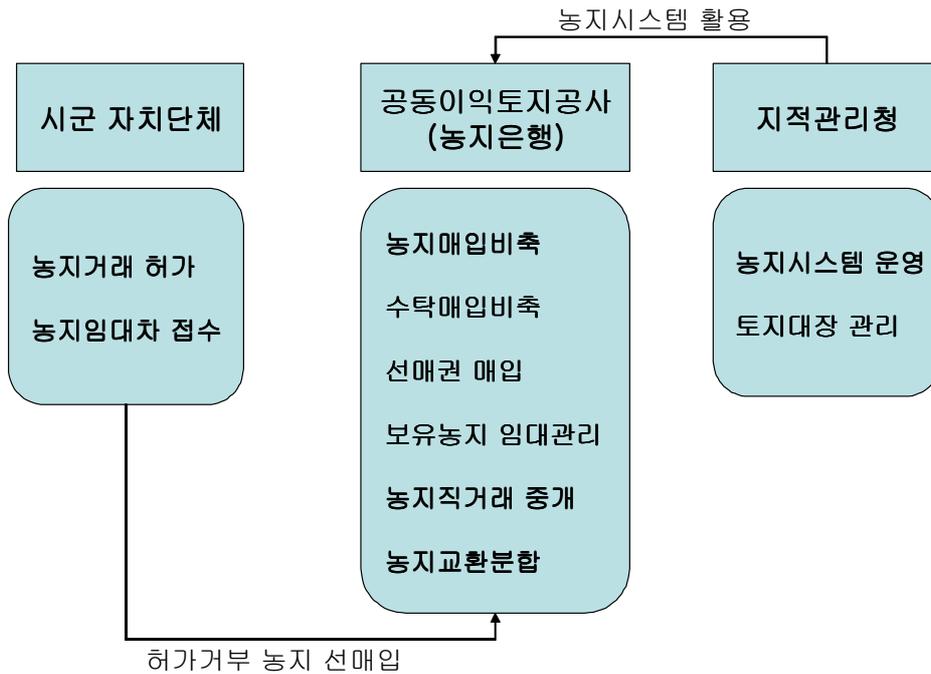
고 뒤 1개월 내에 내려져야 하고, 계약당사자들이 이의결정에 불복할 경우 법원의 결정을 청구할 수 있음.

## 1.2. 농지은행 관련 제도

### 1.2.1. 농지관리 조직체계

- 독일에서 농지의 비축과 교환·분합, 선매권 행사 등으로 농지시장을 안정화하고 농업구조개선에 기여하는 농지관리사업은 개별 주별로 실시하고 있으며, 개별 주에서는 이 사업을 관할하는 관리청과 실제 사업을 실시하는 실행기관을 두고 있음. 여기서 사업의 총괄적 관리는 주농무성이, 지역별 관리는 주 산하 농촌개발청이 담당하고, 사업의 실행은 농지은행에 해당하는 공동이익토지공사(gemeinnützige Landgesellschaft)에서 담당하고 있음.
- 농지관리의 다른 영역에 해당하는 농지거래의 허가와 농지임대차의 신고에 관한 업무는 시·군 단위의 지방자치단체에서 담당함. 여기서 「토지거래법」에 따라 농지거래가 거부된 농지는 공동이익토지공사가 선매권을 갖고 매입함.
- 농지시스템 운영과 토지대장 관리는 지적관리청(Vermessungsamt)에서 담당하고, 공동이익토지공사는 농지직거래시장사업에서 농지시스템을 활용함.

그림 4-1. 독일의 농지관리 조직체계



### 1.2.2. 농지은행(공동이익토지공사) 조직

- 공동이익토지공사의 설립근거는 1919년에 제정된 □□제국영농정착법□□(RSG)에 있음. 이 법에 따라 영농정착회사(Siedlungsunternehmen)가 선매권을 갖게 되는데, 공동이익토지공사가 법률상의 영농정착회사에 해당함.
- 현재 독일에는 9개의 공동이익토지공사가 있고, 1개의 연방연합회가 있음. 이 9개의 공사가 10개주, 2개 자치도시주를 담당하고 있음.

- 공동이익토지공사는 공공적 성격을 가짐에도 불구하고 법적으로는 유한책임회사(GmbH)로 구성됨. 회사의 대표는 6개 공사에서 주정부로 되어 있고, 바이에른주에서는 바이에른 농민연맹이 대표이고, 바덴-뷔르템베르크주는 주 산하 공사가, 쉘레스비히-홀슈타인주는 민간회사가 대표임.

표 4-1. 독일 공동이익토지공사 구성

명칭	관할 주	회사대표
bbv-Landsiedlung GmbH	바이에른	바이에른 농민연맹
Hessische Landgesellschaft mbH	헤센	주정부
Landgesellschaft Mecklenburg Vorpommern mbH	메클렌부르크-포르포머른	주정부
Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH	작센-안할트, 브란덴부르크	주정부
Landgesellschaft Schleswig-Holstein mbH	슐레스비히-홀슈타인, 브레멘, 함부르크	민간회사
LBBW Immobilien Landsiedlung GmbH	바덴-뷔르템베르크	공사
Niedersächsische Landgesellschaft mbH	니더작센	주정부
Sächsische Landsiedlung GmbH	작센	주정부
Thüringer Landgesellschaft mbH	튀링겐	주정부

자료: Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften(2007)

### 1.2.3. 사업

#### 가. 개요

- 공동이익토지공사의 업무는 크게 다음과 같은 세 가지로 분류됨.
  - (1) 농지관리 업무
  - (2) 통합적 농촌개발 및 마을재정비사업의 실행업무
  - (3) 농업투융자사업 및 농업용 건축에 대한 컨설팅 업무

- 공동이익토지공사의 업무 중 가장 주된 업무에 해당하는 농지관리는 다음과 같은 사업으로 세분됨
  - ① 농지의 비축을 중심으로 한 매입, 매도
  - ② 제3자를 위한 수탁매입·비축
  - ③ □□제국영농정착법□□ 및 □□토지거래법□□에 의한 선매권 행사
  - ④ 보유 및 수탁농지 임대·관리
  - ⑤ “농지직거래장터”(Hofbörse) 운영 (매매, 임대차)
  - ⑥ 농지의 교환과 분합, 토지이용권 교환

#### 나. 농지매입·비축사업

- 농지매입·비축사업은 농업구조개선과 농촌 및 지역발전을 위해 공동이익 토지공사가 자체자금으로 농지를 매입하여 보유하고 보유농지의 일부를 매각하는 사업으로 짜여짐. 공사는 보유하고 있는 비축농지를 임대함.
  - 공사의 자체 비축사업에서는 수익성을 고려하여 매입결정을 함.
  - 2000년대에 농지의 연간 매입량은 5,000 ~ 28,000ha, 매도량은 5,000 ~ 7,000ha, 비축량은 33,000 ~ 69,000ha임<표 4-2>.

표 4-2. 독일 공동이익토지공사의 농지비축사업 현황

구분		단위: ha					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
매입면적	서독지역	5,030	4,460	4,976	3,458	3,884	3,773
	동독지역	2,843	2,660	22,760	14,485	1,361	5,164
매각면적	서독지역	4,800	5,360	4,130	3,943	4,303	4,349
	동독지역	860	1,823	1,149	2,017	2,018	2,098
비축면적	서독지역	19,910	19,010	19,868	19,359	18,946	18,142
	동독지역	13,732	14,570	36,183	48,679	47,462	50,528

자료: Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften(2007)

- 제3자를 위한 수탁매입은 자연보호와 공공목적을 위해 필요한 농지를 해당 기관을 대신해 매입하는 사업인데, 소요되는 자금은 해당 기관이 부담함. 지금까지 사업의 50% 정도는 자연 및 환경보호를 위해 매입하는 것이었음.

#### 다. 선매권 행사

- 공동이익토지공사의 선매권은 원래 □□제국영농정착법□□에 따라 영농정착회사에게 부여한 것인데, □□제국영농정착법□□을 원용하고 있는 □□토지거래법□□에서 농지거래가 허가되지 않는 경우 이 농지를 선매권을 가진 자에게 매도함.
- □□제국영농정착법□□ 및 □□토지거래법□□ 상의 선매권은 다음과 같은 조건을 충족시켜야 함.
  - ① 선매대상농지가 최소 2ha 이상 됨.
  - ② 선매대상은 농지이어야 함(임야 제외).
  - ③ 선매대상은 매도되어야 하고, 증여나 교환 및 양도계약은 불허됨.
  - ④ 부부나 직계가족, 공공기관은 선매권자에 포함될 수 없음.
  - ⑤ 선매대상 농지가 □□토지거래법□□상의 거래허가 거부 조건에 해당됨.
- 공동이익토지공사는 선매권을 갖는 기관에 해당함. 선매권에 따라 공동이익 토지공사들이 매입한 농지량은 연간 260~780ha 수준인데, 2000년대의 매입량이 그 이전보다 감소하고 있는 것으로 나타남<표 4-3>.

표 4-3. 독일 공동이익토지공사의 선매권에 의한 매입농지 현황

	단위: ha						
연도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
면적	785	468	345	320	320	265	336

자료: Bundesverband der gemeinnützigen Landesgesellschaften(2007)

## 라. 보유농지 관리

- 공동이익토지공사는 공사의 비축농지와 제3자를 위해 매입한 농지, 그리고 주정부 등 공공기관이 관리를 위탁한 토지를 관리함.
  - 2005년 총 191,510ha 토지를 관리했는데, 여기에는 22,460ha의 하천부지 및 해변부지가 포함됨.
  - 2005년 서독지역에서 공사가 약 21,000ha의 토지를 관리하였고, 이 중 17,450ha는 농업에 이용되고 2,800ha는 자연보호지역으로 관리됨.

## 마. 농지직거래 장터사업

- 1998년 바덴-뷔르템베르크 주에서 지역적으로 시작된 “농지직거래 장터”(Hofbörse) 사업은 공사 전체의 정규사업으로 자리잡아 2005년 11월에는 연합회가 이를 위한 전국 네트워크인 인터넷 포털사이트 ([www.hofboersen.de](http://www.hofboersen.de))를 설치함.
- 농지직거래 장터사업은 농지와 농장가옥, 농업용 시설물 등의 직거래를 적극적으로 중개하는 사업임. 사업대상은 농지, 농장 전체, 농장건물을 포함한 농업용 시설이고, 사업분야는 매매와 임대차임.
- 사업추진방식은 농지 및 농장의 수요자와 공급자들이 각각 자신들의 여건과 희망사항을 기재한 신청서를 직거래장터에 등록하면 농지은행이 농업구조개선 차원에서 적합한 대상자를 찾도록 적극 지원하는 것임.
  - 공동이익토지공사는 신청내용을 포털사이트에 등록하고 지역신문 등 간행물에 게시함.
  - 등록된 수요와 공급이 서로 연결되도록 노력하고, 필요시 공사가 비축하고 있는 농지를 제공함.

- 직거래 장터사업을 추진하기 위해서는 농지의 데이터베이스를 구비한 농지 시스템과 연결되고 지리정보시스템(GIS)을 갖추어야 함. 공동이익토지공사는 필지별 농지정보를 갖고 있는 지적관리청의 농지시스템을 활용하고 있음.
- 2006년 직거래 장터사업의 사업대상별 신청현황은 다음과 같음.
  - “농장 전체”에는 수요희망 400건, 공급희망 160건 신청
  - “농지 확대”에는 수요희망 350건, 공급희망 50건 신청
  - “농장건물”에는 수요희망 150건, 공급희망 46건 신청
  - 바덴-뷔르템베르크 주에서 실시하고 있는 농지임대차에서는 수요희망 220건, 공급희망 35건을 기록함.

#### 바. 농지교환·분합사업

- 경지정리사업의 일종인 “자발적 농지교환”과 “자발적 농지이용권 교환”, “신속한 분합” 사업은 경지정리사업 관할청(농촌개발청)의 위탁업무로 공동이익토지공사가 시행하고 있음.
- 자발적 농지교환은 소유자들의 자발성에 기초하여 농지를 교환하는 사업임.
  - 농지교환을 무상으로 지원하는 사업시행자로서 공동이익토지공사는 사업의 계획과 진행을 지원하고 정부로부터 수령한 보조금을 지급함.
  - 교환으로 인해 보상하는 농지에 대해서는 토지취득세가 면제됨.
- 자발적 농지이용권 교환은 최근 새로 도입된 사업으로서 농지의 소유권을 이전하지 않고 토지이용권만 교환하는 사업임. 이 사업은 신속한 분합사업의 보완사업으로 적절하며 소유지와 임대지 모두에서 실시할 수 있음.
  - 사업에 대한 지원은 일회 지급되는 임대료로서 ha당 최대 200유로임.

- 이 사업은 2005년 처음으로 5건이 성사되었고, 여기서 155필지, 128ha의 이용권이 22명의 교환당사자들 간에 교환되었음.
- 신속한 분합은 소유자의 필지가 여러 곳에 분산되어 있는 것을 한 곳으로 모아주는 사업임.
  - 사업의 투자비는 보조와 융자 및 자부담으로 구성됨.
  - 공사는 사업의 신청과 진행을 지원하고 토지의 가치를 평가함.
- 독일의 이 사업들은 참여자의 자발성에 근거하고 있기 때문에 농지가격을 현실지가에 근접한 거래가치로 평가하고 있음. 이 사업들의 법적 근거는 서독지역에서는 「경지정리법」, 동독지역에서는 「농업적응법」에 두고 있음.

## 2. 프랑스

### 2.1. 토지정비및농촌시설회사(SAFER)의 조직체계

- 프랑스에서 농지은행 기능을 하는 SAFER(sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural)는 1960년의 농업기본법에 설치근거를 둬. 법적 조직이 상법상의 주식회사 형태를 띠고 있으나, 비영리목적의 회사로 농림부와 재무부의 설립인가를 얻어야 함.
- SAFER는 전국 22개 지역(Région)에 총 26개가 조직되어있고, 중앙에 SAFER 연합체(FNSAFER)가 구성되어 있어 중앙정부와 의회를 상대로 SAFER의 입장을 대변함.

- 지역단위 개별 SAFER는 총회와 이사회, 도기술위원회(comité technique départemental, CTD)를 운영조직으로 갖고 있고, 집행기구과 2명의 중앙정부 감독관이 실무를 집행·감독하고 있음.
  - 이사회는 최소 1/4은 도 및 지역의 의원으로 구성됨.
  - 도기술위원회(CTD)는 SAFER의 모든 활동에 대해 전문적 의견을 개진함. 도기술위원회는 도 산하 기초자치단체장 연합회, 농업회의소, 도 농업국, 도 세무서, SAFER 주주 등으로 구성됨.
  - 집행부는 회장 1인, 사무총장 1인과 실무직원들로 구성됨.
  - 중앙정부의 감독관은 농림부와 재무부에서 각각 1명씩 파견됨.
  - SAFER의 모든 활동은 중앙정부 감독관의 승인을 얻어야 함.

## 2.2. SAFER의 기능과 사업

### 2.2.1. SAFER의 기능

- SAFER의 기본적인 기능은 토지시장에서 직접 토지를 매입하거나 선매권을 활용하여 토지를 취득하고, 이를 농업구조개선과 농업정책적 목적에 부합되게 정비하여 다시 매각하는 것임. SAFER의 토지취득은 ① 선매권에 의한 취득, ② 우호적 취득 ③ 기타 취득으로 구분됨.
  - 선매권에 의한 취득이 SAFER 토지취득의 약 10%를 차지함.

#### 가. 선매권에 의한 토지 취득

- 프랑스에서 토지거래는 거래당사자들 간에 거래합의가 이루어지면, 이 내용

을 공증인이 SAFER에 통지하거나 토지양도의향서를 제출해야 함. 토지양도의향서에는 토지의 위치와 특성, 매도희망자 및 매입희망자 인적 사항, 매매가격 등이 기재되어 있음.

- 토지양도의향서에 대한 검토과정에 SAFER가 해당 토지를 토지시장에 맡기는 것보다 토지정비사업을 실시하는 것이 더 바람직하다 판단할 경우 정부 감독관에게 선매권 행사를 승인해 줄 것을 요청함. 선매권의 승인은 법률에 열거된 선매권 행사의 목적 또는 사회적 이해에 부합하는 경우에만 이루어짐.
- 법률상의 SAFER의 선매권은 다음과 같은 목적 중 하나에 해당해야 함.
  - ① 영농정착, 농가인구 유지
  - ② 영농규모화 및 필지 분할 방지
  - ③ 공공토목공사 등으로 농업경영체 유지가 위태로워질 경우 농업경영체의 균형유지를 위한 목적
  - ④ 농업경영체의 가족농적 특성 보호
- 선매권의 행사가 제한되는 것은 다음과 같은 경우임.
  - 토지매도자의 공동상속자 및 근친, 공동소유관계에 있는 자가 농지매입자로 포함되어 있는 토지거래
  - 3년 이상 해당 농지를 경영한 임차농이 포함되어 있는 토지거래
  - 토지를 수용당한 농업인이 포함된 토지거래

#### 나. 우호적 농지취득

- 우호적 취득은 SAFER가 토지시장 등에서 토지매물에 대한 정보를 입수하여 매도희망자와 직접 거래교섭하여 취득하거나 매도희망자가 SAFER에 제공하는 토지를 취득하는 방식을 말함. 이 방식으로 토지를 취득하기 전에

SAFER는 도기술위원회(CTD)의 자문을 구하고, 정부감독관의 승인을 얻음.

#### 다. 토지 정비

- 취득한 토지 중 농업구조개선 차원에서 정비할 필요가 있는 토지는 필지의 교환·분합 등을 통해 집단화하고 정비함.

#### 라. 토지 비축

- 취득한 농지를 매각할 때까지 비축하여 관리함. 비축관리방식으로 토지이용협약(Convention de Mise à Disposition, CMD)을 주로 활용함. 토지이용협약(CMD)은 취득한 토지에 대한 구매자를 찾거나 다른 용도로 전용될 때까지 농업인과 임대계약을 체결하여 경작지로 사용하게 하는 것임.

#### 마. 토지의 양도

- SAFER는 선매권 행사와 우호적으로 취득한 토지를 농업구조개선 등 정책적 목적에 가장 부합한 자에게 매각함. 토지의 양도에서 우선적으로 고려되는 것은 영농정착과 영농규모 확대, 자연보호, 경제개발계획을 용이하게 하는 것임.
  - SAFER는 최고입찰자에게 양도하는 원칙을 거부함.
- SAFER의 토지양도 절차는 다음과 같음.
  - 토지구매희망자의 신청을 공고하고 접수함.
  - 신청자의 토지이용계획을 검토하고 현지조사를 실시함.
  - 도기술위원회의 의견을 수렴하고 적격자를 선정함
  - 정부감독관의 승인을 얻어 이사회 혹은 집행부에서 매각을 최종결정함.

## 2.2.2. SAFER의 사업

◦ SAFER는 조직의 기본기능을 수행하는 과정을 통해 다음과 같은 7가지 사업을 실시함.

- ① 영농정착
- ② 토지의 교환·분합
- ③ 영농규모화
- ④ 환경 보호
- ⑤ 농촌경제 발전
- ⑥ 농촌지역 정비
- ⑦ 토지시장정보 관리

### 가. 영농정착

◦ SAFER는 신규로 창업한 영농후계자와 창업농에게 영농정착에 필요한 농지를 양도함. 2000년도에 SAFER가 매각한 토지의 약 40%가 영농정착을 위해 제공한 것이었음.

### 나. 토지의 교환·분합

◦ 토지의 교환·분합을 위하여 자발적 토지교환을 추진하고, 매각대상 토지 인근 농가에 토지를 매각하여 토지의 분합이 이루어지도록 함.

### 다. 영농규모화

◦ 선매권 행사를 통해 농업구조개선에 역행하는 토지거래를 제한하고 영농규

모화 등의 농업구조개선이 이루어지도록 취득한 농지를 양도함. 2000년 SAFER가 매각한 토지의 28%가 영농규모화에 기여함.

#### **라. 환경 보호**

- SAFER는 자연보호지역, 비오톱, 경관 등을 보존하기 위하여 토지를 취득하고 있음. 또한 환경문제 등으로 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 토지를 SAFER가 선매권을 행사하여 취득한 후 재정비한 후 매각하거나 교환함. 2000년 SAFER는 1,350ha의 토지를 환경보호 목적으로 취득함.

#### **마. 농촌경제 발전**

- 지역경제 활성화와 고용 창출 등 지역의 경제발전에 필요한 토지를 제공하는 역할을 SAFER가 담당함. 특히 수공업과 제조업, 농촌관광 프로젝트에 소요되는 토지를 제공함. 2000년에 총 900건, 2,500ha 규모의 토지가 이런 목적으로 제공됨.

#### **바. 농촌지역 정비**

- SAFER는 국토계획과 지역개발계획에 따라 시행되는 개발사업에 필요한 토지를 제공하는 사업을 추진함. 주로 지방자치단체의 공공시설에 필요한 토지를 제공함. 2000년에 총 300건, 2,300ha의 토지가 농촌지역 정비사업에 제공됨.

#### **사. 토지시장정보 관리**

- SAFER는 토지거래에 대한 신고를 통해 농촌토지시장의 정보를 파악하여 이에 대한 정보를 제공하고 농촌토지시장 개입을 위한 참고자료를 제공함.

즉 농지의 거래량과 가격 등의 정보를 제공하고 농지가격 기준지표를 작성하여 발표함.

### 3. 일본

#### 3.1. 농지보유합리화사업 개요

- 일본에서 농지은행사업은 농지보유합리화사업을 통해 추진되고 있음. 농지보유합리화사업은 농업의 영세경영, 영세토지보유 등의 문제점을 극복하고 보다 효율적인 농업생산을 영위할 수 있도록 보유형태를 합리화하는, 즉 경영규모를 확대하고 농지를 집단화하는 사업을 말함. 이 사업은 「농지법」에 근거하여 1970년에 시작되었고, 1993년 「농업경영기반강화촉진법」에 흡수되어 사업이 확대됨.
- 농지보유합리화사업과 관련된 가장 핵심적인 법규는 「농업경영기반강화촉진법」이고, 예산관련 법규는 「농업경영기반강화조치특별회계법」임.
  - 「농업경영기반강화촉진법」에서 도도부현지사는 ‘농업경영기반강화촉진기본방침’<sup>4</sup>을 정하도록 의무사항으로 규정하고 있으며, 시정촌에서는 재량사항인 ‘농업경영기반강화촉진기본구상’<sup>5</sup>과 강제사항인 ‘농용지이

4 농업경영기반강화촉진기본방침으로는 ① 농업경영기반강화촉진의 기본방향, ② 효율적이고 안정적인 농업경영의 기본지표, ③ 효율적이고 안정적인 농업경영자에 대한 농용지이용집적목표, ④ 효율적이고 안정적인 농업경영을 육성하기 위해 필요한 사항 등이 있음.

5 시정촌에서 담당하는 농업경영기반강화촉진기본구상에는 ① 농업경영기반강화촉진의 목표, ② 농업경영의 규모, 생산방식, 경영관리방법, 농업종사의 형태 등에 관한

용집적계획'<sup>6</sup>을 작성하도록 되어있음.

- 이 사업의 핵심은 농지보유의 합리화를 촉진하기 위해 농지보유합리화법인 이 농지를 매입 또는 차입하여 일정기간 보유한 후 농가에 재배분하는 것임. 농지보유합리화법인은 농지 중간보유 및 재배분 기능을 살려서 농지매매 및 대차사업, 농지신탁사업, 농업생산법인출자사업, 연수사업 등을 실시하고 있음.

표 4-4. 농지보유합리화사업의 주요 변천 내용

구분	관련 법령 및 주요 내용
1960	농업기본법: 농업구조개선의 방향 제시
1970	농지법 개정: 농지보유합리화사업 시작, 농협의 경영수위탁사업 창설
1975	농업진흥지역정비에관한법률의 개정: 농용지이용증진사업 시작
1980	농용지이용증진법 제정: 농용지이용증진사업 확충
1993	농업경영기반강화촉진법 제정: 농지보유합리화사업 확충
1995	농업경영기반강화촉진법 개정: 농지보유합리화법인 지원체계 정비 및 확충

### 3.2. 농지보유합리화법인

영농유형별 효율적이고 안정적인 농업경영의 지표, ③ 효율적이고 안정적인 농업경영자에 대한 농용지이용집적목표, ④ 농업경영기반강화촉진사업에 관한 사항 등이 있음.

- 6 농용지이용집적계획의 내용으로는 ① 이용권의 설정을 받는 자의 성명 또는 명칭 및 주소, ② 이용권의 설정 등을 받을 토지의 소재지, 지번, 지목 및 면적, ③ 이용권의 설정 등을 수행할 담당자의 성명 및 주소, ④ 이용권의 종류, 내용, 시작 및 이전시기, 존속기간과 잔존기간, ⑤ 소유권 이전 후 토지의 이용 목적과 당해 소유권의 이전시기, 이전대가 및 지불방법 등이 포함됨.

### 3.2.1. 조직체계

- 농지보유합리화법인은 농지보유합리화사업을 시행하는 기관으로서 민법상의 비영리법인으로 도도부현지사의 승인을 받아야 설립이 가능함. 농지보유합리화법인에는 도도부현농업공사, 시정촌(행정기관), 농업협동조합, 시정촌 농업공사가 있음. 도도부현 및 시정촌 단위의 농업공사는 상하관계가 아니며, 도도부현 혹은 시정촌 단위의 행정기관이 자본금의 절반 이상을 출자하여 설립한 재단법인 혹은 사단법인임. 농지보유합리화법인은 도도부현 혹은 시정촌의 감독을 받으며, 상근직원 중 일부는 행정기관의 현직 공무원이 파견 또는 겸임 근무를 하고 있음.
- 이 법인과 성격을 달리하는 사단법인 전국농지보유합리화협회는 농지보유합리화사업의 추진을 지원하는 역할을 수행하고 있음.

