

정책연구보고 P64 / 2003. 12.

농업부문 워크아웃 도입방향

박 성 재 연구위원
황 의 식 부연구위원
김 태 곤 부연구위원

연구담당

박성재 : 연구총괄, 부채대책의 한계, 외국의 부채대책, 워크아웃 도입방향

황의식 : 워크아웃 도입방향, 농가부채 현황 분석

김태곤 : 외국의 부채대책 사례

머 리 말

농가부채는 상업농화가 본격적으로 진행되던 1980년대 이후 꾸준히 증가하면서 고질적인 농업문제의 하나가 되었다. 그동안 여러 차례에 걸쳐 부채대책이 추진되었음에도 불구하고 해결의 실마리가 확실하게 잡히지 않고 있다.

지금까지 부채대책은 정책자금이나 상호금융 부채를 가진 농가에 대해서 상환유예나 이자경감을 통해 금융부담을 경감시켜주는데 초점을 두었다. 농가별 형편이나 회생의 수단과 방법 등에 대한 구체적 고려가 없이 추진한 무차별적 대책으로서 긴급대책의 범주를 벗어나지 못했다. 나아가 이러한 무차별적 대책이 되풀이됨으로써 농가의 도덕적 해이를 부추기고 금융질서와 소득분배를 왜곡시키는 부작용을 불러왔다.

이 연구는 농가경제를 종합적 관점에서 파악하고 문제가 되는 농가만을 선별적으로 지원하는 워크아웃 제도의 도입방향을 제시하고자 시작되었다. 과거 연구진이 제안한 경영회생지원제도의 구축방안을 구체적으로 검토한 것이다. 이 연구에서는 상환유예나 이자경감과 같은 부채구조의 조정을 통한 경영회생의 기대보다는 근본적인 재무구조의 개선과 경영개선 의지를 결합하여 경영회생을 가능케 하는 길을 모색하고자 하였다.

이 연구에서 제시한 방안은 아직은 아이디어 수준이기 때문에 앞으로 많은 비판적 검토가 이루어져야 할 것이다. 이 연구를 계기로 부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가를 실질적으로 구제할 수 있는 정책대안의 마련이 앞당겨질 수 있기를 기대한다.

2003. 12.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

요 약

- 최근 농가부채의 증가세는 현저히 둔화되었으나 농가부채의 변화는 농가 유형에 따라 차이가 많고 농가의 체감 지표와도 거리가 있는 것 같다. 부채 분포의 양극화도 심해지고 있다. 부채비율(부채/자산)로 본 장기상환능력은 평균적으로 12% 정도에 불과해 염려할 수준은 아니나, 이 비율이 40%가 넘는 위험한 농가의 비율도 10.8%로 (2001년 말 기준) 결코 낮다고만은 할 수 없다.
- 1998~2002년의 5년 동안에 부채가 증가한 농가는 53.9%로 감소한 농가보다 약간 많았다. 농가소득변화와 부채규모의 변화 사이에는 뚜렷한 상관관계가 보이지 않았다
- 1998년과 2002년의 부채비율을 비교하여 본 결과, 부채비율이 40% 미만에서 40% 이상으로 악화된 농가는 5.1%, 반대의 경우로 개선된 농가는 4.3%, 두 해 모두 40% 이상으로 불안정 상태의 정채농가는 7.0%, 두 해 모두 40% 미만인 안정적인 농가는 83.7%이었다.
- 재무구조가 개선된 농가는 5년 사이에 소득은 42.9%가 증가했지만 소비는 3.1%만이 늘려 평균농가의 증가율 10.0%를 크게 하회하였다. 자산은 65.6%가 증가한 반면 부채는 39.0%나 감소했다. 즉 이들은 많이 벌고 적게 쓴 것이다. 이와는 대조적으로 재무구조가 악화된 농가는 소득은 5년 사이에 23.0%가 증가하여 평균농가의 증가율 17.9%를 상회하였지만 소비 역시 12.7% 증가로 가장 높은 증가율을 보였다. 즉 이들 농가는 많이 벌기도 하였지만 쓰기도 많이 한 것이다. 그 결과 자산은 4.4%가 감소하고 부채는 호당 27,945천 원에서 74,134천 원으로 165.3%나 증가하였다.

