C2004-26/2004. 10

농지은행제도 도입에 관한 연구

김 홍 상 연구위원
김 경 덕 연구위원

한국농촌경제연구원

머 리 말

최근 WTO/DDA농업협상, 쌀재협상 등 농산물시장 개방 확대가 예상되는 상황에서 농지가격 급락 등 농지시장 불안정 문제가 제기되고, 이에 대한 대책 수립 차원에서 농지은행제도 도입 방안이 검토되었다. 그리고 정부가 추진 중인 농지제도 개편 과정에서 농지은행이 종합적 농지관리기구로서 기능하도록 하는 방안이 제기되었다.

이 연구에서는 본격적인 농지은행제도 도입 이전에 과연 농지은행의 개념과 역할, 쌀시장 여건 변화에 따른 농지가격 변동 분석, 농지은행의 운영체계, 사업대상범위와 사업방식, 기존사업과의 관계 정립, 새로운 제도 도입에 따른 제도적 보완과제 등을 검토하였다. 또한 외국의 유사사례 및 농지가격 하락에 따른 다양한 대책 경험 등을 분석하여 우리의 문제를 해결하는데 필요한 정책적 시사점을 정리하였다.

이 연구 결과가 농지시장을 안정시키고 농지제도 개편 과정에서의 부작용을 최소화하기 위한 농지은행제도의 구체적 도입 과정에 많은 참고가 되고, 이 분야의 연구에 관심을 가진 분들에게 유익한 자료로 이용될 수 있기를 기대한다.

이 연구는 많은 분들의 도움을 받아 이루어졌다. 먼저 농림부, 농업기반공사, 농어업·농어촌특별대책위원회, 농업협동조합중앙회 등의 관련 분야 여러분의 적극적인 협조와 고견에 감사드린다. 그리고 바쁜 시간을 할애하여 자료 수집과 원고작성에 참여해주신 서울대학교의 김관수 교수, 농업기반공사의 신희준 박사, 일본 구주대학 경제학연구원의 황재현 박사, 미국 미주리대학교 농업자원환경연구소의 우병준 연구원께도 감사드린다.

2004년 10월

한국농촌경제연구원장 **이 정 환**

차 례

제1장 서 론

1. 농지은행제도 도입 추진 경위 ····· 1
2. 연구의 필요성과 목적 ····· 3
3. 연구범위와 방법 ····· 6

제2장 쌀시장 여건 변화에 따른 농지가격 변동 분석

1. 최근까지의 농지가격 변동의 실태와 특성 ····· 10
2. 쌀값과 농지가격 변동간의 관계 분석 ····· 14
3. 쌀시장개방 시나리오별 쌀값변동과 농지가격 분석 ····· 21

제3장 외국의 사례 분석과 시사점

1. 일본의 사례 ····· 24
2. 프랑스의 사례 ····· 32
3. 미국의 사례 ····· 37
4. 외국 사례의 시사점 ····· 38

제4장 농지은행의 기본구상

1. 농지은행제도의 개념과 도입의 기본방향 ····· 42
2. 농지은행의 주요 기능과 사업범위 ····· 51
3. 주요 기능별 도입시기 ····· 56
4. 농지은행의 운영 주체 ····· 59
5. 농지은행의 재원조달 방안 ····· 62

제5장 농지은행의 주요 기능(사업)별 도입방안

1. 농지시장 안정 기능 ····· 64
2. 종합적 농지관리기구 기능 ····· 68

3. 농지유동화정보 생산·관리 기능 ····· 70

제6장 농지은행제도 운영시 제기되는 주요 검토과제

1. 사업대상농지의 우선순위 ····· 72
2. 보유농지의 처리와 활용방안 ····· 73
3. 농지매입·매도가격의 결정방식 ····· 74
4. 수지구조와 수지전망 ····· 77
5. 관련 정책사업과의 관계 정립 ····· 79
6. 원활한 기능 수행을 위한 제도 정비 ····· 83

제7장 요약 및 결론 ····· 85

Abstract ····· 91

참고문헌 ····· 93

부 록 ····· 97

표 차 례

표 1. 농지가격 변동의 단계 구분 ····· 11
표 2. 농지가격 비율 변화 ····· 13
표 3. 지대별 농지가격과 논벼 순수익 회귀분석 결과 ····· 18
표 4. 쌀 실질가격과 논벼 평균 실질 순수익 회귀분석 ····· 20
표 5. 농지가격과 쌀가격 관계(탄성치) ····· 20
표 6. 쌀 시장개방에 따른 쌀가격 변동 분석 시나리오 ····· 21
표 7. 시나리오별 쌀가격과 논면적 전망치 ····· 22
표 8. 쌀 실질가격 변화에 따른 지대별 논 실질가격 연평균 변화 전망(%) ····· 23
표 9. 일본의 용도구역별 농지가격의 추이 ····· 29
표 10. 일본의 지역별 농지가격의 추이 ····· 30
표 11. 프랑스 SAFER의 주요 기능 ····· 33
표 12. 농지은행 T/F 검토안(2004.8.27)에서 제기된 도입 기능 ····· 53
표 13. 농지은행의 주요 기능 ····· 54
표 14. 사업별 수지요인 ····· 78
표 15. 농지은행사업과 영농규모화사업 기능 비교 ····· 81

그 림 차 례

그림 1. 쌀가격과 농지가격의 비교 ····· 11
그림 2. 농업진흥지역내외별/지목별 농지가격 변동 ····· 12
그림 3. 농지가격의 지역간 양극화 추세 ····· 13
그림 4. 농지(논)가격과 쌀 가격간의 관계 ····· 15
그림 5. 지대별 농지가격과 쌀가격 추세(2000=100) ····· 16
그림 6. 일본 쌀의 정부매입가격과 생산비 추이 ····· 31
그림 7. 프랑스와 미국의 농지가격 비교 ····· 36
그림 8. 농지은행사업과 영농규모화사업 비교 ····· 80

제1장

서 론

1. 농지은행제도 도입 추진 경위

우리나라에서 농지은행제도에 관한 논의는 1980년대 말 우루과이 라운드 농산물시장 개방 협상이 본격화되면서 우리 농업이 직면한 농산물시장 개방의 확대에 대응하기 위한 대책 마련 차원에서 처음 소개된 바 있다. 1993년 WTO(세계무역기구)체제의 출범이 공식화되면서 농림부 등에서 다시 농지은행에 대한 검토 작업이 이루어지는 한편, 김정호(1993)의 문제제기처럼 영농규모화사업의 견인차 역으로 농지은행 설립 방안이 검토된 바 있다.

지금의 상황과 매우 비슷한 상황하에서 논의가 시작되었으나, 당시의 논의는 기본적으로 일본의 농지보유합리화사업 및 그 보조기관으로서 농지은행에 대한 소개 수준이었다. 쌀시장 개방(관세화)이 10년간 유예되면서 농지은행제도 도입 논의는 구체화되지 못하였다. 그러나 이러한 농지은행제도 도입 논의의 기본정신은 1990년 출범한 농어촌진흥공사(현재 농업기반공사)의 영농규모화사업(영농규모적정화사업)에 어느 정도 반영되었다. 다만 영농규모화사업을 시행하는 농업기반공사가 농지를 장기 보유할 수 있

는 기능이 없었다는 점이 지금의 논의와 다른 것으로 이해될 수 있다. 실제 2002년 12월 농어업·농어촌특별대책위원회에서 공식적으로 농지은행 및 농지신탁제도 도입 논의 이후 2003년 4월 농업기반공사에서 개최한 '농지은행 및 농지신탁제도 도입방안 세미나'에서도 관련 전문가들이 영농규모화사업의 추진방식에서 농지보유 기능을 강화하자는 의견이 강하게 제기된 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

쌀시장 개방 확대 논의가 다시 제기되면서 2001~2002년 농업 중심 지역인 전북, 전남, 경북의 농업진흥지역 내 논 가격이 크게 하락하는 등 급격한 농지가격의 하락으로 인한 농지시장의 불안정 문제가 발생하였다. 이러한 농지시장의 불안정이 우리 농업의 기반까지 해칠 수 있다는 우려가 제기되었다. 예컨대 쌀전업농까지 영농규모화사업 중 농지매매사업 참여를 꺼리고 이미 지원받은 농지매입자금 상환과 관련하여 현물상환 요구가 나타나기도 하였다. WTO/DDA농업협상, 쌀 재협상 이후 농업소득 하락에 의해 예상되는 농지시장 불안정 문제에 대한 대책 수립 필요성이 제기되었다. 이러한 여건하에서 2002년 12월 농지시장 불안정 해소 및 농업구조개선 촉진 차원에서 농어업·농어촌특별대책위원회가 농지신탁 및 농지은행제도 도입을 제안하였으며, 정부(농림부)는 2004년 2월 『농업·농촌 종합대책』에서 농지신탁 및 농지은행제도 도입 계획을 발표하였다.

정부는 개정 추진중인 농지법의 시행시기(2005년 7월 예정)와 함께 농지은행제도 도입을 계획하고, 2006년 이후 농지은행사업, 특히 농지매입기능을 위해 119조원 투융자계획에 총 3조 5천억원의 사업비를 반영하였다. 농지유동화 촉진을 위한 농지거래정보 제공, 농지매매 및 농지수탁(매도·임대 중개 알선) 등을 통한 농업구조개선 지원 기능과 농지시장 안정을 위한 농지비축기능을 담당하는 기구 도입 차원에서 농지은행제도 도입 필요성이 제기되었다.

또한 2004년 7월 농림부의 농지법 개정안에서 비농업인이 소유하는 농지에 대해 농지은행(농업기반공사)에 위탁하는 조건으로 임대·사용대 허

용을 추진하기로 하고, 그 외 다양한 기능이 추가되었다.[1] 농지은행 제도 도입 논의가 공론화되면서 영세·고령농가의 소규모 농지 매입, 농가경영 회생지원을 위한 농지매입, 기업농 촉진을 위한 간척농지매입관리 등의 역할이 부가되어 농지종합관리기구로서의 기능 수행 필요성이 제기되었다.

2. 연구의 필요성과 목적

2.1. 연구의 필요성

농지은행제도 도입 필요성이 처음 제기된 이후 논의의 전개과정에서 내용이 좀더 구체화되기도 하였지만 농지은행의 구체적인 도입방안에 대한 명확한 방향 설정 없이 다양한 기능이 제안되어 농지은행의 개념과 사업범위가 불분명해지기도 하였다. 농지은행이 농지매입을 통해 농지시장의 안정을 도모하는 기능을 넘어 농지의 매입·매도, 농지의 수탁(매도·임대) 등을 통해 농업구조개선을 지원하고 농지유동화 촉진을 위한 정보를 제공하는 적극적 기능을 수행하도록 논의가 확대되면서 농지은행의 고유기능에 대한 합의도출이 필요하게 되었다. 특히 농지은행이라는 농지관리기구를 통해 농지를 전업농 등에게 장기임대할 경우 직접 자경하지 않고 임대하더라도 지속적 농지 소유를 허용하는 농지법 개정안이 제시되면서 농지은행 기능 도입 논의가 “농지의 소유·이용과 관련된 업무를 일관적으로 처리하여 농업구조개선사업을 지원하는 농지종합관리기구로서의 농지은행제도 도입” 논의로 변경되었다. 요컨대 쌀시장 개방 확대 논의에 따라 제기되는 획기적 농업구조개선과 농지시장 불안정 해소라는 두가지 핵심 정책과제를

1) 2007년 9월 이후 정부는 농지은행의 운영에 대해 조직·인력의 중복성을 고려하여 당분간 기존 영농규모화사업조직인 농업기반공사가 담당하고 추후 담당기관을 확대하는 방침을 정하고 농지법 개정(안)의 내용 중 ‘농업기반공사에 위탁’를 ‘농업기반공사 그밖에 대통령령이 정하는 자에게 위탁’으로 변경하였다.

농지은행을 통해 달성한다는 농지제도 개선안이 제시되었다.

그리고 기존 연구에서는 농지은행 기능 도입의 필요성에 대한 논의와 기존의 농지유동화사업의 활성화 방안에 대한 연구가 축적되어 있으나, 새롭게 논의되는 농지은행제도의 구체적 도입방안에 대한 연구가 미흡한 실정이다.[2] 본격적인 농지은행제도 도입 이전에 과연 농지은행의 개념과 역할, 쌀시장 개방 확대 이후 농지가격 하락의 정도와 농지가격 급락에 따른 문제점, 정부 차원의 농지매입 기능의 도입 방식, 농지은행의 운영체계(조직, 재원 등), 사업대상범위와 사업방식, 기존사업과의 관계 정립 등에 대한 체계적인 검토가 필요하고, 나아가 새로운 제도 도입에 따른 제도적 보완과제 등을 검토할 필요가 제기되었다.

특히 농지가격 안정을 위한 정부 차원의 농지매입기능 도입에 대해 농업인들은 적극적인 도입을 요구하였으며[3] 농업인의 기대감도 매우 강하였다.

---

2) 박석두·황의식(2002)은 농지가격 하락 전망과 더불어 영농규모화사업을 담당하는 농업기반공사에 농지은행 및 농지신탁 기능을 부여할 필요가 있다고 주장하였으나, 농지은행의 구체적 운영체계에 대한 논의는 미흡하다. 김병철(2003)은 최근 국내에서 농지은행 기능 및 농지신탁제도 도입 논의 배경, 도입 필요성에 대해 간략히 소개하고 있으며, 농업기반공사(2003)는 농지은행 기능 및 농지신탁제도 도입의 필요성과 도입 방안, 프랑스 SAFER의 토지시장 개입 사례, 일본의 농지신탁제도 등에 대한 논의를 소개하였으나, 농지은행 기능 도입 필요성에 대한 논리와 외국의 사례에 대한 단편적인 소개에 머물렀을 뿐만 아니라 농지은행 기능 도입의 정책적 의의와 추진 방안에 대한 논의로 발전되지 못하였다.
2003년 후반 이후 농지은행 논의의 진전과 함께 기본방향 정립 및 기본구상 차원의 논의가 제기되었는데, 김홍상(2003), 신희준(2004)이 그 예이다. 김홍상(2003)은 농지은행 제도 도입의 필요성과 제도 도입시 제기되는 주요 쟁점 검토 및 외국의 사례에 대한 개략적인 소개를 하고 있으나, 운영체계, 재원 등에 대한 구체적인 분석이 결여되는 등 농지은행의 구체적인 도입방안을 제시하지 못하는 한계를 지닌다. 그리고 신희준(2004)은 농지제도 개편에 따른 농지은행제도 도입의 배경과 다양한 기능에 대한 소개를 하고 있으며 농지은행제도의 구체적 추진방안을 본격적으로 다룬 연구라 할 수 있지만, 여전히 전반적인 운영체계를 다루지 못하고 있다.

그러나 일부 전문가들은 이러한 농지시장에 대한 정부의 직접적 개입은 부작용이 클 것이며, 매우 신중한 접근이 필요하다는 주장을 제시하였다. 이러한 농지은행의 도입의 의의에 대한 충분한 검토와 그 역할범위를 여러 측면에서 객관적으로 검토할 필요가 제기되었다.

한편 농지은행 제도 도입의 시기 등과 관련하여 농지가격의 중장기 변화 전망, 농지가격의 변동 요인 분석 등이 요구되며, 농지가격 하락에 대한 농업인들의 반응과 외국의 농지가격 하락에 따른 다양한 대책 경험 등을 분석하여 우리의 문제를 해결하는데 필요한 정책적 시사점을 찾을 필요성이 대두되었다. 즉 농지가격 분석과 관련해서는 지역별(지대별) 농지가격 변동에 대한 요인 분석과 중장기 전망 분석을 시도하여 농지은행의 도입시 제기되는 도입시기, 대상범위 등 주요 쟁점에 대한 근거자료를 제시할 필요가 있다.

2.2. 연구의 목적

이 연구의 목적은 농지은행제도의 본격적 도입 이전에 예상되는 주요 쟁점과 보완과제를 제시함으로써 농지은행 제도 도입과정에서 부작용을 최소화하고 제도도입의 성과를 극대화하는 데 있다. 특히 농지가격 전망이 어떻게 될 것이며, 농지가격 급락 등에 대한 대책 및 농지제도 개편에 따른 종합적 농지관리기구로서 농지은행의 주요기능, 운영체계, 사업대상범위, 기존사업과의 관계 정립 등을 검토하여 농지은행제도의 구체적 도입방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

또한 외국의 다양한 경험 사례를 수집 정리하는 것을 주요 연구 목적으로 하였다. 유사한 조직을 운영한 경험이 있으면서 농지가격이 장기간 하

---

3) 농업인들은 농지가격 하락에 대해 정부가 적극 나서서 농지를 매입하여 농지가격을 안정시켜야 한다는 주장을 강하게 하고 있으며, 비농민의 농지소유를 전면 허용하더라도 농지가격을 막아야 한다는 주장까지 하고 있다. 구체적인 내용에 대해서는 <부록 1>을 참조하기 바란다.

락한 경험이 있는 프랑스, 일본의 사례와 농지가격의 급락으로 사회적 혼란을 경험한 미국의 사례에 대한 자료를 수집·분석하여 우리에게 필요한 정책적 시사점을 찾고자 하였다.

3. 연구범위와 방법

3.1. 연구범위

(1) 연구용역 발주기관이 제시한 연구범위

연구용역 발주기관(정부)이 처음 제시한 연구범위는 쌀시장 개방 확대에 따른 농지가격 변동을 예상하고, 이에 대한 대책을 마련하는 데 있었으며, 세부적인 연구과제는 다음과 같다.

- DDA 및 쌀재협상 이후 농지시장에서 해결할 수 없는 단기 급격한 농지가격 하락에 대비할 수 있는 수급조절기능의 농지종합관리 대책 마련
- 농지가격 변동 분석 및 농지가격 급락에 대한 대응책
- 농지은행 도입의 필요성
- 농지은행의 구체적 도입방안(개념, 역할, 운영방식, 재원조달방안 등)
- 외국의 사례(프랑스, 일본, 미국 등)

(2) 연구과정에서 제기된 검토과제

2004년 정부의 농지제도 개편, 특히 농지의 소유·이용제도의 개편과 연계하여 “비농업인이 소유하는 농지에 대해 농지은행에 위탁하는 조건으로 임대·사용대 허용”을 추진하는 등 농지시장 안정화 방안으로서 농지은행 제도가 농지소유·이용제도 개편 등과 연계되어 운영될 가능성이 높아졌다. 그리고 농지소유·이용제도 변화가 농지시장에 미치는 영향이 큰 점을 고려하여, 농지은행 제도를 가칭 ‘농지종합관리기구’로서의 기능 부여 등에

대해서도 함께 검토하기로 하였다.

농지은행제도 도입에 관한 정부 및 전문가집단의 다양한 논의과정에서 농지은행제도 도입 그 자체의 필요성에 대해서는 대부분 공감하는 분위기이다. 그러나 농지은행제도의 구체적 도입과 관련해서는 다양한 의견이 제시되고 있는데, 다음과 같은 검토과제가 제기되었다.

우선 농산물시장 개방 확대에 따른 농산물가격하락⇒농업수익성 저하⇒농지가격 하락⇒농지매도물량 증가, 농지투매 현상 속출, 농가파산 확산이라는 시나리오 속에서 새로운 농지매입수요를 창출하기 위한 국가개입의 한 형태로 농지은행제도 도입 논의가 제기되었다. 이 점에서 과연 농산물시장 개방 확대 이후 농지가격이 얼마나 하락할 것인가 하는 문제가 제기된다. 이와 더불어 농지가격 하락의 정도와 지대별 특성 분석이 요구된다. 이는 농지은행의 사업대상지구 선정과 관련된다.

둘째, 농지은행 도입 관련 다양한 역할이 부여되고 있는데, 과연 다양한 역할 및 기능을 수행할 수 있으며, 그런 것이 바람직한가 하는 문제이다. 이는 농지은행의 바람직한 방향과 사업의 범위와 관련된다.

셋째, 다양하게 제기되는 기능(사업)별 구체적 도입시기와 도입방법을 둘러싼 논란이 제기되었다. 도입 기능에 따라 사업목적, 사업대상자, 사업대상농지, 재원조달방법, 도입시기 등이 달라지게 된다.

넷째, 농지은행의 조직형태와 운영체계에 대한 논란이다.

다섯째, 농지은행이 고유 기능을 수행하기 위해 필요한 안정적 재원조달방안과 수지구조가 문제된다.

여섯째, 영농규모화사업, 경영이양직불사업, 부채대책, 경영회생프로그램 등 다양한 정책프로그램과 농지은행사업간의 관계 정립 문제이다.

끝으로 관련 법과 제도의 정비 방안 문제이다. 농지은행제도 도입의 법적 근거 마련, 세제 지원 등 농지은행의 역할 수행을 위해 필요한 법적 제도적 보완과제를 검토하였다.

3.2. 연구방법

이 연구는 연구의 특성상 다양한 연구방법을 활용한다.

첫째, 국내외 문헌 및 자료 조사이다. 여기에서는 연구 방법론 검토, 농지은행제도의 이론적 배경 검토, 농지가격 변동 요인 분석 및 전망을 위한 기초 모형 검토, 기존의 영농규모화 사업 관련 자료 검토, 일본, 프랑스, 미국 등의 유사사례 및 농지가격 관련 자료 수집 및 분석 등이 이루어진다.

둘째, 농지은행제도 도입 관련 논의가 기존 경험이 거의 없는 새로운 논의인 점을 고려하여 전문가협의회를 활용하였다. 우선 관련기관 종사자 및 전문가로 구성된 전문가협의회를 개최하여 농지시장 여건 변화에 대한 자문을 구하고, 농림부의 농지은행 T/F, 농어업·농어촌특별대책위원회의 농지은행 전문가회의의 논의과정에서의 의견을 적극 수렴하였다. 특히 바람직한 제도 도입 방안에 대한 자문, 농지가격 변동요인, 운영체계 등에 대한 전문가 자문을 적극 구하였다.

셋째, 전문 연구 영역별로 전문가 원고 집필 의뢰 방식의 전문가 도움을 받았다. 특히 지역별 농지가격 변동 자료 수집·분석, 농지가격 전망 분석 모형 보완 및 농가경제조사결과를 이용한 횡단면 분석 (미시적 접근 부분)에 대한 전문가의 도움을 받았다. 그리고 외국의 사례와 관련하여 농지가격 변동 및 농지가격 하락시 농업인의 대응 등에 대한 일본, 미국의 기초적인 자료 수집 분석을 관련 전문가의 도움을 받아 정리하였다.[4)]

넷째, 국외 현지출장조사를 실시하였다. 프랑스 SAFER(토지정비농사창설

---

4) 지역별 농지가격 변동 자료 수집·분석 관련해서는 농업기반공사 농지사업처의 신희준 박사의 도움을, 농지가격 전망 분석 모형 보완 및 농가경제조사결과를 이용한 횡단면 분석 (미시적 접근 부분)에 대해서는 서울대학교 농경제사회학부의 김관수 교수의 도움을 받았다. 그리고 외국의 사례와 관련하여 일본의 농지가격 변동 및 농지가격 하락시 농업인의 대응 등에 대한 것은 일본 九州大學 經濟學硏究院 전 초청연구원 황재현 박사, 미국의 사례에 대해서는 미국 미주리대학교 농업자원환경연구소 우병준 연구원의 도움을 받아 정리하였다.

회사)의 활동에 대한 조사와 일본의 농지보유합리화사업 및 농지은행 운영 사례, 전국농업회의소의 농지가격 조사 사례에 대한 현지조사를 실시하였다. 현지조사를 통해 농지시장 안정을 위한 정부 개입사례, 지가하락시 보유 농지처리방안, 재원조달방안, 운영체계, 농지가격 하락시 농업인의 대응, 매입가격의 결정방식, 농지매도신탁, 선매권 운영실태, 농민단체의 참여, 지가하락시 전업농가육성방안, 농지매매절차 등에 대한 자료수집과 관련 현지 전문가의 자문을 구하였다.

끝으로 농지가격 변동 분석 등을 위한 다양한 통계자료 분석을 실시하였으며, 이 과정에서 계량분석 모형을 활용하였다. 통계자료분석에서는 기존 농지가격 변동 관련 자료 분석, 농산물시장개방 시나리오별 농지가격 변화 전망, 외국의 농지가격 변동 자료 분석, 농가경제조사결과자료의 분석(임차료와 수익지가 등 분석) 등을 실시하였다.

제2장

쌀시장 여건 변화에 따른 농지가격 변동 분석

1. 최근까지의 농지가격 변동의 실태와 특성

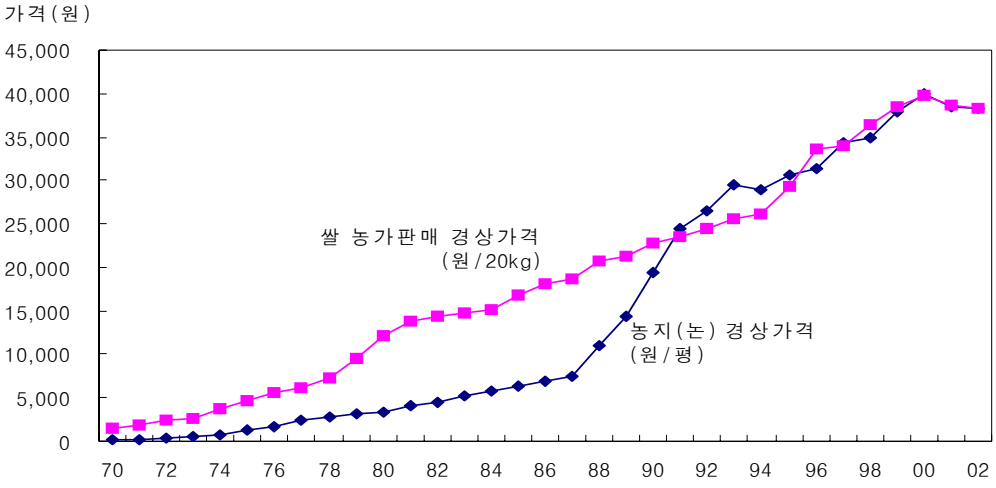
1970년 이후 1999년까지 농지가격은 꾸준히 상승하였으나, 2000년 이후 쌀값의 정체 및 하락 현상과 더불어 농지가격의 정체 및 하락이라는 전혀 새로운 상황이 발생하였다(그림 1).[5] 2001년 3/4분기～2002년 4/4분기 동안의 농지가격 하락은 쌀값하락의 영향으로 판단된다. 쌀값은 2000년 10월 80kg 가마당 160,178원에서 2001년 12월 150,990원으로 5.7% 하락하였으며, 이와 같은 쌀값 하락은 우리나라에서 그 유례가 없는 경우로 같은 기간 농지가격 하락에 대한 주요 요인으로 작용했을 것으로 판단된다.

농지가격 변동에 대해 단순한 연도별 추세만이 아니라 지역별 차이 등을 포함하여 좀 더 구체적으로 살펴보기 위하여 농림부·농업기반공사의 전국 1,680개 표본필지(84개 시·군별 2개 읍·면, 읍·면당 논·밭 각 5필지)의 실거래가격(또는 인근 필지 실거래가격) 조사 결과를 활용하였다. 이 조사

5) 1970-2002년 사이의 농지가격 변동 추세를 살펴보기 위해서는 자료의 일관성을 유지하는 차원에서 농림부의 「농가경제통계연보」를 활용하였다.

자료에 의하면, 1995년 4/4분기부터 2004년 2/4분기까지의 전국의 평균적 농지가격 변동을 다음과 같이 세단계로 구분할 수 있다(표 1, 그림 2). 2001년 2/4분기까지의 상승기, 2001년 3/4분기 - 2002년 4/4분기의 일시적 하락기, 2003년 1/4분기 이후 지역간 양극화기로 나누어진다. 2002년 4/4분기까지의 농지가격 변동은 전반적으로 상승하거나 하락하는 경향을 나타내는데, 2003년 이후 양극화기는 2001년 3/4분기 이후 꾸준히 하락하는 지역과 일시적 하락 이후 다시 상승하는 지역으로 농지가격 변동의 양상이 양분화되는 시기이다.

그림 1. 쌀 가격과 농지가격의 비교

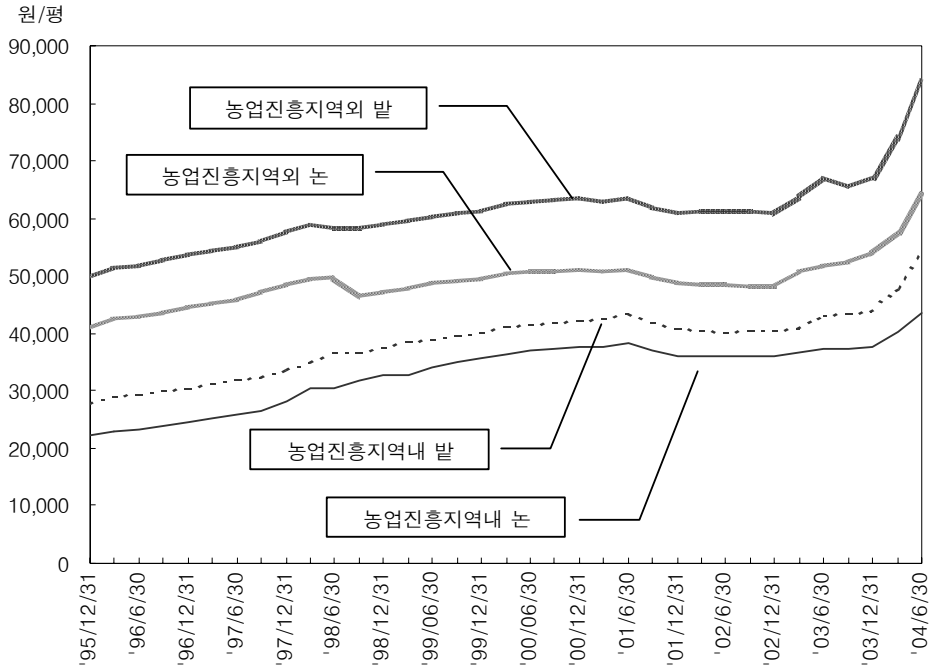


자료: 농림부, 『농가경제통계연보』, 각 연도.

표 1. 농지가격 변동의 단계구분

단 계	기 간
상승기	1995년 4/4분기 ~ 2001년 2/4분기
하락기	2001년 3/4분기 ~ 2002년 4/4분기
지역간 양극화기	2003년 1/4분기 이후

그림 2. 농업진흥지역내외별/지목별 농지가격변동



2003년 1/4분기 이후 전국 평균으로는 농지가격도 상승하는 것으로 나타나지만, 농지가격 변화는 수도권, 충청권의 상승지역과 전북 등 순수농업지대의 하락지역으로 양극화되고 있다. 농지가격의 양극화는 비농민의 농지소유 확대 허용이 농지가격을 지지하는 효과는 수도권 등 개발예정지에 한정되어 나타날 것이라는 것을 잘 보여주고 있다. 또한 수도 이전 논의가 충청권의 농지가격 상승에 큰 영향을 준 것으로 평가된다.

2001년 2/4분기부터 2004년 2/4분기동안 농지가격이 상승한 지역과 하락한 지역을 구분하여 상승지역 농지가격에 대한 하락지역 농지가격의 비율의 변화를 보면, 하락한 지역과 상승한 지역간의 가격 격차가 3년 동안 크게 확대되었으며, 이는 농업진흥지역 내, 외, 논, 밭 구분없이 나타나고 있어 지목보다 지역(지대)별로 격차가 커졌음을 알 수 있다(표 2, 그림 3, 부

표 1).

표 2. 농지가격 비율 변화

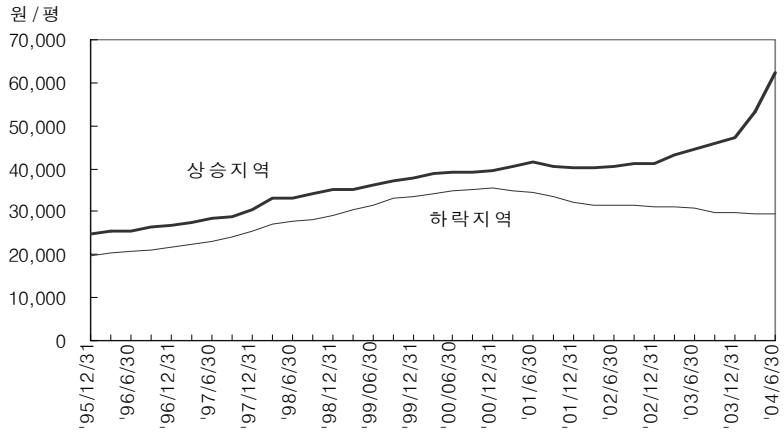
(단위: %)

구 분		2001년 2/4분기	2004년 2/4분기
농업진흥지역내	논	83.1	47.4
	밭	69.3	33.9
농업진흥지역외	논	79.2	39.3
	밭	76.8	34.0

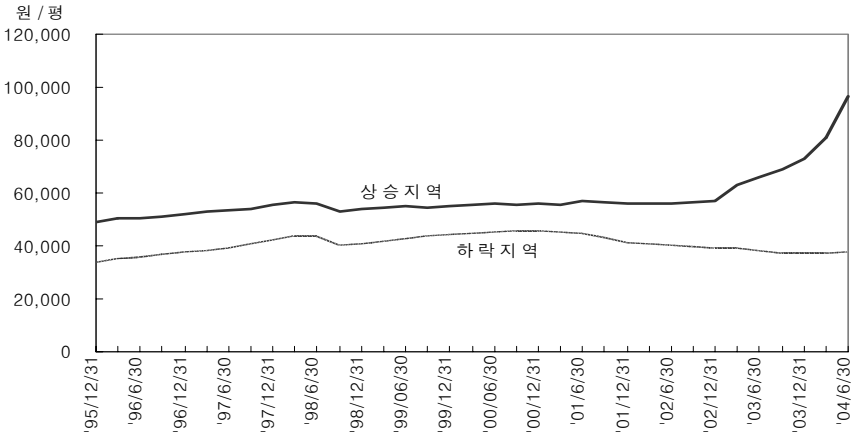
그림 3. 농지가격의 지역간 양극화 추세

(2001년 2/4분기~2004년 2/4분기동안 농지가격 상승지역과 하락지역)

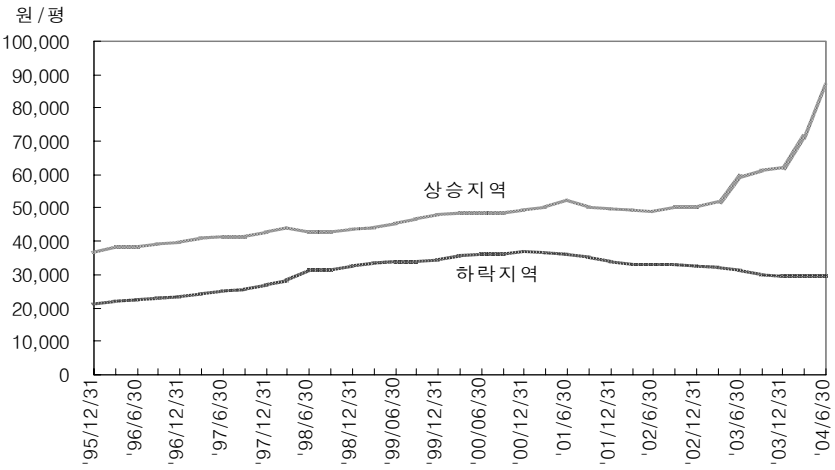
농업진흥지역내 논



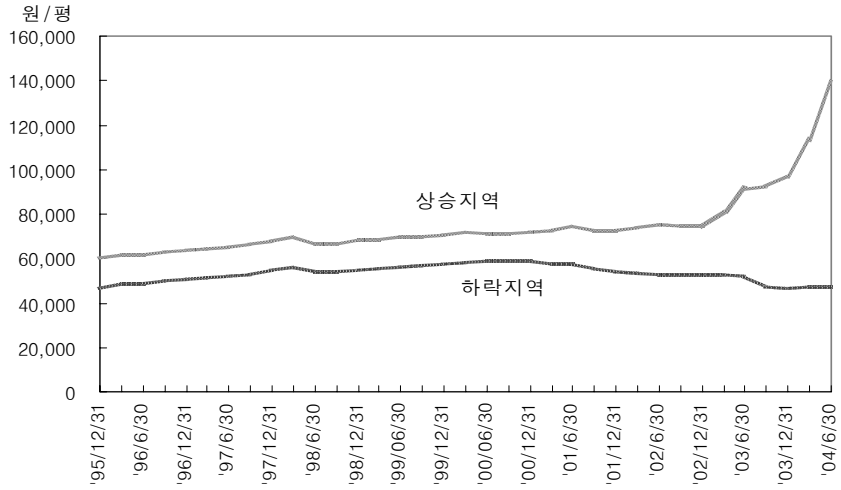
농업진흥지역외 논



농업진흥지역내 밭



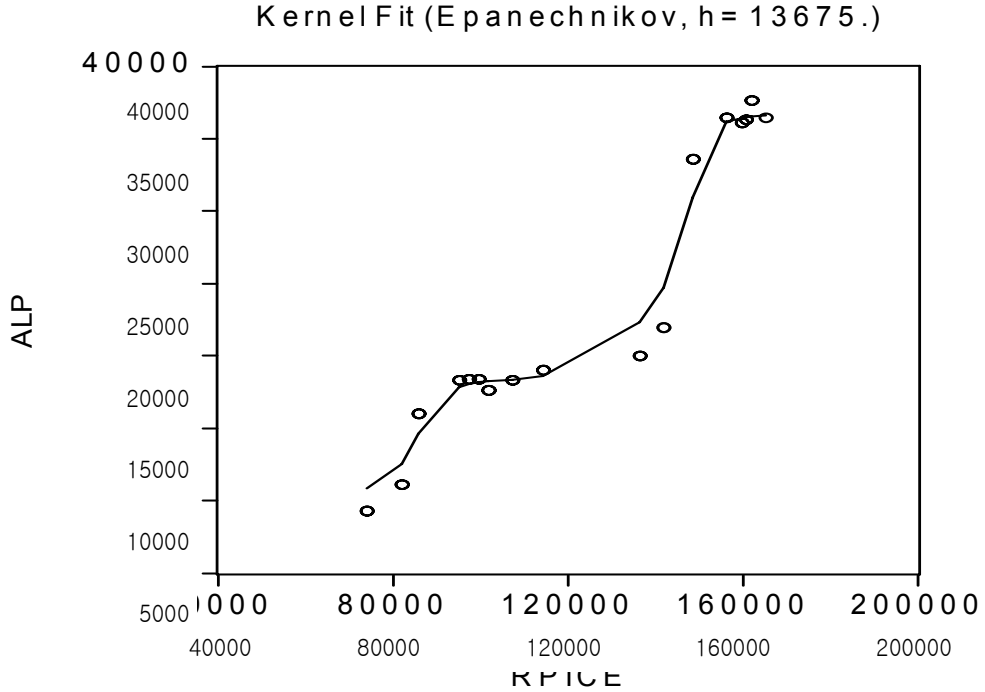
농업진흥지역외 밭



2. 쌀값과 농지가격 변동간의 관계 분석

<그림 4>에서와 같이 지난 1987～2003년 동안 논과 쌀의 (명목)가격은 전체적으로 정(+)의 관계를 유지하면서 변화하였다. 1987～2003년 동안 연도별

그림 4. 농지(논)가격과 쌀 가격간의 관계

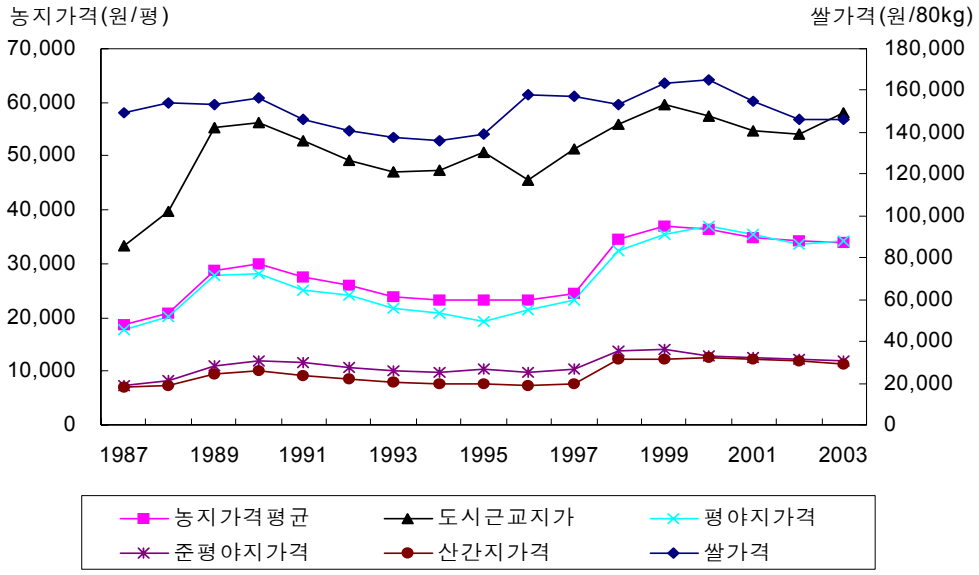


ALP: 논 평균가격(원/평), RPICE=쌀의 농가수취가격(원/80kg)

논의 실질가격은 연평균 3.7% 상승하였다. 그 중 평야지대는 연평균 4.0%, 준평야지대는 3.2%, 산간지대는 3.0%, 도시근교지대는 3.5% 상승하였다. 지대별 논 가격수준은 도시근교가 가장 높고, 그 다음이 평야지대, 준평야지대, 산간지대 순으로 나타났다. 그러나 지가 상승률로 보면 지대별 차이가 크지 않은 것으로 나타났다. 이는 2003년 이후 지대별 지가변동율이 양극화되는 것과는 대조적이다.

