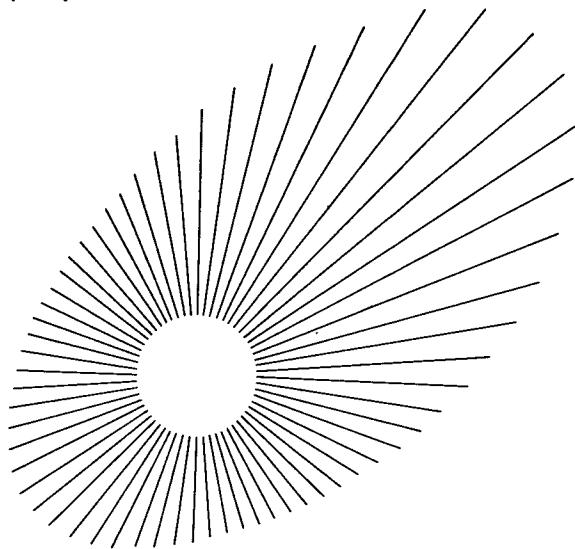


농수산 정책자금 지원제도 개선방안

서종혁
전장수
황의식



한국농촌경제연구원

빈

면

머리말

政策金融은 政府가 선택할 수 있는 政策手段의 하나이다. 農業部門의 成長과 發展을 誘導하는 傳統的인 政策手段으로는 크게 財政과 金融이 있으며, 이를 뒷받침하는 여러 형태의 制度가 있다. 또한 農業發展에 있어서 政府가 취할 수 있는 機能的 측면을 강조하여 그手段을 크게 生產流通, 金融, 農地, 所得 및 福祉政策으로도 구분하고 있다. 農水產 政策資金은 傳統的인 政策手段으로서의 金融支援과 具體的인 機能의 대상이라는 측면에서 중요성이 있다.

農林水產部門에서 政策金融의 比重은 他部門에 比해서 상대적으로 높다. 이는 다음과 같은 農業部門이 갖는 特殊性에 기인한다. 即 生產期間, 生產過程의 높은 위험성, 그리고 農業資源의 높은 非移動性 등으로 政府의 政策의 支援이 他部門보다 크게 要求되고 있기 때문이다. 農林水產部門의 政策資金은 1988년의 경우 전체 制度金融 供給額의 약 41%를 차지하고 있으며, 1989년에는 전체의 48%로 그 比重이 더욱 커지고 있다. 여기서 크게 問題가 되고 있는 것은 政策金融의 比重을 지금과 같이 계속 높여나가야 하는가 하는 것이다. 왜냐하면 국가전체로 지향하고 있는 것은 商業金融의 擴大를 전제로 한 金融自律化 政策이기 때문이다. 이를 위해서는 商業金融과 政策金融의 役割과 機能에 대한 再檢討가 필요하다.

政策金融이 農林漁業의 發展에 미치는 긍정적인 側面은 많다. 부족된 資金을 供給해줌으로써, 生產 및 流通 활동을 원활히 해줌으로써 資源의 效率의 配分을 촉진시키며, 그 결과 農業成長이 가속될 수 있다. 반면 政策金融은 속성상 優待金融으로 인하여 많은 問題를 야기할 수도 있다. 政策金融이 低利로 供給됨에 따라 金融市場의 金利體系를 교란시킴은 물론 농어가의 金利感覺을 鈍化시켜 非效率의 經營을 誘發할 수 있다.

또한 政治的인 영향력이나 지나친 行政의 간여로 資金의 配分이 歪曲되거나 金融 본연의 柔軟性이나 迅速性을 缺如하게 된다.

本 研究는 이와 같은 문제의식하에서 그동안 政策金融의 역할과 機能을 分析하고, 앞으로 변화가 크게 예상되는 農水產部門의 與件變化에 政策金融은 어떻게 대처하여야 하는가를 具體的으로 밝혀보려고 시도하였다. 이를 위한 접근으로 農水產部門 發展에서의 政策金融의 成果와 問題點을 分析하고, 이를 토대로 앞으로의 政策金融의 支援方向을 提示하였다.

그러나 本 研究의 內容 가운데는 처음 시도된 部門 또한 적지않다. 研究의 성격상 水產政策金融은 별도로 분리되어 보다 심도있게 다루어져야 했음에도 불구하고 여러 가지 여건상 그렇게 하지 못하였다. 이 부분에 대해서는 앞으로 보다 깊은 研究를 통하여 밝혀져야 할 部門이 많으리라 믿는다. 이러한 點들에 대해서는 냉정한 批判과 檢討가 이루어져 이 分野의 研究가 進一步할 수 있는 契機가 되고, 또 變化하는 農業與件에 탄력적으로 對應하는 데 本 研究의 結果가 유용하게 利用되었으면 하는 마음 간절하다.

끝으로 本 研究를 遂行한 研究擔當者는 물론이고 研究過程중 아낌없는 協調를 하여 주신 農林水產部 金融課, 水產廳 協同組合課, 그리고 水協 中央會의 調查部와 資金管理部의 담당자 여러분에게 이 자리를 빌어 感謝를 표하는 바이다.

本 報告書에 收錄된 內容은 研究擔當者들의 見解로서 韓國農村經濟研究院의 公式見解와 반드시 一致하는 것이 아님을 밝혀둔다.

1990. 3.

韓國村經濟研究院長 許信行

목 차

제1장 서 론

1. 문제의 제기	1
2. 연구목적	3
3. 연구방법	4
4. 보고서의 구성	4

제2장 농수산 정책금융의 정의와 기능

1. 농수산 정책금융의 정의	6
2. 농수산 정책금융의 필요성	11
3. 농수산 정책금융의 기능	21

제3장 농수산업과 정책금융

1. 농수산업 생산과 금융	25
2. 농수산금융과 정책금융	27
3. 기능별 농수산 정책금융의 공급실적	35
4. 농수산 정책금융의 성과	40

제4장 농축산 정책금융의 재원조달과 관리

1. 재원조달	52
2. 자금의 구분과 관리	56

제5장 농축산 정책금융의 수급과 대출조건

1. 농가의 자금운용과 금융자금	64
2. 농가의 粗投資와 자금조달	69

3. 중장기 투자의 수익률과 자본이용 비용	82
4. 정책금융의 융자기간	90
 제6장 농축산 정책금융의 배분과 공급체계	
1. 정책금융 배분의 이론적 검토	107
2. 주요 정책금융의 배분	117
3. 정책금융의 지원체계	130
 제7장 수산정책금융의 현황과 문제점	
1. 수산정책금융의 기능과 위치	134
2. 정책자금의 조달과 공급	138
3. 정책자금의 배분	142
4. 수급의 균형과 대출조건	145
 제8장 농수산 정책금융의 역할 재정립과 개선방향	
1. 경제여건의 변화와 정책금융의 역할	151
2. 정책금융의 규모와 조달	159
3. 정책금융의 공급 및 관리체계	162
 제9장 요약 및 결론	
	169

표 목 차

제 2 장

표2 - 1 보조금과 정책금융의 차이점	23
표2 - 2 농업의 특성과 정책금융의 기능	24

제 3 장

표3 - 1 산업별 GNP에 대한 산업별 총 대출금 비율	26
표3 - 2 농림어업부문의 GNP 비중과 금융공급 비중	26
표3 - 3 농수산부문에 대한 농수축협 총 대출금 공급 현황(연말잔액 기준)	27
표3 - 4 농수축협중앙회 대출금 공급현황 (연말잔액 기준)	28
표3 - 5 농수산 정책금융 공급현황(연말잔액 기준)	29
표3 - 6 자금별 농수산 정책금융 공급현황 (연말잔액 기준)	30
표3 - 7 농수산 정책금융의 위치	31
표3 - 8 부가가치 100원당 농수산 정책금융 공급액	32
표3 - 9 농어가의 금융 이용구조	33
표3 - 10 농어가 이용 금융자금의 구성	33
표3 - 11 농어가의 운전자금 및 중장기 투자에 대한 정책 자금 비중	35
표3 - 12 농수산 정책금융 공급현황 (공급액 기준)	36

표3-13	자금별 농수산 정책금융 공급현황 (공급액 기준)	37
표3-14	기간별 농수산 정책금융 공급실적 (공급액 기준)	38
표3-15	농어가의 운전자금 및 중장기 투자에 대한 정책 자금 충족률	39
표3-16	원천별 농가 고정자산 형성 추정(경상가격)	41
표3-17	농축산 정책금융에 의한 농가의 간접소득 보조액	43
표3-18	정책자금이용의 집중도(지니계수 계측결과)	45
표3-19	대출규모별 정책자금 배분비율	47
표3-20	농협중앙회 예수금 운용현황(연말잔액 기준)	49
표3-21	농가 총운영자금중 교육비 및 관혼상제비 비중	50
표3-22	농협정책자금의 용도별 사용비율	51
표3-23	농가자산의 구성비 변화	51

제 4 장

표4-1	농수산 정책금융 재원조달 추이 (연말잔액 기준)	54
표4-2	농수산 정책금융 재원조달 구성비	55
표4-3	농수산 정책금융중 자체 예수금 조달비중	56
표4-4	자금사용자 입장에서 본 투자사업 유형별 이용가능 정책자금	56
표4-5	자금사용자 입장에서 본 투자사업 유형별 이용가능 자금의 대출조건	57
표4-6	농업정책자금의 학력별 자금 인지도	58
표4-7	수산정책자금의 학력별 자금 인지도	59
표4-8	농가의 자금 인지도에 따른 정책자금 이용액	60
표4-9	어가의 자금 인지도에 따른 정책자금 이용액	60

표4-10	기능별 분류체계에 의한 정책자금	
	공급액 구성비	63
표4-11	기능별 분류체계에 의한 1989년 정책자금 공급	
	계획 구성비	63

제5장

표5-1	농가의 연간 총 운전자금과 단기성 정책자금	
	공급액	71
표5-2	단기 영농자금 응자액에 대한 농가 의견	71
표5-3	단기 농사자금 응자부족자금 보충방법	72
표5-4	농가의 연간 고정자산 조투자와 중장기 정책금융	
	공급액(전국통계)	74
표5-5	농가의 고정자산 투자재원중 타인자금 구성	74
표5-6	고정자산 투자재원중 금융자금의	
	구성(농가단위)	75
표5-7	경지규모별 연간 고정자산 조투자	76
표5-8	경지규모별 농가의 고정자산 투자재원 구성	76
표5-9	중소기업의 설비투자 재원구성, 1986	77
표5-10	농지구입자금 지원규모와 농지거래액	
	추정(1988년 기준)	79
표5-11	환경오염방지기금 지원규모(공급액 기준)	79
표5-12	환경오염방지 대상농가와 소요자	
	금액 추정(이천군 사례)	80
표5-13	농촌주택자금 공급실적(조공급액 기준)	81
표5-14	경지규모별·차입처별 차입금 구성비, 1988	82
표5-15	평균농업자본 수익률과 농업자금 금리	85
표5-16	경지규모별 농업자본의 순수익률	87
표5-17	경지규모별 농가의 자본수익률별 분포	88
표5-18	경지규모별 농가의 고정자산 투자를 위한 차입자	

본의 평균지불 이자율	89
표5-19 경지규모별 농가의 자본공급 비용	89
표5-20 주요국의 농업정책자금 융자기간	91
표5-21 주요 농업자금의 융자조건 현황	92
표5-22 주요 자금의 자본수익률과 적정금리 수준	96
표5-23 일반영농의 평균자본수익률	98
표5-24 일반영농의 규모별 평균자본수익률, 1988	99
표5-25 축산경영의 평균자본수익률	100
표5-26 농지구입자금 이용의 평균자본수익률	101
표5-27 축산 및 농지구입자금의 적정대출기간	103
표5-28 과수자금의 적정대출기간	105
 제 6 장	
표6-1 농가호당 평균 영농자금 융자액	118
표6-2 이천군 읍면별 농가호수 및 영농후계자수	120
표6-3 영농후계자 선정기준표	121
표6-4 영농후계자 출신별 실패율	122
표6-5 영농후계자 연령별 실패율	123
표6-6 충남 시·군별 수리안전답 면적과 기계화 영농단수 관계	125
표6-7 농지구자금 융자대상자 심사용 배점기준표 (영농회 심사)	127
표6-8 농지구입자금을 대부받을 농가의 규모별 분포, 1988	128
표6-9 구입농지의 유형	128
표6-10 농업정책자금의 지원절차	131
표6-11 농업관련 정책자금의 대상농가 선정기관 구분	132

표6-12 국내 타부문 및 외국의 정책자금 대상자

선정제도 133

제7장

표7-1 수산정책금융의 공급액 추이 136

표7-2 수산금융의 구성비 추이 (잔액기준) 137

표7-3 수협중앙회 대출규모 변화추이 (잔액기준) 137

표7-4 수산정책자금의 재원별 자금조달액
추이 (잔액기준) 138

표7-5 기능별 수산정책금융 공급실적 (잔액기준) 141

표7-6 세부기능별 정책자금 대출 142

표7-7 지역별 수협과 업종별 수협의 영어자금 지원
규모 (충무지역 사례) 143

표7-8 어민후계자 연령별 실패율 145

표7-9 해태 양식규모별 어가호당 어업경영비 조달
구성비 146

표7-10 연근해 영어자금 지원율 146

표7-11 어민후계자 연간 출어경비 자금조달 147

표7-12 양식규모별 어가호당 시설투자비 조달
구성비 147

표7-13 어민후계자자금 지원당시 자금조달 내역 148

표7-14 양식규모별 어가호당 자본 이자율 149

제8장

표8-1 여건의 변화와 농업정책금융의 과제 152

표8-2 농협상호금융 자금운용과 여유자금 추이
(연말잔액 기준) 154

제 9 장

표9-1 여건의 변화와 정책금융의 과제	172
부표 1 농립어업 대출금 현황(연말잔액 기준)	173
부표 2 농협 정책자금 공급현황(연말잔액 기준)	173
부표 3 수협 정책자금 공급현황(연말잔액 기준)	174
부표 4 축협 정책자금 공급현황(연말잔액 기준)	174
부표 5 농협 정책자금 공급현황(공급액 기준)	175
부표 6 수협 정책자금 공급현황(공급액 기준)	176
부표 7 축협 정책자금 공급현황(공급액 기준)	176
부표 8 농업정책금융의 재원조달 추이와 구성비 (연말잔액 기준)	177
부표 9 수산정책금융의 재원조달 추이와 구성비 (연말잔액 기준)	178
부표10 축산정책금융의 재원조달 추이와 구성비 (연말잔액 기준)	179
부표11 일반영농의 평균 자본수익률	180
부표12 축산경영의 평균 자본수익률	180
부표13 농지구입자금 이용의 평균 자본수익률	181
부표14 축산자금 및 농지구입자금의 적정대출기간	181
부표15 과수자금의 적정대출기간	182
부표16 새로운 기능별 분류체계에 의한 현행 정책금융 지원사업의 재분류	183
부표17 기능별 분류체계에 의한 자금 공급현황 (1988년 공급액 기준)	184

그 림 목 차

제 2 장

그림2-1 사적 수익률과 사회적 수익률	16
그림2-2 내적 자본제한	18
그림2-3 위험프리미엄과 자본의 공급곡선	19
그림2-4 외적 자본제한	20

제 3 장

그림3-1 주요자금 대출금리 추이	44
--------------------	----

제 4 장

그림4-1 정책금융자금의 기능별 분류	62
----------------------	----

제 5 장

그림5-1 농가의 자금순환체계도	65
그림5-2 농업과 제조업의 자본수익률 비교	86

제 6 장

그림6-1 규모가 다른 두 농가의 농업자금수요곡선과 자금 공급곡선	110
그림6-2 투자수익률이 높은 순으로 정책자금을 배분	111
그림6-3 대농에게만 정책자금을 배분	114
그림6-4 대농과 소농에게 정책자금을 균등하게 배분	114
그림6-5 농어민후계자 육성자금 융자지원체계도	119
그림6-6 농업정책자금 지원체계도	130

제 7 장

그림7-1 수산정책자금의 조달 및 운용체계 139

제 8 장

그림8-1 장기적인 농업금융의 역할 재정립 기본방향 163

제 1 장

서 론

1. 문제의 제기

농수산업부문의 정책목표를 달성하기 위한 하나의 수단으로서 정부는 금융자금을 농가 또는 농업관련 단체에 공급하고 있다. 이와 같은 목적으로 공급되고 있는 자금은 1988년말을 기준으로 할 때 전체 농림어업 제도금융 공급액의 약 41%를 차지하고 있으며, 1989년에는 전체의 48%로 그 비중이 더욱 커지고 있다.

농수산부문에서의 정책금융의 기본적인 기능은 동산업이 갖는 특수성으로 인한 시장실패 (market failure)에 대한 정책대응이라고 말할 수 있다. 농수산업부문에서 시장실패의 원인으로 지적되고 있는 것은 생산 및 투자에 대한 높은 위험과 불확실성, 생산물이 갖는 公的 機能, 그리고 投資의 회임기간이 긴 것 등이다.

정책금융은 상업금융을 양적으로 보완할 뿐만 아니라 질적으로 보완하는 역할을 함으로써 시장실패 부문에 대해서 금융공급을 원활히 하여 줌으로써 필요한 투자를 유도한다. 농수산업부문의 內的 및 外的 資本制限은 동부문에 대한 자금 부족의 원인이 되고 있다. 정책금융은 이와 같은

상업금융기관의 자금공급 기피현상으로 인하여 나타나는 부족자금을 양적으로 보충하는 역할을 담당한다.

농수산업부문에서 상업금융에 대한 질적인 보완으로서 정책금융의 역할은 다양하다. 농수산업이 갖는 자본회임기간의 장기성과 높은 위험성을 보완키 위한 저리의 중장기 정책금융의 공급은 상업금융이 갖지 못하는 기간 및 위험보완 기능을 담당한다. 또한 농수산업부문의 저수익성과 농어가의 낮은 신용력을 감안하여 공급되고 있는 저리자금의 신용대출 확대는 상업금융에 대하여 수익보장 및 신용보완 기능을 담당함으로써 농수산업의 발전에 상당한 기여를 하고 있다.

농수산업부문의 시장실패에 대한 명확한 기준과 평가가 쉽지 않기 때문에 금융시장에 대한 정부의 개입정도를 객관화하기가 매우 어렵다. 이에 따라 정책자금의 공급과정에서 많은 문제가 야기된다. 정부에 의한 정책금융이 과다하게 공급될 경우 이는 상업금융시장을 위축시키고 그 결과 상업금융의 발전을 저해함으로써 금융자율화에 역행하는 결과를 가져다 준다. 또한 다양한 자금을 여러 정책금융기관에서 공급함에 따라 금융지원의 중복성이 불가피하게 되고, 그 결과 공급된 자금이 비효율적으로 사용되는 경우가 많다.

정책금융은 속성상 우대금융으로 인하여 많은 문제를 야기시킨다. 대부분의 정책금융이 저리로 공급됨에 따라 금융시장의 금리체계를 교란시킬 물론 농어가의 금리감각을 둔화시켜 비효율적인 경영을 유발할 수 있다. 또한 정치적인 영향력이나 지나친 행정기관의 간여로 자금배분이 왜곡되거나 금융본연의 유연성 및 신속성을 결여하게 되고, 그 결과 금리 이외의 부대비용이 과다하게 발생하는 등 많은 부작용을 가져다 주는 경우도 많다.

효율적인 정책금융의 공급에서 무시할 수 없는 또 하나의 문제는 장기적인 정책의 방향에 맞추어 정책금융의 공급이 이루어지고 있는가 하는 문제이다. 현재 우리 나라의 농수산업은 수입개방화로 인하여 매우 어려운 상황에 처해 있다. 그와 같은 어려운 상황에 대처하기 위해서 정부에

서는 『농어촌발전대책』을 통하여 경영규모의 확대를 근간으로 하는 농수 산업의 구조조정을 중장기 기본정책으로 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 정부가 공급하고 있는 정책자금의 상당부분은 단기성 영농어자금과 부채대책자금으로서 구조조정에 필요한 중장기성 자금의 비중이 매우 낮은 실정이다.

그동안 농수산업부문에서의 정책금융이 안고 있는 문제점에 대해서는 학계를 중심으로 부분적으로 연구된 바 있다. 그러나 이들의 대부분이 정책금융의 조달체계상의 비효율성에 대한 문제를 제기한 것이 대부분으로서 보다 구체적인 대안의 提示에는 미흡한 상태이다. 더구나 농업부문에서의 정책금융의 기능과 성과 나아가서 앞으로 농수산업의 발전방향을 감안한 새로운 정책금융의 역할에 대한 구체적인 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 상태이다.

본 연구에서는 그동안 정책금융이 농수산업부문에서 담당했던 기능과 성과를 분석하고 앞으로 담당해야 할 새로운 기능과 효율적인 자금공급을 위한 정책의 방향을 제시코자 한다.

2. 연구목적

본 연구에서 추구하는 구체적인 연구목적은 아래와 같다.

- 1) 농수산 정책금융의 기능에 관한 이론적 검토
- 2) 농수산 정책금융의 공급실적과 성과분석
- 3) 농수산 정책금융의 재원조달, 관리체계, 수급 및 대출조건의 문제점
· 과 개선방안
- 4) 농수산 정책금융의 장기발전방향

3. 연구방법

가, 자료

본 연구에서는 크게 대별하여 두 종류의 자료가 이용되었다. 농수산정책금융의 성과분석을 위해서는 농림수산부 및 농수축협 중앙회에서 발표한 농수축산업 생산자료와 일반 및 정책금융 대출실적 자료가 이용되었다. 한편 농어가에 대한 정책금융배분의 편중정도를 분석하기 위해서는 표본지역으로 선정된 단위농협(3개조합), 군축협(2개조합)과 군수협(3개조합)의 대농어가 정책 및 상호금융 대출실적 자료가 이용되었다.

나, 분석방법

농어가에 대한 대출자금의 편중정도를 계측하기 위해서 지니계수를 계측하였다. 농어가의 고정투자에 대한 이자지불 능력을 판단하기 위해서 평균 자본수익률을 계측하고, 이것을 기초로 하여 원리금 상환기간을 계산하였다.

4. 보고서의 구성

본 보고서는 크게 8장으로 구성되었다.

제2장에서는 농수산 정책금융의 정의와 필요성, 그리고 그 구체적인 기능에 대하여 지금까지 소개된 이론을 검토하고 이를 정리하였다.

제3장에서는 농수산 정책금융의 공급규모와 이것이 전체 농수산부문 금융에서 차지하는 비중을 분석하였다. 또한 정책금융이 그동안 농수산업부문의 발전이나 농촌금융시장에서의 역할과 그 성과는 어떠하였는가 그리고 앞으로 효율적인 정책금융의 공급을 위하여 검토되어야 할 과제를 정리하였다.

제4장에서는 농축산 정책금융의 재원조달의 형태와 이것이 갖는 문제점에 대해서 검토하였다. 또한 조달된 자금의 정책목표 수행을 위한 구

분과 관리상에 나타난 문제점에 대해서 정리하였다.

제5장에서는 농축산 정책금융의 농가의 자금운용에서 차지하는 중요성과 이의 부분별 과부족을 검토하였다. 한편 현행 정책자금의 대출기간과 이자율이 농가의 입장에서 받아들일 만한 수준인가를 검토키 위해서 중장기 투자의 평균 수익률을 계산하였으며, 이를 기초로 하여 정책자금의 적정 상환기간을 산정하였다.

제6장에서는 정책금융의 배분과 공급체계상의 문제점을 정리하고 이의 개선방향을 제시하였다.

제7장에서는 수산정책금융의 재원조달과 공급상의 문제점을 별도로 검토하였다.

제8장에서는 경제여건의 변화에 따라 정책금융이 담당해야 할 새로운 역할에 대해서 정리하고 이에 따른 자금의 공급규모, 조달, 그리고 관리 체계의 방향을 제시하였다.

마지막으로 제9장에서는 이상에서 검토한 문제점과 이의 개선방향을 요약 정리하였다.

제 2 장

농수산 정책금융의 정의와 기능

1. 농수산 정책금융의 정의

가. 지금까지의 정책금융에 대한 정의

농업부문에서 『정책금융』을 사용한 역사는 길다. 다만 이의 구체적인 대상과 목적, 그리고 여타 금융자금과의 구별에 대한 구체적인 논의는 최근의 일이다. 일본의 경우 鈴木武雄¹⁾(1958)에 의해 '制度金融'이라는 용어로 정책금융이 정의되었다. 즉, "財政資金을 수반하느냐 않느냐에 관계없이 개별적·구체적인 산업정책이 전개되고, 그 정책목적 수행을 위한 금융수단으로서 이루어지는 소위 정책적 금융"으로 정의되었다. 이같은 제도금융에 대한 언급은 佐伯尚美²⁾에 의해서 계속 다루어졌는데, 그는 1955년 이후의 특정시기에 농업금융의 특정분야에 한정하여 『제도금융』이라는 새로운 용어를 사용하고 있다. 그는 제도금융은 특정의 정책

1) 鈴木武雄, "農林金融おめぐる諸問題," 『農林金融』, 1958. 3.

2) 佐伯尚美, "農林公庫論," 鈴木 博編, 『農業金融論』, 農山漁村文化協會, 1986. PP. 297 ~ 320.

목적을 달성하기 위하여 정부의 직접·간접개입에 의해 지원되는 금융으로, 재정이 국가정책의 직접적인 자금보증인데 반해 이것은 금융이라는 루트를 통하여 이루어지는 간접적인 자금보증이다 라고 주장하고 있다. 이와같은 견해들은 제도금융이 정책금융의 최초의 명칭으로 농업분야에서 처음으로 사용되었음을 보여주고 있다. 그러나 일본에서는 1965년 이후부터 '제도금융은 농업부문 특유의 것'이라는 개념이 무너지면서 중소기업금융을 중심으로 농업이외의 분야로 그 개념이 확장되었다.

1971년 이후에는 佐伯의 주장을 계승한 齊藤 仁³⁾가 '정책적금융'으로서 '제도금융'을 대체한 후 '정책금융'이라는 용어가 타당함을 주장하였다. 그외 일본의 農林中央金庫에서는 정책금융을 "法律, 政令, 條令 및 要旨 등에 기초하여 국가, 지방공공단체 또는 이에 준하는 기관 등이 스스로 용자의 당사자가 되고 혹은 이차보상, 손실보상, 채무보증, 기타 이에 준하는 우대조치를 강구함으로써 당해 용자계약의 일부에 개입하는 용자의 총칭"⁴⁾이라고 정의하여 정부의 폭넓은 활동을 정책금융으로 간주하고 있다. 또한 정책금융의 목적을 구체적으로 명시하지 않음으로써 정책금융의 대상영역을 제한하지 않고 있다. 그러나 방법론에서는 '용자계약의 일부에 개입하는 용자의 총칭'으로 규정하여 정책금융의 행위를 정부의 직접개입을 수반한 용자행위로 제한하고 있다. 또한 이러한 용자행위가 명문화된 법률이나 규정 등에 기초하여 시행되는 경우로 한정함으로써 그 수단을 더욱 제한하고 있다. 그밖에 정책금융이 利差補償이나 손실보상 등의 우대조치를 수반한 일종의 특혜금융으로 취급되고 있음도 알 수 있다.

미국의 Bosworth⁵⁾ 등은 협의의 개념으로 민간의 개입없이 정부에 의해 직접 행해지는 직접대출(direct loan)을 정책금융으로 보고 있으며, 광의

3) 齊藤 仁, "農業金融の組織," 鈴木 博編, 전개서, PP. 85 ~ 153.

4) 農林中央金庫, 『農林金融』, 1958. 4.

5) Bosworth, B. P., Carron, A. S. & Rhyne, E. H., 『The Economics of Federal Credit Programs』, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1987. pp. 1 ~ 21.

의 개념으로 민간금융기관에 대한 대출보증 (loan guarantees) 과 정책금융 기관 지원 및 대출재원 조성을 위한 세계상의 혜택도 정책금융의 범주에 넣고 있다. 이들은 이러한 모든 정책금융이 다음과 같은 목적을 이루기 위한 정책적 필요에 의해서 행해진다고 보고 있다. 먼저 자금을 재분배 함으로써 시장의 실패를 보완하여 자원이용의 재배분을 가져와 경제적 효율성을 높이며, 소득의 재분배를 통해 경제적 형평을 이루기 위한 것으로 보고 있다. 이러한 경제적 협平을 추구하려는 것은 직접대출이 정책 금융으로 소비금융을 취급하고 있는 것으로부터 확인될 수 있다. 이처럼 이들은 정책금융의 목적을 효율성과 형평성을 추구하기 위한 것으로 비교적 폭넓게 규정하고 있으며, 방법상으로도 정부의 직·간접적인 금융활동과 이를 활동을 지원하는 세계상의 활동 등을 매우 폭넓게 정책금융의 범주에 포함시키고 있다. 이들은 정책금융으로 인한 금융시장의 왜곡에 대해 우리 나라나 일본에 비해 상당히 많은 관심을 지니고 있으며, 가능한 한 한 금융시장의 왜곡과 혼란을 축소시킬려고 노력하고 있다. 그리고 이들은 정책금융이 이차보상 및 보조금지급 등의 특혜금융의 성격을 지니고 있음을 인정하고 있으나 특혜없이 제공되는 경우도 정책금융으로 취급하고 있다. 물론 이 경우 정부는 단지 다른 민간금융의 역할을 대신할 뿐이라는 비판이 제기되고 있으나, 만약 정부의 개입이 없을 때 민간금융이 이들 정책금융의 역할을 적극적으로 대체할 수 없다면 비록 특혜없이 제공되는 금융이라 하더라도 정책금융으로 보는 것이 타당할 것이다.

정책금융에 대한 우리 나라에서의 정의도 다양하다. 李貞煥⁶⁾ 등이 정책 금융을 “정부가 신용의 공급을 선택적으로 통제하여 그 효과의 범위를 특정부문과 목적에 국한시킴으로써 자금의 지시적 효과를 기도하는 것”이라고 정의하여 정책금융을 정부의 개입에 의해 자금의 수급을 인위적으로 조정함으로써 특정의 정책적 목표를 달성하기 위한 금융으로 간주하고 있다. 이는 제도금융에 의하여 공급되고 있는 금융자금의 대부분을

6) 李貞煥·丁安聲, “농가자금시장의 자금순환 : 구조와 작동,” 『農村經濟』 Vol. 4 No. 3, KREI, 1981. 9. pp. 81 ~ 89.

정부가 통제하고 있는 현실을 감안할 때 이를 자금이 모두 포함된 광의의 개념으로 해석하고 있다.

金重雄⁷⁾은 정책금융을 “특정한 산업정책의 목표를 달성하기 위한 수단으로서 사용하는 금융”이라고 하여 산업정책의 수단으로서 규정하고 있다. 또한 정책금융은 그 목표를 달성하기 위해 “일반 상업금융을 보완할 목적으로 금리나 資金可用面에서 정책적으로 혜택을 주는 금융”이라고 규정하여 정책금융을 특혜금융으로 간주하고 있다.

李根植⁸⁾은 “금융기관의 자금이 수요에 비하여 부족할 때 정부가 특정한 분야를 육성하기 위하여 금융기관의 한정된 자금을 정부가 지정한 특정분야에 우선적으로 대출하도록 하는 것”을 정책금융이라고 정의함으로써 역시 정책적 필요에 의해 특정분야에 대한 자금의 수급을 조정하는 것을 정책금융으로 간주하고 있다. 여기서는 담보나 저금리, 장기대여 등의 우대조건을 명시하지 않음으로써 특혜적인 조건이 없더라도 자금의 공급부족을 해결해 주는 것 자체만으로도 정책금융으로 취급하고 있다.

農協中央會⁹⁾에서는 “정책금융이란 정부가 특정한 정책목표를 실현하기 위해 특정부문에의 자금유입을 정책적으로 증대시켜 당해부문을 육성시키기 위한 선별금융정책수단이다”라고 규정하여 金重雄 및 李根植과 비슷한 주장을 하고 있다. 또한 농협은 “정책금융은 민간부문에서 지원하기 어려운 분야를 대상으로 장기·저리의 유리한 금융조건하에서 지원되며 정부의 사후관리 및 금융규제가 수반되는 특성을 지니고 있다”라고 주장하여 정책금융이 정부의 직접개입을 수반한 특혜금융의 성격을 지니고 있는 것으로 파악하고 있다.

7) 金重雄, “산업발전과 정책금융,” 『한국개발연구』 제8권 제1호 KDI, 1986. 3. pp. 43 ~ 75.

8) 李根植, “한국의 금융과 금융정책,” 『한국경제의 이해』, 비봉출판사 1987. pp. 251 ~ 302.

9) 農協中央會, 『정책금융의 이론과 실제』, 1989. pp. 261 ~ 262.

나. 농수산 정책금융의 정의

농협¹⁰⁾은 농업정책금융을 “정책금융의 일종으로 농업 및 농촌개발과 농가소득증대 등 농업정책목표를 달성하기 위해 자금의 융자한도, 용도, 융자대상자, 금리, 융자기간 등 제반 융자조건의 전부 또는 일부가 정부의 주도 아래 결정되는 금융이다”라고 정의함으로써 정부의 정책적 필요에 의해 정부의 직접개입 아래서 이루어지는 농업부문에 대한 금융임을 주장하고 있다. 따라서 이와 같은 농협의 정의와 앞서 규정한 정책금융에 대한 일반적 정의로부터 농수산 정책금융은 다음과 같이 정의될 수 있다.

첫째, 농수산 정책금융은 농수산부문의 정책목표 달성을 위하여 공급되는 금융자금을 의미한다. 정책목표에는 생산성을 향상시키고, 농어가의 소득을 증대시키며, 농어촌의 생활환경을 개발할 뿐 아니라 장기적으로 농어촌 금융시장을 활성화하기 위한 것 등이 포함된다.

둘째, 이러한 농수산 정책금융은 자금의 최종수요자인 농어민, 농어민단체 및 농수산업 관련단체를 대상으로 정부 또는 정부가 인정하는 역할 대행기관에 의해 공급되며, 이는 원리금 상환을 전제로 한다는 측면에서 재정에 의한 보조금과 구별된다.

셋째, 이들 자금의 공급은 조세, 채권발행, 정부차입 등에 의한 정부의 직접공급과 민간부문의 참여로 인한 공급, 그리고 최종적으로 정부의 보증이 수반되는 차관자금 등에 의해 이루어진다.

넷째, 정부는 공급되는 농수산 정책자금의 금리와 융자기간, 융자한도 및 융자대상과 융자금의 용도 등을 설정하는 데 개입하여 정책금융지원의 목적을 효율적으로 달성하도록 한다.

마지막으로, 이들 농수산 정책금융은 명문화된 법이나 법령 또는 규칙, 규정 등에 근거하여 자금의 공급이 이루어지게 된다.

10) 농협중앙회, 전재서, p.262.

2. 농수산 정책금융의 필요성

가. 농업정책금융에 대한 서로 다른 시각¹¹⁾

농업정책금융에 대해서는 서로 다른 두 가지 시각이 있다. 첫째는 농업정책금융에 대한 전통적인 견해로 ‘農業金融論的 見解(Farm Finance Approach)’이며, 다른 하나는 전통적인 견해를 비판함으로써 등장한 견해로 미국 Ohio 주립대학을 중심으로 제기되고 있는 ‘農村金融市場論의 見解(Rural Financial Market Approach)’다.

농촌금융시장론자들은 농업금융을 농촌경제 주체들사이에 금융자산과 부채를 교환하고 재배분하는 중계과정으로 정의하고 있는 반면, 농업금융론자들은 외부자금을 농업부문에 끌어들이기 위한 대출기구의 설립에 보다 큰 중요성을 부여하고 있다. 이러한 양 견해의 근본적인 차이점은 다음의 몇 가지 점에서 분명히 나타나고 있다.

첫째, 저금리 자금의 지원효과에 대한 서로 다른 견해이다. 농업금융론자들은 저리의 자금지원 (subsidized credit)이 농촌경제의 성장과 형평 (equity)을 위해 필수적인 것으로 보고 있는 반면, 농촌금융시장론자들은 이를 농업금융을 저해하는 요인으로 보고 있다. 전자는 농촌의 소농들은 너무 가난해서 적정이자율을 지불할 수 없기 때문에 농업대출금에 補助金이 지급되는 것은 당연하다고 생각하고 있다. 반면 후자는 값싼 대출금은 가난한 농민들에게 지원되는 것이 아니라 정치적 고려에서 농촌지역에서 政治的인 힘을 지닌 사람들에게 제공됨으로써 경제적인 형평을 이루는 것이 아니라 오히려 왜곡시키는 부정적인 영향을 줄 뿐이라고 생각하고 있다. 뿐만 아니라 농촌금융시장론자들은 값싼 대출금이 농촌의 수익이 낮은 (unprofitable) 생산활동의 수익률을 높일 수 없기 때문에 저리의 대출금 (subsidized loans)은 농업부문의 경제성장에 기여할 수 없다고 주장한다.

11) 이 부문은 다음 자료를 요약한 것임.

Fumio Egaitu, “Rural Financial Markets : Two Schools Thought,” *『Farm Finance and Agricultural Development』*, Asian Productivity Organization, Tokyo, 1988. pp. 111 ~ 124.

따라서 이들은 농업대출금은 正常利子率로 시장경쟁의 원리에 따라서 좀 더 효율적으로 자금을 활용할 수 있는 경제적인 기회를 지닌 사람들에게 대출되는 것이 바람직하다고 여기고 있다. 이같은 이들의 시각은 시장경쟁 구조에 대한 신뢰를 배후개념으로 갖고 있는 新古典派 경제학의 이론적인 틀에 근거를 두고 있는 것이다.

둘째, 농촌지역의 私債에 대한 시각의 차이이다. 농업금융론자들은 사채를 일반적으로 악한 것이고 이자율이 비싼 것으로 간주하는 반면, 농촌금융시장론자들은 이와는 반대로 사채가 여러 경우에 유용하며, 적법한 (legitimate) 것으로 간주하고 있다. 농업금융론자들에 의하면 지역상인이나 지주 및 특정의 전문적인 자금대여자 등과 같은 사채업자들은 모두 농가의 잉여를 빼앗아 가므로 농가에게 해롭기 때문에 이들은 현대적인 대출기구로 대체되어야 한다고 생각하고 있다. 반면 농촌금융시장론자들은 대출에 따른 모든 비용을 계산한다면 사채에 대한 차용자들의 총 비용이 제도권 금융에 대한 차용자들의 총 비용보다 반드시 비싼 것은 아니라고 주장한다.

셋째, 농업·농촌부문의 자금조달원에 대한 서로 다른 견해이다. 농업금융론자들은 外部資金 (external funds)의 조달이 농업금융에 있어 필수 불가결한 것으로 여기고 있는 데 반해, 농촌금융론자들은 이를 불필요한 것으로 여기고 있다. 농촌금융론자들은 농업금융에 대한 대출 재원은 저축운동을 통해 농촌금융시장 내부에서 마련되어야 한다고 주장한다. 이들은 소농들은 너무 가난하기 때문에 저축할 수 없다는 전통적인 농업금융론자들의 가정을 전적으로 부정하고 있다. 이들은 정부나 외국 등으로부터의 외부자금의 유입이 자립하려는 농촌금융시장의 발달을 막기 위해 할 뿐 아니라 농가와 대출자 사이에 정상금리를 매개로 한 건전한 금융 원칙의 수립을 지연시킨다고 주장한다. 게다가 값싼 대출금은 펼연적으로 貸出金償還不能 (default)을 초래하게 되고, 따라서 외부로부터 더 많은 자금유입이 있어야 하는 악순환으로 인해 농촌 내부의 저축운동이 중단되게 되며, 이로 인해 농촌금융시장의 자립은 기대할 수 없게 된다고 생각하고 있다.

마지막으로, 농업·농촌부문의 落後性에 대한 지원방법의 차이이다. 농촌금융론자들은 저리의 대출금이 사회경제적으로 소외된 농촌지역이나 그룹에 대해 경제적인 형평을 향상시키기 위한 적절한 정책수단으로 제공되고 있다고 주장하는 농업금융론자들의 견해에 반대한다. 이들에 의하면 경제적인 형평은 저리의 농업금융에 의해서가 아니라 다른 특별한 福祉政策(special welfare)에 의해서 이루어져야 한다고 주장한다. 이들은 저리의 농업자금 공급이 저농산물 가격정책과 같은 불리한 농업정책으로 인한 손실을 보상할 수는 없다고 주장하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 전통적인 농업금융론자들은 농업부문의 경제성장과 농가의 경제적인 형평성을 제고시키기 위해 값싼 농업정책자금의 지원을 주장하고 있는 반면, 이를 비판하고 나선 농촌금융시장론자들은 값싼 농업정책자금은 결코 농업금융론자들이 기대하는 효과를 가져다 주지도 않을 뿐더러 장기적으로 농촌금융시장의 자립을 저해함으로써 농업부문에 대한 금융지원체계를 약화시키게 만든다고 간주하여 값싼 농업정책금융의 지원을 반대하고 있다.

나. 농업정책금융의 필요성

현재 우리 나라의 농수산부문은 국민식량의 안정적 공급과 환경보전 등의 사회적인 역할을 담당하고 있으나 私的 收益率이 이에 미치지 못하여 최적의 투자가 이루어지지 않고 있다. 또한 농수산업은 자연의존적 생산으로 인하여 투자된 자금의 안정성과 유동성이 낮다. 이같은 특성은 농수산업부문에 내적 및 외적 資本制限 현상을 가져왔고, 농수산업부문의 성장은 상대적으로 낙후될 수 밖에 없었다. 한편 농수산부문의 저성장은 도시와 농어촌간의 소득격차를 심화시키고 탈농·탈어를 촉진시켜 인구의 도시집중을 초래하였다. 이로 인해 많은 도시문제가 야기되고 있으며 이의 해결을 위해 많은 사회적 비용이 소요되고 있다. 이처럼 농수산업부문에 자본의 투자가 적절하게 이루어지지 않음으로써 야기되는 문제점들을 근본적으로 해결하기 위해서는 정부에 의한 장기·저리의 정책금융지원이 계속되어야 할 것이다.

물론 이러한 장기·저리의 정책금융이 농어촌 금융시장의 자생력을 감소시키고 농어가의 금리감각을 상실케 함으로써 지원된 자금이 효율적인 생산활동에 이용되지 못함으로써 대출된 자금에 대한 원리금의 適期償還 을 어렵게 만들고 있다. 그러나 이같은 지적에도 불구하고 농수산업부문의 상대적 침체가 야기시키는 사회적 비용의 크기를 고려하면 농수산업에 대한 정책금융의 지원은 필요하다. 지원된 농수산 정책금융이 농수산업에 대한 일반금융의 시장실패를 보완함으로써 농수산업의 균형성장을 유도하여 농어촌사회를 안정시킨다면 농수산업부문 침체시 발생되는 社會的 費用을 줄일 수 있기 때문이다.

현재 대부분의 모든 국가에서 농업부문은 정책금융의 지원대상이 되고 있다. 물론 각국의 경제발전 정도나 농업발전의 수준에 따라서 그 필요성에 대한 차이는 있다. 그러나 농업이 갖는 산업적 특성이 정책금융의 필요성을 놓게 하는 주요 요인으로 농업금융에서 정책금융은 거의 일반화되고 있다.

농업부문은 일반적으로 저발전부문으로, 이는 시장경제에 신속히 대응 발전해 갈수 있는 내적기반이 매우 취약한 데 기인한 것으로 간주되고 있다. 특히, 후진국의 경우 그 정도는 매우 심하며, 小農經濟를 근간으로 하는 우리나라의 농업에 있어서도 다음과 같은 측면에서 농업금융의 특수성이 요청되고 있으며, 이는 정책금융의 필요성이기도 하다.

첫째, 경영규모가 영세하여 신용력이 낮다.

둘째, 생산과 소비가 미분리된 농가경제의 특성상 자칫하면 지원된 자금이 소비자금화 됨으로써 원천적으로 상환 가능성에 문제가 생긴다.

셋째, 많은 농가를 대상으로 금융공급을 해야 하므로 대출규모가 영세한 데 비해 대출건수가 많아 이에 따른 금융비용이 많이 듦다.

넷째, 농업생산은 자연에 의존하는 유기물을 대상으로 하므로 인간의 통제범위를 벗어나는 위험요소가 상존한다.

다섯째, 생산기간이 길어 자금회전율이 낮다.

여섯째, 자금수요에 심각한 계절성이 존재하여 일시대출과 집중회수가 불가피하므로 자금부족과 자금유동화 현상이 나타날 수 있다.

이상과 같은 요인은 금융의 5원칙중 안정성, 수익성, 유동성 측면에서 볼 때 모두 문제가 될 수 밖에 없음을 뜻한다. 따라서 전통적으로 농업부문 또는 농촌지역에서 근대적인 금융시장의 발전이 이루어지지 못했다. 물론 근대적인 상업금융기관의 농촌진출이 이루어질 수 없다고 해서 농촌의 금융시장 자체가 존재하지 않았던 것은 아니다. 전통적인 농촌, 즉 과거의 경우를 본다면 객주, 지주, 상인 등과 같은 高利貸 또는 轉貸資本이 소농경제에 기생해 왔다.

이상과 같은 요소는 농업부문을 자본제 시장경제의 기능이 제대로 발휘되지 못하는 시장실패부문으로 간주되게 하며, 이에 대한 금융적 과제로서 정책금융론이 강조된다. 농업부문에 있어 정책금융론의 강조는 대체적으로 네 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 농업부문의 저수익성은 개별경영의 측면에서만 살펴볼 때의 이야기이고 사회전체적인 기여에서 본다면 그 수익률은 재평가 되어야 한다는 公共經濟論 (public economy)의 시작이다. 사회적 수익률과 사적 수익률간의 괴리에 대해서 蔡開律典生 (1984. 12)은 다음과 같은 요인으로 인해서 농업부문에서 사회적 수익률이 사적 수익률보다 높게 나타난다고 주장한다.

- ② 국민식량의 안전보장
- ③ 사회적 시간 할인율과 私的 시간 할인율의 괴리
- ④ 늦은 조정속도
- ⑤ 환경보전기능
- ⑥ 기타 유치산업 보호측면과 기술혁신 (inovator)에 의한 시범농가 (model farm)의 지지 등

사회적 수익률이 사적 수익률보다 높음으로 인해 정책자금이 필요한 현상을 그래프로 살펴보면 <그림2-1>과 같다.¹²⁾

D_p 는 농업자본의 私的 限界效率曲線이고, S_n 은 자금의 공급곡선이다.

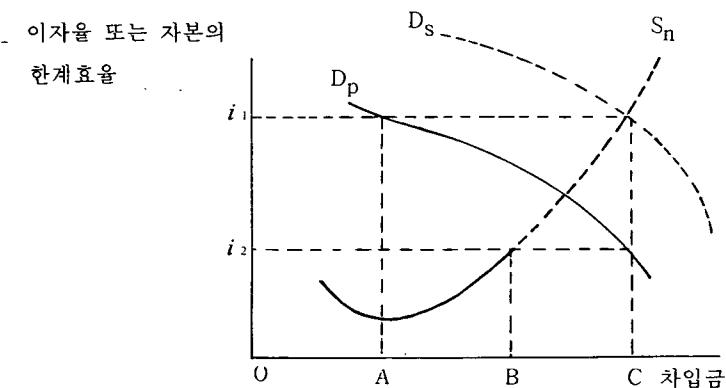
12) 농협중앙회, 전계서, p. 17.

또한 D_S 는 농업자본의 公的 한계효율곡선을 나타내고 있다. 국민경제의 입장에서 본다면 바람직한 농업투자수준은 OC가 되어야 할 것이다. 그러나 이때의 이자율 i_1 은 매우 높은 수준이므로 농가는 농업투자를 OA밖에 실현할 수 없게 된다. 따라서 AC만큼의 투자를 촉진하기 위해서는 이자율을 i_2 수준으로 낮춤으로써 농업투자주체인 농가로 하여금 AC만큼의 자금을 더 수요하도록 해야 한다. 그런데 i_2 와 같은 낮은 이자율 수준에서는 금융기관이 OB만큼의 자금공급을 하게 되므로 BC만큼의 자금을 정책자금으로 공급하여야 한다. 결국 국민경제적으로 바람직한 수준의 농업투자를 유도하기 위해서는 정부가 보다 낮은 금리로 보다 많은 정책 자금을 공급할 필요가 있음을 알 수 있다.

둘째, 1960 ~70년대를 통해 활발히 전개되었던 금융기능과 경제발전을 연결짓는 논의에서 볼 때 농업부문은 저개발부문이고, 이 부분에 대한 의도적 금융공급은 경제발전을 촉진시킬 수 있다는 이론바 供給先導論 (supply - leading) 측면에서의 시각이다.

셋째, 농업부문에는 자본제한 현상이 심하게 나타나 사회적으로 필요로 하는 투자수준을 유지할 수 없고, 따라서 사회적인 자원의 최적배분이 일어나지 않는다. 앞에서 열거한 여러 가지 이유로 농민들 스스로가 가장 안정적인 선에서만 투자하려는, 즉 위험회피적 성향에서 나타나는

그림 2 - 1 사적 수익률과 사회적 수익률



내적 자본제한과 금융기관의 자금공급 기관으로 인한 외적 자본제한현상이 그것이다.

내적 자본제한현상을 그래프로 살펴보면 〈그림 2-2〉와 같다.¹³⁾ 그림에서 D_p 는 농가가 투자를 한 결과로써 事後的으로 실현된 지금의 한계효율곡선이며, D_a 와 D_b 는 농가가 투자를 하기전에 事前的으로 예상하는 한계효율곡선이 위치할 수 있는 영역을 나타내고 있다. 왜냐하면 투자된 자본의 수익률에 대해서 농가는 농산물가격, 생산량 등의 우수한 정보와 예상에 의해서 각기 다른 한계효율곡선을 그릴 수 있고, 이는 실제결과로 나타나는 한계효율곡선 D_p 보다 크거나 작게 나타날 수 있기 때문이다.