### 3.2.2. 법인의 종류와 역할

- 농지보유합리화사업은 법적으로 도도부현지사의 승인을 받은 농지보유합리화법인이면 농지보유합리화사업 중 어느 사업이라도 시행 할 수 있음. 그러나 실제로는 사업의 성격에 따라 역할분담이 이루어지고 있음.
  - 일본에서 도도부현농업공사가 시행하는 농지보유합리화사업과 시정촌, 농협, 시정촌 농업공사가 시행하는 사업에는 법률상 차이가 없지만, 같은 지역에서 도도부현 공사와 시정촌 공사가 유사한 사업을 진행할 경우 비효율성이 발생하는 등 효과적이지 못하기 때문에 시행주체별 사업내용과 활동에 대하여 적절한 역할분담이 이루어질 수 있도록 운영하고 있음.
- 도도부현농업공사는 농지매매사업, 농지신탁사업, 농업생산법인출자육성

사업, 기타 농업구조개선투자사업을 시행하고, 보유농지를 이용하는 연수사업까지 시행할 수 있음. 이 공사가 농지보유합리화법인 중 가장 광범위하게 사업을 시행할 수 있음.

- 기타 농업구조개선투자사업은 법인이 할 수 있는 사업에 해당하지만, 농지보유합리화사업에 속하지 않음.
- 시정촌과 시정촌농업공사는 농지매매등사업 중 매매사업을 제외한 대차사업만 하고, 연수사업과 기타 농업구조개선투자사업을 시행함. 농업협동조합 역시 시정촌과 시정촌농업공사와 마찬가지로 농지매매등사업 중 대차사업만 하고 매매사업은 하지 않으며, 농지신탁사업과 연수사업, 기타 농업구조개선사업을 할 수 있음.

표 4-5. 농지보유합리화법인 주체별 역할 분담

구 분		도도부현 농업공사	시정촌	시정촌 농업공사	농업협동조합	
농지보유 합리화사업	농지매매등 사업	매매	○	-	-	
		대차	○	○	○	
	농지신탁사업		○	-	-	○
	농업생산법인출자육성사업		○	-	-	-
	연수사업		△	○	○	○
기타 농업구조개선투자사업		○	○	○	○	

주: ○은 시행가능, △는 시행주체의 자유선택, -는 시행 자체 및 불시행  
 자료: 한국농촌경제연구원, 『농지이용증진사업의 효율적 추진방안』, 1996.

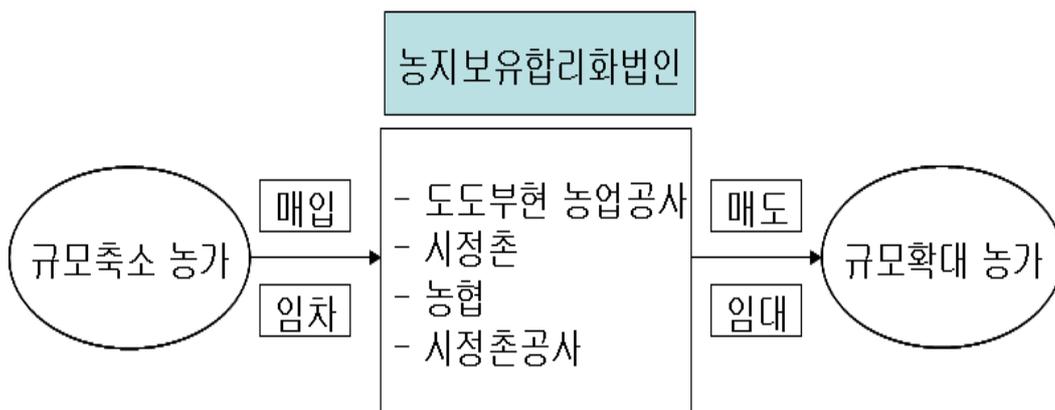
### 3.3. 농지보유합리화사업의 내용

- 농지보유합리화사업은 「농업경영기반강화촉진법」 제4조 2항에 의거하여 농지매매등사업, 농지신탁사업, 농업생산법인출자육성사업, 연수사업으로 구성되어 있음.

### 3.3.1. 농지매매등 사업

- 농지매매등 사업은 농지보유합리화법인이 규모축소 농가 등의 농지를 매입 또는 임차하여 새로운 농가 등에게 매도, 교환 또는 임대하는 사업으로 농지보유합리화사업의 중심적 사업임.

그림 4-2. 농지보유합리화사업(농지매매등사업)의 구조



- 농지매매등사업은 ① 농지보유합리화촉진사업, ② 농지보유합리화촉진 특별사업, ③ 농업시설매입등 사업, ④ 집합적 이용권등 조정사업으로 구성됨.

#### 가. 농지보유합리화촉진사업

- 통칭 ‘일반사업’으로 불리는 농지보유합리화촉진사업은 농지매매등사업의 원형이 되는 사업으로 매입가격에 3.5%의 이자율을 붙여 매도함.

- 매입가격은 통상거래가격으로 하고, 매도가격은 취득가격에 소요경비를 포함한 금액으로 함.
- 농용지의 매도, 임대 등의 상대방은 인정농업자를 우선으로 하고, 그 다음 규정에 따라 우선권을 갖는 자로 함.
  - 임대차에서 5년의 장기임대차를 원칙으로 함.
- 지원으로 농지취득자금과 농업경영기반강화자금을 융자하는데, 지원이자율 3.5%, 상환기간 25년으로 되어 있음. 세제상으로는 양도소득세, 등록면허세, 부동산취득세에 특별조치의 지원이 있음.

#### 나. 농지보유합리화촉진 특별사업

- 통칭 ‘특별사업’으로 불리는 이 사업은 농지이용의 집단화와 경영체 육성이란 정책 목표 달성에 있어 일반사업에 비해 정책효과가 높은 사업대상에 실시하는 사업임. 주로 주요 정책사업의 실시와 겹쳐서 행하는 농지매매사업이 이에 속함.
  - 1995년 법 개정으로 특별사업의 경우에는 매수자에게 일정기간 농용지를 임대하여 경영이 안정된 뒤 매도하는 방식을 채택함.
  - 실시지역은 농업진흥지역의 농용지구역으로 한정됨.
- 매도요건은 도도부현 농업공사가 정한 매도상대방 선정기준을 따르고, 매도가격은 도도부현 농업공사의 농지보유합리화사업 규정에 따라 계산된 가격을 원칙으로 함.
- 농지취득자금과 농업경영기반강화자금의 융자지원에서 지원이자율 3.5%, 상환기간 25년은 일반사업과 같지만, 융자액이 일반사업보다 더 많음. 세제상 지원은 일반사업과 동일함.

#### 다. 농업시설등 매매사업

- 농용지와 일체적으로 이용하는 것이 적절한 농업용 시설을 농지와 함께 매입 및 매도하는 사업임.

#### 라. 집합적 이용권등 조정사업

- 지역농업단체의 농용지 이용조정 활동과 연계하여 농지매매등 사업을 통하여 농용지 이용에 대한 권리를 재배분하고, 중핵적 농가의 영농규모 확대를 촉진하는 사업임. 이 사업에서 실시하는 활동은 다음과 같음.
  - 농용지 이용에 관한 권리를 조정하기 위한 기초자료의 수집 및 분석
  - 농용지이용개선단체의 활동 육성
  - 집합적 이용권등 조정계획의 책정
  - 집합적 이용권 조정계획에 의한 농지매매등 사업 실시

#### 3.3.2. 농지신탁사업

- 농지신탁사업은 농지가격의 하락 등으로 농지매매등사업만으로 대응하기 어려운 지역에서 도도부현농업공사 및 농협이 규모축소 농가로부터 농지매도에 대한 신탁을 인수함과 동시에 위탁자에게 해당농지 평가액의 70% 이내에 상당한 금액을 무이자로 대부해주고 농지가 팔렸을 때 매각수입에서 정산하는 사업임.
- 농지신탁사업은 매도신탁의 인수와 위탁자에 대한 자금 대부의 두 가지 사업으로 구성됨.
  - ① 매도신탁의 인수는 이농농가와 규모축소농가 등으로부터 소유한 농용

지를 매도목적의 신탁으로 인수하여 후계농업자 등에게 매도하는 것임.

- ② 위탁자에 대한 자금 대부는 매도신탁의 위탁자에 대하여 신탁농지 평가액의 70% 이내에 상당하는 자금을 무이자로 대부하는 것임.
- 실시조건은 농업진흥지역 농용지구역 내에서 농지가격이 하락하고 있다고 인정되어야 하고, 신탁농지 매도대상은 인정농업자가 최우선권을 갖게 됨. 가격하락의 지표는 ① 해당 지역의 농용지 거래가격이 3년간 평균하여 하락하는 경향에 있을 것, ② 과거 3년간 해당지역의 임차료 하락율이 도도부현의 평균 하락률보다 클 것, ③ 농업위원 등 전문가에 의한 해당지역의 농용지 평가액이 대략 3년간 저하하고 있는 것으로 인정될 때 등임.
  - 신탁기간은 5년 이내를 원칙으로 함.
- 이 사업으로 농지가격 하락 등 위험부담이 큰 지역에서도 농지유동화가 가능하게 됨.
  - 하지만 지가하락에 따른 위험부담이 커서 사업의 추진실적이 저조하게 나타남.

### 3.3.3. 농업생산법인출자육성사업

- 농업생산법인출자육성사업은 농지매매사업에 의해 매입한 농용지 등을 농업경영개선계획에 따라 경영하고자 하는 농업생산법인에게 현물로 출자하여 지분을 농업생산법인의 조합원과 구성원에게 분할 양도하는 것임. 현물출자 대상은 농지매매등사업에 의해 매입한 농지가 중심이 됨.
- 출자대상 농용지 매입자금은 국가와 도도부현로부터 무이자로 대부받을 수 있는데, 국가로부터 2/3, 도도부현으로부터 1/3 대부받음.

### 3.3.4. 연수등 사업

- 연수등사업은 농지보유합리화법인이 보유농지를 이용해서 신규 취농자에 농업기술과 경영방법을 연수시키고, 경영기반이 확립되었을 때 이들에게 농지를 매각하는 사업임.

## 4. 외국 제도 비교분석

- 외국의 농지은행제도에서 농지은행의 목표를 보면, 독일은 농지시장의 안정을 제일 주된 목표로 하고 농업구조개선을 그 다음으로 하고 있음. 반면에 프랑스는 농업구조개선을 포함한 정책적 목표 달성을 지향하고 농지시장의 안정에는 역점을 두지 않고 있음. 일본은 농업구조개선과 농지시장의 안정을 공동의 목표로 하고 있음. 이에 따라 독일의 농지은행(공동이익토지공사)은 사업의 수익성을 고려한 추진방식을 택하고 있고, 프랑스는 수익성보다 정책적 목표 달성을 우선시하고, 일본은 수익성과 정책적 목표의 균형을 유지하고자 함.
- 농지관리기구의 역할에서 독일은 농지거래 및 임대차 관리와 농지정보시스템 관리 업무를 제외한 농지유동화 관리업무를 농지은행이 담당하고 있고, 프랑스는 농지은행(SAFER)이 농지거래 내역을 신고받아 이를 농지관리에 활용하고 농지시장정보까지 관리하고 있음. 이런 점에서 농지관리기구로서의 역할은 프랑스가 독일보다 더 광범위하게 하고 있음. 일본은 독일과 유사하게 농지보유합리화법인이 농지유동화 및 영농규모화 사업 위주의 농지관리를 담당하고 농지의 거래와 임대차를 관리하지 않음.

- 선매권 행사는 독일과 프랑스에서 이루어지는데, 독일은 농지거래를 관리하는 지방자치단체에서 거래허가를 거부한 경우에 선매권을 갖는 수동적이고 약한 선매권이지만, 프랑스는 SAFER가 신고받은 농지거래를 검토하여 직접 선매권을 행사한다는 점에서 보다 적극적이고 강한 선매권임.
- 농지은행사업 중에서 가장 주된 사업은 독일이 농지매입·비축사업이고 프랑스도 매입·비축이 주된 기능이지만, 매매사업량 대비 비축물량 규모 면에서 독일이 더 크게 나타남. 즉 독일이 프랑스보다 비축 중심으로 사업을 운영하고 있음. 일본은 농지매매사업이 가장 주된 사업이고 비축하지 않음.
- 사례 국가들에서 특수하게 독자적으로 운영하는 사업으로는 독일이 “농지직거래 장터사업(Hofbörsen)”으로 농지의 수요자와 공급자를 서로 연결시켜주는 사업을 추진하는데, 이 중개과정에서 농업구조개선이 나타날 수 있도록 노력함. 프랑스는 SAFER가 농촌지역의 경제발전과 지역개발을 위해 필요한 토지를 보유농지에서 제공하는 역할을 하고 있음. 일본은 농지가격이 하락할 경우에 대비하는 농지신탁사업을 농지은행사업의 일환으로 추진함.

표 4-6. 외국의 농지은행제도 비교

구분	독일	프랑스	일본
주된 목표	농지시장의 안정	농업구조개선 등의 정책적 목표	농업구조개선 및 농지시장 안정
사업성 고려	사업성 우선	정책적 목표 우선	중간 단계
농지관리기구 역할	농지유동화 관리	농지거래 관리 및 농지시장정보 관리	농지유동화 관리
선매권 행사	약한 선매권	강한 선매권	선매권 없음
주요 사업	농지매입비축사업	농지매입비축사업	농지매매사업
특수사업	농지직거래장터사업	지역개발 토지 제공	농지신탁사업

## 제 5 장

### 농지은행 활성화 방안

#### 1. 농지은행의 기본방향 및 사업체계 정립

##### 1.1. 농지은행제도의 기본방향

- 한 국가에 있어 농지제도는 근본적으로 농지에 관한 기본이념을 구현할 수 있어야 함. 여기서 농지에 관한 기본이념은 토지의 공개념과 관련되는 것으로 농지가 공공복리에 적합하게 이용되고 관리되어야 하며 또한 국토의 일부로 소중하게 보전되어야 하는 것을 말함.<sup>7</sup> 농지제도는 이러한 기본이념을 구현할 수 있도록 농지의 소유와 이용 그리고 농지보전에 관한 질서를 정립

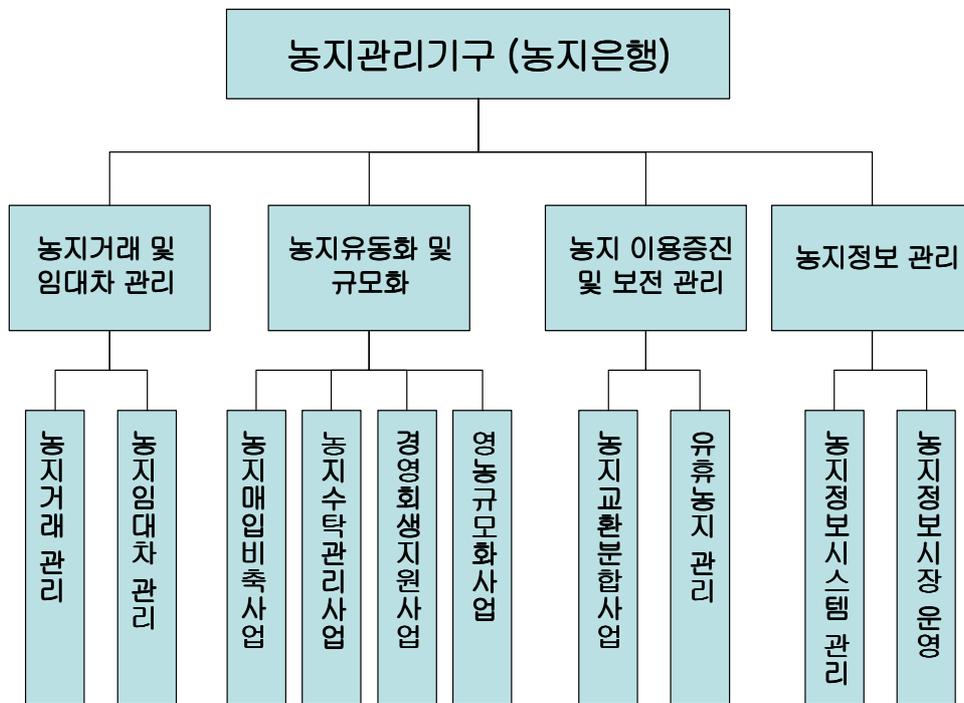
<sup>7</sup> 이는 국토계획의 기본법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 목적에 나타난 내용과도 관계됨. 즉 “이 법은 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 국민의 삶의 질을 향상하게 함을 목적으로”하고 있음(제1조).

해야 함.

- 농지의 소유와 이용 및 보전에 관한 제도는 현실 속에서 농지의 거래 및 임대차 질서, 농지의 유동화 및 규모화를 위한 질서, 농지의 관리 및 보전 질서 등으로 구체화됨. 이러한 질서들을 체계적으로 수립하기 위해서는 개별 질서 각각을 철저히 관리할 뿐 아니라 개별 질서들을 상호 연결하여 종합적 효과를 산출할 수 있는 통합적 농지관리기구의 설립이 필요함. 현재 우리나라는 농지의 거래와 임대차를 포함하는 농지 전반에 대한 관리기구가 존재하지 않는데, 농지의 유동화를 통한 농업의 구조개선과 농지의 효율적인 이용 및 보전을 촉진하기 위한 통합적 관리기구의 설치가 요구됨.
- 통합적인 농지관리기구의 역할로는 ① 농지의 거래 및 임대차 관리, ② 농지의 유동화 및 규모화 촉진, ③ 농지의 이용증진 및 보존·관리, ④ 농지 관련 정보 관리 등을 들 수 있음.
  - 통합적인 농지관리기구의 유사 형태로는 독일의 공동이익토지회사와 프랑스의 SAFER를 들 수 있는데, 이들 조직은 농지거래 및 임대차 등록에 대해서는 직접 관리하지 않고 타 기관이 등록·관리하는 정보를 전산시스템을 통해 활용하는 방법을 택하고 있음.
- 여기서 농지은행이 제도적으로 지향해야 할 기본방향은 통합적 농지관리기구로 발전할 수 있게 조직을 정립하는 것임<그림 5-1>. 현재 농지은행이 통합적 농지관리기구의 역할 중 일부를 담당하고 있는데, 새로운 관리기구를 신설하는 것보다 농지은행이 중장기적으로 이러한 통합적 관리기구로 발전할 수 있게 제도화하는 것이 보다 바람직한 것으로 판단됨.
- 통합적 농지관리기구의 정립과 관련하여 농지제도가 정비되거나 농지은행의 업무영역이 확대되어야 할 사항은 다음과 같음.
  - 농지거래 및 임대차 등록 관리

- 농지선매제도 도입
- 농지정보시스템 관리
- 유휴농지 관리
- (협회의) 농지은행사업과 영농규모화사업의 관계 설정

그림 5-1. 농지관리기구 체계와 업무



## 1.2. 농지은행사업 체계

### 1.2.1. 농지은행사업과 영농규모화사업의 관계 설정

- 제도적인 측면에서 농지은행이 통합적인 농지관리기구로의 발전을 기본방향으로 할 경우, 현행 농지은행사업과 영농규모화사업은 농지은행의 개별 사업분야가 되는데, 이 두 사업은 상호 유사성과 중복성을 갖고 있기 때문에 사업들 간의 관계를 다시 설정하여 농지은행사업 체계를 새롭게 수립할 필요가 있음.
- 먼저 영농규모화사업과 농지은행사업의 세부사업 구성을 보면, 영농규모화사업은 농지매매사업, 농지임대차사업, 농지교환·분합사업으로 구성되고, 농지은행사업은 농지매도수탁사업, 농지임대수탁사업, 경영회생지원 농지매입사업, 농지유동화정보제공사업으로 구성됨<표 5-1>.

표 5-1. 영농규모화사업 및 농지은행사업 체계

구분	영농규모화사업	농지은행사업
농지매매	농지매매사업	농지매도수탁사업
농지임대차	농지임대차사업	농지임대수탁사업
농지집단화	농지교환·분합사업	-
농가부채대책	-	경영회생지원 농지매입사업
농지유동화정보	-	농지유동화정보제공사업

- 사업성격상 유사한 세부사업은 농지매매와 관련된 농지매매사업(영농규모화)과 농지매도수탁사업(농지은행), 그리고 농지임대차와 관련된 농지임대차사업(영농규모화)과 농지임대수탁사업(농지은행)이 있음.
  - 사업내용상의 유사성은 농지매매와 농지임대차에서 한국농촌공사가 매개자 역할을 한다는 점과 농지임대차에서 장기임대차계약이 체결된다는 점임.
  - 유사한 사업성격을 갖는 세부사업들의 차이점은 영농규모화사업이 쌀전업농과 논을 대상으로 하지만 농지은행사업이 일반 농업인과 농지 전채

를 대상으로 하는 점, 그리고 영농규모화사업에는 정책자금의 지원이 수반되는데 농지은행사업에는 자금지원이 없다는 점임.

- 사업내용상 유사한 성격을 가짐에도 불구하고 영농규모화사업과 농지은행사업의 기본적인 차이점은 영농규모화사업이 농업의 구조개선을 직접적인 목표로 하는 사업인데 비해, 농지은행사업은 농지시장에서 농지의 유동성을 원활하게 하고 농지의 가격을 안정화하는 것을 주된 목표로 하고, 농업구조개선과 같은 정책적 목표를 다음 단계로 설정하고 있다는 점에 있음.
  - 이에 따라 영농규모화사업은 정부정책을 대행하는 한국농촌공사가 사업주체로서 규모화(쌀전업농 육성)라는 특정 목표를 달성하기 위해 2013년까지 한시적으로 추진하는 특성을 가짐. 또한 영농규모화사업에서는 농지매입자에 대해 전업농 자격과 연령 제한 등의 특정조건이 요구됨.
  - 반면에 농지은행사업에서는 농지의 매도 및 매입 당사자와 농지임대차 당사자들이 사업의 주체이자 고객이 되고, 한국농촌공사는 수수료를 받고 이들 거래 및 임대차를 연결하는 중개인 및 위탁농지의 관리인 성격을 갖게 되는 것임.
- 영농규모화사업은 쌀전업농 육성과 같은 특정한 정책적 목표하에 추진되는 사업이기 때문에 농지시장의 안정을 주목표로 하는 일반 농지은행사업과 구별할 필요가 있음. 그렇지만 사업체계상으로는, 농지은행이 농지관리 전반을 담당하는 관리기구로 자리매김하기 때문에 영농규모화사업은 농지은행의 사업 중 하나가 되도록 체계화할 필요가 있음.
- 영농규모화사업은 한시적인 정책목표 중심으로 사업의 내용과 실행방안을 구성하도록 하고, 추진한 사업의 목표달성으로 사업이 완료된 후에는 다음 단계의 새로운 목표에 맞게 사업의 내용과 실행방안을 재구성하도록 함.
  - 일차적으로 영농규모화사업은 2013년까지 경영규모 6ha 수준의 전업농 7만호를 창출하는 목표에 주력하도록 함.

- 2013년 이후에는 영농규모화사업을 경영이양직불제 중심으로 사업의 내용과 실행방안을 개편하도록 함.

## 1.2.2. 영농규모화사업 개편방안

### 가. 제1단계: 전업농 육성사업 개편

- 현행 영농규모화사업은 2013년까지 6ha 규모의 쌀전업농 7만호 육성을 주된 목표로 하고, 이를 위한 실행방안으로 농지매매사업, 농지임대차사업, 농지교환·분합사업 및 경영이양직불사업을 시행하고 있음.
- 영농규모화사업의 1단계 개편방안은 현행 사업의 목표를 여건변화에 맞게 수정하는 것과 사업체계를 농지은행제도 내의 사업 형태로 변경하는 것임. 사업목표의 수정은 전업농 육성을 쌀산업에 한정하여 실시할 것이 아니라 농업생산 전반으로 확대하는 것임.
  - 1995년 영농규모화사업을 쌀전업농 육성을 위한 사업으로 변경하여 특화하였을 때는 쌀산업 육성을 위한 시대적 요구도 있었고 제한된 재원으로 최대의 효과를 얻기 위해서 선택과 집종의 원리를 도입할 필요성이 있었음.
  - 그러나 2000년대에 들어서서 아직 부분적이긴 하지만 쌀생산의 과잉문제가 발생하고 이를 위한 해결방안으로 전작(轉作)이나 휴경 등을 유도해야 할 상황으로 여건이 변화됨. 이에 따라 앞으로의 농업구조개선사업은 쌀산업으로 집중할 것이 아니라 농업생산 전반으로 그 범위를 넓힐 필요가 있게 되었음.
- 이러한 여건변화에 대응하여 영농규모화사업은 사업목표를 쌀전업농을 포함한 전체 전업농 육성으로 하며, 사업대상 농지 범위를 현재와 같이 농업진

흥지역내 논으로 한정하지 않고 논과 밭, 과수원을 포함하는 농지 전반으로 확대하는 사업으로 전환하도록 함.

- 이에 따라 사업목표는 2013년까지 6ha 수준의 일반 전업농 7만 호를 육성하는 것으로 수정함.

