

# 농지은행 제도 도입 관련 주요 검토과제

김 홍 상\*

Key words: 농지(farmland), 농지가격(farmland price), 농지은행(farmland banking), 농지시장(farmland market), 영농규모화사업(farmsize increasing project)

### Abstract

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

The reasons why the introduction of farmland banking system is necessary can be summarized as follows : (1) Korean government should take a measure to stabilize the farmland market, (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.

There are several policy issues for introducing 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.

- 1. 머리말
- 2. 농지은행 제도 도입의 필요성 검토
- 3. 농지은행 제도 도입의 주요 검토과제
- 4. 맺음말

## 1. 머리말

WTO의 출범, FTA 추진, DDA 농업협

상의 기본 방침은 농산물시장 개방의 폭을 더욱 확대하는 것이고, 우리의 쌀 시장 추  
가 개방을 둘러싼 쌀재협상문제가 2004년  
내로 마무리되어야 한다. 이러한 농산물시  
장 개방을 둘러싼 논의 과정에서 농산물시

\* 연구위원

장 개방의 폭을 대폭 확대해야 한다는 전망이 강해지면서 우리 농업, 특히 농업에서 큰 비중을 차지하는 쌀산업이 큰 타격을 받게 될 것이고, 나아가 농지가격 하락 등의 현상이 나타날 것으로 예견된다. 실제 쌀값의 정체 및 하락 현상이 나타난 2000년 이후 농업 중심 지역인 전북, 전남, 경북의 농업진흥지역 내 논 가격이 정체 및 하락한 바 있다. 이 시기에 쌀시장 개방 확대 전망에 따라 중장기적으로 쌀값이 하락할 경우 농지가격도 하락 또는 급락할 수도 있다는 우려가 강하게 제기되었다.

완만한 농지가격 하락은 농업구조를 개선시키는 좋은 계기로 작용할 수도 있지만, 급격한 농지가격 하락은 농지 매도 물량의 급증으로 인한 농지시장 혼란, 농가자산가치의 급락, 부채농가의 상환 능력 상실, 금융기관 도산 등 사회적 혼란을 야기할 수 있다는 지적도 있다(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 경험이 있다. 따라서 이러한 여건의 변화에 대해 농지거래 활성화와 적극적인 농지관리대책의 수립이 필요하다는 요구가 제기되었다.

이와 관련하여 정부에서는 농지법 등을 개정하여 비농민의 주말·체험농장용 300평 미만 농지소유와 주식회사 농업생산법인의 농지소유 허용 등 농지 소유 및 이용 규제의 완화라는 농지시장에서의 수요 확

대 정책을 추진하는 한편 국가의 예산 지원으로 농지의 매도처를 창출한다는 농지은행 기능 도입을 논의하게 되었다. 2002년 12월 『농어업·농어촌특별대책위원회』는 농업의 안정적 성장과 다원적 기능 제고를 위한 제도 정비 차원에서 ‘농지은행 기능’의 도입을 검토하기로 하였다.

농지은행 제도 도입에 관한 논의는 1980년대 말 우루과이라운드(UR) 농산물시장 개방협상이 본격화되면서 우리 농업이 직면한 농산물시장 개방의 확대에 대응하기 위한 대책 마련 차원에서 이미 전개된 바 있다. 당시의 논의는 기본적으로 일본의 농지보유합리화사업 및 그 보조기관으로서 농지은행에 대한 소개 수준이었다. 그러나 이 논의의 기본내용은 1990년 출범한 농어촌진흥공사(농업기반공사의 전신)의 영농규모화사업으로 승계되었으며, WTO체제의 출범이 공식화되면서 농림부 등에서 비공식적으로 다시 농지은행에 대한 검토 작업이 이루어졌다. 김정호(1993)는 이러한 여건 변화를 반영하여 영농규모화사업의 견인차 역으로 농지은행 설립을 제안하였다. 물론 이러한 논의는 현재 제기되는 논점과는 차이가 있지만, 농업구조개선을 주목적으로 하면서 농지에 대한 수요 창출, 농지유동화 촉진을 동시에 도모하려는 노력과 그 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

이 글에서는 최근 논란이 되고 있는 농지은행 제도 도입 논의와 관련하여 과연 어떤 측면에서 농지은행 제도를 도입할 필요가 제기될 수 있는가를 먼저 살펴보고, 또한 농지은행 제도를 도입할 경우 그 정

책적 위상 및 새로운 제도 도입에 따른 정책과제를 제시하고자 한다.

