

토의용 논문 W16 / 2003. 12.

농지은행 기능 및 농지신탁제도에 관한 연구

김 홍 상 연구위원

머 리 말

세계무역기구(WTO)체제의 출범과 그 후속으로 추진되고 있는 도하개발의제(DDA)농업협상 과정에서 농산물시장, 특히 쌀시장 개방의 폭이 크게 확대될 것이라는 전망이 우세하다. 이와 더불어 국내 쌀 가격 하락과 농지가격의 급락 가능성이 예상되고 이에 대한 대책 수립이 요구되었다. 농지가격 급락 현상이 가져올 사회적 혼란을 막을 대책의 일환으로 농지은행기능 및 농지신탁제도 도입의 필요성이 제기되었다.

이 연구는 이러한 정책 여건 변화 속에서 농지은행 기능 및 농지신탁제도 도입의 기본구상 마련만이 아니라 새로운 제도 도입 과정에서 시행착오를 최소화하기 위한 후속 연구과제를 발굴하는 데 목적을 두었다.

이 연구에서는 우선 쌀시장 개방 확대 전망에 따른 농지시장 여건의 변화, 기존의 쌀산업구조개선 관련 정책 프로그램(영농규모화사업)에 대한 진단, 농업·농촌 환경 변화에 따른 농지 수요의 변화 등을 검토함으로써 농지은행 및 농지신탁제 도입의 필요성에 대해 살펴보았다. 또한 농지은행 및 농지신탁제의 도입가능성, 그 기능과 역할, 정책적 위상 등을 검토하였다. 그리고 새로운 정책 프로그램 도입 시 제기되는 조직형태, 사업 추진방법, 농지매입 가격 결정방법 등 주요 쟁점사항을 살펴보았다. 끝으로 새로운 제도 도입 시에 보완되어야 하는 제도적 보완과제, 재원 확보방안, 다른 정책 프로그램과의 조화 등 관련 보완과제를 검토하였으며, 관련 후속 연구과제들을 제시하였다.

제한된 시간 내에 연구를 수행한 연구자의 노고에 감사드리며, 이 연구에서 밝혀진 내용이 관련 정책 수립과 후속 연구 활동에 도움이 되기를 바란다.

2003. 12.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

요 약

1. 연구의 목적

- 세계무역기구(WTO)체제의 출범과 그 후속으로 추진되고 있는 도하개발 의제(DDA)농업협상 과정에서 쌀시장 개방 확대 등 농산물시장 개방의 폭이 크게 확대될 것이라는 전망이 우세함. 이와 더불어 농지가격의 급락 가능성이 예상되고 이에 대한 대책 수립이 요구됨. 이러한 여건에서 농지은행기능 및 농지신탁제도 도입의 필요성이 제기됨.
- 이 연구는 새로운 제도 도입의 기본구상을 마련하고, 도입 과정에서 시행착오를 최소화하기 위한 후속 연구과제를 발굴하는 데 목적을 둬.

2. 연구방법

- 국내외 문헌조사, 국내외 유사사례 조사분석, 전문가협의회, 제표분석 등을 주로 활용함.
- 우리나라에서는 아직 농지은행 제도를 운영한 경험이 없기 때문에 선진국의 다양한 사례를 조사분석하는 방법을 적극 활용함.

3. 주요 연구 결과

- 농지은행 및 농지신탁제도의 도입 필요성 검토
 - 농지은행 및 농지신탁제도의 도입 필요성을 농산물시장 개방 확대의 충격 흡수(농지시장의 안정화 도모), 기존 영농규모화사업의 한계극복과 획기적 쌀산업구조 개선, 농업·농촌환경변화에 따른 다양한 농지 관련 정책 수요에 대한 등의 측면에서 검토함.

- 농산물시장 개방 확대의 충격 완화와 관련해서는 기존 농지가격 변동 추이, 농지수급 여건의 변화와 농지가격의 장기전망 자료 등을 분석함으로써 농지가격이 급락할 가능성이 있음을 밝히고, “농지가격 하락⇒ 농지매도 몰량 증가 ⇒ 농지투매속출”이라는 악순환을 막는 대책수립이 요구됨을 제시하였음.
- 기존 농가영농규모적정화사업, 쌀전업농육성사업 등이 추진되었지만, 여전히 쌀시장 개방 확대에 대응하기에는 우리의 쌀산업구조가 취약한 점을 제시하고, 기존의 영농규모화사업의 한계를 획기적으로 극복하여 쌀산업구조를 개선시킬 필요성을 제기하였음.
- 농업·농촌환경 변화에 따른 다양한 농지 관련 정책수요에 대한 대응과 관련해서는 농업 여건의 변화에 따라 급증할 가능성이 높은 유휴농지에 대한 체계적 관리 필요성 증대, 농촌활성화를 위한 다양한 농지개발수요에 적극적 대응, 농지유동화정보의 체계적 수집 및 보급 등 다양한 농지 관련 정책적 수요에 종합적으로 대응하는 체계 구축 차원에서 농지은행 기능 도입의 필요성을 제기하였음.

□ 농지은행 및 농지신탁제도 도입 방안 검토

- 크게 농지은행 및 농지신탁제의 개념과 주요 기능 검토, 도입 가능성 검토, 정책적 위상 검토, 도입에 따른 주요 쟁점 검토 등으로 나누어 살펴보았음.
- 농지은행의 개념은 아직 법률관계를 근거로 시행된 바 없기 때문에 개념을 정립하기 힘들음을 밝히고, 외국의 사례 분석을 통해 기본적으로 농업구조개선을 목적으로 농지의 매매, 신탁, 임대, 보유, 관리 등 농지와 관련된 모든 정보를 일관적으로 처리하는 것으로 이해하였으며, 토지의 공공비축 기능을 주로 수행하는 토지은행(Land Banking)과는 거리가 있는 것으로 이해하였음.
- 일본, 프랑스 등의 사례 분석을 통해 농지가격의 하락이 장기간 지속

되더라도 급락현상을 막고 10여년에 걸쳐 불변가격 기준 15%이하, 경
상가격 기준 40% 이하 수준으로 하락하는 경우는 심각한 사회 문제가
발생하지 않을 수도 있음을 밝히고, 농지은행 기능 및 농지신탁제 도입
을 통해 ‘농지시장의 안정’이라는 목적을 달성할 수 있음을 밝혔음.

- 농지은행의 정책적 위상 및 그 도입의 기본 방향과 관련해서는 농지가
격 하락 방지만을 목적으로 하는 국가의 농지매취사업은 곤란하며, 기
본적으로 농업구조개선, 농지가격 급락에 따른 사회혼란 방지 등의 차
원에서 새로운 제도 도입이 검토해야 하며, 가능한 한 농지은행 기능의
수행 과정에서 농지보전, 생산조정, 부채농가경영회생지원 등 다양한
효과가 동시에 발현될 수 있도록 종합적으로 검토해야 함을 밝혔음.
- 농지은행 및 농지신탁제도 도입에 따른 주요 쟁점으로 도입 시기, 조
직설립방안, 사업대상 농지 및 지역, 매입가격 결정방식 등을 제시하
였음.
 - 조직설립과 관련해서는 기존의 영농규모화사업 담당조직인 농업기반
공사에 농지은행기능 및 농지신탁제도 수행 기능을 부여하도록 하여
새로운 조직 설립에 따른 문제를 해소하였음.
 - 농업구조개선, 재원문제, 농지관리의 목표, 사회적 혼란 최소화 등의
정책목표를 종합적으로 고려하여 농업진흥지역 농지를 우선 사업대
상으로 하는 방안을 제시하였음.

□ 새로운 제도 도입에 따른 보완과제 검토

- 농지은행 기능을 원활히 수행하기 위한 재원 확보, 법적·제도적 보완,
기존 사업의 추진방식 전환 등을 검토하였음.
- 농지은행의 기능을 수행하는 조직의 위상, 조직체계에 따라 재원조달
방식도 달라질 수 있는데, 국내외 기존 사례 분석을 통해 국고지원, 농
지채권발행, 관련기금 활용, 보유농지의 활용 수입금 등을 주요 재원

으로 할 수 있다고 밝혔다. 특히 농지매매사업과 농지장기임대차사업을 통합운영하도록 하여 농지매입 관련 재원을 확충하고, 농지관리기금 중 농지조성계정을 관리계정과 통합운영하는 방안을 적극 검토할 필요성을 제기하였음. 그리고 농지시장 안정, 부채대책 등의 차원에서 정부의 긴급지원금 형식의 국고지원 필요성도 제기하고, 불가피하게 긴급히 시행해야 하는 농지매취사업을 위한 농지채권발행을 재원확보 방안의 하나로 제시하였음.

- 농업기반공사 등이 농지신탁업무와 농지은행 기능을 수행할 수 있도록 관련 법과 세제를 개편할 필요성을 제기하였으며, 유희농지관리, 생산조정 등 다른 정책 프로그램과의 조화 필요성도 제시하였음.

□ 추후 연구과제 발굴

- 이 연구는 매우 제한된 시간과 연구범위 내에서 이루어진 것이기 때문에 많은 한계가 있음을 밝히고 다른 한편으로는 농지은행기능 및 농지신탁제도를 체계적으로 도입하기 위한 준비 차원에서 추후 관련된 과제를 제시하였음. 즉 ‘농지수급 및 농지가격에 대한 중장기 전망’, ‘쌀값하락이 농지가격 하락에 미치는 영향 분석’, ‘농지은행 운영에 소요될 재원 소요액 추정’, ‘합리적 농지매입가격 결정방안’, ‘농지가격 파동시 외국의 대응 사례 조사 연구’, ‘농지은행 보유 농지의 타용도 활용과 그 문제점 분석’ 등 농지은행 도입 시 시행착오를 최소화하는 차원에서 앞으로 계속 추진되어야 할 연구과제를 제시하였음.

목 차

제1장. 서 론

1. 연구의 필요성과 목적 1
2. 선행 연구 검토 2
3. 연구 범위와 방법 4

제2장. 농지은행 및 농지신탁제도 도입의 필요성 검토

1. 농산물시장 개방 확대의 충격 완화(농지시장의 안정화 도모) 6
2. 기존 영농규모화사업의 한계 극복과 획기적 쌀산업구조 개선 13
3. 농업·농촌환경 변화에 따른 다양한 농지 관련 정책 수요에 대응 16

제3장. 농지은행 및 농지신탁제도 도입 방안 검토

1. 농지은행 및 농지신탁제도의 개념과 주요 기능 19
2. 농지은행 및 농지신탁제 도입의 가능성 검토 25
3. 농지은행 및 농지신탁제의 정책적 위상과 도입의 기본 방향 31
4. 농지은행 및 농지신탁제의 도입에 따른 주요 쟁점 검토 34

제4장. 새로운 제도 도입에 따른 보완과제

1. 농지은행 기능 수행을 위한 자원 확보 39
2. 기존 사업의 추진 방식 전환 42
3. 새로운 제도 도입을 위한 법적·제도적 보완 43

제5장. 요약 및 추후 연구과제 45

부록 49

ABSTRACT 54

참고문헌 56

표 목 차

표 1. 선진국 지위시 2010년 논 누적초과 공급예상 물량	10
표 2. 선진국 대우로 협상될 경우 농업진흥지역내 농지가격 전망	11
표 3. 농지은행의 주요기능	20
표 4. 프랑스 SAFER의 주요기능	23
표 5. 재원확보 및 사업비 절감대책	41

그림 목 차

그림 1. 쌀 가격과 농지가격의 비교	7
그림 2. 쌀 농지 및 일반토지가격의 표준화를 통한 비교	8
그림 3. 미국과 프랑스의 농지가격 비교(평준화)	27
그림 4. 농지자원종합관리시스템 구축방안(안)	33

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성과 목적

세계무역기구(WTO)체제의 출범과 그 후속으로 추진되고 있는 도하개발의 제(DDA)농업협상의 기본 방침은 농산물시장 개방의 폭을 더욱 확대하는 것이므로 가격 경쟁력이 취약한 국내 농업에 큰 타격을 줄 것이라는 우려가 강하다. 특히 농산물시장 개방을 둘러싼 논의 과정에서 우리나라가 개도국 지위를 유지하기 힘들 것이라는 소식이 전해지면서 우리의 쌀산업은 큰 타격을 받게 될 것이고, 쌀산업 중심인 우리나라에서 농지가격 하락 등의 현상이 나타날 것으로 전망된다.

완만한 농지가격 하락은 국내 농업구조를 개선시키는 좋은 계기로 작용할 수도 있지만, 급격한 농지가격 하락은 농지 매도 물량의 급증으로 인한 농지 시장 혼란, 농가자산가치의 급락, 부채농가의 상환 능력 상실, 금융기관 도산 등 사회적 혼란을 야기할 수 있다는 우려의 목소리도 높다(김병철 2003 ; 박성재 · 황의식, 2003). 미국에서는 1980년대 실제 “농산물가격 하락⇒농업수익 감소(수익지가 하락) ⇒ 농지가격 하락 ⇒ 농지매도물량 증가 ⇒ 농지투매 현상 속출 ⇒ 농가 파산과 금융기관 도산”이라는 심각한 사회 문제가 발생한 바 있다. 따라서 이러한 여건의 변화에 대해 농지거래 활성화와 농지의 적극

적인 관리대책의 수립이 필요하다는 요구가 제기되었다.

2002년 12월 「농어업·농어촌특별대책위원회」는 농업의 안정적 성장과 다원적 기능 제고를 위한 제도 정비 차원에서 ‘농지은행 기능’과 ‘농지신탁제도’의 도입을 검토하기로 하였다. 이를 계기로 농지은행 기능 및 농지신탁제도 도입에 대한 본격적인 논의가 촉발되었다. 특히 쌀 시장 개방 확대 이후 예상되는 초과 공급된 물량을 정책적으로 흡수하여 농지시장을 안정화시키는 역할, 노령농업인소유 농지 및 경영체를 청년·장년층에게 이양하여 경영구조를 개선시키는 역할, 생태적으로 보전가치가 있는 지역을 생태·환경보전 차원에서 매입하여 관리하는 역할, 쌀 생산과잉문제 해결 차원에서 시행되는 생산조정기능 및 식량안보 기능을 동시에 수행할 수 있는 농지보전 및 관리하는 역할 등 다양한 차원에서 새로운 제도 도입의 필요성이 제기되었다.

기존논의를 근거로 ‘농지은행 기능 및 농지신탁제도 도입’ 의의를 정리하면, 농지가격의 하락과 농지매도물량의 증대에 적극 대응한다는 의의와 영농규모화사업의 확대 재편 등 기존 사업의 활성화라는 의의도 있다. 요컨대 중장기적으로 농업 여건 및 농지시장여건 변화에 대응한 능동적 농업구조 재편과 새로운 농지관리제도의 도입이라는 차원에서 농지은행과 농지신탁제도에 대한 체계적인 연구가 요구되었다. 이와 관련 농지은행 기능 및 농지신탁제도 도입의 기본 구상 마련만이 아니라 후속 연구 과제들을 발굴하는 차원에서 기초 연구가 요구되었다.

2. 선행 연구 검토

농지은행에 관한 논의는 1980년대 말 우루과이 라운드 농산물시장 개방협상이 본격화되면서 우리 농업이 직면한 농산물시장 개방의 확대에 대응하기 위한 대책 마련 차원에서 소개되었다. 당시의 논의는 기본적으로 일본의 농지보유합리화사업 및 그 보조기관으로서 농지은행에 대한 소개 수준이었다. 그러나 이 논의의 기본내용은 1990년 출범한 농어촌진흥공사(농업기반공사)

의 영농규모화사업으로 승계되었다. 그리고 WTO(세계무역기구)체제의 출범이 공식화되면서 농림부 등에서 비공식적으로 다시 농지은행에 대한 검토 작업이 이루어진 바 있다. 김정호(1993)는 이러한 여건 변화를 반영하여 영농규모화사업의 견인차 역으로 농지은행 설립을 제안한 바 있다.

김정부 외(1996; 1998a)는 기존 영농규모화사업 추진 주체(농업기반공사)의 농지저장 및 보유 기능에 대한 확대 필요성을 언급하고, 영농규모화사업의 원활한 추진 방안을 모색하는 차원에서 일본의 ‘농지은행’, ‘농지신탁제도’ 등에 대해 소개하였다. 박석두·황의식(2002)은 기존의 연구와는 관점의 차이가 있지만, 농지가격 하락 전망과 더불어 영농규모화사업을 담당하는 농업기반공사에 농지은행 및 농지신탁 기능을 부여할 필요가 있다고 주장하였다. 이들 연구는 일본의 농지은행 및 농지신탁제도, 보다 엄밀한 의미에서 ‘농지보유합리화사업’의 확대 재편을 염두에 두고 논의를 전개하였다.

김정부 외(1998b; 1998c)는 일본의 농지은행, 프랑스의 SAFER(토지정비농사창설회사)에 대해 구체적으로 소개하고 있다. 해당 기관의 업무 자료 및 관련 전문가들의 논문을 번역하여 소개하고 있어 관련 조직의 체계, 설립배경, 운영체계 등을 개략적으로 이해하는 데 많은 도움을 주었다.