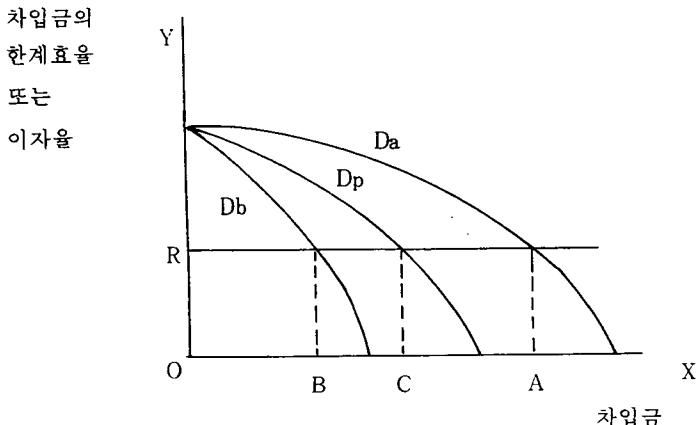
예상이 낙관적인 경우에는 한계효율곡선은 D_a 와 같이 상방에 위치하게 되며, 반대로 농가가 비관적인 예상을 갖는 경우에는 이 곡선은 D_b 와 같이 하방에 위치하게 된다. 그런데 농가가 투자에 소요되는 자금을 차입하고자 할 때 이러한 무수한 한계효율곡선 중에서 최종적으로 하나를 선택하여 이것이 바로 농가의 차입금에 대한 수요곡선으로 된다. 이 경우 농가는 일반적으로 한계효율을 낮게 평가하여 하한에 가까운 한계효율곡선인 D_b 를 선택하는 경향이 있다.

여기서 농가가 차입할 수 있는 자금의 이자율이 OR수준이라고 하면 농가의 사후적인 適正借入量은 차입금의 한계수입(한계효율)과 한계비용(이자율)이 일치하는 수준인 OC로 된다. 그러나 농가가 사전적으로 평가한 예상 한계효율곡선 즉, 차입금에 대한 수요곡선은 D_b 이기 때문에 농가는 실제로는 OB만큼을 차입하고자 하는 것이다. 즉, 농업투자의 불확실성으로 인해 투자의 한계효율을 실제보다 낮게 평가한 결과 농가는 적정차입수준에 비해 BC만큼의 차입금을 스스로 억제하게 되는 데 이러한 현상을 내적 자본제한이라고 한다.

그리고 외적 자본제한현상은 〈그림 2-3〉과 〈그림 2-4〉를 통해서 살

13) 농협중앙회, 전계서, pp. 75 ~ 77.

그림 2-2 내적 자본제한

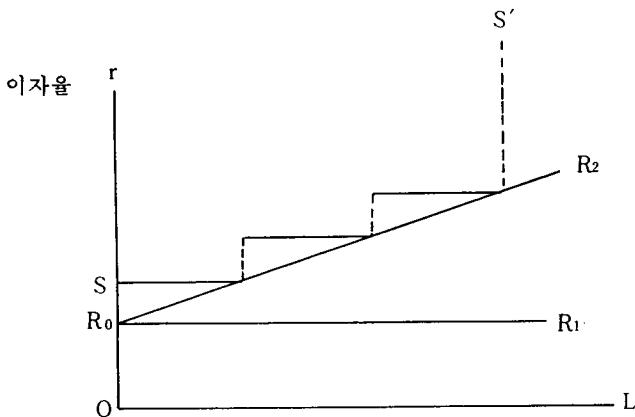


펴볼 수 있다.¹⁴⁾ 먼저 <그림 2-3>은 금융기관이 대출금회수상의 **危險負擔**을 고려할 경우 자금의 공급곡선이 어떻게 달라지는가를 설명하고 있다. 위험부담을 고려하지 않는 경우 자금의 공급곡선은 R_0R_1 으로 된다. 그리고 R_0R_2 는 위험부담을 보상하기 위해 기본이자율 OR_0 에 위험 프리미엄 (risk premium)을 가산한 이자율 곡선이다. 여기서 R_0R_1 과 R_0R_2 와의 차액인 위험프리미엄은 대출금이 증가할수록 높아지게 된다. 이는 자금차입자인 농가의 자기자본이 일정할 경우 차입금의 증가에 따라 상환불능위험이 높아지기 때문이다. 그 결과 금융기관의 자금공급곡선은 RR 와 같이 **右上向**으로 나타나게 된다.

그런데 자금의 공급곡선은 이론적으로는 R_0R_2 와 같이 연속곡선으로 표시될 수 있지만 현실적으로는 SS' 와 같은 단계적 공급곡선으로 나타나게 된다. 즉, 금융기관은 어떤 일정수준까지는 낮은 이자율로 대출하고, 그 한도를 넘으면 보다 높은 이자율을 요구하게 된다. 또한 제도적으로 최고금리가 규제되는 경우에는 최고금리하의 融資限度를 초과해서는 더 높은 이자율을 지불하더라도 대출을 받을 수 없게 된다.

14) 농협중앙회, 전계서, pp. 77 ~ 80.

그림 2-3 위험 프리미엄과 자본의 공급곡선

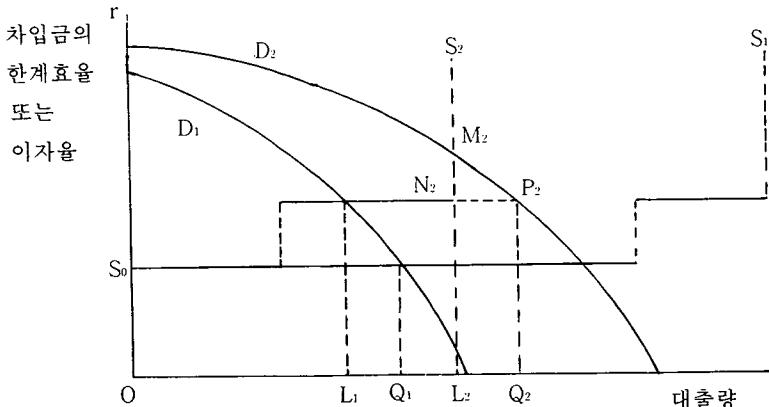


이와 같이 금융기관의 위험프리미엄과 이자율의 경직성으로 인해 자금의 공급곡선이 우상향하는 段階的 공급곡선으로 설정되는 경우 외적 자본제한이 발생하게 되는 과정을 <그림2-4>를 가지고 살펴보기로 하자. S_0S_1 과 S_0S_2 는 각각 비농업과 농업부문에 대한 자금공급곡선을 나타내는 데 양자의 차이는 금융기관이 농업자금의 경우 위험부담을 상대적으로 높게 평가함을 반영한 것이다. 그리고 D_1 , D_2 는 농가의 자금수요곡선을 나타낸다.

농가의 자금수요곡선이 D_1 으로 주어진 경우 금융기관의 대출량은 OL_1 으로 한정되는데, 이는 금융기관이 농업자금의 위험부담을 상대적으로 높게 평가하지 않을 경우의 대출량 OQ_1 에 비해 L_1Q_1 만큼 적은 수준이다. 즉, 금융기관은 농업투자의 불확실성을 근거로 하여 농업자금의 대출시 타자금보다 높은 위험프리미엄을 요구함으로써 대출이자율을 높게 설정한 결과 대출량이 L_1Q_1 만큼 제한되는 것이다.

한편 농가의 자금수요곡선이 D_2 로 주어진 경우 N_2L_2 이자율하에서 농가는 차입금의 한계효율(P_2Q_2)이 이자율(N_2L_2)과 일치하는 수준인 OQ_2 만큼 차입하려고 할 것이다. 그러나 금융기관은 용자한도를 OL_2 로 설정하여 이를 초과해서는 대출을 중단하기 때문에 실제로 농가가 차입할 수 있는 한도는 OL_2 로 제한된다. 이와 같이 금융기관이 용자한도를 설정한 결과 농가의 차입량은 적정수준보다 L_2Q_2 만큼 제한되는 것이다.

그림2-4 외적 자본제한



이상에서 살펴본 바와 같이 외적 자본제한은 금융기관이 대출이자율을 높게 설정하여 대출을 제한하는 경우와 응자한도를 설정하여 대출을 제한하는 경우로 구분하여 볼 수 있다. 이 중 전자를 價格에 의한 외적 자본제한 (price capital rationing) 이라 하고, 후자를 非價格에 의한 외적 자본제한 (non - price capital rationing) 이라고 한다.

넷째, 통상 농업은 가장 완전경쟁 형태에 가까운 산업으로 이해되고 있으나 사실상은 생산요소시장에서는 공급 독과점적 요소가 생산물 시장에서는 수요 독과점 요소가 강하다는 측면을 중시해야 된다는 점이다. 생산물요소시장의 경우 독과점적인 자재공급부문은 허다하게 발견되며, 생산물시장의 경우에도 농민을 상대하는 중간상인은 소수에 불과하며, 시장정보도 이들이 제공하는 경우가 많다. 물론 이러한 요인이 굳이 농업에만 특수한 것은 아니라 할지라도 그 정도가 심한 것은 사실이다.

그리고 市場交渉力 (bargaining power)에 있어 또 하나 문제가 되는 것은 농산물의 경우 저장능력의 제한으로 일단 생산된 농산물은 공급곡선이 매우 非彈力의 되어 버린다는 사실이다. 즉, 시간 = 價值低下라는

기본적인 속성은 생산자인 농민의 입장을 취약하게 할 수 밖에 없는 요소이다.¹⁵⁾

이상은 농업을 시장기능의 작용에만 맡겨둘 수 없는 측면으로 이해되어야 하며, 이는 시장실패부문에 대한 정책대응이 불가피하다는 논의로 연결된다.

이상의 논의는 서로간에 주장하는 논거가 밀접히 연관되어 있으며, 단지 표현상의 차이에 지나지 않는 면도 없지 않다. 그러나 문제는 농업부문을 시장기능에만 맡겨둘 수 없다는 인식에 있으며, 그러할 때 그 대응 과제로서 금융측면에서는 우대금융으로서 정책금융의 지원이 불가피한 것으로 이해되어야 할 것이다.

3. 농수산 정책금융의 기능

가. 정책금융의 역할

정책금융은 자율적인 시장기구의 작용에 따라 개별적인 금융기관에 의해 공급되는 일반상업금융을 보완하는 역할을 한다. 따라서 시장실패로 인하여 자원배분이 사회적 필요에 따라 최적적으로 이루어지지 않는 경우 이를 보완하는 역할을 한다.

이 경우 정책금융은 양적으로 특정분야에 대한 상업금융기관의 자금공급부족을 보충하며, 질적으로는 금리나 대출기간 등에 대해 優待措置를 취함으로써 특정의 정책목표를 달성하는 정책수단의 역할을 한다. 시장실패는 독과점이 존재하거나 실업이나 인플레 등의 불확실 요인이 존재

15) 이 외에도 국가 독점자본주의론에서 보면 농·공간의 Share는 피할 수 없는 경제력 관계의 현상이다. 또 소농경제의 비합리성으로만 비쳐졌던 농산물 판매행위에 있어서 가격 상승시기에는 판매를 기피하다 하락시기에는 판매하려 나서기 때문에 홍수출하에 의한 가격폭락 현상이 나타난다는 것도 농민의 경제력 약세와 농가경제의 구조적 취약성을 보여주는 것으로 보아야 한다. 시장실패가 나타날 수 밖에 없는 측면의 하나라 하겠다.

할 때, 그리고 外部經濟(external economics)가 존재하는 경우에 나타나며, 이 때는 사회적 한계효용과 사적 한계효용이 괴리됨으로써 자원배분은 사회적으로 최적이 되지 않는다. 이러한 시장실패에 대한 대응방법은 그 요인에 따라 여러 가지로 이루어질 수 있다. 이를 크게 나누어 보면 정부가 시장에 직접 개입하여 직접적인 생산활동을 하는 방법과 간접적으로 각종 지원정책을 사용하여 생산비용을 낮춤으로써 私企業의 생산참여를 유도하는 방법이 있는데, 이 중 정책금융은 후자의 방법의 하나로써 이용되는 것이다.

시장실패에 대한 정부의 재정수단을 이용한 대응방안에는 직접적인 재정투자와 간접적인 정책자금 융자, 그리고 補助金 지급방법이 있다. 보조금 지급과 정책자금 융자는 시장실패가 존재하는 부문에 사적 수익을 발생시키도록 정부가 지원함으로써 민간부문의 생산활동 참여를 유도하는 수단이라는 점에서는 동일하나 다음과 같은 몇 가지 점에서 서로 다른 점을 지니고 있다.

첫째, 보조금 지급은 민간부문에서 단독으로 시행하기 어려운 基盤整備 등의 사회간접자본에 대한 투자나 산업구조조정 등의 대규모의 거시적인 부문에 대해 이루어진다.

둘째, 보조금 지급은 생산유도 수단이기는 하지만 정책금융보다 더 강력한 수단으로 투자비용의 일부를 정부가 직접 부담하는 만큼 자본의 이전을 의미하며, 정부의 재정부담이 크게 나타난다. 이에 반해 정책금융은 민간부문의 자율적 의사결정을 중시하며, 단지 투자방향만을 유도할 뿐이다. 또한 직접적인 자본이전이 아니고 원리금 상환을 전제로 하므로 재원자체는 그대로 남아있기 때문에 보조금보다 적은 재원으로 보다 큰 투자를 유도할 수 있다. 따라서 일반적으로 보조금으로 충족되지 않는 나머지 자금에 대해 정책자금을 융자함으로써 보조금의 보완적인 역할을 수행하게 한다. 이와 같은 보조금과 정책금융의 차이점을 간략하게 요약하면 〈표2-1〉과 같다.

표2-1 보조금과 정책금융의 차이점

구 분	보 조 금	정 책 금 응
정책유도방법	보다 직접적임	보다 간접적임
관련 민간부문의 자율성	상대적으로 약함	상대적으로 강함
지원자금의 상환여부	상환하지 않음	상환함
정부의 재정부담	보다 큼	보다 작음
정책사업의 참여범위	보다 좁음	보다 넓음
대상분야	기반사업 등의 사회간접 자본투자	보조금 지급이외부문 (보조금과 보완적 역할)

시장실패에 대해 정책금융의 필요성을 보여주는 구체적인 현상은 자본제한현상이다. 자본제한은 일반상업금융기관이 충분한 자금공급을 해주기에는 위험도가 크다고 판단하여 자금공급을 제대로 해주지 않는 *外的資本制限*이 특히 문제시 된다. 일반 상업금융기관은 사적인 이윤극대화 동기에 의하여 움직이므로 확실한 수익이 보장되지 않는 부문에 대해서는 자금의 공급을 회피하는 것이 자본주의 기업의 기본적인 속성이다. 따라서 시장기능은 반드시 사회적 요구를 충족시키는 자원배분을 가져오지 않는다.

나. 정책금융의 기능

농수산업부문에서 정책금융은 그 역할을 수행하는 과정에서 다음과 같은 여섯가지 기능을 하고 있다(표2-2). 첫째, 자본제한 현상으로 자금이 부족할 경우 자금의 공급량을 증대시켜 사회가 원하는 방향으로 투자를 응자하는『政策誘導機能』둘째, 해당 부문의 저수익성과 이로 인한 저소득 경제주체에 대해 저리의 자금을 공급함으로써 개별경제주체의 수익성을 보완하는『收益 및所得再分配機能』셋째, 농수산업의 경우 자본의 회임기간이 길기 때문에 중장기자금을 응자함으로써 이들에 대한 투자를 유도하는『期間補完機能』을 하고 있다.

그리고 넷째, 시장실패의 원인이 생산의 기술적 특성상 자연에 크게

의존하므로 생산과정에서 위험성이 클 경우 장기·저리의 자금을 지원하여 이를 보완하는『危險補完機能』과 다섯째, 자금수요자의 신용력이 취약하여 민간 상업금융으로부터 자금을 대출받지 못할 때 정책자금을 공급함으로써 이를 보완하는『信用補完機能』마지막으로, 계절변동이나 지역별 경제조건에 크게 구애받지 않고 양적으로 안정적인 정책자금을 공급하는『安定供給機能』을 들 수 있다.

표2-2 농업의 특성과 정책금융의 기능

농업의 특성	정책금융의 대응	정책금융의 6대 기능
· 자본제한	공급량 증대	정책유도 기능
· 자본회임기간의 장기성	중장기 용자	기간보완 기능
· 높은 위험성	장기·저리	위험보완 기능
· 낮은 신용력	신용대출 확대 지급보증	신용보완 기능
· 저수익성 및 저소득	저리자금 지원	수익 및 소득재분배 기능
· 자금수요의 계절성	안정적 공급	안정공급 기능

제 3 장

농수산업과 정책금융

1. 농수산업 생산과 금융

농림어업부문에 대한 자금공급이 최근 크게 증가하였음에도 불구하고 타산업에 비하여 금융공급은 낮은 수준이다. 예금은행과 비통화금융기관의 산업별 총 대출금을 산업별 GNP로 나눈 비율을 보면 농림어업부문에 대한 금융공급이 비농림어업부문의 절반수준에 불과함을 알 수 있다. 농림어업부문의 경우 1982년에는 농림어업 GNP의 19.8%에 해당되는 자금이 농림어업부문에 대출되었으며, 그 후 꾸준히 증가하여 1985년에는 28.7%, 그리고 1988년에는 39.8%를 보이고 있다 그러나 비농림어업부문의 동 비율을 보면 1982년에 61.2%에서 1988년에는 67.0%에 이르고 있는 점에 비추어 볼 때 농림어업부문의 GNP당 대출금 규모는 비농림어업부문의 GNP당 대출금 규모의 약 60% 수준에 불과한 형편이다.

표3-1 산업별 GNP에 대한 산업별 총 대출금 비율

단위 : %

연도	전체 산업	농림어업	비농림어업
1982	54.9	19.8	61.2
1985	64.9	28.7	70.4
1988	64.0	39.8	67.0

주 : 대출금은 연말잔액 기준임.

자료 : 한국은행, 조사통계월보.

EPB 조사통계국, 『한국통계연감』.

또한 농림어업부문에 대한 금융공급의 비중이 전체 GNP에서 농림어업이 차지하는 비중보다 훨씬 낮은 수준에 있다. 1982년말의 경우 농림어업의 GNP 비중은 15.3%이나 농림어업부문의 금융공급 비중은 5.5%이다(표 3-2). 그 후 농림어업의 GNP 비중은 점차 감소하고 금융공급비중은 약간씩 증가하여 1988년의 경우 GNP 비중은 11.0%인 반면 금융공급 비중은 6.8%로 비록 그 격차가 좁혀지긴 했지만 여전히 금융공급 비중이 낮은 상태임을 알 수 있다.

이처럼 농림어업부문에 대한 금융공급이 타부문에 비하여 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있는 것은 경제개발과정에서 농림어업보다는 2~3차 산업부문의 발전에 보다 우선순위가 주어짐에 따라 농림어업부문의

표3-2 농림어업부문의 GNP 비중과 금융공급 비중

단위 : 10억원

구분	1982	1984	1986	1988
총 GNP (A)	52,182	70,084	90,544	123,579
농림어업 GNP (B)	7,898	9,392	10,729	13,577
B/A	15.3%	13.4	11.8	11.0
-----	-----	-----	-----	-----
전산업대출금 (C)	28,638	42,308	59,553	79,125
농림어업대출금 (D)	1,584	2,560	3,488	5,407
D/C	5.5%	6.1	5.9	6.8

산업구조가 前近代的인 상태에 머물게 되고, 그 결과 농림어업부문의 대 규모 資本化가 이루어지지 못하고 있기 때문으로 해석된다.

2. 농수산금융과 정책금융

가. 농수산 금융현황

농수축산업 관련 금융기관을 통하여 농수산부문에 공급된 총 자금은 1985년 말에 4조 3,497억원이었으나 매년 평균 24.0%씩 증가하여 1988년 말에는 8조 9,408억원이 공급되었다. 그리고 이 중에서 84.7%인 7조 5,694억원이 농협에서 공급되었으며, 수협은 8.7%인 7,751억원, 그리고 축협은 5,963억원으로 수협보다 약간 낮은 비중을 차지하고 있다.

농협자금 공급의 연평균 증가율은 25.2%로 전체 증가율보다 약간 높다. 수협자금 증가율은 15.7%로 가장 낮은 수준을 보이고 있으며, 축협자금의 증가율은 21.2%로 전체 증가율보다 낮다.

위와 같은 총 대출금 중에서 농수축협의 상호금융을 제외한 중앙회에서 공급된 자금만을 살펴보면 <표3-4>와 같다. 1985년 말 농수축협 중앙

표3-3 농수산부문에 대한 농수축협 총 대출금 공급현황(연말잔액 기준)

단위 : 억원

구 분	1985	1986	1987	1988	1985 ~ 88년 평균증가율
농 협	35,500	42,780	59,969	75,694	25.2%
수 협	4,840	5,372	6,108	7,751	15.7
축 협	3,157	3,577	4,360	5,963	21.2
합 계	43,497	51,729	70,437	89,408	24.0

주 : 중앙회 대출금과 상호금융 대출금을 합한 금액으로 소비자금과 일반자금은 비농수산 부문에 주로 대출되는 것으로 간주하여 제외하였음.

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

표3-4 농수축협 중앙회 대출금 공급현황(연말잔액 기준)

단위 : 억원

구 분	1985	1986	1987	1988	1985 ~ 88년 평균증가율
농 협	22,882	25,716	35,207	42,982	21.0%
수 협	4,705	5,208	5,728	7,297	14.6
축 협	2,696	2,767	2,797	3,121	4.9
합 계	30,283	33,691	43,732	53,400	18.9

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

회의 총 공급액은 3조 283억원으로 전체 공급액 4조 3,497억원의 69.6%에 달하였으나, 1988년말에는 총 5조 3,400억원이 공급되어 전체 농수산부문 공급액 8조 9,408억원의 59.7%로 비중이 낮아졌다.

중앙회 대출금 공급중 축협중앙회 대출금이 연평균 4.9%로 가장 낮은 증가율을 보이고 있어 앞서 살펴본 전체 대출금 공급중 축협자금 공급증가율이 21.2%에 이르고 있는 것과 큰 차이를 보이고 있다. 이는 축협자금중 상호금융의 공급이 1985년말에 461억원에서 1988년말에 2,842억원으로 연평균 60.6%의 큰 증가율을 보이고 있는 데 기인한다. 중앙회 대출금중에서도 역시 농협자금이 1988년말 현재 전체의 80.5%를 나타내 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

나. 농수산 정책금융 공급현황

농수산 정책금융은 1985년말에 총 3조 946억원이 공급되었으며, 1988년까지 매년 17.2%씩 증가하여 1988년말에 5조 1,827억원에 이르고 있다. 이 중 농협에서 대출된 자금은 3조 8,216억원으로 전체 공급액의 73.7%에 달하고 있다. 농협정책자금은 동기간중 연평균 21.6%의 높은 증가율을 나타낸 반면 수협정책자금의 증가율은 15.1%로 낮고, 축협정책자금의 증가율은 4.5%에 불과해 매우 낮은 증가율을 보이고 있다.

표3-5 농수산 정책금융 공급현황(연말잔액 기준)

단위 : 억원

구 분	1985	1986	1987	1988	1985 ~ 88년 평균증가율
농 협	19,983	22,515	31,207	38,216	24.6%
수 협	4,428	5,178	5,985	6,960	15.1
축 협	2,897	3,086	2,944	3,319	4.5
기 타	3,638	2,625	3,069	3,332	△ 2.9
합 계	30,946	33,404	43,205	51,827	17.2

주 : 기타는 산림조합대출자금 및 유통공사에서 대출한 농안기금 등으로 구성되어 있음.

이같은 농수산 정책금융을 각 자금별로 살펴보면 〈표3-6〉과 같다. 먼저 농수축협의 자체자금 만으로 이차보상을 전제로 공급되는 金融資金은 1985년말에 427억원에서 1988년말에 4,348억원으로 크게 증가하였는데, 이는 농업부문에서 농협자체 자금인 농업기계화자금 공급이 1988년에 4,006억원으로 대폭 증가한 데 그 원인이 있다. 한편 재정대하금과 기금차입금 및 차관자금 등으로 공급한 정부의 財政資金은 1985년말에 1조 4,101억원에서 1988년말에 2조 4,747억원으로 연평균 18.7%의 증가율을 보이고 있고, 농수축협 자체자금과 재정자금을 혼합해서 공급되는 統合資金은 1985년말에 1조 6,418억원에서 1988년말에 2조 2,732억원으로 10.8%의 증가율을 보이고 있다.

자금의 용도별로 보면 전제 정책자금중 영농자금이 5,127억원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며(1988년말 기준), 다음이 농촌주택자금으로 4,979억원에 이르고 있다. 그밖에 국민투자기금이 4,002억원 공급되었으며, 1987년도부터 공급된 농어촌개발자금과 사채대체 자금이 각각 4,137억원과 4,727억원이 공급되었다.

표3-6 자금별 농수산 정책금융 공급현황(연말잔액 기준)

구 분	1985	1986	1987	1988
금융자금	(427)	(364)	(356)	(4,348)
금융중기	427	364	356	4,348
재정자금	(14,101)	(15,886)	(18,703)	(24,747)
장기수리	2,045	2,305	2,594	3,021
재정중기	1,414	1,901	2,346	3,617
농어촌개발자금	—	—	854	4,137
후계자육성기금	1,369	2,024	2,669	2,962
국민투자기금	2,982	3,355	3,660	4,002
차관자금	1,099	4,146	1,457	1,725
축산진흥기금	2,554	2,530	2,081	2,023
농안기금	2,596	2,589	2,998	3,195
산림개발자금	42	36	44	65
통합자금	(16,418)	(17,154)	(24,146)	(22,732)
영농자금	2,520	2,969	4,204	5,127
영어자금	2,439	2,741	3,000	3,561
양축자금	269	327	433	695
농업개발자금	2,136	2,558	2,315	2,037
종합개발자금	415	403	363	317
농업기계화자금	3,382	3,700	4,231	1,289
농촌주택자금	5,257	4,456	4,722	4,979
사채대체자금	—	—	4,878	4,727
합 계	(30,946)	(33,404)	(43,205)	(51,827)

주 : 농협자금, 수협자금, 축협자금, 유통공사자금, 산림조합자금을 합한 자금임.

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

대한민국정부, 기금결산보고서, 1987, 1988.

다. 정책금융의 위치

농수축협을 통하여 공급된 농수산 정책금융이 농수산금융이나 농수축협중앙회 금융공급에서 차지하는 비중은 계속 감소하고 있다. 먼저 농수산 전체 금융에서 차지하는 정책금융의 비중은 1985년의 경우 62.8%였으나 1988년에는 54.2%로 낮아졌다. 이는 동기간 동안 농수축협의 총대출금이 연평균 24.0%씩 증가한 반면 정책금융의 증가율이 이보다 낮았기 때문이다. 반면 이들 정책금융이 중앙회 대출금에서 차지하는 비중은 1985년 말에 90.2%에서 1988년 말에 90.8%로 동기간 동안 항상 90% 이상을 유지하여 중앙회 대출금의 대부분이 정책금융으로 둑여 있음을 알 수 있다. 그리고 자금 운용면에서 보다 자유로운 상호금융의 공급이 동기간 동안에 크게 늘었음도 <표3-7>을 통해서 알 수 있다.

농수산업에 대한 정책금융 지원의 상대적인 크기는 부가가치 생산액에 대한 정책금융 공급액의 규모로써 비교될 수 있다. <표3-8>에서 보는 바와 같이 농림수산업부문의 부가가치액을 기준으로 할 경우 정책금융의 공급은 상대적으로 계속 증가하고 있다. 1985년 말에는 부가가치 100원당 30원의 정책자금이 공급되었으며 1988년 말에는 38원으로 증가하였다.

표3-7 농수산 정책금융의 위치

단위 : 억원

구 분	1985	1986	1987	1988	1985~88 연 평 균 증 가 율
농수축협 총 대출금 ¹⁾ (A)	43,497	51,729	70,437	89,408	24.0
농수축협 중앙회 대출금 (B)	30,283	33,691	43,732	53,400	18.9
농수산정책금융 ²⁾ (C)	27,308	30,779	40,136	48,495	19.1
C/A	62.8	59.5	57.0	54.2	
C/B	90.2	91.4	91.8	90.8	

1) 농수산부문에 대한 대출금임.

2) 농수축협을 통하여 공급된 자금만으로 산림조합이나 유통공사에서 대출된 정책금융은 제외되었음.

표 3-8 부가가치 100원당 농수산 정책금융 공급액

단위 : 억원

연도	부가가치 액 (A)				정책 금융 (B)				B/A × 100			
	농업	축산업	수산업	계	농업	축산업	수산업	계	농업	축산업	수산업	계
1985	82,500	11,285	9,733	103,518	22,969	2,897	5,080	30,946	28	26	52	30
1986	84,449	10,067	12,770	107,286	24,490	3,086	5,828	33,404	29	31	46	31
1987	91,244	7,902	14,387	113,533	33,524	2,944	6,737	43,205	37	37	47	38
1988	111,480	8,666	15,621	135,767	40,746	3,319	7,762	51,827	37	38	50	38

주 : 수산업부문의 정책금융 공급액은 수협공급액과 유통공사의 수산부문 지원액을 합한 것임.

유통공사의 수산부문 지원액을 1988년도 수산부문 자금 공급액 비율인 25.1%를 적용하여 산출하였음(총 공급액 438.3억원 중 수산부문 공급액은 110억원임).

자료 : 농림수산부, 농림수산 주요통계, 1989.

_____, 농림수산 금융편람, 1989.

정책자금 공급액을 농·수·축산업별로 살펴보면 농업부문이 상대적으로 가장 적고, 수산업부문이 가장 많다. 농업부문은 1985년말 부가가치 100원당 28원이 공급되었으나 1988년말에 37원까지 증가하였으며, 축산업부문도 역시 1985년말에 부가가치 100원당 26원의 정책자금이 공급된 후 1988년말에 38원까지 증가하였다. 반면 수산업부문은 1985년말에 52원이 공급되었으며, 그 이후 약간 감소하다 다시 증가하여 1988년말에 50원의 정책자금이 공급된 것으로 나타나 상대적으로 타 부문에 비해 많은 지원을 받고 있음을 알 수 있다.

농어가 금융중에서 농·수협차입금이 차지하는 비중은 <표3-9>에 나타난 바와 같다. <표3-9>는 농림수산부의 農家 및 漁家經濟調查結果報告에 나타난 농가차입금과 어가차입금을 각각의 조사농가수로 가중하여 계산하였다. 농가이용 금융중 농수협의 차입금 비중은 1985년말의 63.5%에서 계속 증가하여 1988년말에 76.6%에 이르고 있으며, 반면 사채의 비중은 1985년말의 31.7%에서 계속 감소하여 1988년말에 18.4%까지 줄어들었다. 그외 일반은행이나 새마을금고 등의 기타 자금은 약 5% 내외에 머물고 있다. 조사결과에 의하면 農漁家의 부채는 1985년말에 호당 239만원에서 1988년말에 호당 327만원으로 동기간 동안 연평균 10.4%씩

표3-9 농어가의 금융 이용구조

단위 : 천원, %

연 도	농수협차입금	사 채	기 타	농어가 총차입금
1985	1,519(63.5)	758(31.7)	117(4.8)	2,394(100.0)
1986	1,632(63.5)	812(31.6)	127(4.9)	2,571(100.0)
1987	1,958(68.6)	722(25.3)	174(6.1)	2,854(100.0)
1988	2,511(76.7)	603(18.4)	158(4.9)	3,272(100.0)

주 : 농가차입금과 어가차입금을 각각의 매년 표본조사 농가수를 가중치로 하여 농어가의 호당 평균차입금을 산출한 것임.

자료 : 농림수산부, 농가경제조사결과보고, 각년도.
_____, 어가경제조사결과보고, 각년도.

증가하였다. 농수협 부채도 꾸준히 증가하였으나 사채는 1986년말까지 증가한 후 사채대체 자금이 지원된 1987년부터 계속 감소하여 1988년말에 호당 약 60만원에 이르고 있다.

농어가 이용 금융자금의 구체적인 구성내용은 〈표3-10〉과 같다. 농어가의 전체 차입금중 정책금융이 1985년말에는 34.5%로 가장 큰 비중을 차지하였으나 점차 감소하여 1988년말에는 상호금융이 34.4%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그리고 사채는 앞서 살펴본 바와 같이 그 비중이 계속 감소하고 있으며, 그의 농수협 일반자금과 기타 일반자금의 비중도 1985년말의 11.6%에서 1988년말에 14.4%로 약간씩 증가하고 있음을 알 수 있다. 그러나 그 증가폭이 작은 점과 정책금융 역시 감소하고 있는 점으로 미루어 사채비중의 감소는 대부분 상호금융의 공급확대 때문임을 알 수 있다.

표3-10 농어가 이용 금융자금의 구성

단위 : %

구 분	1985	1986	1987	1988
상 호 금 읍	22.5	24.9	28.5	34.4
정 책 금 읍	34.5	30.5	31.4	32.8
농 수 협 일 반 자 금	6.8	8.1	8.7	9.5
사 채	31.7	31.6	25.3	18.4
기 타 자 금	4.8	4.9	6.1	4.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

라. 농어가의 자금수요와 정책금융 공급

농어가의 자금수요에 대한 정책자금 공급액의 비중은 중장기 정책자금(粗供給額 기준)의 비중이 단기정책자금의 비중에 비해 대체로 낮은 것을 알 수 있다. 특히, 중장기 정책자금의 純供給額이 차지하는 비중은 매우 낮게 나타나고 있다.

단기자금 수요에 대한 정책자금의 공급비중은 1985년에 29.1%였으나 매년 조금씩 증가하여 1988년에 37.3%에 이르고 있다. 그리고 중장기 자금수요에 대한 중장기 정책자금의 공급비중은 조공급액의 경우 1985년에 28.4%, 1988년에 33.2%로 단기자금과 비교해 볼 때 큰 차이가 없다. 그러나 연중 상환되는 대출금을 제외한 순공급액의 경우 1986년에 5.7%, 1988년에 18.4%를 점하고 있어 단기자금에 비해 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 중장기 정책자금 중에는 농어가의 고정자산 구입항목에는 없는 환경개선이나 농공지구 조성 등의 비농어업 대출금이 포함되어 있다. 따라서 이를 제외하고 농어가의 고정자산 구입에 대응하는 순수한 중장기 정책자금의 경우만을 고려하면 그 비중은 더욱 낮아질 것이다.

따라서 농어가는 생산시설이나 기술개발, 기반시설 정비 및 저장시설 확보 등의 생산성 향상이나 소득증대를 위한 장기적인 투자를 함에 있어서 정부로부터 큰 도움을 받지 못하고 있음을 알 수 있다. 이처럼 농어가의 중장기자금 수요에 대한 정책자금의 공급이 매우 미약한 것은 정책 자금 공급을 위한 재원의 절대액이 부족하기 때문인 것으로 판단된다.

장기적인 농업발전의 측면에서는 농어가의 단기자금 수요에 대한 정부의 지원비율을 약간 낮추더라도 생산시설 및 개발 투자에 대한 농어가의 중장기 자금수요에 더 중점을 두고 정부의 자금지원이 이루어져야 할 것이다.

표3-11 농어가의 운전자금 및 중장기 투자에 대한 정책자금 비중

단위 : 억원

구 분	1985	1986	1987	1988
농가운전자금	34,244	37,015	36,821	42,254
어가운전자금	4,686	5,668	5,862	6,115
합 계 (A)	38,930	42,683	42,683	48,369
단기정책자금공급액 (B)	11,315	12,883	15,032	18,020
B/A	29.1%	30.2	35.2	37.3
농가중장기조투자액	24,769	27,430	26,749	34,453
어가중장기조투자액	612	1,384	1,598	1,810
합 계 (C)	25,381	28,814	28,347	36,263
중장기 정책자금 조공급액 (D)	7,211	7,009	10,191	12,057
중장기 정책자금 순공급액 (E)	—	1,656	5,372	6,679
D/C	28.4%	24.3	36.0	33.2
E/C	—	5.7	19.0	18.4

주 : 1) 농(어)가운전자금 = 농(어)업 경영비 × 농(어)가 호수

농(어)가 중장기 조투자액 = 농(어)가 재산적 지출중 고정자산 구입 × 농(어)가 호수

2) 중장기 정책자금 공급액에서 사채대체자금은 제외하였음.

3) 중장기 정책자금 순공급액은 연도말 잔액에서 차감하여 산출한 것임 (1985년도 순공급액은 자료의 제약으로 산출하지 않았음).

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

_____. 농가경제 조사결과보고, 각년도.

_____. 어가경제 조사결과보고, 각년도.

3. 기능별 농수산 정책금융의 공급실적

가. 농수산 정책금융 공급실적

농수산 정책금융 공급추이를 연간 조공급액 기준으로 살펴보면 <표 3-12>와 같다. 전체공급액은 1985년에 1조 8,256억원이었으나 1988년에 3조 77억원으로 증가하여 동기간 동안 연평균 16.2%씩 증가하였다.

표3-12 농수산 정책금융 공급현황(공급액 기준)

단위 : 억원

구 분	1985	1986	1987	1988	1985 ~ 88 연평균 증가율
농 협	11,714	12,101	21,385	20,853	19.2%
수 협	3,614	4,421	4,857	5,199	12.1
축 협	594	894	947	1,080	19.9
기 타	2,604	2,478	2,903	2,945	4.1
합 계	18,526	19,982	30,092	30,077	16.2

주 : 기타는 유통공사와 산림조합 등으로부터 대출된 자금임.

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융현황, 1989.

이 중 농협과 축협의 자금공급이 상대적으로 크게 증가한 반면, 수협의 자금공급은 연평균 12.1%씩 증가하여 상대적으로 낮게 증가하였다. 1988년 현재 전체 공급액의 약 70%를 농협에서 공급하고 있다.

이들 공급액을 자금별로 살펴보면 <표3-13>과 같다. 공급액 중 조합자체자금과 재정자금이 혼합되어 공급되는 통합자금의 비중이 가장 큰 것을 알 수 있는데, 통합자금은 1985년에 전체 공급액의 65.6%를 차지했으나 1988년에는 56.3%로 그 비중이 약간 낮아졌다. 반면 재정자금의 비중은 1985년에 32.6%에서 1988년말에 38.2%로 약간 증가하였으며, 금융자금도 1.8%에서 5.6%로 증가하였다. 농업개발자금과 종합개발자금은 1985년에 각각 897억원과 137억원을 공급한 후 중단되었으며, 대신 농어촌개발자금이 1987년부터 2,000억원 이상씩 공급되고 있다. 또한 사채대체자금은 1987년에만 4,869억원이 공급되었다.

영농자금은 전체 공급액 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 1988년의 경우 1조 1,724억원으로 전체의 39.0%를 차지하고 있다. 그 다음으로 농어촌개발기금이 3,359억원으로 전체의 11.2%를 차지하고 있으며 영어자금도 이와 비슷한 3,355억원이 공급되었다. 그외 농안기금과 재정증기자금도 각각 2,924억원과 2,929억원이 공급되어 약 10%씩의 비중을 차지하고 있으며, 나머지 자금들은 대부분 1,000억 미만의 작은 규모로 공급되고 있다.

표3-13 자금별 농수산 정책금융 공급현황(공급액 기준)

구 분	1985	1986	1987	1988
금융자금	(332)	(465)	(489)	(1,673)
금융중기	332	465	489	1,673
재정자금	(6,048)	(7,001)	(18,027)	(11,483)
장기수리	290	324	332	364
재정중기	1,261	1,862	2,077	2,929
농어촌개발자금	—	—	2,353	3,359
후계자육성기금	704	700	704	391
국민투자기금	635	897	849	879
차관자금	282	335	569	475
축산진흥기금	272	407	240	141
농안기금	2,596	2,465	2,892	2,924
산림개발자금	8	11	11	21
통합자금	(12,146)	(12,426)	(19,576)	(16,921)
영농자금	6,873	7,779	9,508	11,724
영어자금	2,373	2,810	2,958	3,355
양축자금	279	327	489	695
농업개발자금	897	—	—	—
종합개발자금	137	—	—	—
농업기계화자금	1,128	1,177	16,348	725
농촌주택자금	459	333	404	422
사채대체자금	—	—	4,869	—
합 계	(18,526)	(19,892)	(30,092)	(30,077)

주 : 농협자금, 수협자금, 축협자금, 유통공사자금, 산림조합자금을 합한
자금임.

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

대한민국정부, 기금결산보고서, 1987, 1988.

나. 기간별 정책금융 공급실적

공급된 농수산 정책금융을 기간별로 나누어 살펴보면 〈표3-14〉와 같다. 1985년 공급액 중 단기자금 공급이 전체의 61.1%를 차지하여 중장기 자금 공급보다 많이 공급되고 있음을 알 수 있다. 그러나 단기자금 공급액은 1988년까지 연평균 15.5%의 증가를 보인 반면 중장기자금 공급은 동기간 동안 연평균 17.1%의 증가를 보임으로써 1988년의 단기자금 공급비율이 전체의 59.9%로 1985년보다 그 비중이 약간 낮아진 것을 알 수 있다. 이처럼 단기자금의 공급비중이 줄어든 것은 영농자금의 경우 그 공급액이 1985년에 6,873억원에서 1988년에 1조 1,724억원으로 연평균 17.8%의 증가율을 보인 반면 영어자금과 양축자금 및 농안기금의 증가가 크게 이루어지지 않은 데도 일부 그 원인이 있다.

그러나 보다 큰 원인은 1986년까지 중장기자금의 공급비중이 감소하다가 1987년에 중장기자금인 농어촌개발자금 2,353억원과 사채대체자금 4,869억원이 새로이 공급됨으로써 중장기자금의 공급비중이 전체 공급액의 50%까지 증가한 것에서 찾을 수 있다. 그 후 1988년에 사채대체자금 공급이 중단됨으로써 중장기자금의 공급비중은 40.1%까지 줄어들기는 했으나 1985년의 38.9% 보다는 약간 증가한 것을 알 수 있다.

표3-14 기간별 농수산 정책금융 공급실적(공급액 기준)

단위 : 억원

구 분	1985	1986	1987	1988	1985 ~ 88 연평균 증가율
중장기공급액	7,211(38.9)	7,009(35.2)	15,060(50.0)	12,057(40.1)	17.1
단기공급액	11,315(61.1)	12,883(63.8)	15,032(50.0)	18,020(59.9)	15.5
총 공 급 액	18,526	19,892	30,092	30,077	16.2

주 : 단기공급액은 영농·영어·양축자금과 농안기금중 유통구조 개선에 대출된 중장기자금을 제외한 단기성자금을 합한 금액임.

다. 농어가의 투자수요와 정책금융 공급

농어가의 단기 및 중장기 투자수요와 이에 상응하는 단기 및 중장기 정책자금 공급액 규모를 살펴보면 〈표3-15〉와 같다. 먼저 농어가 경제 조사 결과보고에서 농·어업 경영비로부터 농어가의 운전자금 규모를 산출하고 농어가의 재산적 지출 중 고정자산구입을 위해 투자된 자금으로부터 농어가의 중장기 조투자액을 산출하였다. 농어가의 단기자금 지출 규모는 1985년에 3조 8,930억 원이었으나 1988년에는 4조 8,369억 원으로 연평균 7.2%씩 증가한 반면 단기정책자금은 연평균 15.5%씩 증가하였다. 따라서 단기자금 지출 규모에 대한 정책자금의 충족률은 1985년에 29.1%였으나 1988년에 37.3%까지 증가하였다. 또한 농어가의 중장기 투자수요

표3-15 농어가의 운전자금 및 중장기 투자에 대한 정책자금 충족률

단위 : 억 원

구 분	1985	1986	1987	1988
농 가 운 전 자 금	34,244	37,015	36,821	42,254
어 가 운 전 자 금	4,686	5,668	5,862	6,115
합 계 (A)	38,930	42,683	42,683	48,369
단기정책자금공급액 (B)	11,315	12,883	15,032	18,020
B/A	29.1%	30.2	35.2	37.3
-----	-----	-----	-----	-----
농가중장기조투자액	24,769	27,430	26,749	34,453
어가중장기조투자액	612	1,384	1,598	1,810
합 계 (C)	25,381	28,814	28,347	36,263
중장기정책자금공급액 (D)	7,211	7,009	15,060	12,057
D/C	28.4%	24.3	53.1	33.2

주 : 1) 농(어)가운전자금 = 농(어)업 경영비 × 농(어)가 호수

농(어)가 중장기조투자액 = 농(어)가 재산적 지출 중 고정자산구입
액 × 농(어)가 호수

2) 1987년도 중장기 정책자금 공급액 중 ()의 숫자는 사채대체자금을
제외한 금액임.

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

_____ , 농가경제 조사 결과보고, 각년도.

_____ , 어가경제 조사 결과보고, 각년도.

는 1985년에 2조 5,381억원이었으며, 그 후 연평균 11.0%씩 증가하여 1988년에 3조 4,453억원으로 추정되었다.

중장기 정책자금은 앞서 살펴본 바와 같이 연평균 17.1%씩 높은 증가율을 보이고 있어 중장기 투자수요에 대한 정책자금 총 충족률은 1985년에 28.4%에서 1988년에 33.2%까지 증가하여 단기자금 충족률과 큰 차이를 보이고 있지 않다. 그러나 중장기 정책자금에는 농어가의 고정자산 구입과 관계가 없는 환경개선이나 수리시설 개발 및 농공지구 조성 등 비농어가에 대한 대출자금이나 사채대체자금 등이 포함되어 있어 이들을 제외하고 순수한 농어가의 고정자산 구입에 대응하는 중장기 정책자금만으로 그 충족률을 산출해 보면 <표3-15>보다 훨씬 낮아질 것이다.

이같은 점은 사채대체자금이 지원된 1987년에 특히 현저하게 나타나는데, 이 때 중장기 정책자금의 수요충족률은 53.1%까지 높게 나타나고 있다. 그러나 사채대체자금을 제외하고 충족률을 구해보면 36.0%로서 약 17% 정도 낮아지고 있다.

4. 농수산 정책금융의 성과

가. 긍정적 효과

농수산업에 지원된 정책금융은 농수산업의 발전과 농어가에 여러 가지 긍정적인 효과를 나타내고 있는데, 그 중 주요한 것은 다음과 같다. 정책금융은 이들 부문의 자본축적에 부분적으로 기여하였으며, 또한 低利의 자금이 공급됨으로써 소득이전 효과를 가져왔다. 그리고 지속적으로 정책자금을 공급함으로써 농촌 사금융시장의 자금수급에 영향을 주어 사채금리를 인하시키는 데 크게 기여하였을 것으로 추측된다.

① 자본축적에 기여

농축산업부문에 지원된 정책자금의 농가 고정자산 형성에 대한 기여도는 그리 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 1983년의 농가활용 총 고정자산중 정책금융의 비중은 2.6%였으나 1985년에 3.4%로 약간 상승하였

다. 반면 정부의 재정지원은 농가의 고정자산 형성에 크게 기여하고 있는 것으로 나타났는데, 재정지원부문이 농가활용 총 고정자산에서 차지하는 비중은 1983년에 24.2%였으며, 1985년에 26.2%로 약간 증가하였다. 그밖에 주로 부채지주 농지에 대한 비농민 투자와 상속·증여과정을 통하여 형성된 농가 고정자산의 비중도 1985년 기준으로 각각 14.8%와 36.9%를 차지하고 있어 이 부문이 농가의 고정자산 형성에 크게 기여하고 있음을 알 수 있다. 따라서 이 부문에 대한 제도정비는 앞으로 농가의 자본축적에 상당한 영향을 주게 될 것이다.

② 소득이전에 기여

그동안 정책금융은 일반 상업금융자금에 비해 낮은 금리로 공급되어 정책금융 수혜자에게 간접적으로 소득이전의 효과를 제공하였다. 간접적인 소득이전 효과에 대하여 문팔용과 강봉순¹⁾은 IBRD보고서에서 다음과 같은 방법으로 그 효과를 추정하였다.

표3 - 16 원천별 농가 고정자산 형성 추정 (경상가격)

단위 : 억원, %

구 분	1983	1984	1985
농가활용 총 고정자산	499,946 (100.0)	531,186 (100.0)	560,688 (100.0)
재정부문 지원	121,016 (24.2)	138,088 (26.0)	149,513 (26.7)
고정자산 투자부채	13,227 (2.6)	18,561 (3.6)	18,813 (3.4)
상속·증여	182,030 (36.4)	198,980 (37.5)	206,947 (36.9)
비농민 소유토지	58,894 (11.8)	69,220 (13.0)	82,840 (14.8)
자기자본 축적	124,779 (25.0)	106,337 (20.0)	102,575 (18.3)

자료: 서종혁·박성재, 『농가의 중장기 금융자금 수요분석』, 한국농촌경제연구원, 연구보고 183, 1989.

1) Pal-Yong Moon & Bong - Soon Kang, Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in the Republic of Korea, The World Bank, Washington, D. C., 1989. pp. 131 ~ 132.

$$S = C \times [(1+r^*) \cdot (1+\pi) - (1+i)]$$

여기서 S : 금융보조금

C : 농업금융공급액

r^* : 보조금이 없을 때의 실질기준 금리

(real reference interest rate in the absence of subsidy)

π : 물가상승률

i : 실제이자율 (actual interest rate)

위의 보조금 추정식을 전개하면 다음과 같이 다시 쓸 수 있다.

$$S = C \times (r^* + \pi + r^*\pi - i)$$

이 식은 보조금이 없을 때의 실질기준 금리 (r^*)에 물가상승률 (π)을 더하고 여기에 $r^*\pi$ 를 더한 후 실제이자율 (i)을 뺀 것을 보조금 비율로 정의함으로써 일반적으로 보조금 비율을 계산하는 방법보다 $r^*\pi$ 가 추가되고 있다.

