

7월 정책토론회

농가부채문제 진단과 중장기 대응방향

2003. 7. 9.

박성재 연구위원, 황의식 부연구위원



- 목 차 -

1. 문제 제기	1
2. 농가부채 동향	2
2.1. 2002년 부채 동향	2
2.2. 지역별·농가유형별 부채 변화 추이	2
2.3. 상환능력	3
2.4. 농가 부채문제의 전망과 과제	4
3. 지금까지의 부채대책과 한계	6
3.1. 부채대책 추진 약사	6
3.2. 지금까지 부채대책의 한계	9
4. 외국의 부채대책 사례	11
4.1. 미 국	11
4.2. 일 본	13
4.3. 뉴질랜드	14
4.4. 시사점	16
5. 중장기 농가부채대책 방향	17
5.1. 부채대책의 목표와 기본방향	17
5.2. 경영회생프로그램의 제도화	20
5.3. 원활한 퇴출프로그램	25
5.4. 고정자산 유동화 촉진대책	26
<부 록>	29

1. 문제 제기

- 농가부채는 상업농화가 본격적으로 진행되던 1980년대 이후 꾸준히 증가하여 고질적인 농업문제의 하나가 되었음.
- 농어가부담경감대책은 80년대만 7회, 98~01년 사이에는 매년 대책을 수립 추진해왔으나 농가부채의 해결전망은 매우 어두움.
 - 비농업부문은 부채대책을 선거용 정책, 도덕적 해이 조장 정책으로, 농가는 '언 발에 오줌' 식의 약효 없는 대책으로 비난
- 지금까지의 부채대책은 목표, 수단, 매카니즘 작동의 실패로 실효를 거두지 못했으며 아직도 그에 대한 인식이 부족
 - 금융위기에 처한 농가를 살리는 대책보다는 농가의 불만을 일시적으로 달래주는 소득보조적 대책으로 운용
 - 핵심적 이해당사자인 일선 농협과 지자체가 뒤로 물러남으로써 개별 농가대책의 수립을 불가능하게 함.
 - 부채대책과 소득대책이 별개로 추진되므로 농가로서는 무조건 지원대상에 포함되어야 유리
- 부채대책은 과도한 금융부담으로 위기에 처한 농가의 회생을 지원하는 프로그램이 되어야 하며(개별농가대책) 이를 위해서는 이해당사자의 역할분담과 협조가 선행되어야
 - 부채문제를 지원하는 정책과 소득지원 정책을 연계시켜 농가에게 어느 쪽을 선택할 것인지를 맡기는 유인 메카니즘이 작동해야
 - 농업적 회생이 불가능한 농가는 순조로운 탈농을 도와줌으로써 농가를 부채의 굴레에서 해방시키고 구조조정도 촉진
- 악화되는 농업여건을 감안 보다 근원적인 부채대책 프로그램이 작동할 수 있도록 서둘러야

2. 농가부채 동향

2.1. 2002년 부채 동향

□ 부채규모 감소

- 02년말 농가부채는 31년 만에 처음으로 감소(호당 19,898천원으로 전년대비 2.3% 감소)
- 생산성 부채 1.7% 감소, 가계성 부채 2.5% 감소, 채무상환용 부채10.9% 감소로 부채구조 역시 개선된 것으로 나타남.

□ 농가경제 개선

- 소득은 2.4% 증가하고 소비는 3.2% 감소했으며, 자산 증가로 부채상환능력도 상당히 개선된 것으로 보고됨.

2.2. 지역별 · 농가유형별 부채 변화 추이

- 지역별, 영농형태별, 경영주 연령별 등 농가유형에 따라 부채의 변화방향이 달라 농업인들은 개선징후를 인정하지 않는 분위기임.
 - 제주와 강원지역은 부채규모도 크고 증가속도도 유달리 빠르며, 전북은 규모는 작으나 빠르게 증가.
 - 30대 경영주 농가의 부채규모가 가장 크나 02년 상당규모 감소했으며, 70대 경영주 농가는 규모는 작으나 최근 빠르게 증가
 - 화훼농가는 다른 농가에 비해 규모와 증가속도 양면에서 가장 나쁘고, 반면 축산농가는 규모감소가 빠르게 진행
- 01년까지는 5,000만원 이상인 고액부채 농가도 증가하여 부채문제가 일부 농가 중심으로 악화되고 있음을 시사함.
 - 97년 7.5%에서 99년 10.7% 01년 13.2%로 증가

2.3 상환능력

□ 단기상환능력

- 부채 없는 농가는 97년 20.4%에서 98년 16.6%로 감소했다 01년에는 26.0%까지 증가
- 유통자산 대비 부채비율은 98년 73.7%으로 정점에 달한 후 감소하여 02년 말에는 53.6%로 개선
- 단기지급능력(소득-가계비+감가상각-중장기부채 상환원금) 부족 농가의 비율도 98년 49.9%에서 2001년에는 31.0%로 감소
- 부채대책의 추진과정에서 정책자금을 상환연기하지 않고 정상상환하는 농가의 비율이 01년에는 42.5%이었으나 02년에는 78.8%로 높아짐.

<표 1> 금융자산 대비 부채비율

부채/금융자산	농 가 수	비 중
50% 미만	1,773	58.3
50-100%	368	12.1
100-150%	243	8.0
150-200%	152	5.0
200-300%	164	5.4
300% 이상	341	11.2
계	3,041	100.0

□ 장기상환능력

- 부채비율(부채/자산)이 40%가 넘는 위험한 농가의 비율이 10.8%(02년말 기준)
 - 부채비율 10% 미만의 안정적인 농가는 59.1%, 10 ~ 40%의 양호한 그룹은 30.1%, 70% 이상으로 극히 위험한 농가는 3.5%

- 부채규모가 1억원 이상인 농가중 부채비율이 40%가 넘는 위험한 농가는 74.8%, 5천만원 ~ 1억원 그룹에서는 46.4%로 5천만원 이상의 고액부채 농가에서 장기상환능력이 매우 취약
- 3~ 5천만원 부채농가 중 부채비율 40% 이상의 위험그룹은 21.5%

<표 2> 농가자산 대비 부채 비율

	농가수	비중
5% 미만	1,449	47.7
5~10%	347	11.4
10~20%	471	15.5
20~30%	281	9.2
30~40%	165	5.4
40~70%	221	7.3
70~100%	62	2.0
100%이상	45	1.5
계	3,041	100.0

<표 3> 부채규모별 자산대비 부채비율

	없음	1천만원미만	1~3천만원	3~5천만원	5천~1억원	1억원이상
5% 미만	100.0	70.8	7.9	0.6	0.8	0.0
5~10%	0.0	17.3	26.6	6.7	2.0	0.0
10~20%	0.0	9.5	37.8	30.4	10.2	3.1
20~30%	0.0	1.7	16.0	28.4	19.3	7.6
30~40%	0.0	0.6	6.4	12.5	21.3	14.5
40~70%	0.0	0.1	3.9	18.0	31.1	39.7
70~100%	0.0	0.0	1.4	1.2	11.4	14.5
100%이상	0.0	0.0	0.0	2.3	3.9	20.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2.4. 농가 부채문제의 전망과 과제

- 농가부채는 당분간 증가세가 둔화되거나 완만한 감소세를 보일 것으로 예상되지만 DDA나 쌀재협상 등 농업여건 변화에 따라 문제가 더 악화될 가능성이 높음.