- 부채비율이 40%가 넘는 불안정한 상태에 그대로 머무르고 있는 ‘정체’ 그룹의 농가는 소득은 41.6%가 증가해 ‘개선’ 그룹과 비슷한 성과를 올렸지만 부채는 25.9%가 증가했다. 소비는 평균보다 낮은 6.1% 증가에 그쳤지만 자산이 12.5%나 증가해 그 동안 투자확대에 역점을 둔 것으로 보인다. 즉 이 그룹의 농가는 증대된 소득과 차입자본으로 자산을 늘리는데 주력하여 성공적인 경영성과와 절약에도 불구하고 부채규모는 증가하고 재무구조의 개선도 이루어지지 않은 것으로 판단된다.
- 마지막으로 부채비율 40% 미만의 안정적인 상태에 머물러 있는 ‘안정’ 그룹은 소득증가율은 평균이하이고, 소비는 평균 수준의 증가율을 보였다. 자산은 0.5% 감소하고 부채는 10.5% 증가로 평균 농가의 증가율보다 크게 낮았다. 이들 농가는 소득을 올릴 수 없었던 것이 자금과 자산운용의 가장 큰 제약요인이었을 것으로 판단된다.
- 지금까지의 부채대책에서 직접적으로 드러나는 폐해는 소득분배의 왜곡이고 눈에 보이지 않는 폐해는 금융질서의 훼손이라 할 수 있다. 정책자금과 상호금융 부채가 있는 농가이면 금액에 상관없이 지원대상이 되기 때문에 부채규모가 클수록 혜택도 커진다. 정책금융부채가 1억 원을 넘는 농가는 1.4%에 불과하지만 이들의 총부채는 전체 정책금융부채의 20.8%인 반면, 64.2%의 농가는 1,000만원 미만을 사용했다.
- 최근 들어 소득정체와 부채증가로 재무구조가 취약해지면서 부채의 상환능력을 상실한 농가 중 농협 등의 금융기관의 채권 강제회수조치로 도산한 농가가 늘어나고 있는 것으로 판단된다. 농협의 조합원 담보 경매처분은 1998.1~2000.7 사이에 11,354명의 담보물건 4,788억 9,600만원이었으나 2002.1~2003.4 사이에는 36,584명에 1조 513억 7,600만원의 자산을 처분한 것으로 보고되었다.

- 최근 증가하고 있는 농가의 도산 사태는 몇 가지 중요한 시사점을 던져준다. 첫째, 농가의 도산을 막기 위한 부채대책이 시행중임에도 왜 많은 농가들은 강제회수조치를 당하고 있는가 하는 점이다. 둘째, 그동안 도산한 농가들은 회생을 위한 지원을 제대로 받아보지 못한 채 퇴출 되고 있다는 것이다. 우리는 아직 농가에만 적용되는 화의 또는 워크아웃제 등의 회생 절차나 파산절차에 관한 법적 제도적 장치가 없다. 셋째, 도저히 경영회생이 불가능한 농가의 경우에는 빚의 굴레에서 벗어나게 해주는 제도적 절차가 필요하다.
- 평소에는 농가의 경영위기에 무관심하다 문제가 누적되어 심각한 상태에 이르러서야 지원하는 대책, 부채만 있으면 지원하는 무차별적이고 비합리적인 대책은 이제 지양해야 한다. 문제가 있는 농가를 즉시에 발견 치유하는 상시지원 시스템으로 가야 한다.
- 농업경영체 경영회생프로그램(농업부문 워크아웃제도)의 운영체계는 구제신청을 받아 심사하는 위원회, 금융기관, 정책자금과 관련한 지원기금, 시스템 감독기관 등으로 구성한다. 농가 등의 경영체가 구제신청을 하면 이를 심사하는 「농가자산관리기금위원회(가칭)」를 두고 농업경영체의 심사기준 설정, 전반적인 재무구조개선프로그램의 설계, 경영회생프로그램 이행과정의 모니터링 등 농가경영회생프로그램을 총괄 운용하도록 한다.
- 이 위원회에는 농촌에서 영업을 하는 금융기관들이 가입하는 경우 공동으로 채무조정 프로그램 등을 운영할 수 있게 한다. 즉 개인워크아웃 프로그램에서의 신용회복위원회와 같은 역할을 부여하는 것이다. 다만 차이점은 농업부문의 정책자금 취급과 관련한 채무조정에 관한 권한을 「농가자산관리기금위원회(가칭)」가 가져야 한다는 점이다. 개인워크아웃협약은 신용회복위원회가 심사 조정한 프로그램에 대해서 각 금융회사들은 자신의 채권에 대한 조정사항을 받아들일 것인가의 여부를 결정하면 된다. 그

러나 농업부문에서는 정책자금에 대해서는 정부가 나서야 되는데 구체적인 채무조정안을 까지 직접 정부가 나서기보다는 전문적인 기구에 위임하고 감독하는 체계가 바람직할 것으로 판단된다.

