연구보고 R463 / 2003. 12

체제전환국의 농업금융제도 개혁과 시사점

박준기 박성재

한국농촌경제연구원

연구보고 R463 / 2003. 12

체제전환국의 농업금융제도 개혁과 시사점

박 준 기 부연구위원
박 성 재 연 구 위 원

한국농촌경제연구원

연구 담당

박 준 기	부연구위원	연구총괄, 농업경제동향, 농업금융제도개혁, 시사점
박 성 재	연 구 위 원	거시경제동향, 일반금융제도개혁

머 리 말

북한은 최근에 경제적 어려움을 극복하기 위하여 일부 경제개혁 조치들을 취하고 있다. 북한이 전면적 개혁 방식이든 혹은 점진적인 경제개혁 방식이든 경제적 활로 모색을 위하여 경제개혁을 추진할 경우 농가의 원활한 영농활동 수행과 농업부문의 활성화를 위하여 농업금융시스템을 새롭게 구축해야 할 것이다. 건전한 농업금융체제가 구축되지 않으면 농업부문의 회생은 지연될 수밖에 없으며, 농업부문의 시장경제로의 전환은 금융체계가 구축되어 있는 다른 산업부문보다 더 오랜 기간이 소요될 수밖에 없다.

이 연구에서는 주요 체제전환국들의 사례를 기초로 체제전환 과정에서 나타난 거시경제 동향과 일반금융개혁 내용을 정리하였으며, 경제개혁에 따른 농가의 교역조건 악화와 농업수익성 저하 등 농업경제의 불안정 요인, 농가의 담보능력 저하에 따른 신용경색 그리고 농업금융 거래비용 상승 등 농업금융부문의 문제점을 정리하고, 이를 극복하기 위해 실시한 농업금융개혁 내용을 분석하여 그 시사점을 도출하였다.

이 연구 결과는 남북한 경제협력 및 체제전환 시 새로운 농업금융시스템을 구축하는 과정에서 발생 가능한 문제점들을 최소화하여 북한의 체제전환에 따른 농업경제와 농업금융부문의 안정과 발전에 기여할 수 있는 기초 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

2003. 12.

한국농촌경제연구원장 **이 정 환**

요 약

북한은 최근에 경제적 어려움을 극복하기 위하여 일부 경제개혁 조치들을 취하고 있다. 북한이 전면적 개혁 방식이든 혹은 점진적인 경제개혁 방식이든 경제적 활로 모색을 위하여 경제개혁을 추진할 경우 농가의 원활한 영농활동 수행과 농업부문의 활성화를 위해서는 농업금융시스템을 새롭게 구축해야 한다.

이 연구에서는 체제전환을 경험한 주요 체제전환국들의 사례를 기초로 체제전환 과정에서 나타난 농업경제 여건변화와 농업금융상의 문제점을 분석하고, 이를 극복하기 위해 실시한 농업금융 개혁정책과 이후의 개선내용들을 체계적으로 정리·분석하여 그 시사점을 도출하였다.

분석대상으로 동유럽의 체제전환국(불가리아, 루마니아, 체코, 헝가리, 폴란드)과 중국을 선정하였다. 동유럽 국가들은 체제전환 방법과 범위, 그리고 농업금융부문에서 직면했던 문제점과 정책추진 내용에 있어서 서로 유사하다. 반면, 중국은 체제전환 방법과 속도 측면에서 동유럽 국가들과는 다른 특성을 가지고 있다.

체제전환국 농업금융개혁의 시사점을 정리하면, 농업금융 개혁방향은 단기적으로는 토지개혁이 완성되기까지 신용 접근 제약 해소를 위하여 대출 보증 지원정책을 실시, 누적부채 문제의 정부 주도적으로 해결, 농업관련 정보수집 및 분산 시스템을 구축, 금융 관련 교육 서비스 제공 등이며, 중장기 방향으로는 신속한 토지개혁 완성, 다양한 농업금융시스템 구축 지원, 정책금융과 상업금융 간의 역할과 업무범위의 명확성 제고, 소규모 금융기관들의 정비, 농산물의 생산에서 유통에 이르는 모든 단계에서 보다 경쟁적인 환경이 조

성되도록 하는 제도적 조치 등이다.

농업금융제도 개혁 측면에서는 체제전환기 농업부문의 신용제약 문제를 해소하기 위한 농업금융전담기구 운영의 성과와 활동범위 제한, 위험회피 수단 부족, 그리고 정부주도에 따른 비효율성 등 문제점을 갖고 있었다.

체제전환국들의 농업부문 지원방식으로 직접지원방식은 정부 의존적이며, 형평성에 초점을 두어 효율적 자원 배분 및 활용에 한계가 있었던 반면, 간접지원방식은 금융기관의 심사와 모니터링을 통해 자원을 배분하는 방식으로서 국가자원을 보다 효율적으로 배분할 수 있었고, 농업금융의 발전을 도모할 수 있었다.

금융기관을 통해 실시한 간접지원방식 중 이자보조정책은 많은 금융적 혹은 비금융적 비용을 수반하므로 장기적으로 지속되기 어렵다. 반면 신용보증정책은 금융기관의 심사와 모니터링을 통해 효율적 자원배분과 활용이 가능하며, 정부의 개입을 최소화할 수 있고, 정책의 유연성도 높다. 따라서 북한도 정부의 개입에 의한 이자보조보다는 간접지원방식인 신용보증정책에 중점을 둠으로써 시장경제체제에 적응해 나아가는 것이 바람직하다.

체제전환국들은 경제개혁 시 중앙계획경제체제로부터 승계된 농업부문의 부채누적 문제가 현안으로 대두되었으며, 이를 신속하게 해결하기 위하여 정부가 적극적으로 개입하였다.

농업부문 자금공급 확대를 위한 다양한 대안들을 모색할 필요가 있다. 체제전환국들은 정부 정책 중심의 제도 금융기관을 통한 자금공급 확대 노력뿐만 아니라 농가와 접촉이 빈번하게 이루어지는 관련 농기업들을 통한 자금공급 확대방안도 적극적으로 모색하였다.

이 연구 결과는 남북한 경제협력 및 체제전환 시 새로운 농업금융 시스템을 구축하는 과정에서 발생 가능한 문제점들을 최소화할 수 있는 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

차 례

제1장 서 론

1. 연구 목적 ····· 1
2. 선행연구 검토 ····· 3
3. 연구 범위 및 방법 ····· 5

제2장 체제전환기의 농업경제

1. 체제전환기의 경제 동향 ····· 8
2. 체제전환기의 금융부문 개혁 동향 ····· 14
3. 체제전환기의 농업경제 동향 ····· 29

제3장 체제전환기 농업금융의 문제와 대응

1. 중앙계획경제체제의 농업금융 ····· 36
2. 체제전환기 농업금융의 문제 ····· 37
3. 농업금융문제에 대한 대응 ····· 44

제4장 농업금융개혁 사례 및 시사점

1. 동유럽 주요국 ····· 53
2. 중 국 ····· 65
3. 시사점 ····· 70

제5장 요약 및 결론 ····· 84

ABSTRACT ····· 91
참고문헌 ····· 94

표 차 례

제2장

표 2-1. 체제형태별 경제 및 수출액 증가율 비교(개혁 이전) … 9
표 2-2. 동유럽 체제전환국의 이원적 은행제도 도입 시기 …… 18
표 2-3. 주요국의 부실여신 분류 및 대손충당금 설정 기준 … 20
표 2-4. 주요 체제전환국의 영농규모 …… 33
표 2-5. 주요 체제전환국의 토지개혁 현황(1997년 기준) …… 34

제3장

표 3-1. 주요 국가의 농업부문 이자율 추이 …… 38
표 3-2. 농가의 신용경색 요인(금융기관 조사) …… 38
표 3-3. 농가의 신용접근성 조사결과(농가조사) …… 38
표 3-4. 금융기관의 담보물 선호도 조사결과 …… 40
표 3-5. 담보물 가치 대비 대출비중 …… 40
표 3-6. 주요 체제전환국의 신용보증정책 …… 48

제4장

표 4-1. 농업부문에 대한 재정 지원 비중(국영 대 민영) …… 59
표 4-2. 중국의 농업금융체제 …… 66
표 4-3. 직접지원과 간접지원정책 평가 …… 76
표 4-4. 이자보조와 신용보증정책 평가 …… 80

그 림 차 례

제1장

그림 1-1. 연구의 범위 ····· 6

제2장

그림 2-1. GDP 성장률 변화 ····· 10
그림 2-2. 물가상승률(CPI) 변화 ····· 11
그림 2-3. 실업률 변화 ····· 12
그림 2-4. 무역수지 변화(1995=100) ····· 13
그림 2-5. 부실여신 비중 변화 ····· 26
그림 2-6. GDP 대비 총통화(M2) 비중 변화 ····· 28
그림 2-7. 주요 체제전환국의 농업생산량 변화 ····· 30
그림 2-8. GDP 중 농업생산액 비중 변화 ····· 31
그림 2-9. 농업투입물가격과 농산물 가격 증가율 차이 ····· 32

제3장

그림 3-1. 체제전환기 농업금융의 특성과 대응 ····· 45

제 1 장

서 론

1. 연구 목적

최근 남북한 농업부문의 협력 활성화를 위하여 농업생산, 농업기술 등을 중심으로 많은 연구가 수행되어 왔다. 그러나 농업금융부문의 협력 및 개혁방향 모색을 위한 연구는 거의 수행되지 않았다.

북한은 최근에 경제적 어려움을 극복하기 위하여 일부 경제개혁 조치들을 취하고 있다. 북한이 전면적 개혁 방식이든 혹은 점진적인 경제개혁 방식이든 경제적 활로 모색을 위하여 경제개혁을 추진할 경우 농가의 원활한 영농활동 수행과 농업부문의 활성화를 위해서는 농업금융시스템을 새롭게 구축해야 한다.

시장경제체제에서 금융시장은 전체 경제시스템의 핵심(brain)으로 그 기능을 제대로 수행하지 못하면 해당 부문의 수익성 저하뿐만 아니라 경제 시스템 전체의 성과에 악영향을 미치게 된다(Stiglitz 1994).

특히 체제전환 과정에서 금융의 역할이 농업부문에 미치는 영향과 그 기능은 매우 크고 중요하다. 건전한 농업금융체제가 구축되지 않으면 농업부문의 회생은 지연될 수밖에 없으며, 농업부문의 시장경제로의 전환은 금융체계가 구축되어 있는 다른 산업부문보다 더 오랜 기간이 소요될 수밖에 없다.

체제전환을 경험한 주요국들(동유럽 주요국 및 중국)은 중앙계획경제체제 하에서 나타난 농업부문의 비효율성을 제거하기 위한 많은 노력을 기울였다. 특히 농업부문의 저수익성과 불확실성에 따른 신용경색 문제를 해소하기 위하여 법적, 제도적 정비를 하였으며, 이 과정에서 발생한 문제점들을 해소하기 위하여 다양한 노력을 기울여 왔다.

주요 체제전환국들의 사례를 기초로 체제전환 과정에서 나타난 농업경제 여건변화와 농업금융상의 문제점을 분석하고, 이를 극복하기 위해 실시한 농업금융 개혁정책과 이후의 개선내용들을 체계적으로 정리·분석하여 그 시사점을 도출해 보는 작업은 북한의 경제개혁을 고려할 때 의미 있는 일이다.

본 연구의 목적은 주요 체제전환국들의 거시경제 및 농업경제 변화, 농업금융의 문제점, 농업금융 개혁정책 그리고 성과 및 문제점을 정리한 후 시사점을 도출하는 데 있다. 이 연구 결과는 남북한 경제협력 및 체제전환 시 새로운 농업금융시스템을 구축하는 과정에서 발생 가능한 문제점들을 최소화할 수 있는 기초 자료를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

2. 선행연구 검토

체제전환국의 일반금융제도 개혁과 관련한 국내연구들이 다양한 접근방법으로 수행되었으나 농업금융 개혁 관련 연구는 거의 없는 실정이다. 따라서 농업금융부문의 개혁과 그 결과에 대한 연구는 외국문헌을 위주로 정리하였다.

먼저 일반금융부문의 개혁 관련 주요 국내 연구로는 김용복(1999), 김희경, 이광상, 이경형(1995), 김영찬(1997), 이상혁, 박완근(1997), 윤용덕, 정형곤, 남영숙(2002) 등을 들 수 있다. 이들 연구는 중앙계획경제체제 국가의 금융제도의 특성을 정리하고, 체제전환에 따른 금융개혁의 필요성, 금융제도개혁의 내용과 문제점 등을 체제전환 유형별로 정리하였다. 특히 김용복(1999)과 윤용덕, 정형곤, 남영숙(2002)은 체제전환 유형별 개혁성과를 정리하고, 북한의 금융개혁 시사점을 주요 부문별로 정리하였다. 또한 박석삼(2000)과 박석삼, 랄프 뮈러(2001)는 통일독일의 사례를 중심으로 경제체제 및 금융제도의 전환과정에서 급진적 금융통합 경험의 문제점을 제시했다. 아울러 북한의 엄격한 일원적 금융체제와 남한의 중앙은행과 상업은행으로 분리된 이원적 금융제도의 특성을 비교한 후 남북간 금융통합의 점진적 협력방안으로 5단계 방안을 제시하였다. 삼성경제연구소(1998)는 중국의 점진적 금융개혁 과정을 설명하고, 향후 금융개혁 추진전망과 시사점을 정리하였으며, 이준엽(2001)은 국유기업 경영 악화에 따라 발생한 부실채권 처리문제와 국유상업은행의 경영부실 문제를 중심으로 연구하였다. 이는 최근 중국에서 큰 문제로 부각되고 있다.

해외에서도 일반금융부문 개혁에 대한 수많은 연구들이 수행되었

다. 이 연구에서 참고한 자료는 Meyendorff and Thakor(2002), Guillermo and Frenkel(1991), Ronald (1991), Thorne (1993) 등으로 이들은 동유럽의 주요 체제전환국 사례 분석을 통하여 계획경제에서 시장경제로의 전환과정에서 금융시장의 기능과 역할을 설명하고, 체제전환국의 효율적 금융기능 수행을 위한 시스템 구축을 위한 시사점을 제시하였다.

농업금융개혁 부문의 연구는 국내에서는 거의 수행되지 않아 대부분 외국의 연구결과를 참고하였다. 주요 연구로는 Schrieder and Heidhues(1998)와 Peteanov and Roussinov(1994)가 있다. 이 연구는 체제전환에 따른 농업금융의 기능 변화와 농업금융 역할의 중요성을 정리하고, 불명확한 소유권 제도로 인한 담보문제, 거시경제의 불안정성, 높은 거래비용 문제로 인한 농업금융부문 발전 장애요인 등에 대하여 정리하였다.

OECD/CCNM(1999; 2001)은 동유럽 주요국(러시아, 불가리아, 체코, 헝가리 등)의 사례를 중심으로 정리하였다. 이 보고서는 체제전환 후 바람직한 농업금융개혁을 위한 농업 및 금융부문의 선행 조건, 체제전환 이후 농업금융의 역할과 문제점, 주요 국가별 농업금융 담당기관의 역할과 기능 등을 정리하였다. 또한 향후 농업금융의 발전방향을 제시한 연구들을 정리하여 이 연구에서 국가별 사례를 정리하는 데에 많은 참고가 되었다.

Swinnen and Gow(1997)의 연구는 체제전환기 농업금융시장의 특성(부채 누적, 담보제공 문제, 낮은 농업수익성 등)을 정리한 후 정부의 신용보증, 특별 농업금융기구의 설치, Human Capital 개발 및 훈련 등 농업금융부문에서 정부 역할의 필요성과 범위에 대하여 정리하였다. 또한 주요 개도국의 농업금융 성공사례를 분석하고, 효율적 농업금융제도 구축을 위한 방향을 제시한 Yaron(1992)와 Yaron and Charitonenko(1998)의 연구도 많은 참고가 되었다.

중국의 농업금융개혁과 관련해서는 Zhang(2003)와 農林中金(2000)의 연구가 많은 참고가 되었다. Zhang(2003)는 중국 농업금융개혁의 성과와 문제점을 일목요연하게 정리하였으며, 農林中金(2000)의 연구는 최근 중국농업의 구조조정에 따른 농업부문 자금공급 현황과 문제점을 정리하였다. 齋文波(2000)는 중국 농촌의 협동조합금융(농촌신용사)의 현황에 대하여 향진에 위치한 농촌신용사의 운영사례 분석을 통하여 문제점을 정리하고 향후 개선방안을 제시하였다.

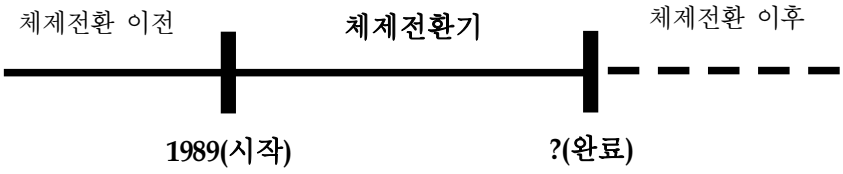
이상의 사례연구 검토를 통하여 중앙계획경제체제하의 일반금융 및 농업금융제도의 특성과 문제점을 이해하였다. 또한 체제전환 과정에서 발생한 거시경제적 불안정이 농업경제와 농업금융부문에 미친 영향을 정리하였으며, 농업금융개혁 내용과 성과 분석을 통해 체제전환국의 사례에서 나타난 성과와 문제점 등을 중심으로 시사점을 정리하였다.

3. 연구 범위 및 방법

이 연구에서는 분석대상으로 동유럽(Central and Eastern Europe)의 체제전환국(불가리아, 루마니아, 체코, 헝가리, 폴란드)과 중국을 선정하였다. 동유럽 국가들은 체제전환 방법과 범위, 그리고 농업금융부문에서 직면했던 문제점과 정책 추진 내용에 있어서 서로 유사하다. 반면, 중국은 체제전환 방법과 속도 측면에서 동유럽 국가들과는 다른 특성을 가지고 있다.

체제전환 속도와 방법 그리고 완료시기 등은 국가별 경제 여건에 따라 다르므로 이러한 내용들을 개별국가 단위로 정리하는 데는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 체제전환을 경험한 동유럽 국가와 중국을 중심으로 체제전환 과정에서 공통적으로 경험한 농업금융의

그림 1-1. 연구 범위



문제점과 개혁 사례들을 중심으로 정리하였다. 특히 시장경제체제로의 경제개혁에 충실했던 동유럽국가의 전면적·급진적 체제전환 상황에 기초를 두어 중국의 사례를 비교·분석하는 방법으로 정리하였다.

이 연구대상에서는 체제전환국 중 동독, 베트남, 몽고, 구소련에 속했던 중앙아시아권 국가들을 다루지 못했다. 이는 자료 수집과정에서의 문제와 연구기간의 제약으로 인해 이들 국가들을 제외하지 않을 수 없었다. 특히 분단 후 통일의 경험을 가진 동독과 베트남은 우리에게 중요한 의미를 갖는 국가이나 이번 연구에서 체계적으로 분석할 수 없어 제외된 것이 이 연구의 가장 큰 한계이다.

또한 연구 대상 기간은 동유럽 국가들이 개혁·개방정책에 의하여 체제전환을 시작한 1989년부터이며, 이 기간 중 체제전환 과정에서 나타난 농업금융의 문제점과 개혁정책을 중심으로 정리하였다<그림 1-1>. 또한 비교 가능한 범위에서 체제전환 전과 후의 경제여건과 제도개혁 내용을 정리하였다. 다만 체제전환 완료시기는 개별 국가의 경제 여건에 따라 달라 체제전환 완료시기를 설정하는 데는 한계가 있음을 밝혀둔다.

연구는 특성상 국내외 문헌조사와 전문가 자문을 연구방법으로 채택하였다.

이와 같은 연구범위와 대상을 중심으로 체제전환기 농업금융의 문제점과 농업금융제도 개혁 내용 및 특징을 분석하고, 북한의 체제전환에 대비한 농업금융개혁 관련 시사점을 도출하고자 한다.

제 2 장

체제전환기의 농업경제

1. 체제전환기의 경제 동향

1.1. 경제개혁의 배경

중앙계획경제체제의 동유럽 국가들은 CMEA(Council for Mutual Economics Assistance, COMECON) 협력체제 하에서 소련에서 제공한 값싼 에너지에 의존한 중공업 위주의 경제정책을 실시하였다.[1] 이와 같은 경제정책은 전적으로 정부의 보조금에 의존하였기 때문에 많은 비효율적 요소들이 존재했다. 1970년대 석유파동 이후 동유

[1] 1949년 공산권국가간 무역을 촉진하기 위해 창설된 이후 공산권 유일의 경제협력체제로서 역할을 수행하다가 저유가정책 등에 따른 구소련의 대COMECON 무역적자 확대 등의 문제점이 나타남에 따라 1991년에 와해됨. 회원국으로는 소련, 알바니아, 불가리아, 체코슬로바키아, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 콩고, 쿠바, 베트남 등임.

표 2-1. 체제형태별 경제 및 수출액 증가율 비교(개혁 이전)

단위:%

	실질 GDP 성장률			수출액 증가율	
	1965～80	1980～89	1989	1980～89	1989
선진국	3.7	3.0	3.6	4.8	7.6
개도국	5.9	4.3	3.3	6.1	8.1
동아시아	7.3	8.4	5.1	14.7	8.1
동유럽[1)]	5.3	1.4	0.0	3.8	2.0

주 1) 추정치(구동독, 유고 포함). 2) IBRD, World Development Report, 1990.
자료: 이상혁, 박완근(1997), p.4에서 재인용

럽 국가들은 구조조정에 실패하였고, 이에 따라 1980년대 들어 경제성장이 둔화되는 등 경제침체가 심화되었다. 또한 소련경제의 침체로 CMEA 협력체제의 효력이 상실되면서 중앙계획경제체제 국가간 국제협력도 크게 위축되었다.

동유럽국가의 실질 GDP 성장률을 보면, 1980년 이전에는 연평균 5.3% 증가하였으나 1980년대 들어서는 1.4%로 크게 낮아졌고, 체제전환을 시작한 1989년에는 정체된 것으로 나타났다. 또한 수출액 증가율도 크게 감소하였다<표 2-1>.

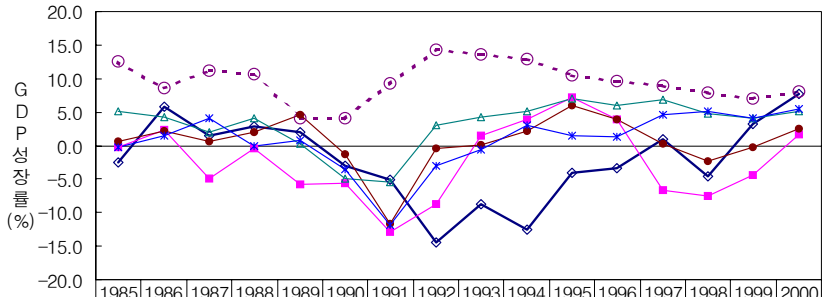
이에 따라 서유럽국가들과의 경제력 및 생활수준의 격차가 확대되었고, 중공업 중심의 경제정책에 따른 산업간 불균형이 심화되었으며, 높은 보조금 지급에 따른 정부 예산의 과다 지출 및 낭비 등 비효율적 요인들로 인하여 경제개혁의 필요성이 강하게 대두되었다.