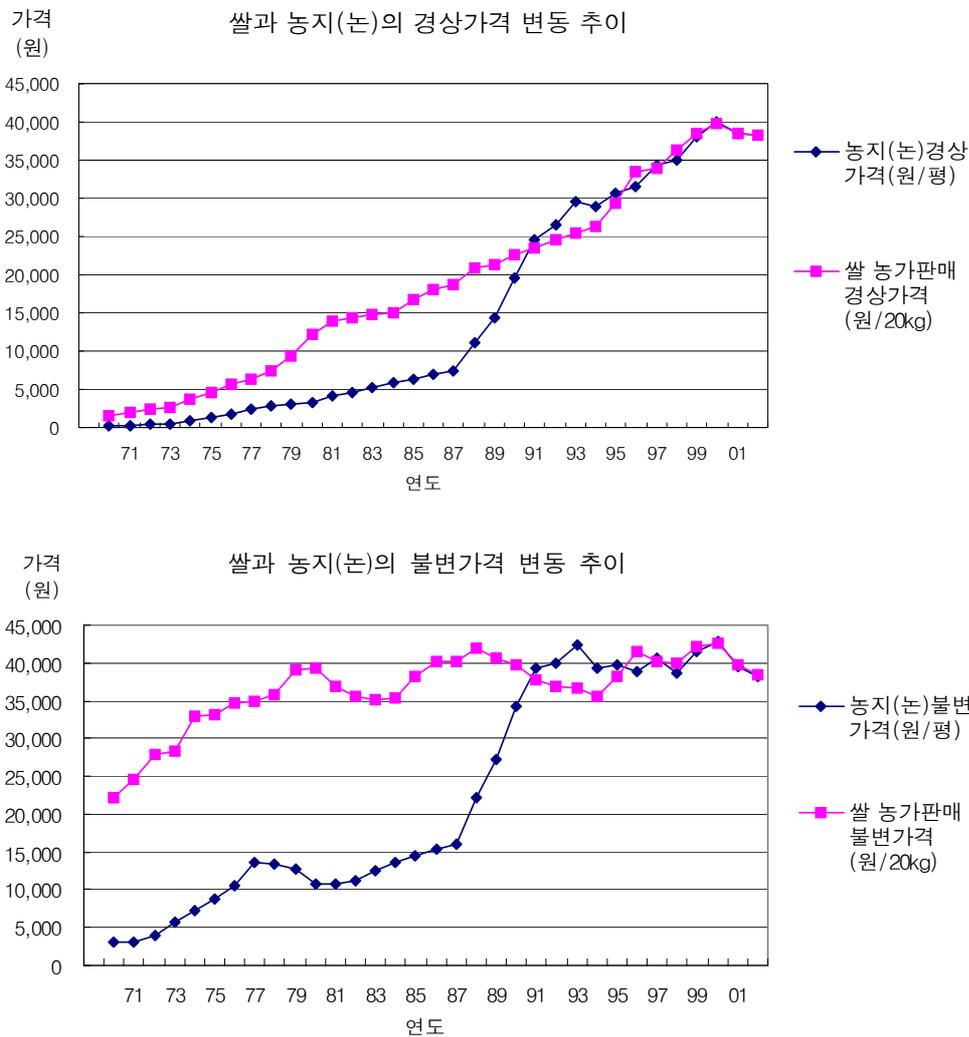
### 2.1.1. 기존 농지가격 변동 추세와 최근의 동향

과거 우리나라 농지가격의 변화 추이를 살펴보면, <그림 1>에서 보듯이 경상가격 기준으로 1999년까지 쌀값의 꾸준한 증가 추세와 더불어 지속적으로 상승하는 추이를 보였다. 그러다가 2000년 이후에는 쌀값의 정체 및 하락 현상과 더불어 농지가격

## 2. 농지은행 제도 도입의 필요성 검토

### 2.1. 농산물시장 개방 확대의 충격 완화(농지 시장의 안정화 도모)

그림 1 쌀 가격과 농지가격의 비교



자료: 농림부, 『농가경제통계연보』, 각 연도.

표 1 2000년 이후 농업진흥지역내 논 가격의 변화

단위: 원/평

	2000년	2001년				2002년				2003년		
	3/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
전북	33,151	31,345	31,091	29,953	29,089	29,049	28,869	28,549	28,269	28,281	28,181	26,769
전남	29,526	29,716	29,656	28,216	26,876	26,236	26,056	25,836	25,116	25,116	25,156	25,360
경북	39,480	37,440	37,140	35,260	34,340	34,340	34,620	34,560	34,180	33,840	33,740	33,740

자료: 농림부·농업기반공사 내부 자료

의 정체 및 하락이라는 전혀 새로운 상황이 발생하였다. 불변가격 기준으로 볼 경우에도 1999년까지 쌀값변동에 비해 농지가격은 상승폭이 컸지만, 변화추세는 경상가격 기준 결과와 비슷하다. 그리고 <표 1>에서 보듯이 농업적 특성이 강하고 비농업적 개발 수요가 적은 전북, 전남, 경북지역의 농업진흥지역내 논 가격은 2000년 이후 지속적으로 하락 및 정체하고 있다. 따라서 2000년 이후 쌀값 정체 및 하락 현상과 더불어 발생한 농지가격 하락 현상은 쌀 시장 개방 확대 논의와 함께 향후 농지가격이 급락할 수도 있음을 간접적으로 시사한다고 볼 수 있다.

### 2.1.2. 농지 수급 여건의 변화와 농지가격 하락 전망

농지가격 변동은 농지에서 발생하는 수익(농지전용수익을 포함한 지대수입) 및 이에 따른 농지 수급 변화로 발생하는데, 향후 농지공급의 확대와 농지 수요의 감소 현상이 심화될 것으로 전망되어 장기적으로 농지가격이 하락할 전망이다. 우선, 농산물시장 개방 확대에 따른 농업수익성 저하, 특히 쌀값의 하락은 영농의욕을 감퇴시켜 농지수요를 감퇴시키고 영농포기자를

증가시켜 농지 공급을 증가시킬 가능성이 높다. 그리고 농업인의 고령화 및 영농은퇴의 확대, 도·농 간의 소득 격차로 인한 이농 등은 농지 공급을 증가시켜 농지가격 하락 현상을 부추길 가능성이 높다. 한편 농지가격 하락시 농지의 매입수요가 증가할 수도 있지만, 농지가 자산으로서 투자대상의 하나인 한, 농지에 대한 수요는 감소할 것으로 전망된다. 요컨대 농지가격은 매우 다양한 변수의 변화에 따라 변동되기 때문에 농지가격의 하락 폭을 구체적으로 제시하기는 힘들지만, 농업이 중심인 지역에서의 농지가격은 하락할 전망이다.

신희준(2003)은 DDA농업협상에서 선진국 지위로 농산물시장 개방협상이 마무리될 경우, 농지수급에 대해 영향을 주는 다양한 요인을 동시에 고려하여 2010년 논의 누적초과공급예상 물량을 100천ha로 추정하였으며(표 2), 또한 2010년 농지가격이 2002년에 비해 경상가격 기준 14.6%, 불변가격 기준 39.9% 하락할 것으로 전망하였다.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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 조사되었다.