그리고 실질기준이자율 (r^*)은 대부분의 개발도상국에서 이루어지고 있는 정부투자의 사회적 평균수익률로 간주하여 10%를 적용하여 보조금을 추정하고 있다. 또한 농업금융공급액 (C)을 연말잔액기준으로 이용하고 있는데, 이는 단기자금일 경우 연초에 대출되어 연말 이전에 상환된 자금이 무시되어 과소평가될 수 있으며, 중장기 자금일 경우 연초가 아닌 연중이나 연말에 대출된 부분이 과대평가되어 이용될 수 있다. 따라서 연말잔액 대신 평잔액을 이용하는 것이 정책금융을 통한 보조금의 산출에 보다 바람직한 방법으로 사료된다.

또한 위의 보조금에 대한 실제 계산과정에서 기준명목금리 (reference nominal interest rate)로 $(1+r^*) \times (1+\pi) - 1$ 을 구한 후 여기서 실질명목금리 (i)를 차감하여 보조금 지급을 추정하고 있다. 따라서 기준명목금리란 정책자금 공급이나 정부의 금융시장에 대한 규제가 없을 때의 시장균형 금리와 같은 개념을 지니게 된다. 이는 사금융시장이 제도금융시장의 참여적인 성격을 지니고 있다고 가정할 때 사금리와 같은 개념이 된다. 그러므로 기준명목 금리와 사금리간에는 비록 완전히 일치하지는 않는다 하더라도 근사하게 접근되어야 할 것이다. 그러나 이용된 기준명

목금리와 사금리간에는 큰 차이를 보이고 있다. 특히, 중기자금의 경우 1982년과 1983년에는 기준명목금리가 15.2%와 10.2%로 되어 있어 보조금율이 마이너스(-)로 나타내고 있는데, 이는 현실적으로 너무 과소평가 된 것으로 사료된다.

따라서 본 보고서에서는 이같은 점들을 보완하기 위하여 정책자금을 단기와 중장기로 나누고 각 자금내의 세부자금별로 은행의 일반대출 금리와 정책금융 금리의 차이를 보조금율로 보고 여기에 각 자금별 지원실적액을 곱하여 순보조금액을 산출하였다. 그리고 각 자금별 지원실적액도 단기금융의 경우 평잔액 자료가 있는 영농자금과 농안기금은 평잔액을 사용하였으며, 평잔액이 없는 양축자금은 연초잔액과 연말잔액의 평균금액에 평균대출기간을 감안한 연간 공급액을 합하였다. 그외 중장기 자금은 전부 평잔액으로 계산하였다.

이와 같이 계산된 농·축산 정책금융에 의해 농가에 지원된 간접소득 보조액은 〈표3-17〉과 같다.

표3-17 농축산 정책금융에 의한 농가의 간접소득 보조액

연도	순 보조액 (억 원)			부가가치100원당 순 보조액	농가호당 순 보조액
	단기금융	중장기금융	합계		
1980	83	422	505	1.04원	2.34만원
1981	63	353	416	0.65	2.05
1982	—	56	56	0.08	0.28
1983	—	71	71	0.10	0.36
1984	—	96	96	1.12	0.49
1985	—	115	115	0.13	0.60
1986	225	430	655	0.74	3.44
1987	256	913	1,169	1.25	6.25

주 : 1) 순보조금액 = 자금별 지원액 × (시중은행 금리-정책금융 금리)

2) 자금별 지원자금 공급실적액 계산

○ 단기영농자금, 농안자금, 중장기자금 : 평잔액기준

○ 양축자금 : (연초잔액 + 연말잔액) / 2 + 연간공급액 × 평균대출기간

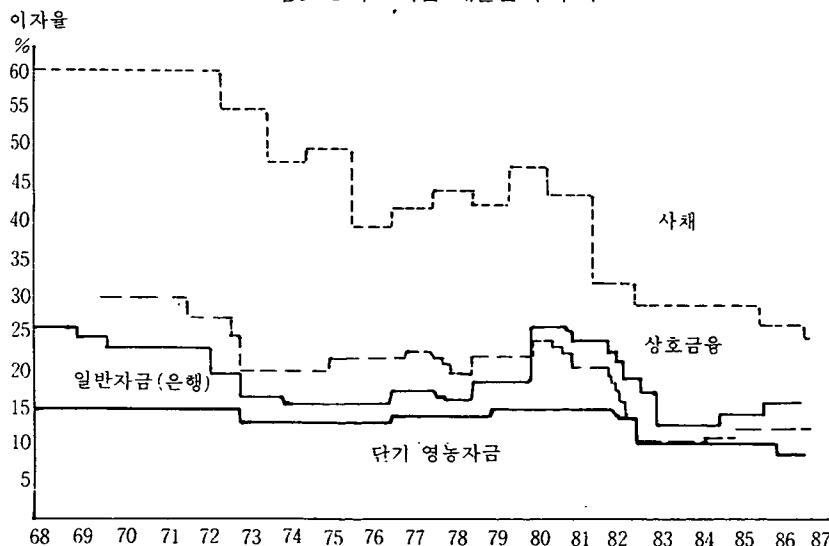
보조금액은 1980년에 연간 약 505억원(경상가격)이 지원된 것으로 나타났으나 시중은행과 금리차이가 좁혀진 1982년부터 1985년까지 그 규모가 대폭 감소하였다가 1986년에 655억원으로 증가한 후 1987년에 1,169억원까지 증가하였다.

그러나 이를 농가호당 기준으로 살펴보면 1980년에 2만 3천원이었던 것이 1987년에 6만 3천원으로 그 액수가 극히 미미한 상태이다. 또한 농축산부문의 생산액과 비교해 본 부가가치액 100원당 보조금 지원액 규모도 1980년에 1.04원이고, 1987년에 1.25원으로 그 비중이 매우 낮다.

③ 사금리 인하 효과

그동안 정부의 지속적인 정책금융의 공급과 상호금융의 공급 확대는 앞서 살펴본 바와 같이 농촌사금융시장을 크게 축소시켰다. 그 결과 정책금융의 공급이 사채이자율의 하락에 크게 기여한 것으로 판단된다. 즉 1970년대 초에 농촌사금융시장에서 사채이자율이 연 50% 이상이었으나 1988년 경에는 연 약 20%로 그 수준이 크게 떨어졌다.

그림3-1 주요자금 대출금리 추이



나. 부정적 효과

- 농수산 정책금융은 장기·저리의 대출조건으로 인하여 은행의 일반대출 자금에 비하여 상대적으로 유리하기 때문에 항상 초과수요상태를 보이고 있다. 따라서 금융기관은 금융할당(credit rationing)을 하게되는데, 이러한 금융할당이 불균형하게 이루어짐으로써 자금의 집중이 일어나는 부정적인 효과를 야기시킨다. 또한 정책금융의 공급에 수반되는 정부의 개입은 정책금융을 취급하는 금융기관의 자율성을 저하시키게 되며, 농가의 비효율적인 자금운용을 유도하게 된다.

① 불균형적인 금융할당

정책금융에 대한 초과수요로 인해 나타나는 금융기관의 대출자 선별(screening)과 그에 따른 금융할당이 관행적으로 이루어져 왔다. 금융할당 과정에서 금융기관은 대출자금의 안전한 회수를 위해 차입자의 신용력을 최우선적으로 고려하였기 때문에 금융기관들은 자산규모(또는 경지규

3-18 정책자금 이용의 집중도 (지니계수 계측결과)

구 분	정 책 자 금			상 호 금 용	합 계	경지(자본)의 집 중 도
	단 기	중 장 기	소 계			
농협 자금	0.53	0.70	0.52	0.80	0.54	0.43
축협 자금	—	—	0.42	0.91	0.54	0.54
수협 자금						
양 식 업	0.60	0.88	0.55	0.84	0.50	0.45
어선어업	0.69	0.91	0.67	0.87	0.66	0.72

주: 표본농어가수.

농협자금 이용농가: 306호

축협자금 이용농가: 100호

수협(양식업)자금 이용어가 : 115호

수협(어선어업)자금 이용어가 : 124호

자료 : 농수축협 대출자금 표본조사 결과.

모)가 적은 농가보다는 그 규모가 큰 농가에 우선적으로 대출자금을 배당하는 불균형적인 금융할당이 이루어져 왔다.

정책금융을 포함하여 제도금융기관을 통하여 공급된 자금의 大農·漁家 계층에 대한 집중여부를 지니계수를 계측하여 살펴보면 상호금융이 정책 자금보다 집중적임을 알 수 있다. 그리고 금융기관별로는 수협·농협·축협의 순서로 집중이 심하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

농협을 통하여 공급된 정책금융과 상호금융을 합한 전체자금의 집중도는 0.54로 농가의 경지소유 집중도 0.43과 비슷하다. 각 자금별로는 단기정책자금이 지니계수 0.53으로 전체자금 집중도와 비슷하나 중장기 자금이 0.70, 상호금융이 0.80으로 상당히 집중되어 매우 불평등하게 이들 자금이 배분되고 있음을 알 수 있다.

축협에서 공급된 자금의 집중도는 농협과 거의 같은 수준을 보이고 있으나, 정책자금의 경우는 농·수협에 비해서 상대적으로 매우 균등하게 배분되고 있음을 알 수 있다. 이는 축협을 통하여 공급된 정책자금의 대부분이 단기성 양축자금으로 농가당 최고 대출한도가 500만원으로 제한되어 있으며, 대상농가 선정에 농가들이 직접 참여하고 있기 때문이다.

수협자금의 경우 양식업과 어선어업 모두 각 자금별로는 농협·축협자금보다 집중이 심하게 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 전체적으로는 각 자금의 이용이 많은 어가들에게 분산됨으로써 농협·축협자금과 비슷하게 배분, 공급되고 있다. 이상의 결과에서 수협을 통하여 공급되고 있는 정책자금 및 상호금융자금은 그 사용자가 각 자금별로 분화되었음을 알 수 있다. 또한 상호금융에 비해서 정책금융의 집중 정도가 낮은 것은 정부가 정책자금의 자금배정시 간여를 했기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 만일 정책금융의 배정에 정부의 개입이 전혀 없다면 자금배분의 집중은 보다 심각한 문제로 등장할 가능성이 높다.

정책자금의 불균형적인 할당은 대출규모별 정책자금의 배분비율을 통해서도 살펴볼 수 있다. 〈표3-19〉에서와 같이 농·수·축협자금의 경우 생산규모가 가장 큰 계층에서 가장 큰 규모로 자금을 대출받고 있는 것을 알 수 있는데, 이들의 대출금이 총 대출금에서 차지하는 비중도 60%

이상으로 매우 높아 정책자금이 대규모 생산계층에게 집중되고 있음을 알 수 있다. 축협자금의 경우 생산규모가 가장 큰 계층이 동일규모의 농·수협자금에 비해 가장 적은 규모로 대출받고 있는 것으로 나타나 있으나, 이는 축산경영의 단위가 아닌 토지로서 계산된 결과 비롯된 것이다.

표 3-19 대출규모별 정책자금 배분비율

대출규모별분포	호당평균 생산규모	호당평균 대출금액	단위당 대출규모	대출 점유율
농협자금	평	천원	천원/평	
하위 25%	2,400	265	0.11	0.02
26 ~ 50	2,364	1,633	0.69	0.12
51 ~ 75	2,966	3,249	1.10	0.25
상위 25%	3,466	7,818	2.26	0.61
축협자금	평	천원	천원/평	
하위 25%	2,751	15	0.01	0.002
26 ~ 50	2,096	1,191	0.57	0.18
51 ~ 75	2,321	2,396	1.03	0.24
상위 25%	2,415	3,160	1.31	0.48
수협자금(어선어업)	M/T	천원	천원/M/T	
하위 25%	1.30	151	116	0.01
26 ~ 50	5.45	311	57	0.02
51 ~ 75	38.60	2,151	56	0.16
상위 25%	236.66	11,159	47	0.81
수협자금(양식업)	ha	천원	천원/ha	
하위 25%	1.80	171	95	0.04
26 ~ 50	2.27	378	166	0.02
51 ~ 75	3.16	1,002	318	0.16
상위 25%	6.39	2,824	442	0.64

주 : 표본농어가수는 〈표3-18〉과 같음.

자료 : 농수축협 대출자금 표본조사 결과.

또한 대규모 생산그룹의 경우 필요한 자금 이상으로 정책자금을 집중 지원받고 있음을 단위당 대출규모를 통하여 알 수 있다. 단위당 대출규모는 호당평균 대출금액을 호당평균 생산규모로 나눈 것으로서 각 그룹에서 큰 차이가 없을 경우 생산규모에 비례하여 보다 균등한 자금을 공급받고 있다고 할 수 있다. 농·수·축협자금과 수협의 양식업자금은 대출규모에 비례하여 단위당 대출금이 증가하고 있어 자금집중이 대규모 생산그룹에서 일어나고 있음을 알 수 있다. 반면 수협의 어선어업자금의 경우 이와는 반대로 단위당 대출금이 대출규모에 반비례하고 있어 생산규모의 증가에 따른 것 만큼의 정책자금 지원이 이루어지고 있지 않음을 알 수 있다.

② 금융기관의 자율성 저하

농수산 정책금융의 지속적인 공급과 이에 대한 정부의 개입으로 인하여 이를 취급하는 금융기관의 자율성이 크게 저하되어 왔다. 특히, 정책자금의 조달 및 공급에 있어 정부가 전적으로 책임을 짐으로써 금융기관의 자체적인 자금공급 기능이 저하되었으며, 또한 금융기관은 자체적으로 대출한 자금이 아닌 정책자금의 대출금 관리에 많은 비효율적인 면을 노출시켰다. 실제로 농협중앙회 예수금의 운용상태를 살펴보면 1988년 말 현재 정책자금 대출은 전체 예수금의 18.8%이며 여기에 비료·농약 등의 정부위촉사업에 운용된 예수금을 합하면 정책부문에 이용된 총 예수금의 비율은 33.7%가 된다. 반면 일반대출과 농기업대출 등을 통해서 순수하게 농가에 공급된 자금은 전체중앙회 예수금의 3.0%에 불과한 실정이다.

이상과 같은 농수축협의 자율성 저하는 앞으로 금융자율화 추세에 따라 필연적으로 대두될 금융시장의 進入自由化 과정에서 농수축협의 경쟁력 배양에 많은 어려움을 줄 것으로 예상된다. 따라서 농촌 및 대도시 지역의 예수금 유치경쟁에서 농수축협은 점차 불리한 입장에 처할 것으로 전망된다.

표3-20 농협중앙회 예수금 운용현황(연말잔액 기준)

구 분		단위 : %	
		1 9 8 5	1 9 8 8
○ 자 체 부 문		(52.6)	(66.3)
· 현금과 지준		10.0	19.0
· 일 반 대 출		20.6 (0.5)	20.5 (0.9)
· 농기업·조합육성		6.9 (2.6)	8.5 (2.1)
· 경제사업 등		15.1	18.2
○ 정 책 부 문		(47.4)	(33.7)
· 정 책 대 출		26.5	18.0
· 비 료		12.7 (0.5)	9.7
· 농 약		2.2	1.4
· 정 책 판 매		2.6	1.3
· 양 곡 수 매		3.4	3.3
합 계		100.0 (27,518억 원)	100.0 (55,353억 원)

주 : ()는 대농민 공급분임.

자료 : 농협중앙회, 『금융주요계수』, 1986, 1988.

③ 농가 자금운영의 비효율성 초래

농가에 대한 정책자금의 공급은 자금이용의 효율성을 떨어뜨리고 있는데, 이는 정책자금이 갖는 낮은 이자율과 이에 따른 부적합한 대상자 및 사업선정 때문이다. 이같은 비효율성의 몇 가지 예를 들면 다음과 같다. 농기계자금의 경우 지역에 따라서는 농작업 수요이상으로 기계가 보급되었음에도 불구하고 중농 및 대농에 있어서 자기농사만을 위하여 기계를 구입 이용함으로써 기계이용률이 매우 낮게 된다. 따라서 자금이용의 효율성이 저하된다. 농어가 부업자금의 경우 사업성은 별로 없음에도 불구하고 낮은 정책금리 때문에 많은 농가가 참여를 희망하고 있으며, 그에 따라 정책자금 지원대상자로 선정된 농가의 사업성공률이 저하되어 역시 자금이용의 효율성이 떨어지게 된다.

한편 농가에 지원된 정책금융은 농업부문이 갖는 저수익성과 농가자금 이용의 混用性 등으로 인하여 지원된 자금이 결과적으로 교육비 및 관혼상제 등을 위한 소비자금으로 轉用되고 있다. 이같은 점은 농가의 농업 경영비와 가계비를 합한 총 운영자금중에서 교육비 및 관혼상제비가 차지하는 비중이 높아 이들에 대한 자금이 필요한 경우 공급받은 정책금융을 전용하기 때문이다. 이들의 비중은 <표3-21>에서 알 수 있듯이 1980년에 총 운영자금의 14.6%, 1985년에 16.1%, 1988년에 15.5%로 약 15%내외에 이르고 있다.

또한 이와 같은 점은 농협을 통하여 지원된 정책자금의 목적외 사용비율을 가지고서도 잘 알 수 있다. 농가의 농업정책자금 사용용도를 살펴보면 중장기자금의 경우 가계비나 타인에게 대여하는 등의 전용비율이 약 5.7% 정도로 매우 낮은데 비하여, 단기농사 자금의 경우 33% 이상으로 높은 전용비율을 보이고 있다.

표3-21 농가 총 운영자금중 교육비 및 관혼상제비 비중

단위 : 천원

구 분	1 9 8 0	1 9 8 5	1 9 8 8
총 운영자금 (A)	2,756	6,469	8,345
교육비지출 (B)	200	555	671
관혼상제비 (C)	197	487	621
D = B + C	397	1,042	1,291
D / A (%)	14.6	16.1	15.5

주 : 농가총운영자금 = 농업경영비 + 가계비

자료 : 농림수산부, 농가경제조사결과보고, 각년도.

표3-22 농협정책자금의 용도별 사용비율

단위 : %

정책자금구분	농업경영비	겸업지	업출	자본적지출	가계비	타인대여등기타	합계
단기농사자금	54.4	1.2	11.7	17.0	15.7	100.0	
금융중기자금	8.8	0.3	85.4	1.6	4.1	100.0	
기계화자금	2.0	—	91.5	4.3	1.9	100.0	

주 : 1988. 1에서 1988. 12까지 정책자금 사용실태임.

자료 : 농협중앙회, 1989.

한편 이같은 농가 자금운용의 비효율성은 지원된 정책자금의 타용도 전용에서 비롯될 뿐만 아니라 금리차 때문에 일어나는 농업외 부문으로의 자금유출에서도 기인된다. 중·대농에게 지원된 저리의 정책자금은 시장금리와 큰 차이를 보임에 따라 보다 수익성이 높은 예저금이나 유가증권 등의 유통자산구입에 자금을 투입함으로써 결과적으로 지원된 자금이 농업이외 부문으로 유출되게 된다. <표3-23>에서 보는 바와 같이 농가 자산의 구성비는 과거 1980년에 비하여 1988년에는, 고정자산의 비중이 각각 88.1%에서 86.4%로, 그리고 유동자산의 경우 7.2%에서 5.9%로 계속 감소하고 있는 반면 유통자산의 비중은 4.7%에서 7.7%로 계속 증가하고 있다.

표3-23 농가자산의 구성비 변화

단위 : %

연도	고정자산	유동자산	유동자산	총자산
1975	86.4	10.2	3.4	100.0
1980	88.1	7.2	4.7	100.0
1985	87.4	6.4	6.2	100.0
1988	86.4	5.9	7.7	100.0

자료 : 농림수산부, 농림수산주요통계, 1989.

제 4 장

농축산 정책금융의 재원조달과 관리

1. 재원조달

정책자금의 재원은 크게 외부차입금과 자체자금으로 나눌 수 있다. 외부차입금은 정부가 재정에서 직접지원하는 재정대하금과 각종 기금으로부터 차입한 기금차입금, 한국은행으로부터 차입한 한은차입금 및 차관도입자금 등이 있다. 자체자금은 농협이 조성한 자체예수금중 정부로부터 일반대출과 정책대출 사이의 대출 이자율의 차이에 따른 이차보상을 정부로부터 받고 정책자금으로 공급하는 자금을 뜻한다. 이들 외부차입금과 자체자금은 각각 별도의 정책자금으로 공급되기도 하고 서로 혼합되어 공급되기도 한다. 이들중 외부차입금 만으로 공급되는 자금을 廣意의 재정자금이라 하고 자체자금 만으로 공급되는 자금을 금융자금이라 하며, 서로 혼합되어 공급되는 자금을 통합자금이라 한다. 그리고 광의의 재정자금중 재정대하금 만으로 공급되는 자금을 挾意의 재정자금이라 한다.

이제 財政資金에 의한 농업부문의 자금조달시 발생되는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 협의의 재정자금은 정부가 전체 공급규모에 해당되는 자금을 재정에서 직접조달해야 되는 부담이 있는 반면 농가나 농업입장에서는 그 만큼 외부로부터 자금공급이 늘어나게 되므로 대출받을 수 있는 기회가

증가하게 된다. 그리고 이같은 자금은 정부의 정책변화에 따라 예산편성이 바뀔 경우 그 지원여부 및 규모가 쉽게 바뀔 수 있으므로 여건변화에 따라 정부가 신속하게 대응할 수 있는 장점이 있는 반면 장기적이고 안정적인 농업정책자금 공급을 필요로 하는 부분에서는 적합하지 않는 단점을 지니고 있다.

둘째, 基金借入金의 경우 정부의 재정부담이 재정대하금의 경우보다 적다. 그리고 기금자체의 운용을 통해 기금증식을 도모할 수 있어 장기적으로는 정부의 부담을 보다 줄여나갈 수 있다. 또한 재정대하금과는 달리 예산편성의 변화로 인한 영향을 거의 받지 않으므로써 장기적으로 안정적인 자금공급을 할 수 있다. 그러나 기금차입금은 기금설치 법규에 의해 그 지원 용도가 제한되어 있으므로 자금공급분야에 대한 탄력적 운용을 기대하기가 힘들다.

셋째, 韓銀借入金은 정부가 직접적인 재정적 부담을 지는 것은 아니나 한은차입 자체가 정부의 자시에 의해 이루어지므로 간접적인 부담을 지게 된다. 만약 한은이 농업부문에 자금을 공급하기 위해 각 은행의 대출 한도를 축소할 경우 그 만큼 각 은행은 자금대출을 제한받게 된다. 이와는 달리 한은이 화폐발행에 의해 자금을 조달하는 경우 정부는 물가상승에 대한 부담을 져야 한다. 또한 한은이 채권발행에 의해 자금을 공급할 경우 한은은 채권에 대한 支拂利子率과 정책자금으로 공급한 자금의 収入利子率의 차이 만큼의 비용만 지불하고서 시중의 유동자금을 흡수하여 정책자금을 공급할 수가 있다. 따라서 이 방법은 시중의 자금사정 여하에 따라 시행시기의 제약을 받을 수가 있다. 끝으로 차관자금의 경우 정부는 재정대하금처럼 직접적인 자금조달 부담은 없으나 차관자금 상환에 따른 책임을 져야 한다. 그리고 이 경우 외국자본이 국내에 도입됨으로써 국가 전체적인 자금공급량이 늘어나는 장점이 있는 반면 경제성장의 이익중 일부가 導入資本에 대한 이자로 국외로 유출되는 단점을 지니고 있다.

이같은 재정자금은 자금의 조달형태가 어떠하던지 농협이 조성한 자금을 잠식함이 없이 농업부문에 자금의 공급량을 증가시키게 된다. 이와는

달리 농업 금융기관의 예수금을 이용한 금융자금의 경우 농업부문에 새로이 자금공급이 늘어 나는 것이 아니고 단지 일반대출금리로 공급될 자금이 정부의 개입에 의해 저리의 정책자금으로 공급되는 것에 불과하다. 정부는 직접적인 자금조달의 부담 대신 단지 이차보상에 따른 비용만 부담하면 되나 농협으로서는 자체조성한 예수금의 可用性이 떨어지게 되는 단점이 있다. 물론 금융자금에 대한 공급을 재정자금으로 전부 대체한다고 해도 이에 따라 농업금융기관이 자체적으로 추가 공급할 수 있는 자금이 모두 농업부문에 대출된다고는 볼 수 없다. 왜냐하면 농업금융기관은 예수금의 대부분을 농촌지역이 아닌 도시지역에서 조성하고 있으므로 보다 많은 예수금 조성을 위하여 도시지역에 자금공급을 확대하려 할 것 이기 때문이다.

이상으로 재원조달 방법에 따른 농업정책금융 공급의 장단점을 정부와 농업 금융기관의 입장에서 살펴보았다. 그러나 농업정책금융의 주 목적은 정부나 농업금융기관이 보다 작은 부담을 갖겠다는 것이 아니고 농가에 보다 많은 자금을 보다 낮은 이자율로 공급하여 농가의 생산활동을

표 4-1 농수산 정책금융 재원조달 추이 (연말잔액 기준)

단위 : 억원

구 분	1985	1986	1987	1988	1985 ~ 88 연평균증가율
재 정 자 금	6,574	8,217	9,716	12,506	21.4
기 금 차 입 금*	12,880	14,143	17,855	22,778	19.0
한 은 차 입 금	2,114	2,163	5,217	8,506	46.4
차 관 자 금	1,129	1,273	1,627	1,739	14.4
외 부 차 입 금 계	22,697	25,796	34,415	45,529	23.2
농·수·축협 예수금	8,248	8,737	9,969	6,786	-6.5
합 계	30,945	34,533	44,384	52,315	17.5

* 농수산물유통공사가 조달한 농안기금이 포함되어 있음.

자료 : 농협중앙회, 농업금융의 이론과 실제, 1989.

농협중앙회 특수금융부, 정책자금대출 실무교재, 1989.

농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

고취시켜 농업의 성장과 농촌의 발전을 도모하고자 하는 것이다.

농수산 정책자금의 재원조달 추이 및 재원조달 구성비를 살펴보면 〈표 4-1〉과 〈표4-2〉와 같다. 농수산 정책자금중 재정자금, 기금차입금, 한은 차입금과 차관자금을 포함한 외부차입금의 비중이 1985년말에는(잔액기준) 73. 3% 이었으나, 1988년말에는 87. 0%로 13. 7%가 증가하였다. 이에따라 농수축협 예수금을 통해 조달한 정책자금의 비중은 1985년말의 26. 7%에서 1988년말에는 13. 0%까지 감소하였다.

이같은 외부차입금 비중의 증가는 재정자금과 기금차입금의 비중이 약 2~3% 증가하고 한은차입금이 약 10% 정도 크게 증가한 것에 기인한다. 금액면에서 큰 증가를 보인 것은 기금차입금으로 약 1조원 정도 증가하였으며, 재정자금과 한은 차입금이 약 6,000억원씩 증가하였다.

농수축협 예수금은 1985년말에 8,248억원에서 1987년말에 9,969억원까지 증가하였으나 1988년말에 6,786원으로 크게 감소하였다. 이같은 감소는 주로 농협정책자금에서 나타나고 있다. 정책자금에서 농·수·축협예수금이 차지하는 비중은 〈표4-3〉에 나타나 있듯이 축협예수금이 1985년말에 2.1%에서 1988년말에 18.2%로 증가한 반면, 농협예수금의 비중은 25.7%에서 17.8%로 감소하고 있다.

표 4 - 2 농수산 정책금융 재원조달 구성비

단위 : %

구 분	1985	1986	1987	1988
재 정 자 금	21.2	23.8	21.9	23.9
기 금 차 입 금	41.6	41.0	40.2	43.5
한 은 차 입 금	6.8	6.3	11.8	16.3
차 관 자 금	3.7	3.6	3.6	3.3
외 부 차 입 금 계	73.3	74.7	77.5	87.0
농·수·축협예수금	26.7	25.3	22.5	13.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 〈표 4-1〉과 같음.

표 4-3 농수산 정책금융중 자체 예수금 조달비중

단위 : %

구 분	1985	1986	1987	1988
농업정책금융	33.1	29.2	25.1	12.3
수산정책금융	25.7	28.1	22.1	17.8
축산정책금융	2.1	6.9	11.8	18.2
전 체	26.7	25.3	22.5	13.0

2. 자금의 구분과 관리

가. 자금구분의 혼합성

현행 정책금융의 용도구분은 토지, 시설투자, 인력개발, 운전자금 등 지원대상 사업의 기능적 측면과 금융중기자금·단기농사자금 등 투자사업의 장단기성 측면, 그리고 재정농업중기자금과 차관자금 등 재원조달적 측면이 혼합적으로 고려되어 구분되었기 때문에 동일형태의 사업에 대하여

표 4-4 자금사용자 입장에서 본 투자사업유형별 이용가능 정책자금

구 분		해 당 정 책 자 금
농업	특 작	재정자금, 금융중기자금, 농어촌지역개발자금, 차관자금
	농업기계화	재정자금, 기계화자금, 국민투자기금, 금융중기자금, 차관자금
	농업유통시설	농안기금, 농어촌지역개발기금, 차관자금
임업	표고생산	재정자금, 산림개발기금, 농어촌지역개발기금
	양 묘	재정자금, 산림개발기금, 농어촌지역개발기금
	조림, 육림	재정자금, 산림개발기금, 농어촌지역개발기금
	임산물가공	재정자금, 산림개발기금, 농어촌지역개발기금
수산업	어선건조	재정자금, 금융중기자금, 국민투자기금, 농어촌개발기금, 차관자금

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

표 4-5 자금사용자 입장에서 본 투자사업 유형별 이용가능자금의 대출조건

구 분		대 출 조 건		
		이 자 율	거 치 기 간 범 위	상 환 기 간 범 위
농 업	특 작	5.0 ~ 11.5%	0 ~ 5년	1 ~ 7년
	농업기계화	5.0 ~ 11.5	1 ~ 3	4 ~ 7
	농업유통시설	3.0 ~ 1.0	2 ~ 5	3 ~ 15
임 업	표고생산	5.5 ~ 8.0	2	1
	양 묘	5.5	2	1
	조림, 육림	3.0 ~ 5.5	10 ~ 15	5 ~ 20
	임산물가공	5.5 ~ 8.0	2 ~ 3	1 ~ 7
수산업	어선건조	5.0 ~ 8.0	2 ~ 3	6 ~ 10

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

여 상이한 조건의 정책자금이 공급되는 경우가 많다. 따라서 정책금융을 이용하는 농가의 불만이 고조되고 있음은 물론이며, 정책금융으로서 갖추어야 할 대출조건의 일관성이 결여되어 정책목표달성을 위해서 정책금융이 담당해야 할 역할이 불분명하게 되었다. 예를 들면 <표4-4>에서와 같이 특작농가의 경우 재정자금, 농어촌지역개발자금 및 금융중기자금, 차관자금 등을 이용할 수 있으며, 이 때 각각의 자금은 이자율이나 상환기간이 상이하다. 이같은 현상은 농업기계화자금, 유통시설자금 및 임업자금 등에서도 나타나고 있다.

이제 투자사업 유형별 각 자금의 상이한 대출조건을 살펴보면 <표4-5>와 같다. 임업과 수산업의 경우는 유형별 투자사업의 이자율 변화폭이 농업에 비하여 상대적으로 적게 나타나고 있다.

나. 용도 구분의 지나친 세분화와 자금의 유동성 결여

현재 정부가 공급하고 있는 정책자금의 종류는 지나치게 세분화되어 있어 이를 취급하고 있는 금융기관에서 많은 관리비용이 소요될 뿐만 아니라 각 자금별로 대출한도 대상자 및 대출조건 등에 대한 별도의 대출요령에 의해서 운영되고 있기 때문에 각 자금은 유사한 타부문으로의 전

용대출이 제한되고 있다.

따라서 부문별로 정책자금의 과소·과대공급현상이 발생하여 자금이용의 효율성이 낮아진다. 예를 들면 산간지방에서 바인더가 콤바인보다 벼의 수확시 그 효율성이 높기 때문에 이에 대한 수요가 큼에도 불구하고 만일 이 지역에 배정된 기계화자금중 콤바인 구입자금이 큰 비중을 차지할 경우 콤바인 구입부문은 자금이 남아돌고 대신 바인더 구입부문은 자금이 부족한 현상이 발생한다.

농수산부문에 지원된 정책자금의 세부지원자금의 종류는 총 142종류인데 농업부문이 73개로 가장 많고 다음이 수산업부문 32개, 임업 27개, 축산업 10개가 있다. 이처럼 복합적인 기준에 의해 세분된 정책자금의 구분은 조달된 자금의 기능별 관리를 매우 어렵게 할 뿐만 아니라 농업부문의 투자형태별 자금의 수급은 물론 기능별로 자금의 수급균형상태를 파악하기 어렵게 하여 정책목표와 정책자금의 공급간에 乖離를 주고 있다. 따라서 정책금융을 효율적인 정책목표달성을수단으로 이용하기 위해서는 세분된 자금들을 기능별로 통합하여 운영할 필요가 있다.

다. 농가의 자금인지도 저하

정책자금 지원이 사업별로 너무 세분화되어 있기 때문에 농어민들은 자신이 이용하고자 하는 자금이나 이용할 수 있는 자금에 대한 정보가 매우 부족한 형편이다. 정책자금의 지원조건(대출금리, 대출기간, 지원

표 4-6 농업정책자금의 학력별 자금인지도

단위 : %

구 분	수 학 년 수(연)				
	0	1 ~ 6	7 ~ 9	10 ~ 12	평 균
자금존재여부인지	46	63	62	74	61
존재여부 +	28	37	39	61	38
대출조건인지					
농가분포	13.2	54.4	25.0	7.4	100.0

주 : 표본농가수 306호.

대상자, 대출한도 등)과 관련된 농·어가의 자금에 대한 인지 정도는 농가가 평균 38%이고, 어가가 평균 30%로 매우 낮은 수준이다. 또한 단지 지원되고 있는 정책자금의 명칭만 알고 있는 경우도 농가의 경우 평균 61%이며, 어가는 이보다 조금 낮은 평균 52%로 역시 낮은 수준이다.

농업정책자금에 대한 학력별 자금인지도는 〈표4-6〉에서와 같이 학력이 낮을수록 평균수준 이하로 나타나고 있다. 국졸 이하의 경우 자금인지도는 28 ~ 37%에 불과하며, 중졸자의 경우도 평균 39%밖에 안된다. 이 같은 현상은 수산정책자금의 경우 더욱 심하다. 〈표4-7〉에서 알 수 있듯이 수산정책자금에 대한 자금인지도는 국졸 이하의 경우 평균 21 ~ 22%로 농가보다도 더욱 낮으며, 중졸자도 29%정도로 농가보다 10%정도가 낮다. 농어가의 학력분포는 국졸 이하가 전체의 67.6%를 차지하고 있으며, 어가의 경우는 전체의 42.4%를 차지하고 있음을 감안할 때 지난친 자금의 세분화는 농어가의 자금이용을 어렵게 할 것으로 판단된다.

농어가의 자금인지도와 농수산 정책자금 이용액과의 관계를 살펴보면 〈표4-8〉과 〈표4-9〉에서 나타나 있듯이 자금인지도가 높을수록 정책자금을 더 많이 이용하고 있음을 알 수 있다. 농가 정책자금 이용의 경우 자금인지 정도가 20% 이하인 계층은 전체 농가의 19.1%를 차지하고 있으며 이들의 호당평균 정책자금 이용액은 118만원인 반면, 전체농가의 13.2%를 차지하는 자금인지도 60% 이상인 계층의 호당평균 정책자금 이용액은 606만원으로서 전자의 약 5배에 달하고 있다.

표 4 - 7 수산정책자금의 학력별 자금인지도

단위 : %

구 분	수 학 년 수(연)				
	0	1 ~ 6	7 ~ 9	10 ~ 12	평 균
자금존재여부인지	55	47	49	61	52
존재여부 +	21	22	29	44	30
대출조건인지					
어 가 분 포	11.3	31.1	32.1	25.5	100.0

주 : 표본어가수 106호.

표 4-8 농가의 자금인지도에 따른 정책자금 이용액

구 분	자 금 인 지 도 (%)				
	0 ~ 20	21 ~ 40	41 ~ 60	61 ~ 100	평 균
농 가 분 포	19.1%	47.1	20.6	13.2	100.0
농 가 호 당 평 균	118만원	210	554	606	347
정책자금이용액					

표 4-9 어가의 자금인지도에 따른 정책자금 이용액

구 분	자 금 인 지 도 (%)				
	0 ~ 20	21 ~ 40	41 ~ 60	61 ~ 100	평 균
어 가 분 포 (%)	49.1%	21.7	21.7	7.5	100.0
어 가 호 당 평 균	248만원	513	773	1,300	499
정책자금이용액					

어가 정책자금 이용의 경우는 전체농가의 49.1%를 차지하는 자금인지도 20% 이하인 계층의 호당평균 정책자금 이용액은 248만원인 반면 전체농가의 7.5%에 불과한 자금인지도 60% 이상인 계층의 호당평균 정책자금 이용액은 1,300만원으로서 역시 전자의 약 5배에 달하고 있다.

라. 기능별 분류체계에 의한 정책자금의 구분

농수산 정책금융은 정책금융이 의도하는 소기의 정책목표인 농수산업의 구조조정, 농업생산력 증대, 농가소득 증대 및 농어촌생활환경과 복지수준의 개선 등을 효율적으로 달성하기 위해서 뿐만 아니라 이를 정책금융에 대한 지원효과의 분석 및 평가를 보다 합리적으로 하기 위해서 각 정책자금을 지원사업의 성격에 따라 기능별로 재분류할 필요가 있다. 이같이 정책자금을 기능별로 재분류함으로써 앞서 살펴본 바와 같이 각 자금이 재원별, 자금의 용도별로 분류되어 있음으로 해서 동일한 성격의 지원사업에 대해 서로 다른 대출조건을 지닌 자금이 중복, 공급되는 문

제점을 해결할 수 있다.

농수산업은 현대과학문명의 발달과 산업의 전문화 및 소비문화 발달등으로 인해 농업, 축산업, 임업, 수산업 등의 영역구분이 과거보다 더욱 뚜렷해지고 있다. 따라서 농수산업에 지원되고 있는 자금들도 이러한 추세에 맞추어 그 영역을 산업별로 분리, 공급되는 것이 바람직하다. 이는 각 산업별로 처한 상황에 따라 사전적인 지원조건이나 사후의 지원효과에 대한 평가기준이 서로 相異할 것이기 때문이다. 따라서 정책자금은 산업별로, 그리고 생산과 관련된 자금과 직접관련이 없는 자금으로 구분할 필요가 있다. 생산과 관련된 자금은 크게 운전자금과 중장기 시설자금 및 기술개발 자금으로 나누는 것이 합리적인 것이다.

운전자금은 생산활동을 원활히 하기 위한 소모성 자금이며, 시설자금은 투자가 이루어진 후 농어가에 고정자산을 형성하여 장기적으로 생산활동에 기여할 수 있는 부문을 지원하기 위한 자금이다. 그리고 개발자금은 危險性 (Risk) 과 不確實性 (Uncertainty) 이 존재하므로 해서 농어가에 맙겨둘 경우 확실한 기술 및 인력개발 등 이루어지지 않는 부문을 지원하기 위한 자금이다. 그외 생산과 직접관련은 없으나 농어촌의 생활환경 개선, 재해대책, 생계보조 등에 대한 자금으로 농어촌의 복지개선을 위하여 지원되는 자금이다. 운전자금은 다시 생산부문의 경영비로 들어가는 자금과 유통부문에 소요되는 자금으로 나누며, 시설자금은 기반시설자금, 생산시설자금, 유통시설자금으로 나눌 수 있다. 따라서 경영비로 사용하기 위한 운전자금은 지원된 부문의 생산력이나 운전자금 부족의 해소를 얼마나 하였는가 하는 것이 평가되어야 하고, 중·장기시설자금 및 개발자금은 장기적인 생산구조의 조정이나 시설투자에 얼마큼 기여하였는가 하는점이 평가되어야 한다. 또한 비생산자금인 복지자금은 농어민의 생활환경 개선을 위하여 얼마큼 기여하였으며, 지역간·계층간 분배의 衡平性을 얼마큼 제고시켰는가가 평가의 기준이 될 수 있다.

한편 자금조달 방법은 자금의 회전이 빠르고 규모가 상대적으로 작은 운전자금은 금융기관에서 담당케 하고 자금회전이 느리고 규모가 크며 안정적이고 지속적으로 공급될 필요가 있는 시설자금이나 인력개발자금

은 기금을 조성하여 조달케 하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 불확실성과 위험성이 크고 자금규모가 상대적으로 큰 기술개발자금과 간접적인 소득이전효과 및 公共性이 강한 생활환경 개선 등 지원된 자금의 투자효율을 기대할 수 없거나 명확히 파악하기 곤란한 자금은 정부가 재정자금으로 조달한 필요가 있다. 이상의 분류체계를 도표로 살펴보면 <그림 4-1>과 같다. 그리고 이 분류체계에 따라 현행 정책지원사업을 재분류하면 <부표16>과 같고, 1988년에 공급된 농수산 정책금융을 살펴보면

그림 4-1 정책금융자금의 기능별 분류

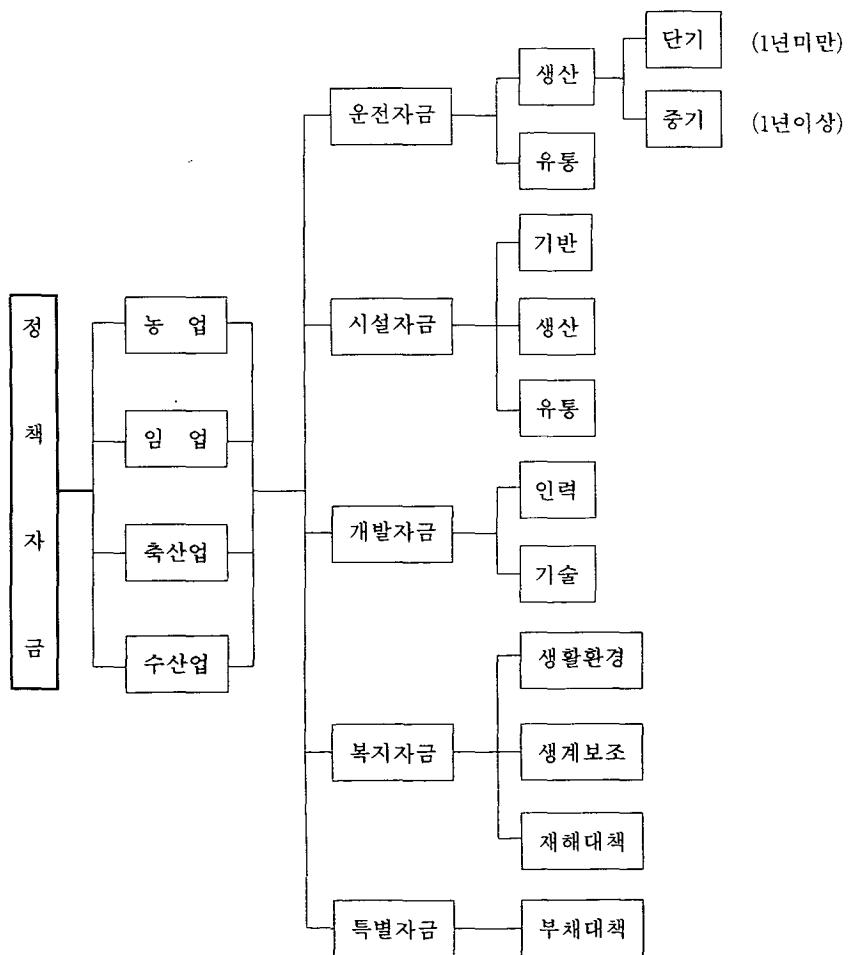


표 4-10 기능별 분류체계에 의한 정책자금 공급액 구성비

단위 : %

구 분	운 전 자 금	시 설 자 금	개 발 자 금	복 지 자 금	합 계
농 업	46.4	21.7	1.5	7.4	77.0
임 업	0.1	0.2	0	0	0.3
축 산 업	2.4	1.3	0	0	3.7
수 산 업	16.4	2.4	0.2	0	19.0
합 계	65.3	25.6	1.7	7.4	100.0

주 : 1988년 조공급액 기준임.

자료 : 농림수산부 농업정책국, 농림수산자금지원 현황, 1989.

<표4-10>과 같다.

<표 4-10>에서 보는 바와 같이 전체자금의 약 65%가 운전자금으로 공급되고 있음을 알 수 있다. 1989년의 경우에는 전체의 72.0%로서 1988년보다 더 높아지고 있다<표4-11>. 이를 통하여 현재 정책자금이 농림어업의 구조조정을 위한 시설투자나 개발투자와 농어촌의 생활여건 개선을 위한 복지관련부문에 거의 기여를 하지 못하고 있으며, 단지 농어업부문의 운전자금을 조달하는 기능만을 맡고 있음을 알 수 있다 (이에 대한 자세한 공급액은 <부표17>을 참조바람).

표 4-11 기능별 분류체계에 의한 1989년 정책자금 공급계획 구성비

단위 : %

구 분	운 전 자 금	시 설 자 금	개 발 자 금	복 지 자 금	합 계
농 업	48.0	15.5	2.2	8.2	73.9
임 업	0.1	0.1	0	0.1	0.3
축 산 업	4.0	0.4	0	0	4.4
수 산 업	19.9	1.4	0.1	0	21.4
합 계	72.0	17.4	2.3	8.3	100.0

주 : 운전자금 (단기 및 중기성 생산 운전자금, 유통부문 운전자금)

시설자금 (기반조성, 생산시설, 유통시설자금)

개발자금 (인력 및 기술개발자금)

복지자금 (생활환경, 재해대책, 생계보조)

제 5 장

농축산 정책금융의 수급과 대출조건

1. 농가의 자금운용과 금융자금

농가의 금융자산 수요규모와 정책금융의 공급규모를 비교 분석하는 것은 정책농업금융의 (1988년 말 잔액기준으로 농협중앙회 대출금중 정책자금이 차지하는 비중은 72%이다) 공급규모를 앞으로 얼마나 확대해야 할 것인가를 판단하는 지표를 제공해 주는 데 그 의의가 있다. 이를 위해서는 농가의 금융자산 수요에 관한 분석이 선행되어야 한다. 농가의 금융자금에 대한 수요는 1차적으로 농가의 투자행위와 밀접한 관계가 있다. 투자에 따른 외부로부터의 차입금에 대한 수요는 투자에 필요한 자금소요액과 농가의 자기자금 조달능력에 따라 결정된다.

농가의 금융자금수요에 대한 보다 깊은 이해를 위해서는 농가의 투자 및 자기자금의 조달형태에 대한 구체적인 검토가 필요하다. 따라서 농가의 자금운용에 대한 분석이 필요하다.

가. 농가의 자금순환

농가의 자금운용분석은 일정기간중에 농가에서 일어나는 자금의 조달과 운용의 상태를 파악하는 데 필요한 기초적인 정보를 제공한다. 즉, 농가에 유입된 자금의 원천은 무엇이고 또한 유입된 자금은 어떠한 용도

그림 5-1 농가의 자금순환체계도

	조 달	운 용
1. 경상계정	농업조수입 (AR) 농외조수입 (NR)	농업경영비 (MC) 농외지출 (NC) 가계지출 (C) 소비지출 (C ₁) 차입금이자 (C ₂) 기타 (C ₃) 농가경제잉여 (S₁)
2. 자본계정	농가경제잉여 (S₁) 감가상각충당금 (S ₂) 고정자산매각 (R)	고정자산투자 (I) 고정자산구입 (i ₁) 대동식물증식 (i ₂) 유동자산증가 (IN) 자금과부족 (CB)
3. 금융계정	자금과부족 (CB) 금융자산인출 (DR) 차입금 (BO)	금융자산매입 (DP) 차입금상환 (RE)
4. 종합계정	농가경제잉여 (S ₁) 감가상각충당금 (S ₂) 고정자산매각 (R) 차입금순증 (Δ BO)	고정자산투자 (I) 고정자산구입 (i ₁) 대동식물증식 (i ₂) 유동자산증가 (IN) 금융자산순증 (Δ DP)

로 처분되고 있는가를 자금운용표를 통하여 보다 구체적으로 파악할 수 있다. 이러한 분석은 농가의 차입금 발생이 어떠한 요인에 의하여 발생하는가를 자금 흐름의 경로와 연결시킴으로써 차입금의 발생이 경상부분 (농가소득 및 가계비지출)의 적자에 기인한 것인지, 아니면 고정자산 또는 금융자산(預·貯金)의 純增에 의한 것인지를 밝혀 줄 수 있는데 그 유용성이 있다. 농가경제의 자금운용 분석은 생산과 소비활동을 한데 묶어 경상부분으로 하고, 자본형성을 위한 조달과 운용을 자본부문, 그리고 농가가 보유하고 있는 현금 및 준현금, 차입금 등을 묶어 금융부문으로 나누어 분석하는 것이 유용하다. <그림5-1>은 농가의 자금흐름을 각 부문으로 구분하고 각 부문간이 어떻게 연결되는가를 나타낸 것이다.

먼저 경상계정에서의 자금조달원은 농가소득(Y)이며, 농가소득은 농업조수입에서 농업경영비를 차감한 농업소득과 농외조수입에서 농외지출을 차감한 농외소득으로 이루어진다. 농가소득은 가계지출(C) 등으로 지출되고 나머지는 농가경제 잉여(S₁)로 남게 되는데, 이것이 當期의 순저축이 된다. 즉, $Y = C + S_1$ 이 성립한다. 이 농가경제잉여(S₁)는 자본계정의 중요한 자금원천이다. 농가경제잉여 이외에 자본계정에서 자금조달원은 감가상각충당금(S₂)과 고정자산매각(R)이 있다. 자본계정에 있어서 자금운용은 주로 농업부문에 대한 투자로 이루어지며, 이는 고정자산투자(I)와 유동자산증가(IN)로 나눌 수 있다. 자본계정에서의 자금조달과 자금운용의 차이가 자금과부족(CB)이며, 이것이 금융계정과 연결된다. 금융계정에서는 위의 자금과부족(CB)과 금융자산인출(DR) 및 차입금(BO)이 자금조달원천이 되며, 운용은 금융자산매입(DP)과 차입금상환(RE)으로 이루어진다.