1.2. 체제전환 전후의 경제동향

1.2.1. 경제성장의 저하

1980년대 들어 러시아, 루마니아, 헝가리 등 대부분의 체제전환국들의 GDP 성장률은 하락세를 보였고 그중 일부 국가는 마이너스 성

그림 2-1. GDP 성장률 변화



	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
러시아	−2.5	5.8	1.4	2.9	2.0	−3.0	−5.0	−14.5	−8.7	−12.6	−4.1	−3.4	0.9	−4.6	3.2	7.7
루마니아	−0.2	2.4	−5.0	−0.5	−5.8	−5.7	−12.9	−8.8	1.5	3.9	7.1	3.9	−6.6	−7.5	−4.5	1.6
중국	12.6	8.5	11.2	10.7	4.1	4.0	9.2	14.3	13.5	12.8	10.5	9.6	8.8	7.8	7.1	8.0
체코	0.6	2.1	0.6	2.1	4.5	−1.2	−11.6	−0.5	0.1	2.2	5.9	3.8	0.3	−2.3	−0.2	2.5
폴란드	5.1	4.2	2.0	4.1	0.2	−4.9	−5.5	3.1	4.3	5.1	7.0	6.0	6.8	4.8	4.1	5.1
헝가리	−0.3	1.5	4.1	−0.1	0.7	−3.5	−11.9	−3.1	−0.6	2.9	1.5	1.3	4.6	5.1	4.0	5.5

자료: World Bank Research Dataset.

장을 기록하여 중앙계획경제체제가 성장의 한계에 직면했음을 보였다. 이를 극복하기 위해 1990년을 전후로 본격적인 경제개혁을 추진했지만 초기 3~4년 동안 동유럽 국가들의 GDP 성장률은 대부분 마이너스를 기록할 만큼 악화되었다<그림 2-1>.[2]

이처럼 경제개혁 초기에 경기침체 현상이 나타난 원인은 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째는 가격자유화와 정부의 보조금 삭감 정책으로 물가가 급등함에 따라 구매력이 하락하였기 때문이며,[3] 둘째는 정부의 긴축금융정책 및 긴축재정정책 실시로 자금공급 부족 현상이 나타나 국내투자를 저해하였기 때문이다.

---

2 이러한 현상은 주로 새로운 제도에 적응하기 위한 노력과 그에 수반되는 시행착오로 인한 것임. 개혁 초기에는 주로 개혁의 부정적인 면이 표출되는 경향이 있다는 점에서 "경제개혁의 J-curve 효과"라고도 함.

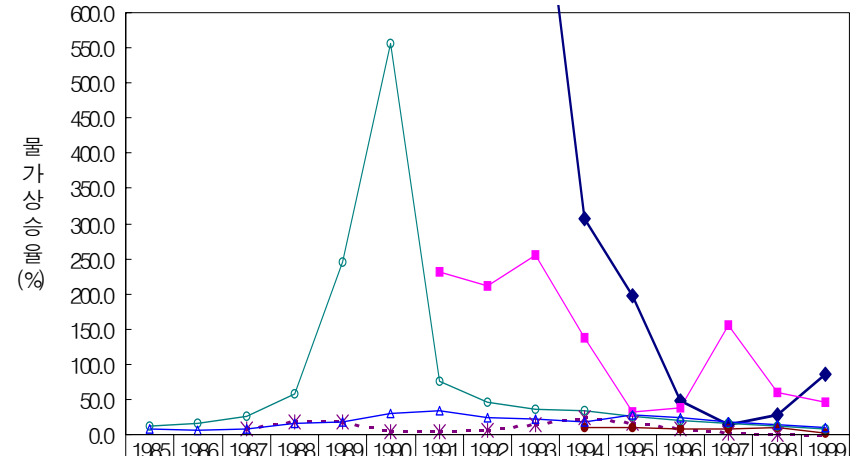
3 중앙계획경제체제의 공급자 중심 시장에서 체제전환으로 수요자 중심 시장으로 전환하기 위하여 가격자유화를 실시하였는데 그 영향으로 급격한 물가상승 현상이 발생함.

1.2.2. 높은 물가상승률

체제전환 이후 정부의 긴축금융정책 및 긴축재정정책과 가격자유화로 인하여 체제전환국들은 급격한 물가상승을 경험하였다.

특히 폴란드, 러시아, 루마니아 등은 3~5년간 연 200~800% 대의 hyperinflation을 경험하였다. 비교적 일찍 경제개혁을 추진한 헝가리도 연간 20~30% 정도의 높은 물가상승을 경험하였지만 hyperinflation은 겪지 않았으며, 체코는 10%대 이하의 물가상승률로 가장 안정적인 모습을 보였다<그림 2-2>.

그림 2-2. 물가상승률(CPI) 변화



	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
러시아									874.6	307.6	197.5	47.7	14.7	27.7	85.7
루마니아							230.6	211.2	255.2	136.8	32.2	38.8	154.8	59.1	45.8
중국			7.2	18.7	18.3	3.1	3.5	6.3	14.6	24.2	16.9	8.3	2.8	-0.8	-1.4
체코										10.1	9.1	8.8	8.4	10.7	2.1
폴란드	11.5	16.6	26.4	58.7	244.6	555.4	76.7	45.3	36.9	33.3	26.8	20.2	15.9	11.7	7.3
헝가리	7.0	5.3	8.7	15.8	17.0	29.0	34.2	23.0	22.5	18.9	28.3	23.5	18.3	14.4	10.3

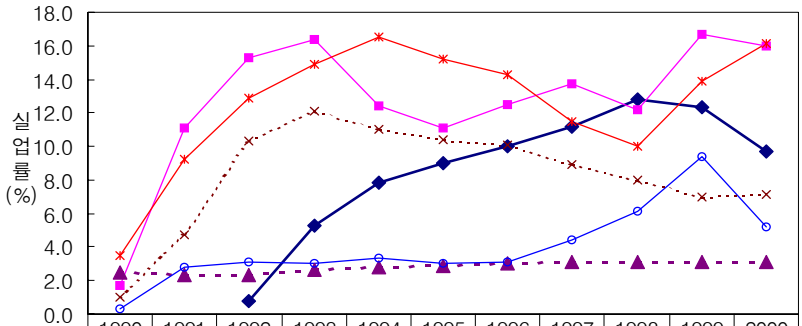
자료: World Bank Research Dataset.

1.2.3. 높은 실업률

중앙계획경제체제 하에서 유지되었던 완전고용이 경제개혁 이후 민영화 및 자유화 과정에서 와해됨에 따라 고용여건이 크게 악화되었다.

많은 국가에서 실업률이 10%대 이상으로 치솟았다. 시기별로 경제성장률이 하락세를 보인 개혁 초기 급격히 높아지다가 GDP 성장률이 증가세로 돌아선 직후부터는 완만하게 하락하는 추세를 보였으나 고용증가 효과가 크게 나타나지는 않았다<그림 2-3>. 이처럼 경제성장에 비해 실업률 감소속도가 낮았던 것은 중앙계획경제체제 하에서 상당 수준의 잉여 노동력이 존재했었던 원인도 있지만 노동자들도 새로운 경제체제에 제대로 적응하지 못해 신규 취업 기회를 얻을 수 없었기 때문이다.

그림 2-3. 실업률 변화



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
러시아			0.8	5.3	7.8	9.0	10.0	11.2	12.8	12.3	9.7
불가리아	1.7	11.1	15.3	16.4	12.4	11.1	12.5	13.7	12.2	16.7	16.0
중 국	2.5	2.3	2.3	2.6	2.8	2.9	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1
체 코	0.3	2.8	3.1	3.0	3.3	3.0	3.1	4.4	6.1	9.4	5.2
폴란드	3.5	9.2	12.9	14.9	16.5	15.2	14.3	11.5	10.0	13.9	16.1
헝가리	1.0	4.7	10.3	12.1	11.0	10.4	10.1	8.9	8.0	7.0	7.1

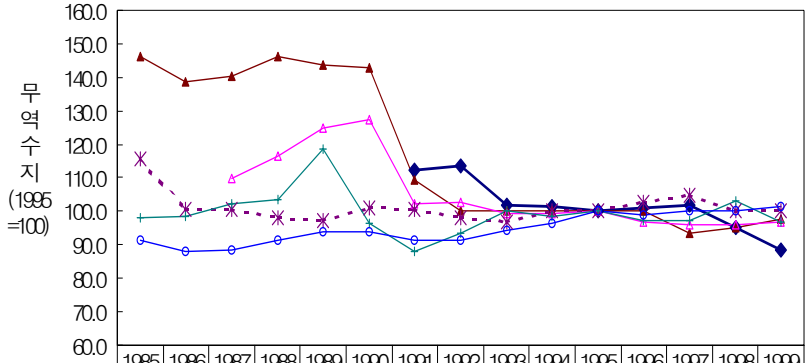
자료: OECD.

1.2.4. 무역수지 저하

체제전환에 따른 경제침체, 그리고 공산국가간의 경제협력체인 CMEA의 와해로 동유럽국가간 거래는 크게 위축된 반면, 서방국가로부터의 수입이 증가하여 1990년대 초에 동유럽국가의 무역수지는 급격히 악화되었다. 이에 따라 헝가리를 제외한 분석대상 국가들은 체제전환 이전의 무역수지를 회복하지 못한 것으로 나타났다<그림 2-4>.

이처럼 무역수지가 악화된 것은 경제회복으로 수입수요는 증가한 반면, 물가상승과 임금상승에 따른 수출가격 경쟁력 약화, 노동생산성 하락, 신기술 개발 부진, 새로운 체제적응력 부족 등의 문제들이 복합적으로 작용하였기 때문이다.

그림 2-4. 무역수지 변화 (1995=100)



	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
러시아							112.3	113.5	101.8	101.4	100.0	101.1	102.0	95.0	88.4
불가리아	146.1	138.5	140.5	146.2	143.6	143.1	109.3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	93.3	95.0	97.5
슬로바키아			109.9	116.4	125.0	127.3	102.4	102.6	99.2	99.2	100.0	97.0	95.8	96.0	96.9
중국	115.6	100.5	100.4	97.9	97.2	101.2	100.4	98.3	96.8	100.1	100.0	102.7	105.0	100.0	100.0
폴란드	98.1	98.5	102.2	103.5	118.7	96.2	88.0	93.4	100.1	98.6	100.0	97.0	97.4	103.1	97.0
헝가리	91.4	88.1	88.6	91.3	93.9	94.0	91.2	91.4	94.2	96.5	100.0	99.0	100.0	100.0	101.3

자료: World Bank Research Dataset.

2. 체제전환기의 금융부문 개혁 동향

2.1. 금융개혁의 필요성

2.1.1. 중앙계획경제체제 금융의 특징

중앙계획경제체제의 금융제도는 국가마다 다소 차이가 있었으나 종주국이라 할 수 있는 구소련 금융제도가 전형적 형태이다. 중앙계획경제체제에서 금융의 역할은 중앙정부의 생산계획에 따라 필요한 자금을 지원하는 것이며, 자금공급도 정부의 계획에 의해 수동적으로 이루어졌다.

중앙계획경제체제 금융의 특성은 첫째, 일원적 은행제도(monobank system)를 가지고 있다는 점이다. 일원적 은행제도란 중앙은행이 발권, 통화관리, 거시경제지표 관리 등 중앙은행의 고유업무와 예수금수납 및 대출 업무 등 상업적 기능을 동시에 수행하는 것을 의미한다.[4]

둘째, 금융부문에 대한 중앙정부의 직접 개입 및 통제이다. 중앙계획경제체제의 금융은 독자적인 경제영역이라기보다는 국가의 경제계획을 수행하는 데 필요한 자금을 조달·지원하는 재정의 일부분이라 할 수 있다. 따라서 모든 금융부문의 활동은 중앙정부의 통제 하에서 수행되었다.

---

[4] 이에 비해 이원적 은행제도는 통화신용정책 관련 업무 및 상업 금융 업무를 분리하여 중앙은행이 전자를, 상업은행이 후자를 담당하는 은행제도임.

셋째, 연성예산제약(soft budget constraint)이 존재한다. 연성제약이란 사전에 수립된 예산계획에 따라 재정을 운용하지만 기업의 생산활동 결과 손실이 발생하더라도 국가가 이를 보전해 주므로 예산제약이 실질적으로 존재하지 않는 것을 의미한다. 기업은 중앙정부의 계획에 따라 생산활동을 하며, 이에 필요한 자금은 계획에 따라 국가예산에서 지원되며, 생산활동에 따른 최종 책임은 국가가 지기 때문에 기업은 스스로 수익성을 제고시키려는 노력이 부족하다. 또한 예산도 정부의 신용할당에 의하여 지원을 받으므로 예산 제약의 구속도 받지 않는다. 또한 금융기관도 기업에 대한 자금 대출규모, 대출조건 및 기간 등에 대한 심사나 모니터링의 필요가 없기 때문에 비효율적으로 자금을 배분하게 된다.

중앙계획경제체제 금융제도 하에서 화폐를 통한 자원의 수급 조절이 불가능해짐에 따라 정부계획의 실패를 초래하게 되었고, 암시장에서의 자본축적 증가, 현금시장과 비현금시장 간의 불균형 심화와 같은 부작용을 유발하게 되었다. 이와 같은 부정적 효과들은 거시경제적 측면에서 국가의 재정부족을 초래하였고, 부족한 재정을 보전할 수 있는 세원개발이나 자금시장 활용의 가능성이 낮아 강제저축을 강요하는 등의 문제를 초래하게 되었다.

2.1.2. 금융개혁의 필요성

중앙계획경제체제에서 금융에 대한 정부의 통제는 실물경제 부문에 다음과 같은 부정적 영향을 초래하였다. 첫째, 화폐의 교환수단 기능이 제대로 발휘되지 못했다. 화폐로 생산재를 구입하지 못하므로 화폐가 구매량을 제대로 나타내지 못하였으며, 배급권 정도로 간주되어 금융시장이 전혀 발달하지 못했다. 또한 대외거래에 있어서도 태환이 불가능하므로 재화의 교환이 물물교환 형태로 이루어지는 현상이 나타나 거래비용도 높아지는 등 부정적 결과를 초래하였다.

둘째, 중앙계획경제체제의 경제계획은 실물 위주로 작성되었다. 기업의 생산성 평가를 창출된 가치나 소요된 비용을 기준으로 하지 않고 생산량 중심으로 평가하고 계획하였다. 따라서 생산요소의 평가가 시장을 통해 이루어지지 않음에 따라 자원의 비효율적 이용이 일반적 현상이 되었다.

셋째, 중앙정부의 재정공급계획이 생산계획에 종속됨에 따라 금융기관은 금융활동과 관련한 재량권을 가지지 못하였다. 이는 기업들로 하여금 생산활동을 효과적으로 수행하지 않고 연성예산제약 상태에서 방만한 경영을 가능하게 하여 부실채권을 증대시키는 등 부정적인 결과를 초래하였다.

넷째, 부실 국영기업에 대하여 보조금을 지속적으로 지급함으로써 정부의 재정적자가 누적되었다. 기업이 금융시장이 아닌 정부의 보조금에 의존하여 과거와 같은 방식으로 자금을 조달함으로써 금융시장의 정상적인 금융흐름을 저해하는 결과를 초래하였다. 또한 생산성 하락으로 물자의 만성적 공급부족 현상이 나타나고 암시장 거래가 일반화되었으며, 물가도 크게 상승하였다.

다섯째, 중앙계획경제체제 말기에 공급부족 현상이 심화되자 화폐공급을 늘린 탓에 화폐공급은 과잉상태(monetary overhang)에 있었다. 이 상태에서 가격자유화가 되면서 억제되었던 인플레이션이 표출됨으로써 물가는 급속히 그리고 오랜 동안 높은 증가율을 보였다.

이와 같이 중앙계획경제체제의 금융은 실물경제의 종속적 기능만을 수행하였기 때문에 교환수단 기능을 제대로 수행하지 못했다. 기업들의 자금조달은 정부의 보조금에 의존하였으며, 방만한 자금운영과 비효율적 관리가 일반화되었다. 손실이 발생하면 정부가 보전해주는 연성예산제약 방식이 이를 부추긴 것이다. 금융시스템도 중앙은행으로 일원화되어 정부의 관리·감독 하에 있었기 때문에 시장경제체제에서 원활하게 작동할 수 없었다. 자원이 시장에서 제대로

평가되고 효율적으로 배분되기 위해서는 금융시스템이 원활히 작동되어야 한다. 중앙계획경제체제에서 시장경제체제로의 전환을 위한 경제개혁은 금융개혁을 동반하지 않을 수 없다.

2.2. 금융개혁

2.2.1. 동유럽

가. 체제전환과 금융개혁의 특징

동유럽 국가들은 1980년대 말부터 광범위하게 시장제도를 도입하고, 단기간 내에 시장을 개방하는 등 신속하게 개혁·개방을 단행하였다. 즉, 중앙계획경제체제를 유지하면서 추진하는 부분적 개혁이 아니라 전 분야를 빠른 기간 내에 시장경제체제로 대체하는 급진적이고 전면적인 개혁을 추진하였다.[5]

급진적이고 전면적 개혁과정에서 금융부문 개혁이 순조롭지 못할 경우 초기 경제개혁의 거시적 안정에 절대적 영향을 미치게 되며, 이는 정치적 불안정으로 이어져 시장경제로의 전환에 큰 장애가 될 수 있다. 따라서 동유럽 국가들에게는 체제전환 과정에서 중앙계획경제체제의 금융시스템을 시장경제체제의 금융시스템으로 안정적으로 전환하는 것이 중요한 과제가 되었다(윤덕용 등 2002, 86).

나. 은행제도의 이원화

동유럽 각 국이 가장 먼저 추진한 금융개혁은 시장경제체제 국가

---

5 체코공화국, 폴란드, 헝가리 등은 IMF, OECD, World Bank 등 국제경제기구의 권고에 따라 거시경제의 안정화를 바탕으로 단기간에 시장 메커니즘을 도입하여 강력한 경제체제의 전환정책을 실시함.

표 2-2. 동유럽 체제전환국의 이원적 은행제도 도입 시기

헝가리	러시아	폴란드	불가리아	체 코	루마니아
1987	1987	1989	1989	1990	1990

자료: 정태연 등(1995).

들의 금융시스템인 중앙은행과 상업은행의 기능이 분리된 이원적 은행제도(two-tier banking system) 구축이었다.[6] 상업은행 기능은 종전의 중앙은행으로부터 분리되거나 특수은행으로부터 전환되었다. 국유 상업은행들의 민영화, 신규은행 설립 및 외국은행의 진입 허용 등으로 1990년대 들어 상업은행 수가 크게 증가하였다.

특히 국가 간에 다소 차이는 있지만 헝가리, 러시아, 폴란드와 같은 국가들은 민영화와 같은 경제개혁 조치 이전에 이원적 은행제도를 도입했다<표 2-2>.

다. 부실채권의 정리

중앙은행으로부터 분리된 상업은행은 처음부터 거액의 부실여신을 안고 출발하였다. 체제전환기에 신설된 민간은행들도 기업 활동에 경쟁원리가 도입되면서 부실화된 공기업들에게 기존의 대출관행에 따라 대출을 실시하였다. 또한 금융시장에 대한 감독 시스템 미비와 금융 기술의 부족 등으로 인해 과잉 대출이 많았으며, 이들 채권의 상당 부분이 부실화되었다.

---

6 이원적 은행 제도는 통화신용정책 관련 업무 및 상업 금융 업무를 분리 하여 중앙은행이 전자를, 상업은행이 후자를 담당하는 은행제도이며, 일원적 은행제도는 중앙은행이 상업금융까지 수행하고, 장기투자나 대외결제 등 특수 금융 업무는 국영 특수은행이 수행하며, 모든 은행들이 국유화되어 있는 특징을 가진 은행제도임.

부실채권 정리를 위하여 동유럽 각국은 부실화된 국영기업의 구조조정을 적극 추진하는 한편, 은행이 보유하고 있는 부실여신도 정리하는 방안을 강구하였다. 그 일환으로 정부가 직접 기업의 채무에 대한 보증을 하거나 부실채권 인수전담기구를 설립하였다. 이 기구는 국채발행을 통해 확보된 자금을 재원으로 부실채권을 인수하는 등 부실채권으로 어려움에 처한 은행을 지원하였다. 또한 은행의 민영화의 한 방안으로 바우처(Voucher)를 발행하고, 주식배분을 통해 대중민영화를 추진하는 한편, 국내자본 동원이 여의치 못함에 따라 외국인 투자자를 적극 유치하였다.[7]

라. 은행 감독체제 강화

바젤위원회(Basle Committee)는 한 나라의 은행 부문을 효과적으로 규제하고, 감독하기 위해 첫째, 감독기관의 목표 명확성과 독립성, 둘째, 은행에 대하여 엄격한 허가주의 원칙, 셋째, 은행활동에 따른 위험을 최소화할 수 있도록 여신의 건전성 규정, 넷째, 은행의 경영 상태를 파악할 수 있도록 국제기준의 회계제도 등이 필요하다고 권장하고 있다.

동유럽 국가들은 다소 차이는 있지만 바젤위원회의 이와 같은 권

---

7 바우처(vouchers)란 사회주의 붕괴 이후 자본의 본원적 축적을 추진하는 과정에서, 일반 국민에게 국유공장 등 생산시설에 대한 소유·통제권을 인정하는 증서로 교부한 후 사유화 대상 공장 등을 공고하고 일반 국민들로 하여금 주주가 되고 싶은 공장을 선택하게 하여 위의 증서를 교환권(vouchers)으로 하여 그 공장의 주식과 바꾸어준 사유화 방식의 하나임. 과도기에 동유럽의 일부국가들이 경제의 상당한 부분을 민영화하기 위해서 바우처를 이용한 바 있음. 바우처 계획의 핵심은 몇 차례에 걸쳐 행해지는 폐쇄경매(closed auction)에서 민영화되는 기업의 주식을 구입하는 데 의제적 화폐(바우처)를 이용하는 방법임.

고 사항을 지키기 위한 노력을 기울였다. 은행설립의 자유화로 자본력이 취약한 소규모은행들이 난립하게 되었는데 이에 따른 금융시장의 혼란을 예방하기 위하여 은행신설에 대한 인가조건으로 최저자본금 요건을 명시하였다. 또한 건전성 강화를 위한 재무 건전성 확보와 경쟁력 강화를 위한 BIS 기준 자기자본비율을 충족시키기 위해 노력을 기울이고 있다. 폴란드의 경우 2000년 말 기준으로 대부분의 상업은행들이 부실여신에 대비한 충당금을 적립하고 있으며 BIS 자기자본 비율도 12%를 상회하고 있는 것으로 나타났다. 헝가리는 1999년 말 기준 BIS 기준 자기자본비율이 14.2%로 동유럽 국가들 중에서 가장 높다(이철원 2001, 60).

또한 이들 국가들은 금융기관이 거래기업의 신용을 평가하고 감독기관인 중앙은행이 금융기관의 경영상태를 평가하는 데 필요한 선진국형 회계기준을 도입하였다.

표 2-3. 주요국의 부실여신 분류 및 대손충당금 설정 기준

		요주의	고 정	회수의문	추정손실
부실여신 분류[1]	폴란드	-	1~3개월	3~6개월	6개월이상
	헝가리	국제기준	국제기준	국제기준	국제기준
	체 코	1~3개월	3~6개월	6~12개월	12개월이상
대손충당금 설정기준(%)[2]	폴란드	-	20	50	100
	헝가리	0~10	11~30	31~70	71~100
	체 코	5	20	50	100

주 1) 원리금을 연체시키고 있는 기간.
2) 여신의 장부가액 대비 비중.
자료: OECD(1998; 1999); 한국은행(1999); 이철원(2001, 62)에서 재인용.