原田純孝(1990; 1992a; 1992b)는 SAFER의 기능과 역할에 대한 소개만이 아니라 농업정책 여건의 변화 속에서 SAFER의 운영체계 변화까지 소개하였다. 그리고 이 논문들에서는 1980년대 농지가격 하락이라는 특수 상황에서 SAFER의 기능 수행과 관련되어 제기되는 문제점들을 잘 정리하여 소개하고 있어 이 연구의 핵심 주제인 농지가격 변화 등 여건 변화 속에서 농지은행 기능 수행 조직의 문제점 등을 이해하는 데 많은 도움이 되었다.

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 소개하였다. 그러나 이들은 대부분 농지은행 기능 및 농지신탁제의 도입 필요성에 대한 논리와 외국의 사례에 대한 단편적인 소개에 머물렀을 뿐 농지은행 기능 도입

의 정책적 의의와 추진 방안에 대한 논의로 발전되지 못하였다.

박성재·황의식(2003)은 농가부채대책에서 가장 요소가 농지자산의 유동성 제고에 있다고 판단하고 탈농 프로그램의 일환으로 농가의 농지 등을 ‘농가 자산관리기금’(가칭) 등 새 기구를 통해 매입해 주고 이 농지를 전업농에 임대해 활용토록 하는 방안을 제시한 바 있다. 이 연구는 농지은행 기능 및 농지신탁제도에 대한 직접적 논의는 아니지만, 이들 기능 및 새로운 제도에 대한 논의를 농업구조개선정책만이 아니라 농가부채문제 해결 방안으로까지 논의의 지평을 넓힐 필요성이 있음을 시사하고 있다.

한편 박헌주 외(2000), 신희준(2003), 신희준·여순덕(2003) 등은 농지시장 여건의 변화를 이해하는 데 큰 도움이 된다. 특히 1990년대 이후 농지 및 일반 토지 가격이 안정 및 하락 추세를 보이고 있음을 제시하여 농지시장 여건의 변화에 대응한 새로운 제도 도입의 필요성 및 가능성을 검토하는 데 많은 시사점을 준다. 그리고 외국의 토지 가격의 변화에 대한 개략적인 소개와 그 원인을 제시하고 있어 우리와 비교연구에 큰 도움이 되었다.

3. 연구 범위와 방법

3.1. 연구 범위

이 연구에서는 농지은행 관련 기존 논의, 농지 관련 시장 및 정책 여건의 변화, 외국의 유사 사례 등에 대한 개략적인 검토를 통해 지금 논란이 되고 있는 ‘농지은행 기능 및 농지신탁제 도입’의 정책적 위상을 밝히는 데 논의의 중심을 두었다. 그리고 농지은행 기능을 도입할 경우에 제기되는 주요 쟁점 사항을 검토함으로써 농지은행 기능 도입에 따른 정책적 과제를 간접적으로 제시하고자 하였다. 농지은행의 구체적 운영체계, 재원 소요액 추정 등에 대한 구체적 논의에 대해서는 다음 단계 연구로 제시하였다. 끝으로 이 연구의 목적의 하나인 추후 계속 연구 과제 발굴 차원에서 몇 가지 후속 연구 과제를 제시하였다.

일본에서 농지신탁제도는 농지보유합리화사업의 추진, 농지은행 운영 과정에서 농지가격 하락 시 농지보유합리화법인의 위험부담을 최소화하기 위한 보조적 기능으로 도입되었으며, 그 실적이 미미하였다. 그리고 프랑스에서도 농지신탁제도는 농지가격 하락 시 SAFER의 경영난 해소 차원에서 일시 도입하였다. 따라서 이 연구에서는 농지은행에 대한 논의에 초점을 두고, 농지신탁제도에 대한 논의는 농지은행 기능 검토와 연계하여 보완적 차원에 전개하였다.

그리고 외국의 유사 사례를 검토할 경우에는, 가능한 한 농지은행 기능 및 농지신탁제도의 실시 배경과 실시과정상의 문제점 등을 밝혀 새로운 제도 도입에 따른 문제점을 사전에 검토한다는 차원에서 접근하였다.

3.2. 연구 방법

이 연구에서는 국내외 문헌 조사, 국내외 유사 사례 조사 분석, 전문가협의회, 제표분석 등의 방법을 사용하였다.

우선 국내외 문헌을 조사하여 농지은행 및 농지신탁제도의 이론적 배경, 농지은행의 주요 기능과 운영체계 등을 검토하였다.

둘째, 국내외 유사 사례 조사와 관련하여 기존의 영농규모화 사업 관련 자료 검토, 일본의 농지보유합리화사업 추진 과정, 농지은행 및 농지신탁제도 운영 사례 등의 검토, 프랑스 SAFER(토지정비농사창설회사)의 운영 사례, SEFA(농업토지저축조합)의 설립배경 검토, 기타 미국의 Land Trust, American Farmland Trust, Farmer Mac(Federal Agricultural Mortgage Corporation)의 활동 등 다양한 국내외사례를 검토하여 우리의 제도 도입에 대한 시사점을 찾았다.

셋째, 관련 기관 종사자 및 전문가로 구성된 전문가협의회를 개최하여 농지시장 여건 변화에 대한 자문, 바람직한 제도 도입 방안에 대한 자문 등을 받았다.

그리고 관련 자료를 기초로 한 제표분석에서는 기존 국내 농지가격 변동 관련 자료 분석, 기존 국내 일반 토지 가격 변동 자료 분석, 농산물시장 개방 시나리오별 농지가격 변화 전망 자료 분석, 일본, 프랑스, 미국 등의 농지, 토지 가격 변동 자료 분석 등을 시도하였다.

제 2 장

농지은행 및 농지신탁제도 도입의 필요성 검토

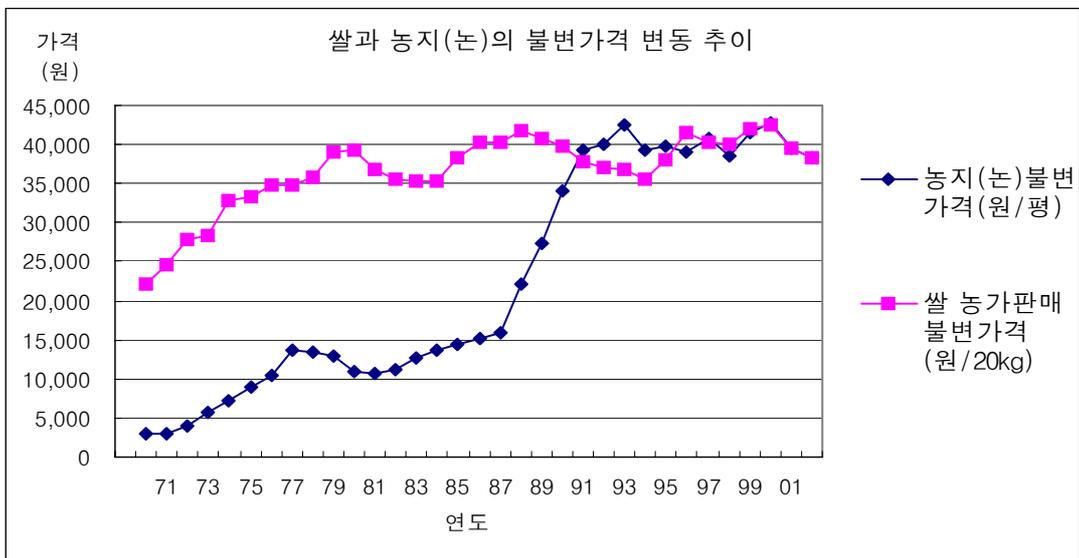
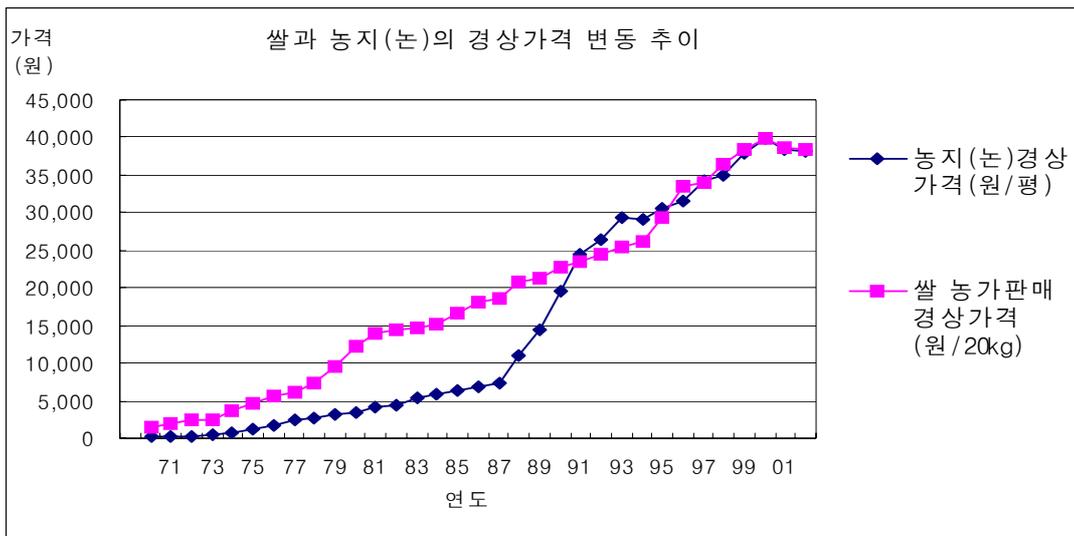
1. 농산물시장 개방 확대의 충격 완화(농지시장의 안정화 도모)

1.1. 기존 농지가격 변동 추세와 최근의 동향

과거 우리나라 농지가격의 변화 추이를 살펴보면, <그림 1>에서 보듯이 경
 상가격 기준으로 1999년까지 쌀값의 꾸준한 증가 추세와 더불어 지속적으로
 상승하는 추이를 보였다. 그러다가 2000년 이후에는 쌀값의 정체 및 하락 현
 상과 더불어 농지가격의 정체 및 하락이라는 전혀 새로운 상황이 발생하였다.
 불변가격 기준으로 볼 경우에도 쌀값 변동에 비해 농지가격은 상대적으로 안
 정적인 상승국면을 보였다. 1992년 이후 하락 및 정체 국면을 보이긴 하지만,
 <그림 2>에서 보듯이 1990년 이후 하락 및 정체한 일반 토지 가격에 비해서는
 완만하게 진행되었다. 따라서 2000년 이후 쌀값 정체 및 하락 현상과 더불어
 발생한 경상가격 기준 농지가격 하락 현상은 쌀 시장 개방 확대 논의와 함께
 향후 농지가격이 급락할 수도 있음을 간접적으로 시사한다고 볼 수 있다.

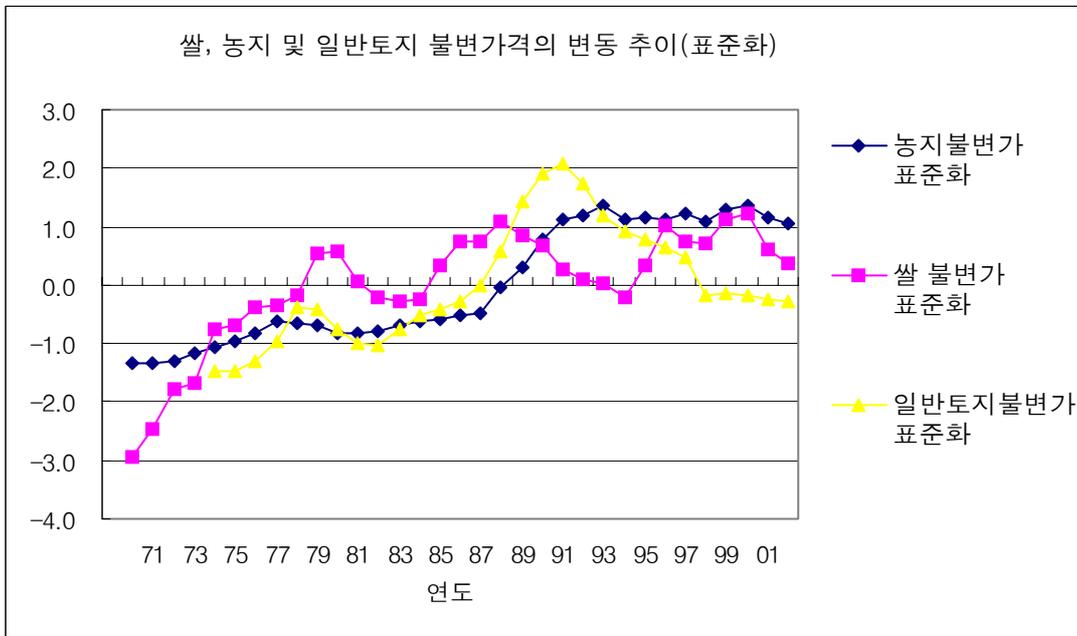
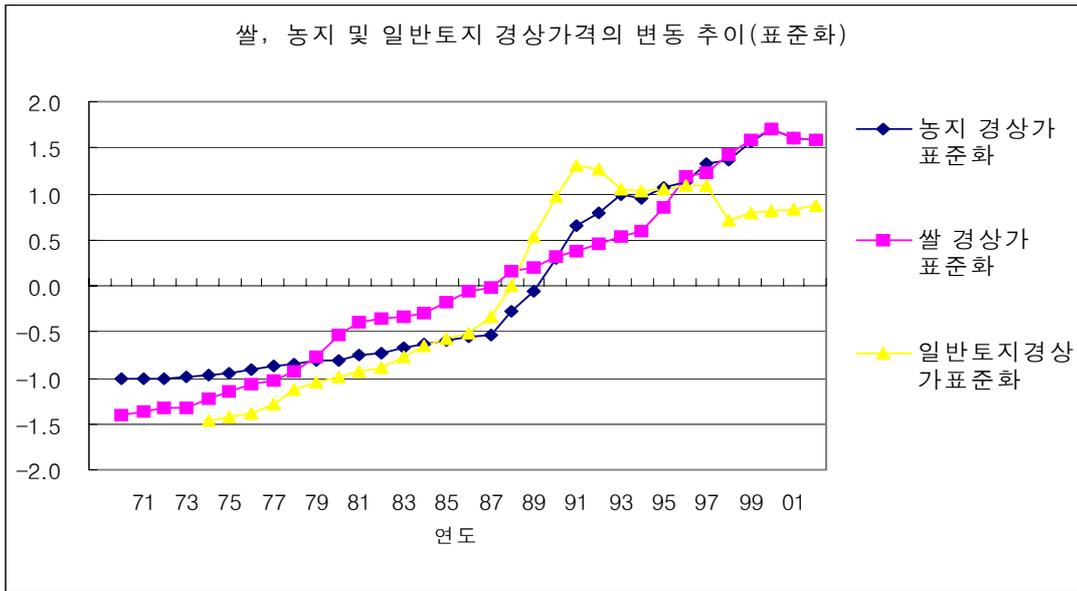
우리나라의 농지가격과 쌀값 간의 관계는 1970년대 후반처럼 쌀 가격 변동
 추이와 농지가격 변동 추이가 다르게 나타나는 시기가 있는 등 일관성이 적
 은 것으로 볼 수 있다. 1990년대 후반 IMF 관리체제에 들어가면서 토지 가격

그림 1. 쌀 가격과 농지가격의 비교



자료: 농림부, 『농가경제통계연보』, 각 연도.

그림 2. 쌀, 농지 및 일반토지가격의 표준화를 통한 비교



자료 1) 농림부, 『농가경제통계연보』, 각 연도.
 2) 한국토지공사, 『지가동향』, 2002. 4.

의 거품적 요소가 거의 사라진 최근 농지가격은 농업기반공사(2003a)의 다음 지적처럼 쌀값 변동이 직접 영향을 미칠 것으로 판단된다.

“농지가격 특히 논가격은 쌀값 변화의 동시적이고 직접적인 영향을 받는 것으로 관찰되었다. '96년 이후 '01년 2/4분기까지의 농지가격 상승기간 중 농업진흥지역 논 가격 상승이 제일 컸으며 이는 '90년대 후반 쌀값이 상대적으로 높게 지지된 것과 무관하지 않다. '01년 2/4분기 이후의 농지가격 하락 역시 동 시기에 시작된 쌀값 하락이 주된 이유이다”(농업기반공사 2003a).

1.2. 농지 수급 여건의 변화와 농지가격 장기 전망 자료 검토

농지가격 변동은 기본적으로 농지 수급 불일치로 발생하는데, 향후 농지공급의 확대 또는 농지 수요의 감소 현상이 심화될 것으로 전망되어 장기적으로 농지가격이 하락할 전망이다.

우선 농업인의 고령화 및 영농 은퇴의 확대는 농지 공급을 증가시켜 농지가격 하락 현상을 부추길 가능성이 높다. 농업기반공사(2003a)에 의하면, 2002년 당시 수도작의 경우 경영주 연령이 65세 이상이 전체의 38.4%, 70세 이상이 19.4%로 나타났고, 2011년이 되면 각각 63.0%, 32.0%로 추정되었다. 그리고 2000년 기준 영농승계자가 있는 농가의 비율은 10.9%에 불과한 것으로 조사되었다.