표 2 선진국 지위시 2010년 논 누적초과공급예상물량

단위: 천ha

농지공급의 증가				농지공급의 감소(수요의 증가)					초과 공급 예상 물량
농지 조성	고령화에 의한 공급	수익성 저하에 의한 공급	소계	도시 용지로 전용	유휴지화 불법전용에 의한 공급감소	가격 하락에 따른 수요 증가	논밭전환에 의한 공급감소	소계	
28	138	223	390	52	33	94	111	290	100

자료: 신희준(2003)

### 2.1.3. 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 입장에서 농지가격의 하락이 미칠 영향에 대해 큰 관심을 보이고 있다.

앞서 지적했듯이 농업수익 저하, 농지가격의 하락은 농가들의 총체적인 상환 능력 부족 상태(이자상환능력 저하, 담보가치 하락 등)를 가져와 1980년대 중반 미국의 상황처럼 농가의 도산, 나아가 관련 금융기관의 도산이라는 사태가 발생할 수 있다는 우려가 제기되었다.

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

농지가격 하락은 현실적으로 농업구조개선 의 좋은 계기로 작용할 수 있다. 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 하락시 ‘농지를 추가로 매입하겠다’고 응답한 비율(31.0%)이 ‘소유농지를 매각하겠다’고 응답한 비율(15.5%)보다 높게 나타났다. 또한 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.

### 2.1.4. 농지시장 안정화 대책 수립 요구

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

“농산물가격 하락⇒농업수익 감소(수익지가 하락)⇒농지가격 하락⇒농지매도물량

증가⇒농지투매 현상 속출(비농민소유농지 포함)”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 선순환 체계를 구축하도록 할 필요성이 제기된다.

농업수익성의 악화와 더불어 농지매도물량으로 편입될 고령농가의 농지, 영세농가의 농지, 이농·탈농가의 농지, 부채지주의 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 적극적 농지시장 조절 기능이 없다. 특히 농지가격 하락 국면에서 농지의 매입, 신탁 기능을 수행하는 조직이 없어 농지가격 하락에 대한 대책이 없는 상태이다. 이와 관련하여 정부에서는 2003년 농지법 등을 개정하여 비농민의 주말·체험농장용 300평 미만 농지소유 허용, 주식회사 농업생산법인의 농지소유 허용, 농지관리위원의 농지취득자격증명 확인절차 폐지 등 농지 소유 및 이용 규제의 완화라는 농지시장에서의 수요 확대 정책을 도모한 바 있지만, 도시근교 비농업용으로 전용가능성이 높은 지역에서 비농민의 농지 매입수요가 늘었지만 정작 농지가격 하락의 진원지이자 농정의 주요 대상인 순수농촌지역의 농지가격 하락대책으로 작동하지 못하였다. 따라서

이러한 지역에 대한 국가의 농지매입 수요 창출의 필요성이 제기된다.

## 2.2. 기존 영농규모화사업의 한계극복과 획기적 쌀산업구조 개선

### 2.2.1. 쌀 시장 개방 확대에 대응한 구조 개선의 미흡

2003년 9월 칸쿠회의에서 합의는 되지 않았지만, 기본 방향이 농산물 시장 개방의 폭을 확대해야 한다는 전망이 강해지고, 2004년 중 쌀시장 추가 개방의 폭(관세화 포함)에 대해 쌀수출국 등 이해당사자국들과 협상을 해야 한다. 여하튼 우리의 쌀시장 개방 폭은 확대될 전망이고, 우리의 쌀산업은 획기적인 구조개선을 요구되고 있다.

1988년 농지구입자금지원사업 실시, 1990년 농가영농규모적정화사업 실시, 1995년 쌀전업농육성사업 실시, 1997년 경영이양 직접지불제와 연계된 쌀전업농육성사업 실시 등 여러 가지 이름으로 영농규모화사업이 추진되어 2002년까지 무려 4조 3,410억 원의 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 국제시장

에서 경쟁력을 갖추었다고 표현하기 힘든 수준이다. 실제 3ha 대규모층의 증대현상도 엄밀한 의미에서 규모확대라는 발전적 측면만이 아니라 수익악화에 따른 분해기축의 상승, 가계비 충족 가능한 생산규모의 증대로 이해될 측면이 강하다.

또한 농촌의 노령·영세농가의 순조로운 이농과 탈농이 이루어지지 않고 있고, 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 못하는 문제가 발생하고 있다.

**2.2.2. 영농규모화사업 추진 체계 개선과 쌀 산업구조의 획기적 개선 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. 물론 기존의 영농규모화사업에는 농지의 보유 및 저장 기능이 없어도 무방한 측면이 있다. 그러나 농지여건의 변화 등을 고려하여 농지은행 기능을 도입하여 기존의 영농규모화사업을 모두 포괄하는 기능을 수행하며, 특히 농지의 매입단계와 매도 및 임대단계를 분리하도록 함으로써 합리적 경영체 창설, 농지집단화, 농지보전 관리 등의 기능도 간접적으로 원활히 수행할 수 있도록 할 필요가 있다. 농지유동화사업의 원활한 추진 그 자체가 농지의 새

로운 수요를 창출하여 농지가격 급락을 막게 되며, 매입·수탁단계에서는 개별 분산된 농지가 편입되지만, 매도·임대 과정에서 집단화되어 집중 지원되면 대규모 경영체 창설이 과거보다 훨씬 유리할 것이다.