마. 외환관리의 신축성 제고

동유럽 국가들은 개혁초기의 경제 환경에 따라 국가발전을 위한 외자유입 촉진, 금융부문의 경쟁력 강화, EU 가입 등 다양한 목적을 추구하기 위한 기반을 마련한다는 차원에서 자국의 환율제도를 개혁하였다.

높은 물가상승과 외환시장의 부재 등으로 인하여 체제전환 초기에 고정환율제도를 운용하던 폴란드와 헝가리는 변동환율제도(crawling peg system)로 전환하여 통화가치의 점진적 절하를 시도하였고, 경상수지, 외환보유액, 인플레이션 등 경제상황에 따라 시스템을 탄력적으로 운영하였다.

특히 헝가리, 체코, 폴란드 등은 일반 주민보다 기업에 대해, 자본거래보다 경상거래에 대해 외환거래를 빠른 시기에 자유화시켰으며 OECD 및 EU 가입을 목적으로 외환거래 자유화의 폭을 점차 확대하였다(김용복 1999, 23).

바. 지급결제제도의 구축

중앙은행은 지급결제과정의 집중화, 단일화 및 표준화를 도모하고 간접통화정책수단의 유효성을 확보하기 위해, 은행의 각 지점별로 운영되던 청산계정을 은행당 하나로 집중시키고 청산소를 설립하였다.

또한 기업 및 가계의 은행이용도 제고를 위해 전자지급결제시스템(electronic payment system), 차액결제방식 등 선진기법 도입을 추진하였으며, 유동성리스크, 신용리스크 등 각종 리스크로 인해 지급결제시스템 전체가 동요하는 것을 방지하기 위해 중앙은행의 감독기능을 강화하였다.

2.2.2. 중국

가. 체제전환과 금융개혁의 특징

중국은 급격한 생산량 감소나 거시경제의 불안정성을 경험했던 동유럽이나 구소련권의 체제전환국들에 비하면 상대적으로 안정적인 거시경제 운용을 보여 왔다.[8] 중국은 중앙계획경제체제를 유지하면서 비교적 안정적인 거시경제 여건 하에서 점진적 방법으로 경제개혁을 추진하였다.[9]

중국 경제개혁의 특징은 첫째, 체제전환을 목표로 둔 것이 아니라 사회주의 일당체제와 공유제의 근간을 유지하면서 생산력 향상을 목적으로 시장원리를 도입하는 수준에서 개혁을 시작하였다. 둘째, 각 부문의 개혁에서 이중적 접근방식(dual track)을 따랐다.[10] 셋째, 중앙집권적인 계획경제체제를 완화하기 위하여 중앙의 권한을 하부로 이양하는 분권화를 추진하였다.

이와 같은 점진적 개혁방법은 금융개혁에도 그대로 적용되었다.

---

8 이처럼 안정적이고 지속적인 성장의 배경에는 농업부문에 존재하는 거대한 잉여 노동력의 공업부문으로의 이동, 점진적인 시장화·자유화를 통한 높은 수준의 저축과 투자율, 비국유부문의 성장을 통한 효율성 증대, 수출증가와 해외 직접투자자본의 성장률 증대 등이 있었던 것으로 분석됨.

9 급진적이고 빠른 속도로 추진된 동유럽과 구소련 국가들의 개혁방식(big-bang)과 비교하여 중국의 개혁방식을 점진적 접근방식(gradualist approach)이라고도 함.

10 이중적 접근방식이란 기존의 계획방식을 따르는 부분(plan track)을 유지하면서, 시장원리에 따르는 부분(market track)을 새롭게 도입해서 이 둘 사이의 간격을 점차 좁히도록 유도하여 새로운 정책 도입이 야기하는 충격을 최소화하는 점진적 방법임.

금융개혁 방향은 중앙은행을 분리·발전시켜 독립적으로 통화정책을 수립하여 수행할 수 있는 기구로 만드는 것과 상업은행의 기능과 역할을 강화하여 자원배분의 효율성을 높이는 것이라 할 수 있다.

나. 은행제도의 다원화

일원적 은행제도를 유지해 오던 중국은 1979년 농업은행과 인민건설은행 재설립을 시작으로 전국적 상업은행과 지역상업은행들을 설립하였으며, 외자은행을 신설하는 등 이원적 은행제도로 전환하였다.

또한 거시경제적 차원의 통화관리 필요성을 인식한 중국은 1983년 중앙은행인 중국인민은행으로부터 상업은행 업무를 분리하여 이를 전업은행(專業銀行)들이 담당하도록 결정하였다.

1980년대에 접어들면서 급속하게 성장해 온 도시지역의 집체기업과 농촌지역의 향진기업 등에 상업대출을 제공하는 신용합작사 등 비은행금융기관을 다수 설립하였다. 이 기관들은 경제발전에 따른 금융수요 증가로 급속한 성장을 보였다.

1994년부터는 기업의 투자 적정화 및 건전경영 유도를 목적으로 전업은행을 국유상업은행으로 전환하였으며, 전업은행의 정책금융 업무는 정책금융 전담은행을 신설하여 이양하였다.[11] 또한 은행과 비은행 금융기관의 업무영역이 서로 중복되는 문제점을 개선하기 위해 상업은행법(1995)에 은행의 업무영역 제한 규정을 신설하고, 국유상업은행과 소속 신탁투자회사 간 업무분리를 추진하는 등 은행과 비은행금융기관 간의 분업정책을 추진하였다.

---

[11] 국가 중점 프로젝트의 융자를 수행하는 국가개발은행(1994. 3), 수출입신용 및 수출보험 등을 수행하는 중국수출입은행(1994. 7), 농촌금융을 담당하는 중국농업개발은행(1994. 11) 등 3개의 정책성 은행이 설립됨.

다. 부실채권의 정리

1990년대 이후 정부 재정자금에서 충당되던 국유기업의 사업자금 지원이 금융기관 대출로 전환되면서 중국 금융기관의 부실대출이 크게 증가하였다. 특히 1994년 이후 과거 전업은행에서 전환된 국유상업은행의 부실이 대부분을 차지하였는데, 이는 정부가 부실이 심한 국유기업에 대출을 강요한 데 그 원인이 있었다. 또한 비은행 금융기관의 경우는 1990년대 초반 일어난 주식과 부동산 거품이 최근 붕괴됨에 따라 많은 부실여신이 발생하였다.

이러한 부실여신의 정리를 위하여 중국정부는 中國信達資産管理公司를 설립(1999. 4.)하여 국유상업은행이 보유한 부실채권 정리를 추진하고 있다.

라. 은행 감독체제 강화

중국정부는 1984년 중국인민은행으로부터 상업은행 기능을 분리하고 1995년에 '중화인민공화국 중국인민은행법'을 제정하여 중국인민은행을 중앙은행으로 제도화하였다. 또한 1995년에 제정된 '중국인민은행법'에 의하여 중국인민은행이 통화정책 수립과 집행, 화폐발행과 유통관리, 금융기관과 금융시장의 감독, 외환 관리, 국고 관리, 지급결제제도 관리 및 유지, 금융통계 조사 및 작성 등을 수행하도록 규정하였다.

신용계획에 의해 수행하던 통화정책도 1980년대 중반부터 지급준비율조작, 이자율정책 등 간접적인 거시경제정책수단을 도입하기 시작하였으며 1993년 이후에는 공개시장조작정책을 실시하였다. 이와 같은 조치들로 인하여 신용계획 역할은 점차 축소되었으며, 자금공급 할당제 대신 상업은행이 자산·부채비율 등 각종 재무지표 평가를 기초로 신용을 공급하는 방식으로 전환되었다.

마. 외환관리의 신축성 제고

공정환율과 시장환율로 이원화되어 있던 환율제도를 1994년 1월 시장환율에 기초한 단일변동환율제도로 변경하였다. 또한 1996년 3월 새로운 외환관리조례를 제정하여 경상거래 관련 외환매매를 거의 대부분 자유화하였으며, 7월부터는 외국인 투자기업에 대해 외환거래 지정은행을 통한 외환매매를 허용하는 등 외환 관리의 신축성을 제고하였다. 또한 1996년 12월 IMF 8조국으로의 이행을 공표함으로써 거의 자유화 되어 있었던 경상거래 관련 외환거래를 공식적으로 자유화하였다.

바. 지급결제제도의 구축

세계은행(World Bank)의 지원 하에 중국인민은행은 은행간 전자결제시스템(electronic interbank system) 및 지역청산시스템(local clearing system)을 구축하는 등 지급결제제도의 현대화를 추진하였다.

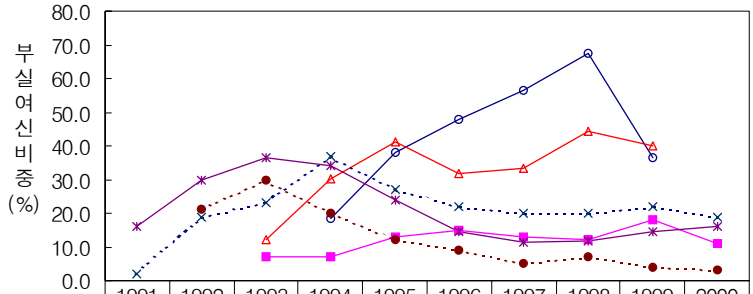
1991년에는 은행간 전자결제시스템이 정식 가동된 후 컴퓨터 네트워크 및 위성을 통한 통신기술 적용, 중국인민은행 내 청산센터 운영 등을 통해 지급결제제도를 현대화하고 시스템을 확대하였다. 1996년에는 250개 이상의 대·중규모 도시에 네트워크 교환 및 자기매체교환 방법을 활용한 지역청산 시스템과 지급결제제도를 구축하였으며, 중국인민은행은 은행의 지급결제활동에 대한 감독을 강화하는 조치를 취하였다.

2.3. 시사점

2.3.1. 금융개혁의 시점

중앙계획경제 국가들이 체제전환 과정에서 부실채권의 증대, 재정

그림 2-5. 부실여신 비중 변화



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
루마니아				18.5	37.9	48.0	56.5	67.5	36.6	
불가리아			7.0	7.0	13.0	15.0	13.0	12.0	18.0	11.0
슬로바키아			12.2	30.3	41.3	31.8	33.4	44.3	40.0	
체코	2.0	19.0	23.0	37.0	27.0	22.0	20.0	20.0	22.0	19.0
폴란드	16.0	30.0	36.4	34.0	23.9	14.7	11.5	11.8	14.5	16.0
헝가리		21.0	30.0	20.0	12.0	9.0	5.0	7.0	4.0	3.0

자료: 이철원(2001, 30) 및 OECD(2001, 57) 참조.

적자 누적, 물가상승 등의 부작용을 겪은 것과 관련해서 민영화와 금융개혁을 어느 시점에서 선택해야 되는지에 대하여 견해가 갈라지고 있다.[12]

동유럽 국가의 경우 금융개혁과 선진 금융제도의 구축은 일반 경제개혁보다 앞서 추진되었으며, 특히 헝가리, 폴란드, 러시아는 중앙계획경제체제였던 1987년부터 상업은행제도를 도입하였다. 그러나 민영화에 앞서 상업은행을 설립한 경우 민영화 이후 부실기업이 양산되는 과정에서 은행대출의 부실화를 초래하였다.

정부가 장기간 과도하게 금융체제의 전환에 관여한 체코는 금융

[12] Fischer 및 Gelb와 같은 학자들은 회계제도, 감사제도, 감독제도 등이 구비되고 경제가 안정된 이후에 가장 늦게 금융개혁이 실시되어야 한다고 주장하는 반면, Laurence Harris는 발달된 금융시장 및 금융기관을 각각 민영화 과정의 선행 및 필요조건으로 강조함.

의 자생력이 취약해짐으로써 1995～96년 기간에 은행위기를 경험하였으며, 헝가리, 폴란드 등에 비해 1990년대 중반 이후에도 부실대출비율이 크게 나타났다<그림 2-5>.

북한이 향후 경제개혁을 추진한다면 그 일환으로 금융개혁을 추진하는 것은 불가피하다. 다만 경제활동에서 금융이 가지는 중요성이 매우 크므로 금융개혁 추진시점이 너무 늦어져서는 안 되며, 최소한의 기초 여건 성숙과 동시에 금융개혁이 시작되어야 한다. 또한 회계·감사·감독제도 등 관련 제도를 가급적 빠른 시일 내에 정립시키고 과도한 정부관여를 지양함으로써 금융의 자생력을 키우는 방향으로 추진되어야 한다.

2.3.2. 금융제도의 이원화

금융개혁의 출발점이라 할 수 있는 이원적 은행제도의 구축은 각국의 정치, 경제상황에 따라 신규은행 설립, 기존 은행의 구조개선 및 이 둘의 혼합 등 다양한 방식으로 진행되었다.

헝가리, 폴란드 등은 기존 은행을 제도적으로 발전시키고, 가능한 한 빠른 민영화를 위해 중앙은행으로부터 상업은행 분리, 기존 은행의 상업은행화, 은행법 정비, 은행감독체계 개선, 정부간섭 축소 등 광범위한 은행제도개선 프로그램과 병행하여 기존 은행의 재자본화에 노력을 집중하였다.

반면, 중국은 전업은행 설치, 중국인민은행의 상업은행기능 이양, 국유상업은행 설립 등 경제 정책적 필요에 따라 점진적으로 정책당국에 집중되었던 금융기능을 민간에 이양하였다.

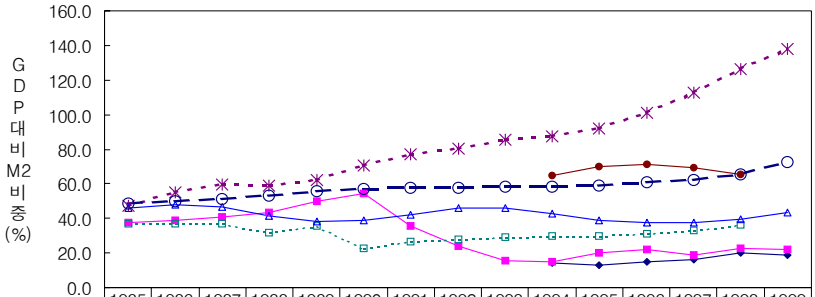
이러한 점을 고려하여 북한지역에서 이원적 은행제도를 구축할 때 정치·경제상황에 대한 분석이 선행된 후 그 분석결과에 따라 남한은행 진출, 북한은행의 구조개선 및 외국자본 활용 등을 적절히 조합할 필요가 있을 것이다.

2.3.3. 물가상승과 신용공황

체제전환국의 경우 체제전환 과정에서 지속된 금융기관들의 중앙계획경제체제의 대출관행 답습과 위기관리 능력의 부족, 공기업 적자 보전으로 인하여 늘어난 재정적자, 재정적자 해소를 위한 통화증발 및 이에 기인한 금융시장의 취약성 등으로 인하여 1992~93년 높은 물가상승을 초래하였다<그림 2-6>.

체제전환국들은 높은 물가상승을 억제하기 위하여 높은 이자율과 신용규모에 대한 직접적 조정 등을 통해 신용확대 억제를 실시하였다. 그 결과 만성적 신용 초과수요로 신용공황이 발생하는 부정적 결과를 초래하였다. 따라서 체제전환을 시작할 때 중앙계획경제체제의 구조적 병폐 개선 및 안정화 정책 수행을 통하여 신용공황 발생에 대비한 대책 마련이 필요하다.

그림 2-6. GDP 대비 총통화(M2) 비중 변화



	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
러시아										14.0	13.2	14.8	16.2	20.2	19.0
루마니아	37.8	39.0	41.0	43.3	50.0	54.1	35.5	23.9	15.7	15.2	19.9	22.3	18.5	22.8	21.9
중국	47.3	55.0	59.8	58.8	62.1	70.3	77.0	80.6	85.3	87.3	92.1	100.8	112.8	126.0	138.1
체코										65.0	69.7	71.3	69.4	65.6	
폴란드	36.8	36.8	36.8	31.8	35.9	22.7	26.5	27.6	29.2	29.8	29.7	31.3	33.3	36.1	
헝가리	45.8	47.8	46.3	41.7	38.2	38.8	42.0	45.7	46.0	42.9	38.7	37.8	37.3	39.6	43.1
OECD	48.6	49.9	51.2	52.8	55.4	56.8	57.4	57.6	58.1	58.6	59.1	60.6	62.5	65.3	72.5

자료: World Bank Research Dataset.

2.3.4. 금융개혁과 금융위기

1990년대 들어 세계경제는 멕시코, 아시아 등에서 금융·외환위기를 경험하였으며, 체코(1997), 불가리아(1993, 1996), 러시아(1998) 등 체제전환국들도 금융위기를 경험하였다. 특히 러시아 금융위기는 재정적자의 누적, 과도한 단기채무 상환부담, 경직된 환율제도 운용, 금융시스템의 취약성, 경상수지 악화, 외환보유액 감소 및 국제신인도 하락 등 경제요인과 정치·사회상황이 복합적으로 작용하여 발생하였다.

중국도 안정적 성장, 합리적인 외자유치 및 재무구조 개선, 경상수지 흑자 및 국내 금융시장의 발달 등으로 금융위기 여파가 적었으나 금융기관의 과다한 부실채권 보유, 외환·금융시장의 불안정 등에 따른 금융시장 불안 가능성이 제기되고 있다.

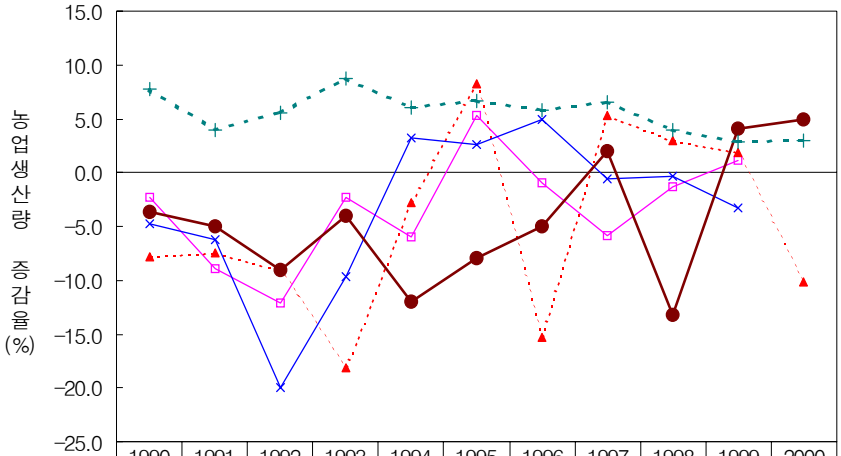
따라서 체제전환 추진 시 정치·경제적 측면의 효율성 제고와 함께 사회적 안정이 확보되어야 하며, 특히 금융부문은 부실채권의 축소, 장단기 채무구조 개선 및 적정 외환보유액 확보 등 금융의 건전성 확보가 중요하다.

3. 체제전환기의 농업경제 동향

3.1. 농업생산성 저하

체제전환 초기에 주요 체제전환국의 농업생산량은 전반적으로 전년보다 감소하는 추세를 보였다. 중국을 제외한 동유럽 국가들은 1990~93년에 마이너스 성장을 보였으며, 1990년대 중반에 다소 회

그림 2-7. 주요 체제전환국의 농업생산량 변화



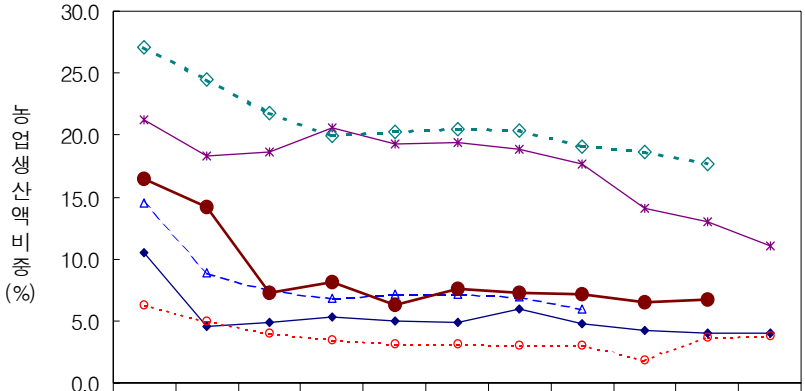
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
체 코	-2.3	-8.9	-12.1	-2.3	-6.0	5.3	-0.9	-5.9	-1.3	1.1	
불가리아	-7.8	-7.5	-9.0	-18.1	-2.8	8.2	-15.3	5.3	3.0	1.9	-10.1
헝 가 리	-4.7	-6.2	-20.0	-9.7	3.2	2.6	4.9	-0.6	-0.3	-3.3	
러 시 아	-3.6	-5.0	-9.0	-4.0	-12.0	-8.0	-5.0	2.0	-13.2	4.1	5.0
중 국	7.8	4.0	5.5	8.7	6.1	6.7	5.8	6.5	3.9	2.8	3.0

자료: OECD.

복세를 보이다가 금융위기를 경험한 후반에는 다시 하락하였다. 특히 러시아는 장기간 마이너스 성장을 기록하였는데 그 이유는 과거 중앙계획경제 하에서 지원되던 값싼 투입물과 노동력 공급의 중단, 물가 상승에 따른 투입물 가격의 상승 그리고 농업금융 시스템 부재에 따른 영농자금조달의 어려움 등 복합적 요인의 작용에 의한 것으로 분석되었다<그림 2-7>.

또한 GDP에서 농업부문이 차지하는 비중도 지속적인 하락세를 보였다. 물론 체제전환 전에도 GDP 중 농업부문 비중의 하락 현상을 보였으나 체제전환 이후에 하락 폭이 더 커지는 추세를 보였다.

그림 2-8. GDP 중 농업생산액 비중 변화



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
폴 란 드	10.5	4.6	4.9	5.3	5.0	4.9	6.0	4.8	4.2	4.0	4.0
체 코	6.3	5.0	4.0	3.5	3.1	3.1	3.0	3.0	1.8	3.7	3.8
헝 가 리	14.5	8.9	7.5	6.8	7.1	7.1	6.9	6.0			
루마니아	21.2	18.3	18.6	20.6	19.3	19.4	18.8	17.7	14.1	13.0	11.0
러 시 아	16.5	14.2	7.3	8.1	6.3	7.6	7.3	7.2	6.5	6.7	
중 국	27.1	24.5	21.8	19.9	20.2	20.5	20.4	19.1	18.6	17.7	

자료: OECD.

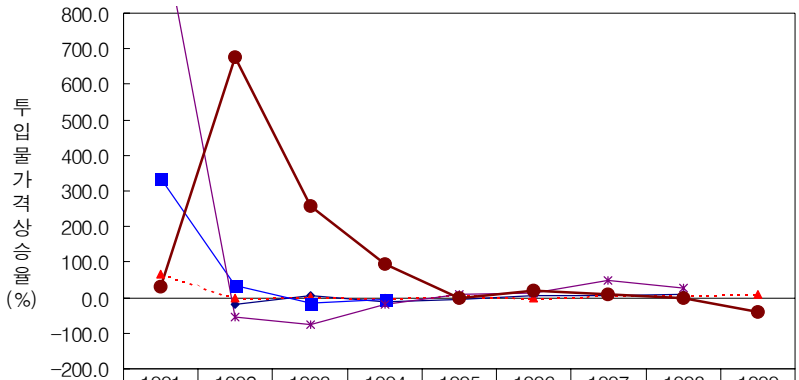
3.2. 농업 교역조건의 악화

전반적인 경기 침체로 국내 농산물시장도 침체되었고, 체제전환 이전의 CMEA 거래 시스템의 붕괴로 농산물 무역이 타격을 받는 등 농산물 판매에 어려움을 겪음에 따라 농업부문의 교역 조건이 크게 악화되었다.

