

산지은행제도의 도입방안에 관한 연구

김종호 · 김원경* · 권순덕

국립산림과학원 산림정책연구부

A study on the Introduction Plans of Forest Land Bank System

Kim Jong-ho, Won Kyung Kim* and Soon-duk Kwon

Forest Policy and Economics Department, Korea Forest Research Institute, Seoul 130-712, Korea

요약: 본 연구의 목적은 효율적인 산림경영과 고령산주의 생활안정지원을 위한 산지은행제도의 도입방안을 제시하는 것이다. 산지은행제도는 분산된 소규모 산림, 산주의 고령화 및 부채산주 증가 등의 문제점을 해결하는데 도움을 줄 것으로 기대하고 있다. 본 연구에서는 기존의 유사제도인 농지은행제도의 사업에 대한 검토 및 비교를 토대로 산지은행제도의 개념 및 기본방향, 산지은행의 주요기능 및 사업종류와 범위 설정, 산지은행제도 도입 우선순위 등에 대해서 제안하였다. 산지은행의 주요 사업으로는 산지를 수탁 받아 산주 등에게 중개·알선하는 산지임대차 및 매도수탁사업, 고령 산주의 안정된 노후생활 보장을 위한 산지연금사업, 소규모로 분산된 사유림을 규모화·집단화하여 사유림 경영을 활성화하고 지속가능한 산림경영을 유도하기 위한 산지규모화사업, 경영위기에 처한 임가의 경영회생을 지원하기 위한 경영회생지원사업의 도입을 제안하였다. 마지막으로 산지은행제도 도입 및 사업운영을 위한 문제점과 시행착오를 최소화할 수 있도록 농지은행제도를 통한 시사점과 산지은행제도 도입 및 운영 시 제기될 수 있는 주요 과제에 대해서 검토하였다. 본 연구는 산지은행제도의 기본방향을 설정하고 정책을 수립하는데 크게 기여할 것으로 기대한다.

Abstract: The purpose of this study is to suggest the introduction plans of forest land bank system for effective forestry management as well as the livelihood stability support of aged forest landowners. It is expected that forest land bank system can contribute to solve forestry management problems caused by small and scattered forest lands, aging forest landowners, and the increase of absentee forest landowners. This study examined an existing related case of Farmland Bank system, and suggested basic directions, main functions, priority, and agency for forest land bank system. The goals of forest land bank system include activating private forest land management, improving forest management scale, and supporting stable forestry income. Based on the examination of this study, main projects of forest land bank involve forest land sale and lease consignment, forest land reverse mortgage, forest land scale improvement project, and forest business recovery support program. In addition, this study discussed potential problems and their solutions in introducing and operating the forest land bank system. This study can play a key role to determine a basic direction and to establish policies of the forest land management.

Key words: forest land bank system, forest land reverse mortgage, forest land sale · lease consignment, forest land scale improvement, forest management

서론

우리나라 산지의 약 68.1%를 사유림이 차지하고 있지만, 사유림의 소유구조를 보면 1인당 평균 소유면적은 2.1 ha이며, 10 ha 미만 소유가 산주수의 97%, 부채산주가 산주수의 54%를 차지하고 있어 사유림의 산림경영기반이 매우 취약하며 방치된 산림이 증가하고 있는 실정이다

(Lee, 2013; Kim et al., 2014b). 이러한 소규모 산림경영의 구조적인 문제점을 개선하고 임업채산성 확보 및 지속적인 산림경영을 실행하기 위해서는 종래와 같은 소규모·분산적인 경영에서 탈피하여 임도확대 및 작업로 개설과 임업기제화에 의한 비용 감축, 임산물의 안정적 공급체계 구축을 통한 판매수익의 증대를 도모할 수 있는 경영규모의 확대가 불가피한 상황이다. 또한 임산물 생산, 산림 치유 및 휴양, 귀농·귀촌인 및 은퇴자의 정착지와 미래 젊은 임업인의 양성, 탄소배출 상쇄를 위한 기업의 산림조

*Corresponding author
E-mail: kimwonkyung@korea.kr

성 등의 산지 수요가 증가하고 있어서 이에 대비한 산지 공급 및 관리 체계가 필요하다.

소규모·분산적 산림경영의 여건 개선과 산주의 고령화, 부채산주 증가 등으로 인한 산림경영의 문제점을 해결하기 위한 방안으로, 사유림 매매·장기임대차 등의 산림경영 규모 확대 및 집단화를 통한 방치된 산림의 효율적인 경영관리를 시행하여 임업경쟁력 제고 및 다양한 산지수요에 대비하고 산림을 담보로 한 고령 임업인의 노후생활 안정지원을 위해 산지은행제도 도입이 필요한 시점이다.

기존의 국내 유사제도로써 현재 농지은행제도와 토지은행제도가 운영되고 있다. 농지은행제도는 농산물 시장 개방에 대응하여 농지시장의 안정을 도모하고 농지유통화를 촉진하기 위하여 2005년에 도입되었다. 농지유통화를 촉진하며, 농지를 효율적으로 이용할 수 있게 하고, 임차농가에게 안정적으로 영농할 수 있는 제도적 기반 제공을 목표로 하였으며, 농지 및 농촌주택 등 체계적인 거래 정보, 농업경영지원 정보 및 농촌 정착관련 정보제공 등 다양한 수요에 부응하기 위해서 만들어진 제도이다. 농지은행사업은 농업인의 소유농지를 늘려주는 '농지매입지원사업', 농업인에게 농지를 빌려주는 '농지임대사업', 농사짓기 편리하게 농지를 모아주는 '농지집단화사업', 경영이 어려운 농가의 회생을 지원하는 '경영회생지원사업', 고령 농업인의 안정된 노후생활 보장을 위한 '농지연금사업' 등이 있다. Kim and Kim(2004)은 농지은행을 도입을 위한 필요성과 외국사례 분석을 통해서 농지은행제도의 기본구상에 대해서 고찰하였으며, 농지은행 사업의 활성화 및 만족도 개선을 위한 연구도 지속적으로 검토되고 있다 (Lim, 2008; Song, 2015).