둘째, 도농 간의 소득 격차로 인한 지속적 이농이 농촌공동화와 유희농지의 증가로 귀결될 수 있다. 1990년 농가소득은 도시근로자 가구소득의 97.4%이었으나, 2002년에는 73.0%로 낮아지는 등 도농 간의 소득격차가 확대되고, 이는 농업·농촌인구의 유출을 촉진할 전망이다.

셋째, 농산물시장 개방 확대에 따른 농업수익성 저하, 특히 쌀값의 하락은 영농포기자의 증가를 초래하여 농지 공급을 증가시킬 가능성이 높다.

넷째, 부채상환기간 도래와 함께 농가들은 농업수익성이 낮아져 상환 여건이 악화될 경우 농지매도 및 농지를 이용한 대출자금으로 부채상환을 시도하게 되거나 금융기관이 담보물인 농지의 경매를 추진하게 되어 농지 공급이

증가될 가능성이 높다. 2002년 말 농가부채는 호당 약 2,000만원으로 전년말보다 약간 감소한 바 있지만, 여전히 3,000만원 이상의 고액 부채농가의 비율은 증가하였다. 호당 5,000만원 이상의 고액 부채 농가의 비율이 1997년 7.5%에서 2001년 13.2%로 증가하였다(박성재·황의식, 2003).

다섯째, 농지가격 하락 시 농지의 매입수요가 증가할 수도 있지만, 농지가 자산으로서 투자대상의 하나인 한, 농지가격만 상대적으로 크게 하락할 경우 농지에 대한 수요는 크게 감소할 것으로 전망된다.

신희준(2003)은, 선진국 지위로 농산물시장 개방협상이 마무리될 경우, 위의 농지수급에 대해 영향을 주는 다양한 요인을 동시에 고려하여 2010년 논 누적초과공급예상 물량을 100천ha로 추정하였다<표 1>. 한편 국토연구원(2003)에 의하면, 2020년까지 현행 농지제도의 틀을 유지할 경우 약 190천ha 농지가 남을 것으로 전망하고, 쌀 시장 개방이 확대될 경우 경작포기 증가로 농지 활용 면적이 크게 줄어들 것으로 전망하였다. 또한 신희준(2003)은, DDA 농업협상에서 우리가 선진국 지위를 유지할 경우 농산물시장 개방이 확대되어 2010년 농지가격이 2002년에 비해 경상가격 기준 14.6%, 불변가격 기준 39.9% 하락할 것으로 전망하였다<표 2>. 윤석환(2003)의 농업진흥지역 내 논 가격에 대한 농업인의 의식조사에 의하면, 응답자의 62%가 2010년경 농지가격이 현재 수준보다 하락할 것으로 전망하고, 그 하락 폭이 20% 이상일 것으로 응답한 비율이 45%인 것으로 조사되었는데, 이는 신희준(2003)의 전망과도 비슷한 결과이다.

표 1. 선진국 지위시 2010년 논 누적초과공급예상물량

단위: 천ha

농지 조성	공급의 증가			공급의 감소(수요의 증가)					초과 공급 예상 물량
	고령화에 의한 공급	수익성 저하에 의한 공급	소계	도시 용지	유희지화 불법전용에 의한 공급감소	가격 하락에 따른 수요 증가	논발전환에 의한 공급감소	소계	
28	138	223	390	52	33	94	111	290	100

자료: 신희준(2003).

표 2. 선진국 대우로 협상될 경우 농업진흥지역 내 농지가격 전망

		2002	2005	2010	증감 (%)	
		A	B	C	A⇒B	A⇒C
경상가격 (원/평)	논	36,031	38,620	30,787	7.2	-14.6
	밭	40,452	43,046	35,925	6.4	-11.1
불변가격 (원/평)	논	36,031	32,463	21,647	-9.9	-39.9
	밭	40,452	37,449	27,616	-7.4	-31.7

자료: 신희준(2003)

1.3. 농지가격 하락에 대한 반응

농지가 농업인의 입장에서 중요한 자산이란 점에서 농지가격 하락은 농업인만이 아니라 농업인의 부채 문제와 밀접하게 관련이 있는 금융기관까지 관심이 높다. 나아가 영농규모화사업이나 경영이양직불사업 등 농업구조개선사업을 적극 추진하는 정부의 입장에서도 농지가격의 하락이 미칠 영향에 대해 큰 관심을 보이고 있다.

앞서 서론에서 지적했듯이 농지가격의 하락은 농가들의 총체적인 상환 능력 부족 상태를 가져와 1980년대 중반 미국의 상황처럼 농가의 도산, 나아가 관련 금융기관의 도산이라는 사태가 발생할 수 있다는 우려가 제기되었다. 실제 농업 여건의 악화와 더불어 “농산물가격 하락 ⇒ 농업수익 감소(수익지가 하락) ⇒ 농지가격 하락 ⇒ 농지매도물량 증가 ⇒ 농지투매 현상 속출(비농민소유농지포함)” 현상을 예견하는 주장이 자주 제기되었다 (김병철, 2003. 박성재·황의식, 2003).

2001년 쌀값 하락과 농지가격 하락 현상이 나타나자, 중장기적으로 우리의 쌀산업을 담당해야 하는 쌀전업농까지 영농규모화사업 관련 수혜자금 상환 대책으로 쌀 현물상환, 구입농지반환 등을 요구하는 현상이 발생하였다. 이는 농지가격 하락으로 영농규모화사업 그 자체의 원활한 추진이 곤란해질 수도 있음을 보여 주는 현상이라 할 수 있다.

농지가격 하락은 농업구조개선의 좋은 계기로 작용할 수 있다. 현실적으로

구조개선의 가능성도 존재한다. 박석두·황의식(2002)의 농업인 의향에 대한 조사에 의하면, ‘농지가격이 상승해야 한다’고 대답한 경우가 55.2%로, ‘농지가격이 하락해야 한다’고 응답한 경우(23.5%)보다 훨씬 높은 비율을 보인다는 점에서 농지가격 하락이 농업인에게 불리한 것으로 이해되지만, 농지가격 하락 시 ‘농지를 추가로 매입하겠다’고 응답한 비율(31.0%)이 ‘소유농지를 매각하겠다’고 응답한 비율(15.5%)보다 높게 나타났다. 또한 농지가격 상승 희망 비율에 대한 조사와는 달리 경영규모가 클수록, 경영주연령이 높을수록 농지가격이 하락할 경우 ‘소유농지를 매각하겠다’보다 ‘농지매입을 확대하겠다’고 응답한 비율이 매우 높게 나오는 등 농지가격 하락이 농업구조개선의 계기가 될 수도 있다는 긍정적인 측면이 있다. 지대별로 보아도 평야지대에서 농지가격 하락 시 ‘농지를 추가로 매입하겠다’는 비율이 다른 지대에 비해 상대적으로 높아 농지가격 하락 시 평야지대를 중심으로 규모화사업, 구조개선을 좀 더 빠르게 진행될 수도 있다. 현실적으로 쌀 시장 개방 확대로 농업수익성이 낮아질 경우 전업농들은 중장기적으로 생산비 절감을 통해 대외 경쟁력을 확보해야 하지만, 우선은 경영규모 확대를 통해 소득 감소를 보전해야 한다. 물론 경영규모 확대 그 자체가 생산비 절감 효과를 동시에 가져온다.

1.4. 농지시장 안정화 대책 수립 요구

농산물시장 개방 확대에 따른 농지가격의 하락 현상을 위기적 상황으로 연결되지 않도록 관리하면서 농업구조 개선의 계기로 적극 활용하기 위하여 농지은행 및 농지신탁제도를 도입할 필요성이 제기되었다.

“농산물가격 하락 ⇒ 농업수익 감소(수익지가 하락) ⇒ 농지가격 하락 ⇒ 농지매도물량 증가 ⇒ 농지투매 현상 속출(비농민소유농지포함)”이라는 악순환의 고리를 단절하고, “농산물가격 하락 ⇒ 영세·노령 농가의 탈농 유도 및 쌀전업농은 쌀 값 하락에 따른 농업소득 감소분을 경영규모 확대로 보완 ⇒ 농가의 농업소득 수준 유지 ⇒ 농지가격의 하향 안정 ⇒ 농업구조개선 달성”이라는 순순환 체계를 구축하도록 할 필요성이 제기된다.

농업수익성의 악화와 더불어 농지매도물량으로 편입될 고령농가의 농지,

영세농가의 농지, 이농·탈농가의 농지, 부재지주의 농지 등을 적절히 매입하여 이를 쌀전업농에게 적절히 매도 또는 임대하여 영세, 노령농가의 이농·탈농을 도와줄 뿐만 아니라 전업농가도 육성하면서 농지시장의 안정을 도모하는 방안을 마련할 필요가 있다.

기존의 제도에서는 공공부문에서의 농지시장 조절 기능이 없다. 특히 농지가격 하락 국면에서 농지의 매입, 신탁 기능을 수행하는 조직이 없어 농지가격 하락에 대한 대책이 없는 상태이다.

2. 기존 영농규모화사업의 한계극복과 획기적 쌀산업구조 개선

2.1. 쌀 시장 개방 확대에 대응한 구조개선의 미흡

지난 9월 중순 칸쿤회의에서 합의는 되지 않았지만, 최근 우리나라가 개도국 지위를 유지하기 힘들 것이라는 전망이 우세해지면서 우리의 쌀산업은 큰 타격을 받게 될 것이고, 쌀은 여전히 농가소득의 큰 비중을 차지하고 있는 상황에서 향후 대책 수립이 논란이 되고 있다.

1988년 농지 구입자금지원사업 실시, 1990년 농가영농규모적정화사업 실시, 1995년 쌀전업농육성사업 실시, 1997년 경영이양직접지불제와 연계된 쌀전업농육성사업 실시 등 여러 가지 이름으로 변화해오면서 2002년까지 무려 4조 3,410억원의 자금이 투입되었다. 이 결과 3ha 이상 대규모 농가층이 1990년 18천호에서 2002년 41천호로, 이들 농가의 비율이 동기간 1.2%에서 3.8%로 증가하였다. 그러나 여전히 국내 쌀값이 국제가격 수준의 약 4-6배에 이르고, 쌀 생산 농가의 호당 평균 경영규모는 1.0ha에 불과하며, 쌀전업농의 경우도 호당 평균경영규모가 3.7ha에 머물고 있다. 이와 같은 영농규모화를 통해 우리 쌀산업의 국제경쟁력을 높이려는 정책시도에도 불구하고 우리나라 쌀산업은 국제시장에서 경쟁력을 갖추었다는 표현을 하기 힘든 수준이다. 1970~

2002년 동안 논 경작 농가의 호당 벼 재배면적은 0.60ha에서 1.07ha로 32년간 겨우 0.47ha 증가하였다.

한편 3.0ha 이상의 상층농의 농기계 보유 및 농기계 작업능력 등을 고려할 경우 이들이 전체 논의 절반 이상을 경작할 수 있다. 쌀전업농의 경우 현재 평균 경영규모는 3.7ha에 불과하지만, 2~3인간의 적절한 농기계 공동 이용 등을 고려할 경우 20~30ha의 경작도 가능하다. 그러나 아직까지 농지의 소유 및 이용구조는 영세농 위주로 되어 있어서 획기적인 쌀산업 구조조정과 영농규모화 정책이 요구된다.

농지임대의 실태를 보면, 비농가의 임대농지 면적 비중이 1990년 57.8%이던 것이 2001년 70.0%로 증가하였다. 그리고 비농가의 임대면적 중 재촌비농가의 임대면적 비중이 1990년 29.8%에서 2001년 50.3%로 증가하였고, 부재 비농가의 임대면적 비중이 같은 기간 70.1%에서 49.7로 감소하였다. 재촌비농가의 임대면적이 확대된 주요 이유는 노령은퇴 등 노동력 부족으로 인한 임대 비중이 증대되었기 때문인 것으로 조사되었다.

농촌의 노령·영세농가들이 지속적으로 농지를 보유하고 있다. 즉 농촌의 노령·영세농가의 순조로운 이농과 탈농이 구조개선과 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났다. 이에 대한 체계적인 대책 미흡으로 구조개선이 부진한 상태이다. 기존의 영농규모화사업에는 농지보유 및 저장 기능이 없어 영세·노령농가, 이농 및 탈농 희망농가의 농지를 원활히 매입 또는 임차하지 못하여 여건 변화에 대응한 능동적 구조개선 및 영농규모화가 이루어지지 못한 측면이 있다.

2.2. 영농규모화사업 추진 체계 개선과 획기적 쌀산업구조 개선의 도모

농지유동화정책은 농업기반공사의 영농규모화사업을 통해 추진하고 있는데, 여기에는 농지의 구입, 보유, 관리, 판매, 교환, 임대, 경영이양 등 농지와 관련된 모든 업무를 일괄적으로 처리하는 농지은행 기능이 없다. 특히 현재의 영농규모화사업에는 농지의 보유 및 저장 기능이 없어 농지매입과정과 농

지매도 과정을 통해 가능한 다양한 효과를 확보할 수 없다. 농지은행 기능을 도입하여 기존의 영농규모화사업을 모두 포괄하는 기능을 수행하며, 특히 농지의 매입단계와 매도 및 임대단계를 분리하도록 함으로써 합리적 농장(경영체) 창설 기능, 농지집단화, 농지보전관리 기능 등도 간접적으로 원활히 수행할 수 있도록 할 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, 집중 지원이 되어 규모화된 합리적 농장 창설이 가능할 것이다.

농지은행 기능의 도입을 통해 농지의 매입·수탁단계와 매도·임대단계를 분리함으로써, 각각의 단계에서 사업의 목적에 따른 차별화 전략으로 다음과 같은 다양한 목적을 도모할 수 있다.

< 농지매입 및 수탁단계 >

- 대상 농지 차별화(우선순위 부여)로 다양한 효과 도출
 (고령·영세 농가 농지) → 농업구조개선, 경영이양 촉진
 (부채지주·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
 (보유농지를 생산조정면적에 편입) → 생산조정 기능

3. 농업·농촌환경 변화에 따른 다양한 농지 관련 정책수요에 대응

3.1. 유휴 농지의 체계적 관리

농업수익성 저하에 따라 유휴 농지가 급증할 전망이지만, 체계적인 관리 대책이 없다. 휴경농지의 면적은 1995년 65천ha, 1998년 22천ha, 2000년 17천ha로 최근 감소경향을 보이지만, 농산물시장 개방 확대, 농업노동력의 노령화 등의 영향으로 향후 크게 증가할 것으로 전망된다. 국토연구원(2003)에 의하면, 2020년까지 약 190천ha의 농지가 유휴화될 전망이다, 이러한 유휴 농지를 체계적으로 관리할 수 있는 대책이 마련되어 있지 않다. 이를 위한 대책 차원에서 새로운 농지은행 제도 도입의 필요성 제기된다.

농지제도는 크게 농지의 소유, 이용, 보전의 측면으로 구분하여 볼 수 있는데, 1994년 농지법 제정 이후 농지의 효율적인 이용 측면에서 영농규모화사업이라는 정책사업 등이 연계되어 추진되었지만, 농지의 효율적 보전의 측면에서는 대상 농지에 대한 규제만 존재할 뿐 뚜렷한 정책사업이 존재하지 못하였다. 물론 일부 한계지의 생산기반정비 등의 투자 사업이 실시되었지만, 그 성과는 미미하였다. 그 결과 많은 농지가 유휴화되고 있으나, 체계적으로 관리되지 못하고 있다. 현재 휴경화를 방지하기 위한 대책으로는 이행강제금 제도 등이 있지만, 제도상 문제점이 많다는 지적이 많으며, 보다 체계적인 정책 방향 정립이 필요하다는 주장이 강하다.

농업수익성 저하에 따른 영농포기자의 증가는 단순히 유휴한계지에서만 나타나는 것이 아니라 평야부 지역을 포함한 전 지역에서 나타날 수 있다. 따라서 유휴한계농지의 이용활성화 대책만이 아니라 우량농지의 합리적 관리 및 효율적 이용과제에 대해서도 대책을 수립해야 한다. 이·탈농 농가 소유의 우량농지를 체계적으로 관리하여 인근 전업농이나 귀농자에게 원활히 공급해주는 기능이 요구된다.

3.2. 다양한 농지 수요에 대응하기 위한 농지의 공적 관리

농지의 개별분산 소유로 인하여 농촌활성화를 위한 다양한 지역개발 사업을 추진함에 있어서 많은 어려움이 발생한다. 농촌 지역에서도 농업 생산 이외에 도시자본 유치, 주거 여건 개선, 산업, 휴양관광, 환경보전 등 다양한 측면에서의 새로운 수요가 생겨나고 있지만, 이에 대한 체계적 관리 미흡으로 난개발 가능성이 높다. 실제 주말·체험영농 목적으로 300평 이내의 농지에 대해 비농민 취득을 허용한 이후, 서산간척지 등 대단지화되어 있는 우량농지가 비농민에게 300평 단위로 소규모 분산되어 대규모 기계화 영농기반이 무너질 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 이러한 문제는 김제평야 등에서도 발생할 가능성이 높다. 한편 주말·체험영농지로 적절한 무주군 등 산간지역 및 준산간지역의 곡간답은 유희화되고 있다. 최근 농가소득 증대 차원의 농촌개발 등이 강조되고 있는데, 이를 위한 농지자원의 효율적 공급 체계가 구축되어 있지 못하다.