- 농업투자의 위축, 소비증가세의 둔화, 부채대책에 의한 상환부담의 약화 등이 부채증가세를 둔화시킬 것임.
- 그러나 부채비율이 70%를 넘는 농가의 단기지급능력은 부채상환원금 부담 가중으로 급격히 약화

<표 4> 단기지급능력별 농가자본 대비 부채비율

	단기지급능력 부족농가			상환 가능농가	계
	소득<가계지출	원금상환능력 적자	소계		
5% 미만	24.4	0.9	25.3	74.7	100.0
5~10%	24.2	1.7	25.9	74.1	100.0
10~20%	31.4	1.7	33.1	66.9	100.0
20~30%	29.2	5.0	34.2	65.8	100.0
30~40%	33.3	2.4	35.8	64.2	100.0
40~70%	39.4	8.1	47.5	52.5	100.0
70~100%	45.2	17.7	62.9	37.1	100.0
100%이상	48.9	20.0	68.9	31.1	100.0
전 체	28.3	2.7	31.0	69.0	100.0

□ 농업여건변화에 따라 농업위기 심화 가능성

- DDA, 쌀재협상, FTA, 중국산 농산물의 급격한 유입 등에 따라서는 농업 부문이 그 충격을 흡수하지 못하고 몰락의 소용돌이(Death Spiral) 속으로 빠져들 수 있음.
- 농산물시장 잃음 → 가격하락과 수익률 감소 → 농업에 대한 기대치 하락 → 농지등 자산 방매 → 농지가 하락 → 부실채권 증가 → 농협부실화

□ 과 제

- 농가소득 정체와 부채부담으로부터의 해방
- 국내농산물의 시장 확보
- 농지가격 하락에 의한 농가자산가치 폭락 가능성 차단
- 농업경영 유지가 어려운 농가의 순조로운 탈농

3. 지금까지의 부채대책과 한계

3.1. 부채대책 추진 약사

□ 1980년대의 부채대책

- 농업기계화와 상업화의 진행과 함께 급속히 증가한 부채문제를 완화하기 위해 저리자금 공급, 이자율 인하, 이자경감, 세금감면 등의 경감대책을 거의 매년 시행

<표 5> 1980년대의 농어가경제 부담경감대책

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 농어촌종합대책*(86. 3. 5) : 주요 정책자금 금리 인하2. 농어가부채경감대책*(87. 3. 16) : 사채대체자금 지원, 상환기간연장, 금리인하3. 농어촌경제활성화종합대책*(87. 12. 9) : 금리인하 및 상환기간 연장4. 선진화합경제대책(88. 10. 14) : 농어촌 의료보험 보험료 국고보조 확대5. 농어민조세부담경감(88. 12. 31) : 부가세 영세율 적용 등 면세조치 확대6. 농어촌발전종합대책*(89. 4. 28) : 농조조합비 보조확대, 금리인하7. 농어가부채경감특별조치*(89. 12. 30) : 금리인하 및 상환기간 연장 |
|---|

□ 국민의 정부 부채대책(98~00)

- 1998년 : 중정책자금의 상환원리금을 2년 연기, 상호금융의 금리인하, 특별경영자금 지원
- 1999년 : 특별경영자금 지원, 부실경영체 인수 및 정리자금 지원, 중장기 정책자금 금리인하, 농축산경영자금 금리 외환위기 전으로 환원, 농신보 무입보한도 상향조정, 2차 특별경영자금 지원
- 2000년 : 호당 1천만원 한도내에서 상호금융부채를 저리자금으로 대체, 98년 정책자금 상환연기분 도래를 다시 1년 연기, 농업경영개선자금 1조 8천억원 지원, 연대보증을 농신보 보증으로 대체

□ 2001 부채특별법에 의한 부채대책

- 정책자금 상환연기, 상호금융의 저리자금 대체, 연대보증피해자금 공급 등 총 17조 5,500억원에 대한 상환연기 및 이자율 인하조치
 - 농업인에 대해 실제 집행된 금액은 2002년말까지 13조 9,254억원

- 농업경영개선자금은 2차에 걸쳐 총 2.8조원을 2년 거치 3년 분할상환의 조건으로 호당 한도액을 두지 않고 지원
 - 신청은 3.2 조원이었으나 심사에 의해 4천억원 제외
 - 금년 상환분 5,700억원의 도래로 유동성 위기를 맞을 것으로 보고 부채경감법 개정(03. 5. 27)으로 3년 거치 7년 상환으로 연기

- 상호금융저리대체는 99년말 상호금융잔액의 70%에 해당하는 9조 6,300억 원을 지원

- 연대보증 피해에 대해서는 주채무자의 상환불능으로 대신 상환하게 된 경우에 대하여 장기저리자금을 지원(4,962억원)
 - 98~01년간에 30만건 3.5조원을 농신보 보증으로 대체했고, 부채대책추진과정에서 8.2조원을 농신보로 대체
 - 02년말 현재 상호금융은 19.5%, 정책자금은 11.6%가 연대보증

- 2002년말 법개정으로 중장기정책자금과 연대보증피해자금의 금리가 3%로 인하
 - 부채대책자금을 당초 약정일보다 1년 이상 조기상환할 경우 이자액의 30%를 인센티브로 환급

- 신청 농가 중에서 고액 금융자산 보유농가, 고급승용차, 안정된 직장 등을 기준으로 농가를 선별하여 대상에서 제외
 - 상호금융대체자금은 신청 9조 7,089억원, 탈락 1조 4,80억원

<표 6> 농어업인 부채경감에 관한 특별법에 의한 부채대책의 내용

대 책	대상 및 조건	지원규모
1. 정책자금 상환연기	01~03 상환도래분, 2년 거치 5년 상환	3.9조원
2. 상호금융 대체	농어업용 상호금융 부채, 연리 6.5%로 5년간	10조원
3. 농수산업경영개선자금 지원	연리 6.5%로 2년 거치 3년 분할 상환	3.1조원
4. 연대보증 피해 특별자금 지원	연대보증 피해 농어가, 연리 5%로 3년 거치 7년 상환	5,500억원
5. 연체이자 감면 및 연체 해소자금 지원	경영회생이 가능한 농가	
6. 정상상환 인센티브 제공	정책금융 정상상환 농가 이자의 20% 환급	

□ 추진 상황 (2002년 말 현재 대출잔액)

<표 7> 2002년말 현재 대출잔액

	금 액	비 고
중장기 정책자금	14조, 6,533 억원	2년 미만 2.7조, 2~20년 9.6조, 20년 이상 2.3조
농업경영개선자금	2조 2,882 억원	3년 거치 7년 상환, 6.5%
상호금융저리대체자금	7조 4,679 억원	5년 후 일시상환(06년)
연대보증피해자금	4,769 억원	3년 거치 7년상환, 3%
계	24조 8,863억원	

3.2. 지금까지 부채대책의 한계

- 연이은 부채대책에도 불구하고 부채문제의 해소가능성은 희박
 - 근원적인 부채대책을 마련하지 못해서인가?
 - 농업여건의 악화속도가 너무 빨라서인가?

□ 부채대책의 성격과 현상

<표 8> 부채대책의 성격과 현상

성 격	현 상
<ul style="list-style-type: none"> ● 수시 대책 ● 중앙정부 중심적 ● 채권자 중심적 ● 목적의식 모호 	<ul style="list-style-type: none"> ● 정황논리 의존적 접근 ● 이해당사자의 방관 ● 소득분배의 왜곡 ● 농가의 희생의지 약화 ● 경영위기 농가 지원효과 미약 ● 금융질서 의식 훼손

- 정황논리에 의존하는 수시대책 : 부채문제로 경영위기에 처한 농가를 즉시에 발견, 회생을 지원하는 것이 아니라 많은 농가가 문제에 직면해야 대책을 강구
- 이해 당사자의 방관하에 중앙정부 의존적 대책 : 대출해준 금융기관과 농가도산의 영향을 직접 받는 지역의 자치단체가 아무런 역할도 하지 않고 부정확한 자료와 정보에 의존하는 중앙정부의 대책에 의존
- 목표의식 불명 : 소득대책인지 단기적 금융대책인지 불분명
- 채권자 중심적 접근 : 주 채권자인 정부가 정책금융의 상환유예와 금리 인하를 주 수단으로 활용
 - 다른 금융기관의 채무에 대해서는 부채조정 등의 대안이 없기 때문에 지원효과 반감.