한편 종합계정은 위의 세 부문을 결합한 것으로 이는 고정자산(I)의 구성항목인 고정자산구입(i₁), 대동식물증식(i₂)과 유동자산증가(IN), 금융자산순증(ΔD_p)으로 이루어지는 농가의 투자구조와 이러한 투자를 위한 재원의 조달내역을 나타내 준다.

이상에서 농가내부의 자금흐름은 설명한 바와 같이 경상부문의 잉여가 반드시 자본부문의 순저축으로 연결되는 것은 아니며, 이는 금융자산의

증가 (예·저금증가)나 고정자본 투자에 직접 이용될 수도 있다. 또한 자본부문의 자금과 부족은 금융부채의 순증에 의하여 균형을 유지할 수 있다. 이는 농가내부에서 이 세부분들이 상호관련을 맺으며 동시에 결정되며 때문이다.

나. 농가의 금융자금 수요

농가의 금융자금 수요는 크게 두 가지 측면으로 나누어 파악할 수 있다. 하나는 단기자금수요이고, 또 하나는 중장기자금에 대한 수요이다.

이 두 가지 자금에 대한 농가의 수요는 서로 분리되어서 각각 별도로 결정되는 것이 아니라 앞의 농가의 자금순환 체계내에서 상호관련을 맺으며 동시에 결정되는 것이다. 그러나 이 두 가지 자금은 각각 서로 다른 목적과 요인에 의해 그 수요가 발생하는 것이기 때문에 분리하여 설명하여야 한다.

먼저, 농가의 단기자금 수요를 설명하는 접근방법은 재고이론 (inventory theory)에 기초하여 분석한 (Baumol 1952)의 자금수요 모형이다. 즉, 자금거래에 필요한 화폐를 보유하는 비용을 최소화하는 수준으로 자금을 수요하는 것이다. 단기자금수요는 예견된 수요와 예견하지 못한 수요로 나누어 볼 수 있다. 가령 농가가 일년간의 지출과 수입의 흐름을 완전히 예견할 수 있다고 하자. 그러면 농가는 자금부족 동태를 예견할 수 있을 것이고 그에 따라 보유하고 있는 자산을 처분하여 지출에 대처토록 계획을 수립할 것이다. 그러나 보유하고 있는 자산을 처분하는 것은 거래비용을 수반하게 된다. 그 거래비용이 이자비용을 능가하게 되면 농가는 필요한 지출을 자산의 처분에 의하지 아니하고 차입에 의하여 충당하려 한다. 이와 같은 때의 차입은 완전히 예견된 것으로 그 차입량은 지출과 수입의 時差와 流動性 자산의 보유상태에 따라 결정된다.

그러나 농가의 경상적 지출과 수입은 상당한 불확실성을 내포하고 있다. 불확실성으로 예견하지 못한 지출이 발생하거나 예견하지 못한 수입의 감소가 발생했을 때 농가가 보유하고 있는 자산을 처분하여 자금의 부족에 대처하려고 한다면 예견된 자금부족에 따라 계획적으로 자산을

처분했을 때보다 거래비용은 더욱 커지게 된다. 따라서 농가는 이자를 지불하고 외부로부터 자금을 차입하는 것이 유리하게 된다. 예전하지 못한 자금의 차입은 수입과 지출의 불확실성이 증대할수록, 그리고 보유자산의 유동성이 낮을수록 증가할 것이다. 결국 농가의 단기자금수요는 지출과 수입의 시간적 起伏과 시차, 자산의 유동성 상태, 그리고 지출과 수입의 불확실성 등 세 가지 조건에 의해 결정된다.

다음으로, 농가의 중장기자금 수요를 분석하는 데는 크게 세 가지 접근방법이 있다. 농가의 자산배분에 있어서 균형조건을 이용한 適正資產配分模型과 화폐를 하나의 생산투입요소를 보고 자금수요함수를 도출하는 去來費用模型(transaction – cost model)과 新古典學派의인 분석방법이 있다. 이에 대해서 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

농가의 자산분배 균형이론에서 농가의 고정자산 보유수준과 금융자산의 보유수준간의 균형은 각 자산으로부터 얻을 수 있는 금전 및 비금전적 한계수익률이 같은 점에서 이루어진다. 농가의 중장기 금융자금의 사용증가가 다른 자산의 구성에 영향을 받는다는 가설은 일찌기 Baker (1968)가 제시한 바 있는 未使用信用(unused credit)이 갖는 流動性提高의 역할에 근거한다. 즉, 농가에서 미사용신용은 그 자체가 자산은 아니지만 이의 규모가 증가함으로써 다른 자산의 처분없이 금융자산의 구입 즉, 자금차입을 필요시 쉽게 할 수 있음으로써 이로부터 높은 유동성 서비스를 받을 수 있다. 농가의 미사용신용 규모는 농가보유 고정 및 금융자산의 규모와 기존부채액의 규모에 따라 달라지기 때문에 농가의 새로운 중장기 차입에 대한 결정요인은 이들 자산이나 기존부채액의 규모 또는 그것이 가져다 주는 금전적, 비금전적 수익 등이다.

거래비용모형 (transaction-cost model)은 Gabor와 Pearce (1958)가 설명한 바와 같이 화폐는 다음과 같은 이유로 농가의 생산활동에 제약을 가하는 요인이다. 화폐 그 자체가 바로 실질 생산투입요소는 아니지만 생산성을 갖고 있으나 화폐와 실질 생산투입요소간에는 차이가 있는 것이다. 실질 투입요소를 모두 이용할 수만 있다면 생산은 화폐가 없는 상황 하에서도 제약을 안 받지만 실질 투입요소가 부족하다면 화폐가 없을 경

우 생산은 감소한다. 단지 화폐는 생산의 촉매역할을 수행한다. 즉 화폐는 그 자체가 직접 생산에 투하되지는 않지만 농가의 중·장기 투입요소의 이용에 영향을 줌으로써 생산적인 역할을 하는 것이다. 따라서 농가가 생산량을 증대하기 위해 생산요소를 增投할 경우 농가의 중장기 금융자산 수요는 증가한다. 우리 나라에서는 李貞煥 등(1981)에 의해서 이와 같은 접근방법으로 농가의 중장기 자금수요율을 예측한 바 있다.

농가의 중장기 화폐수요를 분석하는 마지막 접근방법은 농가의 자금보유수준(real cash balance) 자체를 하나의 전통적 투입요소로 간주하고 분석하는 것이다. 이는 경제성장 이론에서의 화폐의 역할에 기초하고 있다. Shephard(1970)에 의하면 생산함수란 생산과정에 포함된 기술조건과 가능한 범위내에서 설명한 투입요소를 사용하여 산출물을 생산하는 것을 수학적으로 표시한 것이다. 따라서 생산함수란 경제분석에서 중요한 요소인 기술의 특성을 나타내고 있는 것이다. 이러한 개념에 의거하여 생산함수는 투입요소를 산출물로 전환하는 기술적 활동 뿐만 아니라 화폐가 수행하는 생산적 활동 즉, 특정 생산과정에서 화폐가 다른 투입요소의 제약을 완화해주거나 화폐수입과 지출간의 시간적 차이를 완화해 줌으로써 시기적으로 다른 투입요소들을 쉽게 이용할 수 있도록 해주는 화폐의 생산적 기능도 포함한다. 이에 따라 농가의 중장기 금융자금 수요함수도 신고전 학파적 접근방법으로 다른 요소수요함수와 동일하게 농가의 목적함수로부터 도출된다.

2. 농가의 粗投資와 자금조달

농가의 자금순환체계에서 살펴보았듯이 농가의 자금조달방법은 농가자체내에서 조달하는 것과 외부에서 차입하는 것으로 나누어진다. 그런데 특수한 부문을 제외한 대부분이 투자에 대한 수익률이 낮은 우리나라 농업실정하에서는 농가의 투자재원을 외부차입금에 크게 의존할 수 밖에 없다. 농가의 외부차입금중 큰 비중을 차지하고 있는 농업정책자금의 수

요충족도를 분석하는 것은 앞으로 농업정책자금의 공급규모를 어느 정도 도 확대할 것인가에 대한 기준을 제시해 준다.

일반 상업금융보다 유리한 조건으로 공급되어 만성적인 초과수요상태 하에 있는 농업정책자금에 대한 농가의 바람직한 需要充足度를 설정한다는 것은 매우 어렵다. 이는 농가의 금융자금 수요가 어느 수준인가를 알아야 하며, 이에 대해 농업정책자금이 어느 수준까지 공급되어야 하는가 하는 기준을 설정하여야 하기 때문이다. 다만 현재 우리 농업의 여건상 정책자금의 지원비중이 어느 정도 비중을 차지하여야 할 것인가 하는 것을 가지고 간접적으로 현재의 농업정책자금의 수급균형 여부를 판단할 수 있을 것이다. 그러나 농가의 농업정책자금에 대한 초과수요를 정확히 계측하는 것이 어렵기 때문에 농가의 조투자 규모와 농업정책자금 공급규모를 비교함으로써 현재 농가의 농업정책자금 수요충족도를 계측한다.

농가의 금융자금 수요에서 설명하였듯이 단기농사자금 수요와 중장기 자금 수요는 그 각각의 목적과 결정요인이 상이하여 분리하여 분석하여야 할 필요성이 있기 때문에 여기에서도 농업정책자금중 단기농사자금의 농가 수요충족도와 중장기 농업정책자금의 수요충족도를 분리하여 살펴보아야 한다.

가. 단기 농업정책자금의 수요충족도

단기 농업정책자금이라 하면 그 읍자기간이 1년 이하인 자금을 지칭한 것인데, 대농민에게 용자되는 자금종류로는 영농자금, 양축자금, 그리고 농산물 가격안정기금에서 지원하는 생산장려금 등이 있다. 자료의 제약으로 여기에서는 단기 농업정책자금의 대부분을 이루고 있는 영농자금을 주로 분석하기로 한다.

농가의 운전자금 규모와 단기성 정책자금(단기농사자금 및 양축자금)의 공급규모를 살펴보면 〈표5-1〉과 같다. 단기 정책농업자금의 수요충족도는 1980년에 35%인 것이 1985년에는 23.9%로 하락하였으나 1988년에는 32.9%로 상승하였다. 한편 단기 농사자금의 읍자규모에 대한 여론조사결과(농협중앙회 조사자료)에 의하면 단기 농사자금을 필요한 만큼 받

았다는 농가는 1985년에는 38.8% 이었던 것이 1989년에는 30.4%로 하락한 것으로 나타났다(표5-2)。

반면 『크게 부족했다』라고 응답한 농가비율은 1985년 15.8%에서 1989년에 28.3%로 높아져 아직도 상당수의 농가는 융자규모가 더욱 확대되기를 바라고 있다.

이를 경지규모별로 보면 『필요한 만큼 받았다』는 농가는 경지규모가 작을수록, 그리고 『약간 또는 크게 부족했다』는 농가는 경지규모가 클수록 높다.

표 5-1 농가의 연간 총 운전자금과 단기성 정책자금 공급액

단위 : 억원

연도	농가의 운전자금(A) ¹⁾	단기성 정책자금공급액(B) ²⁾	B/A × 100
1980	12,658	4,376	34.6
1985	32,236	7,695	23.9
1986	34,194	8,064	23.6
1987	36,629	10,060	27.5
1988	42,195	13,882	32.9

1) 농업경영비.

2) 연간 조공급액 기준 (당년도 총공급액 + 연도초잔액).

표 5-2 단기영농자금 융자액에 대한 농가의견

단위 : %

구분	1985 영농 자금	경지 규모 별(1989)					
		전체	0.5ha 미만	0.5~ 1.0	1.0~ 1.5	1.5~ 2.0	2.0ha 이상
필요한 만큼 받았다	38.8	30.4	41.5	33.1	27.5	28.6	38.8
약간 부족했다	45.0	40.7	35.4	48.3	42.8	36.9	45.0
크게 부족했다	15.8	28.3	23.1	18.5	28.3	33.3	15.8
잘 모르겠다	0.4	0.6	-	-	1.4	1.2	-
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 농협중앙회, 『영농자금 이용실태에 관한 조사연구』, 1989.

농가의 경영비 조달에서 단기 농사자금으로 충족되지 않은 농가의 농업경영비 조달방법을 보면 50.8%는 재고농산물 처분 및 여유자금 등 자가조달방법에 의존하고 있는 반면, 49.2%를 농협의 다른 대출금이나 사채 등 외부차입금에 의존하고 있다. 즉, 아직도 농가의 경영비 조달에서 단기 농사자금 이외 외부차입금의 비중이 상당히 높다. 또 경지규모별 조달방법을 보면 1.0ha 이하의 영세소농은 자체 가계지출수준을 감소하여 일부자금을 조달하고 있는 반면, 1.5ha 이상의 중·대농의 경우에는 다른 지출수준을 변경하지 않고 자가조달하고 있어 실제 자가조달 수준은 경지규모가 낮을수록 낮다고 볼 수 있다(표 5-3)。

표 5-3 단기농사자금 융자부족자금 보충방법

단위 : %

구 분			전 체	경 지 규 모 별				
				0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha 이상
외 부 금 융	제 도 농협에서 다른 자금을 빌려서 농협이외 다른 금융기관으로 부터 융자를 받아서		15.4 6.0	13.8 1.7	15.3 4.4	16.8 6.7	19.8 6.2	10.2 9.2
	소 계		21.4	15.5	19.7	23.5	26.0	19.4
차 입	사채를 얻어서 상인 등으로부터 물건을 외상으로 구입해서		24.9 2.9	25.9 -	28.5 2.2	21.5 4.0	23.5 2.5	25.5 4.1
	계		49.2	41.4	50.4	49.0	52.0	49.0
자 가 조 달	예금 등 여유자금으로 쌀 등 재고농산물을 팔아서		8.6 31.3	6.9 29.3	8.0 27.7	7.4 33.6	6.2 30.9	14.3 33.7
	소·돼지 등 가축을 팔아서		7.5	12.1	8.0	8.1	9.9	3.0
	어려움은 있었지만 지출을 줄여서 기 타		2.7 0.7	10.3 -	5.1 0.8	0.7 1.2	- 1.0	- -
	계		50.8	58.6	49.6	51.0	48.0	51.0
	합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 농협중앙회, 1989.

나. 중장기 정책자금의 수요충족도

중장기 농업정책자금은 농가의 고정자본 투자규모 확대를 통해 타산업 부문에 비해 상대적으로 낙후된 우리 농업부문을 기술과 자본집약화로 유도할 수 있는 농업구조로의 조정을 실현하기 위해 공급되고 있는 정책 자금인 것이다. 농가의 중장기 농업정책자금의 수요충족도를 분석하는 것은 고정자산 투자를 위한 타인 자금의 필요량을 분석하는 것이 된다.

농가의 고정자산 투자동향은 연중에 고정자산 구입 또는 대수선을 위한 지출을 합한 조투자의 개념과 조투자액에서 연중 賣却額을 차감한 순투자개념으로 파악해 볼 수 있다. 그런데 『농가경제조사 결과보고』자료는 평균농가의 개념으로 발표되고 있으므로 순투자개념으로 파악하는데는 문제가 있다. 그것은 농가에 따라 연중에 자산의 매각과 구입을 동시에 하는 경우도 있겠지만 대부분이 구입만 하거나 아니면 매각만 한다고 볼 수 있거나, 동시에 매각과 구입을 하더라도 구입과 매각의 절대액 차이가 현저한 것이라고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 개별농가의 자료를 분석하면 순투자의 파악이 제대로 될 수 있지만 평균농가로 볼 때는 매각액은 매각액대로 평균값을 구하게 되고 구입액은 구입액대로 평균값을 구하게 되므로 평균농가의 순투자는 과소평가된다. 따라서 평균농가의 투자동향을 파악하는 데는 불가피하게 조투자액의 변화로 볼 수밖에 없다.

농가의 중장기 투자는 농가 고정자산형성을 위해 투자한 것으로 토지, 건물, 대농기구, 대동식물 등의 고정자산형성을 위한 농가지출인 것이다. 농가의 고정자산 조투자규모와 중장기 정책자금 공급규모는 〈표5-4〉에 나타난 것과 같다. 1980년에 우리 나라 농가전체의 총고정자산 조투자규모는 경상가격으로 9,592억원이었는데 동년의 중장기 농업정책자금의 공급규모는 1,065억원으로 고정자산 조투자규모의 11.1%를 충족시켜 주고 있으며, 1985년에는 고정자산 총조투자규모가 27,430억원이었는데 같은 기간에 중장기 농업정책자금의 공급규모는 2,313억원으로 고정자산 총조투자규모의 9.3%에 해당한다.

표 5-4 농가의 연간 고정자산 조투자와 중장기 정책금융 공급액(전국통계)

단위 : 10억원

연도	조 투 자 액					중장기정 책자금공 급액 (B)	B/A × 100
	토지	건물	대농기구	대동식물	계 (A)		
1980	302.6	152.6	89.1	414.9	959.2	106.5	11.1
1983	670.1	423.4	279.5	2,191.5	3,564.2	335.8	9.4
1985	624.8	663.4	311.6	877.1	2,476.9	231.3	9.3
1986	820.2	793.4	359.2	770.2	2,743.0	292.2	10.7
1987	908.3	698.7	302.7	765.2	2,674.9	296.9	11.1
1988	1,013.0	829.1	520.3	1,119.0	3,481.4	526.0	15.1

주 : 연간 순공급액기준(연도말 잔액 - 연도초잔액) 경상가격임.

한편 1988년에는 고정자산 총조투자규모가 34,814억원이었는데, 동기간 동안 공급된 중장기 정책자금의 규모는 5,260억원으로 고정자산 총조투자규모의 15.1% 수준이다.

농가의 고정자산 조투자재원중 외부차입금의 규모를 보면 고정자산 투자를 위해 사용한 금융자금중 28.2%만이 중장기성 제도금융이었으며 42.8%는 상호금융이나 영농자금과 같은 단기성 자금이었다. 그리고 사채는 29.0%였다. 따라서 차입금중 72%가 고정자산 투자재원으로는 적합치 않은 단기성자금이라 할 수 있다.

표 5-5 농가의 고정자산 투자재원중 타인자금 구성

단위 : %

자금종류	중장기성제도금융	단기성자금		합계
		단기제도금융	사금융	
구성비	28.2	42.8	29.0	100.0

주 : 1987년 충남, 경북지역 표본조사 결과임.

자료 : 서종혁·박성재, 『농가의 중장기 금융자금 수요분석』, KREI, 1989.

표 5-6 고정자산 투자재원중 금융자금의 구성 (농가단위)

단위 : %

연 도	제 도 금 융		사 금 융	계
	중장기자금	단기성자금		
1983	30.4	58.3	11.3	100.0
1984	27.4	58.7	13.9	100.0
1985	32.1	50.3	17.6	100.0
1986	37.1	55.0	7.9	100.0
1987	27.3	62.5	5.2	100.0

자료 : 서종혁·박성재, 『농가의 중장기 금융자금 수요분석』, KREI, 1989.

한편 농협조사자료에 따르면 1987년중 농가의 고정자산 투자를 위한 차입금 중 27.3%만이 중장기 정책자금이었을 뿐 단기성 제도금융이 62.5%를 차지하였고, 사금융이 5.2%였다(표5-6). 이 구성비는 최근 몇 연간을 보더라도 큰 변동을 보이지 않는다.

〈표5-7〉은 농가의 경영규모별 고정자산 조투자를 시계열로 살펴 본 것이다. 농가의 고정자산 조투자를 3개년 평균으로 하여 1960년대 중반부터 살펴 보면 0.5ha 미만의 영세농층과 2.0ha 이상의 대농층사이의 투자 규모 차이는 전기간을 통하여 현저한 차이가 있는 것으로 나타났다. 그러나 계층간 투자의 상대적 격차는 1960년대에 비하여 1980년대에 크게 감소한 것으로 나타났다.

농가의 고정자산 투자시 재원조달의 구성을 보면 전체의 68.6%가 자기자금으로 조달되고 있다. 즉, 투자액의 약 2/3는 자기자금으로 충족하고 있는 셈이다. 이를 경지규모별 농가유형에 따라 분류하여 보면 0.5ha 미만의 영세농은 고정자산 투자액의 93%를 자기자금으로 조달한 것으로 나타났으며, 자기자금 구성비가 가장 낮은 계층은 1.0 ~ 1.5ha의 중농 층(48%)이었다.

표 5-7 경지규모별 연간 고정자산 조투자

단위 : 천원, %

연도	경지규모				
	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha 이상
1964 ~ 66	8(19.5)	15(36.6)	20(48.8)	31(75.6)	41(100.0)
1969 ~ 71	17(23.9)	36(49.3)	48(67.6)	56(78.9)	71(100.0)
1974 ~ 76	52(15.6)	116(34.8)	147(44.1)	203(61.0)	333(100.0)
1979 ~ 81	274(29.1)	401(42.6)	555(59.0)	724(76.9)	941(100.0)
1983 ~ 85	1104(47.7)	1258(54.3)	1830(79.0)	2121(91.6)	2,316(100.0)
1986 ~ 88	891(36.7)	1277(47.8)	1642(61.5)	1988(74.4)	2,671(100.0)

자료 : 농가경제조사 결과보고, 각년도.

표 5-8 경지규모별 농가의 고정자산 투자재원 구성

단위 : %

구분	경지규모					계
	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha이상	
자기자금	93.1	74.4	47.5	77.7	62.7	68.6
차입금	6.9	25.6	52.5	22.3	37.3	31.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 서종혁·박성재, 『농가의 중장기 금융자금 수요분석』, KREI, 1989.

이와 같은 농가의 중장기투자에서 농업정책금융의 비중이 낮은 현상을 중소기업과 비교하여 보면 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 중소기업의 경우 전체 설비투자액의 약 45.5%를 자기자금으로 조달하고 있으며, 금융기관에서 차입한 비중은 전체의 46.8%를 보이고 있다(표5-9). 제조업 부문에서도 규모가 작을수록 투자재원의 자기자금 의존도가 높아짐을 알 수 있다.

표 5-9 중소기업의 설비투자 재원구성, 1986

종업원수	투자재원				
	자기자금	차입금			
		금융기관	외화및외자	회사채	사채
소기업	55.8	36.5	5.2	0.4	2.0
5 ~ 9인	57.8	35.2	-	1.5	5.5
10 ~ 19	55.2	36.9	6.6	0.0	1.0
중기업	43.9	48.4	2.2	1.7	0.7
20 ~ 49인	42.1	51.1	4.2	0.5	0.9
50 ~ 99	47.1	47.7	0.5	1.4	0.3
100 ~ 199	44.2	46.0	2.8	1.0	1.0
200 ~ 299	40.7	49.6	2.5	3.8	0.7
제조업	45.5	46.8	2.6	1.5	0.8
					2.7

자료 : 상공부, 중소기업협동조합 중앙회, 『중소기업 실태조사 보고서』, 1986.

이상의 결과만 놓고 본다면 농가의 고정자산 투자재원 조달에는 상당한 문제가 있음을 알 수 있다. 현재와 같이 농업여건이 어려운 상황에서 투자재원중 자기자금의 비중이 높다는 것은 농업부문의 외적 자본제한이 크다는 것을 반증하고 있는 것이며, 차입금 구성면에서도 중장기 투자재원으로서는 적합치 않은 단기성 자금 또는 고리의 사채를 많이 이용하고 있는 것은 그만큼 농가의 자금운영을 어렵게 하고 농업수익률을 저하시키는 요인이 된다. 특히, 수입개방에 대응한 우리 농업의 구조조정을 이룩하기 위해서는 농가의 중장기 투자재원이 원활히 확보되어야 하는데 농가가 외적 자본제한으로 외부차입금을 적절히 이용하지 못하고 중장기 투자의 큰 비중을 자기자금에 의존하고 있는 현재의 우리 농업 현실은 농업구조조정을 원활히 추진하지 못하게 하는 요인으로 작용한다. 따라서 장기적인 농업부문의 투자촉진을 통해 국제경쟁력을 가진 농업으로 우리농업의 구조를 조정하기 위해서 또 농가경제의 수지를 보전하는 측면에서 중장기 농업정책금융의 공급규모를 확대하여야 할 것이다.

다. 정책금융의 수급불균형이 심한 부문

농가의 중장기 투자규모에 대한 중장기 농업정책자금의 공급규모가 절대적으로 부족하다는 사실은 앞서 살펴보았는데, 이 중 특히 정책자금의 공급규모가 부족한 부문은 농지구입자금, 환경오염방지 관련자금, 주택개량자금, 영세농어가 생업지원자금 등이다.

① 농지구입자금

이 자금은 自營農民에게 不在地主나 離農者 등 비농민 소유농지의 매입을 지원함으로써 점진적으로 耕者有田의 농지제도를 실현하고 농지의 소유규모와 경영규모를 확대하여 우리 농업의 구조를 조정하기 위해 1987년부터 지원되고 있는 정책자금이다.

이 자금에 대한 농가의 자금수요를 정확히 계측하는 것은 어렵겠지만 연간 총 농지거래규모와 연간 소작지의 증가규모를 통해 간접적으로 이 자금의 농가수요분을 산출할 수 있다. 연간 총 농지거래규모는 실제로 거래된 농지규모를 나타냄으로써 실제 연리 5%인 농지구입자금의 잠재적 수요규모를 나타내준다고 볼 수 없다. 이는 실제 농지를 매입하는데 투자하는 자금의 기회비용이 농지구입자금의 지불이자율(연 5%) 수준보다 높기 때문에 농지구입자금에 대한 농가의 잠재수요는 이보다 클 것이기 때문이다. 한편 소작지의 경우 그 자체가 농가의 농지구입자금 수요를 나타낸 것은 아니지만 앞으로 현 수준의 自作地 비율을 유지시키는 것이 정책목표라고 볼 때 최소한 자작지가 소작지로 전환되는 부분만큼이라도 농지구입자금이 지원되어야 하기 때문에 이 부분을 농지구입자금의 잠재적 수요로 볼 수 있다.

이에 따라 농지구입자금의 수요충족도를 보면 1988년 기간중 농지구입자금은 연간 2,000억원이 지원되고 있는 반면 연간 농지거래규모는 약 1조억원으로 농지구입자금의 농지거래규모에 대한 비율은 약 20%에 불과한 것으로 나타났다. 또한 이 농지구입자금규모는 매년 증가하고 있는 소작지의 자작지화에 필요한 규모인 연간 소작지 증가액 (2.8조억원 추

정)의 약 7%에 불과한 것으로 나타났다(표5-10).

② 환경오염방지 (축산농가) 관련자금

최근 축산농가들의 축산폐수가 심각한 사회문제로 등장함으로써 축산농가들이 폐수처리시설을 위한 금융수요가 증가하고 있다. 外部非經濟效果(diseconomic effect)가 있는 부분에 대해서 정부가 적절히 관여하지 않으면 사회적 비용과 사적 비용의 괴리로 시장의 실패가 나타난다. 사회적으로 최적수준의 축산폐기물 처리시설을 설치하기 위해서는 정부의 재정 및 금융지원이 뒤따라야 한다. 그런데 현재 축산폐기물 등의 環境汚染 방지를 위해 지원되고 있는 정책금융의 공급규모는 1988년에 공급액 기준으로 68억원으로 매우 제한적이다(표5-11).

표 5 - 10 농지구입자금 지원규모와 농지거래액 추정 (1988년 기준)

단위 : 억원, %

구 분	금액 또는 비율
연간 농지구입자금 지원금액 (A)	2,000
연간 토지거래액 (B)	10,130
연간 소작지 증가액 (C)	28,080
A / B × 100	19.7
A / C × 100	7.1

표 5 - 11 환경오염방지기금 지원규모 (공급액기준)

단위 : 억원

구 분	1980	1985	1986	1987	1988	1989(계획)
공 급 액	-	44	71	72	68	105 (5)

주 : 1) ()는 수산부분임.

2) 위 기금의 대출조건은 연리 7%로 3년 거치 7년 분할상환임.

한편 1989년 이천군 사례조사에 의하면 축산농가의 약 80%가 축산폐기물 처리시설 설치를 필요로 하는 농가들로서 이들의 축산폐기물 처리시설을 모두 설치하기 위해서는 약 12억 4천만원의 자금이 필요로 하고 있다(표5-12).

이천군 사례결과를 이용하여 축산부문 전체의 이 자금 소요액을 간략히 추정하여 보면 약 1,700억원 (139개군 × 12.4억원)으로 추정된다. 결국 1989년도 환경오염 방지기금 지원규모 105억원은 총 소요액 규모의 6.2%에 해당되는 것으로 앞으로 이 부분에 대한 자금의 지원규모를 대폭 증가해야 할 것이다.

표 5 - 12 환경오염방지 대상농가와 소요자금액 추정 (이천군 사례)

구 분	대 상 농 가 수 (호)			추정소요 자 금 액 ³⁾
	설치대상	기 설치	설치요망	
폐기물관리법	122 (100%)	28 (23%)	94 (77%)	9.4억원
대상농가 ¹⁾				
돼 지	105	23	82	
소	17	5	12	
환경보전법	15호 (100%)	3 (20%)	12 (80%)	3.0억원
대상농가 ²⁾				
돼 지	10	2	8	
소	5	1	4	

1) 폐기물관리법 대상기준 : 돼지 : $50m^2$ (360두) ~ $1,400m^2$
소 : $700m^2$ (60두) ~ $1,200m^2$

2) 환경보존법 대상기준 : 돼지 : $1,400m^2$ (1,000두) 이상
소 : $1,200m^2$ (100두) 이상

3) 폐기물대상 오염처리 설치 소요자금 : 기당 10,000 천원
환경보전대상 오염처리 설치 소요자금 : 기당 25,000 천원

③ 주택개량자금

현재 농어가의 주택은 대부분이 신축후 30 ~ 40년이 경과한 상태이다. 더구나 농어가 주택의 대부분이 전근대적인 가옥구조로서 이를 현대식으로 개량하는 것이 시급한 실정이다.

1988년 동안 농가가 건물 고정자산을 구입 및 수선하기 위해 지출한 금액은 전국 전체적으로 약 8,290억원으로 추정된다. 그런데 같은 연도에 정부가 주택자금으로 공급한 정책자금규모 422억원(6,052동)은 전체주택자금 소요액에 비하여 약 5%에 불과한 매우 낮은 수준이다(표5-13). 따라서 이 부문에 대한 정책자금의 확대지원이 시급히 요청되고 있다.

④ 영세농어가 생업지원자금

현재 대부분의 영세농어가들은 담보물의 부족으로 인하여 제도금융으로부터 소외되고 있으며 특히, 정책금융의 이용에서 더욱 불리한 실정이다. 경지규모별 제도금융 이용률을 보면 0.5ha이하 영세농의 외부차입금 이용규모는 1,839천원인데 이 중 83.2%가 제도금융기관으로부터 차입한 것인데 2.0ha 이상의 농가들의 경우에는 차입금의 98.4%인 4,577천원이 제도금융기관으로부터 차입한 것이다(표5-14).

표 5 - 13 농촌주택자금 공급실적 (조공급액 기준)

구 분	1984	1984	1984	1984	1984
자금공급액 (억원)	352	493	352	352	422
주택 수 (동)	5,100	6,986	5,026	5,023	6,052
건물고정자산 구입 및 수선비	6,850	6,625	6,979	6,979	8,290

표 5 - 14 경지규모별·차입처별 차입금 구성비, 1988

구 분	0.5ha미만	0.5 ~ 1.0	1.0 ~ 1.5	1.5 ~ 2.0	2.0ha이상	단위 : 천원
제 도 금 응	83.2%	82.5	83.4	83.6	98.4	
사 채	14.8	17.5	14.6	14.4	1.6	
계	100.0 (1,839)	100.0 (2,524)	100.0 (3,231)	100.0 (3,744)	100.0 (5,440)	

주 : ()의 숫자는 차입규모임.

자료 : 농가경제조사 결과보고, 1989.

영세농어가들을 위하여 별도로 지원되고 있는 정책자금[영세농 자립 지원자금 (농수산부), 영세민 생업자금 (보사부)]은 그 규모가 매우 적어(1987년 : 160억원, 1988년 : 240억원) 앞으로 농외취업이나 탈농이 어려운 영세농어민을 위한 저리의 정책자금지원의 확대가 사회복지정책의 확대 차원에서 필요하다.

3. 중장기 투자의 수익률과 자본이용 비용

농가의 자본제한을 완화시켜주는 농업금융시장이 구조적으로 중장기 투자에 적합한 금융공급을 원활히 수행하지 못하고 있다는 사실은 앞에서 검토하였다. 그러면 농가의 자본투자는 얼마만큼 효율적으로 이루어지고 있는가? 다시 말해서 농가의 資本投資收益率과 資本利用費用率의 격차는 어떠한가를 살펴볼 필요가 있다.

이론적으로는 농가의 적정자본투하량은 자본의 한계효율과 자본비용 즉, 시장금리가 일치하는 점에서 결정된다. 그러나 농업부문의 불확실성으로 인해 농가의 내·외적 자본제한이 존재하는 경우에는 농가의 금융비용이 증가한다. 따라서 농가의 자본투자는 그만큼 축소된 수준에서 이루어질 수 밖에 없다.

정기준(1983)에 의하면 금융 이용제한으로 인한 농가의 자본이용가격이 높을 경우에 농가는 자가노동의 酷使 즉, 자가노동의 저평가를 통해 노동투입으로부터의 저평가된 소득에 일부 자기소유 토지로부터의 재산소득을 합친 종합소득으로 생활한다. 이처럼 농가들로 하여금 자가노동을 저평가하게 하는 현상이 사회적으로 바람직하지 못한 즉, 사회정의에 반하는 현상이라면 농가에 대한 적절한 금융지원으로 금융시장에서 농가들이 불리한 입장에 처하지 않게 하는 것이 보다 바람직한 방향이라고 말할 수 있다.

가. 중장기 투자의 수익률

농업경영에 있어서 자본이용의 효율성을 판단하는 방법으로는 자본의 한계효율과 평균자본수익률을 이용할 수 있다. 이론상으로만 본다면 한계효율의 개념이 시장금리와 비교하는 보다 적합한 개념이라 할 수 있다. 그러나 현실적인 투자관행은 투자가 限界單位로 연속적으로 이뤄지는 것이 아니라 일정규모씩으로 한꺼번에 (Lump sum) 이루어지기 때문에 한계효율의 적용가치는 상당히 줄어든다. 따라서 본 보고서에서는 설광언(1988)이 시도했던 평균자본수익률 계산방법을 이용하여 1965 ~ 87년까지 농가의 자본이용의 효율성을 검토하기로 한다.¹⁾

평균 농업자본수익률의 계측은 농업순수익과 농업자본의 범주를 어디까지로 한정할 것인가에 따라 몇 가지 방법으로 나누어지나 여기서는 다음과 같은 식으로 추정하였다.

$$\text{평균자본수익률} = \frac{\text{농업자본 순수익}}{\text{총 투하자본}} \times 100$$

1) 농가의 고정자산이 모두 한꺼번에 대량투자되지 않는 한 평균자본수익률은 자본의 한계효율과 구분되며, 농가가 현재 수준의 자산규모에서 추가로 투자할 경우 이의 수익률은 여기서 계산된 평균자본수익률보다 낮을 수 밖에 없다.

$$\text{농업자본순수익} = \text{농업조수입} - \text{농지임차료를 제외한 농업경영비} + \text{재고생산자재 증감} - \text{자가노력비} - \text{조세공과금 및 부담금}$$

$$\text{자가노력비} = \text{농업노임(일당)} \times \text{가족노동일수} \text{ (품앗이 포함)}$$

$$\text{총 투하자본} = \text{재생산 가능한 자본액} + \text{자작지 평가액} + \text{차용지 평가액}$$

총투하자본은 농업생산에 활용된 고정 및 유동자본, 그리고 경작지의 평가액을 모두 합한 개념이다. 순수익은 농업조수입 중 자가노임부분을 제외한 이자, 지대 및 이윤부분을 말한다. 따라서 평균자본수익률은 투하자본의 소유권과는 관계없이 농업경영에 이용된 총자본에 대한 평균수익률개념이다.

전국 평균농가의 평균자본수익률의 시계열 변동을 보면 최근 10년간에 있어서 농업자본수익률은 대체로 7 ~ 10% 수준인 것으로 나타났다 <표5-15>. 그리고 최근의 농업자본수익률의 변동추이를 보면 1982년에 10.9%이었던 것이 1987년에 7.9%로 계속하락한 것으로 나타났다.

농가의 평균자본수익률과 중장기 농업정책자금의 금리수준과 비교하여 보면 1976년까지는 농업의 평균자본수익률이 높은 것으로 나타났으나 1976년 이후부터는 농업의 평균자본수익률이 중장기 농업정책자금의 대출금리 수준보다 낮게 나타났다. 농가의 이용가능한 자금 중 가장 유리한 조건인 중장기 농업정책자금보다 농업의 평균자본수익률이 낮다는 것은 농업경영에 있어서 외부차입에 의한 투자가 차입금리를 부담할 만큼의 수익을 가져오지 못하고 있음을 의미하는 것으로서, 이는 농가부채의 누증현상에 대한 하나의 요인으로 작용하고 있는 것이다.

농업부문의 자본수익률 계측치를 타산업의 자본수익률과 비교해 봄으로써 농업투자수익률의 상대적 수준을 살펴보면 <표5-16>과 같다. 농업부문의 자본수익률은 제조업에 비해 상대적으로 낮은 수준에 있음을 알 수 있다. 예컨대 1987년의 경우 농업부문의 자본수익률은 7.9%로서 제조업의 10.7%에 비해 2.8%가 낮다. 또한 농업부문의 자본수익률은 제

표 5-15 평균농업자본 수익률과 농업자금 금리

단위 : %

연 도	평균자본 수익률	농업자금 금리		
		중장기정책자금	상호금융	사채
1965	13.8	9.0	—	
1966	14.9	9.0	—	
1967	13.7	9.0	—	
1968	14.4	9.0	—	
1969	14.9	9.0	30.0	
1970	15.4	9.0	30.0	
1971	19.9	9.0	28.0	
1972	18.3	9.0	20.4	54.0
1973	13.1	9.0	20.4	54.0
1974	13.7	9.0	20.4	46.8
1975	11.9	9.0	22.0	49.2
1976	11.6	10.5	23.0	39.6
1977	9.0	10.5	21.0	42.0
1978	9.3	12.5	22.0	44.0
1979	7.5	12.5	22.0	42.0
1980	6.9	16.5	23.5	46.8
1981	9.2	15.0	21.5	43.2
1982	10.9	10.0	13.0	32.4
1983	9.3	10.0	13.0	28.8
1984	9.1	10.0	13.5	28.8
1985	8.6	10.0	14.5	26.4
1986	8.0	10.0	14.5	24.2
1987	7.9	8.0	14.5	22.2

주 : 1) 1970년까지는 재정중기(2 ~ 5년) 자금, 1971년부터는 금융중기자금 기준임.

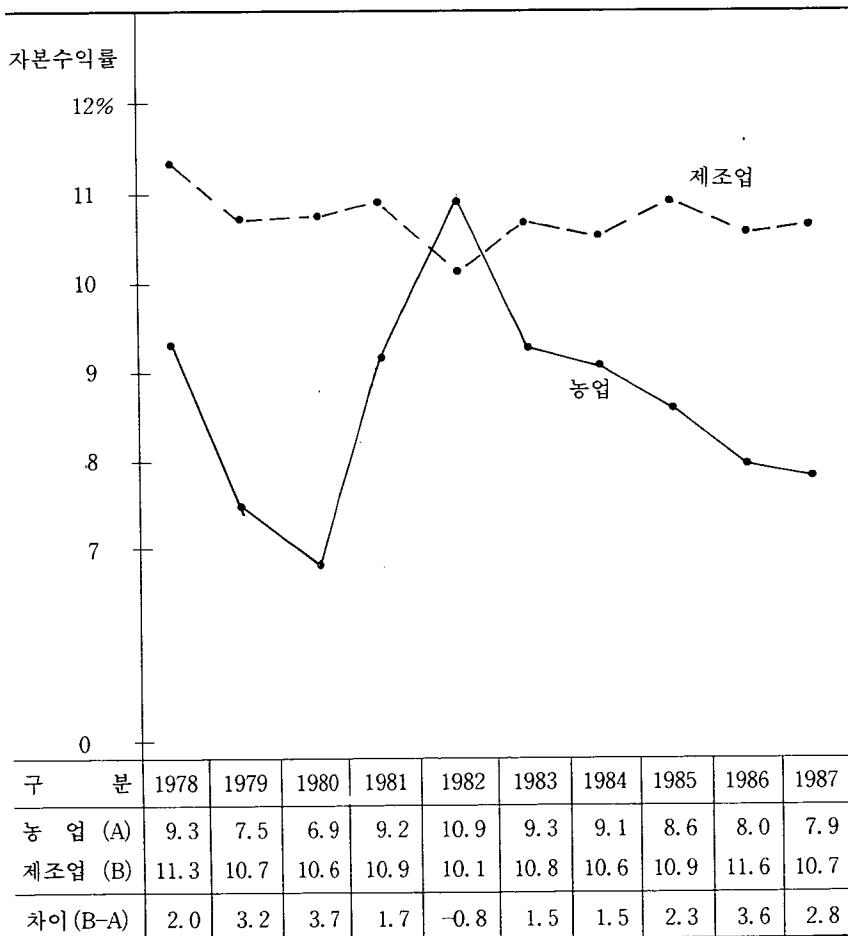
2) 금리수준은 당해 연도말을 기준으로 함.

자료 : 농협중앙회 조사부.

조업부문에 비해 상대적으로 더 불안정하는데, 이는 농산물의 생산 및 가격이 제조업의 생산물보다 상대적으로 더 불안정한데 기인한다.

한편 농업평균 자본수익률의 농가규모별 분포를 보면 소농보다는 대농 계층이 약 1.0 ~ 1.5% 이상 높은 수준을 보이고 있어 소농계층이 중대 농계층에 비하여 농업투자에 있어서 자본의 효율이 낮은 것으로 나타났다〈그림5-2〉. 1982년에 0.5 ~ 1.0ha 농가의 평균자본수익률이 10.2%인

그림 5-2 농업과 제조업의 자본수익률 비교



자료 : 농협중앙회, 『농업금융의 이론과 실제』, 1989.

표 5 - 16 경지규모별 농업자본의 순수익률

단위 : %

경지 규모	1982	1983	1984	1985	1986	1987
0.5ha 미만	7.05	8.88	8.53	6.50	5.46	2.5
0.5 ~ 1.0	10.21	8.39	7.23	6.61	6.69	5.0
1.0 ~ 1.5	11.07	8.96	8.67	7.32	6.40	6.2
1.5 ~ 2.0	11.06	8.95	9.57	9.51	8.14	6.7
2.0ha 이상	13.17	10.83	10.40	10.06	9.90	8.2
농가 평균	10.82	9.17	8.98	8.17	7.57	6.5

자료 : 1988. 2.

반면에 2.0ha 이상의 농가는 13.7%로 그 차이가 2.96%이었는데 1987년에는 0.5 ~ 1.0ha 농가가 5.0%인 반면 2.0ha 이상의 농가의 경우는 8.2%로 3.2%의 차이를 보이고 있어 농가계층별 평균자본투자수익률의 차이가 점차 확대되고 있다. 또한 1982년에서 1987년사이에 0.5 ~ 1.0ha 소농의 경우에는 평균자본수익률이 절대규모로 5.21%가 감소하였고 2.0ha 이상의 대농의 경우도 4.97% 감소한 것으로 나타나 농가계층별 구분없이 농업 평균자본수익률이 감소한 것으로 나타나고 있다.

또한 농업 평균자본수익률의 농가별 분포를 보면 전체농가의 약 43%가 평균자본수익률이 5.0% 이하의 수준에 머물러 있으며, 10.0% 이상을 보인 농가는 전체 농가의 약 38%에 불과하였다(표5-17). 반면 상호금융 대출금의 수준인 연 15% 이상의 평균자본수익률을 올린 농가는 전체 농가의 23%에 불과하였다. 이를 경지규모별로 평균자본수익률이 10.0% 이하인 농가의 비율을 보면 0.5ha 이하 영세농의 경우는 전체 영세농가중 86.1%가 이에 속하며 0.5~1.0ha의 소농의 경우에는 64.2%인 반면 1.5 ~ 2.0ha의 중농의 경우에는 50.8%이고 2.0ha 이상 대농의 경우에는 46.6%로 영세소농보다 中·大農의 경우가 평균자본수익률을 더 높이 올린 농가수가 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

표 5-17 경지규모별 농가의 자본수익률별 분포

단위 : 호, %

자본수익률	~0.5ha	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~	계
0% 미 만	26(32.9)	15(15.8)	24(22.2)	13(20.6)	8(17.8)	86(22.1)
0 ~ 5	23(29.1)	32(32.9)	16(14.8)	8(12.7)	2(4.4)	81(20.8)
5 ~ 10	19(24.1)	14(14.7)	20(18.5)	11(17.5)	11(24.4)	75(19.2)
10 ~ 15	6(7.6)	12(12.6)	13(12.0)	17(27.0)	10(22.2)	58(14.9)
15 ~ 20	2(2.5)	7(7.4)	12(11.1)	7(11.1)	7(15.6)	35(9.0)
20 ~ 30	2(2.5)	9(9.5)	12(11.1)	3(4.8)	4(8.9)	30(7.7)
30% 이상	1(1.3)	6(6.3)	11(10.2)	4(6.4)	3(6.7)	25(6.4)
계	79(100)	95(100)	108(100)	63(100)	45(100)	390(100)

자료 : 서종혁·박성재, 『농가의 중장기 금융자금 수요분석』, 1989.

나. 중장기투자의 평균자본비용

이제 농가가 고정자산의 투자를 위해 사용한 자본의 평균가격(연평균이자율)은 얼마나 되며, 총투자자본(자기자본 + 차입자본)에 대한 잠재적 이용가격은 얼마나 되는가 하는 점에 관해 살펴보자. 이는 앞서 설명한 농가의 평균자본수익률과 비교하여 봄으로써 고정자산 투자에 대한 농가의 평균잠재이용가격을 어느 수준까지 낮추어야 하는가의 기준을 제공해줌으로써 적절한 자본의 평균잠재비용을 유지시키기 위해서는 농업정책자금이 어느 이자율 수준에서 어느 정도 규모로 공급되어야 하는 농업정책금융의 필요 용자조건(용자금의 대출이자율 수준과 대출규모)을 간접적으로 결정시켜 준다.

1987년중 충남·경북 표본농가의 중장기 시설투자를 위한 타인자본에 대한 평균지불금리는 연간 약 12.5%로서 평균자본수익률 7.9%보다 약 4.6%가 높은 수준이었으며, 이는 정책자금의 금리 8.0%보다는 4.5%가 높은 수준이다.

표 5-18 경지규모별 농가의 고정자산투자를 위한 차입자본의 평균지불 이자율

경지 규모별	차 입 금 액 (A)	예정이자 지불액 (B)	평균이자율 (B/A)
0.5ha 미만	5.2 만원	0.7 만원	13.5 %
0.5 ~ 1.0	28.1	3.1	11.0
1.0 ~ 1.5	60.9	7.5	12.3
1.5 ~ 2.0	42.2	6.9	16.4
2.0ha 이상	79.0	9.1	11.5
평 균	40.7	5.1	12.5

자료 : 서종혁·박성재, 『농가의 중장기 금융자금 수요분석』, KREI, 1989.

농가계층별로 보면 0.5 ~ 1.0ha 사이의 소농의 평균지불금리가 11.0%로 가장 낮고 1.5 ~ 2.0ha 사이의 중농이 16.4%로 가장 높은 것으로 나타났다. 또한 자기자본에 대한 機會費用(상호금융 정기예탁금 금리 11.0%를 적용)을 감안할 경우 연간 고정자산 투자액(구입액)에 대한 자

표 5-19 경지규모별 농가의 자본공급 비용

단위 : 만원, %

경지 규모	고정자산 투자액 (A)	자 본 의 기 회 비 용			자본공급 비 용 (B/A)
		자기자본 기회비용 ¹⁾	차입자본 이 자	소 계 (B)	
0.5ha 미만	76.1	7.8	0.7	8.5	11.2
0.5 ~ 1.0	110.1	9.0	3.1	12.1	11.0
1.0 ~ 1.5	115.9	6.1	7.5	13.6	11.7
1.5 ~ 2.0	189.3	16.2	6.9	23.1	12.2
2.0ha 이상	213.7	14.8	9.1	23.9	11.2
평 균	129.6	9.8	5.1	14.9	11.5

1) 상호금융 정기예탁금 (1년 이상) 금리 11.0%를 적용.

자료 : 서종혁·박성재, 전계서.

본의 공급비용(자본의 기회비용/고정자산 투자액)은 평균 연 11.5%로 차입금의 평균금리보다 1.0% 보다는 낮으나 농가의 평균 자본수익률에 비해서는 3.6%나 높다. 그러나 농가의 자본수익률을 한계자본수익률로 계산하여 비교할 경우에는 언제나 한계자본수익률이 평균 자본수익률보다 낮기 때문에 농가의 자본이용가격과 한계자본수익률간의 차이는 앞의 3.6%보다 더 크다고 볼 수 있다.

따라서 농가에의 중장기 투자를 현 수준에서 계속 유지시키기 위한 자본수익률과 자본조달비용간의 균형을 위해서는 정책금융의 이자율 인하와 함께 공급규모의 확대가 절실히 요청된다.

4. 정책금융의 융자기간

현재 공급되고 있는 단기 및 중장기 정책금융에 대하여 농민들은 상환시기가 적절치 않거나 융자기간이 적정기간보다 짧다는 반응을 보이고 있다. 이는 최근 농업부문의 투자수익률 저하로 융자에 대한 상환재원을 마련하는데 과거보다 더욱 긴 기간이 필요하기 때문인 것으로 사료된다. 예를 들면 영농·양축자금과 같은 단기 정책자금의 경우 1년의 융자기간은 별 문제가 없으나 상반기 대출금에 대한 융자금의 상환시기를 당해년도 12월로 요구하고 있어 상환자금을 마련하기 위한 농산물의 홍수출하로 농산물의 가격하락을 초래하고 있다. 또한 농기계 자금의 경우 기계의 滅耗 및 고장 등으로 현재의 定額法에 의한 원리금 상환방법을 定率法으로 변경하여 투자 초기에 보다 많은 원금을 갚도록 유도할 필요가 있다.