토지분야에서는 공공토지의 비축 및 공급을 위하여 「공공토지의 비축에 관한 법률」 제9조1항에 따라 토지은행을 한국토지주택공사에 설치하여 2009년부터 운영하고 있다. 토지은행은 장래 이용, 개발할 수 있는 다양한 토지를 미리 확보, 비축하여 공익목적에 적기 활용할 수 있도록 하는 정책수단으로 공공개발용 토지, 수급조절용 토지, 비축대상토지의 비축 또는 비축토지의 관리공급사업 등이 있다.

따라서 본 연구의 목적은 소규모 산림소유규모로 인한 분산적 산림경영의 여건개선과 산주의 고령화 및 부채산주의 증가 등으로 인한 방치된 산림의 효율적인 관리를 위한 산지은행제도 도입방안을 제시하는 것이다. 이를 위해서 본 연구에서는 산지은행제도 도입 타당성을 검토하고 산지은행제도 개념과 기본방향, 산지은행 사업 운영주체, 산지은행 제도의 사업별 도입방안, 산지은행 사업 우선순위, 산지은행제도 도입 및 운영을 위한 이슈들에 대해서 고찰하였다.

연구방법

본 연구에서는 산지은행제도 도입 연구를 위해 국내·외 관련 제도의 문헌조사와 현황자료 및 통계자료 등을 수집하여 분석하였으며, 농지은행, 토지은행, 산림조합중앙회, 한국감정평가협회, 학계와 행정 분야 등의 전문가들과의 면담조사를 실시하였다.

또한 2014년 6월 1일부터 15일까지 구조화된 설문지를 이용한 1:1 면접조사를 수행하였으며, 설문조사는 전국의 임업인 및 귀농귀촌인 중 체계적 표본추출 방법을 이용하여 총 504명(임업인 404명, 귀농귀촌인 100명)을 대상으로 실시하였다. 산지은행제도 도입의 필요성 및 타당성 조사뿐만 아니라 산주의 이용의향 및 사업 우선순위 검토를 위해 AHP(Analytical Hierarchy Process) 분석을 통한 사업별 상대적 중요도를 도출하였다.

기존 유사제도인 농지은행제도의 사업에 대한 검토 및 비교를 토대로 산지은행제도의 개념 및 기본방향, 산지은행의 주요기능 및 사업종류와 범위 설정, 산지은행제도 도입 우선순위 결정, 산지은행 운영주체 등에 대해서 고찰하였다. 마지막으로 산지은행제도 도입 및 사업운영 시 예상되는 문제점과 시행착오를 최소화할 수 있도록 농지은행제도를 통한 시사점을 제시하였고, 산지은행제도 도입 및 운영 시 제기될 수 있는 주요 과제에 대해서 검토하였다.

결과 및 고찰

1. 산지은행제도 도입의 타당성

산지는 목재 등 임산물을 공급하고, 국토보전, 수자원 함양, 산림복지공간 등 산림에서 제공하고 있는 다양한 공익적 기능을 가지고 있다. 전 국토의 64%를 차지하는 산지가 목재생산은 물론 산림의 다양한 공익기능을 조화롭게 발휘하도록 하기 위해서는 풀베기, 솎아베기 등 산림에서 적절한 인위적 활동을 시행하는 것이 필요하다. 또한 산림정책도 목재생산 등 임산물의 생산을 유도하기 위해 숲가꾸기 등 많은 비용을 투자하여 임업을 활성화시키는 것이 목표가 되고 있다. 그러나 전국의 산지 중 70%가 소유규모가 작은 사유림으로 구성되어 있으며, 또한 사유림은 필지별로 분산되어 있기 때문에 집단화하여 산림경영을 활성화하기에는 매우 어려운 실정이다.

이러한 사유림 경영 활성화를 위해서는 적정 규모의 산지를 집단화하여 경영을 할 수 있는 여건을 마련하는 것이 필요하다. 또한 청정임산물의 생산과 산림휴양 수요 및 귀농·귀촌에 따른 정착지 공급을 위한 산지수요가 점차 증가될 것으로 판단되기 때문에 미래 젊은 임업인의 양성을 통해 산림경영 활성화 및 산지시장 안정화와 더불어 산주 고령화와 증가하고 있는 부채산주 문제를 해결할 수

있는 정책 대안이 필요한 실정이다.

1) 산지은행제도를 통한 사유림 경쟁력 강화

제5차 산림기본계획(2013~2017)에서 전업임업 중심의 장기 임대 및 경영규모 확대를 위한 산지임대수탁사업을 추진하기 위해 산지은행제도 도입을 추진하고 있다. 그러나 사유림의 경쟁력 강화를 위해서 가장 중요한 문제는 어떻게 소규모 산지를 집단화시켜 규모화하고 어떤 사업을 실행할 것인가이다. 현재 산림조합에서는 사유림 경영을 활성화시키기 위해 대리경영을 추진하고 있다. 그렇지만, 2012년 말 산림조합에서 사유림 대리경영을 위해 사유림 소유자와 계약한 누적 계약체결 면적은 528천ha인 반면, 실제 누적사업실적은 193천ha로 사업 실행률은 36.6%에 불과하다(Table 1).

이처럼 계약실적에 비해 사업실적이 부진한 이유는 대리경영사업의 예산편성이 국비 50%, 지방비 40%, 자비 10%로 책정되어 있어 지자체에서 부담을 가지고 예산집행을 꺼리고 있으며, 사유림 소유자들은 국가에서 모든 예산을 지원해 주기를 바라고 있는 실정이다. 또한 사유림 대리경영 계약 당사자인 산주들은 대부분 3ha 미만의 영세산주로서 임업의 특성상 산림경영을 통한 수익 창출은 타 산업에 비해 투자기간이 길고, 수익이 낮으며, 산불 등 재해에 대한 보상제도가 없어 산주의 사업 참여율이 미흡하여 대리경영이 어려운 실정이다. 이러한 상황에서 산지은행제도를 도입함으로써 소규모로 분산된 사유림을 집단화함으로써 산주들의 참여 및 소득 향상에 기여하여 사유림 경영을 활성화시킬 수 있을 것으로 판단된다.