- **농가의 미약한 희생의지** : 많은 농가는 지원 받은 것만큼 좋다는 정도에 그치고, 경영개선 방안 모색에는 소극적
- **경영위기 농가에 지원효과 미약** : 연체 상태에 있는 농가를 지원하는 것은 배임이라는 논리로 경영위기 농가를 지원에서 배제

□ **현행 방식이 되풀이되는 이유(?)**

- 지금과 같은 거의 무차별적인 대책은 중앙정부, 농협, 채무자, 지방자치단체 등 모든 관련자에게 나쁘지 않은 방법일 수 있음.
 - 농가별 심사에 따른 지원방법(육성 구분에 의한)을 따를 경우 행정비용이 과다하게 소요되며
 - 농협은 많은 채권을 정책자금으로 대체함으로써 건전채권이 되고 수익성이 개선되며, 엄격한 심사로 인한 지역사회내의 마찰을 피할 수 있고
 - 지방자치단체는 어떠한 비용도 들이지 않고 지역경제에 긍정적 기대를 할 수 있고,
 - 채무자는 어떠한 소득보조효과를 누릴 수 있으며
 - 재정 관련 부처는 부채대책으로 들어가는 비용은 이차보전 등 일부에 불과하나 원금 전체를 내세워 크게 생색을 낼 수 있음.
- 그러나 이처럼 편한 방식을 선택한 대가로
 - 소득분배 왜곡, 금융질서 왜곡, 농가 희생의지와 경쟁력 약화 등의 부작용이 광범위하게 나타나 미래 농업의 가능성을 빼앗아 갈 것임.

□ **소득분배의 왜곡**

- 정책금융부채가 1억원을 넘는 농가는 1.4%에 불과하지만 이들의 총부채는 전체 정책금융부채의 20.8%인 반면, 200만원 미만 부채농가는 22.2%임에도 부채총액은 1.4%에 불과
 - 만일 이자를 3% 포인트 경감해주면 1억원 초과농가(14천호)에게는 호당 653만원이, 1000만원 부채 농가에게는 30만원의 혜택이 감.
 - 1억원 이상 부채농가 중 34%는 단기지급능력이 양호

4. 외국의 부채대책 사례

4.1. 미 국

□ 1980년대의 농업금융 위기

- 1980년대에 들어 농업수익률 하락, 농가부채의 급증과 도산증가, 농지가 격 폭락, 농업금융기관 도산 속출 등 대공황 이래 가장 심한 농업금융위기를 겪었음.
- 정부는 농산물 지지가격인상, 휴경면적 확대로 공급축소, 수출지원 확대로 가격과 소득상승을 기대
- 농가에 대해서는 파산법 개정, 정책금융의 이자경감 및 상환기간 유예, 신용보증의 확대, 차입자 권리의 강화 등의 조치를 취함.
- 금융기관에 대해서는 조합금융시스템 붕괴를 막기 위한 연방정부 지원 확대와 조합금융시스템 개혁 추진

□ 부채구조 조정과 중재

- 금융기관이 농가의 부채구조를 조정: 강제회수 조치를 취하는 것보다 이익이 클 경우
- 연체대출조정 : 민간기구가 금융기관과 농가의 부채조정 관련 분쟁을 조정
- 가족농 파산법에 의한 보호 : 금융기관이 농가의 경영개선계획을 받아들이지 않을 경우 파산법원에 신청하여 부채구조 조정
- 주정부 등에서는 저리융자, 연체대출 조정 등을 통해 금융위기에 처한 농가를 지원

□ 주정부의 지원

- 민간전문가들로 구성된 연체대출조정위원회를 두어 법정으로 가기전에 조정위원회가 이 분쟁을 조정
- 예탁자금을 이용한 저리 용자 : 주정부 자금을 금융기관에 예탁해놓고 그 이자를 원자로 하여 농가에 저리로 용자
- 이자대납: 주정부가 일정기간 이자 일부를 농가 대신 지불
- 기금조성에 의한 저리 용자
- 용자보증: 농가대출에 대한 신용보증을 해줌.
- 농업채권(Aggie bonds): 농가를 지원하기 위한 자금조달 수단으로 주정부가 발행하는 농업금융채권

□ 가족농 파산법

- 농가가 자구계획을 세워 금융기관에 대해 선처를 요구했을 때 금융기관이 이를 거부하는 경우 농가는 파산법원에 판단을 요청하고 법원은 농가의 계획의 타당성이 인정되면 금융기관이 이를 수용하도록 함.
 - 5년 이내에 정상상황이 가능하다고 판단되는 경우 지원
- 1986년 11월 26일부터 시행되었는데 초기 6개월 동안 파산농가가 6,664건이었으나 이후 9년 반 동안 12,552건에 불과

4.2. 일 본

- 중앙정부 차원에서는 부채관련 자금을 마련하여 지원하고, 정책자금의 이차보전 등에는 중앙정부와 지방정부가 같이 부담
 - 자금을 지원 받기 위해서는 경영개선계획을 작성 지방자치단체장으로부터 승인을 받아야 함.
- 농협과 지방자치단체가 독자적인 부채대책 추진 (이와떼현 사례)

□ 중앙정부의 부채관련 자금

- 인정농업자육성추진자금 : 지방자치단체장으로부터 농업경영개선계획을 인정받은 농업인에 대해 농업근대화자금 지원
- 농가부담경감지원특별자금 : 농협 등의 민간금융기관으로부터 대출받은 자금을 저리자금으로 대체해줌.
 - 도도부현 등 지방자치단체가 이차보상해주고 중앙정부는 지방자치단체에 대해 보조 지원
 - 농업경영개선추진계획을 작성하여 도도부현지사의 승인을 받아야 지원 가능
 - 상환기간은 3년 거치기간 포함 10년 이내 상환(특별한 경우 15년 이내)
- 농가부담경감지원특별대책에 의한 자작농유지자금(재건정비자금, 상환원활화자금) : 지원대상은 상환이 곤란한 농가로 3년 거치기간 포함 20년 이고, 도도부현이 이차보상하고 중앙정부가 이를 보조
- 농업경영기반강화자금(슈퍼 L 자금) : 부채상환 등에 이용할 수 있으며 상환기간은 10년 이내의 거치기간을 포함 25년 이내
- 2001년에는 경영체육성자금, 농업경영유지안정자금, 농업경영부담경감자금 등을 새로 조성

□ 이와테현(岩手縣)의 부채대책

- 이와테현 농협은 자연재해로 농가경제가 어려워지고 부채상환이 제대로 이루어지지 않자 현 등과 함께 부채대책을 추진
 - 1982년 기본대책수립, 1983년 농가조사 및 등급구분, 자금지원, 1986년 특별상담원 배치, 농지유동화대책 추진, 축종별 경영체질 강화자금 지원(1988~89), 상환원활화자금 지원(1989)

- 농가부채가 3백만엔 이상인 농가에 대해 조사를 실시하여 A, B, C, D의 4등급으로 구분한 다음 문제가 없거나(A 등급) 회생불가능한 농가(D 등급)를 제외하고 부채대책을 추진
 - 농가가 자기진단을 통해 경영개선계획을 수립하도록 지도하고
 - 필요한 경우 자산처분, 이자경감 또는 거치기간 조정 등을 통한 농협의 지원, 자금융통, 생활 및 기술지도를 통한 비용절감과 생산성 향상 유도 등 다각적인 노력을 장기간 추진

- 1987년까지의 성과를 보면 지원대상 농가 중 재건계획 목표를 상회한 A급이 26%, 목표에 근접한 B급이 25%, 목표 미달인 C급이 18%, 목표 달성 곤란 D급은 31%였음.