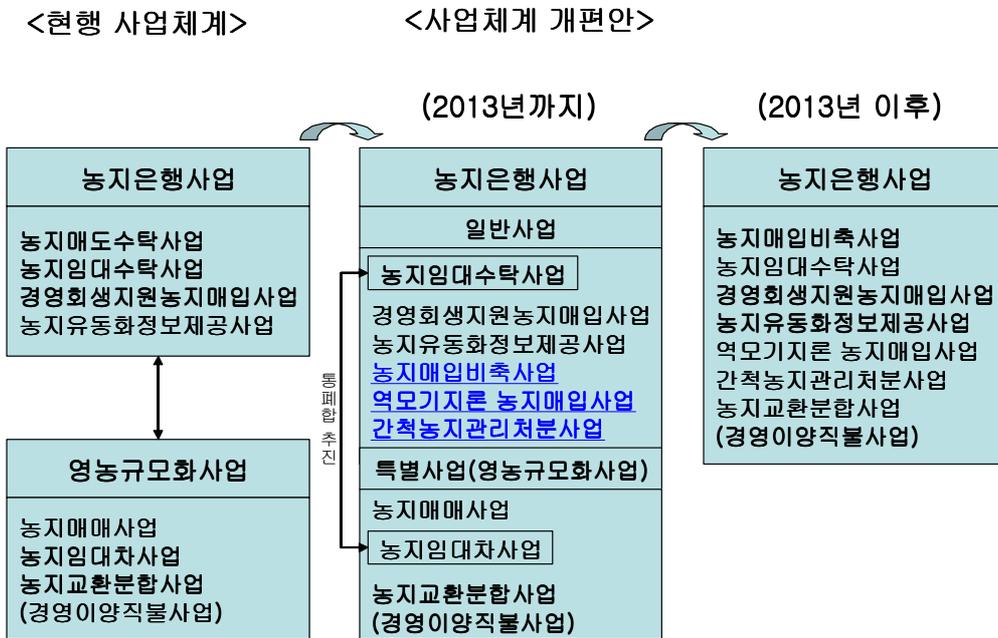
- 전업농을 육성하는 2013년까지 시기에 영농규모화사업은 농지은행의 일반사업과 구분되는 농지은행 특별사업 형태로 체계를 구성하도록 하고, 세부사업으로는 현재와 같이 농지매매사업, 농지임대차사업, 농지교환·분합사업 및 경영이양직불사업을 기본으로 해서 추진하되, 농지은행사업과 영농규모화사업의 세부사업들 간의 점진적인 통폐합을 추진하도록 함.
  - 영농규모화사업의 농지임대차사업과 농지은행의 농지임대수탁사업 간에 점진적인 통합을 추진함.
  - 농지임대차사업의 임대료 지원(선급금 지원)은 경영이양직불사업에 해당하는 농가에게만 실시하고, 일반 농가는 농지임대수탁사업을 통해 장기 임대차할 수 있게 하는 방안을 조기에 도입하도록 함.

#### 나. 제2단계: 경영이양직불사업 중심으로 개편

- 2013년까지 영농규모화사업 실시로 전업농 육성사업이 완료되면, 그 이후의 영농규모화사업은 경영이양직불사업 중심으로 개편되도록 함. 농업구조 개선을 위하여 경영이양직불사업은 지속적으로 추진될 필요가 있으므로 2013년 이후에도 경영이양직불사업에 정책적 지원을 계속 하도록 함.
  - 2013년 이후 경영이양직불사업의 추진방법에 있어서 매매사업은 농지매입·비축사업을 이용하고, 임대차사업은 농지임대수탁사업을 통해 추진하도록 함.
- 요컨대 기존의 농지매매사업과 농지임대차사업은 농지은행의 농지매입·비축사업과 농지임대수탁사업으로 각각 흡수·통합되고, 영농규모화사업을

경영이양직불사업 중심으로 추진하되 실행수단으로 농지매입·비축사업과 농지임대수탁사업을 활용하도록 체계를 정비함. 농지교환·분합사업은 농업구조개선을 위한 보완적 사업으로 계속 추진토록 함<그림 5-2>.

그림 5-2. 농지은행사업 체계 개편도



## 2. 농지은행사업 개선방안

### 2.1. 농지매도수탁사업

### 2.1.1. 문제점

- 농지은행사업 중 사업이 활성화되지 않고 있는 것이 농지매도수탁사업임. 이 사업은 영농규모화사업의 농지매매와 달리 사업대상을 농지 전체로 하여 범위가 넓지만, 사업에 특별한 인센티브가 없고 사업 특유의 내용도 갖추고 있지 못하기 때문에 사업 참여가 저조한 실정임.
- 농지은행사업의 특성상 자금지원이 필요한 인센티브를 제공하기는 어렵기 때문에 이 사업의 개선방안은 단기적으로는 사업의 성격을 명확히 하는데서 찾도록 하며, 농지매입·비축사업이 도입되면 이 사업과 통합하는 방안을 강구함.

### 2.1.2. 개선방안

- 농지매도수탁사업의 개선방안은 사업의 고유한 영역을 확보하고, 사업참여의 인센티브를 제공하는 것인데, 사업의 고유영역 확보는 통상적인 매도수탁사업과 별도로 처분대상농지의 매도를 일차적으로 이 사업에서 담당하도록 하는 것임.
  - 처분통지를 받은 모든 농지는 일차적으로 농지매도수탁사업을 통해 처분하도록 함.
  - 매도수탁으로 처분되지 않는 농지는 도입될 농지매입·비축사업의 우선 적용대상이 되는 인센티브를 제공함.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 농지매입·비축사업에서 매도수탁된 농지를 매입하는 방식에 대해서는 후술하는 3절 (3.1.)에서 서술함.

- 시행예정인 농지매입·비축사업이 제도적으로 정착된 후에는 농지매도수탁 사업을 농지매입·비축사업에 통폐합하도록 함.
- 처분대상농지의 우선매입과 관련하여 농지제도상 선매권 제도를 도입할 필요가 있음. 다시 말해 처분대상농지에 대해서는 농지은행에 선매권을 부여하여 농지를 농지매도수탁사업이나 농지매입·비축사업의 대상으로 할 수 있게 함.<sup>9</sup>

## 2.2. 농지임대수탁사업

### 2.2.1. 문제점

- 농지임대수탁사업은 비교적 성공적으로 정착되고 있는 사업에 속하지만, 사업의 지속적인 발전을 위해서는 사업참여를 유도하는 인센티브 방안을 도입할 필요가 있음.
- 계획관리지역과 도시지역의 농지 등에 대해 사업참여를 제한하는 규정과 조건으로 인해 사업에서 배제되는 농지들이 많은데, 사업의 활성화 차원에서 이들 규정을 재검토하고 제한조건을 완화할 필요가 있음. 또한 사업추진 절차에 있어 현행 규정대로 실시하기 어려운 현장의 애로점들에 대한 적절한 시정조치가 필요함.

---

<sup>9</sup> 선매권 제도 도입방안에 대해서는 후술함.

## 2.2.2. 개선방안

### 가. 사업참여 인센티브 제공

#### (1) 양도소득세 상의 인센티브

- 자경하지 않는 지주들이 보다 적극적으로 사업에 참여할 수 있도록 유도하기 위하여 농지를 임대수탁하는 경우에 해당 농지를 양도소득세 상의 중과세 대상이 되는 비사업용 토지에서 제외시키는 방안을 마련함.<sup>10</sup>
- 「소득세법」에 따르면 자경하지 않은 농지를 비사업용 토지로 분류하여 최고 세율의 양도소득세를 부과하고 있음. 여기서 비사업용 토지는 농지소유자가 농지소재지에 거주하지 않거나 소유자가 경작하지 않는 농지를 말함(소득세법 제104조의 3).
  - 농지소재지에 거주하지 않은 것으로 판단하는 기준은 거주하지 않은 기간이 ① 양도일 직전 5년 중 2년을 초과하고 ② 양도일 직전 3년 중 1년을 초과하고, ③ 토지소유기간의 20/100에 상당하는 기간을 초과하는 경우임(소득세법 시행령 제168조의 6).
- 비사업용 토지는 양도소득과세표준의 60%를 양도소득세로 납부해야 하지만, 여기에서 제외되면 장기보유특별공제도 받을 수 있고 보유기간이 2년 이

<sup>10</sup> 여기서 자경하지 않는 임대인에게 인센티브를 제공하는 것이 경자유전의 원칙에 반하는 것이기 때문에 옳지 않다는 반론이 제기될 수 있음. 이것은 현행 농지제도가 경자유전의 원칙과 농지유동화에 의한 농업구조개선 간의 모순 위에 정립되어 있기 때문에 나타나는 문제임. 이에 대한 보다 자세한 논의는 김수석·허주녕(2007), p.36 이하 참조.

상이면 양도소득과세표준의 9~36%를 양도소득세로 납부하게 됨.<sup>11</sup>

- 사업참가 임대인에 대한 설문에서 응답자의 87.1%가 이 방안에 대해 찬성하였음.

### (2) 상속농지 소유상한 예외 확대

- 현행 「농지법」은 비농업인의 상속농지 소유상한이 1ha이지만, 농지은행을 통해 임대하는 경우 임대기간 동안 3ha까지 소유를 허용하고 있음. 그런데 이 규정은 자경하지 않는 부채지주가 소유농지를 농지은행에 임대수탁하면 소유상한을 두지 않고 농지 전체에 대해 임대기간 동안 소유를 인정하는 규정과 형평성이 맞지 않음.
- 상속받은 농지도 농지은행에 임대수탁하면 상속농지 전체에 대해 임대기간 동안 소유를 인정하도록 함.

### (3) 처분의무 면제 휴경농지 확대

- 현행 「농지법」에서 휴경을 허용하는 경우는 자연재해·징집·생산조정·지력증진 및 토양개량 등 부득이한 사유로 소유농지를 휴경하는 경우에 처분의무를 면제하고 있음.
- 농지임대수탁사업의 참여를 장려하기 위해서 농지소유자가 임대위탁하였으나 위탁한 농지를 임차할 농업인이 없는 경우에는 휴경을 하더라도 처분의무에서 면제되도록 함.

<sup>11</sup> 보유기간 1년 미만이면 양도소득과세표준의 50%, 보유기간 1년 이상 2년 미만이면 40%의 세율을 적용함.

## 나. 사업참여 제한규정 완화

- 임대수탁사업을 보다 활성화하기 위하여 사업시행요령에 있는 임대수탁 제외대상 규정을 완화하여 수탁대상농지의 범위를 확대하도록 함.
- 현재 관리지역 중 계획관리지역의 농지는 수탁대상에서 제외되어 있는데, 계획관리지역 지정만으로 수탁대상에서 제외하는 것이 합리적 근거도 없고 국토이용상으로도 바람직하지 않기 때문에 이를 수탁대상에 포함시키도록 함.
  - 사업에 참가한 임차인의 설문에서 응답자의 71.7%가 계획관리지역 확대에 찬성함.
- 도시지역 내의 (녹지지역) 농지를 임대수탁 대상에 포함하도록 함. 이는 실제로 농지로 활용되고 있는데, 도시지역에 속해 있다는 이유만으로 수탁대상에서 제외하는 것은 바람직하지 않기 때문임.
  - 사업참가 임차인 설문에서 응답자의 73.5%가 이를 찬성함.
- 신규 취득후 1년이 경과하지 아니한 농지는 원칙적으로 수탁대상에서 제외하는 규정은 부재지주의 농지를 사업대상에 포함하고 있는 임대차수탁사업의 성격에 부합하지 않고 또한 사실상 1년 동안 농지를 휴경하게 함으로써 농지의 효율적인 이용이란 입장에서도 바람직하지 않기 때문에 이 규정을 삭제하도록 함.

## 다. 처분대상농지의 수탁대상농지 제외 시점 변경

- 현행 사업시행요령에는 “자경하지 않는 것으로 조사된 시점” 이후부터 임대차수탁대상에서 제외하고 있음(요령 (2) □). 농지임대수탁사업을 활성화하

기 위해서는 “자경하지 않는 것으로 조사”된 이후 임대수탁할 수 있는 기회를 부여하고 이 기간이 경과한 뒤 수탁대상농지에서 제외하는 것이 바람직함.

- 따라서 수탁대상 제외 시점을 처분대상농지의 결정 전에 실시하는 “농지소유자에 대한 청문”을 기준으로 하고 그 이전에는 임대수탁사업을 신청할 수 있도록 함(농림부 예규 제232호 참조).

## 2.3. 경영회생지원 농지매입사업

### 2.3.1. 문제점

#### 가. 사업방향에 대한 견해차

- 경영회생지원 농지매입사업의 사업방향에 대한 다양한 견해가 존재하고 있고, 이를 두고 서로 정책추진에서 다른 의견이 제시됨. 즉, 정책의 목표를 농가의 회생가능성이 높은 농가를 중심으로 지원할 것인지, 경영위기가 심각한 정도에 따라 지원할 것인지에 대한 서로 다른 견해가 대립하고 있음. 당초의 정책적 목표는 부채대책보다는 회생가능성에 두고 있어 이 기준에 더 큰 비중을 두고 추진하고 있음.
- 그러나 일부에서는 회생가능성보다는 경영위기가 심각한 농가에 대해 부채대책의 일환으로 정책방향을 설정하여야 한다는 견해가 제기되고 있음. 이 경우에는 회생가능성보다는 경영위기의 정도가 어느 정도인가에 따라 우선대상자를 선정하여야 하므로 선정기준이 현재와는 다르게 설정됨.

## 나. 시가매입-시가환매방식의 문제

- 경영회생지원 농지매입사업에서 가장 중요한 부분이 매입가격과 환매가격을 결정하는 것임. 농지는 생산수단이면서 동시에 자산유지 수단인 특수성을 가지고 있고, 이동이 불가능하여 1물 1가의 원칙이 적용되지 않은 특성이 있어 가격을 두고 갈등의 소지가 많음.
- 매입가격 및 환매가격 설정은 농지은행의 사업이 어떤 정책적 목적을 추구하느냐를 결정하는 중요한 요소임. 이 제도의 목적은 농가로부터 농지를 매입하는 것이 아니라 경영위기를 극복하도록 도움을 주는 것임.
  - 따라서 농가가 다시 환매하는 것을 성공적인 성과지표로 보아야 함.
- 경영회생을 위한 농지매입 지원제도가 운영되면서 많은 관리비용을 초래하는 것은 바람직한 운영방법이 아님. 농가가 경영위기를 극복하고 매각한 농지를 다시 환매하는 것이 가장 바람직한 결과임. 특히 환매라는 옵션을 활용한 것은 제도운영의 효율성을 높이고자 한 것임.
- 농지의 시가를 산정하기 위하여 두 시기에 모두 감정평가사를 활용하여 평가하여야 한다는 비용이 발생하고 있음. 1ha 정도를 감정평가할 경우 30만원 이내의 감정평가비를 지불하여야 하고, 이를 농가가 부담하여야 함. 환매 시에는 농지은행이 부담함.
- 반면에 시가매입을 하지 않을 경우에는 적합한 가격에 의하지 않고 농지의 소유권이 이전되는 것이 되므로 갈등의 요소를 가지고 있음. 따라서 시가매입이 아닌 경우에는 반드시 환매하도록 하는 유도하는 것이 필요함.
- 이런 측면에서 볼 때 현재의 시가매입에 의한 시가환매의 원칙을 적용한 것

은 개선되어야 향후 농가와 갈등문제가 발생하지 않을 것임. 이는 비록 공정한 가격이라 할지라도 환매시기가 도래하여 농지가격이 크게 상승할 경우 시가를 두고 농가와 갈등이 발생하게 되고, 국가가 농가를 대상으로 농지를 몰수한다는 비판이 제기될 수 있음.

#### 다. 환매기간의 문제

- 농가가 환매하기 위해서는 농지에서 얻은 농업소득을 축적하여 농지매입 대금을 마련하여야 하는데 5년의 농업수익으로는 한계가 있음.
- 쌀 농가의 환매가능성을 추정해보면, 4.1ha 기준 농가의 농업소득이 약 2,885만 9천 원 정도이고, 이에 농가경제조사에 의한 농외소득, 이전소득 등을 포함할 경우 농가소득이 4,907만 1천 원이 됨.
  - 이 경우 농지은행에서 임차를 한 경우 10a당 임차료는 12만 1천 원이 되고, 개인간 임차를 하는 경우 24만 3천 원(국립품질관리원의 임차료를 23.6% 적용)이 됨. 그에 따라 4.1ha를 경작하는 경우 1.5ha를 공사에서 임차면 연간 183만원의 혜택을 얻음.
  - 3.0~5.0ha 농가의 가계비가 연간 33,903천원인 점을 고려하여 이를 적용하면 농가경제잉여가 연간 15,168천원이 산출됨.
  - 농가경제 잉여를 5년간 적립할 경우 75,840천원이고, 8년간 적립할 경우 121,344천원임.

표 5-2. 쌀 농가 농가경제잉여 추정

단위 : 천원

경작규모	농업 소득	농외소 득	이전소 득	비경상 소득	농가소 득	가계비	농가잉 여
4.1ha	28,859	10,037	4,886	5,289	49,071	33,903	15,168

자료 : 농가경제조사자료

- 1.5ha 농지의 환매금액이 212,000천원인 점을 고려할 경우 농업소득을 5년간 적립한 것은 환매금액의 35%에 불과하고, 8년간 적립하였을 경우에는 57%에 해당됨.
  - 이는 농지가격 변동이 크게 일어나지 않는다는 것을 기준으로 하였음.
- 농가가 해당농지에서 얻은 농업소득으로 농지를 환매하는 데는 농업수익성의 악화로 많은 어려움이 있음. 농가는 농지투자 이외에도 가계비 지출이 필요하고, 농업소득의 발생에 있어 불확실성이 존재하므로 사전에 환매를 위한 준비를 하는 것이 필요함.
  - 예를 들어 환매시점에 영농실패 등의 위험이 발생할 경우 환매가 어려운 문제가 있음.
- 따라서 원활한 환매를 위한 환매기간의 탄력적인 운용과 자금저축에 대한 지원, 그리고 환매자금 마련을 위한 보완대책을 마련하는 것이 필요함.
  - 이는 100% 자기자금으로 환매하는 것보다는 40~50% 정도의 자기자금으로 환매하는 것을 가정하여야 할 것임.

#### 라. 부분환매 문제

- <표 5-2>에서 보는 바와 같이 지원농가가 다시 환매하는 시점에서의 농업소득에서 가계비를 제한 농가경제잉여를 적립한 비율이 환매금액의 35% 수준에 불과하므로 전체를 환매하는 것이 어려운 상태임.
- 환매자금 마련이 어려운 상태에서 전체를 환매하여야만 환매가 가능하다면 농가는 환매를 하지 못하는 경우도 발생할 수 있음.
  - 차입에 의해 환매하는 경우에도 많은 부채를 안게되어 부실위험이 있음.

- 또한 시가매입-시가환매의 원칙을 적용하는 것은 농가에 어떤 특혜를 주는 것이 아니므로 전체를 환매하여야만 다시 환매할 수 있다는 것은 적합하지 않음.

#### 마. 농업용 시설물 대상의 문제

- 경영위기에 처한 농가는 농지 이외에 농업용 시설물을 많이 소유하고 있고, 이를 위한 투자자금 조달이 농가의 유동성 위기를 촉발한 경우가 많음. 농가 경영회생을 위해서는 투자규모가 큰 농업용 시설물의 유동성을 제고하는 것이 중요한 부분임.
  - 농지만을 매입하고, 그 위에 설치되어 있는 농업용 시설물이 남아있는 경우 소유권 행사에 어려움이 있음. 구분하여 매입하는 경우 농지은행이 소유권을 행사하지 못함으로써 부담으로 작용할 수 있음.
- 전업농가들은 농업용 시설물 투자를 위한 부채가 많기 때문에 농지 이외에도 시설물을 매입대상에서 포함하여 주기를 바라고 있음.
- 그러나 농업용 시설물을 매입한다고 하였을 경우 투자금액 대비 거래가격의 비율을 보면, 경매의 경우에는 투자금액에 비해 매우 낮은 가격으로 낙찰되고 있어 매입에 어려움이 많음<표 5-2>.
  - 농지은행이 농업용 시설물을 매입하였을 때에는 시설물의 감가와 낙찰가의 하락으로 인하여 농지은행의 손실이 많이 발생할 수 있음. 또한 시설물만 매입하고, 토지는 제외할 경우 거래에 장애가 발생하므로 이러한 경우는 적용하기가 어려움.
  - 또한 농업여건이 악화되면서 새로이 농업에 진입하고자 하는 농가, 규모를 확대하고자 하는 농가가 부족하여 거래시장이 적은 상태임.

표 5-3. 농업용 시설물 거래형태별 가격(백만원)

구분	거래유형	시설투자(A)	부지+ 시설(B)	거래금액(C)	C/A	C/B
축사	경매	800	890	400	50.0	44.9
축사	경매	430	529	601	139.7	113.5
축사	경매	500	600	360	72.0	60.0
축사	경매	400	475	180	45.0	37.9
축사	경매	450	600	400	88.9	66.7
축사	매매	3,900	4,415	4,300	110.3	97.4
축사	매매	1,530	1,745	1,150	75.2	65.9
축사	매매	300	570	700	233.3	122.8
축사	매매	450	560	600	133.3	107.1
축사	매매	600	700	450	75.0	64.3
축사	매매	2,100	2,350	2,500	119.0	106.4
축사	매매	900	1,025	1,200	133.3	117.1
유리온실	경매	4,140	4,341	835	20.2	19.2
유리온실	경매	1,800	1,845	250	13.9	13.6

자료 : 농협 내부자료

- 특히 축사보다는 유리온실 등의 거래금액, 낙찰금액이 매우 낮은 것으로 나타나고 있는데, 이를 통해 시설물에 대한 가치가 매우 낮다는 것을 알 수 있음. 축사의 경우에도 한-미FTA 추진으로 인하여 축산업의 수익성이 악화되면서 축사거래가 위축되어 축사의 경우에도 매입하는 것이 점차 어려워지고 있는 것으로 나타나고 있음.
- 그러나 시설물이 있는 상태에서 농지만 매입할 경우에도 문제가 발생함. 시설물, 구축물이 있는 경우 농지에 대한 재산권 행사에서 장애요인으로 작용하므로 결과적으로는 보상하여야 하는 문제가 발생함. 이러한 점을 고려하여 현재는 시설물이 있는 농지에 대해서는 매입하지 않고 있어 제한적으로 운용되고 있음.

## 2.3.2. 개선방안

### 가. 사업방향 조정

- 경영회생 지원 농지매입을 회생가능성이 높은 농가를 중심으로 지원하는 것이 바람직한 것인지, 경영위기가 심각한 정도에 따라 지원하는 것이 바람직한 방향인지에 대한 선택이 필요함. 제3장의 농가의견조사에서는 회생가능한 농가를 중심으로 지원하는 것이 바람직하다는 지적이 많음.
  - 그렇지만 향후 농업구조조정의 촉진 및 시장개방에 따른 부실농가의 출현에 대응하기 위해서는 회생가능성보다는 경영위기의 농가를 중심으로 지원하는 것도 필요한 방향으로 보임.
  - 또한 사업경영이 어려운 농가가 쉽게 탈농할 수 있도록 하여 현재 지원하지 못하고 있는 농가 위주로 지원하는 것도 한 방향이 될 수 있음.
- 경영위기가 높은 농가를 중심으로 지원한다는 것은 회생가능성이 우선순위에 있는 것이 아니라 경영위기의 정도가 심한 농가 즉, 연체부담이 큰 농가를 중심으로 지원하는 것이 됨.
- 대안 1안: 경영회생지원 농지매입사업이 환매를 원활하게 하도록 회생가능성에 중점을 두고 추진하는 방안
  - 장점: 농가가 환매를 하기 때문에 농지은행의 손실이 최소화 되고, 환매를 통한 농지보유비용이 축소된다는 장점을 가지고 있음. 또한 농가의 부실화에 따른 비효율적 운영이라는 비판을 최소화할 수 있음.
  - 단점: 부채상환 여력이 있는 건전한 농가에 추가적인 자금을 지원하고, 정책자금으로 농지를 매입한 경우 이중지원의 문제가 발생할 수 있음. 또한 정작 부채문제로 어려움에 처한 농가를 지원하지 못함으로써 탈농

을 촉진하지 못하는 단점이 발생함. 건전한 농가가 부적격 농지를 매각하는 수단으로 활용될 가능성도 있음.

- 대안 2안: 경영회생지원 농지매입사업이 부채문제로 어려움에 처한 농가를 경영회생시키기 위한 것으로 설정하여 경영악화의 정도가 심한 농가를 우선적으로 지원하는 방안
  - 장점: 농지은행 사업이 경영이 어려운 농가를 회생시키고, 부실농가 도산에 따른 농지시장의 위기발생을 축소할 수 있는 장점을 가지고 있음.
  - 단점: 환매가 되지 않을 가능성이 높고, 농지은행의 유동성 위기가 초래되고, 운용에서 대상자 심사평가가 어려운 단점이 있음.
- 사업방향의 설정에 따라 향후 사업규모를 산출하는 것이기 때문에 매우 중요한 기준임. 회생가능성에 중점을 두고 약간의 경영위기에 있는 농가를 중심으로 지원하는 경우에는 사업규모를 한시적으로 일정하게 유지하여야 함.
  - 반면 경영위기의 농가를 중심으로 지원하는 경우에는 향후 FTA추진 등으로 부실농가가 확대될 것으로 예상되므로 당분간 사업규모를 확대하는 것이 필요한 방향임.
- 농지은행 경영회생지원 농지매입사업의 방향은 가능한 회생가능성에 중점을 둔 사업방향을 설정하지만 어느 정도 경영위기가 심한 농가를 지원하는 것을 포함하는 혼합된 형태의 운영전략이 필요함.
  - 경영위기의 농가를 지원하더라도 손실을 감내하면서 지원할 수는 없는 것이므로 두 방안을 절충하여 지원하면서 농가경제의 상황에 따라 조절할 수 있도록 하는 방안을 마련하여야 함.
- 농산물시장개방의 확대 등으로 경영위기의 농가가 많이 출현할 경우에는 상대적으로 경영위기 농가를 지원하는 것을 강화하는 것이 필요함.

- 농가가 경영회생회도 갖지 않고 경매에 의해 강제적으로 탈농하게 되는 문제를 보완하는 측면에서도 경영위기농가를 지원하는 것은 필요함.
- 경영위기가 심한 농가에 대한 지원과 회생가능성이 높은 농가를 함께 지원하는 것은 정책추진에 어려움이 많음.
  - 회생가능성이 높은 농가에 대한 지원은 현재와 같이 경영회생지원 농지매입사업에서 지원하고, 회생조건을 최대한 완화하여 보다 어려운 농가에 대한 지원도 확대하도록 함.
  - 탈농을 포함한 경영위기가 심한 농가에 대한 지원은 농지매입·비축사업을 조기에 도입하여 대응하도록 분리하여 관리하는 방식이 필요함. 이와 같이 농지를 매도한 농가에 대해서는 환매 희망시 가능하도록 함. 현재 시가매입-시가환매의 원칙을 적용하고 있으므로 농지매입·비축사업에서도 환매가 가능한 조치임.