또한 사유림 규모화를 통한 산림경영 활성화를 위해서는 산림경영 인프라 구축이 필요하다. 즉 산지은행을 통해 산림경영을 목적으로 규모화 된 지역에 숲가꾸기 사업이나 임도 등을 우선적으로 지원하여 산림경영 인프라를 구축함으로써 산림경영인에게 소득증대를 위한 생산기반을 확보할 수 있는 제도를 적극적으로 지원해야 할 것이다.

Table 1. Proxy management contracts and execution performances. (Unit: 1,000 ha, %)

Year	Accumulated Contract Performances (Yearly Contract Performances)	Accumulated Project Performances (Yearly Project Performances)	Accumulated Project Execution Rate (Yearly Project Execution Rate)
2006	384(42)	97(20)	25.3(48)
2007	411(27)	112(15)	128(16)
2008	436(25)	128(16)	29.4(64)
2009	457(21)	144(16)	31.5(76)
2010	468(27)	160(16)	32.3(59)
2011	500(26)	174(14)	34.8(54)
2012	528(28)	193(19)	36.6(62)

Source: National Forestry Cooperative Federation data

2) 산림경영의 효율성 증진과 산지시장의 안정

우리나라 사유림의 소유구조를 살펴보면, 10 ha 미만이 전체 산주수의 97%, 면적으로는 55%를 차지하고 있어 영세성과 분산적 특징을 갖고 있기 때문에 경영기반의 취약성을 극복하고 자발적으로 임업경영을 하는 것은 어려운 실정이다(Figure 1). 특히 부채산주가 전체 산주수의 54%, 면적으로는 54%를 차지하고 있어 대부분의 산림소유자가 임업경영 의욕을 상실한 상태로서 우리나라의 임업은 국가보조금 지원으로 산림이 유지·관리되고 있는 실정이며 부채산주수는 매년 증가하고 있는 추세이다(Figure 2). 통계청의 임업총조사 자료에 따르면 2010년 현재 총

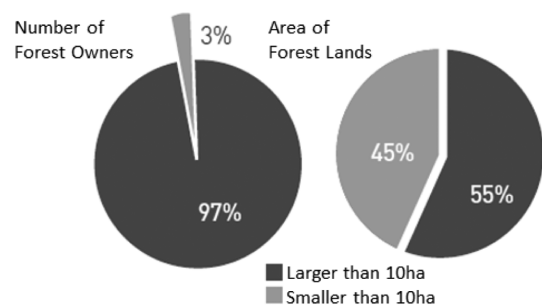


Figure 1. The characteristics of private forest ownership.

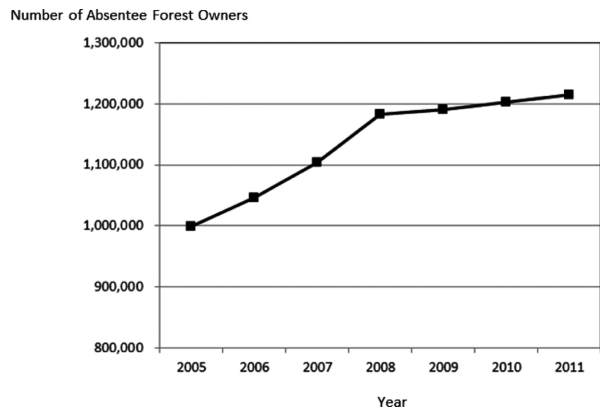


Figure 2. Yearly trend of absentee forest owners.

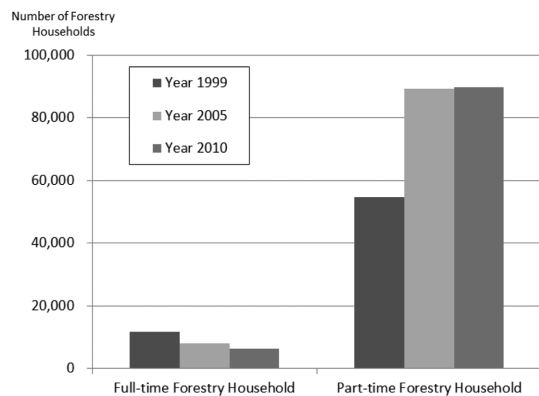


Figure 3. Trend of full-time forest households and part-time forest households.

Table 2. The characteristics of forestry households by ownership size of private forests.

Ownership Size	Number of Forest Owners	Number of Forestry Households	Number of Full-time Forestry Households	Number of Part-time Forestry Households	Population in Forestry Households
Without Forest	-	81,937	5,700	76,237	215,932
Under 1 ha	1,376,760	4,124	162	3,962	10,648
1-5 ha	539,570	6,510	261	6,249	17,255
5-10 ha	108,670	1,959	101	1,858	5,367
Over 10 ha	69,910	1,578	108	1,470	4,454
Total	2,094,910	96,108	6,332	89,776	253,656

Source: Forest owners as of year 2013 (2014 Statistical Yearbook of Forestry), the number of forest households and forest household population as of year 2010 Census of Agriculture, Forestry and Fisheries)

Number of households that returned to the farm

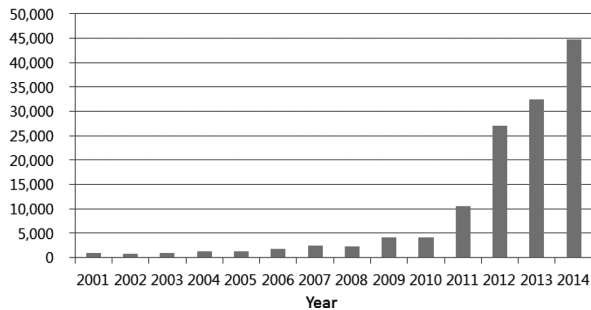


Figure 4. Trend of households that returned to the farm.

