

농업종합자금제의 비전과 장단기 발전전략

박 성 재 연구 위원
황 의 식 부연구위원
박 준 기 전문연구원

머 리 말

42조 구조개선사업에서 농업정책금융 지원방식이 품목별·기능별로 지나치게 세분화되어 있고, 정부 중심의 운용으로 효율성이 낮다는 비판이 제기되어 왔다. 이에 대한 대안으로 제시된 것이 농업종합자금제로서 이는 자금용도를 사전에 지정하지 않고 농가의 필요에 의해 선택하도록 하고, 금융기관이 선별하도록 하여 적기에 지원하는 체제이다. 농업종합자금제는 1999년에 축산과 원예부문의 시범사업을 시작으로 현재까지 실시해 오고 있다.

농업종합자금제는 기존의 정책자금 지원방식과는 달리 형평성보다는 효율성 제고를 목표로 설정하였다. 사업의 수익성을 중심으로 금융기관이 평가하여 자금지원 대상자를 선정하며, 자금 지원 후에는 경영실태조사와 경영컨설팅 등의 사후관리를 실시하여 자금지원 농가의 사업 성공가능성을 높이고자 하고 있다. 이와 같은 자금 지원방식은 농업정책금융의 효율성을 제고시키는 장점은 있지만, 다른 한편으로는 까다로운 대출심사로 영세소농이 자금지원에서 소외되는 신용경색이 발생할 가능성이 높고, 과도한 사후관리로 관리비용이 많이 소요된다는 우려가 있다.

이 연구는 1999년 농업종합자금 시범사업 실시 이후 4년 동안의 사업추진 실적을 토대로 시행과정에서 나타난 성과와 문제점을 도출하고, 금융선진국의 시사점을 도출하여 농산물 시장개방의 확대 등과 같은 농업여건의 변화와 농업금융 환경변화에 대응한 농업종합자금제의 비전과 발전전략을 제시하고자 하였다. 농업종합자금제를 통해 농업정책금융의 혁신을 추구하고자 한다.

연구과정에서 설문조사와 각종 자료제공에 협조해 주신 농협중앙회 및 관련자 여러분께 감사 드리며, 이 연구가 농업종합자금제의 지속적인 발전과 농업금융의 효율성 제고에 기여할 수 있기를 기대한다.

2002. 10.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

목 차

제1장 서론	1
1. 문제의 제기	1
2. 연구목적	5
3. 연구방법	6
4. 연구범위 및 한계	8
제2장 농업종합자금제의 추진현황	9
1. 농업정책금융의 의의와 역할	9
2. 농업종합자금의 도입 배경	13
3. 농업종합자금의 위치	25
4. 농업종합자금제 추진체계	32
5. 농업종합자금제 추진실적	41
6. 농업경영컨설팅 현황	48
제3장 농업종합자금제의 성과와 문제점	53
1. 농업종합자금제 성과평가	53
2. 농업종합자금제 추진상의 문제점	78
제4장 선진국의 농업정책금융과 시사점	93
1. 농업정책금융의 역할	93
2. 농업정책금융 지원체계	95
3. 정책금융의 종류와 지원조건	101
4. 금융인프라	107
5. 시사점	116

제5장 농업종합자금제의 비전과 장기 발전전략	119
1. 여건변화와 시사점	119
2. 농업종합자금의 비전	129
3. 농업종합자금의 발전 전략	151
4. 개선 과제	157
제6장 요약 및 결론	174
참고문헌	187
<부 록> 농업종합자금 관련 설문조사 결과	189

표 목 차

제2장

표 2-1	경지규모별·차입처별 농가부채의 구성비 변화	17
표 2-2	지원대상별 투융자	18
표 2-3	농업정책자금의 사업별 추이(공급액 기준)	19
표 2-4	농업정책자금의 자원별 추이(연말 잔액기준)	20
표 2-5	농업종합자금 대출제도 특징	26
표 2-6	연차별 농업종합자금 대상사업 계획 및 실적	29
표 2-7	농업정책자금에서 종합자금의 비중(2002년 계획)	31
표 2-8	지자체의 저리자금 지원현황	32
표 2-9	농업종합자금 종류 및 지원 조건	36
표 2-10	대출가부 및 대출규모 결정기준	37
표 2-11	사업타당성 등급표	39
표 2-12	사업타당성 등급별 의미	39
표 2-13	개인 원예특작(축산) 경영체 경영평가 기준	40
표 2-14	농업종합자금 지원 계획	42
표 2-15	농업종합자금 대출규모별 취급기관 분포	43
표 2-16	대출규모별 건수 및 잔액 현황	45
표 2-17	용도별 대출실적	45
표 2-18	원예특작, 축산정책자금 대출 비중	46
표 2-19	지역별 농업종합자금 대출실적	47
표 2-20	연도별·분야별 경영컨설팅 지원실적	50
표 2-21	농업경영컨설팅 계약규모별 업체분포(2002)	51

제3장

표 3-1	농업종합자금 대출실적 추이	55
표 3-2	품목별 자금신청 대비 대출결정 비율(2002. 8)	57
표 3-3	품목별 자금신청 대비 대출결정 비율(2002. 7. 25)	59
표 3-4	정책자금 종류별 연체비율(2002. 6말)	60
표 3-5	농가경영실태조사 결과	60
표 3-6	지역별 정책자금의 배분비율	62
표 3-7	품목별 정책자금 지원비율 추이	64
표 3-8	품목별 농가판매가격지수 추이(1995=100)	64
표 3-9	농업인의 농업종합자금 성과 평가	66
표 3-10	종합자금제에 대한 종합적 평가	72
표 3-11	농업생산 관련 자금의 종합자금으로 통합에 대한 의견	72
표 3-12	농업종합자금의 개선된 점 평가	74
표 3-13	농업종합자금제의 불편한 점에 대한 농업인 평가	75
표 3-14	종합자금제가 기대한 효과를 거두지 못한 이유	76
표 3-15	농업종합자금제의 정의	80

제4장

표 4-1	FSA 정책자금의 종류와 용도	102
표 4-2	농업지원정책의 종류	103
표 4-3	각 국의 농업정책자금 금리와 시중금리(1999년말 기준)	106

제5장

표 5-1	경영주 연령별 경영규모 분포	121
표 5-2	영농형태별 농가호수 추이	121
표 5-3	농업정책단계와 농업정책금융의 역할	133

그림목차

제1장

그림 1-1	연구의 추진체계	7
--------	----------------	---

제2장

그림 2-1	농업종합자금 지원절차	33
--------	-------------------	----

제4장

그림 4-1	미국의 1970년대 농업자금 이자율(1970-1983)	105
그림 4-2	일본 농업신용보증보험제도의 구조	109
그림 4-3	라보뱅크의 정보수집과 관리	115

제5장

그림 5-1	경지규모별 농가분포 추이	120
그림 5-2	한국과 미국의 차입처별 농가부채 비중(1998)	132
그림 5-3	농업종합자금의 비전	138
그림 5-4	농업정책자금에서 농업종합자금의 위치	148
그림 5-5	정책금융의 발전단계	152
그림 5-6	농가유형 구분	163
그림 5-7	경영상태에 의한 농가 구분(미국)	168
그림 5-8	조기경보체계의 구상도(안)	170

제 1 장

서 론

1. 문제의 제기

농업종합자금 도입도 4년이 흐른 현재 원예·특작부문과 축산부문의 생산 관련 정책금융 사업 모두를 농업종합자금이 담당하고 있다. 이제는 그동안의 추진성과를 돌아보고 앞으로의 발전방향을 재점검해 볼 때가 되었다. 농업종합자금이 당초에 의도했던 방향을 제대로 잡고 적절한 속도로 움직이고 있는지, 지금까지 추진과정에서 드러난 문제점은 무엇이고 이를 보완 및 개선하는 과제는 어떤 것들인지를 찾아보아야 할 것이다. 아울러 농업정책금융의 발전단계에서 농업종합자금은 어떤 의미를 갖고 있으며, 농업환경 및 금융환경 변화에 대응하여 앞으로의 위치와 역할은 무엇인가에 대한 논의와 방향설정이 필요하다.

농업종합자금은 종래의 정책금융 관점에서 보면 일대 혁신을 가져온 자금이다. 농업부문에 투자를 하려는 사업자가 능력이 있고 그 사업이 타당하다고 판단되면 농업종합자금은 사업자금을 제한 없이 제공해준다. 정책금융임에도 불구하고 정부의 설계에 의해 자금용도를 세세하게 구분하지 않고 농가가 세운 사업계획서에 따라 선택하도록 하였다. 자금지원도 정부가 나서지

않고 농업금융기관인 농협이 책임자를 선별해서 심사가 끝나는 대로 자금을 대출해 주어 신속성을 추구하고 있다. 또한 사업의 성공가능성을 높이기 위해 매년 지원농가에 대해 경영실태조사를 실시하여 경영상태를 파악하고 경영건전화를 위한 방향을 자문해주고 있으며, 필요한 경우 경영컨설팅을 이용할 것을 권장하고 컨설팅 요금의 일부를 보조해준다.

과거의 정책금융은 신청 후 1년 반 이상을 기다려야 하고, 목적과 용도가 세분화되어 있어 농가의 자금사용에 제약이 많았으며, 전문성이 떨어지는 행정기관이 사업의 성공가능성보다는 형평성에 중점을 두어 대상자를 선정했다. 자금배분과 운용의 효율성보다는 절차상의 잘못이 없는 사업집행을 중시하는 예산운용방식이었기 때문이다. 그 결과 이러한 지원방식은 농산물 시장개방 시대에 접어들면서 지원농가의 부실화라는 심각한 문제를 초래하였다. 농업종합자금은 이러한 관념을 과감히 버리고 수요자 중심의 정책금융, 효율적인 자원배분과 지속적 지원으로 사업의 성공을 최우선의 목표로 하는 금융을 지향하고 있다.

농업종합자금제의 도입은 단순히 자금운용의 효율성만을 도모한 것이 아니라 정책금융 전체의 운용체계를 혁신하고, 나아가 농업금융을 선진금융으로 업그레이드시킬 것을 겨냥하고 있다. 차제에 협동조합 금융도 담보와 연대보증인만 믿고 안이하게 대출해왔던 낡은 대출방식을 버리고 현금흐름을 중시하는 선진적인 심사기법과 대출관리를 통해 자금이 수익성에 따라 배분되게 하고, 이를 통해 협동조합의 경쟁력도 제고시켜야 한다.

정부는 그동안 원예·특작과 축산부문의 시설자금을 농업종합자금으로 통합한 데 이어 2002년부터는 농기업자금 및 축산전업경영자금 등 운전자금까지 흡수하여 자금공급규모를 2001년의 1,855억원에서 2002년에는 7,230억원으로 대폭 확대하였다. 농업종합자금의 조기정착과 성공을 위하여 이를 취급하고 있는 농협에서도 품목별 전문가를 양성하고, 대출심사모형을 개발하는 등 지속적인 많은 노력과 투자를 확대해 왔다. 그 결과 이 자금을 이용해 본 농업인들도 신속한 대출과 자율적인 자금사용선택 등의 장점을 높이 평가하고 있다.

그러나 이러한 가시적인 성과에도 불구하고 농업종합자금은 당초 기대했던 것보다는 추진속도가 느리고, 그 미래의 발전방향에 대한 개념도 확실하지 않아 추진상의 혼란이 초래되고 있다. 당초 2002년에 농업종합자금제를 전면 실시하는 것을 목표로 했으나 농업종합자금이 정책금융에서 차지하는 비중은 아직 13%에 불과하다. 일선의 농업종합자금 취급사무소에서는 자금 취급이 까다롭고 노력이 많이 들어 현재의 정책금융 수수료로는 이러한 비용을 보전하기에는 턱없이 부족하다는 불만이 제기되고 있다. 일부 공무원은 농업종합자금제가 되면서 품목별 수급조정 등의 문제에서 정책조정 수단을 잃었다는 주장도 한다. 그런가 하면 다른 한편에서는 정책금융을 농협이 완전 독점하게 되어 농가의 자금이용이 곤란하게 되는 위험이 있다는 시각도 있다. 그러나 이러한 문제제기에도 불구하고 농업종합자금제도가 정책금융의 중심이 되어야 한다는 견해에는 여전히 지배적으로 동의하고 있다.

이제는 농업종합자금제도의 장기 비전을 구체화하고 비전달성을 위한 효과적인 발전전략을 강구할 때이다. 그동안의 자금통합, 농업종합자금제의 역할, 정부와 농업금융기관의 역할분담 그리고 농업금융의 혁신 등을 둘러싼 논의를 하나의 초점에 모으고 정리할 때이다. 작은 문제점보다는 큰 효과를 추구하지 않으면 안되기 때문이다. 너무도 익숙해서 편안하기도 한 기존의 금융관행을 과감하게 버리지 않는 한 급속하게 진행되는 농산물 시장개방으로 대표되는 농업여건의 세계화라는 변화에 대응해 나갈 수 없다.

우리 농업은 1990년대 중반 이후 생산량은 증가하지만 소득은 늘지 않는 성장과 소득의 괴리현상이 나타나고 있다. 왜냐하면 그동안의 농업투자로 생산성 향상은 달성되었지만 농산물 수요가 가격에 대해 비탄력적이어서 늘어난 공급량보다도 더 큰 폭의 가격하락이 초래되었기 때문이다. 앞으로 농업여건은 더욱 어려워질 것으로 전망된다. 개방 폭 확대와 보조금 감축에 초점을 맞춘 DDA 협상 이후의 충격, 2005년을 전후로 한 부채대책으로 미뤄진 중장기농가부채의 원리금 상환시기 도래, 쌀 소비감소와 과잉생산 등등은 어느 하나라도 가볍게 넘어갈 수 있는 과제가 아니다. 장기적으로 농업의 수익성이 악화될 것이라고 기대되면 농업부문으로부터 자원이탈이 가속화될 것

이고, 이는 곧 농업과 농촌 지역사회의 붕괴로 이어질 수 있음을 뜻한다. 여기에는 협동조합과 농업금융시스템이라고 예외일 수 없다. 농가의 부실화가 심각한 문제로 대두할 것이다.

이러한 농업·농촌경제의 위기를 생산성 증대를 목적으로 하는 농업정책 금융만으로 해결할 수는 없다. 농업의 공익적 기능을 위한 소득보전정책과 조화를 이루어야 한다. 그렇다고 하여 정책금융이 비효율적이어서는 다른 정책수단도 효과를 발휘하기 어렵다. 이미 농업금융의 절반을 정책금융이 담당하고 있는 상황이기 때문이다. 농업부문의 자원배분은 정책금융의 신호에 따라서 크게 영향을 받을 수밖에 없다.

농업종합자금제도는 개방경제 시대에 살아남기 위한 구조개선과 함께 경쟁력을 키우는데 유력한 정책수단으로 선택된 것이다. 그러나 이 제도가 과연 제대로 제도를 이탈하지 않고 적절한 속도로 나아가고 있는지에 대해서는 아직까지 구체적인 검토가 이루어지지 않았다. 농업종합자금제도를 도입하기 전에는 제도전환의 필요성과 개념설정에 대한 몇 건의 연구가 있었다. 농업여건이 바뀐 상황에서는 새로운 진단과 과제발굴, 그리고 발전방향을 확실히 정립해야 할 것이다.

이 연구는 그 동안 농업종합자금의 추진성과를 평가하고 추진과정에서 드러난 문제점을 발굴하여 농업종합자금제의 효율화를 위한 대안마련을 위해 시작되었다. 나아가 농업과 금융환경 등의 여건변화를 감안할 때 농업정책금융이 담당해야 할 역할과 한계를 명확히 설정하고, 그 농업정책금융에서 핵심적인 역할을 담당할 농업종합자금제의 장기비전과 비전달성을 위한 발전전략을 모색하고자 하였다.

이를 위해 우선 농업여건과 농업정책의 흐름을 거시적으로 조망하고, 금융환경 변화와 농업금융부문의 대응 실태를 점검하여 농업종합자금제를 둘러싼 외적 조건과 그 관계를 명확히 설정하였다. 이어 농업종합자금제의 추진실태와 성과를 분석하고 문제점을 발굴하였다. 우리 농업의 미래조건을 감안하고 선진국의 정책금융제도를 벤치마킹하여 농업종합자금제도의 비전과 발전전략을 모색하고, 그 구체적인 발전과제를 검토하고 대안을 제시하였다.

보고서는 모두 6장으로 구성되어 있다. 서론에 이어 제2장에서는 농업종합자금의 도입배경, 현 좌표, 추진체계, 지원실적을 중심으로 한 추진현황을 검토하였다. 제3장에서는 자원배분의 효율성, 신용제한 현상, 농업종합자금 취급업무 담당자와 농가 등 관련자들에 의한 평가 등을 중심으로 추진성과를 평가·분석하고 문제점을 발굴 정리하였다. 제4장에서는 농업종합자금제의 비전설정을 벤칭마킹하기 위해 선진국 농업정책금융제도의 분석을 통해 우리에게 주는 시사점을 찾고자 하였다. 제5장에서는 농업종합자금의 장기비전 설정과 발전전략, 그리고 정책과제를 제시하였다. 비전과 발전전략은 농업과 금융환경 변화에 대응한 정책금융의 역할이 무엇이어야 할 것인지에 대한 논의를 바탕으로 하였다. 마지막으로 요약 및 결론을 제6장으로 하였으며, 부록에서는 농가, 농협직원, 그리고 시·군의 농정담당 공무원이 본 농업종합자금제의 평가를 분석·정리하였다.

2. 연구목적

이 연구는 도입 4년째인 농업종합자금제의 추진성과를 평가하고 이를 바탕으로 장기비전과 발전전략을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 구체적으로는 첫째, 농업종합자금의 추진성과를 평가한다. 이를 위하여 농업종합자금으로 자금통합은 계획대로 이루어지고 있는지, 자금의 지원체계와 홍보 등 제도의 기반구축은 확고한지, 자금의 배분과 대상자 선정이 효과적으로 이루어지고 있는지 등에 대한 분석을 통해 효과는 무엇이고, 문제점은 무엇인지를 파악한다.

둘째, 농업종합자금제의 중장기 비전을 설정한다. 지금까지 추진한 바와 같이 농업종합자금제를 하나의 자금계정으로서만 한정하지 않고 농업정책금융, 나아가 농업금융시스템에서의 위치설정을 모색하게 될 것이다. 이를 위해서는 현재까지의 추진성과, 선진국 제도의 시사점, 농업과 금융환경 변화 등과 연계시켜 종합적인 검토를 하게 될 것이다.

셋째, 중장기 비전 달성을 위한 발전전략을 제시한다. 농업종합자금제의 비전을 현실화시키기 위한 방안, 그리고 이에 도달하기 위한 효과적인 대안을 모색하는 것이다.

넷째, 지금까지 추진과정에서 드러난 문제점과 발전전략에 따라 추진해야 될 개선과제를 발굴하고 그 해결방안을 모색한다.

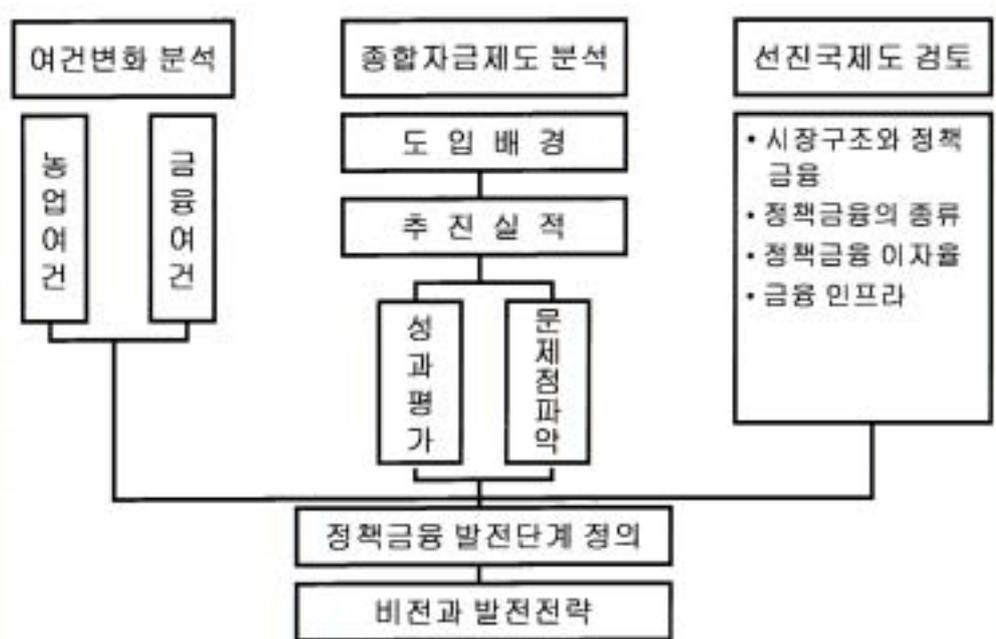
3. 연구방법

이 연구의 초점인 농업종합자금제의 성과평가와 장기 비전 및 발전전략의 제시를 위해 크게 3가지 방향으로 나누어 접근하여 들어갔다. 3가지의 접근 방향이란 농업과 금융여건변화를 중심으로 한 여건변화 분석, 농업종합자금제의 추진실적과 그 실태조사에 근간을 둔 농업종합자금제 제도분석, 그리고 EU 일부 국가와 미국, 일본 등의 선진국 정책금융제도에 대한 분석 등이다 (그림 1-1).

첫째, 여건변화분석에서 농업과 금융환경변화 추이를 검토하고, 그 진행방향과 농업여건 변화에 따른 농업정책금융의 위치와 발전방향을 연계시키려 하였으며, 이를 위하여 기존의 선행연구와 2차 자료를 이용하였다.

둘째, 농업종합자금제 분석에서는 농협중앙회의 추진실적 자료와 경영실태조사 자료 등을 중심으로 분석하였다. 농업종합자금제의 추진과정에서 나타난 문제점은 주로 현장조사로 확인하였다. 현장조사는 중앙회 본부, 도지역본부, 시군지부, 농업종합자금을 대출 받은 농가들을 직접방문하여 실시하였다. 그리고 농업종합자금제의 성과평가와 관련해서는 농가, 농협직원, 시·군의 농정담당 공무원에 대한 설문조사도 함께 실시하였다. 농업종합자금을 취급하는 회원농협 117개소와 54개의 시·군 농업정책 담당공무원에 대해서는 우편조사를 실시하고, 150명의 농업인에 대해서는 직접 전화조사를 실시하였다.

그림 1-1 연구의 추진체계



셋째, 선진국의 농업정책금융제도 분석은 미국, 일본, 프랑스, 네델란드에 대한 현지조사를 실시하였고, 1999년 농림부, 농협중앙회, 한국농촌경제연구원, 교수 등으로 구성된 선진국 정책금융제도 조사단의 조사결과를 많이 활용하였다. 외국의 사례조사에서 흔히 취해왔던 국별 분석방법을 지양하고, 관심사항별로 조사결과의 비교분석을 통해 그 시사점을 명확히 도출하고자 하였다.

마지막으로 이상의 3가지 접근 방향을 종합해서 농업종합자금제도의 비전과 발전전략을 검토하여 제시하고 검토과제를 도출하였다. 특히 농업정책금융의 한계점을 파악하여 그 위치를 설정하고, 농업종합자금제 개념의 혼란에서 오는 부작용을 해결하고자 하였다.

4. 연구범위 및 한계

이 연구는 가능한 한 농업종합자금제 자체에 초점을 두어 논의를 해나가 고자 하였다. 농업종합자금제는 단순히 하나의 자금에 관한 것만이 아니라, 쉽게 정책금융의 범주를 넘어 농업정책방향, 농업금융제도의 발전방향 등과 같은 큰 주제와 쉽게 연결될 수 있다. 따라서 자칫하면 논의 초점이 분산되고 구체성이 약해질 수 있다.

이 연구에서는 기존의 연구결과들과의 중복을 피하고자 하였다. 예를 들면 2000년의 「농업금융개혁위원회」의 건의안과 박성재 외(2000)의 연구에서 전반적인 농업금융시스템 개혁의 차원에서 정책금융을 논하였고, 금융연구원과 농촌경제연구원 등에 의해 수행된 「농협중앙회 신용·경제사업 분리 타당성 연구」(2001)에서도 전체적인 농업금융의 발전방향이 제시되었다. 이 연구에서는 위 연구들이 제시한 농업금융시스템 개혁방향과 정책금융의 개선방향에 대해 기본적으로 동의하지만 연구범위에 포함시키지 않은 반면, 이 연구들이 제시하지 않은 정책금융의 발전단계의 특성 규명과 그에 조응한 정책금융 운용방식의 전환 필요성 및 대안 제시에 초점을 두었다.

농업종합자금제의 비전설정과 발전전략 모색을 위해서 농업과 금융환경의 변화 그리고 선진국 사례의 벤치마킹 등을 개략적이지만 핵심사항을 포착하여 줄기를 구성하려 하였다. 또한 현재 시행중인 농업종합자금제의 문제점과 개선과제의 발굴부문에서는 현장에서 나타나고 있는 사례를 구체적으로 들어 설명하고자 하였다. 따라서 연구의 범위는 자연히 분석의 목적과 초점에 따라 그 수위를 다르게 나타나고 있다. 개선과제의 대안제시에서는 실행수준의 구체성을 갖지 못하는 것은 이 연구가 의도하는 바는 아니었지만 한계인 것도 분명하다. 농업종합자금제가 기대하는 대로 정책금융의 효율적 운용을 유도하고, 농협의 금융기법의 선진화 등에 크게 기여하기 위해서는 구체적인 사안별로 심층적인 연구가 뒤따라야 할 것이다.

제 2 장

농업종합자금제의 추진현황

1. 농업정책금융의 의의와 역할

1.1. 농업정책금융의 정의

정책금융은 정부가 직접 자금을 공급하거나 신용보증을 통해 민간금융기관이 의도한 부분에 자금공급을 확대하는 것을 말하고, 나아가서는 정책방향 제시에 의해 자금공급을 유도하는 것도 포함된다. 이는 정부가 직접 자금을 조달하여 공급하는 자금만을 정책금융으로 보는 협의의 개념이 있는가 하면, 넓게는 정부가 신용을 보증하여 민간금융기관의 자금을 이용한 경우도 정책금융으로 보는 광의의 개념도 있다.¹⁾ 우리나라에서는 협의의 개념을 주로 적용하여 농림수산업자신용보증기금(농신보)이 신용보증을 해준 협동조합 대출금은 정책금융으로 분류하지 않는 것이 관행이다. 반면에 미국은 정부의 신용보증에 의한 자금도 정책금융으로 분류하고 있고, 이 부분이 더 큰 비중을 차지하고 있다.

1) Bosworth & Rhyne, pp.1~21

이 연구에서는 관행적 분류에 따라 농업정책금융을 정부가 재정에서 용자 지원하는 자금, 농업부문에 대한 투융자지원을 목적으로 설립한 기금(정부 및 민간기금)이 용자해주는 자금, 농·축·임협의 자금을 농업부문 내 특정 분야 또는 그룹에게 시장이자율보다 낮게 대출해주도록 하고 그에 상응하는 금리를 보상해주는 자금으로 한정한다.²

1.2. 농업정책금융의 필요성

시장이 경쟁적인 구조를 형성하고 있고 잘 발달되어 있다면 자원배분을 시장에 맡기는 것이 사회적으로 가장 효율적인 결과를 가져온다. 금융시장은 중개기능을 통해 자원배분을 유도하는 중요한 기능을 담당하고 있다. 수익이 있는 쪽으로 자원이 이동하게 되고 수익률이 높은 만큼 높은 이자로 지불하려 하기 때문이다. 금융시장의 균형상태는 최적자원배분이 이루어진 것이라고 볼 수 있다.

그러나 시장기능이 잘 작동하지 않는 시장실패가 존재하는 경우도 많이 있다. 시장실패가 존재하는 이유로는 정보의 비대칭성, 규모의 경제, 외부효과, 공공재, 불확실성, 소득분배의 불공평 등을 들 수 있다. 현실적으로 이러한 요소는 많이 존재한다. 특히 농업부문은 시장실패가 존재하는 대표적인 사례로 꼽히고 있다.

시장실패가 존재하면 사회적 효율성을 위하여 정부의 정책적 개입이 필요하다. 농업정책금융이 필요하다는 이론적 근거도 농업금융시장의 시장실패 존재이다. 농업금융시장에서 시장실패가 발생하는 요인을 살펴보면, 첫째 농업금융시장은 비농업부문에 비해 경쟁정도가 현저히 떨어져서 불완전경쟁상태에 가깝다. 일반적으로 얘기되는 농업금융의 특성, 예컨대 높은 위험, 정보의 비대칭성, 자금수요의 계절성, 거래규모의 영세성과 높은 거래비용 등등

2) 박성재 외(1998), p8

의 이유로 인해 일반 상업금융이 농업금융시장에 잘 진입하려 않는다. 불완전경쟁구도를 형성하고 있으면 자금수요자인 농가는 상대적으로 높은 금리를 지불하거나 신용제한을 받게 된다.

둘째, 농업부문은 소득의 불확실성이 대단히 높다. 농업생산이 자연조건에 대한 의존도가 높을 뿐만 아니라 농가의 경영상태를 외부에서 잘 파악하기 어렵다. 농가의 수익성이 낮은 것이 사업능력이 나쁜 것 때문인지 외부조건이 나쁜 것 때문인지를 파악하기 어렵다. 따라서 자금대출자와 사용자인 농가간 정보의 비대칭성이 커서 금융기관은 자금의 공급규모를 최적수준보다 줄여서 공급하는 신용제한이 크게 나타난다.

셋째, 농업생산은 시장에서 평가되지 못한 공공재를 함께 생산하고 있어 사회적 가치와 사적가치가 일치하지 않는 것이다. 최근에 논의되고 있는 농업의 다면적 기능은 농업이 갖는 공공재적 성격을 잘 드러낸 것이라 할 수 있다. 이러한 성격 때문에 농산물의 시장가치는 사회적인 가치보다 낮게 형성되고 있어 사회적으로 최적상태인 자본투입이 충분히 일어날 수 없다. 사회적 가치를 반영한 농업생산이 이루어지도록 하기 위해서는 시장조건보다 유리한 자금을 공급하여 생산수준을 높이는 농업정책금융이 필요하다.

정책금융은 금융시장의 실패를 보정해주기 위한 수단으로 활용한다는 것이 전통적인 견해이다. 따라서 정책금융은 상업금융과 보완관계를 갖는 것이 정상적인 관계이며, 정책금융이 상업금융을 구축(驅逐)하는 경합단계가 되면 오히려 정부실패를 불러올 가능성이 높다고 본다. 그러나 정책금융과 상업금융의 구성은 어느 정도가 적당한가를 판단하기는 쉽지 않다. 시장실패 요인이 적은 경우에는 정책금융의 비중이 적을 것이다.

농업정책금융은 이러한 시장의 불안정성 보완, 형평성(equity) 제고를 통한 사회 전체적인 후생증진(Pareto improvement)을 목적으로 한다. 즉 정책금융은 전체적인 자원배분의 기능은 시장에 맡기되 그것이 제대로 작동하지 않거나, 소득이 낮은 특정 그룹으로의 소득이전을 의도한 것이기 때문에 목표그룹과 분야를 명확히 설정하여 지원된다. 따라서 정책금융의 효율성은 이러한 목표

그룹(target group)이 특정분야(specific areas)에서 목표수준(goal)까지 최단시간(time)에 도달하도록 지원하였는가의 여부가 판단기준이 된다.

그런데 정책금융은 시장실패를 보완하는 차원에서만 사용되지 않는다. 산업발전단계에서 산업구조의 선진화를 위하여 정책금융이 활용되는 것이 일반적이다. 산업구조조정이 시장의 힘만으로는 쉽게 진행되지 않기 때문이다. 이때는 시장실패 정도와 정부실패 정도가 선택의 기준이 된다. 농업정책금융도 예외가 아니다. 선진국의 경우를 보면 농업발전 초기단계에서는 농업정책금융을 구조조정 수단으로 활용하였다. 이러한 경우에는 농업정책금융이 산업정책 수단으로서 가치가 커져 농업금융에서 차지하는 비중이 크게 높아진다. 농업정책금융은 시장실패 보완기능 이상의 역할을 담당하게 된다.

1.3. 농업정책금융의 기능

농업정책금융은 그 목적과 기능에 따라 구분할 수 있다³⁾. 첫째, 특정분야의 육성이나 특정품목의 생산증대를 유도하기 위해 지원하는 정책유도기능이 있다. 새로운 농업형태나 작목의 육성과 같은 기술지원 및 생산유도를 위한 자금지원은 위험도가 높거나 대규모 자본이 소요되어 상업금융이 자금공급을 담당하기 어렵다. 특히 수출확대를 위한 전략으로 이러한 목적의 정책자금 공급이 이루어지는데 우리의 경우 이러한 성격의 자금이 많다.

둘째, 기간·위험·신용보완 기능을 들 수 있다. 농업부문은 생산기간의 장기로 자본의 회임기간이 길고, 인위적으로 통제할 수 없는 자연에 대한 의존도가 높다. 또한 우리처럼 소농경제에서는 농가의 담보능력이 미약하여 신용도가 낮다. 이러한 여건 하에서 상업금융기관은 농가에 대한 대출을 꺼리게 되어 농가는 외적자본제한을 크게 받는다. 농업정책금융은 이러한 현상을 보완하여 농업생산을 확대하는 역할을 한다.

3) 이 부분은 박성재, 김용택, 황의식(1998)의 보고서를 인용한 것이다.

셋째, 영세빈농 같은 경우에는 경영규모가 작아 농업부문의 소득으로는 생계유지가 어렵다. 따라서 이러한 그룹에 대해서는 생산성이나 수익성 제고 만으로는 소득을 충분히 확보하기 어렵기 때문에 소득보전을 해주기 위해 생활자금에 대해 이자를 보조하는 금융수단이 필요하다. 빈농은 신용이용에 제약이 많이 받아 소비지출에도 어려움이 있으므로 금리보조와 함께 신용을 직접 공급하여줄 수도 있다.

이상과 같은 정책금융의 기능이 현실적으로 반드시 필요할 것인가는 사회경제적인 상황에 따라 다르다. 흔히 정책은 한번 실행되면 관성의 법칙처럼 계속 추진되기도 한다. 예를 들면 공급부족 상황에서 특정 품목의 생산증대를 위해 지원되었던 정책자금이 전반적인 공급과잉 상황에 이르러서도 다양한 명목으로 지원되기도 한다. 따라서 정책자금이 소기의 성과를 거두고 있는지에 대해서는 주기적인 평가를 하고 그 결과에 따라 상황에 적합하게 조절해 나가야 한다.

2. 농업종합자금의 도입 배경

2.1. 기존 농업정책금융의 특징과 한계

2.1.1. 제도적 특징

우리의 정책금융은 대체적으로 특정품목의 공급증대, 가격안정 및 수급조절, 소득 및 신용보조 등의 목적으로 지원되고 있다. 특히 정책금융 가운데 가장 중요한 위치를 차지하고 있는 생산·유통사업 관련 자금은 특정 품목의 공급확대 기능을 한다. 가격안정 및 수급조절 기능을 하는 자금으로는 농안기금이 대표적이며, 약정수매제의 선금으로 나가는 자금도 일종의 금융역할

을 한다. 소득 및 신용보조 성격의 자금으로는 농업경영자금(구 영농자금)이 있다. 농안기금이나 농업경영자금은 성격상 자금의 용도가 가격안정을 위하여거나 생산 목적으로 지원하여도 그 범위가 광범위한 반면 생산·유통에 관련된 자금은 지원대상과 자금용도가 매우 구체적이고 세분화되어 있다.

기존 농업정책금융의 특징으로는 첫째, 자금의 용도가 기능별 및 품목별로 목표그룹과 분야가 대단히 세분화되어 있어 자금종류가 많다. 이는 지원 목적을 명확히 한다는 장점은 있으나 탄력적 운용에 제약이 많아 현실적으로 자금을 이용하는데는 비효율적이다. 농업부문 전체의 생산이 계획경제처럼 세부적인 계획 하에서 이루어진다면 모르지만 실제적으로는 시장의 수급상황 변동에 따라 가격변동 및 수익조건이 달라지고 있기 때문에 지원목적달성하고 있는가는 불투명하다.

둘째, 농업정책금융은 자금 조달원이 정부예산, 기금, 금융기관의 예수금 등 다양하다. 그 중에서도 정부가 직접 조달하는 자금의 비중이 높다. 선진국은 이차보상 방식을 통하여 가급적 금융자금을 많이 이용하고 있는 것과 차이가 난다. 재원을 재정자금에 많이 의존한다는 것은 농업정책금융 운용의 경직성이 큰 요인이기도 하다.

셋째, 사업타당성 등의 심사에서 전문성이 떨어지는 행정기관이 지원대상자 선정에서 주도적 역할을 하였다. 정부가 시장실패를 보정하려는 것이 정책금융의 목적이기 때문에 이윤동기에서 움직이는 금융기관에 대상자 선정권을 부여할 수 없다는 것이 논리적 근거이다. 하지만 그 부작용과 비효율성이 만만치 않다. 특히 우리처럼 정책금융이 단지 단기적인 측면에서의 시장실패만을 보정하는 것이 아니라 농업구조조정을 통한 경쟁력 제고라는 중장기 목표를 가지고 추진하고 있다. 그러면 정책금융의 지원효과와 자원배분의 효율성을 우선적으로 고려하여야 한다.

넷째, 지원대상자의 선정권을 행정기관이 갖고 있기 때문에 금융기관의 대손위험 부담을 줄이기 위한 보전장치들을 갖고 있다. 농림수산업자신용보증기금은 정책자금에 대한 신용보증을 우선으로 운용하고 있으며, 이와는 별

도로 정책자금이 부실화되었을 경우 취급금융기관의 손실을 보전해주기 위해 정책자금대손보전기금도 별도로 마련하여 놓고 있다.

다섯째, 정책금융의 금리수준은 시중금리에 비해 상대적으로 낮다. 농업정책금융은 대부분 연리 5%로 공급되어 시중금리와 격차가 심했다. 현재는 정책금융이 대부분 연 4% 수준으로 공급되고 있고, 시중금리도 크게 하락하여 과거보다는 그 격차가 축소되었지만 은행 대출금리의 절반 정도이다.

여섯째, 농업금융에서 정책금융이 차지하는 비중이 높다. 이 점에 대한 공식통계는 없지만 농협을 통해서 나간 자금만을 기준으로 할 경우 약 40 ~ 50%가 정책금융이고, 나머지가 상호금융과 중앙회 대출인 것으로 추정된다. 이처럼 정책금융의 비중이 높은 나라는 일본과 우리 정도이다. 이 점은 우리 농업금융정책에서 정책금융이 얼마나 중요한가를 보여주는 것이기도 하지만 역으로 부작용도 만만치 않게 일어날 수 있는 위험성도 갖고 있다.

우리 농업의 소농 구조적 특성으로 인해 농업정책금융 역시 다른 나라와는 많은 차이를 보이고 있다. 원천적인 자원부족으로 대외적인 경쟁력은 물론이거니와 대내적으로도 비농업부문과의 격차 확대 때문에 농업부문은 당연히 보호, 지원 받아야 하는 것처럼 간주되어 왔다. 농업금융도 저리의 중장기 자금을 가능한 많이 공급하면 농업의 경쟁력도 높아지고 농가소득도 증대할 것이라는 단순한 전망이 지배했었다. 그러나 1단계 구조개선사업의 결과 자금을 많이 지원받은 농가 중에서 상당수가 부실화되었고, 농업생산은 증가되었지만 소득은 높아지지 않았다⁴. 이제 농업부문도 과잉공급단계로 전환되었고 보다 자본집약적 농업경영으로 전환되어 금융비용부담이 경영부실을 일으킬 수도 있는 상황이 되었다.

농산물 시장개방과 글로벌화 시대로의 진입, 국내 농산물의 과잉기조 등

4) 농업부문에 대한 투자증대로 농업생산성도 크게 높아졌다. 그러나 국내생산 증가와 수입농산물의 유입으로 시장가격이 하향 안정화되면서 농업소득은 제자리걸음을 하게 되어 농업생산과 소득의 증가추세가 벌어지는 생산과 소득의 괴리현상이 나타났다(오내원, 2000; 박성재, 황의식, 2000; 김용택 외;)

의 여건변화에 대응하기 위해서는 자원배분의 효율화가 무엇보다 중요하다. 농업금융은 자원배분의 역할을 담당해야 하며, 그 중에서도 정책금융이 주도적으로 선도하여야 한다. 농업생산성 자금에서 농업정책금융의 비중이 높기 때문이다. 그래서 정책금융은 농업 전반적인 자원배분을 리드하면서 동시에 시장실패부문도 치유해야 하는 과중한 역할을 맡을 수밖에 없다. 농업종합자금은 전자의 역할을 위해서 만들어진 것이다. 영세소농, 프론티어사업, 위험도가 높은 사업 등 상업금융이 지원해주지 않은 부분에 대해서는 기존의 정책금융으로 해결해나가야 한다.

2.1.2. 농업정책금융의 지원추이

농업정책금융은 1970년대부터 영농자금 등 단기자금과 사회간접자본투자를 위한 차관자금 등이 농업금융에서 중요한 역할을 하기 시작했다. 그러나 농가에 대한 중장기 정책자금 공급이 본격화된 것은 농기계자금, 후계자자금, 농어촌지역개발자금 등이 도입되기 시작한 1980년대부터이다. 이 시기의 농업정책금융은 시장실패의 보완논리에 충실했었다. 중대농이 정책금융 지원대상에서 배제된 것은 아니지만 단기 영농자금이 중심이어서 균등배분에 중점을 두고, 농가의 고금리 사채 의존율이 높아 정책입안자나 사회적인 관점도 중대농보다는 영세소농을 우선 지원해야 한다는 것이 지배적이었다. 실제로 농가경제 통계를 보면 영세농층과 대농층이 중소농보다는 사금융 의존도가 높았다. <표 2-1>에서 보듯이 1986년에는 0.5ha 미만의 영세농과 2.0ha 이상의 대농층의 사금융 의존도가 다른 계층에 비해서 높다. 이들 계층의 사금융 의존도가 31.1%이고, 다른 계층은 29% 수준이어서 그 차이는 그렇게 크다고 할 수는 없지만 적어도 대농층이라고 해서 제도금융을 많이 이용한다고는 말할 수 없는 것이다. 사금융은 제도금융에 비해서 이용조건이 나쁘기 때문에 신용력이 높은 대농층이 더 많이 제도금융을 이용할 것이라는 일반적인 믿음과는 배치되는 것이다.

표 2-1 경지규모별·차입처별 농가부채의 구성비 변화

단위: %

	농협		시중은행		기타		사금융	
	1986	2000	1986	2000	1986	2000	1986	2000
0.5ha미만	60.1	66.6	2.1	2.4	6.2	24.5	31.7	6.5
0.5~1.0	64.3	80.2	0.9	0.9	4.9	12.2	29.9	6.6
1.0~1.5	68.9	83.3	0.4	0.5	4.6	11.8	26.2	4.4
1.5~2.0	66.9	78.4	0.5	0.2	3.0	14.4	29.6	6.9
2.0~3.0	64.6	81.1	0.1	0.8	4.2	12.6	31.1	5.5
3.0~5.0	-	82.4	-	0.8	-	14.0	-	2.8
5.0ha 이상	-	72.9	-	0.0	-	23.7	-	3.3
전국평균	65.5	78.8	0.6	0.8	4.6	14.9	29.3	5.4

자료 : 농림수산부, 「농가경제조사결과보고」, 1987
 통계청, 「농가경제통계」, 2001

그러다 1987년 3월의 농가부채대책에서부터 부채대책을 위한 자금이 크게 늘어났고, 농업개방이 예상되던 1990년대부터는 중장기 정책자금 공급이 급격히 증가하였다. 1992~1998년의 42조원 구조개선사업, 1995~2000년의 15조원 농특세사업 등이 추진되어 정책금융과 보조금이 급격하게 증가했다. 그에 따라 2000년에는 사금융에 대한 의존도가 계층별로 일관된 경향을 보인 것은 아니나 1986년의 결과와는 다르다. 1.0~1.5ha의 계층이 4.4%로 예외적으로 낮기는 하지만 2.0ha 미만의 계층은 모두 6% 수준으로 비슷하다. 그리고 2.0~3.0ha의 계층이 5.5%, 3.0~5.0ha가 2.8%, 5.0ha가 3.3%로서 영농규모가 큰 농가의 사채의존율이 낮다. 이 결과는 정책금융 지원방향의 전환이 반영된 영향이라 할 수 있다.

제1단계 농업구조개선투융자사업에서는 개방화 시대에 적합하게 경쟁력 있는 농가의 육성이라는 목표로 중대농에 우선 지원하는 정책이 추진되었다. 42조원 구조개선자금과 15조원 농특세사업자금을 합해 1992~98년의 계획기간 중에 농업부문에 투입된 자금은 국고만 해도 39조 5천억원이었다⁵⁾. 이중에

5) 1992~98년의 농어촌구조개선사업에 투입된 자금은 국고 394,866억원, 지방비

표 2-2 지원대상별 투융자

단위 : 억원

대 상 별	42조('92-'98)		15조('94-'98)		합 계			지원 비중
	보조	융자	보조	융자	보조	융자	계	
○ 농어업인등 소득지원	32,058	160,035	4,061	6,184	36,119	166,219	202,338	51.2
- 농어업인지원	26,386	126,763	2,378	4,679	28,764	131,442	160,206	40.6
- 생산자단체 등	5,672	33,272	1,683	1,505	7,355	34,777	42,132	10.6
○ 생산기반,기술개발등	134,794	7,089	49,305	1,340	184,099	8,429	192,528	48.8
계	166,852	167,124	53,366	7,524	220,218	174,648	394,866	100.0

자료 : 농림부, “농업·농촌투융자실천계획(1999 ~ 2004)”, 1999. 9

서 정책금융으로 공급된 융자가 44.2%인 17조 5천억원이었고, 보조금이 22조 원으로 55.8%를 차지했다. 지원분야는 생산기반정비에 27.4%인 10조 8천억원, 축산구조개선에 10.1%인 4조원, 농외소득·복지에 8.4%인 3조 3천억원, 농업 기계화에 6.8%인 2조 7천억원이 투입되었다. 그리고 농어업인에게는 보조 2조 9천억원, 융자 13조 1천억원 등 모두 16조원이 지원되었다.

농업정책금융 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 것이 단기자금으로 공급되는 농업경영자금인데, 2000년에는 3조 7,159억원이 공급되어 정책금융 총공급액 9조 1,882억원의 40.4%를 차지하고 있다(표 2-3 참조). 축산경영자금(6.8%)도 사실상 단기자금인 점을 감안하면 단기자금의 비중은 50%에 가깝다. 그 다음이 부채대책으로 대환해 준 상호금융특별장기자금이 1조 8천억원으로 20.0%, 금융농업중기자금 14.4%, 농어촌구조개선자금 8.5% 등의 순이다.

단기자금인 농업경영자금은 생산목적을 위한 자금이기는 하지만 농가의 자금부족을 해소하기 위해 지원되는 것으로 그 용도는 매우 다양하다. 이 자금은 학자금, 가계자금 등마저도 부족한 영세소농에게는 이용가치가 높지만 대농층에게는 실질적인 도움이 될만한 규모는 아니다. 농업정책금융의 배분 구조가 이처럼 단기자금이 편중된 것은 우리의 소농구조 특성을 반영한 것

57,693억원, 자부담 70,716억원으로 모두 52조 3,275억원인 것으로 발표되었다.(농림부, “농업·농촌투융자실천계획(1999~2004년)”, 1999. 9.)

표 2-3 농업정책자금의 사업별 추이(공급액 기준)

단위 : 억원

사업별	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
농업경영자금	25,009	24,972	27,899	32,981	36,829	36,779	37,129
축산경영자금	*	*	*	*	*	*	6,225
농어촌구조개선자금	6,671	9,906	10,137	10,345	9,268	9,268	7,836
축산발전기금	*	*	*	*	*	*	2,249
금융농업증기자금	2,261	2,155	2,987	4,088	5,994	22,444	12,992
농촌주책대출금	2,371	3,834	3,938	3,766	1,334	2,193	1,048
기타재정운전/시설자금	1,486	2,290	3,669	4,029	4,393	3,252	3,918
재정농업증기자금	675	1,560	1,789	1,021	549	1,092	520
기타운전자금(학자금)	152	136	181	280	335	846	920
차관자금	60			9		249	49
실업대책대부자금					2,048	1,699	343
재정수리자금							
국민투자기금							
농지구입자금							
농업/종합개발자금							
상호금융특별장기							18,413
특수사업지원자금						47	210
구축협자금	*	*	*	*	*	(12,244)	
총 계	38,685	44,853	50,600	56,519	60,750	77,869	91,852

주 : '99년 이전 계수는 구축협분 제외(단 '99년 계수는 구축협을 별도로 작성), 2000년 계수는 구축협분 포함
 자료 : 농협중앙회

이었다. 그러나 농업구조가 전환된 현 시점에서는 농가계층에 따른 자금의 효율을 감안해서 배분구조를 조정해야 될 것이다. 예를 들면 농업에 전적으로 의존하고 경쟁력 제고를 목적으로 하고 있는 전업농 규모의 농가에게는 운전자금과 시설자금을 충분하게 공급하면서 동시에 사업성을 엄격히 심사하여 부실화를 방지하는 측면에서 접근하고, 지원규모가 소액이고 건수가 다수인 현재의 농업경영자금은 영세소농에게만 지원하는 것이 지원효과를 높이는 것이 될 것이기 때문이다. 또한 농업정책금융도 직접지불제 등 소득보조정책의 도입과 조화를 이루는 것이 필요하다.

2.1.3. 정책금융의 재원

농업정책금융의 재원은 정부예산, 기금, 차관, 한은차입금, 농협중앙회와 회원조합의 상호금융 등 매우 다양하다. 2000년말 정책금융의 대출잔액을 기준으로 볼 때 가장 큰 비중을 차지하는 재원은 회원조합의 상호금융으로 전체의 34.3%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 농어촌구조개선특별회계(농특회계; 19.6%), 기금차입금(19.5%), 중앙회 금융자금(17.1%) 순으로 나타나고 있다 (표 2-4 참조). 상호금융의 비중은 1999년부터 높아졌는데 이는 부채대책으로 상호금융부채를 중장기 정책금융자금으로 대체했기 때문이다. 따라서 부채대책과 관련한 재원을 별도로 한다면 농특회계가 가장 중요한 재원이다. 부채대책 실시전인 1998년에는 정책금융의 33.2%를 농특회계가 담당했고, 그 다

표 2-4 농업정책자금의 재원별 추이(연말 잔액기준)

재원별	단위 : 억원, %										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
재특회계자금	14,257 (23.9)	14,264 (19.3)	13,943 (17.6)	16,066 (17.7)	18,076 (16.5)	21,787 (18.6)	24,883 (18.1)	27,384 (17.9)	27,264 (14.5)	30,447 (9.1)	
농특회계자금	10,350 (17.4)	18,082 (24.5)	20,507 (25.8)	24,819 (27.3)	31,813 (29.0)	38,774 (33.1)	45,537 (33.1)	50,874 (33.2)	51,827 (27.6)	65,168 (19.6)	
차관자금	1,317 (2.2)	1,236 (1.7)	1,154 (1.5)	1,072 (1.2)	918 (0.8)	781 (0.7)	676 (0.5)	528 (0.3)	406 (0.2)	1,114 (0.3)	
기금차입금	13,744 (23.1)	15,302 (20.7)	16,551 (20.9)	18,087 (19.9)	21,742 (19.8)	24,508 (20.9)	33,940 (24.7)	40,759 (26.6)	43,333 (23.0)	65,080 (19.5)	
한은차입금	2,874 (4.8)	3,422 (4.6)	3,415 (4.3)	3,393 (3.7)	6,046 (5.5)	1,449 (1.2)	1,105 (0.8)	334 (0.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	
중앙회예수금	15,551 (26.1)	20,396 (27.6)	22,375 (28.2)	26,465 (29.1)	29,726 (27.1)	28,042 (23.9)	29,738 (21.6)	31,331 (20.5)	50,521 (26.9)	57,105 (17.1)	
회원조합예수금	1,480 (2.5)	1,140 (1.5)	1,400 (1.8)	980 (1.1)	1,400 (1.3)	1,800 (1.5)	1,800 (1.3)	1,800 (1.2)	14,698 (7.8)	114,084 (34.3)	
총 계	59,573	73,842	79,345	90,882	109,721	117,141	137,679	153,010	188,049	332,998	

주 : 1) '99년 이후 농가부채대책에 대한 예수금 투입량 급증

2) 2000년 잔액은 (구)축협분 합산

자료 : 농협중앙회

음이 각종 기금으로 26.6%, 중앙회 자금 20.5%, 재특회계 0.9% 순이었다. 한국은행으로부터의 차입은 농업경영자금의 재원마련을 위해 주로 이용되었는데, 1999년부터는 차입을 않고 있다.

농특회계는 자체수입 외에 재특회계, 농어촌특별세관리특별회계(농특세회계), 일반회계, 국채차입 등으로 자금을 조성하여 농업부문에 공급하는 일차적인 자금 풀(pool)이다⁶. 농특세회계의 자금은 농특회계에 전입된 다음 실제 투자되거나 용자기관에 대출된다. 농림부 소관 기금은 농지관리기금, 축산발전기금, 농안기금, 임업진흥기금 등 4개가 있다. 기금은 본래 특정사업을 지속적으로 수행하고자 할 때 적용하는 방식이다. 그런 사업을 예산사업으로 추진하면 자금운용의 경직성을 피할 수 없기 때문에 안정적인 재원을 확보하여 자금운용을 탄력적으로 함으로써 사업의 효과를 높이는 취지에서 기금이 만들어졌다⁷.

한편 농업정책자금 중에는 회계가 아닌 자금에서 지원되는 것이 있는데 여기에는 농업경영자금, 축산경영자금, 농기계자금 등이 포함된다. 이 자금들은 재특회계 차입금, 농협중앙회 예수금 및 회원조합의 상호금융자금 등 금융자금을 통합하여 지원하는 것으로 금융자금을 통한 이차보상은 일반회계 전입금으로 해주고 있다.

정책금융의 궁극적 재원은 상당부분이 기금, 금융기관의 예치금 등이기 때문에 조달원가를 지불해야 한다. 따라서 정책금융의 조달비용을 낮추는 방안은 다양한 재원의 합리적인 구성 측면과 함께 사회적 비용을 고려한 운용방법의 개선 측면에서 검토할 필요가 있다. 예산(일반회계 및 특별회계)으로 정책금융의 재원을 조달하면 원가는 저렴하지만 운용의 경직성과 민간자금의 구축효과(crowding-out effect)가 커서 전체 사회적 비용은 오히려 클 수 있다.

6) 재특회계는 98년까지 대부분의 자금을 공공관리기금으로부터 차입했는데, 공공관리기금의 주요재원은 국민연금기금, 우편예금예치금 등이었다.

7) 그러나 사업부서별로 기금을 경쟁적으로 설치·운영함으로써 기금이 난립되고 재정운영의 투명성과 책임성이 저해되는 문제가 있어 기금통합을 계속해 오고 있다.

또한 민간자금(농협 금융자금)을 이용하더라도 경쟁이 없다면 그 원가산정에 갈등이 있을 수 있고, 금융기관이 원가를 충분히 보장받지 못하면 취급노력을 축소하는 등 거래비용을 고객에게 전가하는 경우가 있다.

2.1.4. 정책금융의 배분과 관리

농업경영종합자금이 도입되기 전에는 중장기 정책자금의 배분절차는 대부분 자금지원 선정권을 가진 행정기관에 농가 등 자금 수요자가 자금신청을 하는 것으로부터 시작된다. 즉 사업자의 신청 → 농어촌발전심의회의 심의 선정 → 예산신청 → 중앙정부 예산심의 및 배정 → 지원 대상자 확정 → 지원의 순서에 의해 배분이 완료된다. 지원은 농업금융기관인 농협의 창구를 통해 배분되고, 그 관리와 회수도 농협이 책임을 진다. 이 회수의 책임 때문에 농협은 신용대출보다는 담보대출, 신용보증부대출을 선호하게 된다. 신용대출은 지도기관인 농림부의 규정에 따라 누구에게나 일정한도에 대해서는 신용대출을 해주도록 하는 부분에 한정된다.

기존의 농업정책금융의 배분과 관리는 일종의 행정금융체계로 고비용-비효율적 구조이었다. 첫째, 자금신청에서 지원까지 1년 이상 또는 보통 1년 6개월 정도의 시간이 소요되고, 많은 서류작업 등 행정비용이 높다. 둘째, 자금의 배분기준이 사업성공 가능성보다는 지역 간 형평성이 중시되었다. 셋째, 사업자 선정에서 전문성이 떨어지는 행정기관이 주도함으로써 부적격 사업자를 선정하여 지원함으로써 지원사업의 부실화 가능성이 높았다. 넷째, 예산집행방식이 적용되어 자금운용에서 경직성이 발생하고 있다.

2.2. 농업종합자금제도의 도입과 추진 경과

2.2.1. 도입배경

농업종합자금제는 42조 구조개선사업의 추진으로 농업정책금융이 획기적

으로 확대되면서 지원농가의 부실화가 심각해지자 농업정책금융의 효율성을 제고하기 위한 방안으로 제시된 하나의 제도혁신이었다. 42조 구조개선사업으로 농업부문은 자금공급 부족이라는 양적 문제는 많이 해결되었다. 그러나 농업정책금융이 보조금과 함께 지원되고, 행정기관이 대상자를 선정함으로써 과잉투자과 부적격 대상자 선정의 문제로 인하여 지원 받은 농가가 부실화되는 사례가 증가하였다. 농업정책금융이 비효율적으로 지원되고 있다는 비판이 제기되었다. 또한 중앙정부의 사업별 계획에 의한 지원으로 농가의 자금 수요에 적합하지 않은 지원이 이루어져 품목별 자원배분의 왜곡이 발생하고 있다는 비판도 제기되었다. 농가의 수요가 적은 품목임에도 불구하고 자금지원이 많이 이루어지고 지원조건도 유리하여 농가는 필요에 의해서라기보다 자금지원 때문에 해당품목을 선택하게 되는 사례가 발생하였다.