4.3. 뉴질랜드

□ 배 경

- 뉴질랜드는 1970년대 초 영국의 EU 접근으로 농산물 수출시장을 잃은데다 오일 쇼크로 농업여건 악화

- 농업이 어려워지면서 농업에 대한 보조금과 세금우대조치 등을 통한지시 수준은 높아졌으나 농업문제는 해결되지 않음.

□ 1984년 농업개혁으로 시장지향적 정책으로 선회

- 1984년초 정부는 농산물가격지지를 철회하고 자재에 대한 보조나 토지개발과 농업투자에 대한 보조도 종식을 선언
- 생산자위원회(Producer Board) 계정과 농업용 대출에 대한 이자보조와농가에 대한 세금감면의 점진적 폐지 선언

□ 농업개혁과 관련한 보완 정책

- 부채조정 프로그램(debt rescheduling scheme) : 채권자들이 부채재조정을 동의한 경우 농촌은행(the Rural Bank)은 이자보조를 주었던 정책금융 이자율을 시장이자율로 인상한 대신에 원금을 탕감해주어 지불이자는 전과 같은 액수가 되도록 함.
 - 원금의 줄여 농가부담을 줄이는 동시에 자금 차입비용은 시장이자율에 맞출 수 있는 경쟁력 있는 농가로 만들고자 하는데 의도가 있었음.
 - 농촌은행 프로그램에 8100명이 신청 4700명이 승인받고 600명은 다른 조치로 혜택을 받았으며 2800명은 기각되었음.
 - 이 프로그램은 다른 은행에서도 활용하였음.
- 퇴출 프로그램(exit package) : 과도한 부채로 경영이 곤란한 농가에 대해서는 부채원금을 탕감하고 이주비용을 지원
 - 농가는 농지를 포기하는 대신에 호당 45000 뉴질랜드 달러를 받고 차와 기타 소유물을 가진 채 탈농을 하게 함.
 - 많은 농가의 파산으로 농지 방매가 이루어질 경우의 지가하락과 원매자 부족 문제를 우려한 농촌 금융기관들은 이 조치를 선호

□ 결 과

- 농업개혁의 충격은 결코 작지 않았지만 예상외로 농업을 포기하고 떠난 사례는 많지 않았음.
 - 약 8천호가 도산할 것으로 보았으나 약 800호만이 탈농

4.4. 시사점

- 부채가 있기 때문에 지원하는 것이 아니라 경영이 곤란한 농가만을 대상으로 지원하는 상시 지원시스템을 구축
 - 미국은 농가파산을 억제하기 위한 다단계의 보호장치를 마련, 일본은 별도의 자금을 마련 경영위기 농가를 상시적으로 지원

- 부채로 농가가 도산하면 그 피해를 직접 보게 될 금융기관의 자구노력도 부채대책 수립에 기여
 - 이 과정에서 정부는 소농보호를 위한 조치를 취하고 제도적 장치를 마련

- 지방자치단체의 적극적인 참여와 지원

5. 중장기 농가부채대책 방향

5.1. 부채대책의 목표와 기본방향

□ 농가부채대책의 목표

- 농가부채대책 필요성
 - 농산물시장개방 확대, 기술혁신에 따라 공급과잉시대로 전환되면서 농업 수익성이 저하되고 농가의 부실화 확산
 - 급격한 시장개방 등의 여건변화로 농업자원 재배치와 구조조정의 원활화
 - 농가부실화 → 농지방매 → 농가자산가치 하락 → 농촌금융시장 붕괴 → 건전 농가 부실화의 전염확산 방지
- 개방화에 대응하여 전업농가의 재무구조개선을 목표로 설정
 - 농가 재무구조 개선 : 고부채-고자산 ⇒ 저부채-저자산
 - 자산대비 부채비율을 40% 이하로 축소하는 것을 목표
 - 농가부채대책 대상 농가는 농업경영규모, 부채규모가 일정 수준 이상
- 농업부문 구조조정을 촉진
 - 농업수익성이 낮아 회생이 어려운 농가의 원활한 탈농 유도
 - 원활한 농가의 탈농과 진입이 이루어져야 재무구조개선을 위한 부채대책도 실효성이 증대
- 농가부채대책을 개방화에 따른 소득보조정책의 수단으로 활용하기보다 상환능력을 상실한 농가를 대상으로 농가회생지원정책으로 설정
 - 농가부채대책이 농가소득보조정책의 성격을 가지면 시장개방화에 대응하여 비용절감을 위해 모든 농가를 대상으로 이자율인하를 추진
 - 회생지원정책이면 상환능력을 상실한 농가만을 대상으로 부채구조 및 재무구조 재조정을 통하여 회생가능성을 제고

□ 농가부채대책의 기본방향

- 이자율 인하 및 상환기간 연장 등의 부채구조 재조정 대책보다는 부채와 자산을 축소하는 재무구조 재조정 대책 위주로 접근
 - 개방화의 공급과잉시대에는 수익성이 개선되지 않아 이자율 인하 및 상환기간 연장 등의 부채구조 재조정 정책은 농가부채문제를 순연시키는 효과
- 비용최소화의 원칙을 적용
 - 모든 농가를 대상으로 부채대책을 실시하기보다는 재무적으로 압박을 받고 있는 농가만을 대상으로 추진
 - 정상상환 농가와 형평성 유지를 위하여 자산매각, 경영구조 개선 등 지원 농가의 자구노력을 부여하고, 이를 실천하기 위한 이행협약(MOU)을 체결
 - 부채문제에 직면한 농가가 발생하면 신속히 개입하여 부실규모의 확대를 방지하고, 부채문제의 전염도 방지하여 사회적 비용을 최소화
- 금융기관과 지자체의 역할 강화
 - 농협과 지자체도 농가 못지 않은 농가부채대책의 수혜자(채권 건전화, 지역경제 안정화)로서 이에 상응한 노력 필요
 - 농협은 농가의 경영상태 파악과 경영개선계획 자문을 통해 지도금융체제를 확립하고, 지자체는 지역경제 상황 모니터링, 정보분석 전달, 자금 조성 및 지원 등을 통해 농가경영안정화에 참여
 - 농협은 농가의 경영실태를 반영 자금차용가능한도를 설정 운용(미국의 Farm Debt Repayment Capacity Use 참조)
- 농가 부채대책과 소득보조정책(직불제 등)의 연계성을 강화
 - 확실한 소득보조정책이 없는 한 농가는 지금과 같은 부채대책이라도 강하게 요구
 - 부채규모가 소액이나 상환능력이 취약한 영세소농에 대해서는 소득보조 및 복지정책프로그램으로 지원
- 농가부채문제의 전염을 방지하기 위하여 부실농가의 자산을 매입하여 주는 자산유동화 대책을 마련
 - 부실농가의 자산을 매각하면 공급과잉으로 가격하락으로 담보가치도 하락

□ 농가부채대책과 소득보조지원정책의 관계

- 농산물시장 개방화로 전반적으로 농가소득이 정체되는 위기에 직면
 - 이때 소득보전을 위한 대책이 마련되지 않으면 농가부채대책으로 요구하게 되고, 그러면 부채대책은 모든 농가를 대상으로 실시하고 그 내용도 이자율 인하 및 상환기간 연장이 주요 대책이 됨.
 - 따라서 소득보조지원정책은 올바른 부채대책의 수립을 위한 전제조건임.