**2.3. 농업·농촌환경 변화에 따른 다양한 농지 관련 정책수요에 대응**

**2.3.1. 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. 이러한 유휴 농지를 체계적으로 관리할 수 있는 대책이 마련되어 있지 않다. 이를 위한 대책 차원에서 농지은행 제도 도입의 필요성이 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 많아 폐기논란이 제기되고 있으며, 보다 체계적인 정책 방향 정립이 필요하다는 주장이 강하다.

**2.3.2. 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 관리체계가 구축되지 않아 난개발 가능성이 있다. 새로운 국토계획법에 의하면, 농지의 개별분산된 개발을 억제하는 등 난개발 방지 대책이 강화되었지만, 여전히 일정 규모 이하의 소규모 농지전용의 경우 농지전용허가제도에 의해 운용되어 난개발 가능성은 여전히 존재한다. 특히 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 공적 관리의 필요성이 제기된다.

**2.3.3. 부채농가의 경영 회생 지원**

농지는 농업의 핵심적 생산수단임과 동시에 농업인의 가장 중요한 자산항목이며 대부분의 농가부채는 농지담보와 연계되어 있다. 2002년말 현재 농협채권 보전액은 약 52조원인데, 이 중 43%(22조원)가 담보로 설정되어 있으며, 담보물의 80%(18조원)가

농지인 것으로 조사되었다.

농업수익성이 악화되면, 농업인의 소득이 감소하고, 농지가격이 하락하여 자산가치가 하락함으로써 이중의 고통을 받게 된다. 극단적인 경우 농가경제의 파산과 농업관련 금융기관의 도산을 초래할 수도 있다. 이 경우 농지가격의 하락은 농가들의 총체적인 상환 능력 부족 상태를 가져와 농가도산 나아가 관련 금융기관의 도산이라는 1980년대 중반 미국의 사태까지 발생할 수 있다는 우려가 제기된다. 따라서 부채농가의 경영회생 지원과 이농·탈농을 도와주는 방안이 동시에 마련될 필요가 있다.

**2.3.4. 농지유동화 관련 정보의 수집, 보급 체계 구축**

농지 유동화 관련 다양한 정보가 농업기반공사, 농림부, 지방자치단체, 농업협동조합, 건설교통부, 행정자치부, 등기소 등에 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.

**3. 농지은행 제도 도입의 주요 검토과제**

**3.1. 농지은행의 기능 정립**

**3.1.1. 기존 논의에서 제기된 농지은행의 개념 검토**

농지은행은 국내에서 아직 법률관계를

근거로 삼아 시행된 예가 없기 때문에 추상적인 용어에 불과하다고 할 수 있다(김병철, 2003). 경제용어사전에는 농지은행을 ‘영농규모의 확대를 지원하기 위해 농지의 신탁, 임대, 매매, 관리를 담당하는 기관’이라고 정의하고 ‘농지 금고’를 동의어로 제시하고 있다(<http://kr.ecodic.yahoo.com>). 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 정

의를 인용하여, “농지은행은 미래의 농지 수요에 대비하여 농지의 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. 농지

표 3 농지은행의 주요 기능

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

은행 도입의 논의는 농산물시장 개방의 확대에 따른 농업수익성 저하, 농지가격 하락이라는 현상에 대응하는 차원에서 제기되기 시작하였지만, 현재는 농업구조개선정책만이 아니라 농지보전, 부채농가경영회생대책 등과도 연계하여 논의된다.

### 3.1.2. 외국의 사례와 시사점

농지은행이란 용어는 일본에서 도입되었지만, 그 기능에 대한 논의를 보면, 프랑스 SAFER(토지정비농사창설회사)의 활동과 비슷하다고 할 수 있다.

일본의 농지은행은 ‘은행’이라는 용어를 사용하지만, 농지 관련 정보 은행으로서의 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. 일본의 농지은행은 기본적으로 시정촌농업위원회가 농지유통화와 구조정책을 추진하기 위하여 보조기관으로 운영해 온 것인데,<sup>2</sup> 시정촌 내에서 농지의 권리 이동, 주로 농지의 이용권 이동의 컨트롤 센터 기능을 한다. 즉 일본의 농지은행은 농지 그 자체가 아니라 농지 관련 정보의 관리에 초점을 두었다.

프랑스는 1960년대 초 농업구조개선을 위하여 SAFER를 설립하여 영농정착과 농

업경영체 육성을 위한 지원활동을 수행하였는데, 특이할 만한 점은 SAFER의 기능에 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.

그러나 프랑스에서도 농지가격 급락시 농지가격 하락 그 자체를 막기 위해 정부에서 농지시장에 강력하게 개입하지는 않았다는 점을 간과해서는 안된다. 농업구조개선사업 등을 수행하면서 그러한 기능을 동시에 수행하도록 하거나, 농업토지저축조합(SEFA)의 설립을 통해 SAFER의 재고(과다 보유 농지) 처리를 도와주었지만, SEFA도 신규 참여 농업인의 발굴과 정착 지원을 위한 것이 1차적 목적이지만, SAFER의 재고처리가 목적은 아니다.

요컨대 일본, 프랑스의 사례를 통해 농지가격 하락 방지만을 위한 국가의 농지매취

<sup>2</sup> 농지보유합리화법인(도도부현농업공사, 시정촌, 농협, 시정촌농업공사 등)이 안정적 경영체 육성을 위하여 농지의 매매, 임대차 등의 중개, 농지매도신탁의 인수, 신규 취농자에 대한 실습연수 등의 사업을 추진하는데, 이를 농지보유합리화사업이라 한다. 이것이 농지유통화 및 농업구조정책의 주요 내용이다.