#### 나. 사업규모 확대

- 경영회생지원 농지매입사업은 농가부채를 대폭적으로 축소할 수 있는 성과를 얻고 있고, 농가 수요도 확대되고 있으므로 사업규모를 확대하는 것이 필요함.
  - 현재 지원신청대비 자금지원 비율이 47%에 불과하고, 1회 사업신청에 의해 연간 사업량이 달성되는 것은 수요가 많다는 것을 의미하므로 사업규모를 확대하는 것이 필요함.
- 2007년도 사업에서도 신청자가 많아 추가 재원을 확보하여 지원하고 있는 바와 같이 사업규모 확대가 필요함.
  - 농업의 구조조정이 완료되고, 농가의 경영위기가 약화되기 이전인 향후 10년간은 지원을 확대하는 것이 필요함.

- 경영위기의 농가가 많이 발생하는 것에 대응하기 위하여 규모를 더 확대하는 것이 필요함.

표 5-4. 부채규모 5천만원 이상, 부채>토지자산인 농가비율(백만원)

구분	40세이하	40대	50대	60세이상	합계
부채 5천만원 이상 농가비율	30.4	40.8	35.2	9.8	19.8
그중 부채>토지자산 농가비율	71.4	48.1	32.9	24.3	33.9
총농가 대비 비율	21.7	19.6	11.6	2.4	6.7
평균부채규모(천원)	57,496	65,404	52,373	16,717	31,353
전체농가 환산(억원)	5,289	23,824	18,399	2,976	50,488

자료: 농가경제조사(원자료)

- 농가경제조사 원자료를 분석하여 보면, 부채규모가 5천만 원 이상이고, 부채가 토지자산의 가치보다 많은 농가의 비율을 산출하여 평균부채규모를 보면, 40세 이하는 5,750만 원, 50대는 5,237만 원임.<sup>12</sup>
  - 경영위기의 농가 비율을 보면, 40세 이하의 농가에서는 21.7%로 매우 높고, 40대 농가에서는 19.6%로 약간 감소하고 60세 이상 농가에서는 2.4%에 불과하여 젊은 농가가 많은 비율을 차지함.
- 이 규모를 적용하면 농지은행 경영회생지원 농지매입사업 가능 대상 농가의 총 부채규모는 약 5조 원 정도로 추정됨(환매 후 영농여력이 없는 고령농가는 제외하고 추정). 또한 부채가 토지자산보다 많은 경영위기의 농가를 대상으로 한 것으로 이것이 잠재적인 수요가 될 것으로 보고 있음.

<sup>12</sup> 농가경제조사에서 농지가격은 공시지가를 적용하기 때문에 실제 자산가치보다 낮게 산출되고 있음. 그래서 부채가 토지자산보다 많아도 회생가능성이 있는 것으로 보고 산출한 것임.

- 이를 근거로 하여 향후 농지은행 경영회생지원 농지매입사업의 사업규모는 이 부채규모의 20% 정도를 대상으로 한다는 가정하에 약 1조 정도를 설정하는 것이 바람직한 것으로 보임. 10년간 추진한다고 볼 경우 매년 1천억 원 정도의 사업규모를 유지하는 것이 바람직함.
  - 10년이 경과한 이후에는 농업의 구조조정이 완료되고 시장개방의 피해도 적을 것이므로 대폭 축소하는 것이 바람직한 방향임.
- 그러나 시장개방의 영향이 더 크게 발생하여 경영위기의 농가가 많이 출현할 경우에는 일시적으로 보다 사업규모를 확대하여 즉각적으로 대응하는 것이 바람직한 방향임.

#### 다. 시가매입-시가환매방식의 개선

- 농지은행이 농지를 구입하려 할 경우 가격으로 인해 농가와 갈등관계에 놓일 수 있음. 시장가격이 낮은 경우라도 농가는 가능한 높은 가격을 원하고, 농지은행이 이를 수용하게 되면 적자를 보기 때문에 기금유지가 어려워질 것임.
  - 이 문제는 농지은행이 제시하는 표준가격과 일정기간 이내에 매각농지를 다시 구입할 수 있는 권리(콜옵션)를 제공하는 방안으로 대응할 수 있음. 농지 재구입 옵션은 농지를 매각했던 농가가 원한다면 매각가격에 그 농지를 재구입할 수 있되 일정 금융비용을 부담시키는 방안임.
- 또한 시가환매의 원칙은 환매기간 전에 농지개발이 이루어진다는 등의 요인에 의해 농지가격이 급등할 경우 농가는 그 농지를 환매하는 것이 어렵게 되는 문제가 있음.

- 농지은행이 농지를 구입했다가 판매한 농가에게 구입가격으로 다시 판매할 수 있기 위해서는 관리비용을 회수할 수 있어야 할 것이며, 농가도 이러한 거래를 통해 이익을 얻을 수 있어야 함. 농가의 옵션 행사비용을 충분히 낮게 해주면 언제나 농가는 재매입할 수 있음. 필요한 경우 농가 상환금의 일부를 매입금액으로 적립하는 방안을 마련함.
  - 농지 실거래가격 > 표준매입가격 + 옵션 행사비용의 조건
- 시가매입-시가환매의 원칙을 개선하여 농가가 환매하기 용이한 방안으로 개선하는 것이 필요함.
  - 이의 방안으로 먼저 표준가격에 매입하여 환매하도록 하는 원칙으로 전환하는 것이 있음. 다른 한 방안으로는 농지가격이 급등한 것을 보완하여 시가환매원칙을 적용하면서 환매가격의 상한을 설정하는 것임.
- 표준가격을 적용하고, 여기에 일정 금융비용 및 관리비용을 더한 방안으로 전환하게 되면 감정평가 비용이 소요되지 않아 관리비용이 적게 들고, 표준가격 산정에서 오류가 발생하여도 환매가격에서 다시 보정하여 주기 때문에 중요한 갈등사항이 아님.
  - 단 농지가격의 실거래가격이 표준가격보다 낮아질 경우에는 농가가 환매하면 손실을 보므로 농가는 환매옵션을 행사하지 않음. 그 경우에는 농지은행이 비축하게 되거나 환매할 경우에는 시가로 매각하게 됨.

$$\text{즉, 농가환매가격} = \begin{cases} \text{표준가격} + \text{관련비용}, & \text{단 정상상태} \\ \text{실거래가}, & \text{가격 하락시} \end{cases}$$

- 표준가격을 적용할 경우 농지가격의 하락이 크게 일어나지 않을 경우, 농지가격이 하락하여도 표준가격의 정도에 따라 농가가 환매하게 되는 결과를 가져올 수 있음.

- 농지는 생산수단인 동시에 자산가치를 가지고 있음. 농가도 자산운용을 어떻게 할 것인가는 중요한 경영사항이므로 농가의 자산관리활동을 제약함. 농지가격 변동에 대해 불확실성이 있는 경우에는 정부정책이 이익이 있더라도 자산가격 기대심리로 이용하지 않는 문제가 있음. 그만큼 정책효과가 반감됨.
  - 시가환매는 농지가격이 하락하면 문제가 없으나 상승할 경우에는 농가는 경영회생지원보다는 재매입에 따른 비용상승의 불이익을 더 크게 받게 되는 문제가 있음. 너무 많이 상승하였을 경우에는 환매권의 행사가 어렵게 됨.
  
- 이와 같이 환매권(옵션)을 부여한 것은 제도운영의 탄력성과 농가가 환매하는 것을 목적으로 하고 있음. 따라서 시가매입-시가환매는 표준가격 및 환매공식에 의한 환매로 전환하여야 함.
  - 최소한 환매가격의 상한을 설정하여 시가환매의 문제점을 보완하는 것이 필요함.
  
- 표준가격에 의한 환매공식을 적용하는 방식은 농지가격이 하락할 경우 농가가 환매하지 않음으로써 농지은행이 손실을 볼 가능성이 높은 단점은 가지고 있음. 장기적인 추세에서 볼 때 농지가격 변동은 장기 성장 추세에 있으므로 큰 손실을 초래할 가능성은 낮으므로 농지은행보다 가격이 상승할 때 농가가 안는 위험부담이 더 큼.
  - 농지은행사업에는 매입·비축사업도 있으므로 하락기에 매입하여 비축함으로써 장기적인 농지가격의 변동을 관리하는 효과도 있음.
  - 그렇지만 농가가 환매하지 않음으로써 장기보유에 따른 유동성 부족의 문제를 해결할 수 있는 자산담보부채권(ABS) 등의 발생을 통한 보완대책이 필요함.

- 표준가격에 의한 농지매입의 경우 농지가격이 하락할 경우 농지은행이 손실을 볼 수 있고, 그 경우 농가가 환매하지 않을 것에 대한 우려가 있음. 농지가격이 하락할 경우 환매하지 않는 것은 현재 시가매입-시가환매의 원칙에서도 농지은행이 손실을 보는 것과 차이는 없음. 이 경우에는 환매를 하지 않고 농지은행이 농지를 계속 보유함으로써 농지시장의 안정을 유도하는 것이 되므로 더 정책적인 효과를 얻게 됨.
- 또한 환매시기 이전에 지역개발 등의 요인으로 인하여 농지가격이 급등할 경우 시가매입-시가환매의 원칙에서는 농가가 큰 자산적 손실을 보는 것이 되므로 갈등이 발생함.
  - 이 경우에도 표준가격에 의한 방식은 환매시기 이전이라도 농가가 선호하면 환매할 수 있으므로 농가에 보다 유리한 조건을 제공하는 것이 됨.

#### **라. 환매기간 조정 및 부분환매의 허용**

- 농업소득의 적립만으로 매도한 농지의 환매가 어렵기 때문에 농가가 쉽게 환매할 수 있도록 보완하는 것이 필요함.
  - 문제점에서 지적하였듯이 <표 5-2>에서와 같이 쌀 농가의 경우와 같이 8년이면 환매금액의 50% 정도를 적립하게 된 점을 고려하여야 함.
  - 5년의 기간에는 환매에 필요한 농지구입자금을 마련하는 것이 어려우므로 가능한 그 기간을 확대하는 것이 필요하고, 일정부분만 자금을 마련하도록 하는 것이 필요함.
- 먼저 환매기간을 보다 탄력적으로 적용하는 것이 필요함.
  - 현재 5년 후 환매에서 8년으로 기간을 연장하고, 10년 이내에는 환매할 수 있는 권리를 갖도록 조정하는 것이 필요함.
  - 환매기간은 적립금이 환매금액의 40~50% 이상이 될 수 있는 기간으로

산정하는 것이 바람직함.

- 다른 한편으로 지역개발 등의 요인이 발생하는 경우에는 중도에 농가가 환매하는 것도 허용하여 개발이익을 농가가 수혜할 수 있도록 함.
  - 농지를 자산운용 수단으로 활용하는 것도 부분적으로 허용하는 것임.
- 환매방법에서도 전체를 모두 환매하기 보다는 부분환매를 허용하고, 순차적으로 환매할 수 있도록 하는 것이 바람직함.
  - 5년차에는 매도농지의 50% 정도를 환매하는 것을 허용하고, 이후 다시 3~5년 후에 나머지 50% 농지를 환매할 수 있도록 허용하여 농가가 보다 용이하게 환매할 수 있도록 함.

#### 마. 사후관리의 강화

- 경영회생지원 농지매입사업의 목표는 환매 후 농가의 부채비율이 자산대비는 약 50% 이하, 자기자본 대비 부채비율은 약 100% 이하를 유지하는 것을 목표로 설정하는 것이 바람직함.
  - 미국의 경우 자산대비 부채비율이 40% 이상이면 농가가 금융적으로 스트레스를 받는 것으로 보고, 70% 이상이면 위기상황으로 보고 있기 때문에 이보다는 약하지만 자기자본 대비 부채비율이 100% 정도 되도록 하는 것이 필요함.
- 이는 환매를 모두 자기자본으로 환매한다는 것을 의미하지 않는다는 것을 알 수 있음. 즉, 환매 후 부채가 전혀 없는 아주 건전한 상태를 추구하지는 않는다는 것임.
  - 부분적으로는 자기자본이고, 나머지는 차입에 의해 매입하도록 하는 방안임.

- 지원농가가 경영위기에 벗어나도록 유도하는 것도 원활한 환매를 유도하는 것으로 유용하기 때문에 사후관리를 강화하는 것이 필요함. 이를 위하여 지원농가에 대한 교육, 경영컨설팅지원을 보완하는 것이 필요함.
  - 경영컨설팅지원사업 등에서 지원농가에 우선 선별하는 것이 필요함.

#### 바. 농지환매계정의 도입

- 농가가 농가경제잉여 전체를 가지고 환매하기가 어려우므로 일부분은 차입에 의해 매입하여야 함. 농가가 원활히 환매할 수 있도록 농가경제잉여를 적립하도록 유도하는 것이 필요함.
- 경영회생지원 농지매입사업의 경우 농가가 원활히 환매할 수 있도록 유도하는 것이 바람직한 방향이므로 사전에 농가가 환매에 필요한 자금을 적립할 수 있도록 유도하는 것이 필요함.
  - 농지은행과 계약을 통하여 특정 은행에 회수가 어려운 환매자금 조달을 위한 적립계정을 마련하고, 농가가 매년 일정금액 이상을 적립하도록 하는 제도를 도입하는 것임.
  - 환매계정의 적립금액은 예산환매가격의 40~50% 정도에서 이루어지도록 유도함. 적립금액은 자기자본 대비 부채비율이 100%를 넘지 않은 상태에서 부분 차입에 의해서도 환매할 수 있도록 하기 위한 것임.
  - 그렇지만 전액 차입에 의한 경우에는 농가가 다시 경영위기에 처하게 되므로 이는 방지하는 것이 바람직함.
- 이를 원활히 추진하기 위하여 적립계정에 대해 이자보조 인센티브를 부여하는 방안을 고려할 수 있음. 이는 농가가 계약하고 있는 은행에 대해 해당 계좌에 농지은행이 농어가목돈마련저축과 같이 2~3% 정도 추가 이자보조를 하여주는 방식임.

- 다른 한편으로는 분할상환을 하는 경우 환매계정을 활용하였을 때 무이자 상환 등 인센티브를 제공하는 방안을 고려할 수 있음.
- 농지환매계정제도는 캐나다의 농가소득안정계정(NISA)와 같은 방식으로 농가자구노력에 의한 계정에 대해 이자보조지원을 하는 방안임. 이러한 계정을 통하여 농가가 원활히 환매자금을 준비할 수 있도록 유도하는 것이 효율적임.
  - 이러한 환매계정에 대한 인센티브 지원은 농가의 자구노력에 의한 부채 대책을 추진하는 것에 대한 일부 원금감면(면책)의 유인을 주는 것과 동일한 효과를 가져오고, 사후적으로 보조지원을 하기 때문에 악용의 소지가 적음.
- 그러나 이 경우에도 농가의 악용을 방지하기 위하여 경영회생이 어려운 농가에 지원하도록 하고, 경영이 양호한 농가에 대해서는 별도의 계정을 설치하지 않도록 하는 것이 필요함.
  - 자체적으로 환매할 수 있는 유리한 농가에 대해 또 인센티브를 준다는 것이 되므로 심사를 통하여 필요한 농가에 대해 농지은행, 금융기관, 농가가 약정을 하여 추진하도록 함.
  - 농가가 계정에 정기적으로 적립하지 못하였을 경우 특별한 사유가 없는 경우에는 인센티브 지원을 단절하여야 함.

#### 사. 농지양도담보 등 지원방식의 다양화

- 환매권을 부여한 농지매입방식은 양도소득세 부담 문제, 중도 지역개발에 의한 용지수용 등으로 환매권의 옵션을 행사할 권리를 상실하는 문제 등이 발생함. 지역개발에 의해 수용될 경우 농가는 더 큰 손실을 안게 되는 문제가 발생하므로 농지를 양도하는 담보로 설정하는 것을 검토함. 은행의 경우 농지를 소유하지 못하므로 경매처분하여야 하는데 농지은행은 소유할 수 있

으므로 보다 높은 담보율을 인정할 수 있음.

- 농지양도담보의 경우에는 장점도 있지만 농가의 부채를 축소하지 못하는 문제가 있으므로 보다 건전한 농가를 대상으로 추진함.
- 환매방식에 있어도 분할환매가 가능하도록 하고, 그 경우에 있어 임대기간도 8년 이상으로 확대하는 것이 필요함.

#### 아. 농지 외 농업시설물 확대 가능성

- 농업용시설물을 매입하는 것은 필요성이 인정되면서도 가치보전이 어렵고, 거래시장이 없다는 점, 그리고 시설물의 사후관리의 어려운 점 등의 문제점을 가지고 있어 매우 제한적으로 적용하는 것이 필요함.
- 농업용 시설물을 매입하는 방안은 농지에 시설물이 있는 경우 시설물과 농지를 함께 매입하는 것에 대해서만 제한적으로 접근하는 방안을 마련하는 것이 필요함. 즉 농지와 시설물을 함께 매입할 경우에는 환매하는 것을 고려하지 않고 감정가격에 의한 직접 매수하도록 하고, 그 시설물을 임대하여 주도록 함.
  - 매입하고 난 후 임대기간 내에 모두 감가될 수 있도록 하여 환매하는 것을 고려하지 않도록 함.
- 농지에 부속된 시설물을 매입하는 경우에는 제한적으로 매입하면서 반드시 시가매입을 하도록 함. 시가로 매입하는 경우에도 그 가격은 내구연수 동안의 임대료를 현재가치화한 수준에서 결정되는 것이 보다 합리적인 방안이 됨. 이는 농가가 임차하여 운영할 경우 임대료만큼의 감가를 인정하는 것이 되기 때문에 농지은행은 임대기간으로 인하여 손실을 보지 않도록 함.
  - 시설물의 경우에는 가치가 하락하기 때문에 환매의 의미가 낮아짐. 환매

할 경우에는 잔존가치 혹은 임대료 납부실적을 차감한 수준에서 환매하도록 하는 방안을 적용함.

- 농지와 함께 시설물을 매입하였을 경우 시설물의 가격은 임대료와 연계하여 평가하여야 함.
- 시설물을 임대할 경우에는 농가와 수리개선 투자, 관리노력 등을 명시한 계약에 의해 이루어지도록 하여 시설물 관리가 잘 이루어지도록 하여야 함.
  - 시설물 관리가 정상적으로 이루어지지 않을 경우에는 농지의 환매권을 상실하도록 하는 조건을 부여하여 최선의 관리노력을 유도하는 것이 보 완되어야 함.
- 또한 이농을 원하는 농가의 경우 시설물로 인하여 제약되는 것을 방지하기 위하여 농지와 함께 매입하는 방안을 고려함. 농가가 이농하는 경우에는 감 정가에 매입하면서 임차인을 확보하였을 경우에 매입하도록 하여야 함. 이 를 통하여 농가가 시설물을 처분하지 못하여 계속 영농을 유지하는 것을 보 완하여 원활히 퇴출할 수 있도록 하는 것이 필요함.

### 3. 농지은행사업 확대방안

#### 3.1. 농지매입·비축사업 도입

##### 3.1.1. 사업의 필요성

- 농지은행이 농지시장의 안정을 유지하는 농지관리기구로 본격적인 역할을

하기 위해서는 기존의 수탁사업 이외에 농지은행이 자체적으로 농지를 매입하여 비축하고 이를 다시 적절히 매도 또는 임대하는 매입·비축사업을 실시할 필요가 있음.

- 독일의 경우 농지은행(공동이익토지공사)의 가장 주된 사업이 농지매입·비축사업이고, 매입·비축사업을 수익사업 형태로 운영하고 있음.
  - 프랑스의 SAFER는 사업성보다는 정책적 목적으로 농지매입·비축사업을 실시하고 있는데, 사업방식은 농지를 매입하여 이를 정비한 후에 다시 매도하는 형태로 운영하고 있음.
- 농지매입·비축사업은 농지은행제도 도입의 기초연구인 김홍상·김경덕(2004)에서도 농지은행사업의 기본사업의 하나로 제시되었고, 도입시기를 2006년 이후 농지시장의 여건과 예산 확보 상황을 고려하여 결정할 것을 제안하고 있음. 여기서 김홍상·김경덕(2004)은 농지매입·비축사업의 도입을 농지가격의 하락 등으로 인해 농지시장에 불안정 요인이 발생하는 것과 결부시키고 있음.
- 농지매입·비축사업은 농지가격 변동으로 인해 농지시장이 불안정할 때 이를 안정화하기 위해 실시되어야 하지만, 농지의 유동화를 촉진하거나 농지시장의 불안정을 대비할 목적과 다른 정책적 목표를 뒷받침하기 위해서도 실시할 필요가 있음.
  - 예를 들어 처분대상 농지가 매도되지 않을 때 유동화를 원활하게 하기 위해 이를 매입·비축한 뒤 매도하거나, 유휴농지를 매입하여 재정비한 후 농업용 또는 한계농지 정비사업의 대상지로 활용하게 할 수 있음(프랑스형).
  - 또한 농지에 대한 농업적, 비농업적 잠재수요에 대비하는 차원에서 일정량의 비축분을 보유하는 농지매입·비축사업을 실시할 필요가 있음(독일형).

### 3.1.2. 사업의 내용과 실시방법

- 농지매입·비축사업은 농지가격의 급락으로 시장개입이 필요할 때 실시하는 비상사업과 농지유동화 및 정책적 목적으로 상시 실시하는 사업으로 구분함.

#### 가. 상시 사업

- 농지유동화를 촉진하고 농지와 관련한 정책적 목표를 뒷받침하기 위해 다음과 같은 영역에서 상시적인 농지매입·비축사업을 예산이 확보되는 대로 바로 실시함.
  - ① 농지은행에 매도수탁된 농지의 매입·비축
  - ② 유휴농지 등 활용되지 않고 있는 농지를 재활용하기 위한 매입·비축
  - ③ 농지에 대한 장래수요를 대비하는 차원의 매입·비축
  - ④ 경영이양식불제의 매매사업 농지에 대한 매입·비축(2013년 이후)

#### (1) 매도수탁된 농지의 매입·비축사업

- 농지매도수탁사업과 농지매입·비축사업이 통합되기 이전에는 농지은행에 매도수탁된 농지 중에서 매도되지 않은 농지를 매입·비축사업의 우선 고려대상으로 함.
- 농지매도수탁사업이 농지매입·비축사업으로 통합된 이후에는 농지은행에 매도수탁된 처분대상농지를 매입·비축사업의 우선 고려대상으로 함.
- 매입가격은 농지은행이 제시하는 지역별 표준가격을 기준으로 하여 매도자와 합의하여 결정함.

#### (2) 유휴농지 매입·비축사업

- 영농조건 불리 등의 사유로 유희화된 농지를 매입·비축 대상으로 함.
- 매입가격은 농지은행이 제시하는 현실화된 표준가격을 기준으로 하여 매도자와 합의하여 결정함.
- 비축한 유희농지의 활용계획을 수립하여 정비후 농지로 재활용할 지, 한계농지정비사업의 대상으로 할 지 등을 결정함.
- 유희농지를 한계농지정비사업의 대상으로 할 경우에는 해당 농지의 인근 토지를 추가 매입함.

(3) 장래수요에 대비하는 농지매입·비축사업

- 농지에 대한 공급은 있으나 수요 부족 등으로 낮은 시세를 형성하고 있는 지역의 농지를 매입하여 비축한 후, 장래 새로운 수요가 발생할 때 이를 농업용 토지나 비농업용 개발을 위한 토지로 제공토록 함.
- 매입가격은 농지은행이 제시하는 지역별 표준가격을 기준으로 하여 매도자와 합의하여 결정함.
- 비축한 농지는 임대 또는 사용대 하여 농지로 관리함.

(4) 경영이양직불제 매매사업농지의 매입·비축

- 경영이양직불사업은 2013년까지는 영농규모화사업의 매매사업과 임대차사업을 통해 추진하고, 2013년 이후에는 매매사업은 농지매입·비축사업, 임대차사업은 농지임대수탁사업을 통해 추진하도록 함.
- 경영이양직불사업에 의한 농지매입에서 매도자에 대한 지원은 현행 경영이양직불사업의 지원규정을 준용함.

**나. 비상사업**

- 이는 농지가격의 하락이 극심한 지역에 농지시장을 안정화하기 위해 비상대책으로 실시하는 매입·비축사업임. 여기서 매입대상 기준은 농지가격이 급격히 하락하는 지역과 지속적으로 하락하거나 하락이 예상되는 지역임.

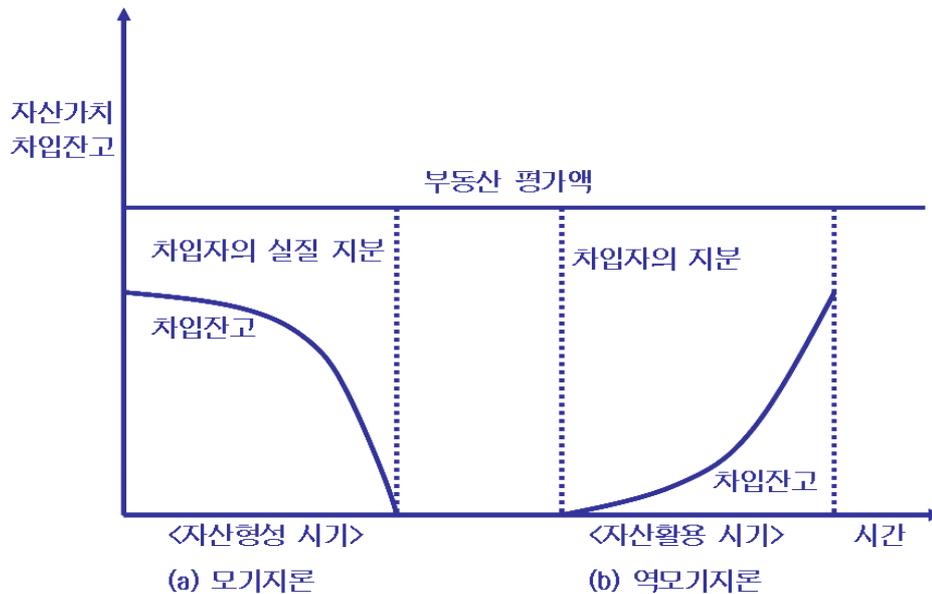
- 농지가격 하락에 의한 매입·비축사업의 실시지역 및 개시시기에 대한 결정은 농지은행심의위원회가 함.