- 현재 논농업직불제의 지원효과가 농가의 입장에서는 충분한 실효성을 갖지 못한다는 판단에서 직불제의 확대보다는 부채대책의 요구로 표출
 - 임대차계약관계에서 불리한 위치에 처한 농가가 직불제 혜택을 받지 못함.

- 농업부문에 지원되는 예산규모는 일정규모로 한정될 것이므로 전체규모는 동일하게 놓고 부채대책과 소득지원에 어느 정도 분배할 것인지를 시기별로 정책의 목표에 따라 결정
 - 부채대책의 예산을 확대하면 소득보조대책의 예산을 축소하는(혹은 반대의 경우) trade-off관계를 설정

- 단기적으로는 개방화에 따른 피해로 농가부실이 시급한 문제이고, 고부채의 재무구조가 악화된 상태에서는 시장개방 위협에 매우 취약
 - 농가 재무구조의 건전화를 위한 농가자산을 매입하는 부채대책에 보다 많은 예산을 활용하여 재무구조 건전화를 신속히 달성
 - 재무구조 건전화와 농가 수의 축소가 달성된 이후에는 소득보조정책에 보다 많은 예산을 배분
 - DDA농업협상의 조건에 따라 소득보조지원의 한계가 있으므로 단기적으로 재무구조개선에 집중

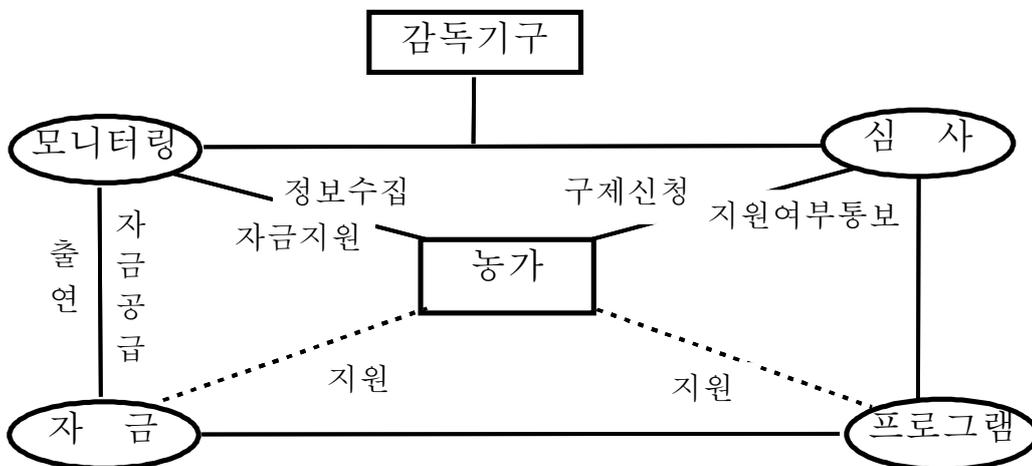
- 단기적으로 경영이양 직불제에 대한 예산을 확대하여 농업구조조정을 신속하고 과감히 추진

5.2. 경영희생프로그램의 제도화

□ 경영희생프로그램의 구조

- 농가가 경영희생을 신청하면 이를 평가하고, 심사하는 위원회
 - 최상위 기관으로는 「농가자산관리기금위원회(가칭)」가 담당하고, 농가 평가기준 설정, 전반적인 재무구조개선프로그램의 설계, 이행과정을 모니터링
 - 하위기구로 권역별 농가부채심사위원회를 구성하여 배치
- 재무구조개선을 위한 「농가자산관리기금(가칭)」을 설치
 - 농가재무구조개선을 위해서는 농가자산의 매입뿐만 아니라 자구노력을 전제로 한 원금탕감 및 이자율 인하도 포함.
- 농가와 기금위원회간 자구노력, 경영개선 이행을 위한 이행협약체결 (MOU)
 - 자구노력 이행과 경영개선의 관리는 대출취급기관이 담당
 - 농가가 이행협약을 하지 않았을 경우에는 옵션 등 지원자금을 회수하는 방식으로 협약이행을 강제하는 수단 확보

<그림 1> 농가희생시스템의 구성 요소



□ 농가심사과정

○ 심사위원회의 구성

- 농가부채심사위원회는 지역성을 탈피하기 위하여 권역별로 설치하여 경영회생프로그램 및 탈농유도프로그램의 적용대상을 심사

○ 신청대상농가

- 연체 등으로 부채문제에 직면한 농가 중 영농규모와 부채가 일정 규모 이상(준전업농)인 농가로 한정
- 부채구조재조정 요구사항과 자구노력 내역을 적시하여 신청

○ 농가가 경영회생프로그램을 신청하면 대출취급금융기관(회원농협)이 대상 농가의 자산구조, 경영구조 등을 먼저 실사

- 실사자료를 바탕으로 심사위원회가 현장 확인과정을 거쳐 심사
- 회생가능으로 평가된 농가에 대해서는 농가의 신청내용에 근거하여 적합한 수준의 부채구조 재조정 내용을 결정, 회생불능으로 평가된 농가에 대해서는 탈농유도프로그램을 적용

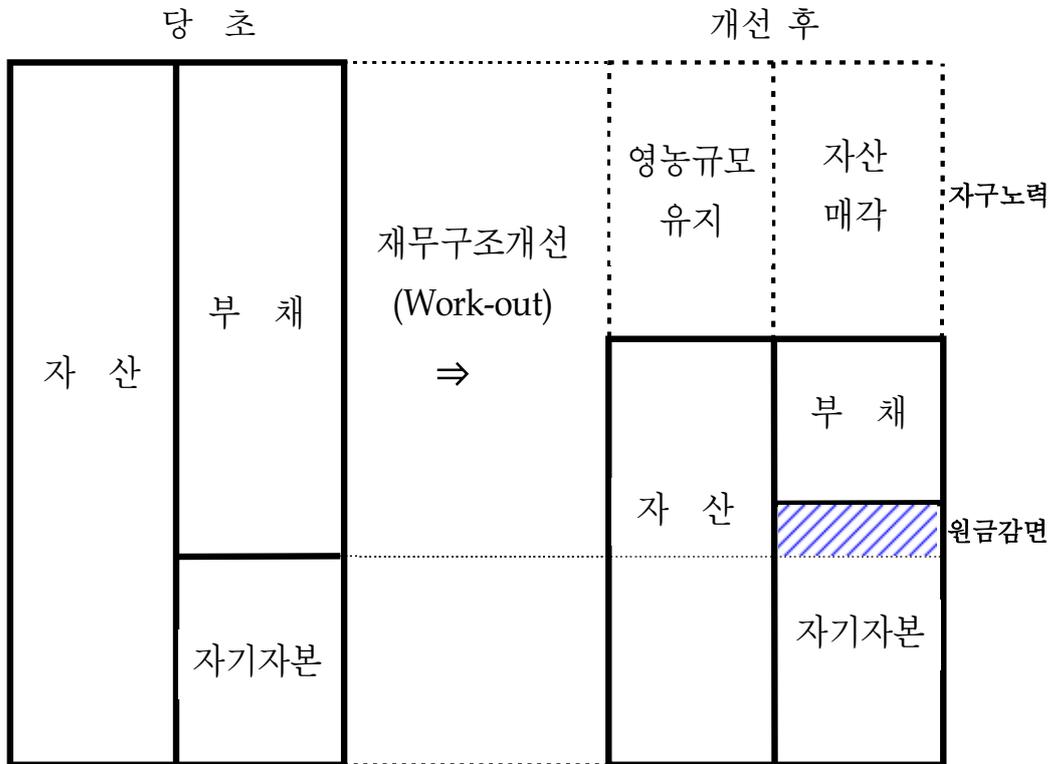
○ 평가기준에 의해 회생가능성을 평가하고, 평가결과에 따라 경영개선 대상 농가와 탈농유도 농가를 구분