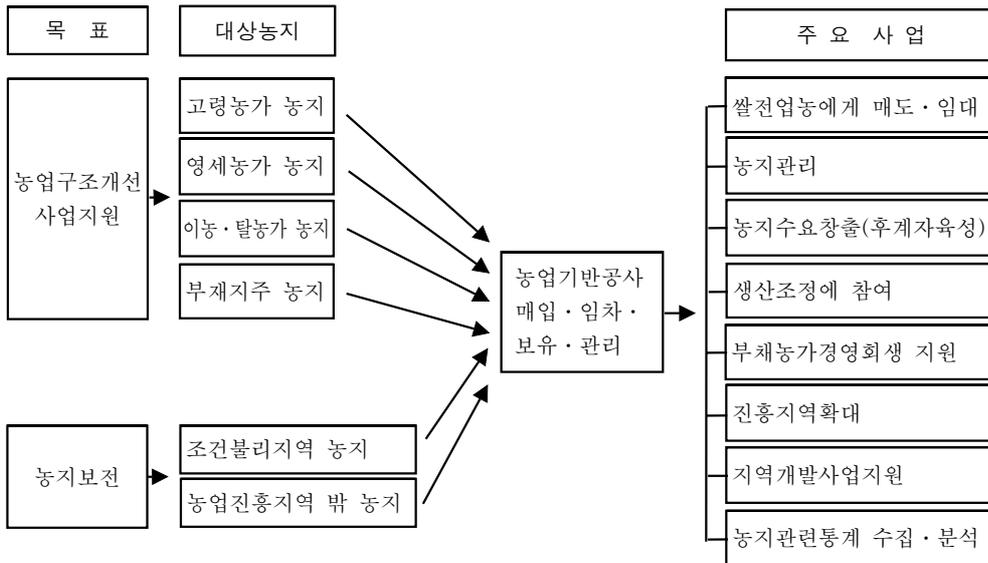
사업이 적극 이루어진 경우가 없다는 것을 확인하였다. 즉 농지가격 하락 국면에서 비록 농업구조개선 목적으로 설립된 것이지만, 농지은행이나 SAFER에 농지가격 하락 방지를 위한 정책적 프로그램이 부가되지 않았다. 국가의 농지매취사업은 농업구조개선, 우량농지보전 등 공공 목적을 수행할 때 가능하였다. 농지가격 급락을 방지하기 위한 농지 매입·보유기능의 강화 등 농지은행의 적극적 역할은 재정적 어려움으로 한계가 있다. 프랑스의 농업토지저축조합(SEFA) 사례와 같은 보조적인 기능을 하는 새로운 조직을 설립하는 방안도 중장기적으로 행정비용만 낭비하는 결과를 초래할 수 있다.

### 3.1.3. 농지은행 제도 도입 방향

기본적으로 농지은행 기능 도입 논의는 농업구조 개선 차원에서 농지유통화를 촉진하기 위한 농지 및 농지 관련 정보의 보유 및 관리에 중점을 두어야 하고, 그러한 활동 과정에서 부수적으로 농지가격 안정 기능을 수행하는 것으로 이해하는 것이 바람직하다. 농지은행 제도 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, 농지유통화 촉진 등 다양한 방법을 강구한 후 최후의 수단으로 매취사업을 병행할 수 있다.

농지가격 하락 방지만을 위한 국가의 농지매취사업은 곤란하지만, 국가는 농지가격 급락으로 인한 사회적 불안을 해소하고, 농업구조개선 등을 동시에 도모해야 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 제도 도입이라는 새로운 접근으로 문제 해결을 시도할 수도 있다. ‘농지은행’이라는 조직이 기존의 영농규모화사업을 흡수하고, 농지의 저장·보유 기능을 동시에 수행한다면, <표 3>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 비록 농지매입과정과 매도과정의 분리라는 근본적인 변화에 대한 체계적인 인식 없이 개별사업으로 제기되는 다양한 과제와 정책 프로그램들을 연계하여 정리한 것이지만, 시사하는 바가 많다(그림 2).

그림 2 농지자원종합관리시스템 구축방안(안)



### 3.2. 농지은행 제도 도입 시기

#### 3.2.1. 도입 시기 논의의 관점

최근 정부에서는 비공식적인 발표이지만, 농지은행 제도를 2006년 이후부터 도입할 계획이다. 농지은행 제도, 특히 농지가격 안정을 주요 목적으로 하는 농지매입 기능을 포함하는 농지은행 제도의 본격적 도입시기는 농지가격의 하락이 어느정도 심각한 수준으로 발생하느냐와 밀접한 관련이 있다.

농지은행 제도 도입의 논의가 기본적으로 농산물 시장(특히 쌀 시장) 개방 확대에 따른 농지가격의 하락을 전제로 전개되고 있다는 점과 관련하여, 과연 농지은행 기능 도입의 현실적 가능성과 새로운 제도 도입으로 '농지가격의 안정화를 통한 구조개선 도모'라는 목적을 달성할 수 있는지를 검토

할 필요가 있다. 외국의 농지가격 하락 경험과 그에 대한 정책을 검토하고, 우리의 농지가격 하락 전망 자료와 비교하여 농지 시장에 대한 정부 개입의 필요성이 있는지를 개략적으로 판단해 볼 필요가 있다. 비록 농지은행 및 농지신탁 기능을 수행하는 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 조식이 없는 미국은 심각한 농지투매 현상이 발생하였다는 점은 우리에게 시사하는 바가 많다고 할 수 있다.

#### 3.2.2. 외국의 사례

##### 가. 일본의 사례

일본에서도 UR 협상 타결 이후 1990년대 중반부터 농지가격의 지속적 하락 현상

이 발생하였지만, 정작 농지가격 하락으로 인한 농지투매 현상 등 심각한 사회 문제는 발생하지 않았다. 일본의 농지가격 하락도 기본적으로 쌀값 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 하락하는데 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.