임가는 96,108가구이며 이 가운데 전업 임가가 6.6%인 6,332가구, 겸업 임가는 93.4%인 89,776가구로서 1999년 보다 2010년의 임가수는 약 3만명이 더 많아졌으나 전업 임가는 46% 이상 줄어들고 겸업 임가는 65% 증가하고 있는 실정이다(Figure 3, Table 2). 이러한 상황에서 산지은행제도 도입을 통해 전업 임가를 육성시켜 소규모로 분산되어 있는 사유림을 집단화하여 산림경영을 유도한다면 산주의 소득 향상에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

Figure 4에서 보는 것과 같이 귀농·귀촌가구는 2004년 이후 증가하기 시작하여 2011년 10,503가구, 2012년 27,008가구, 2013년 32,424가구, 2014년 44,682가구로 최근 급증하기 시작하였다(Oh, 2013; Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2015). 따라서 산지은행제도는 귀농·귀촌인 수요 증가와 산촌으로의 귀촌 증가에 따른 산림경영 수요를 위한 공급 기반 마련 및 귀산촌민의 일자리·소득 창출을 위해 필요할 것이다.

또한 도시로부터 귀농·귀촌인 수의 증가는 산지수요의 증가와 연결되어 있으며, 이는 산지의 가격 상승과 함께 투기 등의 문제점이 발생할 가능성이 높다. 따라서 산지가격을 안정화시킬 수 있는 제도적 방안이 필요하며, 도입하고자 하는 산지은행제도가 그 역할을 할 수 있을 것이다. 즉, 산림경영 희망자에게 부족한 산지를 지원하기 위한 산지 임대차수탁 및 임대차사업을 산지은행에서 실

행함으로써 산지가격을 안정화시킬 수 있을 것으로 판단된다.

2. 산지은행제도 도입에 관한 이용의향

본 연구에서는 임업구조 개선 및 경영규모의 확대와 사유림 경영 활성화를 촉진시키기 위한 산지은행제도의 도입 타당성 및 이용의향 등을 파악하고, 산지은행제도의 세부 사업별 수요파악을 통한 정책대안 마련을 위한 조사를 실시하였다(Table 3).

산지은행제도 도입의 필요성, 국가 및 개인적 기여도에 전체적으로 65% 이상 동의하고 있다(Table 4). 산지은행제도 세부사업별 이용의향 설문조사에 대한 AHP 분석을 통해 사업별 상대적 중요도를 도출하기 위해, 먼저 각 세부사업에 대한 쌍대비교를 통해 중요도 행렬을 산출하고(Table 5), 이를 바탕으로 세부사업별 상대적 중요도 순위와 요인중요도 수치를 산출하였다(Table 6). 결과적으로, 산지연금이 가장 중요한 사업으로 나타났으며, 교환·분리·합병 및 경영회생지원은 비교적 낮은 중요도를 가진 것으로 조사되었다.

Table 3. Evaluation items and contents of a survey.

Items	Contents
	The needs for the introduction of Forest Land Bank
The Feasibility of Forest Land Bank	The effectiveness of forest land bank on effective use of forest lands The contribution of Forest Land Bank to personal life
The Demand of Forest Land Bank	Willingness to use Forest Land Bank programs

Table 4. The needs and contribution of the introduction of forest land bank system.

Item	Necessity (%)	National Contribution (%)	Personal Contribution (%)
Necessary	63.6	71.0	63.9
Unnecessary	33.4	31.0	36.1

Table 5. Paired Comparison matrix of forest land bank programs.

Program	Consignment	Selling/Buying	Leasing	Exchange	Business Recovery	Forest Reverse Mortgage
Consignment	1.0000	1.2129	0.9383	1.4070	1.2997	0.8946
Selling/Buying	0.8245	1.0000	0.8196	1.3085	1.1412	0.7966
Leasing	1.0657	1.2201	1.0000	1.4929	1.3019	0.9176
Exchange	0.7107	0.7643	0.6699	1.0000	0.9184	0.5714
Business Recovery	0.7694	0.8763	0.7681	1.0889	1.0000	0.5932
Forest Reverse Mortgage	1.1178	1.2553	1.0898	1.7501	1.6856	1.0000
Total	5.4882	6.3289	5.2857	8.0473	7.3467	4.7734

Table 6. Relative importance (overall composite weight) of forest land bank programs.

Program	Consignment	Selling/Buying	Leasing	Exchange	Business Recovery	Forest Reverse Mortgage
Composite Weight	0.18	0.16	0.19	0.12	0.14	0.21
Order	3	4	2	6	5	1

3. 산지은행제도를 위한 농지은행제도의 시사점

1) 농지소유의 제한성과 산지의 비제한성

농지은행의 사업대상인 농지는 농사를 짓는 사람만 소유할 수 있다는 경자유전 원칙에 따라 농지법에서 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못하도록 법적으로 규정하고, 농지 소유자가 농업경영을 할 수 없을 경우 농지은행에 임대·수탁을 통해 농업경영을 유지토록 하는 것이 가능하다(Kim, 2005).

반면, 산지는 지역제한 없이 누구나 매매 할 수 있는 권리가 부여되고 있어 적절한 산림경영을 위한 위탁 또는 수탁을 강제하기는 어렵다. 또한 산지소유 목적이 묘지나 재산증식, 상속 등에 의한 자산보유 목적이 대부분이며, 산림경영을 목적으로 소유한 산림소유자는 많지 않으므로 산지임대차수탁사업이나 산지임대차사업은 활성화되지는 못할 것이라고 예상된다.