한편 쌀의 농가수취 실질가격은 지난 17년 동안 연평균 0.1% 하락한 것으로 나타났지만, 그 동안 변화가 심하였다. 1980년대 후반까지는 연평균 15.8%(1987~90)의 상승 추세, 1990년대 들어 중반까지 연평균 4.5%(1991~95) 하락하다가 1990년대 중후반부터 부침을 거듭하면서 연평균 5.5%(1996~2003) 상승하는 것으로 조사·분석되었다.

그림 5. 지대별 농지가격과 쌀 가격 추세(2000=100)



이론적으로 지대(rent)와 지가(price of land)의 관계는 다음과 같이 정리될 수 있다. 농지소유의 기회비용은 농지를 처분하였을 때 얻을 수 있는 이자수입이고, 농지소유로 인한 순수익은 지대에 토지보유세를 제하고 양도시 얻을 수 있는 순자본이득과 위험프리미엄을 합한 것이다. 여기서 자본시장이 완전하다고 가정할 경우 사전적(ex-ante)으로 농지소유의 기회비용과 농지소유로 인한 순수익은 동일하여야 한다. 따라서 농지가격에 영향을 미치는 변수는 지대, 농지가격예상수익률, 이자율, 세금 및 위험프리미엄 등이고 농지가격은 지대 및 농지가격 예상상승률과 정(+)의 관계를 갖고, 이자율, 세금, 위험수당과는 부(-)의 관계를 갖는다는 것을 알 수 있다.

$$P_l \times i = R - \tau P_l + (1-t)gP_l + \varphi P_l$$

$$P_l = \frac{R}{i + \tau - (1-t)g + \varphi}$$

- 여기서 P_l: 농지가격, i: 이자율, τ: 토지보유세, t: 양도소득세, φ: 위험수당,

g: 농지가격 예상상승률, R: 지대임.

지대별 논가격의 변화요인 중 수익지가가 미치는 영향을 파악하기 위하여, 기본적으로 논벼의 순수익에 대하여 “적응적 기대가설(adaptive expectation hypothesis)”의 메커니즘을 따른다고 가정하였다. 도시근교지대의 경우 농지소유로 인한 기회비용중의 하나인 실질이자율을 설명변수로 추가하였다. 자료의 제약과 함께 분석의 간편함을 위해 농지소유로 인한 토지보유세, 양도소득세, 위험수당은 실제 계측 시 설명변수에서 제외하였다.

지가분석의 기본모형은 다음과 같다.

$$Y_t = \alpha^* + \beta^* X_t^* + \varepsilon_t^* \qquad (1)$$

용도변경이 되지 않는다고 가정할 경우 논 가격은 논 순수익의 예측치(장기균형)에 의하여 결정된다고 볼 수 있다. t기의 쌀값의 순수익 예측치는 (X_t^*)는 다음과 같은 적응적 기대 메커니즘을 따른다.

$$X_t^* - X_{t-1}^* = (1-\omega)(X_{t-1} - X_{t-1}^*), \qquad 0<\omega<1$$

$$\Rightarrow \; X_t^* = \omega X_{t-1}^* + (1-\omega) X_{t-1}$$

$$\Rightarrow \; X_t^* = \omega X_{t-1}^* + (1-\omega) X_{t-1} \qquad (2)$$

- 여기서 X_{t-1}은 (t-1)기의 실제가격임.

식 (1)을 식 (2)에 대입하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

$$Y_t = \alpha^* + \beta^* (1-\omega) \sum_{s=1}^{\infty} \omega^s X_{t-s} + \varepsilon_t^* \qquad (3)$$

즉, 위식은 t기의 논 가격은 논벼생산순수익의 적응적 기대치에 의하여 결정된다는 가정의 다른 표현으로서 현재의 논 가격은 과거 변수의 가중평

균에 의하여 결정된다는 것을 나타낸다. 이제 식 (3)을 추정 가능한 식으로 전환하기 위하여 식 (3)을 Y_{t-1}로 나타내고 양변에 ω를 곱한 뒤 식 (3)에서 빼주면 다음 식 (4)가 성립되고 이를 추정하면 수익지가의 장기예측치에 대한 농지가격 반응을 구할 수 있다.

$$Y_t = \alpha^*(1-\omega) + \beta^*(1-\omega)X_{t-1} + \omega Y_{t-1} + u_t \quad (4)$$

- 여기서 $u_t = \varepsilon_t^* - \omega\varepsilon_{t-1}^*$임

표 3. 지대별 농지가격과 논벼 순수익 회귀분석 결과

종속변수 / 독립변수	Ln(평균논 실질가격)	Ln(평야지논 실질가격)	Ln(준평야지 논실질가격)	Ln(산간논 실질가격)	Ln(도시근교 논실질가격)	Ln(도시근교 논실질가격)
상수	-0.922798 (-0.5228)	-3.497883 (-1.4861)	0.964864 (0.45120)	-1.271051 (-0.5989)	3.525302 (1.37315)	3.492258 (1.28327)
Ln(전년도 논벼 실질순수익)	0.394379 (2.81785)	0.430823 (2.24522)	0.274193 (2.09617)	0.366644 (2.33768)	0.150459 (1.62401)	0.146459 (1.46374)
전년도실질 이자율로그변동	-	-	-	-	-	-0.012695 (-0.1993)
전년도 종속변수	0.596154 (4.69576)	0.798474 (5.73551)	0.561301 (2.71958)	0.659038 (3.75391)	0.497004 (1.86396)	0.504738 (1.77243)
Adjusted R^2	0.752112	0.829224	0.609187	0.723325	0.460669	0.396249
Prob(F-값)	0.000046	0.000142	0.005911	0.001249	0.025187	0.073573

주: ( )은 t 값

※ 추정식 모두 LM(Lagrange Multiplier) Test를 통과하여 잔차항간에 자기상관(autocorrelation) 관계가 존재하지 않는 것으로 판명되었음.

※ 실질이자율은 『상장회사채율-소비자물가상승률』로 계산하였음.

전국의 논 평균 실질가격의 전년도 논벼 실질순수익에 대한 탄력성은 0.394로 계측되었다. 즉, 전년도 논벼의 실질순수익이 1% 하락(상승)할 때 논 평균 실질가격은 약 0.4% 하락(상승)하는 것으로 이해된다.

그리고 지대별 논벼 순수익에 대한 농지가격 탄성치는 평야지대가

0.431, 준평야지대가 0.274, 산간지대가 0.367, 도시근교지대가 0.15로 계측되었다. 농업지역이라 할 수 있는 평야지대와 산간지대의 논 가격은 다른 지대에 비하여 전년도 논벼 생산의 순수익에 상대적으로 탄력적으로 반응하며, 개발예정지와 농업진흥지역 외의 논이 상대적으로 많이 분포되어 있는 준평야지대와 도시근교지대의 논 가격은 상대적으로 비탄력적으로 반응한다는 것을 알 수 있다.

보다 구체적으로 설명하면, 농업진흥지역이 집중적으로 분포되어 있는 평야지대의 논 가격은 전년도 논벼 생산순수익에 가장 크게 영향을 받는 것으로 나타났고, 그 다음으로 농업 이외의 대체소득원이 부족한 산간지대의 논 가격이 논벼생산순수익에 영향을 받는 것으로 계측되었다. 또한, 상대적으로 비농업용지로 용도 전환이 용이한 준 평야지대와 도시근교지대의 논 가격은 논벼수익지가에 비탄력적으로 반응할 뿐만 아니라, 도시근교 논 가격의 경우는 논벼생산의 실질순수익에 영향을 받을 뿐만 아니라 논을 보유하고 있음으로써 발생하는 기회비용인 이자비용에 의해서도 영향을 받는다는 것을 알 수 있다.

한편, 논벼생산의 실질순수익의 장기적 예측치에 대한 논 가격의 반응을 알아보기 위해 식 (4)와 계측결과를 이용하여 식 (1)의 β^*를 계산하면 다음과 같다.

- 평균 논가격: 0.98
- 평야지대 논가격: 2.14
- 준평야지대: 0.63
- 산간지대: 1.09
- 도시근교지대: 0.3

즉, 전국평균 논의 실질장기균형가격은 논벼생산의 실질순수익이 1% 하락(상승)할 때 0.98% 하락(상승), 평야지대 논의 실질장기균형가격은 평야지

대 논벼생산의 실질수익이 1% 하락(상승)할 때 2.14% 하락(상승), 준평야지대는 0.63%, 산간지대는 1.09%, 도시근교지대는 0.3% 하락(상승)하는 것을 알 수 있다. 농지가격은 단기보다는 장기적 논벼생산의 실질수익에 더 탄력적으로 반응한다는 것을 알 수 있다.

쌀 가격에 대한 농지가격 변화를 알아보기 위하여 <표 4>와 같이 지대별 농지가격과 쌀가격을 회귀분석하여 탄성치를 도출하였다. 분석 결과에 의하면 탄력도는 1.528087로 논벼의 평균 실질수익률은 쌀 실질가격에 대하여 탄력적으로 반응하고, 쌀가격의 장기예측치에 대한 논벼의 평균실질순수익의 탄력도는 2.40으로 더욱 탄력적인 것으로 나타났다.

표 4. 쌀 실질가격과 논벼 평균 실질 순수익 회귀분석

독립변수 / 종속변수	상 수	Ln(쌀 실질 가격)	Ln(전년도 종속변수)	Adjusted R^2	Prob(F-값)
Ln(논벼평균 실질 순수익)	-9.998600 (-1.244981)	1.528087 (1.913825)	0.362378 (1.451486)	0.445303	0.008559

주: ( )은 t 값

※ 추정식은 LM(Lagrange Multiplier) Test를 통과하여 잔차항간에 자기상관(autocorrelation) 관계가 존재하지 않는 것으로 판명되었음.

쌀의 실질가격과 논벼생산의 실질순수익의 관계를 이용하여 농지가격과 쌀값간의 관계를 계산하면 <표 5>와 같다. 전국의 논 평균 실질가격의 전년도 쌀 가격에 대한 탄력성은 0.6026로 계측되었다. 즉, 쌀 실질가격 1% 하락할 때 논 평균 실질가격은 0.60% 하락하는 것으로 분석된다. 지대별로는 전년도 쌀 가격에 대한 탄성치는 평야지대가 0.66, 준평야지대가 0.42, 산간지대가 0.56, 도시근교지대가 0.230으로 계산되어 지대별 차이가 큰 것으로 계측되었다. 평야지대의 경우 전년도 쌀의 실질가격이 1% 하락하면 금년도 논의 실질가격은 약 0.66% 하락, 산간지대의 경우는 0.56%, 준평야지대는 0.42%, 도시근교지대는 0.23% 하락한다는 것으로 계측되었다.

표 5. 농지가격과 쌀가격 관계(탄성치)

	Ln(평균논 실질가격)	Ln(평야지논 실질가격)	Ln(준평야지논 실질가격)	Ln(산간논 실질가격)	Ln(도시근교논 실질가격)
Ln(쌀 실질가격)	0.6026	0.6583	0.4190	0.5603	0.2299

3. 쌀시장개방 시나리오별 쌀값변동과 농지가격 분석

쌀 시장개방에 따른 쌀가격의 변동을 분석하기 위하여 다음의 일곱 가지 시나리오를 가정한다. 각 시나리오는 쌀 농업 직불제(ha당 50만원) 보조 프로그램 실시를 전제로 한다.

시나리오 1의 경우 2003～13년의 10년간 쌀 가격은 연평균 1.1% 하락, 논경지면적은 연평균 2.6% 감소하는 것으로 전망되며, 시나리오 2의 경우 쌀가격과 논경지면적이 각각 연평균 3.2% 감소하는 것으로 전망된다. 시나리오 3의 경우 쌀가격은 1.8%, 면적은 2.8% 감소, 시나리오 4는 쌀가격 6.6%, 면적 시나리오 5는 쌀가격 2.1%, 면적 2.9%, 시나리오 6은 쌀가격 1.1%, 면적 2.6%, 시나리오 7은 쌀 가격 4.9%, 면적 3.8% 감소하는 것으로 전망된다 (KREI-ASMO 2004).

2003～13년 동안 시나리오별 쌀 가격의 변화에 대한 지대별 농지가격의 변화는 <표 8>과 같다. 2003～13년 동안 전국 논가격은 시나리오에 따라 연평균 0.64～3.98% 감소하는 것으로 전망된다. 이는 향후 선진국 대우로서 5년간 관세상한 150%를 유지하는 경우를 제외하고는 쌀값 동결 및 인하 이후 일본의 경험과 유사한 수치로서 미국과 같은 급격한 농지가격 하락

표 6. 쌀 시장개방에 따른 쌀가격 변동 분석 시나리오

시나리오	내 용
1	개도국 대우로서 10년간 10% 관세감축
2	개도국 대우로서 10년간 관세상한 200% 유지
3	선진국 대우로서 5년간 20% 관세감축
4	선진국 대우로서 관세상한 150% 유지
5	개도국 대우로서 10년간 관세상한 200% 유지, 2013년도 자포니카 타입 쌀의 국제가격 $327/ton 가정
6	선진국 대우로서 5년간 20% 관세감축, 2013년도 자포니카 타입 쌀의 국제가격 $313/ton 가정
7	선진국 대우로서 관세상한 150% 유지, 2013년도 자포니카 타입 쌀의 국제가격 $355/ton 가정

주: 시나리오 1~4는 2013년도 자포니카 타입 쌀의 국제가격이 $285/ton 가정

표 7. 시나리오별 쌀 가격과 논면적 전망치

단위: 천ha, 원

연도	시나리오1		시나리오2		시나리오3		시나리오4	
	면적	80kg명목	면적	80kg명목	면적	80kg명목	면적	80kg명목
2001	1,083.13	155,344	1,083.13	155,344	1,083.13	155,344	1,083.13	155,344
2002	1,053.32	153,652	1,053.32	153,652	1,053.32	153,652	1,053.32	153,652
2003	1,016.25	157,360	1,016.25	157,360	1,016.25	157,360	1,016.25	157,360
2004	1,001.19	154,112	1,001.19	154,112	1,001.19	154,112	1,001.19	154,112
2005	983.16	151,454	983.16	151,454	983.16	151,454	983.16	151,454
2006	963.14	149,154	963.14	149,154	963.14	149,154	963.14	149,154
2007	941.72	148,102	941.72	148,102	941.72	148,102	941.72	148,102
2008	918.67	146,785	918.67	146,785	918.67	146,785	918.67	139,041
2009	895.48	145,606	895.48	145,606	895.48	145,606	879.55	120,202
2010	870.43	144,219	870.43	140,312	870.43	144,219	804.62	101,986
2011	838.56	143,202	830.58	131,390	838.56	136,868	755.83	84,442
2012	817.92	142,254	789.08	123,056	804.68	134,475	695.85	82,997
2013	787.48	141,456	736.2	114,584	765.35	131,690	652.98	81,298
2014	772.19	140,774	697.4	106,390	746.75	128,893	639.91	79,610

연도	시나리오5		시나리오6		시나리오7	
	면적	80kg명목	면적	80kg명목	면적	80kg명목
2001	1,083.13	155,344	1,083.13	155,344	1,083.13	155,344
2002	1,053.32	153,652	1,053.32	153,652	1,053.32	153,652
2003	1016.25	157,360	1016.25	157,360	1016.25	157,360
2004	1001.19	154,112	1001.19	154,112	1001.19	154,112
2005	983.16	151,454	983.16	151,454	983.16	151,454
2006	963.14	149,154	963.14	149,154	963.14	149,154
2007	941.72	148,102	941.72	148,102	941.72	148,102
2008	918.67	146,785	918.67	146,785	918.67	145,513
2009	895.48	145,606	895.48	145,606	892.93	128,905
2010	870.43	144,219	870.43	144,219	833.1	112,065
2011	838.56	134,360	838.56	143,202	787.88	95,086
2012	799.27	133,065	817.92	142,254	736.46	95,572
2013	759.96	127,367	787.48	141,248	698.01	96,057
2014	736.89	120,121	771.76	140,058	693.79	96,543

표 8. 쌀 실질가격 변화에 따른 지대별 논 실질가격 연평균 변화전망(%)

	평균 변화	평야지 변화	준평야지 변화	산간지 변화	도시근교 변화
시나리오 1	-0.64	-0.70	-0.45	-0.60	-0.24
시나리오 2	-1.91	-2.09	-1.33	-1.78	-0.73
시나리오 3	-1.07	-1.17	-0.75	-1.0	-0.41
시나리오 4	-3.98	-4.35	-2.77	-3.70	-1.52
시나리오 5	-1.27	-1.39	-0.89	-1.18	-0.49
시나리오 6	-0.65	-0.71	-0.45	-0.61	-0.25
시나리오 7	-2.97	-3.25	-2.07	-2.77	-1.13

현상은 나타나지 않을 가능성을 보여준다. 한편, 지대별로는 평야지 0.70～4.35%, 준평야지 0.45～2.77%, 산간지대 0.60～3.7%, 도시근교 0.24～1.52% 감소하는 것으로 전망되어 지대별 농지가격의 하락폭 차이는 크지만 전체

적으로 농지가격의 급락현상은 나타나지 않을 가능성이 높은 것으로 해석된다.

요컨대 향후 쌀 시장이 개방될 경우 선진국 대우로서 5년간 관세상한 150% 유지하는 경우를 제외하고는 논 가격은 쌀가격보다 하락폭이 작은 것으로 전망된다. 그러나 지대별로는 평야지대의 논가격의 하락이 도시근교지대보다 2.86～2.92 배 더 하락할 것으로 전망된다. 따라서 쌀 시장 관세화 이후 전체적으로 급격한 농지가격 하락 현상은 나타날 가능성이 적은 것으로 전망되나 중장기적 쌀 값 하락이 농지가격 하락에 미치는 영향이 크다는 것을 전제로 중장기적 농지가격 및 농지시장 안정 정책 도입이 필요하며, 특히 평야지역을 중심으로 농지가격 안정화 대책수립이 필요하다.

제3장

외국의 사례 분석과 시사점

1. 일본의 사례

1.1. 농지관리금고 및 농지관리사업단 구상

1960-61년을 전후하여, 프랑스, 일본, 한국 등은 농업기본법(농업·농촌기본법)을 제정하였다. 이른바 '기본법농정'의 핵심 내용이라고 할 수 있는 '구조개선(농지보유합리화 또는 자립경영 육성)'의 실현을 위하여 프랑스에서는 SAFER를, 일본에서는 농지관리금고, 농지관리사업단 설립 구상을 밝혔다. 프랑스의 SAFER 설립안은 현실화되었으나, 일본의 농지관리금고 및 농지관리사업단 구상안은 정치권의 이해부족, 구조개선의 절박성 저조 등으로 현실화되지 못하였으며, 1970년대에 들어서서 농지보유합리화사업, 농업위원회 활동, 농지은행 활동 등으로 분산되어 그 기능이 수용되었다.[6]

1961년 일본에서 농업기본법이 제정된 후 가족 경영의 자립경영을 가능하도록 필요한 시책을 강구하는 차원에서 1964년 농림성 장관(赤城宗德)이

6) 한국에서는 1990년대에 들어서서 유사한 정책프로그램이 강구되었다.

농지관리금고 구상안의 단초를 제공하였다.

"자립경영의 육성에는 경영규모를 확대하는 것이 필요한 경우가 많다.……농지제도의 개정과 더불어 경영규모의 확대를 촉진하기 위해 이미 농업에 흥미를 잃고 있는 겸업농가 등이 농업으로부터 쉽게 떠나게 하기 위해 농지, 택지, 농기구 등을 일괄하여 양도받아 경영규모를 확대하는 자에 장려금 지급 등 조치를 강구하면 어떨까.……경영규모의 확대를 위해서는 농지제도에 대해서도 손댈 시기에 와 있는 것은 아닌가. 예를 들면 경영규모 확대를 실현할 수 있는 방향으로 농지가 이동하도록 어떤 단체가 농지의 매매·임대차를 수행할 수 있도록 하여 바람직하지 않는 방향으로의 농지이동을 막고……등에 대해서도 검토해야 할 것 아닌가"

농림성 장관(赤城宗德)의 구상에 따라 일본 농림수산성의 농정국에서 1964년 7월 '농업경영확대조성법안 요강'을, 농지국에서는 1964년 8월 '농지관리금고' 구상을 제시하였다. 농지관리금고라는 전액 정부출자의 공적 기관을 설치하여 농지의 매입, 임대차, 교환, 매도, 대부 등을 통해 규모확대에 의한 자립경영을 육성하려는 것이다. 1965년 '농지관리금고' 구상안은 '농지관리사업단'으로 명칭이 바뀌었으며, 이는 '금고'라는 수동적 조직보다 더 능동적, 적극적 차원에서 '사업' 차원으로 인식한 것이다.[7]

그러나 농산물수입개방의 압력이 상대적으로 작고, 농업구조개선의 절박함이 적었으며, 정치권의 이해 부족으로 입법화되지 못하였다. 그러나 이는 이후 일본의 농지보유합리화사업, 농업구조개선사업의 기본골격이 되었다. 즉 농지관리금고 및 농지관리사업단의 구상은 농지보유합리화사업, 농지은행업무, 농업위원회 활동 등 다양한 조직 활동으로 분산되어 수행되었다.

1.2. 농지보유합리화사업 및 농지은행

(1) 농지보유합리화사업

농지보유합리화사업은 우리나라의 영농규모화사업의 모태가 된 사업으

7) 농지관리사업단의 기본 구상 내용은 <부록 2>의 '농지관리사업단' 법안의 주요내용을 참조하기 바란다.

로, 일본에서는 1970년 농지법 개정으로 도입되었다. '농지보유합화'라는 용어는 1961년 농업기본법에서 처음 제시되었는데, "농업경영의 규모확대, 농지의 집단화, 가축의 도입, 기계화 기타 농지보유의 합리화 및 농업경영의 근대화(이하 농업구조의 개선이라 함)"로 정의하고 있다(농업기본법 제2조 제1항 제3호). 농지보유합리화사업은 1970년 농지법 개정으로 도입되었지만, 본격 개시된 것은 1975년부터이다. 농지매매사업, 농지임대차사업 등이 도도부현 농업공사(농지보유합리화법인[8])라는 공적 기관을 통해 농지의 권리이동이 전업농 육성에 도움이 될 수 있도록 정부가 적극적으로 농지시장에 개입하는 것을 의미한다.

그런데 UR 협상 과정에서 1992년 6월 "경영감각이 뛰어난 효율적이고 안정적인 경영체가 농업생산의 대종을 짊어지는 농업구조를 확립"할 것을 명확히 하고, 이를 법적으로 뒷받침하기 위하여 1993년 8월 '농업경영기반강화촉진법'을 제정하였다. 이 법에 의해 '인정농업자' 선정 지원사업을 추진하게 되었다.[9]

> "이 법률은 우리나라 농업이 국민경제의 발전과 국민생활의 안정에 기여하기 위해서는 효율적이고 안정적인 농업경영을 육성하여 이들 농업경영이 농업생산의 상당부분을 담당하도록 하는 농업구조를 확립하는 것이 중요함에 비추어, 육성해야 할 효율적이고 안정적인 농업경영의 목표를 밝힘과 동시에 그 목표를 향해 농업경영의 개선을 계획적으로 추진하려는 농업자에 대한 농지이용의 집적, 이들 농업자의 경영관리의 합리화 기타 농업경영기반의 강화를 촉진하기 위한 조치를 종합적으로 강구하는 것에 의해 농업의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다."

한편 농지가격의 하락에 대해서는 농지보유합리화사업의 하나인 농지매매등사업(農地賣買等事業)을 보완하는 차원에서 농지신탁사업이 도입되었다. 이는 경영규모의 축소 또는 이농을 희망하는 농가가 소유하는 농지의

---

8) 농지보유합리화법인으로는 도도부현 농업공사만이 아니라 시정촌, 농협, 시정촌 농업공사 등 다양하다.

9) 인정농업자선정지원사업은 우리나라에서 1995년부터 시행된 전업농육성사업과 유사하다.

매도신탁을 인수받아 농지의 매도신탁을 위탁한 농가에 그 농지평가액의 70% 이내의 자금을 무이자로 대부하는 사업이다.

농지신탁사업의 실시지역은 농용지구역내로 제한되고 농지가격이 하락한다고 인정되는 지역으로 제한된다. 구체적으로 농지신탁사업의 대상 농지 기준으로 ① 농업생산력이 높은 토지, ② 토지개량사업 등의 농업에 대한 공공투자의 대상이 된 농지 및 채초방목지(採草放牧地), ③ 농지매매등사업의 실시시 규정된 기준면적 이상의 농지 또는 대략 20ha의 단지를 형성하고 있는 농지의 일부로 제한하고 있다.[10]

농지신탁사업은 1993년에 시작하여 1997년까지 5년간 총 41건 95.8ha의 사업실적이 있고, 1998년 이후는 한 건도 없다. 농지매도위탁농민도 이점이 별로 없고, 농지보유합리화법인도 지가하락에 따른 위험부담이 커서 매도신탁사업을 꺼리게 됨으로써 추진실적이 저조한 것으로 평가된다.

(2) 농지은행

농지은행은 시정촌농업위원회가 농지의 임대차 및 매매 등 소위 농지유동화와 구조정책을 적극적이고 합리적으로 추진하기 위한 목적으로 설치한 조직이다. 이는 농지보유합리화사업, 특히 농업경영기반강화촉진사업의 원활한 수행을 위해 농지유동화 정보를 제공하는 기능을 수행한다. 1980년 농용지이용증진법 제정, 농지법 및 농업위원회법 개정 이후 농지은행활동사업을 실시하기 위한 주체로서 '농지은행'이라는 용어가 등장하였다.

농지은행은 기본적으로 시정촌농업위원회가 농지유동화와 구조정책을 추진하기 위하여 보조기관으로 운영해 온 것인데, 주요 업무는 시정촌 내에서 농지의 권리 이동, 주로 농지의 이용권 이동의 콘트롤 센터 기능을 하는 것이다. 일본의 농지은행은 농지 그 자체가 아니라 농지 관련 정보의 관리에 초점을 두었다. 농지보유합리화법인이 안정적 경영체 육성을 위하여 농지의 매매, 임대차 등의 중개, 농지매도신탁의 인수, 신규 취농자에 대한

---

10) 농지신탁사업의 실시지역 선정 기준에 대한 것은 <부록 3>를 참조하기 바란다.

실습연수 등의 사업을 추진하는데, 이를 농지보유합리화사업이라 한다. 이는 농지유동화 및 농업구조정책의 주요 내용이다.[11]

(3) 전국농업회의소의 농지가격 조사

농지의 매매에 대해서는 농업위원회의 심의를 거쳐야 하므로 농지거래정보가 농업위원회를 통해 수집된다. 그런데 '농업위원회 등에 관한 법률'에 의거 농업·농업인의 이익을 대표하는 단체로서 1954년 설립된 전국농업회의소는 계통조직으로 시정촌 단계의 농업위원회, 도도부현단계의 농업회의의 도움을 받아 농지가격 조사·분석 업무를 수행한다.

농지보유합리화법인의 농지매매사업 등의 경우도 농지매매가격에 대해서는 농업위원회의 의견을 수렴하게 되어 있으며, 궁극적으로 전국농업회의소의 농지가격 조사 결과가 농지매매사업의 표준지가 기능을 해준다. 농지보유합리화법인의 농지매매가격 평가방법에 대한 자세한 내용은 <부록 5>와 <부록 6>를 참조하기 바란다.

1.3. 농지가격의 변동 및 그 영향 분석

농지가격의 하락 패턴이 순수농업지역과 도시근교지역 사이에 뚜렷한 차이를 보이고 있다(표 9, 10). 도시와 인접한 관동, 동해, 근기지역 등에서는 전체 경기 침체시기인 1994년을 정점으로 농지가격이 하락하였으나, 농업중심지역인 북해도, 동북, 구주지역은 1982년과 1986년을 정점으로 농지가격이 하락하였다. 1986～1991년 기간 동안 일본 역사상 유래가 없을 정도의 큰 폭의 지가상승이 나타난 거품경제시기임을 감안할 경우 1982년 이후 농업중심지역인 북해도, 동북, 구주지역에서 농지가격 하락은 매우 큰 의미가 있다. 이는 1980년대 이후 정부의 쌀수매가격 동결 등 농업수익성 악화로 발생한 것으로 이해된다. <표 9, 10>에 의하면, 농업비중이 높은 북해도지역의 경우 1986～89년 정부매입가격 하락시 농지가격이 연평균 4～6%씩

11) 농지은행의 업무 추진 구성에 대해서는 <부록 4>을 참조하기 바란다.

하락하기도 하였지만, 1982～2000년기간 동안 연평균 1～2%씩 안정적으로 하락하여 왔다.[12)]

표 9. 일본의 용도구역별 농지가격의 추이

단위: 천엔/10a

연 도	구역구분 미완료 시정촌		구역구분 완료 시정촌		
	농용지구역①	농용지구역외②	시가화조정구역		시가화구역⑤
			농용지구역③	농용지구역외④	
1980	1,310	1,586	4,759	6,677	20,154
1981	1,402	1,716	5,254	7,559	23,750
1982	1,502	1,838	5,771	8,466	25,311
1983	1,561	1,965	6,191	8,852	25,909
1984	1,604	1,998	6,478	9,308	27,388
1985	1,658	2,059	6,703	9,632	28,956
1986	1,685	2,099	6,925	10,059	30,154
1987	1,694	2,120	7,125	10,625	31,660
1988	1,719	2,163	7,700	11,639	35,031
1989	1,782	2,258	8,667	13,688	41,447
1990	1,873	2,369	9,880	15,452	47,891
1991	1,960	2,490	10,841	17,428	54,385
1992	1,983	2,531	11,213	16,950	52,133
1993	1,996	2,488	11,028	15,852	50,713
1994	2,002	2,534	10,553	16,055	53,128
1995	1,977	2,481	10,115	15,448	51,406
1996	1,943	2,443	9,711	14,068	49,713
1997	1,911	2,352	9,250	13,031	48,486
1998	1,837	2,249	8,792	12,459	46,967
1999	1,780	2,229	8,371	12,140	46,015
2000	1,748	2,209	7,990	11,780	44,683

주: 조사대상 농지는 조사지구의 수확량과 생산조건이 표준적인 중전(中田)을 대상으로 하고 있다. 밭의 가격추이도 중전의 동향과 유사한 움직임을 보이고 있다.
자료: 전국농업회의소 『田畑賣買価格等に關する調査結果』 해당년도로부터 작성.

12) 순수농업지역의 지역별 시기별 농지가격의 동향에 대한 개략적인 변동 양상은 <부표 2>을 참조하기 바란다.

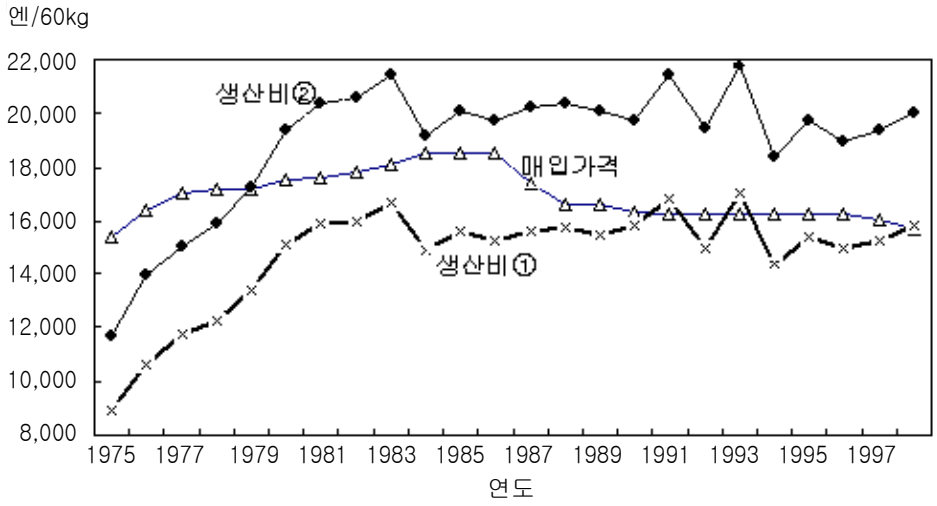
표 10. 일본의 지역별 농지가격의 추이

단위: 천엔/10a

연도	북해도	동북	관동	동해	북신	근기	중국	사국	구주	전국평균
1980	485	1,195	1,486	1,530	1,304	1,679	808	2,020	1,221	1,310
1981	520	12,85	1,681	1,602	1,404	1,792	826	2,045	1,341	1,402
1982	527	1,322	1,814	1,722	1,504	1,999	881	2,229	1,428	1,502
1983	524	1,343	1,818	1,779	1,597	2,127	905	2,332	1,554	1,561
1984	520	1,342	1,852	1,872	1,656	2,272	912	2,371	1,590	1,604
1985	512	1,360	1,917	1,958	1,739	2,340	942	2,437	1,636	1,658
1986	502	1,362	1,934	2,044	1,785	2,342	958	2,478	1,654	1,685
1987	479	1,330	1,961	2,123	1,799	2,372	964	2,529	1,626	1,694
1988	442	1,277	2,003	2,213	1,878	2,507	977	2,551	1,602	1,719
1989	415	1,243	2,202	2,447	1,948	2,809	992	2,486	1,579	1,782
1990	408	1,227	2,346	2,602	1,998	3,420	1,011	2,585	1,570	1,873
1991	402	1,215	2,537	2,909	2,160	3,477	1,019	2,660	1,566	1,960
1992	394	1,194	2,547	3,106	2,169	3,463	1,034	2,724	1,562	1,983
1993	383	1,184	2,590	3,082	2,225	3,353	1,062	2,913	1,540	1,996
1994	372	1,172	2,612	3,124	2,261	3,379	1,106	2,748	1,527	2,002
1995	367	1,162	2,562	3.120	2,263	3,238	1,097	2,732	1,516	1,977
1996	365	1,150	2,533	3,033	2,263	3,111	1,096	2,680	1,475	1,943
1997	360	1,131	2,480	2,907	2,258	3,053	1,079	2,675	1,481	1,911
1998	348	1,096	2,348	2,815	2,174	2,915	1,055	2,528	1,427	1,837
1999	337	1,051	2,307	2,777	2,107	2,838	1,038	2,437	1,371	1,780
2000	323	1,016	2,245	2,760	2,069	2,792	1,014	2,381	1,325	1,748

주: 순수농업지역의 중전(中田) 가격을 지역별로 구분하여 시계열로 나타낸 것임.
자료: 전국농업회의소 『田畑賣買価格等に關する調査結果』 해당년도로부터 작성

그림 6. 일본 쌀의 정부매입가격과 생산비 추이



주: 생산비①은 물재비와 노동비로부터 부산물가격을 뺀 금액이다.
생산비②는 생산비①에 자본이자와 지대를 합산한 금액이다.
자료: 농림수산성통계정보부 『米及び麥類の生産費』각 연도.

한편 전체 경제의 경기침체기인 1995~2001년간 경상가격 기준 일반토지가격은 약 45%나 하락하였지만, 농지가격은 약 13% 하락에 그침으로써 일본의 농지가격 하락에 대한 농업인의 반응은 미미한 것으로 평가된다. 그리고 쌀시장 개방 확대에 대비하여 쌀값의 동결 및 인하 정책을 꾸준히 실시하였으며, 쌀 관세화에 대해서도 체계적으로 대비한 결과 쌀 관세화 이후 특별한 농지가격 급락 현상은 발생하지 않았다.

농지가격의 하락으로 인정농업자의 농지매입 수요가 감소하는 등의 현상이 나타났지만, 결과적으로 농업중심지역에서 인정농업자의 규모확대 노력과 농지집적이 이루어져 구조개선이 진전되었다. 프랑스의 사례에서처럼 전업농들의 규모 확대를 통한 소득 증대 노력과 정부의 전업농 및 신규 창업농 지원 위주의 정책이 농지가격 하락 국면에서 구조개선에 긍정적 영향을 준 것으로 이해된다. 일본에서는 농지가격 하락시 인정농업자에게 지원된 농지보유합리화법인의 사업비의 경우 농지가격 하락으로 인한 적자의

일부분에 대해 국고보조가 이루어졌다. 즉 일본은 인정농업자, 전업농업인 우대 정책을 꾸준히 실시하였다.

2. 프랑스의 사례

2.1. SAFER의 활동

SAFER의 설립 목적은 농업기본법(농업의 방향정립에 관한 법률)에 의한 농업구조개선에 있다. 즉 SAFER의 운영 사례는 농업경영체의 육성 등을 위해 농지가격의 상승을 억제하고, 선매권을 활용하여 전업경영체의 육성에 적극적으로 개입한 사례이다. 선진국에서 농지선매권 등을 활용하면서 농지시장에 강하게 개입한 사례는 거의 없다는 점에서 프랑스 SAFER의 사례는 매우 독특하다 할 수 있다.

SAFER의 법률적 기원은 1960년 농업기본법이며, 일반 민간상업법인으로서 주식회사형태이지만 공적인 기능을 수행한다. 현재 26개 지역으로 나누어져 독립된 법인의 형태로 설립되어 운영되고 있으며, 중앙에 FNSAFER (SAFER연합체)가 있다.[13] 주요 주주로는 농업은행, 지방자치단체, 농업회의소, 보험회사, 다양한 농민단체, 다양한 농업관련기관 등이 참여하고 있다. 이사회에는 주(레지옹)와 도(데파르트망)의 의원들이 1/4 이상을 차지하도록 하고 있으며, SAFER의 활동은 농림부와 재무부에서 지정하는 정부감독관의 승인을 받도록 하여 정책방향이 반영되도록 하고 있다.[14]

---

13) 프랑스의 행정조직은 중앙정부(국가), 22개의 주(région), 96개의 도(département), 기타 지방자체단체(collectivitiés)로 구성되어 있으며, 26개 지역의 SAFER가 행정구역과 일치하는 것은 아니다. FNSAFER는 중앙정부와 의회를 상대로 정책활동과 SAFER의 이익을 대변한다.

14) SAFER의 구체적인 자본구성, 주주, 활동 등에 대한 구체적인 내용은 <부록 7>를 참조하기 바란다. 여기에서는 상트르주 SAFER(SAFER du Centre) 사례의 구체적 운영 내용을 소개하고 있다.

현재 체계화된 핵심 7대 기능은 <표 11>과 같다. 그리고 이를 근거로 선매권 발동의 목적도 (1) 농업인의 영농 정착과 재정착 및 농업인수의 유지, (2) 기존 농업경영체의 규모화 및 필지분할의 개선, (3) 공공사업 시행시 농업경영체의 균형 유지, (4) 가족농 경영의 보호, (5) 부동산 투기 방지, (6) 주거 또는 농업용건출물과 토지가 분리되어 기존 농업경영체의 유지가 곤란할 경우 기존 농업경영체의 유지 보호, (7) 산림 보호, 임업구조개선, (8) 국가, 지방자치단체, 공공기관에 의해 인준된 자연환경 보호 및 경관가치 향상 사업 계획의 실현 등으로 설정하고 있다.

표 11 프랑스 SAFER의 주요 기능

기 능	주 요 내 용	비 고
영농정착 및 농업경영체 육성	○ 청년 영농정착(가족농, 회사형태) ○ 점진적 형태, 겸업적 형태, 기타 형태 ○ 영농 재정착 ○ 정착단위의 규모화	주요 기능
농림업의 생산조건 개선을 위한 필지정비 및 농지방치 예방	○ 농지정비 ○ 필지정비(필지 교환, 규모화) ○ 임차농의 유지, 발전 ○ 농업자본참여자를 위한 토지전매	주요 기능
농업경영체간 균형발전 및 생산분야별 균형발전	○ 경영 규모화 ○ 유휴한계농지에 대한 이용계획 수립	
환경보호	○ 토지시장 감독, 정부의 토지이용계획에 따른 토지소유방향의 유도 ○ 국립공원 등과 연계한 토지자원	추가 기능
농촌경제개발	○ 농촌개발계획(관광, 레저 등)의 원활한 수행을 위한 토지제공	
공공기관과의 파트너십을 통한 농촌 및 도시근교지역의 토지정비	○ 단지화, 농업경영체 보호 및 재정착유도 ○ 도시화지역의 농업구조의 재조정 ○ 환경보호 및 도시근교지역에서의 농업 공간 보호, 환경 및 경관 보호 ○ 지방자체단체의 관련 활동 지원	
농촌토지시장의 투명성 제고와 시장 조절	○ 토지시장 정보의 배포 ○ 토지시장 동향 감독 ○ 토지시장 관련 컨설팅	추가 기능

자료: SAFER의 업무자료

선매권이라는 강력한 개입 수단을 지닌 프랑스 SAFER의 경우 초기에 '토지도둑놈'이라는 비판을 받았지만, 1970년대 이후 전업농가에게 농지매도를 집중하고 또한 전업농가의 안정적 성장이 이루어진 이후 '프랑스 농업가족경영의 창설자'로 평가되었다. 소규모 영세 농가의 불만도 1970년 이후 나타난 농업구조개선 성과에 묻히게 되었다. 즉 구조개선의 성공적 결과가 사회적 인식을 바꾸게 하였다. 또한 선매권이 발동되어도 사회적 갈등이 적었던 것은 도시계획, 마을정비 등 비농업분야의 토지이용과정에서 선매권이 발동됨으로써 사유재산 규제, 자유시장경제 위반이라는 비판이 강하게 제기되지는 않았기 때문이다.