- 대규모 부채에 대한 경영회생프로그램에 대해서는 중앙의 「농가자산관리기금위원회(가칭)」가 심사 평가하지만 소규모인 경우에는 농촌현장의 하위기구로 권역별 농가부채심사위원회를 구성하여 1개 도에 3~4개 정도 배치하도록 한다. 그리고 이 부채심사위원회는 농협이 위탁 운영하도록 하고 위원 중에는 해당 지역인 아닌 위원들이 1/2 이상 되도록 한다. 이는 농촌의 지면사회적 속성으로 인해 객관적 심사의 어려움을 이겨내고자 하는 것이다.
- 관리기금의 재원 조성에는 중앙정부, 지방자치단체, 금융기관이 참여하는 것이 바람직하다. 관리기금은 농가가 매각하는 농지 등을 구입하여 유통화를 촉진시키고, 농가가 원할 경우 그 농지를 농가에 임대하여 경영규모의 축소를 가져오지 않도록 지원한다. 이 때에 일정기간이 지나 농가가 원한다면 그 농지를 구입가격에 되파는 콜옵션 권리를 매각할 수도 있게 한다. 즉 농가로서는 부채를 가지고 있을 때는 이자를 부담하고 농지소유권을 확보했지만 매각 이후에는 이자대신에 임차료를 지불하는 형태로 전환한 것이다.
- 농가를 심사하여 회생이 어려운 농가에 대해서는 탈농 프로그램을 적용하는 것이 바람직하다. 이들이 농업용 자산을 포기하고 탈농을 선택하는 경우에 부채원금의 일부를 탕감하는 인센티브를 줄 필요가 있으며, 그 인센티브 수준은 경영이양직불제의 지원규모에 준하는 수준을 생각해볼 수 있다. 탈농하는 농가의 농지 등의 자산은 「농가자산관리기금(가칭)」이 매입하여주고, 이는 전업농에 임대 혹은 매각하여 규모화를 촉진한다.

- 5년 동안 현금흐름이 4년 이상 적자이고, 부채비율 70% 이상으로 회생가능성 매우 희박한 농가는 전체의 1.5%, 현금흐름이 3년 이상 적자이면서 부채비율 70% 이상으로 회생가능성이 희박한 농가는 전체의 2.6%이었다.
- 회생가능성이 희박한 농가들은 소득은 전국 평균에 비해 현저히 낮으나 소비수준은 오히려 높았다. 또 자산규모는 현저히 작았으나 부채는 매우 많아 재무구조가 극히 취약하였다. 회생가능성이 매우 희박한 것으로 분류된 농가의 평균 소득은 전국평균의 57.9%에 불과하나 소비는 105.5%으로 높고, 자산은 전국 평균의 71.9%인데 반해 부채는 525%나 되었다.
- 회생가능성이 매우 희박한 농가(대안 1)의 호당 부채는 111,971천 원으로 전국 총계로는 2조 1,498억 원 정도로 추산된다. 또 회생가능성이 희박한 농가(대안 2)의 부채는 호당 99,613천 원으로 전국 총액은 33,151억 원으로 추산된다.

차 례

제1장 서론	1
제2장 농가부채 동향	
1. 부채동향	3
2. 상환 능력	7
제3장 지금까지의 부채대책과 한계	
1. 부채대책 추진 약사	12
2. 지금까지 부채대책의 한계	18
3. 농가 부채 문제의 전망과 과제	33
제4장 외국의 부채대책 사례	
1. 미국	35
2. 일본	37
3. 뉴질랜드	45
4. 시사점	47
제5장 농업 부문 워크아웃제 도입 방향	
1. 부채대책의 기본 방향	49
2. 워크아웃과 신용회복 지원제도의 개념	50
3. 농업경영체 경영회생 프로그램의 제도화	53
4. 농지유동화 촉진 프로그램	60
5. 원활한 탈농 유도 프로그램	66

x

제6장 요약 및 결론 70

ABSTRACT 77

참고문헌 81

표 차례

제2장

표 2- 1. 금융자산 대비 부채 비율, 2001	8
표 2- 2. 농가자산 대비 부채 비율, 2001	10
표 2- 3. 부채 규모별 자산대비 부채 비율, 2001	11