한편 북해도, 동북지방 등 상대적으로 농업의 비중이 큰 지역에서 농지가격 하락 폭이 상대적으로 큰 것으로 조사되었고, 이들 지역에서는 인정농업자(전업농)의 농지매입수요가 줄어드는 현상까지 발생하였다. 즉 농지가격의 급격한 하락이 농업구조 개선을 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 있

었다. 그러나 일본 정부는 농지가격 하락 방지를 위한 특별한 대책을 수립하지 않았다.

#### 나. 프랑스의 사례

프랑스의 경우 농지가격 변화는 <그림 3>에서 보듯이 1979년까지의 상승기, 1980~96년간의 하락기, 1997년 이후 상승기로 나눌 수 있다(신희준·여순덕, 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 신규 참여 농업인 정착을 도모하고 SAFER의 재고 처리를 돕기 위해 1983년 농업토지저축조합(SEFA)을 설립하였고, 1990년 법을 개정하여 산악지역 및 조건불리지역 농지의 정비와 다양한 개발을 도모하는 농업토지조합(AFA) 설립 허용 등의 조치를 취하였다. AFA에는 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 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 농지

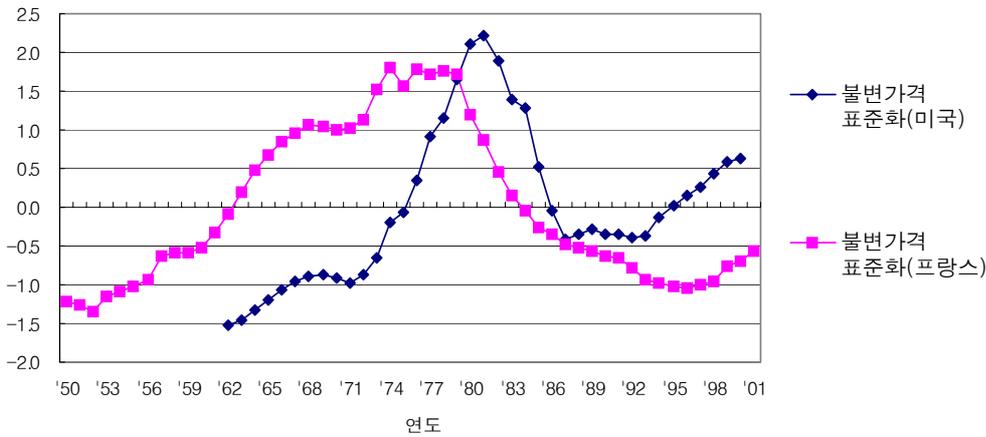
매입을 상회하게 된다. 이러한 변화가 농지 가격의 급락을 방지한 것으로 평가된다.

다. 미국의 사례

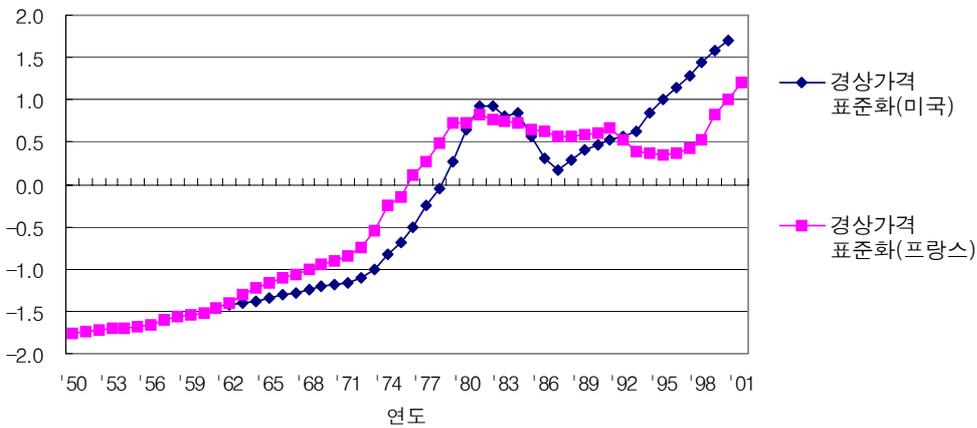
미국에서는 1980년대 초·중반 “농업수익성의 악화, 농지가격의 급락 나아가 담보

능력 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

그림 3 미국과 프랑스의 농지가격 비교  
미국과 프랑스의 농지가격 비교(표준화)



미국과 프랑스의 농지가격비교(표준화)



주: 농지의 절대가격 수준이 다른 미국, 프랑스를 비교하기 위하여 농지가격의 수준을 평균 '0', 분산 '1'로 표준화하였음.

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

상태였던 것이 농산물 수출 여건의 악화와 긴축재정으로 농산물 가격이 급락하면서 발생한 것으로 평가된다. 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 메커니즘 적용을 강조하는 미국 사회에서는 농지가격 폭락에 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.

### 3.2.3. 도입시기 결정에 대한 시사점

미국은 프랑스에 비해 농지가격의 변동 폭은 비슷하지만 단기간에 급락하여 농가 파산, 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 농지가격의 급락을 막을 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.

신희준(2003)에서 제시한 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.

물론 일본의 경우 일반 토지 가격의 동시 하락, 겸업소득에 의한 상대적 농가소득 안정 등으로 농지가격 하락이 농업인에게 미치는 영향이 적은 것으로 인식될 수도 있다. 일본의 상황이 우리의 것과 다르기 때문에 일본에서 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 다양

한 대책을 수립해야 한다는 측면에서 농지 매입을 통한 농지가격 안정 방식의 농지은행 기능 도입이 요구된다. 요컨대 농지가격이 현 수준보다 10% 이상 하락하기 시작한 시점(예컨대 2006 또는 2007년)부터 도입하여 농지가격 하락 폭을 줄여 농지가격 하락이 위기적 상황으로 전개되지 않고 농업구조개선이라는 긍정적 요인으로 작용할 수 있도록 할 필요가 있다.