중장기 정책금융의 융자기간에 대한 미국·일본 등 외국의 사례를 보면 대부분 경우 우리 나라보다 상환기간이 장기로서 농산물의 수입 개방 과정에서 우리 나라 농가들이 상대적으로 불리한 위치에 처해 있다. 주요국의 농업정책자금의 융자기간을 우리 나라와 비교하여 살펴보면 〈표5-20〉과 같다.

표 5 - 20 주요국의 농업정책자금 융자기간

단위 : 연

용 도	미 국	프 랑 스	일 본	한 국
농지구입개발	40	20 ~ 25	25	20
농업용수	40	N. A	25	35
영농시설	40	15 ~ 20	5 ~ 20	5 ~ 10
농기구	7	10	5 ~ 20	3 ~ 7
가축구입	7	10	5 ~ 20	5
재해복구	1 ~ 20	4 ~ 15	3 ~ 6	2
주택자금	33	N. A	N. A	20
부채상환	40	N. A	30	5 ~ 10

주 : N. A ; 해당자료의 미확보로 불기입.

자료 : 서종혁·박성재, 『농가의 중장기 금융자금 수요분석』, KREI, 연구보고 183, 1989.

농지구입자금의 경우 미국은 우리 나라보다 최고 2배나 긴 40년의 융자기간을 허용하고 있다.

영농시설자금이나 부채상환자금의 경우 우리 나라에서 5 ~ 10년의 기간을 대출해 주는데 비해 일본도 20 ~ 30년까지, 그리고 미국은 40년까지 자금을 대출해 주고 있다. 그밖에 농기구나 가축구입비에 지원되는 자금의 대출기간은 우리 나라와 미국이 비슷한 기간을 보이고 있으나 프랑스·일본 등에서는 우리 나라보다 5 ~ 15년씩 더 긴 기간으로 대출해 주고 있다. 또한 재해복구자금도 우리 나라에서 2년간 대출기간을 주는데 반해 일본은 3 ~ 6년이고, 미국·프랑스는 최고 15 ~ 20년으로 우리와는 비교할 수 없을 정도로 장기의 자금지원을 하고 있다.

위와 같은 비교를 통하여 현재 대출되고 있는 주요 농업정책자금에 대한 융자기간이 적절한가에 대한 문제가 제기될 수 있다. 따라서 여기서는 이같은 문제를 해결하기 위하여 먼저 주요 농업정책자금에 대한 융자 조건현황을 살펴본 다음 이를 중 몇몇 자금에 대한 적정융자기간의 산출

을 시도한다. 이를 위해서 먼저 적정금리가 결정되어야 하는데, 이는 앞에서 계산한 농가의 평균자본수익률을 이용하였다.

가. 주요 농업자금의 융자조건 현황

먼저 단기 영농자금과 농기계자금, 축산자금, 농지구입자금 및 과수·시설원예자금 등의 주요 농업정책자금의 이자율과 융자기간에 대한 융자조건을 살펴보면 <표5-21>과 같다. 영농자금은 금리 5.0%에 1년내 상환 조건으로 대출되고 있고 농기계 자금은 5.0% 금리에 거치기간을 포함하여 5-10년의 융자기간으로 대출되고 있다. 축산자금은 축산진흥기금의 경우 금리 5.0%에 융자기간은 역시 5 ~ 10년 대출되고 있다. 과수자금은 8.0 ~ 12.5%의 금리로 8 ~ 10년간 대출되고 있으며 시설원예자금도 과수자금과 동일한 금리로 6년간 대출되고 있다. 반면 농지구입자금은 5.0%의 낮은 금리에 융자기간 20년의 장기자금으로 공급되고 있다.

표 5 - 21 주요 농업자금의 융자조건 현황

단위 : %, 연

사 업 별	영 농 자 금	금 리	융 자 기 간	
			거 치	상 환
단 기 자 금	영농자금	5.0	-	1
농 기 계 자 금	재정자금	5.0	1	4 ~ 7
	국민투자기금	5.0	1 ~ 3	5 ~ 7
	농업기계화자금	5.0	1	4 ~ 7
	금융중기자금	5.0	1	4 ~ 7
축 산 자 금	축산진흥기금	8.0	2 ~ 5	3 ~ 5
과 수 자 금	금융중기자금	12.5	4 ~ 5	4
	차관자금	8.0	4 ~ 6	4
시 설 원 예 자 금	금융중기자금	12.5	1	5
	차관자금	8.0	1	5
농지구입자금	농어촌지역개발기금	5.0	2	18

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

나. 평균자본 수익률 계산

일반적으로 토지를 포함한 자기자본과 타인자본의 평균수익률은 다음과 같이 계산된다.

$$\text{평균자본수익률} = \frac{\text{자본순수익}}{\text{총투하자본}}$$

그런데 여기서 자본순수익과 총 투하자본을 어떻게 정의할 것인가에 대해서는 여러 견해가 있다. 서종혁·박성재의 경우 농업자본순수익을 다음과 같이 산출하고 있다.²⁾

$$\begin{aligned} \text{농업자본순수익} &= \text{농업조수입} - \text{농지임차료를 제외한 농업경영비} \\ &\quad + \text{재고생산자재증감} - \text{자가노력비} - \text{조세공과} \\ &\quad \text{금 및 부담금} \end{aligned}$$

그리고 총투하자본도 재생산 가능한 자본액과 자작지 평가액 및 차용지 평가액을 모두 합한 것으로 하고 있는데, 여기에는 농업생산에 활용된 고정 및 유동자본의 평가액을 모두 합한 개념으로 이용되고 있다. 따라서 위에서 말하는 평균자본수익률은 투하자본의 소유권과는 관계없이 농업경영에 이용된 총자본에 대한 평균수익률의 개념이라고 주장하고 있다. 그러나 이같은 방법은 개별농가의 농업경영에 관한 평균수익률의 개념이라기 보다는 농업전체에의 자본에 대한 평균수익률을 의미하는 經濟學的인 개념으로 보는 것이 더 타당한 것이다. 왜냐하면 경제학적으로는 자기자본이든 타인자본이든 생산에 투입되었을 경우에는 모두 총 투하자본에 계상되어야 하기 때문이다. 그러나 개별농가에 대한 經營學의인 개념에서는 소작농가의 경우 임차한 토지에 대해서는 단지 임차료만을 지불할 뿐 다른 자본을 투하하는 것이 아니기 때문에 위에서처럼 총 투하자본에 차용지 평가액을 합할 경우 실제 소작농가의 자본수익률보다 과

2) 서종혁·박성재, 전계서.

대 또는 과소평가될 수 있다. 또한 위의 수익률 계산방법은 자본순수익에 임차료를 포함하고 있어 임차농지가 많은 농가의 경우 순수익이 과대 평가될 수 있다.

따라서 농업전체가 아닌 개별농가 중심으로 농업경영학적인 측면에서 평균자본수익률을 계산할 경우에는 위의 방법보다는 다음과 같은 방법으로 수익률을 계산하는 것이 보다 정확할 것으로 판단된다.

$$\text{평균자본수익률} = \frac{\text{조수입} - \text{경영비} - \text{자가노임} - \text{조세공과금}}{\text{자작지 평가액} + \text{기타 고정자본 평가액} + \text{경영비}}$$

위의 공식에 의해 수익률을 계산할 경우 자본순수익에 임차료가 제외됨으로써 임차농의 보다 현실적인 순수익을 나타낼 수 있고, 총 투하자본에서도 유동비용으로서 임차료가 포함되는 대신에 차용지 평가액을 제외시킴으로써 차용지가 자작지로 잘못 평가되는 것을 막고 있다. 또한 이같은 방법의 경우 100% 자작농에 있어서는 임차료와 차용지 평가액이 모두 제외됨으로써 앞서의 평균자본수익률 산출방법과 동일한 결과를 가져온다. 그리고 앞서와 달리 순수익에 재고생산자재 증감부분을 제외한 것은 농가경제조사결과보고의 농업경영비에 이미 이 부분이 반영되었기 때문이다. 또한 총투하자본에서 고정자본이 貯量(stock) 개념인데 비해 경영비는 流量(flow) 개념이므로 경영비를 stock화시키기 위해 연간 총이용경영비의 1/12만 계상하였다.

그밖에 위 공식에서 총투하자본에 자가노임 평가액을 계상할 것인가 하지 않을 것인가 하는 문제가 제기된다. 일반적으로 기업회계의 경우 자가노임에 대한 비용도 유동비용으로 처리되어 계상되고 있다. 그러나 대부분 가계와 생산이 미분리된 우리 나라 농가의 경우에 이를 엄밀하게 구분하여 자가노임을 총투하자본에 계상하는 것은 실제 지불되지 않는 비용을 지불된 것으로 간주하여 이를 실제로 지불하는 기업과는 달리 총 투하자본을 과대평가할 수 있다. 그러므로 총투하자본에 자가노임 평가액을 계상하지 않더라도 기업처럼 회계처리를 하여 자가노임을 실제 지

불하는 소수의 상업농을 제외하고는 실제 총투하자본과 큰 오차가 없으리라 판단된다. 따라서 앞으로 기업회계방식을 택하는 상업농이 증가한다면 자가노임 평가액에 대한 계상문제가 재고되어야 할 것이다. 현재로서는 이를 계상치 않기로 한다. 이제 위의 두 방법을 좀 더 요약해서 살펴보기로 하자. 먼저 앞서의 서종혁·박성재의 경우,

$$\text{평균자본수익률(I)} = \frac{\text{조수입-경영비} + \text{임차료-자가노임-조세공과}}{\text{자작농지} + \text{임차농지} + \text{기타고정자산} + \text{경영비}}$$

이고, 본 보고서에서 사용한 방법은,

$$\text{평균자본수익률(II)} = \frac{\text{조수입-경영비-자가노임-조세공과}}{\text{자작농지} + \text{기타고정자산} + \text{경영비}}$$

이다.

여기서	조	수	입	:	R
	경	영	비	:	C
	임	차	료	:	N
	자	가	노	임	L
	조	세	공	과	T
	자	작	농	지	L _s
	임	차	농	지	L _m
	기	타	고	정	자
	평균자본수익률				: r

이라 하면,

$$r_1 = \frac{R - C + N - L - T}{L_s + L_m + F + C} \quad r_2 = \frac{R - C - L - T}{L_s + F + C}$$

가 된다. 따라서 r_1 은 r_2 보다 분모에서 임차농지 (L_m) 만큼 더 크고, 분자에서 임차료 (N) 만큼 크다. 그러므로 만약,

$$\frac{N}{L_m} = r_2 \text{일 경우 } r_1 = r_2$$

가 된다.

즉, 임차료율 (N/L_m)이 본 보고서에서 계산한 경영학적인 자본수익률과 같은 경우 이는 앞서 서종혁 등에 의한 경제학적인 자본수익률과도 같게

된다는 것을 의미한다. 따라서 만약 $r_1 > r_2$ 일 경우에는 임차료율이 경영학적인 자본수익률보다 큼을 의미하고, 반대로 $r_1 < r_2$ 일 경우에는 임차료율이 경영학적인 자본수익률보다 작음을 의미한다. 가장 바람직한 경우는 임차료율과 경제학적인 자본수익률, 경영학적인 자본수익률이 모두 같게 될 때일 것이다. 그러나 현실적으로 $r_1 > r_2$ 인 상황이 나타난다면 높은 임대료 수입을 얻기 위해서 보유한 농지를 직접 경작하기보다는 임대하여 할 것이다. 또한 만약 $r_1 < r_2$ 인 상태하에서도 농지의 임대차가 이루어진다면 이는 농지의 임차료율이 경영학적인 자본수익률보다 낮은 데도 불구하고 농지를 소유하여 임대하려는 것을 뜻하게 된다. 그러므로 이 경우는 농업 노동력이 부족하여 어쩔수 없이 농지를 임대하는 경우나 그 밖에 농지의 임대료 수입이 목적이 아니라 지가의 상승에 의한 투기성 수익을 목적으로 농지를 보유한 후 이를 임대하는 경우 등으로 생각할 수 있다.

농지의 임차료율이 경영학적인 농업자본 수익률보다 낮을 경우 즉, $r_1 < r_2$ 인 상황이 나타날 경우에는 농지를 구입하여 경작하는 것보다

표 5 - 22 주요자금의 자본수익률과 적정금리 수준

단위 : %

구 분	현 행 금 리	적 정 금 리	자 본 수 익 률
영 농 자 금	5.0	(5.0)	전 체 : 9.2
		3.0	0.5ha 미 만 : 4.1
		5.0	0.5 ~ 1.0 : 6.6
		8.0	1.0 ~ 1.5 : 10.8
			1.5 ~ 2.0 : 9.9
			2.0ha 이 상 : 11.1
축 산 자 금	8.0	(5.0)	전 체 : 5.2
		5.0	유 우 : 5.3
		3.0	비 육 우 : 4.1
		8.0	비 육 돈 : 11.4
농지구입자금	5.0	(5.0)	원리금상환시 : 4.3 원금불상환시 : 8.9

주 : 영농자금 수익률은 1988년 자본수익률임.

축산자금과 농지구입자금의 수익률은 1985 ~ 88년간 평균치임.

는 타인으로부터 농지를 임차하여 경작하는 것이 훨씬 더 높은 자본수익률을 가져다 주게 된다.

『농가경제 조사결과』자료와 『축산물 생산비 조사보고』등의 자료로부터 영농자금, 축산자금 및 농지구입자금에 대한 평균 자본수익률을 앞서 검토한 경영학적인 방법에 의해서 산출해 보면 <표5-22>와 같다.

<표5-22>에서 나타난 자본수익률을 근거로 하여 현행 지원되고 있는 자금의 적정금리를 생각해 볼 수 있다. 사용자 입장에서 본 적정금리는 평균 자본수익률보다 약간 낮을 수 밖에 없다. 생산과 판매과정에서 높은 위험은 평균자본수익률이 보장된 투자라도 내·외적 자본제한에 의하여 기피하게 되므로 적정투자를 위한 수준은 이보다 낮을 것이다. 그러나 그 수준이 얼마가 되는지는 쉽게 결정하기 어렵다. 먼저 영농자금의 경우 현재 5.0%의 금리로 지원되고, 있으나 농가 전체적으로는 8.0% 수준까지는 금리부담이 가능한 것으로 나타나고 있다. 그러나 이 경우 1.0ha미만 농가는 상당히 부담스러운 수준이다. 따라서 0.5ha 미만 농가는 3.0% 수준으로 지원하고, 0.5~1.0ha 농가는 5.0% 수준의 금리로 자금을 지원하며, 그 이상 규모의 농가는 8.0%의 금리로 지원하는 것이 보다 바람직스러운 금리체계가 될 것이다. 그러나 현실적으로 이처럼 세분해서 시행하는 데는 많은 한계를 지니고 있으며, 1988년 현재 1.0ha 이하의 농가가 전체농가의 63.2%를 차지하고 있음을 고려해 볼 때 영농자금을 단일금리로 통합해서 지원한다면 5.0% 수준이 적절할 것으로 판단된다.

축산진흥기금에 의해 주로 공급되는 축산자금의 경우 현재 대부분 8.0%의 금리로 공급되고 있다. 그러나 이같은 자금을 공급받아 이용하는 축산농가의 자본수익률이 유우경영 농가가 5.3%, 비육우 경영농가가 4.1%, 비육돈 경영농가가 11.4%로 나타나고 있어 현재의 금리로 부담없이 사용할 수 있는 농가는 비육돈 농가가 이에 해당된다. 따라서 역시 바람직한 금리체계는 유우경영 지원자금은 5.0%, 비육우경영 지원자금은 3.0%, 비육돈경영 지원자금은 8.0%가 될 것이다. 그리고 전체적으로는 현재 지원되고 있는 8.0%보다 낮은 5.0% 수준으로 지원하는 것이 적절한 것으로 판단된다. 그밖에 농지구입자금의 경우 원금을 상환치

않을 때의 자본수익률은 8.9%로 원금상환시의 자본수익률 4.3%보다 높게 나타나고 있다. 하지만 원금상환시의 자본수익률이 5.0% 이하로 낮게 나타나더라도 구입한 토지가 다른 자본재와 달리 감가상각이 되지 않고 오히려 시간이 흐름에 따라 인플레 등으로 인한 지가상승의 수익을 포함한 토지소유의 추가적인 수익을 가져다 준다고 볼 때 현재 지원되고 있는 5.0%의 농지구입자금의 금리가 적절한 것으로 판단된다.

이제 위에서 총괄적으로 살펴 본 각 자본수익률을 자금별로 좀 더 자세하게 살펴보면 다음과 같다.

① 영농자금

농가의 전반적인 영농에 대한 자본수익률은 서종혁(1989년) 등에 의한 방법보다 높게 나타나고 있다. 이는 최근 우리 나라 농지의 임차료율이 경영학적인 자본수익률보다 낮음을 의미하고 있다. 자본수익률의 변화를 연도별로 살펴보면 1980년에 8.0%였으나 1985년에 10.0%까지 증가하였다가 1987년에 9.7% 1988년에 9.2%로 감소하고 있다. 또한 1988년의 평균자본수익률을 경지규모별로 살펴보면 0.5ha 이하의 영세농의 경우는 4.1%로 그 수익률이 매우 낮은 반면 1.0ha 이상의 농가에 있어서는 평균 10% 이상의 자본수익률을 나타내고 있다.

〈표 5-23〉과 같은 최근의 영농규모별 평균자본수익률을 살펴 볼 때 현

표 5-23 일반영농의 평균자본수익률

구 분	1980	1985	1986	1987	1988	단위 : %
						1985~88년 평균
평균자본수익률 (Ⅰ)	6.9	8.6	8.0	7.9	7.4	8.0
평균자본수익률 (Ⅱ)	8.0	10.0	9.4	9.7	9.2	9.6
차 이 (Ⅱ-Ⅰ)	1.1	1.4	1.4	1.8	1.9	1.6

주 : 1) 평균자본수익률 (Ⅰ)은 서종혁·박성재에 의해서 계산된 수익율임.

2) 자세한 계산결과는 (부표11)을 참조바람.

자료 : 농림수산부, 농가경제조사결과보고, 각년도.

서종혁·박성재, 전계서.

표 5-24 일반영농의 규모별 평균자본수익률, 1988

영 농 규 모	단위 : %		
	평균자본수익률(I)	평균자본수익률(II)	차 이 (II-I)
0.5ha 미만	3.4	4.1	0.7
0.5 ~ 1.0	5.1	6.6	1.5
1.0 ~ 1.5	8.5	10.8	2.3
1.5 ~ 2.0	7.9	9.9	2.0
2.0ha 이상	8.9	11.1	2.2
전 체 평 균	7.4	9.2	1.8

자료 : 〈표 5-23〉과 동일함.

재 지원되고 있는 영농자금의 금리 5.0%는 비록 0.5ha 미만 농가에서는 부담스러운 점이 없지 않으나 0.5ha 이상의 농가의 경우에 있어서는 큰 부담이 없는 적정수준의 금리라고 판단된다. 그러나 영농자금의 적정금리를 결정하는데 있어 이를 영농규모별로 나누어 0.5ha 미만 농가에서는 3.0% 수준으로 대출하고, 0.5 ~ 1.0ha의 농가에서는 현재와 같은 5.0% 수준으로 대출하며, 1.0ha 이상의 농가에게는 8.0% 수준으로 대출하는 것이 보다 바람직스러운 것으로 사료된다.

② 축산자금

축산부문의 경영에 대한 평균자본수익률을 유우와 비육우 및 비육돈생산을 중심으로 살펴보면 〈표5-25〉와 같다. 유우의 평균자본수익률은 대체로 5%내외이며, 1985년부터 1988년까지 4개년간 평균 5.3%의 수익률을 나타내고 있다. 비육우의 자본수익률은 1985년 말부터 1987년까지 약 2% 내외의 낮은 수익률을 기록했으나, 1988년에 10.6%로 크게 증가하였다. 이는 비육우의 가격폭등에 의한 자본순수익의 증가에 기인하는 것으로 판단된다. 따라서 이같은 높은 수익률이 지속되리라고 보기는 힘들다. 1985년부터 1988년까지 4개년간 평균 수익률은 4.1%이다. 비육돈의 경우는 1985년에 13.9%, 1986년에 16.5%의 높은 자본수익률을 기록한 뒤에 1987년에 8.2%, 1988년에 6.8%로 계속 감소하고 있다. 그리고 이

표 5 - 25 축산경영의 평균자본수익률

단위 : %

연 도	유 우	비 육 우	비 육 돈	전 체
1985	5.5	2.1	13.9	4.9
1986	4.8	1.1	16.5	4.4
1987	6.4	2.7	8.2	5.7
1988	4.5	10.6	6.8	5.6
평 균	5.3	4.1	11.4	5.2

주 : 1) 비육우의 1985년 자료는 장기비육우이고, 1986년 이후 자료는 중기비육우임.

2) 자세한 계산결과는 (부표12)를 참조바람.

3) 전체의 평균자본수익률을 계산할 때 축종별 가중치를 고려하지 않았음.

자료 : 축협중앙회 조사부, 『축산물 생산비 조사보고』, 각년도.

들 세 부문을 전체적으로 살펴볼때 4년동안 평균 5.2%의 자본수익률을 나타내고 있다. 따라서 축산부문에 지원되는 자금의 적정금리는 5.0% 수준이 될 것으로 판단된다.

③ 농지구입자금

농지구입자금의 적정금리는 응자금으로 논을 매입하여 수도작을 경영하였을 경우의 자본수익률을 기준으로 결정할 수 있다. 여기서 주어진 응자금으로 논을 얼마큼 살 수 있는가는 매년 지가에 따라서 다르게 된다. 따라서 논 10a를 기준으로 하여 이에 필요한 농지구입자금을 받을 수 있을 것이다. 또한 농지는 다른 자본재와는 달리 감가상각의 대상이 아니기 때문에 원금을 상환할 때의 자본수익률이 낮더라도 원금상환이 전부 끝나게 되면 농지를 완전히 소유할 수 있게 되므로 추가적인 수익을 올릴 수 있게 된다. 그러므로 농지구입자금의 실제 자본수익률은 원금상환을 전제로 하지 않을 경우의 자본수익률이 될 것이다.

이같은 수도작을 가정한 농지구입자금의 자본수익률을 살펴보면 원금상환을 전제로 하지 않을 경우 1985년에는 8.4%였으나 조금씩 증가하여 1988년에는 9.1%에 이르고 있다. 그러나 원금상환을 전제로 할 경우에는 1985년에 3.8%이고, 1988년에는 4.5%로 5%에도 이르지 않는다.

표 5-26 농지구입자금 이용의 평균자본수익률

	단위 : %				
	1985	1986	1987	1988	평균
원금 상환할 때	3.8	4.2	4.7	4.5	4.3
원금상환 안할 때	8.4	8.8	9.4	9.1	8.9

주 : 1) 수도작 경영을 위한 농지구입의 경우임.

2) 자세한 것은 (부표13)을 참조바람.

다. 주요농업자금의 적정융자기간

융자금의 상환시기는 대출된 자금이 생산에 투입되어 소득을 발생시킬 수 있는 시기와 일치되도록 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 소득이 발생되기 이전에 상환이 개시될 경우 자금을 융자한 본래의 목적과는 달리 융자된 자금이 농가에게 도움이 되기보다는 오히려 농가의 경영을 압박하는 요인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 자금이 생산에 투입된 후 적정소득을 발생시킬 수 있는 기간까지가 거치기간으로 설정되어야 한다. 그리고 융자금의 연간 상환액은 융자된 자본에 의해 발생하는 매년 소득액과 일치되도록 연차별로 결정되어야 한다.

또한 융자원금의 상환이 매년 동일하다고 가정한다면 최소한 투자된 자본에 의해 발생된 소득보다는 원금상환이 더 적어야 할 것이다. 이때 융자금을 연간 상환액으로 나눈 연수가 適正償還期間의 기준이 되나 이같이 결정된 상환기간이 적어도 공급받은 자금으로 구입한 자본재의 耐久年數 이내에서 설정되는 것이 바람직하다. 따라서 본 보고서에서는 이러한 점들을 고려하여 앞서 검토한 주요 농업자금의 적정융자기간을 다음과 같이 산출하였다.

먼저 거치기간 : t 년

상환기간 : P 년

조수입 : $R_i \quad i = 1, \dots, t, \dots, t + P$

경영비 : C_i (차입금에 대한 이자지불액은 제외)

차입금 : F

자기자금 : S

차입금리 : r

이라 한다.

여기서 자기자금(S)은 투자하고자 하는 사업의 일정부분으로 농가내부에서 조달되는 자금을 뜻한다. 그리고 자기자금과 차입자금을 합한 고정비용은 첫 해에 모두 투입되는 것으로 가정한다.

① 거치기간의 결정

거치가 필요한 최소기간은 조수입에서 자가노임을 포함한 경영비와 차입금의 이자비용을 제외한 소득을 일정기간(t 년) 동안 매년 누계한 금액이 첫 해에 투하된 차입금(F)보다 크게 되는 시기가 된다. 이는 누적소득이 최소한 투하된 차입금을 충분히 상계할 수 있는 해까지를 거치기간으로 주어야만 한다는 것을 의미한다. 그리고 경영비에 자가노임을 포함시킨 것은 자가노임에 해당하는 만큼이 가계비로 전용되어 소비됨으로써 투하된 자기자금을 회수하는데 기여하지 못한다고 간주했기 때문이다. 이를 간략하게 나타내면 다음과 같다.

$$(1) \quad \sum_{i=1}^t (R_i - C_i - F \cdot r) \geq F$$

위의 (1)식에서 만약 거치기간 t 년 동안의 매년 조수입과 투입되는 경영비가 동일하다고 가정한다면 (1)식은 다음과 같이 된다.

$$(2) \quad (R - C - F \cdot r) \cdot t - F \geq 0 \quad (R_1 = R_2 = \dots = R, \quad C_1 = C_2 = \dots = C)$$

② 상환기간의 결정

상환기간은 거치기간이 끝난 이후 얻게 되는 첫 해의 조수입에서 자가노임을 포함한 경영비와 차입금의 이자비용 및 거치기간 P 년동안 均分償還하게 될 차입원금을 제외한 금액이 正(+)의 값을 가지게 될 때의 P 값으로 결정한다. 따라서 상환기간은 다음 식을 만족하는 P 값으로 결정할 수 있다.

$$(3) \quad R - C - \frac{F}{P} (1 + r) \geq 0$$

③ 거치기간 및 상환기간의 계산

이제 앞서 설정한 공식 (2)와 공식 (3)을 가지고 차입금리가 현행수준일 때와 본 보고서에서 설정한 적정금리 수준일 때로 나누어서 거치기간과 상환기간을 계산하면 〈표5-27〉과 같다.

계산결과 차입금리의 차이에 따른 대출기간의 차이는 모두 1년 미만으로 그리 크지 않는 것으로 나타났다. 유우의 경우 5년 거치 4년 상환으로 거치기간과 상환기간이 모두 길게 나타났다. 그리고 농지구입금은 거치기간이 14년으로 현재보다 길게 나타나고, 상환기간이 9년으로 현재보다 짧아 총 23년의 상환기간이 적절한 것으로 나타났다.

또한 만약 이용하는 자금이 과수자금처럼 자금을 투입한 뒤 일정기간이 경과한 뒤에야 소득이 발생한다면 (2)식은 다음과 같이 될 것이다.

$$(2)' \quad (R - C_2 - F * r) * (t - k) - (C_1 + F * r) * k - F \geq 0$$

여기서 k 는 t 년중 투자후 소득이 최초로 발생할 때까지의 기간이다 ($0 < k < t$).

표 5 - 27 축산 및 농지구입자금의 적정대출기간

구 분	현 행			적 정 기 간			단위 : 연
	거 치	상 환	계	거 치	상 환	계	
축 산 자 금							
유 우	3	2	5	5	4	9	
비 육 우	3	2	5	2	2	5	
비 육 돈	3	2	5	2	2	4	
농지구입자금	2	18	20	14	9	23	

주 : 자세한 것은 (부표14)를 참조바람.

C_1 = k년까지 투입되는 경영비로 자가노임 포함

C_2 = k년 이후 소득을 얻기위해 투입되는 경영비로 자가노임 포함

반면에 (3)식은 그대로 이용할 수 있다. (3)식과 (2)식에 의해 주요 과수자금의 적정융자기간을 현행 금리하에서 계산해 보면 <표5-28>과 같다. 이 때 C_1 의 값은 농협의 『세은차관 농가투자사업의 수익성 분석』 자료에 의하면 C_2 의 거의 50% 수준으로 나타나고 있는데, 본 보고서에서도 이를 적용하여 C_1 을 C_2 의 50%로 계산하여 적정융자기간을 산출하였다.

현행 융자기간은 사과와 배, 복숭아 지원자금이 5년 거치 4년 상환이고 포도 지원자금이 4년 거치 4년 상환이나 본 보고서에서 계산한 적정 융자기간은 사과 지원자금의 경우 9년 거치 1년 상환, 배와 복숭아 지원 자금의 경우 6년 거치 1년 상환으로 거치기간이 길고, 상환기간은 1년 상환으로도 충분한 것으로 나타났다.

이같은 결과는 이들 작목의 ha당 소득(경영비에 자가노임을 계상하였음)이 모두 차입금의 1배 이상이기 때문(사과 : 1.5배, 배 : 2.1배, 포도 : 1.1배)에 나타난 것으로 사료된다. 왜냐하면 6년 이상의 거치기간동안 축적된 잉여와 상환기간에 얻을 잉여로써 충분히 차입금의 상환이 가능하리라고 판단하기 때문이다. 그러나 이같은 높은 조수익에 대한 농촌진흥청의 자료는 일반적으로 평균수확 이상의 농가에 대한 것으로 간주되고 있기 때문에 보편적인 결과를 도출하는 데에는 무리가 있을 수 있다.

또한 농협중앙회의 세은차관 농가에 대한 자료를 이용하여 적정융자기간을 산출해 본 결과 사과 지원자금은 15년 거치 2년 상환이 적당하고 배 지원자금의 경우 9년 거치 2년 상환이 적당한 것으로 나타났다. 그 이외의 복숭아, 포도 등에 대한 자금지원은 투자에 대한 수익이 적자가 나고 있어 부적당한 것을 알 수 있다. 농협중앙회 자료에 의한 사과와 배의 조수입이 진흥청 자료의 약 70% 수준이며 복숭아, 포도 등의 조수입이 진흥청 자료의 약 50% 수준으로 그 차이가 너무 심하게 나므로 이들 자료 모두에 대해 크게 의존할 수가 없다. 그러므로 지원자금에 대한 융자기간의 보다 정확하고 적절한 산출은 먼저 자금을 지원할 분야에 대

한 정확한 경영분석이 선행되어야 할 것으로 사료된다.

표 5 ~ 28 과수자금의 적정대출기간

단위 : 연

작 목	현 행			적 정 기 간 (I)			적 정 기 간 (II)		
	거 치	상 환	계	거 치	상 환	계	거 치	상 환	계
사 과	5	4	9	9	1	10	15	2	17
배	5	4	9	6	1	7	9	2	11
복숭아	5	4	9	6	1	7	-	-	-
포 도	4	4	8	6	2	8	-	-	-

주 : 1) 적정기간(I)은 농촌지홍청의 『88 농수축산물 표준소득』자료에 의해 계산한 것이며, 적정기간 (II)는 농협중앙회의 『세은차관 농가투자사업 수익성 분석』의 자료를 이용하여 계산한 것임.
 2) 자세한 것은 (부표15)를 참조바람.

제 6 장

농축산 정책금융의 배분과 공급체계

농수축산부문의 정책목표를 달성하기 위한 정책적 수단으로 이용되고 있는 정책금융이 그 기본적인 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 정책목표의 설정 및 농업정책자금의 재원조달에 관한 검토와 함께 농업정책자금의 실수요자인 농어민에게 효과적으로 지원될 수 있는 효율적인 공급체계가 설정되어야 한다. 기획보된 농업정책자금을 적격대상자에게 공급함으로써 농업정책자금 응자의 효율성을 제고시키도록 하여야 한다.

농업정책자금의 효율적인 공급체계의 설정에서 가장 중요한 문제는 어떻게 하면 적정규모의 자금을 정책목표에 적합한 농어민에게 지원할 수 있는가 하는 것이다. 이는 농업정책자금의 지원체계를 어떻게 설정할 것인가와 그 지원된 농업정책자금을 지역별로 농가별로 어떻게 배분할 것인가 하는 두 가지 측면에서 검토된다. 그런데 농업정책자금을 지원하는 정책목표는 정책자금 종류별로 그 성격이 상이하다. 즉, 농업정책자금의 지원목적이 정책자금을 생산에 이용하여 그 투자의 효율성을 극대화시키는데 있는 농업정책자금이 있는가 하면 반면 저소득 농가에게 우대조건으로 농업정책자금을 지원함으로써 소득분배의 형평성을 이룩하려는 성격도 갖고 있다. 따라서 일의적으로 농업정책자금의 효율적인 공급체계를 규정하는 것은 매우 어려운 일이다. 즉, 정책자금의 지원목적에 따라

효율적인 공급체계는 달리 설정될 수 있다. 효율적인 공급체계 설정을 위해 먼저 다음절에서 농업정책자금의 효율적 배분에 관해 이론적으로 검토하여 보고, 다음 현행 주요 농업정책자금의 공급체계의 현황과 그 문제점들을 살펴보기로 한다.

1. 정책금융 배분의 이론적 검토

농업정책금융은 농업의 구조조정 및 농가소득 증대 등의 농업정책 목표를 달성하기 위하여 농촌·농업부문에 투자재원을 확대, 공급해줌으로써 농업부문의 자본제한을 완화시켜주는 정책수단의 하나이다. 이러한 농업정책금융은 일반농업금융보다 유리한 조건(貸付利子率과 대부기간 및 대부규모 등의 조건)으로 공급되고 있어 언제나 만성적인 초과수요 상태에 있다. 초과수요 상태하에서는 가격체계가 수급조절 기능을 수행하지 못하기 때문에 농업정책금융은 필연적으로 信用配分 (credit rationing)을 수반한다. 그러한 신용배분은 그 방법에 따라 농업정책금융의 정책적 효과를 다르게 가져다 준다. 적절치 못한 농업정책금융의 배분방법은 오히려 정책목표와 상치되는 효과를 가져다 줄 수 있는 것이다. 예를 들어 대출금의 안전성만을 추구한 배분방법은 농업정책자금을 대농에게만 집중적으로 대출함으로써 대농의 자기자본이 비농업부문에로의 流出되는 것을 촉진시킬 수 있는 것이다. 따라서 농업정책자금의 지원에는 그 목적에 알맞는 효율적인 신용배분의 방법이 검토되어야 한다. 이를 위하여 우선 신용배분에 대한 이론적인 검토를 하고자 한다.

가. 분석모형

분석의 단순성을 유지하기 위해 농업경제내에는 자금수요자가 두 농가만이 존재한다고 가정한다. 한 농가는 대농을 대표한 농가이고, 다른

한 농가는 소농을 대표한 농가이다. 공급된 농업정책자금은 이 두 농가에 의해 모두 수요된다.

농업정책자금의 지원목적은 농가의 내·외적 자본제한을 보완하여 농가의 투자를 증대시키고 농가의 자본비용을 낮추어 농업소득을 증대시키는데 있다. 따라서 농업정책자금의 수요를 분석하는 데 있어 가계비 지출 등을 위한 소비성 자금수요와 금융자산 보유를 위한 자금수요 등과 같은 비생산적인 자금수요 부분은 없는 것으로 한다. 즉, 농가의 자금수요중 생산요소 구입을 위한 자금수요만이 분석대상이 된다.

먼저 농가의 자금 수요곡선을 도출하여 보자. 화폐를 자본과 비슷 한 하나의 생산투입요소로 파악하여야 한다는 것은 Friedman에 의해 처음 주장되었으며, 그 이후 신고전학파적 접근방법에 따라 자금수요 함수를 도출하였다.¹⁾ 결국 농가의 자금수요도 일반 투입요소 수요와 동일한 성질을 갖기 때문에 이에 대한 수요함수 또한 같다는 것이다. 즉, 한계생산의 체감법칙에 따라 농가의 자금수요함수는 그 가격인 이자율의 감소함수가 된다.

다음은 대농과 소농의 자금수요함수는 어떤 차이가 있는지 살펴보자. 대농과 소농은 경지규모의 차이는 있으나 생산함수는 동일하다고 가정하자. 실제로 대농과 소농이 상이한 생산방법을 사용할 경우도 있지만 대부분의 경우 동일한 생산함수에 대응하는 상이한 생산과정에 불과한 것으로 가정한다.²⁾ 생산함수는 다음 식과 같이 표시할 수 있다.

$$(1) \quad Y = F(K, L, M, A)$$

여기서 K 는 자본의 투입량, L 은 노동의 투입량, M 은 화폐투입량, A 는 토지 투입량을 나타낸 것이다. 그리고 그 각각의 가격을 w_1, w_2, w_3, w_4 라 한다. 단기적으로 농가의 경지규모 A 는 고정되어 있다. 생산

1) Dennis E. and V.K. Smith "A Neoclassical Analysis of the Demand for Real Cash Balances by Firms" J. P. E vol 86. No 3, PP. 793~813.

2) 정기준, "대기업과 영세기업의 공존의 한 원리" 『산업경제의 이론과 분석』 1983. P. 3.

함수 F 가 正規強오목函數 (strictly concave function)라면 즉 모든 생산요소에 대해 한계생산이 체감한다면 이윤극대화 문제로부터 다음 식들이 만족한다.

$$(2) \begin{array}{ll} F_i (K, L, M, A) > 0 & i = K, L, M, A \\ F_{ii} (K, L, M, A) < 0 & i = K, L, M, A \\ F_{ij} (K, L, M, A) > 0 & i, j = K, L, M, A \end{array}$$

그리면 $A_1 > A_0$ 에 대하여 다음 식이 성립한다. 여기서 A_1 은 대농의 경지규모이고, A_0 는 소농의 경지규모를 나타낸 것이다.

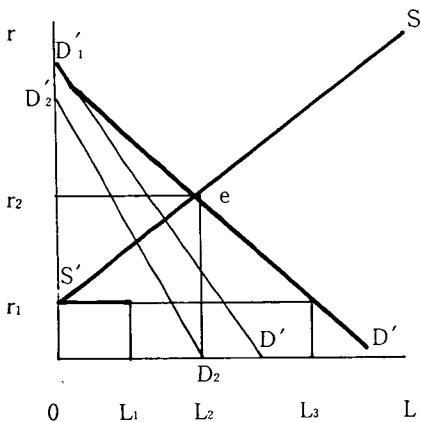
$$(3) F_M (K, L, M, A_1) > F_M (K, L, M, A_0)$$

즉, 동일한 자금량 (M)에 대한 한계생산물은 대농이 소농보다 더 높게 나타난다. 또한 대농의 자금수요곡선이 소농보다 더 탄력이라는 사실도 도출할 수 있다. 대농과 소농의 자금의수요곡선은 〈그림6-1〉에서 각각 D_1D_1' 과 D_2D_2' 이며, 시장의 총자금수요곡선은 이 두 수요곡선의 수평합인 $D_1D_2D_2'$ 이 된다.

한편 〈그림6-1〉에서 SS' 곡선은 농업자금의 총공급곡선으로 이자율이 상승하면 공급량이 증가하고 이자율이 하락하면 그 양이 감소하는 이자율과 공급량은 정의 관계를 나타내는 보통의 공급곡선형을 도시한 것이다. 농업금융시장의 균형은 수요곡선과 공급곡선이 서로 교차하는 e 점에서 이루어지며, 그 때 균형자금수급량은 OL_1 이며, 균형이자율은 r_1 이다. 이제 정부가 이자율 r_1 수준으로 OL_1 만큼의 정책자금을 추가로 공급하였다면³⁾ 이 정책자금에 대해서 시장에서는 L_1L_2 만큼의 초과수요상태는 그대로 유지된다. 초과수요상태하에서 시장을 크리어 (clear)하기 위해서는 신용배분 (credit rationing)을 하여야 한다.

3) 정책자금의 재원조달원은 모두 財政貸下金이라고 가정하면 정책자금이 외생적으로 공급되기 때문에 시장의 공급곡선에는 영향을 주지 않는다.

그림 6-1 규모가 다른 두 농가의 농업자금수요곡선과 자금공급곡선



나. 농업정책금융의 배분방법

농업정책자금의 배분방법에는 여러 가지가 있을 수 있으나 대표적인 세 가지 경우에 대해서 살펴보기로 한다. 즉, ② 자금의 투자수익률이 높은 수준으로 정책자금을 배분하는 경우 ③ 정책자금 전부를 대농에게만 배분하고, 소농에게는 정책자금을 배분하지 않는 경우 ④ 정책자금을 대농과 소농에게 균등하게 배분하는 경우 등의 세 가지 정책자금 배분방법에 관해 검토한다.

이 세 가지 신용배분 (credit rationing) 방법은 각각 추구하고 있는 목적과 정당성을 가지고 있다. 첫번째 경우인 자금의 투자수익률이 높은 수준으로 정책자금을 배분하는 방법은 농업정책자금 지원의 효율성을 극대화시키는 방법이며, 두번째 경우인 농업정책자금 전부를 대농에게 배분하는 방법은 농산물 수입개방에 대응하여 우리 나라 농업이 국제경쟁력을 갖도록 하는 측면과 정책자금대출금의 안전성을 기할 수 있는 점에서 의의가 있다. 마지막으로 정책자금을 대농과 소농에게 균등하게 배분하는 방법은 정책자금 지원의 형평성을 기하는 한편 소농의 투자기회를 확대시켜줌으로써 소득분배의 공평성을 달성하는 수단이 될 수 있다. 그러나 금융지원의 주목적이 投資收益의 極大化에 있기 때문에 소비자잉여와

공급자잉여의 합을 신용배분의 효율성 평가의 기준(Criterion)으로 삼는다.

① 투자수익률에 따른 배분

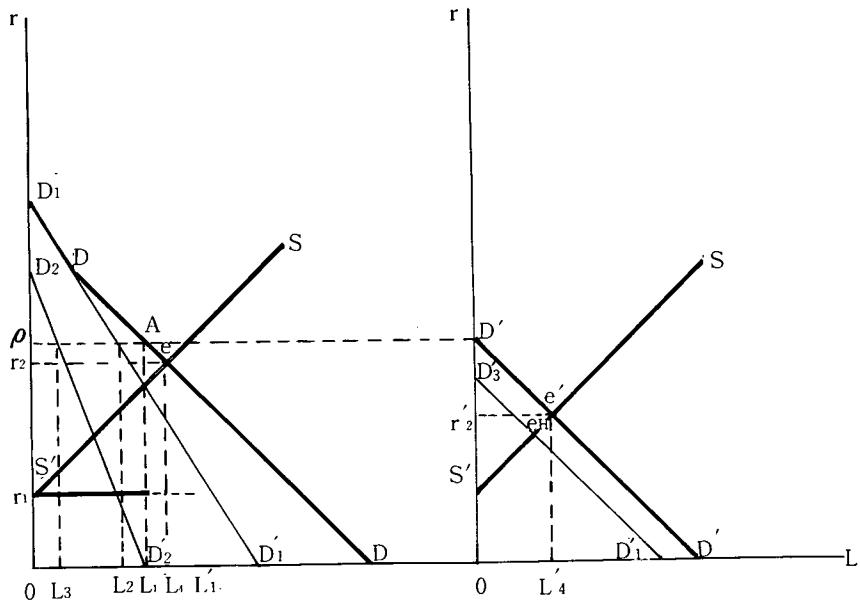
농업정책자금을 투자수익률이 높은 순으로 배분하기 위해서는 융자기관이 대출금에 대한 담보를 고려하지 않고 대출신청자들의 투자수익률을 평가하여 높은 순서대로 대부하여야 한다. 그러기 위해서는 정책자금 모두를 신용대출로 하던가, 대농이나 소농 모두 담보능력이 풍부하여 필요한 자금을 대출받는데 담보의 제약을 안받는 상태이어야 한다.

다음의 <그림6-2>의 A에서 농업정책자금을 이자율 r_1 수준에서 OL_1 만큼을 공급하였을 경우에 대농과 소농의 정책자금 배분은 각각의 한계투

그림 6-2 투자수익률이 높은 순으로 정책자금을 배분

(A)

(B)



자수익률이 ρ 로 같은 점에서 이루어진다. 이 때 대농에게는 OL_2 만큼 배분하고, 소농에게는 OL_3 ($OL_1 - OL_2$) 만큼을 배분하는 것이 가장 투자 수익률이 높은 순서대로 정책자금을 배분하는 것이다. 만약 소농에게 배분할 정책자금의 일부를 대농에게 배분하였을 경우 대농의 한계투자 수익률이 소농의 한계투자수익률보다 낮기 때문에 소농에게 정책자금을 더 배분함으로써 정책자금의 총 투자수익을 증대시킬 수 있게 된다. 따라서 대농과 소농의 한계투자수익률이 같은 점에서 정책자금이 배분된다. 대농과 소농간 자금의 한계투자수익률의 차이로 인해 소농보다 대농에게 더 많은 비율로 정책자금이 배분된다.

이와 같이 정책자금을 배분하였을 경우에 농업금융시장은 다음과 같이 변한다. 정책자금이 공급되지 않았을 경우에 시장균형은 e 점에서 이루어지고 그 때 균형이자율은 r_2 이고, 균형자금수급량은 OL_4 이었다. 정책자금이 새로이 OL_1 만큼 공급됨으로써 농업금융시장의 균형은 변하게 된다. 농가의 자금수요곡선 D_1DD' 에서 D_1DA 부분은 정책자금으로 그 수요가 충족되었기 때문에 残餘的으로 AD' 부분만이 수요로 남아 <그림6-2>의 B에서의 수요곡선 $D'D'$ 와 같게 된다. 한편 자금 공급곡선 SS' 는 정책자금 공급량만큼 즉, OL 만큼 우측으로 수평이동하게 된다. 잔여적인 농업금융시장은 <그림6-2>의 B와 같이 된다. 농업금융시장의 새로운 균형은 e' 에서 이루어진다.

이 때 농업금융시장의 새로운 균형이자율은 r'_2 로 되어 정책자금이 OL_1 만큼 공급됨으로써 시장균형이자율이 r_2 에서 r'_2 로 하락한다. 정책자금 이자율을 r_1 보다 낮게 책정하면 이 정책자금의 이자율 변동은 농업금융시장의 자금수요 공급에는 영향을 주지 못하기 때문에 농업금융시장에는 영향을 미치지 못하고 단지 정책자금 수요자의 消費者剩餘만을 증대시키는 효과를 가져온다.

한편 정책자금 공급이자율 수준을 변동시키지 않고 정책자금 공급량을 OL_1 에서 OL'_1 으로 확대하면 농업금융자금수요는 잔여적으로 <그림6-2>의 B의 $D''D'$ 이 된다. 따라서 새로운 시장균형은 e'' 에서 이루어져 시장균형 이자율은 $(OL'_1 - OL_1)$ 만큼의 정책자금이 공급됨으로써 r'_2 보다 더 하락

하게 된다. <그림6-2>를 보면 알 수 있듯이 추가로 공급된 정책자금의 대농과 소농간의 배분비율을 보면 소농의 투자수익률이 대농보다 더 빠르게 감소하기 때문에 대농에게 더 많은 비율로 배분된다.

② 대농에게만 배분

소농에게는 담보능력이 부족하여(극단적으로 소농은 담보력이 전혀 없다고 가정함) 응자기관이 대부분금의 안전성을 유지하기 위하여 농업정책자금 모두를 대농에게만 할당한다. 혹은 농산물 수입개방에 대응하여 우리 나라 농업이 국제경쟁력을 확보하기 위한 농업구조정책의 수단으로 정책금융공급을 사용할 경우 정책자금 모두를 대농에게 할당하는 것이다.

<그림6-3>의 A에서 이자율 r_1 수준으로 OL_1 만큼의 정책자금을 공급하고 이를 모두 대농에게만 배분하였을 경우에 농업금융시장은 다음과 같이 변한다. 소농은 정책자금을 지원받지 못하기 때문에 대농의 자금수요곡선 D_1D_1 중에 정책자금에 의해 D_2A 부분이 충족되었기 때문에 잔여적으로 AD_1 부분만이 남게된다. 따라서 정책자금에 의해 충족된 이후의 시장자금 수요곡선은 <그림6-3>의 B에서 같이 소농의 본래 자금수요곡선 D_2D_2 와 대농의 잔여수요곡선인 D_1D_1 의 수평합인 $D'_2D'D'$ 가 된다. 이 시장자금수요곡선은 본래의 시장자금수요곡선 보다 더 비탄력적이게 되고, 또한 정책자금을 투자수익률이 높은 수준으로 배분하였을 경우 보다 더 비탄력적이게 된다. e' 점에서 시장균형이 이루어져 시장균형이자율은 정책자금이 공급되지 않았을 때의 균형이자율 r_2 보다 더 하락한 r_2' 가 된다. 또한 소농의 자금수요량은 이 자율의 하락으로 인해 정책자금이 공급되지 않았을 때보다도 더 증가하였으나 이는 모두 비정책자금인 것이다.