프랑스에서도 1980년대에 중장기적 농지가격 하락 현상이 발생하였지만, 완만한 가격하락으로 오히려 구조개선이 촉진되는 결과를 낳았다. 1980년대를 지나면서 호당 경영규모는 20-30ha 수준에서 40ha 수준으로 향상되었다. 농지가격 하락이 농산물가격 하락으로 발생하였듯이 농지가격 하락시기에 전업농가의 어려움이 매우 컸다. 그러나 전업농가의 경우 경영규모 확대를 통해 소득 증대를 도모하는 것이 유일한 수단이었으므로 이들이 중심이 되어 농지수요가 늘어났다. 농지가격의 완만한 하락은 전업농업인의 농지매입 수요를 줄이지 않고, 오히려 늘렸다. 전업농가의 농지수요 증대가 농지임차료 및 농지가격의 급락을 막았다.

SAFER가 농업구조개선이라는 정책목표를 실현하게 된 것은 농지매도시 농지매도희망자와 농지매도가격 수준을 두고 흥정을 하는 과정이 아니라 농지매도가격을 농지매입가격에 수수료를 더한 수준으로 정해 두고, 다양한 농지매입희망자 중 가장 적합한 농지매입희망자(예컨대, 신규창업농, 전업농업인 등)를 심사를 통해 결정하는 과정을 통해서이다. 가격 흥정을 하게 되면 비적격자가 높은 가격을 제시하여 우선적으로 농지매입을 하게 되어 정책목표를 달성하지 못하는 문제가 발생한다고 판단하여 적격자 심사

위주의 사업추진방식을 채택하였다.

한편 프랑스의 SAFER는 지역 중심의 조직이면서 농민들의 참여가 전제된 활동이다. 따라서 사업 수행 중 발생하는 농업인과의 갈등, 특히 농지매입가격 결정 등을 둘러싼 갈등을 농민단체의 참여로 최소화하고 있다. 실제 농민단체가 주주 및 이사회 일원으로 직접 참여할 뿐만 아니라 대지주인 농업은행(Crédit Agricole) 등도 농민단체에 의해 설립되어 전반적인 운용에 농민단체의 의견이 강하게 개진될 뿐만 아니라 농민단체들은 SAFER의 운영 결과에 대한 책임도 지고 있다. 따라서 SAFER의 운영에서 중요한 쟁점인 농지매입가격 설정에서도 농민단체 대표들에 의해 합리적인 조정 과정이 이루어진다.

2.2. 농지가격의 변동 및 그 영향 분석

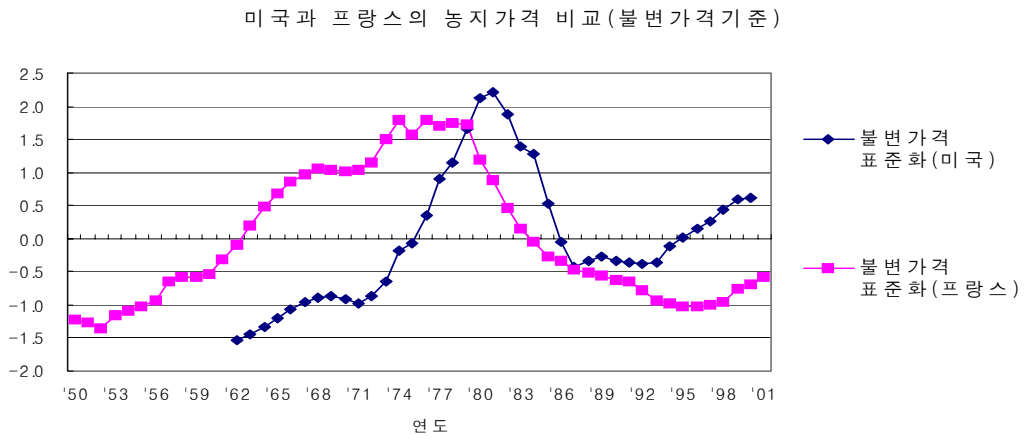
프랑스의 경우 농지가격 변화는 1979년까지의 상승기, 1980-96년간의 하락기, 1997년 이후 상승기로 나눌 수 있다(그림 7). 1979년에 농지가격 하락은 국제농산물 가격의 하락이 주 원인이었다. 1979-96년 동안 농지가격은 경상가격 기준으로 14%가 하락하고, 불변가격 기준으로 64%나 하락하였다.

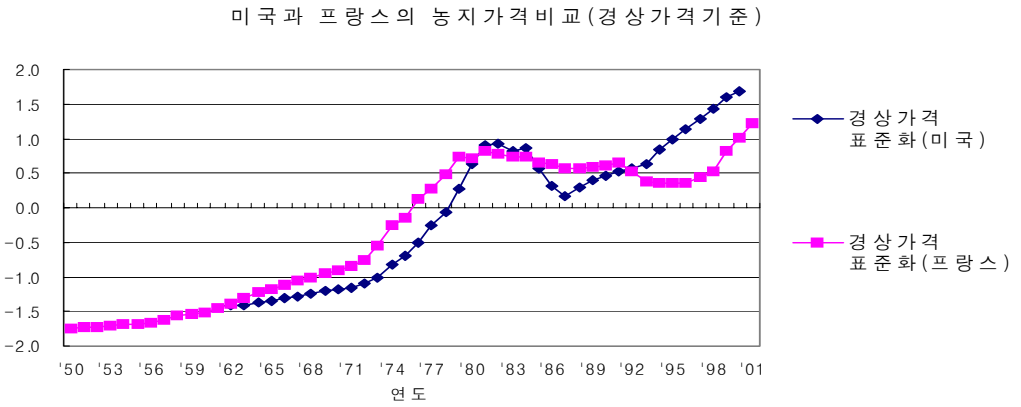
15여년간 농지가격의 하락으로 농지선매권 발동 감소, 농지신탁관리사업의 추가 등 SAFER의 기능과 역할, 운영체계 등의 변화가 나타났다. 농지가격 하락시 SAFER의 농지보유 재고 최소화를 위한 노력이 강하였으며, 농지보유기간을 2년으로 줄이는 등의 대응이 나타났다. 정부 차원에서 신규참여 농업인 정착을 위해서 1983년 농업토지저축조합(SEFA)을 설립하였고, 1990년 법을 개정하여 산악지역 및 조건불리지역 농지의 정비와 다양한 개발을 도모하는 농업토지조합(AFA) 설립 허용 등의 조치를 취하였다.

1997년 이후 농지가격의 재상승은 농업 여건의 개선, 농지시장에 대한 국가개입이 직·간접으로 영향을 주었지만, 보다 근본적인 것은 전체 토지시장의 여건 변화로 이해하고 있다. 그리고 1993년 EU 공통농업정책에 농가소득지지 감소 방향으로 정책기조가 전환된 이후 농업인들은 경영규모 확

대를 통한 소득 증대가 불가피한 선택이 됨으로써 새로운 농지 매입 및 임차수요가 증대되어 농지가격 재상승을 부추겼다. 한편 프랑스에서는 1980년 중반 이후 도시주민의 자연 및 농촌의 경관·환경에 대한 욕구가 커지고 농지가격이 상대적으로 낮아 소위 '시골의 별장(résidence secondaire dans la campagne) 갖기' 유행이 생겨 비농업인의 농지취득이 늘었다. 1989년의 경우 비농업인의 농지매입이 농업인의 농지매입을 상회하게 된다. 이러한 변화가 농지가격의 급락을 방지한 것으로 평가된다.

그림 7. 프랑스와 미국의 농지가격 비교





자료: 1) USDA NASS(National Agricultural Statistics Service)
2) SAFER업무자료 및 인터넷홈페이지(http://www.safer-fr.com)

3. 미국의 사례

3.1. 농지가격 급락의 영향

미국의 경우 1980년대 초·중반 "농업수익성의 악화, 실질금리의 상승에 따른 농지가격의 급락 나아가 담보능력 약화에 따른 농가들의 파산 사태, 농지를 담보로 대출하였던 금융기관들의 대거 도산"이라는 악순환으로 심각한 사회문제가 발생하였다. 1980년대 농지가격 하락은 1970년대 농지에 대한 투기적 수요가 반영되어 상대적으로 고지가 상태였던 것이 농산물수출 여건의 악화와 긴축재정으로 농산물 가격이 급락하면서 발생한 것이다. 1971~81년 사이 농지가격이 불변가격 기준으로 약 100% 상승하였으며, 농가들의 대출규모도 크게 늘었지만, 1981-87년 짧은 기간에 농지가격이 48% 하락하여 농가와 금융기관의 파산과 도산이 속출한 바 있다. 미국의 경우 농가의 농지매입시 금융기관 대출의존도가 높아 농지가격 급락으로 농가 파산과 금융기관 도산이 동시에 나타났을 가능성이 높다. 1980년대에 농지가격은 불변가격 기준은 물론 경상가격 기준으로도 하락하는 현상이 발생

하였다(그림 7).

미국은 프랑스에 비해 농지가격의 변동 폭도 컸을 뿐만 아니라 단기간에 급락하여 농가파산, 금융기관 도산 등의 문제가 발생한 것으로 판단된다. 이는 우리에게 농지가격의 장기적 하락 그 자체보다 급락 현상이 더 위험할 수 있음을 보여 주는 사례라고 할 수 있다.

한편 미국에서 농지가격 급락시기에 청장년층의 부채 문제가 상대적으로 더욱 심각하여 1980년 농가경제 위기 이후 농업인구의 감소와 농촌지역의 노령화 현상이 가속화되는 문제가 발생한 것으로 조사되었다. 농업의 자본투하량이 매우 높은 미국 농업현실에서 40대 미만 젊은 농업인들의 경우 농지, 농기계 등의 구입을 위해 초기의 많은 투자가 불가피하여 대부분의 젊은 농업인은 금융기관(지역 은행)에서 대출을 받아 투자자금을 마련하였다. 또한 은행대출자금과 적극적 농지 및 농기계 매입을 통해 중/대규모로 경영확대를 도모했던 소규모 가족농들도 이자율 상승에 경영압박을 받게 되었다. 이러한 현상이 농업의 산업 비중이 상대적으로 높으면서 옥수수, 밀의 주요 생산지역에서 심각하게 나타났다.

3.2. 농지가격 하락의 대응책

농지가격 폭락, 파산농가의 속출, 금융기관의 도산 등 심각한 사회 문제가 발생하였으며, 농산물 가격 하락, 농지가격 하락 등으로 부채의 압박을 이기지 못한 많은 수의 농민들은 트랙터를 몰고 시위를 하는 등 정부의 직접적 개입을 요구하였다. 그러나 미국 정부는 농지가격 안정을 위해 농지시장에 직접 개입하는 방법을 사용하지 않고, 농지가격 하락의 근본적 원인인 농업경영수익 여건의 개선, 부채농가의 정리, 농지시장 정보의 생산·보급, 금융기관의 구조조정 및 정상화 등의 방법을 채택하여 문제를 해결하였다. 미국정부는 직접적인 개입보다는 간접적인 정책을 우선시하였다. 예컨대 경지면적을 축소하는 농가에 대한 보조금 또는 세금감면 혜택으로 곡물생산량을 인위적으로 조절하여 농산물가격인상, 농지가격 상승을 꾀하

였다.

1980년대 중반 이후 농지가격이 안정세를 보이는 현상에 대해 농지가격 정보 생산·공개 활동, 직접지불제 등 관련 보완 대책이 마련됨으로써 농지가격이 상승하였다는 것이 일반적인 평가이다.

4. 외국 사례의 시사점

우리의 농지은행제도 도입 논의에 대한 외국 사례의 시사점은 농지은행제도 도입 그 자체에 대한 정책적 함의, 제도 도입시 강조해야 할 사항 등 여러 측면에서 제시할 수 있다.

첫째, 농지시장 안정(농지가격 하락 방지)을 위한 정부의 직접적인 농지매입 사례는 거의 없으며, 농가소득 지원과 농업구조개선을 위한 농지유동화 정책이 간접적으로 농지시장 안정에 기여하였다는 점이다. 농산물가격 하락, 농지가격의 장기적 하락을 경험한 일본, 프랑스, 미국의 경우 직접지불제 도입 등 농산물가격 하락에 따른 농가소득 손실 보전, 전업농가의 경영 안정 지원을 통한 농지수요(임대차 수요) 창출, 영세농가의 부채 정리와 이·탈농 지원 등을 통해 농지시장 안정을 도모하였다. 프랑스 SAFER의 활동, 일본의 농지보유합리화사업 등은 농지유동화 및 농업구조개선을 촉진시키는 기능을 수행하면서 간접적으로 농지시장 안정에 기여한 것으로 평가된다.

둘째, 미국처럼 농지가격의 급락시 젊은 농업인의 탈농이 촉진되고 농업인력의 노령화를 경험하였지만, 프랑스 등의 사례에서처럼 완만한 농지가격 하락의 경우 기존 전업농가로의 농지집적이 이루어졌다는 점이다.[15] 즉

15) 물론 미국에서도 농산물가격하락, 농지가격 급락 현상에 따라 젊은 전업농가의 이농이 대량 발생했지만, 기존 전업농가로의 농지집적이 이루어진 것은 간과해서는 안된다.

완만한 농지가격 하락은 농업구조개선에 긍정적 영향을 미치는 것으로 이해되어 농지가격 급락 방지, 농지시장 안정화에 대한 정책적 개입의 의의가 있음을 알 수 있다. 농지가격 급락시 전업농가의 경영포기와 농업구조개선의 악화 등의 현상이 발생할 수 있으므로, 농지가격 급락의 방지가 농업구조개선을 위한 기본전제가 될 수 있으며, 농지가격의 안정적 유지를 위한 정책개입이 농업구조개선과 밀접한 관련이 있음을 시사한다. 미국의 경험으로 보아 농산물가격 하락, 농지가격 급락으로 영세소농들의 고통도 심각할 것이지만, 정작 쌀전업농의 경영애로가 더 심각해지고 우리의 농업구조개선 여건이 악화될 수 있음을 간과해서는 안된다. 현재 영세 고령농가, 부채농가의 농지매입 지원 등에 논의의 초점이 있는데, 정작 대규모 전업농가의 안정적 성장에 대한 정책적 노력이 필요하다.

셋째, 일본의 농지가격 변화의 동향을 보면, 쌀시장 개방 이후 순수농업지역의 농지가격 하락이 다른 지역에 비해 심할 것으로 예견된다. 1986~1991년 거품경제시기임에 불구하고 농업중심지역인 북해도, 동북, 구주지역에서는 농지가격이 하락한 현상은 2003~2004년간 한국의 주택가격, 도시근교 일반토지 및 농지가격은 급등하였는데, 순수농촌지역의 농지가격은 오히려 하락한 것과 유사하다. 즉 쌀시장 개방 이후 순수농업지역의 농지가격이 다른 지역에 비해 크게 하락할 것으로 예견된다. 그러나 우리의 농지가격 전망 분석 결과가 지난 10여년간의 일본, 1980년대의 프랑스와 비슷하여 미국과 같은 농지가격의 폭락, 농가도산 등과 같은 위기 상황은 발생하지 않을 가능성이 높다. 반면, 겸업소득의 비중이 높은 일본, 유럽의 농업국가라 할 정도로 전업농가의 안정적 육성이 이루어진 프랑스와는 달리 한국의 농지시장에서는 농업인들의 농지투매 등 농지시장 불안이 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 특히 중장기적 쌀가격의 하락은 평야지역 논 가격 하락에 강한 영향을 미치므로 중장기적 대책 수립이 필요하다. 즉 국가가 농지시장에 개입하여 농지가격 하락을 막는 적극적 농지매입행위는 신중해야 하지만, 농지가격의 급락을 막아 농지가격 하락이 농업구조개선에 악영

향을 주지 않도록 농지시장 안정 대책 수립이 필요하다.

넷째, SAFER가 농업구조개선이라는 정책목표를 실현하게 되는 것은 농지매도시 농지매도희망자와 농지매도가격 수준을 두고 흥정을 하는 과정이 아니라 농지매도가격은 농지매입가격에 수수료를 더한 수준으로 정해 두고, 농지매입희망자 중 신규창업농, 전업농업인 등 가장 적합한 농지매입희망자를 적절성 심사를 통해서 결정하는 과정을 통해서라는 점이다. 한국의 농지제도 개선 논의과정에서 임대차 허용을 통한 비농민 농지 소유 허용시 제기되는 농지임대관리수탁사업의 경우 임대료 수준보다 임차농가의의 적절성 심사에 초점을 두어야 할 것이다. 적정 임대차료 수준을 정해두고 농지임차 희망자의 신청을 받아 적절성을 심사하여야 구조개선 등 정책목표를 달성할 수 있다. 임대료 수준은 시장 조사 등을 통해 큰 논란없이 적정 수준으로 설정할 수 있을 것이다.

다섯째, 프랑스의 SAFER, 일본의 농지보유합리화법인 등은 고유의 기능 수행의 결과 농지유동화정보의 체계적 관리기관으로서 인정받게 되었는데, 이러한 것은 농지가격 등 농지거래 정보를 파악할 수 있는 제도적 기반에 의해 달성되었다는 점이 특징이다. 특히 프랑스의 SAFER는 농지선매권이 있을 뿐만 아니라 모든 농지거래 정보가 SAFER에 통보되도록 제도화하여 농지가격 등 농지관련 정보가 SAFER를 통해 집적 및 관리되게 된다. 일본의 경우도 농업위원회 활동, 농지보유합리화법인 활동, 전국농업회의소의 표본필지 지가 조사, 지방자치단체의 협력 등으로 농지가격조사결과의 신뢰도가 매우 높은 편이다.

여섯째, 프랑스 SAFER의 경험에 의하면, 농지은행은 설립 이후 여건 변화에 따라 그 기능과 사업범위가 다양해지고 확대될 가능성이 높다는 점이다. 우량 농지의 국가 관리, 환경보전 목적의 농지보전, 타용도 개발 용지의 비축 등의 기능이 추가될 가능성이 크다.

일곱째, 프랑스의 SAFER, 일본의 농지보유합리화법인 등은 지역 중심의 조직이면서 농민들의 참여의지가 강하다. 사업 수행 중 농지매입가격 결정

등을 둘러싼 농업인과의 갈등 등을 농민단체의 참여로 최소화하고 있다는 점이다. SAFER의 경우 농민단체가 주주 및 이사회 일원으로 직접 참여할 뿐만 아니라 대지주인 농업은행(Crédit Agricole) 등도 농민단체에 의해 설립되어 전반적인 운용에 농민단체의 의견이 개진될 뿐만 아니라 농민단체들은 SAFER의 운영 결과에 대한 책임도 지고 있다. 따라서 SAFER의 운영에서 중요한 쟁점인 농지매입가격 설정에서도 농민단체 대표들에 의해 합리적인 조정 과정이 이루어진다.[16]

16) 농지매도 희망자는 높은 가격을, 농지매입희망자는 낮은 가격을 요구하는 상황하에서 농지은행 기능 수행 기관은 농지가격 설정으로 많은 어려움을 겪게 될 것이다. 과다한 사업비 지출과 수지적자가 누적될 경우 사업의 지속성 자체가 위협받을 수도 있다. 이런 점에서 SAFER의 경험은 시사하는 바가 크다.

제4장

농지은행의 기본구상

1. 농지은행제도의 개념과 도입의 기본방향

1.1. 농지은행의 개념

농지은행제도 논의와 관련하여 '농지은행', '농지은행기능', '농지은행제도' 등 다양한 용어가 혼용되고 있다. 농어업·농어촌특별대책위원회(2002)에서 농지은행기능 도입의 필요성을 제기하였으며, 김홍상(2003)도 '농지은행기능'이라는 용어를 주로 사용하였다. 정부의 문건, 예컨대 "농지제도 공청회 자료(2004. 7. 26)"에서는 '농지은행제도'라는 용어를 사용하고 있으며, 본 연구의 과제명에서도 그대로 사용하고 있다.

현재 국내에서 논의되는 '농지은행' 제도는 농지시장 불안정 해소, 농지수급조절, 농지관리기구 등 다양한 목적으로 도입 필요성이 제기되고 있다. 이러한 농지은행제도는 전세계적으로 존재하지 않는 것이며, 단지 프랑스의 SAFER(토지정비농사창설회사), 일본의 '농지관리금고 구상'이 유사하지만, 실제 운영체계나 주요 기능은 다르다.[17] 이처럼 농지은행의 구체적 모습이 불분명한 상태에서 농지은행제도 도입 논의가 제기되면서 농지은행의

주요 기능과 사업에 대해서 각 조직과 이해관계자마다 서로 다른 것을 요구하여 사업범위와 주요 기능의 내용이 확대되어 혼란스러울 정도이다. 오히려 농지은행과 같은 특별한 조직이나 제도의 차원에서 추진된 것은 아니지만, 1980년대 미국의 농가 부채 처리과정이 농지시장 안정, 부채농가의 자산 처리 등의 측면에서 농지은행 기능 도입과 관련이 깊은 것으로 이해될 수 있다.

농지은행제도는 국내에서 법률관계를 근거로 시행된 예가 없기 때문에 기능과 역할의 범위가 아직 불분명하다. '농지은행'이라는 용어는 앞서 제3장에서 살펴보았듯이 일본에서 유래된 것인데, 한국에서 논의되고 있는 농지은행의 개념 및 주요 기능은 일본에서 사용되는 것과는 크게 다르다. 일본의 농지은행은 시정촌 내에서 농지의 권리 이동, 주로 농지의 이용권 이동의 콘트롤 센터 기능을 하며, 농지 그 자체가 아니라 농지 관련 정보의 관리에 초점을 두고 있다. 한국의 경우 농지시장 안정을 위한 농지의 매입, 보유, 매도 등 농지 그 자체의 관리에 초점을 두고 있다.

또한 '은행'이라는 말을 사용하기 때문에, "은행업이라 함은 예금의 수입, 유가증권 기타 채권증서의 발행에 의하여 불특정 다수인으로부터 채무를 부담함으로써 조달한 자금을 대출하는 것을 업으로 행하는 것을 의미한다"는 은행업법의 정의를 원용하여 "농지은행은 미래의 농지 수요에 대비하여 농지의 소유권 또는 이용권을 수집하여 보관 또는 등록해두었다가 실수요자인 농업인에게 소유권 또는 이용권을 인도함으로써 실수요자에 대한 서비스를 제공하는 조직"으로 정의하고 구체적 업무로 농지의 매매, 임대, 보유・관리 등을 제시할 수 있지만, '은행'이라는 용어를 사용한다고 해서 은

17) 일본의 농지보유합리화사업, 프랑스 SAFER의 활동 등은 WTO체제의 출범이라는 농산물시장 개방체제가 아닌 상황하에서 정부가 식량자급과 자립경영육성을 위해 농산물가격지지 등 농업보호정책을 적극적으로 펼치던 시기에 등장한 것이다. 또한 농지가격의 하락이라는 전혀 새로운 여건하에서 도입논의가 전개되는 우리의 상황과도 전혀 다르다.

행업법상의 조직처럼 이해할 수는 없다(김병철, 2003).

정부의 문건, 예컨대 “농지제도 공청회 자료(2004. 7. 26)”에서 ‘농지은행제도’라는 용어를 사용하지만, 이를 특정 조직(예: 일반 은행)이나 집단으로 이해하는 것이 아니라 하나의 제도(시스템)로 이해하고 이러한 제도 속에 포함된 기능을 수행하는 하나의 조직을 ‘농지은행’이라 지칭한다고 할 수 있다. ‘농지은행’이라는 용어를 굳이 법률적 용어로 고집할 필요가 없는 상태이다.

한편 정부의 농지제도 개편 논의 과정에서 농지은행에 장기 임대 신탁하는 조건으로 비농업인의 농지소유를 허용하는 방안이 제시되어 농지은행을 ‘농지관리기구’로 이해하기도 한다. 그러나 농림부의 농지제도 공청회 자료(2004. 7. 26)에서는 “농지은행제도 관련 사항은 「농업기반공사 및 농지관리기금법」을 개정하여 반영하고 임대위탁 등에 관한 사항은 농지법개정안에 반영”한다고 밝히고 있어, 농지은행제도 도입의 주요 내용을 농지은행(농업기반공사)의 사업 범주에서 필요한 기능을 소화해낼 수 있는 것으로 이해한다. 실제 정부의 농지제도 개편 논의 과정에서 개정 농지법(안)에는 농지은행이라는 용어는 나타나지 않는다.

요컨대 농지은행제도는 농지시장의 불안정 요소를 최소화하여 농지시장의 가격 및 수급 안정을 도모하고, 비농민의 농지소유 허용이 농지투기문제로 전환되지 않고 전업농 육성 및 농업구조개선을 가능하도록 하는 농지관리기구로서 ‘기능’과 역할을 의미하는 것으로 이해할 수 있으며, ‘농지은행’을 이러한 기능과 역할을 주로 수행하는 조직 또는 체계로 이해할 수 있다. 엄밀한 의미에서 농지은행이라는 별도의 조직이 존재하는 것이 아니라 이러한 기능을 수행할 필요성을 전제로 하여 기존 조직이나 새로운 조직이 설립되어 그러한 기능을 수행하도록 하는 제도적 정비과정을 농지은행제도 도입으로 이해할 수 있다.

1.2. 농지은행제도 도입의 필요성

김홍상(2003)에서는 농지은행제도 도입의 필요성을 (1) 농산물시장 개방

확대의 충격 완화(농지시장 안정화 도모), (2) 기존 영농규모화사업의 한계 극복과 획기적 쌀산업구조의 개선, (3) 농업·농촌환경 변화에 따른 다양한 농지 관련 정책수요에 대응(유휴농지의 체계적 관리, 다양한 농지수요에 대응하기 위한 농지의 공적 관리, 부채농가의 경영회생지원, 농지유동화 관련 정보의 수집·보급체계 구축 등) 등 크게 세 가지로 분류하여 제시하고 있다. 이는 농지은행제도 도입의 필요성을 여러 측면에서 잘 제시한 것으로 이해되지만, 2004년 들어와서 정부의 농지제도 개편 과정에서 제기된 농지관리기구로서의 농지은행의 새로운 역할 부여 내용이 포함되지 않았으며, 농지은행제도 도입의 공론화 이후 제기된 다양한 내용이 포함되지 않았다.

한편 2004년 7월 26일 농림부에서 발표한 “농지제도 공청회 자료”에서는 “여건변화에 따른 농지수급불균형 등에 대비, 농지시장관리기능을 확충하고, 농업구조개선을 촉진”한다는 농지은행제도 도입의 목적이 잘 제시되어 있다. 이는 농지은행제도의 도입 필요성을 포괄적으로 잘 제시하고 있다.

위와 같이 농지은행제도 도입의 필요성에 대해서는 이미 잘 정리되어 있어 별도의 정리가 필요하지 않지만, 농지은행제도 도입의 기본방향 정립을 위한 전제적 논의 차원에서 농지은행제도 도입 필요성은 간략히 정리하면 다음과 같다.

(1) 농지 가격 및 시장 안정

당초 농지은행기능 도입 논의가 제기된 배경에서 잘 나타나듯이 농산물 시장 개방 확대에 따른 충격 완화, 즉 농지시장 안정화가 농지은행제도 도입의 필요성과 관련하여 가장 우선적으로 언급되어야 할 것이다. 제2장에서 쌀시장 여건 변화에 따른 중장기적 종합대책 수립으로 농지가격의 급락 현상은 발생하지 않을 것으로 전망되지만, 농지시장의 불안은 개별 농가, 특히 부채농가의 보유농지의 경매처분 및 도산 등에 따른 심리적 위기감이 다른 농가의 농지투매를 초래하여 농지가격 급락 및 농지시장 교란 현상을 불러일으킬 수도 있다. 또한 농지시장정보에 접근하기 곤란한 고령·영세

농가들이 생활고 등을 어려움을 겪으면서 농지매도물량을 늘려 농지가격 급락 현상이 발생할 수도 있다.

실제 2001～2002년간의 농업 중심지역의 농지가격 급락 현상이 농촌사회의 불안정을 확대하고, 쌀전업농까지 위기감을 느끼는 상황이 전개된 바 있으며, 이러한 상황이 농지은행기능 도입 논의로 연결되었다. 농지가격 급락, 농지투매 현상 등 농지시장의 불안정 가능성을 최소화해야 하는데, 이는 엄밀한 의미에서 농지은행이라는 별도의 조직만이 담당해야 하는 고유업무라기보다 농산물시장 안정, 쌀시장 개방 확대에 따른 소득 감소 보전 등을 포함하는 중장기적 종합대책 차원에서 접근되어야 한다. 그러나 미국의 경험에서 나타나듯이 농지가격 급락, 농지투매 등 농지시장의 불안정이 미치는 파급효과가 매우 큰 점을 고려하여 농지시장 불안정을 막을 별도의 수단으로서 농지은행제도 도입의 필요성이 존재한다.

한편 황의식(2004)에서처럼 고령농가 노후소득 문제 해결을 위한 역모기지론 도입을 제기하면서, 이의 성공을 위한 고정자산 가치의 안정적 유지 차원에서 농지은행제도 도입 필요성을 제기한 바 있다. 또한 박성재·황의식(2003)은 농산물가격 및 농지가격의 하락과 더불어 어려움을 겪는 부채농가의 자산처리문제와 연계하여 부분적으로 농지은행 기능 도입에 대한 간접적인 논의를 전개하고 있다. 농가부채대책에서 가장 중요한 요소가 농지자산의 유동성 제고에 있다고 판단하고 탈농 프로그램의 일환으로 농가의 농지 등을 '농가자산관리기금'(가칭) 등 새 기구를 통해 매입해 주고 이 농지를 전업농에 임대해 활용토록 하는 방안을 제시한 바 있다. 이 연구는 농지은행제도에 대한 직접적 논의는 아니지만, 이들 새로운 제도에 대한 논의를 농업구조개선정책만이 아니라 농가부채문제 해결 방안으로까지 논의의 지평을 넓힐 필요성이 있음을 시사하고 있다.

(2) 종합적 농지관리기구로서의 기능 수행

종합적 농지관리기구로서의 농지은행제도 도입의 필요성은 여러 측면에

서 살펴볼 수 있다.

① 농지제도 개편 과정에서 제기되는 비농민 소유 농지의 관리

농지제도 개편 과정에서 농지은행에 장기 임대 신탁하는 조건으로 비농업인의 농지소유를 허용하는 방안이 제시되어 농지은행이라는 '농지관리기구' 도입 필요성이 제기되었다. 즉 농지제도 개편 과정에서 비농업인의 농지소유 허용이 농지투기 문제로 연결되지 않고, 획기적인 농업구조개선의 계기로 작동할 수 있도록 하는 농지관리기구로서의 역할이 수행되어야 하는데, 이러한 농지관리기구로서 농지은행제도 도입이 요구된다.[18)]

② 유휴 농지의 체계적 관리

제2장에서 살펴보았듯이 쌀시장 개방 협상 등 여건 변화에 따라 쌀재배면적이 크게 줄어들 전망이다. 농산물시장 개방 확대, 농업노동력의 노령화 등의 영향으로 향후 유휴농지가 크게 증가할 것으로 전망된다. 실제 국토연구원(2003)에 의하면, 2020년까지 약 190천ha의 농지가 유휴화될 전망이다. 그러나 이러한 유휴 농지에 대한 체계적인 관리 대책이 없다. 이를 위한 대책 차원에서 새로운 농지은행 제도 도입의 필요성이 제기된다. 특히 이·탈농 농가 소유의 우량농지를 체계적으로 관리하여 인근 전업농이나 귀농자에게 원활히 공급해주는 기능이 요구된다. 이는 공공 목적의 농지관리 및 비축과 연계될 필요가 있다.

③ 공공목적의 농지 관리 및 비축

농업·농촌 환경 변화에 따른 다양한 농지 관련 정책수요, 예컨대 농촌개발을 위한 계획적 농지이용 및 공공비축제도 도입, 우량 대규모 간척농

18) <부록 1>에서 지적되듯이 농가조사에서도 비농민의 농지소유가 크든 작든 농업구조개선, 농가의 영농규모 확대에 방해되는 방향으로 작용할 수 있다는 이해하고 있다.

지의 합리적 이용·관리 등 다양한 정책수요에 대응할 필요가 제기된다.

그리고 상수원보호구역내 농지를 국가에서 매입하여 관리하는 등 환경보전을 위한 농지의 관리, 상습침수피해지역의 농지를 국가에서 매입하여 저류지 등으로 관리하는 방안 등 다양한 공공목적의 농지관리 필요성이 제기되고 있지만, 기존의 제도와 조직체계로서는 이를 수용하기 힘들다. 농지은행제도가 이러한 역할을 수행할 수 있을 것으로 전망된다.

④ 농지유동화정보 생산·관리

농지시장 불안정, 농지유동화 실적 미흡 등의 문제가 부분적으로 농지유동화정보가 충분히 생산·보급되지 않아 발생한 측면도 있다. 따라서 농지시장 안정화, 농업구조개선의 적극적 추진 등을 위해서도 농지유동화정보의 생산·보급을 획기적으로 개선시킬 제도적 보완이 필요하다. 농지은행이 이러한 사회적 요구를 반영할 수 있을 것이다.

(3) 농업구조개선 촉진

기존 농업구조개선 정책의 한계 극복과 획기적 쌀산업구조 개선을 위한 차원에서 농지의 매입단계와 매도단계를 구분하고, 보유기능을 포함한 농지은행제도의 도입이 요구된다.

기존 농업기반공사의 영농규모화사업에는 농지의 구입, 보유, 관리, 매도, 교환, 임대, 경영이양 등 농지와 관련된 모든 업무를 일괄적으로 처리하는 기능이 없다. 특히 농지의 매입단계와 매도 및 임대단계를 분리하도록 함으로써 불특정 다수의 농지매도희망자의 농지를 매입·수탁관리하여 전업농 중심의 농지매입·임차희망자에게 집중적으로 지원하여 경쟁력있는 경영체를 육성하고 농지집단화, 농지보전관리 기능 등도 도모할 필요가 있다. 농지유동화사업의 원활한 추진 그 자체가 농지의 새로운 수요를 창출하여 농지가격 급락을 막게 되며, 매입·수탁단계에서는 개별 분산된 농지가 편입되지만, 매도·임대 과정에서 집단화 또는 전업농 등에게 집중 지원되어

규모화된 경영체 또는 농장 창설이 가능할 것이다.

농지은행제도 도입을 통해 농지의 매입·수탁단계와 매도·임대단계를 분리함으로써, 각각의 단계에서 사업의 목적에 따른 차별화 전략으로 다음과 같은 다양한 목적을 도모할 수 있다(김홍상, 2003).

< 농지매입 및 수탁단계 >

- 대상 농지 차별화(우선순위 부여)로 다양한 효과 도출
  (고령·영세 농가 농지) → 농업구조개선, 경영이양 촉진
  (부재지주·이탈농가 농지) → 농민적 농지소유 확대, 농지보전
  (조건불리지역 농지) → 농지보전
  (부채농가 농지) → 농가부채 해소, 부채농가 탈농 지원
- 농지선매권 부여로 농지거래 정보 투명화 및 집중 관리 도모

< 농지매도·임대 및 보유·관리단계 >

- 대상 농가 차별화(우선순위 부여)로 다양한 효과 도출
  (전업농) → 농업구조개선
  (우수 신규 참여희망 비농업인) → 후계자 육성, 구조개선
  (인근경작지 경영농가) → 농지집단화
  (친환경농업 농가) → 환경보호
- 보유·관리농지의 다양한 활용으로 타 정책 프로그램과 연계
  (부채농가 Call Option 부여) → 부채농가 회생 프로그램 지원
  (농업진흥지역 지정) → 농업진흥지역 확대 정책 지원
  (한계농지의 개발계획 수립) → 계획적 농촌·농지 개발

1.3. 농지은행제도 도입의 기본방향

앞서 살펴보았듯이 농지은행은 일반 은행과 같은 구체적인 조직으로 이해할 수 있는 것도 아니면서 다양하게 제기되는 현안을 해결하기 위한 기능으로 이해할 수 있다. 그러나 그러한 기능의 수행은 결국 구체적인 조직과 사업의 형태로 표현되어야 한다. 이러한 관점에서 농지은행제도 도입의

필요성과 개념, 외국 사례의 시사점 등을 종합적으로 고려하여 다음과 같이 제도도입의 기본방향을 설정한다.

첫째, 농지은행제도 도입이 필요한 일차적인 이유가 농지시장의 안정에 있지만, 농지은행이 직접 농지시장에서 농지매입을 통해 농지시장 안정을 도모하는 것이 우선되어서는 아니 된다는 점이다. 우선 쌀시장 개방에 따른 소득 손실의 보전, 다양한 직접지불제도 도입 등을 통해 농가의 농지이용에 따른 소득 안정기반이 마련되도록 노력해야 한다는 점이다. 즉 농지시장 안정을 위한 정책으로 정부의 직접적 농지시장 개입보다 농가소득안정정책을 우선적으로 고려해야 한다. 소득 보전, 단계적 관세인하 등 쌀시장 개방 확대에 대한 중장기 대책이 수립될 경우 농지가격의 급락 현상은 발생하지 않을 수도 있다는 분석 결과를 수용하여 농지은행제도를 단순히 농지시장 안정을 위한 기구로 이해할 것이 아니라 농업구조개선 등을 도모하는 종합적 농지관리기구로서의 기능을 수행할 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 여러 가지 이유로 농지가격 급락, 농지투매 급증 등 농지시장 불안정 문제가 발생하여 농지시장 안정을 위한 정부의 직접적 농지매입 행위가 요구된다고 하더라도 매우 신중한 접근이 필요하다는 점이다. 농지가격의 급락 등의 문제가 발생할 가능성이 예견될 경우 가칭 '농지관리심의위원회'라는 전문가조직을 통해 충분한 검토 후 농지시장 안정을 위한 농지매입활동을 도입하도록 할 필요가 있다.

셋째, 프랑스 등의 사례에서처럼 새로운 농지매입 수요의 창출을 위해서는 전업농가의 농지매입 동기를 적극 유도하도록 노력해야 한다. 이 측면에서 정부의 '쌀전업농육성지원종합대책' 등이 농지시장 안정의 중요한 정책프로그램임을 인식할 필요가 있다.

넷째, 새로운 농지매입수요의 중요한 한 부분으로 농지은행의 농지임대관리수탁사업의 중요성을 인식할 필요가 있다. 농지시장의 안정, 농지가격의 하락 후 재상승은 전반적인 경기회복만이 아니라 지방자치단체의 농촌활성화대책 및 농지개발, 농촌토지에 대한 도시인의 새로운 수요 창출 등

으로 가능했다는 프랑스의 사례는 시사하는 바가 많다.

다섯째, 미국의 사례에서처럼 농지가격 정보의 적극적 생산과 가격 정보의 제공(농지은행의 농지유동화정보제공)을 통해 농지시장의 불안정 요소를 최소화하고 농지유동화를 촉진하거나 새로운 농지매입 수요를 창출할 수 있도록 적극 노력할 필요가 있다.

끝으로, 농지은행제도 도입 그 자체가 심리적 가격 지지 기능을 지니며, 영세고령농가의 소규모 농지의 매입, 부채농가회생 지원 등도 농지시장 안정에 큰 도움을 주는 것으로 인식할 필요가 있다. 쌀시장 개방에 대한 종합대책 마련 등으로 농지가격 급락 현상이 발생하지 않을 가능성이 높지만, 농산물가격하락이 장기화될 경우 개별 농가 차원에서 부채증가, 도산 등의 문제가 발생하여 농지시장 전반의 불안정으로 연결될 수도 있다. 따라서 부채농가의 농지매입을 단순히 해당 부채농가의 경영회생 지원 관점에서만 접근할 것이 아니라 전체 농지시장 안정과 이를 통한 전체 농가의 경영안정에 도움을 주는 것으로 이해할 필요가 있다.

2. 농지은행의 주요 기능과 사업범위

2.1. 정부차원에서 제기된 농지은행의 주요 기능

2002년 12월 농지시장 불안정 해소 및 농업구조개선 촉진 차원에서 농어업·농어촌특별대책위원회가 농지신탁 및 농지은행제도 도입을 제안한 이후 농지은행의 주요 기능을 구체적으로 밝힌 경우는 2004년 2월 농림부의 “농업·농촌 종합대책”과 2004년 7월 농림부의 “농지제도 공청회 자료”이다.