- 회생가능성의 평가는 현재의 부채규모 및 경영규모가 아닌 자구노력을 수행한 후 성과를 기준으로 평가
- 부채문제가 심각한 농가일수록 보다 강한 자구노력을 하여야만 회생가능성이 있는 것으로 평가

※ 미국의 농가구분 사례(Boehlje)

- 부채재조정이 불가능한 농가 : ROE가 -20% 이하
- 부채재조정 가능 농가 : ROE -20% ~ 5%
- 수익성 있는 농가 : ROE가 +5% 이상

<그림 2> 재무구조 개선 개념도



□ 농가재무구조 재조정 방안

- 농가가 스스로 자산을 매각하여 부채규모를 축소하면 이에 상응한 부채 구조 재조정을 지원
 - 농지는 거래시장이 발달하여 있지 않고, 일시에 농지매각을 추진하면 농지가격이 하락하므로 표준가격에 의해 자산관리기금이 매입
 - 부채구조 재조정은 이자율 인하, 상환기간 연장 그리고 원금감면 등의 조치
 - 도덕적 해이를 방지하기 위하여 농업자산 이외의 대지 등은 매입대상에 포함하지 않고, 또한 시장에서 매각하는 경우 원금감면은 제외
- 부실농가 농지 매입의 애로사항
 - 농지는 지역적으로 특성이 있어 가격산정이 곤란하여 매입기관이나 농가 중 하나가 손실을 보고, 가격산정에 갈등이 존재

- 담당자가 어떤 기준에 의한 가격으로 매입하였는지에 대한 논란이 많음.
- 농지를 공공기관이 매입을 하면 농지를 국가가 수탈한다는 정치적 부담과 관리에도 애로

○ 옵션방식으로 농지를 매입

- 정상거래 시의 가격보다 약간 낮은 감정에 의한 표준가격에 따라 매입하고, 채무자에게 이자율보다 낮은 임대료로 임대
- 일정기간(5년) 이후에 해당농가가 재매입할 수 있는 call option을 주어 실거래가격보다 낮은 가격으로 매각한 것을 보상하여 줄 수 있는 권리 부여
- 농가가 옵션을 행사할 때에는 실거래가격이 아닌 매입가격에 아주 낮은 이자를 더한 가격으로 재매입하도록 설계
- 농가가 옵션을 행사하지 않을 일정한 유예기간을 거쳐 관리기관이 매각

○ 자구노력이 수반된 농가에 대해서는 조속한 회생이 가능하도록 원금감면을 추진

- 이자율 인하, 상환기간 연장 등의 조치만으로는 자산의 손실을 초래할 수 있는 채무구조 조정작업에 참여하지 않을 가능성이 높으므로 부분적인 원금감면이 필요
- 원금감면의 조치가 어려우면 최소한 일정기간 원금과 이자상환을 하지 않는 지원대책을 추진(모라토리엄과 동일한 효과)
- 원금감면에는 지방자치단체의 자금도 활용되도록 유도 : 지역경제 활성화를 위하여 지방자치단체의 역할도 중요

※ 농가사례조사결과

- 부채문제에 어려움을 겪고 있는 농가는 자산매각에 의한 부채규모 축소를 원하고 있으나 영농기반의 축소, 매각가격의 급격한 하락 등의 위험으로 실천하지 못함.
- 자산매각에 의해 부채규모를 축소한 농가는 금융비용 부담완화로 소득증대 효과를 얻고 신속히 회복

□ 농가 경영개선대책

- 경영회생프로그램에 지원받은 농가의 경영개선을 위한 이행협약을 위반하였을 경우에는 농지를 재매입할 수 있는 옵션을 상실하도록 함.
- 경영회생프로그램 지원대상 농가가 조속히 경영정상화를 달성하기 위해서는 재무구조 조정뿐만 아니라 경영개선을 추진하여야 함.
 - 특히 농가가 다시 부실화되는 요인은 과도한 가계비 지출, 차입에 의한 경영규모 확대 등이므로 이를 통제하는 사후관리가 중요
 - 사후관리기관인 채권기관이 경영실태를 감시하고, 경영확대를 위한 자금 차입의 경우에는 반드시 관리기관의 허가를 얻는 경우에만 허용
 - 농가의 농산물판매 수입은 관리기관의 예금계좌를 통해서만 거래하도록 하여 경영상태를 쉽게 파악하도록 유도
 - 농가는 신용을 얻어서 농업생산을 하고 판매를 통해 상환을 하므로 판매거래에 대한 자료관리가 중요
- 농가가 경영개선을 하는 중요한 부분 중의 하나가 유통방식을 개선하는 것
 - 현재 공동계산제 등 산지유통개선을 위한 생산조직화를 추진하고 있으므로 이러한 조직에 참여하도록 강제하고, 축산의 경우에는 위탁사육 등의 조직화에 참여하도록 유도
 - 농가부채대책을 산지유통혁신 촉진과 연계시켜 농업부문의 경쟁력을 제고, 공동계산제 등 산지유통혁신을 위해 조직화를 추진하고 있지만 농가의 개인특성이 강하여 농가참여가 부족한 실정이어서 부채대책으로 참여확대를 유도
- 농가 경영개선을 위해서는 지역내의 유기적인 협조체제가 필요
 - 경영개선을 위해서는 전담 경영지도를 통한 경영컨설팅을 실시하고, 판매에서 지역단위 생산자조직을 결성하고, 성과를 평가하는 등 지역단위의 노력이 보완될수록 효과를 발휘
 - 이러한 활동을 조정할 수 있는 농가부채대책위원회를 시군단위에서 설치

5.3. 원활한 탈농유도 프로그램

□ 탈농유도 프로그램의 필요성

- 경영회생이 어려운 농가에 대한 정부지원 필요성에 대해서는 견해가 엇갈리고 있으나
- 회생불능으로 판단된 농가의 원활한 퇴출이 없는 한 농업부문의 구조조정이 어렵고 지속적인 부채대책을 요구하므로
 - 부실농가는 존속하고 있는 상태에서 회생 가능한 농가에 대해 자구노력을 요구하기 어렵고
 - 농업용 자산시장이 활성화되어 있지 않아 탈농이 어렵고, 매우 낮은 가격으로 매각되어 금융기관의 부실을 확대시킴.
 - 부실농가는 퇴출위험을 고려하지 않으므로 투기적 농업을 추구하게 되고, 그 결과 과잉구조가 지속되고 시장교란 현상이 발생하여 건전한 농가도 경영불안정성이 발생하는 부작용을 초래

□ 농가 탈농유도 프로그램

- 농가를 심사하여 회생이 어려운 농가에 대해서는 탈농 프로그램을 적용
 - 부실농가가 농업용 자산을 포기하고 탈농을 선택하는 경우에 부채원금의 일부를 탕감하는 인센티브를 주어 부실농가 스스로 퇴출을 선택하도록 유도
 - 부채원금의 탕감수준은 경영이양직불제의 지원규모에 준하는 수준에서 결정
- 탈농하는 농가의 농지 등의 자산은 농업자산관리기금이 매입하여주고, 이는 전업농에 임대하여 활용되도록 유도
 - 일정기간(3년) 후 기준가격에 의해 퇴출농가가 매입하도록 하거나 임대농가가 매입하도록 유도
- 부채원금 탕감으로도 신용불량을 면하지 못하는 농가를 위하여 통합도산법의 개인회생제도를 활용하도록 유도