③ 대농과 소농에게 균등하게 배분

농업정책자금의 지원의 형평성을 추구하는 한편 소농의 투자기회를 확대시켜 주어 소득분배의 형평을 달성하기 위해 농업정책자금을 대농과

그림 6-3 대농에게만 정책자금을 배분

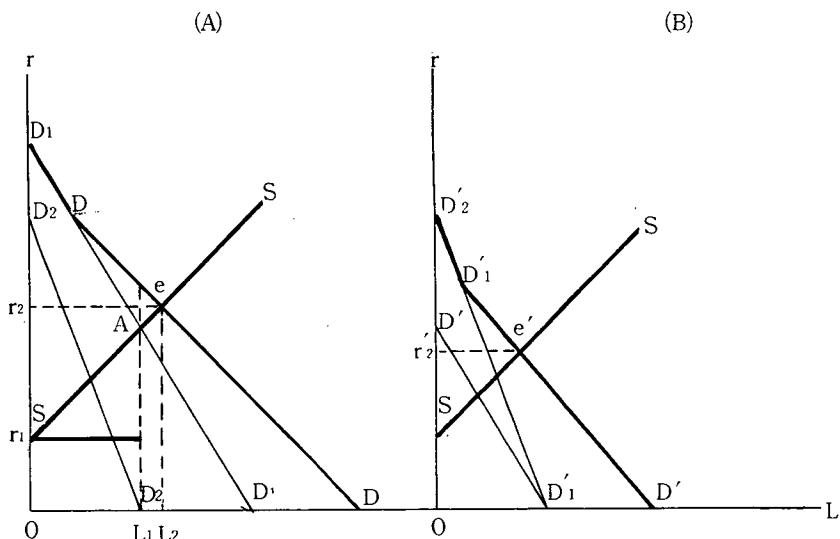
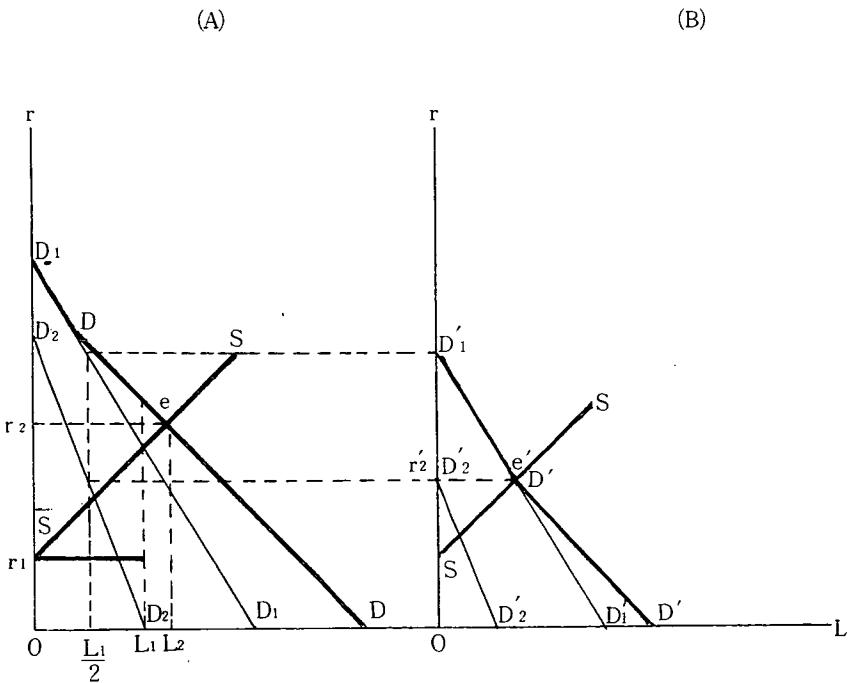


그림 6-4 대농과 소농에게 정책자금을 균등하게 배분



소농에게 균등하게 배분한다. <그림6-4>의 A에서 이자율 r_1 수준으로 OL_1 만큼 공급된 정책자금을 대농과 소농에게 각각 $OL_1/2$ 만큼씩을 배분한다. 대농과 소농의 농업자금수요중 농업정책자금 ($OL_1/2$)으로 충족된 후의 잔여적인 자금수요는 각각 <그림6-4>의 B에 표시된 $D'_1D'_1$ 과 $D'_2D'_2$ 가 되어 정책자금이 지원되고 난 후의 시장총자금수요함수는 $D'_1D'_2D'_2$ 이 된다. 새로운 시장균형은 e' 에서 이루어지게 된다. 따라서 정책자금이 OL_1 만큼 새로이 공급됨으로써 앞의 경우와 마찬가지로 시장균형이자율은 r_2 에서 r'_2 로 하락하게 된다.

다. 정책적 힘축성

투자수익률이 높은 순으로 정책자금을 배분하는 것이 정책자금에 대한 소비자잉여 즉, 정책자금 사용농가의 잉여를 극대화시키는 배분방법인 것이다. 따라서 투자수익률에 따라 정책자금을 배분하는 것이 가장 효율적인 배분방법이다. 이것이 가져다 주는 현행 정책자금의 지원제도에 대한 정책적인 함축은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 투자수익률에 따른 정책 자금 배분을 가능케 하기 위해서는 정책자금을 이용시 정책자금 지원규모상의 제약이 없어야 한다. 현재와 같이 정책자금 이용규모를 하나로 일정하게 고정시키는 것은 정책자금의 효율성 기준의 측면에서 볼 때 언제나 대농에게 유리하게 되어 있다. 일정한 규모로 정책자금을 배분하면 소농의 경우에는 과잉투자가 되게 되고, 대농의 경우에는 과소투자가 되어 소농과 대농간의 정책자금의 投資收益率이 일정하도록 지원하지 못함으로써 정책자금의 효율성을 저하시키게 된다. 따라서 소농은 적은 규모의 정책자금을 이용하고, 대농은 많은 규모의 정책자금을 이용하여 소농과 대농의 정책자금의 투자수익률을 접근시킬 수 있도록 정책자금의 지원규모를 다양화시킬 필요가 있다. 그러나 농업투자는 대부분 lump sum으로 이루어지므로 지나치게 지원규모를 세분화하는 것은 필요하지 않다.

둘째, 시장의 가격체계가 정책자금 분배의 기능을 수행하지 못하고 인위적으로 정책자금을 배분하기 때문에 정책자금 배분기관은 농가의 투자

수익률에 관한 판단을 정확히 하여야 한다. 그릇된 투자수익률에 따른 배분은 정책자금의 효율성을 저하시킨다. 이와 관련하여 농업정책자금의 배분을 응자기관이 담당할 것인가 행정기관이 담당할 것인가 하는 문제가 제기된다. 이는 결론적으로 농가의 정책자금 투자수익률을 어느 기관이 보다 더 정확히 판단할 수 있는가 하는 문제인 것이다. 일반적으로 응자기관이 개별농가의 투자수익률에 관한 정보를 보다 더 많이 소유하고 있기 때문에 응자기관이 농업정책자금의 배분기능을 담당하는 것이 더 효율적이게 된다. 같은 이유로 지역단위에서 정책자금의 배분이 이루어져야 더 효율적이게 된다.

그러나 응자기관은 농가의 투자수익률보다 대출금의 안전성에 따라 응자를 실행하기 때문에 투자수익률에 따라 농업정책자금을 배분하지 못한다. 즉, 금융기관은 상대적으로擔保能力이 풍부한 대농에게 집중적으로 농업정책자금을 배분함으로써 효율성을 저하시킨다. Mankiw⁴⁾가 증명하였듯이 정부의 지급보증과 같은 정부의 금융시장 관여는 금융시장의 효율성을 증대시킨다. 따라서 정부가 농가의 農漁民信用保證附 활용을 확대시켜 주거나 지급보증 등의 방법을 통해 소농의 담보력을 提高시켜주면 응자기관은 농가의 투자수익률에 따라 농업정책자금을 배분할 수 있어 효율적인 배분이 가능하게 되는 것이다.

농업정책자금의 지원목적이 정책자금의 효율성과는 달리 소득분배의 형평성에 있다면 대농과 소농에게 정책자금을 균등하게 배분하거나 또는 소농에게만 집중적으로 배분할 수 있다. 이 경우에는 배분이 보다 용이하기 때문에 금융기관보다는 행정기관이 배분을 담당하는 것이 효율적일 수 있다

4) N. Gregory Mankiw "The Allocation of Credit and Financial Collapse"
Q. J. E Aug. 1986.

2. 주요 정책금융의 배분

효율적인 정책자금의 배분이란 적합한 適格對象者에게 정책자금이 배정 되도록 하는 것이다. 그런데 농업부문 정책금융은 그것이 갖는 대출조건의 有利性 등으로 만성적인 초과수요상태에 있다. 이에 따른 금융기관의 信用割當(credit rationing)은 일반적 현상이며, 이 때 정책자금의 지원목적에 적합한 대상자에게 신용이 할당되도록 하여야 한다. 적격대상자선정에는 대상자선정기관의 문제와 지원대상자 우선순위에 관한 문제로 나누어 볼 수 있는데, 대상자선정기관에 대해서는 앞에서 살펴보았기 때문에 이제 지원대상자 우선순위에 대해 검토 한다. 농업정책자금중 대농민에게 지원되고 있는 주요정책자금들(단기농사자금, 농어민후계자 육성자금, 농업기계화자금, 농지구입자금)에 관하여 그 지원목적에 적합한 대상자에게 그 자금들이 배정될 수 있는 대출 우선순위가 설정되어 있는가를 검토한다.

가. 단기농사자금

단기농사자금은 농가의 농업경영비 지원을 위해 공급되는 정책자금이지만 농가가 경영과 가계가 미분리된 상황하에서는 자금의 일부가 가계비등 소비성자금으로 사용되는 등 농가의 계절적 자금수급의 불균형을 해소·보완하는 성격을 갖고 있다. 이와 같은 성격의 단기농사자금의 배정은 系統別 配定과 農家別 配定으로 나누어 볼 수 있다. 계통별 배정은 중앙회에서 각 개별단협에 단기농사자금을 배정하는 것으로 각 단협별 배정기준은 농가호수(50%), 경지면적(50%)의 평균구성비에 의하여 배정하고 단협은 배정된 금액을 다시 영농회별로 배정한다. 이 때 단협의 응자협의회에서 영농회별로 농가호수와 경지면적의 평균구성비에 의하여 배분하되 영농회별 특수사정을 감안하여 조정되기도 한다. 농가별 배정은 영농회에 배정된 단기농사자금 금액 범위내에서 응자금액과 응자우선순위를 부락영농회에서 자율적으로 결정하고 단위조합은 여기서 결정된 내용에 따라 응자해 주는 상향식 응자절차를 취하고 있다.

농협중앙회의 『영농자금 이용실태에 관한 조사연구』에 의하면 1989년

표 6-1 농가호당 평균 영농자금 융자액

단위 : 천원

조사대상 농가전체	융자 농가 (경지 규모별)						전국 추정치
	전체	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha이상	
712	1,108	857	986	1,113	1,320	1,302	733

1) : 89. 6. 30 현재 영농자금융자액 (1조 3,376억 원) \div 88 농가호수

자료 : 농협중앙회, 『영농자금 이용실태에 관한 조사연구』, 1989.

1월부터 6월까지의 기간중에 단기농사자금의 지원을 받은 농가는 전체농가의 64.2%로 추계되는데, 이를 농가계층별로 보면 0.5ha 미만에 해당하는 농가는 42.0%가 융자를 받았고, 0.5~1.0ha 농가는 67.6%, 1.0~1.5ha 농가는 70.6%, 1.5~2.0ha 농가는 69.9%, 그리고 2.0ha 이상의 농가는 69.9%인 단기농사자금을 지원받은 것으로 나타나 0.5ha 미만 영세농가의 이용 실적이 낫다. 또 각 해당농가가 얼마만한 자금을 지원받았는가를 살펴보면 조사대상 전체 호당평균 이용규모는 712천원인데, 이를 융자농가만의 평균으로 보면 호당 평균 1,108천원 규모로 이용하고 있다. 이를 경지규모별로 살펴보면 0.5ha 미만 농가는 857천원이며, 0.5~1.0ha 농가는 986천원, 1.0~1.5ha 농가는 1,113천원, 1.5~2.0ha 농가는 1,302천원, 그리고 2.0ha 이상농가는 1,302천원 규모의 자금을 지원받고 있는 것으로 나타났다(표6-1).

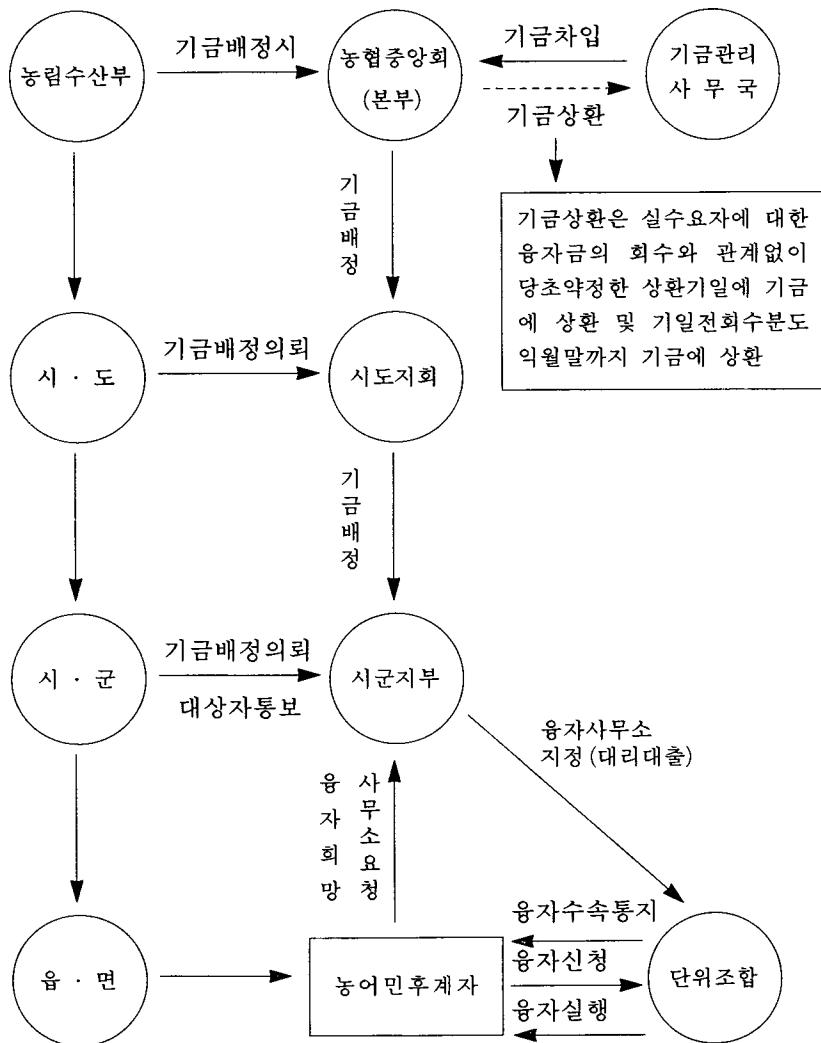
이상의 결과를 놓고 볼 때 현행 단기농사자금의 배분은 대체적으로 농가 계층간의 공평한 분배라는 형평상의 원칙에 중점을 두고 있음을 알 수 있다.

나. 농어민후계자 육성자금

농어민후계자 육성자금은 농어촌에 정착하여 농업 또는 어업을 영위할 의사와 능력이 있는 농어촌 청소년을 중점지원하여 육성함으로써 장차 농어촌발전을 주도해 나갈 핵심적인 영농어지도자로 양성하여 농어업의 안정적 발전과 활력화를 도모하고 복지농어촌 건설에 필요한 인적기반을

확보하기 위해 지원되고 있는 자금이다. 이러한 목적으로 지원되고 있는 농어민후계자 육성자금은 먼저 읍면별로 지원대상자수를 결정하고, 이를 읍면에서는 후계자사업추진협의회에서 대상자 선정기준표에 의거하여 융자대상자를 선정하는 과정을 거친다(그림 6-5).

그림 6-5 농어민후계자 육성자금 융자지원체계도



먼저 지역별 자금배정 과정을 살펴보면 읍·면장 추천자에 대한 지역별 자금배정은 읍·면당 각각 1명씩 배정하는 한편 농과계 교육기관장 추천자에 대해서는 自營農科 農高 여자졸업자는 문교부 조사인원의 80% 수준으로 하고, 純粹農高는 학교당 2명, 非純粹農高는 학교당 1명씩 배정하고 있다. 또한 농업기술양성소(순천대학 및 진주농전) 수료자는 80% 수준으로 배정하고, 農大는 학교당 1명씩, 그리고 農專은 학교당 2명씩 배정한다.

읍면별 영농후계자 배정에서 지역별 농가호수와는 무관하게 자금이 지원되고 있어 영농후계자자금의 잠재적 수요를 반영하지 못하고 있다. 지역별 농가호수가 잠재적 영농후계자수를 적절히 반영하지 못한 점은 있지만 지역별로 연령별 농가분포 비율이 크게 다르지 않는다면 농가호수가 후계자자금의 잠재적 수요를 반영하는 지표로 이용될 수 있다. <표 6-2>에서 보듯이 사례조사 지역인 이천군 전체의 경우 100농가당 평균 2.43 농가에 영농후계자 자금이 지원되고 있는데, 이천읍의 경

표 6-2 이천군 읍면별 농가호수 및 영농후계자수

지 역	농가호수	실 영 농 후계자수 (A)	후계자 선정비율 (%)	지역적정배분 ²⁾ 영농후계자수 (B)	A - B
	(호)	(명)	(%)		
이 천	844	13	1.54	21	△ 8
장호원	2,169	34	1.57	53	△ 19
신 둔	981	28	2.85	24	4
백 사	964	32	3.32	23	9
부 발	1,195	28	2.34	29	△ 1
토 법	794	27	3.40	19	8
마 장	1,166	33	2.83	28	5
대 월	1,318	27	2.05	32	△ 5
모 가	1,040	29	2.79	25	4
설 성	1,405	36	2.56	34	2
율 면	1,063	28	2.63	26	2
합 계	12,939	315	2.43	314	

1) 후계자 선정비율 = (영농후계자수 / 농가호수) × 100

2) 평균 후계자 선정비율이 2.43이 되기 위한 각 읍면별 후계자수

우에는 1.54농가에 지원되고 있는 반면 호법면의 경우에는 3.40농가에 지원되고 있는 것과 같이 지역간 지원비율에 편차가 크게 나타나고 있다.

또한 농과계 교육기관장의 추천은 그 기관이 위치한 지역의 농가에게 보다 많은 후계자 선정기회를 제공함으로써 지역간 偏重支援 현상을 더욱 심화시키고 있다. 다른 한편으로 영농후계자 사업이 성공하기 위한 중요한 요인인 영농경력과 사업기반을 대상자 선정과정에서 고려되지 않음으로써 事業不實化를 초래하고 있다.

지역별로 배정된 영농후계자자금은 35세 이하의 농어촌 청소년중 영농 정착의욕이 강한자중 읍면후계자사업추진협의회에서 대상자 선정 기준에 의거하여 대상자를 심사·추천하면 시군후계자사업추진협의회에서 심의·선정한 대상자에게 배정된다. 이 대상자 선정에서는 定着意慾 및 지역사회 기여도(20점)와 과학영농능력(80점)으로 대별하여 선정기준을 설정하였는데, 특히 科學營農에서 농수산계학교 졸업(25점)에 대해 지나치게 높게 평가하고 있다.

표 6-3 영농후계자 선정기준표

기준	항목	배점	비고
1. 정착의욕 및 지역사회 기여도 (20점)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정착의욕 ○ 지역사회 기여도 ○ 사업작목선택 및 사업계획 타당성 	<ul style="list-style-type: none"> 10점 5점 5점 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시도지사가 사업추진협의회 심의를 거쳐 세부 배점 결정
2. 과학영농 능력 (80점)	○ 영농경력(10점)	<ul style="list-style-type: none"> 1~2년 : 2점 2~3년 : 5점 3년이상 : 10점 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본인이 직접 경영하거나 종사한 기간
	○ 영농기술훈련(10점)	<ul style="list-style-type: none"> 1주이하 : 1점 2~3주 : 3점 3~4주 : 5점 4주이상 : 10점 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상기간 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌진흥청 계통의 훈련기관 - 농촌진흥청이 인정한 독농가 농장 및 연수 기관(가나안농군학교, 신갈농민학교 등) - 대학 또는 전문대부설 영농훈련기관

기준	항 목	배점	비고
2. 과학영농 능력 (80점)	○ 농수산계학교졸업자(25점)	농수산관계학과 : 15점 자영농과 : 25점	○ 고고, 전문대, 대학의 농수산계학과 졸업자 ○ 농업계고교에 설치한 자영농과 졸업자
	○ 영농기술자격(10점)	10점	○ 기술자격증 소지자 ○ 기술자격고시 합격자
	○ 사회(단체)활동(5점)	1~2년 : 2점 2~3년 : 3점 3년이상 : 5점	○ 4H회 ○ 새마을 지도자 ○ 영농학생회
	○ 과제자금이수자(10점)	정부에서 지원한 과제자금 이수자	○ 4H회 ○ 농업계 고등학교
	○ 부부4H회 출신(10점)	부부모두가 4H회원 출신인 자	○ 4H회 활동경력이 1년이상인 경우에만 적용함

그런데 농어민후계자 육성자금의 지원목적이 농어촌에 정착하여 농어업에 종사할 의욕과 사업추진능력이 있는 농어촌 청소년들에게 정착에 필요한 사업기반 조성자금을 지원하는 것인데도 불구하고 선정기준에서 정착의욕에 대한 배점을 10점으로 너무 낮게 하고, 농수산계 졸업(25점) 및 課題資金 履修者(10점)에 대하여 지나친 우대를 해줌으로써 이러한 혜택을 받지 못한 농가와 균형을 잊고 있다. 실제 <표 6-4>에서 보아 알 수 있듯이 농과계 출신이 營農定着意慾과 영농능력에서 비농과계 출신자들보다 더 높지 않은 것으로 나타나고 있다.

표 6-4 영농후계자 출신별 실패율

단위 : 명

구분	총 인원	실패자수	실패율
농과계 출신자	31	5	16.13(%)
비농과계 출신자	68	3	4.41

주 : 이천군 영농후계자 99명 표본조사.

표 6-5 영농후계자 연령별 실패율

단위 : 명

구 분	총 인 원	실 패 자 수	실 패 율
20 ~ 25세	28	4	14.29 (%)
26 ~ 30	33	3	9.09
31 ~ 35	38	1	2.63

주: 이천군 영농후계자 99명 표본조사.

또한 영농후계자 육성사업이 성공하기 위해서는 어느 정도 사업기반이 있는 대상자를 지원하여야 하는데, 연령이 높을수록 비교적 사업기반이 크기 때문에 연령제한을 35세에서 40세로 확대하여야 한다. 실제 〈표6-5〉에서 볼수 있듯이 연령이 낮을수록 영농후계자 육성사업이 실패율이 높은 것으로 나타났다.

다. 농업기계화자금 (기계화영농단)

農業機械化資金은 농촌노동력의 도시로의 유출에 따른 농업노동력 부족현상의 심화, 노동력의 질적저하(老齡化, 婦女化) 등에 효율적으로 대응하여 경작규모 확대를 통한 농업구조개선을 촉진하려는 목적으로 지원되고 있는 정책자금이다. 농업기계화자금은 개별농가에 지원되는 농업기계화자금이 있고 일정농가가 공동으로 농기계를 구입하는 기계화영농단에 지원하는 자금으로 구분된다. 전자의 자금은 실수요자인 개별농가가 기계공급대리점에 기계공급 확약서를 발급받아 단위조합에서 응자신청을 함으로써 대출되는 자금이다. 후자의 자금은 기계화영농단 신청을 하면 郡과 道에서 지방재정상태를 감안하여 기계화영농단 地方費補助가 허락한 범위내에서 지원대상 기계화영농단을 선정한다. 개별농가에 지원되는 농업기계화자금은 현재 충분히 공급되어 초과수요상태에 있지 않기 때문에 자금의 배분이 문제되지 않으므로 여기에서는 기계화영농단에 지원되는 자금의 배분에 관하여 살펴본다.

市·道知事는 지역실정에 적합한 영농단 조성계획과 選定基準 및 신청

요령 등을 마련하여 관계기관에 통보하고 농민에게 통보한다. 이에 따라 시장·군수는 희망지역으로부터 신청을 받아 지역실정에 맞게 시·군 또는 읍·면단위로 유관기관, 단체 등의 임직원으로 “機械化營農團 選定協議會”를 구성하여 심의·선정한다. 한편 기계화영농단의 시·도별 배정건수는 시·도별 당년도 기계화영농단 소요량 신청수 (50%) 와 경지규모, 경지정리 면적 및 농가호수 (50%) 를 감안하여 지역별로 배정한다. 시·도별 배정건수에서 당년도 기계화 영농단 소요량 신청수를 50% 반영하는 것은 기계화영농단의 보조금 중 보조금의 50%를 지방정부가 부담하고 있기 때문이다.

기계화영농단에 대한 국가보조금은 기계 구입비의 50%인데 이 중 25%는 국고에서 보조하고 나머지 25%는 지방비에서 보조하고 있다. 한편 지방비보조 25%의 재원은 지방재정상태에 따라 약간의 차이가 있다. 경기도의 경우 1988년에는 道費 12.5%, 郡費 12.5%인 것이 1989년에는 道費 7.5%, 郡費 17.5%로 郡 재정부담 비율을 확대시켰다. 이와 같이 郡 재정부담 비율의 확대는 郡 재정이 부족한 지역에서는 道와 중앙정부에 보조신청을 하지 못함으로써 적정기계화영농단을 조성하지 못하게 한다. 더욱이 실제 기계화영농단이 더 많이 필요로 하는 농업이 주산업인 郡에서는 다른 지역보다 지방재정이 열악하여 보조금 신청을 하지 못함으로써 필요한 기계화영농단을 조성하지 못하게 된다. 그 결과 농업기계화가 필요한 수리안전답 면적과 기계화영농단 조성규모에 逆相關關係가 나타나는 모순이 발생한다. 충청남도의 경우를 보면 군별 수리안전답 면적과 기계화영농단 조성수간의 상관관계를 살펴보면 1986년에는 0.17이었던 것이 1988년에는 0.10으로 전혀 상관관계가 없는 것으로 나타났으며, 기계화영농단 1개당 평균 수리안전답 면적은 군별로 큰 차이를 보이고 있다. 즉, 기계화영농단 1개당 평균 수리안전답 면적이 공주시의 경우는 96.2ha로 가장 적고, 천안시의 경우 558ha로 가장 높게 나타났다 <표 6-6>.

표 6-6 충남 시·군별 수리안전답 면적과 기계화영농단수 관계

시·군별	1986년			1987년		
	수리안전답 면적 (A)	기계화영농 단수 (B)	A / B	수리안전답 면적 (A)	기계화영농 단수 (B)	A / B
	(ha)	갯수	(ha)	(ha)		
대전시	2,711.7	7	387.4	2,706.9	8	338.4
천안시	1,124.0	0	—	1,117.2	2	558.6
공주시	244.0	3	81.3	417.5	4.34	96.2
대천시	997.1	7	142.4	1,083.3	9.34	116.0
온양시	150.9	5	30.2	1,357.3	8.02	169.2
금산군	5,520.5	12	460.0	5,617.5	19.72	284.9
대덕군	2,411.1	11	219.2	2,374.7	15.68	151.4
연기군	4,447.8	30	148.3	4,419.8	41.06	107.6
공주군	8,230.6	56	146.9	8,565.8	77.06	111.2
논산군	14,512.0	84	172.8	14,335.2	121.8	117.7
부여군	11,591.6	79	146.7	11,547.2	110.1	104.9
서천군	8,326.2	54	154.2	8,364.2	76.08	109.9
보령군	7,039.3	27	260.7	7,127.6	45.08	158.1
청양군	5,981.6	28	213.6	6,072.0	41.72	145.5
홍성군	6,295.5	49	128.5	6,300.1	65.74	95.8
예산군	13,402.4	66	203.1	13,712.3	94.06	145.8
서산군	17,541.4	89	197.1	20,694.5	123.12	168.1
당진군	19,183.0	72	266.4	18,911.0	105.1	179.9
아산군	13,463.4	67	200.9	12,751.9	97.42	130.9
천원군	8,949.5	58	154.3	8,954.3	75.06	119.3

주: 수리안전답 면적과 기계화영농단간의 상관계수는 매우 낮은 것으로 나타나고 있음 (1986년: 0.17, 1987년: 0.10).

라. 농지구입자금

농지구입자금은 自營農民에게 장기·저리의 농지구입자금을 지원하여 농지의 소유규모와 경영규모를 확대하도록 함으로써 농가소득의 증대를 통한 자립안정농가로 육성하고, 不在地主나 離農者 등 비농민 소유농지의 매입지원을 통하여 점진적인 耕者有田의 실현으로 농지제도를 개선하기 위해 지원되고 있는 정책자금이다. 농지구입자금의 배정은 지역별 배

정과 대상농가 선정과정으로 나누어 볼 수 있다. 지역별 배정이란 농지 구입자금을 시·도별로 먼저 배정하고 이를 다시 시·군 또는 읍·면별로 지원규모를 책정한 것이다. 이 때 지역별 배분기준은 해당지역의 전·답면적비율과 0.5~1.5ha 미만 농가분포 비율의 단순평균율에 따른다. 그런데 농지구입자금의 지원목적이 경자유전의 실현을 통한 專業農 육성으로 농업구조 개선에 두고 있다. 결국 이 자금의 지역별 배분에 있어서는 貸借農地나 농지거래 규모를 반영하지 못하고 있다.

농지구입자금 응자대상농가는 만50세 이하의 농민으로서 3년 이상 영농에 종사하고 있고, 농업을 주업으로 하며, 농지소유규모가 0.5ha에서 1.5ha 미만인 농민으로 영농정착의지가 뚜렷한 농민으로 되어 있다. 대상자 선정은 새마을영농회의 심사위원회에서 종합평가 배점 기준표에 의한 고득점자를 선정, 마을총회를 거쳐 시·읍·면장이 추천하면 시·읍·면장이 심의회를 구성하여 대상자를 심사결정토록 되어 있다. 대상자 선정과정에서 부재지주 농지구입에 최우선 지원함을 원칙으로 하고 있으며, <표 6-7>에서 알 수 있듯이 대상자의 종합평가에는 영농정착의욕 및 능력(45점), 구입대상농지(45점), 그리고 경영규모(10점) 등이 고려되고 있다.

농지구입자금의 지원목적이 경영규모의 확대를 통한 自立安定農 육성에 있으며, 이의 실현을 위해서는 대상농가를 경지소유규모 1.5ha 이하로 제한하고 있는 것은 개선되어야 하겠다. <표 6-8>은 1988년도의 농지구입자금을 대부받은 농가들의 경지규모별 분포를 나타낸 것이다. 조사농가들의 35%는 0.5ha 미만의 영세농들이었고, 49%는 0.5~1.0ha의 소농층 농가들이었다. 즉, 대부받은 농가들의 84%가 1.0ha 미만의 농가들이었다. 따라서 농지구입자금을 대부받은 농가들의 경지규모별 분포는 우리나라 전체 농가들의 경지규모별 분포에 비해 더욱 영세소농 쪽으로 치우쳤다고 할 수 있다.

표 6-7 농지구입자금 융자대상자 심사용 배점기준표(영농회심사)

구 분	세 부 사 항	배 점
1. 영 농 정 착 의 욕 및 능 力 - 자립안정 농 육성 (45점)	1) 영농경력 (13점) 2) 농지구입자 연령 (20점) (88. 12. 31기준) 3) 영농전문기술성 (7점) 4) 농어민후계자 (5점)	<input type="radio"/> 10년 이상 13점 <input type="radio"/> 9년 " 10년 미만 11 " <input type="radio"/> 7년 " 9년 " 9 " <input type="radio"/> 5년 " 7년 " 7 " <input type="radio"/> 4년 " 5년 " 4 " <input type="radio"/> 3년 " 4년 " 2 " <input type="radio"/> 만 20이상 35세 미만 20 " <input type="radio"/> " 35 " 40세 " 18 " <input type="radio"/> " 40 " 45세 " 11 " <input type="radio"/> " 45 " 50세 " 9 " <input type="radio"/> " 50 " 55세 " 5 " <input type="radio"/> 자영농고 및 자영농과 졸업자 7 " <input type="radio"/> 농업계 고교이상 졸업 5 " <input type="radio"/> 기타 3 " <input type="radio"/> 후계자 선정된후 5년 이상인 자 5 " <input type="radio"/> " 4년 " 4 " <input type="radio"/> " 3년 " 3 "
2. 구 입 대 상 농지 - 자립농육 성 및 경 영조건개 선 (45점)	1) 부재지주 및 비농 민소유농지 구입 (34점) 2) 농지의 교환· 분합 (11점)	<input type="radio"/> 부재지주소유농지 구입 34 " <input type="radio"/> 재촌비농민소유농지 구입 22 " <input type="radio"/> 농민소유임차농지 구입 11 " <input type="radio"/> 기타 일반농지 구입 5 " <input type="radio"/> 농지를 교환·분합하는 경우 11 "
3. 경영규모 - 경영규모 화 (10점)	당해년도 영농규모 (10점) (소유농지 + 임 차 농지)	<input type="radio"/> 1.5ha 이상 10 " <input type="radio"/> 1.0 ~ 1.5ha 미만 9 " <input type="radio"/> 0.5 ~ 1.0ha " 7 "
합 계		100점

표 6-8 농지구입자금을 대부받은 농가의 규모별 분포, 1988

대부 받기 전의 경지 규모 ¹⁾ (ha)	농 가 수 (호)	백 분 비 (%)	전국 농가의 백분비 ²⁾ (%)
0.5 이하	415	35.2	29.7
0.5 ~ 1.0	572	48.6	37.7
1.0 ~ 1.5	157	13.3	20.9
1.5 이상	34	2.9	11.7
계	1,178	100.0	100.0

1) 자금지원에 있어서 소유농지가 1.5ha미만 농가들에게만 대부하는 것으로 정부가 규제함.

2) 전국 농가의 경지규모별 분포비를 나타냄.

자료 : 농협중앙회 조사부, 농지구입자금 지원에 대한 농가여론조사결과, 1988.

농지구입자금을 융자받은 농가가 구입한 농지를 유형별로 보면 일반농지를 구입한 것이 39.6%, 임차농지를 구입한 것이 60.4%이며, 그 중 不在地主 소유분이 32.4%이고, 在村地主 소유분이 28%이다(표 6-8). 따라서 구입대상농지에 대한 배점(총45점) 중 부재지주 소유농지(34점)와 재촌비농민 소유농지(22점)는 비농민 소유로 갈기 때문에 차등고려할 필요가 없다. 특히, 농가인구분포를 보면 재촌 비농민 소유농지가 확대될 것인바 이 농지의 自耕化를 위해서도 이의 차이를 구분하는 것은 불필요하다.

농가의 농지수요는 농가의 농지소유면적보다 현재 경영하고 있는 규모인 것이다. 소유규모에 비하여 경영규모(소유면적 중 自作地 + 小作面積)가 크

표 6-9 구입농지의 유형

유 형	지 원 농 가		구 입 농 지	
	호 수	비 율	면 적 (ha)	비 율
임 차 농 지	17,958	59.9	7,349.4	60.4
부재지주소유	9,946	31.5	3,942.9	32.4
재촌지주소유	8,512	28.4	3,406.5	28.0
일 반 농 지	12,041	40.1	4,823.2	39.6
계	29,999	100.0	12,172.6	100.0

다라는 사실은 그만큼의 경작능력과 농지수요가 크다는 것을 간접적으로 나타내는 지표이다. 그런데 농지구입자금 지원에서 경영규모에 대한 배점이 (10점) 상대적으로 낮게 책정되어 있는 것은 농가의 농지에 대한 실수요를 제대로 반영하지 못한 것이 된다. 즉, 경영규모중 소작지 면적이 많은 농가는 상대적으로 농지구입에 대한 수요가 크고, 또한 그만큼의 농지를 경작할 능력이 있음을 나타내는 지표인 것이다. 따라서 농지구입자금 지원 대상자 선정에서 농가의 경영규모에 대한 배점을 확대하는 한편 영농규모별(소유농지 + 임차지)로 단순히 차등하여 분리하는 것보다 소유농지 규모와 임차농지 규모를 분리하여 實需要에 알맞게 지원하여야 한다.

또한 영농후계자에게는 후계자 육성자금이 지원되고 있는데, 이들에게 다시 농지구입자금 지원에서도 우선순위 (5점 배점)를 두는 것은 정책자금을 이들에게만 집중지원하게 되는 경우가 발생할 수 있다.

마. 사후관리

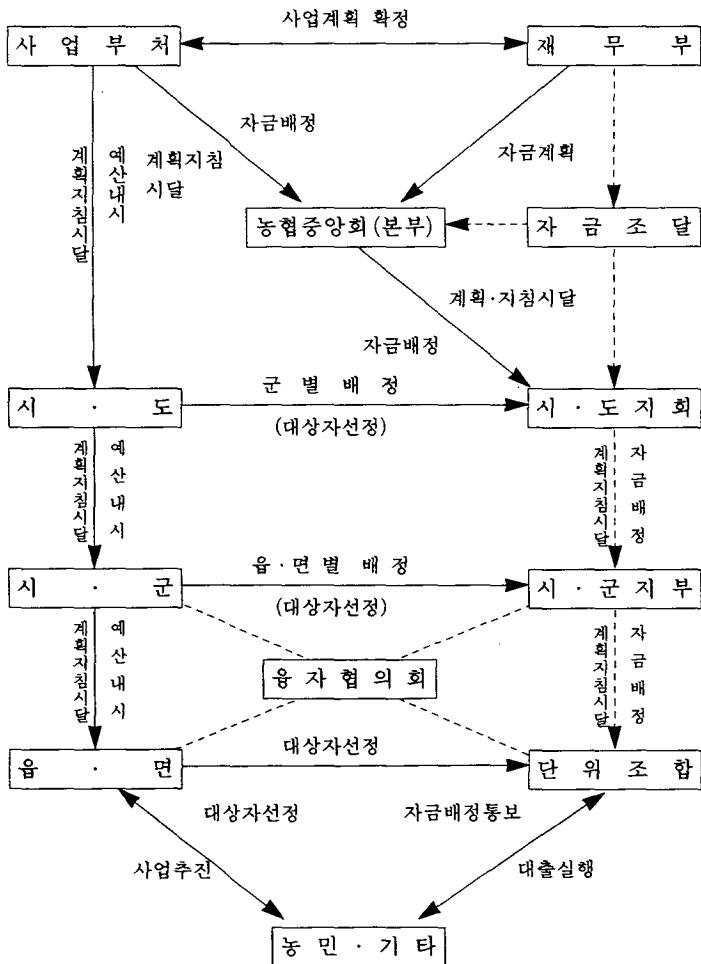
농업정책자금의 지원목적에는 정책목적사업에 적정하게 자금을 투입하여 소정의 정책목적을 달성하려는 정책적 목적과 대출금이 효율적으로 사용되어 소득증가를 통한 원활한 원리금상환이 이루어지도록 하는 금융적 목적이 있는 양면성을 갖는다. 따라서 농업정책자금의 대출금에 대한 사후관리는 단순히 응자금의 사후관리 뿐만 아니라 사업지도를 포함하는 적극적인 개념인 것이다. 다시 말하면 대출금이 농가소득 증대에 기여할 수 있도록 하는 지도금융의 성격을 갖추어야 한다. 그런데 현행 농업정책금융의 관리체계에서는 사업지도를 행정기관에서 담당하고 응자금 관리 및 회수만을 응자기관이 담당하는 사후관리체계의 이원화로 인하여 지원된 자금이 당초 목적에 충실히 이용되고 있는지의 여부가 충실히 파악되지 못하고 있으며, 자금지원과 연관된 기술 및 경영지도, 그리고 운전자금 공급 등 농업정책자금을 지원받은 농가가 사업에 성공할 수 있도록 하는 종합적인 관리체계가 되어있지 못하고 있다. 이는 현재 농업정책금융 공급과 관련된 시군 및 농촌지도소 등의 행정기관과 금융기관간의 책임의 한계가 불분명하고 상호간의 유기적인 협조체계가 잘 이루어지지 못하고 있는 데서 기인한다.

3. 정책금융의 지원체계

가. 현행 지원체계

농업정책자금의 현행 지원체계는 행정기관이 사업을 주관하고 농협이

그림 6-6 농업정책자금 지원체계도



자료 : 농협중앙회, 『정책자금대출 실무교재』, 1985.

융자창구 역할을 맡고 있는 형태를 취하고 있다. 즉, 행정기관은 세부사업별 융자지원 계획의 수립, 융자조건 결정, 대상자 선정, 사업지도 등을 직접 관여하고 있는 반면 농업금융기관은 융자대상자에 대한 대출의 실행, 체관관리 및 대출금 회수 등을 주로 담당하고 있다(그림 6-6, 표 6-10)。

표 6-10 농업정책자금의 지원절차

구 분	행정기관(사업추진)	농협(자금지원)
○ 중앙단위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업계획 수립 <ul style="list-style-type: none"> — 대상사업, 지원계획 — 자금계획 ○ 사업요령, 지침시달 ○ 자금배정 요청, 예산내시 ○ 사업추진지도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자금계획 수립 <ul style="list-style-type: none"> — 자금조달 — D/C계획 ○ 융자지침 시달 ○ 자금배정 ○ 융자지도
○ 시·도단위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세부사업계획 시달 ○ 대상자 확정 <ul style="list-style-type: none"> — 도단위 지원협의회 심의 ○ 자금배정요청, 예산내시 ○ 사업추진, 사업지도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자금배정 ○ 융자대상자 통보 ○ 융자지도
○ 시·군단위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세부사업 확정 시달 ○ 대상자 선정 통보 <ul style="list-style-type: none"> — 군단위 지원협의회 심의 ○ 자금배정요청 ○ 사업추진, 사업지도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 군지부 직접대출분 <ul style="list-style-type: none"> — 융자대상자 적격여부 심사 — 대출실행 ○ 단위조합 대출분 <ul style="list-style-type: none"> — 자금배정 — 대상자통보 — 융자지도
○ 읍·면단위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상자 선정 통보 <ul style="list-style-type: none"> — 읍·면단위 지원협의회 심의 ○ 사업추진, 사업지도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 응자대상자 적격여부 심사 ○ 대출실행 ○ 사후관리, 사업지도

자료 : 농협중앙회, 「정책자금대출 실무교재」, 1988.

표 6-11 농업관련 정책자금의 대상농가 선정기관 구분

단위 : 종			
총 지원사업수	행정기관선정	단체선정	농협선정
42	27	6	9
100%	64%	14%	22%

자료 : 농협중앙회.

농업관련정책자금의 대상농가 선정기관을 살펴보면 〈표6-11〉과 같이 1988년 총융자지원 대상 42개사업중 33개사업(78%)을 행정기관 또는 단체가 주관하여 대상자를 선정하고 있으며, 농협은 각종 응자협의회 및 검토의견서 등을 통하여 간접적으로 응자대상자 선정과정에 참여하고 있다.

나. 지원체계상의 문제점

융자대상자 선정은 주로 행정기관 및 농업관련단체가 하고 있고(표6-11), 정책자금의 사후관리는 응자기관인 농수축협이 담당하는 현재와 같은 정책자금 지원체계는 응자의 효율성을 저하시킨다. 즉, 응자기관이 대상자 선정권 없이 사후관리책임만 부담하는 응자창구역 할만을 수행함으로써 응자기관은 자연히 담보설정 등 채권확보로 응자금 부실화방지에만 전념하게 된다.

정책자금을 지원하는 국내 타부문의 예를 보면 중소기업은행과 주택은행은 대상자들을 자율적으로 선정하고 있다. 한편 외국의 농업정책자금 지원제도를 보면 일본, 대만 및 미국 공히 대상자 선정과정은 응자지침 범위내에서 응자기관이 자율적으로 선정하고 있다(표6-12).

결론적으로 이와 같은 정책자금지원체계는 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 현행 관리체계하에서는 농수축협 중앙회의 기능중 지역별 자금의 배분이 정부(지방정부 포함)의 기능과 중복됨으로써 농수축협 중앙회 기능이 모호하게 되어 있다.

둘째, 정책자금의 대출과정에서 발생하는 자금 상환불능 및 기타 취급

비용이 주로 단위조합(또는 지역조합)에서 부담함에도 불구하고 일부의 음자수수료가 중앙회의 수입으로 計上됨으로써 단위조합(또는 지역조합) 경영의 不實化를 가져다 준다.

셋째, 정책자금의 지역 및 대상자 선정에 지나치게 정부가 간여함으로써 공급된 자금이용의 효율성을 떨어뜨리고 있다.

넷째, 현재 정책자금의 대출을 농수축협이 대행하고 있어 비조합 농어민의 경우 정책자금 이용에 많은 제약을 받고 있다.

표 6-12 국내 타부문 및 외국의 정책자금 대상자 선정제도

구 분	내 용
중소기업은행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상 업종 부문은 정부와 협의 결정 ○ 지원대상의 기술지도 및 사업수행은 담당공사(단)가 전담 (중소기업진흥공단) ○ 지원대상 업체 선정은 은행 자율결정
주택은행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상 업종 부문은 정부와 협의 결정 ○ 지원대상의 기술지도 및 사업수행은 담당공사(단)가 전담 (주택공사) ○ 지원대상 업체 선정은 은행 자율결정
일본	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책금융과 조합금융 구분 운용 <ul style="list-style-type: none"> 정책금융 : 농림어업 금융공고 조합금융 : 농협, 어업, 농림중금, 신농연, 신어연 ○ 대상자 선정의 자율성 <ul style="list-style-type: none"> - 정책금융에 있어서는 지침 범위내에서 음자 취급기관이 대상자 선정 - 이차보상 자금에 대하여도 음자의 자율성 인정
대만	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업 금융체계의 다원화 <ul style="list-style-type: none"> 정책금융 : 토지은행, 중국농업은행 조합금융 : 농회 신용부, 합작금고 ○ 대상자 선정의 자율성 <ul style="list-style-type: none"> - 정책금융에 있어서는 지침 범위내에서 음자 취급기관이 자율 선정
미국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업금융 공급체계의 다원화 <ul style="list-style-type: none"> 정책금융 : 정부기관(FmHA), 전담민영화된 농업금융기관 Farm Credit System : 연방토지은행, 연방 신용은행 상업금융 : 상업은행, 보험회사, 생산신용조합 ○ 대상자 선정의 자율성 <ul style="list-style-type: none"> - 정책금융에서는 음자지침 범위내에서 취급 금융기관이 자율선정

제 7 장

수산정책금융의 현황과 문제점

1. 수산정책금융의 기능과 위치

가. 수산정책금융의 기능

정책금융은 정부가 특정한 정책목표를 실현하기 위해 특정부분에의 자금유입을 정책적으로 증대시켜 해당부문을 육성시키기 위한 선별 금융정책수단인 것이다. 이러한 목적으로 지원되는 정책금융은 응자조건이 비교적 장기·저리 등 유리한 조건이며, 정부의 사후관리와 금융규제가 수반되는 등의 특성을 지니고 있다. 일반 상업금융기관이 수산업부문에 금융공급을 기피하는 것은 수산업이 갖는 높은 위험성 때문이다. 특히, 우리나라 수산업의 경우에 어가의 경영규모가 영세하고 생산수단이 노후화되어 어업경영이 불안정하고, 또한 어가재산 및 어선의 담보가치가 미약하여 어가의 담보력이 낮아 금융지원의 위험성이 매우 크다. 일반상업금융기관의 수산업에 대한 금융공급을 기피한 상황하에서 수산업에 대한 부족한 자금공급을 보완해 주고, 저성장상태에 있는 수산업의 근대화를 지원하기 위해서는 정책금융의 공급이 필요하다.

이와 같은 특성으로 지원되는 수산정책금융은 다음과 같은 두 가지 측

면의 기능을 수행한다. 첫째는, 수산업부문에 금융공급 규모를 확대하여 주는 양적 보완 기능이고 둘째는, 금융지원조건들(금리, 상환기간, 담보 등)을 우대하여 주는 질적 보완기능이다. 이들 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

① 양적 보완기능

ⓐ 어가의 자금조달면에서 필요한 외부 자금을 공급해 주는 어가의 외적 자본제한을 보완해 주는 기능을 수행한다.

ⓑ 수산업은 자연조건의 제약을 크게 받기 때문에 어가의 어업소득이 불안정한데, 정책금융은 이러한 어가의 수입과 지출의 불안정한 편차를 완화시켜 주어 결과적으로 어업경영의 불안정을 완화시켜 주는 기능을 수행한다.

ⓒ 어가는 담보가능한 고정자산이 적고, 어선의 담보가치 마저 미약한 상태에서 어가에 신용대출 규모를 확대하고 지급보증을 함으로써 정책금융은 어가의 낮은 신용력을 보완해 줌으로써 어가의 자금 이용가능성을 제고해 준다.

② 질적 보완기능

ⓐ 어업의 저수익성에 따른 어가의 저소득 수준을 보완하기 위해 저리의 정책자금을 지원함으로써 소득재분배 기능을 수행한다.

ⓑ 어업경영의 불안정성 및 경영규모의 영세성과 생산수단의 노후화에 따른 금융공급의 높은 위험성을 장기·저리의 정책자금 지원으로 보완한다.

ⓒ 자원조성, 어장환경개선 및 어업경영 합리화 등의 어업구조 조정을 달성하기 위해 지원되는 장기·저리의 정책금융은 정책목표 달성의 기능을 수행한다.

수산정책금융은 위와 같은 기능들을 통하여 수산업의 장기발전정책목표를 실현하는 정책수단으로 작용한다.

나. 수산금융에서 정책금융의 위치

수산업부문에 공급되는 금융은 크게 나누어 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째는, 수협을 통해 공급되는 수산정책금융이고 둘째는, 단위조합에서 예수금을 재원으로 하여 공급되는 상호금융이고 셋째는, 수협 일반자금 대출을 포함한 기타 다른 금융기관이 공급하는 제도금융이며 마지막으로, 개인이 공급하는 사채가 있다. 이 중 수산정책자금은 1980~88년 기간중에 공급액기준으로는 연평균 약 21.4%의 신장세를 보였으며, 잔액기준으로는 연평균 약 19.4%씩 증가하였다. 1980년 연간 조공급액은 1,403억원이며, 연말 잔액기준으로는 1,668억원이었던 수산정책자금이 1988년에는 각각 6,606억원과 6,881억원으로 증가되었다(표7-1)。

정책금융의 공급 증가는 수산업부문의 금융구조에 영향을 미쳤다. 수산업부문의 총금융 공급액의 구성비를 보면 수산정책금융의 비중이 1985년에 58.2% 이었던 것이 1988년에 62.8%로 점유비가 4.6% 증가한 반면에 사채의 비중 경우에는 1985년에 22.4%이었던 것이 계속 감소하여 1988년에 그 비중은 13.0%로 감소하여 9.4%의 감소를 보였다(표7-2). 즉, 수산정책금융의 공급규모 증가는 수산업부문의 자금차입구조에서 사채 의존도를 줄이게함과 동시에 제도금융의 이용도를 증대시켰다.