2004년 2월 농림부의 『농업·농촌 종합대책』에서는 농지은행제도 도입이 농지유동화 촉진을 위한 농지거래정보 제공, 농지매매 및 농지수탁(매도·임대 중개 알선) 등을 통한 농업구조개선지원 기능과 농지시장안정을 위한 농지비축기능을 담당하는 기구 도입 차원으로 제기되었다.

2004년 7월 농림부의 “농지제도 공청회 자료”에서는 비농업인이 소유하는 농지에 대해 농업기반공사(농지은행)에 위탁하는 조건으로 임대·사용대 허용을 추진하기로 하고, 농지은행 관련 다양한 기능이 제시되었다. 특히 “여건변화에 따른 농지수급불균형 등에 대비, 농지시장관리기능을 확충하고, 농업구조개선을 촉진”한다는 농지은행제도 도입의 목적을 잘 요약하여 제시하고 있다. 농지은행제도 도입과 관련하여 “농지제도 공청회 자료(2004. 7. 26)”에서 제시된 농지은행 기능 관련 주요 사항을 정리하면 다음과 같다.[19)]

첫째, 농지유동화정보 제공·농지의 매입 및 매도·농지의 수탁(매도·임대), 농지의 비축 등을 통해 농가의 경영규모 확대를 지원하고, 농지수급조절 기능을 담당한다는 것이다. 이와 관련 이농·탈농하는 농업인의 소유농지를 매입하여 은퇴 및 전업을 지원하고, 소규모 농업법인이나 소규모 비닐하우스 등 집약농업을 하는 농업인에게도 농지은행을 통해 농지 임대를 실시할 계획이다.

둘째, 부채 등으로 경영상 어려움을 겪고 있는 농가 등의 소유농지를 매입하여 경영회생을 지원한다는 것이다. 부채농가로부터 매입한 농지를 매도농가에게 장기간 임대하고, 환매권을 보장하는 방안이 제시되었다.

셋째, 운영주체와 관련해서는 기존 농업구조개선사업조직(농업기반공사)의 기능 전환을 통해 도입하되, 기존 영농규모화사업은 당분간 병행 추진하기로 한다는 것이다. 실제 법개정안에서 농지은행제도 관련 사항은 『농업기반공사 및 농지관리기금법』을 개정하여 반영하고 임대위탁 등에 관한 사항은 농지법개정안에 반영한다는 방침을 제시하였다.

농림부의 “농지제도 공청회 자료(2004. 7. 26)” 발표 이후 농지은행 제도 도입과 관련하여 농림부·농업기반공사를 중심으로 ‘농지은행 T/F’가 구성되어 농지은행의 주요 기능에 대한 의견을 수렴하여 정리한 바 있다. “농지

19) 농지은행제도 도입과 관련된 “농지제도 공청회 자료(2004. 7. 26)”의 내용은 <부록 8>을 참조하기 바란다.

은행 T/F 검토(안)(2004. 8. 7)”에서는 영세・고령농가의 소규모 농지 매입, 기업농 촉진을 위한 간척농지매입관리 등의 역할이 부가되어 농지종합관리 기구로서의 기능 수행 필요성이 제기되었다. 여기에서는 농지은행의 주요 기능을 농업기반공사(농지은행)의 사업의 관점에서 <표 12>과 같이 정리하였다.

표 12. 농지은행 T/F 검토(안)(2004. 8. 27)에서 제시된 도입 기능

대 분 류	소 분 류
농지유동화 정보 제공	○ 전문포탈사이트 구축을 통한 정보 제공 ○ 정보제공 D/B 구축을 위한 농지가격 조사 ○ 농지가격 전망팀 운영
농지매입	○ 농지시장 안정을 위한 농지매입 ○ 부채농가의 경영회생지원을 위한 농지매입 ○ 영세 고령농가의 소규모 농지매입 ○ 간척농지의 매입
농지수탁 (임대 및 매도)	○ 농지 임대 수탁 ○ 농지 매도 수탁

한편 농지은행이 농지제도 개편 작업의 주요 내용으로 이해되면서 농어업・농어촌특별대책위원회에서도 농지은행제도 도입을 주요 의제로 채택하여 전문가회의 등을 통해 검토작업을 하였다. 농지은행제도 도입 관련 농어업・농어촌특별대책위원회의 전문가회의(2004. 9. 9)에서는 농지은행제도 도입과 관련하여 농지유동화 정보 제공, 농지임대관리수탁 기능 수행에 중심을 두고, 농지 매입 기능 도입에 대한 신중한 접근이 필요하다는 주장이 강하게 제기되었다. 특히 부채농가의 경영회생지원을 위한 농지매입, 영세고령농가의 농지매입 등은 대상 농지 선정 기준을 엄격히 하여야 하지만, 대상농지를 좁힐 경우 오히려 농정불신만 확대시킬 우려가 있으므로 농지시장 안정을 위해서는 농지시장에 대한 정부의 직접적 매입보다 쌀시

장 개방에 따른 소득 손실의 보전, 다양한 직접지불제도 도입 등을 통해 해결하도록 하는 것이 바람직하다는 견해가 강하게 제기되었다. 이는 앞서 검토한 농지은행제도 도입의 기본방향과도 일치한다.

2.2. 농지은행의 주요 기능과 사업범위

농지은행제도 도입의 필요성 논의에서 살펴보았듯이 농지은행의 주요기능에는 농지시장 안정 기능, 농지종합관리기구로서의 기능, 농업구조개선 기능 등으로 대분류할 수 있으며, 각각에 대한 구체적인 기능과 사업내용을 정리하면 <표 13>와 같다.

표 13. 농지은행의 주요 기능

대 분 류	소 분 류
농지시장안정 기능	○ 농지시장 안정을 위한 농지매입 ○ 농지매도 수탁 ○ 부채농가의 경영회생지원을 위한 농지매입 ○ 영세 고령농가의 소규모 농지매입
농지종합관리기구 기능	○ 농지임대수탁(비농민소유농지 관리) ○ 공공목적의 농지 관리 및 비축 - 환경보전, 홍수조절, 공공비축 등을 위한 농지 관리 - 간척농지의 매입·관리 - 유휴농지의 체계적 관리(보유농지관리) ○ 농지유동화정보 생산·관리
농업구조개선 기능	※ 엄밀한 의미에서 별도의 기능이라기보다 농지시장안정기능, 농지종합관리기구기능이 농업구조개선에 기여하는 방안으로 운용함으로써 실천될 수 있는 기능임.

그러나 농지은행제도 도입의 기본방향 논의에서 제시된 것처럼 농지은행의 주요기능과 사업범위는 여건에 따라 달라질 수 있다. 프랑스의 SAFER

의 경험에서 보듯이 농지은행제도 도입과 관련해서도 사업의 범위는 초기에는 농지시장 안정을 통한 농업구조개선이라는 명확한 목표를 설정하여 그 범위를 제한하고 점진적으로 여건변화에 따라 사업범위를 확대해나도록 할 필요가 있다. SAFER는 애초에 생산수단으로서 농지의 소유와 이용에 대한 관여·개입이라는 것으로 기본 사업내용을 한정하였지만, 1990년대 이후 이러한 것을 초월하여 국토·환경·경관 및 농촌사회의 보전에 있어 물리적 기반을 이루는 농지, 말하자면 '공공재' 내지 '환경재'로서의 농지의 적절한 이용·관리에 기여해야 한다고 하는 보다 넓은 시각을 가지게 되었다. 즉 "농촌지역에서 지방자치단체와 밀접하게 연대한 공공적·전문적 토지활동기관"이라는 새로운 역할이 부여된 것이다. SAFER가 농촌토지정비 및 농사창설회사로서 농지를 보유하는 동안 목적에 부합되도록 적절히 농지의 정비사업을 시행하는데, 이러한 정비의 내용이 1990년대 이후 달라지게 된다.

앞서 제기된 농지은행제도 도입의 기본방향에 근거하여 농지은행의 주요 기능 및 사업으로는 우선적으로 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 농지 유동화 및 가격 정보를 신속하고 정확하게 제공하여 농지시장의 여건변화에 대한 객관적인 인식을 제공하여 농지시장의 불안정 문제를 최소화하고 나아가 농지유동화를 촉진하여 농업구조개선에 도움이 될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 농지법 개정 이후 당장 제기되는 비농업인 소유 농지의 관리, 즉 농지임대관리수탁 업무를 적극적으로 수행하여야 할 필요가 있다.

셋째, 시장정보의 취약 등으로 애로를 겪고 있는 영세 고령농가 및 부채문제로 어려움에 직면한 회생가능한 농가의 농지를 매입하거나, 매도수탁 및 신탁관리하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

넷째, 대규모 농업경영체 육성 기반 마련 차원의 간척농지 관리, 지자체의 공공개발을 위한 농지매입 및 비축 등 다양한 측면에서 국가적 농지관리 필요성 증대에 대응하는 대책 수립이 요구된다.

한편 여건 변화에 따라 농지은행의 기능은 확대 가능성이 높은데, 특히 우량농지 확보 및 환경보전 목적의 농지보전 등의 기능 도입, 재해방지 등 공공목적 국유농지 관리[20] 등에 대한 역할을 단계적으로 검토할 필요가 있다.

3. 주요 기능별 도입시기

3.1. 정부의 입장

농림부에서 농지은행제도 도입의 시기와 관련해서는 여건조성 등을 고려하여 단계적으로 도입한다는 기본 방침을 정하고 있다. 구체적으로 개정 추진 중인 농지법의 시행일(2005. 7. 1 예정)에 맞춰 농지수탁관리기능(농지의 임대 및 매도 중개알선)과 농지유동화정보제공기능을 도입하고, 농지매입기능은 2006년 이후 농지시장의 여건(농지의 수급·가격 변동상황)과 예산 확보 상황 등을 고려하여 도입시기를 결정한다는 방침이 정해져 있다. 그리고 부채농가의 경영회생 지원을 위한 농지매입, 영세고령농가의 농지매입 등 구체적인 사업의 도입 시기에 대한 입장은 분명하지 않은 상태이다.

3.2. 도입시기 관련 기본 방향

농지은행제도가 별도의 기능이 아니라 농지제도 개편 논의와 관련이 있으며, 쌀시장 개방 확대에 대한 정부의 종합대책과 맞물려 추진되어야 할

---

20) 한탄강유역 홍수피해 방지를 위한 한탄강 댐 건설 찬반 논의와 더불어 그 대안 또는 보완 대책으로 제기되는 저류지 확보 차원에서 저류지 기능 농지를 국가에서 매입하여 관리하는 방안이 제기될 수 있다. 그리고 낙동강 상시 침수피해지역의 경우 2년간의 보상금액이면 해당 피해지역 농지를 모두 매입할 수 있다는 논의가 제기되면서 정부 차원에서 해당 침수피해지역의 농지를 매입하여 관리하는 것이 더 효율적이라는 주장도 제기된 바 있다.

것이기 때문에 기본적으로 정부의 농지제도 개선 일정 등을 수용하여야 한다.

그리고 농지유동화 촉진을 위한 농지유동화정보제공 기능은 2005년부터 당장 도입하고, 농지제도 개편에 따른 농지관리기구로의 기능(농지임대수탁관리기능) 및 농지매도수탁은 개정 농지법 시행일(2005. 7. 1 예정)에 맞추어 도입하도록 하여야 할 것이다.

또한 예산 확보, 대상자 선정 기준, 시장 여건 변화 등 다양한 검토과제를 안고 있는 농지매입기능은 기능별 여건 조성을 고려하여 도입시기를 결정할 필요가 있다. 2006년 이후 예산이 확보된 경우에도 농지시장 안정을 위한 농지매입 기능을 신중히 도입하도록 한다.

3.3. 주요 기능(사업)별 도입시기

농지시장안정화 기능, 농지종합관리기구 기능 등 대분류된 기능을 기준으로 기능별 도입시기는 구체적으로 제시할 수는 없다. 대분류된 기능은 다양한 사업과 정책프로그램이 종합적으로 추진될 경우 실천될 수 있는 것이다. 따라서 여건조성 등을 고려하여 구체적인 개별 사업(기능)별 도입시기를 결정하는 것이 바람직하다.

(1) 농지시장안정화 기능

① 농지가격안정을 위한 농지매입사업

쌀소득직불제도 확대 등 쌀시장개방에 대한 다양한 대책 수립 등을 고려한 중장기 농지가격 전망으로 보아 소득보전정책이 원활히 수행될 경우 농지시장 안정을 위한 적극적 농지매입사업을 실행하지 않을 수 있다. 그러나 농지가격 급락 현상이 나타날 징후가 보이거나 실제 발생할 경우 가칭 '농지관리심의위원회'를 운영하여 농지가격조사·예측결과를 토대로 매입시기·지역 등을 결정하되, 기본 방향은 도시와 농촌간의 상대적 가격격차, 도시근교 농지와 순수농촌지역간의 상대적 가격격차 등을 고려하여 농지시

장 개입 시기를 결정하도록 한다.

② 농지매도수탁사업

농지매도수탁사업은 농지법과 농업기반공사및농지관리기금법이 개정되면, 2005년부터 사업 시행이 가능하다. 농지매도수탁사업의 경우 일본의 경험으로 보아 사업의 성격상 신설조직이 원활히 수행하기 힘들 가능성이 있어, 관련 직원들의 사전 교육이 필요하다.

③ 부채농가의 경영회생지원을 위한 농지매입사업

부채대책 등과 연계하여 추진방안을 검토하되, 실태파악을 충분히 한 후 지원방향을 설정하여 2006년부터 단계적으로 업무를 개시할 수 있다.

④ 영세·고령농가의 소규모 농지매입사업

역모기지론 등과 연계하여 추진방안을 검토하되, 실제 농지를 매도할 영세·고령농가의 실태를 파악한 후 2006년부터 단계적으로 추진할 수 있다.

(2) 농지종합관리기구 기능

① 농지임대수탁관리사업

비농업인 소유 농지의 임대수탁관리사업은 농지법 개정안이 발효되는 시점 (2005. 7. 1 예정)부터 사업이 개시되어야 한다. 농지임대수탁관리사업은 개정 농지법안의 시행 초기부터 많이 발생할 수 있기 때문에 2005년 상반기까지 구체적 업무지침을 마련하고 업무수행조직 설립(또는 농업기반공사 조직 개편)이 마무리되어야 한다.

② 농지유동화정보관리사업

2005년까지 농지유동화 포탈사이트 구조 설계 및 시스템 구축 작업을 완료하고 2005년 말 또는 2006년부터는 농지유동화정보 관리 및 제공 업무를

착수할 필요가 있다.

한편 농지매입시 필요한 표준지가 산출작업을 3-4년 이내에 마무리한다는 목표하에 2005년부터 농지가격 조사 및 분석 팀을 구성·운영하여야 한다.

③ 공공목적의 농지관리

○ 간척농지매입사업

경쟁력있는 기업농을 육성하는 데 유리한 간척농지를 대규모 전업농 또는 기업농에게 분양하여 이용하는 방안 등을 도입할 필요성이 제기되었다. 이를 위해 간척농지의 분양이 이루어지는 시점부터 사업을 개시할 필요가 있다. 2005년부터 신규 조성 간척지 분양 계획에 맞추어 예산 확보가 필요하다.

○ 기타 새로운 사업

환경보전 목적의 농지의 국가관리, 홍수피해 방지를 위한 저류지 확보 차원의 국유농지 관리 기능 등은 관련 업무 담당 부서와 협의하여 필요에 따라 도입하도록 하고, 지방자치단체의 공공개발사업 등에 대한 토지공급 기능은 조기 도입이 가능하다.

4. 농지은행의 운영 주체

4.1. 농림부 제도개선(안)의 내용

농지은행의 운영주체에 대해 2004년 7월 농림부의 “농지제도 공청회 자료”에서는 농업기반공사로 명시하고 있었지만, 2004년 10월 현재 최근의 정부의 농지법 개정(안)에는 “농업기반공사 그 밖에 대통령령이 정하는 자”로 되어 있다. 그러나 농림부의 기본 입장은 별도의 조직을 설립하기보다는 기

존 영농규모화사업과의 연계성을 고려하여 농업기반공사 영농규모화사업 담당 조직을 보강하여 운영하는 방안을 고려하고 있는 것으로 알려져 있다.

4.2. 조직 설립의 방향

최근 농지은행의 기능이 영농규모화사업, 전업농육성 등과 관련된 업무 이외의 농업인의 경영회생 지원, 영세·고령농가의 탈농 지원, 대규모 농업경영체 육성 지원 등 다양한 분야로 확대되면서, 농업기반공사에 한정하지 않는 상태에서 농지은행 운영체계 논의 필요성이 제기되었다. 다양한 기능을 단일 조직이 수행하도록 할 것이냐, 일본처럼 기능별 다양한 조직에게 위임 또는 새로운 조직을 설립할 것인가가 논점이 되었다.

농지가격 급락에 대비한 농지매입재원 확보방안만 확실히 해두면서 농지은행을 Paper Company 형태로 운영하고, 농지가격 급락 현상이 발생할 경우 농업기반공사, 농협 등 다양한 조직을 활용하여 농지시장 불안정에 보다 능동적으로 대처하는 방안이 제시되기도 하였다.[21] 이러한 방안은 농지시장 안정화 기능만을 위한 경우에 가능한 방안이며, 종합적인 농지관리기구로서의 역할 등 농지은행의 일상적 업무를 위해서 별도의 조직이 설립되어야 하는 문제가 발생한다.

일본, 프랑스의 경험에 비추어 볼 때 농지가격 하락 방지만을 위한 정부의 농지시장에 대한 직접적 개입(농지매입사업)이 지속되는 것이 아니기 때문에 별도의 농지은행을 설립하는 것은 곤란하다고 판단된다. 일본의 경우에도 농지보유합리화법인으로 농협, 지방농업공사 등 다양하지만, 농지매매사업의 경우 도도부현 농업공사로 집중되어 농지매입에 따른 재정부담 등을 최소화하고 있는 점을 고려할 필요가 있다. 그리고 “가능한 한 새로운 조직 및 기구의 설립보다 기존 조직을 최대한 활용하도록 한다”는 방침을

21) 자금 동원 능력이 있는 농협의 경우 농지가격 급락시 긴급 농지매입 활동을 하고, 손실(이차)에 대한 것만 국고에서 지원받는 방안 등이 검토될 수 있다. 물론 농협이 조합원을 대상으로 농지매매시 적정가격 적용의 어려움 등의 문제가 내재되어 있다.

고려하여 기존 농업기반공사의 영농규모화사업 업무를 강화 및 보강하여 농지은행 기능을 수행하도록 하는 방안이 보다 현실적이라 판단된다. 농지가격 하락에 대응하는 경우는 임시조직으로 운영될 수 있지만, 농업구조개선, 농지제도 개선에 따른 농지관리기구로서의 역할 등을 종합적으로 고려할 경우 상시적인 조직이어야 하기 때문에 기존의 영농규모화사업과 연계하여 운영주체를 설정하는 것이 보다 합리적이라 판단된다.

한편 농지은행제도 도입의 필요성과 도입의 기본방향 관련 논의에서 제시되었듯이, 농지은행제도가 특별한 조직을 전제로 한 것이 아니라 필요한 기능을 수행하기 위한 제도적 보완 차원에서 접근해야 한다는 관점에서 주요 기능별 다양한 조직 참여 방안을 고려할 수 있다. 즉 농업기반공사가 중심이 되도록 하되, 농지시장의 안정과 농업구조개선을 촉진하는 기본 틀 속에서 부채농가 선정, 농지유동화정보 생산 및 제공, 농지매도신탁 등의 경우 농협의 협조 및 직접적 참여 가능성도 고려할 필요가 있다.[22] 또한 고령·영세농가의 노후 소득 문제는 농협의 역모기지론을 활용하도록 하고, 농지은행은 농지가격 안정을 도모하여 간접적으로 역모기론의 안정적 발전을 지원하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

4.3. 농업기반공사 조직 보완 방향

기존의 농업기반공사의 영농규모화사업 부서를 그대로 활용하면 획기적인 조직 보강 필요성은 제기되지 않으나, 농지유동화정보 제공, 농지가격조사 등의 업무를 부가하는 조직 보강은 필요하다. 농지거래가 이루어지는 구체적 지역현장에서 생산된 농지가격 정보 등은 중앙(본사 농지사업처) 차원에서 집계하여 전국 차원의 가격 정보를 제공하도록 할 필요가 있다. 또한 농지가격조사, 농지매입절차, 전업농육성 등의 업무와 관련된 전문성 보강을 위한 교육프로그램을 보강할 필요가 있다.

---

22) 농지은행기능 수행과 관련된 농업기반공사, 농협의 내부검토자료로 <부록 9>, <부록 10>을 참조하기 바란다.

농업기반공사가 농지종합관리기구 기능을 수행하는 경우 기존의 농업기반공사의 영농규모화사업 부서를 기본축으로 활용하되, 농지정비사업부서, 수리시설 유지관리 부서 등의 업무 조정과 조직 재편이 요구되며, 권역별(예컨대 지사단위) 현장 중심의 조직체계로 재편되어야 한다. 프랑스의 SAFER처럼 농촌지역에서 지방공공단체와 밀접하게 연대한 전문 토지활동 기관으로 운영되고, 중앙조직은 지역조직의 연합회 차원의 조직으로 운영될 필요가 있다. 농지의 관리, 전업농 지원, 농촌토지의 종합적 개발 등을 위해서는 지방자치단체와 연계되어 움직여야 한다.

요컨대 농업기반공사 조직을 농촌의 토지 및 물을 종합적으로 유지·관리하는 조직으로 재편하는 발상의 전환이 요구된다. 즉 권역별 전문적 종합적 농지관리기구로 재편되어 수리시설 유지관리조직 인력과 농지관리위원 및 전문가그룹이 권역단위로 농지관리활동을 하며, 현장 중심으로 운영할 필요가 있다.

5. 농지은행의 재원조달 방안

농지시장안정 기능 수행을 위한 다양한 농지매입활동에는 많은 재원이 필요하다. 농지매입자금은 기금 손실의 방지 및 국가관리 농지의 확대 차원에서 전액 정부 출연금으로 조달하는 것을 원칙으로 하되, 갑작스런 농지가격 하락시 대규모 긴급자금 조달 차원에서 채권 발행 방안도 가능하도록 할 필요가 있다. 그런데 농지종합관리기구로서 중요한 역할인 농지임대수탁관리사업, 농지매도수탁사업 등의 경우 수수료를 징수하여 자체 수익사업으로 운용함으로써 국고 지원 등이 필요 없다.

농지은행의 재원 조달과 관련해서는 기본적으로 2004년 2월 정부가 제시한 『농업·농촌종합대책』에서 제시된 이른바 '119조원 투융자계획'상의 농지은행 관련 정부 예산(2006-13년 기간) 3조 5천억원을 기본 재원으로하여

기금을 조성하고, 농지은행의 주요 기능 수행 과정에서 발생하는 임대료와 수수료도 기금에 귀속시켜 운영할 필요가 있다. 요컨대 농지은행의 재원조달의 경우 농지매입자금은 농지관리기금, 농지수탁관리는 수수료 징수로 조달함을 원칙으로 하되, 농지임대차, 농지매매 등에 따른 수익과 농지보유 과정에서 발생하는 관리비용 등 모두를 농지관리기금에 귀속시켜 운영할 필요가 있다. 또한 농지은행의 농지매입사업이 적극적으로 추진되어 재원이 필요할 경우 정부 출연금의 확대, 농지보전부담금(현 농지조성비) 등의 활용도 고려한다.

그리고 기금 운영체계와 관련해서는 당분간 영농규모화사업과는 별도로 운영한다는 원칙을 준수하되, 다음의 두 가지 방안을 검토할 수 있다. 첫째, 농지관리기금에 별도의 계정을 설치하는 방안이고 둘째, 별도의 계정을 설치하지 않고 기존의 농지관리계정내에 농지은행 항(項과)을 신설하여 구분계리하는 방안이다.

제5장

농지은행의 주요 기능(사업)별 도입방안

1. 농지시장 안정 기능

1.1. 농지가격 안정을 위한 농지매입

농지가격 안정을 위한 농지매입사업은 농지은행 기능 도입의 애초 목적에 부합하는 것으로 농지가격 하락이 극심한 지역을 대상으로 농지를 매입하여 농지가격 안정을 도모하는 사업이다. 그러나 쌀시장 개방 등에 대한 다양한 대책 수립으로 농지가격의 급락 현상이 발생하지 않을 경우 작동하지 않기 때문에 이 사업은 실행되지 않을 가능성이 높은 것이다.

농민들은 농지가격 안정을 위한 정부 차원의 농지매입기능 도입을 강력히 요구하지만,[23] 전문가들은 전반적으로 이러한 정부개입은 신중한 접근이 필요하다는 견해이다. 농지가격 안정을 위한 목적으로 정부가 직접 농지시장에 개입하여 농지를 매입하여 보유한 국내외 사례가 없으며,[24] 그러

23) 이러한 농가의 요구 실태에 대해서는 <부록 1>을 참조하기 바란다.

24) 제3장에서 지적했듯이 프랑스의 SAFER는 농지가격의 상승을 막기 위한 선매권

한 목적으로 할 경우 매입농지의 활용 방식에도 논란이 된다.

정부의 직접적 농지시장 개입(농지매입 활동)이 작동하는 시기는 가칭 '농지관리심의위원회'에서 결정하며, 농지매입가격은 농지은행이 제시하는 가칭 '현실화된 표준가격'을 기준으로 하되,[25] 매도자인 농지소유자와 매입자인 농지은행간의 합의에 의해 결정하도록 한다.

농지은행은 지역별 농지가격 동향을 파악하여 농지매입시기와 지역의 농지가격 결정의 기초자료로 활용하도록 한다. 특히 일본, 프랑스의 사례에서처럼 농지은행(농업기반공사)은 2005-2007년간 사전적으로 전국적인 농지가격 조사를 실시하여 표준지가를 제시하도록 한다.[26]

매입대상농지에 대한 일정한 기준을 제시하여 순수농촌지역 농지시장의 안정을 우선적으로 고려하도록 한다. 예컨대 다음의 조건을 만족시키는 농지 중 가칭 '농지관리심의위원회'가 결정한 지역을 우선적으로 선정한다.

- 농업진흥지역내 논으로서 과거 3년간 농지가격 하락률이 농지가격이 하락한 시·군의 평균 하락률보다 큰 시·군내에 소재하는 농지
- 소유자로부터 매입요청이 있는 농지

매입농지는 일정 기간내에 조속히 처분하는 것을 원칙으로 하되, 농지은행의 경영에 압박이 되지 않는 범위내에서 농지가격이 상승할 때까지 보유할 수 있도록 한다. 일본의 경우 5년 동안 매도되지 않은 농지에 대해서는 관리비 지원을 줄여 실질적으로 불량자산으로 전환하도록 하여 농지보유합리화법인으로 하여금 조속한 농지처분을 강요하고 있다. 매입농지는 전업농 등을 우선대상으로 매도하는 것을 원칙으로 하며, 매도되지 않는 기간 동안 전업농 등에게 임대하도록 한다. 단, 이 경우는 농지가 매도되기까지

행사 등의 활동을 하였지만, 농지가격 상승을 위한 목적으로 농지매입 행위는 하지 않았다.

25) 농지매입가격에 대해서는 뒤에서 다시 다룬다.

26) 한국토지공사의 토지매입가격은 ① 토지수용의 경우는 공시지가, ② 일반 토지매입의 경우는 감정평가에 의한 합의가격으로 하지만, 농지시장 안정을 위한 농지매입가격 결정은 달리 접근해야 한다.

의 단기간 임대계약도 가능하도록 한다.

1.2. 농지매도 수탁

농지매도수탁사업은 농지를 매도하고자 하나 매입자를 찾을 수 없는 농가가 농지매도를 위탁하고자 하는 경우 농가를 대신하여 농지를 매도해 주는 사업이다.

대상농지는 농업진흥지역 논을 우선적으로 하되, 논, 밭, 과수원 모두를 포함하며, 농업진흥지역 안과 밖을 모두 포함한다. 문제는 공기업인 농업기반공사가 농지은행 기능 수행 조직이 될 경우 민간 중개업자 이상으로 원활한 활동을 하기 힘들 것이기 때문에 사업실적이 많지 않을 것이다. 따라서 농지매도수탁의 경우는 농협 등의 참여도 가능하도록 할 필요가 있다. 수탁수수료로 이루어지는 사업이므로 자체 사업자금을 지닌 타 기관이 참여해도 문제가 없다.

매도가격은 농지은행이 지역별 표준 농지가격 정보를 제공하고, 이를 근거로 협의하여 결정한다. 수수료는 토지가격의 1-2%수준으로 하되, 토지매매금액에 따라 차등하여 일정 비율을 정하도록 한다.[27] 단, 농지매도 위탁자의 대부분이 농지시장 정보에 어두운 고령·영세농가일 가능성이 있기 때문에 이 경우에는 수탁수수료의 감면방안을 적극 검토하도록 한다.

1.3. 고령·영세농가의 소규모 농지 매입

고령·영세농가의 소규모 농지 매입 사업은 농지매도에 어려움을 겪는 영세·고령농이 소유하고 있는 소규모 농지(예 ; 600평 이하)를 매입하여 이농·탈농도 지원하고 농업구조개선을 도모하는 사업이다. 물론 이 경우

27) 한국토지공사의 수탁수수료는 토지가격의 1.0-1.7%, 대한토지신탁의 경우 토지가격의 1.6%이다. 토지매매·관리, 신탁사업 등과 관련된 한국토지공사, 대한토지신탁의 수수료에 대한 구체적인 내용은 <부록 11>, <부록 12>를 참조하기 바란다.

경영이양직불사업에서 제외된 농지로 한정하여 경영이양직불사업과 상충 문제를 없애야 한다.

농지의 매입여부는 가칭 '농지관리심의원회'에서 신청 농가의 영농조건, 경영능력 등을 일정 기준에 의거 심의·결정하도록 한다. 매도희망 농가가 많을 경우 예산 범위내에서 우선순위를 정하여 순차적으로 매입하도록 한다.

매입가격은 농지은행의 표준가격으로 하되, 농지가격이 급등한 지역은 제외하도록 한다. 매입농지는 우선적으로 전업농에게 매도 또는 임대하도록 한다. 그런데 대부분의 매입농지가 한계농지로서 소규모로 분산되어 있어 단지화된 한계농지보다 여건이 더욱 열악할 수 있으므로 개발사업을 통한 수익창출이 어려울 것으로 판단된다. 이 경우 개발 후 매도하거나 녹지로 환원하는 등 다양한 대책을 강구하도록 한다.

1.4. 부채농가의 경영회생지원을 위한 농지매입

부채농가의 경영회생지원을 위한 농지매입 사업은 소유농지가 경매처분될 위기에 있는 농가(전업농육성대상자 또는 농업법인 포함)의 농지 중에서 심사를 통해 선정하여 매입하고 농지를 매도한 부채농가에게 재임대하며 일정기간 동안 환매할 수 있는 권리를 부여하는 사업이다. 즉 농지를 매도한 후 해당농지를 임차한 부체농가에게 매도시점부터 경영회생에 필요한 일정기간(예컨대 5-10년 최장 5년을 기본으로 하되, 필요시 1회에 한하여 임대기간을 연장할 수 있게 하여 환매권 행사기간을 탄력적으로 적용하는 방안도 가능하다) 동안 재매입할 권리를 부여하도록 한다.

기존의 경영회생지원사업(부채대책)은 금융지원사업으로 재해·질병 발생시 상대적으로 피해가 큰 축산, 과수, 원예농가인데 비해 농지은행 사업은 농지매입 및 지원사업으로 농업진흥지역내 농지를 우선 대상으로 하는 차이점이 있다. 즉 현실적으로 농지은행이 부채농가의 시설물을 포함한 다양한 자산을 모두 포함하지 못하는 한계가 있다.

지원대상자는 별도의 선정위원회에서 결정하며, 지원방법은 부채농가가

농지매도자금으로 부채를 상환할 수 있도록 농지은행에서 매입하고 해당농지를 부채 농가에게 임대하여 경영회생 기회를 부여한다. 선정위원회에는 관계 행정기관 공무원, 생산자단체 또는 농업인단체의 대표, 지역농업을 선도할 수 있는 농업인대표, 전문가 등으로 구성하도록 한다.

지원대상농지는 자연재해, 농산물가격 급락 등으로 일시에 경영위기에 처하거나 부채가 과다하여 소유농지가 경매처분 위기에 놓인 경우로 한정한다. 지원대상 농지는 부채농가가 소유하고 있는 농업진흥지역내 논을 우선 지원하며, 경우에 따라서는 진흥지역 밖 논, 밭, 과수원도 가능하도록 한다. 예컨대 초기 1-2년간은 농업진흥지역 논을 중심으로 추진하다가 어느 정도 사업추진방식이 정착되면, 밭, 과수원 등으로 단계적으로 확대하는 방안을 고려할 수 있다.

매입가격은 농지은행의 표준가격으로 하되, 농지가격이 급등한 지역은 제외하도로 한다. 그리고 실질적으로 경영회생농가가 회생 이후 해당농지의 환매를 할 수 있도록 매입가격의 70-90%만 지급하도록 한다. 단, 재매도가격은 당초 매입가격에 법무사 수수료 및 세금 등 경비를 가산한 금액으로 한다. 경영회생이 곤란한 농가의 경우 매입가격의 70-90%만 지급하고 소유권 이전을 꺼릴 것이므로 이들의 경우 농지매도신탁 등의 차원으로 접근하는 방안을 검토한다.

2. 종합적 농지관리기구 기능

2.1. 비농민 소유 농지 관리를 위한 농지임대수탁

농지법 개정(안)에서 “영농을 목적으로 농지를 취득한 비농업인이 임대위탁을 한 농지를 전업농육성대상자에게 임대관리”하는 업무를 농지은행에게 수행하도록 하고 있다. 이 사업은 현실적으로 농지법 개정 및 시행 이후 당장 도입해야 할 기능이면서, 사업량이 크게 늘어날 가능성이 높아 농지

은행의 주요 사업이 될 가능성이 높다. 정부의 추가적인 재원 투입 없이 전업농육성사업을 획기적으로 촉진할 수 있는 사업이 될 수 있다.

정부(농림부)의 농지법 개정안대로 된다면, 대상농지는 논, 밭, 과수원 모두를 포함하며, 농업진흥지역 안과 밖을 모두 포함한다. 정부의 안에서는 농업진흥지역 안과 밖의 농지 모두를 대상으로 하고 있어 농업진흥지역 밖의 농지에 대한 비농업인의 투기적 농지소유를 허용하는 부작용이 발생할 우려가 있으므로, 운영상 신중한 접근이 필요하다. 우선 농업진흥지역내 농지를 우선적으로 실시하여 여건이 조성되는 대로 농업진흥지역 밖으로 확대하는 것이 바람직하다.

임대기간은 농지법 개정(안)대로 5년 이상으로 하고, 임대료는 기본적으로 시장 임차료율을 적용하되, 농지은행이 표준 임차료율을 제시하도록 한다. 그리고 지역별 임차료 상한을 설정하여 임차인인 농업인을 보호하도록 할 필요가 있다. 프랑스의 사례처럼 농지은행은 임차료율의 수준이 아니라 임차인의 적격자 심사에 중심을 두도록 한다.

수수료는 한국토지공사 관리수탁의 경우 임대료의 10%, 대한토지신탁의 갑종관리신탁의 경우 토지가격의 1.0%, 임대료의 10% 등의 사례와 일본과 프랑스의 5-10% 사례를 원용하여 임대료의 10%로 한다. 징수된 수수료는 수탁사업에 따른 제반 경비 및 농지정보제공에 따른 경비에 사용하도록 한다. 단, 일본의 사례에서처럼 부족분은 국고보조가 가능하도록 하여야 한다. 농지은행이 수수료로 운영되는 조직이 되면, 농지은행의 농지임대수탁사업이 농지임대차시장의 교란요인으로 등장할 위험이 생긴다.

2.2. 공공목적의 농지 비축 및 관리

(1) 기업농 육성을 위한 간척농지매입

이 사업은 대규모 영농이 가능한 간척농지의 분산화 방지와 농지의 국가적 관리를 위해 향후 준공된 간척농지를 농지은행이 취득하여 전업농업인 및 농업회사법인에게 임대하기 위한 사업이다. 민간 조성 간척농지는 농지

관리기금으로 농지은행에서 매입하는 방안을 강구하지만, 현재 농지조성을 위한 민간간척이 거의 없는 점을 고려하여 적극적 매입활동을 하지 않도록 한다. 정부 조성 간척농지는 기본 분양 원칙을 적용하되, 가능한 한 농지관리기금이 투입되어 조성된 점을 고려하여 관리이관 등을 통해 농지은행이 관리하도록 한다.

매입 간척농지는 일반 농지에 비해 가능한 한 장기임대방식을 도입하고, 지원대상자도 대규모 기업적 경영체 우대 원칙을 도입한다.

(2) 기타 공공목적의 농지매입

지방자치단체의 공공개발사업 등에 대한 토지공급기능은 여건충족시 조기 도입하도록 하되, 사업 완료 후 관리비, 수수료 등을 포함한 사업비 전액 청구하도록 한다.

홍수피해 방지를 위한 저류지 확보 차원의 국유농지 관리 기능은 타 부처와 협의하여 조속히 시행하도록 하되, 관련 부처나 기관의 사업비 확보 후 사업 대행을 실시하도록 한다. 그리고 환경보전을 위한 농지매입, 예컨대 상수원보호구역내 농지에 대한 지원대책과 연계하여 매입·관리방식을 검토하되, 관련 부처나 기관의 사업비 확보 후 사업대행을 실시하도록 한다.

3. 농지유동화정보 생산·관리 기능

3.1. 농지가격 조사

농지은행의 핵심기능인 농지매매 과정에서 가장 논란이 되는 것이 객관적인 농지의 표준가격 제시가 매우 중요하다. 이를 위해서는 우선 농지가격 정보를 정확히 생산해야 한다. 정기적이고 상시적인 농지가격 조사사업, 농지가격 전망팀의 운영 등이 요구된다. 조사자료의 신뢰도를 높이기 위하여 기존의 농지 표본 필지수를 확대하고, 조사자의 전문성 제고 방안(예 :

전문가 배치)을 강구해야 한다.

일본의 농지보유합리화법인, 프랑스의 SAFER가 농지가격에 관한 한 최고의 전문기관으로서 인정받음으로써 농지매매과정에서 농지매입가격 및 매도가격의 문제를 해결하는 점은 우리에게 시사하는 바가 많다. 농지은행은 선매협의제도의 도입, 농지거래신고제도의 도입 등 다양한 방법을 활용하여 농지가격에 대한 객관적인 정보를 수집 및 생산하도록 해야 한다. 농지가격 정보의 생산과 중장기 전망작업은 기초자료 구축이라는 사회기반으로 이해하여 전액 국고지원으로 이루어질 필요가 있다.

3.2. 농지유동화정보 제공 및 관리

농지유동화정보 제공 및 관리업무는 농지유동화사업의 원활한 추진, 농지시장 불안정 요인의 최소화 등의 차원에서 시급히 요구된다. 농지시장 동향에 관한 전국적인 네트워크망의 부재로 인하여 정책의 적시적, 효과적인 지원이 곤란한 현실이다. 특히 농지 시세 정보 및 거래 정보 제공 사이트 운영을 통하여 잠재적 수요자를 시장에 참여시켜 가격 안정화를 도모할 필요가 있다. 농지거래정보에 대한 일반인의 정보 요구에 부응하고 잠재적 수요를 증대시킬 수 있는 효과적인 지원 수단이 필요하다.

그리고 농지유동화정보 포탈시스템을 구축할 필요가 있다. 농지가격 및 농지거래 정보를 신속하게 파악할 뿐만 아니라 이를 실수요자가 쉽게 접할 수 있도록 시스템을 구축할 필요가 있다. 농지실태조사 및 농지관련 정보 전산화 업무는 농업기반공사가 담당하되, 농지유동화 정보의 제공 및 홍보에는 농협도 적극 참여하도록 한다.

한편 농지은행이 조사, 수집, 게시해야 할 농지 관련 정보로는 매도・임대 농지현황, 농지가격・거래・임차료, 지역별・지목별 농지가격 전망, 국내・외 농지관련 정책・농업동향 등 다양하다.

농지유동화정보관리는 농지시장 안정, 농업구조개선만이 아니라 토지 관련 통계자료의 질적 개선이라는 사회간접자본 구축 차원에서 인식하여 안정적 국고사업비 지원이 필요하다.