## 3.2. 역모기지론 농지매입사업 실시

### 3.2.1. 사업의 필요성

- 농촌인구의 고령화가 급진전되는 가운데 고령농업인의 경우 농가소득 부족과 연금기능 미흡 등으로 노후생활보장대책이 마련되지 못한 상황에 있음.
  - 2006년 현재 전체 농가인구 중 65세 이상의 비율이 30.8%이고, 65세 이상 농업경영주가 총농가 수의 44.4%를 차지함. 그리고 60세 이상 농업경영주가 영농하는 농가의 평균 영농규모는 0.9ha에 불과함.
  - 현재 실시되고 있는 농업인 연금제도는 65세가 경과하면 영농은퇴와 관계없이 연금이 지급되는데, 가입한 지 20년이 경과하여 완전노령연금을 받게 되더라도 당초 낮은 단계의 연금에 가입했기 때문에 대부분의 농업인이 월 20만원 정도의 적은 연금을 받게 됨.
- 이런 상황에서 농지에 대한 역모기지론(Reverse Mortgage Loan)은 고령농업인의 노후생활보장에 효과적인 수단이 될 수 있음. 역모기지론은 역모기지론은 모기지론과 대비되는 제도임. 모기지론은 농지를 구입할 때 담보로 하여 장기간 대출하는 것임. 반면 역모기지론은 현재 소유하고 있는 농지를 담보로 하여 일정기간 동안 매기 일정한 연금을 받도록 하는 것임.

그림 5-3. 역모기지론 개념도



- 농지은행이 농지에 대해 평가하는 매입가격은 통상 금융기관의 평가액보다 높을 뿐 아니라 농지은행의 매입결정이 농지의 담보비율을 높이는 효과를 가져와 역모기지론의 현금화 비율을 높이게 됨.
  - 현재도 농지의 역모기지론을 적용하고 있지만 농지의 소유와 이용규제에 따른 거래시장의 불완전성으로 농지를 공시지가로 평가하고 현금화 비율을 60%로 적용하고 있어 이용실적이 전무함.
- 이와 같이 역모기지론 농지를 농지은행에 장기임대위탁하게 함으로써 노령 농가의 소득을 높일 수 있음.
  - 농가의 토지자산에서 부채를 제한 순토지자산을 역모기지화 할 경우를 농가경제조사 원자료를 활용하여 농가소득이 증가한 정도를 산출한 것이 <표 5-4>임.

표 5-5. 순토지자산을 유통화 할 경우 농가소득 변화(2006)

단위: 천원, %

연 령	농가소득 (A)	역모기지론 소득 (B)	전체소득 (A + B)	가계비 충족 못하는 농가비율
61-65세	34,893	6,115	41,008	23.9 (35.7)
66-70세	27,436	4,930	32,366	21.7 (31.7)
71-75세	20,366	4,617	24,983	23.0 (33.8)
75세 이상	15,850	1,891	17,741	33.8 (40.9)
평균	24,655	4,498	29,153	24.8 (34.8)

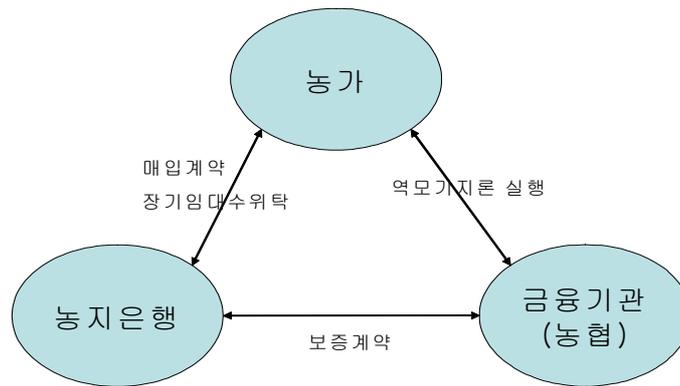
주: ( )는 역모기지론 도입 이전의 가계비를 충족하지 못한 농가의 비율

- 평균적으로는 약 연 4,500만원 정도 소득이 증가한 것으로 나타나고 있어 노령농가의 노후소득대책에 효과가 있는 것임.
- 요컨대 이 사업을 통해 농지의 자산가치를 높이고 은퇴농업인에게 연금과 임대료 수입의 안정적인 소득원을 제공할 뿐 아니라, 경영이양을 유도하여 농지유통화와 농업구조개선에 기여할 수 있음.

### 3.2.2. 사업 개요

- 역모기지론 농지매입사업은 소유농지로 역모기지론을 받고자 하는 자가 농지은행과 매매계약을 체결하여 농지에 대한 보증을 약정하고 이 보증을 근거로 금융기관으로부터 역모기지론을 받는 사업임.
  - 농지은행이 역모기지론 농지의 가치를 평가하여 담보권을 설정하면, 금융기관은 이 평가액을 근거로 역모기지론의 연금을 결정함.

그림 5-4. 역모기지론 농지매입사업 개념도



### 3.2.3. 사업 내용

- 사업대상자는 5년 이상의 영농경력을 가진 65세 이상의 농업인으로 함. 이는 주택연금에서 가입자의 연령 하한을 65세로 하는 것과 유사한 조건임.
  - 배우자가 있는 경우에는 배우자의 연령을 60세 이상으로 함. 배우자의 연령을 65세 이상으로 할 경우 농업경영주의 연령이 지나치게 고령화되어 역모기지론 대출의 유인효과가 낮고 농업구조개선에도 도움이 되지 못함.
- 대상농지는 전답과 과수원 등 「농지법」상의 농지로 하되, 농지가격의 시가 6억 원 이하로 제한함.
  - 주택연금에서도 6억 원 이하의 주택을 대상으로 함.

- 매입가격 결정은 매입계약을 체결하는 시점과 실제 농지를 매입하는 시점이 다르기 때문에 현재 시세 뿐 아니라 농지매입 시점의 평가액이 함께 고려되어야 함. 매입가격은 지역별 표준화된 가격과 공시지가를 고려하여 농지은행이 제시하고 매도자가 동의하면 확정함.
  - 대출기관은 농협 등 일반금융기관으로 하고, 농지은행은 이들 금융기관과 보증계약을 체결함.
- 금융기관에서 역모기지론을 지급하는 방식은 주택연금 방식에 준하도록 함.
  - 가입자 및 배우자가 사망할 때까지 종신행 연금지급방식을 원칙으로 하고, 월지급액 산정에 가입자의 기대수명, 농지가격 상승률, 장기이자율 변동예상치 등을 고려하도록 함.
- 역모기지론 농지는 농지임대수탁사업의 우선고려대상으로 설정하여 위탁농가에게 임대료 수입을 부가적으로 얻을 수 있도록 함.

### 3.3. 간척농지 관리·처분사업 실시

#### 3.3.1. 사업의 필요성

- 간척농지를 체계적으로 관리하고 농지시장의 안정과 농업구조개선에 적합하게 농지를 매도 및 임대하기 위하여 간척농지에 대한 관리·처분사업을 농지은행이 실시할 필요가 있음.
  - 현재 간척농지의 관리 및 처분은 농업기반정비사업 시행자가 할 수 있음 (농어촌정비법 제15조).

- 이를 통해 간척으로 조성된 대규모 농지가 일반분양 등으로 세분화되는 것을 방지하고 기업농과 전업농 등에게 매도 또는 임대하여 농지이용의 효율성을 제고할 수 있음.

### 3.3.2. 사업 내용

- 농업기반정비사업 시행자가 조성한 간척농지를 농지은행이 인수하여 관리·처분할 수 있도록 하고 처분대금을 농지관리기금에 납입하게 함. 농지은행이 간척농지에 대한 관리·처분을 담당하기 위해서는 농업기반정비사업 시행자로부터 간척농지를 무상으로 양여받을 수 있어야 하기 때문에 현행 「농어촌정비법」의 관련 조항을 수정·정비하도록 함.
  - 「농어촌정비법」 제15조에 따르면 매립지·간척지·개간지 등은 농업기반정비사업 시행자가 농림부장관의 승인을 받아 관리·처분하도록 하고 있음.
  - 이 규정과 별도로 ‘농림부장관은 간척지 등의 토지에 대하여 농지은행사업 시행자(한국농촌공사)가 인수하여 관리하도록 결정할 수 있다’란 내용의 보완규정을 신설하여 농지은행이 간척농지의 관리 및 처분을 담당하도록 함.

## 3.4. 농지직거래장터사업 실시

### 3.4.1. 사업의 필요성

- 현재 농지은행의 농지유통화정보제공사업은 포털사이트([www.fbo.or.kr](http://www.fbo.or.kr))를

통해 농지수·위탁사업의 매물 정보를 제공하고, 매매당사자들 간의 농지 직거래를 위한 온라인 상의 매물등록 공간을 제공하고 있음. 그렇지만 현재의 사업 수준은 온라인 상의 매물등록 공간만 제공하고 있는 상태로 본격적인 농지정보제공사업의 초보단계에 불과한 실정임.

- 독일의 경우 농지직거래장터(Hofbörse)란 이름으로 온라인과 오프라인을 이용한 농지정보제공사업을 실시하고 있음. 이 사업은 농지유통화정보 제공에 농지은행이 적극적으로 중개하는 역할을 담당함으로써 농지유통화를 촉진하고 농업구조개선에 기여하고 있음.
- 우리나라의 농지유통화정보제공사업도 농지 매도희망자와 매입희망자, 농지 임대희망자와 임차희망자의 신청내역을 등록하여 공시하고, 수요와 공급이 서로 연결되도록 중개하며, 특히 농업구조개선에 기여하는 거래가 성사되도록 노력하는 농지직거래 장터사업으로 발전시킬 필요가 있음.

### 3.4.2. 사업 내용

- 온라인 상의 농지직거래를 적극적으로 지원·중개하는 농지직거래 장터사업을 추진함. 이 사업은 다음과 같은 사항들이 주요 내용이 되도록 구성함.
  - 농지직거래를 위한 매도희망자와 매입희망자, 그리고 임대희망자와 임차희망자의 신청내용을 농지은행의 포털사이트([www.fbo.or.kr](http://www.fbo.or.kr))에 등록시킴.
  - 등록된 내용에 대해 직거래는 농지은행의 중개가 필요하지 않는 경우와 중개가 필요한 경우로 사업을 구분함.
  - 농지은행의 중개가 필요하지 않는 경우는 등록된 내용에 대해 매매당사자들 혹은 임대차 당사자들 간에 바로 직거래가 이루어지는 경우임.
  - 당사자들 간에 직거래가 바로 이루어지지 않는 경우에 농지은행은 보유

한 정보와 역량을 활용해 거래를 중개하도록 함(필요한 경우 농지매입·비축사업의 실시로 비축한 농지를 매입희망자에게 제공하거나 매도희망자의 농지를 매입·비축사업으로 매입할 수 있는 지를 검토함).

- 농지거래의 중개에서는 거래로 인해 농업구조개선에 기여하는 사업에 보다 우선권을 부여하도록 함.
- 농지거래의 중개에 소요되는 비용은 거래당사자들의 수수료로 충당함.

#### 4. 농지의 통합적 관리제도 도입방안

- 농지은행이 농지에 대한 통합적 관리기구로 발전하기 위해서는 농지정보 관리와 유휴농지 관리와 같은 업무를 자체업무로 개발하고, 농지거래 및 임대차 관리와 선매권 제도와 같은 제도의 도입이 필요함..

##### 4.1. 농지정보 통합 관리

###### 4.1.1. 업무개발의 필요성

- 현재 농지관련 정보의 관리는 다양한 기관들에서 분산적으로 이루어지고 있음. 농지정보의 근간이 되는 농지시스템은 농지원부 시스템이 담당하고 있는데, 이 농지원부 시스템은 행정자치부의 전산망인 ‘농촌행정’에 속해 있고 등록 및 관리업무를 지방자치단체가 관장하고 있음.

- 한편 한국농촌공사는 농지의 효율적 관리를 지원하는 차원에서 농지정보화 사업을 추진하고 있음. 농지원부의 전산화를 통해 지방자치단체의 농지관리 업무를 지원하고 GIS 데이터베이스에 의한 농촌지형정보체계(RGIS)를 구축하고 있음. 또한 건설교통부의 토지관리정보체계(연속지적도)와 연계하여 농지정보를 종합적으로 활용하고 있음.
- 농지관련 통계도 통계청과 국립농산물품질관리원, 건설교통부 등에서 분산적으로 산출되고 있음.
  - 경지면적과 임대차 관련 통계는 농산물품질관리원에서 산출하고 있지만, 농지거래 관련 통계는 건설교통부(부동산거래통계)에서 파악하고 있음.
- 농지정보의 효율적인 관리 및 활용을 위해서는 이처럼 다양하게 분산적으로 산출되고 관리되는 것을 통합하여 체계적으로 관리할 필요가 있음. 농지정보의 통합적 관리는 통합적 농지관리기구를 지향하는 농지은행이 담당하는 것이 적절할 것으로 판단됨.

#### 4.1.2. 업무 내용

- 농지은행이 농지정보를 통합적으로 관리하기 위해서는 일차적으로 농지시스템을 구축해야 함.
  - 농지시스템 구축작업은 현재 ‘농촌행정’시스템의 일부로 구성되어있는 농지원부시스템을 농지은행으로 이관하는 것으로부터 시작함.
  - 이와 동시에 농지원부의 등록 및 관리업무는 지방자치단체(읍·면·구)에서 한국농촌공사 지역지사로 이관하여 담당토록 함.

- 농지원부의 등록내용상의 불완전한 부분은 향후 실시할 농가등록제의 농지 관련 등록내용을 AGRIX(농림사업통합정보시스템)를 통해 전달받음으로써 보완 및 갱신하도록 함.
- 농촌지형정보체계(RGIS) 등 한국농촌공사의 농지정보화사업을 농지은행의 농지정보 관리체계로 통합함.
  - 농지원부 시스템과 농촌지형정보체계(RGIS)를 통합하여 농지시스템을 운용하도록 함.
- 농지시스템을 기초로 하여 농지 관련 기본통계를 농지은행이 산출하도록 함.
  - 국립농산물품질관리원의 농지관련 통계업무를 농지은행에 이관함.
  - 경지면적 관련 통계 뿐 아니라 농지거래 및 임대차 관련 기본데이터를 농지은행이 산출하고 해당 통계자료를 발간토록 함.

## 4.2. 유희농지 전담 관리

### 4.2.1. 업무개발의 필요성

- 통계상으로 2000년대에 매년 약 4천ha의 유희농지가 발생하고 1990~2006년 기간에 누적된 유희농지 면적이 약 12만 7천ha에 이르는 것으로 추정됨. 하지만 실제적으로 유희농지가 어디에 어떤 형태로 분포되어 있는 지에 대한 실태파악이 되지 않고 있음.

- 유희농지의 실태를 파악하고 실태에 적합한 활용대책을 수립하기 위해서는 유희농지를 전담하여 관리하는 기구가 필요함.
- 유희농지의 전담관리기구는 통합적 농지관리기구를 지향하는 농지은행이 담당하는 것이 적절한 것으로 판단됨.
  - 통합적 농지관리기구가 담당해야 할 업무의 하나로서 유희농지의 관리에 대해서는 앞서 언급한 농지은행제도의 기본방향에서 제시한 바 있음<그림 5-1>.

#### 4.2.2. 업무 내용

- 유희농지의 관리는 무엇보다 유희농지의 소재와 입지여건, 형상 등을 파악하는 것임. 농지은행은 일차적으로 농촌지형정보체계(RGIS)를 활용하여 유희농지의 실태를 파악하고 현장조사를 통해 이를 확인하고 보완하도록 함.
- 유희농지의 실태파악을 기초로 유희지의 합법성 여부를 조사하고, 비합법적인 유희농지의 목록을 작성함.
  - 비합법적 유희농지는 입지여건과 소유자의 영농경력 및 연령 등을 고려하여 ① 합법적 유희농지, ② 농지은행 임대수탁사업 대상농지, ③ 처분 대상농지 등으로 분류하여 해당 절차를 밟도록 함.
- 파악된 유희농지의 개별 상황을 적합한 농업적, 비농업적 활용대책을 수립하도록 함.
  - 유희농지의 입지와 주변여건을 고려하여 한계농지정비사업, 유희토지조립사업 등의 대상으로 할 것인지를 검토하고 계획을 수립함.

### 4.3. 농지거래 및 임대차 관리

#### 4.3.1. 제도 도입의 필요성

- 농지의 거래 및 임대차 실태를 파악하여 이에 부합하는 정책과 농지의 유동성을 제고하기 위한 정책을 수립하기 위해서는 농지거래와 농지임대차를 등록·관리하는 제도를 도입할 필요가 있음. 이로써 불법적이고 음성적인 거래 및 임대차가 방지되어 농지소유 및 임대차 질서를 확립하는데 기여할 수 있음. 또한 농지시스템의 등록내용을 자동적으로 업데이트하는 역할을 수행함으로써 농지시스템의 정확성과 신뢰도를 높일 수 있게 함.
- 독일과 프랑스 등 유럽의 선진국가들이 농지거래 및 임대차 등록제를 실시하고 있는데, 독일의 경우 농지거래는 허가제로 하고 농지임대차는 신고제 형태로 운용하고 있음.

#### 4.3.2. 제도 도입 내용

- 농지거래 및 임대차 등록에서 농지거래 등록은 허가제 등록으로 제도를 구성함.
  - 현행 농지제도에서 농지를 취득하기 위해서는 원칙적으로 농지취득자격증명을 발급받아야 하는 규정과 내용을 원용하여, 농지거래의 허가기준을 일차적으로 취득자격증명의 발급기준에 준하게 함.

- 추후 농지의 소유 및 거래에 관한 기본원칙이 새롭게 정립되는 경우에는 이 내용을 농지거래의 허가기준으로 수용하도록 함.
- 농지임대차 등록은 임대차 내용을 신고하는 신고제 등록으로 제도를 구성함.
  - 농지임대차 신고는 임차인이 하는 것을 원칙으로 하고, 임차인이 하지 않은 경우 임대인이 신고할 수 있게 함.
  - 농지임대차 등록을 관리하는 관리기구(농지은행)는 신고한 농지임대차계약이 불법적인 임대차에 해당하는 경우 그 계약의 취소를 요구할 수 있게 함.

#### 4.4. 선매권 제도 도입방안

##### 4.4.1. 제도 도입의 필요성

- 농지은행이 농지거래의 질서를 확립하고 영농규모화를 통한 농업구조개선에 이바지하기 위해서는 필요시 농지의 선매권을 행사할 수 있는 제도의 도입이 필요함.
- 외국의 경우, 독일과 프랑스의 농지거래에서 선매권 제도가 운용되고 있는데, 독일은 농지거래가 거부되는 사유에 해당하는 농지를 농지은행이 선매하여 건전한 거래질서에 따라 거래되도록 하고 있고, 프랑스는 농업구조개선을 위해 농지시장에 적극 개입하여 선매권을 행사하는 형태로 운용하고 있음.

- 우리나라의 농지제도에서는 처분대상농지의 매각에서 농지은행이 선매권을 행사할 수 있게 할 필요가 있다고 판단됨.
  - 이를 통해 처분대상농지를 신속하게 처분할 수 있을 뿐 아니라 농업구조 개선에 기여하는 방향으로 농지를 유동화할 수 있음.

#### 4.4.2. 제도 도입 내용

- 처분대상농지는 농지매입·비축사업의 대상으로 하며, 매입방식은 선매권에 의해 농지은행이 우선적으로 매입할 수 있게 함.
  - 매입가격은 농지은행이 제시하는 지역별 표준가격을 기준으로 하여 매도자와 합의하여 결정하는 것을 원칙으로 하되, 합의가 이루어지지 않는 경우에 표준가격으로 강제매입할 수 있게 함.
- 선매권 제도 도입을 위해서 농지법의 처분대상농지 관련 규정(제10조)을 개정하도록 함.

## 제 6 장

---

### 유휴농지 실태와 활용 및 관리방안

#### 1. 휴경농지 및 유휴지 실태

- 개념상으로 휴경농지는 일년에 5차례 실시되는 작물재배면적 조사에서 계속 작물을 재배하지 않고 있는 것으로 조사된 농지를 말하고, 유휴지는 휴경농지 중에서 2년 이상 계속 휴경하여 경지로서의 형태와 기능을 상실하고 농지로 이용하려면 개간에 준하는 작업이 필요하다고 판단되는 토지를 말하는데 통계상으로는 이를 농지에서 제외하고 있음. 즉 휴경농지가 2년 이상 방치되면 유휴지로 파악됨.<sup>13</sup>

#### 1.1. 휴경농지 현황

---

<sup>13</sup> 유휴지 중에는 농지에서 유휴지로 바뀐 것과 임야 등에서 유휴지로 바뀐 토지가 있는데, 유휴농지는 농지에서 유휴지로 바뀐 것에 한정해서 사용하기로 함.

- 1985 ~ 2006년에 발생한 휴경농지의 면적은 <표 6-1>과 같은데, 여기서 휴경농지 면적의 변화 추이는 시기에 따라 4단계로 구별됨.

표 6-1. 휴경농지 면적 추이 (1990 ~ 2006)

단위: ha, %

구분	경지면적(A)	휴경면적			비율(B/A)
		논	밭	합계(B)	
1985	2,144,415	4,111	16,133	20,244	0.9
1986	2,140,995	3,643	13,784	17,427	0.8
1987	2,143,430	4,151	15,658	19,809	0.9
1988	2,137,947	4,501	14,794	19,295	0.9
1989	2,126,721	7,239	18,917	26,156	1.2
1990	2,108,812	12,377	28,060	40,437	1.9
1991	2,090,877	23,992	43,463	67,455	3.2
1992	2,069,933	30,985	37,950	68,935	3.3
1993	2,054,814	30,241	36,226	66,467	3.2
1994	2,032,706	31,427	31,041	62,468	3.0
1995	1,985,257	33,464	31,118	64,582	3.2
1996	1,945,480	14,463	19,799	34,262	1.7
1997	1,923,522	10,279	19,238	29,517	1.5
1998	1,910,081	6,214	16,038	22,252	1.2
1999	1,898,925	4,609	12,419	17,028	0.9
2000	1,888,765	4,294	12,540	16,834	0.9
2001	1,876,142	3,756	12,798	16,554	0.9
2002	1,862,622	5,604	14,353	19,957	1.1
2003	1,845,994	25,741	20,611	46,352	2.5
2004	1,835,634	26,676	21,173	47,849	2.6
2005	1,824,039	24,071	20,084	44,155	2.4
2006	1,800,470	20,319	26,071	46,390	2.6

자료: 국립농산물품질관리원, 경지면적통계

- 제1기에 해당하는 1985 ~ 1990년에는 연간 발생한 휴경농지가 전체 경지면적의 1% 내외 수준으로 비교적 적었음.
- 제2기에 해당하는 1991 ~ 1995년에는 연도별 휴경농지 면적이 전체 경지

- 면적의 3%대를 유지할 만큼 많았음.
- 제3기에 해당하는 1996~2002년에는 연도별 휴경농지 면적이 제1기 수준으로 되돌아가 전체 경지면적의 1%대에 머물렀음.
  - 제4기에 해당하는 2003년 이후에는 휴경농지 면적이 다시 늘어나 전체 경지면적의 2%대를 유지하고 있음.
- 휴경농지 면적의 시기별 변화는 농업생산 여건의 변화와 휴경농지 관련 정책의 변화 등과 밀접한 관련이 있음.
    - 1990년대 들어 농산물시장의 개방 등으로 인해 농업생산여건이 악화되자 휴경하는 농지가 크게 늘어남.
    - 하지만 1996년부터 새로운 「농지법」에 의한 ‘대리경작자 지정 제도’가 시행되고, 또한 「농어촌정비법」에 의한 ‘한계농지정비사업’이 실시됨에 따라 1996년부터 휴경농지가 크게 줄어듬.
    - 2003년부터 ‘쌀 생산조정제’가 실시되자 논·밭의 휴경면적이 크게 늘어나게 됨.
  - 2003년 이전에는 - 1994~1995년을 예외로 할 경우 - 전반적으로 논보다 밭의 휴경면적이 큰 편이었으나, 2003년부터는 논·밭의 휴경면적이 늘어나 2005년까지 밭의 휴경면적보다 크게 나타났음. 이는 앞서 언급한 바와 같이 2003~2005년 기간에 실시된 쌀 생산조정제의 영향에 의한 것임.

## 1.2. 유희지 현황

- 1990~2006년에 발생한 유희지 면적의 연도별 추이는 <표 6-2>와 같음. 시기별로 1990~1996년에는 유희지 면적이 지속적으로 늘어나 1996년에 20,303ha로 최고점에 달함. 그 이후 2002년까지 감소 추세를 유지하다가

2003년부터는 정체상태에 있음.

- 유희지의 증감은 휴경농지의 증감과 같이 1996년경에 시행된 ‘대리경작자 지정 제도’와 ‘한계농지정비사업’과 연관이 있는 것으로 보이는데, 사업의 일차적 대상이 휴경농지가 됨으로써 유희지는 그 다음 연도에 감소하는 것으로 나타남.