특히 무역거래에 있어서 새로운 교역상대로 등장한 EU 및 EFTA(European Fair Trade Association)와의 교역규모도 낮은 수준에 머물렀으며, 발전가능성도 불확실한 실정에 있다.

또한 농업투입물 가격이 농산물가격보다 높게 증가하여 농업생산 활동에 큰 장애로 작용하였다. 루마니아의 경우 1991년에 농산물가격

그림 2-9. 농업투입물가격과 농산물 가격 증가율 차이



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
폴란드		-19.8	5.4	-13.1	-4.3	5.3	5.7	9.0	
슬로바키아	65.6	-1.5	3.4	-0.8	5.8	-0.7	4.7	4.0	8.0
불가리아	335.0	32.4	-13.9	-5.2					
루마니아	1,059.8	-56.2	-76.3	-18.8	10.1	12.8	47.8	28.0	
러시아	30.0	675.0	258.1	94.9	-3.0	20.0	10.0	-2.0	-39.0

주: 증가율 차이 = 농업투입물가격 증가율 - 농산물가격 증가율.
자료: OECD.

상승률보다 농업투입물가격 상승률이 1,060% 높았고, 불가리아는 같은 시기에 335%를 기록하였다. 또한 러시아는 1991~94년까지 다른 나라에 비해 오랜 기간동안 투입물가격 상승률이 30~675% 정도 높아 교역조건 악화로 농업생산성의 위축을 초래하였다<그림 2-9>.

이와 같은 농산물 시장의 침체와 농업교역조건의 악화로 인하여 체제전환기에 농업소득은 하락세를 보였다.

3.3. 농산물가격의 상대적 하락

거시경제의 불안정성으로 인한 높은 물가상승은 농업투입물 및 농산물 시장의 불안정과 정부 정책에 대한 불확실성을 초래하였으며, 이는 영농활동에 부정적인 영향을 미쳤다.

높은 물가상승으로 인하여 대출기간이 길어질수록 채권가치의 하락과 부실화의 위험이 높아지므로 금융기관은 장기대출보다는 단기대출 중심으로 대출기간을 제한하도록 하였다. 이러한 제약은 장기투자 부족으로 농업발전을 저해하는 요인이 되었다. 불가리아의 경우 1995년에 농업부문 대출의 96%가 단기대출이었으며, 러시아 Agroprombank의 대출 중 95%가 단기대출이었던 사례는 이러한 현상을 잘 보여주고 있다(OECD/CCNM 1999, 63).

또한 농산물 가격의 상승률은 일반 물가 상승률보다 낮았다. 따라서 금융시장의 실질이자율은 소비자물가지수에 비해서는 낮지만, 농산물 가격지수에 비해서는 높아 농가의 금융기관 대출을 제약하는 결과를 초래하였다. 불가리아의 경우 1992년도 농산물 가격 상승률은 농작물은 30%, 축산물은 55% 상승한 반면, 소비자물가지수는 80% 정도 상승한 것으로 나타났다(Schmitz, Moulton, Buckwell and Davidova 1994, 378).

3.4. 영농규모의 영세화

중앙계획경제체제 하에서는 대규모 집단농장 형태로 영농이 이루어졌다. 이들 집단농장은 체제전환 과정에서 사유화, 민영화되었는데, 협동농장의 경우 구성원들에게 분배되거나 구소유권자에게 반환되었으며, 국영농장은 대개 매각을 통해 민영화되었다. 그 결과 체제전환국의 영농규모가 영세화되었다.

표 2-4. 주요 체제전환국의 영농규모

단위 : ha

알바니아	체코	헝가리	폴란드	루마니아
1.0~2.0	2.0	5.0~6.0	7.0	4.0

자료: World Bank Discussion Paper 268(1995).

주요 국가의 토지개혁 이후 평균 영농규모를 보면, 알바니아의 경우 1～2ha, 체코는 2ha, 헝가리는 5～6ha, 루마니아는 4ha, 폴란드는 7ha 등으로 전반적으로 축소되면서 영농규모가 영세화되어 상업농에서 자급자족적 농가로 전환되었다<표 2-4>. 루마니아의 경우 토지개혁으로 전체 토지의 80%를 일반 농가가 차지하여 자급자족 위주의 생산 중심으로 영농 형태가 바뀐 것으로 나타났다.

영농규모의 영세화로 인해 생산비가 증가하여 농업수익성 저하를 초래하였다. 또한 자산구조가 취약해 짐으로써 담보제공능력이 약화되어 신용경색을 초래하였다.

3.5. 토지개혁의 미완성

1997년까지 대부분 체제전환국들의 토지개혁은 완료되지 않았으며, 토지 거래나 임대차 시장도 발달하지 못하였다. 주요 국가의 토지개혁 현황을 보면, 협동농장(cooperative farm)의 경우 집단화 이전의 원주인에게 반환하거나 배분하는 방법으로 40～70% 정도 개혁을 실시하였으며, 국영농장(state farm)은 매각 및 반환의 방법으로 토지

표 2-5. 주요 체제전환국의 토지개혁 현황(1997년 기준)

	협동농장		국영농장	
	개혁방법	비 중	개혁방법	비 중
불가리아	반 환	72.0	반환 및 기타	9.0
체 코	반 환	61.0	매 각	25.0
헝 가 리	반환 및 분배	70.0	매 각	12.0
루마니아	반환 및 분배	58.0	반환 및 기타	28.0
러 시 아	분 배	40.0	분 배	58.0

자료: Swinnen(1997).

개혁을 실시하였으나 저조한 실정이다<표 2-5>.[13]

이처럼 신속한 토지개혁 실시의 지연으로 농가가 대출을 위해 토지를 담보물로 제공하는 데 어려움을 초래하여 농업부문에 대한 민간투자를 막고, 금융시장의 발달을 지연시키는 결과를 초래하였다.

체제전환기에 담보 제공 능력 부족 문제를 해소하기 위하여 정부가 신용보증 등 다양한 방법으로 지원을 하였다. 그럼에도 불구하고 농가는 여전히 금융기관의 담보 요구 수준에 부응하지 못하여 자금조달에 어려움을 겪었다.

---

[13] 집단농장(collective farm)은 협동농장(cooperative farm)과 국영농장(state farm)으로 구성됨.

제 3 장

체제전환기 농업금융의 문제와 대응

1. 중앙계획경제체제의 농업금융

중앙계획경제체제 하에서 농업부문에 대한 자금공급은 국가의 예산 계획에 의하여 이루어졌으며, 영농활동에 따른 손익도 국가에 귀속되었으므로 생산주체인 농가 입장에서는 수익성 있는 영농활동의 동기가 부족하였다.

또한 대부분의 농업생산활동이 대규모 집단농장을 중심으로 이루어짐으로써 농업부문의 금융업무도 대규모 집단농장 단위로 제한되었다. 그 결과 일반 농가들은 정규 금융기관을 통한 신용 접근에 제한이 커서 필요한 자금을 스스로 조달하거나 소규모의 지역 신용협동조합에 의존하는 비중이 높았다.

중앙계획경제체제의 농업금융 공급은 일반 금융부문과 마찬가지로 정부의 계획 하에 재정자금을 배분하는 신용할당이었다. 즉, 대출은 담보 제공 없이 단지 현금 흐름에 기초하여 제공되었으며, 대출규모와 조건 등에 대한 금융기관의 의사결정에 있어서 자율성이 매우 낮았다.

정부의 결정에 의하여 대출이 이루어지므로 그에 따른 금융상의 위험도 국가에 귀속되었다. 따라서 금융기관은 대출에 대한 효율적 모니터링 시스템 구축의 노력을 기울이지 않았다.

또한 금융시장이 존재하지 않고 정부의 신용할당에 의하여 자금 흐름이 조정되므로 실질이자율이 매우 낮았으며, 국영농장이나 농가의 대출금 반환 정도와 향후 대출 간에 상관관계가 적어 대출금 상환 노력도 부족하였다.

2. 체제전환기 농업금융의 문제

2.1. 높은 이자율

세계은행(World Bank)이 실시한 주요 체제전환국의 농가 조사 결과, 농업부문 신용접근성은 대체로 나쁘다고 응답했으며, 신용경색의 1차적 요인으로 높은 이자율을 들었다. 또한 금융기관 조사결과에서도 농업부문 신용경색의 요인으로 높은 이자율을 들었으며, 다음으로 담보능력 부족이라고 응답하였다<표 3-3>.

이자율이 높다는 것은 현재의 이자율로 자금을 이용할 수는 있으나 개별 농가의 입장에서 현행 시장이자율 수준으로 대출을 받을 경우 이자율을 감당할 만큼 충분한 수익을 창출할 수 없어서 대출금 상환에 어려움이 있으므로 자금을 이용하지 못한다는 의미로 해석할 수 있다.[14]

---

[14] 일부 농가는 충분한 담보물을 갖고 있음에도 높은 이자를 지불할 의사가 없거나 자산을 담보로 제공하는 것을 꺼려서 자금을 이용하지 못하는 현상도 발생함.

표 3-1. 주요 국가의 농업부문 이자율 추이

단위: %

불가리아	체코	헝가리	폴란드	루마니아
60.0	25.0～30.0	40.0	50.0	78.0

자료: World Bank Discussion Paper 268(1995).

표 3-2. 농가의 신용경색 요인(금융기관 조사)

		불가리아	헝가리	폴란드	루마니아
좋 음		16.0	15.0	8.2	19.0
나쁨	높은 이자율	80.7	81.2	86.1	76.9
	접근 제한	1.7	3.1	3.8	4.5
무응답		1.7	0.7	1.9	0.6
계		100.0	100.0	100.0	100.0

주: 해당 국가의 금융기관 조사결과이며, 응답한 금융기관 비중임.
자료: World Bank Discussion Paper 268(1995).

표 3-3. 농가의 신용접근성 조사결과(농가조사)

	불가리아	폴란드	루마니아	알바니아
신용 접근불가능	8.0	18.0	0.0	0.0
지급능력 부족	33.0	73.0	20.0	38.0
담보능력부족	67.0	45.0	50.0	63.0
높은 이자율	75.0	64.0	90.0	100.0
악성부채	33.0	9.0	-	13.0
대출자금부족	17.0	-	-	13.0
성장성 있는 농기업부족	0.0	45.0	10.0	38.0

자료: World Bank Discussion Paper 268(1995).

체제전환 초기 주요국의 이자율을 보면, 불가리아의 경우 60%에 이르렀으며 체코는 25～30%였다. 또한 헝가리는 이자율이 40% 수준이었지만 농업수익성은 단지 10% 수준에 머물렀다. 폴란드는 이자율이 약 50% 수준이었으며 루마니아는 78% 정도로 매우 높았다.

이와 함께 금융기관의 높은 수준의 담보 요구도 문제였다. 높은 이자를 지급하고서라도 자금을 조달하고자 하는 농가의 경우도 충분한 담보를 제공하지 못함으로써 신용에 대한 접근이 어려웠다.

2.2. 농가의 담보제공능력 부족

농가의 신용 접근 시 담보제공 능력이 부족한 이유는 토지개혁의 지연과 재산권의 불명확성, 그리고 토지시장의 부재로 인한 가치평가의 한계를 들 수 있다. 대부분의 체제전환국들이 신속하게 토지개혁을 완료하지 못하였으며, 일부 국가에서는 토지개혁이 완료되었음에도 부동산시장이 발달하지 못하여 토지의 가치평가가 제대로 이루어지지 못하였다.

금융기관 입장에서는 농가의 채무불이행시 담보물인 토지의 처분에 어려움이 크다는 이유로 담보물로서 농지를 선호하지 않았으며, 오히려 주택(residential property)이나 농기계와 같은 개인 소유물을 선호하였다<표 3-4>.[15]

또한 체제전환기에 발생한 높은 물가상승에 따른 담보 가치의 하락 가능성으로 인하여 금융기관들이 대출금에 비해 매우 높은 수준의 담보물을 요구하였다. 불가리아와 헝가리의 경우 대출 담보로 총 대출금액의 150～180%를 요구하였다.

---

15 불가리아의 경우 은행들은 도시지역의 고정자산에 대해서는 시장가치의 80%를 인정하였지만, 농촌 지역의 고정자산에 대해서는 60%만 인정함.

표 3-4. 금융기관의 담보물 선호도 조사결과

	불가리아	헝가리	폴란드	루마니아
단기자금				
-장 비	17.0	19.0	36.0	10.0
-주 택	75.0	50.0	0.0	50.0
-가 축	33.0	13.0	0.0	40.0
-농작물	50.0	38.0	9.0	0.0
-개인소유물	58.0	50.0	55.0	60.0
-토 지	17.0	0.0	18.0	0.0
-기 타	0.0	50.0	55.0	0.0
중장기자금				
-장 비	42.0	13.0	18.0	0.0
-주 택	50.0	50.0	0.0	100.0
-가 축	25.0	6.0	9.0	40.0
-농작물	17.0	13.0	0.0	0.0
-개인소유물	42.0	50.0	45.0	40.0
-토 지	33.0	0.0	18.0	40.0
-기 타	0.0	50.0	64.0	0.0

주: 해당 국가의 금융기관 조사결과이며, 응답한 금융기관 비중임.
자료: World Bank Discussion Paper 268(1995).

표 3-5. 담보물 가치 대비 대출비중

불가리아	헝가리	폴란드	루마니아
60~70%	50%미만	25~50%	50~83%

자료: World Bank Discussion Paper 268(1995).

그러나 부동산시장의 부재로 대부분의 농가들이 제공할 수 있는 담보물은 농기계와 일부 건축물에 불과했으며, 금융기관이 요구하는 높은 수준의 담보물을 제공할 능력이 없었다.[16] 따라서 대부분의 소

16 이러한 제약으로 인하여 헝가리의 경우 30ha의 토지, 주택 그리고 농기계 장비를 소유한 농가가 대출금의 지불능력이 없는 것으로 평가되어 축사를 건축하기 위한 대출을 받을 수 없는 상황도 발생함.

규모 농가들이 금융기관으로부터 자금을 제공받는 데는 상당한 제약이 있었다.

2.3. 거래비용 증가

거래비용은 금융거래를 수행하는 과정에서 치러야 하는 시간과 비용을 말한다. 즉, 정보획득비용, 수요자와 공급자를 찾기 위한 탐색비용, 신용상태를 분석하고 책임지는 위험비용, 자금의 수요자를 감시하는 감시비용 등 자금의 수요자와 공급자간의 정보의 비대칭성[17] 때문에 발생하는 비용이라고 정의할 수 있다(정운찬 2002, 224).

금융거래를 위해서는 금융시장이 아무리 발달하고, 정보유통이 빠르게 이루어진다 하더라도 시간제약이 존재하는 한 일정한 시간과 비용을 대가로 거래비용을 지불해야 한다. 더구나 체제전환국과 같이 금융시장이 발달되지 못한 상황, 그리고 다른 산업부문에 비해 농업부문이 갖고 있는 상대적으로 불리한 제약조건들로 인하여 금융거래 비용이 더 커지거나 금융거래를 크게 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 실제로 체제전환국들의 금융거래에 따른 대출 심사와 모니터링 비용 등의 거래비용이 금융시장이 상대적으로 안정된 서방 국가들보다 높았다.

높은 거래비용을 발생시키는 요인은 농업부문과 금융부문에서 찾을 수 있다. 농업부문의 요인으로는 첫째, 토지개혁의 지연과 농업관련 조직에 대한 지속적인 구조조정으로 인한 불확실성 가중, 둘째, 체제전환 이후 새롭게 등장한 신규 농가들의 금융거래에 필요한 기술이나 지식 부족, 셋째, 금융기관의 대출에 대한 자의적 의사결

---

17 정보 비대칭성은 거래당사자들 사이에 정보가 불균등하게 배분된 상황을 의미하며, 이로 인하여 자금의 공급자와 수요자가 금융시장에서 자금을 교환하는 데 어려움을 겪게 됨. 정보 비대칭성의 대표적인 문제가 역선택과 도덕적 해이임(정운찬 2002, 223).

정에 따른 비효율적 금융거래 발생 등을 들 수 있다.

금융부문 측면에서는 농업부문의 대출 평가에 필요한 기술과 경험을 갖춘 전문 인력의 부족, 대출심사와 모니터링 시스템의 부재 등으로 인하여 발생되는 정보의 비대칭에 의해 거래비용이 높게 발생하였다.

특히 금융기관은 농업부문의 저수익성 및 유동성 부족으로 인하여 충분한 담보 제공이나 보증이 없는 한 농업부문에 대한 대출을 기피하였다. 농가입장에서는 이와 같은 조건 하에서 자금이 필요한 경우 추가 거래비용을 부담할 수밖에 없었다.

그리고 농업부문에서 발생하는 재해와 같은 위험에 대처할 수 있는 보험시스템이나 농산물을 담보로 제공할 수 있는 상품증권제도와 같은 다양한 금융시스템 부족으로 인하여 농가가 자금을 조달하는 데에 많은 어려움을 겪을 수밖에 없었다.

이와 같은 다양한 요인들로 인하여 금융기관들은 농업부문을 투자동기가 낮은 부문으로 간주하게 하였으며, 농업금융의 거래비용을 증가시키는 요인으로도 작용하였다.

2.4. 부실채무의 누적

농업부문에는 많은 부실채무가 누적되어 있는데 이는 대부분 집단농장(현재도 운영되고 있거나 과거 집단농장)으로부터 승계된 것이다. 이러한 부채는 시장을 통해 해결될 수 있는 것이 아님에도 불구하고 신속하게 처리되지 못하였다.

중앙계획경제체제에서 농업에 대한 자금공급은 국영 금융시스템을 통해서 이루어졌는데 차용자의 신용 관련 정보나 담보 없이 현금흐름에 기초하여 신용이 공급되었다. 이러한 금융거래에서 발생한 위험을 정부가 떠안게 됨에 따라 금융기관의 대출금 관리가 소홀해지고, 자금 수요자의 자금 상환에 대한 인식이 부족하게 되어 자금

활용의 비효율성이 높아지고 부실채무가 크게 늘어났다.

대부분의 체제전환국에서 경제개혁을 시작하면서 부실채무 문제를 해결하기 위하여 집단농장과 같은 농업조직의 채무를 국가 채무화하거나 삭감 혹은 상환기간을 연장하는 등의 조치를 취하였다. 그러나 체제전환기에 정부가 직접 금융시장을 통제하고, 특정 조직에 자금을 제공하도록 하는 신용할당을 실시한 결과 오히려 악성부채의 누적을 심화시키는 결과를 초래하였다(OECD/CCNM 1999, 58).

그 결과 농업부문에서는 신규대출의 제약, 토지개혁 및 재산권 회복의 지연 등 일련의 개혁 추진에 장애가 발생하였으며, 금융기관은 부실채무 누적으로 파산하거나 생존을 위하여 자금 수요자에게 높은 이자율을 부과할 수밖에 없는 상황이 발생하였다.

2.5. 낮은 수익성에 따른 신용 경색

농업금융의 지속적인 유지, 발전을 위해서는 상업적 금융기관이 발달할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 시장 이자율 하에서 자금수요가 존재해야 한다. 시장 이자율로 자금을 조달하여 투자한 이후 대출금의 상환이 가능하기 위해서는 농가의 수익성 확보가 필수적이다. 즉, 수익성 조건이 충족되어야 금융기관으로부터 자금조달이 원활해지며, 지속적인 투자로 영농 및 경영기술 향상을 통한 농업부문의 장기적 발전을 기대할 수 있는 것이다.

그러나 대부분의 체제전환국에서 체제전환기 농업투입물 가격의 상승과 경기하락으로 인한 국내 농산물시장의 침체, 그리고 대외 거래시스템의 붕괴로 인한 대외 농산물 거래의 저하 등으로 농업수익성이 크게 저하되었다. 이와 같은 농업수익성 저하는 농가소득 저하로 이어졌으며, 이는 다시 농가의 자금 상환능력 저하를 초래하여 금융기관으로부터 자금조달이 어려워졌다.[18]

이처럼 농업수익성이 낮아 농업부문을 부실 가능성이 높은 것으

로 평가한 금융기관들이 공업이나 서비스와 같은 다른 산업부문에 비해 대출을 기피하는 경향이 나타났다.

2.6. 농산물 수요독점과 자금유동성 압박

국내 농산물시장의 유통질서와 대외 농산물 거래 시스템이 붕괴됨에 따라 도매상 및 가공업자들이 농산물 수요 독점력을 가지게 되었다. 이들은 농가로부터 농산물을 인수한 후 대금의 지급을 지연시켰다.

높은 물가상승 하에서 농산물 가공업자나 도매상의 입장에서는 농산물 대금지급 기간을 지연시킬수록 무이자로 자금을 조달하는 것과 같은 효과가 있으나 농가입장에서는 농산물 대금 회수가 지연됨으로써 채권가치의 하락으로 인한 농업소득 저하와 적기에 자금을 활용할 수 없게 됨으로써 자금 유동성 압박을 받게 되는 등 이중의 어려움을 겪었다.

3. 농업금융문제에 대한 대응

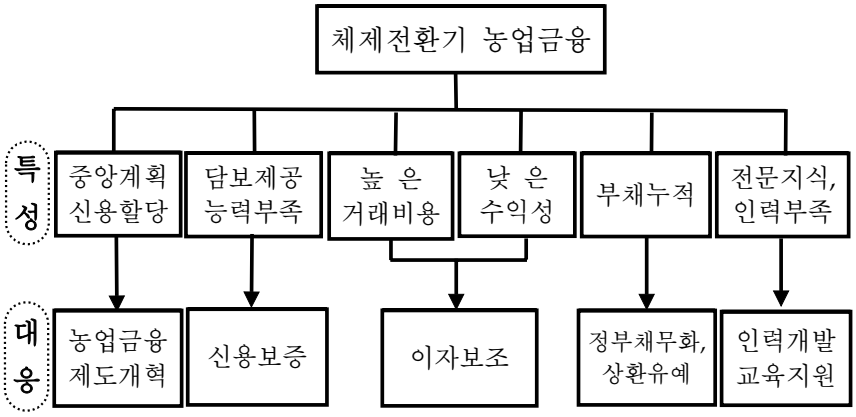
3.1. 대응정책 개요

체제전환기에 농업부문은 금융시장의 역할과 기능에 대한 불명확성, 금융 시스템의 제도적 개혁 문제, 농업의 낮은 수익성, 누적된 부채, 높은 물가상승, 위험과 불확실성, 담보제공능력 부족문제 등과 같은 체제전환에 따른 문제점 등이 복합적으로 작용하여 농업종사

---

18 헝가리의 경우 이자율은 40% 가까이 되었지만 농업수익성은 단지 10% 수준에 머물렀다.

그림 3-1. 체제전환기 농업금융의 특성과 대응



자들이 금융기관의 자금을 이용하는 데는 제약이 매우 컸다.