따라서 이제는 자금지원의 부족문제를 해결하는 것보다는 정책금융을 지원한 농업경영체가 부실화되지 않고 경영안정을 이룩하도록 하는 질적인 문제를 해결하는 것이 더 중요한 정책적 과제로 대두되었다. 특히 대외개방이 확대되면서 과잉공급에 따른 농산물가격 하락으로 농가의 부실위험이 증대함으로써 농가의 경영안정이 보다 중요한 관심사가 되었다. 이러한 정책금융 지원의 비효율성을 개선하기 위한 제도개선의 일환으로 도입하고자 한 것이 농업종합자금제이다. 대부분의 농업정책금융을 농업종합자금으로 통합하여 농업정책금융의 중심역할을 수행하도록 하고자 하였다.

2.2.2. 추진경과

농업정책금융이 갖는 고비용-저효율 구조에 대한 대안으로 종합자금제의 도입이 필요하다는 주장은 1980년대부터 꾸준히 제기되어 왔다(이정환 외, 1987; 서종혁 외, 1989, 1990; 김용택 외, 1993). 이들 선행연구에서는 세분화된 정책자금을 하나로 묶어 농가에 종합지원하는 것이 바람직하다는 의견 개진의 수준을 넘지는 못했다. 다만 김용택 외(1996)는 자금의 통폐합과 지원조건

의 개선에 관한 정책대안을 제시하였다.

농림부는 1994년 농림사업의 추진을 중앙정부의 기획에 의해서가 아니라 농어가와 생산자단체, 사업자들의 자율적인 판단에 의한 사업계획을 신청 받아 지원하는 상향식 농정으로 전환하였다. 그 일환의 하나로 「농림수산사업 실시요령」에 모든 농림수산사업의 추진내용을 담아 발행했으며, 농어업인 등은 이 자료를 참고로 사업계획을 수립하여 자금신청을 하게 되었다. 이 때에 농림수산사업의 개수가 공식적으로 발표되었는데 1995년에 추진할 사업은 275개였다. 이 사업들은 서로 유사하거나 중복된 것도 많아 세분화에 따른 비효율성이 많아 사업통폐합의 필요성이 제기되었으며, 농림부는 매년 사업통폐합을 중요한 과제로 설정하여 추진하였다.

농림부가 1997년에 설치한 농정발전기획단은 농업정책금융의 문제를 검토하면서 농업종합자금을 단순히 사업통폐합 차원에서의 자금 신설이 아니라, 농가의 자금수요에 따라 제한 없이 자금을 지원하되 성공가능성이 있는 농가만을 엄격히 선별하여 지원하는 개념도입을 제안하였다. 농정발전기획단은 종합자금제의 도입단계를 시범사업 - 1단계 자금통합 - 2단계 자금통합의 3단계 접근방안을 제시하였다. 지원대상자의 선정권도 행정기관에서 금융기관으로 이관하고, 농업경영컨설팅 시스템을 도입하여 사업계획수립과 대출심사시 이들의 의견을 참작하는 방안도 제시하였다. 현재의 농업종합자금제는 이안을 모태로 하여 출발한 것이다.

농업종합자금제의 도입이 가시화되자 농협중앙회와 축협중앙회도 자체적으로 농업종합자금제 추진체제를 수립(1997. 3)하고 본부에 전담팀과 세부시행계획을 수립 보고하였다(1997. 7). 그리고 경영진단, 사업타당성분석, 투자평가, 여신심사기법 등에 관한 전문인력 양성을 위해 국내외 전문기관에 직원을 연수시키기 시작하였다(1997~1998). 농업특성을 반영한 농업자금 심사 모델을 개발하기 시작한 것도 이 무렵부터이다.

농림부는 1998년 농정개혁위원회에서 농업종합자금제를 농정개혁의 중심 과제로 선정 추진하겠다고 밝혔다. 이에 따라 제도도입을 위한 준비가 더욱 활발해졌는데, 농협중앙회에서는 농업금융컨설턴트 등 일선 사무소 전문인력

양성과 자체실습(1998. 7~12), 농업회계 프로그램인 「척척농장비서」의 개발 보급(1998~1999) 등이 이루어졌다.

1999년에는 원예특작·축산분야에 대해 150억원 규모의 시범사업을 17개 시·군지부와 17개의 회원축협에서 실시하였다. 또한 농림부와 농축협중앙회, 학계로 구성된 연수단을 미국, 일본, 프랑스, 독일 등에 보내어 선진국의 농업정책금융제도를 조사하여 농업종합자금제를 구체화하는 시사점을 얻고자 하였다.

2000년에는 원예특작 및 축산분야에 대해 본격적으로 농업종합자금제를 실시하였으며, 지원규모도 국고 1,285억원과 대출기관의 용자 320억원 등 모두 1,605억원으로 확대되었다. 또 시범사업에서는 원예와 축산분야를 구분하여 자금을 배당하였으나, 2000년부터는 이러한 구분을 없애고 사실상 하나의 사업처럼 통합하였다. 대출취급기관은 심사능력을 고려 농협중앙회와 중앙회장의 승인을 받은 회원조합에 한하여 ‘농업종합자금 취급사무소’의 현판을 걸게 하였다. 취급사무소는 156개의 시군지부와 6개의 지점, 239개의 회원조합이었다. 또 추진체계 강화를 위해 중앙본부 전담조직으로 중앙회 농업금융부에 「농업종합자금추진단」을 확대 개편하고, 시군지부에 「농업금융과」를 신설하였다(2000. 1). 2001년에는 운전자금인 농기업경영자금과 축산경영자금을 농업종합자금에 연계해서 운용하도록 했고, 이들 자금의 신규대출을 중단하고 신규대출은 농업종합자금으로 대출토록 했다. 2002년에는 이 두 자금을 농업종합자금으로 통합하여 현재에 이르고 있다.

3. 농업종합자금의 위치

3.1. 농업종합자금제의 특징

농업종합자금제는 자금 지원농가가 부실화되는 것을 방지하기 위하여 기

표 2-5 농업종합자금 대출제도 특징

	기존 정책대출제도	농업종합자금제도
지원방식	업종, 품목별 개별지원	경영체 단위 통합 지원
대상자 선정	시장, 군수	농협(시군지부, 회원조합)의 대출심사를 통해 선정
지원시기	연 1회신청(신청에서 지원까지 약 1년 6개월 소요)	연중 수시 신청, 수시 대출
지원내용	① 1회성 시설자금 위주 지원 ② 신규시설자금 위주 지원 ③ 채권사후관리 : 금융기관 사업사후관리 : 행정기관	① 시설자금, 개보수자금, 운영자금의 종합지원 ② 시설확장자금도 지원 ③ 사후관리 금융기관이 전담
사업설계	정부지침에 의한 표준설계 의무 적용	농업인 자율 설계 가능

존 농업정책자금과는 다른 형태의 지원방식을 채택하고 있다(표 2-5). 농업정책자금을 경쟁력 있는 전업농가를 중심으로 지원함으로써 부실화를 방지하고, 이들이 건전하게 성장하여 농업발전을 선도하도록 하는 목표를 설정하였다.

농업종합자금의 특징을 보면, 첫째 과거 중앙정부의 계획과 지침에 의해 사업별로 구분되어 지원하던 것을 농업경영체 중심의 지원방식으로 전환하여 농업경영체가 선택한 사업과 자금규모에 따라 지원되도록 하는 것으로 전환하였다. 지원사업 종류에 대한 선택을 농가의 사업계획에 따라 결정하도록 하기 위해 관련된 기존의 정책자금을 점진적으로 통합하고 있다. 그러면서 올바른 선별로 지원된 농가가 부실화되는 것을 방지하기 위해 농업경영체의 사업선택을 종합적으로 평가하는 대상자 심사기능을 보다 강화하는 것을 중요한 과제로 설정하였다. 그에 따라 행정기관이 대상자를 심사하던 것을 자금회수에 책임이 있는 금융기관에게 부여하여 금융의 선별기능을 활용하는 체제로 전환하였다. 농가가 수립한 사업계획서의 타당성과 농가의 사업능력 그리고 상환능력 등을 종합적으로 평가하여 대출여부와 지원규모가 결정된다.

둘째, 세부사업별로 구분하여 지원하던 자금을 하나로 통합하여 시설자금과 운전자금으로 단순화하고, 이를 농가의 필요에 따라 지원하는 수요자 중심의 지원방식으로 전환하였다. 지원자금의 규모는 중앙정부 기준에 의해 결정되는 과거와는 달리 농가의 필요에 의해 결정되도록 하여 탄력성을 높였다. 또한 시설자금과 운전자금을 종합적으로 지원함으로써 농가 전체적인 측면에서 자금운용의 효율성을 제고하고자 하였다. 농가는 자금을 필요한 시기에 필요한 사업내용을 선택하여 적합한 규모의 자금을 신청하면, 이를 심사하여 지원하도록 하였다. 자금지원의 지연 등으로 투자시기를 맞추지 못하는 문제점을 해결하고자 하였다.

셋째, 자금대출 후에는 농가경영진단을 통한 적극적인 사후관리를 통해 사업성공률을 제고하는 지도금융기능을 강화하고자 하였다. 자금지원과 함께 지원농가의 경영실태를 주기적으로 평가하여 부실징후를 사전에 파악하고, 이를 개선하기 위한 경영컨설팅 실시 등 사후관리 기능을 강화함으로써 농가 경영안정을 도모하고자 하였다. 또한 농업경영체의 자금이용에 대한 정보를 종합적으로 관리함으로써 과잉투자에 의한 부실을 사전에 방지하도록 하는 농가에 대한 정보도 체계적으로 관리하는 것으로 발전하고 있다.

이러한 농업종합자금제는 정부계획에 의한 자원배분이 아니라 자금 수요자인 농업경영체의 선택과 금융기관의 선별기능에 의해 자금배분이 결정되는 새로운 정책금융 공급시스템으로의 전환인 것이다. 여기서 정책금융 공급시스템의 전환이라고 정의하는 것은 농업종합자금제가 효율적으로 운영되기 위해서는 단순히 농업경영체의 사업선택 폭을 확대하고, 자금통합을 추진하는 것뿐만 아니라 농업정책금융 공급체계 전반에 걸친 사항의 개선을 동시에 수반하고 있기 때문이다. 특히 농업종합자금제에서는 지원 대상자 선별기능을 금융기관에 부여하고 있으므로 부실대출 방지를 위해서는 농가에 대한 정보가 중요한 요소이다. 농가정보를 체계적으로 관리하기 위해서는 농가의 경영정보를 제공하는 경영장부기록을 요구하게 되고, 그 결과 농가경영방식의 전환이 요구되고 있다.

3.2. 농업정책자금의 통합

농업종합자금제는 1999년에 시범사업을 실시한 이후 농업정책금융을 점진적으로 통합하면서 농업정책금융의 핵심자금으로 대두하고 있다. 기본적으로 농업경영체에 지원되는 자금은 모두 농업종합자금으로 통합한다는 것을 목표로 설정하고 있다. 농업종합자금으로 적합한 사업은 개별경영체(법인)에 지원하는 사업으로 시장기능에 의해 자원배분을 유도하는 것이 바람직한 사업으로 설정하였다. 즉, 지원자금의 투자수익과 비용이 농업인 등 사업경영주체에 귀속되는 사업을 농업종합자금으로 통합하도록 하였다. 그러나 시장기능보다는 정책목표의 달성을 중심으로 추진해야 될 사업, 공공성이 강한 사업 그리고 사업위험이 큰 프론티어 사업 등 특수한 정책목적에 갖고 있는 사업자금은 통합 대상에서 제외하였다. 나아가서는 농업경영체에 대한 지원뿐만 아니라 유통사업부문에 지원되는 정책자금도 금융기능에 의한 자원배분이 효율적인 사업을 종합자금제로 전환하는 것을 목표로 설정하였다.

그에 따라 2000년에는 농업종합자금제의 연차별 통합대상자금을 <표 2-6>과 같이 설정하여 지속적으로 자금통합을 추진하여 오고 있다. 1999년 시범사업 추진 이후 2000년에는 전업농육성사업 및 품목별 경쟁력강화사업 등 전업농 육성을 목적으로 하여 지원하는 시설자금 5개 사업자금을 통합하였고, 2002년에는 농기업경영자금 및 전업축산경영자금 등 전업농에게 지원하는 운전자금인 2개 사업자금을 통합하였다. 2001년에는 사업을 통합하지 않았지만 전업농에게 지원하던 운전자금의 신규지원을 종합자금으로 통합하는 준비과정을 거쳤다. 통합대상자금으로 분류된 자금 중 아직까지 통합하지 않는 자금은 특수목적이 강하고 농가의 자금이용을 어렵게 한다는 점 때문에 계획대로 자금통합이 이루어지지 않고 있다. 2001년까지 미통합한 사업은 총괄하여 통합여부를 전면 재검토하기로 하였다.

농가에 지원되고 있는 정책자금으로 농업종합자금과 구분되고 있는 일반 농업경영자금, 농기계자금, 농지구입자금, 규격축산물출하촉진자금, 축산폐수

표 2-6 연차별 농업종합자금 대상사업 계획 및 실적

시 기	계 획('99년)	통 합 실 적
2000년	<ul style="list-style-type: none"> · 농업경영종합자금지원시범 · 전업농육성(원예특작) · 원예특작생산유통지원사업 · 축종별경쟁력강화사업 · 축산단지조성사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업경영종합자금시범사업 · 전업농육성사업 · 원예특작생산유통지원 · 축종별경쟁력강화자금 · 축산단지조성사업
2001년	<ul style="list-style-type: none"> · 농기계구입지원사업 · 축산분뇨처리시설 · 농기업경영자금 · 축산전업경영자금 · 가축계열화사업 · 농기계사후관리지원 · 축산기자재생산시설지원 · 축산물품질향상 및 유통시설지원 (11개 세부사업) · 사료제조시설지원(섬유질사료, 축협배합사료, 농가자가배합사료) 	실적 없음.
2002년 통합검토	<ul style="list-style-type: none"> · 전통식품개발사업 · 산지일반가공사업 · 포장개선훈보지원사업 · 특산단지육성사업 · 관광농원개발사업 · 민박마을조성사업 · 주말농원개발사업 · 휴양단지개발사업 · 조사료생산기반확충 	<ul style="list-style-type: none"> · 농기업경영자금 · 축산전업경영자금 <p>※ 기타 2001년까지 미통합 사업 은 총괄하여 통합여부를 전면 재검토 중</p>

자료 : 농림부, 농업경영종합자금제추진계획, 1999 · 농협중앙회 농업금융부

처리시설자금 그리고 부채대책자금 등을 통합하는 것이 효과적인가를 평가하여 통합대상 사업의 범위를 확정하여야 할 시점이다. 동시에 유통부문에 지원하는 자금도 종합자금방식으로 전환하는 방향을 선택하여야 한다.

3.3. 농업정책자금에서의 위치

농가가 이용하는 금융자금으로는 상호금융자금, 농업정책자금, 지자체 저

리지원자금 그리고 일반 상업금융기관으로부터 차입하는 자금 등이 있다. 이 중에서도 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 상호금융자금으로 2001년 말 기준으로 약 30조 9천억원이 대출되고, 이중 25조원 정도가 농업자금으로 대출되고 있다.⁸⁾ 그러나 상호금융자금의 상당부분은 가계자금으로도 활용되고 있고, 이의 구분이 어려워 직접적인 비교는 어렵다. 이러한 자금들은 농가의 농업생산자금 이용에 있어서 서로 경쟁관계를 형성하고 있다. 지원조건에 따라 농업종합자금에 대한 농가의 선호도가 변하게 된다. 특히 최근 금융시장 변화에 따라 상호금융 금리가 하락함에 따라 농업정책자금의 유리성이 점차 낮아지고 있어 자금이용에 변화가 나타나고 있다. 농가가 이용하고 있는 모든 자금에서 농업종합자금의 비중을 살펴보아야 그 위치와 역할을 정확히 파악할 수 있다. 그러나 정책의 변화를 파악하기 위해서는 농업정책자금에서의 농업종합자금의 비중을 파악하는 것도 필요하다.

농업종합자금은 1999년에 150억원으로 시범사업을 추진한 이후 지속적인 자금통합에 따라 그 규모가 크게 확대되고 있다. 2001년에는 1,855억원으로 증가하였고, 2002년에는 7,230억원으로 크게 증가하였다. 2002년에는 대환이 가능한 운전자금을 통합한 것이어서 순증액에서는 크게 증가하였다고는 볼 수 없다. 농업종합자금이 자금통합으로 그 규모가 확대되었다지만 농업경영체에 지원되는 정책자금에서의 비중은 2002년에 13.0%로 여전히 낮은 수준이다(표 2-7). 농업정책자금에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 자금은 모든 농가를 대상으로 하여 균일하게 지원하는 일반농업경영자금으로 68.7%를 차지하고 있다. 다음으로 큰 비중을 차지하고 있는 자금이 농업종합자금이고, 농업기계화자금은 10.1%를 차지하고 있다. 여기에서 과제로 대두하고 있는 것은 모든 농업정책자금을 농업종합자금으로 전환한다는 기본원칙을 어떻게 이행시킬 것인가 이다. 특히 농업기계화자금과 농지구입자금의 통합여부를 검토하여야 한다.

8) 농협중앙회 자료인 상호금융 대출자금의 사용처에 대한 기록을 기준으로 파악한 것으로 실제 농업자금으로 이용되었는지는 확인하기 어렵다.

표 2-7 농업정책자금에서 종합자금의 비중(2002년 계획)

단위 : 억원, %

자금종류	금 액	비 중
일반농업경영자금	38,310	68.7
농업종합자금	7,230	13.0
농업기계화자금	5,614	10.1
농지구입자금	3,159	5.7
후계농업인육성자금	1,000	1.8
규격축산물출하촉진자금	250	0.4
사료생산자금	95	0.2
축산분뇨처리시설자금	47	0.1
농촌관광휴양자원개발	9	0.0
농촌가공산업육성	65	0.1
합 계	55,779	100.0

자료 : 농림부, 「농림사업시행지침서」, 2002년

한편 실제 농가의 저리자금 이용에서 농업종합자금과 경쟁관계에 있는 또 다른 자금이 지자체가 지역 농업인의 소득보조를 위해 저리로 지원하고 있는 지자체협약대출자금이다. 이 자금은 자체기금이나 이차보전으로 협약대출에 의해 지원하고 있는데, 전국적으로 그 지원규모는 2002년에 약 2,700억 원으로 농업종합자금 지원규모의 37.3% 수준에 이르고 있다. 지원조건을 보면, 지원금리 면에서는 보통 연리 3% 정도로 농업종합자금보다 유리하지만, 지원규모 면에서는 한도를 1~2천만원 정도로 설정하고 있어 종합자금보다 불리한 조건이다. 다수의 농가에 지원하기 위하여 지원규모를 낮게 설정하고 있다. 그러나 저리자금으로 지원되고 있어 농업종합자금과 경쟁관계에 있다. 특히 지원대상자를 행정기관에서 선정하고 있어 채권보전만 충분하다면 지원이 가능하기 때문에 농업종합자금보다 자금이용이 용이하여 지원규모가 소액임에도 불구하고 경쟁관계에 있다. 이와 같이 농업종합자금이 지원규모 면에서는 유리한 점이 있지만 자금신청을 위해 많은 자료와 증빙자료를 작성하여야함에도 불구하고 금리 면에서 유리한 점이 없어서 지자체 협약자금과

표 2-8 지자체의 저리자금 지원현황

단위 : 억원

시 도	주관기관	지원규모	지원조건	지원대상
경 기	도청 및 12개 농협	398	3~6.9%	농업인 및 농업관련단체
강 원	4개시군 1축협	240	3~6.5%	농업인
충 북	도청 및 6개시군	393	0~3 %	농업인
충 남	도청 및 2개시군	75	3~5 %	농업인
전 북	무주군외 2개군	192	3~4 %	농업인 및 군민
전 남	도청 및 5개군	292	3~5 %	농업인 및 농업관련단체
경 북	군위군외 7개시군	351	0~5.5%	농업인 및 영세민
경 남	20개시군	223	0~4 %	농어업인
제 주	도청 및 4개시군	409	3~5 %	농어업인
부 산	부산시	20	5~8.5%	농업인
대 전	대전시외 1농협	7	2~4 %	농업인
광 주	광산구청(송정농협)	2	5~5.5%	농업인조합원
울 산	울산시	100	7 %	농림어업인
합 계		2,701	○ 지자체 2,542억 ○ 농협 159억	

주 : 9개도별 평균대출금액 : 286억원

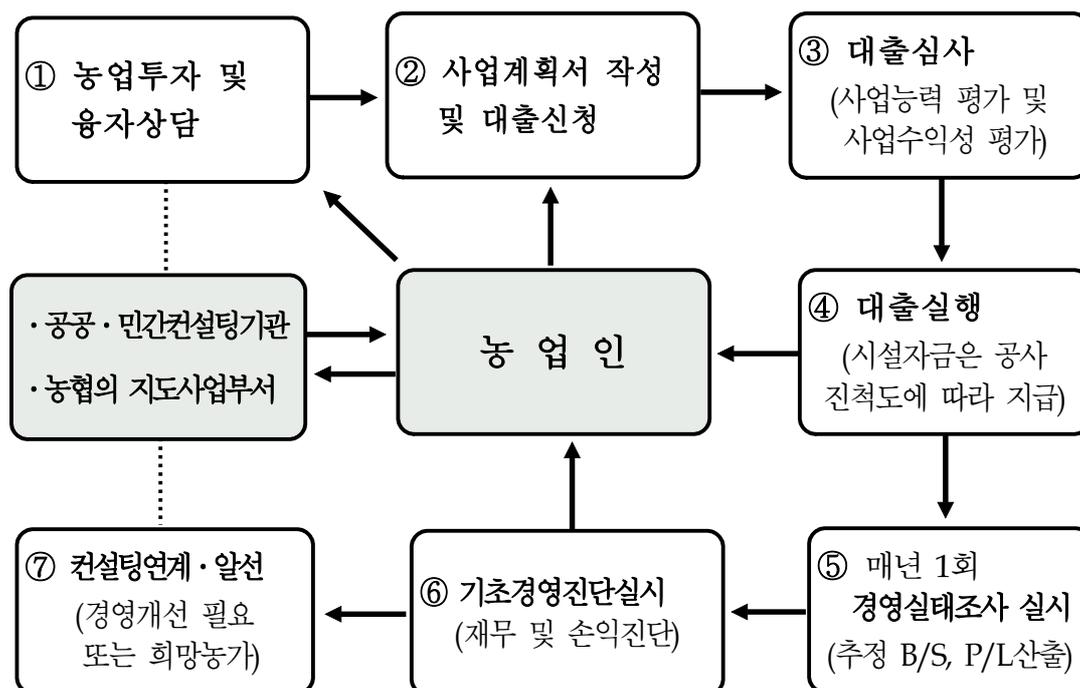
상호금융자금을 이용하고자 하는 농가가 많다. 그만큼 농업종합자금과 지자체 협약대출자금이 서로 경쟁관계를 형성하고 있다.

4. 농업종합자금제 추진체계

4.1. 자금지원 절차

농가가 농업종합자금을 이용하고자 할 경우에는 수시로 농협중앙회 및 자금취급 회원조합을 방문하여 투자에 대한 상담을 하고, 스스로 사업계획서를 작성하여 자금지원 신청을 하면 된다.⁹ 지원대상자는 제한규정이 없이 해당품목의 농업을 경영하면 되고, 심사평가에 의해 자금지원 여부가 결정되도

그림 2-1 농업종합자금 지원절차



록하였다. 자금지원 신청을 접수한 취급사무소에서는 일차적으로 대출가능 여부를 심사하고, 대출규모가 취급범위를 상회하였을 경우에는 상위기관에 대출여부에 대한 승인신청을 한다.¹⁰ 대출가능 승인이 있으면 대출신청접수

9) 모든 회원조합이 농업종합자금을 취급하고 있는 것이 아니라 경영상태가 건전한 회원조합에 한하여 취급여부를 중앙회가 승인하고 있다. 2002년 현재 512개 회원조합이 취급하고 있다.

10) 대출규모에 따라 신용위험에 차이가 있으므로 대출규모에 따라 대출결정 여부를 심사하는 기준을 마련하고 있다. 농업종합자금 취급 회원조합은 대출규모가 1억원 이하(축산의 경우는 2억원)까지 자체심사하고, 중앙회 시·군지부는 2억원 이하의 대출규모를 심사하며, 지역본부는 2억원 이상 5억원 이하의 대출규모에 대해 심사하여 대출승인을 하고 있으며, 5억원을 상회하는 대출규모의 자금에 대해서는 중앙회 농업금융부에서 심사하여 대출승인을 한다.

한 사무소에서 채권보전을 하고 대출을 실행한다. 자금 신청한 모든 농가를 대상으로 우선순위를 결정하여 지원하던 과거와는 달리 먼저 신청한 농가에 대해 먼저 심사평가하여 지원여부를 결정하고 있어 대출신청에서 자금지원까지가 신속히 이루어지고 있다.

농업종합자금에 대해서는 정책적으로 농신보의 신용보증 범위를 연대보증 없이 1억원까지 확대하여주는 특례보증제를 도입하고 있다. 운전자금에 대해서는 일시에 지원하고 있는 반면 시설자금지원에 대해서는 우선적으로 30%를 선급하고, 이후에는 공사 진척도에 따라 자금사용여부를 확인하고 지원하고 있다. 시설자금에 대해서는 과잉생산의 우려가 있는 품목에 대해서는 지원을 제한할 수 있다.¹¹ 대출승인이 나면 취급사무소는 중앙회로부터 자금을 차입하거나 자체자금으로 지원하고 수수료나 이차보전을 받는다.¹² 연초에 취급사무소별로 대출취급 계획규모를 설정하고 있는데, 이는 실적평가를 위한 기준으로 활용되는 것이지 자금이용에 제한을 두는 기준은 아니다. 먼저 자금신청을 한 취급사무소가 우선적으로 자금을 사용할 수 있다.

대출실행 후에는 대출취급 금융기관은 1년차부터 경영실태조사를 실시하여 추정 대차대조표와 손익계산서를 작성하도록 하고 있다. 특히 5천만원 이상의 대출규모에 대해서는 현장방문을 실시하도록 하여 사후관리기능을 강화하고 있다. 경영실태조사결과 경영상태가 불건전한 것으로 평가되면 재무건전성 지도 및 품목동향 등 경영정보를 제공하고, 필요한 경우에는 경영컨설팅을 안내하는 조치를 취할 수 있다.

농업종합자금제는 농가의 사업성을 잘 평가하여 적격한 대상자에게 자금을 지원되도록 하고자 하는 것이므로 담당직원의 전문성이 무엇보다도 중요한 요소이다. 이를 위해 중앙회 농업금융부는 농업종합자금제의 원활한 추진을 위하여 대출심사제도 및 투자상담프로그램의 개발 등의 업무를 수행하고

11) 2002년 상반기까지는 사과, 배, 복숭아, 포도, 단감 등의 신규과원조성과 양돈과 양계의 시설설치에 대해서는 지원제한을 하였다.

12) 이차보전은 중앙회 일반대출의 평균대출금리와 지원금리의 차이를 받고 있다.

있고, 또한 10명의 품목분야별 전문심사역을 배치하여 품목별 시장동향 및 경영평가자료 등의 정보를 창출하여 취급사무소에 제공하고 있다. 최근에는 경제적 부가가치(EVA) 평가 및 농업회계프로그램(척척농장비서) 등의 개발이 외에 비재무평가지표를 개발하여 심사평가의 효율성을 제고하고자 하고 있다. 농업종합자금제 추진을 위한 업무의 전산화를 지속적으로 개발하여 농업 금융의 선진화를 추구하고 있다. 그러면서 시군지부에는 농업금융만을 전담하는 전문인력을 배치하고 지속적인 교육을 실시하고 있다. 회원조합에 대해서도 전담 심사역을 배치하도록 유도하고 있다. 농업종합자금제는 대출심사의 복잡성으로 인하여 지속적인 교육이 필요하다. 그러나 일선 취급사무소의 경우 잦은 인력이동으로 인하여 전문성이 축적되지 못하는 한계가 발생하고 있다.

4.2. 자금종류 및 지원조건

농업종합자금은 자금종류를 시설자금, 개보수자금 그리고 운영자금 등 3가지로 구분하고, 이들 자금을 종합지원하고 있다.(표 2-9) 쌀 농업에 종사하는 농업인 또는 농업법인, 정책자금(지방자치단체사업 포함)을 이미 지원한 유통가공시설 보유사업자, 경주마사육 축산농가, 농어촌정비법에 의한 관광농원 사업자에게는 개보수 및 운영자금에 한하여 지원하고 있다. 쌀 농업에 대해서는 농지구입자금과 농기계구입자금 등 별도의 지원사업이 있어서 중복지원의 문제가 발생하므로 지원을 제한하고 있을 뿐이다. 개보수자금은 투자규모가 적은 시설물의 개보수 및 신규구입을 위해 지원하는 자금이다. 품목별로 자금이 구분되어 있던 과거와는 달리 농업종합자금에서는 품목별로 자금종류를 구분하지 않고, 지원대상의 성격에 따라 세 가지로만 구분하고 있다. 자금종류별로 사업규모도 사전적으로 결정되어 있지 않고, 농가의 자금수요에 의해 사후적으로 결정되도록 하였다.

농업종합자금의 지원금리는 연 4.0%이며, 상환기간은 자금종류에 따라 다르게 설정하고 있다. 자금종류별 상환기간은 시설자금의 경우에는 품목별, 시설종류별로 차이가 있지만 3~5년거치 10년 균분상환이다. 원예특작부문보

표 2-9 농업종합자금 종류 및 지원 조건

자금종류	금 리	상환조건	자금의 용도
시설자금	4.0%	3~5년거치 10년 균분상환	생산·재배시설, 저장·유통·가공시설 및 증축자금, 토지매입자금, 에너지절감시설, 온실기능향상시설 등
개보수자금	"	2년거치 3년 균분상환	기존시설의 개수·보완 및 기계·장비 구입에 필요한 자금
운영자금	"	2년 이내 상환	사업 운영에 필요한 자금

다 축산부문의 용자기간이 더 장기로 설정되어 있다. 개보수자금은 2년 거치 3년 균분상환이며, 그리고 운영자금은 2년 이내 상환하는 것으로 규정하고 있다.

지원조건의 하나인 지원규모에 대해서는 별도로 규정하지 않고 농가의 자금신청에 따라 지원규모를 결정하도록 하고 있다. 그러나 시설자금의 경우에는 영세농에게 지원되어 소액분산 지원되는 것을 방지하기 위하여 지원규모 하한을 2천만원으로 설정하고 있다. 반면 지원규모의 상한은 설정하고 있지 않아 농가가 수익성만 있으면 필요한 자금을 모두 지원 받을 수 있다. 또한 운영자금에 대해서는 경영규모에 따라 산출되는 소요액으로 한도를 제한하고 있다. 이때는 기존에 지원한 단기자금의 지원까지 포함하여 지원규모로 설정하여 운영자금이 과도하게 지원되는 것을 방지하고 있다. 과거에는 지원규모가 지침에 의해 일정하게 설정되어 있어 지원규모가 적거나 혹은 필요이상으로 많은 지원을 받아 과잉투자하는 사례가 발생하였으나 농업종합자금에서는 농가의 자금신청과 심사평가에 의해서 결정되도록 하여 적합한 규모의 자금을 지원하도록 하였다.

4.3. 대출심사 요소

농업종합자금제는 대출심사에 의해 지원여부가 결정되고 지원한도도 평가결과에 따라 결정되므로 대출심사요소가 가장 중요한 기준이다. 대출심사

기준에 따라 어떤 농가 혹은 품목으로 자금이 지원되도록 하는 것인가가 결정되기 때문이다. 또한 심사기준이 얼마나 합리적으로 설정되었느냐에 따라 자금배분의 효율성에 차이가 나타난다.

대출심사는 먼저 시설투자가 다른 법에 저촉되지 않는가와 지원 대상이 적합한지를 평가한다. 적법성이 있는 사업계획서를 바탕으로 대출심사를 실시하는데 사업수익성을 평가하는 사업타당성을 심사하고, 다른 한편으로는 비재무지표를 통한 경영평가를 실시한다. 이 두 측면의 평가결과가 농가의 자금지원규모를 결정하고 있다(표 2-10). 예를 들어 경영평점이 50점이고 사업타당성 등급이 3등급이면 해당농가에 최대 지원할 수 있는 대출규모는 1억원이 된다. 경영평점이 50점 미만이거나 사업타당성 평가등급이 4등급 이하이면 자금지원이 불가능하다. 2001년에까지는 사업타당성에 대한 평가는 등급만 구분하였을 뿐 등급별 대출한도를 설정하지 않았으나 2002년 평가기준에서는 각 등급별 대출한도를 제시하고 있다. 사업성이 있는 농가에게 보다 많은 자금을 지원하도록 하고 사업성이 낮은 농가에게는 적은 자금이 지원되도록 하여 과잉투자에 의한 부실화를 방지하고자 한 것이다.

표 2-10 대출가부 및 대출규모 결정기준

		대출가부 결정기준				
적법성, 사업계획		적 정				
경영평점	점수별	50점미만	50~59	60~69	70~79	80점이상
	동일인당 종합자금 대출한도	대출불가	1억원	3억원	5억원	5억원 초 과
사업타당성 등 급	등급별	4등급	3등급	2등급	1등급	
	동일인당 종합자금 대출한도	대출불가	5억원	10억원	10억원 초 과	
소요자금, 채권보전		적 정				

자료 : 농협중앙회, 농업종합자금 대출업무방법, 2002

2002년부터 운전자금 성격인 농기업자금과 전업농양축자금을 통합하면서 과거와 달리 지원농가에 대한 사업성 평가가 강화되었다. 이전까지 이 두 자금은 채권보전만 확실하면 소요자금 한도 내에서 문제없이 지원되었다. 그러나 농업종합자금으로 통합되어 사업성 평가기준이 강화되면서 기존 자금지원자들에게 자금지원이 어려운 문제점이 발생하였다. 그래서 농업종합자금제의 사업성 평가기준을 만족하지 못한 기존 대출농가에 대해서는 대출금의 30%를 상환하는 조건으로 대환하여주는 조치를 취하고 있다. 또한 2003년부터는 일정규모 이상의 대출자에 대해서는 회계교육 이수와 경영장부기록을 의무화하는 조건을 강화할 예정이다.

사업타당성 평가는 농가가 제출한 재무제표를 기초로 한 재무구조의 건전성과 투자수익률을 평가하는 것으로 매출액 대비 현금흐름분석과 농업투자이익률을 종합하여 경영체의 향후 사업타당성 여부를 판단하는 것이다. 대부분의 농가는 경영기록을 하지 않고 있으므로 이를 보완하기 위하여 농진청의 농산물 표준소득자료를 활용하여 매출액과 경영비를 추정하여 수익성을 평가하고 있다. 그래도 특정품목과 같이 자료가 부족한 경우에는 중앙회 농업금융부에서 추정자료를 창출하여 제공하고 있다. 사업타당성 평가 등급이 3등급(1~3등급) 이상인 경우에만 사업성이 있는 것으로 판단하여 대출이 가능하다. 즉, 담보능력이 있어도 사업성이 없으면 자금지원을 하지 못하도록 하여 농업투자의 효율성을 제고하고자 하였다. 또한 사업타당성 평가등급에 따라 지원한도도 결정되도록 하였다. 매출액 대비 당기순이익의 비율인 현금흐름분석은 향후 연평균의 당해연도 현금흐름을 향후 연평균의 매출액으로 나누어 계산하고 있다. 현금흐름비율에 따라 평가등급이 결정된다(표 2-11).

농업투자수익률은 해당투자사업과 농가 전체의 투자수익률 두 측면에서 평가하고 있다. 왜냐하면 농가는 현재의 투자뿐만 아니라 기존의 영농규모에 의해서도 투자수익성이 영향을 받기 때문이다. 전체사업 농업투자이익률은 경영체 전체 사업의 투자수익률에서 평균자본비용률을 차감하여 산출하고, 금차 투자사업 농업투자이익률은 금차 투자금액과 투자에 따른 영업이익 증가분을 고려하여 산출하되 투자수익률에서 금차 투자분의 평균자본비용을

표 2-11 사업타당성 등급표

등 급	매출액 대 현금흐름비율	전체사업 농업투자 이익률	금차 사업 농업투자 이익률
1	40% 이상	20% 이상	20% 이상
2	20% 이상	10% 이상	10% 이상
3	0% 이상	0% 이상	0% 이상
4	0% 미만	0% 미만	0% 미만

자료 : 농협중앙회, 농업종합자금 대출업무방법, 2002

표 2-12 사업타당성 등급별 의미

등 급	의 미	
1	사업성 우수	사업타당성 및 대출상환능력이 우수하며 장래의 대내외적 여건변화가 사업성에 미치는 영향이 적음
2	사업성 양호	사업타당성 및 대출상환능력은 양호하나 장래의 대내외적 여건변화가 사업성에 다소 영향을 미침
3	사업성 보통	사업타당성 및 대출상환능력은 적정하나 장래의 대내외적 여건변화가 사업성에 미치는 영향이 큼
4	부 적 격	사업타당성 및 대출상환능력이 부족함.

자료 : 농협중앙회, 농업종합자금 대출업무방법, 2002

차감하여 산출한다. 사업타당성 등급은 이 세 가지 평가결과 중 하한치를 가지고 결정하도록 하였다. 예를 들어 현금흐름비율이 30%이고, 전체사업 농업투자이익률이 15%이며, 금차 사업의 농업투자 이익률이 20%이면 이 농가의 사업성 평가등급은 2등급이 된다. 이 평가등급에 의해 최대 지원한도가 10억 원으로 한정된다.

경영평가는 지원농가의 경영능력 및 기술수준을 평가하는 것으로 비재무지표를 평가하는 것이다. 경영평가 기준은 영농기반(39점), 경영관리(25점), 생산유통관리(20점), 재무관리(16점) 등이며, 각 항목별 세부사항의 배점을 합산하여 평가하고 있다(표2-13). 또한 평가항목 이외에도 정책적인 배려와 특이

표 2-13 개인 원예특작(축산) 경영체 경영평가 기준

항 목	세부내용	배 점
영농기반(39)	가족관계	4
	영농경력	4
	사업부지 입지여건	4
	사업부지 소유여부	6
	기존사업 영농규모	5
	해당품목 재배경험	7
	농업관련 지식수준	4
	교육훈련 실적	5
경영관리(25)	사업계획	4
	정보지식 습득	4
	최근1년간 연체사실 유무	6
	경영장부 기장상태	7
	성품 및 세평	4
생산유통관리(20)	생산시설(및 환경조건)	5(6)
	품질수준(질병관리)	5
	출하방법	5
	협동조직 참여(화재관리)	5(4)
재무관리(16)	최근1년간 재산세 납부실적	6
	매출액 대비 부채비율	10
조정 항목	가점 및 감점 사항	-

주 : ()는 축산농가 특이사항

자료 : 농협중앙회, 농업종합자금 대출업무방법, 2002

사항을 반영하기 위해 조정항목을 두고 있다. 조정항목에서 가점사항으로는 위험관리능력과 다른 정책사업에 대한 참여정도를 고려한 것으로 농작물재해보험, 가축공제 가입 농가, 친환경농산물 표시농가(품질인증 등), 신지식농업인, 새농민상 수상자, 가축질병예방활동 참여 우수농가, 품질개선 노력 등이 해당된다. 그러면서 신용불량 등록 사실 등에 대해서는 감점요인으로 평

가하고 있다. 이러한 기준에 의한 경영평점이 자금지원규모를 결정하는 한 요소이다. 예를 들어 경영평점이 65점이면 사업타당성 평가에서 2등급으로 평가되어 10억원까지 지원이 가능하여도 지원한도가 3억원으로 한정하게 된다(표 2-10). 농가는 경영장부 등 재무제표 자료가 부족하기 때문에 경영평가는 실질적으로 대출규모를 결정하는 중요한 요소이다.

이러한 경영평가 항목이 보다 농가의 경영능력을 잘 반영할 수 있도록 지속적으로 개선하고 있다. 2001년도 경영평가 기준에서는 출하방법 등 일부 항목에 대하여 경영관리의 세부사항으로 평가했을 뿐이고 생산유통관리부문에 대해서는 별도의 평가가 없었으나 2002년에는 유통능력을 별도 항목으로 분리하고, 그 평가비중도 높였다. 또한 품목별로 경영능력을 결정하는 주요한 지표를 전문가 의견조사를 통하여 선정하는 비재무평가지표를 지속적으로 개선하는 작업을 추진하고 있다. 원예특작과 축산으로만 구분되어 있는 경영평가항목을 세분화 된 품목으로 구분하여 평가하는 방안을 마련하고 있다. 나아가 경영평점과 자금지원농가의 실제 경영성과 및 상환실적의 비교평가를 통해 지속적으로 개선함으로써 재무평가의 한계점을 보완하고자 하고 있다.

5. 농업종합자금제 추진실적

5.1. 자원조달과 수익성

농업종합자금의 사업규모는 1999년 시범사업에서 150억원 수준이던 것이 2001년에는 1,855억원으로 증가하였고, 2002년에는 7,230억원으로 크게 증가하였다.¹³⁾ 이에 필요한 자원은 농특회계 용자계정에서 조달하는 국고용자와 금

13) 2003년에는 3,000만원 이상 농기계자금 대출까지 포함하였는데도 사업규모가 5,400억원으로 축소되었다. 2003년도 사업규모의 축소가 지속된다면 문제가 발생

표 2-14 농업종합자금 지원 계획

단위 : 백만원

	2001 사업비			2002 사업비		
	합 계	국고용자	대출기관 용 자	합 계	국고용자	대출기관 용 자
금 액 (비율)	185,500 (100.0)	148,500 (80.0)	37,000 (20.0)	723,000 (100.0)	148,000 (20.5)	575,000 (79.5)

자료 : 농림부, 농림사업 시행지침, 2002

융기관자금으로 조달하고 이차보전하는 자금으로 구성되어 있다(표 2-14) 국고용자에 대해서는 1%의 취급수수료를 주고 있는데 이중 0.9%부분이 취급사무소의 취급수익으로 제공되고 있다. 금융자금 용자에 대해서는 평균대출금리와 지원금리간의 차이만큼을 이차보전하여 주고 있다. 이런 재원별 구성비중을 보면 2001년에는 국고용자가 80%로 대부분을 차지하고 있었는데 2002년에는 이 비중이 20.5%로 하락하였다. 이는 국고용자에 의한 조달금액은 규모면에서 변동이 없고, 그동안 이차보전자금으로 조달하던 운전자금인 농기업자금 등이 농업종합자금으로 통합되면서 금융자금 비중이 크게 확대되었다. 2002년 하반기부터는 금융자금 조달방법에서 농업종합자금을 취급하고 있는 회원조합이 자체 상호금융자금을 이용할 수 있도록 하여 해당조합의 수익성을 제고하여 주고 있다.

이러한 재원조달 구성비 변화는 취급사무소의 수익성을 다소 개선시켜주고 있다. 금융자금의 확대에 따라 이차보전에 의한 수익이 증가하기 때문이다.¹⁴ 그렇지만 농업종합자금은 대출심사과정의 복잡성으로 인하여 취급과정

할 수 있다. 사업규모 축소는 시설자금에는 부작용이 적으나 운전자금에서는 심각한 문제가 초래될 수 있다. 그만큼 농가는 이용하고 있는 저리 운전자금을 상환하여야 하는 부담을 안기 때문이다. 2002년에 운전자금이 통합되면서 사업규모가 5,375억원 증가하였는데 2003년 사업규모가 5,400억원으로 축소되었다. 이는 2004년 이후에는 이용하고 있는 운전자금을 상환하여야 하는 문제가 발생한다.

14) 이차보전율은 분기마다 변하고 있는데 2002년의 대표적인 기준은 3.76%이다.

에 많은 비용이 수반되고 있어 수익성은 낮은 편이다. 충분한 수익이 보장되어야 취급노력이 확대되고 업무개선을 위한 투자가 확대될 수 있다. 그러나 국고용자에 대한 취급수수료 1%는 자금조달에 따른 비용을 고려하더라도 상대적으로 낮다. 현재의 시중은행의 예대마진율이 잔액기준으로는 약 4.0%이고, 신규대출도 3%이기 때문이다. 직접소요 비용만을 고려하여 취급수수료 1%를 산정한다면 대출취급에 따른 대손위험 프리미엄과 업무개발을 위한 투자 등의 비용이 포함되지 않는 문제가 있다. 정책사업이라 할지라도 해당사업의 수익성이 상대적으로 낮으면 업무혁신을 위한 투자가 위축되고, 이는 농업종합자금제의 효율성 저하로 이어지게 된다. 최근에 이차보전에 의한 상호금융자금 이용이 허용되면서 경쟁적으로 농업종합자금 대출취급을 확대하고자 하는 사례가 발생하고 있는 것이 이를 반증하여주고 있다.

예대마진에 비해 수익성이 낮은 것도 문제이지만 취급사무소당 취급규모가 소규모인 것도 수익성을 낮추는 요인이다. 취급규모가 낮으면 취급수수료를 증대시켜도 전담인력 배치에 따른 인건비 조달도 어렵게 한다. 2001년도 취급 실적을 보면 약 56% 정도의 사무소가 농업종합자금 대출실적이 없거나 3억원 이하의 소규모 실적에 불과하고, 사업규모가 크게 확대된 2002년 8월 현재까지도 3억원 미만의 취급실적을 보인 사무소의 비율이 약 57% 수준에

표 2-15 농업종합자금 대출규모별 취급기관 분포

단위 : 조합수, %

	2001		2002. 8	
	취급기관	비 중	취급기관	비 중
대출실적 없음	8	1.6	18	2.9
1억원 미만	148	30.4	181	26.7
1 ~ 3억원	118	24.2	189	27.9
3 ~ 5억원	75	15.4	77	11.3
5 ~ 10억원	74	15.2	106	15.6
10~20억원	46	9.4	72	10.6
20억원 초과	18	3.7	41	6.0
합 계	487	100.0	678	100.0

자료 : 농협중앙회 농업금융부

이르고 있다(표 2-15). 농업종합자금 취급에 따른 수익은 업무의 전문성을 제고하기에는 부족한 수준이다.

한편 농업종합자금추진단에서는 정밀한 대출심사평가, 심사 및 사후관리 관련 소프트웨어의 개발 및 유지 등 다른 자금에 비해 많은 관리비용을 사용하고 있다. 농업종합자금은 현재 도입 초기로 취급규모가 작고 관리시스템의 개발단계에 있으므로 수익은 작고 비용이 많이 소요되는 단계에 있다. 아직까지는 농업종합자금제가 비용 효율성을 발휘하기 곤란한 상태이지만 장기적으로도 수익성이 낮으면 이러한 투자의 확대가 어렵다. 이러한 투자는 장기적으로는 농업금융을 한 단계 도약시키는 기술혁신의 계기가 될 것으로 기대되므로 지속적인 투자가 필요한 실정이다. 이를 위해서라도 농업종합자금의 수익성은 확보되어야 한다.

특히 대출 사후관리를 위한 지원농가에 대한 경영실태조사를 실시하여 재무상태를 파악하는 관리방식은 관리비용을 매우 높이고 있다. 매년 경영실태조사를 하고 5천만원 이상 대출자에 대해서는 현장방문에 의한 경영실태조사를 의무화하고 있어 많은 관리비용을 초래하고 있다. 점차적으로 대출건수가 누증되면서 이 비용은 더욱 증가할 것이기 때문이다. 이와 같은 고비용 구조의 사후관리 체계에서 벗어나기 위한 방안마련이 필요한 실정이다.

5.2. 자금지원 실적

농업종합자금은 지원규모를 농가가 스스로 선택할 수 있어 지원규모별로 자금지원 실적에서 큰 격차를 보이고 있다. 기존 정책자금에서는 지원규모가 일정한 것과는 달리 농업종합자금에서는 2천만원 미만의 적은 규모의 지원에서부터 1억원 이상 고액지원까지 다양하게 분포하고 있다. 대출규모별 비중을 보면 대출건수에서는 2001년에는 2천만원미만이 49.4%로 다수를 차지하고 있으나 2002년(8월말 기준)에는 2천만원~5천만원미만의 대출이 50.9%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다(표 2-16) 1억원 이상의 대출 건수는 2001년에 3.9%에서 2002년에는 3.0%로 약간 감소하였다. 반면 대출잔액 기준으로는

표 2-16 대출규모별 건수 및 잔액 현황

단위 : %, 백만원

	2001(연말)		2002. 8	
	건 수	잔 액	건 수	잔 액
2천만원미만	49.4	15.8	37.2	15.1
2천만원~5천만원미만	36.6	38.2	50.9	50.9
5천만원~1억원미만	10.1	22.7	8.9	19.1
1억원 이상	3.9	23.3	3.0	14.9
금 액 (%)	17,653 (100.0)	382,505 (100.0)	18,979 (100.0)	556,003 (100.0)

자료 : 농협중앙회 농업금융부

2001년에 2천만원~5천만원 사이 대출액이 38.2%이던 것이 2002년에는 50.9%로 증가하였다. 1억원 이상 대출잔액의 비중은 2001년에 23.3%에서 2002년에는 14.9%로 크게 증가하였다. 대출규모별 분포가 다른 정책자금보다 폭 넓게 분포하고 있다.

자금용도별 지원된 실적을 보면, 1999~2000년 사이에는 시설자금 비중이 높았으나 2001년부터 지원규모가 확대되고 운전자금만을 단독으로도 지원할 수 있게 함으로써 시설자금보다 운전자금의 비중이 크게 늘어나고 있다(표 2-17). 2002년에는 8월말 기준으로 시설자금 비중이 28.2%인 반면 운전자금 비중은 62.9%이고, 건수 면에서도 시설자금 비중은 17%에 불과하다. 농업중

표 2-17 용도별 대출실적

단위 : %, 백만원

	1999	2000	2001	2002. 8	합 계		
					건 수	금 액	평균(천원)
시 설	78.5	83.1	27.5	28.2	3,224(17.0)	157,060(28.2)	48,716
개 보수	5.2	9.4	8.7	8.9	1,837(9.7)	49,396(8.9)	26,889
운 전	16.4	7.5	63.8	62.9	13,918(73.3)	349,547(62.9)	25,115
금액(%)	100.0 (14,527)	100.0 (160,500)	100.0 (242,268)	100.0 (556,003)	18,979(100.0)	556,003(100.0)	29,296

자료 : 농협중앙회 농업금융부
 합자금이 운전자금 위주로 운용되고 있다고 볼 수 있다. 중기 시설투자인 개보수자금의 비중은 10% 미만의 수준을 유지하고 있다. 시설자금보다 운전자금 비중이 높아진 것은 농업 전반에서 나타나고 있는 시설과잉과 종합자금제 실시에 따른 대출심사 강화 등으로 신규 시설투자에 대한 지원이 신중해진 결과로 해석된다. 그동안 지원된 자금의 건당 평균 대출규모를 보면, 전체적으로는 약 2,930만원 정도를 지원하고 있다. 시설자금의 건당 평균 대출규모는 4,872만원 정도로 다른 용도의 자금보다 대출규모가 크다. 개보수자금의 건당 평균 대출규모는 약 2,689만원이고 운전자금의 경우에는 약 2,512만원 정도이다. 장기투자를 필요로 하는 자금일수록 대출규모가 큰 것으로 나타나고 있다.

품목별 자금지원 실적을 보면, 원예·특작부문에 대한 지원비중은 2000년에 70.5%에서 2001년에는 60.3%, 그리고 2002년에는 8월까지 41.5%로 지속적인 감소추세를 보이고 있는 반면, 축산부문의 지원비중은 2000년에 29.5%에서 2002년 8월에는 54.7%로 크게 증가하고 있다. 이는 품목별 산업의 수익성을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 그동안 축산부문은 전체 농가호수의 감소속에서도 호당 경영규모가 지속적으로 증가하고 있으며 산업의 교역조건도 크게 개선되고 있기 때문이다. 반면 원예·특작부문은 과잉생산구조로 전환되고 있고, 호당 경영규모도 영세하여 지원실적이 낮을 뿐만 아니라 심사평

표 2-18 원예특작, 축산정책자금 대출 비중

단위 : %, 백만원

	2000	2001	2002. 8	2001년 말까지 합계		
				건수	금액	평균금액
원예특작	70.5	60.3	41.5	14,127(80.0)	163,147(63.1)	18.63
축산	29.5	39.7	54.7	3,322(18.8)	149,006(35.7)	44.85
기타	0.0	2.1	3.8	204(1.2)	5,142(1.2)	25.21
금액(%)	100.0 (160,500)	100.0 (242,268)	100.0 (412,441)	17,653 (100.0)	417,295 (100.0)	23.64

자료 : 농협중앙회 농업금융부
가에서도 사업성이 부족한 농가가 많은 편이다. 중앙정부의 계획에 의해 품목별로 자금을 배정하지 않아도 산업의 특성에 의해 품목별 지원규모에서 차이를 보이고 있다.

품목별 건당 평균 대출규모에서도 이러한 현상을 잘 나타내주고 있다. 2001년까지 대출한 자료를 보면 원예특작은 건당 평균 대출규모가 1,863만원인 반면 축산부문은 건당 평균 대출규모가 4,485만원으로 원예특작부문보다 약 2.5배가 많은 수준이다. 2002년 6월말 현재 건당 평균 대출신청금액을 보면 원예특작부문이 2,238만원인 반면 축산부문은 3,165만원이다. 원예특작부문은 건당 평균대출규모가 적어 대출금액의 비중보다는 건수 면에서는 큰 비중을 차지하고 있다. 건당 대출규모의 차이는 농가의 경영규모 차이를 반영하고 있기도 하지만 운전자금 소요액에서 축산부문이 보다 많은 자금을 필요로 한다는 것도 한 요인으로 작용하고 있다. 축산부문은 회전율이 높고 외부 구입비용이 많아 운전자금 소요액이 많은 편이다.

자금지원 계획대비 지원실적은 지역별로 큰 차이를 보이고 있다(표 2-19). 지역별 자금지원 실적은 얼마나 자금수요가 있는가와 자금지원을 위하여 취

표 2-19 지역별 농업종합자금 대출실적

단위 : 백만원, %

	2000		2001		2002(계획)		2002. 8	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
경 기	17,398	13.9	25,621	11.1	105,247	14.6	53,103	12.7
강 원	6,549	5.2	14,346	6.2	39,389	5.4	25,506	6.1
충 북	17,775	14.2	13,223	5.7	45,932	6.4	23,833	5.7
충 남	17,002	13.6	37,762	16.4	94,691	13.1	56,030	13.4
전 북	17,614	14.1	20,052	8.7	74,910	10.4	47,667	11.4
전 남	11,568	9.2	32,845	14.2	109,796	15.2	60,629	14.5
경 북	12,781	10.2	31,759	13.8	112,977	15.6	64,329	15.4
경 남	11,104	8.9	24,306	10.5	87,505	12.1	47,667	11.4
제 주	10,986	8.8	21,918	9.5	20,569	2.8	23,833	5.7
광역시	2,338	1.9	8,917	3.9	31,984	4.4	14,635	3.5
계	125,115	100.0	230,749	100.0	723,000	100.0	417,295	100.0

자료 : 농협중앙회 농업금융부

급사무소가 얼마나 노력하였는가에 의해 차이가 난다. 왜냐하면 농업종합자금은 다른 농업정책자금과 달리 지역별로 자금지원규모를 할당하는 방식이 아니라 먼저 지원신청을 하면 우선적으로 지원되고 있기 때문이다. 그만큼 지역의 자금수요를 보다 잘 반영하고 있다고 볼 수 있다. 2001년의 경우에는 충남지역이 가장 많은 비중으로 지원하였고, 다음으로 전남과 경북 순으로 많은 비중을 차지하고 있다. 그러나 이는 지역별 농가호수와 경영규모에 결정된 바가 크므로 큰 의미는 낮다. 계획대비 지원실적을 비교하는 것이 보다 적합하다. 2002년 8월말 현재 대출계획 대비 지원실적은 제주와 전북 그리고 강원이 높은 지원실적을 보이고 있고, 경기, 경남, 전남 등이 낮은 대출실적을 보이고 있다. 제주지역은 감귤산업의 구조조정 과정에서 가격조건이 좋은 한라봉과 같은 만생종 감귤생산을 위하여 시설재배를 확대하면서 자금수요가 증가하고 있고, 대출증대를 위하여 대출자를 찾는 등 취급사무소에서 많은 노력을 하고 있어 계획대비 지원실적이 높은 편이다. 현지실태조사에서도 취급사무소 담당자가 얼마나 많은 노력을 기울이느냐에 따라 대출실적에 많은 차이를 보이고 있었다. 또한 지역 내 농업구조가 농업종합자금 신청대상에 해당되는 농가가 얼마나 많은지나에 따라 차이를 보이기도 하였다. 대출취급실적이 낮아 인위적으로 지원대상자를 찾아 적극적으로 유도하여도 심사기준을 통과하지 못하여 지원실적이 낮은 지역도 있었다.

6. 농업경영컨설팅 현황

6.1. 농업종합자금제와 경영컨설팅

농업종합자금제 도입은 42조 구조개선사업에서 자금지원한 농가들의 부실화가 심화되는 것이 하나의 계기가 되었다. 농가의 부실을 방지하기 위해서는 무엇보다도 지원대상자 선별을 잘 하여야 하고, 동시에 자금지원한 농

가들에 대해 부실위험을 사전에 감지하여 이를 해결하도록 하는 경영컨설팅을 실시하는 것도 중요한 요소이다. 그에 따라 농업종합자금제에서는 경영컨설팅을 필수적인 요소로 인식하였다. 즉, 자금신청 시에는 사업계획에 대한 상담기능을 수행하고, 자금대출 후에는 농가경영진단을 통한 적극적인 사후관리로 사업성공률을 제고하는 지도금융기능을 강화하고자 하였다.

이러한 경영컨설팅은 투자시점을 기준으로 사전과 사후로 구분하여 볼 수 있다. 사전경영컨설팅이란 사업을 수행하기 전에 사업성과 투자규모를 평가하는 것으로 투자사업의 올바른 선택을 유도하고자 하는 것이다. 반면 사후 경영컨설팅은 경영 및 기술 개선으로 사업성을 제고하는 것이다. 이 두 경영컨설팅은 목적이 다르므로 컨설팅 내용과 범위에서 차이가 있다. 사후 경영컨설팅은 경영개선을 목적으로 하고 있기 때문에 자금지원과 직접적인 연계가 없다. 그 자체로 정책사업으로 추진할 필요가 있는 것이다. 이러한 점을 인식하여 정부에서도 자체적으로 1999년부터 경영컨설팅 비용을 보조하는 사업을 수행하고 있다. 반면 사전 경영컨설팅은 대상자 선정에 영향을 미치므로 자금지원과 직접적으로 연계되어 있다.