제6장

농지은행제도 운영시 제기되는 주요 검토과제

1. 사업대상농지의 우선순위

사업대상 농지는 농지매입 기능별 목적하는 바에 따라 달리 해야 한다. 농지은행의 핵심사업이라고 할 수 있는 농지시장 안정을 위한 농지매입의 경우 농업진흥지역내 논(밭도 포함)을 우선 매입하되, 농업구조개선을 위해 필요시 농업진흥지역밖도 고려할 수 있을 것이다. 그런데 부채농가 경영회생을 위한 지원, 영세·고령농가의 농지 매입 등의 경우 농업진흥지역 안과 밖을 모두 포함하지만, 진흥지역 논을 우선으로 하여 단계적으로 접근할 필요가 있다.[28] 예컨대 앞서 지적했듯이 초기 1-2년간은 농업진흥지역 논 위주의 사업을 추진하다가 농업진흥지역 밖 논, 밭, 과수원 등

28) 사업대상지역 선정 기준과 관련해서는 제3장에서 살펴본 일본의 농지신탁사업 대상 농지 기준을 고려할 필요가 있다. 자세한 내용은 <부록 3>을 참조하기 바란다.

을 사업대상 범위에 포함시키고 단계적으로 확대하는 방안을 고려할 수 있다.

기본적으로 사업대상 농지를 농업진흥지역 논 위주로 우선 사업을 실시해야만 농촌지역 우량농지의 상대적 저지가 또는 농지가격 폭락 문제를 완화하는 방향으로 농지은행사업이 작동할 수 있다. 농지은행사업을 농업진흥지역 안과 밖을 모두 포함할 경우 과거 주말·체험영농 목적의 비농민 농지소유 300평 이내 허용이 도시근교지역 농지에 대한 비농민의 수요 증대를 가져와 도시근교지역과 농업중심지역간의 농지가격 차이를 확대시킨 경험과 비슷한 결과를 초래할 수 있다. 이러한 점은 제2장에서 살펴본 2003년 이후 농지가격의 지역간 양극화 현상에서 잘 확인된다.

실제 쌀값과 농지가격간의 관계 분석에서 쌀값 하락에 따라 농촌지역 평야지역 논의 가격 하락 폭이 가장 큰 것으로 나타난다. 따라서 농지은행 사업대상이 농촌 평야지역 논 위주로 되어야 한다.

한편 사업량과 관련해서는 프랑스, 일본의 경험을 보면, 농지시장 안정을 위해 기여하기 위해서는 농지시장거래량의 약 10-15%를 농지은행사업 또는 영농규모화사업이 담당할 필요가 있다.

2. 보유농지의 처리와 활용방안

농지은행의 농지매입기능에 대한 우려는 대부분 농지의 매입·매도 과정에서 경영부실 문제가 예견되기 때문인데, 이는 결국 보유 농지의 처리 및 활용 문제와 연결된다.

보유농지는 가능한 한 조속히 매도되거나 임대되어야 한다. 임대될 농지의 유형은 임대관리수탁농지, 경영회생지원농지, 간척농지 등인데, 경영회생지원농지는 원 소유자에게 재임대하는 것이지만, 그 이외에는 전업농업인이나 농업법인 및 신규창업농에게 임대되어야 한다. 매도될 농지는 영

세·소농의 농지매입, 시장안정을 위한 농지매입, 매도수탁된 농지 등인데, 전업농업인 및 신규창업농에게 우선 매도되어야 한다.

임대관리수탁 대상 농지의 경우 전업농 및 농업법인에게 임대되는 경우에 한정하기 때문에 논란이 적지만, 농지매입사업으로 농지은행이 보유하게 된 농지는 전업농 및 농업법인에게 임대 및 매도되어야 한다. 그러나 매도·임대되지 않아 많은 관리비용과 적자경영 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 농지의 개발 후 매도 등 다양한 대안도 모색해야 한다. 농지은행 사업이 농업·농촌 활성화와 농업인의 경영안정을 위한 것이지만, 재정손실이 심할 경우 사업의 지속성이 확보되기 곤란하다. 보유 농지 관리로 인한 관리비용 최소화와 활용도 제고 방안이 모색되어야 한다.

프랑스 SAFER의 운영사례에서처럼 타용도 개발의 경우 농지로서 활용도가 극히 낮은 농지로 제한하고, 보유농지의 일정 비율 이하(예컨대 5-10%)만 타용도 개발을 허용하여 공공기관에 의한 농지의 전용이 과도하게 발생하지 않도록 해야 한다.

한편 보유농지의 농업진흥지역 편입, 생산조정대상지 편입 등 정책사업과 연계하여 우량농지의 확보, 정책수행의 원활화를 도모하며, 이 경우는 정책적 목적으로 고려하여 지나치게 단기간의 수지적자의 문제에 얽매이지 않도록 한다. 이 경우는 별도의 계정으로 관리하는 방안 등을 강구한다.

3. 농지매입·매도가격의 결정방식

현재 농업기반공사의 농지매매사업에서처럼 농지매도자와 매입자가 직접 농지거래가격을 협상하고, 농지매매자금만을 농업기반공사에서 지원해 줄 경우 농지가격의 결정은 시장 메커니즘에 따라 결정되어 마찰이 없게 된다. 그러나 농업기반공사(농지은행)가 중간매개자로 개입할 경우 농지매

도 희망자의 경우 가능한 한 높은 가격을, 농지매입 희망자의 경우 가능한 한 낮은 가격을 요구하게 되어 농지가격 결정을 둘러싸고 마찰이 많이 발생하여 원활한 사업 추진이 힘들 것이며, 경우에 따라서는 과다한 사업비(관리비) 지출 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 사업의 존립 문제가 생길 수 있다.

박성재·황의식(2003)는 가칭 '농가자산관리기금'의 운영시 "농가는 가능한 한 높은 가격을 원하고, 관리기금은 이를 수용하게 되면 적자를 보기 때문에 기금 유지가 어려워질 것"이라는 농지매취가격을 둘러싼 갈등 문제를 제기하면서 그 해결방안을 다음과 같이 제시하였다. 이 문제는 관리기금이 제시하는 표준가격과 일정 기간 이내에 매각 농지를 다시 구입할 수 있는 권리(옵션)를 갖게 함으로써 매입가격을 둘러싼 문제를 해결될 수 있다는 내용이다. 표준가격은 공시지가와 인근 지역 거래가격을 참고하여 설정하며, 농지 재구입 옵션은 농지를 매각했던 농가가 원한다면 매각가격에 그 농지를 재구입할 수 있되 일정 금융비용을 부담시켜 관리기금의 운용재원으로 활용하는 방안을 제시하였다. 이는 농지신탁제와 유사한 형태인데, 농지은행의 농지가격 결정 방식의 하나의 대안이 될 수 있다.

농지은행의 농지매입가격 결정은 기본적으로 농지매도 가능성을 고려하여 농지를 인수한 농업인이 상환 가능한 가격으로 결정되어야 하며, 실제 그 이상의 높은 수준의 가격이 형성되어 있는 농지는 당분간 농지은행의 매입사업대상지로 편입시키지 않고 농지매도수탁사업이나 농지장기임대차사업으로 유도할 필요가 있다. 그리고 이러한 상환가능성(수익성)을 전제로 한 가칭 '표준가격'을 설정하고, 전국적으로 지역조직이 있는 농업기반공사가 지역별 농지거래정보를 수집하여 보다 합리적인 '표준가격'을 제시하고, 이를 근거로 실제 농업인의 농지매도 수요를 조사하도록 해야 한다. 그리고 농지매입사업을 실시할 경우 표준가격과 농지소유자 제시가격간의 차이가 크다면 농지신탁사업으로 전환하도록 유도하여 농지은행 경영을 합리화할 필요가 있다.

그리고 프랑스의 SAFER가 선매권을 부여받고 농지거래신고제를 도입하여 농지거래와 관련된 정보를 집중 관리함으로써 농지매입가격의 갈등을 해소하였듯이 모든 농지거래에 대한 신고제를 도입하여 농지거래정보를 투명하게 함으로써 갈등 요인을 최소화하도록 할 필요가 있다. 이와 함께 농업기반공사는 대상 농지 주변 농지의 과거 농지매매사업 실적 자료를 기초로 가격자료 데이터베이스를 구축하여야 한다.

농지매입사업 시행시 농지매입가격의 상한을 두고 가격수준이 상한 내에 있는 농지만 매입하고, 농지가격이 급락하는 경우에도 상한가격 이내에 들어온 농지만을 사업대상으로 하더라도 농지은행제도 도입의 기본적 취지가 유지된다고 볼 수 있다. 농지가격의 지나친 하락으로 발생하는 사회적 갈등을 해소하는 측면에서 제시된 상한가격의 수준이 농지가격 파동을 거친 이후 하향 조정된 가격을 의미하므로 결코 낮은 것이 아니다. 왜냐하면 농지가격 급락이 사회 문제로 되는 것은 이러한 가격 이하로 하락하는 경우를 의미하기 때문이다. 농지가격 급락 현상이 생기지 않는다 해도 농지가격 상한을 두는 것은 매우 의미가 있다. 기존의 영농규모화사업과의 일관성도 유지하며, 상한가격 이내로 편입되지 못한 높은 가격 수준의 농지는 농지매도수탁사업이나 농지장기임대차사업으로 편입되어 농지관리의 효율화를 동시에 도모할 수 있다.

요컨대 농지매입 및 매도가격은 농지은행이 제시하는 표준가격을 적용하는 것을 원칙으로 한다. 단, 부채농가의 경영회생을 위한 환매권 부여의 경우 환매 등을 고려하여 표준가격보다 낮은 수준으로 설정하는 방안도 가능한다. 농지가격이 하락하는 추세에서 매입가격을 둘러싼 갈등 가능성이 높으므로 농지은행은 지가조사사업을 통해 지역별 농지가격 정보를 제공할 뿐만 아니라 '현실화된 공시지가' 수준의 표준가격을 설정하도록 한다. 예컨대 현 농지가격 수준이 평당 약 30,000원 수준인데, 농지가격이 계속하락하는 추세이고 유동적인 경우 농지은행이 수익성과 주변 농지가격의 수준 등을 고려하여 27,000만원의 표준가격을 제시하고 이에 응하는 경우만 매

입대상에 포함시키는 방법으로 운용할 수 있다. 농지은행의 경영안정을 위하여 농지매입가격의 상한을 설정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

4. 수지구조와 수지전망

앞서 지적한 바와 같이 농지은행제도 도입에 대한 우려는 대부분 농지의 매입·매도 과정에서 경영부실 문제가 예견되기 때문이다. 즉 다양한 농지매입 기능의 도입에 따른 농지은행의 수익성 모델에 대한 논란이 제기된다. 특히 농지시장 안정을 위한 농지매입 외에 부채농가의 경영회생지원을 위한 농지매입, 영세·고령농가의 소규모 농지매입 등의 추가로 농지은행의 안정적 경영 여부가 논란이 된다. 농지가격 하락 추세이거나 경영여건이 나쁜 농가의 농지를 매입하기 때문에 농지매매과정에서의 손실 발생 가능성이 매우 높다. 그러나 이 부분은 기본적으로 부채대책 등 타 정책부분의 부담을 경감시킨다는 차원에서 수지 문제를 인식하고, 매입된 농지의 공공적 관리 차원에서 이해할 필요가 있다.

농지임대관리수탁 및 농지매도수탁의 경우 수수료 수입으로 운영되며, 정부 차원의 재정 부담은 없다. 특히 농지임대관리수탁사업의 경우 비농업인의 농지수요의 증대로 수입액이 증대될 가능성이 많으며, 업무의 효율화로 관리비용이 절감되어 장기적으로 흑자경영이 가능할 것이다.

농지유동화정보관리의 경우 기본적으로 비용발생적인 공공서비스의 제공 차원에서 국고예산으로 운용되어야 한다. 단, 농지수탁수수료의 흑자경영의 달성되면, 이를 안정적 농지유동화정보관리비용으로 전환하도록 할 수 있을 것이다.

그리고 제2장에서 살펴보았듯이 농산물시장 개방 확대에 따른 소득 보전정책의 원활한 추진, 농지임대관리수탁사업의 활성화, 체계적인 영세소농 농지매입과 경영회생지원을 위한 농지매입 등이 가능하여 농지가격의 급락

현상이 발생하지 않을 경우 중장기적으로 농지은행의 경영 수지 적자 문제는 발생하지 않을 것으로 전망된다. 이러한 여건이 조성되면, 초기에 농지매입을 위한 많은 예산이 소요되지 않을 것으로 추정된다.

농지은행의 사업별 수입과 비용 발생요인을 간략히 요약한 것이 <표 14>와 같다.

표 14. 사업별 수지요인

사업별		지출	수입	예상손익
농지유동화정보 관리사업		▛시스템 운영비 ▛농지가격조사비	▛없음	▛운영비와 농지가격조사비용 지출
농지매입사업	농지가격 안정을 위한 농지매입	▛농지매입비	▛농지매매차익 (처분시)	▛농지가격 하락으로 매매에 따른 손해가 불가피
		▛관리수수료	▛임대료 수입	▛임대료>관리수수료이므로 이익발생
	경영회생을 위한 농지매입	▛농지매입비	▛농지매매차익 (처분시)	▛환매조건에 따라 매입가격으로 매도하므로 농지가격변동에 의한 손익은 없음
		▛관리수수료	▛임대료 수입	▛임대료>관리수수료이므로 이익발생
	소규모 농지매입	▛농지매입비	▛농지매매차익	▛농지가격 하락으로 매매에 따른 손해가 불가피
		▛관리수수료	▛임대 또는 개발 운영수입	▛임대 또는 개발에 의한 수익발생이 쉽지 않을 전망
	간척농지 매입	▛농지매입비 (국고출연시 없음)	▛임대료 수입	▛국고출연시 임대수입이 그대로 수익으로 발생
		▛관리비	▛임대료 수입	▛상동
수탁사업	임대수탁	▛관련 없음	▛수수료징수	▛수탁사업 수수료는 정부예산과는 무관하게 운영
	매도수탁	▛상동	▛수수료징수	▛상동

5. 관련 정책사업과의 관계 정립

5.1. 농지은행사업과 영농규모화사업간의 관계 정립

농지은행사업과 영농규모화사업은 전업농 육성, 영세·고령농가의 이탈농 지원 등의 측면에서 유사한 점이 많다. 농지은행 기능(사업)을 일정기간 전업농 육성을 위한 농지매입 및 임차 지원 목적의 영농규모화사업과 병행 실시하되, 중장기적으로 양자를 농지은행 사업으로 통합하는 방안을 강구하도록 한다.

농업구조개선이 주목적인 영농규모화사업에 비해 농지시장 안정을 주 목적으로 하는 농지은행 사업간에는 농지의 장기 보유 등 여러 측면에서 다르지만, 농지은행 보유 농지의 매도 및 임대 과정에서 전업농 육성 지원을 주 목적으로 하고 있어 두 사업은 밀접한 관련이 있다.[29] 그런데 농지은행사업이 영농규모화사업보다 훨씬 범위가 넓어 장기적으로 영농규모화사업은 농지은행사업의 한 부분으로 위치지울 수 있다.

농지유동화정보관리는 초기부터 영농규모화사업과 공동으로 활용할 수 있으며, 농지임대수탁관리사업의 경우 수탁받은 농지를 반드시 전업농에게 임대하게 되어 있어 영농규모화사업과 밀접한 관련을 지니게 된다. 농지은행이 농지를 전업농업인에게 매도 및 임대하는 과정에서 영농규모화사업자금의 지원이 가능하도록 하여 사업의 원활한 추진을 도모할 수 있다.

또한 농지은행은 농지매입·임차단계와 매도·임대단계를 분리함으로써 계획적으로 농지유동화, 전업농 육성을 도모할 수 있으며, 보유농지를 다양한 정책프로그램과 연계할 수 있다. 우선 고령·영세농가 농지 매입을 통해 경영이양 촉진과 농업구조개선을, 부채농가의 농지 매입을 통해 농가부채 해소를 도모하고, 전업농이나 신규창업농에게 농지매도·임대를 집중하여 농업구조개선과 후계자 육성을 도모하며, 보유농지를 생산조정면적에

---

29) 두 사업 사이의 연계 및 기능체계도에 대해서는 <부도 1>를 참조하기 바란다.

편입하거나 농업진흥지역으로 지정함으로써 농지의 효율적 보전을 도모할 수 있다. 요컨대 농지은행사업이 영농규모화사업보다 더 넓은 범위이다.

한편 농지은행사업의 추진으로 영농규모화사업의 물량은 줄어들 수 있다. 즉 영농규모화사업의 추진목표량과 사업비의 조정이 필요할 것이다. 농지은행에 임대시 비농업인 농지소유를 허용함으로써 농지매도물량이 감소하여 농지매매사업량이 줄고, 농지임대차사업물량이 늘어나며, 농지은행 소유·관리 농지의 적극적 교환·분합으로 농지교환분합사업이 증가할 수 있다.

그림 8. 농지은행사업과 영농규모화사업 비교

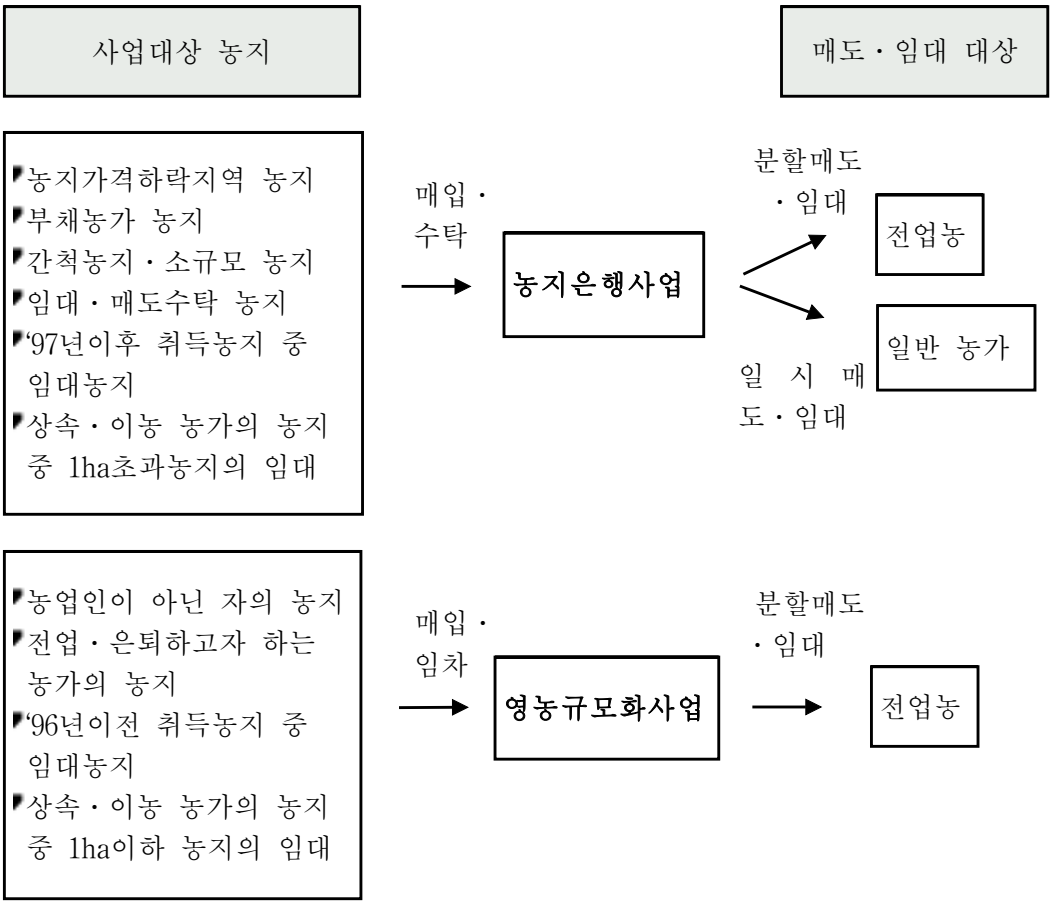


표 15. 농지은행사업과 영농규모화사업 기능 비교

농지은행	영농규모화사업
○ 농지유동화 정보관리 - 농지가격 조사공시 - 농지에 관한 정보수집·활용	○ 쌀전업농 및 농지정보관리 - 쌀전업농 경영규모확대계획, 농기계 보유현황 - 농지가격 조사(표본필지)
○ 비농업인 농지 임대수탁 ○ 농업인 농지 매도수탁	○ 수탁기능 없음
○ 농지매입·보유·관리 - 농지가격 안정 - 부채농가 경영회생지원 - 영세·고령농의 소규모농지 매입 - 간척농지 매입 보유 - 미 매도농지 보유 및 관리	○ 농지매매, 임대차 지원 - 규모화 집단화된 전업농육성 - 농지매매, 임대차 지원 - 고령농가 경영이양농지 매매지원 - 매도,임대되지 않은 농지에 대한 보유, 관리 기능이 있으나 미약함 * 농업기반공사및농지관리기금법시행규칙 제13조 제3항
○ 기타기능 - 생산조정, 농지보전 - 농지연금제도, 귀농훈련센터운영, 지역개발농지지원	

5.2. 기타 정책 프로그램과의 관계

(1) 경영이양직불사업과의 관계 정립

경영이양직불사업은 영농규모화사업과 연계 지원 사업으로 매입대상농지는 63-72세의 고령농업인이 3년 이상 소유하고 있는 농업진흥지역내 논으로 한정되어 있는데, 대상 농지의 일부가 영세・고령농가의 소규모 농지 매입사업과 중복될 수 있다. 따라서 새롭게 생기는 영세・고령농가의 농지 매입업무를 기본적으로 경영이양직불사업 대상에서 제외된 농지만을 대상으로 하여야 한다.

매입농지는 쌀전업농에게 우선 매도 또는 임대하되, 우량농지가 아닐 경

우 쌀생산조정제(휴경) 대상면적에 우선 편입하도록 하고, 토지적성평가를 실시하여 개발 후 매도하거나 녹지로 환원하도록 한다.

(2) 부채대책 및 경영회생정책과의 관계 정립

농지은행사업은 농지자산의 유동성을 높임으로써 부채농가의 금융압박을 줄이는 것이지 기본적으로 부채 해결 및 경영회생 프로그램은 아님을 분명히 해야 한다.

한편 부채농가의 경우 농지가 담보로 설정되어 있어 금융기관과의 관계 정립이 중요하다. 특히 담보 설정 해제의 선후 문제 등에 대한 대책이 필요하다.

(3) 역모기지론과의 관계 정립

농지은행이 역모기지론을 직접 운용하는 것이 아니라 금융기관(농협 등)의 역모기지론의 안정적 운영을 위한 기반으로 농지자산가치의 유지와 유동화의 촉진을 위해 간접적인 지원기능을 수행함을 분명히 해야 한다. 즉 고령·영세농가의 농지가 역모기지론으로 적절히 활용될 수 있도록 유도하여 농지은행의 농지매입 수요를 최소화하도록 할 필요가 있다. 이런 측면에서 부채농가의 경영회생지원 농지매입 등은 부채농가에게만 혜택이 돌아가는 것이 아니라 농업인 전반에게 혜택이 확대된다는 점을 인식할 필요가 있다.

(4) 지방자치단체의 공공개발사업과의 관계 정립

농지은행이 농지의 타용도 개발을 전문적으로 하는 기관이 아니라 프랑스 SAFER의 사례에서처럼 농지개발을 필요로 하는 지방자치단체, 도로공사, 철도청 등에게 해당 농지를 매입하여 제공하고, 농지의 공급과정에서 농업인의 피해를 최소화하고 농업구조개선을 도모하는 일을 수행함을 명확히 해야 한다.

6. 원활한 기능 수행을 위한 제도 정비

6.1. 농지은행제도 도입의 근거 마련

농지은행이 법률적인 관계로 정착되어 안정적으로 기능 수행이 되도록 그 법률적 근거를 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 농지법과 농업기반공사및농지관리기금법에 그 근거를 마련할 필요가 있다. 예컨대 농지법에서 농지은행(농업기반공사)이 농지를 임대수탁할 수 있는 근거 마련하고, 농업기반공사및농지관리기금법에서 농업기반공사 사업에 농지은행사업을 추가하고, 농지관리기금에서 농지은행사업에의 융자 근거를 마련해야 한다. 또한 농지은행에서 농지를 매입·매도·임대 및 수탁할 수 있는 근거 마련, 농지유동화에 관한 정보 제공, 농지시장안정과 구조개선을 위한 농지매입, 간척농지의 관리, 농업인의 경영회생을 위한 농지매입, 농지의 임대 또는 매도를 수탁하는 근거 마련, 농지관리기금을 농지은행사업에 사용할 수 있는 근거 마련 등이 필요하다.

한편 농지수탁시 신탁업법의 적용을 받을 경우 자산관리공사의 사례처럼 신탁업을 할 수 있는 별도의 자회사 설립 등이 추진되어야 한다.

6.2. 농지거래신고제도의 도입

프랑스 SAFER의 활동, 일본 농업위원회의 활동 등에서처럼 농지거래 정보를 반드시 제출하도록 하여 농지가격 정보와 농지거래자 정보가 파악되어 농지시장의 투명화, 적절한 농지가격 설정, 농지이용의 합리화 등을 도모하도록 할 필요가 있다.

6.3. 농지선매협의제도의 도입

농지은행의 농지시장 개입의 성과를 제고하기 위하여 농지선매협의제도를 도입하도록 할 필요가 있다.[30] 농지선매협의제도는 농지가 효율적, 안정적, 집단적으로 유동화되도록 하는 제도이다. 농지선매협의제도 도입이 제

도화되기 어려운 여건이지만, 혁신도시 추진과정에서 제기되는 민간기업의 토지수용권 부여 등의 사례처럼 토지(농지) 관리에서의 공공성을 강화해나가도록 할 필요가 있다.

6.4. 세제 보완

프랑스, 일본의 사례처럼 농지매매에 따른 세금 및 수수료 감면을 위한 지방세법, 조세특례제한법 등의 개정이 필요하다. 농지은행 관련 농업기반공사및농지관리기금법이 개정됨에 따라 추가되는 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세 등의 감면 및 면제 규정을 포함시켜야 한다.

6.5. 기타 제도 정비

농지은행 사업의 원활한 추진과 관련 정책수요에 적극 대응하기 위하여 공공기관 및 지자체의 개발사업에 필요한 농지의 사전 매입 및 비축활동이 가능하도록 제도 개선이 필요하다. 그런데 농지은행이 농촌개발을 둘러싸고 지방자치단체와 경쟁하는 것이 아니라 상호 협력하는 체제를 구축하되, 농지은행의 주요 임무는 정책사업에 필요한 농지를 제공하는 것이지 타용도 개발하는 것이 아님을 강조해야 한다.

또한 홍수피해지역의 농지관리, 환경보전목적의 농지관리 등에 대해서는 관련 사업이나 역할 수행 부처와 기관의 관련 법을 정비하여 원활한 기능수행이 가능하도록 제도를 정비할 필요가 있다.

---

30) 일본 농지보유합리화사업과 관련하여 운영되는 농지매입협의제도에 대해서는 <부록 13>을 참조하기 바란다.

제7장

요약 및 결론

이 연구는 한편으로는 WTO/DDA농업협상, 쌀재협상 등 농산물시장 개방 확대가 예상되는 상황에서 농지가격 급락 등 농지시장 불안정 요인을 해소하기 위한 대책 마련 차원에서 제기되는 농지은행제도, 다른 한편으로는 정부가 추진 중인 농지제도 개편 과정에서 요구되는 종합적 농지관리기구로서 농지은행제도의 도입 방안을 마련하는 데 목적을 두고 있다.

따라서 본격적인 농지은행제도 도입 이전에 과연 농지은행의 개념과 역할, 쌀시장 여건 변화에 따른 농지가격 하락의 정도, 정부 차원의 농지매입 기능의 도입 수준, 농지은행의 운영체계, 사업대상 범위와 사업방식, 기존 사업과의 관계 정립, 새로운 제도 도입에 따른 제도적 보완과제 등을 검토하였다. 그리고 농지은행 제도 도입의 시기 등과 관련하여 농지가격의 중장기 변화 전망, 농지가격의 변동 요인 분석 등을 실시하였으며, 농지가격 하락에 대한 농업인들의 반응과 외국의 농지가격 하락에 따른 다양한 대책 경험 등을 분석하여 우리의 문제를 해결하는 데 필요한 정책적 시사점을 정리하였다.

서론에서는 농지은행제도 도입 추진 경위를 살펴보면서 농지은행제도 연구의 필요성과 연구목적을 제시하고, 관련된 연구의 범위와 연구방법을 제시하였다. 연구방법으로는 국내외 문헌 및 자료조사, 전문가 자문, 해외 사

례 분석, 제표분석 등을 활용하였다. 농지가격 분석에 대해서는 관련 전문가의 자문만이 아니라 분석과정에 전문가가 직접 참여하도록 하였다.

제2장 쌀시장 여건 변화에 따른 농지가격 변동 분석과 관련해서는 최근까지의 농지가격 변동의 실태와 특징을 분석하고, 특히 쌀값과 농지가격간의 관계를 분석하여 쌀시장 개방 시나오별 쌀값변동과 농지가격 변동에 대한 분석을 시도하였다. 이 분석에서는 1999년까지의 쌀값과 농지가격은 지속적으로 상승하는 추세를 보이다가 2000-2002년 사이에 일시적으로 쌀값과 농지가격의 하락 현상이 나타나고 2003년 이후 평균적으로 농지가격이 상승하지만 지대별 차이가 뚜렷히 나타남을 밝혔다. 쌀값과 농지가격간의 관계에서도 평균적으로 쌀값이 1% 하락할 경우 논 평균가격은 0.60% 하락하는 것으로 나타났으며, 이를 지대별로 구분하여 보면 쌀값 1% 하락할 경우 논 가격은 평야지역의 경우 0.66%, 산간지역 0.56%, 준평야지역 0.42%, 도시근교지역 0.23%로 지대별 차이가 뚜렷히 나타났다. 한편 쌀시장 개방폭이 확대될 경우 여러 가지 시나오별 분석을 실시한 결과 소득보전대책 등 중장기적 쌀시장 개방 대책이 수립될 경우 농지가격의 급락 현상이 나타나지 않을 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 다만 농지시장 안정을 위한 정부의 개입이 필요할 경우 평야지역을 중심으로 정책개입이 필요함을 확인할 수 있었다.

제3장 외국의 사례 분석과 시사점과 관련해서는 일본의 농지관리금고 및 농지관리사업단 구상 사례, 농지보유합리화사업 및 농지은행 사례와 1980년대 이후 쌀값 동결 이후 농지가격 하락 현상과 이에 대한 농업인의 대응양상 등에 대한 조사·분석을 하였고, 프랑스의 SAFER의 활동과 1980년대의 농지가격 하락과 그 영향에 대한 분석을 시도하였으며, 농지가격의 급락과 농가도산이라는 상황을 실제 경험한 미국의 사례를 검토하였다. 외국의 사례 분석을 통해서는 농지가격 안정(농지시장 안정)을 위한 정부의 직접적 농지매입 등의 사례는 없으며, 농지가격 하락의 원인인 농산물가격 안정과 농가소득안정에 노력하여 농지시장 안정화를 도모했다는 점, 농지

가격이 완만하게 하락하는 경우 농업구조개선에 도움이 되지만 농지가격이 급락할 경우 전업농가들의 피해가 더 커서 농지가격 안정을 위한 노력이 농업구조개선에 도움이 된다는 점, 농산물 가격 하락으로 인한 농업 중심의 농촌 평야지역의 농지가격 안정이 매우 중요하다는 점, 농지거래정보를 농지은행 조직이 정기적으로 파악할 수 있도록 하여 객관적인 농지의 표준가격을 생산하고 있다는 점, 여건 변화에 따라 단계적으로 사업범위를 확대해나간다는 점 등이 확인되었다.

제4장 농지은행의 기본 구상과 관련해서는 농지은행의 개념과 제도도입의 필요성 및 기본방향을 제시하였다. 농지은행을 일반 은행과 같은 구체적인 조직으로 이해하는 것이 아니라 다양하게 제기되는 농지 관련 현안을 해결하기 위한 기능으로 이해하고, 이를 수행하는 조직으로서 농지은행(농업기반공사)를 상정하는 것으로 하였다. 농지은행제도 도입의 필요성은 농지시장 안정기능, 종합적 농지관리기구 기능, 농업구조개선 촉진 등으로 대별하고, 기본적으로 농지시장 안정을 위한 정부의 직접적 농지시장 개입(농지매입행위 등)은 신중히 접근하고, 정부의 농지시장 개입이 농업구조개선을 촉진하는 방향으로 작동하도록 설정하였다. 농지은행의 주요 기능과 사업범위는 농지은행제도 도입 필요성과 연계하여 설정하고, 농지시장 안정기능과 관련하여 농지시장 안정을 위한 농지매입, 농지매도 수탁, 부채농가의 경영회생지원을 위한 농지매입, 영세·고령농가의 소규모 농지 매입 등을 제시하였으며, 농지종합관리기구 기능과 관련해서는 농지임대수탁(비농민 소유 농지 관리), 공공목적의 농지관리 및 비축 등을 제시하였다. 농업구조개선 기능은 별도의 사업이 아니라 농지시장안정기능 관련 사업과 농지종합관리기구 기능 관련 사업을 농업구조개선과 연계시켜 운영되도록 함을 의미한다. 주요 기능별 도입시기는 정부의 농지제도 일정을 고려하여 농지유동화정보관리, 농지매도수탁, 농지임대관리수탁 등은 2005년도에 도입하도록 하고, 부채농가의 경영회생지원을 위한 농지매입과 영세·고령농가의 농지매입 등은 여건을 고려하여 2006년부터 단계적으로 업무를 개시

하는 것으로 계획하였다. 농지시장 안정을 위한 농지매입사업은 다양한 쌀 시장 개방 대책을 수립하여 실제 작동하지 않도록 하고, 농지은행에서 지속적으로 농지가격 변동의 양상을 분석하여 불가피할 경우 전문가로 구성된 심의회에서 도입시기 등을 결정하도록 하였다. 농지은행의 운영조직과 관련해서는 기존 업무와의 연계성 등을 고려하여 농업기반공사가 농지은행 업무를 수행하는 것으로 하며, 농지매도 신탁, 농지유동화정보의 생산・보급 등에는 농협 등이 참여할 수 있는 가능성을 열어 놓았다. 그리고 농지은행의 재원은 농지수탁사업의 경우 수수료로 운영할 수 있지만, 그 외의 사업은 기금의 손실을 막기 위해 전액 정부 출연금으로 조달하는 것을 원칙으로 하되, 갑작스런 농지가격 하락시 대규모 긴급자금 조달 차원에서 채권발행 방안도 가능하도록 하였다.

제5장 농지은행의 주요 기능(사업)별 도입방안에서는 앞서 제4장에서 제시된 다양한 기능(사업)의 구체적 추진방안을 제시하였다.

제6장 농지은행제도 운용시 제기되는 주요 검토과제와 관련해서는 사업대상농지, 보유농지의 처리와 활용방안, 농지매입・매도가격 결정방식, 수지구조, 관련정책사업과의 관계정립, 원활한 기능 수행을 위한 제도 정비 등을 검토하였다. 사업대상 농지와 관련해서는 농업진흥지역 논을 우선적 사업대상으로 해야 한다는 원칙을 제시하였으며, 보유농지의 처리와 활용방안과 관련해서는 기본적으로 전업농가와 신규창업농에게 농지가 집적되도록 매도・임대하고, 일부 한계 농지의 경우 다른 정책 프로그램과 연계하여 개발 및 보전하도록 하도록 하였다. 농지매입・매도가격과 관련해서는 기본적으로 시장가격수준을 반영하되, 농지은행이 표준가격을 제시할 수 있도록 농지가격 조사사업을 실시하도록 하였다. 농지은행제도 도입 초기에는 큰 예산이 소요되지 않으며, 쌀시장 개방 확대에 대한 대책이 종합적으로 수립될 경우 농지가격 급락 현상 등이 나타나지 않아 수지적자 문제가 심각하지 않을 것으로 전망하였다. 그리고 농지은행 사업이 영농규모화사업과의 관련성이 깊은 점을 고려하여 단기적으로는 병행 실시하되 중

장기적으로 농지은행사업으로 통합운영하도록 설정하였다. 끝으로 농지은행기능의 원활한 수행을 위하여 농지은행제도 도입의 근거 마련을 위한 농지법, 농업기반공사및농지관리기금법 개정, 농지 거래정보 수집과 농지이용의 효율화 및 획기적인 농업구조개선을 위하여 농지거래신고제와 농지선매협의제도의 도입 및 세제 보완 등을 제시하였다.

앞서 요약·정리된 연구내용을 종합하면, 이 연구는 생산수단으로서 기능, 자산가치 보전으로서 기능, 공익적 가치로서의 기능 등 다양한 기능을 지니는 농지와 관련된 문제를 최소화하고 농지의 다양한 기능이 잘 실현되도록 하는 방안의 하나로서 농지은행제도의 도입방안을 검토하고 있다. 특히 농지시장 여건의 변화에 따른 농지가격 하락 및 이로 인한 농가경제 및 농업구조의 위기적 상황의 방지, 농지의 소유 및 이용제도의 개편에 따른 부작용의 최소화를 위한 대책 마련 등의 차원에서 농지은행제도 도입을 검토하였다. 농지은행제도 도입 그 자체가 부채농가의 부채 해결, 노령·영세농가의 생활안정, 합리적인 농지 소유·이용제도 확립 등을 도모하는 것이 아니라 이러한 현안을 해결하는 데 필요한 농지시장 안정에 도움을 주는 실천수단의 하나로 인식되어야 한다. 더불어 농지은행이 공공목적의 농지관리 차원의 종합적 농지관리기구로서 기능을 수행하도록 하고, 농지시장 안정기능과 종합적 농지관리기구로서의 기능 수행과정에서 농업구조개선을 촉진할 수 있도록 해야 한다.

한편 이번 연구는 시간과 예산 상의 제약으로 주요 쟁점에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않은 한계가 있음을 밝혀둔다. 특히 프랑스, 일본, 미국의 경험을 검토하였지만, 각 사례의 시대사적 의의와 한계에 대한 심도있는 검토와 그 외의 다양한 외국의 경험에 대한 검토가 충분하지 못하였다. 그리고 이 연구에서 설계하고 있는 농지은행제도가 전세계적으로 전혀 새로운 접근방법이라 다양한 이론적 검토가 요구되고 있지만, 그러하지 못한 측면이 있다. 농지은행의 추진방안 검토과정에서 제기되는 농지 매입·매도가격 설정, 농지신탁기능 수행, 보유농지의 처리, 사업대상농지의 범위

설정 등과 관련된 기본 원칙을 밝혔지만, 구체적인 운영과정에서 제기될 수 있는 문제들의 해결방안을 명확하게 제시하지 못한 한계가 있다. 또한 농지가격 관련 자료의 부족으로 농지가격 전망분석이 나름대로 제시되어 있지만 충분하지 못하며, 농지가격 변동이 농가경제, 농업구조, 금융시장 등 다양한 측면에서 얼마나 영향을 미칠 것인지에 대한 종합적인 검토가 이루어지지 못한 한계가 있다. 이러한 한계에 대해서는 향후 농지은행제도의 도입과정에서 보완·검토되어야 할 것이다.

Abstract

A study on the Introduction of Farmland Banking System in Korea

The current situation of DDA agricultural negotiation and rice market opening negotiation under the WTO system strongly urges Korean government to open more positively agricultural product market, especially rice market, which will result in the decrease in the profitability of rice industry and the rapid decrease in demand and price of farmland. Rice fields have used most of farmlands and the farmland has been the most important asset of farmers in Korea. Farmland market and farmers' economy shall be thrown into confusion by the sharp decline in farmland demand and price. These changes in farmland price have required to introduce a new farmland management system that is very different from the existing ones.

The main purpose of this research is to review the possibilities and prepare action programs for introducing farmland banking system as a new farmland management system and a few policy issues surrounding it.

This research shows the reasons why the introduction of farmland banking system is necessary and the main role of farmland banking system, and they can be summarized as follows : (1) Korean government should take a measure to stabilize the farmland market, (2) it should cope with the diverse and increasing demand for farmland to accord the changes in farmland systems(making a partial amendment of the Farmland Law) and to empower and enterprise rural community etc, and (3) it should make the rice industry competitive by improving the existing farmsize through 'farmsize increasing projects' and restructuring the industry etc.

Japanese, French, and American experiences show severe problems of sudden decrease in price and confusion of farmland market. But it will not happen and the decrease of farmland price can play positive role in restructuring rice industry if Korean government takes measures to meet the situation of opening rice market and farmland banking system is introduced to Korea and mobilizes the farmland more actively than before.

Farmland banking system can be introduced a little more easily by putting the roles of farmland banking system onto the KARICO(Korea Agricultural and Rural Infrastructure Corporation) that has managed the 'farmsize increasing projects'.

There are several policy issues for introducing this kind of new system : types of buying farmland, the priorities in target group of farmland, time to buy farmland, fundraising, taking legal steps for realizing new programs, harmonizing with other programs, reforming the practicing systems of the related policy programs etc.

Researchers : Kim Hong-Sang, Kim Kyeong-Duk
E-mail Address : hskim@krei.re.kr

참 고 문 헌

김경덕 외 3인,「농업전망 시뮬레이션 모형」, M43, 한국농촌경제연구원, 1999.

김경환・이한식, 2002, “부동산 가격 거품과 가격전망,”「대한부동산학회지」, pp. 59~81.