제3장

표 3- 1. 1980년대의 농어가경제 부담경감대책	13
표 3- 2. 농어업인 부채경감에 관한 특별법에 의한 부채대책의 내용	16
표 3- 3. 2002년 말 현재 대출 잔액	17
표 3- 4. 부채대책의 성격과 현상	19
표 3- 5. 5년간 부채증감별·경지규모별 농가 분포, 1998-2002	23
표 3- 6. 소득 증감률별 부채증감규모별 농가분포	24
표 3- 7. 부채 비율로 본 농가 분포의 변화	25
표 3- 8. 재무구조의 변화 형태별 농가경제 주요 지표 변화의 비교	27
표 3- 9. 정책자금 대출규모별 농업인 및 대출금액의 분포	29
표 3-10. 상호금융 저리대체자금과 농업경영 개선자금 대출잔액의 규모별 분포	29
표 3-11. 미국의 농가파산건수와 비율	32

제4장

표 4-1. 농가분류에 대하여	41
표 4-2. 축산강화자금 등 차입농가의 5년간의 호전상황(기입호수 누계)	42
표 4-3. ‘농가경제갱생자금’ 차입농가의 경영 개선 상황	43
표 4-4. D 그룹의 농가 수	44
표 4-5. 경영 중지 시의 부채정리 상황(1호당)	44

제5장

표 5-1. 대안별 퇴출유도 대상 농가의 지표	69
표 5-2. 대안별 퇴출유동형 농가의 총부채 규모 추정	69

그림 차례

제2장

- 그림 2-1. 농가부채의 증가추이 4
- 그림 2-2. 경지규모별 농가부채의 변화 추이 5
- 그림 2-3. 경영주 연령별 농가의 부채변화 추이 6

제5장

- 그림 5-1. 채무구조 개선 개념도 58
- 그림 5-2. 농지가치(가격)의 차별 62

제 1 장

서 론

- 농가부채는 상업농화가 본격적으로 진행되던 1980년대 이후 꾸준히 증가하여 고질적인 농업 문제의 하나가 되었다.
- 농어가부담경감대책은 1980년대에 7회, 1998~2001년 사이에는 매년 대책을 수립 추진해 왔으나 농가부채의 해결 전망은 어둡다. 비농업 부문은 부채대책을 선거용 정책, 도덕적 해이 조장 정책으로, 농가는 ‘언 발에 오줌 누기’ 식의 약효 없는 대책으로 비난한다.
- 지금까지의 부채대책은 부채가 있으면 지원 대상이 되는 무차별적인 금융 지원대책이었다. 정책금융과 상호금융 등 자금종류에 따라 지원 조건이 달라지기도 하였지만 본질적으로는 자금의 상환유예와 금리인하에 의존하는 대책이었다.
- 부채대책의 목표, 수단, 메커니즘 작동이 부채 문제의 해소에 큰 도움을 주지 못하고 부작용을 키웠음에도 불구하고 아직도 그에 대한 인식이 부족하다. 금융 위기에 처한 농가를 살리는 대책보다는 농가의 불만을 일시 달래주는 소득보조적 대책으로 운용된다. 핵심적 이해 당사자인 일선 농협과 지자체가 대책 수립과정에서 거의 기여를 하지 않고 뒤로 물러남으

로써 개별 농가대책의 수립을 불가능하게 한다. 부채 자체에만 관심을 집중하다 보니 부채대책과 소득대책이 별개로 추진되고 농가로서는 무조건 지원 대상에 포함되어야 유리하기 때문에 선별적이고 제한적인 부채대책을 선호하지 않는다.