이러한 다양한 농지 수요에 대응하기 위한 차원에서 농지에 대한 체계적인 공적 관리의 필요성이 제기된다.

3.3. 부채농가의 경영 회생의 지원

농지는 농업의 핵심적 생산수단임과 동시에 농업인의 가장 중요한 자산항목으로서 대부분의 농가부채는 농지담보와 연계되어 있다. 2002년 농협채권보전액은 약 52조원인데, 이 중 43%(22조원)가 담보로 설정되어 있으며, 담보물의 80%(18조원)가 농지인 것으로 조사되었다. 농지가 농업인의 입장에서 중요한 자산이란 점과 금융기관의 입장에서 농업인의 부채 문제와 밀접하게 관련되어 있다는 점에서 농지가격 하락은 양쪽 모두 관심이 높다.

농업수익성이 악화되면, 농업인의 소득이 감소하고, 농지가격이 하락하여 자산가치가 하락함으로써 이중의 고통을 받게 된다. 극단적인 경우 농가경제의 파산과 관련 금융기관의 도산을 초래할 수도 있다. 이 경우 농지가격의 하락은 농가들의 총체적인 상환 능력 부족 상태를 가져와 농가 도산 나아가

관련 금융기관의 도산이라는 1980년대 중반 미국의 사태까지 발생할 수 있다는 우려가 제기된다. 따라서 최근 논란이 되고 있는 부채농가의 경영회생 지원만이 아니라 이농·탈농을 도와주는 방안이 동시에 마련될 필요가 있다.

이와 관련하여 박성재·황의식(2003)은 농가부채대책에서 가장 중요한 요소가 농지자산의 유동성 제고에 있다고 판단하여 탈농 프로그램의 일환으로 농가의 농지를 ‘농가자산관리기금’(가칭) 등 새 기구가 매입하여 이 농지를 전업농에 임대해 활용토록 하는 방안을 제시한 바 있다. 이 방안은 기본적으로 원활한 탈농유도 프로그램이 올바른 경영회생 프로그램 실천의 바탕이 된다는 인식에서 출발한 부채대책과 구조개선대책을 종합한 것으로 이해된다. 농지자산의 유동성 제고와 관련하여 “회생이 가능한 농가의 부채축소를 위하여 농지를 매입하여 주고 매입자금으로 부채를 상환하도록 유도하며, 일정 기간 후 농가가 재무적으로 건전할 때 재매입하는 Call Option을 부여하여 원활하게 농지유동화를 촉진할 필요가 있다”고 주장하였다. 그리고 자산관리기금이 농지를 대상으로 하고 있어 ‘농가자산관리기금’의 일부분으로 취급할 수 있지만 농가회생 프로그램을 관리하기 위해서는 농신보와 연계하여 설치될 필요가 있다고 주장하였다.

3.4. 농지유동화 관련 정보의 수집, 보급 체계 구축

농지 유동화 관련 다양한 정보가 농업기반공사, 농림부, 지방자치단체, 농업협동조합, 건설교통부, 행정자치부, 등기소 등으로 분산되어 있어 농지유동화 업무를 획기적으로 개선시키는 데 어려움이 많다. 농지 관련 정보와 자료를 상시 수집, 정리하여 보급할 뿐만 아니라 이를 종합적으로 관리하는 기구 및 조직이 마련될 필요가 있다.

제 3 장

농지은행 및 농지신탁제도 도입 방안 검토

1. 농지은행 및 농지신탁제도의 개념과 주요 기능

1.1. 농지은행 및 농지신탁제의 개념과 기능에 대한 기존 논의의 검토

최근 국내에서 논의되고 있는 ‘농지은행’이라는 용어는 일본에서 유래된 것인데, 그 개념 및 주요 기능은 일본에서 사용되는 농지은행의 범위를 넘어서서 전혀 새로운 것으로 이해되기도 한다. 일부 논의에서는 토지의 공공비축 기능을 하는 토지은행(Land Banking)으로 이해되기도 하고, 농지은행이 농지 관련 모든 현안을 일거에 해결해주는 것으로 확대 해석되기도 한다.

농지은행은 국내에서 아직 법률관계를 근거로 삼아 시행된 예가 없기 때문에 추상적인 용어에 불과하다고 할 수 있다(김병철 2003). 경제용어사전(<http://kr.ecodic.yahoo.com>)에는 농지은행을 ‘영농규모의 확대를 지원하기 위해 농지의 신탁, 임대, 매매, 관리를 담당하는 기관’이라고 정의하고 ‘농지 금고’를 동의어로 제시하고 있다. 김병철(2003)은 “은행업이라 함은 예금의 수입, 유가증권 기타 채권증서의 발행에 의하여 불특정 다수인으로부터 채무를 부담함으로써 조달한 자금을 대출하는 것을 업으로 행하는 것을 의미한다”는 은행법의 정의를 원용하여, “농지은행은 미래의 농지 수요에 대비하여 농지

의 소유권 또는 이용권을 인도함으로써 실수요자에 대한 서비스를 제공하는 조직”이라고 정의하고, 구체적 업무는 농지의 매매, 신탁, 임대, 보유·관리 등이라고 제시한 바 있다. 김정부(2003) 및 농림부 내부 자료에서 농지은행의 주요 기능을 농지의 구입, 보유, 관리, 매매, 교환, 임대, 경영이양 등 농지와 관련된 모든 정보를 일관작업(One-stop service)으로 처리하는 것으로 정의하고, <표 3>과 같이 광범위한 기능을 부여하고 있다. 농지은행 도입의 논의는 농산물시장 개방의 확대에 따른 농업수익성 저하, 농지가격 하락이라는 현상에 대응하는 차원에서 제기되기 시작하였지만, 현재는 농업구조개선정책만이 아니라 농지보전, 부채농가경영회생대책 등과도 연계하여 논의된다.

표 3. 농지은행의 주요 기능

기 능	주 요 내 용	비고
농지보전 기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 필요농지면적을 목표연도별로 설정, 관리 ○ 보전용 농지의 보유 	
농지 수요창출 기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신규영농자를 물색하여 농지 지원 ○ 귀농 도시민 농지취득 및 영농정착 지원 	
농지유동화 계획 수립 및 농지 이용계획 조정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지유동화 계획 수립 ○ 지방자치단체 사이의 농지 이용 조정 ○ 유희한계농지에 대한 이용 계획 수립 	
농업구조개선사업 지원기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지 유동화 사업의 종합처리 ○ 농지 유동화 사업 개발 및 지원 ○ 경영규모 확대농가, 축소농가 의향 파악 ○ 농지유동화 관련 구입 및 신탁 상담 ○ 농업인의 경영상담 	
농지유동화 정보의 종합관리 기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지 유동화 관련 정보 관리 및 제공 ○ 농지 실태조사 및 정보 전산화 ○ 유희한계농지 조사 및 전산화 ○ 농지유동화 홍보 	
생산조정 기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보유 농지 중 생산조정면적에 활용 	
부채농가경영회생 지원기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부채농가의 농지매입 후 당해 농가에 재임대, 농지재매입시 선매권 부여 	
농지관리 기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지와 관련된 각종 직접지불제의 관리 ○ 환경보전과의 연계 	

한편 농지신탁제도 도입은 농지은행에 비해 사업의 범위와 목적이 분명하여 논란의 여지가 적다. 신탁법 제1조에 “신탁은 위탁자와 수탁자와의 특별한 신임관계를 근거로 삼아 위탁자가 특정의 재산권을 수탁자에게 이전하거나 기타의 처분을 하고 수탁자로 하여금 수익자의 이익 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산권을 관리·처분하게 하는 법률 관계”라고 정의되어 있는데, 농지신탁은 위탁자가 수탁자에게 위탁하는 신탁재산권이 농지법에 정의된 농지일 경우의 신탁을 의미한다(김정부 2003). 즉 농지신탁은 농지소유자 등이 수탁자에게 농지를 신탁하고, 수탁자는 신탁계약에 따라 농지를 전업농에 매도 또는 임대하거나 농업적 또는 비농업적 이용을 목적으로 농지를 개발하는 등 효율적 이용조치를 실시하여 그 성과를 농지소유자에게 되돌려주는 형태의 신탁이라 할 수 있다.

1.2. 외국의 사례와 시사점

1.1.1. 일본의 사례

일본의 농지은행은 기본적으로 시정촌농업위원회가 농지유통화와 구조정책을 추진하기 위하여 보조기관으로 운영해 온 것인데, 시정촌 내에서 농지의 권리 이동, 주로 농지의 이용권 이동의 컨트롤 센터 기능을 한다. 일본의 농지은행은 농지 그 자체가 아니라 농지 관련 정보의 관리에 초점을 두었다.¹ 농지보유합리화법인(도도부현 농업공사, 시정촌, 농협, 시정촌 농업공사 등)이 안정적 경영체 육성을 위하여 농지의 매매, 임대차 등의 중개, 농지매도신탁의 인수, 신규 취농자에 대한 실습연수 등의 사업을 추진하는데, 이를 농지보유합리화사업이라 하며, 이는 농지유통화 및 농업구조정책의 주요 내용이다.

농지신탁사업은 농지보유합리화법인이 사업 수행 과정에서, 특히 농지가격

¹ 일본의 농지은행의 설립목적, 설립배경, 주요업무, 업무 추진체계도 등에 대해서는 <부록 1>을 참조하기 바람.

하락 국면에서 발생한 재정적 어려움을 해결하기 위한 보조수단으로 운영해 온 것이다. 농지의 매도를 위탁한 농가에게 그 농지 평가액의 70% 이내의 자금을 무이자로 대부하는 사업이다.² 농지가격이 크게 하락한 지역은 북해도, 동북지방 등 농업비중이 높은 지역이었다. 지원 대상이 농용지로 제한되어 있고 일반 이자율이 거의 0%에 가까운 상태에서 농지매도희망농가(대부분 부채농가)는 70% 무이자 대부조건을 이점으로 이해하지 않아 농지신탁사업의 실적이 미미하였다.

1.1.2. 프랑스의 사례

프랑스는 1960년대 초 농업구조개선을 위하여 SAFER를 설립하여 <표 4>와 같은 다양한 기능을 수행하여 왔는데, 핵심 기능은 영농정착과 농업경영체 육성을 위한 지원활동이었으며, 특이할 만한 점은 농촌토지시장의 투명성 제고와 시장조절의 기능을 부여하였다는 것이다.

농업구조개선사업 시행 초기에는 SAFER가 취득·보유하게 된 토지는 우선 농업인에게 재양도하도록 규정되어 있었지만, 1980년대 농지가격의 하락 현상을 경험한 이후 1991년 법률 개정으로 그 같은 취지의 규정이 삭제되어 농업용, 비농업용 모두에게 자유롭게 재양도할 수 있는 ‘재양도 재량권’이 생겼다. 그러나 원칙적으로 지역의 농업인 및 지자체(코뮌과 도)의 의향과 이해를 반영하도록 제한하고 있고, 비농업목적으로 양도할 수 있는 토지의 비중을 5-10%로 제한하고 있으며, SAFER가 개발사업의 사업주체가 될 수는 없도록 하는 등 기본적으로 농업구조개선정책을 중심적인 사업으로 추진하였다.

² 일본의 농지신탁제도의 도입배경과 사업 내용에 대해서는 <부록 2>를 참조하기 바람.

표 4. 프랑스 SAFER의 주요 기능

기 능	주 요 내 용	비고
영농정착 및 농업경영체 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청년 영농정착(가족농, 회사형태) ○ 점진적 형태, 겸업적 형태, 기타 형태 ○ 영농 재정착 ○ 정착단위의 규모화 	주요 기능
농림업의 생산 조건 개선을 위한 필지정비 및 농지방치 예방	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지정비 ○ 필지정비(필지 교환, 규모화) ○ 임차농의 유지, 발전 ○ 농업자본참여자를 위한 토지전매 	
농업경영체간 균형발전 및 생산분야별 균형발전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경영 규모화 ○ 유희한계농지에 대한 이용 계획 수립 	
환경보호	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토지시장 감독, 정부의 토지이용계획에 따른 토지소유방향의 유도 ○ 국립공원 등과 연계한 토지자원관리 	부록3 참조
농촌경제개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌개발계획(관광, 레저 등)의 원활한 수행을 위한 토지제공 	
공공기관과의 파트너십을 통한 농촌 및 도시근교지역의 토지정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토지시장 정보의 배포 ○ 토지시장 동향 감독 ○ 토지시장 관련 컨설팅 	

자료: SAFER의 업무 자료 및 오현석(2003).

1980년대 농지가격 하락시 인력절감(구조조정) 대책만이 아니라 구입방식의 전환을 도모하는 차원에서 ‘농지신탁제도’라 할 수 있는 관리수탁제도를 도입하여 SAFER의 경영부담을 해소하는 방안을 강구한 바 있다. 프랑스 정부는 SAFER의 경영난 해소와 신규 참여 농가의 지원을 위해 농업토지저축조합(SEFA)을 정부출자로 설립하여 SAFER의 토지를 매입하였다. SEFA는 약 30억

프랑스의 정부출연 자본금으로 1983년 설립되었는데, SAFER는 낮은 가격으로 보유 농지를 SEFA에 양도하고 매매손실금을 정부로부터 지원받았다. SEFA는 양도받은 농지를 지분으로 하여 자립하는 청년농업인들과 GFA(농지소유집단회사)를 구성하는 방식으로 이들을 지원하였다. 농지가격이 회복되기 시작한 1988년 이후 활동이 거의 중단되었다. 이 사례는 신규 농지 구입을 꺼리는 농지하락 국면에서 새로운 농지 수요를 창출한 것으로 농지은행 기능 도입에 대한 우리의 논의에 도움이 되었다.

1.1.3. 시사점

우리나라에서 논의되고 있는 ‘농지은행’이란 용어는 일본에서 도입되었지만, 그 기능에 대한 논의를 보면, 프랑스 SAFER의 활동과 비슷하다고 할 수 있다. 일본의 농지은행은 ‘은행’이라는 용어를 사용하지만, 농지 관련 정보은행으로서의 기능을 주로 하며, 확보된 물량(농지)을 농업, 비농업 등 다양한 용도로 공급해주는 토지비축 기능을 주된 사업 내용으로 하는 토지은행(Land Banking)과는 다른 개념으로 이해되어야 한다.

프랑스에서도 농지가격 하락 그 자체를 막기 위해 정부에서 농지시장에 강력하게 개입하지는 않았다. 농업구조개선사업 등을 수행하면서 그러한 기능을 동시에 수행하도록 하거나, 농업토지저축조합의 설립을 통한 부분적 지원 등으로 보완조치를 강구했다. SAFER의 재고(과다 보유 농지) 처리에 도움이 된 SEFA(농업토지저축조합)도 신규 참여 농업인의 발굴과 정착 지원을 위한 것이 1차적 목적이지, SAFER의 재고처리가 목적은 아니다. 즉 일본, 프랑스의 사례를 통해 농지가격 하락 방지만을 위한 국가의 농지매취사업이 적극 이루어진 경우가 없다는 것을 확인하였다. 국가의 농지매취사업은 농업구조개선, 우량농지보전 등 공공 목적을 수행할 때 가능하다.

농지가격 급락을 방지하기 위한 농지 매입·보유기능의 강화 등 농지은행의 적극적 역할은 재정적 어려움으로 한계가 있으며, 이를 보완하기 위하여 농지신탁제도를 도입하였지만 그 효과는 미미하였다. 프랑스의 농업토지저축조합(SEFA) 사례와 같은 보조적인 기능을 하는 새로운 조직을 설립하는 방안

도 중장기적으로 행정비용만 낭비하는 결과를 초래할 수 있다.

2. 농지은행 및 농지신탁제 도입의 가능성 검토

2.1. 농지은행 기능 수행 가능성 검토 배경과 관점

농지은행 기능 및 농지신탁제 도입의 논의가 기본적으로 농산물 시장(특히 쌀 시장) 개방 확대에 따른 농지가격의 하락을 전제로 전개되고 있다는 점과 관련하여, 과연 농지은행 및 농지신탁제 도입의 현실적 가능성과 새로운 제도 도입으로 ‘농지가격의 안정화를 통해 구조개선 도모’라는 목적을 달성할 수 있는지를 검토할 필요가 있다. 외국의 농지가격 하락 경험과 그에 대한 정책을 검토하고, 우리의 농지가격 하락 전망 자료와 비교하여 농지시장에 대한 정부 개입의 효과가 있는지를 개략적으로 판단해 볼 필요가 있다.