김병철, 2003, “농지은행 기능・농지신탁제도 도입 필요성 검토”「KARICO 농업경제동향」봄호, 농업기반공사.

김성호 외, 1988,「프랑스 SAFER의 조직과 기능」, 한국농촌경제연구원.

김정부, 2003, “농지은행 기능・농지신탁제도 도입의 필요성”,「농지은행 기능・농지신탁제도에 관한 세미나」(세미나 발표 자료집), 농업기반공사.

김정부 외, 1992,「농지가격과 소유 및 이용구조에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.

김정부 외, 1998a,「영농규모화사업의 성과와 발전 방향에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.

김정부 외, 1998b,「일본・대만의 영농규모화사업 관련 제도」, 한국농촌경제연구원.

김정부 외, 1998c,「프랑스・독일의 영농규모화사업 관련 제도」, 한국농촌경제연구원.

김정호, 1993. 12. 29, “농지은행 구상 좋다”「주간매경」, 한국농촌경제연구원.

김홍상, 2003. 12.,「농지은행 기능 및 농지신탁제도에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.

노원식, 1996,「미국의 농업금융」. 조사연구보고 96-5, 농협중앙회.

농어업・농어촌특별대책위원회, 2002,「농어업・농어촌의 새로운 활로」.

농업기반공사, 2003a,「농지은행 기능・농지신탁제도에 관한 세미나」(세미나발표자료집).

_____, 2003b,「KARICO 농업경제동향」봄호(창간호), 여름호, 겨울호.

_____ 농지사업처, 2004. 8, “농지은행사업 추진계획” (농업기반공사 TFT 검토안).

박석두・황의식, 2002,「농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제」, 한국농촌경제연구원.

박성재・황의식, 2003,「농가부채문제 진단과 중장기 대응 방향」(세미나발표논문), 한국농촌경제연구원.

박헌주 외, 2000,「토지시장의 구조 변화 및 전망 연구」, 국토연구원.

소순열 외, 1996. 11,「농지구입청약제도에 관한 연구」, 농업기반공사 농어촌연구원.

손재영, 1991, “지가와 거시경제변수간의 인과관계에 관한 실증분석”「한국개발연구」제13권 3호. 한국개발연구원. pp. 55-71.

_____, 1998, “부동산 가격 결정의 세가지 모형”「토지연구」, 국토연구원. pp.27-52.

신희준, 2003, “농지가격의 변화추세와 전망”「KARICO 농업경제동향」여름호, 농업기반공사.

_____, 2004. 6, “농지제도 개편에 따른 농지은행제도 도입방안”「농어촌과 환경」통권 제83호, 농업기반공사 농어촌연구원.

신희준・여순덕, 2003, “농지가격의 변화추세와 전망”「KARICO 농업경제동향」여름호, 농업기반공사.

안동환・김관수, 2004, “개별농가의 영농중단 요인 분석”(미발간논문,「농업경제연구」게재 예정).

오현석, 2003, “프랑스 SAFER의 토지시장 개입”. 농업기반공사「농지은행 기능・농지신탁제도에 관한 세미나」(세미나발표자료집).

유승우 외, 1998,「농촌지역 토지비축제도 도입에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.

윤석환, 2003. 10.14, “쌀농업 구조조정과 영농규모화 방안”(농어업・농어촌 특별대책위원회 발표자료).

_____, 2004. 4, “농지선매협의제도 도입 방안”「KARICO 농업경제동향」봄호, 농업기반공사.

_____, 2004. 6, “일본 농지법의 전개과정과 한국농업의 시사점”「농어촌과 환경」통권 제83호, 농업기반공사 농어촌연구원.

이인우, 2000, “역주택저당대출(Reverse Mortgage)과 농협”「농협조사월보」11월호(해외농업정보), 농협중앙회.

이정전, 1988,「토지경제학」, 박영사.

이정환・조재환, 1996, “농지가격 결정요인과 요인별 영향력 : 현재가치이론 검정과 충격반응 분석”.「농촌경제」19호. pp. 1-16.

조현명, 2004. 9, “농촌형 역모기지론”(농특위 ‘농지은행제도 전문가회의’ 발표 자료).

최혁재 외, 2003,「농지제도 개선방안 연구」, 국토연구원.

한국농촌경제연구원, 각년도,「농업전망」.

황의식, 2004. 5, “고령농가 노후소득 문제와 역모기지론”「농민신문」.

黃在顯, 2004, ,「日本の農地價格と農地流動化に關する硏究」. 九州大學大學院 博士學位論文.

監修農林水産省構造改善局農政部農政課・全國農地保有合理化協會, 1999, 『改正 ‘農地保有合理化事業’のすべて』, 地球社.

原田純孝, 1990, “近年におけるフランスのSAFERの동향”, 「土地と農業」No.20, 全國農地保有合理化協會.

_____, 1992a, “フランスの構造政策の再編と農地保有・流動化政策の方向”, 島本富夫・田畑保編,「轉換期における土地問題と農地政策」, 農業總合硏究所, pp. 405-490.

_____, 1992b, “フランスにおけるSAFERの機能・役割の再編と擴張”,「土地と農業」No.22, 全國農地保有合理化協會.

Gregory D. Hanson el. 1991. Loan Repayment Problems of Farmers in the Mid-1980’s, USDA.

Jerome M. Stam and Bruce L. Dixon, 2004. Farmer Bankruptcies and Farm Exits in the United States, 1899-2002, USDA.

Moss, C. and A. Schumitz, 2003. Government Policy and Farmland Markets : The Maintenance of Farmer Wealth, Iowa State Press.

USDA, 2000. Agricultural Land Values, USDA.

SAFER 내부 자료(지가 자료, 사업실적자료 등)

농업회의소 내부 자료(지가 자료, 사업실적자료 등)

전국농지보유합리화협회 내부 자료(사업추진 관련 안내서, 사업실적자료 등)

http://farmland.org

http://kr.ecodic.yahoo.com

http://www.ers.usda.gov

http://www.farmermac.com

http://www.landbank.com

http://www.nebraskastudies.org

http://www.possibility.com/LandTrust

http://www.safer-fr.com

http://www.umb.com

http://www.usda.gov/nass

부 록

부표 1. 2001년 2/4분기~2004년 2/4분기 동안의 지역별 농지가격 변동

도	시·군	농업진흥지역내		농업진흥지역밖		도	시·군	농업진흥지역내		농업진흥지역밖	
		논	밭	논	밭			논	밭	논	밭
경기	여주	○				전북	진안	○	○	○	○
	양평		○	○			남원	●	●		●
	평택	○	○		○		순창	●	●	●	
	화성	○	○	○	○		정읍	●	○	●	●
	파주	○	○	○	○		고창	●	●	●	●
	포천	○	○	○	○		부안	●	●	●	●
	연천	○	○	○	○		김제	●	●	●	
	이천		○	○	○		군산	●		●	●
	안성	○	○	○	○		익산	●			
	김포	○	○	○	○		완주	●		●	●
강원	춘천	○	○	○	○	전남	담양	●	●	●	●
	홍천	○	○	○	○		함평	○	○	○	○
	양구	○	○	○	○		보성	●	●	●	●
	횡성	○	○	○	○		장흥	●	●	●	●
	철원	○		○	○		해남	●	●	●	●
	원주	●	●	○	○		영암	●	●	●	●
	영월	●	●	○	●		나주	●	●	●	●
	평창	●	●	●	●		영광	●	●	●	
	양양	●	○	●	●		장성	●	●	●	●
	강릉		●	●	●		신안	●	●	●	●
충북	청원	○	○	○	○	경북	의성	●		●	●
	보은	●	○	●			안동		●	○	○
	옥천	○	○	●			포항	●	●	○	
	영동	●	●				경주	●	●	●	●
	진천	○	○	○	○		영천	●	●	●	●
	괴산	●	●	●	●		김천	●	●	●	●
	음성	○	○	○	○		성주		●		●
	충주	●			●		구미	●	●	●	●
	제천				○		상주	●		●	●
	단양	○	●	○	○		예천	●	●	●	●
충남	공주	○	○	○	○	경남	진주	○	●	●	●
	논산	●	●	●	●		함안	○	●	●	●
	부여	○	○	○	●		창녕	●	●	●	●
	서천	●	●	●	●		밀양	○	○	○	○
	보령	●	●	●	●		창원	○	○	●	●
	청양		○	○	○		김해	○	○	●	●
	예산	○	○	○	○		고성	●	○		○
	서산	●		●	●		하동	●	●	●	●
	당진	○	○	○	○		거창	○		○	●
	천안	○	○	○	○		합천	○	●		●
						제주	제주	○	○		○
	● 하락						서귀포			○	
	○ 상승						남제주	○	○	○	●
	※ 공란은 보합						북제주	●		○	○

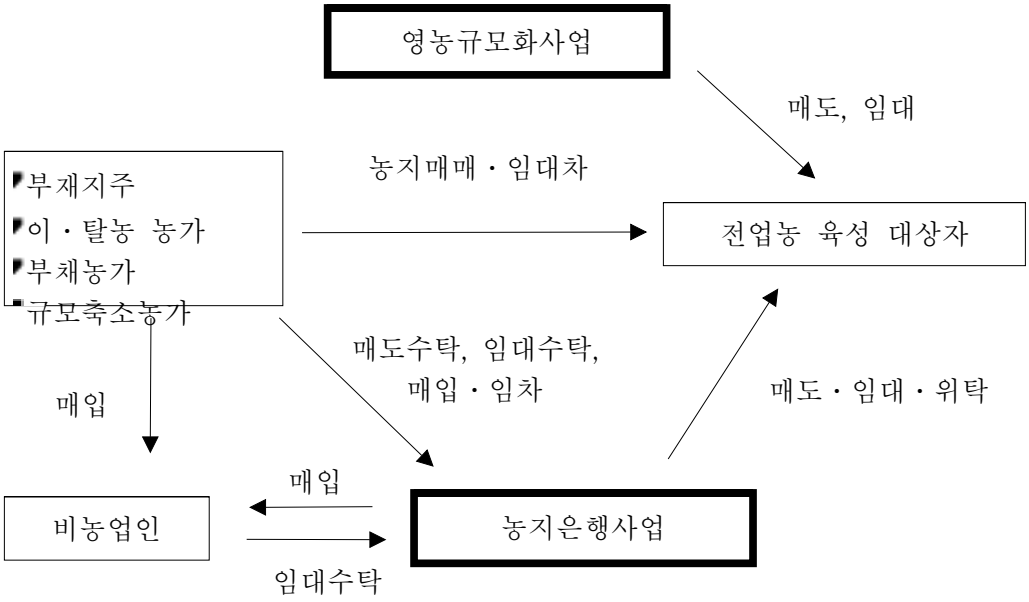
자료: 농림부・농업기반공사의 1,680개 표본필지조사 결과

부표 2. 순수농업지역의 지역별, 시기별 농지가격의 동향

지 역 별 / 시 기 별	북해도, 동북, 구주 지역	그 밖의 지역
① 1985까지 (도심부지가, 농지가격 상승기) 개발압력↑, 미가↓	지가상승	지가상승
② 1986년 ~ 1991년 (도심부지가 상승기, 농지가격 상승・하락기) 개발압력↑, 미가↓	지가하락 (농업내부요인의 영향)	지가상승 (농업외부요인의 영향)
③ 1992년 이후 (도심부지가, 농지가격 하락기) 개발압력↓, 미가↓	지가하락	지가하락

주: 그 밖의 지역은 관동, 동해, 북신, 근기, 중국, 사국의 순수농업지역을 의미함. 이러한 지역분류는 전국농업회의소『田畑賣買価格等に關する調査結果』의 구분에 의한 것이다. 세 개의 시기로 분류한 이유는 북해도, 동북, 구주 지역의 농지가격이 1980년대 중반부터 하락했기 때문임.

부도 1. 농지은행사업과 영농규모화사업간 기능체계도


영농규모화사업
매도, 임대
부재지주
이·탈농 농가
부채농가
규모축소농가
농지매매·임대차
전업농 육성 대상자
매도수탁, 임대수탁,
매입·임차
매입
매도·임대·위탁
매입
비농업인
농지은행사업
임대수탁

<부록 1> 농가의향조사

1. 조사개요

- 조사목적 : 농지제도 개선 관련 농가 의향 조사

※ 이 조사는 “농지은행제도 도입에 관한 연구”만을 위한 것이 아니라 “농업인정의 및 농지제도 개선에 관한 의견조사” 중 농지은행 관련 설문을 설정한 것임.

- 조사대상 : 한국농촌경제연구원 통신원 조사 1,999명
- 조사방법 및 기간: 우편조사 (2004. 6. 1 - 6. 26)
- 조사응답자 : 731명 (회수율 36.6%)

2. 응답자 현황

응답자 경지규모별 분포

구 분	빈도수	비율(%)
0.5ha미만	223	35.68
0.5~1.0ha미만	118	18.88
1.0~1.5ha미만	104	16.64
1.5~2.0ha미만	56	8.96
2.0~3.0ha미만	63	10.08
3.0~5.0ha미만	36	5.76
5.0ha이상	25	4.00
합 계	625	100.00

Frequency Missing = 106

응답자 연령별 분포

구 분	빈도수	비율(%)
50세미만	146	19.97
50~60세미만	174	23.80
60~70세미만	290	39.67
70세이상	121	16.55
합 계	731	100.00

3. 주요 조사결과

1) 농지가격이 떨어지는 것을 막는 대책에 대해 어떻게 생각하십니까?

(경지규모)

	비농민 농지소유를 전면 허용하여 농지가격 하락 막아야 한다		정부가 나서서 농지를 매입하여 농지가격 안정을 도모해야 한다		급격히 하락하는 것에 대한 대책만 수립해도 된다.		그대로 두는 것이 좋다		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
0.5ha미만	69	31.1	68	30.6	52	23.4	33	14.9	222	100.0
0.5~1.0ha미만	45	38.8	42	36.2	15	12.9	14	12.1	116	100.0
1.0~1.5ha미만	40	38.5	31	29.8	17	16.3	16	15.4	104	100.0
1.5~2.0ha미만	16	28.6	18	32.1	13	23.2	9	16.1	56	100.0
2.0~3.0ha미만	22	35.5	22	35.5	15	24.2	3	4.8	62	100.0
3.0~5.0ha미만	9	25.7	8	22.9	7	20.0	11	31.4	35	100.0
5.0ha이상	9	36.0	9	36.0	4	16.0	3	12.0	25	100.0
계	210	33.9	198	31.9	123	19.8	89	14.4	620	100.0

(경영주 연령)

	비농민 농지소유를 전면 허용하여 농지가격 하락 막아야 한다		정부가 나서서 농지를 매입하여 농지가격 안정을 도모해야 한다		급격히 하락하는 것에 대한 대책만 수립해도 된다.		그대로 두는 것이 좋다		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
50세미만	35	25.0	50	35.7	32	22.9	23	16.4	140	100.0
50~60세미만	51	29.7	57	33.1	38	22.1	26	15.1	172	100.0
60~70세미만	117	41.1	88	30.9	47	16.5	33	11.6	285	100.0
70세이상	40	34.8	37	32.2	22	19.1	16	13.9	115	100.0
계	243	34.1	232	32.6	139	19.5	98	13.8	712	100.0

○ 농지가격 하락에 대해서는 경지규모, 나이를 불문하고 응답자의 85%이상이 일단 농지가격 하락을 막는 대책 수립이 필요하다고 생각하고 있음.

- 약 34% 수준이 농지가격이 하락하면 비농민 농지소유를 허용해서라도 농지가격을 막아야 한다고 생각하며, 정부의 농지매입을 통해서 농지가격 하락을 막아야 한다는 응답자도 약 32%수준임.
- 급격히 하락하는 대책만 수립하라는 의견이 약 20%, 그대로 두는 것이 좋다는 의견이 약 14%로 나타남. 일부 농업인들은 농지가격의 하락 현상을 심각한 문제로 생각하지 않는 것으로 이해됨.
- 농지가격 하락에 대해 농업인들은 농지매각 등으로 대응할 형편이 아니면서도 농지가격하락에 민감하다는 점을 보여준다고 볼 수 있음.

2) 비농민의 농지소유를 허용하게 되면 농지가격에 어떤 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?

(경지규모)

	비농민의 농지소유가 크게 늘어나 대부분의 농지가격이 상승할 것이다		도시근교 등 일부지역만 상승하고 순수농촌지역은 별 영향 없다		순수 농촌지역의 농지가격은 오히려 하락할 것이다		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
0.5ha미만	69	31.2	121	54.8	31	14.0	221	100.0
0.5~1.0ha미만	36	30.8	62	53.0	19	16.2	117	100.0
1.0~1.5ha미만	38	36.9	54	52.4	11	10.7	103	100.0
1.5~2.0ha미만	11	19.6	35	62.5	10	17.9	56	100.0
2.0~3.0ha미만	18	29.0	35	56.5	9	14.5	62	100.0
3.0~5.0ha미만	11	31.4	17	48.6	7	20.0	35	100.0
5.0ha이상	12	48.0	12	48.0	1	4.0	25	100.0
계	195	31.5	336	54.3	88	14.2	619	100.0

(경영주 연령)

	비농민의 농지소유가 크게 늘어나 대부분의 농지가격이 상승할 것이다		도시근교 등 일부지역만 상승하고 순수농촌지역은 별 영향 없다		순수 농촌지역의 농지가격은 오히려 하락할 것이다		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
50세미만	42	29.8	82	58.2	17	12.1	141	100.0
50~60세미만	53	30.8	90	52.3	29	16.9	172	100.0
60~70세미만	96	33.9	154	54.4	33	11.7	283	100.0
70세이상	35	29.9	65	55.6	17	14.5	117	100.0
계	226	31.7	391	54.8	96	13.5	713	100.0

○ 비농민의 농지소유 허용으로 전반적으로 농지가격이 상승할 것으로 이해하지만, 도시근교 등 일부지역의 농지가격만 부추긴다는 의견이 다수이고, 농촌지역에는 오히려 하락할 것이라는 의견이 13.5%나 되는 것으로 나타났음.

- 비농민의 농지소유 허용시 비농민의 농지소유가 크게 늘어나 대부분의 농지가격이 상승할 것이라는 응답자의 비율이 32%수준인데 비해, 도시 근교 일부 지역만 농지가격이 상승하고 순순 농촌지역의 농지가격은 변동이 없거나 오히려 하락할 것이라는 응답자의 비율이 약 68%나 되는 것으로 보아 비농민의 농지소유 허용이 지역간 농지가격의 격차를 확대할 것으로 대부분의 농업인들은 인식하고 있음.

3) 만약 농산물 시장 개방 확대 등으로 농지가격이 하락하게 되면 어떻게 대응하실 생각입니까?

(경지규모)

	더 떨어지기 전에 소유농지를 매각하겠다		크게 떨어지지 않으면 기회를 보아 농지를 추가 매입하겠다		농지가격이 하락하게 되면 농지를 빌려 영농규모를 확대하겠다		농지가격 변동에 관심을 둘 필요가 없다		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
0.5ha미만	26	12.0	38	17.5	29	13.4	124	57.1	217	100.0
0.5~1.0ha미만	14	12.1	23	19.8	14	12.1	65	56.0	116	100.0
1.0~1.5ha미만	20	19.4	16	15.5	19	18.4	48	46.6	103	100.0
1.5~2.0ha미만	9	16.4	7	12.7	12	21.8	27	49.1	55	100.0
2.0~3.0ha미만	6	9.5	11	17.5	9	14.3	37	58.7	63	100.0
3.0~5.0ha미만	4	11.1	9	25.0	7	19.4	16	44.4	36	100.0
5.0ha이상	1	4.0	7	28.0	8	32.0	9	36.0	25	100.0
계	80	13.0	111	18.0	98	15.9	326	53.0	615	100.0

(경영주 연령)

	더 떨어지기 전에 소유농지를 매각하겠다		크게 떨어지지 않으면 농지를 추가 매입하겠다		농지가격이 하락하게 되면 농지를 빌려 영농규모를 확대하겠다		농지가격 변동에 관심을 둘 필요가 없다		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
50세미만	12	8.5	30	21.3	48	34.0	51	36.2	141	100.0
50~60세미만	28	16.5	31	18.2	33	19.4	78	45.9	170	100.0
60~70세미만	37	13.1	48	17.0	27	9.6	170	60.3	282	100.0
70세이상	13	11.3	14	12.2	8	7.0	80	69.6	115	100.0
계	90	12.7	123	17.4	116	16.4	379	53.5	708	100.0

○ 농지가격 변동에 관심을 둘 필요가 없다는 응답 비율이 높음. 즉 농업인의 입장에서는 농지가격의 변동의 주어진 여건에 불과하며, 다른 선택의 여지가 없으며, 농지가격 변동 여하에 관계없이 계속 농지를 보유하여 이용하거나, 영농은퇴하더라도 자녀상속, 직접 보유・임대방식을

선호하는 현실임.

- 젊고 경영규모가 큰 농가일수록 농지가격 하락시 농지를 빌려 영농규모를 늘리겠다는 의향이 상대적으로 강한 것으로 나타나 농지가격 하락이 농업구조개선을 촉진하는 계기로 작용할 수도 있음을 보여준다고 볼 수 있음.
- 특이한 것은 농지가격이 크게 하락하지 않으면 추가매입을 하겠다는 경우가 농지가격이 더 하락하기 전에 매각하겠다는 경우보다 많다는 점임. 이는 농지가격이 하락해도 상당수 농업인은 탈농, 농지매각 등의 선택을 하는 것이 아니라 계속 농사를 지을 수밖에 없으며, 지속적으로 농지를 보유하여야 한다는 점을 보여준다고 할 수 있음.

4) 비농민의 농지소유를 허용하게 되면, 농업인의 영농규모 확대에 어떤 영향을 미칠 것으로 생각하십니까?

(경지규모)

	크게 방해할 것이다		약간 방해하지만 심각한 수준은 아니다		아무 상관이 없다		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
0.5ha미만	61	27.7	90	40.9	69	31.4	220	100.0
0.5~1.0ha미만	31	26.7	48	41.4	37	31.9	116	100.0
1.0~1.5ha미만	25	24.3	47	45.6	31	30.1	103	100.0
1.5~2.0ha미만	18	32.1	16	28.6	22	39.3	56	100.0
2.0~3.0ha미만	23	37.1	20	32.3	19	30.6	62	100.0
3.0~5.0ha미만	17	47.2	13	36.1	6	16.7	36	100.0
5.0ha이상	8	32.0	12	48.0	5	20.0	25	100.0
계	183	29.6	246	39.8	189	30.6	618	100.0

(경영주 연령)

	크게 방해할 것이다		약간 방해하지만 심각한 수준은 아니다		아무 상관이 없다		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
50세미만	56	39.7	54	38.3	31	22.0	141	100.0
50~60세미만	55	31.8	75	43.4	43	24.9	173	100.0
60~70세미만	72	25.4	110	38.7	102	35.9	284	100.0
70세이상	20	17.4	42	36.5	53	46.1	115	100.0
계	203	28.5	281	39.4	229	32.1	713	100.0

○ 비농민의 농지소유 허용이 농업인의 영농규모 확대에 미치는 영향에 대해 경지규모로는 뚜렷한 특징이 없지만, 연령별로는 젊은 층일수록 영향이 클 것으로 이해함.

○ 응답자의 68% 정도가 크든 작든 비농민의 농지소유가 농업인의 영농규모 확대에 방해가 되는 것으로 이해하고 있어 비농민의 농지소유가 농업구조개선에 도움이 되는 방향으로 작용하도록 하는 보완장치가 필요함을 알 수 있음.

- 그러나 전반적으로 비농업인의 농지소유가 농업인의 영농규모에는 심각한 영향을 미치지 않을 것으로 이해함.

5) 선생님께서는 농사를 그만두게 되면 농지와 자산을 어떻게 하실 생각입니까?

(경지규모)

	영농후계자에게 일괄승계		자녀들에게 분할상속		다른 사람에게 매각		팔지않고 임대		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
0.5ha미만	33	15.1	98	44.7	23	10.5	65	29.7	219	100.0
0.5~1.0ha미만	11	9.5	49	42.2	27	23.3	29	25.0	116	100.0
1.0~1.5ha미만	11	11.0	34	34.0	16	16.0	39	39.0	100	100.0
1.5~2.0ha미만	10	18.5	15	27.8	12	22.2	17	31.5	54	100.0
2.0~3.0ha미만	13	21.0	25	40.3	5	8.1	19	30.6	62	100.0
3.0~5.0ha미만	6	17.1	7	20.0	9	25.7	13	37.1	35	100.0
5.0ha이상	10	40.0	5	20.0	2	8.0	8	32.0	25	100.0
계	94	15.4	233	38.1	94	15.4	190	31.1	611	100.0

(경영주 연령)

	영농후계자에게 일괄승계		자녀들에게 분할상속		다른 사람에게 매각		팔지않고 임대		합 계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
50세미만	27	19.7	30	21.9	36	26.3	44	32.1	137	100.0
50~60세미만	21	12.3	48	28.1	45	26.3	57	33.3	171	100.0
60~70세미만	45	16.0	131	46.5	20	7.1	86	30.5	282	100.0
70세이상	15	12.9	56	48.3	12	10.3	33	28.4	116	100.0
계	108	15.3	265	37.5	113	16.0	220	31.2	706	100.0

○ 영농은퇴시 농지와 자산의 처분 방식의 경우 경지규모, 나이를 불문하고 영농후계자에 일괄승계의 비율이 낮고, 자녀에게 분할상속 또는 팔지 않고 임대하는 방식을 선호하는 것으로 나타나 노령농가의 영농후계자에 대한 일괄 경영 이양을 모색하는 방안 모색이 매우 중요함.

- 농지은행 등을 통해 은퇴 농가의 농지가 분할되지 않고 전업농업인에게 일괄 이양되도록 하는 보완 조치가 필요한 것으로 이해됨.

<부록 2> 일본「농지관리사업단」법안의 주요 내용

○ 목적 : 농지 등의 권리취득이 농업경영의 규모확대, 농지의 집단화, 기타 농지보유 합리화에 이바지하는 것을 촉진하기 위해 필요한 업무를 수행하는 것에 의해 구조개선에 기여하는 것

○ 조직 : 사업단은 법인으로 하고 자본금은 1억원으로 전액 정부출자

○ 사업단의 업무 : ①농지 등의 매매 또는 교환의 알선 ②농지 등의 취득자금 대부 ③농지 등의 매입, 매도, 교환 ④농지 등의 차수(借受), 차수농지의 대부 ⑤농지 등의 차수(借受)운용, 매도 목적의 신탁의 인수 ⑥이상에 부대(付帶)하는 업무.

○ 사업실시 지구 : 지사가 시정촌과 협의하고, 도도부현 농업회의의 의견을 들어 신청하는 것에 의거 농림장관이 지정하는 일정지구(구역내의 토지의 농업상의 이용의 고도화를 도모하는 것이 필요하다고 인정)

○ 업무집행 : 자립경영의 달성을 목표로 하는 자의 농지 취득 등을 촉진하도록 수행

○ 대부금 상환 : 30년 이내, 년리 3%, 농지 등의 매도대가의 지불조건도 동일

○ 사업단 업무 실시지역에 있는 농지의 소유권 이전, 임차권 설정을 하려고 하는 자는 사업단에 통지하지 않으면 안됨. 사업단은 이들 농지를 자립경영의 달성을 목표로 하는 자에 양도하도록 알선하고, 또는 사업단이 매입, 임차하려는 취지의 신청을 함(당초의「농지관리금고」구상에 의한 농지의 선매, 선차 등의 통지의무의 부과에 의한 일종의 우선 협의제로 후퇴했음)

○ 사업단에 매도한 농지에 대해서는 양도소득세, 사업단의 업무에 의해 취득한 농용지에는 등록면허세, 부동산 취득세의 경감조치를 강구함.

○ 농지법 예외 인정 : 소유제한, 소작제 제한 등 적용 제외

○ 시정촌에「농지관리협의회」를 두고, 사업단 업무와 관련해서 농지를 취득시켜야 할 자의 인정, PR, 농지 등 정보수집 등을 수행, 구성원 농업

위원 회장, 시정출장, 농업위원(선거에 의함) 5명 농업단체 추천자 3명, 학식자 3명(회장선임)

○ 1965년도에 사업단의 설립을 예정한 국가 예산에 대해 농림성은 400町村에서 실시, 농지매입대금(산투특별회계에서 출자) 약 105억엔, 업무운영비 7억 7천 7백만엔(일반회계지출)을 요구했지만, 대장성(大藏省 : 현재의 財務省)의 협의를 통해 최종적으로 1965～1967년에 300町村(1965년 100町村) 실시, 사업단 교부금 3억엔, 출자금 1억엔, 농지취득자금융자 20억엔(평년 기준으로 약 100억엔)의 국가 예산안 결정

<부록 3> 일본의 농지신탁등사업의 실시지역 선정기준

(농업경영기반강화촉진법 시행규정)

○ 실시지역의 기준

- 농지신탁등사업의 실시지역은「농용지구역」(농업진흥지역의 정비에 관한 법률 제8조 제1항의 규정에 의해 정해진 농업진흥지역정비계획에서 정한 동조 제2항 제1호의 구역을 말함)내로, 다음 기준에 의해 농지가격이 하락하고 있다고 인정되는 지역이다. 이 경우 농지가격이 하락하고 있다고 인정되는 범위는 일반적으로 시정촌(市町村) 구역이지만 자연적・사회적・경제적 조건 등으로 보아 일정의 권역을 형성하고 있는 것으로 보이는 지역이면 반드시 그 범위는 시정촌의 구역에 한정하지 않으며, 예를 들면 집락(集落)도 그 범위가 될 수 있다.

① 해당토지의 생산력(단위면적당 생산량 등), 토지조건(동일의 작업에 요하는 노동시간 등) 입지조건(간선도로로부터의 거리등) 등이 평균적이라고 인정되는 농용지의 거래에 있어서 거래가격이 대략 3년간 평균하여 하락경향에 있을 것.

② 대략 과거 3년간 해당지역의 소작료 하락률이 해당 도도부현(都道府縣)의 평균하락률보다도 클 것.

③ 농업위원 등의 정통자(精通者)가 해당지역에 있어 농용지의 평가액이 대략 3년간 저하하고 있는 것이 인정될 것

○ 기준의 확인방법

- 이 기준의 구체적인 확인방법은 다음과 같고 각각의 지역별로 판단하는 것이 필요하다

① (1)의 ①의 기준 : 市・町・村 독자의 조사자료 및 농업위원회의 의견 등에 의해 확인한다.

② (1)의 ②의 기준 : 표준소작료, 기타 市・町・村 독자의 조사자료 및 농업위원회의 의견등에 의해 확인한다.

③ (1)의 ③의 기준 : 농업위원회등의 정통자로부터 제출된 서면 및 자료에 의해 확인한다.

○ 사업대상 농용지의 기준

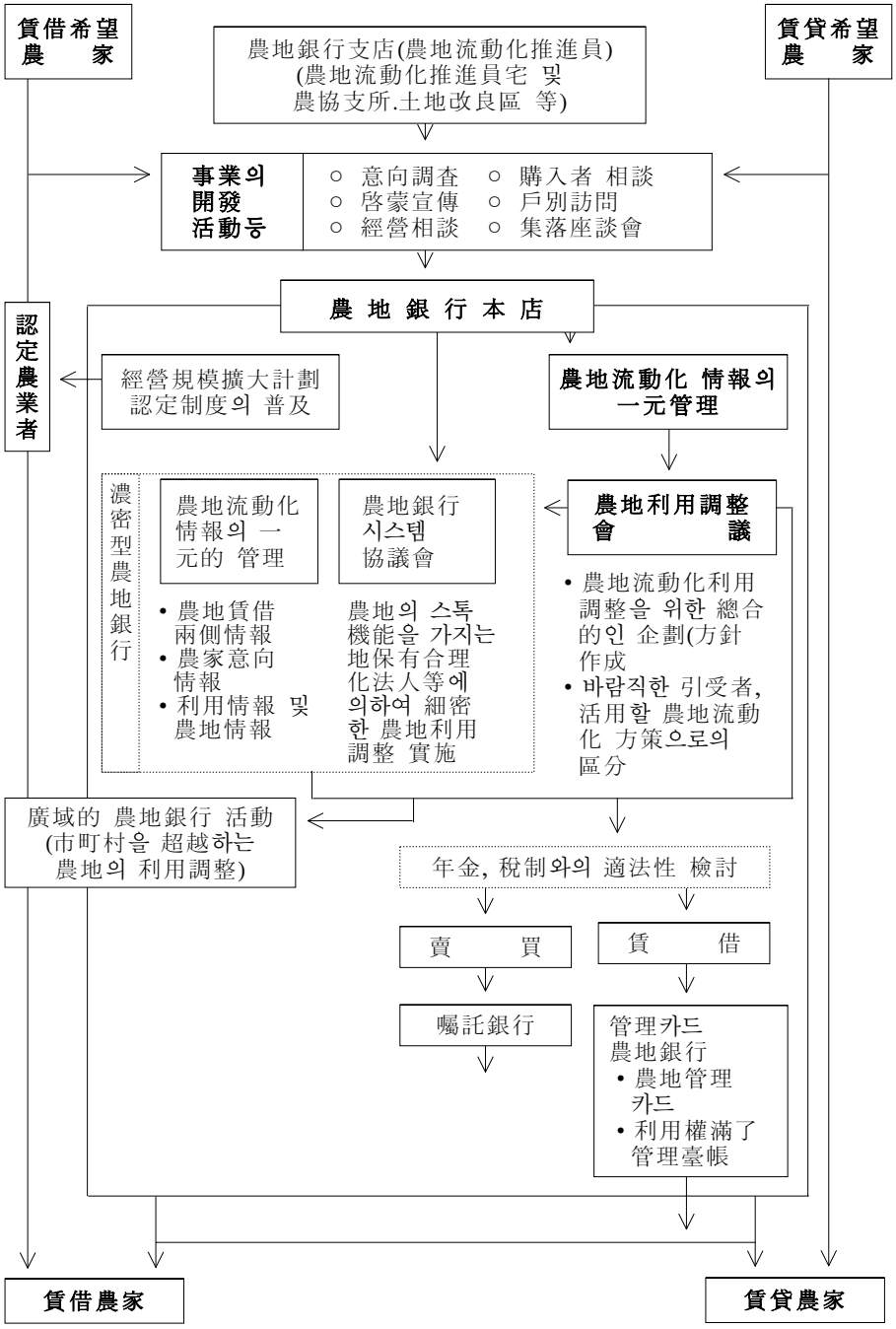
- 도도부현 농업공사가 신탁등사업에서 인수할 수 있는 농용지는 지상권, 영소작권(永小作權), 질권, 사용대차에 의한 권리, 임차권 혹은 그외의 사용 및 수익을 목적으로 하는 권리가 설정되어 있지 않은 농지, 채초방목지로서 다음 어느 하나의 요건을 만족시키는 농용지이다.

① 농업생산력이 높은 토지

② 토지개량사업 등의 농업에 대한 공공투자의 대상이 된 농지 및 채초방목지(採草放牧地)

③ 농지매매등사업의 실시시 규정된 기준면적 이상의 농지 또는 대략 20ha의 단지를 형성하고 있는 농지의 일부로 되어 있는 농지

<부록 4> 일본의 농지은행 업무개요 구성도



<부록 5> 일본 농지보유합리화법인의 농지가격 산정방법[31]

최근 농지가격과 소작료(小作料)의 하락경향이 지속되고, 종래와 같이 우상향으로 상승하는 상황속에서 수립된 농지보유합리화사업의 추진 방책을 재검토하고, 농지가격 등의 하락에 대응한 농지보유합리화사업의 추진방책 특히, 농지매매등사업의 추진을 하면서 리스크 헤지를 위한 유의사항을 검토할 필요가 생겨나고 있다.

1. 농지 등 매입가격의 적정한 평가방법에 대하여

(1) 사업규정에 있어서의 매입가격 산정 방법(제10조)

농지보유합리화사업규정 (이하 「사업규정」이라함)에 의하면 다음과 같이 산정하도록 되어있다.

				토지의 생산력등을 감안	
거래사례가격	비준해서 산정	⇨	평가대상농지	⇦	농업위원회의 의견

「농용지 등의 매입가격은 토지의 종류 및 농업상의 이용 목적마다 각각 근방 유사(類似)한 토지의 통상의 거래(운용을 위해 농지를 매입한 자가 그 농지를 대신할 농지의 소유권을 취득하기 위해 고액의 가격으로 행한 거래 기타 특수한 사정으로 행하여지는 거래를 제외) 가격에 비준하여 산정된 액을 기초로 하고, 그 토지의 생산력 등을 기안한 위에 필요에 따라 농업위원회의 의견을 들여 결정한다」

(2) 매입가격산정의 실태

많은 도도부현 농업공사에서는 공사가 매입한 뒤 매도 상대가 어떠한 가격으로 매입하려 하는가를 가장 중요한 요소로 하고, 그것을 기초하여 매

31) 농지보유합리화협회의 내부 검토자료로서 농지가격 하락 등에 대응한 농지보유합리화사업 추진상의 유의사항을 간략히 정리한 자료이다.

입가격을 산정하고 있는 것 같다.

즉, 공사에 농지를 매각하려 하는 자의 의향을 바탕으로 매도상대의 매입희망가격을 가지고 도도부현 공사의 매입가격으로 하고 있는 것이 대부분의 실태이다.

그 결과 공사의 매입가격은 근처 농지의 거래가격보다 고액인 경우가 현실이다(매입협의제도의 실태조사결과).

(3) 매입가격의 산정 방식

지금까지와 같이 우상향으로 농지가격이 상승하고 있는 상황 속에서는 매도의 시점에서는 그 매입가격은 매도가격 속에 흡수되어 문제가 현재화되는 일은 적었다고 생각된다.

그러나 금일에는 당초 산정했던 매도의 상대방이 어떠한 사정으로 매수할 수 없게 되고, 대부(貸付)타입의 사업에 있어서는 5년 후 또는 10년 후에 매도하게 되어 있어 매도의 시점에서는 농지가격의 시가가 매입가격을 큰 폭으로 하회하는 사태가 생겨나고 당초의 약속이야 어떻든 그 시점에 있어서는 당초의 매도가치는 이미 의미를 잃고 매입가격의 타당성이 문제가 되는 일이 많다.

또 그 매입가격을 기초로 하여 이자조성(利子助成) 조치와 손실보상(損失補償) 조치가 강구되고 있고, 이러한 면에서도 매입가격의 타당성・상당성이 요구되어, 공적기관인 농지보유합리화법인으로서「평가사무」의 적정화를 기하고 동시에 통일적 운용을 도모할 필요가 있다.

(4) 구체적인 평가방법의 제시

구체적 토지평가의 방법에는 몇 가지 방법이 있으나, 이 과제별검토회에서는 그 충분한 견지도 없고, 또 충분한 검토시간도 없으므로 여기서는 몇 개의 평가방법을 예시적으로 제시하고 각 도도부현 공사에 참고로 제공하는 것으로 한다.

(예시 1) 재무평가 방식

이 평가 방식은 재무성(財務省) 소관의 농지의 평가가격을 산정하는 것으로, 원칙적으로 거래사례가격을 기초로 한 가격에 의한 것으로 하고 있다.

또한, 거래사례가격이 없는 경우 민간 정통자의 의견가격(意見價格)을 기초로 한 가격에 따른다.

(예시 2) 농업자 연금기금평가 방식

이 평가방식은 「농업자연금기금」이 행하는 농지의 매입 또는 매도가격을 산정하는 것으로서, 매매 실례가격에 따라 산정하는 것으로 하고 있다.

(예시 3) 북해도 농업개발공사 평가방식

이 평가방식은 북해도 농업개발공사가 농지 매입가격을 산정하는 것으로서 미리 일정시점에 매매 실례가격 등을 기초로 표준지(標準地)의 평가액을 산정해 두고, 그 후 구체적인 농지의 매입에 있어 표준지의 평가액으로부터 비준하여 매입 예정지의 평가액을 구하는 것으로 하고 있다.

2. 농용지 등의 매입가격 설정방식의 제시

단적으로 말하면, 매입시점과 매도시점간의 시간적 괴리에 의한 농지가격의 하락을 어떻게 할 것인가 하는 문제에 직면한다 .

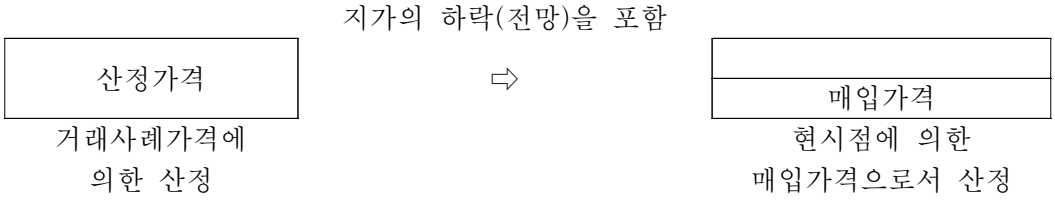
물론 「기능강화사업」과 「매매원활화사업」에 의한 매매가격의 차손보전제도(差損補塡制度)를 활용하는 것도 유효한 수단이지만, 그 차손액도 상한액이 설정되어 있으므로 현 상황에서는 자율적 노력이 필요하다.