2) 농업과 임업의 특성 차이에 따른 문제점

농업과 임업은 생산기간과 생산성 및 수익성 등에서 차이가 있고 농업과 임업의 특성이 다르다. 농지은행의 대상인 농지는 1년 단위 농산물 수확이 가능하지만, 산지은행의 대상인 산지는 임산물 생산이 단기소득임산물의 경우 3년여 정도 이상, 목재는 속성수라도 20년 이상의 기간이 필요하므로 농업보다 임업경영에서 소득을 창출하는데 걸리는 기간이 장기간 소요돼 매년 수익발생이 어렵기 때문에 산지임대수탁사업, 교환·분리·합병 등 산지 규모화 사업은 매년 소득이 창출되는 농업보다 더 많은 어려움이 예상된다.

3) 산지은행제도 도입에 따른 기대효과

산지은행은 농지소유와 달리 소유와 거래에서 제한을

받지 않기 때문에 산지은행의 정보제공을 통한 산지매매 거래는 농지은행보다 더 많을 것으로 예상된다. 산지은행의 연금사업은 소득이 없는 노령산주에게 노후생활 안정 지원에 유용할 것으로 생각된다. 공시지가에 의한 산지평가라면 연금수령액이 적어 신청자가 많지 않을 것이나, 산림감정평가방법과 산림보험이 정립된 후 감정평가에 의한 연금수령액을 산정하면 연금수령액이 늘어나 산지연금신청자는 공시지가에 의한 방법보다 늘어날 것으로 예상된다.

또한 산지은행 운영을 통해 사유림 소유와 경영권을 분리함으로써 사유림 경영규모 확대에 따른 임업경영 활성화를 도모하는 한편, 산지와 임목을 담보로 산지은행의 여러 사업을 통해 소득사업은 물론 금융거래를 할 수 있으므로 산주와 임업인의 소득안정에 기여하는 효과가 기대된다. 또한 부채산주들에게는 소유산림의 안정적인 경영과 소득을 제공하고, 임업경영규모화를 희망하는 독립가 등 임업인에게는 경영규모를 확대할 수 있는 기회를 제공하여 산림경영을 통한 소득을 안정적으로 증대시킬 수 있을 것으로 기대된다. 또한 귀농·귀촌인에게는 산지은행이 산지임대차 및 매물정보를 제공함으로써 필요한 산지를 확보하여 임업을 통한 소득을 창출할 수 있을 것으로 기대된다.

농지은행제도도 시행된 후 개선해야 할 점이 많은 상황인데 농지은행보다 여러 가지 여건이 어려운 상황에서 도입될 산지은행제도는 충분한 시간을 갖고 연구하고 이해관계자들의 의견을 수렴한 뒤 추진되어야 할 것으로 사료된다.

4. 산지은행제도의 도입방안

1) 산지은행제도의 개념

산지은행은 농지시장 안정을 위한 농지의 매입, 보유,

매도 등 농지 그 자체의 관리를 위해 시행된 제도로 현재 도입하고자 하는 산지은행과는 개념이 다르다. 즉, 농지와 산지의 차이에서도 알 수 있듯이 농지의 경우 매년 생산이 이루어지지만 산지의 경우 목재생산을 위해서는 오랜 기간이 걸린다. 이와 같이 농지은행의 개념을 산지은행의 개념에 맞추기는 매우 어려운 일이다. 그러나 사유림의 산림경영 활성화를 위해서는 소규모로 분산되어 있는 구조적인 문제점 개선과 임업의 채산성 확보 및 지속가능한 산림경영을 실행하기 위해서는 산림경영 인프라 구축을 통한 수익을 극대화 시킬 수 있도록 경영규모의 확대를 통해 산주들의 소득을 향상시킬 수 있는 제도 도입이 필요하다. 또한 확산되는 FTA 등 시장개방에 대응하여 경쟁력 있는 임업을 위해서는 산지 규모화 확대, 임업경영 합리화 등 다양한 경영환경 개선 대책 수립과 다양한 산지 수요에 대비한 산지공급 체계가 필요한 실정이다.

이와 같이 사유림 경영활성화와 경쟁력 있는 임업을 육성하기 위해서는 임업경영규모를 적정화시켜 임업구조를 개선하고, 산지의 효율적 이용과 산지시장 안정 및 임업

인의 소득안정 등 산지관리기구로서의 기능과 역할을 수행하는 것이 산지은행이다. 즉, 산지은행제도란 매입, 임차, 신탁인수, 연금 등의 방법에 의해 공급자로부터 산지를 공급받아 매도, 임대 등의 방법으로 수요자에게 산지를 공급함으로써 유동성을 증가시켜 산지의 사용가치를 높이고, 소규모로 분산된 사유림을 규모화·집단화하여 효율적인 산림경영을 통해 임업경쟁력을 제고하는 것으로 정의할 수 있다.

2) 산지은행제도의 기본방향

농지은행제도는 농업구조개선을 통해 농업의 경쟁력을 높이고 농지시장의 안정을 도모하기 위해 도입되었다(Kim and Kim 2004). 그러나 산지와 농지는 소유의 목적과 생산기간 등의 차이로 인해 산지은행제도는 농지은행제도와 같은 사업을 수행하기에는 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 그렇지만, 산지은행의 도입배경과 필요성 및 유사제도의 시사점을 종합적으로 고려해 볼 때 다음과 같은 제도도입의 기본방향을 설정할 필요가 있다. 이를 위해 산

Table 7. Comparison between farmland bank system and forest land bank system.