### 3.3. 관리조직 설립 및 재원 확보 방안

#### 3.3.1. 관리조직 설립 방안

농지은행 조직의 설립에 대한 논란은 농지은행을 ‘별도의 독립적인 기관으로 설립하느냐’ 아니면 ‘기존의 영농규모화사업을 수행하는 농업기반공사를 활용하느냐’라는 문제로 볼 수 있다.

농지은행 업무가 기존의 영농규모화사업과는 그 차원을 달리하는 것이므로, 독립적인 기관 설립의 필요성이 제기될 수 있다. 그러나 일본, 프랑스의 경험에 비추어 볼 때 농지가격 하락 방지만을 위한 정부의 농지시장에 대한 직접적 개입(농지매취사업)이 항상적인 업무가 아니기 때문에 별도의 농지은행을 설립하는 것은 곤란하다고 판단된다. 그리고 농지은행의 정책적 위상, 도입 시기, 재원확보 대책 등을 고려하고, “가능한 한 새로운 조직 및 기구의 설립보다 기존 조직을 최대한 활용하도록 한다”는 정부 방침을 고려하여 기존 영농규모화사업의 기능을 강화하는 방안을 도입하는 것이 더욱 현실적이라 본다. 그리고

농지은행 및 농지신탁제도가 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. 물론 농협 등을 활용할 수도 있지만, 영농규모화, 농업구조개선을 위한 농지유동화 촉진이라는 차원에서 농업기반공사의 활용이 더욱 바람직하다 할 수 있다.<sup>3</sup>

#### 3.3.2. 재원 확보 방안

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 중요시되지 않았다. 그러나 프랑스 SAFER는 규모가 큰 조직으로 재무부, 농림부의 자본출연을 근거로 설립된 주식회사 형태이기 때문에 기본적으로 자본금 마련을 위한 국고지원, 채권 발행, 기금 운영, 지자체의 참여 등이 함께 이루어졌다.

SAFER의 경험에 의하면, 1980년대 농지가격 하락시 정부출자로 설립된 농업토지저축조합(SEFA) 등에 대한 정부보조 확대 등의 경우에서 보듯이 농지가격 급락으로 인한 사회적 부담을 최소화하는 차원에서 농지은행 기능 수행에 대한 정부출연금의

<sup>3</sup> 지역농협이 사업주체(관리조직)가 되는 경우는, 농지매도 대상자의 상당수가 부채농가일 가능성이 높아 농협과 부채농간의 합리적 농지유동화가 이루어지지 않게 될 우려가 있다. 이에 대한 보완대책 등이 요구된다.

확대를 적극 고려할 필요가 있다. 또한 SAFER는 농지가격이 하락하던 국면에서 경영난 극복을 위해 기존 재고의 처리 촉진, 구입방식의 전환, 조직통합과 구조조정 등을 실시하였고, 타목적 농지매도 시도 확대 등의 현상까지 나타났다.

농지은행 기능을 수행하는 조직의 위상, 조직체계에 따라 재원 조달 방식도 달라질 수 있다. 농지은행의 특성상 기존 재원의 활용, 추가 재원 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 재원 등이 주요 재원이 될 수 있을 것이다(표 4).

### 3.4. 사업대상 농지와 농지매입가격 결정

#### 3.4.1. 사업대상 농지와 지역

현실적으로 농지은행 및 농지신탁제도가

모든 문제를 완벽하게 해결해 주는 것은 아니고, 재원(예산) 제약의 문제가 존재하기 때문에 사업대상지역을 제한할 필요가 있다.

사업대상지역 및 농지의 선정은 농지은행 제도 도입의 목적이 무엇이나에 의해 결정될 사항이다. 농지은행 제도 도입의 필요성 검토에서 제시되었듯이 농지시장 안정화, 농업구조개선 등을 고려할 경우 농산물시장 개방 확대에 따라 피해가 가장 클 것으로 예상되는 농업진흥지역 내 농지를 우선적인 사업대상으로 하는 것이 바람직하다.

농지시장 불안정 문제 등을 모두 고려하더라도 농업진흥지역 내에 있는 영세 고령, 부채지주, 이농·탈농가의 농지를 우선 매입하여 전업농, 귀농하려는 비농민 또는 도시민에게 농지를 공급하고, 농지가격이 급격히 하락하는 일부 지역, 농지자원이나 수자원의 보전·관리라는 관점에서 대상농지의 범위를 확대할 필요가 있는 일부 지역

표 4 재원 확보 및 사업비 절감 대책

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

에 대해서는 예외적으로 농업진흥지역 밖의 농지도 일정한 심사를 거쳐 매입 및 신탁을 할 수 있도록 하는 것이 합리적일 것이라고 판단된다. 그리고 중장기적으로 늘어날 전망이다. 유휴농지에 대한 관리대책이 필요하지만, 농지은행 기능의 원활한 도입과 운영 차원에서 한계지에 가까운 유휴농지 등을 모두 사업대상으로 포함시키는 문제는 농지은행 제도 도입 초기단계에서는 신중한 접근이 요구된다.

### 3.4.2. 매입가격 결정방식

현재 농업기반공사의 농지매매사업에서처럼 농지매도자와 매입자가 직접 가격수준을 협상하고, 농지매매자금만을 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 농지은행에 농지를 매도하는 자는 높은 가격을 원하고 농지은행으로부터 농지를 매입하는 자는 낮은 가격을 원하고 마찰이 많이 발생하여 원활한 사업 추진이 힘들 것이며, 과다한 사업비 지출 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 사업의 존립 문제가 생길 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 매취사업대상지로 편입시키지 않고 농지신탁이나 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 농지매취사업을 실시할 경우 표준가격과 농지소유자 제시가격간의 차이가 크다면 농지신탁사업으로 전환하도록 유도하여 농지은행 경영을 합리화할 필요가 있다.