농업부문의 심각한 자금이용 기회의 제약은 농업생산성 저하, 농업부문 구조조정의 지연, 농업투자 저하를 초래하였으며, 농촌의 실업 증가, 농산물 거래의 왜곡, 그리고 농가의 파산 등과 같은 높은 사회적·경제적 비용을 발생시켰다.

체제전환국 정부는 이와 같은 문제점들을 극복하기 위하여 농업금융부문의 제도개혁과 지원정책을 병행하여 실시하였다. 지원정책으로써 농가의 담보제공 능력 부족 문제를 해소하고 금융기관의 농업부문에 대한 자금공급을 유도하기 위하여 정부의 신용보증정책을 실시하였으며, 농업부문의 높은 거래비용과 높은 시장이자율로 인한 농가의 신용경색 문제의 해소를 위해서는 이자보조정책을 실시하였다.

또한 중앙계획경제체제로부터 승계된 누적부채 문제의 해결을 위하여 상환기간을 유예시켜주거나 정부 채무화하는 정책을 실시하였으며, 급격한 경제적 환경 변화에 따른 농가의 금융지식 부족 문제의 해소를 위하여 교육 및 인력개발 정책을 수립하여 실시하였다.

3.2. 농업금융제도의 개혁

중앙계획경제체제의 금융정책 하에서 신용할당을 받아 오던 농업부문은 경제개혁 이후 영농에 필요한 자금을 조달하는 데에 많은 제약을 받았다. 체제전환국들이 농업금융제도 개혁을 서두르지 않을 수 없었던 이유이다.

농업금융제도 개혁은 농업금융전담기구를 중심으로 이루어졌다. 중앙계획경제체제 하에서도 농업금융 전담기관은 존재했으나[19] 이 기관들은 독립적 의사결정 권한이 거의 없었으며, 정부의 보조금 배분과 같은 재정적 기능을 수행하는 중앙은행의 지점 역할을 수행하였다.

체제전환 이후에 농업금융기관들은 민영화되었고, 비농업부문에 대한 대출과 농촌 지역에서의 저축활동도 강화되는 등 영업범위가 확대되었다.[20] 그러나 체제전환 초기에 대다수의 농업금융기관들은 부실대출에 따른 운영손실로 인하여 경영상의 어려움을 겪게 됨에 따라 체제전환 후에도 정부로부터 지속적인 지원을 받았다. 또한 정부는 농업금융기관을 이자보조와 신용보증 지원정책을 수행하는 수단으로 활용함으로써 농업금융기관들이 정부의 지배에서 벗어나지 못하였다.

한편 신용협동조합의 등장으로 소규모 농가에 대한 신용제공 측면에서 상당한 성과가 있던 것으로 평가된다. 루마니아의 신용협동조합은 소규모 농가를 대상으로 대출을 실시하였으며, 대출 절차와

---

19 소련의 Agroprombank, 폴란드의 Bank for Food Economy 등.

20 러시아 농업은행 Russian Agroprombank의 경우 1996년에 총 대출의 40%만 농업 관련 산업에 실시되고, 나머지 60%는 비농업부문에 지원되었으며, 농촌 지역에서의 저축활동을 더욱 강화함(OECD/CCNM (1999, 55).

방법 측면에서도 혁신적이었다는 평가를 받았다. 또한 불가리아는 EU의 PHARE 지원 하에 상호기금 프로그램(mutual fund programme)을 개발하였다.[21] 이 프로그램 하에서는 농업생산자가 금융기관에 예금통장을 개설한 후 예금액의 두 배까지 보조금을 받을 수 있으며, 15배까지 대출을 받을 수 있다. 알바니아의 ADF(Albanian Development Fund) 사례는 국제기부금을 이용하여 농촌 지역의 소액 신용 제공과 기반시설 개선에 성공한 경우이다.

그러나 새로운 농업금융기관의 활동이 모두 성공적이었던 것은 아니다. 농업금융기관들은 여전히 정부의 통제 하에서 정부의 지원에 의존하였으며, 정부의 정책대행 역할을 담당해야 했다. 소규모 농가의 자금공급을 위하여 설립된 신용협동조합도 상당한 성공을 거두었으나 러시아와 같은 국가에서는 대부분 실패로 끝났으며, 일부 성공한 국가도 혜택 범위가 농촌 지역 중 일부에 불과한 것으로 나타났다.

3.3. 정부의 신용보증정책

체제전환기에 토지개혁의 미완성과 부동산시장의 미발달로 인하여 농지의 담보제공에 제약이 컸고, 높은 물가상승률로 인한 담보가치의 하락 가능성이 높아 농업금융 거래 시 담보제공능력 제약문제가 심각하게 대두되었다.

이에 따라 대부분의 체제전환국 정부는 신용보증정책을 실시하였다. 신용보증정책은 담보 제공 능력이 부족한 농가들에 대한 대출을 촉진하기 위하여 도입된 위험공유 시스템으로 채무불이행이 발생한 경우 금융기관 손실의 일정부분을 정부가 부담하는 제도이다.

---

[21] PHARE는 EC(European Communities)가 EU(European Union) 가입을 신청한 동유럽 국가들에게 금융 지원을 실시하는 제도임.

정부의 신용보증정책은 1991년 헝가리를 시작으로 대부분의 국가에서 도입되었다. 헝가리는 체제전환국 중 최초로 Rural Credit Guarantee Fund(RCGF 1991) 프로그램을 도입하여 장단기 신용보증정책을 실시하였으며, 1994년에는 체코(Support and Guarantee Fund for Farmers and Forestry), 폴란드(Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture), 루마니아(Guarantee Fund for Rural

표 3-6. 주요 체제전환국의 신용보증정책

	정 책	도입 시기	내 용	보증범위
헝가리	Rural Credit Guarantee Fund (RCGF)	1991	- 농기업에 대한 장단기 신용보증	- 원금과 첫해 이자의 50%
체 코	Support and Guarantee Fund for Farmers and Forestry(SGFFF)	1994	- 일반은행을 통한 장단기 신용보증 제공	- 단기 50%까지 - 장기 80%까지
폴란드	Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture(ARMA)	1994	- 농가와 식품 가공업자에 대하여 보증 지원	- 농 가 80% - 가공업자 70%
루마니아	Guarantee Fund for Rural Credit	1994	- 은행을 통한 농업부문 중장기대출금 보증	- 80%까지
슬로바키아	Slovak Guarantee Bank	-	- Polnobank를 통하여 농가와 가공업자에게 단기 신용 보증	- 80%까지
	State Support Fund for Agriculture and Food Industry	1994	- 농가와 식품 가공업자에게 보증과 특별 대출 프로그램 지원	- 70%까지

자료: Pederson G. and T. Khitarishvili(1997, 33).

Credit), 슬로바키아(State Support Fund for Agriculture and Food Industry) 등 인근 국가들도 신용보증정책을 실시하였다. 신용보증정책의 지원내용은 채무불이행 시 대출금의 일정 비중(일반적으로 50% 정도)을 정부가 부담하며 대출기간을 연장시키는 조치 등이었다.

신용보증정책을 실시한 국가의 유형별 사례를 보면, 첫 번째 유형은 농업금융기관이 대출 신청자의 심사 및 모니터링을 강화하고, 농가에게 대출금의 일정부분을 담보로 제공하도록 하는 등 금융시장의 원칙에 따라 신중하게 접근한 국가이다. 이 경우 높은 대출금 상환율을 보였으나 지나치게 신중하게 접근함으로써 금융기관의 요구사항을 충족시키지 못한 대부분의 농가들이 지원 대상에서 제외되었다. 예를 들면, 헝가리의 경우 농가의 채무불이행률은 1～3%에 불과했으나 신용보증정책의 적용범위가 너무 좁아 가시적 효과를 얻지 못하였다는 평가를 받았다.

두 번째 유형은 농업부문의 자금공급 확대를 위해 정부가 직접 개입하여 지도 금융(directed credits)을 실시한 국가들이다. 대부분의 금융기관은 담보나 보증과 같은 안전장치 없이는 농업부문에 대한 자금 대출 의사가 없으므로 정부가 대출금 대부분을 보증해 줌으로써 농업부문에 대한 자금공급을 확대하고자 하였다. 그러나 이러한 유형의 국가들은 부채누적으로 부실화된 집단농장에 자금을 지원하는 결과를 초래하였으며, 대출금 상환율도 낮았고, 자금을 지원한 금융기관의 재무구조를 악화시켜 파산을 초래하는 경우도 발생하였다.

3.4. 이자보조정책

체제전환 이후 농가의 자금 수요는 증가하였으나 금융 거래비용 증가와 농업수익성 저하로 자금공급은 크게 위축되었다. 이에 따른 문제의 해소를 위하여 체제전환국 정부는 이자보조정책을 도입하였다.

이자보조는 정부가 이자보조 방식(preferential interest rate)으로 농업 생산자에게 자금을 제공함으로써 값싸게 자금을 이용할 수 있도록 지원하는 정책이다. 이러한 정책을 실시한 이유는 첫째, 농업부문의 구조조정과 개혁의 완성으로 농업금융시스템의 원활한 작동과 농업생산성이 회복되기까지 체제전환기에 일시적으로 발생하는 신용경색 문제를 해소하기 위한 단기 지원정책으로 이자보조가 필요하다. 둘째, 청산이나 구조조정 하에 있는 집단농장에 대한 부채 면제와 같은 차별적 지원조치들이 구축 효과를[22] 초래하여 일반 농가의 입장에서는 오히려 신용 접근의 제약을 초래하였는데 이자보조정책은 이러한 문제를 완화하는 효과를 기대할 수 있다.

그러나 이자보조정책은 다음과 같은 문제점들을 초래하였다. 첫째, 농가에 대한 특혜 지원으로 자금배분을 왜곡시킴으로써 비효율성을 초래하였고, 불공정경쟁을 초래하여 다양한 농업금융시스템의 발전을 막는 등 농업금융시장 발전의 저해요인으로 작용하였다.

둘째, 이자보조정책을 실시한 대부분의 체제전환국에서 이자율 제한의 철칙(iron law of interest rate restrictions)에 의하여 영세한 농가는 이 정책의 혜택을 거의 받지 못하고,[23] 대부분 대규모 농가를 중심으로 지원되었다. 루마니아의 경우 대부분의 이자보조가 대규모 농장에 지원되었으며, 전체 지원액의 20%만이 전체 농업생산의 80%를 차지하는 일반 농가에게 지원되었다. 또한 헝가리의 경우 이

---

22 구축효과(crowding out effect)란 재정적자 혹은 확대재정정책이 이자율을 상승시켜 궁극적으로 민간소비와 투자활동을 위축시키는 효과를 의미함. 여기서는 정부가 부실이 예상되는 특정 대상에 대하여 재정지원을 함으로써 다른 경제 주체들이 신용경색을 받음을 의미함.

23 이자율 상한이 존재하는 한 자금 차입의 제한을 상대적으로 적게 받는 대규모 농가에 대한 대출금 규모는 증가하는 반면, 제한이 큰 소규모 농가에 대한 대출금은 감소하게 됨.(www.microfinancegateway.org/content /article/detail/1900)

보조 지원 시 대출금에 대하여 담보 조건을 제시하였는데, 이 조건을 충족시키지 못한 소규모 농가들은 이자보조 지원대상에서 제외되었다. 또한 이자보조가 정부의 보증 하에 시행됨으로써 대출금 상환율도 매우 낮았다. 그 결과 대규모 농업조직들의 개혁을 지연하는 역효과도 초래되었다(OECD/CCNM 1999, 62).

셋째, 높은 물가상승으로 시장이자율이 매우 높은 체제전환국의 경제여건에서 이자보조에 의하여 농업부문에 지원된 자금은 시장이자율보다 낮았기 때문에 보조받은 자금을 다른 산업부문에 유출시킴으로써 보조금의 오남용 및 부패 가능성이 높았다. 그 결과 본래의 이자보조 지원 목적인 농업경제의 회복에 크게 기여하지 못하였다.

넷째, 이자보조정책은 정부의 예산지출을 수반하게 되므로 생산적인 공공투자에 활용할 수 있는 자금 여력을 축소하였다. 또한 예산적자와 정부의 차입을 증가시켜 물가상승과 이자율에 부정적 영향을 초래할 가능성이 높다. 제도의 도입 배경은 높은 이자율을 완화하겠다는 것이었으나 정책 시행 효과는 본래의 의도와는 반대로 시장이자율을 높일 수도 있는 것이다.

다섯째, 이자보조정책과 같은 일시적 정책이 항구적 정책으로 바뀌는 경향이 있다. 농가는 정부의 보조 정책이 지속되거나 반복될 것이라는 기대감을 갖게 되며, 보조정책의 시행으로 이 정책을 지지하는 조직이 형성되는데, 정치・경제적 이유로 이들을 배제하는 데 한계가 있다. 폴란드의 경우 이자보조 지원규모가 1989년에는 농업예산의 2.4%였으나 1995년에 29.3%로 높아졌다. 이처럼 이자보조정책을 실시한 대부분의 국가에서 지원규모를 계속 확대하거나 반복적으로 실시하고 있는 것으로 나타났다.

3.5. 인력개발 및 교육

체제전환기 농업금융의 제약요인들을 해결하고 장기적으로 농업금융의 지속적 발전을 위해 무엇보다도 앞서서 노력해야 할 부분이 금융 및 농업 관련 전문지식을 갖춘 인력확보와 관련제도의 정비이다.

농업금융부문 종사자에게는 농업에 대한 이해와 금융시장에서 필요한 전문지식을 습득할 수 있도록 지원해야 하며, 농업경영자에 대해서는 새로운 시장경제체제에서 금융거래와 금융기관 이용방법에 대한 교육과 지속적인 컨설팅을 실시할 수 있는 제도 정비와 지원이 필요하다.

국제금융기구의 지원을 받은 정책프로그램들은 대부분 자금 지원의 조건으로 사업계획서와 금융 관련 교육을 요구하였다. 이러한 조건들은 단기적으로는 자금공급을 제약할 수 있으나 중장기적으로는 채무 불이행률을 낮추고 농업금융의 발전을 도모하는데 필수적인 요소라 할 수 있다.

라트비아의 경우 세계은행(World Bank)의 지원을 받은 한 기업(Agricultural Finance Company)이 복식부기, 사업계획 그리고 담보제공과 같은 엄격한 조건을 필요로 하는 신용지원 정책을 도입하여 채무 불이행률을 획기적으로 줄이는 성과를 거두었으며, 에스토니아 등 일부 국가에서는 금융관련 자문과 농가 컨설팅 서비스를 받는 농가에 대하여 관련 비용 보조를 실시하였으며, 한 걸음 더 나아가 민간 부문에서 이러한 서비스를 제공하도록 유도함으로써 보다 효과적이고 질 높은 정보와 컨설팅이 가능하도록 하였다.

제 4 장

농업금융개혁 사례 및 시사점

1. 동유럽 주요국

1.1. 불가리아

1.1.1. 농업금융전담기구 설치

농업부문의 자본 이탈을 막고, 농기계와 건축물 등 자본투자를 위한 중장기 자금공급을 위하여 1993년에 특별 신용기관인 농업신용센터(ACC : Agriculture Credit Centre)를 설립하였다. ACC는 외국의 원조기구(Agency for Foreign Aid)로부터 지원받은 공공자금과 일부 국영기업의 출연금으로 운영되었다.

ACC의 설립목적은 농업부문의 시장 경쟁력 촉진을 위하여 자금을 공급하는 것으로 농기계와 시설물 등 주로 자본투자 중심의 중장기 자금을 지원하였으며, 지원 대상은 일반 농가와 체제전환 이후 새로 조직된 협동조합으로 제한하였다.

ACC는 설립 초기에 농가 대출원금을 환율 변동에 따라 조정되도록 하고, 최장 7년 만기와 고정이자율 조건의 자금을 지원하였다. 즉, 이자율변동 위험을 환율변동 위험으로 이전시킨 것이다. 그러나 1994년에 Leva화가 100% 가까이 가치가 하락한 이후 고정이자율에서 변동이자율로 변경하는 시행착오를 겪기도 했다.

ACC는 운영과정에서 몇 가지 한계를 드러냈다. 첫째는 자금지원의 조건으로 대출금의 80%에 해당하는 담보를 요구했으므로 토지를 아직 분배받지 못한 대다수 농가가 이를 이용할 수 없었다. 둘째는 지부나 지점과 같은 하부조직 없이 특정은행(Balkanbank)과의 계약을 통해 자금지원을 했는데 이것이 효과적으로 작동하지 못했다. 자금신청과 대출이 이 은행의 지점을 통해 이루어졌는데 조직 운영상의 거래비용은 줄일 수 있었지만 차용자와 대출자 사이의 관계는 붕괴됨으로써 ACC 본래의 목적을 달성하는 데 한계를 나타냈다. 셋째는 다른 산업부문에 비해 위험과 불안정성이 높은 농업부문만을 대상으로 설립되었다는데 있다. 이로 인해 자금조달 측면에서 정부에 대한 의존도가 높아졌고, 위험을 효율적으로 분산시키는 데 한계가 노정되었다(Schmitz et al. 1994, 389-391).

1.1.2. 신용보증과 이자보조정책

불가리아는 LFA(LFA: Law for Financing Agriculture, 1993) 법률을 제정하여 농업부문에 대한 자금공급 확대의 정책적 기초를 마련하였다. 이 법안에 의하여 신용보증, 이자보조, 농산물 담보제공 등과 같은 농업금융 확대정책이 가능해졌다.

농업부문에 대한 금융기관의 자금공급을 유도하기 위하여 농가의 채무불이행 시 정부가 대출금의 50%를 보증하고, 나머지 50%는 금융기관이 부담하도록 하는 신용보증정책을 실시하였다. 이 제도는 정부가 금융시장에 직접 개입하지 않고 정부의 기금을 활용하여 금

융기관의 참여를 유도함으로써 농업금융 발전에 기여할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 정책은 정부와 금융기관 간의 위험 분담률 문제, 신용접근도가 좋은 일부 농가가 지원을 받게 되는 형평성 문제, 그리고 정보의 비대칭에 따른 채무 불이행 등 도덕적 해이 발생 가능성 문제 등을 안고 있다.

불가리아는 LFA에 의한 이자보조정책을 1993년부터 실시하였다. 이자보조는 농가, 협동조합 및 농업 관련 기업을 대상으로 하였으며, 보조 규모는 중앙은행이자율(Bulgarian Central Bank)과 마진율(3%)을 합한 비율의 2/3이었다. 이자보조로 대출된 자금은 종자, 비료, 연료 등의 농업투입물 구입으로 사용이 제한되었다(Schmitz et al. 1994, 382-383). 이와 같은 이자보조는 1994년까지는 2/3를 보조했으나 1995년에는 1/2, 1996년에는 1/3로 단계적으로 하향조정하여 1997년에는 시장이자율 수준에서 금융거래를 하도록 유도하였다.

또한 금융기관이 농작물을 담보로 인정하도록 하고, 농가의 작물보험 가입을 의무화하였다.[24] 농산물 담보 제도는 높은 위험이 존재하거나 정보가 부족한 농가에 대출이 가능하게 할 수 있으며, 정부의 금융시장에 대한 직접적 개입 없이 금융기관의 농업대출 참여를 유도하는 효과가 있었다.

1.1.3. 누적부채 정리

불가리아의 집단농장에는 중앙계획경제체제로부터 승계된 대규모의 미상환부채가 누적되어 있었다. 이 부채는 체제전환 전에 집단농장에서 발생한 것으로 시장경제하에서 해결이 불가능하다는 판단하에 1993년에 악성부채 20억 LV(US 5,400만 달러)를 국가 채무로 전환하였다. 그러나 누적부채의 이자지급액은 국가채무 전환에서 제

[24] 금융기관은 위험회피를 위해 농가와 도매상의 사전계약을 요구함.

외되었기 때문에 체제전환 초기부터 신규부채가 누적되었다. 또한 농업부문의 구조개혁을 위한 임시기구로 1989년에 청산위원회(Liquidation Council)를 설치하였는데, 이 기구가 재산권이 불명확한 상태로 체제전환기 동안 비효율적으로 운영됨에 따라 악성부채가 지속적으로 누적되는 결과를 초래하였다.[25]

1.2. 루마니아

1.2.1. 농업금융전담기구 설치

루마니아 정부는 1991년에 토지법(Land Law)을 제정하여 농업에 대한 자금공급이 확대될 수 있도록 유도하고 콜호스 형태의 협동농장을 해체하여 민영화하였다.

체제전환이 시작된 1990년 이후 농업부문의 식량공급문제가 핵심 현안으로 떠오르자 충격을 최소화하기 위하여 일반금융개혁이 농업금융부문에 급격한 영향을 끼치지 않는 방향으로 개혁을 추진하였다. 체제전환기 농업부문 제도금융의 주요 역할은 값싼 자금(실질금리는 마이너스 수준)을 생산자에게 공급하는 것이었다. 이에 따라 루마니아 정부는 직접 농업부문에 자금을 공급했으며, 지원자금은 국영루마니아은행, 국영상업은행 그리고 국영기업기금 등으로부터 조달된 준재정적 성격의 보조금이었다. 지원자금이 농업예산에서 차지하는 비중은 1993년에 25%에서 1996년에는 75%까지 증가하였다.[26]

---

25 불가리아 의회는 청산 하에 있는 집단농장에 의해 누적된 새로운 악성대출금이 정부 채무로 전환되는 것을 거부함.

26 농업부문이 GDP에서 차지하는 비중은 19% 정도에 불과한데 비해 GDP의 4%를 농업에 지원하는 것으로 매우 높은 수준이었음.

1.2.2. 신용보증과 이자보조정책

루마니아 정부는 1994년에 EU로부터 9백억 ECU를 지원받아 농촌신용보증기금(Guarantee Fund for Rural Credit)을 설립하였다. 이 기구는 주주인 4개 상업은행(Agricultural Bank, Romanian Commercial Bank, Romanian Bank for Development and Bankcoop)이 공급한 대출금에 대하여 보증 서비스를 제공하였는데 보증범위는 대출금과 이자를 합한 금액의 60%까지였다.

루마니아 정부는 직접 자금을 공급하였는데 이자율은 시중금리보다 낮을 뿐만 아니라 실질금리는 마이너스 수준인 우대금리였다.

그러나 토지개혁 결과 민간소유의 농지가 전체 토지의 80%를 차지하게 되었으나[27] 농업구조는 자급자족적 영세 소농구조로 바뀌었다. 영세소농들은 담보능력 부족(원금의 125% 정도를 담보로 요구)과 금융관련 정보 및 경험부족으로 정부가 지원하는 이자보조 대출금의 혜택을 받기가 매우 어려웠다.[28]

결국 대부분의 이자보조 자금은 대규모 국영 농장이나 농업 관련 기업에 지원되었다. 이 조직들은 경영개선 노력보다는 현상 유지를 위해 지원된 자금을 활용함으로써 예산지원 효과가 낮았다. 또한 1996년의 규제 완화조치로 채무불이행자도 신규자금을 제한 없이(unrestricted) 신청할 수 있게 되고, 악성부채도 재조정될 수 있도록 함으로써 정부의 지원정책들이 제대로 작동되지 못하였다.

이자보조정책은 정책수행의 불투명성과 농업부문 보조에 따른 거

---

[27] 민간농장은 농업회사(법적으로 등록된 farmers associations), 가족 및 친척을 중심으로 토지와 자산을 자발적으로 연합하여 구성된 비공식적 회사(Family associations), 그리고 일반 농가의 3가지 형태임.

[28] EU/World Bank(1997) 조사 결과 개인 농가의 80%는 스스로 자금을 조달하며, 20% 정도만 이자보조에 의한 대출을 받는 것으로 나타남.