표 7-1 수산정책금융의 공급액 추이

단위 : 억원

구 분	1980	1985	1986	1987	1988	연 평 균 증 가율
연간조공급액	1,403	4,434	5,224	5,905	6,606	21.4%
연 말 잔 액	1,668	4,596	5,379	6,027	6,881	19.4

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

표 7-2 수산금융의 구성비 추이(잔액기준)

단위 : 억원, %

연 도	정 책 금 융	상 호 금 융	기타제도금융	사 채	계
1985	4,619(58.2)	629(7.9)	911(11.5)	1,774(22.4)	7,933
1986	5,413(57.2)	796(8.4)	1,457(15.4)	1,801(19.0)	9,467
1987	6,335(61.8)	1,291(12.6)	845(8.2)	1,785(17.4)	10,256
1988	7,233(62.8)	1,848(16.0)	947(8.2)	1,494(13.0)	11,522

주 : 사채는 어가사채부분만 계산함.

기타 제도금융부분에는 수협 일반자금도 포함됨.

한편 수협중앙회 대출금 중 수산정책자금의 대출 비중을 보면 잔액기준으로 1980년 말에는 91.5%를 점유하였고, 1988년 말에는 89.4%를 점하고 있는 것과 같이 그 비중이 약간 감소는 하였으나 여전히 정책자금의 대출 비중이 절대적인 위치를 점하고 있다(표7-3)。

표 7-3 수협중앙회 대출규모 변화추이(잔액기준)

단위 : 10억원, %

구 분	1975	1980	1985	1986	1987	1988
수산분야대출금(A)	97	273	553	687	718	818
수협중앙회대출금(B)	40	189	515	602	702	809
수산정책자금대출금(C)	37	171	462	541	633	723
비중 C/A	38.1	63.4	83.9	78.7	88.2	88.4
C/B	92.5	91.5	90.1	89.9	90.2	89.4

주 : 수산분야 대출금은 예금은행의 대출금만 계산한 것으로 상호금융 및 조합 대출금 등은 포함되지 않았음.

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

수협중앙회, 수협통계월보, 각년도.

2. 정책자금의 조달과 공급

가. 수산정책자금의 조달과 운용체계

수산정책자금의 조달과 운용은 농림수산부와 수산청의 수산자금 지원 계획, 수협의 사업계획, 통화당국의 통화운용계획 등을 기초로 하여 각 부처별 협의를 거쳐 확정된 연간 또는 분기별 자금수급계획에 따라 수산정책자금의 조달 및 필요한 자금을 조달, 운용하게 된다. 이 때 자금조달은 정부가 貸下하는 재정자금과 각종 관련기금으로부터 차입한 기금차입금, 외국이나 국제기관의 차관자금, 수협신용사업부의 예수금 중 일부, 그리고 한국은행으로부터 차입한 한은차입금 등으로 이루어지며, 이렇게 조달된 자금은 수협을 통하여 어민, 수산단체 및 관련기업에게 다양한 정책목적에 따라 배분된다〈그림7-1〉.

수협이 수산정책자금을 지원하기 위해 조달한 자금은 연말잔액을 기준으로 1980년에 1,711억원에서 1988년에 7,233억원으로 동기간중 연평균 19.7%의 증가율을 보이고 있다〈표7-4〉. 이는 동기간 중에 농업정책자금 재원의 연평균 증가율 20.7%와 비슷한 수준이다.

표 7-4 수산정책자금의 재원별 자금조달액 추이(잔액기준)

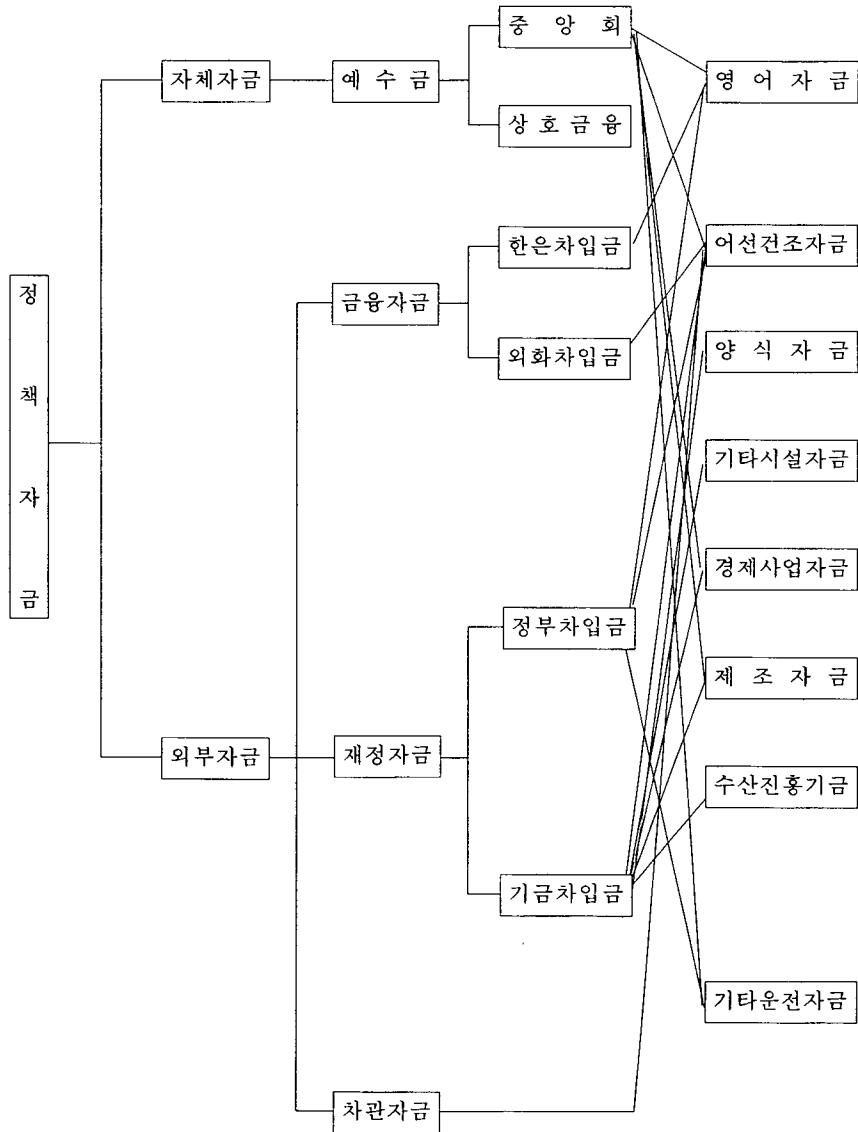
단위 : 억원, %

재원별	1980		1985		1986		1987		1988	
	금액	구성비								
수협예수금	375	21.9	989	21.4	1,268	23.4	1,259	19.9	1,066	14.7
한은차입금	500	29.2	1,073	23.2	1,157	21.4	1,694	26.7	2,215	30.6
재정대하금	307	18.0	855	18.5	1,027	19.0	1,194	18.8	1,340	18.5
기금차입금	356	20.0	1,590	34.4	2,878	34.7	2,129	33.6	2,559	35.4
차 관 자 금	171	10.0	82	1.8	52	1.0	23	0.4	17	0.2
외 자	2	0.1	30	0.6	31	0.6	36	0.6	36	0.5
계	1,711	100.0	4,619	100.0	5,413	100.0	6,335	100.0	7,233	100.0

주 : 외자는 계획조선건조자금부분.

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

그림 7-1 수산정책자금의 조달 및 운용체계



한편 수산정책자금의 조달원별 구성비를 보면 수협예수금과 차관자금이 각각 1980년에 21.9%와 10.0%이었던 것이 1988년에는 14.7%와 35.4%로 증가하였다. 또한 재정대하금의 경우에는 큰 변화없이 18~19%의 점유비를 나타내고 있다. 이와 같이 수산정책자금의 재원조달 측면에서 재정대하금과 기금차입금의 비중이 증가하는 것은 정책자금의 평균 대출금리를 낮게 유지시켜주는 효과 이외에도 수산업부문 사금융시장의 이자율을 인하시키는 효과를 가져다 주었으며, 다른 한편으로는 금융기관의 예수금에 대한 조달방법보다 수산업부문에 금융공급을 확대시켜 준 것으로 평가할 수 있다. 또한 금융기관의 예수금을 정책자금에 이용할 경우 금융자율화시대에 수협의 예수금 동원능력을 저하시킴과 동시에 수협자체 경제사업추진을 위한 재원확보에도 제약을 가함으로써 협동조합의 고유역할을 저해하여 수산업부문의 장기적인 발전에 부정적인 영향을 줄 수도 있다. 한편 정책금융의 지나친 비중확대는 자금에 대한 초과수요를 유발하여 이의 배분문제를 야기시키며, 상업금융기관의 자율적인 금융활동을 제약하는 등 부작용을 가져다 줄 수도 있다.

현재 우리 나라의 수산업부문에서는 수산자원 고갈과 환경오염문제가 심각하게 대두되고 있으며, 수산물 수입개방에 대응하여 수산업의 구조조정이 절실히 요청되고 있다. 이와 같은 수산업부문의 당면한 문제들을 해결하기 위해서는 중·장기자금이 안정적으로 공급되는 것이 전제되어야 하기 때문에 수산정책금융의 이러한 부분에 대한 역할은 더욱 강조될 것이고, 이에 따라 수산정책금융이 그러한 역할을 원활히 수행하기 위해서는 정책자금 재원조성면에서 재정대하금과 기금차입금의 비중이 더욱 증대되어야 할 것이다.

나. 수산정책자금의 기능별 공급

수산정책자금은 수산금융의 중추적인 위치를 차지하고 있는 것으로서 1988년 중 정책자금 공급액은 6,606억 원으로 수협중앙회 총대출금의 68%를 차지하고 있다. 수산정책자금의 기능별 공급실적을 보면 단기자금인 생산자금(어업자금, 수산진흥자금, 기타 운전자금이 이에 포함됨)의 비중

이 1980년 59.0% 이었던 것이 1988년에는 52.3%로 하락한 반면, 중장기성자금인 시설자금(어선전조, 양식자금, 기타 시설자금이 이에 포함됨)의 비중은 1980년에 27.7%에서 1988년에 33.5%로 증가하였다. 그러나 우리나라 수산업의 구조조정과 어자원고갈과 어장환경정화의 문제들이 현 수산업의 중요한 문제들임을 감안하면 현재 33.5%의 비중을 보이고 있는 시설자금의 공급비중이 낮다고 볼 수 있다. 한편 수산물유통에 지원되는 유통자금의 비중은 큰 변화없이 약 10% 내외를 점하고 있다.

기능별 정책자금의 지원비중 추이를 보면 단기 생산자금보다 중장기성 시설자금이 더 큰 비율로 증가하였음을 알 수 있다(표7-5)。

이를 보다 세부기능별로 보면 1988년중 정책자금 공급실적중 잔액기준으로 보면 어업자금이 3,705억원이었고, 양식자금이 1,720억원으로 이 두 자금이 동년 정책자금 총대출액의 75%를 점유하고 있다(표7-6).

표 7-5 기능별 수산정책금융 공급실적(잔액기준)

단위 : 10억원, %

기능별	1975	1980	1985	1986	1987	1988
생 산	18 (48.6)	102 (59.0)	261 (56.3)	294 (54.3)	337 (53.2)	378 (52.3)
시 설	14 (37.8)	48 (27.7)	157 (33.8)	189 (34.9)	212 (33.5)	242 (33.5)
유 통	4 (10.8)	18 (10.4)	39 (8.4)	49 (9.1)	52 (8.2)	67 (9.3)
특 별 ¹⁾	1 (2.8)	5 (2.9)	7 (1.5)	9 (1.7)	32 (5.1)	36 (4.9)
합 계	37 (100.0)	173 (100.0)	464 (100.0)	541 (100.0)	633 (100.0)	37 (100.0)

1) 특별자금은 특별장기자금과 사채대체자금으로 이루어져 있음.

자료 : 수협중앙회, 수협통계월보, 각년도.

표 7-6 세부기능별 정책자금 대출

단위 : 10억 원

자금별	1975	1980	1985	986	1987	1988
어업자금	18	102	261	294	328	371
양식자금	5	27	118	138	153	172
어선건조자금	7	12	21	32	37	45
경제사업자금	2	8	19	20	21	28
제조자금	1	7	16	26	29	34
수산진흥기금	0	0	—	—	3	3
수출지원자금	1	1	1	1	—	—
수집자금	0	2	1	3	4	3
사채대체자금	—	—	—	—	23	21
특별장기자금	1	5	7	9	9	15
계통육성자금	—	—	—	—	—	2
기타시설자금	2	9	18	19	22	25
가타운전자금	—	—	—	—	6	4
합계	37	173	464	541	633	723

자료 : 수협중앙회, 수협통계월보, 각년도.

3. 정책자금의 배분

일반적으로 자금이용에 대한 초과수요상태하에서는 상대적으로 희소한 자금을 효율적으로 배분하는 것이 중요한 문제로 대두된다. 정책자금을 배분하는데 있어서 금융기관은 대출자금의 안전한 회수를 위하여 담보능력이 큰 어가에게 대부를 하려 할 것이며, 정책당국은 이와는 달리 생산을 담당하는 대다수 소규모 어가 및 영세어가에게도 정책자금을 융자하여 저소득 및 빈곤어가로부터 야기될 수 있는 사회불안을 완화하려 한다. 따라서 정책자금의 배분에 있어 금융기관의 목적과 정책당국의 정책목표를 조화시킬 수 있는 적절한 자금의 배분기준을 설정할 필요가 있다.

가. 영어자금

① 지역별 배분

현행 영어자금의 지역별 배분은 수협중앙회의 영어자금 소요액 조사 결과를 근거로 소요액의 지역별 구성비율에 따라서 이루어지고 있으며 이를 근거로 지역별로 배분하고 있다. 지역별 배분은 도서벽지 어민과 공동어업, 신고어업 어민 등에 대해서는 소요액의 100%까지 지원하고 기타 어민에 대해서는 소요액의 80%까지 지원하고 있다.

② 업종별 배분

현재 영어자금은 연근해어업 영어자금, 원양출어자금, 재해대책 및 정책 사업자금으로 분류되어 지원되고 있다. 연근해어업 영어자금은 수협 중앙회 道支會로부터 지역수협과 業種別組合으로 각각 배분되는데, 이에 대한 배분비율은 지역별 배분에서와 같이 영어자금 소요액 구성비율에 따른다. 재해대책 및 정책사업자금은 신청에 의해 배분하고, 원양출어 자금은 연근해어업 영어자금을 배분한 후에 배정된다.

이와 같은 영어자금의 업종별 배분의 문제점은 다음과 같다. 업종별 조합의 경우 대부분의 조합원이 기업적 어업을 하고 있기 때문에 이들에 대한 자금지원은 그 규모가 커지게 되고, 따라서 지역수협 조합원인 영세어가들보다 더 많은 지원을 받게 되어 자금배정의 집중화를 가져올 수 있다. 지역수협과 업종별조합간의 어가당 지원규모를 분석해 보면 <표 7-7>과 같다. 표에서 알 수 있듯이 평균 영어자금 지원규모를 살펴보면 일반어가의 경우 2,518천원에 비해, 굴 수하식 어가인 경우 12,945천원

표 7-7 지역별 수협과 업종별 수협의 영어자금 지원규모(총무지역사례)

구 분	조 합 원 수	총영어자금배정액	어가당 평균 영어자금 지원액
지 역 수 협	4,114명	10,358백만원	2,518천원
굴수하식조합	487명	6,304백만원	12,945천원

자료 : 1989년 총무수협 업무계획 보고.
1989년 굴수하식조합 업무계획 보고.

으로 약 5배에 달하고 있음을 알 수 있다.

③ 대상어가 배분

현행 영어자금 배분제도는 앞서 살펴본 바와 같이 도서벽지어민, 공동 어업 및 신고어업 어민에 대하여는 소요액의 100%까지 지원하고 기타 어민은 소요액의 80%까지 지원하는 반면, 소요액 산출이 어려운 어가에게는 연간 100만원 한도내에서 융자해 주도록 하고 있다. 그러나 수산업 부문은 경영규모의 차이가 두드러지게 나타나는 二重構造를 가지고 있기 때문에 소요액에 대한 지원율을 위와 같이 차등적용함에도 불구하고 영어자금의 편중지원현상은 해소되지 못하고 있다.

나. 어민후계자 자금

현재 어민후계자 자금을 시도별로 어가 가구원수의 구성비율에 따라서 인원을 선정하여 자금을 배정하고 있다. 대상어민후계자의 선정기준은 농업부문의 농민후계자 선정기준과 동일하게 되어 있는데, 수산업은 농업보다 전문적인 지식과 경험을 더 많이 필요로 하기 때문에 동일기준을 적용하는 것은 문제가 없지 않다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 어민후계자 선정기준을 별도로 마련하고 이의 육성관리를 수산청 및 수산진흥원이 주관함과 동시에 지역별 사업추진협의회도 별도로 구성될 필요가 있다.

어민후계자 지원자금의 설립취지는 젊고 유능한 청장년층이 계속적으로 어업에 종사하도록 유도하기 위한 것인데, 이러한 취지를 잘 성취하기 위해서는 어업에 대한 의욕과 더불어 사업기반이 있는 청장년층들을 엄선하여 이 자금을 지원함으로써 대출자금을 받은 어민후계자가 지원된 자금을 이용하여 사업기반을 확충함으로써 안정적인 어업경영을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 이럴 경우 어민후계자의 자격요건중 연령제한이 현재 35세로 되어 있는 것을 40세로 연장할 필요가 있다. 이는 어민후계자의 연령별 실패율을 살펴 볼때 25~30세가 실패율 30%로 가장 높고 31~35세가 실패율 17%로 가장 낮게 나타나는 점으로 미루어 사업기반을

표 7-8 어민후계자 연령별 실패율

연령	총 인원	실패자 수	실패율
20 ~ 25세	8	2	25%
25 ~ 30	37	11	30%
31 ~ 35	42	7	17%

주 : 명주군 어민후계자 66명, 양양군 어민후계자 21명, 총 87명 표본조사.

갖춘 35~40세의 어민후계자의 실패율도 그리 크지 않을 것으로 생각되기 때문이다.

향후 어민후계자를 선정하는 데 있어서는 다음과 같은 여러 요소들에 대한 비중이 보다 강화된 새로운 선정기준표를 설정할 필요가 있다.

- Ⓐ 정착의욕 및 지역사회 기여도
- Ⓑ 사업계획의 타당성 및 성공 가능성
- Ⓒ 어업경력
- Ⓓ 기술훈련과정 이수 및 관련분야 교육 경력

4. 수급의 균형과 대출조건

가. 투자와 재원조달

① 단기 운전자금

완도군 표본조사 결과에 따르면 호당평균 양식어업 경영비가 연간 252만원이 소요되는데, 그 재원조달을 보면 자기자금이 36.4%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 수산정책금융과 사채가 동일하게 20.7%의 비중을 차지하고 있다.

표 7-9 해태양식규모별 어가호당 어업경영비 조달구성비

단위 : %

구 분	자기자금	수협정책금 자	수협상호 금	타 기 금 융 관	사 채	계	총조달액 (만원)
1.0ha 미만	19.9	25.5	—	6.1	48.5	100.0	178
1.0~2.0	30.4	26.2	6.4	12.9	24.1	100.0	214
2.0ha 이상	45.0	15.2	19.3	9.3	11.2	100.0	335
전체 평균	36.4	20.7	12.0	10.3	20.7	100.0	252

자료 : 완도군 표본조사(표본수 : 65호).

규모별로 보면 1.0ha 미만의 해태양식어가인 경우 어업경영비의 사채 의존도가 48.5%이나 2.0ha 이상 어가의 경우 사채자금 의존도가 11.2%로서 양식규모가 영세한 어가일수록 사채에 대한 의존도가 높으며, 양식 규모가 클수록 자기자금의 의존도가 높다. 한편 연근해어업의 경우 영어 자금 지원율을 보면 1988년에 영어자금 소요액 5,377억원의 62%인 3,310억원이 지원되어 농업부문과 비교하여 상대적으로 단기운전자금의 지원율을 많이 받고 있는 것으로 나타나고 있다.

주문진 어민후계자 표본조사 결과에 따르면 어선어업의 경우 호당평균 연간 출어경비가 893만원인데, 이의 자금조달 내역을 살펴보면 정책자금인 영어자금의 비중이 42.7%로 가장 높게 나타났으며, 자기자금 비중은 18.9%로 매우 낮게 나타나고 있다. 한편 사채 의존도도 30.0%로 일

표 7-10 연근해 영어자금 지원율

단위 : 억원

구 분	1985	1986	1987	1988
소요액	4,328	4,811	4,980	5,377
공급액	2,400	2,710	3,000	3,310
공급률 (%)	56	56	60	62

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

표 7-11 어민후계자 연간 출어경비 자금조달

단위 : 만원

구 분	자기자금	영어자금	수협일반 자	기타은행 자	사 채	계
평균자금 조달액	169	381	75	0	268	893
구성비 (%)	18.9	42.7	8.4	—	30.0	100.0
M / T 당 자금소요액	28	63	12	0	44	147

자료 : 명주군 어민후계자 표본조사(표본수 : 8호).

반농가 평균인 17% 수준보다 높게 나타나고 있다.

② 시설투자 자금

사례조사(완도군 표본조사)에 의하면 호당평균 연간 시설투자 금액은 557만원인데, 이의 조달 구성비를 보면 사채 의존도가 30.2%로 가장 높으며, 다음으로 자기자금에 의한 시설투자 비율이 24.8%, 그리고 수산정책자금은 11.6%로써 단기 영어자금의 경우보다 시설투자에 있어서는 사채 의존도가 훨씬 더 크다. 양식규모(해태양식)별로 보면 1.0ha 미만 어가의 사채 의존도는 50.2%이고, 2.0ha 이상 어가의 사채 의존도는 13.5%로 영세어가일수록 사채 의존도가 높고 양식규모가 클수록 자기자금 의존도가

표 7-12 양식규모별 어가호당 시설투자비 조달구성비

단위 : %

양식규모	자기자금	수협정책 자금	수협상호 용융	타기금 융관	사 채	계	총조달액 (만원)
1.0ha 미만	7.7	1.5	5.8	34.7	50.2	100.0	235
1.0 ~ 2.0	18.8	13.4	19.9	6.3	41.5	100.0	614
2.0ha 이상	34.8	11.1	9.8	30.8	13.5	100.0	637
전체 평균	24.8	11.6	14.6	18.9	30.2	100.0	557

자료 : 양식어가 표본조사결과(표본수 : 65호).

표 7-13 어민후계자자금 지원당시 자금조달 내역

단위 : 천원

구 분	어 선 규 모	자 기 자 금	후 계 자 금	기타정 책자금	수 협 일 반자금	기타은 행자금	사 채	계
평균자금조달액	5.8	927	825	330	180	195	684	3,141
구 성 비 (%)		29.5	26.3	10.5	5.7	6.2	21.8	100.0
M/T당 자금소요액		160	143	57	31	34	118	543

자료 : 명주군 어민후계자 표본조사결과.

높다. 한편 정책자금의 경우를 보면 1.0ha 이하 양식어가들은 단지 시설 투자비의 1.5%만이 정책자금으로 조달하고 있는 반면, 1.0~2.0ha 규모의 양식어가들은 13.4% 수준의 정책자금을 이용하고 있다.

③ 어민후계자 자금

명주군 어민후계자에 대한 표본조사 결과에 의하면 어민후계자들의 선정당시 투자내역을 보면 호당평균 투자규모는 3,141만원인데, 이 중 어민후계자 자금이 825만원으로 전체 투자액의 26.3% 밖에 점유하지 못하고 있다. 또한 정책자금 전체의 투자재원 조달비중은 36.8%이고, 자기자금의 투자비중은 호당평균 927만원인 29.5%에 이르고 있다.

따라서 현재와 같은 규모로 어민후계자 자금을 지원할 경우에는 사업기반이 있는 즉, 자기자금 조달능력이 있는 어민이 어민후계자로 선정되어야 안정적으로 조업을 유지할 수 있다. 또한 어민후계자가 동자금을 지원 받아 투자를 할 경우 그 규모가 3,141만원이기 때문에 현재와 같이 1,000만원 규모로 지원되는 어민후계자 자금은 그 규모를 확대할 필요가 있다.

나. 양식어가의 자본이자율

양식어가에 대한 표본조사 결과로부터 양식어가가 지불하는 타인자금에 대한 평균이자율과 양식어가가 사용하는 총자본에 대한 평균지불 이

자율을 양식 규모별로 살펴보면 〈표7-14〉와 같다.

타인자금에 대한 지불금리는 정책금융과 상호금융 및 타금융기관과 사채로 나누어 적용하였으며, 자기자금에 대한 지불금리는 기회비용의 개념으로 수협이나 농협의 일반 예수금리 10.0%를 적용하였다. 정책자금의 금리는 영어자금 금리를 기준으로 5.0%를 적용하였고, 사채금리는 월 2%로 간주하여 연 24%를 적용하였다.

이와 같이 하여 양식어업에 이용된 타인자본에 대한 평균지불 이자액은 양식어업 전체적으로 호당 893만원으로 총타인자본 조달액 5,790만원의 15.4%에 이르고 있다. 그리고 자기자금 이자를 포함한 총자본이자는 전체적으로 호당 1,123만원에 달해 총자본 8,090만원의 13.9%에 이르고 있다.

표 7-14 양식규모별 어가호당 자본 이자율

단위 : 만원

자금별	지불금리 ⁱⁱ	1.0ha미만	1.0ha~2.0ha	2.0ha 이상	전체평균
자기자금이자	10.0%	53	180	373	230
타인자금	수협정책자금이자	5.0	25	69	59
	수협상호금융이자	14.0	20	190	155
	타금융기관이자	11.5	107	77	151
	사채이자	24.0	490	737	528
자소계(A)	—	642	1,073	795	893
총이자(B)	—	695	1,253	1,168	1,123
총타인자금조달액(C)		3,600	6,480	5,990	5,790
총자금조달액(D)	—	4,130	8,280	9,720	8,090
자본	타인자본이자율(A/C)		17.8%	16.6	13.3
이자율	총자본이자율(B/D)		16.8%	15.1	12.0
					13.9

1) 자기자금에 대한 지불금리는 기회비용의 개념으로 은행(수협·농협)의 일반 예수금 금리를 적용하였음.

자료 : 양식어가 표본조사결과.

양식 규모별로 살펴보면 타인자본 이자율은 1.0ha 미만에서 17.8%이고 1.0~2.0ha에서 16.5%로 전체 평균 15.4%보다 높은 반면, 2.0ha 이상 양식어가에서는 13.3%의 타인자본 이자율을 나타내고 있어 전체 평균보다 낮다. 그리고 이같은 현상은 자기자본을 포함한 총자본 이자율에서도 마찬가지로 나타나고 있다.

이상에서 살펴 본 타인자본과 총자본에 대한 이자율은 모든 양식 규모에서 자기자금에 대한 기회비용 비율 10.0%보다 높게 나타나고 있다. 따라서 이처럼 높은 자본이자율을 낮추기 위해서는 정책자금이나 상호금융의 금리 인하보다는 사채자금의 이용을 축소시킬 수 있도록 충분한 제도금융이 지원되어야 하며, 이는 특히 경영규모가 작은 영세어가에 보다 치중해야 할 것이다. 왜냐하면 사채 이자가 차지하는 비중은 타인자본 이자의 약 60%에 달하고, 총자본 이자의 약 50%에 이르고 있어 사채이자의 부담을 줄이는 것이 자본이자율을 가장 효과적으로 낮출 수 있기 때문이다.

제 8 장

농수산 정책금융의 역할 재정립과 개선방향

1. 경제여건의 변화와 정책금융의 역할

1990년대의 농업을 둘러싼 경제여건은 1980년대와 비교하여 크게 달라 질 전망이다. 정부의 통제하에서 운영되고 있는 금융제도가 1990년대로 접어들면서 자율화의 방향으로 진행되고 있으며, 사회전체적으로 부족현상을 보이고 있는 금융자금은 자본시장의 자유화와 함께 해소될 전망이다. 농업부문에서도 상호금융의 괄목할 만한 신장과 함께 그동안 심한 부족현상을 보여왔던 제도금융이 1980년대 말부터 부분적으로 해소단계에 접어들고 있다.

한편 전반적으로 볼 때 實物部門의 침체로 인한 금융위기의 현상까지 보였던 1980년대 농업부문의 경제상황은 1980년대 말부터 1990년초 까지 5차례 걸쳐 시행된 농어가 부채경감대책으로 다소 호전될 전망이다. 그러나 1980년대 말부터 시작된 농축산물의 수입개방 확대로 이 부문에 대한 정부의 재정 및 금융지원 확대가 요청되고 있다. 특히, 開放化에 대비한 농축산업의 構造調整이 당면한 정책과제로 부각되고 있으며, 농어촌지역의 생활환경 개선과 복지부문에 대한 사회적인 요구

표 8-1 여건의 변화와 농업 정책금융의 과제

구 분	1980년대	1990년대
농업 및 금융여건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부통제에 의한 금융제도 ○ 전체 금융자금의 부족 ○ 농가경제의 곤란 (심한부채) ○ 생산과잉-과소문제 (가격불안) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융의 자율화 ○ 부분적인 자금과잉 ○ 생산과잉-과소문제 (가격불안) ○ 농축산물의 수입개방 확대 ○ 농어촌 환경개선과 복지 요구 증대
정책금융의 과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성장부문의 생산확대 지원 (단기성 자금지원 중심) ○ 농어가부채 해결지원 (부채 자금지원) ○ 노동력 부족을 대처하기 위한 기계화, 후계자 지원 ○ 유통-가격안정 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구조조정 촉진기능 ○ 환경 및 복지개선 ○ 소득 재분배 ○ 수입개방 대처

는 더욱 확대될 전망이다.

이상에서 논의된 사항과 이에 따른 정책금융의 과제를 요약하면 〈표 8-1〉과 같다. 다음에서는 이를 좀더 구체적으로 검토하고자 한다.

가. 금융의 자율화와 국제화

금융의 自律化는 한마디로 금융제도에 대한 정부의 통제와 간섭을 축소하면서 금융기관의 자율성 확대로 요약할 수 있다. 따라서 현재 정부의 소유로 되어 있는 많은 상업금융기관의 민영화가 확대되며, 금융기관의 운영은 과거 정부통제방식에서 자율적인 경영체제로 전환됨을 의미한다. 금리 자유화의 첫 단계로 이미 제한된 범위내에서나마 대출금리가 금융기관에 의해서 결정되는 것을 정부는 허용한 바 있으며, 앞으로는 受信金利까지도 자율적으로 결정되는 방향으로 진행될 전망이다.

한편 제1금융권과 제2금융권 금융기관간의 업무영역의 한계가 模湖해지고 있으며, 신규 금융기관의 시장참여에 대한 규제완화가 이루어지고 있고 앞으로는 더욱 확대될 전망이다. 따라서 1992년부터 시작될 자본시장의 개방은 금융자율화와 더불어 금융시장에서의 경쟁을 더욱 치열하게 만들 것으로 예상된다.

이에 따라 대도시 금융시장에서 예수금 확대를 통하여 농어업부문에 자금을 조달해 오고 있는 농어업 금융기관의 자금조달은 1980년대에 비하여 더욱 어려워질 전망이다. 농어촌지역의 都市化 진행과 화폐경제로의 전환을 겨냥한 상업금융기관(1금융권 및 2금융권 금융기관)의 농어촌 지역 진출은 농수축협의 금융활동을 과거에 비하여 더욱 어렵게 만들 전망이다.

농수산 금융부문에서도 금융여건의 변화에 적절히 대응할 필요가 있다. 우선 금융자율화와 함께 전체 금융에서 정책금융의 비중이 축소되어 가는 방향으로 금융정책이 추진되고 있는데, 이에 대하여 농업부문은 어떻게 대처할 것인가가 논의되어야 하겠다. 또한 제2금융권에 대한 업무영역과 기능이 크게 바뀌어 1금융권 금융기관과 같은 金融規制(예: 지불준비금 예치나 與受信 금리결정)가 적용된다고 할 때 단위조합(또는 지역조합)에서 취급하고 있는 상호금융은 어떠한 방향으로 운영되어야 할 것인가도 검토되어야 한다. 보다 경쟁이 치열해질 것으로 보이는 도시 및 농촌금융시장에서 과거와 같은 방법으로 자금조달이 가능할 것인가도 검토할 필요가 있다. 따라서 농수산 금융부문에서 지금까지는 혼합된 개념으로 운영되어 오던 정책금융, 상업금융, 그리고 조합금융의 기능과 역할을 재정립할 필요가 있으며, 이에 맞추어 금융제도(기관)의 再改編이 요청되고 있다.

나. 부분적인 자금과잉 현상

그동안 만성적으로 부족되어 왔던 농수산 제도금융이 1980년대 후반부터 부분적으로 남아도는 단계에 도달하였다. 이는 농협의 단위조합을 통하여 공급되고 있는 상호금융부문에서 나타나고 있으며, 당분간은 이 부

표 8-2 농협상호금융 자금운용과 여유자금 추이(연말잔액 기준)

단위 : 10억 원

구 분	1983	1985	1986	1987	1988	1989. 2
대 출 금	1,368	1,856	2,532	3,619	4,937	5,244
정 기 예 치 금	178	375	675	1,290	1,522	1,428
현금예치, 기타	314	719	777	795	1,123	1,175
운 영 자 금 계	1,860	2,950	3,984	5,704	7,582	7,827

자료 : 농협중앙회, 농협조사월보.

문의 여유자금 규모가 더욱 확대될 전망이다. 〈표 8-2〉에서 보는 바와 같이 농협의 상호금융 여유자금 규모는 1989년 2월 말 기준 1조 4천억 원 수준이며, 이는 1986년 말에 비하여 2배 이상으로 신장된 규모이다.

상호금융부문의 여유자금이 증가하고 있는 것과는 상반되게 정책금융을 중심으로 한 중장기자금에 대한 농가의 자금수요는 초과수요상태이다. 이는 상호금융의 대출금리(연 14.0%)와 중장기 정책금융 대출금리(연 5.0~8.0%)의 차가 현저한 상태하에서 당연히 나타날 수 있는 결과이다. 앞에서 검토한 바와 같이 농수산업부문에 대한 투자수익률이 8% 이하인 상태하에서 상호금융은 여유자금의 예저금수단으로서는 크게 기능을 할 수 있지만 농업부문의 자금조달 기능으로서는 한계가 있을 수 밖에 없다.

상호금융의 여유자금 증대에도 불구하고 다른 한편에서는 아직도 연리 20% 수준의 사채를 농어가들은 이용하고 있으며, 그 비중은 농가의 경우 전체 차입금의 17% 수준이며, 어가의 경우에는 그 이상으로 나타나고 있다. 더구나 일부 농어가에서는 이자율이 싼 정책자금을 농어업의 투자나 운전자금에 활용하면서 한쪽으로는 여유자금을 상호금융에 예치함으로써 결국 지원된 정책자금이 상호금융의 예수금 재원으로 직접 이용되는 모순된 결과까지도 보이고 있다. 또한 상호금융의 여유자금은 단기 금융시장에서의 주요 자금조달원으로까지 부상하여 농어업부문의 상호금융 본래의 목적과 기능을 상실하고 있다.

최근 정부에서는 그 규모가 점차 증가하고 있는 상호금융부문의 여유자금을 농수산업부문의 자금조달원으로서 활용코자 시도한 바 있다. 농가당 신용대출한도액을 400만원에서 500만원으로 최근에 인상하였고, 정책자금인 영농자금(87년 : 1,356억원)과 사채대체자금(87년 약 3,800억원)의 재원조달원으로서 상호금융 자금을 이용하고 있는 것은 그 대표적인 예가 될 것이다.

상호금융부문의 여유자금 증가와 부족현상을 보이고 있는 중장기자금의 수급불균형을 해결하기 위해서는 상호금융의 농어가 대출금리를 인하할 필요가 있다. 또한 농어가의 사채를 상호금융으로 대체키 위해서는 현재와 같은 까다로운 대출절차를 간소화시킬 필요가 있으며, 단기자금 공급을 주요기능으로 해오던 상호금융을 중장기자금에 대한 조달원이나 가계부문의 消費金融 공급기능도 아울러 수행할 수 있도록 제도적인 개선이 요청되고 있다.

다. 농어가 부채와 정책금융

1982년 이후부터 심각해지기 시작한 농어가부채 문제를 해결하기 위하여 정부에서는 1987년 3월에 제1차 『농어가부채 경감대책』을 발표하였고, 그 이후 1990년 2월까지 4차에 걸친 추가적인 부채대책을 발표하고, 이를 추진하여 왔다. 앞에서도 설명한 바와 같이 위의 부채경감대책은 주로 금융정책을 통하여 이루어져 왔다. 단기성 자금의 상환유예를 통한 장기성자금으로서의 전환이나 이자율의 감면 내지는 인하가 정책의 주내용이었다. 그 과정에서 정책금융의 비중은 상대적으로 커질 수 밖에 없었으며 이자율체계 또한 낮게 운영될 수 밖에 없었다.

한마디로 1980년대 중반 이후 현재까지 농어업부문의 금융구조는 1980년대의 부채문제로 인하여 비정상적인 상태로 유지하여 왔으며, 이는 앞으로도 상당기간 지속될 수 밖에 없는 상황이다. 아직도 많은 농어가들이 부채문제의 해결을 위하여 대출된 자금에 대한 償還猶豫(일부에서는 蕩滅까지도)나 이자율의 인하를 요구하고 있으며, 기왕에 발표된 부채대책 관련정책을 수행하기 위해서는 기대출된 막대한 정책자금이 동결될

것이 예상되며 (1990년 6월기준 4.5~5.0 조원으로 추정), 다른 한편 정부는 매년 2,000억원 이상의 이차보상을 향후 8~10년간 재정에서 부담할 수 밖에 없는 상황이다. 결국 현재의 농어업부문 금융여건만을 고려해 볼 때 별도의 특별조치가 없는 한 앞으로의 농수산 정책금융은 1980년대 후반에 있었던 부채문제의 해결을 위한 기능만을 상당기간 담당해야 할 입장이다. 이와 같은 여건하에서는 앞으로 예상되고 있는 농수축산물의 수입개방과 이에 따른 구조조정사업, 그리고 농어촌생활환경 개선을 위한 투융자 확대를 위한 정책금융의 재원확보가 매우 어려울 것으로 전망된다.

라. 농수축산물의 수입개방과 구조조정

농축산물의 수입개방은 우리 농업의 장래를 결정하는 가장 큰 변화요인이다. 우리 나라의 국제수지가 증가함에 따라 국내 농축산물시장에 대한 미국 등 선진농업국과 GATT의 개방압력은 더욱 커지고 있다. 정부는 1989년에 1차로 243개 품목에 달하는 농수축산물과 그 가공품을 1991년 까지 개방기로 예시한 바 있다. 그 결과 자몽·망고·패칸과 같은 과실류와 토마토와 파인애플·바나나 등 열대과실류와 조·수수·강남콩 등 곡물류, 그리고 사슴·면양·오리고기 등 축산물류의 수입개방으로 국내의 모든 농가들이 무차별적으로 수입개방에 따른 피해를 받게될 전망이다. 또한 GATT의 결정에 의하여 정부는 2차에 걸친 추가적인 수입개방예시를 1991년 2월과 1994년 2월에 할 수 밖에 없는 상황에 처해 있다. 그 결과 1991년 이후 1997년까지에는 현재 개방이 유보되어 있는 대부분의 농축산물을 개방하지 않을 수 없는 것으로 판단된다.

해외 농축산물의 수입확대에 따라 농가의 농업소득원은 점차로 축소되고 있고, 이에 따라 농가소득의 감소는 물론 국내생산 농축산물의 생산과잉현상은 앞으로 계속될 전망이다. 마땅한 대체작물이 없는 상태하에서 수입개방의 확대는 경쟁가능한 몇 개의 농축산물 생산에 국내의 농업자원이 집중되기 때문이다.

이에 대비하여 정부에서는 수입개방으로 인하여 직접피해를 입게될 농가에 대해서는 피해보상을 재정에서 지원하며, 타작물로 작목을 전환하

거나 직업을 전환하는 경우에 재정과 금융부문에서 지원할 것임을 밝힌 바 있다. 이와는 별도로 영농규모의 확대에 초점을 둔 구조조정사업을 대대적으로 전개함으로써 국내농업의 전반적인 경쟁력을 높이고자 시도하고 있다. 또한 국내생산 농축산물의 유효수요 확대를 위하여 가공기술의 개발, 해외시장의 개척 및 고부가가치성 농축산물의 생산확대를 추진하고 있다.

이상과 같은 수입개방화에 대응하기 위해서는 앞으로 상당기간 정책금융이 추가적으로 공급되어야 할 것이다. 농축산업의 구조조정사업을 앞당기기 위해서는 수리시설 및 경지정리를 위한 기반투자의 확대나 농지구입자금의 지원확대, 그리고 농업기계화의 지속적인 추진이 필요하다. 특히, 앞으로 농업생산에서 정부의 직접보조가 국제적으로 허용되기 어려울 것임을 감안할 때 상기부문에 대한 금융 및 재정의 조기지원에 대한 필요성은 더욱 크다 하겠다. 최근 GATT의 우루과이라운드 협상에서 농업부문에 대한 각종 형태의 補助金 지급을 감축하는 방향으로 협상이 타결될 것이 예상되기 때문이다.

마. 농어촌의 환경개선과 복지관련 지원요구의 증대

현재 농업부문은 비농업부문과 비교하여 상대적으로 소득수준이 낮은 상태에 있으며, 앞으로도 지속될 전망이다. 이와 더불어 농어촌의 생활환경은 도시에 비하여 크게 낙후되어 있어 젊은 계층의 농가자녀들이 농촌지역의 정착을 기피하고 있다. 농어촌지역의 불리한 생활환경은 특히 교육, 의료, 주택, 상하수도 및 도로부문에서 뚜렷하게 나타나고 있으며 이 중 교육 및 주택부문에 대해서는 금융지원을 필요로 하고 있다. 한편 앞으로 농업형태가 보다 자본화되어 갈 것임을 예상할 때 축산폐수에 의한 水質污染이나, 농약 및 화학비료의 과다사용으로 인한 토양 및 수질 오염과 생활폐수나 쓰레기에 의한 公害는 더욱 문제가 될 것이 예상되며 이 부문에 대한 정책금융에 대한 수요 또한 증가할 전망이다.

이다. 따라서 정책금융의 기능도 이에 상응하게 재조정되어야 하겠다.

1980년대의 정책금융은 크게 볼 때 『量的補完機能』과 『농어가의 채무 구조 개선기능』을 담당하였다고 볼 수 있다. 일부 농산물의 생산확대를 위하여 자금의 수요가 증가함에 따라 정책금융은 양적으로 이를 보완하였으며, 이는 특히 단기운전자금의 성격을 띤 영농 및 양축자금의 확대 공급과 개발자금의 확대(이의 공급목적은 주로 소득작목의 생산확대에 있었음)를 통하여 이루어졌다.

앞으로 구조조정을 위하여 단기성 자금보다는 중장기성 자금이 필요함을 감안할 때 정책금융의 『期間補完機能』이 강조되어야 하며, 수입개방에 대처하기 위하여 새로운 작목의 개발이나 시장의 개척은 높은 위험성을 수반하여 저리자금의 공급이 요청되고 있음을 감안할 때 『危險補完機能』이 강조되어야 하겠다. 또한 금융소외계층인 영세농어가의 낮은 신용력을 보충하기 위한 신용대출 한도의 확대나 신용보증기금의 확대가 필요함을 감안할 때 『信用補完機能』이 보다 강조되어야 하겠다. 한편 농어촌지역의 낙후된 생활환경의 개선이나 교육비 지원을 위한 정책금융의 지원이 요청되고 있음을 감안할 때 정책금융의 『福祉 및 所得再分配機能』이 강조되어야 할 것이다.

2. 정책금융의 규모와 조달

가. 정책금융의 공급규모

앞으로 정책금융의 공급수준은 얼마정도가 되어야 하는 가를 추정하는 것은 현재로서는 매우 어렵다. 농수산업부문에서 필요로 하는 전체금융자금중 상업(조합)금융과 정책금융이 담당해야 할 역할이 분명하게 설정되어 있지 않기 때문이다. 또한 농수산업의 발전을 위한 정부의 정책목표가 구체적으로 설정되어 있지 않기 때문이며, 현재 진행되고 있는 수입개방화의 정도나 우루과이라운드 협상의 결과를 알 수 없기 때문에 구

바. 정책금융의 역할과 기능 재정립

앞에서 검토한 농어업의 여건변화를 감안할 때 1990년대의 농어업 정책금융은 과거와는 다른 역할과 기능을 정립할 필요가 있다. 먼저 정책금융의 역할을 검토하고, 다음으로 기능에 대해서 언급하고자 한다.

정책금융의 기본적인 역할이 재정과 함께 정부의 주요정책수단이라는 측면에서 1980년대와 1990년대간에는 큰 차이가 없을 것이다. 그러나 두 정책수단중 어느 것에 보다 큰 비중을 둘 것인가에는 1980년대와 1990년대 간에는 차이가 있을 것으로 예상된다. 1980년대 중반까지만 해도 재정에 비하여 금융부문의 비중이 확대되었으며, 상대적으로 그 중요성 또한 강조되었다. 그 결과 성장품목을 중심으로 한 농산물의 생산은 크게 증가하였으나 이는 過剩生產과 價格暴落으로까지 연결되어(대표적인 예로 한우파동을 들 수 있다) 농가부채의 주원인이 되었다. 이에 대한 정부의 대응 또한 주로(부채의 상환연기 등과 같은) 금융정책을 통하여 이루어짐으로써 문제의 근본적인 해결은 뒤로 미루어 놔 상태이다.

한편 1990년대의 농업여건은 어떠한가? 앞에서도 몇 차례 언급한 바와같이 1990년대의 농업여건은 1980년대보다 더욱 어려워질 전망이다. 특히, 수입개방이 확대되고 있는 과정하에서 수입농산물과 경쟁할 만한 적합한 농축산물이 없음을 감안할 때 농업경영의 여건은 1980년대와 비교할 수 없는 상태이다. 이러한 것을 감안할 때 과거와 같이 정책금융의 지원만을 확대할 경우 국내생산이 가능한 일부 농산물(예로, 쌀 및 과채류)은 생산과잉이 예상된다. 따라서 지원된 정책금융은 농가의 부채규모만 늘려주는 결과를 가져다 줌으로써 1980년대말에 償還猶豫된 부채와 함께 농가가 상환해야 할 부채의 규모는 더욱 커질 것이다.

1990년대의 당면한 농업과제가 생산량의 확대보다는 생산비용의 절감이나 생산량의 조정, 그리고 농가소득의 향상이라고 할 때 정부의 정책수단은 금융보다는 재정지원이 보다 강화되어야 할 것이며, 정책금융의 역할도 과거와 같은 생산량의 확대보다는 구조조정의 역할과 수입개방화의 대응, 그리고 농어촌의 분배 및 福祉改善 지원역할에 보다 중점을 두어야 할 것

체적인 정책방향을 설정하기가 매우 어렵다.

앞장에서 검토한 결과를 토대로 정책금융의 수급상태를 판단해 보면 전체적으로 수요에 비하여 공급이 충분하지 못하다. 이는 특히 단기성 정책자금에 비하여 중장기성 부문에서 심하게 나타나고 있다. 따라서 앞으로 정책자금의 공급확대는 이 부문에 보다 치중해야 할 것이며, 다음에서 이를 네 분야로 나누어서 구체적으로 검토하고자 한다.

農業構造調整을 위한 정책금융의 확대: 수입개방화에 대응하여 농축산업의 구조조정은 시급히 이루어져야 함에도 불구하고 그동안 이 부문에 대한 사회적 투자는 매우 낮은 수준이었다. 농가호당 경영규모의 확대를 위하여 농지구입자금의 확대지원이 필요함에도 불구하고 현재는 연간 토지거래액의 1/8수준인 약 2,000억원 정도만이 정책금융으로 매년 공급되고 있는 실정이다. 한편 부족한 노동력을 대체키 위하여 기계화를 추진함에도 불구하고 경지정리가 제대로 이루어지지 못하여 기계화가 되지 못하고 있다. 이는 특히 중산간지역의 농촌에서 흔히 나타나고 있다. 이들 지역의 경지정리를 촉진시키기 위한 정책자금의 추가적인 공급이 필요하며, 아울러 농어촌후계자에 대한 지원규모도 현재의 1인당 1,000만원 수준보다 높게 책정될 필요가 있다. 새로운 농업투자를 위하여 구입해야 할 농지나 농업시설용 기자재의 가격이 최근에 크게 인상되었기 때문이다. 이상의 부문은 대부분 固定資產 投資의 성격을 갖고 있음을 감안할 때 中長期性 정책자금의 공급이 요구되고 있다.

農漁村 環境改善을 위한 장기성 정책자금의 공급확대: 현재 도시에 비하여 농촌지역의 생활환경은 크게 낙후되어 있으며, 이는 都農間의 균형 개발이라는 차원에서 시급히 해결해야 할 정책과제이기도 하다. 현재는 물론이고 앞으로 공급에 비하여 자금수요가 크게 나타날 것으로 예상되는 부문은 축산부문의 公害(축산폐수)防止施設과 주택의 신축이나 보수·개량자금이다. 이들 부문은 투자의 성격을 감안하여 長期性 저리의 정책금융이 공급되어야 할 것이다.