Content	Farmland bank	Forest Land Bank
Managing Department	Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs	Korea Forest Service
Implementing Organization	Korea Rural Community Corporation	Forest cooperative
Legal Basis	- Farmland Act - Act on the Korea Rural Community Corporation and Farmland Management Fund	- Forestry and Mountain Villages Development Promotion Act - Act on Forest Cooperatives
Implementation Year	Year 2005	Year 2017*
Funding	Farmland Management Fund	Establishment of Forest Land Management Fund or General Account
Purpose	- To stabilize farmland market and to improve agricultural structure - To promote securitization of farmlands	- To improve forestry structure and to expand forestry management scale - To vitalize private forest management
Introduction Backgrounds	To reduce and solve problems of unstable farmland market, decrease of farming population, and crisis of agricultural management	To improve small-sized and scattered forestry management condition and to resolve forestry management problems caused by aging forest owners and increase in absentee forest owners
Relevant land	A rice field, a field, an orchard, other lands actually used as farmland for crops, and agricultural infrastructures ※ Farmlands with less than 1,000 m ² , farmlands for development and conversion, noncompliance farmlands shall be excluded.	Land where standing timber and bamboos grow collectively, and so on based on Mountainous Districts Management Act ※ Farmland, grassland, housing land, roads, and other land prescribed shall be excluded.
Projects	- Farmland lease consignment/ Farmland selling consignment (2005) - Business recovery farm land purchase (2006) - Farmland scale improvement project (2009) - Farmland purchase reserving (2010) - Farmland pension (2011)	- Forest land lease consignment (1 · 2nd year) - Forest land sale consignment (1 · 2nd year) - Forest land reverse mortgage (3rd year) - Forest land scale improvement project (4th year) - Forest business recovery (5th year)
Expected Effects	Allaying social anxiety from a drop in farmland prices and promoting to improvement agricultural structure	Enhancing the competitiveness of forestry management by forest scale improvement and making income stabilization for forestry workers

*Expecting test operation in 2016 and project implementation in 2017

지은행의 개념, 도입배경, 대상지, 사업내용 및 기대효과 등을 구체화하기 위하여 농지은행제도와 비교·분석하였다(Table 7).

3) 산지은행제도의 사업별 도입방안

산지은행제도의 세부사업별 사업목적 및 수행방안 등에 대해서 기존의 농지은행 사업들을 바탕으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 산지임대수탁사업은 산지은행이 임대 위탁받은 산지를 임업인에게 임대함으로써 산지의 효율적 이용과 안정적 관리를 도모하고, 임업인 등의 경영규모화 촉진에 기여하고자 하는데 있다(Figure 5).

산지매도수탁사업은 산지은행이 산지 매도를 희망하는 자의 산지를 수탁 받아 임업인에게 매도함으로써 산지 유통화를 촉진하고, 임업인의 경영규모 확대에 기여하고자 하는데 목적이 있다(Figure 6). 산지임대와 매도수탁사업의 거래가격은 실거래가를 참고하여 위탁자와 협의하여 결정하는 것으로 하며, 임대 및 매도 대상자는 현재 임업 경영을 하고 있거나 하려는 자를 대상으로 하고, 독립가, 임업후계자 등 전문 임업인을 우선적으로 선정하는 방식으로 수행되어야 할 것이다.

산지연금사업은 65세 이상 산주의 산지를 담보로 노후 생활안정자금을 매월 연금 방식으로 지급하여 고령산주

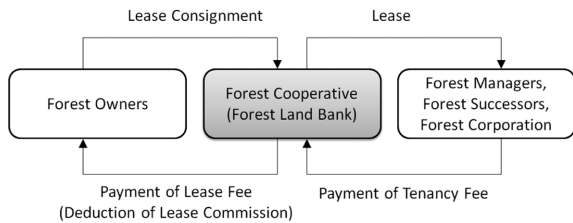


Figure 5. Conceptual diagram of forest land lease consignment.

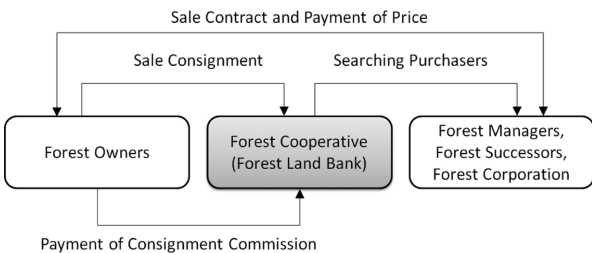


Figure 6. Conceptual diagram of forest land sale consignment.

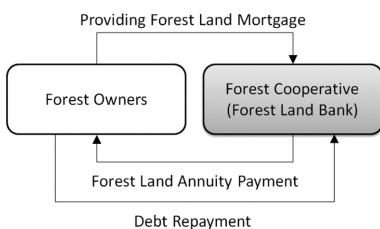


Figure 7. Conceptual diagram of forest land reverse mortgage.

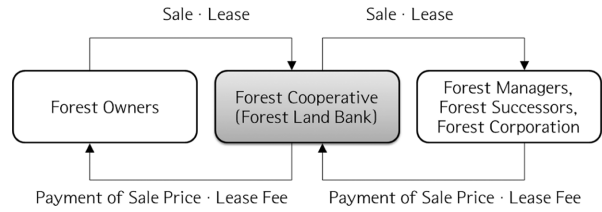


Figure 8. Conceptual diagram of sale and long-term lease of forest land scale improvement.

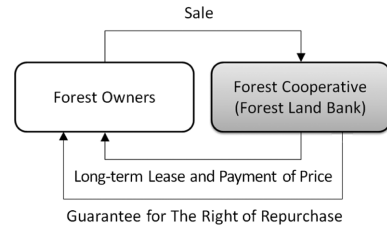


Figure 9. Conceptual diagram of forest business recovery support.

의 노후생활안정을 지원하는데 있다(Figure 7). 산지의 가격이 높지 않아서 노후생활을 위한 충분한 연금액을 수령하는 것은 쉽지 않겠지만, 산지연금을 수령하는 동시에 담보산지를 직접 경영하거나 임대하여 추가수익을 얻을 수 있다는 장점을 가질 수 있을 것이다.

산지규모화사업은 전업 임가의 산림경영규모를 확대하고, 경영산지를 집단화할 수 있도록 산지은행이 산지의 매매와 장기임대차, 교환 또는 분리·합병을 통하여 규모화·전문화된 임업인 육성 및 산지의 효율적 활용과 임업인의 소득증대 및 안정적인 생산기반 확보를 목적으로 하고 있다(Figure 8).