표 6-2. 유희지 면적 추이 (1990~2006)

단위: ha, %

구분	유희지			휴경농지(B)	비율(A/B)
	논	밭	계(A)		
1990	861	2,654	3,515	40,437	8.7
1991	1,525	4,135	5,660	67,455	8.4
1992	2,488	4,936	7,424	68,935	10.8
1993	3,286	5,922	9,208	66,467	13.9
1994	4,062	5,985	10,047	62,468	16.1
1995	12,267	5,614	17,881	64,582	27.7
1996	6,554	13,749	20,303	34,262	59.3
1997	2,761	6,966	9,727	29,517	33.0
1998	1,843	6,501	8,344	22,252	37.5
1999	1,119	4,210	5,329	17,028	31.3
2000	880	3,854	4,734	16,834	28.1
2001	793	3,973	4,766	16,554	28.8
2002	681	3,350	4,031	19,957	20.2
2003	828	3,578	4,406	46,352	9.5
2004	891	3,318	4,209	47,849	8.8
2005	905	2,163	3,068	44,155	6.9
2006	985	3,477	4,462	46,390	9.6
합계	42,729	84,385	127,114		21.1

자료: 국립농산물품질관리원, 경지면적통계

- <표 6-2>에서 유희지와 휴경농지의 관계를 보면 매년 발생하는 휴경농지의 약 20% 정도가 평균적으로 유희지로 되고 나머지는 다시 농지로 환원되거나 타 용도로 활용되고 있음.

- 유희지 총 면적에 대한 추정은 일차적으로 매년 발생한 유희지 면적의 누계로 파악할 수 있는데,<sup>14</sup> 유희지에 대한 통계가 시작된 1990년부터 2006년까지 발생한 유희지의 누계는 총 127,114ha임.
  - 1990년 이전에 발생한 유희지에 대해서는 다른 연구에서 1975~1989년 기간 동안에 발생한 유희지 면적이 4만~5만ha에 이를 것으로 추정함(박석두·김수석 2005, 19).
  - 따라서 1975~2006년의 총 유희지 면적은 약 17만ha 내외가 될 것으로 추산함.
- 다른 방법으로는 지목상 농지면적과 이용 중인 경지면적 차이를 통해 유희지 총 면적을 추정할 수 있음.
  - 2006년 지목상 농지면적은 2,054,747ha이고 이용 중인 경지면적은 1,800,470ha로 나타나기 때문에 유희지 총 면적은 254,277ha로 추정할 수 있음.
- 앞으로 발생할 유희지 면적은 향후의 사회경제적 여건에 따라 달라질 것이나 경지조건에 의한 유희지의 최대상한을 추정할 수 있음.
  - 지목별 토지이용 적성등급에서 등급 구분은 토지조건의 적응성, 생산력의 우열, 관리의 난이도에 따라 1~5급지로 분류되는데, 5급지는 해당 지목의 경지로서 부적절한 토지로 규정되고 4급지는 한 단계 위의 열등지가 됨.
  - 앞으로 쌀 생산의 과잉과 농산물 가격 및 농업소득의 하락으로 휴경이 확대되면 5급지 뿐 아니라 4급지까지 경작에서 제외되는 경우가 발생할

---

14 실제로는 유희지 중 일부는 농지로 재활용되기도 하고 비농업용으로 전용되어 활용되기도 함. 하지만 유희지 중 재활용되는 비중이 높지 않다고 판단되기 때문에 연도별 유희지 면적 누계를 총 유희지 면적으로 추정하기로 함.

수 있는데, 이 4급지 이하의 농지면적이 유희지의 최대 상한면적이 된다 할 수 있음.

- 4급지 이하의 농지면적은 논이 228,400ha, 밭이 277,700ha로 총 506,100ha가 되는데, 2006년까지 누적된 유희지가 약 25만ha이므로 앞으로 유희지가 될 수 있는 최대면적은 약 25만ha가 될 것으로 추정할 수 있음.

### 1.3. 휴경농지 및 유희지 발생원인

- 휴경농지 및 유희지 발생 사유로는 ‘노동력 부족’이 가장 주된 원인이었고, 다음으로 ‘영농조건 불량’으로 조사됨.
  - 1992~1999년의 휴경사유별 면적을 조사한 농림부(2000) 자료는 휴경사유의 41.9%가 노동력 부족, 28.2%가 영농조건 불량임을 보여줌.
  - 2005년 농업인에 대해 설문조사를 실시한 박석두·김수석(2005) 연구에서는 휴경 및 유희 사유 응답의 38.9%가 노동력 부족, 38.1%가 영농조건 불량으로 나타남.
- 영농조건 불량 사유 중에서는 가장 높은 것이 ‘농기계 이용 불능’으로 조사됨(박석두·김수석 2005, 28)

## 2. 유희농지 관련 정책사업의 내용과 평가

### 2.1. 대리경작자 지정 제도

- 「농지법」상의 대리경작자 지정은 유희지에 대하여 시장·군수 또는 구청장이 그 소유권자나 임차권자를 갈음하여 농작물을 경작할 자(대리경작자)를 지정할 수 있도록 한 것임(농지법 제19조).
  - 대리경작자는 해당 농지 인근 지역의 농업인, 농업법인과 농업생산자단체 등으로 하고, 대리경작 기간은 1년이 원칙이며 토지사용료는 수확량의 10%로 하고 있음.
- 대리경작자 지정 제도는 1996년 농림부의 “휴경농지 생산화 대책”에 의해 대대적으로 활용됨. 당시 65,000ha에 달하는 휴경농지를 경작하기 위하여 대리경작자를 지정하도록 하였는데, 적당한 대리경작자가 없는 경우에는 각 시·군과 농협 등 공공기관이 책임지도록 함.
- 휴경의 발생사유 등을 고려하지 않은 채 대리경작을 지정함으로써 사업추진의 불합리성이 드러나고, 사업 시행 이후 쌀공급 과잉 등 새로운 상황이 생겨남에 따라 시책을 중단하게 됨.

### 2.2. 한계농지정비사업

- 1994년 12월에 제정된 「농어촌정비법」은 ‘한계농지 등의 정비’에 대해 상세히 규정하고 있음. 여기서 한계농지란 “농업진흥지역 밖의 농지 중에서 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지”를 말하는데, 구체적으로 평균 경사율이 15% 이상이거나 집단화된 규모가 20,000m<sup>2</sup> 미만인 농지와 광업권이 소멸된 광구 인근 지역의 오염된 농지가 대상이 됨(농어촌정비법 제2조 10호 및 시행령 제3조).
- 한계농지정비사업은 시장·군수가 한계농지를 조사하고 한계농지 정비지구를 지정함으로써 시작할 수 있음. 정비사업의 내용은 농림수산업을 위한 농지 조성 및 시설의 설치, 농어촌 관광휴양자원의 개발·이용을 위한 시설의 설치, 주택·택지 및 부속농지, 공업시설, 전시장·박물관 등 문화예술 관련 시설, 체육시설, 의료시설, 교육연수시설, 노인복지시설 등을 설치할 수 있음(농어촌정비법 제78조).
  - 시장·군수의 승인을 얻은 정비사업시행자는 정비사업의 준공검사후 토지 및 시설을 분양 또는 임대할 수 있음.
  - 국가와 지방자치단체는 한계농지의 효율적 이용·보전·정비를 위하여 농지관리기금과 지방비 등을 투자할 수 있음.
- 한국농촌공사는 자체사업인 「농지재개발사업」의 일환으로 한계농지정비사업을 지원할 수 있음. 농지의 재개발사업은 “유휴농지, 자연조건 또는 이용조건이 불량한 농지 및 그 주변 토지 등을 개발하는 사업으로서” 당해 구역내 토지소유자 2인 이상의 신청을 받고 참가자격자 2/3 이상의 동의를 얻어 재개발사업시행계획을 수립하고 농림부장관의 승인을 얻어 시행하는 사업임(한국농촌공사 및 농지관리기금법 시행령 제18조).
  - 농지재개발사업은 사업의 대상 및 추진방식에서 한계농지 정비사업과 약간의 차이가 있지만, 이 사업은 유휴지와 한계농지의 재개발 및 정비를 지원할 수 있는 근거규정으로 기능하고 있음.

- 한계농지정비사업의 추진실적은 한국농촌공사가 1996 ~ 2000년에 168억 원을 투입하여 4개 지구에 농촌주택단지를 조성하였는데, 이 중 3개 지구는 2006년까지 분양이 완료되었으나 1개 지구는 아직까지 완료되지 않은 상태에 있음<표 6-3>.

표 6-3. 한국농촌공사 한계농지 정비사업 시행지구 현황

구분	면적 (ha)	정비 유형	연차별 투자계획 (백만원)				분양 실적
			계	1999까지	2000	2001이후	
신계지구(충북 진천)	4.2	다목적	3,059	3,059	-	-	41/41
수락지구(충남 논산)	9.8	다목적	5,998	5,998	-	-	95/95
대곡지구(전남 화순)	4.7	다목적	3,086	3,086	-	-	분양중/47
상송지구(경북 포항)	7.5	다목적	4,608	4,116	492	-	67/67
계	26.2		16,751	16,259	492	-	203/248

자료: 한국농촌공사

- 1996 ~ 2000년에 추진된 한계농지정비사업이 성공적으로 마무리되지 못한 것은 같은 시기에 유사한 형태로 실시된 문화마을조성사업과 차별화에 실패한 데에 그 원인이 있음. 정책사업으로 실시된 문화마을조성사업은 사업지구별로 보조금과 함께 용자 지원이 이루어졌는데, 한국농촌공사의 자체사업으로 실시된 한계농지정비사업은 용자 지원만으로 사업내용이 구성되어 경제적 유인효과가 떨어졌음. 또한 이 사업시기에 IMF 외환위기 사태가 발생한 토지를 매입할 때보다 더 싼 가격으로 토지의 분양가를 책정해야만 했음.
- 결국 한계농지정비사업이 활성화되지 못한 것은 이 사업이 입지면에서 불리한 점과 경쟁관계에 있던 정책사업을 대체할 만한 경제적 유인효과가 없었기 때문임. 한계농지정비사업은 적어도 값싼 토지가격을 경제적 유인으로 제시할 수 있어야 하는데, 사업추진방식이 통상의 개발사업과 같이 지구 지정 이후 토지를 매입하는 방식이 됨으로써 토지를 저렴하게 확보하는 것이 원천적으로 어려운 점이 한계였음.

### 2.3. 유희토지조립사업

- 대통령 지시사항(2005. 10. 29)을 근거로 유희토지를 친환경적으로 활용하기 위해 2006년 11월에 유희토지 조립 5개년 계획을 수립하여 2007년부터 시행하고 있음.
- 사업대상이 되는 유희토지는 다음과 같은 조건에 모두 해당하는 토지임.
  - 「농어촌정비법」 제2조 10호에 따른 한계농지
  - 2년 이상 해당 토지 본래 용도에 사용하고 있지 않는 토지
  - 「지적법」 제5조에 따른 지목이 전·답·과수원·목장용지 또는 잡종지의 토지소유자가 산림으로 전환하려는 토지
- 20만6천ha의 한계농지 중 조립가능한 유희토지는 34,515 필지 4,579ha인 것으로 조사되었는데(한계농지의 2.2%), 이것은 밭이 2,095ha(45.7%), 논이 1,853ha(40.5%), 기타 631ha(13.8%)로 되어 있음.
  - 조립가능한 유희토지 중에서 2006년도에 조립을 신청한 것은 대상면적의 30.6%인 1,401ha였고, 신청지의 지목은 밭이 51%로 가장 많고, 다음 논(22%), 임야(20%), 기타 순으로 나타남.
- 조립 5개년 계획은 2007~2011년에 2,500ha의 유희토지에 대해 산지과수와 특·약용 수종 위주로 조립을 추진하는 것임. 지원은 ha당 800본 식재를 기준으로 287만원/ha의 보조금을 지급함.
- 이 사업에 대한 평가는 2007년부터 추진되는 사업으로 그 성과를 판단하기는 아직 이른 상태임.

표 6-4. 유휴토지 조림 5개년 계획

단위: ha

조림가능 유휴토지	조림신청 면적	연차별 조림계획					
		계	2007	2008	2009	2010	2011
4,579	1,401	2,500	837	420	424	425	394

자료: 산림청

## 2.4. 쌀생산조정제

- 쌀생산조정제는 2003~2005년에 한시적으로 시행된 사업으로 논에 벼 또는 다른 상업적 작물을 재배하지 않고 휴경하거나 그 외의 작물을 재배하는 경우 ha당 3백만 원을 3년간 지급하는 제도였음.
  - 쌀생산조정제에 의한 휴경농지는 농업정책에 의한 의도적 휴경지로서 논 의 형상과 기능을 유지해야 하는 것이었음.
- 추진실적은 쌀 생산조정을 위해 당초 3년간 매년 810억 원의 예산을 투입하기로 하여 2003년에 참여농가 76,565호에 약정 면적이 27,529ha에 달하였는데, 이후 일부 참여농가의 탈락과 면적 감소로 실제 조정(휴경)면적은 2003년 26,400ha, 2004년 25,200ha, 2005년 24,900ha로 나타남.
- 쌀생산조정제를 통해 논 의 휴경을 유도하는 정책은 이미 발생한 휴경농지 및 유휴지의 재활용대책과는 다른 것이지만, 휴경되고 유휴화 될 농지가 이 사업을 통해 논 의 형상과 기능을 유지하게 됨으로써 유휴화를 방지하고 농지의 보전에 기여하는 효과를 가진 것이었다 할 수 있음.

## 2.5. 농지의 휴경 및 유희화를 방지하는 기능을 갖는 사업들

### 2.5.1. 쌀소득보전직접지불제

- 쌀소득보전직불제 중 고정직불금은 1998 ~ 2000년에 논농업에 이용된 농지를 대상으로 매년 ha당 70만 원이 지급되는데, 지급대상 농지는 어떤 작물을 재배하든 휴경하든 무관하지만 논외의 형상과 기능을 유지해야 함.
- 쌀소득보전직불제의 고정직불금은 쌀생산조정제와 마찬가지로 논외의 유희화를 예방하는 효과를 가지고 있다 할 수 있음.

### 2.5.2. 조건불리지역직접지불제

- 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 대한 지원을 통해 농가의 소득을 보조하고 지역의 활성화를 도모하는 것을 목표로 하는 조건불리지역직불제는 농지의 휴경과 유희화를 예방하는 효과를 가짐.
- 지원대상은 전국의 읍·면 지역을 대상으로 경지율이 22% 이하이면서 경사도 14% 이상의 농지면적이 50% 이상 되는 법정리 내에 있는 농지와 초지임. 대상토지는 공부상 지목에 관계없이 2003 ~ 2005년 3년 동안 실제로 농업에 이용된 농지 또는 초지법에 의해 조성된 초지가 됨.
- 지원내용은 밭과 과수원에 ha당 40만 원, 초지에 ha당 20만 원을 지원함.

- 지원요건으로는 실경작자가 지급대상지 해당 읍·면 또는 지원대상 법정리에 연접한 읍·면에 거주해야 함.
  - 보조금의 30% 이상을 마을공동기금으로 조성하여 마을공동사업에 활용해야 함.
- 직불금을 받는 농업인은 대상토지를 관리해야 하는 의무가 부과되는데, 이를 통해 농지의 휴경과 유향화를 방지하는 효과가 발생함. 토지관리는 농업의 다원적 기능 제고를 위해 최소한의 생산을 하거나, 작목을 재배하지 않아도 당해 연도에 1회 이상 경운을 하고 잡초 제거 등으로 농지의 기능을 유지해야 함.

### 2.5.3. 경관보전직접지불제

- 경관보전직접지불제는 지역별 특색있는 경관작물을 재배하여 농촌경관을 아름답게 가꾸고 공익적 기능을 증진함으로써 도농교류 및 지역사회의 활성화를 도모하는 사업으로 2005~2007년의 시범사업을 거쳐 2008년부터 본 사업을 추진할 계획임.
- 사업내용은 마을단위로 집단화하여 특화된 경관작물을 재배하는 경우 농가별로 ha당 170만 원을 지급하는 것임.
- 대상지역은 다음과 같은 요건에 부합하는 지역 중에서 선정함.
  - 농지에 경관작물을 식재하여 아름다운 농촌경관을 유지·개선하고 도농교류 증진에 활용할 수 있는 지역
  - 읍·면 지역 및 자치구의 준농촌지역 내의 농지로서 경관작물을 식재할 면적이 최소 1ha 이상 집단화되고 마을 단위로 3ha 이상인 지역

- 경관보전직불제 협약을 체결한 자는 ① 경관작물을 식재하고, ② 성실한 재배관리를 하고, ③ 작물수확 후 농지를 정비하는 의무를 가짐.
  - 이로써 농지를 이용·보전하는 효과가 생김.

### 3. 외국의 유희농지 활용·관리방안

#### 3.1. EU

##### 3.1.1. 휴경정책

- EU는 공동농업정책의 일환으로 농업생산 과잉문제를 해결함과 동시에 농지를 보전하기 위하여 휴경사업을 실시하고 있음. 휴경사업은 직불금을 받는 경작지의 일부(경종농업경지의 8~9%)를 의무적으로 휴경하게 하고 휴경농지에 대해서도 보조금을 지급하며, 보조금 수혜자에게 휴경농지를 농지로서 보전할 의무를 지게 하는 것임.
  - EU의 휴경정책은 직불금제도를 통해 농업생산과잉을 문제를 해결하고 동시에 휴경농지가 농지로서 보전될 수 있게 하는 것임.
- EU에서 경작지 중 휴경면적을 산출하여 보조금을 지급하는 방식을 살펴보기 위해 우선 다음과 같은 사례를 가정하고 이 사례 경영체에서 도출되는 직불금 산정방식을 조사하기로 함.
  - 현재 직불금은 경지의 면적비율로 산출되는 경지단가와 축산규모로 산출되는 경영체단가를 합산하여 이를 다시 경지유형별 면적크기와 곱하여

산출함.

- 사례는 50ha의 농업경지, 50ha 영구초지, 10ha 관상수 식재지를 가진 축산과 낙농을 겸업하고 있는 독일의 농업경영체로 가정함.
  - 가정한 농업경영체에서 직불금을 받을 수 있는 경지는 50ha 농업경지와 50ha 초지가 됨(관상수 식재지 제외).
  - 이 중에서 휴경의무면적은 농업경지 50ha에서 현행 휴경비율(8.17%)를 곱한 것임( $50 \times 0.0817 = 4.09\text{ha}$ ).
  - 이로써 직불금 대상 면적은 휴경농지 4.09ha, 농업경지 45.91ha, 영구초지 50ha가 됨.
  - 경영체단가는 축산규모에서 산출되는 축산직불금 총액을 직불금 대상경지 중에서 휴경의무면적을 뺀 면적으로 나누어 얻음.
  - 경지유형별 직불금 단가를 독일 전체 평균으로 가정하면, 농업경지는 ha당 301유로, 영구초지는 79유로임. (여기서 해당 농업경영체의 경영체단가는 184유로로 산출된 것으로 가정)

표 6-5. EU의 직불금 산출방식

단위: ha, 유로				
구분	수급대상면적	경영체 단가	경지단가	총단가
휴경농지	4.09	-	301	301
농업경지	45.91	184	301	485
영구초지	50	184	79	263
계	100	-	-	-

자료: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005)

- 현재 EU는 단일직불제(SPS)를 추진하고 있는데, 이것은 한편으로 경영체단가와 경지단가의 구분을 없애고 경지로 단일화하는 것이며, 다른 한편으로 경지유형별로 차등적으로 지급되는 단가를 2013년까지 단일화하겠다는 것임. 이로써 휴경농지도 동일한 크기의 보조금을 받게 됨.

- 하지만 이러한 단일화가 회원국 전체로 단일화하는 것이 아니라 지역(예를 들어 독일의 주)별로 단일화하는 것임.
- 이러한 단일화 계획에 따라 사례로 든 독일의 직불금도 2013년까지 <표 6-6>과 같이 단가조정이 이루어질 계획임.

표 6-6. 2013년까지 직불금 단가 조정방식

단위: ha, 유로

구분	수급대상면적	2005	2010	2011	2012	2013
휴경농지	4.09	301	304	309	317	328
농업경지	45.91	485	469	438	391	328
영구초지	50	263	270	283	301	328
계	100	-	-	-	-	-

자료: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005)

### 3.1.2. 휴경농지 활용방안

- EU는 대체에너지 작물과 산업용 원료의 경작을 장려하기 위해 의무휴경지에 대해 이 작목들의 경작을 허용하고 있음.
  - 허용되는 작목은 윤활유로 사용되는 식물용 기름, 바이오에탄올, 바이오디젤, 바이오가스, 에너지 생산을 위한 농업 바이오매스 등임.
- 휴경농지에 에너지작물을 재배하기 위해서는 EU의 규정(EG Nr. 1973/2004)과 통합행정관리시스템(IACS)의 실행규정을 엄격하게 준수해야 함. 에너지작물 재배자는 수집상이나 최초가공업자와 생산물에 대한 인도계약을 체결해야 하고 이 내용을 관할 관청(독일의 경우 연방농업식품청)에 통지해야 함. 이러한 제반 규정을 준수한 재배자에게 에너지작물 보조금이 추가로 지불됨.

- 휴경농지에 대체에너지 작물을 재배하게 하는 EU 회원국의 사례로 오스트리아의 관련 정책을 살펴보기로 함.
- 먼저 오스트리아의 휴경농지 현황은 농업용 경지의 7.5%에 해당하는 52,000ha를 휴경하고 있는데, 이 중에서 39,800ha(5.7%)는 휴경을 유지하고 있고 12,700ha(1.8%)는 에너지작물을 재배하고 있음.
  - 여기서 순전한 휴경지는 사료이용지로 활용되어서는 안 되고, 비료나 작물보호제를 투하해서도 안 됨.
- 휴경농지에 에너지작물을 재배하게 하는 정책은 작물의 생산 뿐 아니라 유통과 가공과정까지 관리하고 있는데, 생산된 대체에너지의 소비까지도 국가의 에너지정책 차원에서 관리가 이루어지고 있음.
  - 오스트리아에서 에너지작물의 생산·유통·가공이 목적에 따라 이루어지고 있는 지 관리·감독하고 에너지작물 보조금을 지급하는 업무는 민간기구인 “오스트리아 농업시장”(AMA, Agrarmarkt Austria)에서 담당하고 있음.
- 오스트리아에서 에너지작물의 재배와 관련한 구체적인 규정 및 2007년도 지침은 다음과 같음.
  - ① 에너지작물 재배자와 수집상/최초가공인 간에 재배 및 인도 계약을 체결함(2007년의 경우, 5월 15일 이전까지).
  - ② 작물재배자는 에너지작물 보조금을 신청하고, 수집상/최초가공인은 재배 및 인도 계약서를 AMA에게 보냄(2007년 5월 15일까지).
  - ③ 적어도 수확하기 10일 전까지 산출물에 대한 표본검사를 통해 인도할 최소물량의 크기를 정함.
  - ④ 작물재배자는 수확한 전 물량을 수집상/최초가공인에게 인도하고, 수집상/최초가공인은 이를 측량하고 건조시킴.

- ⑤ 수집상 또는 최초가공인은 받은 물량의 내용을 서식에 따라 AMA에 통지함.
  - ⑥ 수집상은 받은 물량을 다시 제3자에게 인도한 경우 이를 서식에 따라 AMA에 통지하고, 최초가공인은 최초가공후 이 내용을 AMA에 통지함.
  - ⑦ AMA는 작물생산자에게 직불금을 지급함.
  - ⑧ 2007년도 수확물은 2009년 7월 31일까지 최종생산물로 생산되어야 함.
- 휴경농지에 에너지작물 재배로 받는 직불금의 크기는 농업경지의 단위당 직불금과 휴경농지의 단위당 직불금 차액이 됨.
- 즉 의무 휴경농지에 대해 농업경지에 해당하는 직불금을 지급함.

## 3.2. 일본

### 3.2.1. 휴경농지 현황

- 일본의 휴경농지면적은 1970년까지 10만ha에 머물렀으나, 그 후 계속 증가하여 1995년에 24만 5천ha, 2000년 34만ha, 2005년 38만ha로 늘어남.
  - 휴경농지가 전체 경지면적에서 차지하는 비중은 1975년 2.0%에서 1990년 4.6%, 2000년 7.0%, 2005년 8.1%로 증가함.
- 휴경농지의 전답별 면적은 밭의 면적이 논 면적의 2.5배에 달함. 여기서 밭의 휴경면적이 압도적으로 많은 것은 다음과 같은 이유 때문임.
  - ① 밭에는 경사지 등 경작조건이 불리한 지형이 많음.
  - ② 밭 경작에 기계화가 부진하여 노동력이 많이 소요됨.
  - ③ 밭작물에 상업적 생산이 많아 재배적지가 아니면 경제성이 없음.
  - ④ 논에 밭작물을 재배하면서 밭이 그만큼 유향화됨.

### 3.2.2. 휴경농지 관리·활용정책

- 일본에서 휴경농지에 대한 기본정책은 휴경농지의 발생을 억제하고 예방하며 경작포기지를 재경작하게 하는데 역점을 둬.
  - 휴경농지의 발생을 억제하기 위하여 농업생산기반정비와 농지의 집단화 사업을 통해 농지를 효율적으로 이용할 수 있게 하고, 중산간지역 등 생산조건이 불리한 지역에는 조건불리직불제를 통해 생산조건 불리를 보정할 수 있게 함.
  
- 경작포기지(유휴농지) 해소를 위해서 도도부현은 기본방침을 제시하고 시정촌이 그 방침에 따라 구체적인 계획을 수립함.
  - 도도부현이 기본방침을 정할 때 고려하는 주요 사항은 ① 집락내에 담당자가 있는지, ② 재배작물이 있는지, ③ 토지조건이 좋은지 등인데, 이 3가지 사항의 세부 착안점은 <표 6-7>과 같음.
  
- 시정촌 계획으로 경작포기지(유휴농지) 중 농지로 재경작하기로 결정된 경우에는 지역의 농업위원회가 적극적으로 지도하고, 지도에도 불구하고 경작포기지의 소유자 등이 적정하게 이용하지 않는 경우에는 시정촌장이 향후 이용계획서를 제출하게 하고 이용계획의 내용이 불충분할 때 경작포기지의 적정한 이용을 권고함.
  - 또한 유휴농지의 소유자 등이 이 권고를 따르지 않고 유휴지를 그대로 방치하는 경우에는 시정촌장이 농지보유합리화법인 등을 지정하여 유휴농지 소유자와 농지의 임대차 교섭을 요구할 수 있음.