- 부채대책은 과도한 금융부담으로 위기에 처한 농가의 회생을 지원하는 프로그램이 되어야 하며(개별농가대책) 이를 위해서는 이해 당사자의 역할 분담과 협조가 선행되어야 한다. 부채 문제를 지원하는 정책과 소득지원 정책을 연계하여 농가에게 어느 쪽을 선택할 것인지 말기는 유인 메커니즘이 작동해야 한다. 농업적 회생이 불가능한 농가는 순조로운 탈농을 도와줌으로써 부채의 굴레에서 농가를 해방시키고 구조조정도 촉진해야 한다.
- 악화되는 농업 여건을 감안 보다 근원적인 부채대책 프로그램이 작동할 수 있도록 서둘러야 한다. 먼저 지원이 필요하지 않는 정상적인 농가까지 지원하여 소득분배를 왜곡하고 도덕적 해이를 부추기는 부작용을 제거해야 한다. 실질적으로 어려운 농가를 선별하여 충분히 지원하되 남은 재원은 소득보조재원으로 활용하는 것이 바람직하다. 농가소득문제는 부채문제 이상으로 심각한 농업문제이기 때문이다.
- 경영위기에 처한 농가를 선별하여 경영회생을 지원하고 농가의 회생의지를 극대화하는 상시적인 지원제도로 워크아웃 방식의 도입이 필요하다. 현재 은행, 카드사, 보험회사 등은 개인워크아웃협약을 맺어 신용불량자들을 구제하고 있으나 농가의 주 차입처인 일선 조합은 여기에 가입하지 않아 대상에서 제외된다. 나아가 개인워크아웃은 3억원 미만의 부채가 있는 개인만을 지원대상으로 한정하며 농가에게는 적합한 프로그램이 되지 못한다. 따라서 농가의 성격과 실정에 맞는 워크아웃 프로그램으로서 농업경영체 경영회생 프로그램의 도입을 제안하고자 한다.

제 2 장

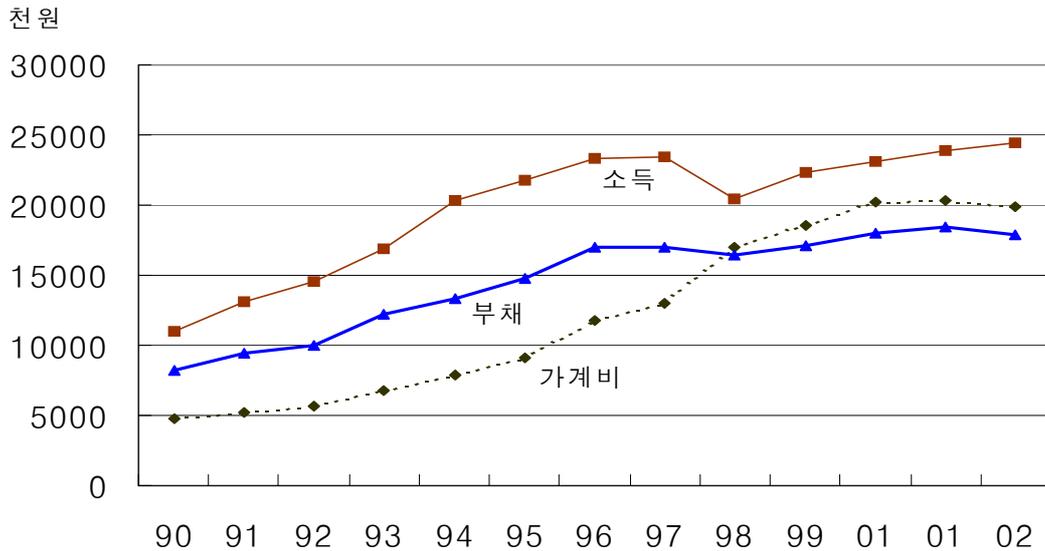
농가부채 동향

1. 부채 동향

1.1. 부채규모

- 2002년의 농가경제통계는 소득과 자산의 증가율에 비해 소비와 부채의 증가율이 낮아서 농가경제에 좀더 여유가 생긴 것으로 나타났다. 특히 농가 부채는 1972년 이후 31년 만에 처음으로 감소한 것으로 보고되었다.
- 2002년 말의 농가부채는 호당 19,898천 원으로 2001년의 20,376천 원에 비해 2.3% 감소하였다. 1971년 호당 평균 16천 원에서 1972년 10천 원으로 감소한 이래 처음으로 감소한 것이다.
- 농가부채의 감소 내용을 보면 생산성 부채는 1.7% 감소한 반면에 가계성 부채 2.5%, 채무상환용 부채는 10.9% 감소하여 비생산성 부채의 감소가 두드러져 부채구조를 개선시켰다.