## 3.5. 새로운 제도 도입을 위한 법적·제도적 보완

### 3.5.1. 농지은행 제도 도입 측면

농지은행 제도를 도입하기 위해서는 우선 농업기반공사및농지관리기금법상에 농지은행 제도와 관련된 규정을 신설해야 한다. 예컨대 농업기반공사의 새로운 사업으로 농지시장수급균형 및 농지시장안정을 위한 농지 취득과 장기 보유, 보유 농지의 생산조정면적 편입 등의 규정을 신설할 필요가 있다.

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

### 3.5.2. 세제 관련 측면

농업기반공사는 농지매매, 임대 등 영농 규모화사업 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 전업 농업인 및 농업구조개선사업조직(SAFER 등)에게 농지를 매도할 경우 세제상의 혜택을 주듯이 농지은행 기능 수행 조직의 농지매입 및 매도시 세제상의 혜택을 부여하여 관리비용을 최소화함으로써 재정부담을 덜어야 한다.

### 3.5.3. 영농규모화사업 추진 방식의 재편

농지은행 제도 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 임대자로부터 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 제도 도입 시는 모든 농지를 농지은행 조직이 매입 또는

임차하여 농지 매입·임차수요자들에게 매도 또는 임대해주는 방식이 되기 때문에 기존처럼 개별적으로 추진되던 사업은 전면 개편될 필요가 있다.

### 3.5.4. 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 일정비율(예컨대 5~10%) 이내로 제한하는 등 별도의 규정을 두도록 할 필요가 있다.

## 4. 맺음말

이 연구는 농지은행 제도 도입의 기본 구상 마련을 위한 기초적인 연구로서 농지은행 제도 도입의 필요성, 농지은행의 개념과 정책적 위상 정립, 새로운 제도 도입시 제기되는 쟁점과제를 검토 분석하였다. 농지은행 제도 도입의 필요성과 관련해서는 농산물시장 개방 확대에 따른 농지가격 급락 등의 충격을 완화하는 차원, 농산물 시장 개방에 대비한 경쟁력있는 농업인을 육성하기 위한 획기적 구조개선사업의 추진 차원, 농지의 다양한 수요 증대에 따른 농지 관련 정책 수요에 적극 대응하는 차원으로 나누어 살펴보았다. 그리고 농지은행

제도의 도입은 농지가격 하락만을 위한 대책 차원이 아니라 농업구조개선정책을 병행하는 방안, 즉 기존의 영농규모화사업의 확대 재편 차원으로 접근할 것을 제의하였다. 또한 농지은행 제도 도입과 관련하여 농지은행 제도의 도입시기, 사업대상 농지 선정, 농지매입가격 결정방식, 재원확보방안, 법적·제도적 보완과제 등을 검토하였다. 특히 도입시기와 관련해서는 농지가격이 현 수준보다 10% 이상 하락하기 시작한 시점부터 도입하고, 농업진흥지역내 농지를 우선적으로 사업대상 농지로 하는 것이 바람직하며, 재원확보 방안으로 기존 영농규모화사업 농지매매사업과 장기임대차사업비의 통합운영, 농지조성계정의 활용, 정부출연금 확대, 보유 농지의 활용도 제고, 농지채권 발행 등을 제시하였다.

그러나 이 연구는 여전히 농지은행의 구체적 실천방안을 제시하지는 못하였다. 농지은행 제도를 체계적으로 도입하기 위한 준비 차원에서 농지수급 및 농지가격에 대한 중장기 전망(쌀값하락이 농지가격 하락에 미치는 영향 분석을 포함), 농지은행 운영에 소요될 재원 소요액 추정, 농지가격 파동시 외국의 대응 사례 보완 조사 연구, 농지은행 보유 농지의 활용 방안 등에 대한 체계적인 추가연구가 필요함을 밝혀둔다.

**참 고 문 헌**

국토연구원. 2003. “농지제도 개선 방안 마련을 위한 정책토론회”(미발간 자료).  
 김성호 등. 1988. 『프랑스 SAFER의 조직과 기

능』. 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. 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. “농지은행 구상 좋다.” 『주간매경』.  
 김홍상. 2003. 『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).  
 농업기반공사. 2003b. 『KARICO 농업경제동향』 봄호(창간호), 여름호, 겨울호.  
 박석두, 황의식. 2002. 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』. 한국농촌경제연구원.  
 박성재, 황의식. 2003. 『농가부채문제 진단과 중장기 대응 방향』(세미나발표논문). 한국농촌경제연구원.  
 박현주 등. 2000. 『토지시장의 구조 변화 및 전망 연구』. 국토연구원.

신희준. 2003. “농지수급전망과 (가칭)농지자원 종합관리제도 도입방안”(미발간 토론자료).

신희준, 여순덕. 2003. “농지가격의 변화추세와 전망.” 『KARICO 농업경제동향』 여름호. 농업기반공사.

오현석. 2003. “프랑스 SAFER의 토지시장 개입.” 『농지은행 기능·농지신탁제도에 관한 세미나』(세미나발표자료집). 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.

최혁재 등. 2003. 『농지제도개선방안 연구』. 국토연구원.

原田純孝. 1990. “近年におけるフランスのSAFER의 동향.” 『土地と農業』No.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』. 農業總合研究所. pp. 405-490.

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』No.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.landbank.com>

<http://www.possibility.com/LandTrust>

<http://www.safer-fr.com>

<http://www.umb.com>

<http://www.usda.gov/nass>

■ 원고접수일 : 2004년 2월 25일  
 원고심사일 : 2004년 3월 2일  
 심사완료일 : 2004년 3월 19일