시경제의 안정성 저해의 문제가 나타나 직접지불 방식으로 농가 자금지원정책이 전환된 1997년부터 중단되었다.

루마니아 정부는 이자보조정책, 농산물 가격보조정책 그리고 농산물 가격관리제도 등을 폐지했으며, 농업투입물의 무상 배분 규모를 줄이는 등의 조치를 취하였다. 이와 같은 일련의 조치들을 통하여 보조금 운영의 투명성을 확보하고, 농업부문 보조금이 거시경제의 안정성에 악영향을 미치지 않도록 농업금융정책 방향을 전환하였다.

1.2.3. 투입물 보조

체제전환기에 루마니아의 농업투입물 시장은 대형 국영농기업(integrators)이 지배하였다.[29] 이들은 계약에 의하여 농가에게 종자 및 비료와 같은 투입재 조달과 농기계 수리와 같은 서비스를 제공하고, 그 대가로 농가는 고정된 가격에 일정 비중의 농산물을 제공하였다. 이와 같은 거래방식은 농가 자금조달의 유연성을 크게 저해하였다.

이에 따라 루마니아 정부는 체제전환기(1991～96년)에 비료(100kg/ha) 지원, 주요 품목 종자 구입가격의 50% 보조, 병충해 방제 지원, 전기료 및 토지개간비용 지원, 식품산업 및 농기계의 수입관세 면제, 일부 농업투입물에 대한 금융지원 등을 실시하였다. 그러나 이러한 지원은 국영 농업조직 중심의 불공정한 지원을 초래함에 따라 폐지되고, 효율적인 자금지원을 위한 방안으로 1997년부터 바우처시스템(voucher system)을 도입하여 3～5년 동안 한시적으로 운영하였다.

바우처 시스템하에서 모든 토지 소유자(최소 0.5ha에서 최대 6ha까지)는 18 US달러의 가치를 갖는 바우처를 무료로 지급받았다. 이

---

[29] 국유 기업인 ROMCEREAL 및 SEMORM 등.

표 4-1. 농업부문에 대한 재정 지원 비중(국영 대 민영)

	1993	1994	1995	1996
국영조직	62.3	79.2	91.0	82.5
민영조직	37.7	20.8	9.0	17.5

바우처로 농가는 농업투입물(종자, 파종기계, 비료, 농약, 연료, 농기계 등)을 구입할 수 있으며, 농업투입물 공급자는 인수한 바우처를 루마니아 정부로부터 인가받은 은행에서 현금으로 전환할 수 있었다.

바우처 시스템 실시 결과에 대한 조사결과(World Bank and MAF 1998), 바우처를 받은 농가의 87.9%가 농업투입물을 구입하는데 바우처를 사용했으며, 배분된 바우처 중 1.2%만이 그대로 거래되었으며, 1.1%는 사용되지 않은 것으로 나타났다. 또한 주요 농업투입물 공급자들의 매출액 중 1/2이 바우처에 의한 것으로 조사되었다.

1.3. 체코공화국

1.3.1. 농업금융전담기구 설치

체코의 농가들은 농업부문(농가 및 농업 관련 기업)은 낮은 농업수익성과 상업은행의 높은 담보요구로 인하여 제도금융자금을 이용하기가 상당히 어려웠다. 체제전환기에 농가들의 자금이용은 자가조달과 정부의 이자보조에 의존하게 되었다.

체코정부는 체제전환기에 농가에 자금을 지원할 목적으로 1990년에 국영시장규제기금(SFMR : State Fund for Market Regulation)을 설립하였다. 그러나 관료주의적 운영과 경영상의 비효율로 이 기구를

폐쇄시키고, 1994년에 농업부문의 단기 운전자금과 자본재 투자를 위한 중장기 자금 지원을 목적으로 농림업지원 및 보증기금(SGFFF: Support and Guarantee Fund for Farmers and Forestry)을 설립하였다 (Swinnen and Gow 1997).

SGFFF의 운영자금은 정부예산에서 조달하였는데, 1994년에는 농업총예산의 52%에 해당하는 26억 5천만 CZK을 초기자본으로 할당받았으며, 1995년에는 23억 CZK, 1996년에는 29억 CZK, 1997년에는 38억 CZK를 할당받았다.

SGFFF의 농업부문에 대한 자금공급은 상업은행에 대한 신용보증 지원, 이자보조 지원 그리고 농가의 유동성 확보를 위한 지원의 형태로 실시하였다. SGFFF는 설립 초기인 1994년 26억 5천만 CZK(Czech Koruna)의 자금을 공급했으나 1997년에는 38억 CZK로 그 규모가 증가하였다(Pederson and Khitarishvil 1997).

1.3.2. 신용보증과 이자보조정책

SGFFF는 상업은행이 실시한 대출금에 대한 담보보증의 방법으로 농업부문에 자금공급 지원을 실시하였다. 대출금의 보증범위는 만기 2년 이하는 50%까지, 만기 5년 이상은 85%까지였다.

이자보조정책은 1992년부터 이자보조를 실시하였는데 보조 범위는 상업이자율의 10%였다. 이자보조 내역에 대하여 SGFFF 이사회가 분기별로 검토를 실시하였으며, 보조를 받는 농가는 매년 최소한 원금의 1%를 상환하도록 하였다.

또한 농가의 유동성 확보를 위한 자금지원을 실시하였다. 이는 농가가 도매상이나 가공업자에게 농산물을 인도한 후 제때 대금을 결제 받지 못해 유동성 위기를 겪는 경우 SGFFF가 어음(receivable)을 인수하고, 농산물 대금의 60~80%를 지급하는 지원제도이다.

체코 정부는 이와 같이 금융기관을 통하여 농업부문에 자금을 공

급하도록 유도하는 지원정책을 추진하여 정부가 농가에 직접 지원하는 규모를 줄이고, 금융거래 주체인 농가와 금융기관의 대출 의사결정 범위를 확대함으로써 더욱 많은 책임감을 가지도록 하였다.

1.3.3. 누적부채 정리

농업부문의 국영 농장들은 중앙계획경제체제로부터 승계된 부채와 체제전환 초기에 새롭게 발생한 신규 악성부채로 인하여 신용경색이 심했다. 특히 1994년에는 거의 모든 국영농장들이 정부의 보증지원을 받은 대출금을 상환하지 못하였다. 따라서 체코정부는 토지기금(Czech Republic's Land Fund)을 통해 10억 CZK 정도를 투입하여 국영농장의 연체금 문제를 해결하도록 하였다.

1.4. 헝가리

1.4.1. 농업금융전담기구 설치

헝가리는 개혁 초기에 농업부문의 구조조정 촉진에 필요한 자금공급을 목적으로 1992년에 농업개발기금(ADF: Agricultural Development Fund)을 설립하였다. ADF는 60명 이하의 종업원을 가진 중소규모 농장을 지원 대상으로 하였으며, 영농활동과 기반시설 투자를 위한 자금을 지원하였다. 지원 프로그램은 생산시설(production assets) 투자자금지원과 기반시설 개선(건축 및 개량공사)을 위한 자금 지원이었다.

또한 농업부문의 투자 촉진을 위하여 1991년에 농촌신용보증재단(RCGF: Rural Credit Guarantee Foundation)을 설립하였는데 이 기구는 농업 관련 조직에 대하여 대출금 원금의 50%를 보증하고, 첫째해의 이자비용을 보조함으로써 농가의 신용에 대한 접근성을 제고시키는 것을 목적으로 하였다.

1.4.2. 신용보증과 이자보조정책

ADF는 중소규모 농장을 대상으로 생산시설(production assets) 투자자금의 경우 무이자와 7년 만기 조건으로 대출금의 50%를 보조하거나 은행대출의 경우 이자의 50%를 지원하였으며, 기반시설 개선(건축 및 개량공사) 자금에 대해서는 총 소요금액의 40%를 보조하였다. 그러나 우대신용(preferential credit) 신청 농가에 대한 엄격한 심사와 자부담 30% 조건 때문에 대부분의 농업생산자에게 성공적으로 자금을 공급하지 못했다는 평가를 받았다.[30]

이에 따라 1994년 ADF는 자금배분 규칙을 개정하여 자금지원 신청자의 일반은행 자금조달 조건을 삭제하고, 투자비용 중 보조 비중을 50%에서 80%로 높이며, 자부담을 20%로 줄이는 등 지원조건을 완화하고, 기금도 120억 Ft까지 증가시켰다. 그 결과 신청자 수가 1993년 1,600명에서 1994년 7월 말 기준 1만 8천~2만 명으로 증가하였다. 그러나 대출조건 완화로 인하여 첫째는 정부의 투자비용 부담을 증가시키고, 둘째는 투자계획이 실패하더라도 자신들의 자본이 위험에 덜 노출되므로 차용자들 가운데 도덕적 해이 문제가 더 강하게 대두될 수 있다는 문제가 제기되었다.

한편 1991~93년 기간에 RCGF의 신용보증 규모는 9천 Ft에서 43억 Ft로 증가하였다. 이는 농기업재설립기금(Reorganization Fund of Agrobusiness)이 제공한 대출금과 관련이 있는데 이 기금은 1991년에는 대출금의 12%를 보증하던 것을 1993년에는 약 60%로 보증 수준을 향상시켰기 때문이다.

이와 같은 자금공급정책들은 기본적으로 엄격한 심사에 의하여 생존 가능한 투자계획에 자금을 지원하였기 때문에 채무불이행률은

---

[30] 1993년에 지원가능 기금 40억 Ft(Forint) 중 11억 Ft만 지원됨.

RCFG의 경우 1%, 정부 보증 정책은 2~3% 정도로 매우 낮은 수준이었다.

그러나 신용 지원 대상에 포함되어야 할 대다수의 소농들이 담보 제공능력 및 자부담 능력 부족으로 인하여 신용 지원 대상에서 제외되었다. 오히려 금융기관들은 농가보다는 대형 국영농기업(integrators)에게 우선적으로 자금을 지원함으로써 농가에 대한 지원 목적을 제대로 달성하지 못하였다는 평가를 받았다.

1.4.3. EU의 금융지원

1993년 8월과 1994년 6월에 EBRD(European Bank for Reconstruction and Development)는 헝가리의 중소규모 농기업에 대한 자금 지원을 통하여 구조조정을 촉진할 목적으로 1억 3백만 US 달러를 지원하였다. 또한 PHARE는 농촌의 금융조직을 통합하고, 현대화하기 위한 지원을 하였다.

1.5. 폴란드

1.5.1. 농업금융전담기구 설치

폴란드에서는 체제전환 이전(1989년 이전)에도 지방 신협의 중앙조직 역할을 수행했던 국영 식량경제은행(BFE: Bank for Food Economy)이 농업금융전담기구 역할을 수행하였다. 그러나 은행부문의 개혁으로 모든 산업부문에서 은행활동이 가능해지고, 신용한도에 대한 제한(credit ceilings)이 제거되었으며, 이자율은 자유화되었다. 또한 BFE은 협동조합은행 중앙조직의 역할을 중단하였다. 그러나 BFE는 체제전환 이후에도 농업금융기관으로서 역할은 지속적으로 수행하였다. 농업부문에 지원되는 공적신용의 90% 정도가 BFE 및 지역협동조합은행을 통해 제공되었다.

체제전환 이후 등장한 금융기관들은 농가를 위험이 높은 고객으로 간주하였으며, 농가 입장에서는 은행이 요구하는 담보 제공 등 절차가 번거로워 이자보조 자금에 대한 수요마저도 줄이게 되었다.

이처럼 체제전환 이후 많은 농가와 농업 관련 기업들이 금융상의 어려움을 겪게 되자 채무재조정(debt rescheduling)과 구조조정 촉진을 위한 자금 지원을 목적으로 1992년에 농업구조조정 및 부채재조정기금(ARDRF: Agricultural Restructuring and Debt Rescheduling Fund)을 설치하였다. 그러나 운영 과정에서 불법성이 드러나 1993년에 이 기구를 폐쇄하고, 1994년에 농업부문의 구조조정과 투자 확대를 목적으로 농업구조조정청(ARMA: Agency for Restructurization and Modernization of Agriculture)을 설치하여 ARDRF의 업무를 수행하도록 하였다.

1.5.2. 신용보증과 이자보조정책

체제전환 초기인 1990～93년에 농가부채가 크게 증가하고 신용경색이 심화되자 정부의 이자보조 자금은 자금조달과 투입비용 감소의 중요한 수단이었다. 정부가 지원한 이자보조자금 실적은 1990년에 8억 4,500만 Zloty에서 1993년에는 1.5조 Zloty로 크게 증가하였다(Swinnen and Gow 1997). 그러나 이 자금의 지원내역을 보면, 부채지급기한 연장이 24%, 단기 운전자금 지원이 48%이며, 장기투자 자금은 28%에 불과하였다.

ARMA를 설치한 후 운전자금 대출에 따른 이자보조, 은행 신용 및 대출금 상환에 대한 보증, 농촌 지역의 기반시설 개선자금 지원, 그리고 농업-식품 부문 관련 직업교육, 전문가 개발, 교육, 자문 및 정보 서비스 등의 지원사업을 실시하였다. 이와 같은 정책 프로그램에 지원된 자금 규모는 1996년 기준 이자보조에 1억 9천만 US달러, 교육 및 정보 서비스에 1억 1,300만 US달러, 농산물 구입 이자보조

에 1,900만 US달러였던 것으로 나타났다.

또한 1994년부터 대출자금 지원과 보증 정책을 실시하였다. 대출 규모는 농가는 가구당 18만 5천 US달러까지였으며 채무불이행 시 80%까지 정부가 보증해 주었고, 농업 관련 기업에 대해서는 기업당 74만 2천 US달러를 지원하였고 보증범위는 70%까지였다. 이 자금의 대출기간은 최대 8년까지이며, 상업은행 이자율의 50%를 보조하고, 1년간 지급기간의 연장이 가능하도록 하였다.

폴란드 정부가 1993～96년 동안 농업 및 관련 산업부문에 대해 특혜 대출한 금액은 총 은행대출금에서 차지하는 비중이 58%에서 70%로 늘었다. 이것은 정부의 농업금융에 대한 깊은 개입을 의미한다.

1.5.3. 누적부채 정리

ARDRF는 체제전환 전후에 발생한 농가 및 집단농장의 미상환 부채를 채권자(금융기관 등)로부터 인수한 후 연간 이자율 5%, 7년 만기, 12개월 거치기간 등의 유리한 조건으로 새로운 대출을 시행하였다.

2. 중국

2.1. 농업금융체제

중국은 장기간에 걸친 점진적 경제개혁을 추진함으로써 급격한 물가상승, 환율 변동, 고용불안정과 같은 거시경제적 측면의 충격과 농업부문의 충격이 동유럽 등 다른 체제전환국들에 비해 적었다.

중국은 1990년대부터 금융개혁을 통해 시장 경제적 금융시스템

구축을 집중적으로 실시하였다. 중앙인민은행은 중앙은행으로 특화하였고, 1994년에는 중국 금융자산의 약 70%(1990년대 초에는 약 90%)를 점유한 4대 국유은행(중국공상은행, 중국농업은행, 중국건설은행, 중국은행)을 기능에 따라 분리하여 상업은행화하였다.

이러한 조치의 일환으로 1994년에는 중국농업은행의 상업은행화 촉진을 위하여 중국농업발전은행을 분리시켜 정책금융 기능을 담당하도록 하였으며, 1996년에는 중국농업은행의 하부조직이었던 농촌

표 4-2. 중국의 농업금융체제

구 분			기관명	주요 기능	대 상
농업금융체계	정규금융조직	은행권	중국인민은행	농업금융시장의 질서유지, 농업금융기관의 활동 감독	정규 농업 금융기관
			중국농업발전은행	정부가 지정한 주요 농작물에 대한 정부의 특별 대출 실시, 농업발전 관련 정부 대출	곡물 유통 회사, 가공 업체
			중국농업은행	농촌의 산업 및 상업적 대출	농촌 기업, 농가
		비은행 금융 조직	농촌신용합작사	예수금 취급, 농가소액 대출, 소규모 농업 관련 기업 및 사업체에 대한 소규모 대출	
			인민보험공사	농촌 산재 보험, 생명보험	
			신용 및 투자회사	농촌 지역의 투자	
			우체국 저축	예수금 취급	
	비정규 금융조직		Rural Societies for aiding the poor	농가에 대한 소액 대출	농가
			농가상호지원저축	농가 저축 및 소액대출	
			개인 금융거래	농가 간, 기업 간 소액대출	농가, 농촌기업

자료: Zhang (2003, 7)을 재정리함.

신용합작사를 분리하여 농촌지역의 협동조합 금융조직으로서의 기능을 수행하도록 하였다.

중국의 정규 농촌금융기관은 정책은행인 중국농업발전은행, 상업은행인 중국농업은행, 협동조합 형태인 농촌신용합작사 그리고 기타 금융기관으로 보험회사 및 투자회사 등으로 구성되며, 상당수의 비정규 금융기관이 존재한다.

2.2. 농업금융개혁의 특성

중국 농업금융 개혁의 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 농업금융체계를 농업경제의 여건변화에 따라 지속적으로 변화시킴으로써 농가에 대한 자금공급능력을 향상시켜왔다. 1990년대 중반부터 실시된 금융개혁에 의해 농업부문에 대한 정부의 신용할당 시스템이 약화됨에 따라, 중국정부는 농업부문의 자금공급을 위하여 농촌신용합자사를 중심으로 농업금융기관을 재정비하고 농가의 소액대출을 담당하도록 하였다. 이러한 조치로 농가의 자금대출 중 95% 이상이 농촌신용합작사를 통해 이루어졌으며, 대출금 상환률도 81%로 크게 높아져 건전한 농업경제 활동이 가능해졌다.

둘째, 농가소득과 농업생산성의 증가, 농촌발전 및 농업의 구조조정 등을 성공적으로 수행함으로써 농업부문 대출금의 회수 가능성이 높아짐에 따라 농업부문에 대한 자금공급이 지속적 확대되었다. 중국 농가의 가구당 농가소득은 1980년에 191.3위안에서 2002년에는 2,476위안으로 연평균 12.3%씩 증가하였으며, 농업생산성은 같은 기간에 1,455억 위안에서 14,463억 위안으로 연평균 11.6%씩 증가하였다. 이러한 농업부문의 발전에 힘입어 농업부문 자금공급도 크게 증가하였다. 농업부문 대출실적을 보면, 1980년에 176억 위안(연도말 기준)에서 2002년에는 6,889억 위안으로 연평균 22.9%씩 증가하여 농업생산성 증가율보다 빠르게 늘었다.

셋째, 농업금융기관의 농업부문에 대한 자금공급 능력이 확대되었다는 점이다. 농업금융담당 기관인 농촌신용합작사의 예수금이 증가하였고, 대출금의 부실률이 감소하여 금융기관의 수익성이 향상되었으며, 농업부문 발전과 현대화를 위한 중국인민은행의 자금 지원이 확대됨에 따라 농업금융기관의 자금공급 여력이 확대된 것이다.

2.3. 농업금융의 문제점

중국은 농업금융 개혁을 통한 농업금융제도 정비와 농업경제 여건의 발전 등으로 농가에 대한 자금공급을 확대하는 등 상당한 성공을 거두었다는 평가를 받고 있다. 그럼에도 농업금융부문의 지속적 발전을 위해 해결해 나아가야 할 문제점들이 있다.

첫째, 중국은 기본적으로 중앙계획경제 체제를 유지하고 있으므로 농촌금융의 구조개혁 동기가 부족하고, 시스템이 불안정하다. 또한 지방정부의 간섭으로 인하여 중앙정부의 농촌금융기관에 대한 자금공급 효과가 낮아지는 등 금융기구가 효율적으로 작동하지 못하고 있다.

둘째, 농업발전은행의 농업정책금융 전담에 따른 문제이다. 농업발전은행의 정책자금공급이 정부의 자의적 자금배분에 의하여 이루어지며, 정부의 개입으로 수년간 수입과 지출간의 불일치가 확대되는 등 자금운영의 효율성 저하와 수익성 악화로 추가 자금조달이 어려운 실정이다. 또한 농업발전은행의 영업범위가 농업부문으로 제한되며 정책금융 지원업무만을 담당함으로써 여건변화에 따른 위험대처 능력이 부족하다.

셋째, 국유 상업은행의 농촌금융 기능을 약화시켰다는 점이다. 아시아 금융위기가 발생한 1997년부터 국유 상업은행의 상업은행화를 위하여 중국농업은행, 중국건설은행, 국영산업 및 상업은행, 중국은행(31,000개 기관)을 농업지역으로부터 철수시켰다.[31] 그 결과 농업

부문의 자금공급원이 크게 위축되는 결과를 초래하였다.

넷째, 금융개혁 이후 농업금융 전담기관이 된 농촌신용합작사만으로는 농업경제 여건변화에 대응하여 농업부문의 금융 수요를 충족시키는 데는 한계가 있다는 점이다. 농촌신용합작사는 협동조합 형태이므로 형식적으로는 민주적 경영조직을 갖추고 있지만 암묵적으로 정부의 통제 하에 있으므로 지방정부의 간섭을 배제하기 어려운 실정이다. 이러한 조건 하에서는 날로 발전하는 금융 서비스 기술과 농업부문의 금융 서비스 욕구를 충족시키지 못할 것이다. 또한 농촌신용합작사도 수익성 개선을 위하여 농업부문보다 수익성이 높은 다른 산업부문으로 영업범위를 확대하여 상업화하려는 경향도 나타나고 있다.

다섯째, 농업금융조직의 건전성 부족과 제도적 결함을 들 수 있다. 여전히 불명확한 재산권 문제와 농업금융시장에 대한 감시시스템의 부족, 그리고 정부의 간섭 하에 있는 상업금융기관 및 협동조합 금융기관의 도덕적 해이 등은 여전히 농업금융 발전의 저해요인으로 작용하고 있다.

마지막으로 비공식적 금융조직의 난립에 따른 문제점이다. 비공식 금융조직들 가운데는 건전한 기관도 있지만 상당수의 불건전한 조직들이 존재한다. 불건전한 조직들은 경영 행태가 일정하지 않아 많은 위험요소를 안고 있으며, 비밀리에 소규모로 운영되기 때문에 감독기관의 효율적인 감시도 불가능한 실정이다. 이러한 조직들은 건전한 농업금융질서 유지와 금융시장 및 농촌사회의 발전에 부정적 영향을 미치고 있다.

---

[31] 1980년대 중반까지 농업부문 대출의 98%가 중국농업은행 대출이었으나 최근에는 비농업, 도시지역으로 관심을 돌림으로써 농업부문 대출은 10% 정도에 불과함.

3. 시사점

북한은 2002년 7월 1일 경제관리 개선조치 이후 경제 전반에 대한 개선노력과 함께 금융부문의 개선을 위한 노력을 기울여 왔다. 북한은 최근에 부실은행을 합병하여 새로운 “경영신용은행”을 설립하였으며, 국영기업소 생산품의 시장판매를 일부 허용하여 시장기능을 보다 확대하는 등 금융개혁을 염두에 둔 조치들을 취하고 있다(중앙일보, 신남북시대, 2003. 11. 4일자 23면).

북한의 경제개혁이 중국과 같이 현재 체제를 유지하면서 점진적으로 실시되든 혹은 동유럽과 같이 체제를 전환하는 방법으로 급진적으로 실시되든, 북한은 현재의 경제적 어려움을 타개하기 위하여 불가피하게 개혁조치들을 취하게 될 것이다.