농업종합자금제에서는 어떤 컨설팅을 실시하여야 하는가에 대한 개념정립 없이 경영컨설팅 기능강화만을 강조함으로써 혼란이 발생하고 있다. 농업종합자금제로 전환하였음에도 불구하고 자금지원 농가에 대한 경영컨설팅이 실질적으로 이루어지지 않고 있다는 비판이 제기되고 있다. 그렇지만 취급기관인 농협의 입장에서는 자금대출자가 사전 컨설팅을 통해 투자방향을 제시하여 주는 것은 손실에 대한 책임문제 때문에 담당하기 어렵다는 입장이다. 그래서 사업계획서의 작성이나 간단한 경영컨설팅은 농업기술센터 등 지도조직을 통해서 실시하도록 유도하고 있다.¹⁵ 사후 경영컨설팅에 대해서는 금융기관이 담당하기에는 전문지식이 부족하고, 이 기능을 확보하기에는 많은 비용을 부담하여야 하므로 부적절하다는 입장이다. 농업종합자금과 경영컨설팅

15) 농가는 사업계획서 작성에 대해 회원조합의 지도기능이 담당하는 것이 보다 편리하다는 입장이다.

팅을 연계하기가 매우 어려운 과제이다. 그렇지만 사후관리 측면에서 경영실태조사를 통해 농가의 위험요소를 사전에 감지하여, 이를 개선하는 방향을 제시하고 경영컨설팅과 연계시켜주는 기능은 적절하고 필요한 기능이다. 경영컨설팅을 담당하는 기관은 농가에 대한 사전정보가 부족하여 위험요소를 감지하기는 어렵기 때문이다.

따라서 농업종합자금제와 경영컨설팅의 연계성을 보다 분명하게 설정할 필요가 있다. 농업종합자금을 취급하고 있는 금융기관이 위험요소를 발견하여 경영컨설팅업체와 연계시켜주는 것이 가능한가를 파악하기 위해서는 경영컨설팅 시장의 현황과 그 내용을 파악하여 볼 필요가 있다.

6.2. 농업경영컨설팅 시장 현황

농업경영컨설팅은 이제 시작단계에 있는 시장으로 담당기업이 아직 제대로 형성되어 있지 않다. 전업화되고 농가규모가 확대된 일부 축산부문과 시설원예부문에서 기술컨설팅을 중심으로 발달하기 시작하였다. 그 이후 1999년부터 정부의 컨설팅지원사업이 도입되면서 확대되기 시작하였다. 정부는 경영체(농가, 법인)당 2백~14백만원을 컨설팅료로 상정하고, 이의 50%를 보조하면서 국고에서 30%, 지방비에서 20%를 지원하고 있다.

2002년도 정부지원규모를 보면 594건에 39억 9천만원이 지원되고 있다. 이는 전년도 대비 금액으로는 12%, 건수로는 19%가 증가한 상태이다(표 2-20). 분야별로는 축산이 85%로 대부분을 차지하고 있고, 원예부분은 미미한

표 2-20 연도별·분야별 경영컨설팅 지원실적

단위: 백만원, 건

	2001		2002		증감율	
	금액	건수	금액	건수	금액	건수
축 산	2,987	421	3,396	506	13.7	20.2
원 예	565	79	596	88	5.3	11.4
합 계	3,552	500	3,992	594	12.4	18.8

자료 : 농림부

실정이다. 성장률에 있어서도 축산부문이 더 높다. 이는 축산농가가 더 규모화되어 있고, 기술의 표준화가 잘 되어 있어 컨설팅 내용이 분명하게 설정되어 있기 때문이다.

2002년 현재 등록된 경영컨설팅 업체로 등록된 업체는 67개이나 이중 컨설팅지원사업을 계약한 업체는 51개에 불과하다. 이들의 매출규모를 보면, 대부분이 1억원 미만의 계약금액을 보이고 있고 건수 면에서도 10건 미만이 약 55%를 차지하고 있다. 계약건수가 20건 미만인 업체가 88%이고, 계약금액 1억원 미만인 업체가 75%이다. 경영컨설팅을 독자적으로 수행하기에는 영세한 규모이다.

그렇지만 농업경영컨설팅 시장은 이제 유치단계이어서 시장규모가 매우 영세하지만 앞으로 성장가능성은 있는 분야이다. 농업경쟁이 심화되고 경영과 위험관리에 대한 인식이 제고되면 컨설팅 서비스에 대한 수요는 점증할 것이다. 농림부의 컨설팅사업에 대한 신청건수가 사업도입 연도인 1999년에 264건이던 것이 2002년에는 970건으로 3.7배가 증가하고 있다. 사업선정률(선정건수/신청건수)도 1999년에 83%에서 2002년에는 59%로 하락하여 경쟁이 심해지고 있다. 경영컨설팅을 활성화하기 위해서는 컨설팅 서비스의 효과가 명확히 구분될 수 있는 서비스의 구분이 필요하다.

표 2-21 농업경영컨설팅 계약규모별 업체분포(2002)

계약금액	업체수	구성비	계약건수	업체수	구성비
0.5억원 미만	19	37.3	10건 미만	28	54.9
0.5~1.0억원	19	37.3	10~20건	17	33.3
1.0~22.0억원	11	21.6	20~30건	3	5.9
2.0억원 이상	2	3.9	30건 이상	3	5.9
계	51	100.0	계	51	100.0

자료 : 농림부

6.3. 경영컨설팅의 내용과 수준

경영컨설팅은 “농가의 경영능력 향상시킬 수 있는 것” 정도로 이해되어 기술컨설팅이 주를 이루고 있고, 경영컨설팅은 기술컨설팅을 보완하는 정도로 인식하고 있다. 그래서 대부분이 소득 및 생산비 계산 그리고 간단한 재무지표를 분석하는 수준에 불과하다. 전문컨설팅업체의 경우도 등록된 컨설팅업체 중 회계사를 직접 고용한 업체는 없는 실정이다.

경영컨설팅을 어렵게 하는 요인으로서는 경영기록이 잘 이루어지지 않고 있고 있으며, 뚜렷한 목적과 목표가 설정될 수 없는 것이 한 요인으로 작용하고 있다. 경영컨설팅을 활성화하려면 컨설팅분야와 목적이 명확해져야 할 것이다. 예를 들어 프랑스에서는 경영장부에 의한 경영진단, 사업계획서의 작성, 세무계산서의 작성, 세금감면을 위한 법률적 자문, 금융기관에의 대출 신청 서류의 작성, 투자분석 등 세분화된 목적에 따라 자문하고, 각각에 대해 가격을 산정하여 적용하고 있다.

이러한 시장규모와 컨설팅 실시 내용은 농업종합자금제의 경영실태조사에서 위험요소를 파악하여 제시하여도 경영컨설팅을 수행하기 어려운 실정이다. 농업종합자금제가 도입되어도 경영컨설팅이 활성화되고 있지 않다는 비판은 적합하지 않다. 경영컨설팅을 농업종합자금의 보완과제로 파악하고 농가에 위험징후를 알려주는 수준에서 머물러야 할 것이다. 농가가 위험요인을 인지하게 되면 경영컨설팅에 대한 수요가 창출되고, 수요기반이 확충되면

서 경영컨설팅 시장이 활성화될 수 있다. 그래야만 경영실태조사에서 제기한 문제점을 개선할 수 있는 전문가가 육성될 수 있다. 경영컨설팅 시장이 충분히 활성화되어야 농업종합자금제와 연계될 수 있으므로 이를 활성화하는 것이 선행되어야 한다.

제 3 장

농업종합자금제의 성과와 문제점

1. 농업종합자금제 성과평가

1.1. 성과평가 기준

농업종합자금제는 기존 농업정책금융 지원방식이 지원대상 사업내용과 사업자 선정의 실패 그리고 과잉투자의 유도 등으로 인하여 농가 경영부실화를 초래하는 등의 문제를 개선하기 위해 도입된 것이다. 정부의 사업설계에 의한 자원배분의 왜곡과 비효율성을 개선하기 위해 농가의 자금수요에 따른 지원과 금융의 선별기능을 활용하는 방식으로 전환하고자 하였다. 동시에 농가에 대해서는 자신의 선택에 의해 적합한 사업규모를 추진할 수 있도록 하는 수요자 중심의 지원체제로 전환하고자 한 것이다. 농업종합자금제로의 전환을 통해 자원배분의 비효율성을 개선하고, 이를 통하여 지원농가의 건전성을 제고하고 안정적으로 성장하도록 유도하고자 한 것이었다.

그러면서도 농업종합자금제는 금융기관이 대상자를 선정함으로써 금융의 논리에 의해 극심한 신용경색 현상을 초래할 수 있다는 우려가 함께 제기되기도 하였다. 즉, 금융기관이 대출금의 안전성을 우선적으로 고려하여 지원

함으로써 계획한 자금규모를 모두 지원하지 못할 것이라는 우려이다. 또한 담보위주의 지원이라는 위험회피적 대출로 사업능력은 있으나 담보능력이 미약한 농가에게는 자금지원이 이루어지지 않는 신용제한 현상도 극심하게 발생할 것이라고 보았다. 다른 한편으로는 품목별 편중지원으로 인하여 사업 계획에 의한 지원보다 더 수급불균형의 문제를 초래할 것이라는 비판도 함께 제기되었다. 농가의 선택에 의해 자금이 지원되면 농가는 수익성이 높은 품목에 집중하여 자금신청이 이루어지므로 수급불균형을 초래한다는 것이다. 이러한 비판논리는 농업종합자금제로의 전환이 자원배분의 효율성을 제고하는 것이 아니라고 보고 제도전환을 반대하는 근거로 제시되었다.

농업종합자금제에 대한 평가는 자금배분의 효율화를 통한 지원농가의 건전화 유도라는 제도도입의 목적을 실현하고 있는가와 신용경색 등 우려한 요소들이 실제 크게 발생하고 있는가를 평가하여야 할 것이다. 따라서 여기에서는 계획대비 지원실적 비교를 통해 신용제한 현상이 발생하고 있는가를 평가하고, 자원배분의 효율성 제고의 기준으로 농업종합자금제의 성과를 평가하고자 한다. 다른 한편으로는 농가, 행정기관 담당자 그리고 금융기관 담당자 등 관련주체들이 지적하고 있는 잘된 점과 개선되어야 할 점들을 조사 정리하여 본다. 가장 크게는 신용제한 현상과 자원배분의 효율성 제고 정도가 평가기준이 되어야 할 것이다.

1.2. 신용제한 현상

1.2.1. 높은 실적율

신용제한 현상이 발생하였는가를 평가하는 지표로 가장 보편적인 것이 계획대비 자금지원 실적이다. 계획대로 자금지원이 이루어지고 있다면 신용제한 현상이 발생하지 않고 있다고 볼 수 있기 때문이다. 농업종합자금 대출 실적을 보면 2001년까지는 계획대비 100%의 달성률을 보였고, 2002년에는 8월말 현재까지 57.0%의 대출결정을 하고 있다. 2002년에는 8월말까지의 대출

표 3-1 농업종합자금 대출실적 추이

단위 : 백만원, %

	1999	2000	2001	2002. 8.
사업계획(A)	15,000	160,500	242,995	723,000
대출실적(B)	14,527	160,500	242,268	412,441
달성률(B/A)	96.8	100.0	99.7	57.0

자료 : 농협중앙회 농업금융부

결정액을 기준으로 할 때 연말까지는 90% 이상의 목표치를 달성할 것으로 보인다. 이는 농기업경영자금 예산대비 지원실적이 1997년에 59.1%, 1998년에는 85.7%인 점과 비교하여 보면 매우 높은 편이다.¹⁶ 따라서 지금까지는 우려했던 극심한 신용경색의 현상은 발생하지 않고 있다. 여기에는 농업종합자금에 대해서 농신보가 1억원까지 특례보증을 한 것이 중요한 역할을 수행한 것으로 보여진다. 그만큼 담보력에 의한 자금지원의 압박요인이 덜 작용하기 때문이다. 농업종합자금제 도입설계 과정에서도 신용제한을 방지하기 위해서는 대출위험을 흡수하여주는 정책을 중요한 보완과제로 선정하였다.

그러나 이 평가지표는 사업능력은 있으나 담보능력이 부족한 농가에게 자금지원이 이루어지지 않는다는 신용제한 현상은 평가하지 못하는 한계가 있다. 그렇지만 농업종합자금제는 담보능력보다는 사업성 평가에 의해 지원 여부를 결정하고 있으므로 계획대비 지원실적이 높다는 것은 보다 효율적인 농가에게 자금지원이 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 이는 신용제한의 문제가 중요하지 않을 수 있다는 것을 의미한다. 실제 농가에 대한 만족도 조사를 보면 농업종합자금에 대한 불편사항으로 지적하고 있는 것은 사업계획서 작성이 어렵다는 점과 사업성이 높은 대농위주로 지원되고 있다는 것이다 (부록 참조). 자금지원의 편중현상에 대해서는 약 50% 정도의 농가가 문제가 되지 않는 것으로 평가하고 있다.

16) 박성재 외 「농업경영종합자금제도 도입방안 연구」, 1998 p58 참조

1.2.2. 신용경색 발생정도

전통적 금융관행에 익숙한 농업인들은 금융기관이 요구하는 사업계획서와 엄격한 심사 등에 적응하지 못함으로써 신용경색이 우려된다는 부정적 시각을 보여왔다. 그러나 높은 실적률은 당초 우려했던 신용경색이 크게 문제가 되지 않을 것임을 시사하는 것으로 해석된다.

반면 자금신청대비 대출결정금액의 비율을 보면 전체적으로 2001년에는 57.8% 수준이고, 2002년 8월말 현재로는 78% 수준에 이르고 있다. 농업종합자금이 계획치를 모두 지원하고 있어 효율적인 농가에 지원되고 있다고 판단되지만, 농가의 입장에서는 자금규모의 부족으로 신용제한이 발생하고 있다고 느껴질 수 있다. 2001년보다 2002년에 지원자금 규모가 5,375억원이 증가하면서 신청대비 대출결정 비율이 크게 높아지고 있다. 특히 운전자금 지원 비율이 증가하면서 대출결정 비율이 높아지고 있다. 이는 전체적인 사업규모가 적어지면 신청대비 대출결정으로 표시되는 신용제한 현상이 발생할 수 있다는 것을 의미한다. 부족한 자금으로 많은 신청자가 있으므로 자금지원 비율이 낮아질 수 있다. 이런 측면에서 볼 때 2003년에 농기계구입자금 일부가 통합되었음에도 불구하고 사업규모가 5,400억원으로 축소된 것은 신용제한 현상이 발생할 수 있다는 것을 예측할 수 있다. 이러한 신용제한은 농업종합자금제의 제도적 측면에서 기인하기보다는 정부의 사업규모 계획에 기인한 것이므로 제도전환의 부정적 효과라고 평가할 수는 없다.

한편 신청대비 대출결정금액의 비율은 자금종류별, 품목별로 큰 차이를 보이고 있다.

먼저 자금종류별로 보면 시설자금의 경우에는 51% 정도의 수준으로 지원 비율이 크게 낮고, 운전자금의 경우에는 85% 정도의 수준으로 높다. 개보수자금의 경우에는 74% 수준을 보이고 있다(표 3-2). 중단기자금인 운전자금과 개보수자금에서는 자금을 필요로 하는 농가가 많이 지원 받고 있다고 보여진다. 이와 같이 시설자금의 지원비율이 상대적으로 낮은 것이 대출실적에서 시설자금 지원비중이 13.4%로 매우 낮게 지원하고 있는 현상을 부분적으로

표 3-2 품목별 자금신청 대비 대출결정 비율(2002. 8)

단위 : 백만원, %

구 분	시 설			개보수			운 전			합 계			
	신청	결정	비율	신청	결정	비율	신청	결정	비율	신청	결정	비율	
원 예 특 작	과수	27,438	17,685	64	2,362	1,565	66	39,756	36,088	91	69,556	55,338	80
	채소	5,096	2,443	48	2,016	1,534	76	62,982	56,199	89	70,094	60,176	86
	화훼	3,508	3,030	86	1,064	964	91	28,629	25,192	88	33,201	29,186	88
	특작	6,750	3,356	50	1,400	738	53	26,736	22,567	84	34,886	26,651	76
	소계	42,792	26,514	62	6,842	4,801	70	158,103	140,036	89	207,737	171,351	82
축 산	한우	19,730	12,353	63	24,988	18,807	75	78,745	68,853	87	123,463	100,013	81
	낙농	14,419	9,767	68	12,534	10,303	82	22,761	19,616	86	49,714	39,686	80
	돼지	18,844	2,477	13	2,247	1,255	56	73,688	59,333	81	94,779	63,065	67
	닭	6,259	1,294	21	2,353	1,647	70	17,198	14,062	85	25,810	17,543	68
	기타	2,038	771	38	872	137	16	5,157	4,223	82	8,067	5,131	64
	소계	61,290	26,662	44	42,994	32,149	75	197,549	166,627	84	301,833	225,438	75
기 타	-	-	-	70	10	14	22,012	15,642	71	22,082	15,652	71	
합 계	104,082	53,176	51	49,906	36,960	74	377,664	322,305	85	531,652	412,441	78	

자료 : 농협중앙회 농업금융부

설명하고 있다. 시설자금 지원비율이 상대적으로 낮은 것은 지원조건에서 시설자금 지원조건이 상대적으로 강하다는 것이 한 요인으로 작용하고 있다. 시설자금 지원에 대한 사업성 평가에서는 해당투자에 대한 수익성을 평가하고 있는 반면 운전자금에 대해서는 주로 경영평가만으로도 지원이 가능하기 때문이다. 또한 농가의 입장에서는 장래의 농업상황을 낙관하지 못하여 시설 투자를 기피하고, 그에 따라 자금신청이 적기 때문이다. 실제 시설자금 신청 규모가 운전자금보다 적은 편이다. 특히 운전자금을 단독으로 지원할 수 있게 되어 운전자금 수요가 증대하고 있다. 농가의 입장에서는 시설자금을 지원받을 경우 공사감리지침에 의한 많은 규제로 인해 시설공사비가 증가하여 정책금융의 금리우대 조건을 상쇄하기 때문에 자금수요가 위축되고 있다. 다른 한편으로는 대출담당자의 입장에서는 대출관리에 오랜 기간이 소요되는

시설자금에 대한 지원보다는 비교적 상환기간이 단기인 운전자금 지원을 선호한 것도 한 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 시설자금에 대한 대출 심사를 보다 엄격하게 실시함으로써 이 부분의 지원이 축소되고 있다.

품목별로 보면, 원예특작이 축산보다 상대적으로 약간 높은 지원비율을 보이고 있다. 원예특작에서는 약 82%의 지원비율을 보이고 있는 반면 축산부문에서는 약 75%의 지원비율을 보이고 있다. 이를 자금종류별로 보면 축산부문은 시설자금에 대한 지원비율이 44%로 원예특작의 62%보다 낮고, 개보수자금에 대해서는 축산부문이 75%로 원예특작의 70%보다 높은 수준이다. 운전자금에 대해서는 모두 80% 이상의 지원비율을 보이고 있다. 특히 축산부문에서는 양돈과 양계 부분의 지원비율이 전체적으로 낮는데 이는 시설자금에 대한 지원비중 20% 수준으로 상대적으로 매우 낮기 때문이다. 이러한 현상이 발생한 것은 2002년 5월까지 과잉생산의 우려로 이 부분의 자금지원을 정책적으로 금지하였기 때문이다. 운전자금에 대해서는 양돈, 양계부문이 다른 부문과 비슷한 수준을 유지하고 있다. 원예특작부문에서는 과잉구조를 형성하고 있는 시설채소와 특작에 있어서 시설자금의 지원비율이 낮다. 운전자금에 대해서는 모든 부문이 비교적 비슷한 수준을 유지하고 있다. 품목별 지원비율의 격차를 초래하고 있는 것이 시설자금에 대한 지원이다.

품목별로 자금신청 건수 대비 대출결정 비율을 보면, 전체적으로는 85.5%인데 원예특작부문이 87.0%이고, 축산부문은 83.7%로 금액에 비해 건수에서는 지원비율이 큰 격차를 보이고 있지 않다(표 3-3). 금액 면에서의 지원비율이 건수 면에서의 지원비율보다 낮다는 것은 고액대출에 대해 보다 엄격히 대출심사를 실시하고, 그 지원비율이 낮다는 것을 의미한다. 원예특작보다 축산부문에서 고액대출에 대한 심사가 엄격히 이루어지고 있다. 이는 소액대출을 신청한 경우에는 보다 간편한 대출심사로 지원하고 있는 반면 고액대출에 대해서는 관리를 강화하고 있다는 것을 의미한다. 실제 대출심사 기준에서도 소액대출에 대해서는 경영장부 요구 등 조건을 완화하고 있고, 간단한 추정손익에 의해 지원되도록 함으로써 농가의 자금이용 불편사항을 해소하고 있다.

표 3-3 품목별 자금신청 대비 대출결정 비율(2002. 7. 25)

단위 : 백만원, 건, %

	원예특작		축산		기타		합계	
	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수
신청접수(A)	177,921	8,357	251,043	7,540	18,922	846	447,886	16,743
대출결정(B)	143,139	7,271	181,602	6,309	13,528	730	338,269	14,310
연체율(B/A)	80.5	87.0	72.3	83.7	71.5	86.3	75.5	85.5

자료 : 농협중앙회 농업금융부

1.3. 자금배분의 효율성

1.3.1. 농업종합자금 대출의 건전성

농업종합자금제 도입목적 중의 하나가 엄격한 대출심사를 통해 과잉투자와 지원농가의 부실화를 방지하고자 한 것이다. 이러한 대출채권의 건전성을 측정하는 지표로 가장 적합한 것은 연체비율이다. 고정여신비율, 신용불량비율 등의 지표도 있지만 농업종합자금제 도입기간이 짧아 이러한 지표는 평가하기 어렵다.

농업종합자금은 수요자 중심의 자금배분과 엄격한 대출심사로 인하여 다른 정책자금에 비하여 상대적으로 낮은 연체비율을 보이고 있는 바와 같이 대출채권의 건전성은 높은 것으로 평가되고 있다(표 3-4). 2002년 6월말 현재 농어촌구조개선자금의 연체비율이 3.6%이고, 전문농업경영자금이 8.0%인데 반해 농업종합자금의 연체비율은 0.2%로 매우 낮다. 농업종합자금으로 통합된 농기업경영자금과 전업축산경영자금의 2001년 말 연체비율이 각각 5.8%와 6.2%이었던 것과 비교하여 매우 낮은 상태이다.

그만큼 농업종합자금 지원에서는 농가의 부실가능성이 낮아져 자금지원의 효율성이 제고되고 있다. 이는 농업종합자금의 취급기간이 짧아 상환기간이 도래하지 않아서 상대적으로 연체비율이 낮을 수도 있지만 엄격한 대상자

표 3-4 정책자금 종류별 연체비율(2002. 6말)

단위 : 억원, %

	농어촌구조개선	일반농업경영	전문농업경영자금	농업종합자금
대출잔액(A)	56,903	22,807	7,188	6,164
연체잔액(B)	2,060	678	574	11
연체율(B/A)	3.6	3.0	8.0	0.2

자료 : 농협중앙회 농업금융부

심사로 인하여 상환가능성이 높은 농가에게 자금지원이 이루어진 것이 보다 크게 작용한 것으로 보인다. 용자기간이 1년으로 단기인 일반농업경영자금의 연체율도 3.0%로 높기 때문이다.

자금지원 농가에 대한 경영실태조사 결과에서도 많은 농가의 경영상태가 양호한 것으로 평가되고 있어 부실징후가 낮은 편으로 평가되고 있다. 농업종합자금 대출잔액이 5천만원 이상인 농가 661호에 대한 2001년 경영실태조사 결과에 의하면 사업계획상 매출액, 경상이익 대비 실적달성이 $\pm 20\%$ 이내에 드는 경영상태가 양호한 농업경영체의 비율이 98.2%나 차지하고 있다(표 3-5). 농가에 대한 만족도 조사에서도 보면, 농업종합자금제에서 대출심사 과정을 강화한 것에 대해 서류작성 등의 불편한 점은 있지만 다시 한번 투자수익성을 검토하고 경영상태에 대한 자문을 받고 있어 자금이용의 효율성이 증

표 3-5 농가경영실태조사 결과

단위 : 호, %

	우수	양호	부진	불량	휴업	폐업	합계
개 소	643	5,538	101	8	3	3	6,287
구성비	10.1	88.1	1.6	0.1	0.0	0.0	100.0

- 주 1. 우수 : 사업상태가 우수(양호수준 초과)
 2. 양호 : 당초 사업계획서상 매출액, 경상이익의 $\pm 20\%$ 이내
 3. 부진 : 양호 미만, 불량수준 초과
 4. 불량 : 당초 사업계획서상 매출액, 경상이익보다 60% 이상 낮음

자료 : 농협중앙회 농업금융부
 가하고 있다고 평가하고 있다. 사업계획서 작성 등으로 자금을 효율적으로 이용하는 것에 대한 평가는 자금을 지원받은 농가의 30% 정도가 매우 성공적이라고 평가하고 있고, 44.3%는 성공적이라고 평가하여 약 75% 정도가 성공적이라고 보고 있다(부록 참조). 이는 농업종합자금을 이용하지 않는 농가가 매우 성공적이라고 평가한 비율이 17.3%인 것보다 더 높게 나타나고 있다. 자금을 이용하여 본 농가는 사업계획서 작성 등 대출심사과정이 다소 불편하더라도 자금이용에 있어서 효율성을 제고하는 긍정적 역할을 하고 있는 것으로 평가하고 있다. 금융기관 대출담당자들도 대출심사과정이 자금이용의 효율성을 제고한다고 평가하고 있다.

농업종합자금이 엄격한 심사와 사후관리에 의해 연체비율이 낮아진 것은 농가의 부실화율을 낮추는 자금배분상의 효율성을 제고하는 면도 있지만, 다른 한편으로는 자금지원 농가가 건전화되면서 결과적으로 정부의 부채대책 비용을 축소하는 부수적인 효과도 얻고 있다. 농가의 부실화는 부채대책 비용이라는 사회적 비용의 증가로 이어지기 때문에 자금지원의 효율성을 제고하는 것이 중요한 과제이다. 농업종합자금제는 복잡한 심사과정으로 인해 대출취급 비용이 다른 정책자금에 비해 상대적으로 많이 소요되지만 이러한 사회적 비용을 고려한다면 많은 비용을 투입한 것으로 보기는 어렵다. 따라서 농업종합자금제의 대출심사과정의 전문성을 제고하기 위한 투자확대를 위하여 정부도 지원하는 체제를 구축하는 것이 사회적 효율성을 제고시키는 결과를 가져온다.

13.2. 자금배분의 효율성

농업종합자금제가 자금배분의 효율성을 제고하였는가는 지역별, 품목별 자금배분이 수요자의 요구를 잘 반영하여 여건변화에 따라 탄력적으로 조정되었는가의 측면에서 평가하여 보아야 한다. 기존의 정책자금은 정부의 계획에 의해 사업별, 지역별로 자금을 배분하는 체계이었다. 정책자금은 저리자

금이기 때문에 항상 만성적인 초과수요 상태에 있어서 자금공급자가 정한 기준에 의해 사업별, 지역별로 자금을 배분하는 방식이었다. 그에 따라 자금배분 기준이 한번 설정되면 여건이 변화하여도 탄력적인 조정이 이루어지지 못한다는 비판이 제기되었다. 여건변화에 따라 탄력적으로 조정되어 사업성이 높은 부분으로 보다 많은 자금이 지원된다면 효율적인 자금배분이 이루어진 것이다.

상당기간 지역간 또는 품목간 배정된 자금의 비율이 큰 변동이 없었다면 여건변화에 대응하여 자금배분이 조정되고 있지 않다고 볼 수 있다. 즉, 자금배분 비율의 분산이 크면 더 탄력적으로 운용되고 있다. 이를 위해 농업종합자금제가 도입되기 이전인 1996년~1998년까지의 자금지원 실적과 농업종합자금의 지원실적 비율을 비교하여 본다. 농업종합자금의 지원실적을 보면, 과거 정부지침에 의해 품목간, 지역간 사업량을 배정하던 것보다 더 큰 편차를 보이고 있다. 농업종합자금은 농가의 자금수요에 의해 지역간, 품목간 자금배분이 결정되는 것이므로 자금수요를 잘 반영할 것으로 예상된다.

표 3-6 지역별 정책자금의 배분비율

단위 : %

	원예특작, 축산 정책자금				농업종합자금			
	1996	1997	1998	편차	2000	2001	2002. 8	편차
경기	14.6	14.2	10.3	4.3	13.9	11.1	12.7	2.8
강원	7.8	7.5	6.0	1.8	5.2	6.2	6.1	1.0
충북	7.0	6.1	5.5	1.6	14.2	5.7	5.7	8.5
충남	13.8	12.6	12.9	1.2	13.6	16.4	13.4	3.0
전북	10.5	11.8	12.1	1.6	14.1	8.7	11.4	5.4
전남	12.9	13.2	14.9	2.0	9.2	14.2	14.5	5.3
경북	14.9	15.8	18.1	3.2	10.2	13.8	15.4	5.2
경남	10.8	10.0	11.0	1.0	8.9	10.5	11.4	2.5
제주	6.2	6.5	6.2	0.3	8.8	9.5	5.7	3.8
광역시	1.7	2.4	3.0	1.4	1.9	3.9	3.5	2.0
계	100.0 (6,910)	100.0 (8,888)	100.0 (7,489)	-	100.0 (1,605)	100.0 (2,423)	100.0 (4,124)	-

주 : 편차는 3개 연도의 최대값 - 최소값의 차이임.

먼저 지역간 정책자금 배분비율의 최고치와 최저치의 차이인 배분비율의 변동성을 보자. 종합자금 도입이전에는 일부지역을 제외하고는 연도별로 큰 편차를 보이고 않고 있다. 경기도와 경북 및 전남을 제외하고는 2% 포인트 이하의 변화를 보이고 있다. 일정한 기준에 의해 지역별로 일정하게 배분되고 있다고 볼 수 있다. 그런데 실제 지역간 품목구성에 차이가 있고, 품목별 성장성 격차를 보이고 있어 연도별로 지역간 자금수요는 큰 변화가 일어나고 있다. 농업종합자금에서는 지역간 자금배분 비율이 연도별로 큰 편차를 보이고 있다. 강원과 광역시를 제외하고는 모든 지역이 2.0% 포인트 이상의 변동폭을 보이고 있는 가운데 충북은 최근 3년간 8.5% 포인트의 변동을 보이고 있는 바와 같이 자금배분 비율이 크게 변하고 있다. 이는 지역별 자금수요가 연도별로 변하는 것을 반영한 결과라 할 수 있다. 현지조사에 의하면 지역내 농업구조가 성장성이 있고 전업농의 비중이 높은 지역일수록 자금지원이 많이 이루어지고 있었다. 농업규모가 영세한 지역에서는 자금지원이 어려운 실정이다. 그 결과 현황자료에서 보았듯이 농업종합자금 취급사무소로 지정을 받고도 지원실적이 없는 곳이 약 2.9%를 차지하고 있고, 1억원 미만의 취급실적을 보이고 있는 사무소도 26.7%에 이르고 있다. 과거에는 자금수요가 없음에도 불구하고 자금할당이 이루어져 인위적으로 대상자를 선정하여 지원함으로써 부실요인으로 작용하였다. 물론 인위적으로 특정지역에 특정품목을 육성하기 위하여 자금할당을 하는 것은 필요하다. 그러나 이러한 자금은 신규개발사업에 국한되어야 한다. 농업종합자금과 같이 보편적인 자금에서는 산업기반이 없는 지역에 자금지원을 하는 것은 부실화만 초래하게 된다.

다음으로 품목별 자금지원 비율을 보면 농업종합자금은 과거와 다른 모습을 보이고 있다(표 3-7). 1996년부터 1998년까지는 원예특작에 대한 지원은 지속적으로 증가하고 있는 반면 축산부문은 오히려 감소하고 있었다. 그러던 것이 농업종합자금 지원에서는 축산부문의 지원비중이 지속적으로 증가하여 2002년에는 원예특작보다 더 많은 54.7%를 지원하고 있다. 1997년부터는 원예특작부문에 대한 과잉생산구조로 인하여 수익성이 하락하고 있었음에도 불구하고 자금지원을 확대하였던 비효율적 자금배분이 있었다. 최근에 축산

표 3-7 품목별 정책자금 지원비율 추이

단위 : %, 억원

	원예특작, 축산 정책자금			농업종합자금		
	1996	1997	1998	2000	2001	2002. 8
원예특작	37.8	42.0	68.8	70.5	60.3	41.5
축산	62.2	58.0	31.2	29.5	39.7	54.7
합계	6,910 (100.0)	8,888 (100.0)	7,489 (100.0)	1,605 (100.0)	2,423 (100.0)	4,124 (100.0)

표 3-8 품목별 농가판매가격지수 추이(1995=100)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002. 6
원예특작	97.1	96.1	88.7	91.3	84.8	86.4	104.0
축산물	100.4	89.7	80.6	98.6	102.5	121.2	138.9

주 1. 원예특작에는 과실, 과채류, 화훼 특작만 포함함.

2. 2002년 자료는 연중 가중평균치가 아니어서 직접비교에는 한계가 있음.

부문의 수익성이 호전되면서 축산부문에 대한 자금지원이 큰 폭으로 증가하고 있는 것은 자금수요의 변화를 잘 반영하고 있는 것이라 할 수 있다. 이를 농가판매가격지수의 변동추세와 비교하여 보면, 1990년대 말에 원예특작부문이 축산부문보다 크게 유리한 조건을 형성하고 있지 않다. 이러한 상황에서 축산부문 자금지원 비율을 크게 감소시키는 것은 시장상황을 잘 반영한 것이라고 볼 수 없다. 농업종합자금제가 본격적으로 시행된 2000년 이후에는 원예특작보다 축산부문의 농가판매가격이 더 빠르게 상승하고 있다. 이러한 여건에서 축산부문의 자금지원 비중이 증가하는 것은 자금지원의 효율성을 증대시킨 것으로 평가된다. 품목별 자금배분에 있어서도 농업종합자금제로 전환하면서 자금배분의 효율성이 증가하였다고 볼 수 있다.

한편 대상자 선정에서도 농업종합자금제는 자금지원의 효율성을 제고하고 있다. 기존에는 행정기관의 농업발전심의위원회에서 지원대상자를 선정하여 사업성이 있는 전업농인 외지출신인 농업인에게는 자금지원이 부족한 실

정이었다. 대상자 선정에서 사업성보다 지역성이 우선 고려되기 때문이다. 농업종합자금제에서는 사업성만 있으면 우선적으로 지원이 가능하기 때문에 외지출신 농업인을 차별하지 않으므로 이들에 대한 자금지원이 활발하게 이루어지고 있다. 현지조사에 의하면 이러한 점 때문에 외지에서 진입한 전업농가의 경우 과거에는 농업정책자금의 지원을 신청도 하지 않았던 것이 농업종합자금제 도입으로 정책자금을 지원받아 경영규모를 확대하고 있었다. 그만큼 사업성과 상환능력에 의해 지원되므로 보다 효율적인 농가에 대한 지원이 가능하게 되어 효율성이 증가하고 있다. 이는 우리 농업구조의 변화에 있어서 중요한 의미를 제공한다. 후계농업인력이 부족한 상태에서 도시로부터 귀농에 의한 신규인력의 확보가 증가하고 있고, 이들이 전업적인 영농규모를 확보하고자 한다. 정부도 이런 점을 고려하여 귀농지원자금을 별도로 마련하여 지원하고 있다. 그런 점에서 농업종합자금에서 외지에서 온 전업농가를 차별하지 않고 사업성 평가에 의해 자금지원이 가능하게 된 것은 농업발전전략의 선택에서 효과적인 수단이다.

13.3. 자금지원의 신속성과 신축성

농업종합자금제는 농가가 필요한 시기에 자금신청을 하여 지원하는 체계로 전환하고, 필요한 만큼의 자금을 지원함으로써 농가의 부실화를 방지하고자 하고 있다. 즉, 적기, 적량의 지원으로 사업성공 가능성을 제고하고 한 것이다. 기존 정책자금 지원에서는 자금신청에서 지원까지 1년 내지 1년 6개월이 소요되어 투자시기를 상실하고, 시장상황 예측오류에 의한 잘못된 투자결정을 하게 되는 비효율성이 발생하였다. 또한 사업지침에 의해 지원규모가 결정되어 있어 필요 이상으로 과잉투자를 하거나, 필요수준보다 과소투자하는 사례가 발생하였다. 특히 유리온실사업과 같이 지정된 사업규모의 추진으로 인하여 과잉투자의 문제가 발생하고, 이로 인하여 부실화된 사례가 많았다는 지적이 있었다. 농업종합자금제의 도입은 이러한 문제점을 개선하고자 하였다.

농업종합자금제는 자금신청에서 자금지원이 신속히 이루어짐으로써 농가는 예측된 상황 속에서 투자할 수 있게 되었다. 대출심사를 위한 증빙자료만 원활히 확보되면 1개월 이내에 지원할 수 있다. 또한 연중 수시로 필요한 자금지원이 가능하게 되어 영농을 하지 않는 시기에 시설투자를 할 수 있어 작물재배를 하지 못함으로써 초래된 손실을 최소화할 수 있다. 이러한 요인으로 인하여 농업종합자금제에 대한 수요자 조사에서도 필요한 시기에 한꺼번에 신속하게 자금지원을 받을 수 있다는 점을 가장 크게 개선된 사항(31.5%)으로 여기고 있다(표 3-9). 다음으로는 즉시 대출에 따른 시간절약도 개선된 사항으로 여기고 있다. 이러한 사항은 농업종합자금을 지원 받아 이용하여 본 농가들이 더 높게 평가하고 있어서 예상한 것보다 더 많은 효과를 얻고 있다. 자금지원의 지체로 인한 투자효과의 저하라는 기존 정책자금의 문제점이 대부분 개선되었다.

자금의 적량지원으로 과잉투자의 문제가 발생하지 않아 효율성이 증대되고 있다. 농가는 필요한 시기에 필요한 자금을 수시로 신청할 수 있고, 또한 사업성만 있으면 추가지원도 가능하기 때문에 한번에 과다한 투자를 할 필요가 없게 되었다. 기존 정책자금은 형평성 때문에 한번 지원하면 추가지원을 억제하고 있어 자금지원이 가능할 때 가능한 많은 자금을 이용하려는 과잉투자를 초래하고 있었다. 그러나 농업종합자금제에서는 대출심사과정에서 사업

표 3-9 농업인의 농업종합자금 성과 평가

	단위 : %		
	대출자	비대출자	전 체
필요한 자금을 한꺼번에 받아 편리	38.2	25.9	31.5
즉시 대출로 시간 절약	22.1	18.5	20.1
올바른 자금 사용	14.7	24.7	20.1
사업계획서, 경영컨설팅 등으로 효율적 자금사용	8.8	29.6	20.1
대출 후 사후관리	16.2	1.3	8.2
계	100.0	100.0	100.0

성 평가를 실시하고 있고, 가능한 필요한 자금규모만을 지원하여 과잉투자를 방지하고자 하고 있다. 이는 과잉투자가 농가부실의 중요한 요인이 되고 있다는 근거에서이다. 이러한 요인들로 인하여 농업종합자금의 지원실적을 보면 지원규모가 2천만원 미만에서부터 1억원 이상까지 다양하게 분포하고 있어 필요한 자금규모만을 신청하고 있다고 볼 수 있다(제 2장의 표 2-12).

1.4. 농업금융의 혁신

1.4.1. 농업금융 혁신유도

농업종합자금제 추진을 위한 농협의 노력은 농업금융의 혁신을 유도하는 중요한 효과도 얻고 있다. 농협은 농업종합자금제를 농업금융의 혁신과제로 설정하고, 전문인력의 육성 및 정보창출능력의 제고, 그리고 농업금융 업무의 전산화 등의 투자를 확대하여 오고 있다. 농업종합자금제를 위한 업무개선은 일반 농업금융에 대해서도 효율성을 제고하는 금융혁신을 선도하고 있다. 특히 전산부문에 대한 투자확대는 농업금융의 효율성을 제고하고 있다. 농업금융의 혁신을 유도한 측면을 분야별로 구분하여 보면 다음과 같다.

우선 농업종합자금제는 과거 형평성 위주로 자금을 지원하던 정책금융을 효율적 자원배분의 관점에서 지원하는 체제로 전환시켰다는 개념상의 전환이라는 기술혁신에서 중요한 의미를 가지고 있다. 이는 금융관행과 인식의 전환을 불러오는 효과를 얻고 있는 것으로 평가된다. 이제는 농가도 금융기관으로부터 원활히 자금을 차입하기 위해서는 사업성 있는 사업을 선택하여야 하고, 부채비율을 관리하는 등 재무관리를 고려하여야 하고, 대출위험을 관리하지 않으면 안 된다는 인식을 가지게 되는 효과를 얻고 있다. 그만큼 자금이용에서 사업성이 중요한 관점이 되었다. 그러는 한편 자금지원에 따른 경영실태조사 등에 대비하여 경영장부를 기록, 관리하고자 하는 인식을 가지게 되었다. 물론 경영장부 기록은 많은 비용과 노력을 요구하고 있어 실질적으로는 잘 이루어지지 않고 있지만 필요성 자체에 대한 인식은 증대하였다.

농업종합자금제 취급에서 전문인력을 육성하고 전문성을 제고하는 인력 개발투자는 농업금융의 혁신을 유도하는 중요한 역할을 하고 있다. 과거에는 농업금융과 일반 상업금융을 구분하지 않고 담보위주의 대출관행으로 전문성이 확보되지 않았다. 그런데 농업종합자금제에서는 담보능력이 있더라도 경제적가치평가(EVA) 등의 사업성 평가를 하여야 하고, 비재무지표를 평가하여야 하며, 자금지원 후에는 경영실태조사를 실시하여야 하는 등 보다 많은 전문성을 요구하고 있다. 농협중앙회는 이를 위해 매년 지속적으로 농업금융에 대한 교육을 실시하여 전문인력을 육성하고 있다. 이와 같이 육성된 전문인력을 농업금융 전담자로 배치하고 있다. 농협-본부단위에서는 농업종합자금추진단을 설립하여 제도기획 및 관리를 담당하고 있고, 7명의 품목별 심사역을 배치하고 있다. 지역본부 및 시·군지부에서는 일반여신 담당자와는 별도로 농업금융여신 담당자를 배치하여 심사기능을 강화하고 있다.

전문인력 배치에 따른 농업금융의 혁신사항을 보면, 먼저 농업동향에 대한 정보를 활용하고 있다는 것이다. 오래 동안 지도금융기능을 강화하여야 한다는 주장을 실천할 수 있는 계기가 마련되었다. 본부의 전문심사역은 품목별 산업동향을 파악하여 일선의 농업금융 담당자에 제공하고 있고, 농업금융 담당자는 대출취급 과정에서 획득한 지역 내 농업동향을 파악하고 있다. 농업동향에 대한 정보창출과 제공이 농업금융의 중요한 역할이 되고 있으므로 본부 전문심사역의 역할이 중요해지고 있다. 이러한 농업시장 동향에 대한 정보가 대출심사과정에서 농가의 사업방향을 상담하여주는 지도금융을 가능케 하고 있다. 특히 자금지원 후 현장방문을 통한 경영실태조사를 통하여 사후관리를 강화하고 있을 뿐만 아니라 농가의 경영정보를 획득하여 향후 자금지원에 활용하고 있다. 농업종합자금제는 자금의 통합뿐만 아니라 농가에 대한 정보를 종합관리한다는 측면이 더욱 중요해지고 있다. 농가정보의 종합관리는 효율성을 제고하는 투자방향 제시에 기초자료로 제공되는 역할을 수행한다.

농협은 전문인력의 육성뿐만 아니라 업무효율화 분야에서도 농업금융 관련전산부문 투자를 확대하고 있다. 이러한 투자가 농업금융의 혁신을 유도하

고 있다. 여신종합관리시스템을 도입하여 비재무평가지표의 경영평가모델 및 경제적 가치평가에 기초하는 사업성 평가모델 등을 개발하여 심사업무를 전산화하고, 사내통신망을 이용하여 업종별 동향분석자료, 특수작목 소득분석자료 등 정보창출 및 제공으로 대출심사의 질을 높이고 있다. 농가의 재무제표 작성과 재무관리의 효율성을 제고하기 위해서는 농업회계프로그램(척척농장비서)을 개발하여 웹사이트상에서 공급하고 있고, 이를 현실에 적합하게 지속적으로 개선하고 있다. 비재무평가지표에 대해서는 지원농가의 경영성과 분석을 통하여 예측력을 제고하고자 하고 있다. 또한 농가에 대한 원활한 대출상담을 위하여 농업정보와 함께 시설투자상담프로그램을 개발하여 농가가 투자할 분야에 대한 미래의 수익성을 계산하여보고, 어떤 위험이 발생하였을 경우 나타나는 수익성의 변화를 검증하도록 함으로써 적합한 투자방향을 유도하고 있다. 장기적으로는 농업전망에 대한 자료를 함께 제공함으로써 올바른 투자방향을 선택할 수 있도록 하고자 한다.

다른 한편으로는 자금지원 농가에 대한 경영실태조사를 실시하고, 그 자료관리를 전산화함으로써 사후관리 기능을 대폭적으로 강화하고 있다. 자금지원 농가에 대해서는 매년 향후 3년간의 추정 손익계산서와 대차대조표를 작성하는 평가를 실시하고 있다. 경영실태조사를 통하여 사후관리를 함으로써 자금지원 받은 농가에게 단순히 자금지원만 하는 것이 아니라 경영상태에 대한 자문도 하고, 금융기관이 지속적으로 관심을 두고 있다는 인식을 부여하고 있다. 자금지원 받은 농가중 경영상태가 양호한 농가는 자신의 경영성과에 대해 자금을 지원한 금융기관으로부터 인정을 받고 있다는 자부심을 가지고 있다. 한편 경영실태조사의 전산화는 장기적으로 사후관리의 개념을 확장시키고 있다. 구축된 경영정보 DB를 바탕으로 하여 품목별 농가간 경영성과를 비교 평가하여주고, 위험사항을 예측하여 경영성과의 변동을 미리 예측하여 제공하는 조기경보체제(EWS)의 구축이 가능하게 되었다. 이러한 분석은 개별농가별로 실시되는 것이 아니라 중앙본부에서 종합적으로 이루어지므로 분석비용을 절감할 수 있다. 또한 분석기법에 대한 지속적인 개선이 가능하여 실질적인 분석효과를 제고할 수 있어 농가의 성실한 참여를 유도할 수 있

다. 이러한 분석에 기초하여 개별 농가별로 부실징후와 경영개선 사항을 사전에 파악하여, 그 정보를 농가에 제공함으로써 경영컨설팅의 방향을 수립할 수 있는 근거를 제공하고자 하고 있다. 이러한 체제는 지도금융의 기능을 대폭적으로 강화하게 될 것이다.

이와 같은 전문인력 및 전산투자 확대는 대출심사기능 및 사후관리기능을 강화하여 농업금융의 혁신을 유도하는 한편 자금지원 농업경영체의 부실화 위험을 축소하는 효과를 얻고 있다. 그러나 이런 투자비용은 취급금융기관이 부담하고 있는데 농업종합자금 취급에 따른 수익이 이를 보전하지 못하게 되면 투자위축이 초래될 것이다. 현재 실시하고 있는 투자부분은 완전한 것이 아니라 지속적으로 개선하여야 할 과제이므로 지속적인 투자가 필요하기 때문이다. 취급수익이 낮으면 장기적으로 지속적인 투자가 불가능해진다. 농업종합자금제가 농업금융의 혁신을 유도하는 것은 중요한 효과이므로 수익성이 보전되도록 노력하여야 한다.

1.4.2. 관련투자의 수익성

농협중앙회의 업무효율화를 위한 투자확대에도 불구하고 아직까지 농업종합자금 취급규모가 작아 자체 수익만으로 전담인력의 인건비 정도도 회수하기 곤란한 실정이다. 그만큼 금융기관의 비용 효율성은 낮은 편이다. 제 2장의 <표 2-11>에서 보아 알 수 있듯이 10억원 이상의 대출을 취급한 사무소의 비율이 16.6%에 불과한 실정이다. 1억원 미만으로 취급한 사무소도 30%에 이르고 있다. 이러한 상태에서 농업금융을 전담하는 전문인력을 배치하기는 쉽지 않다. 그렇다 하더라도 농업종합자금은 엄격한 심사절차, 경영실태조사의 요구 등 부대비용 발생 요인이 커서 취급규모가 확대되더라도 수지균형을 유지하기는 쉽지 않을 듯하다. 그렇지만 농가의 부실위험을 축소함으로써 대출의 건전성을 제고하는 간접적인 이득은 매우 높을 것이다.

농업금융의 혁신은 농업발전의 초석이 되기 때문에 수익성이 낮다고 하여 이러한 부분에 대한 투자가 위축되어서는 안 된다. 과잉투자에 따른 부실

화, 투자방향의 선택오류 등에 의한 비효율성을 제거하는 것도 농업발전을 위한 중요한 과제이다. 보다 장기적인 관점에서 투자확대를 추구하는 한편 농업종합자금제 추진비용을 절감하고 창출한 정보의 부가가치를 제고하는 방안을 마련하여야 할 것이다. 경영실태조사와 같이 많은 비용을 들여 확보한 자료를 활용하지 못하면 비용 효율성을 저하시키는 요소로 작용하기 때문에 활용도 제고방안을 마련하여야 한다. 경영실태조사의 비용을 절감하기 위하여 취급사무소간 정보를 공유하는 방안을 도입하여야 한다. 종합자금 추진 비용을 절감하는 한편 창출한 정보를 유용하게 활용하는 방안을 마련함으로써 비용효율성을 제고하여야 한다. 정부에서도 여건이 마련되지 않은 상태에서 회계교육의 의무화, 경영기록의 의무화 등의 조건을 강화하는 것은 추진 비용을 상승시키는 요인으로 작용할 것이다. 어느 정도 비용 효율성을 확보하여야 농업종합자금제가 자금지원의 효율성뿐만 아니라 농가정보에 대한 종합관리를 통하여 농업금융 혁신을 유도할 수 있다.

1.5. 관련주체의 평가

1.5.1. 총체적 평가

농업종합자금제 도입에 대해 농업인, 농협 담당자 그리고 행정기관 등 이해 당사자들의 평가를 조사하였다. 정책금융을 농업종합자금제로 전환한 것에 대해서는 대부분이 긍정적으로 평가하고 있다(표 3-10). 농업인은 56% 정도가 성공적으로 평가하고 있고, 일선 농협직원들은 45% 정도가 성공적으로 보고 있으며, 시군 담당공무원은 43% 정도가 성공적으로 보고 있다. 농업인 중에는 자금을 지원받은 농가가 자금지원을 받지 않는 농가들보다 더 높게 성공적인 것으로 평가하고 있다. 반면 과거보다 나빠졌다고 평가한 비율은 농업인의 경우에는 약 10% 정도이고, 농협직원들은 5% 이하이며, 시군 공무원은 21% 정도이다. 전체적으로 농업종합자금제로의 전환은 바람직한 방향이라 할 수 있다.

표 3-10 종합자금제에 대한 종합적 평가

단위 : %

	농협직원	시군 공무원	농업인		
			대출자	비대출자	전 체
매우 성공적	1.7	3.8	20.0	12.4	15.9
성공적	44.0	39.6	45.7	37.0	41.1
보통	49.1	35.9	24.3	40.7	33.1
전보다 못함	5.2	13.2	5.7	8.6	7.3
매우 잘못됨	0.0	7.6	4.3	1.2	2.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

표 3-11 농업생산 관련 자금의 종합자금으로 통합에 대한 의견

단위 : %

	농협직원	시군공무원	농업인		
			대출자	비대출자	전 체
매우 바람직	13.8	31.5	34.3	24.7	29.1
바람직	39.7	46.3	32.9	48.2	41.1
보통	17.2	3.7	11.4	18.5	15.2
바람직하지 못함	26.7	13.0	18.6	7.4	12.6
매우바람직하지못함	2.6	5.6	2.9	1.2	2.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

그에 따라 농업생산관련 정책자금을 농업종합자금으로 모두 통합하는 것에 대한 평가에서도 대부분 바람직한 방향이라고 보고 있다(표 3-11). 농업인의 경우에는 약 70% 정도가 바람직한 방향으로 보고 있으며, 이는 자금지원을 받은 농가보다도 자금지원을 받지 않은 농가가 더 바람직한 방향으로 평가하고 있다. 바람직하지 않다고 보고 있는 농업인은 약 15% 정도에 불과하다. 농협직원의 경우에는 약 54% 정도가 바람직한 방향으로 보고 있으며, 바람직하지 않다는 직원의 비율도 약 30%에 이르고 있다. 시군 공무원의 경우에는 약 78% 정도가 바람직한 방향으로 보고 있으며, 바람직하지 않다고 보는 공무원의 비율은 약 19% 수준에 불과하다. 농업종합자금제가 성공적이라

고 평가하고 있지 않는 사람들도 정책자금을 농업종합자금으로 통합하는 것은 바람직한 방향으로 보고 있다. 특히 행정기관 담당자는 43% 정도가 성공적인 전환이라고 평가하면서도 자금통합에 대해서는 이보다 두 배에 가까운 담당자가 바람직한 방향으로 보고 있다. 이는 현재 농업종합자금제에 약간의 문제가 있지만 이를 개선하고 모든 정책자금을 종합자금제로 통합하여야 한다고 보고 있는 것이다. 다만 농협직원은 자금통합에 대해 비판적인 견해를 갖는 비율이 높다. 이는 자금규모가 확대되면서 책임과 업무량이 증대하는 것을 고려한 반응이라 보인다. 농업종합자금은 금융기관 대출담당자의 노력이 중요하고 사후관리에 많은 노력을 기울여야 하기 때문이다.

농업종합자금제의 어떤 점이 가장 개선된 점으로 평가하는가에 대해서는 농업인, 농협 및 행정기관 담당자 모두 필요한 자금을 일시에 지원받을 수 있다는 점을 가장 먼저 지적하고 있다. 다음으로 개선된 점에 대해서는 농업인은 자금신청에서 지원까지의 신속성을 지적하고 있고, 농협과 행정기관 담당자는 부실대출 방지를 지적하고 있다. 그만큼 자금지원의 효율성이 제고되었다고 볼 수 있다.

반면 농업종합자금제 중 개선하여야 할 사항에 대해서는 농업인은 복잡한 대출심사과정을 지적하고 있으며, 농협직원은 심사기준의 강화로 신용경색의 문제가 발생하는 것을 지적하고 있으며, 행정기관 담당자는 농가의 경영상태를 파악하는 자료부족을 제기하고 있다. 부족한 경영정보 하에서 심사과정을 얼마나 신속하고 편리하게 개선할 수 있는가가 중요한 개선과제라는 것을 의미한다.

1.5.2. 잘된 점

농업종합자금제에서 가장 개선된 점이 무엇인가에 대한 농업인의 평가는 자금신청에서 지원까지의 신속성과 사업규모 및 내용 선택에서의 자율성을 지적하고 있다(표3-9). 이는 대출규모별로 보면 다른 차이가 있다. 1억원 이상인 농가는 자금지원의 신속성을 지적하고 있고, 2천만원 이하의 소액대출자

에서는 사업규모 선택에서 농가의 자율성이 제고되었다는 것을 상대적으로

표 3-12 농업종합자금의 개선된 점 평가

		단위 : %	
		농협직원	시군 공무원
1 순 위	필요자금을 일시에 받아 편리	41.7	30.2
	심사후 대출로 비용 절약	25.2	26.4
	부실대출이나 자금의 유용가능성 적어짐	25.2	37.7
	자금의 사용목적이 계획적으로 이루어져 성공가능성 높음	6.1	3.8
	농협의 사후관리로 사업성공가능성 높음	0.9	1.9
	기 타	0.9	0.0
2 순 위	필요한 자금일 일시에 받아 편리	11.6	9.6
	심사후 대출로 비용 절약	28.6	25.0
	부실대출이나 자금의 유용가능성 적어짐	23.2	15.4
	자금의 사용목적이 계획적으로 이루어져 성공가능성 높음	31.3	25.0
	농협의 사후관리로 사업성공가능성 높음	5.4	23.1
	기 타	0.0	1.9
계		100.0	100.0

높게 평가하고 있다. 필요한 자금을 한꺼번에 받아 편리하다는 점과 사업계획서 작성 등으로 자금사용에서 효율성이 증대하였다는 점, 그리고 자금지원기간이 단축되었다는 점등에 대한 개별항목 평가에서는 70% 이상의 농가가 성공적인 것으로 평가하고 있다. 대출 후 사후관리에 대해서는 이보다 낮은 55% 정도 성공적이었다고 평가하는데 그렇지만 자금지원을 받은 농가들이 이 부분에 대해서도 70% 이상이 성공적인 것으로 평가하고 있어 외부에서 파악한 것보다 내부에서 느끼는 효과가 더 높다.

농협담당자들은 필요한 시기에 일시에 자금지원을 하게 되어 비용절감이 된다는 것을 가장 개선된 점으로 평가하고 있고, 다음으로 심사 후 대출로비용이 절약되고 부실대출이나 자금의 유용 가능성이 낮아졌다는 점을 개선된 사항으로 지적하고 있다(표 3-12). 농협의 사후관리로 사업성공 가능성이 높

아졌다는 점은 개선되지 않은 것으로 평가하고 있다. 자금지원과 함께 경영 컨설팅을 실시함으로써 사업성공률을 제고하고자 한 농업종합자금제 취지의 달성이 낮아 사후관리에 대한 개선방안이 마련되어야 할 것이다.

행정기관 담당자들은 대출심사 강화로 부실대출이나 자금유용 가능성이 낮아졌다는 점을 가장 개선된 점(37.7%)으로 평가하고 있다. 다음으로 자금지원의 신속성을 높게 평가하고 있다. 행정기관 담당자들은 비교적 농협의 사후관리로 사업성 가능성이 증가한 것으로 평가하고 있다.

이해당사자의 관점에 따라서는 개선된 점에 대해 약간의 차이를 보이고 있다. 그렇지만 농업종합자금제로 자금대출의 신속성과 부실대출의 가능성이 낮아졌다는 점에 대해서는 대부분 높이 평가하고 있다.