표 6-7. 경작포기지 해소를 위한 주요 착안사항

구분	주요 착안사항	세부내용
집락내 담당자 존재 여부	집락 외에서 담당자 물색	·집락인근의 규모확대 희망자에게 경영인수 요청 ·신규 취농희망자를 담당자로 육성
	집락영농의 육성	·집락 자체를 담당자로 육성
	방목 추진	·경작과 축산을 연계하여 경작포기지를 방목지로 이용
	고령자와 여성의 능력 활용	·지역생산물의 지역소비운동으로 고령자와 여성 노동력 활용
	기타 다양한 능력 이용	·농업서비스업체와 은퇴귀농자의 능력 활용
현재 재배작물의 충분성	신규 작물의 도입	·채소, 과수, 화훼 분야의 신규재배유형 도입 ·기존 작목과 경합되지않는 신규 작목 도입
	농작업과 재배기술의 변경	·노동력 절감과 경제성 향상의 작업형태 및 재배기술 도입 ·고령자와 여성에게 적합한 작업형태 및 재배기술 도입
	부가가치 제고	·환경보존형 농업에 의한 산지 브랜드화
	기타 지역자원 활용	·재래품종 재배와 직판장 활용 등 지역자원 활용
토지조건의 양호 여부	기반정비의 도입 지원	·기반정비사업에 대한 합의 형성 ·시정촌, 토지개량구 등 관계기관과 연계강화
	토양분석 등에 의한 토양개량	·토양분석결과에 의한 토양개량과 토양에 적합한 작물 도입
	작업환경의 정비 지원	·작업도로와 기계 도입에 의한 작업환경개선
	기타 지역자원으로 이용	·경관작물 도입에 의한 지역활성화 ·교류형 농업 등 기타 방안 모색

자료: 최혁재 등(2005), p. 100.

- 이러한 예방정책에도 불구하고 휴경이 발생하는 농지에 대해서는 지방자치단체별로 현실에 맞게 활용할 수 있게 함.
- 1998년 농촌개발기획위원회가 농림수산성의 위촉으로 휴경농지 활용사례를 조사하여 총 58건의 사례를 다음과 같은 7개의 유형으로 분류함.
  - ① 채원: 시민공원, 클라인가르텐, 임대농원 등 24개 사례

- ② 생산: 농업체험, 전작, 경관작물 등 22개 사례
  - ③ 식목: 삼나무, 밤나무 식재 3개 사례
  - ④ 경관녹지: 꽃 식재 및 창포원 활용 5개 사례
  - ⑤ 교류: 건강촌, 캠프장, 농촌공원 2개 사례
  - ⑥ 주택: 텃밭이 딸린 주택 1개 사례
  - ⑦ 비오톱: 청둥오리 등의 생태공간 1개 사례
- 2000년대 휴경농지 활용사례는 기존의 활용방식에다 새로운 방식이 추가되어 다음과 같은 4가지 방식이 주된 활용형태가 됨.
- ① 휴경농지를 시민공원으로 활용
  - ② 해바라기 등의 경관작물 식재
  - ③ 소 등 가축의 방목지로 활용
  - ④ 구조개혁특구로 활용

#### 4. 유희농지 활용·관리 개선방안

- 휴경농지와 유희지의 활용 및 관리방안은 크게 농지의 휴경과 유희화를 예방하는 방안, 유희농지를 활용하는 방안, 유희농지 관리기구 설치방안으로 구별할 수 있음.

##### 4.1. 휴경농지 및 유희지 방지방안

- 휴경농지 및 유희지 방지방안은 일차적으로 농지의 휴경을 예방하는 시책

을 추진하고, 그런 시책에도 불구하고 휴경이 이루어진 농지에 대해서는 농지의 형상과 기능을 유지하게 함으로써 농지의 유희화를 방지하도록 하는 것임.

- 현재 시행되고 있는 사업 중에는 농지의 휴경과 유희화를 방지하는 기능을 갖고 있는 사업은 쌀소득보전직불제와 조건불리지역직불제이고, 경관보전직불제가 시범사업을 거쳐 2008년부터 실시될 예정임.
- 지금까지 추진된 휴경농지 및 유희지 방지대책은 농지 전반에 대해 실시된 것이 아니라 분야별로 부분적으로 시행된 특징을 갖고 있음. 이에 따라 논에는 휴경을 완화하고 유희화를 예방하는 정책이 추진되고 있는 반면에 밭은 (조건불리지역에 속한 것을 예외로 할 경우) 정책대상에서 제외되고 있음.
- 농지의 휴경과 유희화 방지는 농지 전체에 대해 일관된 정책으로 추진되어야 하는데, 이런 면에서 밭을 포함한 농지 전반에 대한 직접지불제의 확대가 필요하고 확대되는 사업내용에 농지의 형상과 기능을 유지하는 의무사항을 명시하는 것이 필요함.
  - 농지의 유희화 방지와 관련된 직불금 수준은 현행 조건불리지역직불제의 밭 직불금(40만원/ha)과 쌀소득보전직불제의 고정직불금(70만원/ha) 사이에서 정하는 것이 적절한 것으로 판단됨.

## 4.2. 유희농지 활용방안

### 4.2.1. 농업적 활용

- 휴경농지와 유희지를 농업적으로 재활용하기 위해서는 이들 토지를 농업용

으로 이용하겠다는 수요를 창출하는 것이 무엇보다 중요함.

- 농업적 수요 창출을 정책적으로 뒷받침하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 시책이 중점적으로 추진되어야 함.
  - ① 영농조건이 불리한 지역의 영농환경을 개선함.
  - ② 대체에너지 작물과 같이 새롭게 각광받고 있는 작목의 재배를 장려함.
- 불리한 영농조건 개선은 기계화 영농을 가능하게 하는 경지정리사업을 통해 달성될 수 있으나, 입지상으로 이러한 개선이 불가능한 지역에는 농로 개설 등으로 접근성을 용이하게 하는 기반정비사업을 추진함.
  - 영농조건 개선은 생산기반정비 차원에서 지속적으로 추진되어야 할 사업에 속하지만, 휴경농지와 유휴지의 재활용을 위해 투입되는 비용에 비해 산출되는 효과가 작을 뿐 아니라 장기간에 걸쳐 서서히 나타나기 때문에 유휴지의 재활용방안으로는 제한적 의미를 가짐.
- 휴경농지와 유휴지에 대한 농업적 수요를 적극적으로 창출하는 방법은 서유럽국가들처럼 대체에너지 작물의 재배를 장려하고 이를 직불금 형태로 지원하는 것임.
- 하지만 이러한 시책이 실행되기 위해서는 사전에 전제조건으로 구비되어야 하는 사항들이 있음.
  - 우선적으로 국가 산업차원에서 에너지 자원의 일정 비율을 식물성 대체에너지로 사용하게 하는 것을 의무화해야 함.
  - 다음으로 대체에너지 작물의 생산과 유통 및 가공을 관리하는 체계를 구축함.
  - 대체에너지 생산의 관리체계에 부합하는 작물생산자에게 보조금을 지급하는 직접지불제도를 수립함.

#### 4.2.2. 비농업적 활용

- 유휴농지를 비농업적으로 활용하는 방법은 기존의 한계농지정비사업과 유휴토지조립사업을 개선하여 유휴농지를 효율적으로 활용하는 방안과 지방자치단체 차원에서 지역의 특성에 맞게 유휴농지를 계획적으로 활용하는 방안을 제시할 수 있음.

##### 가. 한계농지정비사업 개선

- 한계농지정비사업의 개선방안은 기존의 사업을 농지은행의 농지매입·비축사업과 결합하는 방안임. 한계농지정비사업이 성공적으로 정착하기 위해서는 값싼 토지가격을 경제적 유인으로 제공할 수 있어야 함. 이를 위해 사업지구 지정 이후에 토지를 매입하는 방식을 지양하고, 농지은행의 매입·비축사업을 통해 비축해 놓은 유휴농지를 사업용 토지로 활용하도록 함.
- 농지은행의 농지매입·비축사업과 결부된 한계농지정비사업은 다음과 같이 설계할 수 있음.
  - 농지은행의 농지매입·비축사업에서 매도의사를 가진 유휴농지를 매입하여 비축함.
  - 지방자치단체에서 농지은행이 비축한 유휴농지를 중심으로 한계농지정비지구를 지정하면 이 토지를 매도하거나, 한국농촌공사가 사업시행자가 되어 정비사업을 실시함.
- 한계농지정비사업의 개선안은 유휴농지를 농지매입·비축사업의 대상이 되게 함으로써 유휴농지 해소에 기여할 뿐 아니라 한계농지정비사업의 토지원천으로 기능하게 함으로써 분양되는 토지원가를 낮출 수 있는 장점을 가짐.

이로써 유희농지의 활용과 한계농지정비사업의 성과를 높이는 데 기여할 수 있음.

- 또한 한계농지 정비사업의 인센티브를 강화하기 위해서 기존의 용자지원 이외에 전원마을조성사업에 준하는 보조금 지원을 하도록 함.
  - 현재 전원마을조성사업에는 사업참가대상 수에 따라 10억~30억 원 이내의 보조금을 지원하고 있음.

#### 나. 유희토지조립사업 개선

- 유희토지 조립사업을 활성화하기 위하여 사업참여자가 유희농지를 임야로 전용하고자 할 때에는 농지보전부담금을 면제(100% 감면)하도록 함.
  - 농지를 임야로 지목을 변경하게 되면, 유실수와 관상수 이외의 목재용 수종을 식재할 수 있게 되고, 경작하지 않음으로 해서 발생하는 처분의무 대상에서 벗어나는 이점이 있음.
- 현재 농지를 산림으로 전환시 농지보전부담금이 감면되고 있으나 조건이 매우 엄격함. 「농지법」에 따르면 농업진흥지역 밖 농지 중에서 시장·군수의 추천을 받아 조립할 경우 농지보전부담금을 면제받음(동법 시행령 제 57조, 별표2 제37호). 시장·군수의 조립추천을 위해서는 산림과 연접되어 있거나 「농어촌정비법」에 의한 한계농지로 고시되어야 함.
- 유희토지 조립사업에 참가하는 농지를 임야로 전용하는 경우에 농지보전부담금을 감면하는 것은 기존의 감면제도가 갖는 번거로운 절차를 줄이고 사업을 활성화하는 인센티브가 될 수 있음.

#### 다. 지방자치단체별 계획적 활용

- 일본의 경우처럼 개별 지방자치단체가 지역별 상황에 맞게 유희농지를 계획적으로 활용하는 방안을 장려함.
- 유희농지를 계획적으로 활용하는 방안은 지방자치단체가 사업주체가 되어 공공사업으로 시행하는 것과 마을공동의 자체 활용계획을 승인하는 것으로 구분함.
  - 공공사업 형태는 지방자치단체가 해당 농지를 매입하여 시민공원, 생태공원, 사업특구 등 비농업용으로 개발하여 활용하는 것임.
  - 마을공동사업 형태는 마을 또는 토지소유자들의 연합체가 주체가 되어 개인들의 휴경농지를 집단적으로 방목초지, 식물원, 클라인가르텐(Kleingarten) 등으로 개발하여 활용하는 것임.
- 지방자치단체 차원의 자체 활용방안을 장려하고 지원하는 방법은 ① 지자체별로 지역의 특성에 맞는 유희농지 활용계획을 수립하게 하고, ② 계획적 전용인 경우 농지전용을 승인해주는 것임.

## 라. 농업의 다원적 기능으로 활용

- 유희농지 관리기구의 실태조사 결과로 입지여건상 농업용으로 경작하기 어렵다고 판단된 유희농지에 대해서는 경작을 강제하지 않고 자연경관 보호와 생태계 균형 유지 차원에서 농업의 다원적 기능으로 활용할 수 있게 함.
- 유희농지 관리기구는 실태조사 결과를 토지소유자에게 통보하여 해당 토지를 농업의 다원적 기능에 부합하는 용도로 활용할 수 있게 함.
  - 농업의 다원적 기능의 범위를 폭넓게 해석하여 광범위하게 활용할 수 있게 하되, 비농업적 개발행위는 전용허가를 통해서만 가능하도록 함.

### 4.3. 유희농지 관리기구 설치방안

- 유희농지를 체계적으로 관리하기 위하여 농지은행에 유희농지 관리기구를 설치함. 관리기구의 업무는 ① 유희농지의 실태를 파악하고, ② 실태파악을 기초로 유희농지의 합법성 여부를 조사하며, ③ 유희농지의 개별 상황을 적합한 농업적, 비농업적 활용대책을 수립하는 것임.
- 유희농지의 실태조사는 농지의 소재와 입지여건, 형상 등을 파악하는 것인데, 농지은행의 농촌지형정보체계(RGIS)를 활용하여 파악하고 현장조사를 통해 이를 확인하도록 함.
- 유희농지의 실태파악을 기초로 유희지의 합법성 여부를 조사하고, 비합법적인 유희농지의 목록을 작성함. 비합법적 유희농지는 입지여건과 소유자의 영농경력 및 연령 등을 고려하여 ① 합법적 유희농지, ② 농지은행 임대수탁 사업 대상농지, ③ 처분대상농지 등으로 분류하여 해당 절차를 밟도록 함.
- 유희농지의 활용대책은 유희지의 입지와 주변여건을 고려하여 한계농지정비사업, 유희토지조립사업 등의 대상으로 할 것인지를 검토하고 계획을 수립토록 함.

## 제 7 장

### 요약 및 결론

- 2005년 10월에 실시된 농지임대수탁사업을 시발로 등장한 농지은행사업은 현재 농지매도수탁사업, 농지임대수탁사업, 경영회생지원 농지매입사업으로 구성되어 있음. 이들 사업 중 농지임대수탁사업과 경영회생지원 농지매입사업은 사업에 대한 호응도가 높고 실적이 좋은 편이지만, 농지매도수탁사업은 사업실적이 저조한 상태에 있음. 여기서 농지임대수탁사업의 실적이 좋은 이유는 자경하지 않아 처분의무대상이 되는 부채지주의 농지를 사업의 주된 대상으로 삼고 있기 때문이고, 경영회생지원 농지매입사업은 부채농가의 농지를 농지은행이 매입해 주지만 매도농가가 그 농지를 다시 임차할 수 있고 일정 시점 후에는 다시 환매할 수 있게 함으로써 워크아웃 기능을 갖고 있기 때문임. 반면에 농지매도수탁사업은 비록 사업대상 및 범위가 넓지만 특화되지 못하고 영농규모화사업의 매매사업에 비해 인센티브가 낮기 때문에 활성화되지 못하고 있음.
- 사업참여자에 대한 설문조사에서 농지임대수탁사업은 임차인들이 사업에 대한 만족도가 큰 반면에, 임대인들은 만족도가 낮고 사업에 대한 기대도 낮은 것으로 나타남. 대부분 부채지주로 구성된 임대인들이 만족도가 낮은 것은 사업참여가 자발적으로 이루어졌다기보다 처분의무대상에서 벗어나기

위해 하는 수 없이 참여가 경우가 많고, 사업참여의 인센티브가 약하기 때문인 것으로 판단됨. 하지만 임대인들이 양도소득세 감면에 대해서 87.1% 찬성의 큰 관심을 나타내고 있기 때문에, 이러한 인센티브가 도입되면 임대인의 사업만족도가 높아질 것으로 예상됨.

- 경영회생지원 농지매입사업은 사업에 대한 호응도가 높은 편이나, 사업내용에 대해 만족하지 못하는 참여자들이 많이 있음을 보여주고 있음. 설문조사에서 응답자의 55.6%가 현행 시가매입제도에 대해서 부정적으로 대답하였는데, 농지매입사업 지원규모가 작은 농가일수록 매도농지의 감정평가액에 대해 부정적이고, 지원규모가 큰 농가일수록 만족도가 높게 나타남. 하지만 응답자의 90.2%가 경영회생지원 농지매입사업의 확대에 찬성하고 있음. 경영회생지원 농지매입사업의 방향에 대해서 응답자의 55.2%가 회생이 가능한 농가 위주의 사업에 찬성하였고, 25.8%가 경영위기 농가 위주로 사업이 추진되어야 한다고 보았음. 환매계획에 있어서 사업참여자의 63.2%가 농지를 다시 환매할 계획을 갖고 있고, 13.4%는 일부만 환매할 계획을 가짐. 여기서 사업을 통해 경영상태가 개선된 농가일수록 100% 환매할 계획을 가지고 있고, 지원사업 규모가 큰 농가일수록 일부만 환매할 계획을 갖고 있었음.
- 외국의 농지은행제도에서 농지은행의 목표를 보면, 독일은 농지시장의 안정을 제일 주된 목표로 하고 농업구조개선을 그 다음으로 하고 있는 반면에, 프랑스는 농업구조개선을 포함한 정책적 목표 달성을 지향하고 농지시장의 안정에는 역점을 두지 않고 있음. 일본은 농업구조개선과 농지시장의 안정을 공동의 목표로 하고 있음. 이에 따라 독일의 농지은행(공동이익토지공사)은 사업의 수익성을 고려한 추진방식을 택하고 있고, 프랑스는 수익성보다 정책적 목표 달성을 우선시하고, 일본은 수익성과 정책적 목표의 균형을 유지하고자 함. 농지관리기구의 역할에서 독일은 농지거래 및 임대차 관리와 농지정보시스템 관리업무를 제외한 농지유동화 관리업무를 농지은행이 담당하고 있고, 프랑스의

농지은행(SAFER)은 농지거래 내역을 신고받아 이를 농지관리에 활용하고 농지시장정보까지 관리하고 있음. 이런 점에서 농지관리기구로서의 역할은 프랑스가 독일보다 더 광범위하게 하고 있음. 일본은 독일과 유사하게 농지보유합리화법인이 농지유동화 위주로 농지를 관리하고 농지의 거래 및 임대차 관리는 하지 않고 있음. 선매권 행사는 독일과 프랑스에서 이루어지는데, 독일은 농지거래를 관리하는 지방자치단체에서 거래허가를 거부한 경우에 선매권을 갖는 수동적이고 약한 선매권이지만, 프랑스는 SAFER가 신고받은 농지거래를 검토하여 직접 선매권을 행사한다는 점에서 보다 적극적이고 강한 선매권을 갖고 있음. 농지은행사업 중에서 가장 주된 사업은 독일이 농지매입·비축사업이고 프랑스도 매입·비축이 주된 기능이지만, 매매사업량 대비 비축물량 규모 면에서 독일이 더 크게 나타남. 일본은 농지매매사업이 가장 주된 사업이고 농지를 비축하지 않고 있음.

- 농지은행이 지향해야 할 제도적 방향은 농지은행을 통합적 농지관리기구로 발전시키는 것임. 현재 우리나라는 농지의 거래 및 임대차 관리를 포함하는 농지 전반에 대한 관리기구가 존재하지 않는데, 농지의 유동화를 통한 농업의 구조개선과 농지의 효율적인 이용 및 보전을 촉진하기 위한 통합적 관리기구가 필요함. 통합적 농지관리기구의 역할로는 ① 농지의 거래 및 임대차 관리, ② 농지의 유동화 및 규모화 촉진, ③ 농지의 이용증진 및 보존 관리, ④ 농지 관련 정보 관리 등을 들 수 있음. 현행 농지은행은 통합적 농지관리기구의 역할 중 일부를 담당하고 있는데, 새로운 관리기구를 신설하는 것보다 농지은행이 중장기적으로 이러한 통합적 관리기구로 발전할 수 있게 제도화하는 것이 보다 바람직하다 판단됨. 통합적 농지관리기구의 정립과 관련하여 농지제도가 정비되거나 농지은행의 업무영역이 확대되어야 할 사항은 ① 농지거래 및 임대차 등록제 도입, ② 농지 선매제도 도입, ③ 유휴농지 관리, ④ 완결된 농지정보시스템 구축 및 관리 등이 됨.
- 농지은행사업과 영농규모화사업의 관계 설정은 영농규모화사업의 정책목표

가 완료되면 이 사업을 농지은행사업에 통폐합하는 것으로 함. 현행 영농규모화사업은 2013년까지 6ha 규모의 쌀전업농 7만호 육성을 주된 목표로 하고, 이를 위한 실행방안으로 농지매매사업, 농지임대차사업, 농지교환·분합사업 및 경영이양직불사업을 시행하고 있음. 영농규모화사업의 1단계 개편방안은 현행 사업의 목표를 여건변화에 맞게 수정하는 것과 사업체계를 농지은행제도 내의 사업 형태로 변경하는 것임. 사업목표의 수정은 전업농 육성을 쌀산업에 한정하여 실시할 것이 아니라 농업생산 전반으로 확대하는 것임. 이에 따라 사업목표는 2013년까지 6ha 수준의 전업농 7만 호를 육성하는 것으로 수정하고, 사업대상 농지 범위를 현재와 같이 농업진흥지역 내 논으로 한정하지 않고 논과 밭, 과수원을 포함하는 농지 전반으로 확대하는 사업으로 전환함. 전업농을 육성하는 2013년까지 시기에 영농규모화사업은 농지은행의 일반사업과 구분되는 농지은행 특별사업 형태로 체계를 구성하도록 함.

- 2013년까지 영농규모화사업 실시로 전업농 육성사업이 완료되면, 제2단계의 영농규모화사업은 경영이양직불사업 중심으로 개편되도록 함. 2013년 이후 경영이양직불사업의 추진방법에 있어서 매매사업은 농지매입·비축사업을 이용하고, 임대차사업은 농지임대수탁사업을 통해 추진하도록 함. 요컨대 기존의 농지매매사업과 농지임대차사업은 농지은행의 농지매입·비축사업과 농지임대수탁사업으로 각각 흡수·통합되고, 영농규모화사업을 경영이양직불사업 중심으로 추진하되 실행수단으로 농지매입·비축사업과 농지임대수탁사업을 활용하도록 체계를 정비함.
- 농지매도수탁사업의 개선방안은 사업의 고유한 영역을 확보하고, 사업참여의 인센티브를 제공하는 것임. 사업의 고유영역 확보는 처분대상농지의 매도를 일차적으로 이 사업에서 담당하도록 하는 것이 되고, 인센티브는 매도수탁으로 처분되지 않는 농지는 도입될 농지매입·비축사업의 우선 적용대상이 되게 하는 것임. 농지매입·비축사업이 제도적으로 정착된 후에는 농지매도수탁사업을 농지매입·비축사업에 통폐합하도록 함.

- 농지임대수탁사업의 개선방안은 먼저 사업의 활성화를 위해 임대인에게 양도소득세상의 인센티브를 부여하는 것인데, 이는 임대수탁농지를 중과세 되는 비사업용 토지에서 제외하는 것임. 그리고 상속농지를 임대위탁하는 경우, 임대기간 동안 농지의 소유상한을 적용하지 않도록 함. 다음으로 임대수탁 제외대상을 완화하여 수탁대상농지의 범위를 확대하도록 함. 여기에는 계획관리지역의 농지와 도시지역(녹지지역) 농지를 수탁대상에 포함하는 것과 신규 취득후 1년 경과한 농지를 수탁가능하게 한 규정을 삭제하는 것이 해당됨.
  - 경영회생지원 농지매입사업의 개선방안은 먼저 사업의 방향에 있어서 회생가능성에 중점을 둔 사업방향을 설정하도록 함. 하지만 경영위기가 심한 농가를 지원하는 것을 배제하지 않는 운영전략을 수립할 필요가 있음. 경영회생지원 농지매입사업의 규모는 대상농가 총부채규모의 20%에 해당하는 약 1조 원을 상정하고, 10년간의 사업기간에 매년 1천억 원 정도의 사업규모를 유지하도록 함. 매입 및 환매방식에서는 시가매입-시가환매 방식을 표준가격 매입 및 환매공식에 의한 환매 방식으로 전환하도록 함. 그리고 농가가 환매에 필요한 자금을 사전에 적립할 수 있도록 농지환매계정을 도입해 적립계정에 대해 이자보조 인센티브를 부여하도록 함. 환매기간을 연장하고 신축적으로 운영할 필요가 있음. 현재의 5년 후 환매에서 8년으로 기간을 연장하고, 10년 이내에는 환매할 수있는 권리를 갖도록 조정하는 것이 필요함. 환매방법에서도 전체를 모두 환매하기 보다는 부분환매를 허용하고, 순차적으로 환매할 수 있도록 하는 것이 바람직함. 농업용 시설물을 매입하는 방안은 농지에 시설물이 있는 경우 시설물과 농지를 함께 매입하는 방안을 마련하는 것이 바람직함. 시설물을 함께 매입하는 경우, 시설물은 환매를 고려하지 않고 감정가격에 의해 시가 매입하고, 시가는 내구연수 동안의 임대료를 현재가치화한 수준에서 결정되도록 함.
- 농지은행사업 확대방안으로 먼저 농지매입·비축사업의 도입을 들 수 있음.

농지매입·비축사업은 농지가격의 급락으로 시장개입이 필요할 때 실시하는 비상사업과 농업구조정책적 목적으로 상시 실시하는 사업으로 구분함. 상시사업에는 ① 농지은행에 매도수탁된 농지의 매입·비축, ② 유휴농지 등 활용되지 않는 농지를 재활용하기 위한 매입·비축, ③ 농지에 대한 장래 수요(농업용 및 비농업용 수요)를 대비하는 차원의 매입·비축, ④ 경영이양 직불제의 매매사업 농지에 대한 매입·비축(2013년 이후) 등의 사업을 들 수 있는데, 이들 사업은 예산이 확보되는 대로 바로 실시토록 함. 매입·비축의 비상사업은 농지가격의 하락이 극심한 지역에 농지시장을 안정화하기 위해 실시하는 사업임. 이 사업의 실시지역 및 개시시기에 대한 결정은 농지은행심의위원회가 함.