그림 2-1. 농가부채의 증가추이



- 2002년의 농가소득은 전년보다 2.4% 증가하고 소비는 3.2% 감소했으며, 토지를 제외한 자산은 5.8% 증가하였다. 농가소득의 증가는 농외소득이 4.0%, 이전수입이 5.2% 증가한 것에 힘입었고 농업소득은 겨우 0.1% 증가에 그쳐 농업 부문의 어려움이 지속되고 있음을 보여 주었다. 소비부분을 보면 음식물비는 0.4% 감소하였지만 교체증여(- 6.9%), 교육·교양오락(- 8.4%), 기타지출(- 4.6%) 등이 크게 감소하여 농가가 어려운 경제사정을 이겨내기 위해 소비절약에 상당한 노력을 기울이고 있음을 보여 주었다.
- 농가소득은 호당 24,475천 원이고 이 중 농업소득이 11,274천원으로 46.1%를 차지하고 농외소득 8,140천원(33.2%), 이전수입 5,060천 원(20.7%)이었다. 외환위기 이후 정체수준을 벗어나지 못했던 농가소득이 농외소득과 이전소득의 성장세 회복에 힘입어 농외소득의존도가 약간 증가한 것이다.

1.2. 지역별 · 농가 유형별 부채 변화 추이

- 1990년대 후반이후 두 자릿수의 증가율을 보이던 농가부채가 1999년과 2000년 2년 동안은 9.0%, 2001년은 0.8% 증가에 그치다가 2002년엔 2.3% 감소함으로써 추세선상에서 보면 더 이상 증가할 힘을 잃은 것 같아 보인다.
- 그러나 지역과 영농 형태, 경영주 연령 등 농가 유형에 따라 부채의 변화 방향이 달라 여전히 농업인들은 개선징후를 인정하지 않는 분위기이다. 경지규모별로는 3.0ha 이상의 대농층에서는 부채 규모가 두드러지게 감소하였으나 영세농층은 오히려 증가하였다.

그림 2-2. 경지규모별 농가부채의 변화 추이

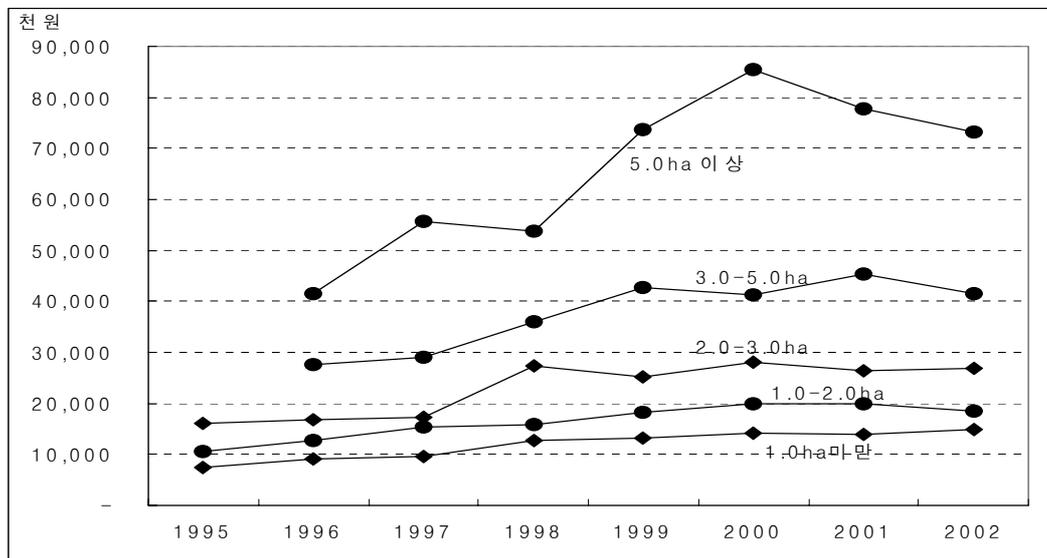
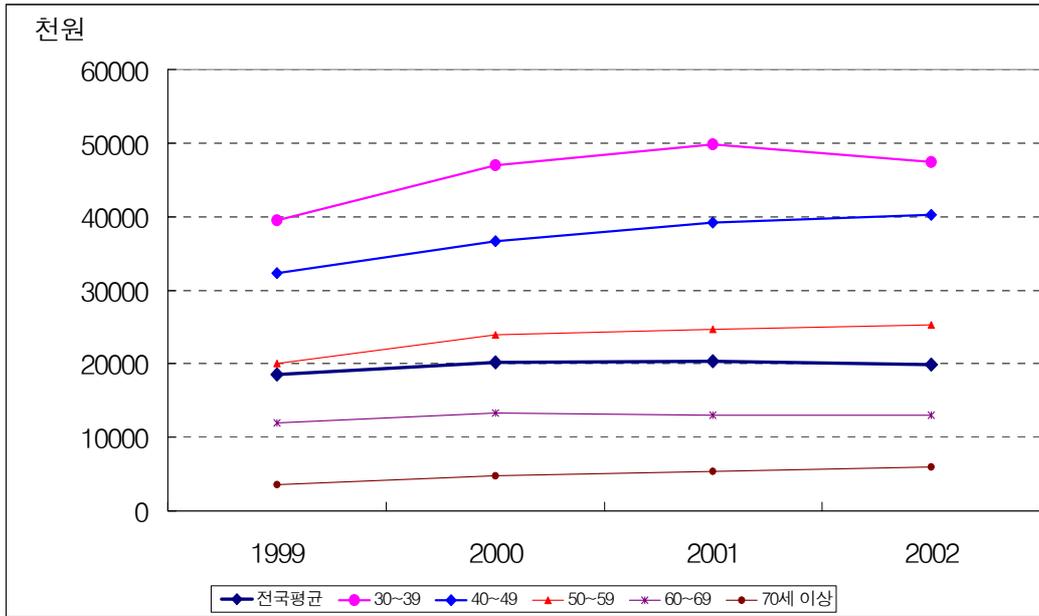