1.5.3. 농업종합자금제의 개선되어야 할 점

농업종합자금 이용에서 가장 어려웠던 점에 대해서 전체적으로는 홍보부족으로 지원과정을 잘 알고 있지 못하다는 점을 지적하고 있지만, 자금을 이용한 농가는 까다로운 대출심사와 대출심사를 위한 증빙서류 제출로 자금이용이 어렵다는 점을 가장 먼저 지적하고 있다(표 3-13). 다음으로는 대농중심의 편중지원을 지적하고 있다. 그렇지만 개별항목별로 문제가 심각한가에 대

표 3-13 농업종합자금제의 불편한 점에 대한 농업인 평가

단위 : %

	대출자	비대출자	전 체
편중된 자금 지원	10.3	9.9	10.1
까다로운 심사로 자금 빌리기 어려움	27.9	12.4	19.5
대농중심 지원으로 중소농 소외	8.8	23.5	16.8
사업계획서 작성 요구	10.3	2.5	6.0
경영장부 기록 요구	8.8	2.5	5.4
농협의 심사능력 부족	7.4	1.2	4.0
종합자금취급사무소가 적어	2.9	0.0	1.3
홍보부족으로 농업인이 잘 모름	23.5	48.2	36.9
계	100.0	100.0	100.0

표 3-14 종합자금제가 기대한 효과를 거두지 못한 이유

		단위 : %	
		농협직원	시군 공무원
1 순 위	심사기준이 까다로워 신용경색 우려	41.2	20.0
	농가의 경영상태 파악 자료 부족	5.9	40.0
	대농중심 지원으로 중소농 소외	32.4	8.0
	사업계획서, 경영장부, 경영컨설팅 등 현실 에 맞지 않은 조건들	8.8	16.0
	심사인력의 전문성 부족	2.9	12.0
	종합자금 취급사무소가 적어 농업인 불편	2.9	4.0
	홍보부족으로 농업인이 잘 모름	2.9	0.0
	기 타	2.9	0.0
2 순 위	농협이 유리한 대로 자금 공급	0.0	4.0
	심사기준이 까다로워 신용경색 우려	3.0	8.0
	농가의 경영상태 파악 자료 부족	15.2	4.0
	대농중심 지원으로 중소농 소외	18.2	20.0
	사업계획서, 경영장부, 경영컨설팅 등 현실 에 맞지 않은 조건들	48.5	24.0
	심사인력의 전문성 부족	9.1	20.0
	종합자금 취급사무소가 적어 농업인 불편	3.0	4.0
	홍보부족으로 농업인이 잘 모름	3.0	16.0
계	100.0	100.0	

한 평가에서는 차이를 보이고 있다. 대농중심의 지원으로 중소농이 상대적으로

로 소외되고 있다는 점에 대해서는 66% 정도가 문제가 되는 것으로 평가하고 있고, 까다로운 심사로 자금 빌리기가 어렵다는 점도 55.4%가 문제가 있다고 평가하고 있다. 그렇지만 자금지원의 편중성 심화와 사업계획서 작성 등에 대해서는 불편한 점을 인정하면서도 그 필요성은 인정하고 있다. 특히 농협의 심사능력 부족에 대해서는 18.6%만이 문제가 있는 것으로 평가하고 있다. 이러한 평가는 자금을 이용하고 있는 농가보다 이용하지 않고 있는 농가가 더 문제가 있는 것으로 평가하고 있다(부록 참조).

농협 담당자들이 지적하고 있는 문제점으로는 가장 먼저 심사기준이 엄격하여 신용경색이 발생할 우려가 있다는 점(41.2%)을 지적하고 있고, 다음으로는 대농중심의 지원으로 중소농이 소외되고 있다는 점(32.4%)을 지적하고 있다. 이 두 부분의 개선이 필요하다고 본다. 행정기관 담당자는 농가의 경영상태 파악을 위한 자료부족을 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다. 전체적으로 심사평가제도의 문제점을 지적하고 있으므로 심사평가제도를 보다 단순화하고 전문성을 제고하는 것이 중요한 과제이다.

농업종합자금제의 성과를 제고하기 위하여 회계교육을 요구하고, 경영기록을 의무화하는 등의 경영장부 작성을 강하게 요구하고 있고, 심사기능을 강화하기 위하여 농신보의 부분보증제도를 도입하는 등의 개선방향을 제시하고 있다. 이에 대한 이해당사자의 평가는 대부분 부정적인 것으로 보고 있다. 현재의 심사평가제도 복잡한데 현실여건이 구비되어 있지 않은 상태에서 지원조건을 강화하는 것으로 평가하고 있다. 회계교육의 이수에 대해서는 농업인은 필요성은 인정하고 있지만 비용만 발생시키고 불필요한 조치로 평가하고 있다. 1억원 이상의 대출농가에 대한 경영기록 요구에 대해서는 필요한 조치로 인정하면서도 금리차등 등의 인센티브 부여를 강조하고 있다.

농신보의 부분보증제 도입에 대해서는 대출심사가 강화되고, 사업성 평가보다 담보위주의 대출이 이루어질 것이라고 보고 있다. 농업종합자금제 도입을 위한 검토과정에서 정책목표와 금융기관 수익목표간의 불일치 문제를 해소하고, 제도도입에 가장 우려한 사항인 신용경색의 문제를 해결하기 위해서는 대출위험의 일부를 정부가 부담하는 방안을 도입하여야 한다는 보완과제

가 제시되었다. 그에 따라 농업종합자금제에 대해서는 1억원까지 특례보증하는 방안이 도입되어 우려했던 신용경색의 문제가 심각하게는 발생하지 않았다. 그런데 제도도입 초기에 부분보증제를 강화하는 것은 위험요소가 있다. 이해당사자의 평가에서도 대부분 심사평가의 강화와 대농위주의 자금지원을 문제점으로 지적하고 있다. 그런데 현재의 문제점을 더욱 확대시키는 요인이 되는 부분보증제를 도입한다는 것은 문제가 되고 있다. 부분보증제도의 도입은 농업종합자금제에 관련된 개선과제가 아니라 전반적인 농업금융제도의 개선에서 함께 도입을 검토하여야 하는 과제인 것이다.

전체적으로 앞으로 개선과제로 제시하고 있는 것들은 농업종합자금제 추진에서 많은 비용을 초래하는 문제가 있다. 농업종합자금제도가 농업금융의 혁신을 유도하고 있지만 현재 많은 비용을 초래하고 있어 장기적으로 지속가능할 것인가에 대해 의문이 제기되고 있기 때문이다. 그런데 추진비용을 증대시키는 방향으로의 제도개선은 제도의 지속가능성을 떨어뜨리는 문제점이 있다. 이러한 요소들은 농업종합자금 지원에서 조건으로 설정하기보다는 인센티브를 부여하여 촉진시키는 방향이 더 합리적이다. 특히 농업종합자금제와 경쟁관계에 있는 다른 정책자금, 지자체협약대출 그리고 금리가 인하되고 있는 상호금융 등의 지원조건과의 관계 속에서 농업종합자금의 유리성을 상쇄시키게 된다.

2. 농업종합자금제 추진상의 문제점

2.1. 농업종합자금 개념의 혼란

2.1.2. 개념의 중요성

농업종합자금 도입은 기존 정책자금의 문제점을 보완하는 측면에서 강조

됨으로써 어떤 부분에 중점을 두느냐에 따라 제도설계 방향은 다른 모습으로 나타난다. 농업종합자금제의 개념에 대해 관련자간에 차이를 보이면서 문제점 지적과 제도 개선방향에 대해 서로 다른 다양한 방향이 제시되고 있다. 어떤 측면을 강조하느냐에 따라서 성공적인 사항도 문제점으로 지적되고 있다. 정책금융에서의 농업종합자금 위치를 설정하고 사업통합 범위를 설정하는데 차이를 보이고 있다. 농업종합자금은 전업농을 대상으로 하여 농업경쟁력 제고에 중점을 두고 있으므로 종합자금의 범위를 확대하지 말고 현재의 수준에서 건전한 농가에만 지원하는 특별자금으로서 기능해야 한다는 주장도 있다. 반면 농업종합자금제가 전업농 중심으로 지원되면서 신규진입농이나 영세소농에게는 자금이 지원되지 않고 있으므로 이를 해결하기 위해서는 지원조건을 완화하여야 한다는 주장도 있다. 또한 농업종합자금제는 자금통합을 목표로 하기 때문에 모든 정책자금을 통합하고, 대상자 선별과정에서 구분되어야 한다는 주장도 있다. 정책금융은 품목별 수급문제도 고려하여야 하므로 품목별로 자금이 구분되어 관리되어야 한다는 대안도 제시되고 있다.

이와 같이 농업종합자금제 개념에 대해 일치된 견해가 확립되지 않아서 개선방향에 대해 서로 다른 방향이 제시되는 혼란이 발생하고 있다. 특히 정책금융에서 농업종합자금의 위치설정과 지원대상 범위 그리고 품목별 수급 조절정책과 정책금융의 역할설정 등에 대한 혼란이 야기되고 있다. 농업종합자금제의 담당자가 어떤 견해를 가지고 있느냐에 따라 중요성과 추진방식에서 차이를 보이고 있다. 특히 개념의 차이에 따른 지원조건 변동과 자금통합 범위에 대한 차이는 자금을 이용하고자 하는 농가에게 불확실성을 주고 있다. 농가는 어떤 기대를 가지고 장기적인 영농계획을 수립하여야 하는가를 확신할 수 없게 된다. 그만큼 농업종합자금 지원의 효율성을 저하시키게 된다. 개선방향을 마련하기에 앞서 개념을 보다 분명하게 설정하고, 그 개념을 공유하는 것이 필요하다.

2.1.2. 종합자금의 위치와 지원대상의 혼란

농업종합자금은 “품목별 또는 기능별로 분산 지원되는 농업분야의 세부 사업을 통합하여 농업경영체의 사업계획에 따라 종합지원하는 자금”으로 정의되고 있다.¹⁷⁾ 이를 바탕으로 개념의 주 요소를 <표 3-15>와 같이 구별하여 볼 수 있다. 사업통합과 금융의 선별기능 활용 그리고 사후관리의 강화 등이 주 요소를 이루고 있고, 농업종합자금제의 효율적 추진을 위한 보완요소로서 경영컨설팅과 경영장부의 기록이 있다.

표 3-15 농업종합자금제의 정의

정의의 주 요소	보조 요소
① 사업의 통합 ② 시설자금과 운영자금을 통합 지원 ③ 금융기관이 심사하여 대출하고 사후관리 ④ 사업발전단계별로 경영평가를 거쳐 추가 지원함으로써 지속적 성장을 뒷받침	① 경영컨설팅 ② 경영장부의 기록

이러한 요소를 얼마나 반영하느냐에 따라 농업종합자금은 다른 모습을 보인다. 이를 크게 세 가지로 구분하여 자금통합 방향을 설정할 수 있다. 첫째는 사업통합 중심으로 이해(I)하는 것이다. 즉, 그동안 사업별로 분산되어 있던 정책자금을 수요자 중심의 종합지원으로 전환하고자 하는 것이다. 그러면 농가에 지원하는 자금은 모두 농업종합자금으로 통합하여야 한다는 방향이 도출된다. 둘째는 건전한 경영체를 선별하여 지원(II)하는 것으로 이해하는 것이다. 사업성공 가능성이 낮은 부실농가 및 영세소농은 지원에서 제외하고 전업농을 중심으로 지원하는 특별금융으로 설정하게 된다. 그러면 선별기능이 필요한 자금만을 대상으로 하고 영세소농과 부실농가에 대한 지원자금은 별도로 마련하여야 한다. 셋째는 농업종합자금을 완벽한 농가지원 체계를 갖춘 지도금융으로 이해(III)하는 것이다. 이는 주 요소보다는 보조 요소를 더 강조하는 것이다. 그러면 농가의 경영장부 작성을 유도하고, 자금지원과

17) 2002 농림사업시행지침서, 1586p

함께 경영컨설팅을 반드시 연계하여야 한다. 사업계획에서 추진, 성과분석에 까지 농가를 완벽하게 지원하는 체제이므로 경영장부기록의 의무화, 회계교육의 요구, 농업경영컨설팅 기능의 강화 등이 중요한 정책적 과제인 것이다. 이러한 요소 중 어떤 부분을 더 강조하느냐에 따라 지원대상그룹이 설정된다. 경영장부 기록 등을 의무화하는 것은 현재 농업종합자금이 대농중심으로 지원되고 영세소농이 배제되고 있다는 문제점은 크게 우려할만한 사항이 되지 않을 수 있다.

2.1.3. 정책금융과 수급조절의 문제

농업종합자금제는 정책금융이 갖는 정책수단의 기능을 크게 약화시키기 때문에 그 확대는 신중을 기해야 한다는 부정적인 시각이 있다. 특히 정책금융의 수급조절 기능을 상실하여 주기적인 과잉생산과 공급부족을 야기할 수 있으며, 정부가 특정분야에 대한 정책방향을 설정하고 추진하는 것이 곤란하게 된다는 문제점을 지적하고 있다. 이를 보완하기 위해 농업종합자금제 개선에서 이러한 요소를 반영할 수 있도록 자금을 종류별로 구분하여야 한다는 점을 강조하고 있다.

그러나 농업종합자금을 도입하면서 정책금융의 수급조절기능이 필요한가에 대한 논의가 있었다. 정책금융이 수급조절기능을 담당하기에는 그 규모가 적고, 실효성도 낮다는 판단에서 자금구분을 하지 않았다. 농가는 시장조건만 좋으면 그 부분의 생산확대를 추구한다. 즉, 정책금융은 과거 증산유도의 유효한 수단으로 활용되었으나 전반적인 공급과잉 단계에서는 오히려 정책실패의 가능성이 높다. 정부가 시장상황과 그 변화방향에 대해 확실한 정보를 가지지 않는 한 정책 개입을 줄이는 것이 바람직하다는 근거에 바탕을 두고 있다. 그렇지만 이러한 논의에 참여하지 않는 측에서는 여전히 농업정책금융의 수급조절기능을 강조하고 있다.

2.2. 농업종합자금제 추진상의 문제점¹⁸⁾

2.2.1. 지원조건의 문제

농업종합자금제는 자금이용에서 많은 서류를 작성하여야 하는 등 노력에 비해 융자조건에서 유리한 점이 없어 자금이용이 제약되고 있다. 농가가 이용하는 자금에는 농업종합자금만 있는 것이 아니므로 다른 자금과의 연계 속에서 지원조건이 설정되어야 한다. 왜냐하면 유사한 성격의 다른 정책자금이 있고, 지원조건에서 보다 유리하다면 농업종합자금 이용기피로 이어져 목표로 설정한 취지의 달성이 어렵기 때문이다. 다른 자금의 지원조건이 농업종합자금보다 유리하면 이를 먼저 활용하고, 그래도 자금을 이용하지 못하는 농가가 농업종합자금을 신청하는 역선택의 문제가 발생한다. 농가는 가능한 다른 정책자금을 활용하고 마지막에 농업종합자금을 활용하고자 한다. 특히 금융시장 변화에 따라 상호금융 대출금리가 크게 인하되면서 지원절차가 복잡한 농업종합자금 이용이 기피되는 현상이 발생하고 있다.

그러면 경쟁력 있는 농가를 선별하여 중점 지원한다는 당초 목적을 달성하기 어렵고, 농업종합자금이 정책금융의 중심을 형성하기 어렵다. 나아가 형평성 문제가 제기되기도 한다. 지원조건은 다른 자금과 큰 차이가 없어야만 자금배분의 왜곡이 발생하지 않는다. 대출과정에서 엄격한 심사를 하면 이에 적합하게 지원조건에서는 유리한 점을 제공하여야 한다.

이러한 현상은 농업종합자금 내부의 자금종류간에서도 발생하고 있다. 금리 면에서는 운전자금이나 시설자금에 큰 차이가 없다. 그러나 시설자금에 대해서는 운전자금보다는 금차 투입자금에 대한 사업성 평가라는 보다 엄격한 조건을 부여하고 있다. 여건변화에 따라 운전자금에 대한 수요가 많기도 하지만 이러한 요인으로 인하여 농업종합자금에서 운전자금 대출비중이 약

18) 농가 및 취급담당자에 대한 현지방문조사 등에서 지적된 사항을 분류하여 정리한 것이다.

63%로 큰 비중을 차지하고 있다. 나아가 시설자금에 대해서는 설계기준 및 시공업체의 선정 등에서 규제가 많고, 시설물의 안전성 강화를 위한 감리비 지출 그리고 세금계산서 등 증빙자료 요구 등의 요소들로 인해 공사비를 증대시키고 있다. 이는 다른 자금을 이용하였을 경우에는 부담하지 않아도 되는 추가적인 비용들인 것이다. 특히 세금계산서의 요구는 부가가치세와 연계되어 그만큼 공사비를 증대시키는 요소이다. 이러한 공사비 증대요인들은 정책자금의 금리상의 이점을 상당부분 상쇄시키고 있어 시설자금 이용기피의 원인으로 작용하고 있다. 이러한 측면을 고려하여 농업종합자금제 설계과정에서는 확증을 필요로 하지 않는 지원자금 규모를 30% 정도로 설정할 것을 권고하였다. 선진국에서도 시설자금지원에서는 자가노력에 의한 시공으로 공사비를 절감하기 위하여 일정 부분은 자금 사용처를 확증하지 않아도 지원하고 있다. 이러한 요인으로 인하여 일부에서는 운전자금을 이용하거나 상호금융자금을 이용하여 시설투자를 하는 사례가 발생하고 있다. 그만큼 농가의 부담을 가중시켜 부실화의 요인으로 작용하게 된다. 따라서 시설자금에 대한 지원조건을 개선할 필요가 있다. 금리 면에서 우대하거나 자금지원에서 확증 과정을 보다 단순화하는 것이 필요하다.

2.2.2. 자금통합과정의 문제

농업종합자금의 심사기준은 다른 정책자금보다 더 엄격하다. 그로 인해 다른 정책자금을 통합하면서 심사기준의 차이에 따른 문제점이 발생하고 있다. 금융은 대출기간이 만료되었다고 하여 상환하는 것이 아니라 기간을 연장하는 대환을 하면서 연차적으로 상환하는 것이 하나의 원칙이다. 이러한 과정이 원활히 이루어지지 않으면 차입자 입장에서는 유동성 악화의 문제가 된다. 농업종합자금은 심사기준이 엄격하여 기존 심사기준에 의해 평가한 농가들 중 일부는 자금지원 대상이 되지 못한다. 이러한 농가에 지원된 대출자금은 회수되어야 한다. 그렇지만 농가는 이러한 신용을 일시에 상환할 능력

이 없어 애로를 느끼고 있다. 그렇다고 하여 심사평가기준을 완화하여 이러한 현상을 방지하고자 하면, 엄격한 선별에 의한 경쟁력 제고라는 농업종합자금제 목적을 상실하게 되는 부작용이 있다. 운전자금을 통합하면서 대환문제와 농업종합자금제의 목표실현이라는 서로 상충되는 문제가 발생하였다.

특히 운전자금에서 이러한 현상이 크게 발생하고 있다. 농기업경영자금과 전업축산경영자금 등의 운전자금을 농업종합자금으로 통합하는 과정에서 대환되지 않는 경우가 있어 농가의 부담이 증가하였다. 농업종합자금 심사평가에서 부적격 대상으로 평가되면 기존 대출금의 30%를 상환하여야 하는데 이를 자부담으로 상환하지 못해 보다 높은 금리의 자금인 상호금융으로 대체하는 경우가 많았다. 또한 농업종합자금으로의 대환과정에서 신규대출로 취급되면서 연대보증인 등 채권확보에서 새로운 제약요인이 발생하여 대환이 어려운 경우도 발생하고 있다. 대환이 원활히 이루어지지 않으면서 고금리의 자금을 활용하게 되어 농가부담이 더욱 가중되고 부실위험이 증가하고 있다. 시설자금은 대출기간에 따라 상환하고 있으므로 대환이라는 관행이 없어서 이러한 문제가 발생하지 않는다.

이제 운전자금에 해당되는 정책자금은 모두 통합되었으므로 대환의 문제가 발생하지 않을 것이라고 예측하고 있다. 그러나 대환의 문제는 여전히 해결되지 않고 남아있는 문제이다. 예를 들어 먼저 자금을 이용하였을 때에는 심사기준을 만족시켰으나 대환을 하여야 할 시점에서는 여건변화에 따라 이를 만족하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우에는 대환의 문제가 발생하게 된다. 특히 일시적인 시장악화나 재해위험 등의 요인에 의해 사업성이 없는 것으로 평가될 수 있다. 또한 2003년의 계획과 같이 농업종합자금제의 사업규모가 축소되면서 대환자금이 부족하여 일부 자금을 회수하여야 하는 시점에서는 대환이 어려워지는 문제가 발생하게 된다. 물론 2003년에는 발생하지 않는 문제이지만 인위적 사업규모 축소는 이러한 문제를 초래한다. 현재 운전자금의 대출규모가 약 3,500억원 수준인데 반해 사업규모가 5,400억원으로 지속적으로 축소되면 지원한 운전자금 일부를 회수하여야 한다. 이때 대환이 어려워지면 농가는 상환부담이 가중되고 고금리 자금을 이용할 수밖에

에 없다.

따라서 대환의 문제를 원활히 해결하는 방안이 마련되어야 한다. 특히 농업종합자금의 사업규모를 확정할 때 이러한 점을 신중히 고려하여야 한다. 사업규모를 급격히 축소하는 것은 대환의 문제를 초래시켜 고금리 자금을 활용하여야 하는 부담으로 부실위험이 증가하므로 바람직하지 않다. 또한 농가의 대출자금 상환관리에 대한 체계적인 지도로 연차적으로 계획적인 상환이 이루어지도록 할 필요가 있다.

2.2.3. 취급금융기관의 낮은 수익성

농업종합자금제는 대출심사의 강화, 업무전산화의 추진, 전문인력의 배치 그리고 경영실태조사의 실시 및 자료관리 등 많은 비용을 수반하고 있다. 비용이 많이 소요되는 만큼 농업금융 혁신을 유도하는 간접적인 효과를 얻고 있다. 그런데 농업종합자금은 취급규모가 적고 취급수수료율도 낮아 투자한 비용 이상의 수익성을 제공하고 있지 못하는 문제가 있다. 특히 경영실태조사는 많은 비용을 초래하고 있다. 농업종합자금은 2002년에 7,230억원으로 전체 농업정책금융에서 차지하고 있는 비중이 13.0%에 불과하다. 취급규모별 취급사무소의 분포를 보아도 10억원 이상 취급비중은 2001년에 13.1%에 불과하고, 2002년 8월 현재는 16.6%에 불과한 실정이다. 전체적으로 농업종합자금 취급에 따른 수입은 연간 243억원에 불과한 실정이다. 이 정도의 규모에서는 각취급사무소에 배치한 전문인력의 인건비도 회수하기 어려운 실정이다. 따라서 취급규모를 보다 확대하거나 수익성을 제고하는 재원조달 방안을 마련하여 취급금융기관의 수익성을 제고하여야 한다.

농업종합자금의 수익성이 낮다는 것은 앞으로 업무의 효율화를 위한 투자확대를 저해하는 요인으로 작용하고, 대출농가에 대한 사후관리가 소홀히 되는 부작용을 초래한다. 사업초기이어서 업무개발을 위한 투자를 확대하고 있지만 장기적으로 다른 사업에 비해 수익성이 낮다면 이에 대한 투자를 확대할 유인이 낮아지기 때문이다. 그러면 장기적으로 농업금융은 점차 효율성이 낮아지고, 금융의 낙후는 농업발전의 저해로 이어지게 된다. 건전한 농가를 선별하는 금융의 역할이 산업발전을 선도하기 때문에 농업금융의 혁신은 농업발전에서 중요한 과제인 것이다. 따라서 농업종합자금의 취급수익을 제고하는 한편 관리비용을 절감하는 방안이 마련되어야 한다. 예를 들어 1%의 수수료만 제공하는 국고융자보다는 이차보전을 하는 금융자금 조달을 확대하는 것 등이 있다. 또한 경영실태조사의 방식을 개선하여 업무부담을 완화하는 방안도 있다.

2.2.4. 농업경영체의 자금이용상의 애로

농업종합자금은 사업계획서 작성 및 재무제표의 제출 등 복잡한 요소로 인하여 자금이용에 애로가 많다는 지적이 있다. 그러나 이러한 요소들은 부실화를 방지하기 위해 필요한 것이다. 일부 경영기록을 잘 하는 농업경영체는 오히려 자신의 경영상태에 대해 확실한 평가를 얻을 수 있다는 장점을 살리고자 하고 있다. 그렇지만 여전히 다른 부분에서 농가의 자금이용에 애로를 초래하는 측면이 있다.

첫째는 과잉생산을 방지한다는 목적으로 지원대상에서 제외하는 품목이 있다는 것이다. 예를 들어 2002년의 경우 왜성사과를 제외한 과수부문(사과, 배, 포도, 감귤, 단감 등)의 신규과원조성에 대해서는 자금지원을 금지하고 있다. 그런데 대체투자를 하고자 한 과수농가는 자금지원이 없어 다른 고금리 자금을 이용하게 되는 부담을 안고 있다. 그렇다고 하여 작목을 전환하는 데는 기술습득, 시장동향 파악 등 농가의 교체비용(*switching cost*)이 더 높기 때문에 작목을 전환하는 것이 아니라 다른 자금을 이용하여 대체투자를 할 수밖에 없다. 다른 한편으로는 과잉생산에 따른 판매가격의 하락상황에서 새로 진입하고자 하는 농가는 경쟁력을 갖고 있는 것이기 때문에 농가의 진입을 제지하는 것은 산업전체의 경쟁력을 저하시킨다. 정부가 과잉생산을 방지하기 위하여 자금지원을 제한하고 있는 것이 과잉생산을 방지하지 못하고 오히려 경쟁력을 떨어뜨리게 된다. 농가의 자율적인 선택이 중요하다. 따라서 전체면적의 증가를 초래하지 않는 대체투자에 대해서는 자금지원을 허용하는 것이 보다 효율적이다.

둘째는 농업종합자금 이용에서 농신보와의 관계가 명확히 설정되어 있지 않아 농가의 자금이용에 애로가 있다. 농업종합자금에 대해서는 농신보의 보증한도를 1억원까지 확대하는 특례보증을 실시하고 있다. 그렇지만 대출심사에서 농업종합자금 지원이 가능함에도 불구하고 농신보 신용보증이 안되어 자금을 이용하지 못하는 사례가 발생하고 있다. 농업종합자금의 사업성 평가가 농신보보다 정밀하고 엄격함에도 불구하고 농신보는 고정자산에 근거한

평가로 인하여 보증한도가 낮아질 수 있다. 예를 들어 농업종합자금제에서는 담보능력보다는 종묘 등 유동자산도 고려하여 사업성 평가를 실시하고 있음에도 불구하고 신용보증규모가 축소되는 사례가 발생하고 있다. 이는 농가가 고정자산에 투자를 더욱 확대하도록 하여 자산의 유동성 저하로 오히려 사업성을 악화시키는 비효율성을 초래한다. 이러한 상황에서 농신보의 부분보증제도까지 도입된다면 농가의 자금이용에는 더 어려움이 커질 것이다. 농신보는 사업성은 있으나 담보능력이 부족한 농가의 신용을 보완하는 것이 정책목표이므로 금융기관보다 사업성 평가에 더 중점을 두어야 한다. 종묘, 대동물 등 유동자산에 대한 평가를 반영한 사업성 평가를 하여야 한다. 아니면 농업종합자금제의 평가모형을 함께 사용할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 개선을 통해 사업성이 있다고 평가된 농가가 신용력 부족으로 자금이용을 하지 못하는 문제를 보완하여 주어야 한다.

2.2.5. 전문인력 확보문제

농업종합자금제의 효율성 제고에는 심사평가와 사후 경영관리를 담당하고 있는 담당자의 전문성이 중요한 요소이다. 담당자가 품목별 농업동향을 파악하고, 어떤 농가에 자금을 지원하는 것이 부실화를 낮추는가를 예측할 수 있으면 자금지원의 효율성이 증대한다. 따라서 농업종합자금 담당인력은 전문적인 교육과정도 중요하지만 많은 사례와 경험을 파악하고 있어야 한다. 실질적으로 농업금융을 전담하고 있는 인력은 지역 내 농업동향을 잘 파악하고 있고, 어떤 사업이 수익성이 없는가를 느끼고 있다. 그러면 농가가 자금을 신청하면 이에 대해 수익성을 예측하여 농가의 잘못된 사업방향을 교정하여 줄 수도 있다. 이는 자금대출담당자가 적극적인 경영컨설팅은 수행하고 있지 않지만 소극적인 경영컨설팅을 실시하고 있다는 것을 의미한다.

그런데 현재 농업종합자금은 빈번한 인사이동과 상대적으로 덜 우수한 인력을 배치하도록 하는 유인체계 때문에 전문성이 확보되지 못하고 있다. 잦은 인력교체는 농업종합자금제의 취급능력을 떨어뜨리고 있다. 이 자금을

취급하는 데는 심사평가를 올바르게 하여야 하고, 경영실태조사를 하여야 하는 등 다른 여신보다도 더 많은 정보를 확보하고 있어야 한다. 대출심사 담당자에 대한 보수교육을 강화만으로 전문성이 획득되기 어렵다. 그만큼 처음으로 이 자금을 취급하면 효율적 추진이 어렵다.

농업종합자금제 취급을 담당하지 않으려는 인센티브 체계도 문제이다. 농업종합자금의 대출은 심사에서도 어려움이 있지만 시설자금의 경우 장기대출이어서 대출취급자가 장기간 부실책임을 감당하여야 함에 따라 업무기피 현상이 발생하고 있다. 취급사무소에서는 독립채산제 경영평가 방침에 따라 사무소 수익기여도를 우선적으로 고려하여 인력배치를 한다. 그런데 농업종합자금의 수익성이 낮아 우수인력 배치에서도 우선순위가 상대적으로 낮아지고, 그만큼 전문인력 확보의 애로요인으로 작용하고 있다. 농업종합자금 취급은 수수료가 낮아 수익성이 없다. 그러면서도 시군지부 실적평가에서도 지부평가의 2%(1,000분의 20점)에 불과한 실정이다. 추진목표를 달성하였을 경우 농업금융부 수익에서 해당 지부에 5천만원의 인센티브를 제공하지만 이는 추진노력에 비하여 낮은 인센티브라는 인식이 지배적이다. 일부지역에서는 이러한 수익성으로 농업종합자금 취급에 소극적이어서 실적이 낮은 경우가 있다.

농업종합자금제가 농업금융이 추구하여야 할 새로운 모델이라면 대출심사 담당자 및 취급사무소에 대한 경영성과 평가에서 보다 많은 노력을 유도할 수 있는 인센티브를 부여하여야 한다. 농업종합자금 추진에 따라 육성된 농업금융 전문가는 자체적으로 수익성을 제고하기도 하지만 농가에 대출한 다른 자금의 부실가능성을 축소하는 측면에서 전체적으로 금융기관의 건전성을 제고하는 역할을 수행하고 있다. 따라서 전문인력을 배치하고 지속적으로 육성하여야 할 과제이다. 이를 위해서는 농업종합자금 취급에 대해 충분한 수익을 보장하여 주어야 한다. 수익성이 낮으면 정책적으로 필요한 사업 부문이라고 인정되어도 사업추진의 효율성 제고를 위한 투자가 낮아지기 때문이다.

2.2.6. 대출심사 평가의 문제

농업종합자금제의 가장 중요한 요소는 대출심사 과정이다. 이를 통해 얼마나 건전한 농가를 선별하였느냐가 농가부실을 사전에 방지할 수 있는 수단이 되기 때문이다. 불건전한 농가에 자금을 지원하고 이후 아무리 사후관리를 강화하고 경영컨설팅을 실시하여도 지원자금의 효과가 발휘되지 못한다. 이런 의미에서 대출심사과정은 자금이 수익성이 낮은 농가 및 품목분야로 흘러 들어가 부실화되는 것을 방지한다는 측면에서 소극적인 컨설팅과정인 것이다. 이를 결정하고 있는 것이 대출심사 평가기준이다. 그에 따라 농협의 농업종합자금추진단에서는 비재무평가지표의 개발 등을 개선하기 위해 많은 노력을 하고 있다.

그런데 아직도 심사평가기준이 현실과 괴리된 측면이 있어 자금지원의 효율성이 낮아지고 있다.

대출심사과정의 효율성을 제고하기 위해서는 먼저 대출심사자가 농업시장 상황변화에 대한 판단을 할 수 있도록 작목별 동향과 전망에 대한 세밀한 정보를 제공하여야 한다. 중앙본부의 정보창출능력 제고가 중요한 과제인 것이다. 실제 대출담당자가 가장 애로를 느끼고 있는 부분이 농업시장 동향에 대한 전망이다. 미래 수익성 예측자료를 활용하지 못하여 사업성 평가에 어려움을 느끼고 있다.

현금흐름 분석에서는 대환 가능한 단기부채 비중이 높은 농가나 경영규모 확대 없이 품질제고 및 부가가치가 높은 새로운 거래처를 개발하는 등 기술혁신으로 생산성 증대하는 농가의 변화를 반영하지 못하는 한계가 있다. 이러한 사항을 반영한 분석기법이 활용되고 있지 못하다. 동일한 부채비율이라도 단기부채비율이 높으면 사업성이 낮게 평가되고 있다. 오히려 사업성이 높은 농가에게 자금지원이 안 되는 문제가 발생하고 있다. 또한 경영규모 확대 없이 시설개선을 하면 상품성이 증가하고, 이는 판매가격 상승으로 이어져 매출액이 증가한다. 그럼에도 불구하고 전국평균치인 농진청의 「농산물 표준소득」 자료를 활용하여 매출액을 추정하여야 하므로 직관적 예상치를

크게 벗어나는 사례가 발생하고 있다. 대출담당자는 경영평가지표보다 대출 상담 과정에서 보다 많은 정보를 얻을 수 있으므로 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 대출담당자의 의견을 중시하는 방안을 마련하여야 한다. 전업적 부업과 전업적 영농이 양립할 수 있는가에 대한 의문이 제기되기도 하다. 그러나 이제 농업경영도 노동력을 활용하는 것이 중요한 것이 아니라 경영방향을 설정하는 것이 중요한 요소이다. 시장동향을 파악하여 올바른 영농방향을 수립하는 것이 더 중요한 부분이다. 따라서 양자는 서로 양립이 가능한 것이다. 특히 외국인 농업노동자의 활용비율이 증가하면서 자신은 단순 노동에서 벗어나 다른 부가가치가 높은 노동활동을 하는 것이 효과적이다.

또한 사업성 평가에서는 영농규모가 전업적인 농가는 상환능력이 있어도 전업적 부업이 있다는 이유로 지원이 제한 받는 경우가 있다. 부업을 하고 있는 경우 자금유용의 가능성과 농업의 수익성이 낮다는 것이 제약하는 근거이다. 주유소 등 다른 농외활동을 하고 있는 경우 농업소득의 불안정성을 농외소득으로 보완하여 안정적인 경영이 가능함에도 불구하고 오히려 이를 감점요인으로 평가하고 있다. 미국의 경우에는 농외활동이 대출자금의 건전성을 제고하고 있다고 보고 이를 강조하고 있다. 전업적 부업을 하고 있는 경우라도 현장조사 등에서 전업적 영농을 하고 있으면 이를 반영하여야 할 것이다.

대출심사 평가기준은 어떤 표준모델이 있는 것이 아니라 상황변화에 적합하게 지속적으로 개선하는 과정이 필요하다. 자금지원 농가들에 대한 평가결과와 경영성과조사간의 분석을 통하여 지속적으로 개선하여야 한다.

2.2.7. 경영실태조사의 문제

농업종합자금에서 많은 비용을 초래하고 있는 것이 사후관리를 위하여 실시하고 있는 경영실태조사이다. 매년 6월에 조사계획을 수립하여 7~8월에 실시하고, 9월까지 전산 상으로 보고를 완료하는데 5천만원 이상인 대출자에 대해서는 현지 점검을 하여야 한다. 농업종합자금이 경영컨설팅과 연계되어

야 한다는 근거에서 경영실태조사를 실시하고 있다. 실제 경영실태조사 과정에서 농가와 면담을 통해 경영상의 문제점을 확인하고 애로사항을 파악하는 등의 효과는 얻고 있다. 또한 농가도 자금지원만 하는 것이 아니라 경영실태를 파악하고 자금사용 효과를 평가하는 것에 대해 개선된 사항으로 평가하고 있다.

그런데 대출건수가 증가하고 취급기간이 확대됨에 따라 경영실태조사 농가 수가 크게 증가하고 있다. 농업종합자금제 도입 초기단계에서는 대출건수가 많지 않아 경영실태조사는 문제로 부각되지 않고 있지만 시간이 흐름에 따라 장기적으로 대출관리 건수가 누증되면서 현재 추진방식으로는 한계에 직면하게 될 것으로 보인다. 그만큼 경영실태평가는 많은 비용을 초래하고 있어 취급사무소의 과중한 업무부담을 초래하고 있다. 그에 따라 대출취급액이 많은 취급사무소에서는 이를 개선하여야 한다는 건의를 하고 있다. 특히 동일한 농가에 대해 회원조합과 중앙회 시군지부가 동시에 자금지원을 하였을 경우 각각이 경영실태평가를 하여야 하는 이중성이 있다. 앞으로 농업종합자금제의 제도지속을 위해서는 이 분야에 대한 개선이 필요하다.

경영실태조사는 현지 방문을 통하여 농가에 대한 많은 정보를 획득하고 있으나 현재는 활용도가 낮아 투입된 비용에 비해 얻는 효과가 낮은 편이다. 그러나 경영실태조사자료는 농가에 대한 많은 정보를 얻고 있고, 농가의 위험을 사전에 파악하여 개선할 수 있는 정보이기 때문에 이를 활용하는 방안 모색이 필요하다. 농가의 부실위험을 사전에 파악하여 위험요인을 농가에 통보하여 개선할 수 있도록 하여야 한다. 이것이 농업종합자금제 경영컨설팅의 가장 중요한 요소이다. 이를 위해서는 경영실태자료뿐만 아니라 대출실적자료를 함께 관리하고, 생산동향과 전망에 대한 정보를 가지고 분석하는 종합정보관리체계를 구축하여야 한다. 경영실태조사를 위해 많이 투입된 비용의 수익성을 제고하여야 한다.

다른 한편으로는 경영실태조사 방식을 개선하여 비용을 절감하여야 한다. 1년차 이후에는 2년마다 조사하거나 동일한 농가를 각각 다른 취급사무소가 조사할 경우 한 기관에서 조사하고 정보를 공유하는 관리로 조사비용을 절감

할 필요가 있다. 또한 경영실태조사를 다른 사무소에서 대출할 때 참조할 수 있도록 종합관리 함으로써 농가에 대한 정보를 공유하는 체제를 구축하는 것이 필요하다. 그래야만 한 기관에서만 경영실태조사를 하여도 문제가 발생하지 않는다.

제 4 장

선진국의 농업정책금융과 시사점

1. 농업정책금융의 역할

서구 선진국의 농업정책금융은 시장실패부문에 대한 상업금융의 보완수단으로 활용한다는 전통적 역할론에 충실하다. 특히 미국은 상업금융기관으로부터 대출을 거부당한 것을 입증해야 정책금융 지원을 요구할 수 있다. 당연히 농업금융에서 정책금융이 차지하는 비중은 대단히 작다. 그러나 이들 선진국도 농업의 국제경쟁이 심화되면서 구조조정을 시도했고 이 때에는 경쟁력 강화를 위해 중대농 중심의 지원정책을 펴 오기도 하였다. 일본은 전통적으로 농업보호를 목적으로 모든 농가를 대상으로 정책금융을 지원하였으며 WTO체제로 진입하면서 경쟁력 강화와 구조개선수단으로 정책금융을 활용하고 있는데 농업에 대출되는 자금의 절반 정도를 담당하고 있다.

정책금융의 운용 측면을 보면 확연한 차이가 있다고 할 수는 없지만 대체로 미국형, 프랑스형, 일본형 등으로 구분할 수 있다.

미국형은 상업금융기관(조합 포함)에서 자금을 융통할 수 없을 때 정책금융을 지원한다는 의미에서 정책금융의 전통적 역할론에 가장 충실한 유형이다. 그 전형적인 나라로는 미국과 네덜란드를 들 수 있다. 미국의 정책금융은

농가지원국(Farm Service Agency; FSA)에서 직접 선별하여 지원하는 직접대출 자금과 은행 등의 대출을 신용보증하는 신용보증부대출로 나뉜다. 네덜란드는 최근에 정부에서 재원을 부담하는 정책금융을 아예 폐지하고, 상업은행으로부터 자금차입이 불가능한 사람들을 위해 신용보증을 해주는 정도이다.

프랑스형은 영농후계자나 특정 지역 소농을 지원하는데 정책금융을 활용하고 있다. 이들 국가의 정책금융은 미국처럼 상업은행에서 차입할 수 없을 정도의 신용력이 열악한 농가만을 지원대상으로 하는 것이 아니라는 데서 차이점을 찾을 수 있겠다. 프랑스형 정책금융은 상업금융이 자금공급을 꺼리는 분야나 지역, 중소농의 투자를 지원하는 역할을 한다. 그러나 정책금융이 농업금융 중에서 차지하는 비중은 극히 작고 융자지원과 보조금 지급을 함께 하는 경우가 많다. 프랑스와 독일이 이러한 유형에 속한다고 할 수 있다.

한국과 일본은 농업금융의 거의 절반 가까이를 정책금융이 차지하고 있다는 점에서 차이가 있다. 지원대상이 품목별, 기능별로 매우 세분화되어 있고 그 운용에 관한 규정이 복잡하여 관리하기도 힘들다는 특색이 있다. 영세소농 구조라는 본질적인 제약 때문에 농업구조정책의 효과도 낮고 경쟁력도 가장 취약한 국가에 속한다.

정책금융의 시장점유율을 보면 미국은 과거 6~9%까지 올라갔으나 최근에는 4% 정도를 유지하고 있다. 참고로 미국의 농촌금융시장은 상업은행, 조합금융기관(FCS), 생명보험회사, 리스회사, 농가지원국(FSA), 개인 등에 의해 자금이 공급되고 있는데 농가부채의 차입처별 구성비는 2001년 말에 상업은행이 40.8%, 조합금융 28.2%, 사금융 21.0%, 정책금융 3.8%였다.

독일은 농가에 대한 지원자금의 규모면에서 볼 때 직접지불제가 97%로 거의 대부분을 차지하고 정책금융인 농업투자촉진정책의 자금은 3%에 불과한 정도이다. 프랑스의 대표적인 농업금융기관은 크레디 아그리꼴로서 전체 농업정책금융의 75%정도가 here를 통해 공급되고 있다. 그런데 이 조합의 농업대출 중 정책금융의 비중은 약 25% 수준인 것으로 알려지고 있다. 반면에 일본은 정책금융의 창구인 농협의 대출 중에서 농업용 자금이 16% 수준이고 농업용 자금의 약 50% 수준이 정책금융인 것으로 추산된다¹⁹. 일본 농협은

예대비율이 30% 수준으로 자금운용에 큰 곤란을 겪고 있는데 농업자금의 수요가 이렇게 작고 거기다 절반 가까이는 정책금융이 차지하고 있어 신용사업 성장에 큰 애로요인이 되고 있다.

2. 농업정책금융 지원체계

2.1. 농업금융기관

대부분의 국가에서 농업금융의 중심 금융기관을 협동조합이 맡고 있다. 그러나 우리처럼 완전 독점적인 나라는 찾기 힘들다. 외국의 경우 비록 도시 지역에 비해 경쟁정도가 낮지만 서로간에 경쟁구조를 갖고 있으며 정책금융은 이러한 상업금융이 미치지 못하는 영역에서 자금을 공급하는 역할을 담당한다.

농업금융의 핵심 금융기관은 협동조합이지만 나라에 따라 그 성격은 많은 차이가 있다. 유럽국가의 협동조합은 농업신용협동조합으로 출발하였지만 이제는 지역조합으로 성격이 변질되었다. 이는 조합원인 농가의 숫자가 계속 줄어들고 농업부문의 자금수요가 비농업부문에 비해 상대적으로 적어 금융기관으로서 계속 성장해나갈 수가 없었기 때문이다. 독일, 프랑스, 네덜란드 등의 신용협동조합들은 1960년대 말에서 1970년대 초 하락하는 예대비율을 견디지 못하고 농업신용조합을 포기하고 지역주민을 조합원으로 하는 지역조합으로 전환하였다. 그리고 종합농협의 시조인 독일의 라이프라이젠조합도 금융감독기관의 요구가 강해지고 경제사업의 저성장 등의 이유로 인해 신용사업과 경제사업을 분리하고 신용사업을 전담하는 조합으로 이름도 라이프

19) 일본농협의 총대출 중에서 농업자금이 차지하는 비중은 1993년에 16.3%, 농업대출 중에서 정책자금(제도자금)이 차지하는 비중이 47.8%였다(兩角和夫, “農協系統金融の構造變化と組織・體制問題”, 大内 力, 五味健吉 편, 「不良債權問題と農協系統金融」, 쪽 118). 최근의 사정에 대한 공식 통계는 없지만 이 때와 큰 변화가 없다는 것이 일본 농업금융 관계자들의 말이었다.

아젠뱅크로 부르고 있다. 라이파이젠뱅크는 지역 내에서 경합했던 슐체-데리츠조합과의 경쟁을 1970년대 초 종식하고 합병을 선언하였다. 따라서 유럽의 신용협동조합들의 뿌리는 농업금융이었지만 이제는 그 비중이 많이 저하되어 있다.

유럽의 신용협동조합들은 조합원수 감소에 대응해서는 지역조합으로 전환함으로써 오히려 그 기반을 확고히 하는 계기로 삼았고, 격렬해지는 시장경쟁에서 시장의 신뢰확보를 위한 전략으로 중앙연합회와 단위조합이 상호지급보증을 통해 강하게 단결함으로써 세계적인 금융기관으로 도약하였다. 대표적인 예가 프랑스의 크레디 아그리콜과 네덜란드의 라보뱅크이다. 독일의 라이파이젠뱅크는 상호지급보증은 하고 있지 않았지만 우리와 같은 조합상호지원기금을 만들어 시장의 신뢰를 얻고 있다. 이들 협동조합 금융기관의 또 다른 특징은 자금의 조성보다도 자금운용에서 뛰어난 시스템을 갖고 있다. 이들은 단순히 예대업무만을 하는 것이 아니라 보험, 증권, 투신업무, 국제금융 등 금융산업 전반에 걸쳐 진출하여 위험분산과 수익극대화를 기하고 있다²⁰.

미국은 유럽국가와는 대조적으로 일반 상업은행이 농업금융에서 더 중요한 역할을 한다. 상업은행은 Bank of America처럼 대은행도 있지만 대부분은 지방의 소규모 은행들이다. 상업은행들 중에서도 농업부문에 대출비중이 높은 은행을 ‘농업은행’이라고 부르는데, 연방예금보험공사(FDIC)의 기준에 따른 구분에 의하면 1998년 6월말 현재 전 은행의 27%인 2,392개가 농업은행으로 분류되고 있다²¹. 상업은행 다음으로 중요한 것이 미국식 협동조합금융기

20) 각 분야에 대한 사업을 각 조합이 독립적으로 수행하는 것이 아니라 공동출자해서 만든 자회사를 통해서 수행하는 것이 일반적이다.

21) 농업은행에 대한 정의는 연방준비위원회(FRB)와 연방예금보험공사(FDIC)의 것이 있다. 연방준비위원회(FRB)는 총대출에서 농업대출이 차지하는 비중이 전국평균('98년 6월말 16.8%) 이상인 은행을 농업은행으로 보고, 연방예금보험공사(FDIC)는 농업대출비중이 25% 이상인 은행을 농업은행으로 분류한다('98년 6월말 전 은행의 27%인 2,392개).

관(FCS)이다. 이들은 예수업무를 통해 자금을 조달하지 않고 뉴욕의 월가에서 채권을 발행하여 조달한 자금으로 대출해준다. 조합원은 대출 받을 때 대출금의 일정비율을 출자함으로써 조합원이 되고 상환하면 이 자금을 찾아가게 된다. 조합금융 전체의 건전성 제고를 위하여 농업금융관리청(FCA)을 두어 금융감독업무를 수행하고 있다. 그 다음으로 생명보험회사가 큰 비중을 차지하며, 리스회사, 농기계회사 등의 업체나 개인들도 상당한 비중을 차지한다. 미국의 조합금융기관은 독특한 사업방식을 예전 그대로 고수하고 있어 유럽의 신용조합들이 사실상 거대 은행화해 가는 것과는 다른 발전모습을 보이고 있는 것이다²².

일본은 우리와 거의 같은 농업금융시스템을 운영하고 있다. 종합농협이 농촌현장의 가장 중요한 농업금융기관이며, 소농보호적인 측면에서 많은 정책금융을 운용하고 있는 점, 협동조합이 행정단위와 연계하여 조직되어 행정기관과 밀착되어 있는 점 등등 우리와 유사한 농업금융시스템이다. 정책금융의 취급은 일반금융기관에도 개방되어 있지만 거의 협동조합이 독점하다시피 하고 있다. 일본의 농업금융제도의 가장 중요한 특징은 바로 복잡하다는 것이다. 농림금융공고라는 독립적인 기관을 두어 정책금융을 관리하고, 정책금융의 이자율을 법률로 정해놓고 실제 상황이 적합하지 않을 때는 이자에 대한 보조를 준다. 이자보조의 방법도 금융기관의 조달금리와 대출금리의 차이를 보전해주는 이차보전(利子補給)과 차입자인 농가에게 보조금을 바로 주는 이자조성(利子造成)을 같이 쓰고 있다. 농림공고를 통해 나가는 정책금융에 대한 이자보조는 대부분 이자조성의 방법으로 하는데 이를 별도로 관장해주는 기관(農山漁村振興基金)을 두고 있다. 정책자금의 재원도 중앙정부, 각급 지방자치단체, 협동조합 등 다양하고 자금의 종류도 매우 많다. 신용보증도 농업

22) 크레디 아그리콜이나 라보뱅크는 세계적으로 가장 우수하고 큰 은행으로 인정받고 있으며 독일의 협동조합은행 중앙연합회 기능을 하는 도이취뱅크 DG도 독일에서 몇 번째 안가는 큰 은행이다. 미국의 협동조합금융기관(FCS)들은 활발한 합병을 통해 규모를 키워가고 있으나 미국식 지방은행의 전통을 유지하고 있어서 여전히 작은 금융기관에 불과하다.

자금을 신용 보증하는 것과 농협의 생활자금을 신용 보증하는 것이 별도로 조직되어 있고, 중앙에는 이들 신용 보증에 대해 재보험해주는 기관을 두고 있다.

2.2. 정책금융 취급 기관

농업정책금융을 취급할 수 있는 금융기관에 대해서 대부분은 규제를 하고 있다. 농업부문에 밀착한 협동조합에 정책금융의 취급을 맡기는 것이 일반적이나 정부의 재정자금을 용자재원으로 활용하지 않고 금융자금을 재원으로 활용하고 이차만 보상하는 경향이 증가하면서 일반 상업은행의 점유비중이 높아지는 경향이다. 그러나 독일은 취급금융기관을 지정하지 않고 정책자금 지원대상자에게 직접적으로 이차보조를 해준다.

미국은 직접대출(Direct Loans)은 농가지원국(FSA)이 직접 수행하며 신용보증부대출(Guaranteed Loans)은 은행 등의 금융기관이 FSA와 계약 하에 대출해 준다. 계약이 가능한 금융기관은 농업대출의 경험이 있고 기타 요구조건을 충족해야 되는데 계약기간은 통상 3년이며, 실적이 우수한 기관으로 인정되면 공인용자기관프로그램(Certified Lender Program: CLP)에 의해서 5년 계약을 할 수 있다. 신용보증부 대출의 확대에 따라 농업금융기관의 건전성이 크게 증대되는 효과를 얻고 있다.

프랑스는 1992년에 정책금융의 취급기관을 개방하였는데 정책금융의 취급 은행의 결정은 매년 경쟁입찰방식으로 결정하며, 중앙정부와 은행본점간의 계약으로 정책금융의 취급이 결정된다. 정책금융의 금리는 일정한 수준으로 고정되어 있는데(2002년 현재 3.5~4.5%) 이를 기준으로 정부가 보전해줄 이차의 크기를 놓고 입찰을 하게 된다. 이 같은 방식을 통해 정부의 이차보전 예산을 절감해주는 효과를 기대하기 때문이다. 현재 6개 금융기관이 정책금융을 취급하고 있는데, 크레디 아그리콜은 2002년 농업정책금융의 75%정도를 차지하였으며, Credit Mutual이 10%, Banques Populas 가 5% 정도 차지하고 있다. 크레디 아그리콜은 1999년에는 85%정도를 차지하였으나 최근 점유율이

떨어졌는데 이는 농업대출의 수익성이 상대적으로 양호한 것으로 평가하여 다른 금융기관이 공격적으로 취급 확대를 한 것에 크게 기인한다. 농업대출의 수익성이 양호하다는 것은 농민은 빚을 갚아야 한다는 의식이 강해서 부실대출이 다른 부문에 비해 적고, 동시에 농민은 예금자이기 때문에 안정적이라는 것이다.

일본은 정책자금의 재원이 크게 중앙정부의 재정자금, 지방자치단체, 농협자금 등으로 나눌 수 있는데 중앙정부의 재정자금 관리를 위한 기관을 별도로 두고 있다는 점이 특색이다. 농림어업금융공고는 국고의 재정투융자자금을 재원으로 정책금융의 관리와 배분을 목적으로 설립되었으며, 지방에 12개의 지점을 두고 있으나 대부분의 자금은 농협계통조직을 통해 배분된다. 원칙적으로는 정책금융의 취급기관은 개방되어 있으나 실질적으로는 농협이 대부분을 담당하고 있다. 반면에 국고의 일부와 도도부현 등 지방자치단체의 자금으로 지원되는 정책자금(농업개발자금)과 농협의 자체자금에 대해 이차보전해 주는 정책금융(근대화자금)은 농협계통조직을 통해서만 배분된다. 정책자금의 지역별 배분은 지역별 수요조사에 기초하나 일부 도시근교지역은 농업자금의 수요가 적어 매년 배정된 자금을 소모하지 못하는 사례가 발생하고 있다.

2.3. 자금배분과 지원대상자 선정

정책금융의 배분에 정부가 개입하는 정도는 나라마다 차이가 있으나 대체적으로 서구의 선진국이 일본이나 한국보다는 약하다. 미국과 독일 등에서는 의도적으로 지역별 배분에 개입하지는 않는 것 같으나 프랑스는 지역개발계획과 연계하여 지원한다. 프랑스는 농업기본법에 의해 5년마다 수립하게 되어 있는 도(Department) 지역농업발전계획과 전년도 추진실적 등을 감안하여 도단위로 자금을 배분한다. 일본은 지역별로 수요조사를 기초로 지방자치단체와 중앙이 조정을 한다. 따라서 정책자금의 배분측면에서 보면 프랑스와 일본은 유사한 점이 많다.

지원대상자는 대체적으로 관련공무원, 민간인, 금융기관 등으로 구성된 지역의 위원회와 같은 기구를 통해 선정하는 경우가 많으나 영향력 측면에서 보면 금융기관의 판단이 더 중요하게 작용하기도 한다. 프랑스는 지역위원회의 판단이 더 중요하고 독일은 실질적으로 금융기관의 판단이 더 중요하다. 지역위원회는 선정권한이 있지만 실제 자금지원여부를 결정하는 것은 회수에 책임이 있는 금융기관이다. 지역위원회는 적합한 농가에 지원하도록 유도하는 기능을 담당한다.

미국은 FSA의 카운티 사무소에 지역위원회를 두고 여기서 심의를 통해 지원대상자를 선정한다. 지역위원회에는 FSA 직원과 지역농업을 잘 아는 농민 등이 참여한다.

프랑스는 지역농업경영개선위원회(ADASEA)에서 심의를 통해 선정한다. 지역농업경영개선위원회는 도(Department)에 설치된 것으로 운영자금은 정부의 재정지원을 받지만 위원은 농업관련 단체나 이해그룹을 대표하는 사람들로 구성되어 있다²³.

독일은 농업회의소가 대상자의 선정권을 가지나 농가가 은행에 사업계획서를 제출하여 승인을 받은 다음 농업회의소에 이자보조를 신청한다. 농업회의소는 특별한 결격사유가 없는 한 이를 승인하기 때문에 은행의 판단이 더 중요하다고 할 수 있다.

일본은 자금종류에 따라 선정절차가 다르지만 대체적으로 현의 농업경제과에서 심사하여 결정한다. 일명 인정농업자자금으로 알려진 농업경영기반강화자금(슈퍼-L 자금) 같은 경우는 시정촌의 '특별융자제도추진회의'라는 기구를 만들어 대상자를 심사하여 선정한다. 그러나 보통은 현의 농업경제과에서

23) Department는 우리의 군보다는 크고 도보다는 작은 행정단위로 역자에 따라서는 도 또는 군으로 번역하기도 한다. ADASEA와 같이 정부가 운영을 지원하지만 구성원은 모두 민간인으로 한 기구를 Public Establishment라고 하는데 이는 프랑스의 독특한 의사결정 시스템이다. 이해그룹간의 조정이 필요한 정책사항에 정부가 개입하지 않고 당사자들이 해결함으로써 정부와 이해그룹간의 마찰을 줄이고 사업추진을 원활하게 하는 효과가 있다 한다.

용자협의회를 개최하여 대상자를 선정한다. 농협의 자금을 이용하고 이차보상을 해주는 근대화자금의 경우에는 금융기관이 대출을 실행하고 각 지구의 농정사무소나 행정센터에 이차승인을 신청하면 여기서 심사한 후 현의 농업경제과에 결과를 제출하고 농업경제과는 승인여부를 결정한다. 이 경우는 농협 등의 금융기관의 판단이 더 중요하다 하겠다.

3. 정책금융의 종류와 지원조건

3.1. 정책금융의 종류

농업정책자금의 종류는 서구 선진국은 비교적 단순하나 일본은 우리처럼 대단히 많고 복잡하다. 유럽국가들은 영농후계자나 조건불리지역 등 특정그룹을 지원하는데 정책금융을 활용하며, 미국은 상업금융기관이 대출을 기피하는 신용력이 미약한 계층에 대한 자금공급 기능을 중시한다. 네덜란드는 별도의 정책자금을 운용하지는 않지만 미국처럼 신용력이 미약한 그룹을 신용보증해준다. 그러나 일본은 거의 모든 부분을 정책금융이 담당하고 있다.