그래서 매도시점까지의 가격하락을 고려하여 매도를 가능하게 하는 매입가격설정방법으로서 다음과 같은 가격설정방법 시안을 제시한다.

① 농지가격의 하락을 고려하여 매입가격을 설정하는 방법

이 방법은 장래 예정하고 있는 매도시점까지의 농지가격 하락을 고려하여 매입가격을 설정한다고 하는 방식이다.

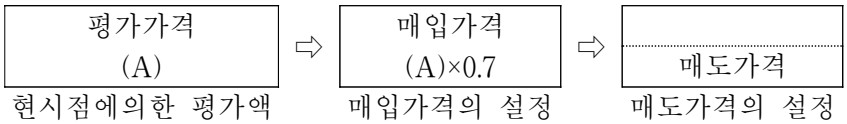
현재, 「매수자 시장」(공급에 비하여 수요가 적어 사는 측이 유리하고, 파는 측이 불리한 시장)으로 수년 후의 매수를 희망하는 자만 있다면 매도자(賣渡者)로서는 과거의 거래사례가격에 의한 평가액에 따른 매도의 실현을 단념하지 않으면 안되고, 이러한 방법에 의한 가격 산정도 부득이한 것으로 받아들여 질 것으로 판단된다.



② 매도신탁방식에 준하여 매입가격을 설정하는 방법

매도시점이 불확정적일 경우나, 지가의 하락이 정확하게 상정되지 않는 경우에 있어 ①과 같은 가격산정이 곤란하기 때문에 매입가격의 산정은 거래사례가격에 의한 산정가격의 7할(70%) 정도에 상당하는 액수를 가지고 매입가격으로 하고, 특약조항(特約條項)을 설정하여 매도시점에서의 평가액(매도가격 … 제3자기관에 의한 평가 등)과의 차액이 발생하면 그 차액을 추가 지불하는 것이다. 이 방법도 전기(前記)와 같은 상황 아래서는 부득이하게 받아들여질 것으로 생각된다.

매도가격 - 매입가격 = 추가지불



3. 농용지 등 매입. 매도 또는 차입・대부시의 계약사항에 대하여

계약조항에 대해서는 앞서 개최된「도도부현 농업공사 중견실무 연수회」에서 특히, 리스크 헤지의 시점에서 검토를 필요로 하는 것으로 하였기 때문에 2004년도에 검토하고, 필요한 계약서 등의 표준화를 도모하는 것으로 한다.

(별지 1)

농지의 구체적인 평가방법 (財務省 평가방식)

1. 평가방법

1 획지(劃地)의 농지 천 평방미터(㎡) 당 산정평가방법은 원칙적으로 거래사례가격을 기본으로 한 가격에 의한 것이다. 또한, 거래사례가격이 없는 경우에는 민간 정통자의 의견가격(意見價格)을 기초로 한 가격에 의한다.

2. 거래사례가격을 기초로 한 가격을 구하는 방법

거래사례가격을 기초로 한 가격은 근린 지역내에 있어 농지의 해당 각 거래사례 가격에, 필요에 따라 사정에 의해 수정하고, 시점에 의한 수정 및 개별격차에 의한 수정을 더하여 이들 수정을 감안하여 구한 가격에 의한 것으로 한다. 거래사례가격을 기초로 한 가격은 다음 산식에 의해 구한다.

(산식)

거래사례가격을 기초로 한 가격 =

$$\frac{\text{(각 거래사례 가격×사정에 따른 수정×시점에 따른 수정×개별 격차에 의한 수정)의 합계}}{\text{거래사례의 수}}$$

(1) 사정에 따른 수정방법

가. 거래사례가격이 거래에 있어 극도의 매입 쇄도, 급매 또는 특별한 연고 관계등에 의한 특별한 사정이 가미되었을 경우는 이것을 조사한 뒤에 수정한다.

나. 거래사례가격이 소유권 이외의 권리부(權利付) 가격일 경우는 이들의 권리가 부가되지 않은 토지로서의 가격으로 수정한다.

다. 거래사례가격에 이전보상등 토지의 대가 이외의 것이 포함되어 있을 경우는 해당 거래사례가격에서 이것들을 공제하여 수정한다.

(2) 시점에 따른 수정방법

시점에 의한 수정은 거래사례의 거래시점과 평가토지의 가격시점과의 사이에 있어 지가(地價) 변동율을 민간 정통자 등이 공표하고 있는 자료 등으로 구하여, 해당거래사례가격을 그 지가 변동율에 의해 수정한다.

(3) 개별격차에 의한 수정방법

거래 사례지(事例地)와 평가토지와의 사이에 있어 개별격차가 인정되는 경우에는 해당 거래사례가격을 현상에 입각한 개별격차에 의해 수정하는 것으로 한다.

개별격차에 의한 수정은 「개별격차 비교 항목표」를 적용하고, 다음 산식에 의해 개별격차 수정율을 구하여, 해당 거래사례가격을 그 개별격차 수정율에 의해 수정한다.

(산식)

개별가격차 수정율 = 평가토지의 격차율(100) / 거래 사례지의 격차율

<부록 6> 농지의 구체적인 평가방법(북해도 농업개발공사 평가방식)

(목　적)

제1조 이 요령은 농용지관리사업으로서 행하는 농용지등의 매입에 있어 적정한 매입가격을 설정하기 위한 기준이 되는 토지(농용지관리사업실시요령 제2조에 의한 농용지등을 말한다. 이하 동일)의 평가 산정방법에 대해 정한다.

(토지의 상태등의 확인)

제2조 토지평가의 적정을 기하기 위해 용지사무 담당자는 매입예정지에 대한 현지조사를 시행하여, 토지의 자연, 경제, 수익성, 환경 등 제조건 및 권리의 상태 등에 대해 「매입예정지 조사 및 평가조서」를 작성하여 그 실태를 명확히 하지 않으면 안된다.

(평가방식)

제3조 토지의 평가는 표준농용지등에 대해 매매실례가격에 별표 비준표(比準表)에 의한 평점수를 곱하여 계산한 액에 사정보정(事情補正) 및 시점수정(時點修正)을 행한 평가액, 「원가법」 또는 「수익환원법」에 의해 계산한 액 및 농업위원회 기타 정통자의 평가액등에 의해 표준가격을 설정하고 이를 기준으로 하여 비준표에 의한 평점수에 의해 매입 예정지의 평가액을 산정하는 것으로 한다.

제4조 전조(前條)에 의한 표준지 가격은 「표준지조사표」에 의해 계산하는 것으로 한다.

(표준지의 선정)

제5조 표준지는 매입예정지에 속하는 상황 유사(類似) 지구내에 있고 자연조건 및 경제조건 등이 비교적 공통하는 농용지 중에서 지목별로 선정하는 것으로 한다.

(매매실례농용지등의 선택)

제6조 매매실례는 다음에 드는 요건을 갖춘 것 중에서 선택한다.

(1) 인근지역 또는 동일 수급권(需給圈)내의 유사지역에 존재하는 토지에

관련 된 것일 것.

(2) 그 거래가 정상적인 것으로 인정될 것 또는 정상적인 것으로 보정(補正)할 수 있는 것일 것

(3) 개별적 요인의 비교가 가능한 것일 것

(4) 시점수정(時點修正)을 하는 것이 가능할 것

(매매실례농용지등의 조사)

제7조 전조에 의한 농용지 등의 매매실례조사는 「매매실례지 조사표」에 의해 실시하는 것으로 한다.

(사정보정 및 시점수정)

제8조 매매사례가 특수한 사정을 포함하고 이것이 당해 사례에 관련된 매매가격에 영향을 미치고 있다고 인정될 때는 적정한 보정을 하고, 매매사례에 관련된 거래의 시점이 평가시점과 다름으로 인해 가격수준의 변동이 있다고 인정될 때는 당해 사례의 매매가격을 평가시점에 있어서의 가격으로 수정하지 않으면 안된다. 시점수정에 있어서는 사례에 관련된 토지가 소재하는 용도적 지역 또는 당해 지역에 적용할 수 있는 변동율을 이용하여 수정하는 것으로 한다.

(평가조서)

제9조 제3조에 의한 매입예정지의 평가액의 단가 및 적산내용은 「매입예정지조사 및 평가조서」에 의해 분명히 밝히는 것으로 한다.

(매매사례가 없는 경우의 조치)

제10조 농용지의 매매사례가 없을 시에 있어서의 표준지(標準地)의 정상인 거래가격은 「수익환원에 의한 토지 평가산정서」 및 「고정자산세평가액 비례에 의한 토지평가산정서」에 의해 다음과 같은 방법으로 산정한다.

(1) 농용지의 경우

R／r : R : 표준농용지의 주작목 대략 3년간의 평균순수익(농업조수익 - 농업경영비)

r : 연이자율 0.05

(2) 개발하여 농용지로 하는 토지의 경우

근방 농용지의 ㎡당 거래가격 × 표준지의 ㎡당 고정자산세 평가액 ÷ 근방농용지의 ㎡당 고정자산세평가액

또한, 산정에 있어서는 농업위원회, 정통자 등의 의견을 감안하여 산정하는 것으로 한다.

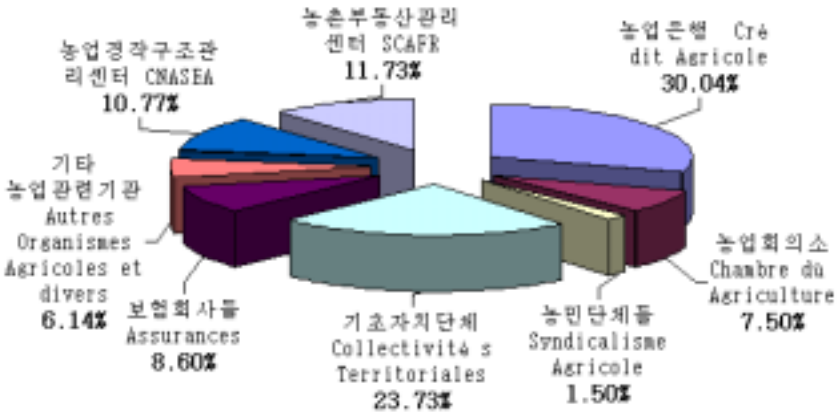
(평방미터당 단가의 산정범위)

제11조 평방미터(㎡)당 단가를 산정하는 범위는 엔(円)이하 2위까지로 하고 이하는 절사(切捨)하는 것으로 한다.

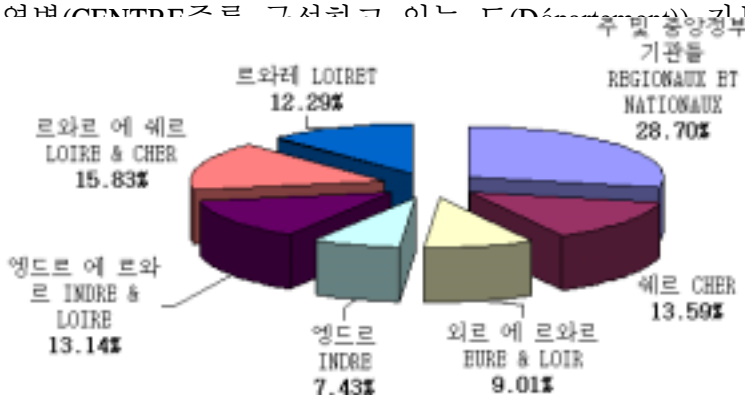
<부록 7> CENTRE 주 SAFER 사례[32)]

1. CENTRE 주(Région) SAFER의 자본구성

가. 참여조직별 자본구성



나. 지역별(CENTRE주를 구성하고 있는 도(Département)) 자본구성



32) 상트르주 SAFER(SAFER du Centre)의 2004년 5월의 총회 보고서 자료를 정리한 것이다.

2. Center주 SAFER의 주식소유현황 (2004년 2월 28일 현재)

(단위 : 주)

		CHER	E&L	INDRE	I&L	L&CH	LOIRET	TOTAL	구성비 (%)
도 의회		2,380	1,764	1,275	2,380	2,380	1,442	11,621	19.63
기초자치단체			25		25			50	0.08
농업회의소		379	525	240	748	1,359	1,187	4,438	7.50
E&L 상호보험			165						0.28
농업사회보험 도지부		454	400	201	400	400	450	2,305	3.89
농업경작자 도연맹		53	53	41	57	57	26	287	0.48
도 청년농민회		39	41	25	39	37	26	207	0.35
도 농업노조		44						44	0.07
도 농업노조					55			55	0.09
도 농촌연맹			25		25	25	25	100	0.17
도 농민총연맹		25	25	25	25		25	125	0.21
과일생산자연맹		25						25	0.04
쌍세르양조포도연맹		53						53	0.09
농업지주연맹		25	39	41	25	51	27	208	0.35
산림연맹					46	25		97	0.16
축산연맹		26			25			25	0.04
엽채생산연맹					25			115	0.19
화훼생산연맹					42		90	178	0.30
양조포도생산연맹					67		136	67	0.11
농업협동조합 들		150			75	425	25	675	1.14
산림협동조합 들		26						26	0.04
농촌주거조합					43		74	117	0.20
농업개발연구 도연맹		39						39	0.07
회계법인회		26			36			62	0.10
농업경작구조관리회		42	42	39	41	39	27	230	0.39
농촌가족협회			26				39	65	0.11
부동산등기사업자회		53	51	57	55	30	51	297	0.50
개인출자자					12	5	68	85	0.14
농촌부동산관리센터	6,916							6,916	11.68
농업경작구조관리센터	6,375							6,375	10.77
주 의회	2,380							2,380	4.02
상호신용금고 centre	1,150	×	×	×	×	×	×	1,150	1.94
주 청년농민회	54							54	0.09
농업노조 주연맹	89							89	0.15
농업은행 centre loire	6,295	×					×	6,295	10.63
농업은행 centre ouest	2,097			×				2,097	3.54
농업은행 touraine et poitou	3,457				×			3,457	5.84
농업은행 val de france	5,936		×			×		5,936	10.03
농업은행 centre atlantique	360			×				360	0.61
농업은행 Rhone Alpes Auvergne	453	×						453	0.77
농업은행 Loire Bourgogne	1,807				×	×	×	1,807	3.05
협동조합연합회사	75						×	75	0.13
Total	37,444	3,839	3,181	1,944	4,246	4,833	3,718	59,205	100.0

주: 1) E & L는 Eure & Loir, I & L은 Indre & Loire, L & CH는 Loire & Cher의 약칭임.
2) 총 주주(actionnaires)는 107단위임.

3. Centre주 SAFER 이사회 구성 (2004년 5월 현재)

가. 이사

M. R. LEMITRCentre 주 SAFER 대표사장
M. Daniel BELLEVILLECentre Loire 농업은행
Eure & Loir 도 운영위원(의회) 배당 (공석중)
M. Pierre RABINEAUCher 도 운영위원
M. Eric PITERSCentre 주 청년농업회
Mme Mqrie Sophie BESNIEREure & Loir 도 농업사회보장기구
Indre 도 농업회의소 운영이사 배당 (공석중)
M. Michel BRUNIndre 도 운영위원
M. Philippe CAILLAUDIndre 도 농업경작자연맹
M. Joel LIONIndre & Loir 도 농업회의소 운영위원
M. Alain CHAUMIERTouraine 농업지주연맹
M. Alain DARNAULTVal de France 농업은행
M. Bernard DUTRAYLoir & Cher 도 운영위원
M. Daniel GUYONLoire Bourgogne 농업재해보험
M. Alain COIRIER농업경작구조관리센터
M. Gilbert TREMEAULoiret 도 농업회의소 상임운영위원
M. Laurent RABATECentre 주 운영위원
Mme Genevieve DONCOEURSAFER 전국연맹

나. 감사

M. Etienne GANGNERONCher 도 농업경작자연맹
M. Michel CORDAILLATCher 농업회의소
M. YVON LESIMPLEEure & Loir 농업경작자연맹
M. BENOIT CHAMPAGNATIndre 청년농민회
M. REGIS BONNINCentre 주 상호신용
M. Jacky CHEREAUVal de Loire 지역 농민단체
Mme Heriette BESSEIndre & Loir 도 농업사회보장기구
M. Florent LEPRETRELoire & Cher 도 농업회의소
M. Michel GAUDINLoiret 농업경작자연맹

4. 운영현황

가. 운영현황

○ 2003년 기간동안 이사회 4회 개최함(개최장소 : BLOIS).

○ 모든 이사회에는 정부감독관들이 소집되었으며, 감독관들은 직접 또는 대리인이 참석함.

○ 동기간동안 기술위원회(LES COMITES TECHNIQUES)는 55회 개최됨.

○ 동기간동안 운영위원회(LE COMITE DE DIRECTION)는 기술위원회가 제시한 견해를 근거로 사업을 심의하기 위해 8회 개최됨.

나. 자금운영현황

○ 자금 관리를 위한 주거래 계약은행은 Val de France 농업은행임.

○ 762,000유로 상한의 신용을 개설하고 있음.

○ 주요사업의 단기운영을 위한 단기자금 한도는 3,500,000 유로임.

○ 부동산 보유를 위한 사전융자 획득액은 2003년 12월 31일자 기준 총액 6,859,000 유로임.

다. 일반사무관리

○ 2003년 12월 31일 현재 고용인원은 정규직 기준으로 52.54 명임.

○ 지난 기간동안 현장 근무 직원 수는 점진적으로 증가하여 27명에서 29명에 이르고 있으나, 행정사무직 직원 수는 24명 수준을 유지하고 있음.

○ 2003년 인사이동

- 퇴직자로 2명의 부동산거래 기술자, 1명의 도 지부장(사임), 1명의 사무직(정년퇴직)이 있었음.
- 신규임용으로 3명의 부동산거래 기술자, 1명 연구 및 지리전문 엔지니어급이 있었음.

○ Cher, Eure & Loir, Indre et Loire 등 3개 도(Département)에서 창설한 부동산중재전문가 인력 3명은 지방자치단체들에 대한 서비스에 투입됨. 특히 연구 및 지리전문 엔지니어급 전문가를 채용한 것은 지방자치단체들에 대한

SAFER의 서비스를 강화하기 위한 내부능력을 향상시키기 위한 목적임.

라. 농촌공간의 부동산 시장

○ 2003년 Centre주 SAFER가 접수한 주 내 부동산 거래는 10,258 건, 51,943 ha (전체 주 면적의 1.40%)로 5억 2천 3백만 유로임.

- 이중 농업을 위한 잠재시장 창출을 위한 것이 5,559 건, 37,147 ha(2002년 대비 3% 신장)로 2억 3천 8백만 유로임(2002년 대비 18% 증가).

○ 2003년 기간은 전체적으로 농지가격이 상승세를 보였으며, 평균가격은 주 전체적으로 5.6% 증가했음.

○ 거래 필지면적당 현황은 아래 표와 같음.

- 4건 중 3건은 5 ha 이하의 면적의 농지로 전체 출시면적에서 차지하는 비중은 17.%며, 액수로 평가한 시장거래 규모의 26%를 차지함.
- 20 ha 이상의 농지는 출시 건수 면에서 전체의 7% 수준에 불과하나 전체면적의 57%, 전체 액수의 44%를 차지함.
- 이 같은 특성은 지난 수년 동안의 동향과 비슷한 특성을 보이고 있으며, 특히 100 ha 이상의 출시 농지가 전체 출시면적의 17% 정도를 차지하고 있는 경향도 마찬가지임.

기준 면적(ha)	출시 건 수	총 면적 (ha)	총가치(백만유로)
< 5	3,936 (73.7%)	6,318 (17.0%)	62 (26.3%)
5 - 20	1,004 (18.8%)	9,640 (26.0%)	71 (29.9%)
20 - 50	274 (5.1%)	8,683 (23.4%)	48 (20.4%)
> 50	130 (2.4%)	12,505 (33.7%)	56 (23.5%)
합 계	5,344 (100.0%)	37,147 (100.0%)	238 (100.0%)

※ 100ha 이상 출시 농지의 경향 (2000-2003)

	2000	2001	2002	2003	SAFER 건수
건수	45	41	38	35	8
총면적(ha)	7,281	6,408	6,030	6,115	1,452

○ 시장에서 SAFER가 취급한 총면적은 2002년 2,251ha에서 2003년 1,452 ha로 다소 감소했음.

- 농지시장 거래를 살펴보면, 2003년도에는 2002년에 비해 약간 증대했는데, 이는 50 ha이상 규모의 거래가 증가했기 때문임.
- SAFER의 구입은 전체적으로 680ha가 감소했음. SAFER의 개입은 매우 지역적이고 거주지에 인접한 부분적 경작지에서 어려움을 보였음.
- 2003년 SAFER는 50ha 이상 규모의 농지시장에서도 시장비중이 14.7% 감소했으며, 특히 100ha 이상의 농지에서 이 같은 경향을 보임.

면적 (ha)	2002			2003			2003/2002 변화율(%)	
	농지시장	SAFER 구입	시장비중 (%)	농지시장	SAFER 구입	시장비중 (%)	농지시장	SAFER 구입
	(1)	(2)	(2)/(1)	(3)	(4)	(4)/(3)	(3)/(1)	(4)/(2)
< 5	6,378	378	5.9	6,318	380	6.0	- 0.9	0.6
5 - 20	9,875	1,115	11.3	9,640	1,042	10.8	- 2.4	- 6.5
20 - 50	8,393	1,432	17.1	8,683	1,365	15.7	3.5	- 4.7
> 50	11,433	3,720	32.5	12,505	3,172	25.4	9.4	- 14.7
합 계	36,079	6,645	18.4	37,147	5,959	16.0	3.0	- 10.3

※ 2003년 도별 농촌공간 부동산 시장 (ha)

	Cher	Eure& Loir	Indre	Indre & Loire	Loir & Cher	Loiret	Total
전체시장	11,422	5,948	9,389	8,628	10,131	7,678	53,198
농촌공간시장	11,354	5,795	9,389	8,294	9,650	7,462	51,943
비농지	3,177	650	1,866	2,515	3,744	2,845	14,796
* 임야	2,277	344	900	1,496	3,166	2,270	10,452
농지	8,177	5,144	7,524	5,779	5,906	4,617	37,147
** 자유재*	*5,294*	*2,005*	*4,059*	*2,388*	*2,749*	*2,220*	*18,716*
** 농가점유비취득자*	*958*	*642*	*1,231*	*1,125*	*1,070*	*670*	*5,697*
** 농가점유취득자*	*1,925*	*2,497*	*2,233*	*2,266*	*2,087*	*1,727*	*12,734*
SAFER	1,7620	393	1,471	959	700	674	5,959

※ 농지시장 분야별 구매변화(ha)

취득분야	1998	1999	2000	2001	2002	2003
비 매수농민	10,706	11,256	10,774	11,759	12,269	15,172
현장매수농민	16,831	15,264	13,698	12,366	12,086	12,735
비농민	9,921	10,856	9,957	10,627	11,724	9,240
합 계	37,458	37,376	34,429	34,752	36,079	37,147

마. 전체 분석

○ Centre 주 전체 농지시장규모는 37,000 ha 이상 규모를 유지함.

○ 전체 농지시장의 25%에 불과한 비농민의 구매는 크게 감소함.

○ 현장매수농민의 구매비중은 1995년 이후 지속적으로 감소하였으나, 2003년에 다시 증가함; 농지시장 전체의 34%를 차지하며 전체농민구매의 45%를 차지함.

○ 농지시장에서 비농민 구매비중의 변화는 일부시장의 지역적 상황에 기인함.

- Sologne 지역에서 판매된 전체면적 8,890ha(2002년 7,324ha) 중 Loire & Cher 3,755 ha, Cher 2,437 ha, Loiret 2,698ha 등임.
- Indre 도의 Bernne 지역에서 판매된 면적은 2,734 ha임.
- 위의 두 지역에서 비농민이 구매한 면적은 8,308ha로 Centre주 전체 비농민 구매면적의 90%를 차지함.

<부록 8> 농림부의 농지제도 공청회 자료(2004. 7. 26)에서의 농지은행 관련 주요 내용

○ 농지유동화정보 제공・농지의 매입 및 매도・농지의 수탁(매도・임대), 농지의 비축 등을 통해 농가의 경영규모 확대를 지원하고, 농지수급조절 기능 담당

- 이농・탈농하는 농업인의 소유 농지를 매입하여 은퇴 및 전업을 지원
- 소규모 농업법인이나 소규모 비닐하우스 등 집약농업을 하는 농업인에게도 농지은행을 통해 농지 임대

○ 부채 등으로 경영상 어려움을 겪고 있는 농가 등의 소유농지를 매입하여 경영회생을 지원

- 매입한 농지를 매도농가에 장기간 임대하고, 환매권을 보장

○ 기존 농업구조개선사업조직(농업기반공사)의 기능전환을 통해 도입하되, 기존 영농규모화사업은 당분간 병행 추진

* 농지은행제도 관련 사항은 「농업기반공사 및 농지관리기금법」을 개정하여 반영하고 임대위탁 등에 관한 사항은 농지법개정안에 반영

⇒ 여건변화에 따른 농지수급불균형 등에 대비, 농지시장관리기능을 확충하고, 농업구조개선을 촉진

<부록 9> 기관별 농지은행사업 수행능력 검토(농업기반공사 내부 검토 자료)

기관별	사업 수행 능력 검토
농업기반공사	◤농업기반공사는 우리나라의 유일한 농지관리 전문기관임 ◤공사는 농업구조개선 정책을 시행하는 기관으로서 농지은행 기능을 수행할 수 있는 경험과 노하우를 축적하고 있고 조직과 인력이 확보되어 있음 ◤농지은행기능은 영농규모화사업의 효율적 추진 수단의 하나로서 동일 기관에서 담당해야 함 ◤공사는 농지에 관한 모든 정보를 전산화하여 보유하고 있음 ◤농지는 공공의 이익을 위하여 이용되어야 하기 때문에 농지의 공정한 관리를 위해서는 정부가 직접 관리하여야 하나 정부직접수행이 어려운만큼 정부투자기관인 농업기반공사가 대행하는 것이 타당함
농협	◤농지법상 농협은 농업생산자단체(농지법시행규칙 제4조)로서 다음의 경우 외에는 농지를 소유할 수 없으므로 농지은행의 농지매입사업을 담당할 수 없음(농지법 제6조) - 농업생산자단체로서 그 목적사업을 수행하기 위하여 필요로 하는 시험·연구·실습지 또는 종묘생산용지 - 담보농지를 취득하여 소유하는 경우 ◤지역농협의 경우 농지의 매매·임대차·교환의 중개가 사업범위에 포함됨(농업협동조합법 제57조) ◤농업협동조합 중앙회(지역농협 제외)는 신탁업법에 의한 신탁업을 영위할 수 있으나(농업협동조합법 제134조) 농협의 신탁사업은 부동산신탁보다는 금전신탁이 주된 업무임 ◤농지임대수탁사업은 도시민이 영농을 목적으로 취득한 농지의 전용·유휴화를 방지하기 위한 농지관리업무가 중요하나 농협은 농지관리의 경험이 없음 ◤농지임대·매도수탁사업은 수탁받은 농지를 전업농 등에 임대·매도함으로써 경영규모확대를 도모하는 것이 효과적이나 농협은 영농규모화사업의 경험과 기능이 없음
일반은행·신탁회사	◤농지법상 은행법에 의하여 설립된 금융기관은 다음의 경우 외에는 농지를 소유할 수 없으므로 농지은행의 농지매입사업을 담당할 수 없음(농지법 제6조) - 담보농지를 취득하여 소유하는 경우 ◤일반은행과 신탁회사 역시 농지 임대·매도수탁이 가능하나 농지관리·영농규모화사업의 경험과 기능이 전무하여 효율적인 사업수행이 어려움

<부록 10> 농협의 참여 방안(농협 내부 검토자료)

(1) 주요 기능별 농협의 참여 검토

구 분	사업 참여 검토
□ 농지유동화 정보 제공	○ 농지실태조사 및 농지관련 정보 전산화 업무는 현재 농업기반공사에서 담당하고 있음 ○ 농협은 농지유동화 홍보, 농지 매매·임대차 및 신탁의 상담 등에 참여
□ 농지 매매·임대차 중개 (알선)	○ 농협법상 지역농협은 '농지의 매매·임대차·교환의 중개'(농협법 제57조 1항)를 할 수 있으므로, 농지은행의 이러한 기능에 농협도 참여하는 것이 바람직 - 부동산 중개업자와의 마찰이 있을 수 있음
□ 농지신탁	○ 농지신탁은 신용 사업과 밀접한 관련이 있으므로, 사업 확대 차원에서 참여 방안을 전향적으로 검토 - 조건이 열악한 농지를 수탁할 경우 사업 수행에 어려움이 예상되므로, 대상 농지를 우량농지 등으로 엄격히 제한
□ 농지매입·비축	○ 농지가격이 하락할 경우 많은 사업손실이 발생하므로 농지매입 및 비축사업에 참여하는 것은 곤란

(2) 참여방안

○ 농협의 농지은행 사업 참여는 농업인에게 실익을 주고 농협 경영에 미치는 영향을 고려하여 추진

- 농지은행기능 중에서 농지유동화 정보 제공, 농지 매매·임대차의 중개, 농지신탁은 농협이 참여 가능할 것으로 판단됨
- 일본의 경우에도 농협이 지자체, 농업공사 등과 함께 농지보유합리화법인으로서 농지 매매·임대차의 중개와 농지신탁사업을 수행하고 있음

○ 농지매입·비축사업은 농지가격이 하락할 경우 많은 사업 손실이 예상되므로 농협이 참여하는 것은 곤란

- 프랑스의 경우 별도로 설립된 농지관리기구에서 농지매입·비축사업을 수행하고 있으나, 농지가격 하락으로 경영난을 겪기도 함

○ 농림부는 올 하반기중 농특위 등에서 구체적인 농지은행제도 도입 방안에 대해 논의할 예정인 바, 농협의 사업 참여시 예상되는 장·단점을

면밀히 분석하여 참여 범위를 검토

<부록 11> 토지매매·관리의 수탁수수료의 요율의 기준표

(한국토지공사법시행령 제30조제4항관련)

○ 토지매매수탁

토지매매금액	수수료 요율의 기준 (토지매매금액에 대한 비율)	참 고
5천만원이하	1.7%이내	감정수수료·신문공고료·등기수수료 기타 법정수수료는 이를 따로 가산한다.
5천만원초과 1억원이하	1.6%이내	
1억원초과 2억원이하	1.5%이내	
2억원초과 5억원이하	1.4%이내	
5억원초과 10억원이하	1.3%이내	
10억원초과 30억원이하	1.2%이내	
30억원초과 50억원이하	1.1%이내	
50억원초과	1.0%이내	

○ 토지관리수탁

구 분	수수료 요율의 기준	참 고
사용·임대관리	사용·임대료(지연손해금을포함한다)의 10%이내	1. 유지관리 및 가치증대에 필요한 비용은 위탁자가 부담하되 감정수수료·신문공고료·등기수수료 기타 법정수수료는 이를 따로 가산한다. 2. 관리의 방법이나 수탁토지에 특수한 사정이 있는 경우 이 수수료의 요율의 기준은 위탁자와 수탁자가 합의하여 증감 조정할 수 있다.
유 지 관 리	유지관리비용의 10% 이내	
가치증대관리	[별표 1]에 의한 요율	

<부록 12> 대한토지신탁의 신탁수수료

종 류			신탁보수산정기준	신 탁 보 수
토지 신탁	기본 보수	개발 보수	건설비	건설비 × 3/100이내
		분양(임대) 보수	분양가격(임대보증금)	분양가격(임대보증금) × 2/100 이내
	성과보수		신탁사업수익	신탁사업수익 × 30%이내
부동산 관리 신탁	갑종관리신탁		아래의 3가지 방법중 택일	
			-총수익 기준 -신탁재산가격 기준 -총수익 및 신탁재산 기준	총수익 × 10/100이내 신탁재산 × 연10/1,000이내 (총수익+신탁재산가격기준보수) × 1/2
	을종관리신탁		신탁재산의 가격	신탁재산 × 연15/10,000이내
부동산처분신탁			신탁재산의 가격	신탁재산 × 16/1,000이내
부동산 담보 신탁	재산관리보수		수익권증서 발급금액	수익권증서 발급금액 × 55/10,000이내
	재산처분보수		처분가격	처분가격 × 16/1,000이내
분양 보증 신탁	분양신탁		보험부보액	보험부보액 × 3/1,000이내
	분양 이행	개발 보수	추가공사비	추가공사비 × 3%이내
		처분 보수	분양가	분양가 × 0.3%이내
	환급이행		담보신탁중 재산처분보수 준용	
대리 사무	개발대리사무		매출액	매출액(임대보증금) × 2%이내
	관리대리사무		부동산갑종관리신탁보수 준용	
	처분대리사무		부동산처분신탁보수 준용	

주: 1. 부동산처분신탁 및 분양형 토지신탁의 경우 신탁기간 개시 후 수탁재산을 관리하는 경우에는 관리신탁보수를 별도로 산정한다.
2. 부동산관리신탁 및 임대형 토지신탁의 경우 신탁기간 종료후 수탁재산을 처분하는 경우에는 처분신탁보수를 별도로 산정한다.
3. 건설비란 공사비, 설계비, 감리비로 한다.
4. 신탁보수 산정시 당사와 위탁자간에 협의 후 보수를 결정한다.

<부록 13> 농지보유합리화법인에 의한 매입협의제도

1. 매입협의제도의 내용

○ 1995년 2월 「농업경영기반강화촉진법」에 의해 창설된 제도로 그 내용은 다음과 같다(동법제13조 2).

가. 농업위원회는 안정농업자로부터 이용권 설정등을 받고 싶다는 취지의 신청이 있는 경우 또는 농용지등의 소유자로부터 이용권의 설정등에 대해 알선을 받고 싶다는 취지의 신청이 있은 경우에는 그들 신청의 내용을 감안하여 인정농업자에 대하여 이용권의 설정등이 이루어지도록 농용지의 이용관계의 조정에 임한다.

나. 농업위원회는 「가」의 농용지의 소유자로부터의 신청내용이 당해 농용지에 대한 소유권 이전에 관계된 것으로 또한 당해 농용지에 대한 농지보유합리화법인을 포함한 조정에 있어 인정농업자에 대한 이용권의 설정등이 곤란한 경우로서 당해 농용지 대해 당해 농용지를 포함한 주변 지역 농용지의 보유 및 이용현황, 장래의 전망등으로 보아 효율적이고 안정적인 농업경영을 영위할 자에 대한 농용지등의 이용 집적을 도모하기 위해 당해 농지보유합리화법인에 의한 매입이 특히 필요하다고 인정될 때는 시정초의 장(長)에 대해 「다」에 의한 통지를 하도록 요청한다.

다. 시정촌장은 「나」에 의한 요청을 받은 경우에 「기본구상」의 달성에 이바지하는 견지로 보아, 당해 요청에 관한 농용지의 매입이 특히 필요하다고 인정한 때는 농지보유합리화법인이 매입협의를 행하는 취지를 당해 농용지의 소유자에 통지를 받은 농용지의 소유자는 정당한 이유가 없다면 당해 통지에 관련된 농용지의 매입협의를 거부해서는 안된다.

라. 농지보유합리화법인은 통지를 받은 농용지의 소유자와 매입에 대해 협의통지를 받은 농용지의 소유자는 당해 통지가 있던 날로부터 기산하여 3주간을 경과할 때까지의 동안(그 기간내에 협의가 성립하지 않

을 것이 명백히 되었을 때는 그 때까지의 기간)은 당해 통지와 관련된 농용지를 당해 통지에 있어 매입협의를 행하기로 되어 있던 농지보유합리화법인 이외의 자(者)에 양도해서는 안된다. 이 규정에 위반하여 농용지를 양도한 자는 과료(過料)가 부과된다.

※ 농지보유합리화법인과 농용지의 소유자와의 협의기간에 대해서는 특히 제한은 없다. 따라서 농지보유합리화 법인은 「다」의 통지로부터 3주간을 경과한 후에도 협의를 계속할 수 있다.

마. 농용지를 매입협의에 의해 매입한 농지보유합리화법인은 효율적이고 안정적인 농업경영의 육성에 이바지하도록 당해 농용지를 우선적으로 인정농업자에 매도하거나, 대부(貸付)하는 것으로 한다.

2. 매입협의 요청대상이 되는 농용지

○ 매입협의의 요청대상이 되는 농용지는 그 농용지를 포함한 주변 지역에 있어 농용지의 보유 및 이용현황, 장래의 전망 등으로 보아 효율적이고 안정적인 농업경영을 영위할 자에게 이용 집적을 도모할 것이 예상되는 농용지로 토지개량사업이 실시된 농용지나 집단적으로 존재하고 있는 농용지등 소위 우량 농용지는 물론이고, 인정농업자가 현재 경작하고 있는 농용지 등을 포함한다.

○ 또한, 매입협의가 이루어진 경우에 있어 농용지 매입은 농지보유합리화사업의 농지매매 등 사업으로 행하는 것으로 농지보유합리화법인이 정하는 사업규정의 실시지역 및 농용지등의 매입절차가 준용된다. 당해 농용지 가격은 그 토지의 근방 유사거래나 생산력 등으로 보아 적절하다고 판단되지 않으면 안된다는 것에 유의할 필요가 있다.

3. 매입된 농용지의 매도 등

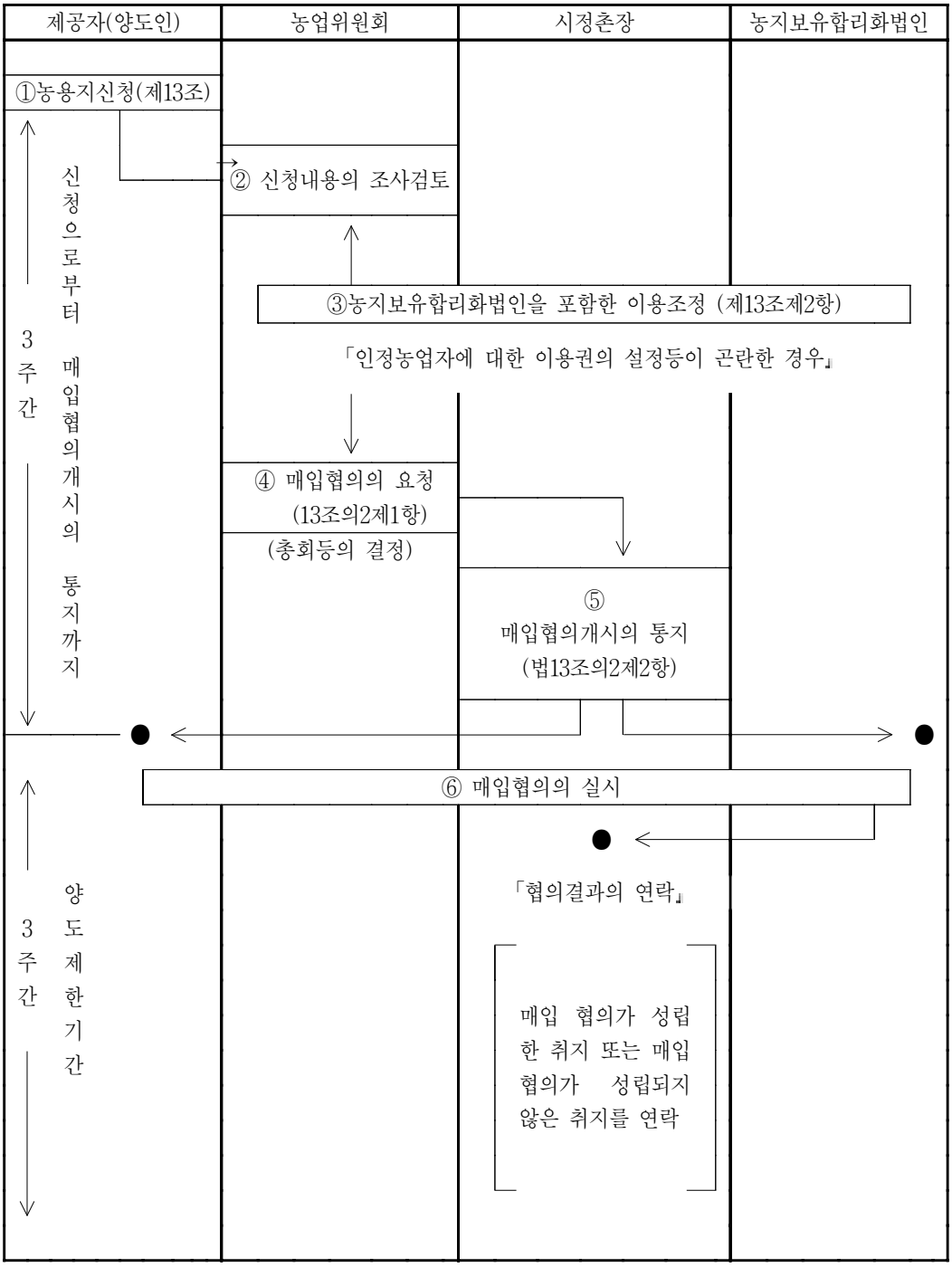
○ 농지보유합리화 법인은 매입된 농용지를 우선적으로 인정농업자에 이용집적하는 것으로 한다. 이것은 효율적이고 안정적인 농업경영을 육성

하기 위해 장래적으로 육성해야할 농업경영의 규모확대에 기여하는 것을 목적으로 하여 농용지의 소유자에 양도제한을 부과하면서 협의를 통해 매입된 농용지가 협의의 목적에 따라 이용되도록 담보할 필요가 있기 때문이다. 따라서 농용지의 매도에 있어서는 당해 농용지를 농지보유합리화법인의 승인을 얻지 않고 이용권의 설정 등을 행하는 것이 없도록 재매입(買戻)기간을 당해 인도일로부터 5년을 경과한 날까지를 기간으로 하는 재매입(買戻) 특약(特約)을 붙인다. 또한 인정농업자 이외의 자에 이용시키는 경우는 당해 농용지를 이용하는 인정농업자가 당면 전망되지 않고, 인정농업자이외의 자에 일시적으로 대부(貸付)하는 경우, 「토지수용법」의 적용 사업용으로 제공되는 경우 등 사정이 어쩔수 없는 경우에 한정된다.