그림 2-3. 경영주 연령별 농가의 부채변화 추이



- 제주와 강원지역은 부채 규모가 크고 증가속도도 빠르며, 전북은 규모는 작으나 빠르게 증가하는 모습을 보였다. 30대 경영주 농가의 부채 규모가 가장 크나 2002년에 상당규모 감소했으며, 70대 경영주 농가는 규모는 작으나 최근 빠르게 증가하였다. 화훼농가는 최근 2년 동안 부채가 상당히 감소하였음에도 다른 농가에 비해 부채 규모가 크고 축산농가는 1998년 이후 지속적으로 부채가 감소해가고 있다.
- 부채의 규모별 분포를 보면 부채가 없는 농가와 3,000만 원 이상의 부채를 가진 농가의 비율이 점점 커져서 장구모형으로 되어 가고 있다. 1997년에는 부채가 없는 농가는 20.4%에서 2001년에는 26.0%로 3,000만 원 이상의 부채를 가진 농가는 14.8%에서 24.3%로 증가하였다.

- 농가 유형에 따라 부채의 규모와 변화방향, 부담의 정도가 각각이 다르기 때문에 정부정책에 대한 농가 간의 입장 차이도 크다. 최근 부채 규모가 줄고 재무구조가 개선되는 농가는 부채문제가 완화되어 가고 있다고 판단할 것이며 반대로 부채가 급속히 누적된 농가는 경제 환경의 악화를 탓할 것이다. 부채가 없거나 작은 농가는 부채가 있다는 이유만으로 경감정책으로 특혜를 주는 것을 불공정하다고 생각할 것이며 부채가 과도하게 많은 농가에게 지금의 부채대책 정도로는 성에 차지 않을 것이다.

2. 상환 능력

2.1. 단기상환 능력

- 농가부채문제가 악화되는지 개선되는지에 대한 논의는 규모의 증감에 따라 평가가 가능하지만 문제의 심각성 여부는 농가별 상환 능력을 알기 전에는 논하기 어렵다. 부채는 소득을 얻기 위한 지렛대로서 이용되는 것이므로 무조건 부채가 있다는 사실만으로 부정적으로 보는 인식은 버려야 한다. 부채가 문제가 되는지의 여부는 상환의 가능성을 놓고 판단해야 될 일이다.
- 평균적인 의미에서 보면 농가의 부채상환능력은 최근 개선되고 있는 것으로 나타난다. 부채가 없는 농가는 1997년 20.4%에서 1998년 16.6%로 감소했다가 2001년에는 26.0%까지 증가했다. 농가가 보유한 유통자산에 대비한 부채 비율은 1998년 73.7%까지 올라갔으나 이후 감소하여 2002년 말에는 53.6%로 개선되었다.