- 농지은행의 신규사업으로 역모기지론 농지매입사업을 제안할 수 있는데, 이 사업은 소유농지로 역모기지론을 받고자 하는 자가 농지의 매매계약을 농지은행과 체결하고 계약가격을 근거로 금융기관으로부터 역모기지론을 받는 사업임. 이 사업은 농지은행의 매입결정이 농지의 담보비율을 높이는 효과를 가져와 역모기지론의 현금화 비율을 높이는 역할을 하게 됨.
- 농지은행은 간척농지를 체계적으로 관리하고 농지시장의 안정과 농업구조개선에 적합하게 농지를 매도, 임대하기 위하여 간척농지에 대한 관리·처분사업을 실시할 필요가 있음. 사업내용은 농업기반정비사업 시행자가 조성한 간척농지를 농지은행이 인수하여 관리·처분할 수 있도록 하고 처분대금을 농지관리기금에 납입하는 것임.
- 현재 부분적으로 시행하고 있는 농지유동화정보제공사업을 활성화하기 위하여 독일식 농지직거래장터사업을 도입할 필요가 있음. 이 사업은 농지은행이 농지유동화정보를 적극 중개함으로써 농지유동화와 농업구조개선에 기여하는 것을 목적으로 하고, 사업내용은 농지 매도희망자와 매입희망자, 임대희망자와 임차희망자의 신청내역을 등록하여 공시하고, 수요와 공급이 서로 연결되도록 중개하는 것임. 등록된 내용에 대한 직거래에서 농지은행의 중개가 필요하지 않는 경우와 중개가 필요한 경우

로 사업을 구분하고, 당사자들 간에 직거래가 이루어지지 않는 경우 농지은행은 보유한 정보와 물량을 활용해 거래를 중개함.

- 농지은행을 통합적 농지관리기구로 정립하기 위해서 개발되고 도입되어야 할 업무로는 먼저 농지정보의 통합적 관리체계 도입을 들 수 있음. 농지정보의 효율적인 관리와 활용을 위해서 현재 다양하게 분산적으로 산출되고 있는 정보와 통계를 농지은행이 통합하여 체계적으로 관리하도록 함. 추진방식은 일차적으로 농지시스템을 구축하고, 다음으로 농촌지형정보체계(RGIS) 등 한국농촌공사의 농지정보화사업을 농지은행의 농지정보 관리체계로 통합하는 것임. 그리고 농지시스템을 기초로 하여 농지 관련 기본통계를 농지은행이 산출하도록 함.
  - 다음 유휴농지의 실태를 파악하고 실태에 적합한 활용대책을 수립하기 위해 농지은행에 유휴농지를 전담하여 관리하는 기구를 설치함. 유휴농지의 관리는 무엇보다 유휴농지의 소재와 입지여건, 형상 등을 파악하는 것임. 유휴농지의 실태파악을 기초로 유휴지의 합법성 여부를 조사하고, 비합법적 유휴농지는 입지여건과 소유자의 영농경력 및 연령 등을 고려하여 농지은행 임대수탁사업 대상농지와 처분대상농지 등으로 분류하여 해당 절차를 밟도록 하고, 합법적 유휴농지는 해당 토지의 개별 상황을 적합한 농업적, 비농업적 활용대책을 수립하도록 함.
  - 농지의 거래 및 임대차 등록제도를 도입하여 농지의 소유 및 임대차 실태에 부합하는 정책을 수립하고 농지의 유동성을 제고하는 방안을 마련토록 함. 농지거래와 농지임대차를 등록·관리하는 제도를 도입할 필요가 있음. 농지거래 및 임대차 등록에서 농지거래 등록은 허가제로 하고, 농지임대차 등록은 신고제로 제도를 구성함. 농지거래의 허가기준을 현재의 농지취득자격증명 발급기준에 준하게 하고, 신고한 농지임대차계약이 불법적인 임대차에 해당하는 경우 그 계약의 취소할 수 있도록 함.
  - 농지은행이 농지거래의 질서를 확립하고 영농규모화를 통한 농업구조개선에 이바지할 수 있도록 처분대상농지에 대해서 선매권을 행사할 수 있

게 함. 즉 처분대상농지는 선매권에 의해 농지은행이 우선적으로 매입할 수 있게 하고, 매입가격은 농지은행이 제시하는 지역별 표준가격을 기준으로 하여 결정하도록 함.

- 유희농지의 활용 및 관리방안은 일차적으로 유희농지의 발생을 예방하고 방지하는 방안과 발생한 유희농지를 활용하는 방안으로 구분하고, 활용방안은 다시 농업적 활용과 비농업적 활용으로 구분함. 유희농지 방지방안은 먼저 휴경을 예방하는 시책을 추진하고, 그럼에도 휴경이 이루어진 경우 농지의 형상과 기능을 유지시키도록 함. 현재 시행되고 있는 사업 중 농지의 휴경과 유희화를 방지하는 기능을 가진 사업은 쌀소득보전직불제와 조건불리지역직불제 등인데, 농지의 휴경과 유희화 방지는 농지 전체에 대해 일관된 정책으로 추진할 필요가 있기 때문에 밭을 포함한 농지 전반에 대한 직불제 확대가 요구되고, 확대되는 직불사업에는 농지의 형상과 기능을 유지하는 의무사항에 대한 명시규정이 필요함.

- 유희농지를 농업적으로 활용하기 위해서는 농업적 수요 창출을 정책적으로 뒷받침하는 시책이 실시되어야 함. 이러한 시책으로는 ① 영농조건이 불리한 지역에 영농환경을 개선하는 것과 ② 대체에너지 작물과 같이 새롭게 각광받고 있는 작목의 재배를 장려하고 지원하는 것을 들 수 있음. 유희농지에 대한 농업적 수요를 적극적으로 창출하는 방법은 EU처럼 대체에너지작물의 재배를 장려하고 직불금을 지급하는 것임. 여기서 대체에너지 작물 재배를 장려하기 위한 사전적 전제조건으로 ① 국가 산업차원에서 식물성 대체에너지 사용의 의무화, ② 대체에너지 작물의 생산, 유통, 가공 관리체계 구축 ③ 대체에너지 생산체계에 부합하는 직불제도 수립 등이 필요함.

- 유희농지의 비농업적 활용방안으로 먼저 기존의 한계농지정비사업을 농지은행의 농지매입·비축사업과 결합하는 형태의 새로운 방안을 들 수 있음. 이는 농지은행의 매입·비축사업을 통해 매입한 유희농지를 사업용 토지로 활용함으로써 값싼 분양토지가격을 경제적 유인으로 제공하

는 것임. 이 방안은 유희농지를 농지매입·비축사업의 대상이 되게 함으로써 유희농지 해소에 기여할 뿐 아니라 한계농지정비사업의 토지원천으로 기능하게 함으로써 분양토지원가를 낮추는 장점을 가짐.

- 다음은 2007년부터 실시하고 있는 유희토지조립사업에 개선방안을 제시하여 유희농지의 활용을 활성화하는 것임. 이는 유희토지조립사업을 활성화하기 위해 이 사업에 참가한 유희농지를 임야로 전용하고자 할 때에 농지보전부담금을 면제하는 것인데, 농지를 임야로 변경하게 되면 목재용 수종을 식재할 수 있고, 경작하지 않음으로 해서 발생하는 처분의무 대상에서 벗어나는 이점이 있음. 현재 농지를 임야로 전환시 농지보전부담금이 감면되고 있으나 조건이 매우 엄격한 편임. 유희토지조립사업에 참가하는 농지를 임야로 전용하는 경우에 농지보전부담금을 감면하는 것은 감면제도상의 번거로운 절차를 줄이고 사업을 활성화하는 인센티브가 될 수 있음.
- 유희농지의 활용에는 일본의 경우처럼 개별 지방자치단체가 지역별 상황에 맞게 유희농지를 계획적으로 활용하는 방안이 있음. 유희농지를 계획적으로 활용하는 방안은 지방자치단체가 사업주체가 되어 공공사업으로 시행하는 것과 마을공동의 자체 활용계획을 승인하는 것으로 구분함. 공공사업 형태는 지방자치단체가 해당 농지를 매입하여 시민공원, 생태공원, 사업특구 등 비농업용으로 개발하여 활용하고, 마을공동사업 형태는 마을 또는 토지소유자들의 연합체가 주체가 되어 개인들의 휴경농지를 집단적으로 방목초지, 식물원 등으로 개발·활용하는 것임. 이러한 지방자치단체 차원의 자체 활용방안을 장려·지원하는 방법은 먼저 지방자치단체별로 지역의 특성에 맞는 유희농지 활용계획을 수립하게 하고, 수립된 계획이 계획적 전용에 해당하는 경우 농지전용을 승인하는 것임.

## 부록 1

---

### 농지임대수탁사업 (임대인) 설문조사

#### I. 일반사항

##### 1. 인적 사항

소재지	(            )도 (            )시·군	연 령	세
-----	-----------------------------------	-----	---

2. 농지는 언제 매입하셨습니까? (            ,            )년

##### 3. 현재 소유하신 농지와 임대한 농지는 어떻게 됩니까?

구분	소유농지 면적	임대지 면적
논	(            평)	(            평)
밭	(            평)	(            평)
과수원	(            평)	(            평)
기 타	(            평)	(            평)

#### II. 농지은행 농지임대수탁사업에 대한 의견

4. 선생님은 언제 처음으로 농지임대수탁사업에 참여하셨습니까? (            )년

5. 농지임대수탁사업으로 얼마의 농지를 임대하셨습니까? (            )평

6. 임대료(수탁수수료 포함)는 평당 얼마입니까? (            )원





☞ 17-1. 한국농촌공사의 관리활동에 개선사항이 있는 경우, 구체적으로 그 내용이 무엇입니까?

- ( )
- ( )
- ( )

18. 농지은행 농지임대수탁사업의 (기타) 개선사항이 있으면 말씀해주십시오.

## 부록 2

### 농지임대수탁사업 (임차인) 설문조사

#### I. 일반사항

##### 1. 인적 사항

소재지	(            )도 (            )시·군	연 령	세
-----	-----------------------------------	-----	---

2. 몇 년 동안 농사를 지었습니까? (            )년

3. 주로 짓고 있는 농사는 무엇입니까? (            )

① 수도작 ② 과수 ③ 채소 ④ 축산 ⑤ 전작 ⑥ 기타(            )

4. 현재 영농에 이용하는 농지 중 자신의 소유농지, 남에게 빌린 농지, 타인에게 임대한 농지는 어떻게 됩니까?

구분	소유농지 면적	임차지(빌린 농지)면적	임대지(빌려준 농지)면적
논	(            평)	(            평)	(            평)
밭	(            평)	(            평)	(            평)
과수원	(            평)	(            평)	(            평)
기 타	(            평)	(            평)	(            평)

5. 연간 농업소득은 어느 정도입니까? (            )만원

## II. 농지은행 농지임대수탁사업에 대한 의견

6. 선생님은 언제 처음으로 농지임대수탁사업에 참여하셨습니까? ( )년도
7. 농지임대수탁사업으로 얼마의 농지를 임차하셨습니까? ( )평
8. 임차료의 크기는 평당 얼마입니까? ( )원
9. 현재 농사짓는 곳에서 농지임대차 사정은 어떻습니까? ( )
- ① 농지를 빌리려는 사람은 많은데 임대농지가 없다.
  - ② 임대농지는 있는데, 빌리려는 사람이 거의 없다.
  - ③ 농지를 빌리려는 사람과 빌려주는 농지가 대략 비슷한 편이다.
  - ④ 농지를 빌리려는 사람도 없고 임대농지도 없는 편이다.
  - ⑤ 기타 ( )
10. 선생님은 농지은행의 농지임대수탁사업을 어떻게 알게 되었습니까? ( )
- ① 신문    ② TV·라디오    ③ 사업홍보물    ④ 농촌공사 직원을 통해
  - ⑤ 이웃·친지 등을 통해    ⑥ 기타 ( )
11. 사업을 신청할 때 농지임대수탁사업에 대하여 얼마나 알고 있었다고 생각하십니까? ( )
- ① 매우 잘 알고 있었다.    ② 잘 알고 있었다.    ③ 보통이다.
  - ④ 조금 알고 있었다.    ⑤ 전혀 몰랐다.
12. 선생님은 농지은행의 농지임대수탁사업이 농업, 농가 발전에 어느 정도 도움이 된다고 보십니까? ( )
- ① 전혀 도움이 안 된다.    ② 도움이 안 된다.    ③ 보통이다.
  - ④ 조금 도움이 된다.    ⑤ 매우 도움이 된다.



⑥ 개선사항이 없음

☞ 18-1. 한국농촌공사의 관리활동에 개선사항이 있는 경우, 구체적으로 그 내용이 무엇입니까?

- ( )
- ( )
- ( )

19. 농지은행 농지임대수탁사업의 (기타) 개선사항이 있으면 말씀해주십시오.

### 부록 3

---

#### 경영회생지원 농지매입사업 설문조사

##### 1. 일반사항

1-1. 연령 :                   세

1-2. 몇 년 동안 농사를 지었습니까?                   년

1-3. 어떤 농사를 주업으로 하고 있습니까?

- ① 수도작   ② 과수   ③ 시설채소(노지)   ④ 축산   ⑤ 특작  
⑥ 기타(                    )

1-4. 농업이외에 취업하고 있는 것은 있습니까?

- ① 자영업(상업, 사업 등)   ② 정규 직장(공무원, 농협, 회사 등)  
③ 공장 등 취업                   ④ 일시적 농외활동

1-5. 현재 농업의 경영규모는 어느 정도입니까?

- ① 논 :                   평(                    $m^2$ )  
② 밭 :                   평(                    $m^2$ )  
③ 시설온실 :                   평(                    $m^2$ )  
④ 과수원 :                   평(                    $m^2$ )  
⑤ 축산 : 축종 (                    ), 두수(                    )두

1-6. 연간 소득은 어느 정도입니까? 만원

1-7. 현재 빚(부채규모)은 어느 정도입니까? 만원

## 2. 경영희생지원 농지매입사업 지원실적 (지부에서 조사자가 작성요망)

2-1. 농지은행 경영희생지원 농지매입사업에 의한 지원규모는 어느 정도입니까?

① 지원규모 : 만원

② 논 : 평    ③ 밭 : 평    ④ 과수원 : 평

2-2. 농지매도한 대상농지는 직접 자경하고 있었던 것입니까?

① 자경 면적 : 평

② 임대준 면적 : 평

2-3. 신청한 면적의 몇 % 정도를 매도하였습니까? %

## 3. 농지은행 경영희생지원 농지매입사업에 대한 의견

○ 몇 연도에 신청하였습니까? 년

3-1. 귀하께서 농지은행의 경영희생지원농지매입사업을 어떻게 알게 되었습니까?

① 신문    ② TV·라디오    ③ 사업홍보물    ④ 농촌공사 직원  
⑤ 이웃·친지 등을 통해    ⑥ 기타( )

3-2. 귀하께서는 위 사업에 대하여 얼마나 알고 있었다고 생각하십니까?

- ① 매우 잘 알고 있었다.    ② 잘 알고 있었다    ③ 보통이다
- ④ 조금 알고 있었다.      ⑤ 전혀 모른다.

3-3. 농지은행은 국가가 농지의 효율적 관리와 농지시장 안정 및 농업구조개선을 지원하기 위하여 도입한 제도입니다. 현재 ① 농지(임대차매매) 수위탁 관리, ② 경영위기 농가의 경영회생지원을 위한 농지매입, ③ 「농지은행포털」을 통해서 농지 및 농촌관련 정보제공 등 세 가지 업무를 시행하고 있습니다.

귀하께서는 이러한 농지은행 사업별로 사업내용을 어느 정도 알고 계십니까?(해당사항에 ○ 표)

	매우 잘 알고 있다	잘 알고 있다	보통이다	조금 알고 있다	전혀 모른다
농지 수·위탁관리					
경영회생 농지매입					
농지은행포털 운용					

3-4. 귀하께서는 이러한 농지은행 사업에 대해 농업, 농가 발전에 어느 정도 도움이 된다고 보십니까?(해당사항에 ○ 표)

	전혀 도움이 안된다	도움이 안 된다	보통이다	조금 도움 된다	매우 도움이 된다
농지 수·위탁관리					
경영회생 농지매입					
농지은행포털 운용					



3-10. 경영희생지원 농지매입사업에 의해 농지를 매도한 것이 귀하의 농가경영에 어느 정도 도움이 되었다고 보십니까?

- ① 전혀 도움이 되지 않았다. ② 약간 도움이 되었다.  
③ 차이가 없다. ③ 약간 도움 되었다. ④ 매우 큰 도움이 되었다.

3-11. 경영희생지원농지매입사업에서는 매도한 농지를 5년 후(3년 연장 가능)에 다시 살(환매) 수 있는 권리를 부여하고 있습니다. 지금 매도한 농지를 다시 환매할 수 있을 것으로 보십니까?

- ① 다시 매입할 수 있다고 확신한다. ② 일부분만 매입할 수 있다.  
③ 그때 상황을 보아야 한다. ④ 다시 매입할 수 없을 것 같다.

3-12. 매도한 농지를 다시 매입할 때 필요한 돈은 어떻게 마련하실 계획이십니까?

- ① 번 돈의 일부를 저축한다.  
② 일부는 저축하고, 일부는 은행에서 빌린다.  
③ 전부 은행에서 빌린다.  
④ 계획이 없다. ⑤ 기타 ( )

3-13. 임대기간(환매기간)은 5년이고 이후 3년을 연장할 수 있는데 이 기간은 적당하시다고 봅니까?

- ① 너무 짧다. ② 약간 짧다. ③ 적절하다. ④ 너무 길다.

3-14. 매도한 농지의 임대료는 매도금액의 1%를 내도록 되어 있는데, 이 수준은 적절하시다고 봅니까?

- ① 너무 비싸다. ② 약간 비싸다. ③ 적절하다.  
④ 약간 농가에 유리하다. ⑤ 농가에 매우 유리하다.

3-15. 농지매입은 시가에 매입하고, 다시 시가로 환매(다시 사는 것)할 수 있도록 하였는데, 이에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 반드시 개선되어야 한다.      ② 적절한 방식이라고 본다.
- ③ 농지가격의 변동을 보아야 알 수 있다.      ④ 잘 모르겠다.

3-16. 앞으로 농지가격이 상승하게 되면 농가가 매입하여야 할 농지가격이 높아집니다. 이런 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 내가 어려울 때 매도한 것이므로 농지가격이 올라도 관계없다.
- ② 불리하지만 제도에 대해 스스로 선택한 것이어서 불만은 없다.
- ③ 불만은 있지만 다시 살 수 있으므로 큰 문제는 아니다.
- ④ 국가가 어려운 농가의 농지를 몰수 한 것이라고 본다.

3-17. 매도한 농지를 분할로 다시 매입할 수 있도록 하면 어떻다고 보십니까?

- ① 불필요한 조치 사항이다.      ② 큰 차이는 없다.
- ③ 반드시 그래야 한다.

3-18. 경영회생지원 농지매입사업은 어떤 농가를 위주로 지원하여 농지를 매입하여 주는 것이 더 좋다고 보십니까?

- ① 부채가 많아 연체되어 아주 어려운 농가(회생이 어려운 농가)
- ② 연체는 안 되었지만 부채가 많은 농가(회생이 가능한 농가)
- ③ 반드시 환매할 수 있는 우수한 농가
- ④ 차별없이 기준에 의해 심사한 결과에 따라 지원

3-19. 현재는 농지만을 대상으로 지원하고 있습니다. 농지 위에는 축사 등 농업용 시설물도 있습니다. 이 시설물까지 매입하여 주기는 것이 바람직하다고 보십니까.

- ① 시설물은 평가가 어려워 갈등이 있으므로 불필요하다.
- ② 농지의 부속물이므로 반드시 함께 매입하여야 한다.
- ③ 모르겠다.

3-20. 농지 위에는 축사 등 농업용 시설물도 포함하여 매입하여 줄 경우, 다시 농가가 그 시설물을 이용하여 관리하여야 합니다. 그 경우 농가가 시설물 관리를 잘 할 것이라고 보십니까?

- ① 다시 매입하여야 할 시설이므로 시설관리를 잘 한다.
- ② 농가가 생산적으로 이용하고 있으므로 시설관리를 잘 한다.
- ③ 잘 관리하여도 경제상황이 어려워지면 관리가 소홀해 진다.
- ④ 시간이 지나면 노후화되어 가치가 하락하므로 다시 매입하지 않기 때문에 관리가 소홀 해진다.
- ⑤ 임대한 시설이므로 방치하듯이 사용한다.

3-21. 농지 위에는 축사 등 농업용 시설물도 포함하여 매입하여 줄 경우 가격은 어떻게 산정하는 것이 올바르다고 보십니까?

- ① 시설을 설치할 때 투자비용을 고려하여 가격을 산정
- ② 주변에서 경매 등으로 거래되는 시세를 기준으로 산정
- ③ 감정평가사에 의한 감정결과에 따라 산정
- ④ 농지은행이 내부적으로 가격을 산정

4. 농지은행 경영희생지원 농지매입사업 중 개선하였으면 하는 사항

4-1. 시가 매입가격-환매가격

4-2. 매도한 농지의 임대방식

4-3. 다시 매입하는 대금의 분할 납부 방법

4-4. 기타 개선사항

## 참고 문헌

- 권택진. 1991. 『간척지이용 분배 및 한계농지 활용방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김관수·안동환. 2005. “농가특성별 농지임대 동향과 임대면적 결정요인 분석”. 『농업경제연구』 제46권 제4호. 한국농업경제학회.
- 김병택 등. 1995. 『한계농지 유희화 요인과 활용방안 - 서부경남의 사례를 중심으로』, 경상대학교 지역개발연구소.
- 김수석. 1996. “독일의 농지임대차제 연구”. 『농업경제연구』 제37집 제1권. 한국농업경제학회.
- 김수석. 2001. “독일의 농지상속법”, 『농촌경제』 제24권 제2호. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·허주녕. 2007. 『농지유동화 실태와 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 등. 1995. 『농지구묘화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 등. 1998. 『영농규모화사업의 성과와 발전방향에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김태균. 2006. “경영이양직불제 지급단가 어떻게 할 것인가”. 『농업문제의 쟁점 10주제』. GS&J인스티튜트.
- 김홍상. 2003. 『농지은행 기능 및 농지신탁제도에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김홍상. 2006. “농지은행 도입의 성과 과제” (농지은행 출범 1주년 기념 심포지엄 자료집).
- 김홍상 등. 2005. 『쌀협상 이후의 농지이용구조 변화 전망과 대책』. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상·김경덕. 2006. 『농지은행제도 도입에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 농어촌진흥공사. 1997. 『일본. 농지보유합리화사업의 모든 것』,
- 농업기반공사. 2003. 『농지은행기능·농지신탁제도에 관한 세미나』.
- 박석두·황의식. 2002. 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 박석두 등. 2004. 「농지제도 개편의 방향과 추진방안」. KREI 농정연구속보 제17권.
- 박석두·김수석. 2005. 『휴경농지의 실태와 정책방향』, 한국농촌경제연구원.
- 박현출. 2004. 「농업부문의 구조조정 전략 및 추진방안에 관한 연구」. 중앙공무원교육원 고위정책과정.
- 신희준. 2004. “농지제도 개편에 따른 농지은행제도 도입방안”, 『농어촌과 환경』, 농업기반공사 농어촌연구원

- 안동환 등. 2006. “개별농가자료를 이용한 농지임대차시장 수요 및 공급의 특성 분석”. 『농업경제연구』 제47권 제4호. 한국농업경제학회.
- 이용기. 2005. “한국의 쌀 산업 직접지불제와 디커플링”. 『농업경제연구』 제46권 제4호. 한국농업경제학회.
- 이용기. 2006. “쌀 산업 직접지불제의 생산 및 소득효과”. 『농업경제연구』 제47권 제2호. 한국농업경제학회.
- 이정환 등. 1984. 『농지 및 노동의 유동성과 농업구조정책』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 등. 1997. 『농업의 구조전환. 그 시작과 끝』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 등. 1998. 『한국 농업과 농정 비전 전략 시책』. 한국농촌경제연구원.
- 이한방. 1999. 「과소농촌지역의 휴경화 현상에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문
- 장상환. 1995. “농지제도의 개혁”. 『한국의 농업정책』. 민교협.
- 최혁재 등. 2005. 『유휴농지의 효율적 활용·관리방안 연구』. 국토연구원.
- 한국농촌공사. 2007. 『2007년도 농지은행사업 평가회』.
- 황의식. 2006. “경영회생지원 농지매입사업 발전방안” (농지은행 출범 1주년 기념 심포지엄 자료집).
- AgrarMarkt Austria (AMA). 2007a. *Nachwachsende Rohstoffe 2007*. Merkblatt. Wien.
- AgrarMarkt Austria (AMA). 2007b. *Energiepflanzen 2007*. Merkblatt. Wien.
- bbv Landsiedlung GmbH. 2007. *Ihr Partner bei strukturverbessernden Maßnahmen in der Landwirtschaft*. München.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. 2006. *Grüner Bericht 2006*. Wien.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL). 2005. *Meilensteine der Agrarpolitik*. Bonn.
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG). 2006a. *Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften*. Berlin.
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG), 2006b. *Ländliche Räume in der demographischen Falle?* Landentwicklung aktuell Ausgabe 2006. Berlin.
- Neue Landwirtschaft (hrsg.). 2007. *Bodenmarkt 2, 2006/2007*. Berlin.
- Nies, V. 1991. *Boden- und Erbrecht in der Landwirtschaft*. St. Augustin.
- Wöhrmann, O. and H.A. Stöcker. 1984. *Das Landwirtschaftserbrecht*. Frankfurt a.M.
- Siegmund, Klaus. 2007. "Boden- und Pachtmarkt noch weitgehend stabil". *Bodenmarkt 2*. Berlin.

---

용역연구보고 C2007-45

농지은행 활성화 및 유희농지 관리방안 연구

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)  
인 쇄 2007. 12.  
발 행 2007. 12.  
발행인 최정섭  
발행처 한국농촌경제연구원  
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102  
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>  
인 쇄 ○○인쇄사  
02-739-3941~5 <http://www.>

- 
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-