4. 양도소득세의 특별공제

○ 매입협의에 의해 농지보유합리화법인에 농용지를 양도한 경우에는「조세특별조치법」제34조의 2의 규정에 의해 1,500만엔까지 특별공제를 받는다.

매입협의제도의 구조


제공자(양도인)
농업위원회
시정촌장
농지보유합리화법인
①농용지신청(제13조)
신청으로부터 3주간 매입협의개시의 통지까지
② 신청내용의 조사검토
③농지보유합리화법인을 포함한 이용조정 (제13조제2항)
「인정농업자에 대한 이용권의 설정등이 곤란한 경우』
④ 매입협의의 요청
(13조의2제1항)
(총회등의 결정)
⑤
매입협의개시의 통지
(법13조의2제2항)
⑥ 매입협의의 실시
「협의결과의 연락』
양도제한기간 3주간
매입 협의가 성립한 취지 또는 매입협의가 성립되지 않은 취지를 연락

<보 론> 개별농가 패널자료를 이용한 농업부문 농지 공급 분석[33)]

- 농지대부면적 결정요인을 중심으로 -

I. 연구의 동기, 목적 및 기대효과

- 향후 DDA협상과 쌀협상 등으로 농산물 시장의 개방속도는 가속화될 것임.
- 저렴한 수입농산물의 수입 및 1인당 쌀 소비량의 감소와 같은 국민식생활의 변화는 농지가격의 하락과 함께 농지면적의 감소를 수반할 것으로 예상됨.
- 토지용역비(rent)가 쌀 생산비의 약 45%에 달한다는 점을 고려할 때 농산물가격의 하락은 농지임차료의 하락을 가져와 농업생산비를 감소시키고, 결과적으로 농업소득에 정의 효과가 있을 수 있다는 주장이 있음. 하지만, 농지를 대부하는 농가의 입장에서 보면, 농지보유에 따른 소유이익, 즉 비농업 소유이익에 큰 변화가 없다면, 농지임차료의 하락은 농업이익의 감소를 가져와 농지가격의 하락을 초래하고 나아가 농가의 자산감소로 이어질 것임.
- 예견되는 향후의 낮은 농지임차료와 적정수준의 농지가격을 유지하기 위하여 농지은행제도가 고려될 수 있음. 농지은행은 단기적으로 농지를 구입하여 농지가격의 급격한 하락을 방지하고 저렴한 가격에 임대하는 기능을 수행할 수 있음.
- 현재 임차농지 면적은 전체 농지면적의 약 45%에 달함. 이 중에서 비농가로부터의 임차 면적은 약 75.5% 수준에 달하고, 농가로부터의 임차면적은 약 17% 수준임.
- 비농가로부터의 임차면적은 농산물가격의 하락 등의 변화에 큰 영향을 받지 않을 것으로 예상됨. 이는 비농가 소유농지의 상대적으로 낮은 기회비용 때문일 것으로 생각됨.

---

33) 본 연구와 관련하여 서울대학교 농경제사회학부 김관수 교수의 위탁연구내용을 정리한 것이다. 독자적인 논문의 형식을 갖추고 있어 별도로 게재한다.

- 그러나 현재 총 임차농지 면적의 적은 부분을 차지하고 있는 농가로부터의 임차면적, 즉 농가의 농지대부면적은 농지임대수입의 변화 등의 요인에 상당히 탄력적인 반응을 보일 것으로 예상됨. 예를 들어 농지임대료 수입 감소가 예상된다면 농가의 농지대부면적은 감소하게 되어 실질적인 농지공급이 줄어들게 될 것임.
- 본 연구에서는 개별농가 패널자료(농가경제조사 1998-2002)를 이용하여 농가의 농지대부면적 결정요인을 분석함. 비농가로부터의 임차면적이 임대수입에 대하여 비탄력적일 것이라는 가정 하에 농가의 농지대부면적은 실질적인 농지임대공급을 담당할 것임.
- 따라서 개별농가 패널자료를 이용한 (i) 농지대부면적과 농가특성의 비교, 그리고 (ii) 농지대부면적의 계량경제학적 결정요인 분석은 향후 농지은행제도의 수립과 시행에 있어서 중요한 농지공급 측면에서의 기초자료를 제공할 수 있을 것으로 생각됨.

II. 분석모형: Random Effects Tobit Model

- 농지대부면적이 0이하의 수준에서는 관찰되지 못한다는 점(censoring)에 근거하여 Tobit 모형을 사용함.
- 농가경제조사 자료가 횡단면과 시계열을 모두 포함한 패널 자료라는 측면을 고려하여, pooled Tobit을 사용하지 않고 random effects Tobit 모형을 사용함.
- 총 조사농가의 수가 N일 때, 잠재농지대부면적은 아래 식으로 표시될 수 있음.

$$y^*_{it} = x_i'\beta + v_i + \varepsilon_{it},\ i = 1, 2, ..., N,$$

여기서 만약 잠재농지대부면적 y^*_{it}가 0보다 크면, 관측된 농지대부면적과

잠재농지대부면적은 동일하고($y_{it} = y^*_{it}$), 만약 잠재농지대부면적 y^*_{it}가 0 보다 작으면 y_{it} = 0으로 나타날 것임. x_i는 농지대부면적에 영향을 주는 독립변수 벡터이고, β 는 추정되어야할 파라미터 벡터, $v_i \sim$iid N(0, σ_v^2)는 개별농가특성을 표시하는 오차항, $\varepsilon_{it} \sim$iid N(0, σ_ε^2)는 시간과 개별농가특을 모두 반영하는 오차항임. x_i에는 다음의 독립변수가 포함됨: 전년도 농지임대가격(임대수입/임대면적), 시간(t=1, 2, 3, 4), 경영주연령, 경영규모, 경영형태, 전·겸업여부, 지대, 지역 더미변수. 위 추정 식은 실질적으로 농가임대면적의 공급곡선으로 이해될 수 있음. 따라서 전년도 농지임대가격과 농지대부면적은 정의 관계를 가질 것으로 예상됨.

- Left-censored Tobit 모델의 경우 Log Likelihood 함수는 다음과 같이 표시될 수 있음.

$$L(\beta, \Omega) = \sum_{i=1}^{N} \ln\left[\int_{-\infty}^{+\infty} \left\{ \prod_{y=y^*}^{T} \frac{1}{\sigma_\varepsilon} \phi((y - x'\beta - v_i)/\sigma_\varepsilon) \prod_{y=0}^{T} \Phi((0 - x'\beta - v_i)/\sigma_\varepsilon) \right\} g(v_i) dv_i \right]$$

여기서 $\phi(\cdot)$는 확률밀도함수, $\Phi(\cdot)$는 확률분포함수를 나타냄. E(v_i | x_i)=0이고 E(ε_{it} | x_i)=0라고 가정하면, 위 Log likelihood 함수를 최대화시키는 추정치 β는 일치성(consistency)과 점근적 효율성(asymptotically efficiency)을 지니고 있는 것으로 알려져 있음.

III. 분석결과

1. 농지대부면적과 농가특성

1) 경영규모와 농지대부면적

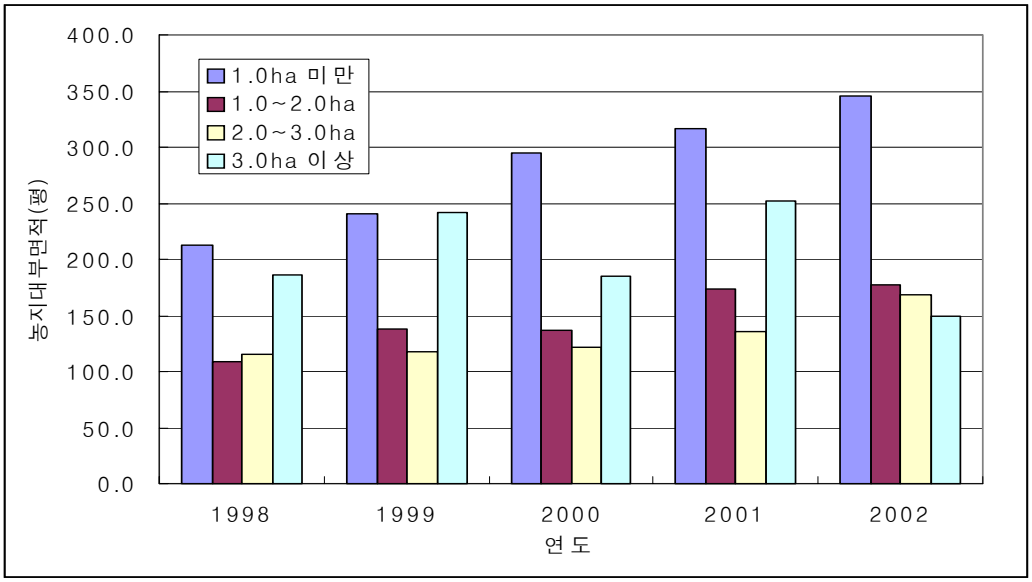
- 경영규모 기준 1.0ha 미만 농가의 평균 농지대부면적이 조사기간 동안 가장 높은 것으로 나타남.

- 경영규모 기준 1.0 ha 미만 소규모 농가의 농지대부면적이 증가추세인 반면, 3.0ha 이상 대규모 농가의 농지대부면적이 감소 추세에 있음. 이는 농가 간 농지대부가 농지의 규모화에 기여하고 있다는 간접적 증거로 볼 수 있음.
- 이러한 점에서 농지은행을 중간 매개로 한 “임대차 계약의 장기간 안정성” 확보는 “소유권 이전을 통한 농지의 규모화 효과”를 가져올 것으로 기대됨.
- 단, 농지임대차를 통해 규모화된 농가를 대상으로 한 직불제 소득정책이나 환경농업 육성정책 등은 소기의 성과를 거두기가 어려울 것으로 예견됨. 예를 들어 유기농 지원 등과 같은 환경농업의 육성에는 장기간에 걸친 투자와 이에 따른 손익의 비교가 이루어져야할 것이므로(5-10년간 지력을 보호해야하는 등의 노력이 요구됨), 단기계약 임차농은 지력보호 농법 보다는 지력소진(soil mining) 농법을선택할가능성이 높을 것으로 예상됨.

연도별 경영규모별 농지대부면적 추이

연도	규모	농가수	평균	표준편차	최소	최대
1998	1.0ha 미만	1,153	213	904	0	22,556
	1.0~2.0ha	928	109	394	0	5,438
	2.0~3.0ha	572	115	441	0	3,608
	3.0ha 이상	46	186	560	0	2,926
1999	1.0ha 미만	1,124	241	829	0	16,783
	1.0~2.0ha	945	138	512	0	6,994
	2.0~3.0ha	577	118	443	0	3,608
	3.0ha 이상	53	242	868	0	5,500
2000	1.0ha 미만	1,137	295	922	0	18,536
	1.0~2.0ha	917	137	503	0	6,352
	2.0~3.0ha	577	122	472	0	5,988
	3.0ha 이상	68	185	785	0	5,500
2001	1.0ha 미만	1,152	317	949	0	18,536
	1.0~2.0ha	876	174	564	0	6,927
	2.0~3.0ha	595	135	509	0	5,990
	3.0ha 이상	76	252	1,089	0	7,224
2002	1.0ha 미만	1,159	346	983	0	18,536
	1.0~2.0ha	864	177	646	0	7,436
	2.0~3.0ha	592	168	667	0	10,460
	3.0ha 이상	84	150	711	0	5,500

연도별 경영규모별 평균 농지대부면적 추이



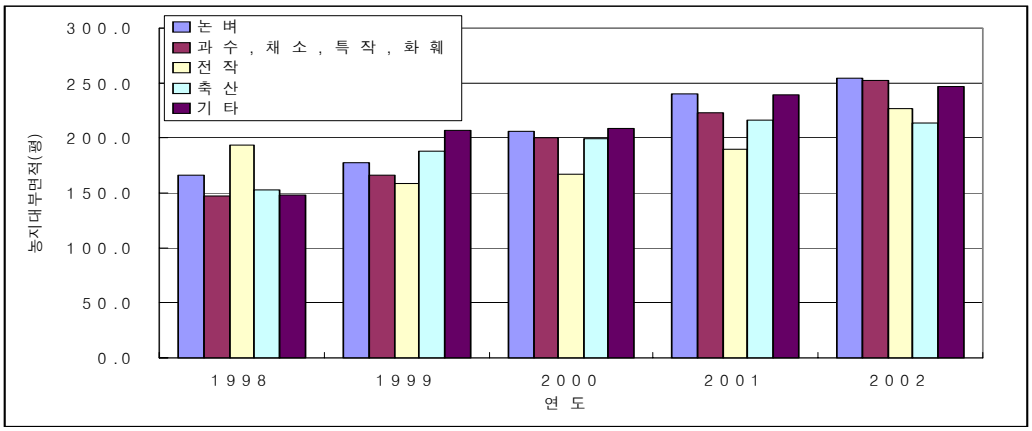
2) 영농형태와 농지대부면적

- 2000년 이후 논벼농가와 과수·채소·특작·화훼농가, 그리고 기타의 영농형태가 전작농가와 축산농가에 비교하여 높은 수준의 평균 농지대부면적을 보임.
- 영농형태별 평균 농지대부면적은 전작농가(1998～1999)와 축산농가(2001～2002)를 제외하고는 일반적으로 영농형태에 상관없이 증가 추세에 있는 것으로 나타남.

연도별 영농형태별 농지대부면적 (평)

연도	영농형태	농가수	평균	표준편차	최소	최대
1998	논벼	788	166	937	0	22,556
	과수, 채소, 특작, 화훼	1,028	147	498	0	4,943
	전작	132	194	693	0	6,277
	축산	290	153	561	0	4,900
	기타	461	148	506	0	6,230
1999	논벼	788	178	666	0	6,994
	과수, 채소, 특작, 화훼	1,028	166	536	0	5,505
	전작	132	159	392	0	1,959
	축산	290	188	665	0	4,900
	기타	461	207	918	0	16,783
2000	논벼	788	206	921	0	18,536
	과수, 채소, 특작, 화훼	1,028	200	615	0	6,453
	전작	132	167	415	0	1,993
	축산	290	199	687	0	5,098
	기타	461	209	608	0	6,230
2001	논벼	788	240	978	0	18,536
	과수, 채소, 특작, 화훼	1,028	223	653	0	7,224
	전작	132	190	530	0	3,889
	축산	290	216	701	0	5,415
	기타	461	239	669	0	6,230
2002	논벼	788	254	1,014	0	18,536
	과수, 채소, 특작, 화훼	1,028	253	760	0	10,460
	전작	132	227	649	0	3,889
	축산	290	214	671	0	5,415
	기타	461	247	687	0	6,230

연도별 영농형태별 평균 농지대부면적 추이



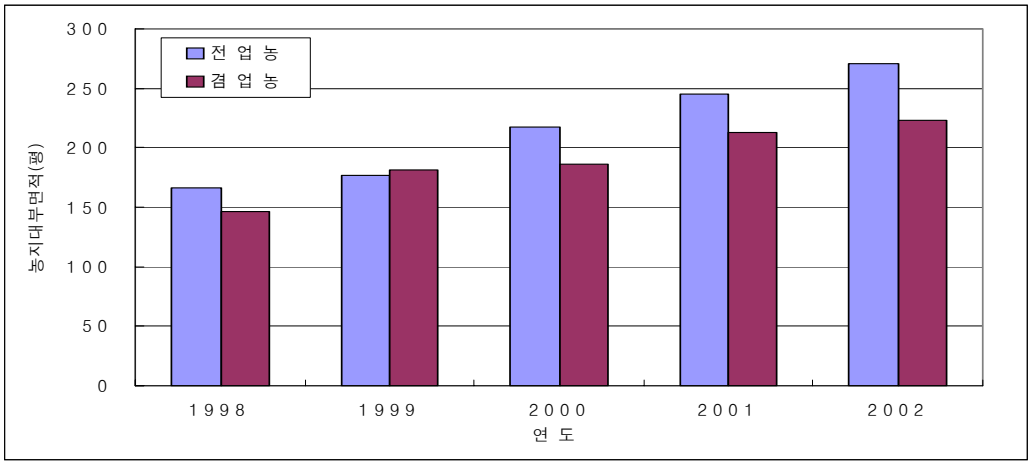
3) 전·겸업별 농지대부면적

- 전업농의 평균 농지대부면적이 겸업농에 비해 상대적으로 많고 증가속도도 빠름. 따라서 대규모 전업농을 육성한다는 정책목표를 위해서는 전업농뿐만 아니라 겸업농이 보유한 농지의 유동화 증대를 가속화하기 위한 노력이 있어야 할 것으로 여겨짐.

연도별 전·겸업별 농지대부면적 (평)

연도	전겸업 구분	농가수	평균	표준편차	최소	최대
1998	전업농	1,375	166	803	0	22,556
	겸업농	1,324	146	500	0	6,230
1999	전업농	1,365	177	588	0	5,913
	겸업농	1,334	181	729	0	16,783
2000	전업농	1,316	217	804	0	18,536
	겸업농	1,383	186	622	0	6,453
2001	전업농	1,305	245	854	0	18,536
	겸업농	1,394	213	669	0	6,453
2002	전업농	1,353	271	915	0	18,536
	겸업농	1,346	223	707	0	7,436

연도별 전·겸업별 평균 농지대부면적 추이



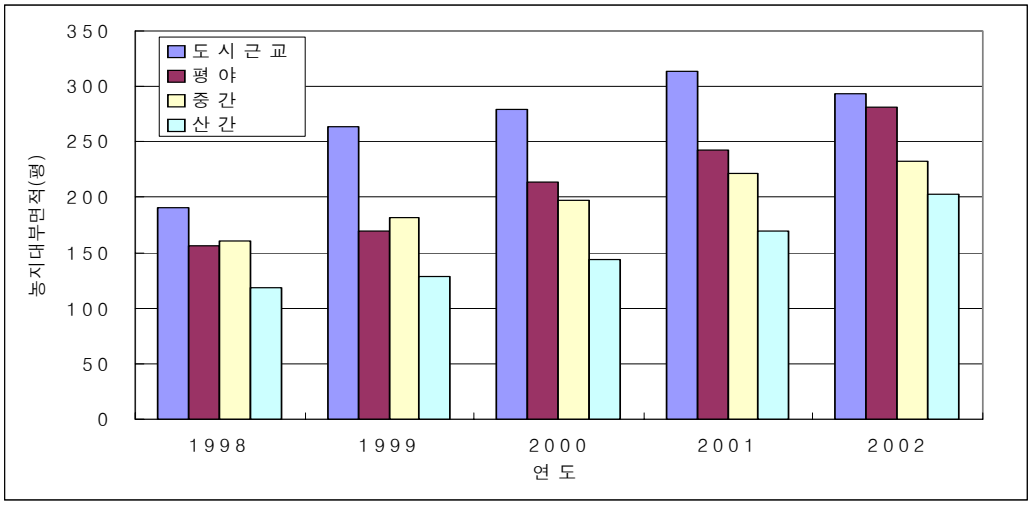
4) 지대와 농지대부면적

- 도시근교지대의 평균 농지대부면적이 타 지대와 비교하여 상대적으로 높게 나타남. 그 뒤를 이어 평야지대의 평균 농지대부면적이 중간과 산간지대 대비 높게 나타났음.
- 도시근교의 농지대부면적은 증가속도가 둔화 추세에 있으며, 평야, 중간, 산간지대의 경우는 지속적으로 증가 추세에 있음.

연도별 지대별 농지대부면적 (평)

연도	지대	농가수	평균	표준편차	최소	최대
1998	도시근교	273	190	623	0	6,230
	평야	696	156	557	0	6,277
	중간	1,305	161	791	0	22,556
	산간	425	118	434	0	4,327
1999	도시근교	273	264	1,188	0	16,783
	평야	697	169	556	0	5,500
	중간	1,304	182	617	0	6,994
	산간	425	128	440	0	3,608
2000	도시근교	273	279	866	0	6,453
	평야	696	214	664	0	5,988
	중간	1,305	197	774	0	18,536
	산간	425	144	459	0	3,608
2001	도시근교	273	313	916	0	6,453
	평야	696	243	744	0	7,224
	중간	1,305	222	803	0	18,536
	산간	425	169	528	0	3,718
2002	도시근교	273	294	896	0	6,453
	평야	696	281	884	0	10,460
	중간	1,305	233	814	0	18,536
	산간	425	203	644	0	7,436

연도별 지대별 평균 농지대부면적 추이



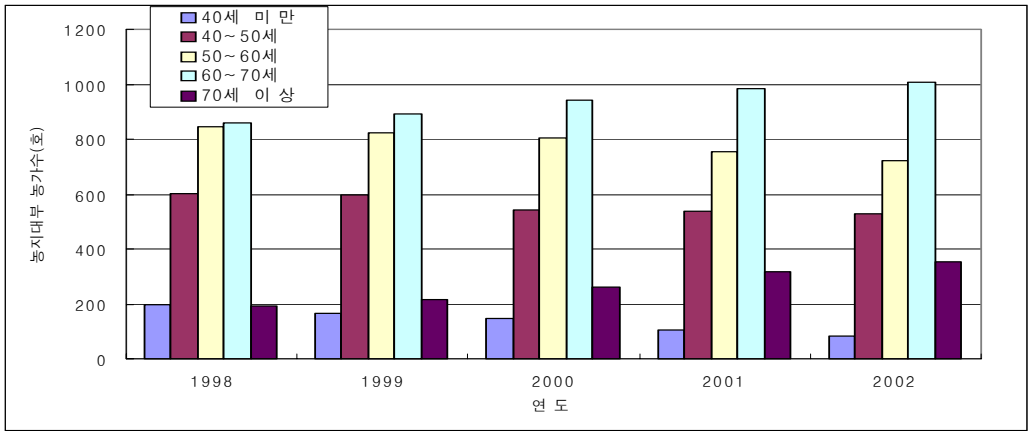
5) 경영주 연령과 농지대부면적

- 먼저 농지를 대부하고 있는 농가의 수를 살펴보면, 50~70세의 연령그룹이 타 연령그룹에 비해 농지대부에 참여하고 있는 농가가 많은 것으로 나타났으며, 40세 미만의 연령그룹이 가장 적은 농지대부 농가 수를 보이고 있음.
- 60세 이상 연령그룹의 농지대부 농가 수가 증가 추세에 있으며, 나머지 연령그룹, 특히 40세 미만의 연령그룹 농지대부 농가 수는 감소하고 있는 것으로 나타남. 이는 경영이양직불제 등 농업구조조정 정책의 영향인 것으로 판단됨.
- 농지대부 농가 수를 기준으로 농지의 실질적 공급자 연령층이 50~70세로 나타났으며, 40세 미만과 70세 이상의 연령층의 농가는 상대적으로 농지대부 농가의 적은 부분을 차지하고 있음.

연도별 연령그룹별 농지대부면적 (평)

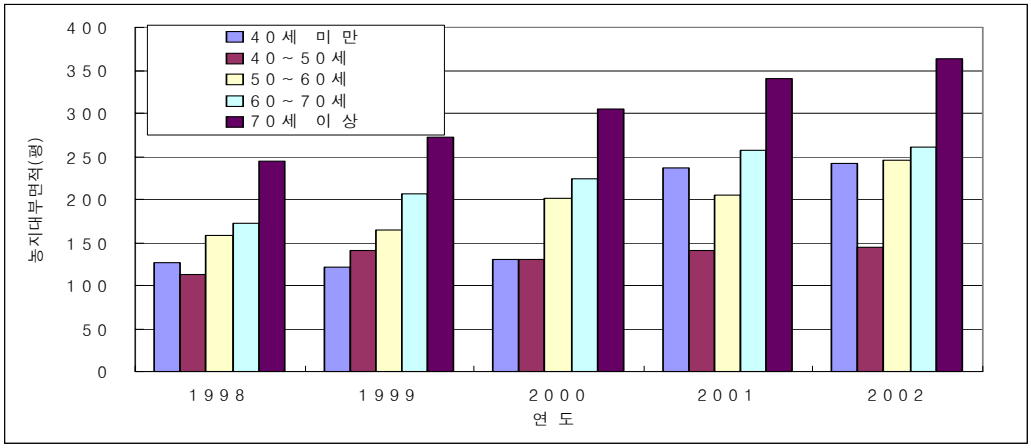
연도	경영주 연령그룹	농가수	평균	표준편차	최소	최대
1998	40세 미만	199	127	398	0	2,516
	40～50세	601	113	385	0	3,522
	50～60세	847	158	910	0	22,556
	60～70세	861	172	608	0	6,230
	70세 이상	191	244	629	0	4,011
1999	40세 미만	167	122	397	0	2,641
	40～50세	597	140	452	0	3,522
	50～60세	824	164	607	0	6,994
	60～70세	894	206	833	0	16,783
	70세 이상	217	272	697	0	4,011
2000	40세 미만	147	131	442	0	3,327
	40～50세	542	131	436	0	4,490
	50～60세	803	201	683	0	6,453
	60～70세	943	224	886	0	18,536
	70세 이상	264	305	713	0	4,321
2001	40세 미만	108	237	693	0	3,967
	40～50세	537	141	503	0	4,750
	50～60세	752	205	696	0	7,224
	60～70세	984	257	918	0	18,536
	70세 이상	318	341	766	0	4,654
2002	40세 미만	83	242	664	0	3,967
	40～50세	529	144	501	0	4,490
	50～60세	723	246	831	0	10,460
	60～70세	1009	261	941	0	18,536
	70세 이상	355	363	813	0	5,537

연도별 연령그룹별 농지대부 농가 수 추이



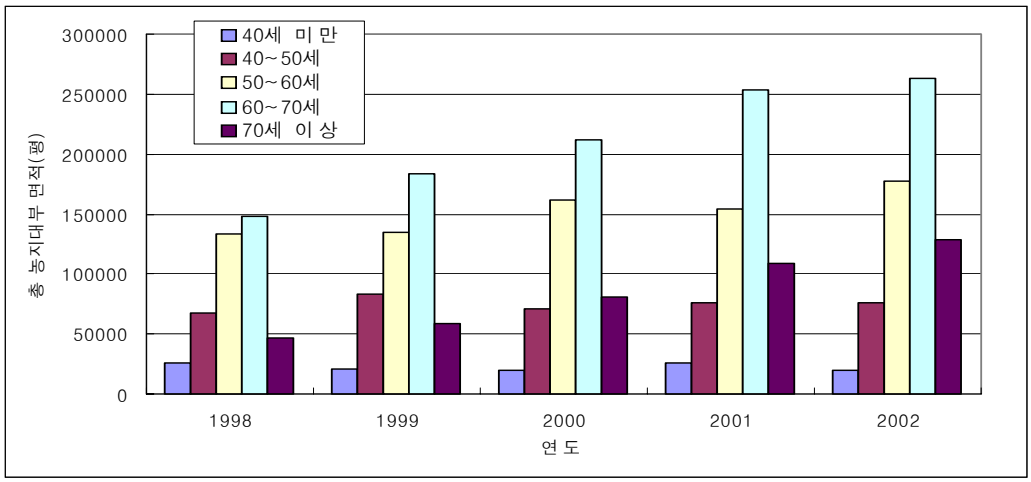
- 다음으로 평균 농지대부면적을 기준으로 보면, 모든 연령 그룹에서 호당 평균 농지대부면적은 증가 추세에 있고, 70세 이상의 경우에는 상대적으로 빠른 증가 속도를 보임. 40세 미만의 경우에도 2000년 이후 상대적으로 빠른 증가 속도를 보임. 2002년 기준 40세 미만과 70세 이상의 연령 그룹에서의 평균 농지대부면적이 타 연령 그룹과 비교하여 높은 것으로 나타남.
- 따라서 평균 농지대부 면적을 기준으로 농지의 실질적 공급자 연령층이 양극화되고 있는 것으로 생각됨(탈농의 경우와 유사함).

연도별 연령그룹별 평균 농지대부면적 추이



- 연령그룹별로 총 대부농지 규모를 살펴보면 50-70세의 연령그룹이 농지대부의 주요한 연령그룹인 것을 알 수 있음.
- 70세 이상 연령층의 경우는 전체 농지대부 규모의 상대적 열세에도 불구하고, 꾸준한 증가추세를 보이고 있음.
- 40세 미만의 연령그룹은 대부용 농지공급에 가장 적은 부분을 차지하고 있는 것으로 나타남.
- 총 농지대부면적을 기준으로 50~70세의 연령그룹이 농지공급에 많은 기여를 하고 있으며, 특히 60~70세 연령그룹의 기여도는 빠른 속도로 증가하고 있는 것으로 나타남.

연도별 연령그룹별 총 농지대부면적 추이



2. 농지대부면적 결정요인 추정결과

- 예상한 대로 전년도 농지임대 가격과 농지대부면적은 정의 관계가 있는 것으로 추정되어 농지 공급곡선의 특성을 보임.
- 분석기간 중 농지대부면적은 증가 추세에 있는 것으로 추정됨.
- 3.0ha 이상 경영규모 농가와 비교하여, 경영규모 1ha 미만 소규모 농가의 농지대부면적이 많은 것으로 추정됨. 1～3ha 미만 규모 농가의 대부면적은 참조그룹인 3.0ha 이상 농가에 비해 많은 것으로 추정되었으나, 통계적으로 유의한 수준은 아닌 것으로 나타남.
- 기타를 제외한 모든 영농형태의 농가에서 논벼 농가와 비교하여 농지대부면적이 많은 것으로 추정됨.
- 전업농 대비, 겸업농의 경우 농지대부면적이 적은 것으로 추정됨.
- 도시근교지역의 경우만 산간지대와 비교하여 평균농지대부면적이 많으며 통계적으로도 유의한 것으로 추정되었음. 평야지대와 중간지대 더미변수의 계수는 모두 통계적으로 유의하지 않음.
- 경영주 연령이 높을수록 농지대부면적이 증가하는 것으로 추정됨.
- 경영주 연령 증가에 따른 대부면적 증가의 정도에 지대간 차이가 있는

지를 보기 위해 평야지대 더미변수와 경영주 연령 간의 곱을 설명변수로 고려하였으나, 통계적으로 유의한 파라메타를 얻지 못하였음. 즉, 경영주 연령에 대한 대부면적의 반응은 지대별로 큰 차이가 없는 것으로 나타났음.

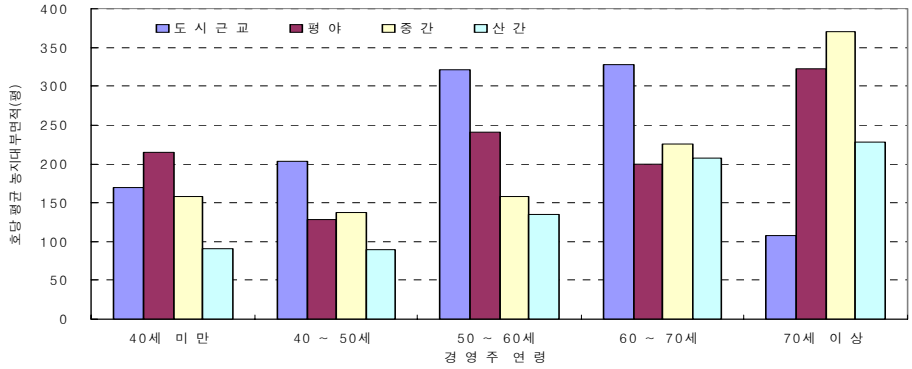
- 연령그룹별 지대별 대부면적을 비교해보면, 농가구성비가 가장 큰 60~70세 그룹의 경우 대도시근교의 평균 농지대부면적이 가장 많고, 다음이 중간, 산간의 순으로 나타나, 평야의 평균 대부면적이 가장 작은 것으로 나타나고 있음. 70세 이상 그룹의 경우는 중간지대 농가의 평균 대부면적이 가장 많고 다음이 평야지대, 산간지대 등의 순인 것으로 나타남.
- 농가수를 감안할 경우 대부를 통한 농지의 시장공급은 중간지대 60~70세 그룹에서 가장 많고 , 다음이 중간지대 50~60세 그룹이며, 평야지대 60~70세 및 50~60세 농가그룹과 산간지대 70세 이상 농가그룹이 비슷한 규모의 농지를 대부를 통해 시장에 공급하고 있는 것으로 나타나고 있음.
- 이러한 결과는 향후 원활한 농지의 시장공급을 통한 규모화를 달성하기 위한 정책타겟으로 평야지역의 고령농가의 중요성을 보여줌. 즉, 평야지대의 고령농가로 하여금 농지시장에 농지공급을 촉진하기위한 유인이 필요한 것으로 판단됨.

농가의 대부면적 Tobit 모형 추정결과

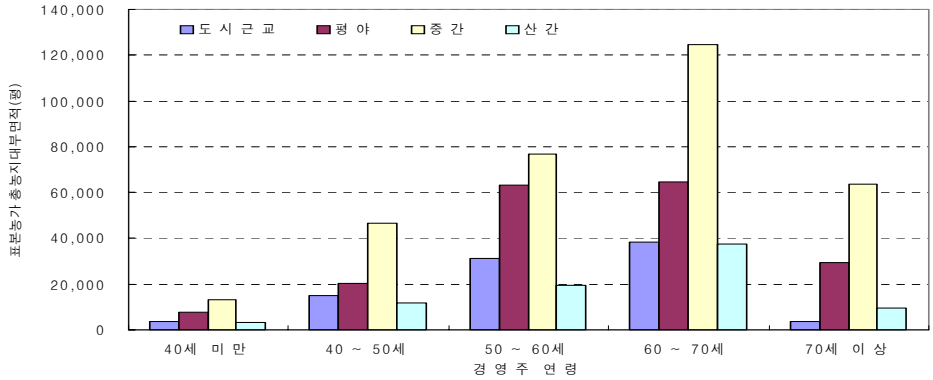
변수		파라메타 (t-value)	
전년도의 농지임대 가격(원/평)		0.03	(2.94*)
시간		120.43	(5.92*)
경영주연령(세)		22.38	(5.10*)
평야지대*경영주연령(세)		-10.89	(-1.40)
경영규모 (참조그룹: 경영규모3.0ha 이상)	경영규모 1.0ha 미만	941.96	(4.76*)
	경영규모 1.0~2.0ha	223.85	(1.13)
	경영규모 2.0~3.0ha	73.71	(0.36)
경영형태 (참조그룹: 논벼농가)	과수, 채소, 화훼, 특작 농가	240.23	(2.22**)
	전작 농가	830.11	(5.52*)
	축산 농가	326.86	(2.39**)
	기타농가	-303.49	(-2.43**)
전겸업(참조그룹: 전업농가)	겸업농가	-367.65	(-5.33*)
지대 (참조그룹: 산간지대)	도시근교	358.99	(2.32**)
	평야지대	468.31	(1.03)
	중간지대	-101.70	(-0.69)
지역 (참조그룹: 제주도)	경기도	1,361.55	(4.43*)
	강원도	1,776.71	(5.65*)
	충청북도	2,476.45	(7.95*)
	충청남도	1,464.52	(4.65*)
	전라북도	1,888.54	(6.08*)
	전라남도	1,629.23	(5.16*)
	경상북도	1,504.13	(4.83*)
	경상남도	1,046.95	(3.32*)
상수항		-6,167.97	(-14.08*)
σ_u^2		2,577.37	(54.22*)
σ_v^2		959.83	(51.23*)
$\rho = \sigma_u^2/(\sigma_u^2 + \sigma_v^2)$		0.881	
Log-likelihood		-14,326.2	
총표본수		8,070	
대부면적 0보다 큰 표본수		1,486	

1) $\rho = 0$ 가설은 유의수준 0.1%하에서 기각됨.
* 유의수준 1%, ** 유의수준 5%

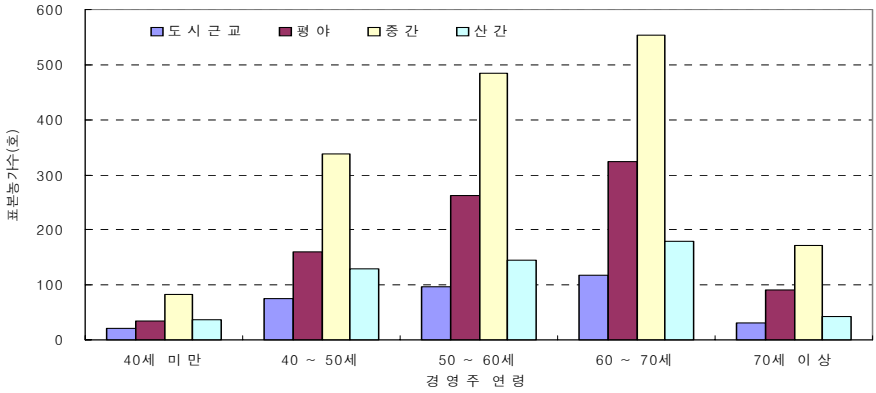
연령별 지대별 호당평균 농지대부면적



연령별 지대별 표본농가 총농지대부면적



연령별 지대별 표본농가수


600
500
400
300
200
100
0
표본농가수(호)
도 시 근 교
평 야
중 간
산 간
40세 미 만
40 ~ 50세
50 ~ 60세
60 ~ 70세
70세 이 상
경 영 주 연 령

IV. 결론

- 농지공급에 있어서 농가 수와 평균 농지대부면적 기준 모두 주로 경영규모 1.0ha 미만의 농가의 역할이 크다는 점, 그리고 60-70세 연령그룹(대부 참여 농가 수 기준)과 60세 이상 연령층(총 대부면적 기준)이 중요한 부분을 담당하고 있다는 사실은 향후 농지의 공급 정책적 측면에서 시사점이 클 것으로 생각됨. 농지은행의 도입 목적 중의 하나가 농지의 장기임대차를 통한 농지의 규모화 효과에 있다면, 개별 농가 패널자료에 바탕을 둔 본 논문에서의 실증적 분석은 향후 농지공급원으로서의 농지공급 정책 초점은 경영규모 1.0ha 미만의 농가와 경영주 연령이 60세 이상인 농가그룹에 맞추어져야 될 것임을 제안하고 있음. 특히 현재 평야지역 고령농가의 농지공급이 상대적으로 저위의 수준에 있는 것으로 나타나, 앞으로 평야지역 60세 이상 고령농가의 농지시장 참여를 확대하기 위한 정책 개발이 필요한 것으로 판단됨.
- 농지대부면적 결정요인의 분석에 따르면 전년도 농지임대가격과 농지대부면적이 정의 관계에 있는 것으로 추정됨. 따라서 농지임대가격의 하락을 가져올 지속적인 농산물 시장개방의 가속화는 농업부문 농지대부면적의 공급을 감소시킬 것으로 예상됨. 농지대부면적이 감소하게 되면 농업부문에서의 농지공급이 줄어들게 될 것임. 이러한 점에서 농지은행의 도입과 효율적인 운영은 향후 위축될 것으로 예상되는 농지공급시장에 새로운 활력소를 제공해 줄 것으로 판단됨. 본 연구에서 추정된 농업부문 농지공급곡선을 이용하여 농지공급의 가격 탄력성을 추정할 수 있음. 이를 통하여 농지임대가격이 1% 하락할 때 어느 정도의 농지공급이 감소할 것인지를 추정할 수 있으며, 이는 향후 농지은행의 운용에 중요한 기초 자료로써 사용될 수 있을 것임.
- 향후 연구과제로는 농지임차면적을 기준으로 한 농지수요곡선의 추정이 시도될 필요가 있음. 본 연구에서 시도된 농지공급측면의 분석과 농지수

요측면의 분석을 종합하면 농지시장 수요/공급의 구조적인 분석이 가능할 것으로 생각됨. 이러한 방향의 연구는 미시자료에 기초한 농지시장의 체계적인 분석에 필요한 기초 틀을 제공해줄 것으로 기대됨.

C2004-26
농지은행제도 도입에 관한 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2004년 10월 월
발 행 2004년 10월 월
발행인 이정환
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 http://www.krei.re.kr
인쇄처 동양문화인쇄포럼
전화 02-2242-7120 E-mail : DONGYP@Chollian.Net

• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
• 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.