미국의 정책금융은 크게 시설자금(Farm Ownership Loans)과 운영자금(Operating Loans)으로 구분되는데 전자는 농지구입, 건물 등 건축 및 수선, 토양개량 및 수리개선 등의 용도로 사용되는 자금이며, 후자는 영농에 필요한 가축, 장비, 사료, 종자, 연료, 비료, 농약, 보험료, 기타 운영비, 경미한 건물 수선, 농지와 수리시설 관련 지출, 가계비, 부채상환 등에 사용된다(표 4-1). 또 지원방법에 따라 FSA의 직접대출과 신용보증부대출로 구분되며, 대상그룹에 따라서는 일반, 영농후계자, 긴급재해 지원, 소외계층 지원 등으로 구분된다. 이상에서 보면 자금종류, 지원방법, 대상그룹별로 자금구분이 나누다 보면 약간 복잡한 느낌이 들기도 하지만 자금종류는 기본적으로 위에서 말한 시설자금과 운영자금 두 가지이다.

프랑스의 농업지원 정책은 직접지원, 사회구조적 지원, 정착 및 개업지원, 투자지원 그리고 특별금융지원 등 5개 분야로 구분되는데 이중 특별금융지원이 정책금융에 해당된다(표 4-2). 특별금융지원에는 영농정착특별금융, CUMA특별금융, 축산특별금융, 작물재배특별금융, 농업재해특별금융 등 5개 사업이 있다. 이들 자금은 특별목적성 자금이지만 구체적인 사용용도가 엄격하게 규제되지는 않는다. 정책금융 중에서 가장 중요한 것이 영농후계자의 정착을 돕는 영농정착특별금융인데 보조금과 저리융자를 동시에 지원하고 있으며, 직업교육이 필요할 경우 전액을 보조한다²⁴.

표 4-1 FSA 정책자금의 종류와 용도

자금 종류	자금 용도
Farm Ownership Loans	농지구입, 건물 등 건축 및 수선, 토양개량 및 수리개선
Operation Loans	영농에 필요한 가축, 장비, 사료, 종자, 연료, 비료, 농약, 보험료, 기타 운영비, 경미한 건물 수선, 농지와 수리 시설 관련 지출, 가계비, 부채상환 등
Beginning Farmers and Ranchers Loans	Farm Ownership Loans, Operation Loans, Downpayment Farm Ownership Loans 등을 지원하되 지원조건이 유리
Downpayment Farm Ownership Loans	신규영농자에 지원되는 Farm Ownership Loans으로 지원조건이 유리
Emergency Loan Assistance	재해지구에 지원하는 대출
Youth Project Loans	청소년의 소득지원사업으로 소규모 사업을 지원

자료 : 박성재, 황의식, 「농업경영종합자금제도 도입방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 1998, 77쪽 표 4-4.

24) 브레타뉴 지방의 방문했을 때 만난 농민은 부부가 모두 영농후계자였는데 둘 캐나다의 슈퍼마켓에서 연수를 받았으며 이 비용은 모두 정부에서 지원하였다. 이러한 지원이 가능한 것은 우리의 노동부와 보건복지부의 역할을 하는 고용연대부가 농촌의 직업재교육을 위한 보조를 많이 해주기 때문이다.

표 4-2 농업지원정책의 종류

	정책분야	내용 및 지원대상농가	정책범주
직접지원	경종농업보상지원	식량, 유지작물 등의 가격 및 휴경보상	EU
	젖소유지장려	우유를 생산하지 않고 육우생산을 목적으로 송아지를 사육하는 젖소사육농가	EU 국가
	숫소특별장려	모든 비육우 사육농가	EU
	양 보상장려금	10마리 이상의 양 혹은 염소사육 농가	EU
사회구조 적 지원	농업은퇴	55~60세 농민	국가
	역경농민지원	10만 3천프랑 미만 소득 농가, 농업전환 가능농가	국가
	자연조건보상	전업농가로서 조건불리지역에서 소, 양, 염소를 사육하는 농가	EU 국가
	조방축산시스템 유지장려금	60세 미만의 전업농가로서 초지를 이용한 조방적 축산농가	EU 국가
	환경보전형농법지원	도 또는 지역의 환경계획에 따라 지원	도, 지역
	토지정비집단지원	토지정비사업 대상농가	OGAF
	농지조림화 장려금	최소정착면적(SMI)의 1/2이상 농가	EU, 국가
정착 및 개업지원	영농후계자 정착금지원	21세 이상 35세 미만 영농정착희망자로서 일정 이상의 농업교육 이수자	EU 국가
	영농후계자 특별지원	다변화, 조방화, 경영확대 또는 환경친화적 농업을 도모하려는 영농후계자	EU
	경영회계 지원	전업, 법인농가로 회계기법 도입계획 농가	EU
	공동영농법인지원	생산활동 합리화를 위한 공동농업법인	국가
	농기계공동이용지원	농기계 공동이용조합(CUMA)	국가
투자지원	장비개선계획	21세~58세로 기준소득 이하 농가	EU, 국가
	송아지축사시설개선	송아지사육농가로 공동사육집단 농가	국가
	비육우농가환경지원	환경보호를 위해 비육우사육규정 준수농가	EU 국가
	양돈농가환경지원	양돈 폐수오염방지시설 투자농가	EU, 국가
	양돈축사개선지원	양돈축사시설 개선농가	국가, 지역
	시설농업투자지원	시설원예농가로서 전업농가 혹은 법인	국가
	과수농가종자갱신	영농그룹 참여농가로서 과수품종갱신 및 신기술 도입농가	국가
	포도농가구조개선	국가 포도나무정책 참여농가	국가
	영농정착특별금융	영농후계자의 경영확대를 돕기 위한 동산 혹은 부동산 투자	EU, 국가
특별금융	CUMA특별금융	농기계 공동이용조합에 대한 장비구입 등 지원	국가
	축산특별금융	축사시설개선, 가축구입 등	국가
	작물재배특별금융	산악 및 조건불리지역 전업농가로서 시설투자 희망농가	EU, 국가
	농업재해특별금융	토양, 작물 및 가축에 대한 농업재해 농가	국가

자료 : 정연호, 박성재, 황의식 편, 「선진국 농업정책금융지원제도」, 농림부 해외출장 보고서, 1999. 7, 110쪽 표 4-1.

독일의 농업정책금융은 농업투자촉진정책(AFP)에서 이자보조를 주는 것과 렌텐은행이 이자를 보조해주는 것이 있다. 그러나 농업경영체에 대한 지원으로 이러한 융자금에 대한 지원은 극히 비중이 작고 대부분이 직접지불에 의한 소득보조이다²⁵. 주로 국제 채권업무를 담당하는 농업렌텐은행은 창출된 수익으로 농업자금에 대한 이자를 보조해주고 있다. 독일도 정책금융의 주대상은 영농후계자인데 이들에겐 융자금에 대한 이자보조와 함께 투자금의 보조도 병행하고 있다.

농업투자촉진정책(AFP)은 농업경영체에 대한 투융자를 지원하는 프로그램으로 연방정부와 주정부가 공동으로 재정지원(대개 2:1의 비율)하는 사업이다. 자금은 경영합리화, 구조개선, 환경보호 등과 관련하여 사용되고 환경기준 등을 충족해야 한다. 가축구입이나 증식, 농지의 용도변경, 영농활동 이외의 용도로 사용되는 기계 등에는 자금을 사용할 수 없다.

일본은 자금의 용도와 목적별로 구분하면 종류가 매우 많아서 요약하기 어렵다. 농업과 관련된 대부분의 영역을 정책금융이 지원하고 있다고 보아도 무방할 것이다. 재원별로 구분하면 국가의 재정자금을 재원으로 하는 농림어업금융공고 자금이 있는데 이 자금은 주로 장기성 자금이고 농림어업금융공고가 관리한다. 농협의 자금을 활용하고 이차보전하는 근대화자금은 주로 중기성 자금의 비중이 높다. 크게는 이 두 계통의 자금이 분명하게 구분되지만 세부적인 용도와 목적을 보면 상당부분 중복되기도 한다. 마지막으로 국가보조금과 도도부현 등의 지방자치단체 자금을 재원으로 하는 농업개량자금은 주로 후계자나 프론티어 사업에 대해 지원되는데 무이자 자금이며 부모 등의 연대보증 하에 대출해준다. 이 자금은 농촌지도소인 개량보급센터가 대상자 선정에 가장 큰 영향력을 갖는다. 또 하나의 특색은 농가부채와 관련한 자금을 별도로 만들어서 부실 경영체를 지원하고 있다는 점이다. 우리는 특별히 대책을 만들어 부채를 많이 가진 농가를 지원하지만 일본은 별도자금을 만들어 놓았으므로 상시적 지원이 가능하다²⁶.

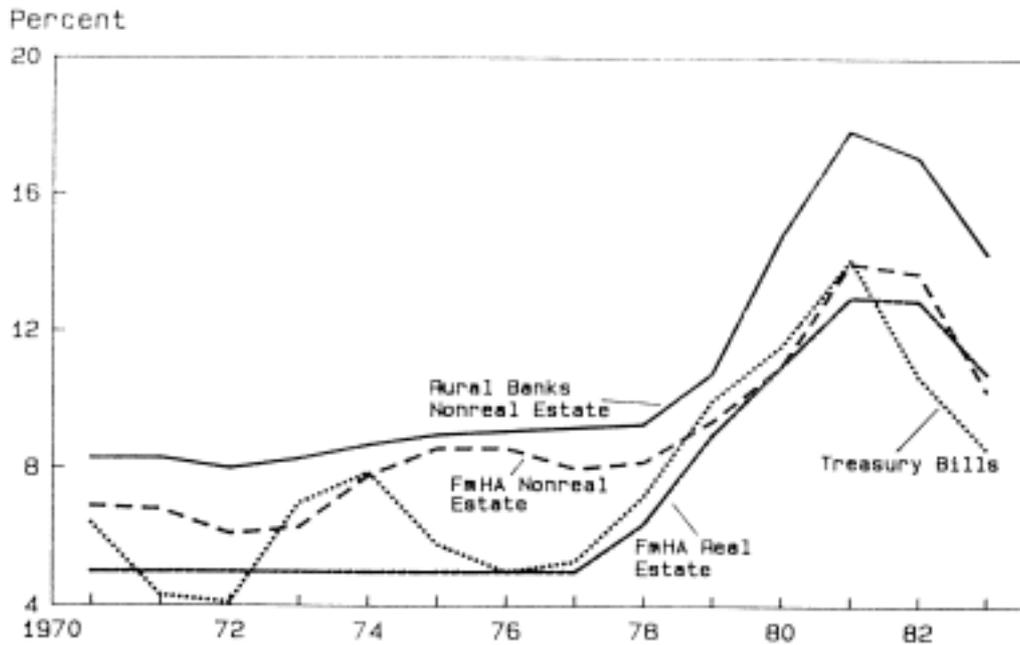
25) 농업경영체에 대한 지원규모면에서 보면 직접지불제가 97%, 농업투자촉진정책에 의한 지원은 3%에 불과하다(정연호 외, 1999).

-
- 26) 일본은 우루과이라운드 대책의 일환으로 「농가부담담경감지원특별대책」을 마련하여 기존채무의 부담경감을 통해 건전한 경영기반을 갖추고자 하였다. 이 제도와 관련하여 인정농업자육성추진자금, 농가부담담경감특별자금, 특별대책 관련 자작농 유지자금, 특별대책 관련 경영기반강화자금 등 4가지 자금을 만들었다.

3.2. 지원조건

농업정책금융의 지원조건은 이자율과 상환기간을 중심으로 살펴보게 되는데 구체적인 자료는 잘 알려져 있지 않다. 정책자금의 이자율은 과거에는 시중금리와 상당한 차이를 두었으나 저금리화 추세가 이어지면서 최근에는 그 격차가 줄어들어 가는 경향이 있다. 일례로 미국을 보면 1970년대에는 농촌의 부동산대출금리가 시중금리와 정책금리인 FmHA의 자금과 현격한 차이가 있었으나 1980년대부터 그 격차가 급격히 줄어들었다(그림 4-1).

그림 4-1 미국의 1970년대 농업자금 이자율(1970-1983)



자료 : USDA, Federal Credit Programs for Agriculture, 1984

미국의 직접대출은 고정금리로 4~5% 수준이며 신용보증부대출은 시중금리가 된다. 시중금리는 개인의 신용도, 상환방법에 따라 고정금리, 변동금리, 고정금리와 변동금리의 결합 등 여러 가지가 있는데 정부가 신용을 보증하기 때문에 다른 개인에 비해 그렇게 불리한 대우는 받지 않는다. 상환기간은 시설자금(Farm Ownership Loans)은 농지구입의 경우 최장 40년까지도 가능하며, 운영자금(Operating Loans)은 1~7년이 보통이다. 즉 상환기간은 어디에 자금을 사용했느냐에 따라 수익발생시기가 다르기 때문에 이에 맞추어 정해진다.

프랑스의 정책금융 금리는 2002년 현재 3.5~4.5% 수준(시중금리는 5~6% 수준)인데 지원대상 및 지역에 따라 금리차이가 있다. 영농후계자 정착지원, 농가주택개량지원 등 농민에 대한 국가보조사업은 농업입지에 따라 조건불리지역일수록 보다 많은 보조금 지급하거나 저리로 지원한다.

독일은 정책금융의 지원조건은 주로 지원한도 및 보조금의 지급여부와 관련된다. 독일은 저리자금은 공급하기보다는 지원한 농가에 금리보조를 해 주고 있다. 농업투자촉진정책(AFP)으로 지원하는 농업신용(Agrarkredit)은 농업경

표 4-3 각 국의 농업정책자금 금리와 시중금리(1999년말 기준)

단위 : %

국별	농업정책자금		시중금리 (C)	금리격차		특징
	단기자금 (A)	중장기자금 (B)		C-A	C-B	
한국	농업경영자금 5.0	농지구입자금 4.5	상호금융 12.75	7.75	8.25	정책자금 금리를 관계부처간 협의로 결정
일본	농업근대화자금 2.0	슈퍼L자금 2.0	농협자금 2.68	0.68	0.68	정책자금 금리는 채투금리, 장기 prime rate와 연동
대만	경영개선자금 5.5	농지구입자금 4.5	농회자금 10.0	4.5	5.5	정책자금은 주로 농업발전기금으로 지원
미국	일반 7.25 영세농 5.0		조합금융 8.23	일반 0.98 영세농 3.23		개별 신용도에 의해 차등금리를 적용
프랑스	일반 3.8 조건불리지역 2.65		사업자 5.5	일반 1.7 조건불리 2.85		정책자금은 영농교육 이수자로 제한
독일	개인별 3.95~5.35		사업자 6.5	평균 1.8		개인에게 직접 이자보조

자료: 김정호 외, 「외국의 농업투융자제도 조사연구」, 한국농촌경제연구원, 2000, 366쪽

영체당 최고 15만DM까지 이차보조(최대 5% 포인트)를 해준다. 병행투자(Kombinierte-Investitionsförderung)는 이차보조와 투자보조를 같이 해주는 것인데 농업경영체당 최고 250만 DM까지 저리용자와 함께 보조금을 지원한다. 특히 젊은 영농인에 대한 지원은 두 자금을 동시에 지원하면서 조건도 더 유리하게 해준다. 또한 ‘농업신용지원’ 시 개별 경영체에 대해서는 6년 동안 총 15만 DM까지 융자하고 그 이자에 대해 보조해주는데 부동산에 대해서는 최고 10년까지도 지원해준다.

일본은 시중금리가 워낙 낮기 때문에 정책자금의 금리와 거의 차이가 없다. 융자기간은 농기계 등에 대한 중기자금은 우리와 비슷하나 우리의 농업종합자금에 해당되는 인정농업자자금(슈퍼-L)은 10년 이내의 거치기간을 포함하여 상환기간을 25년 이내로 하고 있다. 또한 자금의 용도로 부채의 상환 등도 허용하여 재무구조 개선의 기회를 주고 있다는 점도 특색이다.

4. 금융인프라

4.1. 신용보증제도

선진국 농업금융의 가장 현저한 특징은 금융인프라가 잘 갖추어져 있어 고객과 사업부문에 대한 정보를 체계적으로 수집 분석하며 그 자료의 관리와 정보의 교환이 효율적으로 이루어져 금융비용을 낮추고 있다는 것이다. 농가가 경영실태를 기록하여 이를 기초로 경영진단, 사업계획 수립, 세무관련 자료 제출, 금융기관의 대출심사에 이용되고 대출 후 사후관리도 용이하게 해준다. 또 농업회계사와 컨설팅 산업이 발달해서 농가의 부족한 점을 보완해주며 그 업무를 대행해준다. 또 필요한 정보를 관련기관간에 서로 교환함으로써 전문성을 살리고 있고 비용을 줄일 수 있다.

선진국에서 가장 돋보이는 점은 농가든 금융기관이든 아니면 관련 기관이

나 자기가 해야 할 일을 명확히 하고 그 결과에 대해 확실한 책임의식을 갖고 있다는 점이다. 어떤 일이 잘못되면 그 원인을 다른 관계자나 기관의 잘못에서 찾으려고 하는 한 문제해결이 어렵고 질서도 서지 않는다.

신용보증제도는 우리에게 중요한 의미를 갖는 금융인프라의 하나인데 이는 구조적인 소농경제의 한계 때문이다. 갈수록 자본투입이 증가하는 추세인데다 자신의 담보만으로는 투자자금을 빌릴 수 없는 소농에게 신용보증제도는 매우 중요한 가치를 갖는다. 그러나 이것이 반드시 장점만 갖는 것은 아니다. 필요 이상의 보증은 도덕적 해이를 불러올 수 있다. 유럽국가들은 신용보증제도를 거의 활용하지 않고 있다. 어떤 대출이건 담보를 요구하고 신용대출의 비중도 크지 않다. 그러나 담보만으로 대출을 결정하는 것이 아니라 는 점이 중요하다. 농가의 사업계획서와 사업내용에 대한 충분한 검토를 한다. 현금흐름 분석을 통해 담보의 처분 없이 상환가능한가의 여부를 가장 중시한다. 간혹 연대보증인을 세우기도 하는데 이는 상징적인 의미를 갖는다고 한다. 다만 네덜란드만은 정책금융을 없애면서 신용보증제도를 활용하여 금융시장에서 자금차입을 못하는 취약한 그룹에게 자금이용기회를 부여하고 있다.

미국은 정책금융 공급의 중요한 수단으로 신용보증제도를 이용하고 있다. 이를 위한 재원은 정부의 예산에서 조달하며 별도의 기금이나 기관을 두지 않고 있다. 신용보증은 은행들과의 계약을 통해 정책금융 취급금융기관을 정하고 이들이 대출한 것에 대해 보증을 해준다. 보증은 부분보증으로 보증비율은 90%가 일반적이거나 FSA의 농가신용보증프로그램의 부채상환을 위한 자금일 경우에는 95%까지 보증해주기도 한다.

일본은 신용보증제도를 가장 활발하게 활용하고 있는 나라이다. 신용보증제도는 농업근대화자금 등 금융기관 자금을 정책금융으로 활용할 때 부딪치는 농가의 신용력 부족문제를 보완하기 위해 도입하였다. 각 도도부현에 1개씩 설립된 농업신용보증기금협회는 농업인 등에 대한 채무보증을, 중앙의 농림어업신용기금은 기금협회의 채무보증에 대한 보험서비스와 신농련 등의 용자에 대한 보험업무를 수행한다.

4.2. 경영장부의 기록

일반적으로 농가는 경영실상을 보여주는 회계기록을 갖지 않기 때문에 금융거래에서 심한 정보의 비대칭성 문제를 안게 된다. 금융기관의 입장에서는 농가의 경영실상을 모를수록 대출위험을 높이 평가해 이자율을 올리거나 요구한 대출규모를 대폭 줄이는 신용제한을 가하게 될 것이다. 따라서 경영장부는 농업금융을 효율화하는데 중요한 초석이 되는 것은 사실이다. 그러나 금융거래를 위한 목적만으로는 농가가 경영기록을 유지하기에는 인센티브가 너무 작다. 매일 매일의 농업노동도 힘든데 이를 기록하기란 여간 번잡스럽고 힘든 일이 아닐 수 없기 때문이다.

그럼에도 불구하고 선진국의 농가들은 대부분이 경영기록을 갖고 있다. 전문회계사에 의뢰하던가 경리담당 직원을 고용하는 형태가 대부분이고 스스로 작성하는 경우는 매우 드물다. 이처럼 농가에서도 경영기록을 갖는 것은 그것이 반드시 필요하도록 사회 시스템이 요구하고 있기 때문이다. 경영기록의 가장 중요한 용도는 세무관계로 기록이 있어야 세금공제 등에서 유리한 혜택을 받을 수 있기 때문이다. 다음으로 금융기관의 대출을 받을 때도 기록이 없으면 신용도가 나쁘게 나와 비싼 이자를 물어야 한다. 경영분석과 진단, 사업계획수립의 기초자료로서도 중요하게 이용되나 이는 대농층에서 주로 이용한다.

경영장부를 작성하는 가장 흔한 형태는 농가가 영수증을 모아서 전문 회계사에게 전달하면 이들이 장부를 만드는 것이다. 프랑스의 대표적인 농업회계법인인 CER은 회계연도가 3. 1~2. 28일인데 연중 농가를 3~4회 정도 만나서 영수증을 전달받는다고 한다. 4월말까지는 경영장부를 완성하고 경영분석 등을 시행해서 종합보고서를 농가에 제출한다. 이 회사는 다른 회사보다도 농가를 자주 만난다고 자랑하였는데 다른 회사들은 통상 1년에 1번 만나기도 한다는 것이다. CER은 회계연도가 끝나기 전에 예산계획, 사업전망 등의 분석결과를 농가에 제시해주는데 이러한 일련의 작업은 경영컨설팅 서비스에 포함된 것이다. CER과 같은 전문 회계법인이 경영장부를 대신 작성해

주는 것은 알찬 경영컨설팅을 가능하게 해주는 장점이 있다. 이들은 농가의 경영상태와 자원보유 상황, 사업능력 등을 정확하게 파악하고 있기 때문에 농업투자자에 대한 자문, 재무계획, 세무상담, 관련 법률, 대출 관련 상담 및 사업계획서 작성 등 전반적인 부문에서 실효성 있는 조언을 할 수 있게 되는 것이다.

미국의 캘리포니아 세크라멘토 지역에서 만난 농가 사례를 보면 아르바이트 학생(석사과정 대학원생)을 고용한 경우, 경리담당 직원을 채용한 경우, 전문회계법인에 의뢰한 경우 등 다양하였다. 장부작성을 누구에게 의뢰했느냐에 따라서 받는 서비스 수준은 크게 다르다. 학생을 고용한 경우는 세무자료를 제출하는데는 큰 문제는 없지만 투자계획 수립 시에는 별 도움이 되지 못하였으나 전문 회계법인에 의뢰한 경우는 재정자문 서비스를 수시로 받을 수 있었다.

일본에서는 세무신고를 하기 위해서 농가들이 장부작성 교육을 받고 여러 농가들이 그룹스터디를 하고 있었다. 농가가 자진 신고를 하면 세금우대조치를 받을 수 있기 때문이다. 한 농가는 세무사가 준 컴퓨터 프로그램을 이용하여 자기가 직접 작성하였다. 네덜란드에서 버섯을 재배하는 농가는 시중에서 구입한 컴퓨터 프로그램을 이용하여 자신이 직접 작성하고 있었다.

경영장부의 작성과 관련한 프랑스의 경험은 시사하는 바가 크다. 다른 유럽국가와 마찬가지로 프랑스도 1950년대에는 부족한 식량을 한 톨이라도 더 증산하는 데만 몰두했었고 농업경영에 대해서는 거의 관심을 기울이지 않았다. 그러다 차츰 시장경쟁이 치열해지면서 경영개선的重要性을 인식하는 그룹들이 생기고 이들이 회계법인으로 CER을 만든 것이 1960년대 초이다. CER은 서비스를 받은 농가를 조합원으로 하는 일종의 조합조직 형태의 독립법인으로 각 지방에 설립되어 있으며, 중앙연합회까지 두고 농가의 경영개선을 목표로 설립된 조합형 전국 조직이다. 그러나 초기에 농가는 경영이나 회계에는 관심이 없어 활동은 제한적이었으나 1968년 농업부가가치세를 도입한 것이 발전의 계기가 되었다. 조세제도의 개혁으로 영수증제가 자연스럽게 정착되었고 세금을 제대로 납부하기 위해서는 이에 관한 기록이 필수적으로 요구되었기 때문이다. 그리고 결정적인 영향을 미친 것이 1976년 소득세 도입

이었다. 누구든 경영장부를 갖지 않으면 인정과세를 당해야 했기 때문에 규모가 큰 농가부터 장부기록에 더 많은 관심을 갖게 되었다. 여기에 더하여 유럽공동농업정책(CAP)에 의해 지급되는 보조금이 확대되면서 요구되는 기준 등이 많아져 농가도 전문적인 법률지식을 가져야 할 필요성이 높아졌고 이러한 수요를 CER과 같은 전문적인 회사가 충족시켜주게 된 것이다. 현재 CER은 회계시장의 80%를 장악하고 있다.

또 한 가지는 세계개혁과 관련한 프랑스 농민의 대응이다. 농업소득에 대하여 과세를 하겠다는 정부를 좋아할 농민은 없다. 프랑스 농민도 처음에는 이 제도의 도입에 맹렬히 반대했는데, 이들을 설득한 것은 청년단체 등 사회 지도그룹과 CER 등이었다. 이들은 경영실상을 제대로 파악해야 경영개선을 할 수 있고 생산성 증대로 수익을 높일 수 있다는 논리를 펴며 반대하는 농민들을 설득했다. 때로는 토론으로 밤을 샌 적도 있으며, 그룹별 교육이 이루어지고 농민들이 자발적 제도개혁의 동참운동을 전개하였다. 정부도 과세기준을 극히 일부 고소득층만이 세금을 납부할 수 있는 수준으로 잡았기 때문에 대부분의 농민을 설득시킬 수 있었다. 지금까지도 이 매출액 기준을 당시의 명목가격으로 유지하여 자연스럽게 과세대상이 되는 농민의 숫자가 늘어나게 되었다. CER 중앙본부의 전무에 따르면 초기에는 과세대상 농가가 10~15% 정도였으나 지금은 약 50% 정도 될 것이라고 하였다.

프랑스 정부는 농업소득세를 부가하면서 필수적으로 요구되는 경영장부의 작성비용을 10년 정도 정부에서 지원해주었다. 그러나 이제는 이러한 지원이 끊겼으며 농가들은 자신들이 선택한 회계법인에 장부작성을 의뢰하는 것이 일반적이다.

4.3. 경영컨설팅

지구촌 시대로의 진화추세는 농업에도 예외 없는 국제경쟁의 장을 만들어 놓았다. 나날이 치열해지는 경쟁에서 도태 당하지 않으려면 끊임없는 기술향

상과 경영개선을 해나가야 하며, 이를 위해서는 외부의 기술과 정보를 적절히 활용할 줄 알아야 한다. 농업컨설팅은 이런 의미에서 매우 중요하다. 농업에서 컨설팅하면 기술컨설팅이 중심이 되었으나 농업여건의 변화와 함께 경영컨설팅의 중요성도 점점 커지고 있다.

경영컨설팅은 유럽국가에서 비교적 활발히 이루어지고 있다. 프랑스의 회계법인인 CER은 대표적인 경영컨설팅 사례라고 할 수 있다. 주로 경영기록을 농가를 대신해 작성해주면서 파생적으로 제기되는 컨설팅 수요를 충족시켜주고 있다. 경영장부를 작성해주면서 경영분석과 예산계획, 세무서, 은행 등에 제출할 자료, 투자를 기획할 때는 사업계획서의 작성 등의 서비스를 제공하며, 각각의 건에 대해 수수료를 받는다.

경영컨설팅은 단순히 자금의 유입과 유출을 기록한 결과를 분석해서 농가에 알려주는 수준 이상의 것을 하고 있다. 유럽 농민은 자국의 정책뿐만 아니라 EU 공동농업정책도 따라야 한다. 특히 농업에 대한 보조금지급이 확대되면서 환경보호조치와 환경보호를 위한 여러 가지 기준 충족을 요구하며 수많은 규칙을 제정하고 있다. 특히 최근에는 모든 식품의 원산지표시에 관한 규정정을 준수해야 하는데 보통 복잡한 것이 아니라 한다. 농민들로서는 머리가 복잡해서 가닥을 잡을 수 없게 되어가고 있는 것이다.

따라서 농가에 대한 컨설팅은 생산기술, 유통, 경영, 법률 등 제반분야에서 수요가 발생하며 컨설팅 시장은 이러한 분야별 수요에 대응하여 개별 서비스 상품을 개발하여 제공하고 있다. 예를 들면 경작시 세금은 작게 내면서 보조금은 가장 많이 받게 되는 것은 어떤 방법으로 가능한가, 농업경영체의 형태 중 동업회사(GAEC), 주식회사, 합자회사, 개인 중 어떤 것이 가장 적합한가, 각종 조세(사회보장세, 고용인에 대한 사회보험세 등)의 절세방안 등등 많은 서비스 수요가 발생하고 있다.

프랑스는 농업경영체를 창업할 때는 의무적으로 경영컨설팅을 받게 되어 있으며 이 비용의 일부는 창업지원금으로 지원하고 있다. 과거에는 경영장부 작성에 대한 비용도 정부에서 지원했으나 이제는 하지 않는다.

농업컨설팅 사례로 네덜란드의 DLV와 와게닝겐대학을 빼놓을 수 없다.

DLV는 과거에 농촌지도소였으나 민영화하면서 컨설팅 전문회사가 되었다. 그동안 축적된 기술력 때문에 농가의 반응이 매우 좋다. 와겐닝겐대학도 연구와 실천을 연계하는 산학협동을 실천하고 있다.

네덜란드의 한 버섯농가는 버섯재배를 시작한지 12년이 되었는데 그 동안 계속해서 DLV로부터 기술컨설팅을 받고 있었다. 이 컨설팅은 생산성 향상만을 위해서 필요한 것이 아니라 규모확대를 위해 재배사 신축을 하려면 허가를 받아야 하는데 이 때 컨설턴트의 보고서를 필요로 한다. 컨설팅 수수료는 매 서비스마다 별도로 정해지는데, 예를 들면 주보(Weekly News)가 65 유로, 재배사를 방문해서 행하는 기술자문이 한 번에 400유로(연간 4회), 워크샵 참가와 3번 방문진단에 1,800 유로 등등의 서비스를 받고 있었다. 이 농가는 처음에는 1,500m²로 시작했던 재배사를 2차에 걸쳐 증축해서 현재는 7,000m²로 키웠다. 시장경쟁이 심해서 지속적으로 규모를 키워야 했으며 기술도 나날이 진보해서 DLV의 컨설팅을 매년 받지 않을 수 없다고 했다.

4.4. 선진적인 금융기법과 대출관리

은행은 고객에 대한 정보관리를 얼마나 효율적으로 하느냐에 따라 경쟁력의 차이를 키울 수 있다. 은행은 농가가 제출한 회계장부, 거래실적, 차입자의 소득, 주택, 부모 등과 관련한 모든 정보를 수집 분석해서 개별적인 신용등급을 매기고, 이에 따라 신용한도(credit line)를 설정한다. 한번 설정된 신용한도는 매년 새로운 정보가 더해지면 조정된다. 그동안 우리의 금융기관들이 대출건수별로 담보와 연대보증인을 엮어서 관리하고, 일단 대출이 된 후에는 차입자의 상황변화에 대한 주의를 기울이는데 인색한 것과는 대조적이다.

미국의 농업금융기관들은 농업재해보험 관련 정보, 농가의 소득신고 관련 자료, 자체적으로 금융기관이 파악하고 있는 자료 등을 기초로 개별 신용한도를 계산한다. 선진국 정책자금제도 조사단이 1999년 캘리포니아의 농업은행을 방문했을 때 대출심사 시에는 컴퓨터 프로그램을 이용하여 1시간 내에 대출여부를 결정해서 알려주었다. 이미 그 농가에 대한 상당한 정보가 분류

되어 있기 때문에 가능한 일이다.

프랑스 크레디 아그리폴(CA), 네덜란드의 라보뱅크는 대출심사 시에 미국의 은행과 유사한 신용점수제를 활용하며, 직원수준에서 결정하기 어려운 건은 점장, 본부의 대출심사분석가, 심사위원회에 순으로 여러 번 거치게 되어 있었다. 대출심사분석가는 고객의 신분을 모르고 숫자만을 놓고 대출의 타당성 여부를 분석하며, 심사위원회는 지점장과 심사분석가 2인으로 구성된다. 물론 위로 올라갈수록 대출부적격자만 늘어나는 것이다.

대출 후 사후관리는 차입자가 경영기록 등 은행이 요구하는 기록을 매년 제출해야 하며 필요한 경우 직원이 현장에 직접 방문하여 확인한다. 은행직원의 주요한 일과중의 하나가 업계의 동향을 파악하기 위해 관련분야의 전문지나 잡지 등을 많이 활용한다. 고객의 개인별 파일은 거래규모 등에 따라 정리되어 있으며, 이 자료 중에서 중요한 항목은 컴퓨터의 프로그램으로 입력되어 있어 필요시에 즉시 고객을 분류하거나 개인별 신용상태를 파악하고 있었다(그림 4-3).

그림 4-3 라보뱅크의 정보수집과 관리

(a) 농업관련 잡지 파일



(b) 차입자별 관련 파일 창고



5. 시사점

유럽과 미국은 정책금융을 철저히 상업금융의 보완수단으로 활용하고 있다. 즉 정책금융은 시장실패 부문에 대해서 보완적인 기능을 해야 한다는 전통적인 견해에 충실하다. 물론 이들도 과거에는 상업금융보다 월등히 유리한 조건의 자금을 지원해서 구조개선을 유도하고자 하였으나 이제는 비중이 극히 작아졌다. 대신에 유럽국가들은 농가의 보조는 자금보다는 직접보조가 효과적인 것이라 보고 이를 지원한다. 논리적으로도 이자보조를 통한 용자는 투자기회를 주는 것일 뿐 확실한 소득을 보장하는 것은 아니기 때문에 직접적인 소득보조보다 지원효과가 낮다. 우리는 아직까지도 정책금융을 농업보호의 주요 수단으로 활용하고 있으나 이제는 정책수단을 소득보조와 차별해서 활용할 필요가 있다. 농업적 성장을 기대하기 어려운 농가나 생계유지마저 어려운 사회보장 대상에 대해서는 과감하게 소득보조 정책을 취하고 정책금융의 지원은 전업농 중심으로 해야 할 것이다.

정책금융의 지원체계 측면에서 보면 프랑스는 독특한 일면이 있다. 전원민간으로 구성된 도단위 농업경영구조개선위원회(ADASEA)에서 대상자를 선정하면 도의 농업경제국에서 최종 승인한다. 이 농업경영구조개선위원회의 위원은 농업부문의 각계를 대표하고 지역사정과 사업에 대해서 잘 알기 때문에 대상자 선정을 잘 한다고 하는데 무엇보다도 이해관계의 조정을 통해 정부와의 마찰이 일어나지 않는다는 점이다. 즉 정부는 민간을 철저히 믿고 이들의 활동을 보장해주는 역할만 한다. 이러한 상호 신뢰관계가 구축된다면 농정추진은 매우 쉬워질 수 있을 것이다.

프랑스가 대상자 선정에서 금융기관의 영향력이 약한 반면에 독일은 금융기관의 대출 받고 난 다음 농업회의소에 이자보조를 신청하기 때문에 금융기관의 영향력이 더 크다. 우리의 농업경영종합자금은 오히려 독일보다도 더 금융기관에 재량권을 준 경우이다. 그런데 우리는 금융기관의 재량권이 많으

면서도 취급에 따른 비용을 건질 수 없다는 것이 금융기관의 큰불만 중의 하나이다. 프랑스는 은행본부가 정책금융의 취급을 경쟁입찰을 통해 결정하기 때문에 수수료의 시비가 있을 수 없다. 독일도 차입자에게 직접 이자보조를 해주는 것이기 때문에 금융기관은 아무런 관계가 없다. 미국은 신용보증만 해주기 때문에 문제가 없는 것은 독일과 같다. 그러나 일본은 우리와 유사한 시스템으로 이차보상을 해주기 때문에 불투명한 요소가 있다. 이상을 고려하면 정책금융의 취급에 대한 수수료 문제를 해결하려면 독일식의 직접 이자보조나 프랑스식의 입찰방식이 가능한 대안이 된다. 그러나 프랑스식일 경우 정책금융 취급기관의 개방이 선행되어야 한다.

정책자금의 지원종류를 보면 유럽이나 미국처럼 정책금융의 비중이 적은 나라에서는 종류도 많지 않고 용도에 대해 세세한 규정을 하지 않는다. 물론 이 자금이 목적대로 사용되었는지에 대해서는 엄격하게 점검하지만 자금의 사용은 농가에게 신축성을 부여한다. 지원조건도 금리면에서 시중자금보다 크게 유리한 것이라고 보기는 어렵다. 프랑스는 과거 시중자금의 1/2을 정책자금 금리로 설정했다는데 시중금리가 내려가도 정책금리를 그대로 유지해 이제는 거의 1% 포인트 수준에 근접해 있다. 즉 자금의 공급 자체에 대해 더 의의를 두고 있는 것 같으며 금리차에 의한 농가의 보호는 그다지 큰 유인책이 되지 못한다.

금융인프라 측면에서는 시사하는 바가 많다. 우선 금융질서 의식이 바르게 정립되어 있다는 느낌이다. 농가도 경영에 대한 자기책임 의식이 강해 건전한 금융거래가 이루어진다. 농가의 경영기록은 금융거래에서 매우 중요하게 이용되며 이외에도 사업계획 수립, 경영진단, 세금납부 등에도 활용된다. 그러나 이 경영기록을 농가 스스로 하는 경우는 드물고 전문 회계법인 등이 대신 작성해준다. 농가는 이들을 위한 재료인 영수증을 모았다 건네주면 되는 것이다.

회계법인은 경영장부를 작성해주면서 농가의 경영상태를 정확히 파악할 수 있고 경영, 회계, 경제, 법률 등의 전문가를 확보하고 있어 경영컨설팅을 제대로 해줄 수 있다. 그러나 가장 중요한 것은 농가로 하여금 경영장부를

작성하게 하는 요인은 조세제도와 직접지불에 의한 보조금 증대, 환경농업 등에 대한 규제 강화 등과 밀접한 관계를 가지고 있다는 점이다. 이런 점을 감안할 때 단순히 종합자금의 대출용으로만 농가의 경영장부 작성을 독려하는 것은 한계가 있을 것이며, 시기가 될 때까지 인내심을 가지고 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다.

농가에 대한 컨설팅은 실질적인 효력이 있어야 활성화되며 이를 위해서는 전문가의 양성이 가장 중요하고 시급하다. 프랑스의 회계법인인 CER에는 수요변화에 따라 처음에는 회계전문가 위주로 채용했으나 농업기술, 법률가, 경제전문가 등의 인력을 확충해왔다.

제 5 장

농업종합자금제의 비전과 장기 발전전략

1. 여건변화와 시사점

1.1. 농업여건의 변화

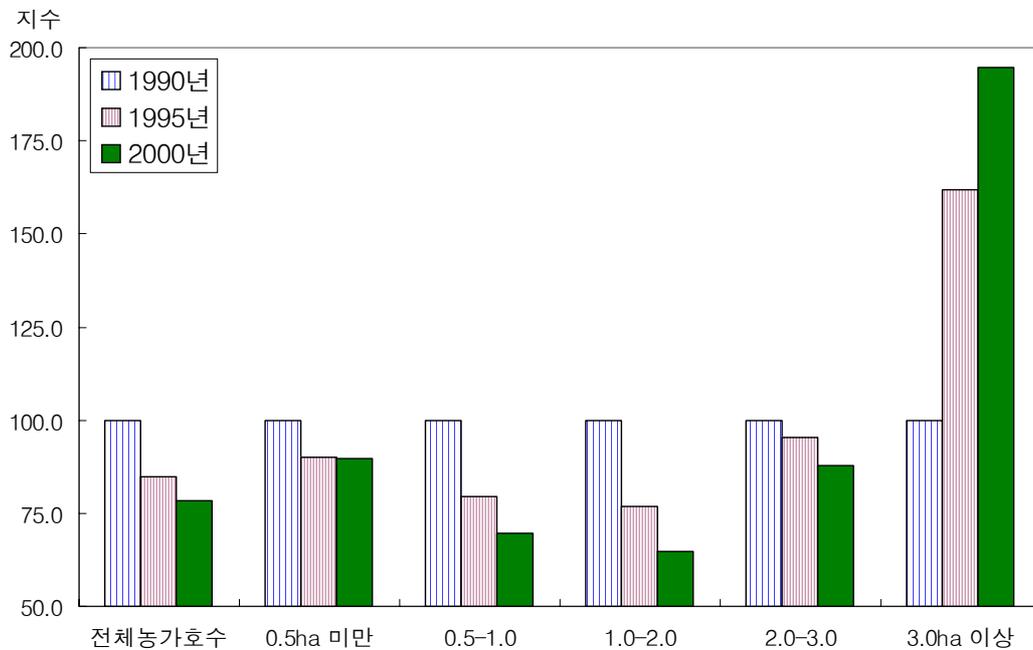
농업부문은 1990년대 이후 시장개방과 구조개선투자의 확대로 과잉생산기조가 보편화되면서 부채누적과 상환능력 악화 등 경영불안이 현저하게 증대되어 왔다. 농가구성도 소농과 대농으로 양극화되면서 특히 농업을 전업으로 하고 있는 대농층에서 상환능력 악화가 심화되었다. 나아가 2005년 이후 새로운 농업무역 질서를 규정할 것으로 예상되는 DDA 협상의 개시와 함께 미래에 대한 불안은 더욱 커지고 있다. 농업위기의 도래 가능성이 고조되면서 2004년 이후의 농업정책방향과 발전계획을 논하는 농어업·농어촌특별대책위원회가 설립되어 활동하고 있다. 이러한 가운데 이제는 농업생산 투입재에 대한 보조로 생산성을 증대하여 농가소득을 증대하는 방식에서 재정이 직접 소득보조하는 정책으로 전환해야 된다는 인식이 보편화되고 있다. 농업정책 금융도 농업여건 변화에 적합하게 전환되어야 한다.

1.1.1. 농가구성의 변화

농산물 시장개방이 가속화되기 시작한 1990년대 들어서부터 농가구조는 중농층은 감소하고 영세소농과 대농의 비중이 증가하는 양극화 현상이 심화되고 있다. 1990년 대비 2000년의 농가호수는 21.7%가 감소했다. 경지규모별로는 1.0~2.0ha계층이 35.3%가 줄어 감소폭이 가장 컸고, 0.5ha 미만은 10.2%가 줄어들었다. 이와는 대조적으로 3.0ha 이상의 농가는 전체 농가호수의 감소에도 불구하고 1990년 44천호에서 2000년 85천호로 94.6%가 증가했다. 반면 비중으로 보면 0.5ha 미만의 계층과 3.0ha 이상의 계층은 각각 4.3% 포인트, 4.0% 포인트가 증가했다.

영세농층과 대농층의 농가구성비가 높아지는 양극화 현상은 전 연령층에서 동시에 나타나고 있다(표 5-1). 특히 경지규모 3.0ha 이상의 대농층 중 30

그림 5-1 경지규모별 농가분포 추이



주 : 1990년=100 기준 지수임

표 5-1 경영주 연령별 경영규모 분포

단위 : %

	30대		40대		50대		60세 이상	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
0.5ha 미만	29.7	33.4	25.2	29.0	23.5	27.3	35.6	36.8
0.5~1.0	27.3	24.0	27.8	23.1	30.8	25.4	34.4	30.2
1.0~2.0	30.2	22.5	34.0	24.8	35.1	28.4	24.4	24.5
2.0~3.0	9.2	9.3	9.6	11.1	8.1	11.0	4.2	5.8
3.0ha 이상	3.6	10.8	3.4	12.0	2.5	8.0	1.4	2.6
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
농가호수(천호)	(221)	(84)	(373)	(238)	(584)	(348)	(553)	(706)

주 : 30세 미만 농가는 제외

자료 : 통계청, 농업총조사, 1990, 2000

표 5-2 영농형태별 농가호수 추이

단위 : 천호, (%)

	논벼	과수	채소	특용	축산	기타	합계
1990년	1,231.8 (100.0)	107.3 (100.0)	172.4 (100.0)	38.6 (100.0)	88.5 (100.0)	128.5 (100.0)	1,767.0 (100.0)
1995년	823.5 (66.8)	143.6 (133.9)	246.6 (143.1)	45.7 (118.4)	155.9 (176.1)	85.4 (66.5)	1,500.7 (84.9)
2000년	787.5 (63.9)	143.4 (133.7)	238.3 (138.3)	37.6 (97.6)	72.2 (81.5)	104.5 (81.4)	1,383.5 (78.3)

자료 : 농업총조사

대 경영주는 1990년에 3.6%에서 10.8%로 7.2% 포인트가, 40대 경영주는 8.6% 포인트가 증가한 데 비해 50대 경영주는 5.5% 포인트, 60대 이상 경영주는 1.2% 포인트 증가해 40대 이하의 젊은층에서 규모확대가 활발하게 일어나고 있다.

품목별로는 조방적 농업을 하는 논벼 농가가 크게 감소한 가운데 많은 자본을 필요로 하는 과수, 채소, 화훼 농가수가 1995년까지는 크게 증가하였다. 이후 최근 정체 내지 약간의 감소세를 보이고 있다(표 5-2). 축산농가는 1995년에 1990년 대비 76.1%가 늘어났으나 2000년에는 1990년보다도 18.5%가 줄어들었다. 외환위기를 전후로 하여 흑독한 구조조정을 겪었다고 할 수 있다.

이와 같이 농가가 경영규모, 연령, 영농형태 등에서 이질성이 심화되어가

고 있는 것은 평균적인 농가개념에서 어떤 문제를 해결하는 것이 효과를 보기 어렵다는 것을 의미한다. 농가의 특성에 따라 요구조건이 서로 다를 수밖에 없으며, 이를 적절히 반영한 정책대안을 마련하여 추진해야만 할 것이다. 특히 농업여건이 전반적으로 어려워지는 1990년대를 통해 규모화와 전문화가 현저히 진행되고 있는 점을 유의할 필요가 있다. 농업에 희망을 가진 그룹이 적극적인 자세로 농업경영을 하였다는 증거일 것이기 때문이다. 그러나 이러한 농가들 중 많은 농가가 과도한 차입경영으로 큰 어려움을 겪고 있는 것도 사실이다. 무작정 규모화나 시설현대화가 살길은 아니라는 것을 보여준 것이라 할 수 있다.

1.1.2. 농산물 시장개방의 확대와 농가경영불안 위험 증대

DDA협상과 FTA의 추진 그리고 중국 WTO가입에 따라 농산물 수입개방이 크게 확대될 전망이다. 지금까지의 개방만으로도 국내농업은 과잉공급 상태로 농산물가격이 하락하여 농업소득이 1995이래 정체상태를 벗어나지 못하고 있다. 시장개방은 직접적으로 수입품목의 가격하락을 불러오고, 이를 피하기 위해 다른 품목으로 전환하면 그 품목마저 과잉상태로 전환되는 악순환 구조를 형성하고 있다. 이러한 일련의 과정이 1990년대 중반이래 계속되고 있다.

여기에 더하여 1인당 소비감소에 따라 주곡인 쌀마저 과잉공급 단계로 진입했다. 계속 늘어날 MMA 물량만으로도 쌀 시장을 위협할 수 있게 된 것이다. 앞으로 수익성이 악화되는 쌀을 피해 상대적으로 수익성이 나은 채소나 과일 등으로 작목 전환이 이루어지면 그 파급영향은 농업전반으로 확산되고 농업위기를 불러올 수도 있다.

1992년이래 추진해온 농업구조개선사업으로 지원 받아 투자한 많은 농가들이 가격하락과 외환위기의 충격으로 부실화되었다. 1998년부터 2001년까지 매년 부채대책을 시행하여 지원규모를 확대하고 있지만 조만간 경영안정화를 기대할 수는 없다. 현재 진행중인 농산물협상 등 미래의 농업여건이 너무

도 어둡기 때문이다.

특히 어두운 시나리오는 DDA협상이 완료될 것으로 예상되는 2005년 초부터는 농가부채대책으로 상환 연기된 자금의 만기까지 함께 도래한다는 것이다. 어떤 형태로 협상이 마무리되든 농업시장 개방 폭은 더 확대될 것인데 부채대책의 원리금 상환은 농가의 유동성을 크게 압박할 것이고, 농어촌경제를 매우 불안하게 하는 요인이 될 것이다. 따라서 농가경제는 부실위험이 더 커지므로 재무관리에 더 많은 주의가 요구된다.

농업여건이 불리한 방향으로 전개된다 하더라도 그것을 기회로 활용할 줄 아는 지혜와 용기가 필요하다. 농업자원 면만을 본다면 그 어디에도 낙관할 수 있는 요소를 찾기 힘들지만 시장개방의 기회를 활용하면 가능성도 있다. 농산물 무역자유화 확대는 세계시장으로의 수출확대 기회를 제공하는 긍정적인 효과도 있기 때문이다. 극히 일부가 될 수도 있겠지만 국제경쟁력을 확보한 농가는 오히려 시장확대로 높은 소득을 얻을 수 있을 것이다. 우리 경제의 성장과정이 그렇듯 가장 중요한 자원은 땅이나 자본이 아니라 인적자본이었음을 상기한다면 농업부문도 비관만 하고 있어서도 안될 일이다.

1.1.3. 농업정책의 변화

농업여건이 어려워지면서 이제는 농가에 대한 직접적인 소득보조를 늘려야 한다는 것이 보편적 인식이 되고 있다. 직접지불제, 작물보험, 소득안정계정(NISA)의 마련 등 여러 가지 경영안정프로그램과 정책대안에 대한 논의가 시작되었다. 이와 동시에 사회복지적인 측면에서 농가 지원수준을 획기적으로 증대시켜야 한다는 분위기도 일고 있다. DDA 협상의 마무리 시기를 전후로 해서 이러한 논의는 더욱 활발해질 것이다. 이러한 정책논의는 지금까지의 국경보호를 통한 농업보호가 높은 국내가격을 유지하였고, 그것은 소비자 부담을 통한 농업지지인 것에 대한 대안이다. 그러나 이제는 국경보호를 철회함으로써 재정이 직접 부담해야 됨을 의미하게 된 것이다.

농업부문을 지원하는 수단으로 지금까지는 주로 저리자금 지원과 가격지

지정책을 펴왔다. 직접지불제는 최근에 도입되었으나 아직은 농가소득에 큰 영향을 주는 수준은 못된다. 그래서 저리의 정책금융은 생산효율화를 기하는 산업자금의 성격과 함께 소득보조적 수단으로 활용되는 이중적 성격을 갖고 있었다. 따라서 정책금융의 배분은 시장의 수요를 중시하기보다는 미리 정해진 정책목표그룹(Target Groups)에 전달하는 형평성 중시의 자금지원으로 활용된 측면이 강했다. 이러한 정책을 지속하는 것은 결코 바람직하지 않다. 정책금융으로 농가소득을 보조하는 것은 그 실효성이 매우 약하고 부작용도 심해서 오히려 농가의 손실로 연결될 가능성이 높다. 금융은 사업을 제대로 할 수 있는 사업자에게 지원되어야 소득증대로 연결될 수 있다. 따라서 앞으로는 소득보조를 위한 재정정책과 자원의 효율적 배분과 이용을 통해 경쟁력 제고에 이바지하는 정책금융정책의 역할을 엄격히 구분해서 추진해야 한다.

1.2. 금융여건의 변화

금융시장의 개방과 자율화로 금융산업의 글로벌화가 진행되고, 우리경제가 저성장단계로 진입해가면서 자금잉여시대로 전환되고 있다. 한편에서는 금융권간의 벽이 낮아지면서 시장통합이 가속되는가 하면 틈새시장을 공략하여 자기영역을 구축하려는 전문화의 경향도 강하게 나타나고 있다. 치열해지는 시장경쟁에서 생존이 그 어떤 가치보다 우선 시 되어 대규모 합병과 전략적 제휴, 겸업화 등이 진행되고, IT산업에 접목한 금융 기술혁신이 계속되고 있다. 그러나 금융환경이 이처럼 급속히 변화하고 있음에도 농업금융계는 기존의 사고와 체제의 편안함을 잊지 못하고 더디게 추세를 따르고 있다.

1.2.1. 주요 금융시장의 환경변화

금융시장의 개방과 자율화로 금융의 국제화가 급속히 이루어지고 있다. 특히 외환위기를 겪으면서 금융산업과 시장은 대대적인 구조조정과 기술혁신을 이루었다. 금융권간의 인위적인 규제의 장벽이 내려지면서 영세한 제2

금융권인 상호신용금고, 신용조합과 새마을금고 등이 경쟁에서 밀려 시장에서 사라졌다. 금융시장은 지구촌 전체의 시장으로 통합화되어 가고, 그에 따라 우리 자본시장은 외국자본의 움직임에 크게 출렁이게 되었다. 이러한 변화에 대응해서 생존하기 위해 은행간의 대규모 합병이 이루어지고, 중소기업은 틈새시장을 찾아 고객차별화에 나서고 있다.

은행산업이 규제에 얽매어 있는 동안 급팽창을 해왔던 자본시장이 자금중개의 영향권을 더욱 확대하고 있다. 금융산업에 대한 규제완화로 이제는 영역간의 차별성이 약해지고 신상품의 개발이 가속화되고 있다. 주식 및 채권 시장의 성장, 자산유동화증권(ABS) 시장, 금리파생상품 시장이 활성화되고 있는 가운데 모바일 뱅킹, 인터넷 뱅킹 등이 급속히 확산되어 이동통신회사와 같은 비금융기관이 금융기관처럼 변해 가고 있다.

여유자금이 늘어나고 시장경쟁이 치열해지면서 소매금융시장이 크게 발달하고 있다. 외환위기 이후 은행들이 가계를 상대로 한 주택담보대출, 카드대출, 신용카드, 할부금융 등으로 가계부채가 위험수위에 근접하고 있다는 경고가 나오고 있다.

풍부한 유동성을 반영하여 금리는 전에 없이 낮은 수준을 유지하고 있다. 국고채(3년) 금리가 15%대에서 2001년에는 6%대로 하락하고 현재는 5.5%대를 유지하고 있고, 은행권의 대출금리(신규)도 2000년 8.41%에서 2001년 말에는 6.91%로, 수신금리(신규)는 5.95%에서 3.98%로 하락하였다. 반면에 일반은행의 예대비율은 1998년 초 96%대에서 2001년 초에는 71%로 하락하여 자금 운용에 어려움이 가중되고 있음을 반영한다.

금융자유화로 전에 없이 금융시장이 활성화되었지만 경쟁에서 도태되는 금융기관의 부실화 위험성도 그만큼 높아졌다. 금융산업이 갖는 높은 외부효과 때문에 사전에 이러한 부실화 가능성을 예방하고 사건이 발생하더라도 신속한 대응으로 파급영향을 최소화하는 금융감독의 역할이 더욱 중요해졌다. 감독기준도 업무영역 및 금리규제에서 자산건전성 규제로 전환되고, 모든 금융기관이 세계적으로 같은 기준에 의해 감독을 받게 되었으며 이 기준을 충족하지 못할 때는 도태되게 되었다.

1.2.2. 금융환경변화에 따른 금융산업의 변화

외환위기 발생이후 120조원 이상의 공적자금을 투입하면서 금융기관의 퇴출, 합병, 매각 등으로 금융산업은 크게 변모했다. 1차, 2차 금융구조조정으로 1997년 33개이던 은행은 23개로 줄어들고, 비은행 금융기관은 471개가 인가 취소, 합병소멸, 해산 등으로 정리되었다.

부실은행의 퇴출과 정리과정에서 은행간 합병으로 금융기관의 대형화가 본격적으로 추진되었으며 2001년 10월말 국민·주택은행이 합병하여 금융시장의 지각변동을 가져왔다. 2001년 4월에는 한빛, 광주, 경남, 평화은행과 하나로종금을 자회사로 하는 우리금융이 금융지주회사로 공식 출범하여 초대형 금융그룹시대를 열었다. 이와 같은 시장의 움직임으로 국내 상위 은행의 집중도가 크게 증가하고 있고, 앞으로도 합병 등을 통해 규모화는 계속 추진될 전망이다.

금융의 겸업화도 금융기관간 업무제휴 형태로 진전되고 있는데 업무제휴 건수는 1999년 말 987건에서 2000년 말에는 2,596건으로 2.5배 이상 급증하였다. 업무제휴 유형은 전자금융관련 제휴와 전략적 제휴가 주류를 이루고 있고 이어서 자산운용, 일반위탁 등의 순으로 나타났다.

금융감독이 금융감독원으로 일원화되고, 적기시정조치제도의 도입으로 금융기관의 자기자본 건전성 등을 모니터링하여 부실화 가능성이 있으면 사전에 경영개선권고, 개선조치요구, 개선조치명령 등을 내림으로써 경영건전화와 부실을 사전에 예방할 수 있게 되었다. 국제결제은행(BIS)의 바젤위원회는 새로운 BIS 기준을 2004년부터 시행할 예정으로 있는데 신 BIS기준은 자산의 위험도에 대한 민감성을 높이고 금융기관의 자율성을 제고하되 공시의무를 강화함으로써 투명성을 제고하고자 하였다.

이와 같은 환경변화에 대응하여 금융기관도 자체적으로 경영혁신을 강화하여 지배구조 개선, 책임경영체제 확립, 내부통제제도 개선 등을 추진하고 있다. 사외이사 중심의 이사회를 구성하고, 감사위원회 제도 도입 등으로 국제적 기준에 맞는 지배구조를 갖추고, 성과지표와 조기경보시스템(EWS; early

warning system)을 강화하여 CAMELS 중심의 위협, 수익성을 강조하는 내부통제체제를 강화하였다. 경영, 인사, 조직, 위험관리 등 전반적인 분야에서 선진 금융기관을 벤치마킹하여 제도개선을 도모하고 있다.