앞서 살펴보았듯이, 농지은행 및 농지신탁제도는 일본, 프랑스 등 일부 나라에서 운영한 사례가 있다. 그 내용과 농업 여건 등이 다르지만, 우리의 제도 도입에 대한 많은 교훈을 준다. 비록 농지은행 및 농지신탁 기능을 하는 프랑스 SAFER의 성과에 대한 객관적인 평가를 하기 힘든 상황이지만, 프랑스와 미국이 1980년대 농지가격의 급격한 하락 현상을 동시에 겪었을 때 프랑스는 농지투매 현상이 발생하지 않았으나, 그러한 조치가 없는 미국은 심각한 농지투매 현상이 발생하였다는 점은 우리에게 시사하는 바가 많다고 할 수 있다. 프랑스 SAFER의 운영경험을 보면, 보유 농지의 규모가 농지가격이 하락할 경우 증가하고, 농지가격이 상승할 때는 감소한 것으로 조사되어 농지가격 변동 폭을 완화하는 기능을 수행한 것으로 이해된다.

2.2. 외국의 사례와 시사점

2.2.1. 일본의 사례

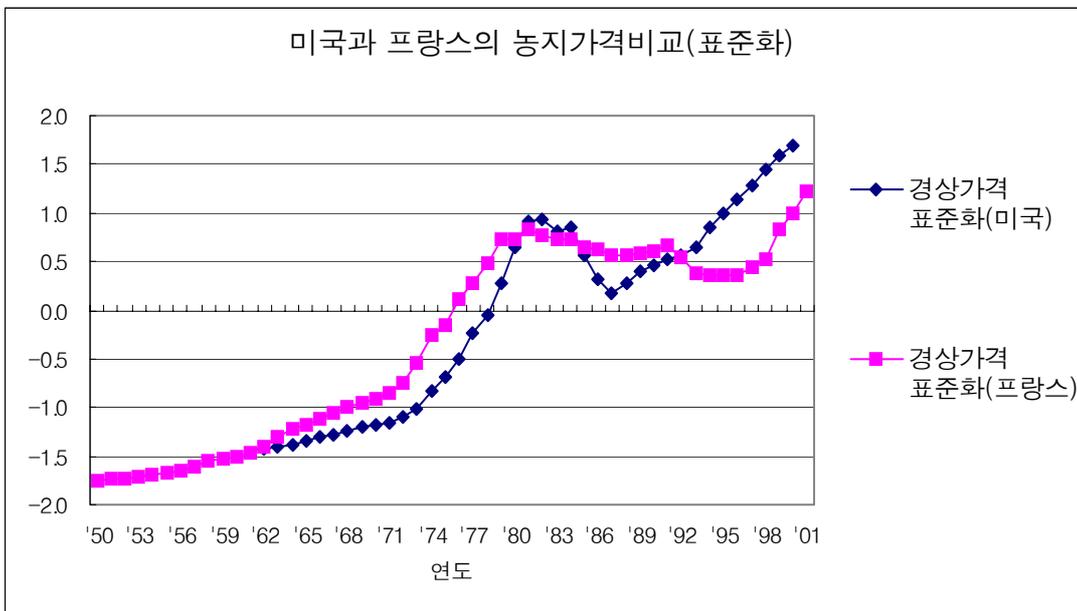
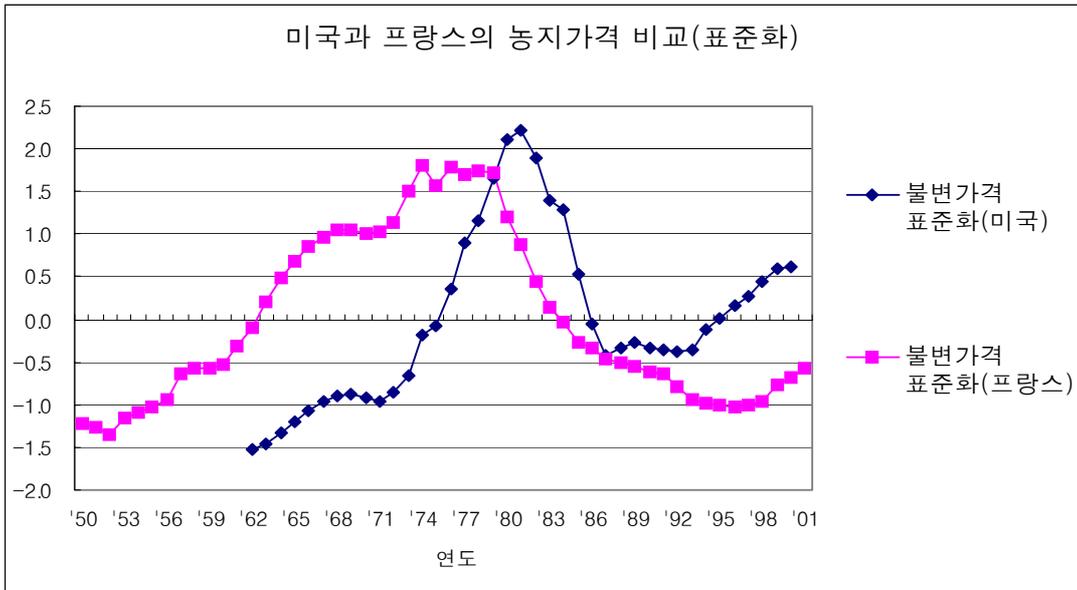
일본에서도 UR 협상 타결 이후 1990년대 중반부터 농지가격의 지속적 하락 현상이 발생하였지만, 정작 농지가격 하락으로 인한 농지투매 현상 등 심각한 사회 문제는 발생하지 않았다. 일본의 농지가격 하락도 기본적으로 쌀 값 동결, 농산물시장 개방 확대 등에 따른 농업수익성 악화가 원인으로 작용하였지만, 부분적으로는 농지가격 하락이 비농업 부문 토지 가격의 거품적 요소의 해소로 인해 발생한 측면도 있다. 일본의 경우 1995~2001년 사이에 일반토지가격은 경상가격 기준 약 45%나 하락한 반면, 농지가격은 약 13% 정도 하락하는 데 그쳤다. 비농업부분 토지 가격 하락의 폭이 농지가격 하락 폭에 비해 훨씬 커서 농민들의 상대적 박탈감이 적었다. 게다가 농업수익성이 낮아지고 농지가격이 하락하였지만, 대부분의 농지소유자들은 겸업농가로 농업수익이 가구소득에서 차지하는 비중이 상대적으로 낮아 농지를 매도하지 않고 직영 또는 위탁경영, 작업수위탁 등의 방법으로 농지를 이용하였다.

농지가격 하락 폭이 북해도, 동북지방 등 상대적으로 농업의 비중이 큰 지역에서 큰 것으로 조사되었고, 이들 지역에서 농지가격 하락에 따라 인정농업자(전업농)의 농지매입 수요가 줄어드는 현상까지 발생하였다. 즉 농지가격의 급격한 하락이 농업구조개선을 저해하는 상황이 일부 지역에서 발생하였다. 인정농업자의 농지매입을 위하여 거의 이자율이 0%에 가까운 자금, 예컨대 연리 1.9%(10년 이내 거치, 25년 이내 상환)의 농업경영기반강화자금(Super-L)을 지원하고, 일부 지역에서는 1.9%의 이자부담도 지방자치단체가 대납하는 경우도 있었다. 그러나 일본 정부는 농지가격 하락 방지를 위한 특별한 대책을 수립하지 않았다.

2.2.2. 프랑스의 사례

프랑스의 경우 농지가격 변화는 <그림 3>에서 보듯이 1979년까지의 상승기, 1980-96년간의 하락기, 1997년 이후 상승기로 나눌 수 있다(신희준·여순

그림 3. 미국과 프랑스의 농지가격 비교(표준화)



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

덕 2003). 1979년에 농지가격이 하락하기 시작한 것은 국제농산물 가격의 하락이 그 원인으로 작용하였다. 농지가격이 하락하던 1979~96년에는 경상가격 기준 농지가격이 14% 하락하였으며, 불변가격 기준 64% 하락하였다.

농지가격 하락시 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. AFA(Association Fonciere Agricole)에는 부채지주까지 포함되어 새로운 농지 수요 창출에 도움을 주었다. 그러나 1997년 이후 농지가격의 재상승은 농업 여건의 개선, 농지시장에 대한 국가개입이 직·간접으로 영향을 주었지만, 보다 근본적인 것은 전체 토지시장의 여건 변화로 이해하고 있다. 한편 프랑스에서는 1980년 중반 이후 도시 주민의 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.

2.2.3. 미국의 사례

미국에서는 1980년대 초·중반 “농업수익성의 악화, 농지가격의 급락 나아가 담보능력 약화에 따른 농가들의 파산 사태 야기, 농지를 담보로 대출하였던 금융기관들의 대거 도산”이라는 악순환으로 심각한 사회문제가 발생하였다. 미국의 1980년대 농지가격 하락은 1970년대 농지에 대한 투기적 수요가 반영되어 상대적으로 고지가 상태였던 것이 농산물 수출 여건의 악화와 긴축재정으로 농산물 가격이 급락하면서 발생한 것이다. 미국의 농지가격은 1971~81년 사이 불변가격 기준으로 약 100% 상승하였으며, 농가들의 대출규모도 크게 늘었지만, 1981~87년 짧은 기간에 농지가격이 48% 하락하여 농가와 금융기관의 파산과 도산이 속출한 바 있다. 1980년대에 농지가격은 불변가격 기준은 물론 경상가격 기준으로도 하락하는 현상이 발생하였다(<그림 3> 참조). 철저한 시장 메커니즘에 의해 움직이는 미국 사회에서 농지가격 폭

락에 대해 국가가 적극 농지시장에 개입하지는 않았으며, 다만 부채농가의 파산정리, 금융기관 정리 등을 통해 농지가격 하락, 농가의 담보능력 약화, 농가 파산의 속출, 금융기관의 대거 도산이라는 악순환의 고리를 끊었다. 1980년대 중반 이후 농산물 가격이 안정세를 보이면서 농지가격이 다시 상승하기 시작하였다.

2.2.4. 시사점

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. 우리와 농업 여건이 비슷한 일본의 경우, 쌀 시장 개방 확대에 대비하여 쌀값의 동결 및 저하정책을 꾸준히 실시한 결과, 농지가격이 장기에 걸쳐 하락하였기 때문에 큰 사회 문제는 야기되지 않았다. 이는 농지가격이 완만하게 하락하는 경우 심각한 사회적 문제를 없앨 수 있음을 시사한다고 볼 수 있다. 또한 일본의 사례는 겸업소득 등 농업소득 이외의 소득원 개발이 매우 중요함을 보여준다.

비록 우리나라와 사회경제적 여건이 다른 일본, 프랑스 등 사례 국가들의 경우 약 10여 년 이상에 걸친 장기적 농지가격 하락 현상(불변가격 기준 40~50% 하락, 경상가격 기준 약 15% 하락 현상)을 경험하였지만 사회적으로 큰 문제가 발생하지 않았다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

미국의 경우 농지가격 폭락, 파산농가의 속출, 금융기관의 도산 등 심각한 사회 문제가 발생하였지만, 농지가격 안정을 위해 농지시장에 직접 개입하는 방법을 사용하지 않고, 농지가격 하락의 근본적 원인인 농업경영수익 여건의 개선, 부채농가의 정리 등의 방법을 채택하여 문제를 해결하였다. 이 점은 농지가격 하락의 문제를 해결하기 위한 정부의 농지시장 개입은 매우 신중히 접근할 필요가 있음을 보여준다.

2.3. 농지가격 안정 도모의 가능성과 의의

앞서 밝힌 신희준(2003)의 2002~2010년의 농지가격 예측치(2010년 농지가격은 2002년 대비 경상가격 기준 14.6%, 불변가격 기준 39.9% 하락)는 지난 8년간 일본의 농지가격 하락 추세와 비슷하고, 프랑스의 1980년대 경험과 비슷하다. 이는 우리사회에서도 농지가격 폭락, 농가도산 등 미국에서와 같은 농지시장의 위기 상황이 발생하지 않을 수도 있음을 보여 준다. 앞서 지적했듯이 이론적으로 농지가격 하락은 농업구조개선의 좋은 계기로 작용할 수 있으며, 농지가격의 급락을 막으면 이러한 구조개선 효과는 실현될 수 있다. 물론 일본의 경우 일반 토지 가격의 동시 하락, 겸업소득으로 상대적 농가소득 안정 등으로 농지가격 하락이 농업인에게 미치는 영향이 적은 것으로 인식될 수도 있는 등 우리의 상황과 다르다고 할 수 있기 때문에 일본이 농지투매 현상이 없었다고 하여 우리에게도 농지투매 현상이 발생하지 않을 것이라고 단정하기는 곤란하다.

국가가 농지시장에 개입하여 농지가격 하락을 막는 적극적 농지매입행위는 곤란하지만, 농지의 급락을 막아 농지가격 하락이 농업구조개선에 도움이 될 수 있도록 다양한 대책을 수립해야 한다는 측면에서 농지은행 기능 및 농지신탁제 도입이 요구된다. 농지가격이 10년 이내에 경상가격 기준 20% 이상, 불변가격 기준 50% 이상 하락하는 경우 일시적으로 특별한 부동산대책의 수립 등 정부의 농지시장에 대한 직접적 개입이 요구될 수 있다. 그러나 농지가격이 10여 년 동안 경상가격 기준 15% 이하, 불변가격 기준 40% 이하 수준으로 하락하는 경우 농지가격 안정만을 위한 정부의 적극적 개입(농지매입) 차원의 농지은행 기능 및 농지신탁제도의 도입은 필요하지 않다. 기존의 영농규모화사업을 보완하는 수준에서, 즉 농지유동화를 획기적으로 촉진하고 영농규모화사업을 보다 효율적으로 추진하면서 농지가격 급락을 방지하기 위해서 농지은행 기능 및 농지신탁제도를 도입할 필요가 있다.

요컨대 농지가격 하락 폭을 20% 이내로 안정화시키는 경우 농지가격의 하

락 국면에서 농지시장의 위기적 상황을 억제하고 농업구조개선을 도모할 수 있다. 그리고 영농규모화사업의 추진 방식 전환, 새로운 농지은행 기능 및 농지신탁제의 도입이라는 보완적인 제도 도입만으로도 농지의 안정화를 도모할 수 있을 것으로 판단된다.

3. 농지은행 및 농지신탁제의 정책적 위상과 도입의 기본 방향

3.1. 농지은행 및 농지신탁제의 정책적 위상 정립

기본적으로 농지은행 및 농지신탁제 도입 논의는 농업구조 개선 차원에서 농지유동화를 촉진하기 위한 농지 및 농지 관련 정보의 보유 및 관리에 중점을 두어야 하고, 그러한 활동 과정에서 부수적으로 농지가격 안정 기능을 수행하며, 부분적으로 부채농가의 회생 및 탈농 지원, 농촌개발 차원에서 제기되는 다양한 토지수요에 대응, 농지와 관련된 다양한 정책 대행 등을 제한적으로 수행할 수 있는 것으로 이해하는 것이 바람직하다. 농지은행 기능 도입이 농지가격 하락 현상을 방지하기 위한 새로운 농지 수요 창출 차원만의 국가개입으로 이해된다면, 그 설득력이 약할 수 있다. 농지가격 하락 방지만을 위해서는 우선 수익성이 높은 생산방법 개발, 우수한 법인 경영의 도입, 농지유동화 촉진 등 다양한 방법을 강구한 후 최후의 수단으로 매취사업을 병행할 수 있다. 비농업 부문의 토지개발과정에서도 공공토지비축제도(Land Banking)가 일반화되지 않은 상태에서 거의 휴경지에 가까워진 농지를 대상으로 별도로 비축제도를 도입하는 것은 비현실적이다. 왜냐하면, 영농 조건이 양호한 우량농지는 임차형태라도 계속 경작될 것이기 때문이다.