- 회생이 어려운 부실농가는 채무관계가 복잡하여 간단한 정책으로는 해결하기 어려우므로 법원의 중재에 의한 회생제도를 구비
 - 농가의 부채규모는 개인회생제도의 대상규모 3억원보다 많고, 기업의 퇴출제도를 활용하기에는 부채규모가 적은 수준인 경우가 있으므로 한시적으로 농가퇴출을 위한 법적근거를 마련
- 퇴출농가의 원활한 재취업을 촉진하기 위하여 교육훈련비용을 지원

5.4. 고정자산 유동화 촉진대책

□ 농가 고정자산 유동화 촉진의 필요성

- 농산물 시장개방으로 농업수익성이 급격히 하락하면 부채문제로 어려움을 겪는 농가가 많이 출현하고, 이러한 농가의 회생을 위해서는 자산매각에 의한 부채규모 축소가 필요
 - 상환불능의 위치에 처한 농가도 강제적으로 농지를 매각하여야 한 상태
- 이러한 이유로 농지매각을 추진할 경우 정상적인 가격 이하로 거래가 되고, 또한 농지공급이 증가하면서 시장가격이 하락
 - 농지가격의 하락은 농가의 담보가치 하락으로 이어져 농업금융기관의 부실화로 연계
- 따라서 농가부채대책에서 가장 중요한 요소가 농지자산의 유동성을 제고

□ 농가 고정자산(농지) 유동화

- 부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가가 조속히 회생하기 위해서는 부채규모를 축소하여야 하는데 이는 농지매각에 의해 가능
 - 회생이 가능한 농가의 부채축소를 위하여 농지를 매입하여주고 매입자금으로 부채를 상환하도록 하고, 일정기간 후 농가가 재무적으로 건전할 때 재매입하는 call option을 부여하여 원활하게 농지 유동화를 촉진

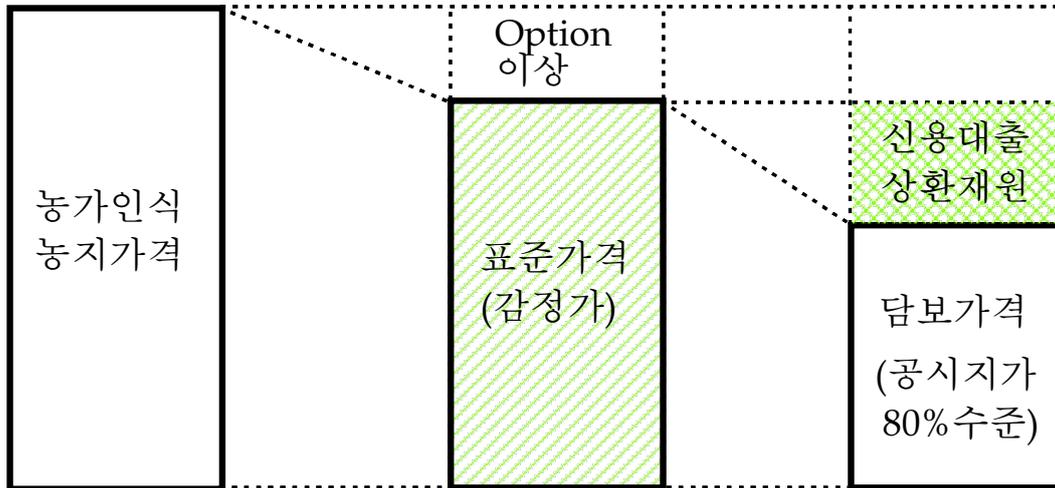
- 매각한 농지는 원채무자가 이용하도록 임대하여 농가 경영규모는 유지
- 농지구입자금 지원으로 매입한 농지는 8년 이후에 분할매각이 가능한데 부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가의 경우에는 기금관리위원회의 허가를 받아 분할매각이 가능하도록 유도
 - 보조금이 있는 시설물에 대해서도 처분가능 시기 이전이라도 허가를 받으면 처분을 가능하도록 허용
- 방치되어 있는 농업용 시설물의 임대차를 중개하는 기능을 보장

□ 농업부문 자산관리기금(AMF)과 기금관리위원회 설치

- 농가 고정자산 유동화를 촉진하는 자금의 모집과 관리를 위하여 자산관리기금을 설치하고, 이를 관리하는 기금관리위원회가 농가회생프로그램 전반을 관리하는 최상위기관으로 위치
 - 자산관리기금이 농지를 대상으로 하고 있어 농지관리기금의 일부분으로 취급할 수도 있지만 농가회생프로그램을 관리하기 위해서는 농신보와 연계하여 설치
- 자산관리기금에는 금융기관의 출연을 의무화
 - 농가회생프로그램은 대출취급금융기관이 자율적으로 손실 최소화를 위하여 추진하는 것이 원칙이나 농업부문은 농협으로 금융기관이 단일화되어 있어 농협만의 손실부담은 부실화를 촉진
 - 손실부담의 원칙에서 농협은 대출건수별로 부담하는 것보다 기금출연을 통하여 일정부분 손실을 부담하는 것이 효율적임. 건전한 조합원의 조합 손실에 대한 이익제기를 방지하기 위해서도 필요
- 자산관리기금의 재원
 - 매입한 농지 등의 자산은 감가가 되지 않고 가치가 보전되고 있고, 임대 에 의해 적은 부분이지만 수익도 있으므로 이를 바탕으로 ABS채권을 발행하고, 채권수익에 대한 이자소득세를 감면하여 낮은 가격으로 발행
 - 자산관리기금의 재원 : 정부출연금 + 금융기관 출연금 + 발행채권

<농지자산 유동화와 Option의 효과>

□ 농지 가치(가격)의 차별



□ Option의 효과(예)

- 감정가격이 평당 5만원인 농지를 매입(실거래가격과 10% 이상 차이)
 - 200평 매입하면 1,000만원의 부채를 상환(담보와 신용대출 부채)
 - option 행사비용을 충분히 낮게 유지하면 언제나 농가는 재매입
(농가 실거래가격 >> 표준매입가격 + option 행사비용)
- 관련통계
 - 3년 만기 국공채 금리 : 4.22%(농지유동화기금 ABS발행 금리)
 - 농지임차료 : 24만원/10a ⇒ 16만원/200평
- 농지를 매각한 농가에 대한 option설계
 - 임차료 : 15만원/200평 (1,000만원의 연 1.5%)
 - 5년 후 농지를 재매입하기 위해서는 매각가격에 연 1% 금융비용을 추가

○ 농가의 실익

- 농가는 2.5%의 비용을 들여서 1,000원의 유동성을 확보하게 되어 상호금융 금리(예 : 8.5%)와의 차이(6%)만큼 이익을 얻음.
- 5년 후 농가가 농지를 다시 매입하였다면, 복리로 총 33.4%의 부채를 축소하는 이익을 얻음.

□ 농지유동화기금의 실현 가능성

○ ABS 발행에 따른 비용 : 금리(4.22%) + α (운용비용)

○ 농지유동화기금의 수익

- 농가의 임차료, option 행사비용 : 2.5%
- 금융기관 부담금 : 연 0.8% ~ 1.0%
- 정부출연금 : 1% + α

○ 이 조건을 만족하면 기금은 예산균형조건을 만족하기 때문에 운용이 가능

- 농가가 언제나 option을 행사하도록 설계하였기 때문에 특별한 사유가 없는 한 기금이 농지를 장기간 보유하지 않음.