북한의 경제개혁을 본격화할 경우 선행 체제전환국들의 금융개혁 정책과 경험은 중요한 참고자료가 될 것이다. 본 연구에서는 지금까지 체제전환기에 경제개혁 및 금융개혁 조치들이 주요 체제전환국의 농업금융부문에 미친 영향과 발생한 문제점들은 무엇이며, 어떤 방법으로 문제점들을 극복하였는지, 그리고 향후 농업과 농업금융의 지속적 발전을 위하여 어떤 노력을 기울여야 하는지에 대하여 정리하였다. 이러한 연구결과를 기초로 향후 북한의 경제개혁에 대비하여 북한 농업금융의 바람직한 개혁방향과 정책 방향에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

3.1. 농업금융의 개혁 방향

3.1.1. 단기 개혁 방향

북한의 경제개혁이 전면적·급진적으로 이루어지든 아니면 점진적·부분적으로 이루어지든 거시경제가 불안정해 지고, 이것이 농업부문의 불안정으로 이어질 가능성이 크다. 체제전환국의 사례에서 보면 농업부문은 다른 산업부문에 비해 특히 신용경색 현상이 심하게 나타났으며, 이것이 곧 농업생산 저하를 가져왔다. 농업금융부문의 개혁조치들을 신속하게 추진해야 하는 이유가 여기에 있는 것이다.

경제개혁 이후 농업금융부문에서 신속하게 추진해야 할 단기 개혁 방향을 정리하면, 첫째, 토지반환 및 매각과 같은 토지개혁이 완성되기까지는 상당한 시간이 소요되며, 이 기간에 농가는 담보제공능력 부족으로 인하여 금융시장에서 자금을 빌리기가 어렵게 된다. 따라서 토지개혁이 완성되기까지 신용경색 해소를 위하여 신용보증정책이 필요하게 될 것이다.

둘째, 중앙계획경제체제로부터 이월된 누적부채 문제를 단기간에 해결해야 한다. 대부분의 이월된 누적부채는 집단농장 체제 하에서 정부의 신용할당에 의하여 발생한 것으로 새로운 시장경제 하에서는 해결될 수 있는 것이 아니다. 따라서 정부 채무화와 같은 적극적 조치를 취하여 누적부채로 인한 신용제한을 받지 않도록 해야 한다.

셋째, 농가의 영농활동에 대한 정보수집 및 분산 시스템을 구축해야 한다. 농업금융 시스템이 제 기능을 수행하기 위해서는 농가의 영농활동과 관련된 양질의 정보 확보가 절대적이다. 이는 정보비대칭에 의해 발생할 수 있는 금융 거래비용을 줄이고, 농업금융 질서를 확립하는 기초가 된다.

넷째, 금융거래 주체들에 대한 금융 관련 교육 서비스를 신속하게 제공해야 한다. 농가는 변화된 경제여건 하에서 금융 서비스를 받기 위해 필요한 대출지원 절차 및 금융 기술 관련 지식이 부족하고, 금융기관은 농업에 대한 이해 부족으로 대출 시 자의적인 의사결정을 하게 될 가능성이 높아 농업금융의 비효율성이 높아질 수 있다. 이들에 대한 금융 관련 교육은 향후 건전한 농업금융 시스템의 개발 및 지속적 발전을 위해 필수적이다.

다섯째, 정확한 농정목표를 가지고 정책자금을 지원해야 한다. 목표가 명확하지 않은 일시적 대책들은 시장실패를 정부실패로 전환시키는 위험이 있다.

3.1.2. 중장기 개혁 방향

체제전환 이후 농업 및 농업금융부문이 지속적 발전을 위하여 필요한 중장기 개혁방향을 정리하면, 첫째, 토지개혁을 신속하게 완료하고, 부동산시장이 제대로 작동할 수 있도록 법적, 행정적 서비스를 제공해야 한다. 농가의 가장 중요한 자산이 토지이며, 금융거래 시 가장 중요한 담보물 역할을 수행한다. 토지개혁은 사회·경제적으로 많은 제약요소와 당사자 간의 이해관계로 인하여 단기에 완성시키기 어려운 것은 사실이지만 신속·과감하게 토지개혁이 추진되어야 농업부문의 발전과 농업금융 거래질서의 확립이 가능하다.

둘째, 다양한 형태의 농업금융조직이 필요하다. 체제전환 초기에는 농업수익성 저하, 농업투입물 및 농산물시장의 불안정, 농가의 담보능력 부족 등과 같은 이유로 신용경색이 심해져서 정부가 나서서 농업부문에 대한 자금공급확대를 목적으로 농업금융전담기구를 설치하였다. 그러나 체제전환의 영향에서 벗어나 점차 농업경제 여건이 호전되고 농가의 금융 서비스 범위가 확대되는 등 수요가 크게 늘어나게 되므로 단일 금융기관에서 감당하는 데는 한계가 있다. 따

라서 농업부문에 대한 충분한 금융 서비스 제공을 위해서는 정책은행, 상업은행, 농촌신용협동조합, 보험회사, 예금보증기관 등과 같은 다양한 금융조직을 필요로 하게 될 것이다.

셋째, 정책금융과 상업금융 간의 역할과 업무범위가 명확하게 구분되어야 한다. 중국의 경우 중국농업은행은 정책금융 기능과 상업은행 기능을 동시에 수행함으로써 비효율적인 자금운영이 이루어졌다. 또한 농업금융 전문 기관인 농촌신용합작사의 금융 서비스 중에서도 정책적 요소가 강한 농업개발 관련 대출업무를 수행하여 업무의 효율성을 저하시켰다. 정책금융과 상업금융은 명확히 구분한 후 각 분야의 전문 금융기관이 금융서비스를 담당하도록 하여야 한다.

넷째, 농산물의 생산에서 유통에 이르는 모든 단계에서 보다 경쟁적인 환경이 조성되도록 하는 제도적 조치가 필요하다. 체제전환국의 농업투입물시장은 대부분 국영기업들이 지배하고 있다. 이들은 농가와 계약에 의하여 투입물을 공급함으로 농가의 자금이용의 유연성을 저해하고 있다. 또한 농산물시장은 도매상과 가공업자들의 수요독점으로 대금지급 지연이 발생하고 있으며, 농가들은 유동성 제약과 수익성 저하의 어려움을 겪고 있다. 이러한 문제들은 농가의 소득 저하로 이어져 신용경색을 발생시키는 요소들이다.

3.2. 농업금융 개혁정책 평가와 시사점

3.2.1. 농업금융전담기구 설치

체제전환국들은 단기적으로 직면한 농업부문 신용경색 문제를 해결하기 위하여 농업금융전담기구를 설립하였다. 이 기관들은 은행, 국영농업기금 혹은 개발기금 등 다양한 형태였으며, 설립 주체는 정부이거나 암묵적으로 정부의 지원을 받았으며, 자본금 및 운영자금도 정부의 지원 하에 조달되었다.

농업금융전담기구 설립의 장점은 농업 전문가 확보를 통해 자금 공급에 따른 심사 및 모니터링에 소요되는 거래비용을 줄이고, 신용 할당 문제도 줄일 수 있으므로 농업부문에 대한 자금공급을 단기간에 확대할 수 있다는 점이다.

반면 단점은 업무영역이 농업부문으로 제한됨으로 농업경제의 침체와 같은 상황이 발생할 경우 위험회피 장치가 부족하여 동시에 부실화될 가능성이 높다. 금융선진국이라 할 수 있는 미국에서도 1980년대에 농업경제 침체로 인한 농가부채 위기가 발생했을 때 Farm Credit Systems의 회원조직들이 동시에 파산하는 등 큰 어려움을 겪은 바 있는데 시사하는 바가 크다.

또한 농업금융전담기구는 정부의 통제하에 있으므로 경제 전반적으로 추진되고 있는 공공 부문의 민영화 방향과 모순되는 문제가 있다. 정부의 통제가 지속될 경우 장기적으로 상업적 농업금융시스템의 발전에 부정적 영향을 미칠 것이다.

체제전환 시 북한의 경우도 농업금융부문의 충격을 완화하기 위한 조치로 농업금융전담기구를 설치하는 것은 불가피하지만, 중장기적으로 시장 여건의 변화에 대응하여 이 기관이 농업금융기관으로서 지속적으로 발전해 나아갈 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 대부분의 서유럽 농업금융기관들은 농업 이외의 다른 산업으로 영업범위를 확장하고, 금융서비스도 다양화하고 있으며, 일반 상업은행과의 합병을 통하여 규모화 하는 방향으로 나아가고 있다.

3.2.2. 직접지원와 간접지원 정책

체제전환기에는 단기적으로 금융제도의 미비와 신용경색으로 인하여 자금조달의 어려움을 겪는다. 이에 따라 농가는 영농기에 농자재 및 종자 등 투입물이 원활하게 공급받지 못하여 영농활동이 크게 제약받게 된다. 일부 체제전환국에서는 농업금융제도의 정비에 앞서

농가에게 비료나 종자와 같은 투입재를 직접 지원해 주거나 운전자금을 보조해 주는 방식으로 정부가 지원하였다.

이와 같은 직접지원방식은 시장여건이나 제도적 뒷받침이 되지 못하는 변혁기에 일시적으로 취할 수 있는 정책이지만 다음과 같은 이유로 중장기적으로는 농업발전의 저해요인이 될 수 있다. 첫째, 객관적 기준에 근거하지 않고 형평성만을 고려하여 지원하게 되므로 농업부문의 자원배분의 왜곡과 자원 활용의 비효율성을 초래한다. 둘째, 농업투입물 및 농산물 가격의 왜곡으로 인해 유통질서의 혼란을 초래할 수 있다. 셋째, 변혁기에 일시적으로 도입된 정책이 강력한 이익집단의 출현으로 축소 및 조정의 제약을 받게 됨으로써 비효율적 지원이 장기화될 수 있다. 넷째, 농업발전의 필수요소인 농업금융 시스템의 구축 및 발전에 장애요인이 된다.

반면, 금융기관을 통한 간접지원방식은 단기적으로는 금융제도의 미비와 신용 경색으로 인하여 제대로 작동하는 데 한계가 있지만 금융 시스템이 일단 작동될 경우 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 금융기관의 심사와 모니터링에 의하여 국가자원을 효율적으로 배분할 수 있다. 둘째, 직접 보조에 따른 시장가격 왜곡 등 각종 왜곡 현상을 방지할 수 있다. 셋째, 금융기관을 통하여 자금을 지원하므로 정책의 단계적 조정 및 축소 등 정책수행의 유연성을 가질 수 있다. 따라서 중장기적으로 자원 효율적 배분과 농업금융의 발전을 위하여 금융기관을 통한 간접 지원 방식이 바람직하다.

3.2.3. 신용보증과 이자보조정책

체제전환기에 농업부문의 자금공급확대를 통해 신용경색 문제를 해소하기 위하여 추진한 정책은 크게 신용보증정책과 이자보조정책으로 나누어 볼 수 있다. 신용보증정책은 농가의 담보제공 능력 부족으로 금융기관이 자금공급을 기피함으로써 발생하는 신용경색 문

제를 해소하기 위하여 농가의 채무불이행 시 정부가 대출금의 일정 부분을 보증해 줌으로써 농업부문에 대한 자금공급을 확대하기 위하여 실시한 정책이다.

신용보증정책의 장점은 다음과 같다. 첫째, 체제전환기에 농가는

표 4-3. 직접지원과 간접지원정책 평가

	직접지원	간접지원
특성	● 정부가 직접 지원 - 가격지지정책 - 농업투입물(비료, 종자 등) 지원 - 운전자금 직접지원	● 금융기관을 통한 간접 지원 - 이자보조정책 - 신용보증정책
장점	· 필요한 자금의 신속한 지원으로 농업생산성 유지에 기여 · 체제전환기의 금융시스템 미비로 인한 농업금융 병목 현상 배제 · 금융기관의 부패 가능성 배제	· 건전한 농업금융제도 육성 · 직접보조에 따른 생산비 왜곡 현상 배제 · 금융기관의 심사와 모니터링으로 국가자원의 효율적 지원 가능 · 금융기관을 활용함으로써 지원정책 조정 및 단계적 축소가 용이
단점	· 생산비 왜곡 현상 발생 · 객관적 기준 없이 형평성만을 고려함으로써 자원 배분의 비효율성과 왜곡 초래 · 장기적으로 농업금융 시스템 구축에 장애요인 · 지원정책의 축소 등 조정 한계 · 지원정책에 대한 강력한 이익집단 형성에 따른 부패발생 가능	· 금융 시스템 미비로 인한 농업 금융의 병목 현상 발생 가능 · 금융기관의 자의적 의사결정에 따른 비효율성 및 부패 가능성
평가	· 단기적으로 금융제도의 미비와 신용 경색에 의한 농가의 영농활동의 제약이 큰 경우 직접 지원 방식으로 접근할 필요가 있으나 · 중장기적으로는 자원 효율적 배분과 농업금융의 발전을 위하여 금융기관을 통한 간접 지원 방식이 바람직함.	

신용 획득 여부가 거래비용(이자 등) 정도보다 더 심각한 문제이다. 즉, 농가입장에서는 높은 이자비용을 지불하고라도 영농기에 자금을 원활하게 조달해야 영농활동이 가능하다. 그러나 체제전환기에는 토지개혁 미완성 등으로 담보제공 능력이 부족한 농가는 신용경색에 직면하게 된다. 이와 같은 문제를 해결하는 데 있어서 신용보증정책은 긍정적으로 평가되고 있다.

둘째, 신용보증정책은 금융기관을 통한 간접 지원방식으로서 대출 신청자에 대한 심사 및 모니터링이 가능하여 정부 자원 배분의 효율을 높이고, 정부의 부담을 최소화할 수 있다.

셋째, 신용보증정책의 원활한 수행을 위해서는 금융기관의 참여가 필수적이다. 이는 장기적으로 일반금융기관의 농업금융 참여 동기를 촉진함으로써 농업금융 발전에 기여할 수 있다.

넷째, 신용보증정책은 간접 지원방식이므로 농업 여건변화에 대응하여 정책수행의 유연성을 확보할 수 있다.

다섯째, 농업은 자연재해에 노출되어 있으며, 농산물 가격하락의 위험도 다른 산업부문에 비해 높다. 그러나 체제전환기에는 보험시장과 같은 다양한 농업금융 시스템을 갖추지 못하여 농가는 이러한 위험에 노출될 수밖에 없다. 신용보증정책은 이와 같은 악조건에 직면한 농가를 보호하는 수단으로 활용될 수 있다.

반면, 이 정책의 단점도 있다. 체제전환기에는 금융기관 담당자들이 농업 관련 전문지식을 갖추지 못하여 대출 지원 대상자를 금융기관이 자의적으로 평가하여 선정할 가능성이 있으며, 단기적으로는 농업금융시장의 미발달로 신속하게 자금공급이 이루어지지 못하는 문제도 있다. 또한 일부 국가에서는 대출조건, 심사, 모니터링과 같은 일련의 절차들이 지나치게 엄격해 소규모 영세농가들이 자금 지원 대상에서 제외되는 등의 문제점이 발생하기도 했다.

한편, 이자보조정책은 농가에 보조금으로 자금을 공급하거나 대

출받을 때 이자의 일정부분 혹은 전액을 정부가 보조해 줌으로써 농가가 값싼 자금을 활용할 수 있도록 지원하는 정책으로 주로 이자보조정책 중심이었다.

이자보조정책의 장점은 다음과 같다. 첫째, 이자를 보조해 주기 때문에 농가는 값싼 자금을 이용할 수 있다. 동구권 국가의 경우 체제전환기에는 높은 물가상승으로 인하여 명목이자율이 크게 상승하였다. 반면 농업수익성 상승률은 이자율 상승수준에 미치지 못하여 농가가 자금을 조달하는 데 큰 어려움을 겪었다. 이자보조정책은 농가의 이와 같은 어려움을 해소하는 효과를 거두었다.

둘째, 이자보조는 기본적으로 상환의 의미가 없기 때문에 농가입장에서는 소득보조의 효과가 있다. 특히 체제전환기에 농업부문은 농업투입물이 원활하게 공급되지 못하였고, 농산물 시장도 불안정하여 농업수익성 저하로 농가소득이 하락하였다. 이와 같은 상황에서 이자보조는 농가의 자금조달 용이성을 제고시킴과 동시에 소득 상승의 효과도 거둘 수 있다.

셋째, 신속한 자금지원으로 농업생산성 유지에 기여하였다. 정부는 농가에 대출이 이루어질 경우 자금의 용도 등에 대한 최소한의 조건으로 이자보조를 실시하였다. 따라서 신용보증정책에 비해 상대적으로 신속하게 자금지원이 이루어짐으로써 영농기에 신속한 자금공급에 기여하였다.

반면, 이 정책은 다음과 같은 단점을 가지고 있다. 첫째, 담보 제공 능력이 없는 소규모 영세농가는 이자보조정책 지원 대상에서 제외됨으로써 여전히 신용 접근 제약을 받았다.

둘째, 이자보조 자금의 오남용 가능성이 높다. 저리 혹은 무이자로 지원받은 보조자금을 농업부문에 투자하지 않고, 상대적으로 수익성 높은 다른 부문에 투자하거나 금융기관에 다시 예치하여 이자수익을 올리는 등의 방법으로 유용하는 사례가 발생할 수 있다.

셋째, 이자보조 지원 대상의 적절성 문제이다. 체제전환 이후 국영농장 혹은 협동농장 토지를 반환 및 배분의 방법으로 분할함으로써 영농규모가 소규모로 축소되어 소농구조가 형성되었다. 이러한 농가들은 담보제공 능력 부족으로 대출신청 자격을 상실하여 정부의 이자보조정책에서도 제외되었으며, 일부 대농을 중심으로 지원이 이루어졌다.

넷째, 정부 개입으로 이자가 인위적으로 조정됨으로써 농업금융 시스템의 구축과 발전에 장애요인으로 작용하였다.

다섯째, 정부의 이자보조정책으로 혜택을 받은 대규모 농가들을 중심으로 이익집단을 구성하여 압력을 행사함으로써 정책 집행의 유연성을 저하시킬 수 있다.

대부분의 체제전환국들은 농업부문의 자금공급 확대를 위하여 이자보조와 신용보증정책을 도입하였다. 이 정책들은 국가가 처한 농업경제 여건에 따라 상당한 효과를 보이기도 했지만, 장기적으로 농업발전과 농업금융 시스템의 안정화를 저해하는 요소도 가지고 있었다.

북한도 체제전환국들이 경험한 농업부문의 신용경색에 직면할 가능성이 크며, 이러한 문제의 해결을 위하여 자금공급 확대정책을 수행하게 될 것이다. 위에서 검토한 것처럼 이자보조정책은 신속하게 값싼 자금을 농가에 공급함으로써 단기적으로 농업생산 촉진에 기여하는 효과가 있다. 그러나 체제전환에 따른 취약한 재정여건으로는 감당하는 데 한계가 있으며, 상당한 규모의 금융적 혹은 비금융적 비용을 수반하게 된다. 따라서 이러한 정책이 장기적으로 지속되는 데는 한계가 있다.

농업금융의 발전 방향은 정부의 시장개입을 최소화하고, 농가의 제도금융 이용 가능성을 향상시키며, 농업금융시장의 지속적 발전을 도모하는데 두어야 한다. 이를 위해서는 정부의 개입에 의존하는 이

표 4-4. 이자보조와 신용보증정책 평가

	이 자 보 조	대 출 보 증
특성	• 대출에 따른 이자의 일정부분 혹은 전액을 정부가 보조해 줌으로써 농가소득의 보조 역할 수행	• 대출에 따른 채무불이행시 대출금의 일정부분을 정부가 보증해 주는 제도
장점	· 농가에게 값싼 자금공급 · 농가 입장에서 소득보조 기능 · 신속한 자금지원으로 농업생산성 유지에 기여	· 체제전환기에 농가는 신용 획득 여부가 거래비용(이자 등) 정도보다 더 심각한 문제임(담보 문제 해결). · 보험시장의 부재 속에서 가격하락, 흉작과 같은 악조건에서 농가 보호 수단으로 활용 가능 · 금융기관의 심사 기능을 통해서 적합한 대출자 선정이 가능하므로 정부부담을 최소화할 수 있음. · 금융기관의 농업금융 참여 동기 유발효과 · 농업금융의 성장 촉진 기능 · 정책변화의 유연성 확보 가능
단점	· 담보 제공 능력이 없는 농가의 신용경색 · 이자보조 자금의 오남용 가능성 · 정보의 보조와 대출금 간은 고정적 관계에 있으므로 적합한 농가가 지원받았는지의 판단이 어려움. · 이자보조정책을 지지하는 강력한 이익집단의 출현 가능성	· 체제전환기의 금융기관은 농업에 대한 이해 부족으로 농가의 대출 신청 시 금융기관 자의적 평가문제 · 금융시장의 미발달로 인한 신속한 자금 지원 한계 문제 · 지원조건, 심사와 모니터링과 같은 엄격한 규제로 농가 불만 초래
평가	· 대부분의 체제전환국에서 위의 두 가지 정책을 병행하여 수행함. · 이자보조에 따른 금융적 혹은 비금융적 비용은 취약한 경제여건에서 감당하는 데 한계가 있으므로 장기적으로 지속될 수는 없음. · 신용보증정책은 농가 위험시 보험기능 수행 · 정부의 시장개입 최소화, 농가의 신용 접근성 향상, 농업금융시장의 지속적 발전을 위해서는 이자보조보다는 신용보증정책이 바람직함.	

자보조정책은 필요한 경우 시행 기간을 최대한 단축하여 실시하여야 하며, 금융기관 중심으로 신용보증정책에 의하여 자금을 공급하는 것이 바람직할 것이다.

3.2.4. 누적부채 정리

농업부문의 영농주체들은 중앙계획경제체제로부터 승계된 대규모 부채를 안고 있었으며, 체제전환 과정에서 영농활동에 경쟁원리가 도입됨에 따라 상당수의 국유농장이나 농가들이 부실화됨으로써 새로운 부채가 누적되었다. 그 결과 농업부문의 신용경색이 발생하여 영농기의 자금조달과 새로운 농기계와 기술 도입을 위한 신규 투자에 큰 제약을 받게 되었다.

이와 같은 신용경색 문제를 해소하기 위하여 체제전환국 정부가 적극 개입하여 지원정책을 실시하였다. 중앙계획경제체제로부터 승계된 부채의 경우 새롭게 등장한 시장경제 하에서는 해결방안을 모색하는 데 한계가 있다는 판단 하에 농업금융전담 기구를 통해 정부가 채무를 인수하여 정부채무로 전환하였으며, 일부는 정부가 신용보증을 하거나 정부가 부채를 인수한 후 상환기간을 연기하거나 이자를 감축하는 등 유리한 조건으로 전환하는 방법으로 지원하였다.

북한의 현행 중앙계획경제체제 하에서는 연성예산제약(soft budget constraint)으로 인하여 경제 주체들이 예산의 구애를 받지 않고 자원을 낭비한다. 또한 금융기관도 정부의 신용할당 방침에 따라 자금을 배분하므로 대출 심사나 사후관리 시스템을 갖추지 못하여 부실화될 우려가 있다.