농지가격 하락 방지만을 위한 국가의 농지매취사업은 곤란하지만, 국가는 농지가격 급락으로 인한 사회적 불안을 해소하고, 농업구조개선 등을 동시에도모해야 한다. 중요한 것은 농지가격의 하락 그 자체를 막을 수는 없지만,

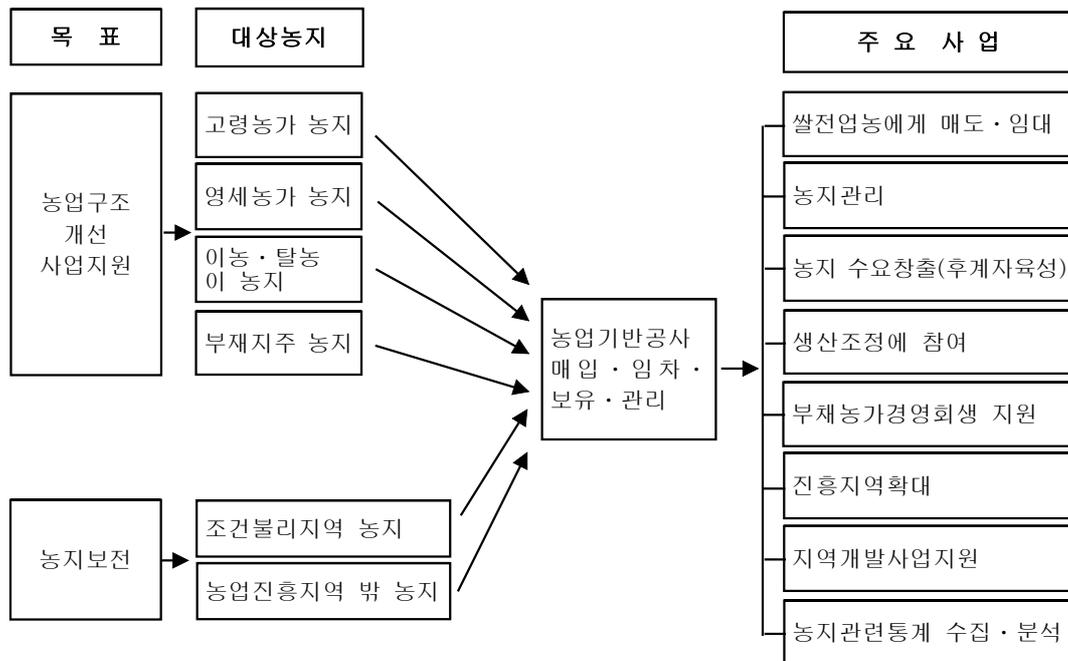
완만한 하락 추세를 유지시켜 농지가격 하락이 농업구조개선에 긍정적 영향을 미칠 수 있도록 할 필요가 있다는 점이다. 여기에서 국가의 농지시장에 대한 개입의 필요성이 제기된다. 지금까지의 경험으로 보아 기존의 영농규모화사업만으로는 농지가격의 완만한 하락세 유지와 농업구조개선이라는 목표를 동시에 달성하기 힘들 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 농지은행 기능 및 농지신탁제 도입이라는 새로운 접근으로 문제 해결을 시도할 수도 있다. ‘농지은행’이라는 조직이 기존의 영농규모화사업을 흡수하고, 농지의 저장·보유 기능을 동시에 수행한다면, <표 1>에서 제시된 다양한 기능을 수행하는 조직으로 이해해도 큰 무리는 없다고 판단된다. 농지보전 기능, 생산조정 기능, 부채농가경영회생지원 기능 등은 농지은행의 고유 기능을 수행하면서 부수적으로 확보될 수 있는 것으로 보면 된다. 이런 측면에서 신희준(2003)의 농지자원종합관리시스템 구축방안(안)은 농지매입과정과 매도과정의 분리라는 근본적인 변화에 대한 체계적인 접근 없이 단순히 제기되는 다양한 과제와 관련 정책 프로그램들을 연계하여 정리한 것이지만, 시사하는 바가 많다 <그림 4>.

3.2. 농지은행 및 농지신탁제 도입의 기본 방향

우선 농지은행 및 농지신탁제도의 도입과정을 농지공급초과 및 개방농정이라는 시대 변화를 고려한 농지제도 개선, 농업구조개선의 방향에 부합하도록 할 필요가 있다. 과거 농지부족, 지속적 농지가격 상승 국면에서의 제도들을 근본적으로 바꾸고, 자원의 효율적 이용 및 보전관리 기능, 농업구조개선, 농지시장의 안정을 중심사업으로 하는 조직으로 설립해야 한다.

둘째, 농지가격 조절을 위한 정부의 농지시장에 대한 개입은 최소화하고, 공공 개입 이외의 다양한 방안을 동시에 강구하도록 할 필요가 있다. 농지시장에 대한 정부 개입에 따른 시장 기능의 위축 문제를 최소화하고, 정부 재정 지출을 최소화하도록 하여야 한다.

그림 4. 농지자원종합관리시스템 구축방안(안)



셋째, 필요하다면 새로운 조직 및 기구를 만들되, 가능한 한 새로운 조직 및 기구의 설립보다 기존 조직을 최대한 활용하도록 할 필요가 있다.

넷째, 기본적으로 농업구조개선정책 차원에서 사업을 추진하고, 가능한 한 다양한 문제를 동시에 해결하는 시너지 효과를 최대화하도록 할 필요가 있다. 농산물시장 개방 확대에 대응하기 위한 획기적 농업구조 개선, 농지가격 하락에 대한 불안감 해소, 농지투매현상의 방지, 한계유휴농지에 대한 관리, 농지 관련 정보·통계의 관리 등 다양한 과제를 동시에 해결할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 성격이 다른 문제에 대해서는 기본적으로 전혀 다른 접근방법과 정책대안이 제시되어야 하지만, 현실적으로 국민경제에서 차지하는 농업 부문의 비중이 줄어들고 있으며, 다양한 문제들이 서로 밀접한 관계를 지니게 된 상황에서 개별적인 다양한 문제 해결을 위한 여러 대안을 별도로 제시하는 것은 행정비효율을 가져올 수 있으며, 새로운 제도 마련, 예산 확보 그 자체가 곤란해질 수도 있다. 사업의 수행 과정에서 부채농가, 영세노

령농가의 농지매입 우선 등의 지침을 마련하여, 그 밖의 부수 효과를 극대화 하도록 한다.

다섯째, 농산물시장, 특히 쌀 시장 개방 확대에 의한 영향이 큰 농업진흥지역 내의 농지를 우선 대상으로 한다. 농업진흥지역 내 영농가의 경쟁력 제고와 농지가격의 안정적 관리를 우선 사업대상으로 한다.

4. 농지은행 및 농지신탁제의 도입에 따른 주요 쟁점 검토

4.1. 농지은행 기능 및 농지신탁제 도입 시기

농지유통화를 획기적으로 촉진하고 기존의 영농규모화사업을 보다 효율적으로 추진하면서 농지가격 급락을 방지하기 위해서는 다음과 같은 3-4년의 절차를 거쳐 기존 영농규모화사업과는 다른 차원의 농지은행 기능 및 농지신탁제를 도입할 수 있다. 기본적으로 재원부담이 상대적으로 적고, 농지시장 교란 방지 효과가 큰 농지신탁제도를 우선 도입하고, 점차 농지매취사업을 확대해나가도록 할 필요가 있다.

- 2004년 농지은행 기능 및 농지신탁제 도입과 관련된 제도 개선방안 및 구체적 실천방안 연구
- 2005년 관련 법 개정 및 조직 정비와 재원확보계획 수립
농지매입가격 결정방안 수립과 지역별 표준가격 산정
- 2006년 일부 시범지역에서 농지매매사업과 농지장기임대차사업의 통합 운영 및 농지신탁제 도입
- 2007년 농지은행 기능의 전면적 실시

4.2. 조직설립 방안

농지은행 조직의 설립에 대한 논란은 농지은행을 ‘별도의 독립적인 기관으로 설립하느냐’ 아니면 ‘기존의 농업기반공사를 활용하느냐’라는 문제로 불

수 있다.

농지은행 업무가 기존의 영농규모화사업과는 그 차원을 달리하는 것이므로, 독립적인 기관 설립의 필요성이 제기될 수 있지만, 일본과 프랑스의 경험에 비추어 볼 때 농지가격 하락 방지만을 위한 정부의 농지시장에 대한 직접적 개입(농지매취사업)이 지속되는 것이 아니기 때문에 별도의 농지은행을 설립하는 것은 곤란하다고 판단된다. 그리고 앞서 검토한 농지은행의 정책적 위상, 도입 시기, 재원확보 대책 등을 고려하고, “가능한 한 새로운 조직 및 기구의 설립보다 기존 조직을 최대한 활용하도록 한다”는 정부 방침을 따를 경우 기존 농업기반공사의 영농규모화사업의 기능을 강화하는 방안을 도입하는 것이 더욱 현실적이라 본다³. 그리고 농지은행 및 농지신탁제가 농지가격 하락에 대응하는 경우는 임시조직으로 운영될 수 있지만, 농업구조개선 등을 종합적으로 고려할 경우 상시적인 조직이어야 하기 때문에 기존의 사업과 연계하여 조직을 설립하는 것이 더욱 안정적이라 판단된다.

현재 농업기반공사는 영농규모화사업으로 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환분합사업 등 일본의 농지보유합리화법인 및 농지은행이 수행하는 다양한 기능을 수행하고 있다. 그러나 농지의 보유 및 저장 기능이 없기 때문에 최근 논란이 되고 있는 고령 농업인이나 은퇴농업인의 농지를 일괄적으로 매입하여 청장년후계자, 영농을 희망하는 도시민 등에게 이양하는 기능, 생태적으로 보전할 가치가 있다고 판단되는 일정 지역을 생태·환경보전지역으로 매입하여 관리하는 기능, 생산조정제, 휴경보상제 등과 관련하여 농지은행이 매입한 농지를 식량안보 차원에서 일정 기간 생산제한을 하면서 농지로 보존·관리하는 기능 등을 수행하기 곤란하다. 따라서 영농규모화사업의 틀을 개편하여 농업기반공사의 역할을 재편할 필요가 있다.

³ 우리나라에서 토지공법상 공공의 목적으로 토지를 취득할 수 있는 주체는 국가, 지자체, 정부투자기관 등이다. 현실적으로 우리의 경우 농업기반공사라는 농지 및 농업용수 관리 전담 공기업조직이 있기 때문에 시행주체는 농업기반공사로 하는 것이 합리적이라 판단된다.

4.3. 사업대상 농지 및 지역

현실적으로 농지은행 및 농지신탁제도가 모든 문제를 완벽하게 해결해주는 것은 아니고, 재원(예산) 제약의 문제가 존재하기 때문에 사업대상지역을 우선순위를 두고 제한할 필요가 있다.

사업대상지역 및 농지의 선정은 농지은행 기능 도입의 목적이 무엇이나에 의해 결정될 사항이다. 일본의 농지신탁사업의 실시 지역을 ‘농용지구역내’로 제한하고 있듯이, 영세노령농가, 은퇴농가의 농지를 매입하여 전업농 및 신규참여농가에게 지원하는 농업구조개선 등이 주된 목적이라면, 농산물시장 개방 확대에 따라 피해가 가장 클 것으로 예상되는 농업진흥지역 내 농지를 우선적인 사업대상으로 하는 것이 바람직하다. 농지시장 안정이 우선적인 과제라면 가격 하락 지역을, 만약 부채해결 차원에서 별도의 정부 지원이 이루어진다면 이는 부채농가 소유 농지를 우선 사업대상으로 할 필요가 있다.

농지시장 불안정 문제 등을 모두 고려하더라도 농업진흥지역 내에 있는 영세 고령, 부채지주, 이농·탈농가의 농지를 우선 매입하여 전업농, 귀농하려는 비농민 또는 도시민에게 농지를 공급하고, 일부 농지가격이 급격히 하락하는 일부 지역에 대해 예외적으로 농업진흥지역 밖의 농지도 일정한 심사를 거쳐 매입 및 신탁을 할 수 있도록 하는 것이 합리적일 것이라고 판단된다.

4.4. 매입가격 결정방식

현재 농업기반공사의 농지매매사업(또는 농지장기임대차사업)에서처럼 농지매도자(또는 임대인)와 매입자(또는 임차인)가 직접 농지거래가격을 협상하고, 농지매매자금(임차료선불금)만을 농업기반공사에서 지원해 줄 경우 농지가격의 결정은 시장 메커니즘에 따라 결정되어 마찰이 없게 된다. 그러나 농업기반공사(농지은행 기능 수행 조직)가 농지보유 기능을 가지고 중간 매개자로 개입할 경우 농민들은 농지매도 시 가능한 한 높은 가격을, 농지매입 시 가능한 한 낮은 가격을 요구하게 되어 농지가격결정을 둘러싸고 마찰이 많이 발생하여 원활한 사업 추진이 힘들 것이며, 과도한 사업비 지출 문제가

발생할 수 있다. 이 경우 사업의 존립 문제가 생길 수 있다.

박성재·황의식(2003)는 가칭 ‘농가자산관리기금’의 운영시 “농가는 가능한 높은 가격을 원하고, 관리기금은 이를 수용하게 되면 적자를 보기 때문에 기금유지가 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 매취사업 대상지로 편입시키지 않고 농지신탁이나 농지장기임대차사업으로 유도할 필요가 있다. 그리고 이러한 상환가능성(수익성)을 전제로 한 가칭 ‘표준가격’을 설정하고, 전국적으로 지역조직이 있는 농업기반공사가 지역별 농지거래 정보를 수집하여 보다 합리적인 ‘표준가격’을 제시하고, 이를 근거로 실제 농업인의 농지매도 수요를 조사하도록 해야 한다. 그리고 농지매취사업을 실시할 경우 표준가격과 농지소유자 제시가격간의 차이가 크다면 농지신탁사업으로 전환하도록 유도하여 농지은행 경영을 합리화할 필요가 있다.

농업기반공사는 대상 농지 주변 농지의 과거 농지매매사업 실적 자료를 기초로 가격자료 데이터베이스를 구축하고, 모든 농지거래에 대한 신고제를 도입하여 농지거래정보를 투명하게 함으로써 갈등 요인을 없애도록 할 필요가 있다. 프랑스의 경우 SAFER가 선매권을 부여받고 농지거래신고제를 도입하여 농지거래와 관련된 정보를 집중 관리함으로써 농지매입가격의 갈등을 해소하였다. 한편 농지은행 운영이 안정화되면, 사업대상농지의 상한가격을 상

향 조정하여 사업대상 농지의 범위를 확대시켜 농촌개발 기능, 농지시장조절 기능, 농지보전 기능 등 농지은행의 다양한 기능을 원활히 수행할 수 있도록 운영방식을 단계적으로 변화시킬 필요가 있다. 그리고 농업진흥지역 내로 제한되어 있는 사업대상농지범위도 농지은행 경영 개선 및 여건 변화에 따라 일정한 기준을⁴ 제시하면서 농업진흥지역 밖으로 확대하는 방안을 모색할 수 있다.

농지매취사업 시 농지매입가격의 상한을 두고 가격수준이 상한 내에 있는 농지만 매입하고, 농지가격이 급락하는 경우에도 상한가격 이내에 들어온 농지만을 사업대상으로 하더라도 농지은행 기능 및 농지신탁제 도입의 기본적인 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 아니며, 농지가격 급락이 사회 문제로 되는 것은 이러한 가격 이하로 하락하는 경우를 의미한다. 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 농지장기임대차사업, 신탁제도로 편입되어 농지관리의 효율화를 동시에 도모할 수 있다.

4.5. 타용도 개발의 제한

타용도 개발 수입을 농지은행의 운영경비 및 사업비로 편입하게 되면, 농지은행 기능 수행 조직이 지나치게 농지를 타용도로 개발하게 되는 공조직의 도덕적 해이 문제가 발생할 우려가 있다. 이러한 공기업의 도덕적 해이 문제를 막기 위하여 프랑스의 SAFER 사례처럼 보유 농지 중 타용도 개발이 가능한 토지의 비율을 예컨대 5-10% 이내로 제한하는 등 별도의 규정을 두도록 할 필요가 있다.

⁴ 예컨대 <부록 2>에서 제시된 일본의 농지신탁사업 대상 기준 등을 참조할 수 있음.

제 4 장

새로운 제도 도입에 따른 보완과제

1. 농지은행 기능 수행을 위한 재원 확보

1.1. 외국의 사례와 시사점

일본의 농지은행은 농업위원회가 운영하는 소규모 지역 단위의 조직으로서 그 자본금의 규모가 매우 작고, 실제 농지거래 관련 정보의 수집, 제공 기능이 주된 것이므로 재원 문제가 그리 심각하지 않았다. 농지신탁사업의 경우에도 토지평가액의 70%를 무이자 대부하는 프로그램이 있었지만, 그 실적이 미미하여 재원 문제가 중요하지 않았다. 그러나 프랑스 SAFER는 규모가 큰 조직으로 재무부, 농림부의 자본출연을 근거로 설립된 주식회사형태이기 때문에 기본적으로 자본금 마련을 위한 국고지원, 채권 발행, 기금 운영, 지자체의 참여 등이 함께 이루어졌다.

현실적으로 프랑스의 SAFER는 농지가격이 하락하던 국면에서 경영난 극복을 위해 기존 재고의 처리 촉진, 구입방식의 전환, 조직통폐합과 구조조정 등을 실시하였다. 그리고 정부지원의 확대, 타목적 농지매도 시도 확대 등의 현상까지 나타났다. 기존 재고의 매각 촉진을 위해 정부출자로 설립된 농업토지저축조합(SEFA)에 대규모 토지매각과 손실부분에 대한 정부 보조금 지원, 타용도로의 매각 시도 등의 노력을 하였으며, 특히 재고가 새롭게 쌓이지

않도록 하기 위해 매매의 예약이라는 계약방식을 도입하여 매입하려는 사람이 나타날 때까지 SAFER는 매매계약을 체결하지 않고 예약완결권만 갖고 매매 예약만을 하는 방식을 새롭게 도입한 바 있다.

SAFER의 경험에 의하면, 중장기적으로 농지가격이 다시 상승하여 SAFER의 경영애로는 타개되었지만, 정부출자로 설립된 농업토지저축조합(SEFA) 등에 대한 정부보조 확대 등 농지가격 급락으로 인한 사회적 부담을 최소화하는 차원에서 농지은행 기능 수행에 대한 정부출연금의 확대를 적극 고려할 필요가 있다.