1.3. 여건변화의 시사점

농업이나 금융시장 모두 자율과 개방화의 추세는 거스를 수 없는 대세가 되었고, 점차 세계시장으로 통합되어 가고 있다. 경쟁심화와 함께 농산물과 자금도 공급이 급격히 증가하여 과잉기조로 전환되어 농산물 가격이 하향 안정화되고, 금리도 6~7%대로 내려갔다. 이제는 경쟁에서 탈락하지 않는 것이 최우선의 가치가 되었으며, 그만큼 자원이용의 효율성이 강조되고 기술혁신과 전략적 경영이 중시되고 있다.

우리 농업은 WTO 체제로의 진입을 대비해 1992~1998년에 제1단계 구조개선사업으로 농어업부문에 대한 투자는 크게 확대되었으나 선진농업국과의 경쟁력 격차는 그렇게 줄어들지 않았다. 오히려 단기간에 자금투입과 시설현대화를 급격히 추진한 결과 기술과 경영에서 미숙함을 드러내고, 농가부채가 누적되어 경영 부실화 사례가 많았다. 2004년까지 타결을 목표로 추진중인 DDA협상은 시장개방을 더 확대시키고, 국내보호조치에 대한 금지는 더 엄격해질 가능성이 농후하다. 이럴 경우 농업부문이 받게 될 충격은 계산하기 어려울 정도이다.

이제는 과감한 농정전환이 요구된다. 농업적 성장가능성이 희박한 농가에 대해서는 복지정책과 은퇴유도 인센티브 등의 재정지원 수단을 제공하고, 농업으로 성장가능성이 있는 농가를 중심으로 정책금융을 지원하여 정책효과를 높여야 할 것이다. 제1단계 구조개선사업에서는 자금의 지원만으로 생산성 향상과 규모화를 도모해 경쟁력 확보와 구조개선이 이루어질 것으로 기대했다. 대부분의 영세소농은 이러한 정책에서 제외되어 소외감만 느꼈다. 그 결과 생산성 향상과 공급증대는 가져왔지만 공급확대로 가격이 하락하여 부채누적과 경영부실 농가가 양산되었다.

농업의 미래가 어둡고 극복하기 어려워 보이기에는 하지만 모든 것이 비관적인 것만은 아니다. 우리의 비농업부문도 40년 전에는 세계에서 가장 낙후되어 있었다. 성장의 원천은 자본도 기술도 아니었고 사람(human capital)이었다. 농업은 이보다는 어렵겠지만 경쟁력 있는 사람이 참여하면 극복할 수 있는 길이 있다고 보아야 한다. 세계의 일류 농업국은 자연자원이 많은 나라만이 있는 것이 아니라 인적자본에 의해 선진국으로 성장한 나라도 있다. 덴마크는 유럽 북부의 황무지를 개간하고, 네덜란드는 바다 밑의 땅을 간척해서, 그리고 이스라엘은 사막에 물을 대서 일류 농업국이 되었다. 시장개방은 한국농업을 크게 위축시켰지만 세계로 열린 시장은 곧 기회일 수도 있다는 믿음이 필요한 때다.

금융환경의 변화는 정부의 간섭과 규제 배제 추세라고 할 수 있으며 그런 의미에서 정책금융은 버리지 못한 과거의 유물로 간주될 수 있다. 금융시장에 자금이 넘쳐나고 농업금융기관도 자금 운용할 데를 찾지 못해 곤란을 겪고 있는데 농업자금의 거의 절반에 가까운 자금을 정부가 공급해야 되어야 하는가에 대해 의문을 품을 수 있다.

그러나 현재의 농업이 처한 입장, 그리고 급변하고 있는 대내외적인 여건을 감안할 때 정책금융의 역할을 결코 무시할 수 없다. 예상되는 농업위기의 가능성을 줄이기 위해서도 정책적 지원이 필요한 때이다. 경영규모의 영세성과 기술격차 등에서 오는 우리 농가의 취약점을 단시일에 보장할 수는 없기 때문에 자본비용을 줄여주어야 한다. 그것은 상황의 변화가 정책적으로 이루어졌을 때 불이익을 받는 그룹에 대한 지원과 보상은 당연한 논리이며, 농업부문은 바로 이 경우에 해당되기 때문이다. 더구나 통일한국을 대비해야 한다면 시장에 맡겨 농업자원이 유희화되는 것을 바라볼 수는 없는 것이다.

다만 과거와 같은 정책금융이 되어서는 안 될 것이다. 과거의 정책금융은 공급부족단계에서 증산을 유도하는 인센티브로서 제공되는 지원금융이었으며, 대상자 선정과 자금의 지역배분 등이 정부의 공무원에 의해 설계되는 금융이었다. 그로 인해 정책금융은 ‘먼저 갖다 쓰는 사람이 임자’라는 말도 떠돌게 되었으며 많은 경우 부채누적의 결과를 가져왔다.

농업정책금융 운용에서 자원배분의 효율화가 가장 중요한 목표가 되어야 한다. 이를 위해서는 시장의 신호에 따라 정책금융이 배분될 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 금융의 기능 중에서 가장 중요한 것은 사업성공 가능성이 높은 사람에게 자금을 공급하는 것이고, 그러한 사람을 선별할 수 있는 금융시스템이 되어야 한다. 이는 체계적인 정보의 수집 분석을 통해서 가능한 일이며, 꾸준한 모니터링을 통해 부실가능성을 미리 탐지하고 대비책을 세울 수 있어야 한다.

정책금융의 효율화는 단지 대출단계에서만 아니라 재원의 조달에서 회수에 이르기까지 전 과정에서 이루어져야 한다. 어떤 자금을 사용하는 것이 사회적 비용을 최소화하는가를 평가해야 하는 데 그 기준이 투명해야 한다. 정책금융의 취급으로 인한 비용의 최소화를 위해서는 금융기법과 관리의 선진화가 전제되어야 하고 이를 위해서는 농업금융기관의 혁신이 요구된다.

2. 농업종합자금의 비전

2.1. 농업정책금융의 역할 변화와 농업종합자금제의 의의

농업여건이 변화에 대응한 정책기조의 변화에 따라 농업정책금융의 역할도 크게 달라져야 한다. 과거 농촌금융시장이 사금융에 의해 지배받고, 금융자금의 부족으로 농가가 내·외적인 자본제한으로 곤란을 받던 시절에는 정책금융은 주로 이러한 시장실패를 보완하는 수단으로 활용되었다. 그러나 이제는 오히려 금융기관이 자금 수요자를 찾지 못하는 자금공급 과잉단계로 전환되었다. 따라서 돈이 없어 투자를 못한다는 말보다는 어떤 사업이 수익성과 안전성에서 우월한가를 찾는 것이 더 중요하게 되었다. 이 같은 시대적 여건변화에 대응하여 농업정책금융도 과거와는 다른 역할과 지원체제로 전환되는 것이 당연한 것이라 할 수 있다. 즉, 농업정책금융이 소득보조적 역할을 수행하여 모든 농가에게 균등하게 지원되어야 한다는 개념도 전환되어야

한다. 이제는 소득보조 정책은 재정정책으로 전환하고, 정책금융은 산업육성 정책으로 역할을 재정립하여야 한다.

2.1.1. 시장실패 보완에서 구조개선 수단으로

우루과이라운드 농산물협상의 충격이 있기 전까지의 농업금융정책은 농업 부문의 자금공급 파이프를 키우는 것과 신용력이 미약한 영세소농을 대상으로 우선 지원하는 것이었다. 국내로 들어오는 외국 농산물을 차단함으로써 일정 수준의 가격을 유지할 수 있었고, 그 가격조건에서 생산성 증대가 소득 증대로 연계된다는 생각이 지배했었다. 이와 같은 조건 하에서는 경쟁력이 우월한 중대농을 지원하는 것보다는 소득수준이 낮고 신용력이 미약하여 외부에서 자본조달이 어려운 영세소농을 정부가 지원하는 것이 지극히 타당한 논리였다. 즉 정책금융은 시장실패를 보완하는 유력한 정책수단으로 운용되었던 것이다.

그러나 우루과이 라운드가 논의되면서 농산물 시장개방이 불가피하게 되는 세계시장과의 통합을 인정하지 않을 수 없게 되었다. 시장개방은 국내 농업내부의 경쟁구조가 아니라 국내농업과 세계농업의 경쟁구도로 전환되었다. 개방경제 하에서는 생산성 증대가 반드시 소득증대로 연계되지 않는다. 이 같은 상황변화에 따라 1989년부터 농업구조개선을 위한 정책이 강조되기 시작하였고, 1993년의 문민정부에서 이 정책이 구체화되었다. 그리고 새로운 경쟁환경에서 살아남을 가능성이 있는 농가는 영세소농보다는 기술력과 경영능력이 앞서는 국제경쟁력을 갖춘 대규모 농가로 보았다. 이러한 관점에서 볼 때 농업정책금융을 부족한 농가의 기술력과 경영능력, 그리고 규모화를 앞당기는 구조조정 주요한 수단으로 인식하게 된 것이다.

구조개선사업자금은 일정 규모 이상의 경영농가, 젊은 농업인을 중심으로 집중 지원되었고, 건당 지원규모도 과거와는 비교할 수 없을 정도로 커졌다. 정책금융 공급규모가 확대되면서 핵심 경영체라 할 수 있는 농가나 농업법인은 대부분이 정책금융을 의존해서 농업경영을 확대하는 형편이 되었다. 반면

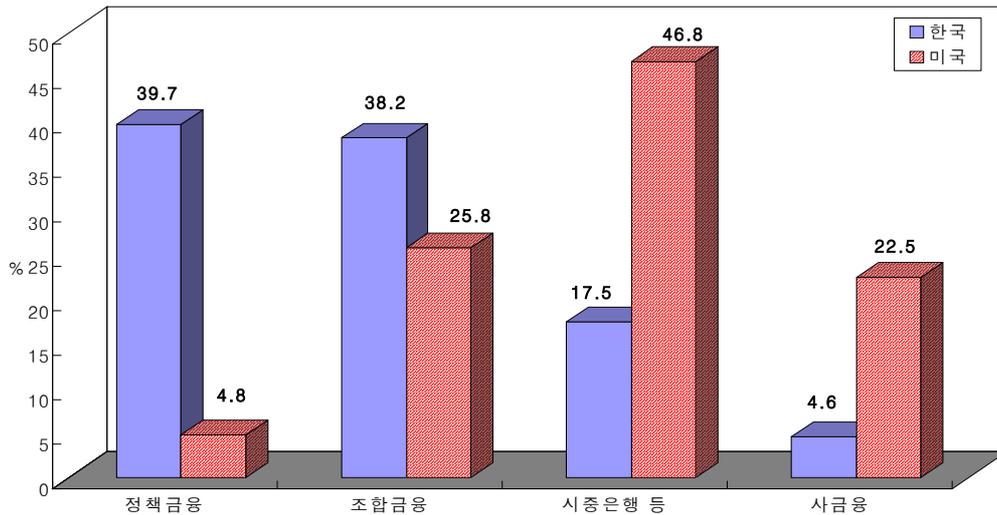
에 상업금융인 상호금융은 정책금융부분이 채워주지 못하는 운영자금이나 일부 자부담 분의 시설자금으로 활용되었다. 즉 농업금융에 있어서 주 자금은 정책금융이 되고, 보조자금이 상업금융자금이 되었다고 볼 수 있다. 이는 전통적인 관점에서 보는 정책금융의 역할 즉, 상업금융을 보완하는 차원 또는 시장실패를 보완하는 차원에서의 역할이 아니라 오히려 상업금융이 정책금융을 보완하는 차원으로 그 위치가 역전되었다.

전통적인 관점에서 정책금융을 운용하는 전형적인 국가인 미국과 우리의 실정을 비교해보면 그 역전현상을 뚜렷이 볼 수 있다. <그림 5-2>는 양국의 농가부채의 차입처별 구성비를 대비해 본 것이다. 미국의 정책금융은 FSA에서 직접 대출해주는 자금과 상업금융기관이 대출해준 것에 신용보증만 해주는 신용보증부 대출을 합한 것이다. 미국 농가가 차입한 부채 중 정책금융의 비중은 1998년 말 현재 겨우 4.8%에 불과하다. 농가가 가장 많이 이용한 차입처는 상업은행으로 46.8%를 차지하고, 그 다음이 협동조합금융기관(FCS)으로 25.8%를 차지하고 있다. 특이한 것은 개인 등으로부터 빌린 부채도 22.5%나 차지하고 있다. 이는 미국이 금융시장이 발달하여 농지구입이나 기계 등 장비를 구입할 때 할부금융을 많이 이용한 결과로서 우리의 사금융과는 본질적인 차이가 있다.

반면 우리나라는 정책금융의 비중이 39.7%로 상대적으로 매우 높다.²⁷⁾ 이는 농가경제와 농축협 대출자료를 활용한 것으로 자료의 일관성에 문제는 있다. 농가부채의 주요 재원은 정책금융이 39.7%, 상호금융과 농·축협중앙회 대출 등의 조합금융이 38.2%, 시중은행 등이 17.5%, 사금융이 4.6% 순으로 나타났다. 이 결과는 우리는 정책금융을 상업금융의 보완수단 정도로 간주하고 운용할 수 없음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

27) 농가부채에 관한 공식통계자료인 농가경제통계는 부채의 구분에 정책금융을 별도로 하지 않고 있기 때문에 비교의 어려움이 있다. <그림 5-2>에서 이용한 자료는 1999년 농림부가 농·축협의 조합원에 대한 대출자료를 이용해서 상호금융, 정책금융, 중앙회 자금 등을 구분한 자료와 통계청의 1998년말 농가경제통계의 부채자료를 이용하여 추산한 것이다.

그림 5-2 한국과 미국의 차입처별 농가부채 비중(1998)



주 : 한국은 1998. 6월말 기준 농가부채조사결과(농림부)를 이용 1998년도의 구조를 추산하였고, 미국은 1998년말 자료임.

정책금융이 상업금융이 미치지 못하는 일부 소수계층이나 분야를 지원할 경우에는 자원이용의 효율성보다는 자원이용 기회의 형평성, 소득재분배 등과 같은 형평성이나 효과성에 더 가치를 두어야 한다. 일부 경제적 효율성이 훼손될 수는 있지만 반면에 사회의 안정성을 확고히 함으로써 효율성 이상의 효과를 가져올 수 있기 때문이다. 그러나 정책금융이 일정 한계 이상으로 확대되어 농업생산에서 주도적 역할을 담당하면 그 적용과 평가에서 경제적 효율성이 무시된다면 그로 인해 초래되는 자원낭비가 큰 문제이다. 이때는 형평성보다는 효율성이 기준이 되어야 한다.

우리의 농업정책금융의 위치는 단순히 일부의 소외계층이나 시장실패 부분을 보완하는 수준을 넘어선 것이고, 그 운용 목적은 농업의 구조전환을 촉진하기 위해 인위적으로 상업금융을 대신해서 투입한 것이다. 시장에서 배분되는 금융자금만으로는 농업부문의 투자를 촉진할 수 없고, 투자가 없으면 농업기술 혁신과 구조전환이 이루어질 수 없다고 보았기 때문이다. 사실 선진국에서도 구조 전환기에는 정책금융을 시장실패의 보완수단으로서가 아니

라 적극적인 구조전환 정책의 수단으로 활용한 바 있다. 현재 일본이 우리와 같은 입장이고, 1970년대 프랑스를 비롯한 유럽국가들에서도 그러한 예를 찾을 수 있다²⁸⁾.

1980년대까지는 농업정책금융이 시장실패를 보완하는 수단으로 활용되었으나, 1990년대부터는 시장개방에 대응하여 농업구조개선 수단으로 활용되고 있다. 그에 따라 정책금융이 농업금융의 중심 역할을 담당하게 되었고, 1단계 구조개선사업 이후에는 생산부문에 밀린 상호금융은 소비금융 중심으로 이용되고 있다. 농업정책금융의 비중 증가에 따라 금리인하 요구가 강하게 대두하고 있다. 이 같은 농업금융의 구조적 변화의 특징은 정책금융의 배분기준이 농업자원의 배분에 큰 영향을 미친다는 것을 의미하고 있다. 이점이 바로 시장실패론에 입각한 형평성 위주의 정책금융 운용보다는 효율성을 강조하는 시장지향적 정책금융의 운용으로 전환해야 하는 이유이기도 하다.

표 5-3 농업정책단계와 농업정책금융의 역할

	70년대	80년대	90년대 이후
농업금융 시 장	<ul style="list-style-type: none"> · 사금융지배 (‘75년, 64%) · 상호금융도입 · 중단기 정책자금 중심 	<ul style="list-style-type: none"> · 상호금융의 급신장, 사금융의 쇠퇴 · 중기정책금융 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 정책금융은 생산부 문에서 절대적 위치 · 상호금융은 소비금융 중심으로 성장
정 책 금 융 역 할	<ul style="list-style-type: none"> · 시장실패 보완 중심 (중농이하 우선) - 신용력 보완 - 기간보완 	<ul style="list-style-type: none"> · 시장실패 보완 중심 (중농이하 우선) - 신용력 보완 - 기간보완 - 부채대책 	<ul style="list-style-type: none"> · 구조개선 중심 (대농 중심) · 부채대책 등 실패부문 정리

28) 유럽의 전통적인 소농국가인 프랑스는 정책금융을 소농보호의 주요 수단으로 활용해왔으나 시장개방이 진전되면서 농업의 국제경쟁력이 문제로 되자 1970년대 초 정책금융의 지원대상을 중대농 중심으로 전환하였다. 이에 대해 소농층은 “부자를 위한 정책”이라 크게 비판하면서 반발하였다.

2.1.2. 공급과잉단계의 정책금융

농업정책금융의 운용기조를 전환해야 하는 또 다른 주요한 변수가 경제상황이 공급부족단계에서 공급과잉단계로 전환되었다는 점이다. 우리는 최근까지도 식량부족 국가로서 식량자급을 안보의 최우선 수단으로 간주해왔었다. 그러나 이제는 공급과잉의 문제를 해결하여야 하는 입장이다. 이미 생산을 포기해버린 밀이나 옥수수 등을 논외로 한다면 주곡인 쌀만은 농업생산을 유지하는 최고의 가치를 부여해왔다. 그러나 소득수준의 상승과 새로운 세대의 기호변화로 1인당 쌀 소비가 줄어들면서 이제는 국내시장만 감안해도 쌀이 남아돌게 되었다. 또 그동안 비교적 소득탄력성이 높았던 우유, 축산물, 과일, 채소 등도 모두가 공급과잉 상태에 도달해 있다. 이미 1995년부터 농가의 농업소득은 성장을 거의 멈춘 상태이다.

공급과잉의 문제는 앞으로가 더 심각하다. 현재 진행중인 도하라운드 협상은 시장개방을 더욱 확대하는 것이고, 점차로 관세가 없어지는 단계에까지 상정하고 있다. 사실 관세만의 문제가 아니다. 이미 세계 농산물시장도 소수의 대형 유통업체가 지배하는 형국이 되었으며 이들은 수지가 맞는 한 농산물을 세계 어디에서나 가져올 수 있는 능력을 갖고 있고, 실제 이를 실천하고 있다. 까르푸나 월마트가 요구하는 것은 단순히 가격만이 아니라 일정 수준의 품질과 물량 확보가 더 중요한 거래조건이 되고 있다. 그리고 이러한 조건이 충족되면 세계 어디서건 물건을 가져올 수 있는 이른 바 글로벌 소싱으로 전환되고 있다.

시장이 열린 상황에서는 국내의 공급조절로 일정 수준 이상의 가격을 유지하려는 정책은 그 효과가 없고, 특정 품목의 수급조절을 정책자금 공급으로 한다는 것도 의미가 없다. 따라서 과거와 같이 정부가 특정 품목의 증산을 유도하거나 수급조절을 위해 자금공급을 조정하는 것은 시장의 요구를 정확하게 반영하지 않는 한 정책실패로 끝나게 된다. 사실 아무리 정교한 정보수집 분석체계를 갖고 있더라도 정부가 시장상황을 제대로 파악해서 시장기능 이상으로 수급조절을 할 수는 없다. 정부가 정책적으로 특정 품목에의 자

원배분을 유도하는 증산정책은 이제 유효하지 않다고 보아야 한다. 정부의 역할은 시장정보가 제대로 유통되게 하고 자원배분은 각 경제주체의 합리적 판단에 의해 이루어질 수 있도록 도와주는 것에 한정해야 한다. 그리고 첨단 기술 등 리스크가 커서 시장이 기능하지 않는 부분에 대한 자금공급 등에 종래의 시장실패 보완적 정책금융을 운용하는 것이 바람직하다.

농업종합자금제는 정책금융이 농업생산 구조전환의 주 수단으로 활용되고 있는 여건임을 전제로 하여 시장 수요를 반영한 자원배분을 하는 것으로 전환하고, 그 자금의 조달과 비용의 일부를 정부가 부담하는 금융이라 할 수 있다. 이런 점에서 본다면 농업종합자금제는 시장개방, 농산물 공급의 과잉 단계, 구조전환 단계 등의 여건 변화에 대응하여 정책효과를 극대화하기 위해 선택할 수 있는 바람직한 대안이라 할 수 있다.

2.1.3. 구조개선단계 농업종합자금제의 딜레마

앞에서 우리의 정책금융은 농업생산에 관한 한 이제 상업금융의 보완수단이 아니라 주 수단으로서 역할을 하고 있음을 보았다. 이는 국내시장에만 초점을 맞추던 폐쇄 경제에서 전 세계를 경쟁대상으로 해야 하는 열린 경제로의 전환을 위해서는 어쩔 수 없는 선택이었다.

정책금융이 농업생산부문의 자원배분에서 중심적인 역할을 해야 한다면 이는 시장기능에 맡겼을 경우와 마찬가지로 효율적으로 작동해야 한다. 농업종합자금제는 품목별·기능별 자금의 배분은 시장수요에 따라 이루어지게 하고, 그 배분의 중심에 농업금융기관이 위치하여 엄밀한 심사를 통해 적정 사업자에게 적정자금이 배분될 수 있게 하는 시스템이다. 정부가 재원을 조달하였지만 그 배분을 시장기구에 맡기는 것은 자원배분의 효율성을 염두에 둔 것이다.

그러나 농가의 자금수요에 따라 농업금융기관이 심사하여 자금을 대출해 준다면 문제는 없는 것인가? 여기서 다시 생각해볼 것은 우리 농업금융시스템의 특징이다. 유일하게 농업협동조합만이 농업금융을 전담하게 되어 있고,

당연히 농업종합자금의 취급도 농협만이 할 수 있다. 농업종합자금제는 그동안의 어떤 농업자금보다는 정밀한 심사를 통해 지원대상자를 선별하게 되어 있다. 따라서 농업종합자금의 이용 가능성은 농업금융시장에서 중요한 신호(signal)로 작용할 수 있다. 즉, 논리적으로 보면 농업종합자금의 대출심사에서 부적격자로 분류되어 탈락한 농업경영체는 다른 어떤 곳에서도 농업종합자금보다 유리한 조건의 자금을 얻는 것을 포기해야 할 것이다. 이는 정책금융에 대해서는 의미가 없는 것이 되었지만 상업금융을 이용한다 하더라도 다른 경영체에 비해 신용도가 낮게 평가되고 있기 때문이다. 즉 농업종합자금은 농업금융시장에서 가장 영향력 있는 평가 기준을 제공하는 셈이 된다.

그런데 과연 농업종합자금을 심사자는 지원대상자를 항상 옳게 평가할 수 있는가? 그 객관적 타당성에 대해서 누가 보증을 할 수 있을 것인가? 만일 잘못된 평가를 한다면 그 잘못을 교정하여 대출해줄 수 있는 시스템은 무엇인가?

다음으로 아무리 효율성을 중시하는 농업종합자금제라 할지라도 정책금융이므로 금융기관의 리스크 평가의 보수성으로 인해 농가가 자금을 이용하지 못할 경우에는 이를 보완해주는 역할도 해야 한다. 다시 말해서 농업금융기관이 주어진 여건 하에서 최선을 다해 농업종합자금의 취급을 하였다 하더라도 금융기관으로서의 보수성은 어쩔 수 없는 것이다. 즉, 정책금융이면 대출에 있어서 상업금융보다는 더 위험 중립적(risk neutral)이거나 아니면 위험 회피적(risk aversion) 정도가 낮을 것이다. 그런데 농업종합자금의 대출여부가 농업금융기관에 전적으로 맡겨진 한 이러한 것을 기대하기는 어려울 것이고, 따라서 상당한 신용제한(credit rationing) 현상이 따를 수밖에 없다고 보아야 한다. 그러면 이러한 문제에 대한 해결책은 무엇인가?

이상과 같은 문제는 우리의 농업금융 시스템이 농협의 독점적 구조라는데 심각성이 있다. 농협이 정책금융을 독점하고 있기 때문에 농협의 대출심사를 받고 난 이후에는 그 어디에서도 같은 종류의 심사를 받을 기회가 없다. 따라서 차입자의 입장에서 보면 자기의 신용도에 대한 금융기관의 평가가 어느 정도 신뢰할 수 있는가는 대출심사기회가 많을수록 높아진다. 즉 농

업금융기관도 다수가 되어야 한다. 이러한 측면에서도 정책금융 취급기관의 개방은 의미를 갖게 된다.

다음으로 신용력이나 사업능력이 낮아 농업종합자금의 지원대상이 될 수 없는 영세소농 등에 대해서도 생산자금을 지원할 수 있는 별도의 자금이 있어야 한다. 이러한 자금은 경제적 관점보다는 복지적 관점에서 평가되어야 하고, 지원대상과 규모도 일정한도 이내로 제한할 수밖에 없을 것이다.

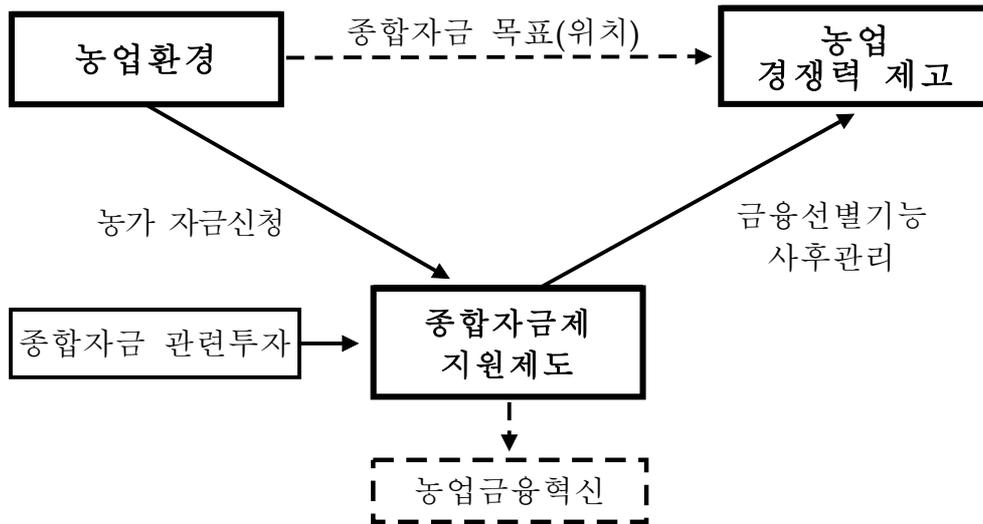
2.2. 농업종합자금의 비전

농업종합자금제는 우리 농업의 현재 위치와 상황변화, 그리고 미래상과 연계시켜볼 때 과거의 정책금융과는 다른 기능과 역할을 할 수 있어야 한다. 그리고 우리 농업이 충분히 발전하여 정책개입이 오히려 문제가 되기까지는 농업생산에서 주도적 역할을 담당하여야 한다. 그 이후에는 농업정책금융도 상업금융으로 전환되고 시장실패를 보완하는 수준으로 자리 메김을 해야 한다. 따라서 농업종합자금제의 비전은 다음과 같이 설정할 수 있다.

- 첫째, 농업경쟁력 제고를 촉진하는 산업금융
- 둘째, 농업금융의 혁신을 유도하는 선도금융
- 셋째, 사회적 비용을 최소화하는 효율금융
- 넷째, 종합적인 정보관리를 담당하는 최적금융

농업종합자금제는 이와 같은 비전을 바탕으로 하여 <그림 5-3>에서 보는 바와 같이 농업환경 변화에 대응하여 농업구조전환을 추구하여 농업경쟁력을 제고하는 정책적 목표를 실현하고자 하는 것이다. 농가가 자금을 신청하면 금융의 선별기능을 활용하여 적격한 대상자를 선별하고 사후관리 함으로써 정책적 목표를 실현한다. 이의 효율성을 제고하기 위해서는 기술혁신을 촉진하는 관련투자가 필요하다. 이러한 농업종합자금제의 기능은 우리 농업 금융을 한 단계 상승시키는 농업금융혁신을 촉진시키고, 그에 따라 농업의 경쟁력을 배가하는 간접적인 효과도 제공한다.

그림 5-3 농업종합자금의 비전



2.2.1. 농업경쟁력 제고의 산업금융

농업종합자금제는 농산물 시장의 개방에 대응한 농업 경쟁력 제고라는 정책목표를 실현하는 산업금융이다. 이미 시장개방은 우리의 선택범위를 넘어선 문제이고 개방확대는 지속될 것이다. 우루과이라운드에서는 ‘농업부문도 관세화’가 화두였지만 이제는 공산품 수준에 근접한 관세화의 주장이 제기되고 있다. 당장에 실현될 가능성은 없어 보이지만 미국은 농산물 관세를 최고 25%로 제한하자는 주장까지 내놓았다. 이러한 상황에서 국경보호를 통한 농가의 생존권 수호는 실현 불가능한 정책대안이 되었으며, 이제는 농업을 어느 수준까지 유지해야 하는가가 더 근본적이고 심각한 문제가 된 것이다.

그런데 과연 우리 농업을 경쟁력 차원에서 볼 수 있을 것인가에 대해서는 회의적인 것이 일반적 시각이다. 농업자원이 워낙 빈약하기 때문에 당연한 생각이라 할 수 있다. 그러나 농업자원의 차이가 있다고 해서 경쟁력 제고 자체를 포기해야 된다는 것을 의미하지는 않는다. 부분적으로 국제경쟁력을

갖춘 농가들이 출현하여 우리 농업을 선도할 수 있기 때문이다. 세계 선진농업과의 경쟁격차를 줄이기 위한 노력은 가능한 다해야 할 수밖에 없다. 농업종합자금제는 이러한 경쟁력 제고의 노력을 유도하고 지원해주는 정책수단으로서 기능해야 한다.

농업종합자금이 생산금융으로서 제대로 기능하기 위해서는 정책목표를 명확히 할 필요가 있다. 여러 가지 목적을 동시에 달성하고자 하는 것은 그 실현가능성을 기대할 수 없고, 또 그것을 추구해서는 정책효과를 분산시키는 결과를 가져올 뿐이다. 농업종합자금은 무엇보다도 변화하는 농업여건에 대응하여 시장에서 존립할 수 있는 농가를 지원하는 금융이 되어야 한다. 경영에 실패했거나 자원이 부족한 농가 등에게도 공평한 기회를 제공한다는 차원의 형평성 위주의 정책금융 또는 사회적 소외계층을 지원하는 복지금융의 기능을 해서는 안 된다. 또한 담보나 명성에 의존하여 대출해주는 낡은 정치적 금융자금이 되어서도 안 된다. 사업의 성공가능성을 중시하여 엄밀한 심사를 통해 경쟁력 있는 농가를 선별하고, 그들이 효율적으로 자금을 사용할 수 있도록 도와주는 금융이 되어야 한다.

이제는 농가지원 정책도 소득 보조적 재정정책과 산업육성을 위한 금융정책을 명확히 구분할 때가 되었다. 소득보조정책이 없었던 시기에는 정책금융이 금리부담 완화를 통해 소득보조라는 이중적 성격을 가졌으나 직접지불제의 도입으로 재정정책과 금융정책이 엄격히 구분될 수 있게 되었다. 그에 따라 농업종합자금제는 농업경쟁력을 촉진하는 산업금융으로서만 역할을 해나가야 할 것이다.

2.2.2. 농업금융의 혁신을 유도하는 선도금융

농업종합자금제는 농업관련 정보의 체계적인 수집과 분석을 바탕으로 적임자를 선정하고 체계적으로 대출관리를 함으로써 차입자의 성공가능성을 높여주는 앞서 나아가는 정책금융이 되어야 한다. 지금까지의 농업금융은 기존 관행에 의존하는 낙후된 금융이었다. 대출여부를 결정할 때는 담보나 연

대보증 등이 중요한 변수였지 차입자의 사업성공가능성과 현금흐름 등 현대적인 금융분석 기법을 사용하려 하지 않았다. 현실적으로 정보가 부족하기도 했지만 그렇다고 적극적으로 차입자 편에서 금융관행을 개선하고 기술혁신을 주도하려는 노력이 부족하였다. 차입자의 재무구조나 현금흐름과 같은 정보는 분석하지 않거나 가볍게 평가되었다. 그래서 대출건수별로 연계된 담보의 여부, 연대보증인의 보증여부, 정책적 기준이나 관련 규정에 의한 신용대출의 적격여부만이 금융기관에게 중요한 것이었고, 차입자의 사업성공 가능성은 부차적인 것이었다. 농업종합자금제는 이러한 금융관행, 기법을 버리고 차입자의 성공과 함께 하는 금융이 되고자 하는 것이며, 그 가능성을 높이는 정밀한 심사기법과 관리를 하자는 것이다.

기존의 정책금융 또는 상호금융 등과 비교해서 농업종합자금제는 매우 많은 자료와 절차를 요구한다. 사업계획서의 제출, 사업타당성 분석, 계획한 사업을 추진할 경우 저축되는 관련 법규나 지역개발 계획과의 일치 또는 배치되는 가의 여부 등을 확인하고 평가한다. 당연히 차입자의 입장에서나 대출기관 입장에서 보면 매우 번잡스럽고 비용이 많이 드는 금융자금이다. 그러나 이러한 비용의 지출은 사업실패의 확률을 낮추고, 결과적으로 전체적인 자원낭비와 손실을 줄이게 한다. 아직은 금융인프라가 취약하고 제도도입의 초기이기 때문에 시행착오와 예상 밖의 비용이 들 수 있다. 이러한 비용은 조만 간에 크게 줄어들어야 한다. 많은 비용이 계속 발생된다면 이 제도는 지속성을 가질 수 없다. 고객에 대한 데이터베이스가 효율적으로 구축된다면 이러한 비용은 획기적으로 줄일 수 있을 것이며, 차입자의 사업판단을 잘못 해서 생기는 리스크 등을 줄임으로써 보다 양질의 금융서비스를 저렴하게 공급할 수 있는 효율적인 금융시스템을 구축할 수 있을 것이다.

현재의 농업종합자금은 그 자체로서는 취급 금융기관에 큰 수익을 가져다 줄 것 같지는 않다. 널리 분산된 고객에게 크지 않은 금액을 대출해야 함에도 불구하고 엄밀한 심사와 체계적인 사후관리를 해야 하기 때문에 비용이 많이 소요된다. 따라서 농업종합자금제에만 새로운 금융기법과 관리시스템을 적용해서는 금융기관은 손실을 볼 것이고, 이로 인해 조만간 취급수수료의

인상 압력이나 취급기피 현상이 나타날 수밖에 없을 것이다. 그러나 농업종합자금지에서 도입된 새로운 기법, 데이터 베이스, 시스템 등을 취급기관 전체의 기술로 확산한다면 그로 인해 파생된 편익은 비용을 초과할 수 있을 것이다. 앞에서 본 금융환경의 변화와 금융기술의 발전추이를 보면 이것이 결코 무리한 기대는 아니다.

새로운 금융기술의 확산은 제도도입 자체만으로 그칠 것이 아니라 새로운 분야에 대한 체계적인 투자와 관리가 병행되어야 한다. 특히 새로운 금융기술에의 적용은 전문인력의 육성과 정보의 창출 및 관리가 무엇보다도 중요하다. 대내외적 여건변화를 읽고, 그에 대처하는 철저한 의식으로 무장하고, 그에 대응할 기술을 가진 인력을 확보해야 한다. 이는 새로운 인력의 수혈만으로 충족할 수는 없기 때문에 직원의 재교육 투자 확대가 병행되어야 한다. 나아가 이들이 일을 할 수 있는 수단과 재료를 공급해주어야 하는데 이것이 정보이다. 이미 알려진 정보만으로는 불충분할 것이기 때문에 자체적으로 정보를 생산해낼 수 있어야 한다. 보다 능률적인 정보수집과 분석 시스템을 가동하기 위해서는 농협전체의 정보 네트워크를 최대한 활용해야 할 것이다. 여기에는 중앙회가 선도해야겠지만 회원조합이라 하더라도 지속적으로 새로운 정보를 올리고 그 가치를 검증 받는 과정이 이루어져야 한다. 나아가 차입자의 신용과 사업능력 등을 제대로 파악할 수 있는 과학적이고 능률적인 심사기법의 개발 등에 대한 투자를 확대해야 한다.

농업종합자금제는 첫째, 농업정책금융으로 지원되는 자금이 지나치게 세분화되어 있고, 예산운용방식의 경직성이 있는데서 탈피함으로써 쓸데없는 자원의 낭비를 줄이자는 데 일차적인 의미가 있다. 둘째, 자원배분의 효율성은 적격 대상자의 선정과 적기, 적량의 자금지원 그리고 지원농가에 대한 사후관리 등을 통해서 최대한 끌어올릴 수 있을 것으로 기대하고 추진하는 제도이다. 따라서 둘째의 목적은 반드시 농업종합자금제에만 적용되는 것이 아니다. 농업종합자금제의 도입을 통해 농업금융 전체를 한 단계 올려놓으려는 시도가 될 것이다.

2.2.3. 사회적 비용을 최소화하는 효율적인 금융

농업종합자금제는 자금을 이용하는 농가나 이를 취급하는 금융기관으로 하여금 최선의 노력을 다하도록 유도함으로써 비용을 최소화하고 성공가능성을 최대화하자는 효율적인 금융을 지향한다. 기존의 정책금융자금과는 달리 지원대상자를 금융기관이 엄밀히 심사하고 나아가 체계적인 사후관리를 해줌으로써 이 목적을 달성하고자 한다.

그러나 자금지원과 관련된 비용에는 금융기관이나 차입자가 지불하는 직접비용만이 의미를 갖는 것이 아니다. 금융의 외부성(externality) 때문에 경우에 따라서는 이들 관계자의 직접비용보다도 사회적으로 더 많은 비용을 발생할 수 있다. 최근에 경험한 외환위기로 우리 사회가 받았던 고통은 일부 금융기관과 그 거래자의 문제에서 비롯된 것이지만 그 대가는 전체 사회가 지불했다.

농업종합자금제가 단순히 하나의 계정으로서 농업정책금융을 의미하는 것이 아니라 농업금융제도의 혁신을 선도해간다는 점에서 큰 의미가 있다. 이는 단순히 한 자금의 금융거래자의 비용과 편익에만 국한하여 보는 것이 아니라 농업금융 전체 시스템의 차원에서 편익과 비용을 고려해야 함을 의미한다.

농업종합자금제가 지향하는 것은 자금조달에서 배분과정, 그리고 회수와 그 과정 등의 일체의 순환과정에서 발생하는 비용을 최소화하고 편익을 최대화하는 것에 있다. 예를 들면 재원을 재정자금으로 할 것인지, 아니면 금융자금을 빌려쓰고 그 비용만을 재정이 부담할 것인가, 아니면 이를 병행할 것인가 하는 대안을 생각해볼 수 있는데 어느 것이 바람직한 것인가는 직접비용과 간접비용을 모두 감안한 총비용과 편익의 크기에 달려 있다. 이 때 고려하는 비용이란 장기적인 관점에서 보는 것이어야 할 것이다. 왜냐하면 단기적인 면만 고려한다면 시스템 운용비용이나 전체적인 관점보다는 시스템의 일부만을 고려해서 결정할 가능성이 높기 때문이다.

농업종합자금제의 도입 및 정착단계에서 유의해야 할 비용으로는 일종의

‘제도 도입비용’이라 할 수 있는 비용이다. 제도가 정착되어 관련 경제주체들이 적응되었다면 발생하지 않을 비용이 도입초기에는 필요하기 때문이다. 현재 농업종합자금을 취급하는 일선 회원조합이나 중앙회 시·군지부에서는 들어가는 비용에 비해 취급수수료가 너무 적다는 불만이 많다. 이제까지 해보지 못한 사업타당성분석, 사후경영실태조사, 전담인력 배치 등 새로운 항목과 시행착오 등을 생각해보면 이러한 주장은 타당한 것이다. 장기적으로는 이러한 비용이 농협의 기술진보를 위해 필연적인 것으로 요구된다 하더라도 당장에 이러한 비용을 부담하기가 어렵다면 이는 제도도입 자체를 지체시키거나 효력발생을 지연시킬 뿐이다. 따라서 제도 정착기에 과도적으로 상승하는 금융기관의 관리비용 부담을 덜어주기 위한 정책적 배려가 필요하고, 동시에 이러한 지원이 금융기관의 비효율성을 온존시키는 계기로 작용하지 않게 하는 견제장치 마련도 필요하다.

2.2.4. 종합적인 정보관리를 담당하는 최적금융

농업종합자금제의 특색에는 지원대상 농가의 정보를 체계적으로 수집, 분석을 통해 대출여부를 결정하며, 대출 후에도 모니터링을 통해 변화상황을 관찰하고, 필요하다면 경영컨설팅 서비스와도 연계하여 사업의 성공 가능성을 높인다는 의미도 중요하다. 물론 어떤 금융거래도 고객의 정보를 바탕으로 하고 있지만 그 정보의 범위, 분석수준, 이용정도 등 모든 면에서 현저한 차이가 있다. 예를 들면 기존의 담보대출에서는 담보가치의 변동이 없는 한 대출관리상에서 별도의 조치를 취할 이유가 없다. 이는 차입자의 사업이 잘 되느냐 아니냐와 관계없이 설정된 담보를 처분함으로써 대출원리금을 회수할 수 있으면 금융기관으로서 크게 손해날 것이 없다고 보기 때문이다. 그러나 사업이 잘 운영되어서 얻은 수익으로 예정된 상환원리금을 갚을 수 있는 상태인가 아닌가에 따라 비용발생은 달라진다는 점을 예의 주시하면서 관리해야 하는 것이 선진 금융기법인 것이다. 따라서 차입자의 사업실태와 그 수익의 기대치, 성공가능성 등을 정확하게 예측하기 위해서는 많은 정보가

필요하고, 이를 분석하고 관리할 수 있는 기술적인 능력을 갖추어야 한다.

금융기관이 필요로 하는 정보에 비해 실제로 이용할 수 있는 정보는 제한적일 수 있다. 그런데 필요로 하는 정보라 하더라도 보는 시각에 따라 종류와 범위에 차이가 많이 날 수 있다. 또 이용하지 않는 정보는 시간과 비용, 그리고 인력의 낭비를 의미한다. 따라서 가능한 최소한의 정보로 최대한의 가치를 얻는 전략이 중요하며, 이를 위해서는 체계적인 연구와 실험이 지속되어야 한다.

농가의 자금이용 및 경영실태 등의 자료를 종합적으로 관리하여 분석하여야만 심사평가와 대출관리에 효율성을 제고할 수 있다. 그리고 농업생산, 유통, 소비 등 전반적인 분야에 대한 정확한 정보를 활용할 수 있을 때 제대로 된 기준을 갖고 심사할 수 있다. 나아가 이러한 정보를 활용하여 미래에 일어날 일을 미리 예측하고 대비책을 세울 수 있다. 농업과 농가경제에 대한 정보관리의 중요성은 농가정보의 종합관리를 통해 농가의 부실징후를 조기에 발견하여 부실화를 막거나 부실이 되더라도 손실을 최소화할 수 있는 조치를 취할 수 있다는 것이다. 현재 금융부문에서도 조기경보시스템(EWS)을 운영하고 있지만 농업종합자금제가 의도하는 성과를 얻기 위해서는 이러한 시스템이 농가경영에도 도입되어야 한다.

농업은 파종에서 수확, 판매에 이르기까지 영향을 미치는 변수가 그 어떤 산업보다도 많고 가변적이다. 따라서 관련 정보의 수집이나 가공, 분석도 그만큼 어렵다고 할 수 있다. 이러한 특성은 반면에 정보분석을 잘하는 금융기관이 경쟁에서 우월한 위치에 설 수 있는 것이 확실하다는 것을 의미할 수 있다. 일반적인 의미에서 농업부문은 생산, 유통, 가격, 농가경제 등등 모든 면에서 정보의 체계적 관리와 분석이 뒤떨어진 분야라 할 수 있다. 특히 금융면에서는 더 그렇다. 농업종합자금은 이런 면에서 우리 농업금융을 선진금융으로 한 단계 업그레이드시키는 시도라 할 수 있다.

2.3. 농업종합자금의 위치

2.3.1. 농업구조에 대응한 정책금융의 대상

농업종합자금이 앞에서 설정한 비전을 달성하기 위해서는 우선 농업정책 금융에서 차지하는 위치가 무엇인가를 명확히 해야 한다. 아무리 좋은 의도를 가지고 또 효율적인 자금이라 하더라도 그 비중이 작고 관심을 기울이지 않는다면 의미가 없기 때문이다. 현재의 농업종합자금은 원예·특작부문과 축산부문의 생산자금을 전담하고 있다고 하지만 정책자금에서 차지하는 비중이 너무 작다. 따라서 이러한 정도의 자금을 취급하기 위해서 많은 투자를 하고 운영제도를 변화시키는 것은 편익보다 더 많은 비용을 낳게 될 수 있다²⁹⁾.

농업종합자금의 비중을 어느 정도로 유지하는 것이 바람직한가의 문제는 정책대상그룹과 분야에 따라 달라진다. 따라서 향후의 농업상을 상정하면서 농업종합자금의 정책대상 그룹은 누구일 것인가를 생각해 보는 것이 순서일 것이다.

농업정책금융의 대상그룹은 농업경영의 성격을 기준으로 보면 크게 5가지 유형으로 구분할 수 있다. 즉 농업을 중심으로 성장하겠다는 농가인 전업농과 농업을 부업으로 보거나 노년의 생업 정도로 보고 많은 자금을 필요로 하진 않는 영세소농, 그리고 신규 진입농으로 구분된다. 또한 경영규모나 성격 면에서는 전업농에 분류되지만 경영상태가 위험하여 정상적인 자금지원이 불가능한 부실경영체, 그리고 농업경영체와 연계되어 있는 농업관련 산업체 등으로 구분할 수 있다.

29) 좋은 예가 일본에 있다. 일본의 농업정책금융도 근본적으로는 우리 제도와 대동소이한데 세분화된 자금의 단점을 보완하고자 1968년에 농업경영종합자금을 도입했다. 그러나 아직까지도 하나의 자금으로써 운용되고 있을 뿐이며 세상은 그러한 자금이 있는지조차 잘 모른다. 그래서 많은 사람들이 1990년대에 도입된 인정농업자자금을 농업종합자금의 전형적인 예로 인식하고 있다.

농업적 성장형인 전업농은 앞으로 농업을 주 사업으로 경영하는 농가나 법인 등을 포함한 경영체 개념이며, 지속적인 투자와 경영을 통해 적어도 사회적으로 일정 수준의 생활과 소비를 해나갈 수 있다고 보여지는 규모의 농가를 의미한다. 소득기준으로 본다면 도시의 자영업자나 준전문가와 동등한 정도의 수입을 농업소득으로 올릴 수 있는 농가 정도를 상정해볼 수 있다(오내원, 2001; 64)³⁰.

종합자금의 지원대상이 될 수 있는 그룹은 이러한 농업적 성장형인 전업농과 농업관련 산업체로 규정할 수 있다. 그런데 이러한 농가 중에서도 대규모 농가 또는 부유한 농가로서 정책금융의 지원이 필요하다고 볼 수 없는 우량 농가가 있을 수 있다. 이러한 농가에게는 굳이 사회가 보조적 성격의 정책금융을 공급할 필요가 없다고 볼 수 있다. 비록 현재의 정책금융이 구조조정단계에서 경쟁력 강화 중심으로 운용하고 있고, 성장가능성이 낮은 영세소농보다는 중대농 중심으로 지원하는 전략을 선택하고 있지만 그래도 최소한의 정책금융의 의의를 살리기 위해서는 극히 부유한 농가를 지원대상에서 제외하는 것이 사회적 공감대를 얻을 수 있다.

그러나 현재의 여건으로 볼 때 아직 이러한 구분을 실행하는 것이 얻는 것보다는 잃는 것이 더 많을 것 같다. 왜냐하면 어떠한 농가가 ‘부유한 농가’ 인가를 조작적으로 정의하기가 쉽지 않고, 국내에서 보면 부유하거나 규모가 커서 우량농가라 할 수 있지만 세계시장을 염두에 둔 경쟁력 강화 차원에 있는 상태에서 이러한 농가들이 과연 경쟁력을 충분히 갖고 있다고 해야 할 것인지 단정하기 어렵다. 아직은 WTO 협상 등을 통한 시장개방의 압력과 FTA 등을 통한 시장통합이 시도되는 과정에 있는 상태다. 즉 시장경쟁에서 가장 중요한 규정(rules)이 아직 제대로 정착되지 않은 상태이기 때문에 새로운 게임에 나서는 선수로 누가 적합한 수준에 있는가를 논하는 것은 시기상조로 보여진다. 따라서 현재와 같은 과도기에는 모든 전업농을 정책지원의 대상으

30) 오내원(2001)은 산업으로서 농업이 지속성을 갖기 위해서는 농업에 의존하는 전업농이 농업생산의 주요부문을 담당할 수 있어야 한다고 보고, 이를 품목별로 생산의 50% 이상의 생산비중을 담당하기 위해서는 2010년에 15만호 정도로 추산하고 있다.

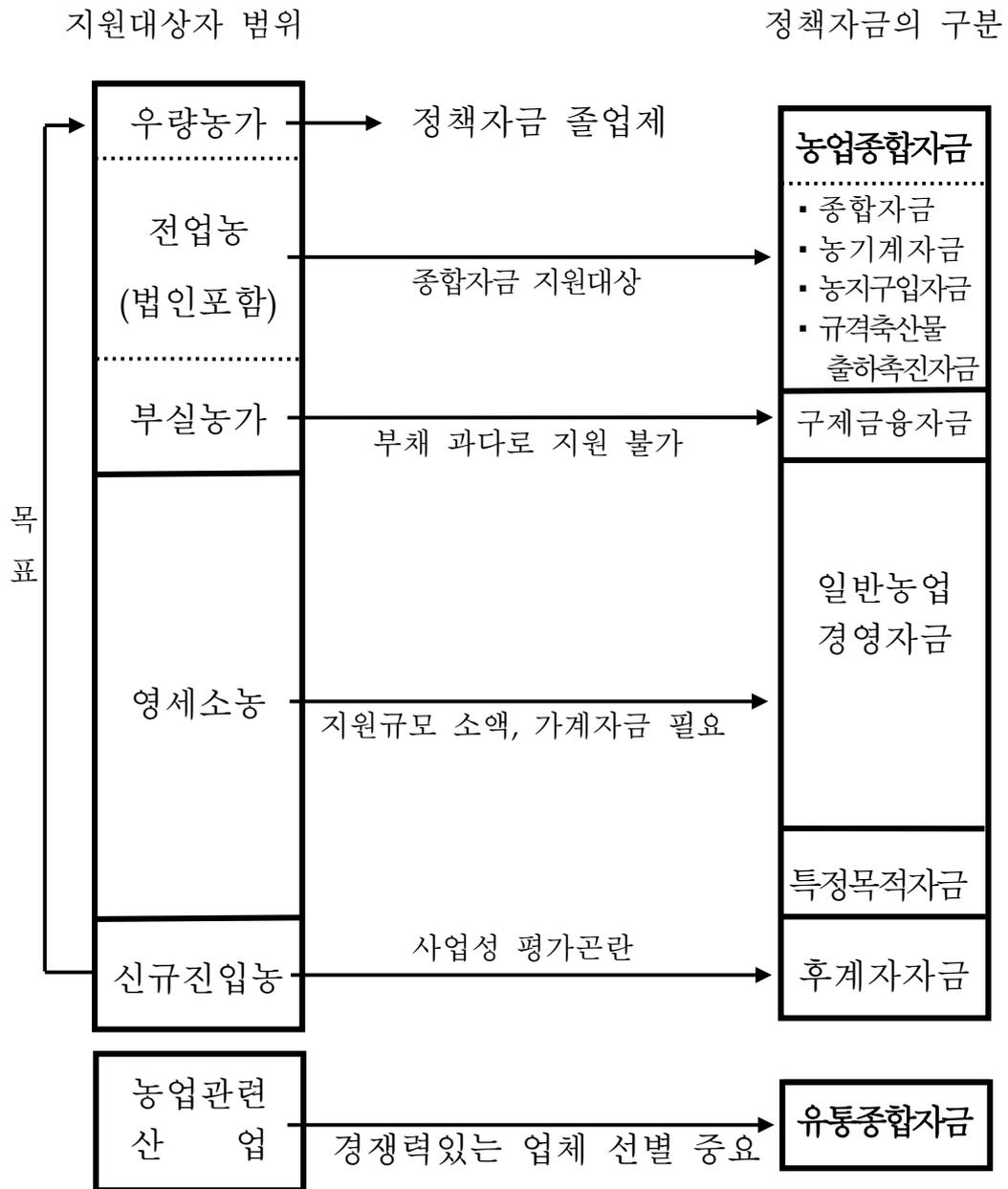
로 설정하데 농업구조조정이 완료되고 안정적인 경쟁여건이 만들어진 다음에는 이러한 우량농가는 지원대상에서 제외하는 정책금융졸업제도를 도입하는 것이 바람직하다.

2.3.2. 대상그룹별 정책금융의 지원 방향

앞에서 언급한 정책대상 그룹에 대해서는 차별적인 자금지원이 이루어져야 할 것이다. 우선 농업적 성장형인 전업농은 농업종합자금의 지원대상이 될 것이다. 이들에 대해서는 충분한 정보를 바탕으로 사업의 타당성과 사업자의 능력 등에 대해 엄밀한 심사를 통해 대상자를 선별하고, 일단 지원이 되면 체계적인 모니터링과 사후관리로 성공가능성을 높이는 고도의 관리방식을 적용하게 될 것이다.

현재는 원예·특작, 축산부문의 생산금융만 농업종합자금으로 지원되지만 앞으로는 모든 농업분야에 대해서도 확대되어야 할 것이며 나아가 농업관련 산업체에 대해서도 농업종합자금을 지원해야 할 것이다. 유통·가공분야, 관광농원, 기타 농업관련 기업 등 정책적으로 지원대상이 되는 기업이나 경영체에 대해서도 정책금융을 필요로 하는 경우 농업종합자금의 지원대상이 될 수 있어야 한다. 경쟁력 있는 경영체를 지원하는 정책금융의 의의를 생각한다면 반드시 농업경영체만 한정할 이유는 없기 때문이다. 다만 분야에 따라서는 필요한 정보의 부족이나 수집비용의 문제 등으로 인해 금융기관의 입장에서 선호하지 않는 분야가 있을 수 있다. 그러나 이러한 비용은 결국 사업 리스크가 올라가는 정도로 해석해야 할 것이다. 예를 들면 관광농원이나 농업 유통업체에 대한 정책금융은 농업종합자금 방식으로 지원하기에는 관련 자료나 정보가 크게 부족하기 때문에 당장 지원대상에 포함시키는 것은 바람직하지 않다는 견해가 있다. 이러한 경우에 대해서는 필요한 정보의 창출 또는 심사기법이나 관리기법의 개발 등의 노력을 통해서 극복할 일이다. 지금 농업종합자금을 적용하기 어렵다고 해서 영원히 이들 사업은 제외되어야 할 것이 아니기 때문이다.

그림 5-4 농업정책자금에서 농업종합자금의 위치



※ 전업농 : 중농 이상의 농가
 ▪ 특정목적 자금 : 축산분뇨시설, 사료생산, 주택자금, 학자금 등
 ▪ 유통종합자금 대상 : 농촌가공사업육성, 농촌관광휴양자원개발, 축산계열화사업, 축산유통개선사업 등

다음으로 전업농이긴 하지만 농업종합자금의 지원대상으로 적합하지 않은 농가는 심사를 통해서 걸러지게 될 것이다. 즉 논리적으로는 농업종합자금의 지원대상 심사가 바로 농가의 퇴출여부를 결정짓는 것이나 마찬가지로인 셈이다. 농업종합자금이 가장 선진적인 금융기법, 바꾸어 말하면 가장 정확하게 사업타당성과 사업적임자 여부를 판단하는 것이라면 농업종합자금 심사에서 탈락한 경영체에게 일반 상업금융기관이 우대금리로 대출해줄 리가 없다. 그래도 이 경영체가 투자를 하고자 할 경우는 시장금리보다도 더 높은 또는 조건이 불리한 자금을 사용할 수밖에 없는데 이는 그만큼 성공가능성을 낮추는 것을 의미한다. 따라서 농업종합자금의 심사는 일반 상업금융기관의 대출심사 정도로 가볍게 생각할 일은 아니다.

종합자금의 대출심사에서 탈락한 농가는 다른 의미에서 부실경영체라 할 수 있다. 이들이 당장은 심사조건을 통과하지는 못했지만 바로 시장에서 퇴출 되어야 할 경영체인가는 다른 문제이다. 일부 경영체는 단기적인 경영위기나 재무구조의 불건전성 등으로 인해 일반적인 금융자금을 사용하기 어려워 올지는 몰라도 한번 더 기회를 줄 경우 건전경영체로 돌아올 가능성이 있는 경영체도 많을 것이기 때문이다. 이러한 경영체에게 자금을 공급하지 않아도 산시키는 것은 사회적 비용을 증가시키게 된다. 그러나 정상적인 조건으로 심사하는 농업종합자금의 심사 수위를 낮추어서 이러한 농업경영체에게까지 자금지원을 독려하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 이러한 시장실패가 있는 부분에 대해서는 별도의 정책자금의 필요하다. 투자실패로 경영위기에 처한 경영체에 대해 위기의 원인과 정도에 적합한 경영회생프로그램을 적용하는 구제금융제도가 필요한 것이다. 이러한 구제금융제도는 조기경보체제와 연계되어 운용된다면 부실화를 사전에 예방하는 효과를 높이고, 일단 예방수준을 넘었다 하더라도 조기에 발견 지원함으로써 더 많은 경영체를 회생시킬 수 있을 것이다.