경영회생지원사업은 일시적으로 경영위기에 처한 임가의 경영회생 지원 및 산림경영복귀 임가의 지원을 통해 산림경영의 활성화를 도모하고자 하는 사업이다(Figure 9). 지원대상은 5년 이상 산림을 경영한 64세 이하의 산주로 하고, 지원방법은 임업인이 소유한 산지를 매입하여 다시 그 임업인에게 임대하는 형태로 한다.

4) 산지은행의 사업별 도입시기와 우선순위

산지은행제도 시행의 시기와 관련해서는 사회적 여건과 시대적 흐름 또한 반영하여 단계적으로 시행하는 방안과 사업에 관한 붐(Boom)을 조성하여 사업시행 시 사업간 시너지 효과를 기대하며 한꺼번에 시행하는 방안이 있다.

단계적으로 시행할 경우 사업별 예산확보의 가능성과 정부시책의 시급성 등을 고려하여 사업을 진행시킬 수 있는데, 이는 산지은행제도를 위한 기금이 조성되지 않은 상황에서 사업 운영에 대한 부담을 줄일 수 있으며 사업에 대한 꾸준한 대국민 홍보를 위한 시간적 여유와 사업을 수행할 위탁기관의 조직안정화를 꾀할 수 있다.

먼저 산지은행사업은 임대·매도 수탁사업, 산지매매 사업, 산지임대차사업, 산지연금사업, 산지교환·분합사업, 경영회생지원사업으로 총 6가지의 사업을 계획하고 있다. 이 중 산지임대·매도 수탁사업은 비예산사업으로 산지은행사업 위탁수수료(위탁사업비)를 보조하는 방식으로 진행할 수 있어 초기 사업시행에 대한 부담이 다른 사업에 비해 적다고 할 수 있다. 반면, 산지임대·매도 수탁사업을 제외한 나머지 사업들은 초기자본이 소요되는 사업으로 특히 산지교환·분합사업을 제외하고는 최소 5년 이상의 장기간에 걸친 사업들로 충분한 예산 확보 없이 사업시행 시 손실이 발생할 우려가 있다.

특히 산지연금사업의 경우 산지연금의 월지급금산출, 사업희망자의 온라인 신청, 산지거래가격 및 거래동향 정보조회 등 사업을 운영하기 위한 기반이 되는 전산시스템을 구축이 필요한데, 앞선 농지연금의 경우 1년여의 기간에 걸쳐 구축된 바 있다. 그러나 우리나라도 이미 고령화 사회로 진입하여 노후대비의 일환으로 연금에 관한 국민적 관심이 높아져 있는 상황으로 산지연금에 대한 정책적 효과를 기대할 수 있어, 일정 준비가 되는 대로 사업을 시행하는 것도 좋은 방안이다. 사업시행 시기와 함께 사업별 수익발생 가능기간 등을 고려하여 단계적으로 시행할 경우 사업을 운영할 위탁기관의 부담 경감과 사업의 원활한 운영 자체가 하나의 홍보효과 역할을 하여 성공적인 사업시행을 가능케 할 것이다.

또 다른 방안으로, 산지은행사업을 모두 한 번에 시행하는 방법이 있는데 이렇게 시행할 경우 각 사업별 소요 예산 추계를 바탕으로 한 예산확보 및 전산시스템 구축, 위탁기관의 운영조직 구성 등 사전 준비를 마친 이후에 시행해야 할 것이다. 기존 농지은행이라는 선례가 있어, 농지은행에 대한 철저한 사전분석과 사업 시행 전에 운영을 위한 전산시스템 구축 완비하여 대대적인 홍보를 통해 사업의 목적과 효과 등에 대한 국민의 이해도를 높여야 한다.

5) 산지은행의 운영주체

산지은행의 운영주체는 산림조합, 지방청, 기타 새로운 법인 혹은 공사 등이 될 수 있으며, 이는 법제화와 기존 조직 및 직원 활용 여부, 신규기관 설립시 인원 및 예산 등을 고려하여 운영주체가 선정되어야 한다. 이 중 산림조합은 전국 단위 신용사업과 다양한 금융사업의 노하우 뿐만 아니라 대리경영과 협업체의 운영 및 관리 경험을 갖추고 있기 때문에 산지은행제도 도입 초기에 혼란을 방지할 수 있을 것이며, 산림조합 중앙회와 전국 142개 지역조합과 2,690명의 직원을 확보하고 있어 산지은행을 담당하는 신규조직을 설치하는데 유리할 것으로 판단된다. 현재 산림조합중앙회에서는 사유림 매수업무를 수행하고

있기 때문에 산지은행 사업 수행시 매수업무와 함께 임대차·교환·분리·합병 등의 업무 수행에 무리가 없을 것이며 사유림 매수업무 또한 산지은행의 매입비축사업과 유사하므로 향후 산지은행 사업의 영역으로 통합될 수 있을 것이다.

5. 산지은행제도 운영시 제기되는 주요 검토과제

1) 산지가격의 평가방법

산지은행을 통한 산지규모화 및 산지매입비축사업의 산지매입가격 결정은 기본적으로 산림경영에 활용되는 것을 전제로 하여 감정평가를 통해 가격이 결정되어야 한다. 그렇지만 산지연금사업의 산지평가는 산지에 생육하는 임목자산에 대한 정확한 평가체계와 임목 손실에 대한 보상체계가 없는 현실에서 산지를 담보로 한 연금수령액 산정시 감정평가에 의한 수령액 산정은 어렵다고 판단된다.

산지가격을 농지은행이 2014년부터 감정평가를 실시해 평가액의 70%를 적용하는 것과 같이 감정평가방법으로 평가하기 위해서는 산지를 대상으로 할 것인가와 산지와 임목 모두를 포함할 것인가에 대한 검토가 선행되어야 하며, 산지와 임목 모두를 감정평가로 할 때 현재 통합되어 평가가 이루어지는 방식이 아닌 산지와 임목의 가치가 분리되어 평가되어질 수 있는 방안에 대한 정립이 먼저 선행되어야 한다.