따라서 북한이 경제개혁을 단행할 경우 농업부문의 부채누적 문제가 현안으로 대두될 것이다. 중앙계획경제체제로부터 승계된 누적부채는 시장경제 하에서 해결될 수 있는 성격이 아니다. 따라서 정부의 적극적인 개입으로 신속하게 해결함으로써 농업부문의 자금공

급제한 문제를 해결할 수 있도록 유도해야 한다. 또한 체제전환 과정에서는 주요 국가의 사례를 기초로 농업부문의 부채 발생을 최소화할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

3.2.5. 농업부문 자금공급 대안

농업부문에 대한 자금공급 확대 방안에 관해서는 금융기관에 초점을 두고 다루어지고 있으나 은행과 같은 금융기관만이 체제전환기 농업의 유일한 자금공급원은 아니다. 체제전환기에는 열악한 거시경제적 여건으로 인하여 금융기관들이 자금공급을 기피하므로 오히려 농가 스스로 자금을 조달하거나 상인이나 농업투입물 공급업자를 통한 자금거래도 활발하게 이루어진다.

따라서 북한의 체제전환 시에도 정부 정책 중심의 정규 금융기관을 통한 자금공급 확대 노력뿐만 아니라 농가와의 접촉이 빈번하게 이루어지는 관련 기업들을 통한 자금공급 확대방안도 적극 모색할 필요가 있으며, 이와 같은 거래에서 발생할 수 있는 문제점들을 사전에 인식하고 재발 방지를 위한 대책도 동시에 마련해야 한다.

많은 체제전환국에서 농가-상인-가공업자 간의 금융거래가 활발하게 이루어졌다. 상인이나 가공업자들은 농업에 대한 이해가 깊고, 오랜 기간 농가와 거래를 유지했기 때문에 농가에 대한 충분한 정보를 가지고 있으므로 정보 비대칭에 의해 발생될 수 있는 금융거래비용을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 한편으로는 체제전환기에는 시장경제가 충분히 발달되지 않아 상인 혹은 가공업자들의 수요독점으로 인한 농산물 대금지급 지연과 같은 문제로 인하여 농가가 피해를 받을 수 있은 단점도 가지고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 일부 체제전환국에서는 정부가 어음을 인수하고, 농산물 대금을 지원하는 정책을 실시하였다.

다음으로 선물거래를 활성화시키는 방법이다. 불가리아의 경우

1992년에 상품교환소(Commodity Exchange)를 설립하여 선물거래방식을 통해 농가에 자금을 공급하도록 하였다. 그러나 이 방법은 체제전환기의 거시경제적 불안정에 따른 물가상승으로 가격 예측의 불확실성이 높고, 정부의 이자보조에 따른 단기자금 이용의 용이성 그리고 농가의 경험부족과 새로운 제도에 대한 심리적 거리감 등으로 인하여 기대했던 성과를 거두지는 못했다.

농산물을 담보화하여 자금을 공급할 수 있은 방안도 검토할 필요가 있다. 농가의 신용경색 요인 중 가장 큰 것이 담보제공능력 부족이므로 정부가 저장시설을 설치하여 농산물을 담보로 운전자금을 공급하고, 상환기간 만기 시 저장비용과 원리금을 상환하고 농산물을 시장에 판매하거나 농산물을 정부에 넘기도록 하는 방안이다.

이와 같은 다양한 방법들을 통해 정규 금융기관 이외의 농업부문 자금공급 확대방안을 검토하여 장단점을 정리한 후 정규 금융기관의 지원 한계를 보완하고 극복할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

제 5 장

요약 및 결론

1. 농업경제 동향

체제전환을 경험한 국가들의 사례를 살펴보면 체제전환 과정 혹은 직후의 농업부문은 다음과 같은 공통적 특성을 보였다. 첫째, 중앙계획경제하에서 공급되던 투입물과 노동력 공급중단, 투입물가격의 상승, 자금조달의 어려움 등 복합적 요인에 의하여 농업생산은 전반적으로 감소하였다.

둘째, 경기침체로 인한 국내 농산물시장 침체와 대외 거래시스템의 붕괴, 그리고 투입물 가격 상승 등으로 인하여 농업교역 조건이 크게 악화되었다. 이로 인한 농업수익성 저하는 농가소득 저하를 초래하였으며, 농가의 대출금 상환능력 저하로 이어져 금융기관으로부터의 자금조달이 어려워졌다.

셋째, 높은 물가상승을 겪었다. 금융기관들은 높은 물가상승으로 인한 대출채권의 가치하락을 우려해 농업부문에 대한 장기대출을 기피하였으며, 대출 시에도 농가에 높은 비중의 담보를 요구하였다.

또한 이자율은 물가에 연동되어 상승했을 뿐만 아니라 농업부문의 수익률보다 높았기 때문에 농업부문의 신용제한을 심화시켰다.

넷째, 토지개혁의 지연, 재산권의 미확립, 그리고 토지시장의 미발달로 농가는 자금조달을 위한 담보제공능력이 매우 취약했다. 이는 농업부문에 대한 민간투자를 막아 금융시장 발달을 지연시키는 결과를 초래하였다.

다섯째, 집단농장을 원주인에게 반환하거나 매각하는 방법으로 토지개혁을 실시한 이후 영농규모가 축소되었다. 이에 따라 농가의 자산구조 취약으로 담보제공능력이 약화되어 자금을 차입하기가 더 어려워졌다.

여섯째, 농업부문에 많은 부실채무가 누적되어 있었다. 이러한 누적 부채는 신규대출을 제약하고, 토지개혁 추진을 어렵게 함으로써 재산권 회복을 지연시키는 등 개혁 추진의 장애요인으로 작용하였다. 또한 금융기관은 부실채무 누적으로 파산하거나 생존을 위하여 대출자에게 높은 이자율을 부과할 수밖에 없는 상황이 발생하였다.

일곱째, 기존의 농산물 유통질서가 붕괴되면서 농산물 도매상의 수요독점 현상이 발생하였다. 이를 이용하여 도매상들은 농가에 대한 농산물 대금 결제를 미루어 농가는 물가상승부담을 안게 되고, 자금 유동성 압박을 받게 되었다.

여덟째, 농업생산의 불확실성, 담보제공능력 부족, 금융거래 지식의 부족, 능률적인 금융시스템의 부재 등은 금융거래비용을 높게 만들었다.

2. 농업금융개혁

체제전환기에 농업부문은 낮은 수익성, 누적된 부채, 높은 물가상

승, 농업생산의 위험과 불확실성, 담보제공능력 부족 등 많은 문제들을 안고 있었다. 또한 금융시스템의 미발달로 금융의 역할과 기능이 불명확하고, 농업관련 전문 인력도 부족하였다. 금융기관은 농업부문에 대한 자금공급을 기피하였고 금융거래비용이 높아 농가가 자금을 차입하기가 매우 어려웠다.

체제전환국들은 이와 같은 문제점들을 극복하기 위하여 다음과 같은 농업금융부문의 제도 개혁과 지원정책을 실시하였다.

첫째, 일반 금융기관의 농업부문에 대한 자금공급 회피에 따른 신용경색을 해소하기 위하여 정부 주도로 농업금융전담기구를 설치하였다.

둘째, 농가의 담보제공 능력 부족 문제를 해소하고, 금융기관의 농업부문에 대한 자금공급을 유도하기 위하여 신용보증정책을 실시하였다.

셋째, 농업부문의 높은 거래비용과 이자율로 인한 농가의 신용경색 문제의 해소를 하기 위하여 이자보조정책을 실시하였다.

넷째, 중앙계획경제체제로부터 승계된 누적부채 문제의 해결을 위하여 상환기간을 유예시켜주거나 정부 채무화하는 정책을 실시하였다.

다섯째, 농가와 금융기관 등 금융주체의 경제적 환경 변화에 따른 금융지식 부족 문제를 해소하기 위하여 교육 및 인력개발 정책을 강화하였다.

3. 시사점

이 절에서는 북한의 체제전환에 대비하여 주요 체제전환국들의 사례를 통해 도출된 시사점을 정리해 보고자 한다.

농업금융 개혁방향은 단기적으로는 첫째, 토지개혁이 완성되기까지 신용경색을 해소하기 위한 신용보증정책이 필요하다. 둘째, 중앙계획경제체제로부터 이월된 누적부채는 시장을 통해서 해소하는 데는 한계가 있으므로 가능한 한 단기간에 정부 주도적으로 해결해야 할 것이다. 셋째, 농가의 영농활동에 대한 정보수집 및 분산 시스템을 구축하여 금융거래에 필요한 정확한 정보를 제공함으로써 거래비용을 줄이고, 금융거래 주체들에 대한 금융 관련 교육 서비스를 신속하게 제공하여 새로운 금융시스템에 적응할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 정확한 농정목표를 설정한 후 정책자금을 지원해야 한다. 목표가 명확하지 않은 일시적 대책들은 시장실패를 정부실패로 전환시키는 위험이 있다.

중장기 방향으로는 첫째, 신속하게 토지개혁을 완성하고, 토지 거래시장 기능을 활성화 시킬 수 있는 법적, 행정적 서비스를 제공해야 한다. 둘째, 보험시스템, 선물거래 등 다양한 형태의 농업금융시스템을 활성화시켜서 농업부문에 대한 자금공급원을 넓혀야 한다. 셋째, 정책금융과 상업금융 간의 역할과 업무범위를 명확하게 구분하여 금융거래상의 효율성을 높여야 한다. 넷째, 농산물의 생산에서 유통에 이르는 모든 단계에서 보다 경쟁적인 환경이 조성되도록 하는 제도적 조치가 필요하다.

농업금융제도 개혁 측면에서는 체제전환기 농업부문의 신용경색 문제를 해소하기 위하여 체제전환국들은 농업금융전담기구를 설치하여 자금을 공급함으로써 상당한 성과를 거두었다. 북한도 체제전환의 경우 농업부문의 금융문제 해소를 위하여 농업금융 전담 특별기구를 설치하여 운영하는 것은 불가피할 것이다. 다만 체제전환국들의 사례에서 나타난 활동범위의 제한, 위험회피 수단의 부족, 그리고 정부주도에 따른 비효율성 등의 문제점들을 극복하고, 중장기적으로 시장 여건의 변화에 대응하여 농업금융기관으로써 지속적으

로 발전해 나아갈 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

체제전환국들의 농업부문 지원방식은 정부가 직접 개입한 직접지원방식과 금융기관을 통한 간접지원방식이 있다. 직접지원방식은 체제전환기에 금융시스템을 갖추지 못해 정부 주도로 농업부문에 자금 및 투입물을 지원했던 것을 말한다. 이 방식은 정부 의존적이며, 형평성에 초점을 두어 효율적 자원 배분 및 활용에 한계가 있었다. 반면, 간접지원방식은 금융기관의 심사와 모니터링을 통해 자원을 배분하는 방식으로서 국가자원을 보다 효율적으로 배분할 수 있다. 정책의 단계적 조정이 용이하고, 자원 효율적 배분과 농업금융의 발전을 도모할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 북한이 체제전환 이후 농업부문에 대한 지감을 원활하게 공급하기 위해서는 신속하게 금융시스템을 정비한 후 금융기관을 통한 간접지원방식으로 농업부문에 지원하는 것이 바람직할 것이다.

금융기관을 통해 실시한 간접지원방식은 크게 신용보증과 이자보조정책으로 구분할 수 있다. 신용보증지원은 농가의 담보능력 부족의 해소를 목적으로 하였으며, 이자보조는 높은 이자율과 금융거래비용으로 인한 신용경색을 해소하고자 실시한 정책이다. 북한도 체제전환의 경우 다른 체제전환국들과 마찬가지로 농업부문의 신용경색에 직면할 가능성이 크며, 정부가 자금공급 확대정책 수행을 펴지 않을 수 없을 것이다.

이자보조정책은 신속하게 값싼 자금을 농가에 공급함으로써 단기적으로 농업생산 촉진에 기여하는 효과가 있다. 그러나 이 정책은 많은 금융적 혹은 비금융적 비용을 수반한다. 우선 체제전환에 따른 취약한 재정여건으로는 감당하는 데 한계가 있어서 장기적으로 지속되기는 어렵다. 한편 신용보증정책은 금융기관의 심사와 모니터링을 통해 효율적 자원배분과 활용이 가능하며, 정부의 개입을 최소화할 수 있고, 정책의 유연성도 높다. 농업과 농업금융이 시장경제체

제에서 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 정부의 시장개입 최소화와 농가의 신용 접근성 향상의 방향으로 나아가야 한다. 따라서 북한도 정부의 개입에 의한 이자보조보다는 간접지원방식인 신용보증정책에 중점을 둠으로써 시장경제체제에 적응해 나아가는 것이 바람직하다.

북한도 중앙계획경제체제의 한계를 안고 있으므로 경제개혁을 단행할 경우 농업부문의 부채누적 문제가 현안으로 대두될 것이다. 중앙계획경제체제로부터 승계된 누적부채는 시장경제 하에서 해결될 수 있는 성격이 아니므로 정부의 적극적인 개입으로 신속하게 해결해야 한다. 또한 주요 체제전환국의 사례를 기초로 체제전환 과정에서 새롭게 발생하는 농업부문의 부채를 최소화할 수 있는 방안도 모색해야 한다.

마지막으로 농업부문 자금공급 확대를 위한 다양한 대안들을 모색할 필요가 있다. 북한의 체제전환 시 정부 정책 중심의 제도 금융기관을 통한 자금공급 확대의 노력뿐만 아니라 농가와 접촉이 빈번하게 이루어지는 관련 농기업들을 통한 자금공급 확대방안도 적극 모색할 필요가 있다. 또한 이러한 거래에서 발생할 수 있는 문제점(대금지급 지연 등)들을 사전에 인식하고 재발 방지를 위한 대책도 동시에 마련해야 한다.

4. 추후 연구과제

이 연구는 동유럽과 중국을 대상으로 체제전환 과정에서 나타난 금융부문의 문제점과 대응정책들을 개괄적으로 정리하였다. 이 분야의 보다 깊이 있는 연구를 위해서는 다음과 같은 연구가 추가적으로 추진되어야 할 것이다.

첫째, 본 연구에서 포함시키지 못한 구동독, 베트남 등을 포함한 주요 체제전환국에 대하여 개별 국가 중심으로 일반금융, 농가경제, 농업금융부문의 유기적 관계와 개혁 내용을 정리하고, 시사점을 도출하는 연구가 필요하다.

둘째, 정규 금융기관 및 정부의 농업금융 관련 제도와 정책뿐만 아니라 비정규 금융조직을 통한 농가의 자금조달 관련 연구도 추진될 필요가 있다.

셋째, 체제전환국 사례를 토대로 도출된 시사점을 기초로 북한의 체제전환 시사리오별 농업금융 개혁 프로그램을 개발하는 연구의 추진이 필요하다.

ABSTRACT

Lessons from the Changes of Agricultural Financial Systems in Transition Countries

Financial stability and sound systems and institutions to provide access to credit, are indispensable sustainable development of a agricultural sector. The purpose of this study is to explore the problems of financing the agricultural sector during the transitionary period and the lessons from the changes of agricultural financial systems in transition countries – especially focused on the cases of Central Eastern European Countries and China.

The macroeconomic instability in the transition countries affected the profitability of the agricultural sector though increasing uncertainties and risks created by inflation, supply of inputs, and shortage in credit supply. It undermines existing financial institutions and damages confidence in government policies and agricultural banking system.

In the transition countries, the agricultural sector suffered from the limited funds available that were additional, more acute, problems than the other sectors, although problems may differ significantly between countries.

First, producers had difficulties in providing and valuing collateral for loans because of the lack of clear property rights and the incomplete land reform. This hampered the level of private investment in agricultural sector and retarded the development of the capital markets. Second, farmers faced the problems with collateralization of the loans. Banks often refused agricultural land as collateral because of the absent of a land market, the incomplete land reform, or too low land prices. Third, costs for monitering and screening loans were too high

during the transition. Fourth, large bad debts had been accumulated in the agricultural sector. Indebtedness inhibited the incentives for better management, the provision of new loans, and the process of land restitution and restoration of property rights. Fifth, farm incomes had fallen in the transition period because of worsening terms of trade, i.e., rising input prices and declining output prices. Farmers had difficulties to sell their products due to a stagnation of the domestic markets and the collapse of the trading system.

These problems resulted in severe credit constraints for the agricultural sector during transition. The credit constraints imposed high costs in terms of rural poverty, distortion of production, and liquidation of assets. Governments attempted to overcome these problems by establishing special financial institutions, subsidizing credit, setting up credit guarantee funds, stimulating institutional innovations, and investing in human capital and retraining programmes.

Specialized agricultural credit institutions were established to provide the effective financial service to agricultural sector. The most important advantages of the institutions were lower transaction, monitoring and verification costs through greater specialist knowledge of relevant agricultural activities. But the disadvantages of these institutions were their higher portfolio risk due to their specialization and put under government control.

Subsidized credit and loan guarantees also were used in many transition countries. Loan guarantees could be effective in stimulating lending to agriculture in the short term, as long as they are designed to maintain repayment incentives and it were seen as less distortional than subsidized credit and could encourage greater participation by commercial banks.

Bad debts of producers inherited from the centrally-planned period. Although the debts were not accumulated under market economy, it was obvious that the market couldn't solve this historic problem. Most governments of

the transition countries converted the bad debts into state debt.

This study also tried to suggest the short- and mid-term direction of agricultural financial reform in the transition period of North Korea, if possible.

The agricultural financial reforms in transition countries were showed the problems and possible solutions of providing credit to the agricultural sector. When North Korea will decide on agricultural financial reform and manage the reform process, it will be necessary for North Korea to obtain know-how from the cases of transition countries. In particular, lacking experience and self-confidence, North Korea will need helps from outside at the beginning stages of the reform. The lessons from the preceded transition countries will help North Korea take more active reform measures and establish a successful agricultural financial system.

Researcher: Park Joon-Kee and Park Seong-Jae
E-mail address: jkpark@krei.re.kr

참 고 문 헌

김성철. 2001.『국제금융기구와 사회주의 개혁・개방: 중국. 베트남의 경험이 북한에 주는 의의』. 통일연구원.

김영훈 외. 1996.『사회주의 농업의 체제전환과 북한농업의 전망』. 한국농촌경제연구원.

김용복. 1999.『주요 체제전환국의 금융개혁과 그 시사점』. 조사연구자료 99-17. 한국은행.

김태준, 유재원. 1998.『중국 금융개혁의 현황과 과제』. 대외경제정책연구원.

김희경, 이광상, 이경형. 1995.『체제전환국의 금융제도』. 한국금융연구원.

박석삼. 랄프 뮈러. 2001.『독일의 경험에 비추어 본 남북간 금융통합 방안』. 한국은행.

박유환. 1997.『북한의 금융제도와 남북한 금융협력방안』. 한국수출입은행.

삼성경제연구소. 1998.『중국 금융개혁의 현황과 전망』.

윤덕용, 정형곤, 남영숙. 2002.『체제전환국 사례를 통해 본 북한의 금융개혁 시나리오』. 대외경제정책연구원.

이상혁, 박완근. 1997.『동유럽 국가의 경제개혁 경험』. 연구자료 97-12. 한국은행.

이준엽. 2001.『최근 중국 금융개혁의 현황과 전망』. 삼성경제연구소.

이철원. 2001.『중・동구 주요국의 금융구조조정에 대한 평가와 시사점』. 조사분석 01-10. 대외경제정책연구원.

임호열, 임정준. 1991.『사회주의제국의 금융개혁 추진현황과 과제』. 한국은행.

정태연 등. 1995.『동유럽 체제전환국의 금융개혁 추진상황』. 한국은행.

중앙일보. 2003. 11. 4. “신남북시대.” p. 23.

한국은행. 1998.『중국경제의 개혁성과와 개혁정책 평가』. 조사부.

홍유수. 1992.『동구 경제개혁의 유형과 성과: 폴란드와 헝가리를 중심으로』. 대외경제정책연구원.

農林中金. 2000.『中國農家の資金需要と農村金融の體制』.

齋文波. 2000.『中國農村協同組合金融の現況と改革』. 范波書房.

Grosfeld I. 1994. “Financial System in Transition-Is There a Case for a Bank Based System?” Discussion Paper No. 1062. Center for Economic Policy Research.

Guillermo A.C. and J.A. Frenkel. 1991. ″Credit Market, Credibility, and Economic Transformation.″ *Journal of Economic Perspectives* 5(4): 139-148.

Hoff K. and J.E. Stiglitz. 1993. ″Imperfect Information and Rural Credit Markets: Puzzles and Policy Perspectives.″ in Hoff K. A. Braverman and J.E. Stiglitz (eds.). *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*: pp. 33-52.

Meyendorff A. and A. Thakor (ed.). 2002. *Designing Financial Systems in Transition Economies*. The MIT Press.

Kashuliza A.K. and L.N. Ngailo. 1993. ″Operational and Financial Performance of Farmer Cooperatives in Tanzania.″ in Csaki C. and Y. Kisled (eds.). 1993. *Agricultural Cooperatives in Transition*. Westview Press.

OECD/CCNM. 1999. ″Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economics: Proceedings of OECD Expert Meeting in Feb. 1999.″ Centre for Cooperation with Non-Members. OECD.

OECD/CCNM. 2001. ″Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economics: Focus on the South East Europe Region.″ Centre for Cooperation with Non-Members. OECD.

Pederson G. and T. Khitarishvili. 1997. ″Challenges of Agricultural and Rural Finance in CEE. NIS and Baltic Countries.″ OECD Working Paper WP97-5.

Peteanov S. and K. Roussinov. 1994. ″Credit for Agriculture during the Transition.″ in Schmitz A., K. Moulton, A. Buckwell and S. Davidova (eds.). *Privatization of Agriculture in New Market Economies: Lessons from Bulgaria*. Kluwer Academic Publishers.

Ronald I.M. 1991. ″Financial Control in the Transition from Classical Socialism to a Market Economy.″ *Journal of Economic Perspectives* 5(4): 107-122.

Rozelle S. and J.F.M. Swinnen. 2000. ″Transition and Agriculture.″ working paper.

Schmitz A., K. Moulton, A. Buckwell and S. Davidova. 1994. *Privation of Agriculture in New Market Economics: Lesson from Bulgaria*. Kluwer Academic Publishers.

Schrieder G. and F. Heidhues. 1998. ″Transition and Rural Finance.″ *Quarterly Journal of International Agriculture* 37(4): 265-282.

Stiglitz J.E. 1993. *Financial Systems for Eastern Europe's Emerging Democracies*. An International Center for Economic Growth Publication.

Stiglitz J.E. 1994. *The Role of the State in Financial Markets*. proceeding of the World Bank Annual conference on Development Economics 1993. World Bank.

Swinnen J.F.M and H.R. Gow. 1997. ″Agricultural Credit Problems and Policies During the Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe.″ Policy Research Group Working Paper No. 6.

Thorne A. 1993. "Eastern Europe's Experience with Banking Reform." Policy Research Working Paper 1235. World Bank.

Yaron J. 1992. *Successful Rural Finance Institutions*. World Bank Discussion Paper 150. World Bank.

Zhang. H. 2003. "The System of Chinese Rural Financial Organization: Achievements. Shortcomings and Institutional Renewal." OECD.

www.microfinancegateway.org.

econ.worldbank.org/resource.php.

www.worldbank.org.cn/English .

연구보고 R463
체제전환국의 농업금융제도 개혁과 시사점

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2003. 12.
발 행 2003. 12.
발행인 이정환
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 http://www.krei.re.kr
인쇄처 평강기획인쇄
전화 02-2263-2332 E-mail: pkang2002@hanmail.net

ISBN 89-89225-53-1 93520

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