농지은행 기능을 수행하는 조직의 위상, 조직체계에 따라 자원 조달 방식도 달라질 수 있다. 기존 자원의 활용, 추가 자원 확보 방안, 사업 추진 체계의 효율화를 통한 사업비 절감 대책 등의 차원에서 접근할 수 있는데, 현실적으로 국고지원, 채권 발행, 관련 기금 활용, 보유 농지의 활용 수입금, 그 밖의 관련 자원 등이 주요 자원이 될 수 있을 것이다.

1.2. 자원 확보 방안

농지은행 기능 수행을 위한 자원 확보 및 부족 자원 대책으로는 <표 5>에 서처럼 다양한 측면에서 접근할 수 있다. 우선, 기본적으로 농지유통화사업 등 농지은행의 핵심사업을 적극 수행하는 것이 농지시장의 안정을 도모하는 가장 효율적인 방안이라는 점에서 기존의 영농규모화사업을 적극 수행할 필요가 있다. 둘째, 농지가격이 지속적으로 하락하는 국면에서는 농지소유자들은 농지장기임대보다 농지매도를 선호할 것이므로 농지장기임대차사업비를 농지매입자금으로 전환시켜 운용함으로써 농지매입수요를 확대시켜야 하는데, 이와 관련 기존의 농지매매사업과 농지장기임대차사업의 추진 방식이 전환될 필요가 있다. 셋째, SEFA 설립이라는 프랑스의 경험에서처럼 농지가격 급락으로 인한 사회적 부담을 최소화하는 차원에서 농지은행 기능 수행에 대한 정부출연금의 확대를 적극 고려할 필요가 있다.

<표 5> 자원 확보 및 사업비 절감 대책

방 안	주 요 내 용	비 고
기존 재원의 통합 운용과 효율화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지매매사업과 농지장기임대차사업의 운용체계개편과 통합 운용 ○ 농지조성 계정의 활용 	
보유 농지의 활용·개발 수입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산조정 참여, 직불제지원 등 ○ 농지의 타용도 개발 수입(지방자치단체가 자금 출연을 하는 방안도 가능) 	10%로 제한
긴급 정부 지원금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지시장 안정을 위한 특별 자금 ○ 부채대책 차원의 지원 	단기간 지원
농지채권 발행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지매취사업을 위한 별도의 채권 발행 	이자문제
일반 정부 출연금	<ul style="list-style-type: none"> ○ 운영경비, 관리비, 채권이자보조 등 	
사업비 절감 대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업대상 농지의 차별화 ○ 매입대상 농지의 가격 수준 제한 ○ 농지신탁제 활용 비율 제고 	운영감독 강화

한편 채권 발행으로 재원을 확보할 경우 채권 이자율의 부담이 문제가 되고, 농지가격이 하락하는 국면에서 농지은행 기능 및 농지신탁제 운영조직이 경영상의 어려움을 겪을 수 있다. 기존 영농규모화사업의 확대 재편 방안으로 접근할 경우 농지매매사업 자금을 대폭 확대하는 방안을 모색할 필요가 있으며, 이 경우 농지관리기금의 관리계정을 기본으로 하되, 농지조성비의 개선으로 농지조성계정을 활용하거나 농지채권을 발행하는 방안이 가능하다. 지역의 농촌개발 등을 동시에 고려하거나 토지 비축의 기능을 적극 부여할 경우 지방자치단체의 출자도 고려할 수 있다.

영농규모화사업에서 농업진흥지역 논 중심으로 지원한 사례처럼 사업대상 농지에 대한 우선순위를 정하여 재정부담을 줄이도록 노력할 필요가 있다. 또한 현실적으로 도시근교보다 순수 농촌 지역을 우선 지원하고자 해도 그 경계가 모호하므로 농지매입가격의 상한(예컨대 농업인의 매입농지에 대한 상환 능력을 고려한 가격이나 농업진흥지역 논 평균가격)을 정하고, 고지가 지역(도시근교지역)에 대한 지원은 제외할 필요가 있다. 일부 상대적 고지가

지역은 임대차사업 및 농지신탁으로 유도하여 재정부담을 줄이도록 노력할 필요가 있다.

2. 기존 사업의 추진 방식 전환

2.1. 영농규모화사업 추진 방식의 재편

농지은행 기능 및 농지신탁제 도입은 농지의 매입·임차단계와 농지의 매도·임대단계를 분리시키기 때문에 기존 영농규모화사업의 추진 방식을 수정 보완할 필요가 있다. 이와 관련 농지매매사업과 농지장기임대차사업을 통합 운영할 필요성이 제기된다. 농지은행이 불특정 다수의 농지매도자와 임대자로 하여금 농지를 매입 또는 임차하여 전업농이나 신규참여 농가에게 매도 또는 임대, 즉 농지은행이 매입한 농지를 매도하거나 임대하기 때문에 기존의 방식과는 사업 추진 방식이 전혀 다르게 된다. 기존의 농지매매사업과 농지장기임대차사업은 각각 서로 대체적인 측면이 있지만, 기본적으로 각각 전혀 다른 개별 수요자들에 의해 결정되어 추진된다. 그러나 농지은행 및 농지신탁제 도입 시는 모든 농지를 농지은행 조직이 매입 또는 임대하여 농지 매입·임차수요자들에게 매도 또는 임대해주는 방식이 되기 때문에 기존처럼 개별적으로 추진되던 사업은 전면 개편되어야 한다.

한편 농지가격이 하락하는 국면에서는 농지소유자들이 농지장기임대보다 농지매도를 선호할 것이므로 불가피하게 농지장기임대차사업비를 농지매매사업비로 통합 운영하는 것처럼 유연하게 대처할 필요가 생긴다.

2.2. 유휴농지 등 농지관리방식의 전환

유휴농지와 관련해서는 한계농지개발에 한정하지 않고, 지역 단위에서 농지 이용도를 제고할 수 있는 다양한 프로그램을 개발할 필요가 있다. 농지에 대한 종합적인 정보를 관리하는 점을 고려하여 농지에 대한 체계적인 관리 프로그램을 개발하여야 한다.

2.3. 관련 정책 프로그램과의 조화

농지와 관련된 논농업직접지불제, 영농규모화사업, 농업진흥지역 관리, 경영이양직접지불제사업, 생산조정제 등 관련 업무를 농지은행 조직이 관련 기관들과 협의하여 주도적으로 수행할 수 있도록 할 필요가 있다.

유럽의 농촌 지역 개발사업에서처럼 지방자치단체와 협의하여 지역개발사업 시 농지의 교환·분합을 증대하고, 농촌활성화를 위해 필요한 농지를 체계적으로 관리 및 공급해주는 기능을 수행할 필요가 있다. 또한 농지 관련 정보 및 데이터베이스 구축을 위한 작업은 농지은행 기능 수행과 연계하여 추진하도록 할 필요가 있다.

3. 새로운 제도 도입을 위한 법적·제도적 보완

3.1. 농지은행 기능 및 농지신탁제 도입 측면

농지은행 및 농지신탁제를 도입하기 위해서는 우선 농업기반공사및농지관리기금법상에 농지은행 기능과 관련된 규정을 신설할 필요가 있다. 예컨대 농업기반공사의 새로운 사업으로 ① 농지시장수급균형 및 농지시장안정을 위한 농지 취득 및 장기 보유 ② 농지가격이 급격히 하락하고 매입수요자를 찾기 어려운 경우 신탁사업 추진 ③ 보유 농지에 대한 생산기반 정비 및 유지관리 ④ 농지의 수요 공급에 대한 정보 제공 및 농지 관련 통계를 수집, 분석하는 프로그램 운영 ⑤ 보유 농지를 생산조정면적에 편입 등의 규정을 신설하여야 한다. 매입한 농지를 장기 보유하거나 임대하는 기능을 새롭게 부여하는 등 기존의 농지매매사업과 농지장기임대차사업의 추진 방식을 전환하도록 해야 한다.

또한 사업 추진을 위한 재원과 관련하여 농지관리기금 운용 관련 제도를 보완할 필요가 있다. 농지은행 기능 수행을 위한 재원 확보 차원에서 현행 농지조성비를 농지 구입자금(농지관리기금 관리계정)으로 활용할 수 있도록 해야 한다.

그리고 농업기반공사가 농지신탁사업을 수행할 수 있도록 농업기반공사의 회사명 개칭 등의 작업이 필요하다. 신탁업법 제7조 “신탁회사는 그 상호중에 신탁이라는 문자를 사용하여야 한다”는 규정을 개정하거나, 농업기반공사의 회사명을 개칭하여야 하는데, 이에 대한 조치가 필요하다.

3.2. 세제 관련 측면

농업기반공사는 농지매매, 임대 등 영농규모화사업 추진 과정에서 다양한 세금감면 혜택을 받고 있는데, 농지은행 기능 수행을 위해서도 지방세법 및 법인세법, 농지 관련 세법 등을 개정하여 관련 세제 혜택을 받도록 해야 한다. 프랑스 등에서처럼 전업농업인 및 농업구조개선사업조직(SAFER 등)에게 농지를 매도할 경우 세제상의 혜택을 주듯이 농지은행 기능 수행 조직의 농지매입 및 매도 시 세제상의 혜택을 부여하여 관리비용을 최소화함으로써 재정부담을 덜어야 한다.

3.3. 농지거래 신고제 및 농지선매권 제도의 도입

농지원부 관리와 연계하여 농지거래 정보의 투명화와 집중관리를 도모해야 한다. 프랑스의 SAFER는 선매권을 부여받아 농지거래신고제와 맞물려 토지거래정보를 집중관리하고 있다. 농지은행에 선매권을 부여하여 농지원부 관리 업무를 통합하고 농지에 대한 모든 정보를 종합적으로 관리하고 거래를 투명하게 할 수 있는 체제를 구축하도록 할 필요가 있다.

토지시장 조절 기능과 관련하여 SAFER는 선매권을 지니고 있다. SAFER의 취득 토지면적의 약 10%는 선매권을 통해 취득한 것이다. 농지를 포함하는 모든 토지거래의 경우 공증인이 SAFER에 거래내용을 통지하거나 또는 토지양도의향서(농지의 위치, 성질, 취득자 및 매도자의 이름과 신분사항, 매매가격 등이 명시됨)를 제출하도록 되어 있는데, SAFER는 토지양도의향서 접수 후 2개월 이내에 해당 토지가 시장논리에 맞기는 것보다 더 양호한 조건의 토지정비사업을 실시하는 것이 좋다고 판단할 경우 정부감독관에게 선매권 행사 승인을 요청한다.

제 5 장

요약 및 추후 연구과제

이 연구는 농지은행 기능 및 농지신탁제도 도입의 기본 구상 마련만이 아니라 후속 연구 과제를 발굴하기 위한 기초 연구차원에서 추진되었다. 특히 세계무역기구(WTO)체제의 출범과 그 후속으로 추진되고 있는 도하개발의제(DDA)농업협상 과정에서 쌀 시장 개방 확대 및 그에 따른 농지가격의 급락 가능성에 대한 대책 수립 차원에서 제기된 농지은행 기능 및 농지신탁제도 도입 문제를 다루었다. 이 연구에서는 우선 농지시장 여건의 변화, 기존의 쌀 산업구조 및 관련 정책 프로그램(영농규모화사업)에 대한 진단, 농업·농촌환경 변화에 따른 농지 수요의 변화 등을 검토함으로써 농지은행 및 농지신탁제 도입의 필요성에 대해 살펴보았다. 그리고 농지은행 및 농지신탁제를 도입할 경우, 그 기능 정립, 도입가능성 검토, 정책적 위상 정립 등을 검토하고 나아가 새로운 정책 프로그램 도입 시 제기되는 조직형태, 사업 추진 방법, 농지매입가격 결정 등 주요 쟁점 과제를 살펴보았다. 끝으로 새로운 제도 도입 시에 보완되어야 하는 제도적 보완과제, 자원 확보방안, 다른 정책 프로그램과의 조화 등 관련 보완과제를 검토하였다. 이 연구의 내용을 좀 더 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

서론에서는 위의 연구배경과 목적, 연구 내용 및 연구 방법을 제시하였다. 연구 방법으로는 국내외 문헌 조사, 국내외 유사 사례 조사 분석, 전문가협의회, 제표분석 등을 주로 활용하였는데, 우리나라에서는 아직 농지은행 제도

를 운영한 적이 없기 때문에 선진국의 다양한 사례를 조사 분석하는 방법을 적극 활용하였다.

제2장 농지은행 및 농지신탁제도 도입의 필요성 검토와 관련해서는 농산물시장 개방 확대의 충격 완화(농지시장의 안정화 도모), 기존 영농규모화사업의 한계 극복과 획기적 쌀산업구조 개선, 농업·농촌환경 변화에 따른 다양한 농지 관련 정책수요에 대한 대응 등 3가지 차원에서 논의를 전개했다. 우선 농산물시장 개방 확대의 충격 완화와 관련해서는 기존 농지가격 변동 추이, 농지수급 여건의 변화와 농지가격의 장기 전망 자료 등을 검토함으로써 농지가격이 급락할 가능성이 있음을 밝히고, “농지가격 하락 ⇒ 농지매도 물량 증가 ⇒ 농지투매속출”이라는 악순환을 막는 대책수립이 요구됨을 제시하였다. 둘째, 이미 농지구입자금지원사업, 농가영농규모적정화사업, 쌀전업농육성사업 등 다양한 사업이 추진되었지만, 여전히 쌀 시장 개방 확대에 대응하기에는 우리의 쌀산업 구조가 취약한 점을 제시하고, 기존의 영농규모화사업의 한계를 획기적으로 극복하여 쌀산업구조를 개선시킬 필요성을 강하게 제기하였다. 셋째, 농업·농촌환경 변화에 따른 다양한 농지 관련 정책수요에 대한 대응과 관련해서는 농업 여건의 변화에 따라 급증할 가능성이 높은 유휴농지에 대한 체계적 관리 필요성 증대, 농촌 활성화 등을 위한 농촌 지역에서의 다양한 농지개발수요에 적극적 대응, 농지유동화정보의 체계적 수집 및 보급, 부채농가의 회생지원 등 다양한 농지관련 정책적 수요에 종합적으로 대응하는 체계 구축 차원에서 농지은행 기능 도입의 필요성을 제기하였다.

제3장 농지은행 및 농지신탁제도 도입 방안과 관련해서는 크게 농지은행 및 농지신탁제의 개념과 주요 기능 검토, 도입 가능성 검토, 정책적 위상 검토, 도입에 따른 주요 쟁점 검토 등으로 나누어 살펴보았다. 우선 농지은행의 개념과 관련하여 기존논의에서 다양하게 소개되고 있지만, 아직 법률관계를 근거로 시행된 바 없기 때문에 명확한 개념 정립이 이루어지지 못했음을 밝히고, 외국의 사례 분석을 통해 토지의 공공비축 기능을 주로 수행하는 토지은행(Land Banking)과는 거리가 있는 것으로 이해하였다. 기본적으로 농업구조개선을 목적으로 농지의 매매, 신탁, 임대, 보유, 관리 등농지와 관련된 모

든 정보를 일관적으로 처리하는 것으로 이해하였다. 둘째, 농지은행 및 농지신탁제 도입 가능성 검토와 관련해서는 일본, 프랑스 등의 사례 분석을 통해 우리의 경우도 1980년대 미국에서 발생한 “농지가격 하락 ⇒ 농지매도 물량 증가 ⇒ 농지투매속출”이라는 심각한 사회 문제를 막을 수 있음을 밝힘으로써 농지은행 및 농지신탁제 도입의 필요성과 그 실현 가능성을 밝혔다. 특히 일본, 프랑스의 경험에 의하면, 농지가격의 하락이 장기간 지속되더라도 급락 현상을 막고 10여 년에 걸쳐 불변가격 기준 15% 이하, 경상가격 기준 40% 이하 수준으로 하락하는 경우는 심각한 사회 문제가 발생하지 않을 수도 있음을 밝히고, 농지은행 기능 및 농지신탁제 도입을 통해 이러한 목적을 달성할 수 있음을 밝혔다. 셋째, 농지은행의 정책적 위상 및 그 도입의 기본 방향과 관련해서는 농지가격 하락 방지만을 목적으로 하는 국가의 농지매취사업은 곤란하며, 기본적으로 농업구조개선, 농지가격 급락에 따른 사회혼란 방지 등의 차원에서 제도 도입이 검토해야 하며, 가능한 한 농지은행 기능의 수행 과정에서 농지보전, 생산조정, 부채농가경영회생지원 등 다양한 효과가 동시에 발현될 수 있도록 종합적으로 검토해야 함을 밝혔다. 넷째, 농지은행 및 농지신탁제 도입에 따른 주요 쟁점으로 도입 시기, 조직 설립방안, 사업대상 농지 및 지역, 매입가격 결정 방식, 타용도 개발의 제한 등을 제시하였다. 조직 설립방안과 관련해서는 기존의 영농규모화사업 담당조직인 농업기반공사에 농지은행 기능 및 농지신탁제도 수행 기능을 부여하도록 하여 새로운 조직 설립에 따른 행정비용 등의 문제를 최소화하였다. 사업대상 농지와 관련해서는 농업구조개선, 재원 문제, 농지관리의 목표, 사회적 혼란 최소화 등의 정책목표를 종합적으로 고려하여 농업진흥지역 농지를 우선 사업대상으로 하는 방안을 제시하였다.