零細農家에 대한 중장기성 자금의 지원 확대 : 경영규모가 영세한 소농들이 제도금융시장(특히 대출시장)에서 소외되어 필요한 자금을 사금융

시장에 의존하고 있는 것은 후진국 농촌의 공통적인 현상이며, 우리 나라도 비슷한 실정이다. 이는 영세농가들이 제도금융시장에 대한 정보의 부족은 물론 자금차입을 위한 담보물의 부족으로 금융기관이 대출을 기피하는 外的資本制限이 크게 작용하고 있기 때문이다. 이와 같은 문제를 개선하기 위하여 별도의 정책금융이 필요함에도 불구하고 현재 정부에서 공급하고 있는 대부분의 정책금융은 영세소농보다는 중대농들이 이용하기에 유리하도록 되어 있다. 대부분의 정책금융이 대출시 담보제공을 전제로 하고 있으며, 대출규모도 영세소농들이 필요로 하는 규모이상이며(예: 농기계자금), 또한 이자율이나 상환기간도 영세소농들로서는 감당하기 어려운 조건이다. 따라서 농업부문에 종사할 수 밖에 없는 영세농가들에 대한 自立安定資金은 일반정책자금과는 별도의 대출조건이 있어야 한다. 이는 특히 날로 심각해지고 있는 농촌지역의 분배구조 개선차원에서 다루어져야 할 것이다. 담보물의 부족을 해결하기 위해서 信用保證基金을 이용할 수 있도록 유도하고 융자기간도 일반정책금융보다 長期的이어야 한다. 지원된 자금의 가계자금화를 방지하면서 효율적인 생산자금으로 사용될 수 있도록 별도의 기술 및 경영지도가 필요함은 물론이다.

輸入開放化에 대비한 정책자금의 지원 : 수입개방화에 따라 직간접적으로 피해를 입게될 농가들이 앞으로 크게 늘어날 것이 예상된다. 따라서 이들 농가의 작목전환을 위한 시설자금의 확대공급이 필요하다. 한편 세계적인 수입개방화 추세를 감안할 때 국내에서 생산되고 있는 일부 농축산물의 輸出擴大도 가능할 것으로 보이며, 따라서 이들 품목에 대한 금융지원도 정책적으로 고려되어야 하겠다. 수출유망 농축산물의 생산비 절감을 위한 시설자금의 지원이나 수매비축자금의 지원 등이 별도로 검토 될 필요가 있다.

나. 정책자금의 조달

앞에서 검토한 농업구조 개선, 농어촌환경 개선, 영세농어가 지원 및 수입개방화 대책을 위한 자금의 지원은 대상사업의 성격상 장기·저리의 융자와 정부의 재정보조가 함께 이루어져야 소기의 성과를 거둘 수 있

다. 따라서 이를 부문에 대한 정책자금의 조달은 농업금융기관으로부터의 차입보다는 財政貸下나 基金에 의해서 조달될 필요가 있다. 한편 농가의 운전자금을 조달하고 있는 단기영농 및 양축자금의 경우에는 현행과 같은 재원조달 방식이 당분간 필요할 것으로 판단되나 장기적으로는 일반금융이나 組合金融에서 조달하는 방식으로 전환하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 이는 현재 공급되고 있는 단기성 정책자금이 당초의 지원목적과는 달리 消費資金化 되거나 농업이외의 부문으로 流出되는 사례가 증가되고 있기 때문이다.

다. 이자율

농업부문의 투자수익률은 앞에서 검토한 바와 같이 연 6.0~8.0%로 낮은 수준이며, 매년 수익률이 저하되고 있는 추세이다. 수입개방화의 진행과 더불어 농업여건이 전반적으로 불리해질 것을 감안할 때 농업부문의 투자수익률은 더욱 낮아질 전망이다. 따라서 현재 지원되고 있는 단기영농·양축자금·후계자자금·농기계자금·농지구입자금은 연리 5.0% 수준으로 지원될 필요가 있으며, 축산 및 과수부문의 정책자금은 연리 6.0% 수준으로 지원되어야 하겠다. 한편 영세농어가의 생업자금이나 수입개방화에 따른 피해농가의 작목지원자금, 그리고 축산농가에 대한 환경오염 방지시설자금은 대상사업이 갖는 높은 公共性이나 피해보상적 성격을 감안하여 연리 3.0% 수준의 低利資金을 지원할 필요가 있다.

3. 정책금융의 공급 및 관리체계

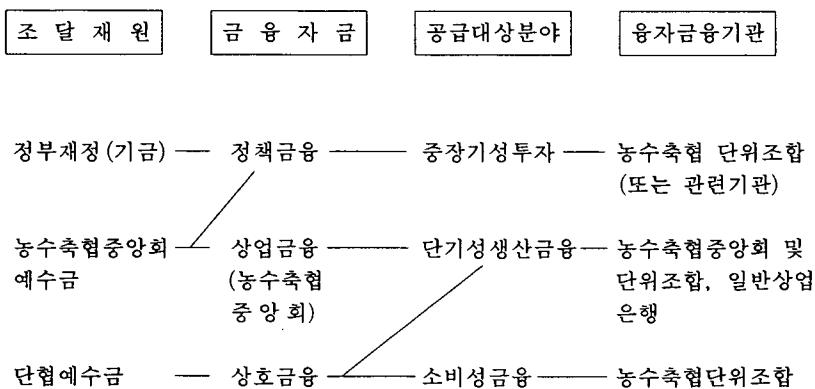
가. 정책금융과 일반(조합)금융의 역할 구분

1980년 말 이후 정책금융의 공급이 확대됨에 따라 정책금융은 중장기성 시설 투자, 단기운전자금, 그리고 가계소비부문의 필요자금까지를 공급하는 체제로 전환되었고, 이에 따라 정책금융이 담당해야 할 기능과 역

할이 모호해졌다. 그 결과 상호금융을 중심으로 한 조합금융부문에서도 여유자금이 확대되고 있는 반면 정책금융부문에서는 초과수요가 더욱 확대되고 있다. 이는 정책금융과 상호금융간의 대출금리차가 크기 때문이다. 따라서 이들 상호간의 금리격차의 조정과 함께 담당해야 할 역할과 기능을 재정립할 필요가 있다. 이는 앞으로 금융산업의 자율화의 진행과 더불어 제1금융권과 제2금융권의 金利隔差가縮小되고 정책금융의 비중이 상대적으로 감소되어 가는 추세를 감안할 때 그 의의가 큰 것으로 판단된다. <그림 8-1>은 장기적인 측면에서 정책금융과 일반금융간의 役割再定位에 대한 기본방향을 요약한 것이다.

장기적으로 정책금융이 담당해야 할 역할은 농업부문의 중장기성 투자에 대한 자금조달이다. 이는 농업이 타산업에 비하여 투자의 懷姦期間이 길고 투자의 위험도가 높기 때문이다. 따라서 이를 위한 재원조달은 기본적으로 정부의 재정이나 기금에서 충당하되 부분적으로 농수축협중앙회의 예수금을 활용하는 방안이 강구되어야 하겠다. 현재와 같은 정책자금 재원조달의 농수축협중앙회 예수금에 대한 지나친 의존은 농수축협의 자율적인 자금조달과 관리능력을 저하시킬 우려가 있음을 감안할 때 이

그림 8-1 장기적인 농업금융의 역할재정립 기본방향



들 기관의 예수금에 전적으로 정책금융의 재원조달이 의존되는 것은 가급적 지양되어야 하겠다.

한편 정책자금의 대출을 담당할 금융기관은 자금이용자의 편리성과 대출자금 관리의 효율성을 감안하여 결정되어야 한다. 이를 감안할 때 특별한 경우를 제외하고는 농수축협 단위조합에서 대부분의 정책자금을 응자 관리하는 것이 타당하리라 판단된다.

단기성 생산금융은 농수축협중앙회(상업금융)의 자금 공급능력을 강화하여 시중은행과 같은 수준의 금리로 농수축협중앙회가 주로 전담하되 일반금융기관(특히 지방은행)이나 농수축협 상호금융이 부분적으로 그 역할을 담당케 할 수 있다. 이 때 상호금융의 대출금리는 일반상업금융과 비슷한 수준으로 조정되어야 함은 물론이다. 이와 같이 단기성 생산금융을 정책금융으로부터 상업금융으로 전환함으로써 지원된 자금의 타용도 전용을 막을 수 있으며, 다른 한편 사회 전체적으로는 농업부문에서 비효율적으로 이용되고 있는 이동성이 높은 생산자원(예:젊은 노동력, 농약, 비료 등)을 보다 효율적으로 이용되게 할 수 있다.

마지막으로 농어가의 消費資金은 단위조합의 상호금융이 전담하되 그 이자율은 생산자금과 차등을 두어 약간 높은 수준으로 공급할 필요가 있다. 이는 상호금융을 통하여 조성된 자금의 생산자금화를 유도하면서 한편으로는 농어가의 소비억제를 통하여 부채의 증가를 막을 수 있기 때문이다.

나. 자금지원방식의 전환

지금까지 정책금융은 개별사업을 중심으로 지역별·농가별로 자금이 지원됨에 따라 정책금융이 지향하고 있는 소기의 목표달성을 충분히 기여하지 못하고 있는 실정이다. 개별자금을 중심으로 지역별·농가별 자금의 지원은 특정지역이나 농가에 과다하게 많은 정책자금이 지원됨으로써 자금배분의 衡平性이 저하되었다. 또한 각종 정책금융간은 물론 상호금융과의 有機的인 관계를 무시함으로써 금융지원의 보완효과를 상실하였다. 그러나 개별사업중심의 지원방식은 개별 농산물의 증산이나 정책목표의

달성(예: 기계화율의 提高)에는 상당한 기여를 한 것으로 평가되고 있다.

우리 농업이 해결해야 할 중요한 과제는 과거와 같이 개별농산물의 양적생산 증대보다는 생산의 조절, 농업소득의 향상, 그리고 생산구조의 개편 등 주로 농가단위를 중심으로 하여야 정책목표가 달성될 수 있는 성격의 것들이다. 또한 가계와 경영이 미분리된 소농경제구조하에서 자금이용의 混用性(fungibility)이 매우 높다는 점을 감안할 때 사업중심의 개별자금의 공급은 그 효율성에 한계가 있을 수 밖에 없다. 따라서 앞으로의 금융지원방식은 『품목별 지원방식』에서 각종 금융자금간의 보완적 관계를 높일 수 있는 『農家單位 支援方式』으로 전환할 필요가 있으며, 이를 위하여 『개별금융지원방식』에서 『綜合金融支援方式』으로 방향전환이 필요하다. 『종합금융지원방식』은 농가를 유형별로 구분하고, 각 유형별로 발전목표를 설정하여 집중적으로 금융을 지원하는 방식으로서 전업농에 대한 예를 들면 다음과 같다. 자금지원의 대상은 장기적으로 구조조정을 통하여 영농의 규모화가 가능한 농가로서 경영주의 나이는 45세 이하의 중견농가로 제한 한다. 규모의 확대를 유도하기 위하여 장기·저리의 농지구입자금과 설비자금은 물론이고 상업(조합)금융을 포함적으로 융자하여 줌으로써 자금간의 연계성을 높이도록 유도한다. 한편 응자의 탄력성을 높이기 위해서 자금의 용도나 사업별 대부한도에 세세한 제약을 가하지 않고 대신 농가 단위별로 포함 심사토록 함으로써 대부절차를 감소화시킬 수 있다.

위와 같은 『종합금융지원방식』이 성공적으로 정착하기 위해서는 농가별 경영 및 재무상태를 종합적으로 파악할 수 있는 관리체계가 도입되어야 하며, 필요한 경우 기술 및 경영지도를 할 수 있는 『經營컨설턴트制度』가 확립되어야 한다. 한편 정책자금의 집중배분현상을 막기 위해서 농가별로 정책자금의 이용한도를 설정하고 한도내에서는 자금의 이용에 대해서 지나친 간섭을 배제할 필요가 있다.

다. 정책금융의 기능별 단순화와 공급체계

농업정책금융이 정책목표에 부합되도록 합리적인 운용을 하기 위해서

는 현재 약 140여개에 달하는 정책자금을 기능별로 統廢合하여 보다 단순화함으로써 이의 관리통제가 체계적으로 이루어질 수 있으며, 지원부문간의 자금과부족문제도 해결할 수 있다.

앞서의〈그림 4-1〉은 농업정책자금을 기능별로 단순화하여 정리한 것이다. 우선 정책자금을 그 기능에 따라 생산관련자금과 복지관련자금 및 특별자금으로 구분하고, 생산관련자금은 다시 운전자금, 시설자금, 그리고 개발자금으로 나눌 수 있다

運轉資金은 기본적으로 한 기간의 생산과정에서 투하된 자본(투입요소)이 완전 소모되는 형태의 자금을 뜻하며, 농업생산의 계절성으로 인하여 발생하는 농가자금수지의 부족분을 충당하기 위한 자금이다. 施設資金은 투자가 이루어진 후 농가의 고정자산을 형성하여 장기적으로 생산활동에 기여할 수 있는 부문의 자금이며, 開發資金은 위험성과 불확실성이 존재함으로써 농가에 맡겨둘 경우 사회적으로 필요한 수준의 투자가 이루어지지 않는 부문을 지원하기 위한 자금이다.

福祉關聯資金은 농가의 생활환경의 개선이나 재해대책, 영세농가의 자립경영 지원 등 사회복지정책을 수행하기 위한 수단으로서 공급되는 정책금융이 여기에 포함된다. 特別資金은 농어가부채대책 특별자금과 같이 비정상적인 농업 금융상태를 타개하기 위해서 취해진 특별정책금융을 뜻한다.

한편 위와 같은 정책자금의 기능별 분류는 대상산업에 따라 별도로 분리하여 공급하는 것을 장기적으로는 검토할 필요가 있다. 과학문명의 발달과 산업의 전문화로 인하여 농업·축산업·임업·수산업 등의 영역구분이 과거보다 더욱 뚜렷해지고 있으며, 생산주체인 농어가들의 전문화추세는 더욱 확대될 전망이기 때문이다.

기능별로 단순하게 분류된 정책금융을 효율적으로 운영하기 위해서는 개별 정책자금이 수행하여야 할 사업목표와 규모가 농수산정책목표와 연계하여 결정되어야 하며, 또한 정책자금간 균형도 유지되도록 조정할 필요가 있다. 이를 위해서는 농림수산업별로 정책자금을 統合의으로 管理運營할 수 있는 『政策資金管理委員會(假稱)』와 같은 조직이 필요하다.

따라서 기능별로 분류된 정책금융의 운용에 대한 기본방향은 상기 위원회에서 매년 결정하고, 정책금융을 담당하는 부서에서는 위에서 결정된 기본방향에 따라 각 사업부서별로 정책자금을 배분 내지는 조정할 수 있도록 그 기능을 보강시켜야 하겠다. 아울러 지원된 정책금융의 評價와 효율성을 높이기 위한 방법의 강구도 함께 이루어져야 할 것이다.

정책금융의 기능별 분류와 함께 이루어져야 할 또 하나의 과제는 각종基金의 종합적인 관리운용이다. 현재 기금의 성격에 따라 개별적으로 사업부서 중심으로 운용되고 있는 정책금융 관련기금도 성격에 따라 통폐합되어야 할 것이며, 이의 운용도 금융을 담당하는 부서에서 종합관리하여야 할 것이다.

정책금융의 기능별 단순화에 따른 공급체계는 현행과 같이 4단계(정부→농수축협중앙회→단위조합→농가)의 공급경로를 유지하여도 별 문제는 없을 것으로 판단된다. 다만 문제가 되는 것은 정부와 농수축협중앙회가 상당부문에 있어서 중복된 업무를 수행하고 있어(예: 대상자 선정기준, 지역별 자금배분 등) 이에 대한 업무의 한계를 분명히 할 필요가 있다. 또한 單位組合이 정책금융의 공급과정에서 매우 중요한 역할을 수행하고 있음에도 불구하고(대상농가의 선정, 융자시행, 경영지도, 자금의 회수 및 불량채권의 관리 등) 상대적으로 과소평가되어 융자 수수료의 배분에서 불리한 점이 없지 않으며, 이의 개선이 요망되고 있다.

정책금융의 대상지역 및 농가선정과 배분에 있어서 행정기관과 융자시행기관과의 業務界限를 분명히 할 필요가 있다. 지금까지는 앞에서 설명한 바와같이 행정기관의 지나친 간여로 지원된 자금의 효율적인 이용에 많은 제약을 가져다 주었다.

위와 같은 문제점을 개선하기 위하여 행정기관에서는 정책자금의 조달 및 기본운용방침을 정하고 이에 따라 대상자(지역)의 선정 및 자금배분 기준 등 융자에 필요한 기본요령만 융자전담 금융기관에 시달하고 구체적인 융자계획은 농수축협중앙회가 전담도록 하여야 할 것이다. 다만 농어촌경제 전체와 관련하여 사회적 투자사업의 성격이 강한 재정보조가 수반되는 장기수리자금, 농공지구 조성사업, 경지정리사업 및 기계화영

농단 지원 정책금융은 읍자기관에서 단독선정이 어려운 점을 감안하여 (중앙 또는 지방) 행정기관에서 계속해서 대상지역을 선정할 필요가 있다. 그외의 사업에 대해서는 읍자담당기관에서 대상자와 지역을 선정하고 자금을 배분하여도 큰 문제가 없을 것으로 판단된다. 다만 정부는 전담 금융기관이 당초 정부에서 제시한 정책금융 공급요령에 따라 읍자 및 회수가 진행되고 있는지를 수시로 감독함으로써 지원된 정책자금의 비효율적인 이용이나 타용도로의 전용을 막을 수 있을 것이다.

제 9 장

요약 및 결론

(1) 농수산업부문의 정책수단으로서 政策金融은 아래와 같은 기능을 담당하고 있다. 첫째, 농수산업부문에서 크게 문제가 되고 있는 내적 및 외적 자본제한으로 인하여 부족되기 쉬운 자금의 공급량을 확대시켜 줌으로써 政策目標의 달성을 유도하는 기능 둘째, 차본회임기간의 장기성을 감안하여 공급된 중장기성 정책금융의 期間補完機能 셋째, 높은 위험성을 감안하여 재정보조와 병행하여 공급되고 있는 장기·저리성 정책금융의 危險補完機能 넷째, 농어가들의 낮은 신용력을 감안하여 신용대출 및 지급보증과 함께 공급되고 있는 정책금융의 信用補完機能 다섯째, 저수익성 부문이나 저소득 농어가에게 대하여 공급되고 있는 특별저리 정책금융의 所得保障 및 再分配機能 마지막으로, 농수산업 자금수요의 계절성에 맞추어 공급되고 있는 단기영농어자금의 安定供給 機能이 있다. 이상의 6대기능 이외에도 최근에 있었던 부채경감대책과 같이 농어가 부채상환능력 약화를 개선하기 위하여 특별히 지원된 정책자금이 갖는 財務構造改善機能이 있다.

(2) 농수산 정책금융이 농수산업부문에 미친 긍정적인 측면은 자본축적에 대한 기여, 소득이전, 기간보완 및 사금융시장의 금리인하 효과 등이다. 농수산업의 資本蓄積에 미친 정책금융의 효과를 파악키 위해서

1983 ~ 85년 기간중 농가보유 총 고정자산의 원천을 분석하였다. 농축산 업부문에 지원된 정책자금이 농가의 고정자산 형성에 대한 기여는 매우 낮은 수준이다. 1985년의 경우 총 고정자산중에서 정책금융의 비중은 3.4%에 불과하였다.

정책금융의 낮은 이자율로 인하여 농축산업부문에 이전된 金利補助額은 1987년의 경우 1,169억원으로 추정되며, 이를 농가 호당으로 환산할 경우 약 6만 3천원으로 그 규모가 많지 않은 수준이다. 그동안 정부의 꾸준한 정책금융의 공급확대는 상호금융의 공급확대와 더불어 농촌사금융시장의 비중을 감소시켰다. 1980년의 경우 총 농업금융중 사채가 차지하는 비중은 49.0%였으나 1988년에는 15.3%로 크게 감소하였고, 사채 이자율도 연리 약 20%로서 1980년대 초의 35% 수준보다 약 15%가 하락하였다. 농업정책금융이 갖는 기간보완기능은 과거에 비하여 크게 증가되지 못하고 있다. 상업금융기관이나 사금융이 담당하기 어려운 중장기성 농업금융의 대부분이 정책금융에 의해서 공급되고 있으며, 이의 비중은 1971년 경우 전체 농업금융공급액의 36.5%, 그리고 1988년에는 40.7%로 약 4%가 증가하였다.

(3) 농수산 정책금융이 갖는 커다란 문제점중의 하나는 不均衡的 金融割當(credit rationing)이다. 정책금융에 대한 만성적인 초과수요는 금융 할당을 초래하고, 그 결과 정책금융 담당기관의 대출자 선별은 불가피한 현상이다. 금융의 할당과정에서 금융담당기관은 안전한 자금회수를 최우선적으로 고려하게 됨에 따라 자산규모가 적은 농어가보다는 규모가 큰 농어가에 우선적으로 자금을 대출하게 된다. 다른 한편 정책금융이 갖는 자금사용상의 유리성으로 인하여 대출자 선정시 政治的 影響力이 개입하게 되는 경우가 많으며, 그 결과 정책자금이 농어촌사회에서 정치적인 환경력이 큰 中·大農漁家에 集中되는 경우가 많다. 분석결과에 의하면 농수축협을 통하여 공급되고 있는 정책금융중 중장기성 자금은 대농위주로 편중 대출되고 있으며, 이는 수산업의 경우(지니계수 : 0.97)에 특히 심하였다. 그러나 단기성 영농, 양축 및 영어자금은 비교적 균등하게 배분되고 있다(지니계수는 각각 0.53, 0.42, 0.42~0.66임).

(4) 현재 농어가에 공급되고 있는 정책자금의 종류는 지나치게 細分化되어 있으며, 동일사업에 대한 대출조건이 상이한 경우가 많다. 이는 정책금융의 유형별 구분이 지원대상사업의 기능적 측면, (예 : 토지구입, 시설투자, 운전자금), 투자사업의 장단기적 측면(예 : 금융중기, 단기농사자금), 그리고 재원조달적 측면 (예 : 재정농업중기, 차관자금)이 혼합적으로 고려되었기 때문이다. 그 결과 동일사업에 대해서 상이한 대출조건의 정책자금이 공급되며 (예: 기계화 자금, 단기영농 및 출하자금, 어선건조, 표고생산 및 임산물 가공), 그에 대한 이용농가의 不滿高潮는 물론 정책수단의 一貫性 缺如로 정책에 대한 신뢰성을 떨어뜨리고 있다. 한편 자금의 지나친 세분화는 농수산업부문 내부의 자금 공급과다 또는 과소현상이 발생하여 자금이용의 효율성을 떨어뜨리고 있다. 현재 농림축산업 및 수산업부문의 정책자금은 전자가 110개, 후자의 경우는 32개로서 총 142개 종류가 있으며, 이들의 공급조건이 상이하여 농가들의 자금에 대한 認知度가 매우 낮다. 농가조사에 의하면 전체 농가의 38%만이 주요 정책자금의 존재여부와 대출조건을 알고 있으며, 이는 학력이 낮은 농가일수록 그 정도가 심하다. 따라서 현재와 같이 지나치게 세분화되어 있는 정책금융의 종류를 기능별로 單純化함으로써 농어가수준에서의 자금이용의 효율성을 높여야 하겠다.

(5) 그 외 현행 농수산 정책금융의 조달체계가 안고 있는 문제점을 요약하면 첫째, 정책자금의 대상자 선정에 지나치게 政府가 干與함으로써 자금이용의 효율성을 떨어뜨리고 있으며 둘째, 정책금융의 대출과정에서 발생하는 불량채권 및 거래비용의 대부분이 주로 단위조합(또는 군 조합)에서 부담함에도 불구하고 정책금융 취급수수료의 일부가 중앙회의 수입으로 計上되고 있으며 셋째, 현재 정책금융의 대출을 농·수·축협이 대행하고 있어 非組合員 농어민들의 경우 자금이용을 못하고 있다.

(6) 경제여건의 변화와 이에 따른 1990년대 정책금융의 과제를 요약하면 <표 9-1>과 같다.

표 9-1 여건의 변화와 정책금융의 과제

구 분	1980년대	1990년대
농업 및 금융 여건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부통제에 의한 금융제도 ○ 전체 금융자원의 부족 ○ 농가경제의 곤란(심한 부채) ○ 생산과잉 - 과소문제 (가격불안) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융의 자율화 ○ 자금파잉 단계 ○ 생산과잉 - 과소문제 (가격불안) ○ 농축산물의 수입개방과 구조조정 ○ 농어촌 환경개선과 복지 요구 증대
정책금융의 과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성장부문의 생산확대 지원 (단기성 자금지원 확대) ○ 농어가부채 해결지원 (부채자금지원) ○ 노동력 부족을 대처키 위한 기계화, 후계자 지원 ○ 유통 - 가격안정 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구조조정 촉진 기능 ○ 환경 및 복지개선 ○ 소득재분배 ○ 수입개방 대처

이에 따라 그동안 정책금융이 주로 담당하였던 성장부문 농산물의 생산 확대 지원(단기 운전자금의 확대지원 및 소득작물 확대 생산지원 등)과 농어가부채 해결을 위한 지원(사채, 금리인하 및 상환기간 연장), 그리고 농어촌의 노동력 부족에 대처하기 위한 지원(기계화, 영농어후계자지원)에서 構造調整의 촉진을 위한 경영규모 확대 지원, 농어촌의 환경 및 복지개선기능, 금융수혜 소외계층에 대한 所得再分配機能, 그리고 輸入開放에 대처한 새로운 市場需要의 開發이나 대체작목의 전환에 대한 지원이 강화되어야 하겠다. 특히, 수산업부문에서는 시설 및 운전자금의 확대 공급이 자원고갈을 촉진시켜 와음을 감안할 때 이 부문에 대한 지원보다는 새로운 水產資源의 開發(신어장 또는 신양식어종 개발 등)에 보다 많은 정책자금이 지원되어야 하겠다. 특히, 어민후계자 및 영세어가에 대한 금융지원은 장기적으로 연안어업을 家族漁家(가족노동력 중심으로 운영되는 어가)가 담당하게 될 것이라는 측면에서 이들에게 시설 및 운전자금을 함께 지원하는 綜合漁業 金融支援 體制가 확립되어야 하겠다.

부표 1 농림어업 대출금 현황(연말잔액 기준)

단위 : 억원

구 분	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
예금은행 전 산업 농림어업 농 임 어	20,226 1,532 1,109 13 411	24,150 1,957 1,518 12 427	27,979 2,469 1,957 18 494	33,811 2,870 2,303 15 553	39,099 3,352 2,657 9 687	43,096 4,372 3,645 10 718	48,805 5,183 4,358 7 818
비통화금융기관 전 산업 농림어업 농 임 어	8,412 52 21 2 30	10,399 58 19 3 36	14,329 91 36 2 53	16,863 105 39 8 59	20,453 136 50 16 70	25,506 172 77 6 89	30,320 224 84 11 129
총 대출금 전 산업 농림어업 농 임 어	28,638 1,584 1,129 14 441	34,459 2,015 1,537 14 464	42,308 2,560 1,993 20 548	50,674 2,976 2,341 23 612	59,553 3,448 2,707 25 757	68,602 4,544 3,721 16 807	79,125 5,407 4,442 17 947

자료 : 한국은행, 한은조사통계월보.
EPB 조사통계국 「한국통계연감」, 각년도.

부표 2 농협 정책자금 공급현황(연말잔액 기준)

단위 : 억원

자 금	1985	1986	1987	1988
금융자금 금융자금	(279) 279	(169) 169	(111) 111	(4,023) 4,023
재정자금 장기수리 재정증기 농어촌개발기금 후계자육성기금 국민투자기금 차관자금	(6,994) 2,045 684 - 1,288 2,053 984	(8,260) 2,305 967 - 1,825 2,167 996	(10,632) 2,594 1,304 808 2,410 2,248 1,268	(15,955) 3,021 2,514 3,946 2,664 2,349 1,461
통합자금 영농자금 농업개발자금 종합개발자금 농업기계화자금 농촌주택자금 사채대체자금	(12,170) 2,520 2,136 415 3,382 5,257 -	(14,086) 2,969 2,558 403 3,700 4,456 -	(20,464) 4,204 2,315 363 4,231 4,722 4,629	(18,238) 5,127 2,037 317 1,289 4,979 4,489
합 계	(19,983)	(22,515)	(31,207)	(38,216)

주 : 금융증기자금은 농특사업과 농업기계화 및 양곡창고 계정을 합산하여 산출한 것임.

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

부표 3 수협 정책자금 공급현황(연말잔액 기준)

단위 : 억원

자금	1985	1986	1987	1988
금융자금	(148)	(195)	(230)	(296)
금융증기	148	195	230	296
재정자금	(1,841)	(2,242)	(2,521)	(2,880)
재정자금	730	934	1,042	1,103
국민투자기금	929	1,063	1,145	1,289
농어민후계자자금	141	199	259	298
농어촌지역개발기금	-	-	19	119
차관자금	41	46	56	71
통합자금	(2,439)	(2,741)	(3,234)	(3,784)
영어자금	2,439	2,741	3,000	3,562
사채대체자금	-	-	234	223
합계	(4,428)	(5,178)	(5,985)	(6,960)

주 : 재정자금은 운전재정자금과 시설재정자금 및 수산진흥기금이 포함된 자금임. 금융증기자금은 시설금융자금임.

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

부표 4 축협 정책자금 공급현황(연말잔액 기준)

단위 : 억원

자금	1985	1986	1987	1988
금융자금	(-)	(-)	(15)	(29)
금융증기	-	-	15	29
재정자금	(2,628)	(2,759)	(2,481)	(2,580)
국민투자기금	-	125	267	364
축산진흥기금	2,554	2,530	2,081	2,023
차관자금	74	104	133	193
통합자금	(269)	(327)	(448)	(710)
양축자금	269	327	433	695
사채대체자금	-	-	15	15
합계	(2,987)	(3,086)	(2,944)	(3,319)

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

부표 5 농협 정책자금 공급현황(공급액 기준)

단위 : 억원

자금	1985	1986	1987	1988
금융자금、	(315)	(325)	(396)	(1,544)
금융중기	315	325	396	1,544
재정자금	(1,905)	(2,487)	(5,109)	(6,438)
장기수리	290	324	332	364
재정중기	307	669	766	1,629
농어촌개발기금	-	-	2,334	3,259
후계자육성기금	632	636	634	316
국민투자기금	445	576	527	526
차관자금	231	282	516	344
통합자금	(9,494)	(9,289)	(15,880)	(12,871)
영농자금	6,873	7,779	9,508	11,724
농업개발자금	897	-	-	-
종합개발자금	137	-	-	-
농업기계화자금	1,128	1,177	1,348	725
농촌주택자금	459	333	404	422
사채대체자금	-	-	4,620	-
합계	(11,714)	(12,101)	(21,385)	(20,853)

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

부표 6 수협 정책자금 공급현황(공급액 기준)

단위 : 억원

자금	1985	1986	1987	1988
금융자금	(17)	(140)	(78)	(115)
금융중기	17	140	78	115
재정자금	(1,224)	(1,471)	(1,587)	(1,729)
재정자금	954	1,193	1,311	1,300
국민투자기금	190	195	167	220
농어민후계자기금	72	64	70	75
농어촌지역개발기금	-	-	19	100
차관자금	8	19	20	34
통합자금	(2,373)	(2,810)	(3,192)	(3,355)
영어자금	2,373	2,810	2,958	3,355
사채대체자금	-	-	234	-
합계	(3,614)	(4,421)	(4,857)	(5,199)

주 : 재정자금은 운전재정자금과 시설재정자금 및 수산진흥기금이 포함된 자금임. 금융중기자금은 시설금융자금임.

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

부표 7 축협 정책자금 공급현황(공급액 기준)

단위 : 억원

자금	1985	1986	1987	1988
금융자금	(-)	(-)	(15)	(14)
금융중기	-	-	15	14
재정자금	(315)	(567)	(428)	(371)
국민투자기금	-	126	155	133
축산진흥기금	272	407	240	141
차관자금	43	34	33	97
통합자금	(279)	(327)	(504)	(695)
양축자금	279	327	489	695
사채대체자금	-	-	15	-
합계	(594)	(894)	(947)	(1,080)

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

부표 8 농업정책금융의 재원조달 추이와 구성비(연말잔액 기준)

〈재원조달 추이〉

단위 : 억원

재 원	1985	1986	1987	1988	1985 ~ 88 연평균증가율
재 정 자 금	5,719	7,190	8,522	10,966	21.7
기 금 차 입 금	6,421	7,481	10,972	15,275	28.9
한 은 차 입 금	909	926	3,341	5,980	62.8
차 관 자 금	900	1,022	1,378	1,529	17.7
외 부 차 입 금 계	13,949	16,619	24,213	33,750	29.5
-----	-----	-----	-----	-----	-----
농 협 예 수 금	6,914	6,867	8,129	4,743	12.6
-----	-----	-----	-----	-----	-----
합 계	20,863	23,486	32,342	38,493	20.4

자료 : 농협중앙회, 농업금융의 이론과 실제, 1989.

농협중앙회 특수금융부, 정책자금대출 실무교재, 1989.

〈재원조달 구성비〉

단위 : %

재 원	1985	1986	1987	1988
재 정 자 금	27.4	30.6	26.3	28.5
기 금 차 입 금	30.8	31.9	33.9	39.7
한 은 차 입 금	4.4	3.9	10.3	15.5
차 관 자 금	4.3	4.4	4.4	4.0
외 부 차 입 금 계	66.9	70.8	74.9	87.7
-----	-----	-----	-----	-----
농 협 예 수 금	33.1	29.2	25.1	12.3
-----	-----	-----	-----	-----
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

부표 9 수산정책금융의 재원조달 추이와 구성비(연말잔액 기준)

〈재원조달 추이〉

단위 : 억원

재 원	1985	1986	1987	1988	1985 ~ 88 연평균 증가율
재 정 자 금	855	1,027	1,194	1,340	15.0
기 금 차 입 금	1,633	1,951	2,196	2,634	15.9
한 은 차 입 금	1,093	1,176	1,713	2,226	23.7
차 관 자 금	82	52	23	17	-52.5
외 부 차 입 금 계	3,663	4,206	5,126	6,217	17.6
수 협 예 수 금	1,269	1,642	1,466	1,348	-2.0
합 계	4,932	5,848	6,592	7,565	14.3

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

〈재원조달 구성비〉

단위 : %

재 원	1985	1986	1987	1988
재 정 자 금	17.3	17.6	18.1	17.7
기 금 차 입 금	33.1	33.4	33.3	34.8
한 은 차 입 금	22.2	20.1	26.0	29.4
차 관 자 금	1.7	0.8	0.4	0.3
외 부 차 입 금 계	74.3	71.9	77.8	82.2
수 협 예 수 금	25.7	28.1	22.2	17.8
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

부표10 축산정책금융의 재원조달 추이와 구성비(연말잔액 기준)

〈재원조달 추이〉

단위 : 억원

재 원	1985	1986	1987	1988	1985 ~ 88 연평균증가율
재정자금	-	-	-	200	-
기금차입금	2,798	2,798	2,405	2,422	-4.8
한은차입금	112	61	163	300	32.8
차관자금	147	199	226	193	9.1
외부차입금계	3,057	3,058	2,794	3,115	0.1
-----	-----	-----	-----	-----	-----
축협예수금	65	228	374	695	79.0
합계	3,122	3,286	3,168	3,810	6.6

주 : 1985년은 농협자금 차입금임.

자료 : 농림수산부, 농림수산 금융편람, 1989.

〈재원조달 구성비〉

단위 : %

재 원	1985	1986	1987	1988
재정자금	-	-	-	5.2
기금차입금	89.6	85.1	75.9	63.6
한은차입금	3.6	1.9	5.1	7.9
차관자금	4.7	6.1	7.2	5.1
외부차입금계	97.9	93.1	88.2	81.8
-----	-----	-----	-----	-----
축협예수금	2.1	6.9	11.8	18.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0

부표11 일반영농의 평균 자본수익률

단위 : 천원

구 분	조수입	경영비	농 지 임차료	자 가 노 임	조 세 공 과	토지 평가액		기 고 자	평 균 자 수 익 률
						자작지	차용지		
1980	2,342	587	69	861	61	9,110	2,034	963	8.0
1985	5,477	1,778	271	1,449	47	17,940	6,381	3,107	10.0
1986	5,619	1,942	316	1,453	45	19,304	7,605	2,955	9.4
1987	5,984	1,968	293	1,568	45	20,800	8,795	2,977	9.7
1988	7,226	2,314	421	1,606	55	30,217	14,612	3,903	9.2
~0.5	3,044	1,346	83	819	59	17,357	6,414	2,197	4.1
0.5~1.0	4,957	1,664	230	1,462	48	23,194	12,490	2,883	6.6
1.0~1.5	7,807	2,347	469	1,706	45	29,052	14,422	4,234	10.8
1.5~2.0	9,983	2,948	619	2,280	54	41,043	19,397	5,020	9.9
2.0 ~	13,789	4,207	1,018	2,227	91	56,382	27,491	6,733	11.1

주 : 1) 자가노임 = (고용노임/고용노동력) × (가족노동력 + 품앗이)

기타고정자산은 (대농구+대동물+대식물+건물)의 연도초 (농업) 자본 평가액임.

2) 총 투하자본에서 유동자본으로 경영비의 50%를 계상하였음.

자료 : 농림수산부, 「농가경제 조사결과보고」, 각년도.

부표 12 축산경영의 평균 자본수익률

단위 : 천원/두당, 연간

구 분	조수입	경영비	농 지 임차료	자가노임	토지자본	고정자본	자본수익 률(%)	
유 우	1985	2,032	1,299	9	288	2,368	5,253	5.5
	1986	1,897	1,221	7	295	2,309	5,101	4.8
	1987	1,949	1,184	11	277	2,240	4,942	6.4
	1988	2,025	1,258	18	369	3,247	5,446	4.5
비육우	1985	1,343	1,204	-	90	298	1,384	2.1
	1986	1,132	1,009	-	103	199	1,131	1.1
	1987	1,146	967	-	128	220	1,184	2.7
	1988	1,472	1,083	-	157	263	1,381	10.6
비육돈	1985	130	97	-	6	20	126	13.9
	1986	138	99	-	5	22	135	16.5
	1987	105	83	-	6	24	129	8.2
	1988	103	83	-	7	23	128	6.8
전 체	1985	3,505	2,600	9	384	2,686	6,763	4.9
	1986	3,167	2,329	7	403	2,530	6,367	4.4
	1987	3,200	2,234	11	411	2,484	6,255	5.7
	1988	3,600	2,424	18	533	3,533	6,955	5.6

주 : 1985년의 비육우는 장기 비육우이고 1986, 1987, 1988년은 중기 비육우 자료임.

자료 : 축협중앙회 조사부, 「축산물 생산비 조사보고」, 각년도.

부표 13 농지구입자금 이용의 평균 자본수익률

단위 : 천원/10a당

구 분	조수입	경영비	자가노임	조세공과금	토지자본	기타 고정자본	자본 수익률
1985	372	114	48	3	2,212	193	8.4 (3.8)
1986	402	122	48	2	2,375	182	8.8 (4.2)
1987	438	127	49	2	2,528	182	9.4 (4.7)
1988	538	145	51	2	3,392	264	9.1 (4.5)

주 : 1) 토지자본 = 자작지논의 평당 연도초 평가액 × 300

2) 기타 고정자본 = 연도초 호당(건물+대농구+대동식물) 평가액/총 경작지 × 300

연 도	총 경작지	연도초 호당 기타 고정자본 평가액
1985	4,825 평	3,107 천원
1986	4,875	2,955
1987	4,912	2,977
1988	4,440	3,903

3) 위의 조수입, 경영비 및 자가노임 등은 농가가 자작지와 임차지를 같이 경영할 때의 10a당 실적이나 여기서는 자작지 만으로 경영하는 경우에도 동일하다고 가정함.

4) ()안의 자본수익률은 토지자본을 20년 균등 상환할 경우 상환금을 경영비에 포함시킨 뒤에 산출한 수익률임.

자료 : 농림수산부, 「농가경제 조사결과보고」, 각년도.

부표 14 축산자금 및 농지구입자금의 적정대출기간

단위 : 천원, 연

구 분	조수입	경영비	차입금	자기자본	차입금리	적정대출기간	
						거 치	상 환
축산자금(두당)							
유 우	2,025	1,627	1,300	325	8.0	4.4	3.5
비 육 우	1,472	1,240	380	95	8.0	1.9	1.8
비 육 돈	103	90	22	5	8.0	2.0	1.9
농지구입자금(ha당)	538	196	2,714	678	5.0	13.2	8.3

주 : 1) 차입금은 총 소요자금의 80%에 해당됨.

2) 경영비는 자가노임이 포함되어 있음.

자료 : 농림수산부, 「농가경제조사결과보고」, 1988.

축협중앙회, 「축산물 생산비 보사보고」, 1988.

부표 15 과수자금의 적정대출기간

〈적정대출기간 (I)〉

단위 : 천원 / ha당, 연

구 분	조수입	경영비	차입금	자기자금	차입금리	대 출 기 간	
						거 치	상 환
사 과	12,666	6,563	4,100	1,025	8.0	8.8	0.7
배	11,911	6,662	2,500	625	8.0	5.6	0.5
복숭아	8,411	5,676	2,400	600	8.0	5.3	1.0
포 도	9,087	5,839	4,300	1,075	8.0	5.7	1.4

주 : 1) 차입금은 세은차관 자금으로 전체소요 자금의 80%에 해당됨.

2) 경영비는 자가노임이 포함되었음.

3) 각 작물의 투자후 첫 수확 때까지의 기간은 다음과 같음.

사과(5년), 배(3년), 복숭아(2년), 포도(2년)

자료 : 농촌진흥청 「농축산물 표준소득」, 1989.

〈적정대출기간 (II)〉

단위 : 천원 / ha당, 연

구 분	조수입	경영비	차입금	자기자금	차입금리	대 출 기 간	
						거 치	상 환
사 과	8,944	6,444	4,100	1,043	8.0	15.1	1.8
배	8,812	6,468	2,500	375	8.0	9.0	1.2
복숭아	4,541	5,560	2,400	375	8.0	-	-
포 도	4,588	5,649	4,300	1,180	8.0	-	-

주 : 1) 경영비에는 농촌진흥청 자료에 의한 자가노임이 포함되었음.

2) 각 작물의 투자후 첫 수확 때까지의 기간은 다음과 같음.

사과(5년), 배(3년), 복숭아(2년), 포도(2년)

자료 : 농협중앙회, 「세은차관 농가 투자사업 수익성 분석」, 1989.

부표 16 새로운 기능별 분류체계에 의한 현행 정책금융 지원사업의 재분류

기능별 산업별	운전자금		시설자금			개발자금		복지자금			
	생산		유통	기반	생산	유통	인력	기술	생활환경	재해대책	
	단기	중기							생계보조		
농업	일반영농자금	인삼, 연초, 과수, 잡업, 특작, 복합영농 객도자금	수매비축 출하조절 수출촉진 유통개선	농지조성 농지개량 농지구입 수리시설	농기계자금	유통시설 가공시설 저장시설	후계자 지 농 고 생 지 원		지역개발 의료시설 주택시설 상·하수 도시설	수해복구 재해예방	영세민 보조 영세농 지원
농업외		부업단지 운전자금 임가공 운전자금		농공지구 조성 부업단지 조성	농촌공업 부업단지 수출지원 에너지이용 융합 리화					산재방지 공해방지	
임업		임산사업 간별사업 부산물생산 양묘사업 표고생산	출하조절	임도개발	조림·육림	임산물이용 가공 제재목가공 임산물저장	임업 후계자 개발 사업단				
축산업	양축자금	가축증식 낙농진흥 가축구입	출하조절	초지조성	축산기자재 공급 사료공급	유통시설 가공시설					
수산업	영어자금		수매비축 출하조절 수출촉진 유통개선 가공산업 지	어항시설 어조시설 어장청소	어선건조 어선개량 양식시설	유통시설 가공시설	어민 후계자				

부표 17 기능별 분류체계에 의한 자금공급현황(1988년 공급액 기준)

단위 : 억원

산업별	운전자금		시설자금			개발자금		복지자금			합계	
	생산		유통	기반	생산	유통	인력	기술	생활환경	재해대책		
	단기	중기										
농업	10,354	1,130	2,136	2,803	3,395	171	448	—	1,019	915	240	22,611
(농업 외)	—	(110)	—	(394)	(326)	—	—	—	—	(74)	—	(904)
임업	—	26	—	3	12	47	—	—	—	—	—	88
축산업	695	3	—	20	159	195	—	—	—	—	—	1,072
수산업	3,403	—	1,442	—	502	211	35	—	—	—	—	5,593
합계	14,452	1,159	3,578	2,826	4,068	624	487	—	1,019	915	240	29,364

주 : 경상가격 기준임.

자료 : 농림수산부 농업정책국, 농림수산자금 지원현황, 1989.

참 고 문 헌

- 강정일 외, 「농업기계화사업의 장기정책방향 연구」, KREI, 1988.
- 김영철, 「농업금융정책의 경제적 효율성에 관한 연구」, KREI, 1983. 12.
- 김중웅, “산업발전과 정책금융,” 「한국개발연구」, 제8권 제1호, KDI, 1986. 3.
- 곽병섭, “농촌사채시장의 경제적 효율성에 관한 연구,” 「농촌경제」, Vol. 4, No. 3, KREI, 1981. 9.
- 박진환, “농산물 가격안정하에서의 중장기성 저리자금의 수요증가에 관한 연구,” 「농업경제연구」, 제29집, 한국농업경제학회, 1988.
- _____, 「농지매입자금의 공급이 소농구조에 미치게 될 영향」, 농협대학 농협발전연구소, 1989. 5.
- 박홍철, 「한국농업금융제도의 개선에 관한 연구」, 단국대학교 석사학위논문, 1988.
- 서종혁·박성재, 「농가자산 및 차입구조의 변화에 관한 연구」, KREI, 1985.
- _____, 「농가의 중장기 금융자금 수요분석」, KREI, 연구보고 183, 1989.
- 서종혁·박성재·유승우, 「농촌제도금융시장의 구조분석」, KREI, 1986.
- 설광언·기칠능, 「농업금융공급체계 개선을 위한 기초조사연구」, KREI, 1988.
- 이근식, “한국의 금융과 금융정책,” 「한국경제의 이해」, 비봉출판사, 1987.
- 이정환, “농가의 금융자금 수요예측,” 「농촌경제」, Vol. 4, No. 2, KREI, 1981. 6.

- 이정환·정안성 “농가자금 시장의 자금순환 : 구조와 작동,” 「농촌경제」, Vol. 4, No. 3, KREI, 1981. 9.
- 정기준, “대기업과 영세기업의 공존의 한 원리,” 「산업경제의 이론과 분석」 (춘당 정병휴 희갑논문집), 1983.
- 경제기획원 조사통계국, 「한국통계연감」, 각년도.
- 농림수산부, 「농가경제조사결과보고」, 각년도.
- _____, 「어가경제조사결과보고」, 각년도.
- _____, 「농업금융편람」, 1986, 1989.
- 농촌진흥청, 「88농축산물 표준소득」, 1989.
- 농협중앙회, 「농가신용실태조사」, 각년도.
- _____, 「농업금융의 이론과 실제」, 1989.
- _____, 「영농자금이용실태에 관한 조사연구」, 1989.
- _____, 「세은차관 농가 투자사업 수익성 분석」.
- 농협중앙회 특수금융부, 「정책자금 대출 실무교재」, 1989.
- 대한민국정부, 「기금결산보고서」, 1987, 1988.
- 수산청, 「수산행정수첩」, 1989. 7.
- 수협중앙회, 「수협통계월보」
- 축협중앙회 조사부, 「축산물 생산비 조사보고」, 각년도.
- 한국은행, 「한은조사통계월보」
- 鈴木武雄, “農村金融おめじゐ諸問題,” 農林中央金庫, 「農林金融」, 1958. 3.
- 佐伯尚美, “農林公庫論,” 鈴木博編, 「農業金融論」, 農產漁村文化協會, 1986.
- 加藤 譲, 「農業發展と 政策金融」, 藥遊書房, 1985.
- Adams, D.W. and D.H. Graham and J.D.V. Pischke, ed, 「Undermining Rural Development with Cheap Credit」, 1984.
- Bosworth, B.P., Cairen, A.S. and Rhyne. E.H., 「The Economics of Federal Credit Programs」, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1987.
- Dennis, E. and V.K. Smith “A Neoclassical Analysis of the Demand for Real Cash Balances by Firms,” 「J. of Political Economics」, Vol. 86, 1978.

- Fumio Egaitu, "Rural financial Markets : Two Schools Thought," 「Farm Finance and Agricultural Development」, Asian Productivity Organization, Tokyo, 1988.
- Jaffee, D.M. and F. Modigliani, "A Theory and Test of Credit Rationing," 「American Economic Review」, Vol. 59, 1969.
- Mankiw. N. Gregory, "The Allocation of Credit and Financial Collapse," Q.J.E., Aug. 1986.
- Pal-Yong Moon and Bong-Soon Kang, 「Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policier in the Republic of Korea」, The World Bank, Washington, D.C., 1989.
- Stiglitz, J. E. and A. Weiss, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information," American Economic Review, Vol. 71, 1981.

연구보고 210
농수산 정책자금 지원제도 개선방안

1990년 11월

發行人 許 信 行

發行處 韓國農村經濟研究院

130-050

서울특별시 동대문구 회기동 4-102

登錄 1979年 5月 25日 第 5-10號

電話 962-7311

印 刷 株式會社 文 范 社

電話 739-3911~5

出處를 明示하는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載 및 複製는 禁함.