농업에서 은퇴할 시기가 가까운 농가, 성장가능성이 극히 미약한 영세농가, 농업을 취미로 하는 부업농 또는 취미농 등은 대규모의 투자를 필요로 하지 않으므로 소규모의 운전자금만 이용하는데 지장 없게 해주면 될 것이

다. 이러한 농가들에 대해서는 현재 지원하는 일반농업경영자금을 지원토록 하고, 농업종합자금의 지원대상이 되는 전업농 그룹에 대해서는 일반경영자금 지원을 중단해야 할 것이다. 그들은 필요한 운전자금을 농업종합자금에서 조달할 수 있기 때문이다.

농업종합자금의 지원대상이 되지 않는 영세소농그룹에 대해서는 표준화된 지표에 의해 농가의 신용력을 점검하고 대출관리에도 농업종합자금과 같이 많은 비용이 드는 방식을 적용할 필요가 없을 것이다. 또한 일반농업경영자금도 자금의 용도에 특별한 규제를 가하지 않는다는 의미에서 종합금융방식으로 운용되고 있다고 볼 수 있다. 다만 관리와 운영수준이 단순하고 비용을 많이 들이지 않는 것일 뿐이다. 또한 농가라는 이유만으로 지원할 것이 아니라 경영주가 자금력이 풍부하고 취미로 농업경영을 하는 경우에는 지원대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

농업투자분야에는 실패위험이 크지만 성공했을 경우의 편익이 대단히 커서 개인적으로는 그 리스크를 질 수 없지만 사회적 입장에서는 시도해볼 만한 분야가 많다. 즉 신기술의 도입, 실험적인 사업 추진 등 농업발전을 위해 필요한 사업 등이 이에 해당될 것이다. 1990년대 초의 유리온실 같은 사업은 투자금액이 매우 크고 운영기술이 전문한 상태에서 도입을 했기 때문에 실패 위험이 매우 높았다. 이러한 위험성 때문에 초기에는 국고보조와 병행해서 융자지원을 해주었다. 따라서 이러한 사업분야에 대해서는 일반적인 금융논리 또는 기대치를 가지고 사업을 추진할 수는 없다. 이러한 특수분야에 대한 자금지원은 현재와 같은 특수목적성 자금으로 지원해야 할 것이며, 그 총체적인 지원규모도 시장수요를 반영하는 것이 아닐 것이기 때문에 농업종합자금에서 제외시켜야 한다.

영농후계자나 도시에서 U-turn한 신규진입농도 어떤 면에서는 새로운 개척사업과 마찬가지로 위험성이 크다. 영농경력이 없으니 농업적으로 성공가능성을 평가하기도 어렵거니와 신용상태도 믿을 만한 것이 없다. 이러한 농가들은 상업금융기법에 가까운 심사를 하는 농업종합자금제에서 지원대상자로 선별될 가능성은 거의 없다. 따라서 이들에게는 현재의 후계자자금의 지원조

건을 개선하여 이들의 성장을 유도하되 일정 기간이 지난 후 경영상태에 따라 자연스럽게 농업종합자금의 지원대상이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 선진국에서도 영농후계자 육성을 위한 정책자금을 구분하여 우대조건으로 지원하고 있다. 이는 중요한 정책적 대상인 것이다.

이상과 같은 농가 또는 농업경영체 등의 그룹에 대해서 지원할 정책금융은 다음과 같이 구분하여 운용할 수 있을 것이다. 첫째, 정책금융의 용도규제를 최대한 완화하여 특수목적성 자금을 제외한 정책자금은 농업종합자금방식으로 운용한다. 둘째, 농업종합자금의 지원대상을 사업분야로 구분하여 농업생산과 관련해서는 현행 “농업경영종합자금”으로 하고, 농업관련사업 분야는 “농산유통종합자금”으로 한다. 셋째, 부실 전업농가 등을 지원하는 자금은 가칭 “경영회생자금”으로 한다. 넷째, 영세소농 등에 지원하는 자금은 “일반경영자금”으로 한다. 다섯째, 영농후계자나 신규농에 대해서는 기존의 후계자자금을 “창업지원금융자금”으로 통합하여 운용한다. 여섯째, 신기술이나 개척분야 등과 같은 특정분야 또는 특수목적성 자금은 현행과 같은 방식으로 운용한다(예: 농안기금, 환경보전시설자금 등).

3. 농업종합자금의 발전 전략

3.1. 정책금융의 발전단계와 농업종합자금의 발전전략

농업종합자금제도는 우리의 농업정책금융 운용의 본질적인 전환을 의미한다. 단순한 자금의 통합이 아니라 상업금융의 선별기능을 과감히 정책금융에 도입하여 시장 지향적으로 운용하겠다는 것이다. 이러한 정책금융 운용방식의 전환이 성공적으로 정착하려면 관련분야의 체계적인 기반구축과 함께 본래의 목적 달성을 위한 기본원칙을 지켜나가야 할 것이다. 즉 앞에서 설정한 농업종합자금의 비전을 달성하는 발전전략의 구체화와 이를 하나의 원칙으로서 지켜나갈 필요가 있다.

농업종합자금의 발전전략을 구체화하기 전에 먼저 앞으로의 농업정책금융은 어떠한 한계를 가지게 될 것인지를 그려볼 필요가 있다. 현재의 여건으로 보면 농업종합자금제의 확실한 뿌리내리기가 중요하다. 제대로 된 심사와 사후관리체계를 구축하려면 종합정보모형의 구축, 대출심사 모형의 완성, 자금통합 완료, 중장기 발전전략의 수립 등이 구체화되어야 한다. 이러한 단계를 발전의 1단계라고 할 때, 대체적으로 DDA협상이 완료될 시점인 2004년까지로 보면 될 것 같다.

다음으로는 DDA 협상결과에 따라 우리 농업이 헤쳐나가야 할 방향과 정책대안이 정해질 것이다. 이러한 정책방향에 조응하여 농업종합자금은 구조개선과 경쟁력 강화를 위한 주요한 수단으로서 기능해야 할 것이다. 그리고 지금보다도 농업여건이 악화될 가능성이 높은 만큼 경쟁국보다 앞서가는 정보의 수집과 활용이 이루어지는 정책 소프트웨어의 개선이 중요한 과제가 될 것이다. 농업적으로 성장하려는 농가에 대한 필요한 정보가 체계적으로 활용되어 농가, 정책당국, 금융기관, 지방자치단체, 학계 등이 서로 긴밀한 협조관계가 필수적으로 요구될 것이다. 따라서 전업농에 대한 경영실태, 경제상태 등을 공식 통계화, 기타 정보를 금융기관의 내부 정보화 등으로 정보기반을 확립해야 할 것이다. 이러한 정보는 농가 또는 농업경영체의 경영실상을 적

그림 5-5 정책금융의 발전단계

1단계	2단계	3단계
2004년까지	05~구조개선 완료	정책금융과 상업금융의 정상관계 회복
<ul style="list-style-type: none"> · 종합정보모형 구축 · 대출심사모형 완성 · 자금통합완료 · 중장기발전전략 수립 	<ul style="list-style-type: none"> · 종합금융방식의 정착 · 전업농 등에 대한 통계체계 구축 · 조기경보체제 구축 · 농업경영컨설팅 체계 정착 	<ul style="list-style-type: none"> · 정책금융 졸업제 도입 · 정책금융 비중 축소
구조개선단계		국제경쟁단계

기에 모니터링하게 하고 조기경보시스템의 가동을 가능하게 하며, 실질적인 농업경영컨설팅을 할 수 있게 될 것이다. 이러한 전반적인 금융인프라가 구축되고 효율적으로 기능한다면 농업선진국과의 격차를 줄여가면서 한국농업이 살아갈 수 있는 길을 찾게 될 것이다. 이 목적을 달성할 때까지는 정책금융의 역할이 절대적으로 필요할 것이며, 그 중심에는 농업종합자금이 위치하게 될 것이다. 따라서 제2단계는 2005년부터 구조개선이 완료되는 시기까지를 상정하고 종합금융이 농업생산금융의 핵심에 자리잡도록 해야 할 것이다.

마지막으로 제3단계는 특혜적 지원금융의 효력이 약화되어 더 이상 필요하지 않는 단계에 도달할 것이다. 진정한 경쟁력은 옆에서 도와주어서 생기는 것이 아니라 자기 에너지를 최대한 활용할 때 발현된다. 도움은 경쟁할 수 있는 체구와 기술을 갖출 때까지 필요한 것이다. 우리 농업의 자원이 아무리 빈약하다 해도 지원에 의존해서 영원히 농업경영을 하지는 않을 것이다. 따라서 경쟁기반이 충분히 다져지면 정책금융은 전통적인 역할 즉 시장 실패 부분에만 기능하는 것으로 회귀되어야 할 것이다. 이때는 정책금융의 졸업제와 비중 축소가 자연스럽게 이루어질 것이다. 따라서 제1, 2 단계를 구조개선단계라 하면, 제3단계는 국제경쟁단계라고 할 수 있을 것이다.

이상과 같은 정책금융의 발전단계를 그려볼 때 농업종합자금의 발전전략은 다음과 같이 네 가지로 요약할 수 있을 것 같다.

- 첫째, 정책금융 운용의 준거 틀로 농업종합자금지원방식을 채택한다.
- 둘째, 중장기 정책금융 발전계획에 연계한 단계적 추진 전략을 수립한다.
- 셋째, 대출농가 위주의 「종합정보관리모형」 구축 활용한다.
- 넷째, 농업구조개선이 완료될 때까지 농업금융의 중심자금으로 운용한다.

3.2. 정책금융의 준거 틀로서 농업종합자금 지원방식

농업종합자금 방식을 정책금융의 준거 틀로서 삼는다는 것은 자금의 용도에 대해 사전적인 제약을 두지 않고 차입자의 사업계획에 따라 지원하는 방식을 정책금융의 운용원칙으로 하자는 것이다. 이는 정책금융에 의한 자원배

분이 중앙정부의 사업담당자의 계획에 의해 이루어지는 것이 아니라 현장의 수요변화에 대응해서 이루어져야 한다는 생각에서이다.

물론 시장실패가 존재하는 특정부문은 시장수요가 작동하지 않기 때문에 이러한 운용방식으로는 정책금융의 공급이 이루어지지 않을 것이다. 이러한 부문에 대해서는 위에서 언급한 대로 현재와 같은 특수목적성 정책자금을 운용하면 된다. 그러나 우리 농업이 열린 경제 하에서의 존립을 놓고 경쟁해야 하는 상황이기 때문에 정책금융의 중심이 구조개선과 경쟁력 강화에 두지 않을 수 없고, 그러한 상황에서는 종합자금 방식의 정책금융 운용이 최선의 선택이 될 것이라고 보는 것이다.

종합자금 방식이 정책금융 운용의 준거 틀로서 가치를 인정받으려면 선택 가능한 대안 중에서 가장 효율적이고 효과가 큰 운용방식임이 입증되어야 한다. 현재 농업종합자금제가 지향하는 도달 수준, 즉 자금 신청자의 사업내용과 신용상태 등에 대한 엄밀한 심사와 대출실행, 그리고 사후관리 등을 통해 효율적인 금융이 되려면 해야 할 과제가 많다. 전문인력의 양성, 필요한 정보를 수집·분석해서 배분하는 시스템 구축, 심사모형의 개발, 조기경보시스템의 구축 등등 많은 부분에 대한 투자와 교육이 이루어져야 한다. 그리고 이러한 투자는 비단 정책금융에 한정해서 적용되는 것이 아니라 농업금융 일반으로 확산되어야 그 비용을 회수하고 보다 많은 편익을 가져올 수 있다. 그러기 위해서는 농업종합자금의 조기정착을 위한 노력과 투자가 보다 신속하고 과감하게 이루어질 필요가 있다.

3.3. 중장기 정책금융의 발전계획 수립

밀려오는 해외 농산물의 파상적인 공세에 우리 농업이 견뎌내기 위해서는 지금은 물론 앞으로도 상당기간은 정책금융이 절대적으로 필요할 것이다. 우리 농업기반은 현저히 우월한 자원조건을 가진 농업선진국들과 대항할 체력을 확보하지 못했기 때문이다. 우리 농업의 경쟁기반을 구축하고 경쟁무대에 자신 있게 나갈 때까지의 준비기간이 필요하다. 그리고 그 체질강화를 위해

농업종합자금은 효과적으로 활용되어야 한다.

그러나 조건이 유리한 자금을 지원하는 것이 경쟁력 강화에 필요조건은 될지언정 충분조건은 되지 못한다. 경쟁무대에 서는 농업경영체 스스로의 노력과 창의력이 더 중요하다. 정책금융은 지원조건이 유리하다고 해서 농업경영체에 항상 약이 되는 것이 아니라 때에 따라서는 독이 될 수도 있다. 농업 선진국이 정책금융의 비중을 줄여 가는 것은 농업부문이 중요하지 않기 때문이 아니라 보다 강한 경쟁력을 갖추는데는 이제 필요하지 않다는 인식에서 비롯된 것이다.

정책금융이란 수단을 어떻게 사용해야 될 것인가에 대한 중장기적인 발전 계획이 필요한 이유가 여기에 있다. 우리처럼 정책금융이 상업금융과 대등할 정도의 비중을 차지하고 있는 나라는 일본을 제외하고는 거의 없다. 선진국은 이미 구조개선의 단계를 지나 정책금융을 줄여 가는 단계이고 개발도상국은 지원하고 싶어도 지원할 자금이 없기 때문이다. 정책금융의 수요를 감안하면서 중장기 투융자계획을 수립하여 제시함으로써 농업경영체 등이 계획적인 투자와 의사결정을 해나갈 수 있게 된다.

3.4. 「종합정보관리모형」 구축

금융산업은 본질적으로 정보산업이다. 금융기관의 경쟁력은 반드시 필요한 정보를 얼마만큼 신속하고 저렴하게 얻어서 정확하게 사용하느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 금융이 낙후되어 있다는 것은 정보를 활용하는 능력이 떨어진다는 것을 의미하는데 과거 금융산업에 대한 강한 규제와 보호가 이루어지고, 거기다가 고속 성장단계로 만성적인 초과 자금수요가 있을 때에는 금융기관이 시장의 정보를 획득하여 이용하기보다는 고객으로 하여금 자발적으로 상환하게 하는 강한 유인도구를 사용하였다. 즉 외환위기 이전까지 우리 금융산업이 의존해왔던 담보와 연대보증인제도가 그러한 예가 되겠다.

이제는 담보도 경제상황에 따라 그 가치가 크게 변동하며, 연대보증인제

도는 점진적으로 소멸할 것이다. 차입자가 투자하려는 사업이 타당한 것인지, 그리고 차입자는 그 사업을 꾸려갈 충분한 능력이 있는지, 그 사업의 예상 현금흐름은 자금상환에 무리 없을 만큼 될 것인지, 그 사업자의 품성이 믿을 만 한 것인지 등등에 대한 각종 정보를 체계적으로 관리하고 이용할 수 있어야만 한다. 효과적인 정보시스템을 구축해놓으면 대출신청을 받은 즉시 적절한 프로그램을 이용 대출여부를 신속하게 결정할 수 있을 것이며, 사후관리도 적은 비용으로 효과적으로 할 수 있을 것이다.

우리 농업부문은 금융인프라가 취약해서 신뢰할 만한 정보를 쉽게 얻을 수 없다. 일반적으로 농가는 경영기록을 제대로 하지 않기 때문에 경영실태를 정확 파악하고 분석할 수 없다. 따라서 사업의 성공가능성을 점치기도 어렵거니와 대출 후 모니터링도 정확히 이루어질 수 없다. 또 각 품목별, 업종별 수익성 관련 자료나 투자사업의 비용관계도 체계적으로 조사된 것이 없기 때문에 매우 단순한 추산에 의존하여 대출심사를 할 수밖에 없다. 또한 농업경영에 대한 용어나 분석지표도 통일되어 있지 않아 정확한 정보전달이 이루어지기 어렵게 되어 있다. 더욱 문제는 농업경영기록을 유지하거나 품목별 수익성 자료의 조사 등이 그렇게 환영받는 분위기도 아니다. 농업경영체의 내부정보가 밖으로 나감으로 인해 받게 될 불이익 등에 대한 염려가 작용하기 때문이다.

농업금융과 관련한 전반적인 금융인프라나 여건이 다른 나라에 비해서 열악한 상태에 있기 때문에 농업종합자금제도가 의도하는 수준의 선진금융을 실현하려면 많은 노력과 투자가 필요하다. 그리고 그러한 투자는 정보를 수집, 분석, 가공해서 분배하는 시스템이 효과적으로 작동할 수 있도록 이루어져야 한다. 주의해야 할 것은 반드시 정보가 많다고 좋은 것이 아니라는 점이다. 때로는 필요 이상의 정보는 정확한 의사결정을 방해할 수 있기 때문이다. 따라서 필요로 하는 정보가 무엇인지에 대한 체계적인 연구와 검증이 계속되어야 할 것이며, 그 정보가 서로 정확히 이해되고 유통될 수 있게 하는 작업이 필요하다. 그런 의미에서 농업경영과 관련한 ‘농업회계준칙’의 제정은 시급히 이루어져야 할 과제이다.

3.5. 농업금융의 중심자금으로 운용

종합자금이 지향하는 선진금융, 효율금융, 최적금융 등을 실현하려면 이와 관련한 많은 투자도 필요하지만 항상 정책적 관심의 중심에 위치할 수 있어야 한다. 이는 자금성격의 중요성뿐만 아니라 정책금융에서 차지하는 비중이 충분히 커야 함을 의미한다.

DDA 이후 농업부문은 더욱 어려워질 것으로 예상되는 데 이를 타개하기 위한 금융지원 수단은 농업종합자금이 지향하는 선진금융이어야 한다. 그리고 구조조정과정의 높은 비용을 감안할 때 상업금융보다는 저렴하고 충분한 기간을 보장하는 정책금융이 필요하다. 최적의 사업자와 성공가능성이 높은 사업을 찾아 지원하는 효율적인 선진 정책금융, 시장수요를 반영하여 신속히 자금을 공급하는 상업금융을 닮은 정책금융이 되어야만 구조조정 과정에서의 정책효과를 제고하는데 기여할 수 있을 것이다.

4. 개선 과제

4.1. 지원제도

4.1.1. 자금통합

농업종합자금제의 조기정착을 위해서는 대상자금의 조속한 통합이 필요하다. 단기적으로는 농업생산관련 정책자금을 통합하고, 장기적으로는 농지구입자금도 통합해야 할 것이다. 농지만이 별도의 기준에 의해 지원되어야 할 이유가 없기 때문이다. 나아가 장기적으로 비농민에게 지원되는 유통 및 가공분야에 대한 정책자금도 이 분야만을 대상으로 하는 유통종합자금으로 운용해야 할 것이다. 생산분야와 유통분야를 분리해서 운용하는 것은 그렇게

함으로써 기능별 정책목표를 분명히 할 수 있고, 또 산업의 특성이 달라 자금수요에서 차이를 보이고 있기 때문이다.

통합대상 자금으로는 농업생산과 관련해서는 농기계구입지원자금, 관광농원개발, 민박마을조성, 규격축산물출하촉진자금, 농지구입자금(장기) 등이다. 유통종합자금에 통합되어야 할 자금으로는 시설농업기자재생산지원, 축산기자재생산시설지원, 축산물품질향상 및 유통시설지원, 전통식품개발사업, 산지일반가공사업, 특산단지육성 등이다.

정책금융 가운데 보조금과 함께 지원되는 경우는 개별 경영체의 수익성보다는 공익적 기능제고를 위한 자금이다. 이러한 자금이나, 일반 농업경영자금, 후계자자금, 농안기금 등 특수목적성 자금은 통합대상에서 제외되어야 할 것이다.

4.1.2. 자금통합과정에서의 보완대책

세분되어 있던 자금을 농업종합자금으로 통합하는 과정에서 문제점도 나타나고 있다. 이 경우는 기득권을 가능한 보장해주는 방향에서 해결책을 찾아야 할 것으로 판단된다. 예를 들면 농기업자금을 대출 받은 농가의 경우 자금통합으로 농업종합자금의 적격 지원대상이 되지 않은 경우 기존에 차입했던 자금의 일부를 상환하는 조건으로 농업종합자금으로 대환해 주는 과정에서 농가와 마찰이 발생했다. 농가입장에서는 예상하지 않았던 상환요구로 인해 자금이 필요해지고, 이것이 유동성 압박해 곤란을 겪고 있다는 불평이다. 물론 농협의 입장에서 보면 이러한 농가를 위해 자금의 심사기준을 완화하는 것은 농업종합자금의 기능과 역할을 약화시키는 것이기 때문에 부득이한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이 양자의 중간에 위치하는 별도의 조치를 찾았어야 할 것이다. 왜냐하면 자금통합은 새로운 자금의 갱신이라고 보는 것은 적합하지 않기 때문이다. 기존의 농기업자금도 현재의 농업종합자금만큼은 아니지만 엄격한 심사를 통해 대출한 현 농업종합자금의 전신이다. 따라서 당시에 적정 대상으로 분류해서 대출한 것을 지금 상황에서 조기 상환하라는 것이 되는데 이는 농가 입장에서 인정하기 힘들 것이다. 이러한 경우

를 대비해서 적어도 기존의 대출기간은 인정해주었어야 할 것이다.

앞으로도 자금을 새로이 통합하는 과정에서 어떠한 형태의 문제가 제기될지 모른다. 특히 농업종합자금의 사업규모가 축소되면서 상환요구가 발생할 수 있다. 가능한 일어날 수 있는 문제를 예상하고 그에 대한 철저한 대책이 먼저 준비되어야 하겠지만 예상을 빚나간 문제가 제기될 때를 대비해서 통합의 원칙을 세워둘 필요가 있다.

기존에 대출 받은 정책금융은 농업종합자금 방식의 심사를 받지 않았기 때문에 농업종합자금으로 통합하면 많은 농가가 농업종합자금을 지원하기에는 부적합한 농가로 분류될 것으로 예상된다. 그러나 이러한 농가에 대해서는 기존의 기득권을 최대한 보장하는 방향에서 문제를 해결해 나가야 할 것이다. 또 농업종합자금도 다른 정책금융과 마찬가지로 정책자금이라는 점을 살려야 할 것이다. 현재 부채대책을 실시하여 많은 농가를 유동성 압박을 완화시켜 회생의 기회를 갖도록 하고 있다. 그런데 통합의 과정에서 이와 역행하는 방향으로 조치가 불가피해질 경우는 정책의지를 살려 농가를 보호하는 방향으로 과도기적 조치를 마련해야 할 것이다. 이러한 관점에서도 합리적인 구제금융(예: 경영회생자금)을 마련하여 상환부분을 대체시켜주고 일정기간이 경과한 후 상환하도록 하여 점진적으로 축소하는 조치가 가능할 수 있게 제도개선이 필요하다 하겠다.

4.1.3. 수수료율 및 재원조달 개선

현재는 농업종합자금제의 구축단계로 초기 투자비용과 관리비용이 과다하여 금융기관의 부담이 상당히 큰 것으로 보인다. 장기적으로는 이러한 투자가 농협의 기술혁신에 반영될 것이기는 하지만 비용부담이 많다 보면 새로운 제도의 정착을 지연시키는 부작용을 낳을 수도 있다.

앞의 실태분석에서도 나타난 바 있듯이 대부분의 농업종합자금 취급사무소는 취급수수료로는 담당직원의 인건비에도 턱없이 부족할 것으로 보인다. 또 사무소간 취급액의 차이가 많은 것은 현지의 수요를 반영한 것이기도 하

겠지만 취급수익에 따른 취급사무소의 태도나 담당직원이 어느 정도 열의를 가지고 업무에 임하고 있는가도 상당한 영향을 주고있다. 이런 점에서 본다면 취급사무소에 대한 다양한 인센티브를 개발해서 제공해주는 것이 바람직하다.

우선 단기적으로는 금융기관의 수익성 보전을 위해 수수료를 인상을 고려할 필요가 있다. 기존의 정책자금과는 비용 발생 면에서 현저한 차이가 있는데도 불구하고 같은 수수료를 적용한다는 것은 논리적으로 모순이다. 만일 농신보의 보증을 부분보증으로 전환할 경우에는 이러한 인센티브의 제공이 더욱 필요해진다. 부분보증은 농협의 비용증가를 의미하는데 정책사업의 대행에 대한 대가를 종전과 같은 수준으로 할 수는 없기 때문이다. 문제는 어느 수준이 적절한가에 대해서는 쉽게 구명될 수 있는 것은 아니기 때문에 상당기간은 논란이 있을 것이다³¹⁾.

또 다른 인센티브로는 일선조합의 경우 대출수요의 정체로 인한 여유자금을 농업종합자금 재원으로 이용하는 방안이다. 이는 안정적인 자금운용의 기회를 제공함으로써 일선조합의 관심과 적극적인 사업추진을 유도할 수 있을 것이다. 이런 의미에서 이차보전의 금융자금을 보다 많이 활용하는 것이 적정 수수료 논쟁을 피할 수 있는 방안이다.

4.1.4. 용자조건 개선

농업종합자금의 활성화를 유도하는 걸림돌 중의 하나가 용자조건이다. 일선에서는 지방자치단체의 개발기금이나 협약대출자금과 비교하여 농업종합자금의 용자조건이 불리하기 때문에 수요자가 외면하고 있다는 지적이 많다.

31) 오래 전부터 정책금융 취급수수료를 둘러싸고 농·축협과 정부사이에 논란이 있어 왔다. 이해관계는 대립되는데 적절한 수준을 찾기가 쉽지 않기 때문이다. 그래서 과거 농협중앙회에서 정책금융의 취급원가에 대한 연구용역을 외부에 의뢰하여 제시하였으나 농림부는 이를 인정하지 않았다. 이러한 논란은 정책금융 취급결정을 시장에서 이루어지도록 하는 방법에 의해서 해소할 수 있다.

지방자치단체의 자금은 까다롭지 않은 데다 금리도 3~4% 수준으로 저렴하다. 농업종합자금은 대출심사과정이 복잡하면서도 용자조건에서 유리한 점이 없다고 느끼고 있다.

또 다른 문제는 농업종합자금 내에서 시설자금과 운전자금과의 지원조건의 균형을 유지하여야 하는 것이다. 농가에서는 시설자금에 대한 규정과 심사기준이 매우 까다로워 이용하기 곤란하기 때문에 운전자금을 신청하여 장기시설투자에 이용하는 사례가 있다 한다. 특히 시설자금은 시공준칙에 의해 공사비를 인상시키는 요소로 작용하고 있어 유리한 용자조건의 효과가 상쇄되고 있다. 이는 농업종합자금이 지향하는 바와는 정면으로 배치되는 결과라 할 수 있다. 용자기간이 짧은 운전자금으로 시설투자를 한다는 것 자체부터가 조만간 유동성 압박으로 부실화 위험을 높이게 될 것이며, 설령 운전자금을 상환 연기한다면 정작 필요로 하는 운전자금을 이용하지 못하게 될 것이기 때문이다. 사실 이 문제에 대해서는 쉽게 답을 발견할 수가 없을 것이나 많은 시행착오를 각오해야 될지도 모른다.

우선으로는 농업인의 경영 자율성을 존중하여 공사감리지침, 세금계산서 증빙 등 대출농가의 시설투자비를 증대시키는 과도한 규제를 완화하여 시설자금 이용기피 현상을 해소하는 방향으로 접근할 필요가 있다. 시설설치를 위한 자가노력 활용을 유도하도록 증빙서류 없이 지원할 수 있는 자금규모를 30% 정도로 인정하는 것도 생각해볼 수 있다. 그리고 축산처럼 자본회전율이 높은 경우는 용자기간을 축소하고, 원예특작분야는 용자기간을 연장하는 등 용자기간을 현금흐름 상태와 연계시켜 조정하는 것이 바람직하다.

마지막으로 농가로 하여금 자신의 정보를 스스로 제공함으로써 금융기관의 정보수집 비용을 줄이고 정확한 판단을 가능하게 경영장부의 기록을 유인하는 정책이 필요하다. 외국처럼 농업소득세가 거의 과세되지 않기 때문에 농가로서는 장부기록의 인센티브를 거의 느끼지 못하고 있다. 따라서 이들로 하여금 경영장부를 제대로 기록하도록 유도하는 것은 그들의 비용을 금융기관이 부담하는 것이 필요하다.

그런데 그 인센티브가 충분한 수준이 되지 못할 경우에는 농가가 전혀 반

응을 하지 않을 것이다. 그리고 충분한 수준을 금융기관이 부담하려면 거기서 얻는 편익(정보수집 및 가공비용의 절약)보다도 비용이 더 많이 들 수 있다. 이러한 것이 관행으로 정착되고 농가의 경영기록 방법이 익숙해져서 유지비용도 낮아질 때까지는 정책적인 지원이 필요하다고 본다. 가능한 인센티브로는 경영장부 기록 비용과 자금대출 시 당해연도 상환금리에서 보조하는 방안 등을 고려할 수 있다. 경영기록비용의 보조란 사실 농가가 스스로 장부를 기록한다는 것은 무리한 것일 수 있기 때문에 회계사 또는 경영컨설팅회사 등에서 영수증이나 약식 기록을 기초자료로 장부를 작성해줄 수 있을 것이고, 이 때에 들어가는 비용을 정부가 일부 보조할 수 있을 것이다. 프랑스 등의 선진국에서도 경영장부 기록을 위해 10년 이상의 상당기간을 보조금을 지급한 예가 있다.

4.2. 농업종합자금의 운용 효율화

4.2.1. 대출심사의 효율성 제고

대출심사의 효율화는 농업종합자금제의 성공적 정착을 위한 핵심요소라 할 수 있다. 농협중앙회도 그동안 품목별 전문인력을 배치하고 비재무지표 개발, EVA분석, 현금흐름분석 등의 분석기법 개발과 이의 관리체계를 전산화하는 등 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 아직은 이 부분이 가장 어렵고 까다로운 부분으로 평가되고 있다. 일선 창구에서는 중앙회에서 아직 생각하지 못했거나 개발중인 여러 가지 문제에 직면하고 있는데 모든 것이 원활하게 작동하려면 아직은 상당한 기간과 시행착오를 감수해야 할 것 같다.

대출심사가 효율적으로 이루어지기 위해서는 심사평가의 핵심요소가 무엇인가를 확실히 적립하고 지표들을 단순화시키는 것이 필요할 것이다. 지나치게 많은 자료와 기준을 제시하면 혼선이 생길 수 있고 비용도 많이 든다.

대출심사 시에 여러 지표를 단순평균하거나 총점수로 평가하기보다는 사업의 수익성에 더 많은 가중치를 두는 것이 바람직하다. 예를 들면 농가유형

그림 5-6 농가유형 구분

		금융적 측면(상환가능성)	
		높 음	낮 음
농업측면 (농업수익성)	높 음	I	II
	낮 음	III	IV

을 <그림 5-6> 과 같이 구분할 수 있는데, 대출의 우선순위는 I-II-III이 되도록 하는 것이 좋다. 즉 수익성과 금융측면 모두 양호한 I 유형이 가장 높은 우선순위를 갖게 된다. 그런데, 수익성은 좋지만 금융적 측면은 좋지 않은 II 유형과 반대로 수익성이 불량하고 상환능력은 양호한 III 유형 사이의 선택이 쉽지 않은 문제일 수 있으나 현금흐름을 보다 중시해서 II 유형에 높은 점수를 주는 것이 일반적이다. 이러한 관점에서 일정 수준의 부채비율을 최소조건으로 설정하고 사업성과 경영평가를 통해 지원순위를 순차적으로 결정하는 평가방법(Sequential Scoring Partition)을 개발하여 적용하는 것이 바람직하다. IV 유형의 농가에 대해서는 농업종합자금 지원을 제한하여야 한다.

평가지표의 단순화는 관리비용을 줄이면서 동시에 의사결정을 신속하고 명확히 하는데 도움이 된다. 경우에 따라서는 지나치게 많은 정보를 놓고 의사결정을 하는 것이 판단을 흐리게 할 수 있기 때문이다. 따라서 지표간 상관관계가 높은 경우, 논리적 상호 모순, 현실적 의미가 적은 지표나 정보는 과감하게 단순화시킬 필요가 있다. 예를 들어 현재의 경영평가의 지표에는 예냉시설의 보유여부를 확인하는 항목이 들어 있다. 단순히 생각하면 이러한 시설을 갖고 있는 농가가 보다 높은 품질의 농산물을 생산할 수 있어 높은 점수를 주는 것이 바람직해 보일 수 있다. 그러나 이러한 시설을 개별 농가마다 다 갖추고 있는 것이 경제적인 것이 되는지 생각해 보아야 한다. 만일 이러한 시설을 협동조합 등이 보유하여 규모의 경제를 실현하고 있다면 농가

의 비용은 훨씬 경감될 것이다. 이러한 관점에서 본다면 예냉시설의 보유여부는 평가항목에서 제외하는 것이 바람직할 수 있다. 그러면서 부채비율과 같이 확증이 용이하고 농가의 재무관리의 상태를 나타내는 지표를 높게 평가하는 것이 효과적이다.

4.2.2. 정보창출기능의 강화

일선 농업종합자금의 취급사무소에서는 사업타당성 평가 시 농가의 경영 상태를 파악할 기초자료의 부족으로 곤란을 겪고 있다. 품목별 수익성 분석에서는 농촌진흥청이 조사 발표한 표준소득자료를 이용하고 있는데 이 자료는 지역과 농가의 특성을 반영하는데 한계가 있다. 또한 투자하고자 하는 사업의 수익성이나 안전성이 미래에 어떻게 될 것인지에 대한 예측에도 많은 어려움을 겪고 있다. 가락동 농수산물도매시장의 가격자료가 배포되고 한국농촌경제연구원의 관측자료 등이 배포되지만 이러한 자료를 어떻게 얼마만큼 이용할 수 있는지를 잘 알지 못한다.

자료는 곧 정보를 의미하지 않는다. 자료가 의미하는 바를 해석하고 이용할 수 있을 때 자료는 가치를 갖기 때문에 얻을 수 있는 자료를 가공하고 해석하는 능력을 기르는 것이 정보를 창출하는 것이라 할 수 있다. 농업종합자금이 겨냥하는 선진금융이 되기 위해서는 이 정보창출능력이 핵심적인 요소가 될 것이다. 농업종합자금의 운용 효율성을 제고하기 위해서는 이러한 시장정보, 경영평가를 위한 표준자료 등의 정보를 창출하여 제공함으로써 대출심사과정을 단순화하는 것이 중요한 과제이다. 물론 이러한 기능은 중앙본부에서 주로 담당해야 되겠지만 일선과의 교류와 협조가 잘 이루어지느냐의 여부도 중요하다. 현장에서 쉽게 얻을 수 있는 자료를 제대로 가공해서 사용하는 능력을 키워야 한다. 이러한 노력이 구체화되면 필요한 자료와 그 가치를 구분할 수 있게 되고, 개별 금융기관이 할 수 있는 것과 정부차원의 지원이 필요한 것을 구체화시킬 수 있을 것이다.

4.2.3. 농업금융의 효율성 제고를 위한 투자 확대

대출심사의 효율화와 농가정보관리의 효율화 등을 위해서는 업무개발 및 정보관리를 위한 전산시스템 구축 등 많은 투자가 필요하다. 전문심사역의 육성, 품목별 수익성과 리스크 분석, 신용평가모델의 개선, 농가경영정보의 수집 및 조기경보체제의 구축 등 금융인프라를 구축하는데 많은 투자가 필요하다. 이러한 비용은 앞으로 대출잔액이 누적될수록 사후관리 관련 비용이 커지게 될 것이다.

이러한 투자가 가능하기 위해서는 농업종합자금 취급에서 얻는 수익이 투자비용을 상회하여야 한다. 수익성이 낮으면 정책적으로 필요한 투자라 할지라도 실현되기 어렵다. 농업종합자금의 수익은 취급규모와 그 수익률에 따른다. 그런데 농업종합자금만을 취급하기 위한 이러한 투자는 충분한 수익을 기대하기 어려울 것이다. 금융효율화를 위한 투자는 금융기관 업무 전체의 편익을 증진시키고 비용절감을 도모하는 것이어야 의미를 갖는다.

4.2.4. 농업종합자금 취급사무소에 대한 인센티브 부여

농업종합자금제를 시행하는 의도가 정책적으로 보면 정책금융의 효율화에 직접적인 목적이 있다면 농업금융기관 즉 농협의 입장에서는 차제에 농업금융기법을 한 단계 향상시키는 계기로 삼아야 한다. 농협의 입장에서는 중장기적인 발전목표와 연계시켜 추진해야 될 것이기 때문에 단기적으로는 수익보다도 비용이 많이 발생한다. 새로운 기법, 제도의 도입과 개선, 인력 육성, 전산시스템의 도입 등 투자가 많이 들고 차입자의 모니터링과 사후관리 등에서도 업무가 크게 증가한다. 이러한 부담증가는 사업추진의 목적의식을 흐리게 할 수 있다. 따라서 농업종합자금의 적극적 추진을 유도하기 위해서는 취급사무소에 대한 인센티브 시스템을 강화할 필요가 있다.

시·군지부는 관할 지역의 농업종합자금 추진에 대한 총괄적인 업무와 책임을 지지만 그로 인한 수익이나 혜택은 크지 않다. 시·군지부의 평가에서

농업종합자금의 추진성과에 대한 배점을 높이고 관할 지역의 농업종합자금 취급으로 인한 수수료 수입 등을 취급사무소의 실적으로 평가해주는 방안 등을 고려해볼 수 있다. 또한 담당자들의 업무능력을 향상시키기 위한 교육을 강화하고 지역의 전문가로 확실하게 역할을 할 수 있도록 지원해줄 필요가 있다. 농업종합자금을 담당할 직원이라면 적어도 새로운 금융기법을 획득하고 잘 활용할 수 있게 되어 자신의 능력이 향상되었다는 심리적 자부심을 심어줄 수 있는 정도는 되어야 할 것이다.

회원조합의 경우에는 취급수수료와 자체에서 조달한 상호금융의 운용에 대한 관심이 높다. 특히 예대비율이 하락하면서 자금운용의 압박이 커지고 있기 때문에 상호금융자금을 농업종합자금의 재원으로 보다 많이 이용하는 것이 좋은 인센티브가 될 것이다. 다만 문제는 상호금융은 중앙회 자금에 비해서 조달금리가 높기 때문에 재원으로서 적합성은 떨어지지만 당장은 농업종합자금의 활성화를 위한 방안에 우선순위를 두어야 하고, 앞으로는 중앙회와 상호금융간의 시장 벽이 좁어질 것으로 예상되어 큰 문제는 되지 않을 것이다.

4.2.5. 관련기관의 네트워킹 구축

종합자금이 효율적으로 기능하려면 정보이용에서 효율성을 발휘해야 하고, 이를 위해서는 농협내부의 자료는 물론 외부의 정보 활용도를 높여야 할 것이다. 필요로 하는 정보를 생산하는 기관과 연계된 네트워크의 구축이 중요하다. 농산물 관측정보, 회원조합, 농촌진흥청이나 농업기술센터, 통계청, 컨설팅업체 등과의 정보교류를 활발히 할 수 있는 네트워크를 구축하고 제대로 활용할 수 있는 프로그램의 개발이 필요하다.

많은 경우에 하드웨어 구축은 잘 하지만 실제 이용은 거의 하지 않아 자원을 사장시킨다. 정보교류의 중요성에 대해서는 모두 공감하지만 어떤 정보를 어떻게 교류하고 이용하는가에 대해서는 잘 모른다. 이런 것은 정보창출의 비용을 너무 낮게 평가하는데서 비롯된다. 상당한 시간과 비용을 들여 이

용할 정보를 구분하고 활용하는 방법을 설계하고 프로그램화시켜야 한다. 프로그램화가 되지 않으면 일선의 취급사무소에는 이용하기가 매우 어렵기 때문이다. 따라서 이 분야에 대해서는 많은 관심과 투자를 해야 할 것이다. 이 과정에 네트워크의 구축은 농협만의 사업이 아니므로 종합조정기능을 가진 농림부 사업으로 추진하는 것이 바람직하다. 그리고 정보창출과 분배에는 비용이 수반되므로 정부가 해당기관에 보조금을 지급하는 사업으로 추진하여야 할 것이다.

4.3. 농업종합자금의 사후관리 효율화 방안

4.3.1. 농가정보관리의 종합화

자금지원 후 사후관리는 심사 못지 않게 중요하며, 이 또한 정보관리의 기술이 핵심이라 할 수 있다. 차입자와 그 사업, 경제상태 등에 대해서 수시로 모니터링하고 자료를 수집하여 분석하고 예측하는 노력이 필수적이기 때문이다. 그렇다고 모든 차입자에 대해 동일한 수준의 관리를 할 수는 없기 때문에 차입자를 중요도에 따라 구분하여 관리해야 할 것이다. 이러한 모든 것을 가능하게 하는 것이 차입자에 대한 필요 정보를 표준화하고, 가공해서 단순한 지표로 나오게 하는 프로그램이다. 분석결과 필요하면 현장확인도 하고 나아가 경영컨설팅과 연계도 해줄 수 있어야 한다. 농업종합자금제는 자금을 종합지원하면서 농가정보를 종합적으로 분석관리 함으로써 사업 성공가능성의 제고를 지향한다는 점에서 기존의 다른 정책자금과 차별된다.

앞으로 해가 갈수록 늘어나는 대출잔액과 건수 때문에 사후관리에 적지 않은 비용과 문제가 발생할 수 있다. 현재는 건수가 작아 매년 경영실태조사를 실시하고 있지만 조만간 이러한 방법을 사용할 수 없게 될지도 모른다. 농가정보는 경영규모, 부채규모, 매출액 등 소수의 주요 지표를 핵심적으로 관리하고, 경영장부기록의 실천정도에 따라 점진적으로 확대하는 방안을 도입하는 것이 좋을 것이다. 차입자의 실상을 정확하게 파악하면서도 간편하고

단순하게 얻을 수 있는 지표 또는 자료가 어떤 것이 되어야 할지 연구가 필요하다.

또한 현재는 대출취급사무소별로 대출자료를 관리하고 경영실태평가를 실시하게 되어 있는데 이것이 최선의 대안인가에 대해서는 재고할 여지가 있다. 고객에 대한 자료를 몇 개의 그룹으로 구분하여 중앙회 본부, 지역본부, 취급사무소 등에서 관리하는 방안 등을 검토해볼 필요가 있다. 많은 데이터량을 효과적이고 안전하게 관리하는 것이 중요하기 때문이다. 일부 농가나 농업법인 등은 여러 곳에 사업장을 두고 자금을 이용하는 경우가 있는데 이들에 대한 조사나 정보관리가 중복되거나 서로 책임을 미뤄 정보의 공백이 생길 수도 있다. 이러한 문제는 보다 상위단위에서 정보를 종합관리 한다면 간단하게 해결될 수 있는 문제이다. 또 같은 형식으로 되어 있는 자료들을 여러 곳에서 분산 관리하는 것이 비효율적이고 많은 비용이 들 수 있다.

4.3.2. 농업경영체 조기경보체제의 구축

부실화 가능성이 높아지는 농업경영체를 조기에 발견해서 적절한 대응책을 마련하는 농업경영체 조기경보체제의 구축이 필요하다. 농업종합자금은 대출 후 사후관리로 경영실태조사를 하는 등 차입자의 상황을 모니터링 하는데 많은 자원을 사용하고 있다. 이렇게 얻어진 정보를 효과적으로 활용하는 방안 중의 하나가 조기경보시스템(Early Warning System)이라 할 수 있다. 미

그림 5-7 경영상태에 의한 농가 구분(미국)

		자산대비 부채비율	
		40% 미만	40% 이상
현 금 흐 름	흑자(Positive)	I	II
	적자(Negative)	III	IV

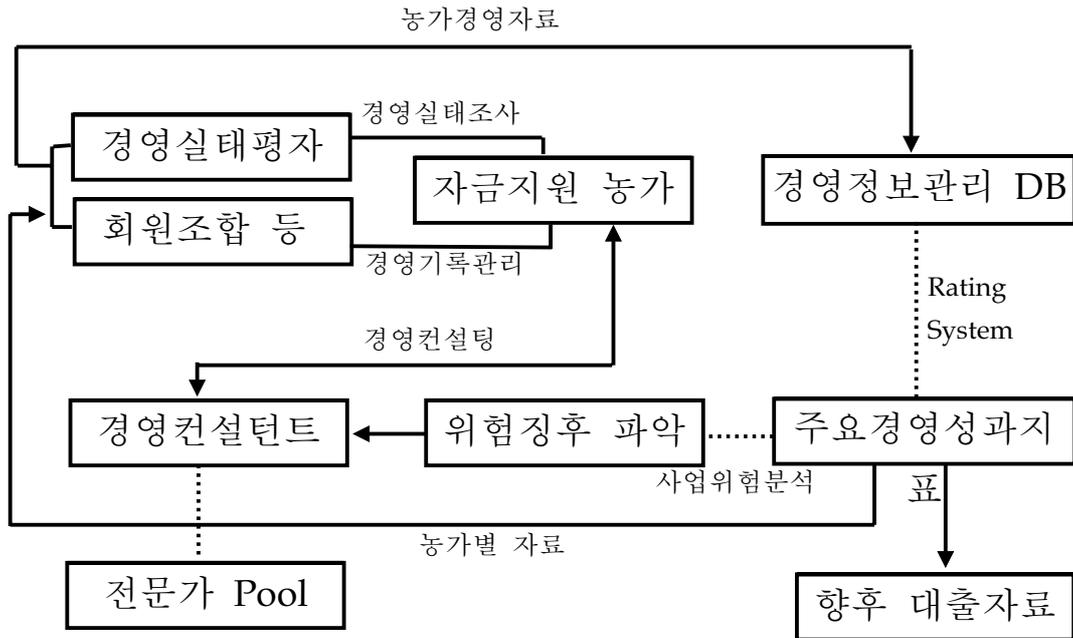
국은 현금흐름과 자산대비 부채비율을 이용하여 농가유형을 구분하고, 매년 위험그룹(그림 5-7의 IV)에 속하는 농가의 출현비율을 파악하고 있다.

농가경영실태조사자료 등을 통해 얻어지는 정보로 농업경영체의 부실위험성을 미리 파악하여 개선조치를 취함으로써 지원효율성을 증대시킬 수 있다. 이러한 정보는 향후 추가 자금지원 대출심사 때 유용한 정보로 활용할 수 있다. 또 농가의 경영실적자료를 관리함으로써 대출위험을 줄일 수 있다.

농업경영체의 정보를 획득하는 효과적인 수단의 하나가 이들이 자신의 정보를 내놓았을 때 얻는 이익이 더 커야 한다. 이러한 인센티브를 활용하는 것으로서 농업경영체가 자신의 주요 경영상태 지표를 다른 농업경영체의 성과와 비교(Rating system)함으로써 경영진단을 하고 경영개선에 참고할 수 있게 하는 방법이다. 즉 농가가 주요 정보를 입력하면 기존의 정보에 더해져 비교 분석을 해서 입력한 농가에게 그 결과를 알려주는 것이다. 이는 보다 많은 농가가 참여하면 할수록 분석결과의 가치(Value)가 증가하는 네트워크 외부성(Network Externalty)이 크다. 다른 한편으로는 관리기구에서 시장변화를 반영하여 수익성 변화를 분석하는 위험분석을 통하여 사전에 농가가 위험을 인지하도록 하게 하는 것이다. 만일 이 농가가 오랜 기간 이러한 시스템을 이용한다면 자신의 시계열자료를 이용한 분석과 다른 경쟁자들의 실태를 비교하는 정보를 얻을 수 있게 된다. 다만 이 때에 이 개인이나 경영체의 정보가 다른 사람에게도 이용되므로 그 자료원이 보호될 수 있도록 철저한 관리가 필요하다.

<그림 5-8>은 미국의 협동조합금융기관의 관리기구인 농업금융관리청(FCA: Farm Credit Administration)이 실시하고 있는 회원농협의 관리방식을 묘사한 것이다. 이를 간단히 설명하면 조합금융기관(Farm Credit Systems)과 경영실태 평가자들이 행한 대출농가에 대한 평가자료는 경영정보 관리 데이터베이스에 보내지고, 여기서 서로의 비교분석(Rating System)하여 주요 성과지표에 대한 순위결과가 제시된다. 이 분석결과가 농가의 경영성과를 측정하는 지표이다. 이 정보는 농가, 경영컨설턴트, 해당 조합금융기관 등에 보내져 향후 대출자료로 이용되거나 사업위험을 미리 경고하는 등의 용도로 사용된다.

그림 5-8 조기경보체계의 구상도(안)



경영실태조사나 경영장부를 통해서 얻은 정보를 이용하여 구축한 조기경보시스템은 다음과 같이 작동할 수 있을 것이다. 농가에서 얻은 정보는 즉각 주요지표에 대해 농가별 분포를 구하여 분석하는 Rating System을 구축한다. 입력된 자료를 몇 개의 품목별 농가그룹을 설정하여 이의 평균치와 $\pm 25\%$ 에 해당되는 지표치를 제시하고, 개별농가의 실적치를 비교한 결과를 경영실태평가자를 통해 농가와 관할 조합 등에 전달한다. 초기에는 분석효과를 제고하기 위하여 핵심적인 소수의 지표에 대해서만 실시하며, 시장변동사항 등을 고려한 농가의 사업위험분석을 실시하여 위험징후가 있는 농가를 파악한다. 부실위험이 있는 농가에 대해서는 대출담당자를 통하여 농가에 전달하고 문제를 개선할 수 있는 방안을 제시할 수 있는 컨설턴트를 찾아 경영컨설팅을 받도록 권장한다. 여기에는 농림부 경영컨설팅사업 등을 연계하여 농가부담을 완화하는 방안을 모색한다. 농가별 경영성과지표는 향후 대출자료로 활용하고 경영기록을 잘 전달하는 농가에 대해서는 심사평가에서 우대해준다. 인

센티브를 통하여 경영기록을 유도하되, 대출금의 회수 등 과도한 패널티는 오히려 경영기록을 하지 않도록 하는 부작용을 초래하므로 적절한 수준에서 선택하도록 한다.

조기경보시스템의 구축에는 경영실태평가가 기초가 된다. 농업종합자금에서는 매년 대출농가를 조사하여 경영실태를 평가하게 되어 있는데 대출관리의 유효한 수단이기에는 하나 직접비용이 많이 들고 취급건수가 증가함에 따라 지속적으로 수행하기 어려워질 것이다. 따라서 실행 가능한 수준으로 조사의 정도를 낮추는 것이 필요하다. 자금지원 후 1년에는 모든 농가를 조사하고 그 이후에는 2년마다 실태조사를 한다든지, 지역본부를 중심으로 광역조사체계를 구축하고 일정규모 이상의 대출농가와 부실위험이 있는 농가를 중심으로 선별 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 조사내용도 주요지표 중심으로 단순화하고 점진적으로 확대해 가는 것이 바람직하다.

금융기관 입장에서 보면 경영실태조사가 정확한 정보를 얻는 수단이기에는 하나 비용이 높은 것이 흠이라면 농가가 기록한 경영장부는 비용이 저렴하고 보다 정밀한 정보를 줄 수 있다. 그러나 경영장부 기록은 농가의 입장에서는 대단히 비용이 많이 드는 것이다. 회계지식의 부족과 노력, 번거로움 등으로 인해 사실 선진국 농가들도 직접 장부를 기록하는 경우는 드물다. 미국이나 유럽 등의 선진국에서는 영수증만을 모아다 회계사 등에게 의뢰하여 장부를 작성하게 하는 것이 일반적이다. 경영장부의 작성 목적도 경영진단과 대출용도 뿐만 아니라 소득세 등의 납부시 제출하는 용도가 가장 중요하다.

농업소득세를 거의 납부하지 않는 우리 실정에서 경영장부의 작성을 유도하기 위해서는 실질적인 편익을 제공할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 정확한 경영장부를 필요로 할 만큼 대규모 대출을 해주는 농가에게는 경영장부 제출에 따른 인센티브를 크게 차이 나게 하는 방법, 회원조합이 지도사업의 일환으로 영수증이나 간단한 기록을 받아 작성해주고, 그 비용을 정부가 보조사업으로 지원하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다. 또 조합의 지도사업에서 회계교육과 경영장부기록의 필요성에 대한 교육을 강화해나가야 할 것이다.

4.4. 농업경영컨설팅의 활성화

농업경영컨설팅 제도는 농업종합자금제의 성공적 정착을 지원하는 유력한 제도로 추진되고 있으나 그 기반이 취약하여 성과가 미약하다. 우선 경영컨설팅의 유효성에 대한 관심을 일으킬 필요가 있다. 이를 위해서는 경영컨설팅으로 농가의 소득증대, 비용절감, 경영안정화 등의 실질적인 효과가 나타나야 할 것이다.

지금의 경영컨설팅은 엄밀한 의미에서의 경영컨설팅이라기보다는 기술컨설팅의 보조수단 정도로 활용되고 있다. 민간 컨설팅회사의 대부분은 경영전문가, 회계전문가를 따로 두지 않고 있으며 기술향상을 통한 생산성 증대에 보다 관심이 있다. 이러다 보니 경영컨설팅의 의미마저 살리지 못하고 있는 실정이다.

현재와 같은 여건에서 보면 경영컨설팅이 독자적으로 설자리가 마땅치 않는 것 같다. 선진국의 예를 보면 경영컨설팅은 주로 사업계획서 작성, 타당성 검토 자문, 세무관련 서류의 작성과 제출, 경영분석과 진단, 은행 대출관련 서류의 작성 등등이 이루어지며 이러한 업무는 대부분 다른 일과 연계되어 추진된다. 우리는 농업종합자금과 같은 대출을 받고자 할 때에 사업계획서 등을 요구하고 있으나 이를 전문적으로 다룰만한 시장규모가 되지 못한다.

경영컨설팅의 효과가 분명히 날 수 있는 분야가 경영위기에 처한 농가의 경영회생프로그램이 될 수 있을 것 같다. 농가의 재무상태, 현금흐름, 미래 현금흐름의 예측 등을 정밀하게 진단하고 어디서 어떤 부담을 덜어주고 수익을 올려야 회생의 길을 갈 수 있을 것인지 찾아낸다면 그 컨설팅은 성공하게 될 것이다. 만일 이러한 성공사례가 나타날 수 있고 신뢰가 구축된다면 경영관리의 중요성 인식도 높아질 것이다.

또 다른 분야로는 일정규모 이상의 창업, 또는 신규시설 농가가 농업투자를 시작할 경우 사업타당성분석과 사업계획수립에 전문가의 컨설팅을 접목시키는 것이다. 그리고 컨설팅을 하지 않은 사례와 비교를 통해 컨설팅이 실질적인 도움을 줄 수 있는지를 확인시킬 필요가 있다. 막연한 기대감에 컨설

팅을 권유하고 지원하기보다는 실질적인 내용을 갖추는 것이 먼저일 것이다. 따라서 컨설팅의 의무화 조항은 신중히 생각할 필요가 있다.

경영컨설팅을 제대로 할 수 있는 전문인력이 양성되고 그 실효성도 인정이 되면 시장형성이 제대로 될 수 있도록 해야 한다. 경영컨설팅의 적용범위를 구체화하여 상품으로서 기능할 수 있도록 정의해주어야 할 것이다. 예를 들면 경영장부 작성, 재무지표분석, 사업계획서 작성, 은행대출서류 작성, 세금관련서류 작성 등에 따라 단가와 서비스 범위가 정해져야 할 것이기 때문이다.

경영컨설팅 시장의 형성은 농업경영에 대한 관심이 높지 않고서는 결코 기대할 수 없을 것이다. 농업경영에 대한 교육과 연구투자가 크게 확대될 필요가 있다. 컨설팅전문인력 육성과 함께 관련 교육기관에서는 실제 자료를 이용한 농가 경영관리 교육을 강화함으로써 농가에게 실질적인 도움을 줄 수 있어야 한다.

제 6 장

요약 및 결론

1. 연구의 필요성과 목적

농업구조개선사업을 추진하면서 부적격 대상자의 선정과 농가의 과잉투자로 인하여 지원농가의 부실화가 발생하였다는 반성에서 농업정책금융의 효율성을 제고하고자 농업종합자금제가 도입되었다. 자원배분의 효율성을 제고하고자 하는 목적을 가지고 있으면서도 신용제한 현상이 심화되는 것은 아닌가 하는 우려도 많았다. 이런 농업종합자금제를 원예특작과 축산부문에 도입한지도 올해 4년째가 되었다. 이제는 그동안의 추진성과를 점검하고 앞으로의 추진전략을 재수립할 필요가 있다.

농업종합자금제는 정책금융 운용에 일대 혁신을 가져왔다. 담보위주의 대출관행에서 벗어나 사업타당성과 사업의 적격 여부를 엄격히 심사하고, 자금 수요자의 사업계획에 따라 자금을 충분히, 적기에 공급함으로써 사업성공 가능성을 높이는 것을 중시한다. 자원배분의 형평성을 중시하고 세부적인 규칙과 기준에 맞출 것을 요구하던 기존 정책금융의 경직성을 과감히 탈피하여 자원배분의 효율성에 초점을 맞추고 있다. 정책목적에 대한 인식의 전환을 가져왔다.

정부는 그동안 원예·특작과 축산부문의 자금을 통합한 데 이어 금년부터는 농기업경영자금 및 전업축산경영자금을 농업종합자금에 흡수하여, 자금공급규모를 2001년의 1,855억원에서 2002년에는 7,230억원으로 대폭 확대하였다. 농업종합자금제가 농업정책금융의 핵심역할로 대두하면서 농협에서도 품목별 전문가를 양성하고, 대출심사모형을 개발하는 등 많은 노력과 투자를 확대해 왔다. 자금을 이용해 본 농업인들도 신속한 대출과 자율적인 자금사용 등의 장점을 높이 평가하고 있다.

그러나 이러한 가시적인 성과에도 불구하고 농업종합자금은 당초 기대했던 것보다 자금통합 속도가 느리고, 농업정책금융에서 차지하는 비중도 낮다. 농업종합자금제 개념에 대해 관련자마다 서로 상이한 의견이 제시되고 있어 그 미래도 확실하지 않은 점이 있다.

일선에서는 비용이 많이 들고 업무만 과중한 귀찮은 자금정도로 여기기도 한다. 다른 한편에서는 품목별 수급조절의 수단을 상실하였다는 비판이 제기되기도 하다. 추진과정에서 드러난 작은 문제들을 해결하는 것도 중요하지만, 이 시점에서는 추진역량의 극대화를 위해 목표의식을 분명히 할 필요가 있다. 농업종합자금제도의 장기 비전과 비전달성을 위한 효과적인 발전전략을 찾아야 할 때이다.