□ 정부와 금융기관의 이익

○ 정부

- 적은 예산소요 : 1% + α
- 5년 후에는 농가부채가 33.4% 정도 축소되어 부채대책 요구부담 완화 (농가가 option을 행사하지 않으면 농가부채는 그만큼 축소되었고, 기금의 입장에서는 다른 농가에 매각하여 비용을 조달)

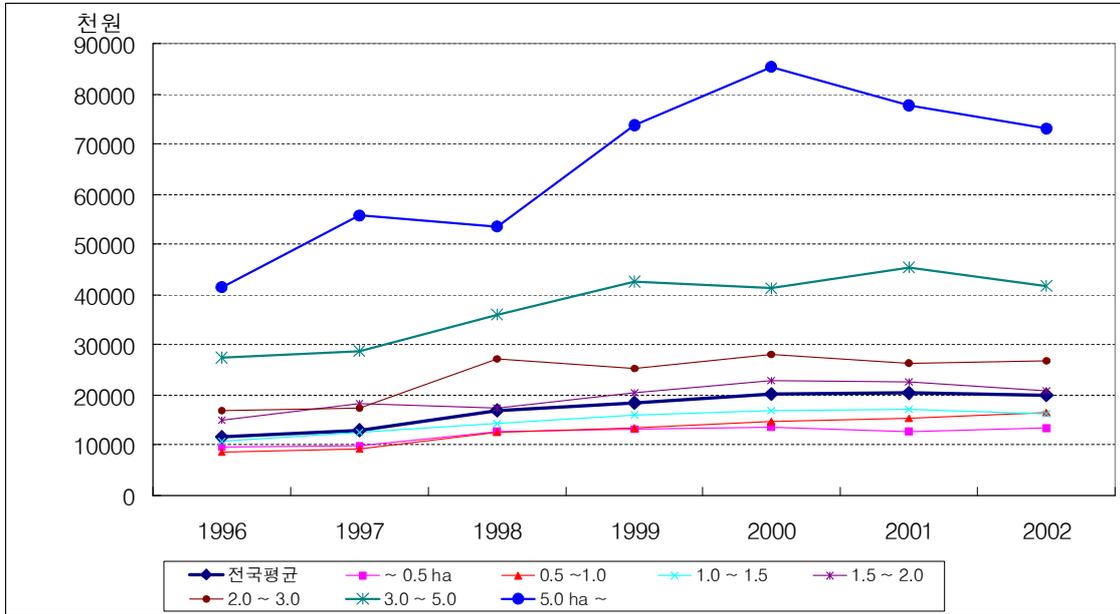
○ 금융기관

- 1% 정도의 비용을 부담하고 있지만, 부실채권을 회수하게 되어 대손충당금 적립비용을 축소하는 등 자산건전성이 크게 증가

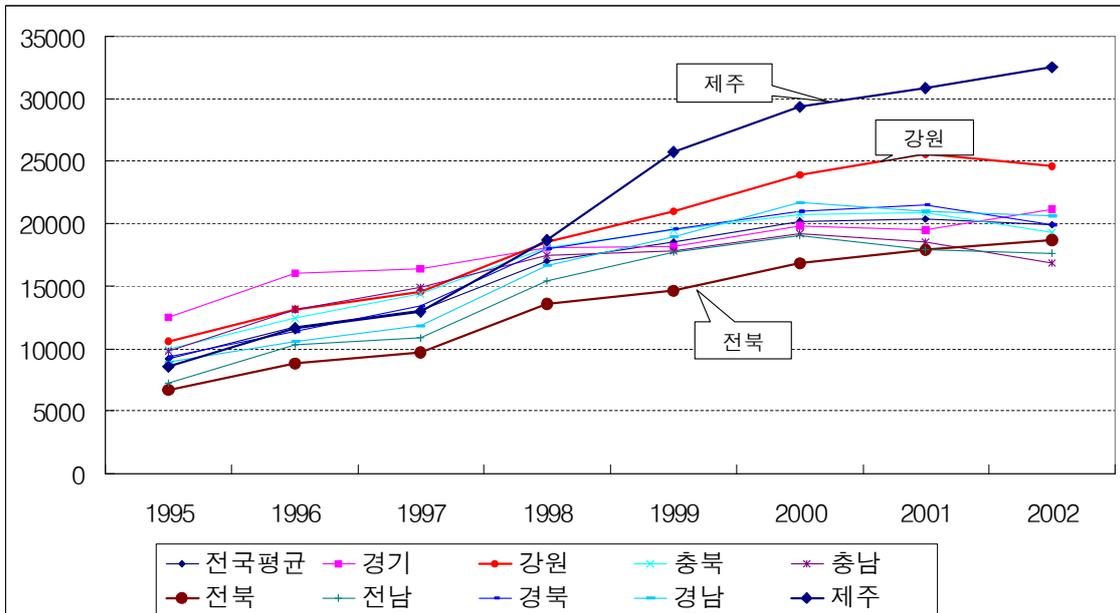
※ 문제점 : 농지소유권 이전에 따른 거래비용(세금)이 이익을 초과할 가능성과 신용리스크의 정도를 고려

<부 록>

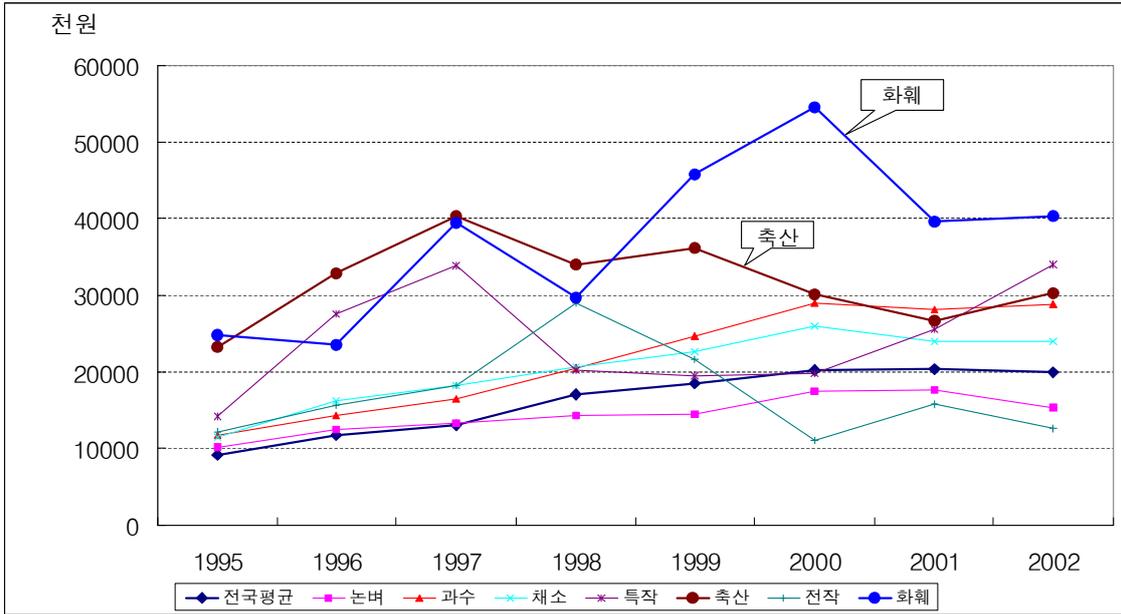
<부도 1> 경지규모별 농가부채의 변화 추이



<부도 2> 도별 농가부채의 변화 추이



<부도 3> 영농형태별 농가의 부채변화 추이



<부도 4> 경영주 연령별 농가의 부채변화 추이