그리고 제4장에서는 새로운 제도 도입에 따른 보완 과제로서 농지은행 기능 수행을 위한 재원확보, 법적·제도적 보완, 기존 사업의 추진 방식 전환 등을 검토하였다. 농지은행의 기능을 수행하는 조직의 위상, 조직체계에 따라 재원 조달방식도 달라질 수 있는데, 국내외 기존 사례 분석을 통해 국고지원, 농지채권발행, 관련기금 활용, 보유 농지의 활용 수입금 등을 주요 재원으로

할 수 있다고 밝혔다. 특히 농지가격이 하락하는 국면에서 농업인이 기존 영농규모화사업 중 농지장기임대차사업보다 농지매매사업을 선호할 것이므로 농지매매사업과 농지장기임대차사업 운용 체계를 개편하여 통합 운용하도록 하여 농지매입 관련 재원을 확충하고, 농지관리기금 중 농지조성계정을 관리계정과 통합 운용하는 방안을 적극 검토할 필요성을 제기하였다. 그리고 농지시장 안정, 부채대책 등의 차원에서 정부의 긴급지원금 형식의 국고지원 필요성도 제기되고, 불가피하게 긴급히 시행해야 하는 농지매취사업을 위한 농지채권발행을 재원 확보 방안의 하나로 제시하였다. 그리고 농업기반공사 등이 농지신탁업무와 농지은행 기능을 수행할 수 있도록 관련 법과 세제를 개편할 필요성을 제기하였으며, 유휴농지관리, 생산조정 등 다른 정책 프로그램과의 조화를 도모할 필요성을 제시하였다.

한편 이 연구는 매우 제한된 시간과 연구 범위 내에서 이루어진 것이다. 따라서 이 연구의 한계를 밝히고 다른 한편으로는 농지은행 기능 및 농지신탁제도를 체계적으로 도입하기 위한 준비 차원에서 앞으로 계속 추진되어야 할 연구 과제를 제시할 필요가 있다. 추후 연구 과제를 간략히 정리하여 제시하면, 다음과 같다.

- 농지수급 및 농지가격에 대한 중장기 전망
 - 쌀값 하락이 농지가격 하락에 미치는 영향 분석을 포함
- 농지은행 운영에 소요될 재원 소요액 추정
- 합리적 농지매입가격 결정방안 (사례분석 중심)
- 농지가격 변동에 대한 국제 비교연구
- 농지은행 및 농지신탁제에 대한 외국 사례 조사 연구
- 농지가격 파동 시 외국의 대응 사례 조사 연구
- 농지선매권 도입 방안 연구
- 농지가격 하락이 농업인의 농지보유의식에 미치는 영향 분석
- 농지은행 보유 농지의 타용도 활용과 그 문제점 분석

부 록

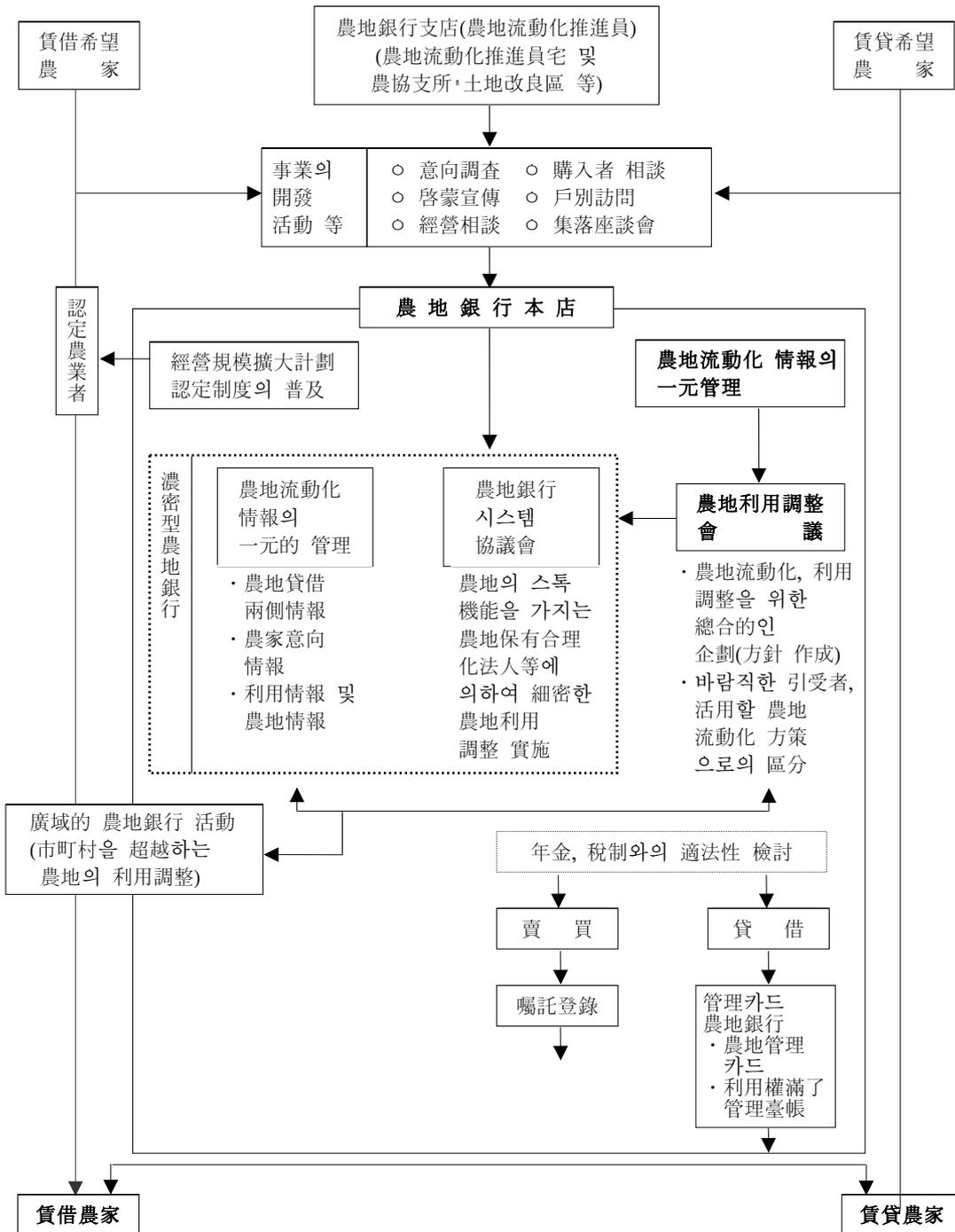
1. 일본의 농지은행

- 시정촌농업위원회가 농지의 임대차 및 매매 등 소위 농지유동화와 구조정 책을 적극적이고 적절히 추진하기 위한 목적으로 농지은행활동을 행하기 위해 설치한 기관임(설립목적).
 - 우리의 영농규모화사업에 해당되는 것이 농업경영기반강화촉진법에 의한 농지보유합리화사업(농업경영기반강화촉진사업)인데, 여기에는 농지 매매等사업, 농지신탁等사업, 농업 생산법인출자육성사업, 연수等사업 4 종류가 있으며, 시정촌농업공사, 농협, 시정촌, 도도부현농업공사 등이 농지보유합리화법인으로 활동함.
- 농용지이용증진법 제정, 농지법, 농업위원회법 개정(1980년) 이후 1981년 임대농가에의 장려금교부사업, 임대·임차농가를 발굴하기 위한 농지유동화추진원의 활동사업, 농지은행활동사업 등 3개 사업을 함께 추진하는 농용지고도이용촉진사업이 발족되면서 농지은행활동사업을 실시하기 위한 추진 주체로서 ‘농지은행’이라는 용어가 처음 등장하게 됨(설립배경).
- 주요업무 : 시정촌내에서 농지의 권리 이동 콘트롤 센터
 - 농지의 효율적 이용을 촉진하기 위하여 농지의 임대차, 매매, 교환 등 권리 이동을 촉진하는 업무, 농지를 임대 및 매도하는 측과 임차 및 매입하

는 측에 관한 정보 및 권리관계를 수집·관리하는 업무, 농지의 권리이동에 대해 적절한 방향을 정하여 실시하는 업무, 농지에 관한 상담, 소작료 등 경제관계의 조정, 권리이동 등의 절차를 추진하는 업무 등

- 그동안 시정촌농업위원회가 농지유동화와 구조정책을 추진하기 위하여 보조기관으로서 농지은행을 운영해 왔음. 농지은행의 사업은 농지은행본점활동, 농지은행지점활동, 광역조정활동을 주축으로 함. 본점은 시정촌단계에서 원활한 사업 추진을 위한 기획추진활동을 하고, 농용지이용조정활동 및 정보관리활동을 행함. 지점은 집락(부락)단계에서 농지유동화추진원을 두고 상담창구 기능을 하고 농지방출 및 인수하는 측의 발굴, 농지·후계자 등에 관계되는 정보의 수집·제고, 집단화된 토지이용조정을 도모하기 위한 이용조정 등의 역할을 함. 광역조정활동은 시정촌을 넘어서는 광역적인 농지은행 활동을 의미함.

<부도 1> 農地銀行 業務概要 構成圖



2. 일본의 농지신탁사업

- 농지가격이 하락하는 지역에 대해 農地賣買等事業(농지보유합리화사업의 중심사업)을 보완함으로써 농지유동화를 도모하기 위하여 도도부현농업 공사 및 농협이 경영규모의 축소 또는 이농을 희망하는 농가가 소유하는 농지의 매도신탁을 인수받아 농지의 매도신탁을 위탁한 농가에 그 농지 평가액의 70% 이내의 자금을 무이자로 대부하는 사업임.
- 그 전에 ‘신탁은행’, ‘농협’이 농지신탁업무를 하였음. ‘신탁은행’은 농지를 농지로서 이용하는 것보다 비농업용으로 전용하는 것을 목적으로 한 것임. 농협은 농업목적의 신탁을 하였지만, 농지가격이 상승하는 국면에서 운용하여 그 실적이 미미함.
- 농지신탁사업의 실시 지역은 ‘농업진흥지역의정비에관한법률’에 의한 농용지구역내로 제한되고 농지가격 하락한다고 인정되는 지역으로 제한됨. 사업대상 농지는 ①농업생산력이 높은 토지, ②토지개량사업 등 농업에 대한 공공투자의 대상이 된 농지 및 방목지, ③농지매매등사업의 실시 시 규정된 기준면적 이상의 농지 또는 대략 20ha의 단지를 형성하고 있는 농지의 일부로 되어 있는 농지로 제한함.

3. 프랑스 SAFER의 환경보호 기능 수행 사례

- SAFER가 환경성과 특정의 비오톱의 보호에 관한 협정을 체결하고 ‘보호구’ 창설을 목적으로 토지취득을 추진하는 ‘환경보호’를 위한 활동을 한 경우도 생겼지만, 매우 제한적임.
- 예컨대, 보오쥬 산지 중의 한 음료수판매회사의 요청에 따라 수원 주위의 농지가 집약적인 농업활동에 의해 오염되는 것을 방지하기 위하여 SAFER는 집약적인 농업을 희망하는 구역 내 농업인에게 농지의 교환 및 재양

도 등을 통해 해당구역 밖의 적절한 경작지를 제공하여 이전시키고, 이전 후의 구역 내 농지는 일단 SAFER가 취득한 후 상기의 민간회사에 재양도 하며, 다음에는 사전합의에 따라 수원오염을 초래하지 않는 엄격한 경영·경작조건을 지키는 것을 약속하는 농업인에게 통상의 경우보다 싼 임대료로 임대하는 사업을 추진한 바 있음. SAFER의 새로운 토지활동으로서 독특한 사례임.

- 그러나 환경보호를 위한 선매권 제도 도입과 최근의 농촌개발정책이 친환경농업을 강조하면서 향후 이러한 활동의 중요성이 증대될 전망이다.

ABSTRACT**A study on the Introduction of Farmland Banking and Trusting System in Korea**

The current situation of DDA agricultural 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 for introducing farmland banking and trusting 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 and trusting system is necessary, and they can be summarized as follows : (1) Korean government should take a measure to stabilize the farmland market, the situation of which will get worse, and may get into a vicious circle of "decrease in farmland price \Rightarrow increase of farmland to be sold \Rightarrow increase of bargain sale of farmland \Rightarrow sharp decline in farmland price \Rightarrow increase of bankruptcy of farm and related banks", (2) it should make the rice industry competitive by improving the existing farmsize through 'farmsize increasing projects' and restructuring the industry, and (3) it should cope with the diverse and increasing demand for farmland to empower and enterprise rural community etc.

American and French 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 farmland banking and trusting system is introduced to Korea and mobilizes the farmland more actively than before.

Farmland banking and trusting system can be introduced a little more easily by putting the roles of farmland banking(buying, selling, lending, trusting,

holding, reserving, etc.) 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 : fundraising, taking legal steps for realizing new programs, harmonizing with other programs, reforming the practicing systems of the related policy programs(for example, farmsize increasing project), etc.

Researcher: Kim Hong-Sang

E-mail Address: hskim@krei.re.kr

참 고 문 헌

- 국토연구원. 2003. “농지제도 개선 방안 마련을 위한 정책토론회.” (미발간 자료).
- 김성호 등. 1988. 『프랑스 SAFER의 조직과 기능』. 한국농촌경제연구원.
- 김병철. 2003. “농지은행 기능·농지신탁제도 도입 필요성 검토.” 『KARICO 농업경제동향』 봄호. 농업기반공사.
- 김정부. 2003. “농지은행 기능·농지신탁제도 도입의 필요성.” 『농지은행 기능·농지신탁제도에 관한 세미나』(세미나 발표 자료집). 농업기반공사.
- 김정부 등. 1992. 『농지가격과 소유 및 이용구조에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 등. 1996. 『농지이용증진사업의 효율적 추진 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 등. 1998a. 『영농규모화사업의 성과와 발전 방향에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 등. 1998b. 『일본·대만의 영농규모화사업 관련 제도』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 등. 1998c. 『프랑스·독일의 영농규모화사업 관련 제도』. 한국농촌경제연구원.
- 김정호. 1993. 12. 29. “농지은행 구상 좋다.” 『주간매경』.
- 노원식. 1996. “미국의 농업금융.” 『조사연구보고』 96-5. 농협중앙회.
- 농어업·농어촌특별대책위원회. 2002. 『농어업·농어촌의 새로운 활로』.
- 농업기반공사. 2003a. “농지은행 기능·농지신탁제도에 관한 세미나.” (세미나 발표 자료집).
- _____. 2003b. 『KARICO 농업경제동향』 봄호(창간호).
- _____. 2003c. 『KARICO 농업경제동향』 여름호.
- 박석두, 황의식. 2002. 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 박성재, 황의식. 2003. “농가부채문제 진단과 중장기 대응 방향.” (세미나 발표 논문). 한국농촌경제연구원.
- 백선기. 1997. 『농지거래실태에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박헌주 등. 2000. 『토지시장의 구조 변화 및 전망 연구』. 국토연구원.
- 신희준. 2003. “농지수급전망과 (가칭)농지자원종합관리제도 도입방안.” (미발간 토론 자료).

- 신희준, 여순덕. 2003. “농지가격의 변화추세와 전망.” 「KARICO 농업경제동향」 여름호. 농업기반공사.
- 오현석. 2003. “프랑스 SAFER의 토지시장 개입.” 『농지은행 기능·농지신탁제도에 관한 세미나 (발표 자료집)』. 농업기반공사
- 유승우 등. 1998. 『농촌지역 토지비축제도 도입에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 윤석환. 2003. 10. 14. “쌀농업 구조조정과 영농규모화 방안.” 농어업·농어촌특별대책위원회 발표자료.
- 이정진. 1988. 『토지경제학』. 박영사.
- 原田純孝. 1990. “近年におけるフランスのSAFERの동향.” 『土地と農業』 20. 全國農地保有合理化協會.
- 原田純孝. 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』. pp. 405-490. 農業總合研究所.
- 原田純孝. 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』 22. 全國農地保有合理化協會.
- <http://farmland.org>
- <http://kr.ecodic.yahoo.com>
- <http://kwonx.netian.com/land-develop.htm>
- <http://www.farmermac.com>
- <http://www.jubusin.co.kr/company>
- <http://www.landbank.com>
- <http://www.possibility.com/LandTrust>
- <http://www.safer-fr.com>
- <http://www.umb.com>
- <http://www.usda.gov/nass>

토의용 논문 W16

농지은행 기능 및 농지신탁제도에 관한 연구

등 록 제6-0007호 (1979. 5. 25)

인 쇄 2003. 12.

발 행 2003. 12.

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 (주) 문원사 02-739-3911~5

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