이 연구는 농업종합자금제도의 추진성과를 평가하고 장기비전과 발전전략을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 동시에 지금까지 드러난 문제점과 발전전략에 따라 추진해야 될 개선과제를 발굴하고 그 해결방안을 모색한다.

2. 농업종합자금의 추진 현황

정책금융은 정부가 직접 또는 민간금융기관에 지시하거나 신용보증을 통하여 의도하는 부분에 공급하는 자금을 말한다.

정책금융은 시장실패를 보완하기 위해서 공급되는 금융자금으로 상업금융의 보완수단으로 보는 것이 전통적 견해이다. 이러한 견해에 따라 정책금융

을 운용하는 나라는 정책금융이 시장에서 차지하는 비중은 극히 작다. 그러나 정책금융은 산업구조조정 시기에 구조개선의 수단으로 활용되기도 한다. 그 때는 정책금융의 비중이 커지기도 하는데 현재 우리는 농업정책금융이 구조개선 정책으로 활용되고 있어 농업금융의 절반 가까이를 차지하고 있다. 농업정책금융의 효율성이 농업금융의 효율성을 결정하므로 중요한 정책과제인 것이다.

우리 농업정책금융은 자금종류가 많고, 행정기관이 지원대상자 선정에서 주도적 역할을 하여 부적격자를 선정하는 경우가 많았다. 또 사업신청에서 지원까지 1년 반 이상을 기다리는 것이 보통이어서 적기투자가 곤란했으며, 세세한 부분까지의 용도규정으로 농가의 자금이용에 비효율적인 면이 많았다. 농업종합자금제는 이러한 점을 개선하고 농업금융시스템을 향상시키고자 도입한 것이다.

1999년에 원예특작, 축산부문에 도입되어 17개 지구에 시범사업으로 실시함으로써 농업종합자금제가 시작되었다. 2002년에 지원규모는 7,230억원으로 전체 농업정책금융 공급액의 13.0%를 차지하고, 일반농업경영자금(68.7%)을 제외한 나머지 중에서 차지하는 비중은 41.4%이다. 2002년 8월말 현재 대출건수는 18,979건에 잔액은 5,560억원이었다. 이용금액별로 보면 2천만원에서 5천만원 미만인 경우가 50.9%(건수 기준)로 가장 많고, 그 다음이 2천만원 미만으로 37.2%이었다. 2000년까지는 시설자금을 이용하는 경우에만 운전자금을 대출해주었으나 2001년부터 운전자금만 원해도 대출해주면서 평균이용규모가 크게 줄었다.

시설자금과 운전자금의 배분 정도를 보면 2000년까지는 시설자금이 83.1%이었으나 2002년 8월에는 28.2%로 급격히 떨어졌다. 신규자금 수요의 대부분이 운전자금에 몰리고 있는데, 이는 농업부문의 신규투자를 어렵게 하는 불안요인이 크다는 것을 반영하고 있다. 또한 시설자금에 대한 심사규정이 까다로운 것도 한 요인이다. 시설자금은 시공지침에 의해 감리, 세금계산서 제출 등 시공비를 증대시키는 요인으로 작용하여 금리우대를 상쇄하고 있다. 이 때문에 운전자금을 신청해서 시설자금으로 사용하는 경우도 발견된다.

품목별로는 2001년까지는 원예특작부문에 더 많은 자금이 대출되었으나 (60.3%), 그 이후 축산부문의 비중이 증대하고 있다.(54.7%). 지역별로도 배분 비율을 보면 연도별로 변동이 크게 나타난다. 농업종합자금제 도입 전인 1996~1998년과 도입 후인 2000~2002. 8월의 지역별 배분비중의 변동크기를 비교해볼 때 도입 후가 전보다 더 변동의 크기가 컸다. 과거의 정책금융은 품목별, 지역별 자금배분시 형평성이 우선되었지만 농업종합자금은 농가의 자금수요를 중심으로 배분되기 때문에 이러한 현상이 나타나고 있다.

농업종합자금의 재원은 2001년까지는 국고가 80%를 차지하였으나 2002년에는 20.5%로 급감하였다. 국고 용자규모에는 변화가 없으나 농기업경영자금과 전업축산경영자금 등이 포함되면서 금융자금의 비중이 높아진 탓이다. 재원이 국고인 경우 농협은 취급수수료 1.0%를 수취하게 되고, 금융자금일 때는 조달금리와 대출금리의 차이만큼을 보상하고 있다. 국고자금의 취급수수료 1.0%는 농업종합자금 취급비용과 비교할 때 매우 낮은 수준이다. 문제는 이 정도의 수익으로 농업종합자금의 취급비용을 충분히 보상하는가가 쟁점으로 남는다. 농업종합자금제가 농업금융을 혁신하는 과제이어서 투자확대가 필요한데 수익이 낮으면 투자유인이 사라지기 때문이다.

종합자금 대출규모별 취급사무소의 분포를 보면 2001년에는 3억원 미만이 56%, 2002. 8월에는 57% 수준이고, 10억원 이상인 사무소는 각각 13.1%와 16.6%이었다. 아직은 대출의 규모화를 기대하기 힘들다는 의미이다. 농협입장에서 수입단가가 높은 이차보상을 기준으로 한다면 전담인력을 배치한 인건비로 보상받기 어려운 실정이다. 농업종합자금제의 도입으로 농업금융의 혁신이 유도되고, 그로 인해 농협의 경쟁력이 향상되어야만 농업종합자금제도 안정적으로 유지될 수 있음을 시사한다.

농업종합자금제에서는 농업경영컨설팅을 강화하고자 하였다. 그러나 농업경영컨설팅은 미래의 성장부문으로 가능성은 있으나 아직은 시장형성이 제대로 안 되고 있다. 정부에서 보조지원하는 시장만 보면 2002년에 594건에 39억 9천만원 수준에 불과한 시장규모이다. 등록된 업체는 67개이나 농림부 지원 컨설팅 사업을 계약한 업체는 51개이고, 그나마 대부분이 1억원 미만으로

그 비중이 74.6%나 되어 매우 영세한 실정이다. 축산부문에 편중되어 2002년 지원사업의 85.2%를 차지하고 있다. 사업시작 연도인 1999년에는 컨설팅을 신청한 농업경영체가 264건이었으나 2002년에는 970건으로 3.7배가 증가하였고, 앞으로 경쟁이 심화되고 위험관리의 중요성에 대한 인식이 높아지면 수요는 급증할 것으로 예상된다.

3. 농업종합자금의 성과와 문제점

농업종합자금제의 성과 평가기준은 목표의 실현정도와 우려했던 부작용의 최소화 정도가 될 것이다. 농업종합자금은 자금통합으로 농가수요에 따라 지원, 적기대출, 엄격한 심사로 성공가능성 제고, 시장수요 변화에 따른 탄력적인 대응, 대출심사 평가 등 금융기법의 선진화 등을 지향하고 있다. 반면에 대출심사를 지나치게 까다롭게 하여 신용경색을 유발할 수도 있다. 이러한 요소를 평가하여야 한다. 마지막으로 농업종합자금제와 관련한 이해당사자인 농업인, 농협의 자금담당자, 시·군 농정담당 공무원들이 보는 추진성과에 대한 의견을 조사했다.

자금통합의 정도는 계획보다 늦어지고 있으나 통합의 효과는 상당히 있는 것으로 평가된다. 농업인이 보는 성과로 가장 많은 사람들이 자금통합을 들었고, 그 다음이 즉시 대출로 시간절약, 엄격한 심사로 올바른 자금사용 등을 들었다. 자금통합으로 수요자 중심의 지원체제가 확립되었고, 적기, 적량의 지원도 이루어지고 있다.

한편 계획대비 자금지원 실적도 높아 우려했던 신용경색의 현상은 크게 나타나지 않고 있다고 본다. 다만 개별 농가의 입장에서는 신청대비 대출결정 비율이 낮아 신용경색을 느낄 수 있다. 그렇지만 전체적으로는 사업성이 있는 농가에게 지원되었기 때문에 자금배분의 효율성은 제고되었다.

자원배분의 효율성을 보는 지표로는 지역별, 품목별 배분비율의 변동의 크기로 삼았다. 지역간 자금배분 비율은 자금의 도입을 전후로 해서 상당한

편차를 보였는데, 농업종합자금이 도입된 후 경기, 강원을 제외하고는 모든 지역의 편차가 커졌다. 이는 기존의 정책금융으로는 형평성 기준에 의해 지역간 배분기준이 고정적이었을 것이나 농업종합자금제에서는 지역의 농업성장애 따른 자금수요를 반영하여 자금배분이 이루어지고 있기 때문일 것이다. 품목별로도 원예특작과 축산부문에 대한 배분비율이 연도별로 매우 커서 이러한 경향을 읽을 수 있었다. 즉 자원이 수요중심으로 배분된다는 측면에서 효율적 배분이 이루어지고 있다고 할 수 있다.

농업종합자금제 도입으로 관련투자가 확대되면서 농업금융 혁신에서도 괄목할만한 성과가 있었다고 보여진다. 제한된 자료이지만 처음으로 현금흐름을 분석하고 사업성을 평가하고 있다. 경제적 가치평가(EVA), 비재무평가지표의 개발, 회계프로그램의 개발 및 보급, 품목별 전문가 양성과 경영실태조사자료의 데이터 베이스 구축 등 상당한 노력과 투자가 이루어졌다. 그러나 이러한 노력이 실질적인 효과로 이어지기에는 아직 시간이 좀더 필요할 것 같다.

농업인, 농협직원, 공무원의 평가는 대체로 농업종합자금제가 성공적이라고 보고 있고, 다른 정책자금도 농업종합자금으로 통합하는 것을 찬성하고 있다. 농업인은 성공적으로 보는 쪽이 57%, 실패로 보는 쪽이 9.9%이었고, 농협직원은 성공 45.7%, 실패 5.2%, 공무원은 성공 43.4%, 실패 20.8%로 보았다. 농업인 중에서도 농업종합자금을 이용해 본 경험이 있는 농가가 더 성공적이라고 보고 있다.

지금까지 드러난 문제점으로는 농업종합자금제에 대한 개념혼란, 지원조건에 대한 불만, 자금통합의 지체, 취급 사무소의 비용증가, 대출심사 때의 이용 정보 부족, 전문인력 양성의 곤란 등이 지적되었다.

종합자금제의 개념을 입장에 따라 자금통합, 건전한 경영체의 선별지원, 완벽한 지도금융의 실현 등 3가지의 해석이 대립하고 있는데 이로 인해 정책추진방향이 모호해지는 면이 있다.

지원조건은 주로 지방자치단체에서 공급하는 발전기금 등의 이자율이 농업종합자금보다 낮고 심사기준도 간단하여 농업종합자금의 선호도를 떨어뜨

리고 있다. 농업종합자금은 지자체의 자금과는 성격이 다르기는 하나 부분적으로는 지원조건의 개선이 필요한 점이 인정된다. 농가는 어려운 심사자료를 제공하고 사업계획을 수립하였지만 지원조건이 보다 불리하다는 반응이다. 특히 지자체의 자금이 많은 곳에서는 농업종합자금의 수요가 적어 대출이 안 되는 경우가 있다.

대출심사시 가장 큰 애로요인이 품목별 수익성과 시장전망 자료인데 이에 대해서는 투자가 신속히 이루어져야 할 것이다. 이제는 금융은 정보창출의 산업이기 때문이다. 취급사무소의 인력도 순환배치로 인해 경력이 축적되지 않아 업무효율성을 떨어뜨리고 있다.

농업종합자금의 취급비용이 커서 어려움이 있다. 취급사무소당 취급규모가 적은 것이 근본 문제이나, 현재와 같은 기조로 운용한다면 앞으로도 단위 사무소당 취급규모는 작을 수밖에 없다. 종합자금의 영향으로 기술혁신 효과가 확산되지 않는 한 제도의 지속성을 위협할 요소가 있다.

4. 선진국의 농업정책금융

유럽과 미국은 정책금융을 철저히 상업금융의 보완수단으로 활용하고 있다. 즉, 정책금융은 시장실패 부문에 대해서 보완적인 기능을 해야 한다는 전통적인 견해에 충실하다. 따라서 선진국은 농업금융에서 정책금융이 차지하는 비중은 매우 작다.

유럽국가들은 정책금융의 비중을 낮추는 대신 농가에 대한 직접보조를 높였다. 독일의 경우 직접지불에 의한 보조가 농가 지원자금의 97%를 차지하며, 정책금융은 3%에 불과하다.

농업금융은 대부분이 협동조합이 담당하지만 일반 상업은행과의 경쟁이 심하다. 농업정책금융은 금융자금을 재원으로 활용하고 이차만 보상하는 경향이 증가하면서 일반 상업은행의 점유비중이 높아지는 경향이다.

프랑스가 대상자 선정에서 금융기관의 영향력이 약한 반면에 독일은 금

융기관의 대출 받고 난 다음 농업회의소에 이자보조를 신청하기 때문에 금융기관의 영향력이 더 크다.

프랑스는 은행본부가 정책금융의 취급을 경쟁입찰을 통해 결정하기 때문에 수수료의 시비가 있을 수 없다. 독일은 차입자에게 직접 이자보조를 해주는 것이기 때문에 금융기관은 아무런 관계가 없다. 미국은 신용보증만 해주기 때문에 문제가 없는 것은 독일과 같다. 그러나 일본은 이차보상제도와 이차보조제도를 같이 사용하고 있는데 이차보상에는 우리와 유사한 시스템으로 불투명한 요소가 있다.

농업정책자금의 종류는 서구 선진국은 비교적 단순하지만 일본은 우리나라처럼 대단히 많고 복잡하다. 유럽이나 미국처럼 정책금융의 비중이 적은 나라에서는 종류도 많지 않고 용도에 대해 세세한 규정을 하지 않는다. 물론 이 자금이 목적대로 사용되었는지에 대해서는 엄격하게 점검하지만 자금의 사용은 농가에게 신축성을 부여한다. 지원조건도 정책자금의 이자율은 과거에는 시중금리와 상당한 차이가 있었으나 저금리화 추세가 이어지면서 최근에는 그 격차가 줄어들어 시중자금보다 크게 유리하다고 보기는 어렵다.

선진국의 농업금융의 가장 큰 특징은 금융인프라가 잘 갖추어져 있어 고객과 사업부문에 대한 정보의 체계적인 수집·분석이 가능하며, 이를 기초로 자료의 관리와 정보의 교환이 효율적으로 이루어져 금융비용을 낮추고 있다는 점이다. 금융질서 의식이 바르게 정립되어 있고 경영에 대한 자기책임 의식이 강해 건전한 금융거래가 이루어진다.

농가의 경영기록은 금융거래에서 매우 중요하게 이용되며 이외에도 사업계획 수립, 경영진단, 세금납부 등에도 활용된다. 그러나 이 경영기록을 농가 스스로 작성하는 경우는 드물고 전문 회계법인 등이 대신 작성해준다. 농가는 경영기록을 위한 재료인 영수증을 모았다 건네주면 되는 것이다. 회계법인은 경영장부를 작성해주면서 농가의 경영상태를 정확히 파악할 수 있고 경영, 회계, 경제, 법률 등의 전문가를 확보하고 있어 자연스럽게 경영컨설팅 서비스 업체가 되는 경향이 있다.

농가의 경영장부 작성은 조세제도와 직접지불에 의한 보조금 증대, 환경

농업 등에 대한 규제 강화 등과 밀접한 관계를 가지고 있다. 이런 점을 감안할 때 단순히 농업종합자금의 대출용으로만 농가의 경영장부 작성을 독려하는 것은 한계가 있을 것이며, 시기가 될 때까지 인내심을 가지고 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다.

4. 농업종합자금의 비전과 발전방향

농산물 시장개방과 국내생산의 증가로 농업부문은 공급과잉단계로 전환되었고, 그에 따라 가격이 하향 안정화되어 수익성 저하되고 있다. WTO체제 하에서는 국내가격의 보호가 불가능하기 때문에 농가에 대한 직접적인 소득 보조의 확대가 불가피하다. 앞으로 농업정책금융은 농업적 성장가능성이 높은 전업농을 중심으로 구조개선을 위한 수단으로 설정하여야 한다.

금융여건도 자율화와 개방으로 경쟁은 치열해지고 금융권간 벽도 없어져 시장이 통합되어 가고 있다. 금융산업의 경쟁력은 시장신뢰의 확보와 정보처리 비용의 우위에 의해 결정된다. 농업금융을 전담해온 농협이 장기적으로 생존을 보장받기 위해서는 새로운 환경에 보다 빨리 적응해야 한다. 미래의 농업전망이 매우 어둡기 때문에 더욱 더 그렇다.

농업과 금융여건의 급변상황을 감안할 때 농업정책금융은 앞으로도 상당기간 농업의 경쟁력 강화수단으로서 활용되어야 한다. 농업이 국제적인 경쟁 무대에 설 수 있는 준비가 부족하기 때문이다. 이러한 구조개선 단계에서는 정책금융이 시장실패의 보완수단이라기 보다는 구조개선 수단으로서 더 기능해야 함을 의미한다.

그러나 정책금융은 과거와 같이 정부의 기획에 의해 의도하는 부분으로 배분되어서는 정책실패로 끝날 가능성이 높다. 이미 농산물 시장은 공급과잉 단계에 있으며 정부가 시장의 요구를 개별 경제주체보다 더 잘 알 수 없기 때문이다. 따라서 정책금융이라 해도 시장의 수요와 수요자의 자율적인 의사 판단에 따르는 탄력적인 금융이 되어야 한다.

정책금융이 농업금융의 주도적인 역할을 담당하고 시장기능을 살리기 위해 성공가능성이 앞선 농가 중심으로 지원하여야 한다. 그렇지만 농업종합자금이 선진금융기법으로 엄격히 심사해서 농가를 선정한다는 것이 시장에 잘 알려지면 탈락농가는 다른 곳에서 자금 얻기는 더욱 어려워질 것이다. 심사에서 탈락하는 농가 중에도 일시적인 상황변화에 의해 사업성이 낮아질 수 있고, 과도한 부채규모가 사업성을 악화시킬 수 있으므로 사업능력을 갖춘 농가를 구제하는 제도적 보완장치가 필요하다.

이상과 같은 여건변화와 농업금융의 제약조건을 감안할 때 농업종합자금의 장기 비전은 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 농업경쟁력 제고를 촉진하는 산업금융이다. 금융의 자원배분 기능을 최대한 활용하여 경쟁력 있는 농가를 선별하고, 농가의 자본조달 애로를 해소해주어 전체적인 농업경쟁력을 제고하는 생산금융이 되어야 한다.

둘째, 농업금융의 혁신을 유도하는 선도금융이다. 농업종합자금은 현재로서는 비용이 많이 들지만 이로 인해 금융의 하부구조가 튼튼해지면 금융의 효율성을 크게 증진시키는 효과를 가져올 것이다.

셋째, 사회적 비용을 최소화시키는 효율금융이다. 엄격한 심사를 통해 적격자를 선별 지원함으로써 자원이용의 효율화를 기하고, 부실을 최소화함으로써 사회적 비용부담을 억제한다.

넷째, 종합적인 정보관리를 담당하는 최적금융이다. 농업종합자금은 사업의 성공가능성에 근거하여 대출해주며, 사업여건에 맞게 지원해준다. 이는 필요한 정보를 정확하게 수집·분석을 통해 가능해진다.

농업정책금융은 대상그룹을 명확히 하고 그 성격에 맞는 자금을 공급해야 한다. 농업종합자금은 농업적 성장가능성이 높은 전업농 중심으로 지원하고, 영세소농이나 취미농처럼 자금수요가 크지 않은 농가들에게만 현재의 농업경영자금을 지원한다. 전업농 중에서도 경영이 부실한 농가에 대해서는 회생가능성을 판단하여 경영회생자금을 지원한다. 신규진입농에 대한 자금은 ‘창업지원금융자금’(가칭)으로 통합 운용한다. 마지막으로 신기술도입, 개척분야 등에 대해서는 현재와 같이 특수목적성 자금으로 운용한다.

종합자금의 비전달성을 위한 전략으로는 첫째, 정책금융 운용의 준거 틀로서 종합자금 지원방식을 채택한다. 앞서 언급한대로 지원대상의 성격에 따라 자금의 운용과 지원조건 등을 달리할 필요는 있지만 수요자의 의사와 편의를 최대한 살려야 할 것이다.

둘째, 중장기 정책금융 발전계획과 연계한 단계적 추진전략을 수립한다. 유리한 조건의 정책금융이 경쟁력 강화에 필요조건은 될 수 있을지언정 충분조건까지는 될 수 없다. 때가 되면 스스로 일어설 수 있게 해야 진정한 경쟁력을 발휘할 수 있다. 나아가 정책금융이 상업금융을 구축하는 정도가 지나쳐서도 안되기 때문에 시장구조와 경쟁력 발전정도를 가늠하고, 중장기투융자계획과 연계한 발전전략을 구사해야 한다.

셋째, 대출농가 위주의 「종합정보관리모형」을 구축 활용한다. 종합자금이 선진금융으로서 농업금융을 선도하기 위해서는 정보관리와 활용 면에서 앞서가야 한다. 필요한 정보를 최소의 비용으로 창출하는 노력이 지속되어야 한다.

넷째, 농업구조개선이 완료될 때까지 농업금융의 중심자금으로 운용한다. 종합자금은 농업생산, 유통·가공, 농촌개발 등 개별 경영체를 지원하는 모든 자금을 포함할 수 있어야 한다. 정책금융에서 차지하는 비중이 있어야 농업금융을 선도하고 비전실현을 위한 힘을 얻을 수 있다.

종합자금제도의 추진과정에서 드러난 문제는 속히 개선해나가야 한다. 자금통합은 그 중에서도 중요한 상징성을 지닌다. 정책적 약속을 미룬다는 감을 주어서는 안될 것이다. 지원조건에서도 다른 정책자금과 조화를 이루도록 개선하여야 한다. 또한 시설자금에 대해 불리하게 설정되어 농가의 비용을 증가시키는 세금계산서, 시공지침 등의 규제는 보다 완화하여야 하고, 확증이 필요하지 않는 자금지원의 한도를 30% 정도로 설정하여야 한다.

취급사무소의 비용부담을 경감시켜줄 인센티브가 필요하다. 현재의 취급수수료로는 취급사무소의 적극적인 활동을 유인하기 어렵다. 농업종합자금의 도입 초기인 만큼 수수료율을 인상하던가 해당 조합의 여유자금을 활용하고 이차보상해주는 것을 확대하는 것이 바람직하다.

대출심사의 선진화를 위해 현재까지 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 이러한 기준이 지나치게 복잡하거나 이해하기 힘든 방법을 동원하기보다는 핵심요소를 정확히 파악 지표를 단순화하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 일선 취급사무소의 업무담당자들과의 의견교류를 활발히 하고 교육을 강화할 필요가 있다.

대출심사시 중앙에서 제공된 참고자료는 전국 또는 지방의 평균자료인 경우가 많아 개별경영체의 특수한 사정을 반영하는데 한계가 있다. 특수한 사정이라 하더라도 많은 사례를 모으면 유용한 정보를 창출할 수 있을 것이다. 정부는 품목별·업종별 농업경영체의 경영실상을 알 수 있는 공식적인 통계자료를 조속히 생산해낼 필요가 있다. 기존의 농가경제통계는 전국평균농가의 정보로서는 유용하지만 현재의 변화된 양상을 파악하기에는 부족하다.

농업종합자금의 정보관리는 농업경영체의 경영상태를 수시로 점검하고 불안요인이 발생하면 이를 경고해줄 수 있어야 한다. 대출농가의 관리정보를 활용하여 조기경보시스템을 구축할 필요가 있다. 이는 농업경영체의 부실화를 사전에 예방하는 효과를 볼 수 있다. 또한 농협내부는 물론 기술센터, 학계, 행정기관 등과의 정보네트워크를 구축 정보의 교류를 신속히 할 필요가 있다.

사후관리의 일환으로 실시하는 경영실태조사는 앞으로 큰 업무부담으로 작용할 수 있다. 건수가 누적되면 사실상 실시하기 불가능해질 수 있기 때문에 조사항목수의 조정, 핵심 항목의 파악, 조사대상의 유형구분, 조사시기의 조정 등을 위한 연구분석이 이뤄져야 한다.

마지막으로 종합자금제도의 성공을 위해서는 금융하부구조의 강화가 절실하고 그 중에서도 가장 중요한 것이 농가의 경영장부기록과 경영컨설팅 사업이다. 농가의 경영장부는 현재로서는 큰 효력 있는 인센티브를 찾기 어렵다. 다만 정확한 자료를 공급하는 농가에게 일정액의 이자인하와 장부작성 비용을 보조하는 것이 필요할 것이다. 선진국의 경우 조세제도가 가장 큰 인센티브였는데, 앞으로 직접지불 등의 보조금 확대와 관련하여 경영상태 정보를 줄 경우에 보조금 지급을 차등화 하는 방안도 생각해볼 수 있다.

경영컨설팅의 확산을 위해서는 컨설팅의 효력이 확실히 드러난 사례가 필요하다. 현재의 컨설팅업체들은 기술컨설팅 중심이어서 경영이나 회계부문에 서 실효성 있는 컨설팅을 하기 힘들다. 따라서 전문성이 있는 회계업체가 경영장부기록과 관련하여 컨설팅업계에 진출할 수 있는 방안이 필요하다. 특히 부실경영체의 회생프로그램과 같은 경우에는 전문가의 경영컨설팅이 큰 효력을 발휘할 수 있을 것으로 기대된다. 컨설팅분야는 시장도 형성초기인데다 정부가 정한 보조기준이 가격으로 작용하여 능력 있는 컨설턴트의 양성이 어려운 점도 감안되어야 한다.

참 고 문 헌

- 김병연 외, 「농협중앙회 신용·경제사업 분리 타당성 연구」, 한국금융연구원, 2002
- 김영철, “농업금융 및 협동조합 제도”, 「농림사업 평가」, 한국농촌경제연구원, 1997.
- 김용택외, 「농업금융 활성화방안에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1993.
- 김용택, 황의식, 박시현, 박기환, 「농림사업 지원제도 개선방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 1996.
- 노원식, 전찬익, 「중장기 농업정책자금 공급의 실태 및 개선방안」, 1995.
- 농림부, 「선진국 농업정책금융지원제도」, 1999. 7.
- 농림부, 「농업경영종합자금제 추진계획」, 1999. 8.
- 농림부, 「농림업 주요통계」, 각 연도.
- 농림부, 「농림사업 시행지침」, 2002.
- 농정발전기획단 실무작업반, “21세기 선진농업·농촌 실현을 위한 정책방향 - 농업금융·조세정책 개선방안 검토 -”, 미발표자료, 1997.6.
- 농협중앙회, 「농업경영종합자금 대출업무 방법」, 2001.
- 농협중앙회, 「농업경영종합자금 대출업무 방법」, 2002.
- 농협중앙회, 「농업경영종합자금 전문과정」, 2001.
- 농협중앙회, 「농업정책금융의 BPR 보고서」, 1997. 12.
- 농협중앙회, 「농업종합자금 추진평가 및 심사분석회의(월별 자료)」, 2002.
- 농협중앙회, 「농정현황 연구자료집」 5권, 2002. 9.
- 농협중앙회, 「정책자금대출업무방법」, 2002.

- 박성재, 김용택, 황의식, 「농업경영종합자금제도 도입방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 1998. 12.
- 박성재, 황의식, 김은순, 이래정, 김영철, 「농업금융제도 개선방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2000. 12.
- 서종혁, 전장수, 황의식, 「농수산 정책자금 지원제도 개선방안」, 한국농촌경제연구원, 1990.
- 오내원, “농가경제의 비전과 정책방향”, 「21C 농업·농촌의 비전과 발전전략」, 한국농촌경제연구원, 2001.
- 이정환, 「농업의 구조전환」, 한국농촌경제연구원, 1997
- 재경부, “금융구조조정 추진성과와 향후과제”, 1998. 10.
- 전찬익, “농가부채 구조분석”, 농협중앙회, 1997. 6.
- 한국은행, “경제지표 해설”, <http://www.bok.or.kr>, 1998.
- 황의식, “농림수산자금의 효율적 분배에 관한 이론적 고찰”, 「농촌경제」 제 19권 제4호, 1996. 129~145쪽.
- Berry, Peter J., The Effects of Credit Policies on U.S. Agriculture, The AEI Press, 1995.
- Bosworth, B.P., A.S. Carron, and E.H. Rhyne, The Economics of Federal Credit Programs, The Brooking Institution, Washington. D.C., 1987.
- USDA, “Farm Loan Programs”, <http://www.fsa.usda.gov/dafl/flphome.htm>, 1998.
- USDA, “Credit in Rural America”, Agricultural Economic Report No. 749.
- USDA, “Federal Credit Programs for Agriculture”, Agriculture Information Bulletin No. 483.

<부 록> 농업종합자금 관련 설문조사 결과

1. 조사 개요

1.1. 조사대상 및 방법

농업종합자금제의 시행에 따른 종합적 평가와 개선방안 모색을 위하여 종합자금 취급 농협 117개소, 시군의 정책자금 담당부서 54개소 그리고 농업인은 종합자금 대출자와 비대출자 150명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

조사 방법은 종합자금 취급농협과 시군청 관련 부서에 대해서는 우편조사를 실시하였으며, 농업인 조사는 전화조사를 실시하였다.

조사대상 농가의 특성을 보면, 전체 조사대상 150농가 중 대출자는 46%, 비대출자는 54%이며, 주요 재배품목은 축산이 33.3%, 수도작 26.7%, 원예·특작 21.3%, 과수 12.0%, 노지채소 6.7%이다. 이 중에서 종합자금 대출자의

부표 1 조사대상 농가의 주요 재배품목

단위 : %

	대출자		비대출자		전체	
	응답자수	비중	응답자수	비중	응답자수	비중
원예·특작	19	27.5	13	16.1	32	21.3
과수	6	8.7	12	14.8	18	12.0
노지채소	2	2.0	8	9.9	10	6.7
수도작	5	7.2	35	43.2	40	26.7
축산	37	53.6	13	16.0	50	33.3
계	69	100.0	81	100.0	150	100.0

53.6%는 축산, 27.5%는 원예·특작에 종사하며, 비대출자의 43.2%는 수도작에 종사하고 있으며, 축산과 원예·특작이 각각 16%, 과수 14.8%, 노지채소 9.9%로 나타났다.

2. 조사 결과

2.1. 종합자금제에 대한 평가

2.1.1. 관련자의 종합적 평가

종합자금제의 시행에 대한 관련자의 종합적 평가 조사결과 전반적으로 보통 이상 성공적이라고 평가했다. 농협직원의 45.7%, 시군공무원은 43.4%가 성공적이거나 매우 성공적이라고 응답했으며, 농업인은 전체적으로 57.0%가 성공적이라고 응답해 관련 업무 종사자보다 실제 수요자인 농업인이 더 성공적이라고 평가하고 있는 것으로 나타났다. 특히 종합자금을 대출받은 경험이 있는 농업인은 65.7%가 성공적이라고 응답했고, 비대출자는 49.4%가 성공적이라고 응답해 종합자금 대출 경험이 있을수록 평가가 좋은 것으로 조사되었다.

부표 2 종합자금제에 대한 종합적 평가

단위 : %

	농협직원	시군 공무원	농업인		
			대출자	비대출자	전체
매우 성공적	1.7	3.8	20.0	12.4	15.9
성공적	44.0	39.6	45.7	37.0	41.1
보통	49.1	35.9	24.3	40.7	33.1
진보다 못함	5.2	13.2	5.7	8.6	7.3
매우 잘못됨	0.0	7.6	4.3	1.2	2.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2.1.2. 농업인의 종합자금제 평가

종합자금의 수요자인 농업인을 대상으로 종합자금제 성과 항목에 대한 평가조사결과 「필요한 자금을 한꺼번에 받아 편리」, 「즉시 대출로 시간절약」, 「올바른 자금 사용」, 「사업계획서 작성 및 경영컨설팅으로 효율적 자금사용」, 「대출 후 사후관리」 등 5개 항목에 대하여 응답농가의 55.6~71.5%가 ‘성공적’이거나 ‘매우 성공적’이라고 응답해 전반적으로 종합자금방식의 자금지원 성과를 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

부표 3 종합자금제의 성과(긍정적 측면) 평가

		단위 : %		
		대출자	비대출자	전체
필요자금을 한꺼번에 받아 편리	전보다 못함	2.9	6.2	4.6
	보통	7.1	38.3	23.8
	성공적	55.7	37.0	45.7
	매우 성공적	34.3	18.5	25.8
사업계획서 작성과 경영컨설팅 등으로 효율적 자금 사용	매우 잘못됨	2.9	1.2	2.0
	전보다 못함	4.3	3.7	4.0
	보통	18.6	29.6	24.5
	성공적	44.3	48.2	46.4
	매우 성공적	30.0	17.3	23.2
즉시대출로 시간절약	매우 잘못됨	2.9	0.0	1.3
	전보다 못함	8.6	6.2	7.3
	보통	12.9	32.1	23.2
	성공적	40.0	39.5	39.7
	매우 성공적	35.7	22.2	28.5
올바른 자금 사용	매우 잘못됨	4.3	0.0	2.0
	전보다 못함	4.3	8.6	6.6
	보통	11.4	39.5	26.5
	성공적	44.3	37.0	40.4
	매우 성공적	35.7	14.8	24.5
대출 후 사후관리	매우 잘못됨	0.0	2.5	1.3
	전보다 못함	4.3	4.9	4.6
	보통	24.3	50.6	38.4
	성공적	32.9	35.8	34.4
	매우 성공적	38.6	6.2	21.2
계		100.0	100.0	100.0

특히 종합자금의 대출경험이 있는 농업인은 전체 항목에 대하여 71.5~90.0%가 '성공적'이거나 '매우 성공적'이라고 응답한 반면, 비대출자는 42~65.5%가 '성공적'이거나 '매우 성공적'이라고 응답해 종합자금을 이용해본 농가일수록 종합자금 지원방식의 긍정적 측면을 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

정책자금을 종합자금 지원방식으로 전환함에 따라 우려되는 문제점에 대하여 농업인을 대상으로 평가한 결과 「대농중심의 지원으로 중소농의 소외 가능성」이 '문제가 되'거나 '문제가 매우 클 것'으로 응답한 농가 비중이 66.3%로 가장 높았으며, 다음으로 「홍보부족으로 농업인이 잘 모름」이 62.9%, 「까다로운 심사로 자금 빌리기 어려움」이 55.4%로 나타나 이러한 점들에 대하여 과반수의 농가가 우려하고 있는 것으로 나타났다.

부표 4 종합자금제의 문제점에 대한 평가(1)

		단위 : %		
		대출자	비대출자	진 체
대농중심 지원 으로 중소농의 상대적 소외 가능성	문제가 매우 큼	22.9	27.2	25.2
	문제가 됨	32.9	48.2	41.1
	그저 그럼	18.6	8.6	13.2
	문제가 안 됨	17.1	13.6	15.2
홍부부족으로 농업인이 잘 모름	문제가 전혀 안됨	8.6	2.5	5.3
	문제가 매우 큼	35.7	44.4	40.4
	문제가 됨	20.0	24.7	22.5
	그저 그럼	14.3	23.5	19.2
까다로운 심사로 자금빌리기 어려움	문제가 안 됨	22.9	6.2	13.9
	문제가 전혀 안됨	7.1	1.2	4.0
	문제가 매우 큼	30.4	8.6	18.7
	문제가 됨	29.0	43.2	36.7
자금지원의 편중화현상 발생	그저 그럼	5.8	22.2	14.7
	문제가 안 됨	27.5	12.4	19.3
	문제가 전혀 안됨	7.3	13.6	10.7
	문제가 매우 큼	7.1	8.6	7.9
계	문제가 됨	11.4	28.4	20.5
	그저 그럼	21.4	23.5	22.5
	문제가 안 됨	28.6	23.5	25.8
	문제가 전혀 안됨	31.4	16.1	23.2
계		100.0	100.0	100.0

대출농가와 비대출농가의 의견을 구분하여 보면, 대출농가는 「까다로운 심사로 자금 빌리기 어려움」에 대한 문제점이 가장 크다고 응답한 비중이 59.4%로 가장 높았던 반면, 비대출농가는 「대농중심의 지원으로 중소농의 상대적 소외 가능성」을 가장 우려되는 점으로 지적한 농가 비중이 75.4%로 매우 높았다. 또한 「홍보부족 문제」에 대해서는 대출농가와 비대출농가 모두 문제점으로 지적하고 있으므로 좀 더 적극적인 홍보를 위한 방안이 필요한 것으로 판단된다.

부표 5 종합자금제의 문제점에 대한 평가(2)

		단위 : %		
		대출자	비대출자	전 체
경영장부 기록 요구	문제가 매우 큼	8.6	0.0	4.0
	문제가 됨	20.0	24.7	22.5
	그저 그럼	10.0	33.3	22.5
	문제가 안 됨	30.0	18.5	23.8
	문제가 전혀 안됨	31.4	23.5	27.2
종합자금 취급 사무소가 적어 농업인 불편	문제가 매우 큼	8.7	1.2	4.7
	문제가 됨	21.7	19.8	20.7
	그저 그럼	21.7	37.0	30.0
	문제가 안 됨	31.9	34.6	33.3
	문제가 전혀 안됨	15.9	7.4	11.3
사업계획서 작성요구	문제가 매우 큼	7.1	0.0	3.3
	문제가 됨	15.7	18.5	17.2
	그저 그럼	8.6	29.6	19.9
	문제가 안 됨	35.7	22.2	28.5
	문제가 전혀 안됨	32.9	29.6	31.1
농협의 심사 능력 부족	문제가 매우 큼	14.5	4.9	9.3
	문제가 됨	4.4	13.6	9.3
	그저 그럼	26.1	33.3	30.0
	문제가 안 됨	26.1	38.3	32.7
	문제가 전혀 안됨	29.0	9.9	18.7
계		100.0	100.0	100.0

2.2. 종합자금제의 성과 평가

2.2.1. 종합자금제의 성과

종합자금제의 효과에 대한 조사에서 농협직원의 41.7%는 1순위로 ‘필요자금을 일시에 지원 받을 수 있음’을 선택했고, 2순위로는 ‘심사후 대출로 비용절약’을 선택했으며, 시군공무원은 37.7%가 1순위로 ‘부실대출이나 자금 유용성이 적어짐’을 선택했고, 2순위는 ‘계획적 자금 지원으로 성공가능성이 높음’과 ‘심사후 대출로 비용절약’을 선택하였다. 이러한 결과는 농협직원은 종합자금제의 이용편리성 측면의 효과에 초점을 둔 반면, 시군공무원은 정책자금 지원에 따른 부실방지 측면의 효과에 초점을 두고 있음을 보여준다.

부표 6 종합자금의 성과 평가(자금 담당자)

		단위 : %	
		농협직원	시군 공무원
1 순 위	필요자금을 일시에 받아 편리	41.7	30.2
	심사후 대출로 비용 절약	25.2	26.4
	부실대출이나 자금의 유용가능성 적어짐	25.2	37.7
	자금의 사용목적이 계획적으로 이루어져 성공가능성 높음	6.1	3.8
	농협의 사후관리로 사업성공가능성 높음	0.9	1.9
	기 타	0.9	0.0
	계	100.0	100.0
2 순 위	필요한 자금일 일시에 받아 편리	11.6	9.6
	심사후 대출로 비용 절약	28.6	25.0
	부실대출이나 자금의 유용가능성 적어짐	23.2	15.4
	자금의 사용목적이 계획적으로 이루어져 성공가능성 높음	31.3	25.0
	농협의 사후관리로 사업성공가능성 높음	5.4	23.1
	기 타	0.0	1.9
	계	100.0	100.0

부표 7 종합자금의 성과 평가(농업인)

	단위 : %		
	대출자	비대출자	전 체
필요한 자금을 한꺼번에 받아 편리	38.2	25.9	31.5
즉시 대출로 시간 절약	22.1	18.5	20.1
올바른 자금 사용	14.7	24.7	20.1
사업계획서, 경영컨설팅 등으로 효율적 자금사용	8.8	29.6	20.1
대출 후 사후관리	16.2	1.3	8.2
계	100.0	100.0	100.0

종합자금제의 성과에 대한 농업인 조사결과 ‘필요자금을 일시에 지원 받을 수 있음’이 31.5%로 가장 높이 평가했고, 다음으로는 ‘즉시대출로 시간절약’, ‘올바른 자금 사용’, ‘효율적 자금 사용’ 등을 고르게 선택하였다. 이 중에서 종합자금 대출자는 ‘필요자금을 일시에 지원 받을 수 있음’을 가장 높이 평가한 반면, 비대출자는 ‘효율적 자금 사용’, ‘필요자금을 일시에 지원 받을 수 있음’, ‘올바른 자금 사용’ 등 고르게 선택해 전반적으로 종합자금에의 실시에 따른 정책자금 이용의 편리성에 대하여 높게 평가하고 있는 것으로 분석된다.

2.2.2. 종합자금제의 문제점

종합자금제가 당초의 기대효과를 거두지 못한 이유에 대한 조사결과 농업협직원은 1순위로 ‘심사기준이 까다로워 신용경색의 우려’를 선택했으며, 2순위로는 ‘사업계획서, 경영장부, 경영컨설팅 등 현실에 맞지 않은 조건들’을 들었으며, 시군 공무원은 1순위로 ‘농가의 경영상태 파악자료 부족’, 2순위는 ‘사업계획서, 경영장부, 경영컨설팅 등 현실에 맞지 않은 조건들’을 지적하였다.

농업인은 종합자금제의 문제점으로 36.9%가 ‘홍보부족’을 선택하였는데 특히 비대출자의 48.2%가 종합자금제를 제대로 홍보하지 못하였다고 지적하

부표 8 농업종합자금제가 기대한 효과를 거두지 못한 이유

		단위 : %	
		농협직원	시군 공무원
1 순위	심사기준이 까다로워 신용경색 우려	41.2	20.0
	농가의 경영상태 파악 자료 부족	5.9	40.0
	대농중심 지원으로 중소농 소외	32.4	8.0
	사업계획서, 경영장부, 경영컨설팅 등 현실에 맞지 않은 조건들	8.8	16.0
	심사인력의 전문성 부족	2.9	12.0
	종합자금 취급사무소가 적어 농업인 불편	2.9	4.0
	홍보부족으로 농업인이 잘 모름	2.9	0.0
	기 타	2.9	0.0
	계	100.0	100.0
2 순위	농협이 유리한 대로 자금 공급	0.0	4.0
	심사기준이 까다로워 신용경색 우려	3.0	8.0
	농가의 경영상태 파악 자료 부족	15.2	4.0
	대농중심 지원으로 중소농 소외	18.2	20.0
	사업계획서, 경영장부, 경영컨설팅 등 현실에 맞지 않은 조건들	48.5	24.0
	심사인력의 전문성 부족	9.1	20.0
	종합자금 취급사무소가 적어 농업인 불편	3.0	4.0
	홍보부족으로 농업인이 잘 모름	3.0	16.0
	계	100.0	100.0

부표 9 종합자금제의 문제점(농업인)

단위 : %			
	대출자	비대출자	전 체
편중된 자금 지원	10.3	9.9	10.1
까다로운 심사로 자금 빌리기 어려움	27.9	12.4	19.5
대농중심의 지원으로 중소농 지원 받지 못함	8.8	23.5	16.8
사업계획서 작성 요구	10.3	2.5	6.0
경영장부 기록 요구	8.8	2.5	5.4
농협의 심사능력 부족	7.4	1.2	4.0
종합자금취급사무소가 적어 농업인 불편	2.9	0.0	1.3
홍보부족으로 농업인이 잘 모름	23.5	48.2	36.9
계	100.0	100.0	100.0

였다. 반면 종합자금 대출경험이 있는 농업인은 가장 큰 문제점으로 ‘까다로운 심사’를 지적하여 대조를 이루었다. 이는 대출경험이 있는 농가는 종합자금 대출과정에서 겪은 대출자 선정심사의 어려움을 지적한 반면, 비대출자는 홍보의 부족으로 종합자금제를 올바르게 인지하지 못한 것이 문제라고 지적하였다.

2.2.3. 농업종합자금제의 발전방향

농업생산관련 자금을 종합자금으로 통합하는 방안에 대한 의견 조사결과 농협직원은 53.5%, 시군공무원의 77.8% 그리고 농업인의 70.2%가 ‘바람직’하거나 ‘매우 바람직’하다고 응답해 농업정책자금의 지원방식이 종합자금 방식으로 나아가는데 대하여 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.

부표 10 농업생산 관련 자금의 종합자금으로 통합에 대한 의견

단위 : %

	농협직원	시군공무원	농업인		
			대출자	비대출자	전 체
매우 바람직	13.8	31.5	34.3	24.7	29.1
바람직	39.7	46.3	32.9	48.2	41.1
보통	17.2	3.7	11.4	18.5	15.2
바람직하지 못함	26.7	13.0	18.6	7.4	12.6
매우바람직하지못함	2.6	5.6	2.9	1.2	2.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

부표 11 까다로운 대출심사로 신용경색 발생가능성

단위 : %

	농협직원	시군공무원	농업인		
			대출자	비대출자	계
높음	62.9	53.7	55.7	42.0	48.3
약간 있음	31.9	40.7	37.1	48.2	43.0
전혀 없음	5.2	5.6	5.7	6.2	6.0
잘 모름	-	-	1.4	3.7	2.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

정책자금 지원방식을 종합자금 지원방식으로 전환함에 따라 발생할 수 있는 엄격한 대출심사에 따른 영세농의 신용경색 발생 가능성에 대한 의견조사 결과 농협직원의 62.9%, 시군공무원의 53.7% 그리고 농업인의 48.3%가 발생가능성이 매우 높다고 응답했으며, 대다수의 응답자가 다소라도 신용경색이 발생할 것으로 생각하며 우려하고 있는 것으로 나타났다.

정책자금 대출방식에서 종합자금 방식으로 전환됨에 따른 농협과 지방자치단체와의 협조관계에 대한 의견조사결과 농협직원의 57%, 시군 공무원의 66.7%가 협조가 ‘잘되고’ 있거나 ‘매우 잘되고’ 있다고 응답해 정책자금의 지원방식 전환과정에서 우려되었던 관련 조직간의 업무분장과 협조관계 유지와 관련한 큰 문제점은 없는 것으로 나타났다.

부표 12 지방자치단체와의 협조관계

	단위 : %	
	농협직원	시군 공무원
매우 잘되고 있음	7.0	16.7
잘 되고 있음	50.0	50.0
보 통	29.8	27.8
잘 안 됨	9.7	5.6
매 우 부 진	3.5	0.0
계	100.0	100.0

2.2.4. 농업종합자금제의 개선방안에 대한 의견

2003년부터 5천만원 이상 대출농가에 대하여 회계교육 이수증 제출을 의무화하는 방안에 대한 의견조사결과 농협직원의 55.2%, 농가의 ‘48.3%가 ‘비용만 발생시키는 불필요한 조치’라고 응답했으며, 종합자금을 지원받아 본 대출자가 비대출자보다 더 불필요한 조치라고 생각하는 것으로 나타났다.

1억원 이상 대출농가에 대한 경영기록 제출 의무화 조치에 대해서는 농협 직원은 64.7%가 ‘금리차등화 등 인센티브로 유인’하는 것이 바람직하다고 응답하였으나 농업인은 37.7%가 ‘반드시 필요한 조치’라고 응답해 대조를 이루

부표 13 5천만원이상 대출농가 회계교육 이수증 제출 의무화

단위 : %

	농협직원	농업인		
		대출자	비대출자	계
필요한 조치로 회계지식 보급 기여	15.5	30.0	29.6	29.8
비용만 발생시키는 불필요한 조치	55.2	57.1	40.7	48.3
약간의 효과 있을 것임.	28.5	8.6	19.8	14.6
잘 모르겠음	0.9	4.3	9.9	7.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0

부표 14 1억원 이상 대출농가에 대한 경영기록제출 의무화

단위 : %

	농협직원	농업인		
		대출자	비대출자	계
반드시 필요한 조치임	20.7	41.4	34.6	37.7
금리차등화 등 인센티브로 유인	64.7	21.4	23.5	22.5
불필요하며 현실성도 없음	13.8	30.0	28.4	29.1
잘 모르겠음	0.9	7.1	13.6	10.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

었다. 반면, 농가의 29.1%가 ‘불필요하고 현실성도 없음’이라고 응답해 경영 기록 제출 의무화 조치에 대해 농협직원보다 부정적인 생각을 갖고 있는 것으로 나타났다.

2003년부터 도입되는 부분보증제 실시가 종합자금 지원에 미치는 영향에 대한 조사결과 농협직원의 54.3%가 ‘심사기능 강화로 지원대상자를 찾기가 어려울 것’이라고 응답하였으며, 40.5%는 ‘심사보다는 담보능력이 대출기준이 될 것’이라고 응답했고, 농가의 51.7%는 ‘담보능력이 부족한 농가는 대출받기 어려워질 것’이라고 응답했다. 즉, 부분보증제가 실시될 경우 종합자금대출담당 기관의 입장에서는 심사의 강화가 불가피하며, 결국 담보능력 위주의 대출 대상자를 선정할 수밖에 없을 것이며, 이는 영세농가의 신용경색 현상으로 나타날 가능성이 큰 것으로 조사결과 나타났다.

부표 15 농신보의 부분보증제에 대한 의견

단위 : %

농협직원	비 중
대출심사 강화를 위한 필요한 조치	3.5
심사기능 강화로 지원대상자 찾기 어려움	54.3
심사보다는 담보능력이 대출기준이 될 것임	40.5
어떤 영향도 미치지 않을 것임	1.7
계	100.0

부표 16 농신보의 부분보증제 실시 후 농가에 미치는 영향

단위 : %

	대출자	비대출자	계
대출심사강화로 대출받기 어려워질 것임	25.7	11.1	17.9
담보능력이 부족한 농가는 대출받기 어려워질 것임	52.9	50.6	51.7
어떤 영향도 없음	11.4	13.6	12.6
잘 모르겠음	10.0	24.7	17.9
계	100.0	100.0	100.0

부분보증제가 실시될 경우 종합자금의 신규대출규모가 ‘다소’ 줄거나 ‘상당히 줄 것’이라고 응답한 농협직원 비중이 84.0%로 매우 높게 나타나 부분보증제의 실시에 의한 심사기능 강화로 영세농의 신용경색 현상이 발생할 가능성이 있음을 보여주고 있다.

부표 17 부분보증제가 종합자금 신규대출 규모에 미치는 영향

단위 : %

	농협직원
실시 전과 별 차이 없을 것임.	16.0
다소 줄어들 것임	55.0
상당히 줄어들 것임.	29.0
계	100.0

2.2.5. 농업종합자금 담당자의 애로사항

농업종합자금 담당자의 사업 수행 시 애로사항으로는 1순위로 농협직원의 27.7%가 ‘대출신청자의 부족’이라고 응답했으며, 다음으로는 23.2%가 ‘대출신청자의 경영상태 및 주위평판 파악’이라고 응답했다. 또한 2순위로는 22.9%가 ‘사업성 평가’, 19.3%는 ‘농업생산 관련 지식부족’이라고 응답했다.

이는 농업종합자금을 지원함에 있어서 지원조건 등을 고려할 때 종합자금을 이용하고자 하는 농가 수가 부족하여 대출실적을 높이는데 있어서 일선 대출담당자의 어려움이 크며, 대출신청자에 대한 정보를 수집하는데도 한계가 있다는 것을 보여주고 있다.

부표 18 종합자금 담당자의 애로사항

단위 : %

		비 중
1 순 위	대출신청자의 부족	27.7
	대출신청자의 경영상태 및 주위평판 파악	23.2
	경영평가	6.3
	현장 확인	8.0
	사업성 평가	17.0
	재무제표 내용 확인	8.0
	미래 매출액 추정	8.0
	농업생산에 대한 지식 부족	1.8
2 순 위	대출신청자가 부족	2.8
	대출신청자의 경영상태 및 주위평판 파악	7.3
	경영평가	7.3
	현장 확인	8.3
	사업성 평가	22.9
	재무제표 내용 확인	12.8
	미래 매출액 추정	17.4
	농업생산 관련 지식의 부족	19.3
기 타	1.8	
계		100.0

농협직원을 대상으로 종합자금 대출 신청자 중 심사부적격으로 지원하지 못한 사례가 있었는지에 대한 조사결과 ‘조금 있다’가 55.3%, ‘많이 있다’가 43.0%로 상당수의 농가가 종합자금 지원을 신청했으나 자격 미달로 탈락한 것으로 나타났다.

심사부적격으로 탈락한 주요 이유로는 71.7%가 ‘기존 부채과다로 상환능력 부족’이라고 응답해 탈락한 농가의 대부분이 상당 규모의 기존부채를 갖고 있어서 종합자금 신청자격을 얻지 못하고 있는 것으로 조사되었다.

부표 19 종합자금 대출 신청자를 심사부적격으로 지원하지 못한 사례

단위 : %

	농협직원
많 이 있 다	43.0
조 금 있 다	55.3
전 혀 없 다	1.8
계	100.0

부표 20 심사부적격으로 지원하지 못한 주요 사유

단위 : %

	농협직원
기존 부채과다로 상환능력 부족	71.7
지원사업의 수익성 낮음	7.6
경영평점 미달	8.5
운전자금의 지원한도 부족으로 지원불가	12.3
계	100.0

2.2.6. 경영컨설팅에 대한 평가

종합자금제의 도입과 함께 논의되고 있는 경영컨설팅에 대한 평가 조사 결과 농협직원의 71.7%가 성과가 ‘부진’하거나 ‘매우 부진’하다고 응답하여 매우 부실하다고 평가한 반면, 시군 공무원은 57.4%가 성과가 ‘있거나’ ‘매우 높다’고 응답해 대조를 이루었다.

부표 21 현행 경영컨설팅 서비스에 대한 평가

단위 : %

	농협직원	시군 공무원
성과가 매우 높음	0.0	13.0
성과가 있음	28.3	44.4
성 과 부 진	54.9	35.2
매 우 부 진	16.8	7.4
계	100.0	100.0

이처럼 상반되는 응답을 한 이유는 시군 공무원의 경우 거의 불모지에 가까운 농업경영컨설팅 사업을 시행하면서 새로운 방법을 모색하고, 경영컨설팅의 체계를 만들어 가는 과정에 있으므로 나름대로 의미를 부여하고 있으나 농협직원들은 현장에서 농가가 경영컨설팅 서비스를 충분히 받고 있지 못하다고 판단하고 있기 때문으로 분석된다.

경영컨설팅의 전망에 대해서는 농협직원은 53.5%, 시군 공무원은 70.4%가 ‘낙관적’이거나 ‘매우 낙관적’이라고 응답해 농협직원보다는 시군 공무원이 더 낙관적인 전망을 하고 있으며, 전반적으로 긍정적으로 보고 있는 것으로 나타났다. 다만 ‘비관적’ 혹은 ‘매우 비관적’이라고 응답한 비중도 각각 30.7%와 24.1%로 나타나 현재의 경영컨설팅 방식으로는 전망이 어둡다고 생각하는 응답자 비중도 높은 것으로 조사되었다.

부표 22 경영컨설팅에 대한 전망

단위 : %

	농협직원	시군 공무원
매우 낙관적	3.5	9.3
낙 관 적	50.0	61.1
비 관 적	26.3	22.2
매우 비관적	4.4	1.9
알 수 없 음	15.8	5.6
계	100.0	100.0

경영컨설팅 활성화 대책으로 농협직원의 42.9%는 ‘능력 있는 컨설턴트 육성’, 37.1%는 ‘요금의 현실화 및 정부지원’이라고 응답했으며, 시군 공무원은 39.2%가 ‘요금의 현실화 및 정부지원’, 33.3%는 ‘능력 있는 컨설턴트 육성’이라고 응답해 이 두 가지 문제가 우선적으로 해결해야 할 문제로 지적하였다.

농업인을 대상으로 경영컨설팅 서비스 제공의 인지도를 조사한 결과 ‘잘 알고 있음’이 38.5%인 반면 ‘잘 모름’이 43.0%로 나타나 경영컨설팅 사업에 대하여 정확히 인식하고 있지 못한 농가 비중이 높은 것으로 나타났다.

농업인을 대상으로 경영컨설팅을 받아본 적이 있는지에 대한 조사에서는 응답농가의 80.8%가 ‘없음’이라고 응답했으며, ‘있음’이라고 응답한 농가는 19.2%에 불과했다. 대출자와 비대출자로 나누어 분석한 결과 대출자가 비대출자보다 경영컨설팅을 받아본 농가의 비중이 높은 것으로 나타났으나 큰 차이를 보이지는 않았다.

부표 23 경영컨설팅 활성화를 위한 대책

단위 : %

	농협직원	시군 공무원
컨설팅요금 현실화 및 정부 지원	37.1	39.2
능력있는 컨설턴트 육성	42.9	33.3
무자격, 무능력 컨설팅업체 정리	7.6	11.8
농가의 경영성과에 대한 책임 부과	12.4	15.7
계	100.0	100.0

부표 24 경영컨설팅 서비스 제공의 인지도

단위 : %

	대출자	비대출자	계
잘 알고 있음	41.4	35.8	38.5
어렴풋이 알고 있음	18.6	18.5	18.5
잘 모름	40.0	45.7	43.0
계	100.0	100.0	100.0

앞으로 경영컨설팅을 받아볼 의향이 있는지에 대한 조사에서 전체 응답 농가의 56.3%가 '있음'이라고 응답했으며, '없음'이라고 응답한 농가 비중은 27.8%로 나타났다. 특히 종합자금 대출경험이 있는 농가의 72.9%가 경영컨설팅을 받을 의향이 있다고 응답한 반면, 비대출자는 의향이 있는 농가 비중이 42.0%에 불과해 대조를 이루었다.

부표 25 경영컨설팅 경험 유무

			단위 : %
	대출자	비대출자	계
있 음	27.1	12.4	19.2
없 음	72.9	87.7	80.8
계	100.0	100.0	100.0

부표 26 앞으로 경영컨설팅 받아볼 의향

			단위 : %
	대출자	비대출자	계
있 음	72.9	42.0	56.3
없 음	17.1	37.0	27.8
잘모름	10.0	21.0	15.9
계	100.0	100.0	100.0

C2002-22

농업종합자금제의 비전과 장단기 발전전략

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

인 쇄 2002. 10.

발 행 2002. 10.

발행인 이 정 환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전 화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 경희정보인쇄(주) 02-2263-7534

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