2) 산림소유면적 및 연금연령기준 등 고려사항

소유면적에 대한 하한선을 두는 것은 권익위원회를 통해 규제로서 판단되기에 어렵지만, 산지규모와 가격에 따른 월지급액에 대한 가이드라인을 제시하여 산지연금 수요자가 소유산지를 통해 받을 수 있는 금액에 대한 파악이 이루어질 수 있도록 제시되어야 할 것이다. 농지은행의 농지연금 가입연령기준은 종전 부부 모두 65세 이상에서 2014년부터 가입자만 65세 이상으로 완화했다(Farm Land Bank, 2015). 주택연금의 가입연령도 2007년 부부 모두 65세 이상에서 2009년 부부 모두 60세 이상으로 2013년도에는 주택소유자가 만 60세 이상이면 가능하도록 완화되었다(Jang, 2013; Korea Housing Finance Cooperation, 2015). 산지은행의 연금 연령기준을 농지은행이나 주택연금처럼 시대적 상황에 맞게 산림소유자 60세 이상 또는 65세 이상 등으로 고려되어야 한다고 생각한다.

결론

본 연구에서는 기존 문헌 및 제도 검토, 설문조사 및 전문가 심층조사를 통해서 산지은행제도의 주요기능, 사업대상, 운영주체에 대해서 고찰하였다. 먼저 산지은행은 산지를 수탁 받아 산주 등에게 증개·알선하는 산지임대 및

매도 수탁사업과 일시적으로 경영위기에 처한 임가의 경영회생지원을 통한 산림경영 활성화를 도모하기 위한 사업이 필요하며, 산지의 집산화·규모화를 통해 효율적인 산림경영을 수행할 수 있도록 산지구묘화사업을 수행해야 한다. 또한 고령화 되고 있는 산주의 안정적 노후생활을 보장할 수 있는 사업 도입이 필요할 것으로 판단된다. 이를 위해서는 농지은행에서 수행하고 있는 농지연금사업과 유사한 산지연금사업을 도입하여 노후생활자금이 부족한 노령 산주에게 필요한 생활안정자금을 지원해야 할 것이다.

이와 같이 산지은행에서 수행할 다양한 사업은 현실 여건과 필요성 및 사업의 시급성 등 중요도에 따라 결정되어야 할 것이다. 그렇지만, 산지시장 및 산림경영의 특성과 재원조달 및 예산추계 등의 문제를 고려할 때 산지은행제도의 시행에 따른 도입 가능한 사업과 도입 우선순위를 결정하는 것은 어려운 일이다.

앞에서 언급한 것과 같이 산지은행의 주된 목적은 사유림 경영 활성화 및 소규모로 분산된 사유림을 규모화·집산화하여 산림경영을 통한 소득 창출을 유도하고자 함이다. 산지은행을 통한 산지구묘화 사업은 산림경영의 인프라 구축을 지원하여 다양한 소득사업의 가능성을 제공함으로써 산림경영의 효율성 및 산지시장의 유동성 확보를 위해 기여할 것으로 판단된다. 산지연금사업은 임업인과 산주의 고령화와 영세한 산림경영규모의 문제를 해결하기 위해 산림을 담보로 임업인 및 산주의 노후생활안정을 지원하고자 하는 것으로, 2013년 7월 산림조합법 개정안이 국회에 제출되었을 때 가장 중요하게 고려되어졌던 사업이고, 산림복지에 관한 관심이 높아진 현 상황에서 재원마련을 통한 도입이 가장 시급한 사업으로 판단되지만, 산지가격의 평가방법 및 대상자 선정 문제가 먼저 면밀하게 검토되어야 한다.

References

Farm Land Bank, 2015. <http://www.fbo.or.kr/>.

- Jang, J.W. 2013. A study of problems and measures improvement for reverse mortgage policy. Master Thesis. Joong-gang University.
- Kim, J.H., Kim, W.K., and Kwon, S.D. 2014a. A Feasibility Survey on the Introduction of Forest Land Bank System focusing on Forest Owners, Non-forest Owners, and People Who Return to the Farm. *Journal of Korean Forest Society* 103(2): 278-286.
- Kim, H.J., Kim, H.H., and Kim, E.K. 2014b. Phenomenon of Private Forest Fragmentation in City Combined with Functions of Rural and Urban Communities. *Agriculture Life Science Research* 48(3): 1-11.
- Kim, H.S., and Kim, K.D. 2004. A study on the introduction of Farmland Banking System in Korea. Korea Rural Economic Institute.
- Kim, H.S. 2005. Policy Issues of Introducing a Farmland Banking System. *Rural Agriculture* 27(1): 19-39.
- Korea Forest Service. 2014. Statistical Yearbook of Forestry. Korea Forest Service.
- Korea Housing Finance Cooperation. 2015. <http://www.hf.go.kr/>
- Korea Rural Community Corporation. 2013. Farmland Bank System. Korea Rural Community Corporation Farmland Bank Office.
- Lee, S.-H. 2013. A study on the revitalization of the private forests surrogate management. Master Thesis. Hankyong National University.
- Lim, Y.B. 2008. A study on improvement of the agricultural land banking system. Master Thesis. Ajou University.
- Oh, S.H. 2013. A Discussion on the Moving in Settling Down Circumstances of the Families Returning to the Countryside for Farming or else and How to Support Them. Doctoral Dissertation. Kongju National University.
- Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. 2015. <http://www.mafra.go.kr/>
- Song, C.H. 2015. The effects of the quality of services for the farmland banking business on repurchasing intention. Master Thesis. Chodang University.
- Statistics Korea. 2010. Census of Agriculture, Forestry and Fisheries.

(Received: June 4, 2015; Accepted: July 7, 2015)