- 농가의 소득 중에서 소비지출과 중장기부채의 상환액을 감안한 단기지급 능력(소득-가계비+감가상각-중장기부채 상환원금) 지표로 보면 지급 능력이 부족한 농가의 비율도 1998년 49.9%에서 2001년 31.0%, 2002년 30.3%로 감소했다.
- 2001년 특별법에 의한 부채대책은 중장기정책자금의 상환유예를 할 수 있음에도 정상 상환을 하면 이자액의 20%를 환급해 주었다. 정상 상환 농가의 비율은 2001년 42.5%에서 2002년은 78.8%로 높아졌다.
- 어느 모로 보나 농가의 단기상환능력은 개선되었음은 분명하다. 그러나 농가부채의 사정은 아직은 정상적인 수준이라고 할 수 없다. 적어도 1/3에 가까운 농가가 소득으로 부채를 제때에 갚기 어려운 상태에 있기 때문이다. 부채문제가 크게 부각된 1980년대 중반의 사정도 이와 비슷한 수준이었다(서종혁, 박성재 1985). 소득수준의 획기적 향상으로 상환부담이 별로 크게 느껴지지 않게 되어야 부채문제가 해소될 것이나 미래의 농업경제 여건이 어둡게 전망되는 것이 문제다.

표 2-1. 금융자산 대비 부채 비율, 2001

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

자료: 통계청 『농가경제통계』, 2001년 표본농가 분석자료

2.2. 장기상환능력

- 최근 농가의 부채상환 능력이 단기적인 측면에서 과거에 비해 개선되고 있다고는 하나 부채 문제의 해소에 이르기까지는 아직 매우 미흡한 수준이다. 특히 부채의 규모나 채무구조가 농가에 따라 그 차이가 현저해서 일률적으로 단정하기도 어렵다.
- 통상 부채의 장기상환능력은 총자산에 대한 부채 비율(부채비율) 또는 순자산에 대한 부채 비율(차입비율) 등을 사용한다. 그런데 농가의 부채 문제를 논하면서도 이러한 장기상환능력지표에 대해서는 그동안 별로 사용하지 않았다. 우리는 선진국의 기업농에 비해 자금 수요가 많지 않은 소농경제적 성격이 강한 데다 지가가 높아 부채 비율이 무시할 만큼 낮았기 때문이다.
- 부채가 많다고는 하나 평균농가의 부채 비율은 2002년 말에 11.7%에 불과했다. 소득에 대한 부채 비율은 81.3%로 높아 보이나 자산 대비 부채 비율은 별로 염려할 수준이 아닌 것 같아 보이는 것이다. 이를 다른 각도에서 보면 우리 농가의 자산은 소득창출 능력이 매우 낮다는 것을 의미한다고도 볼 수 있다.
- 그런데 농가의 장기상환능력도 농가별 차이가 크게 벌어지고 있는 것으로 보인다. 부채 비율(부채/자산)이 40%가 넘는 위험한 농가의 비율은 2001년에는 10.8%, 2002년 말에는 12.1%인 것으로 분석되었다.¹ 2001년의 경우 부

¹ 미국에는 부채비율이 40~70%이면 위험, 70~100%이면 지급불능 위험, 100%~ 이면 파산상태로 분류하는 것이 일반적이다. 미국의 농가채무표준위원회(Farm Financial Standards Council FFSC)는 상황능력과 관련해서 이외에도 다양한 지표를 개발하여 사용을 권유하고 있다(FFSC 1997).

채 비율 10% 미만의 안정적인 농가는 59.1%, 10~40%의 양호한 그룹은 30.1%, 70% 이상으로 극히 위험한 농가는 3.5%이었다.

- 부채 규모가 1억 원 이상인 농가 중 부채 비율이 40%를 넘는 위험한 농가는 74.8%, 5천만 원 ~ 1억 원 그룹에서는 46.4%로 5천만 원 이상의 고액 부채농가에서 장기상환 능력이 매우 취약했다. 3~ 5천만 원의 부채농가 중 부채 비율 40% 이상의 위험그룹은 21.5%이었다.

표 2-2. 농가자산 대비 부채 비율, 2001

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

자료: 통계청 『농가경제통계』, 2001년 표본농가 분석자료.

우리는 농가의 재무비율과 경영상태의 관계에 대한 실증연구가 없어 미국의 분류기준을 그대로 적용하는 것이 타당한지는 말하기 어렵다. 다만 우리 농가의 자산대비 수익률이 미국보다는 낮은 것이기 때문에 부채비율 40%를 위험농가로 분류하더라도 큰 오류는 범하지 않을 것으로 생각된다.

표 2-3. 부채 규모별 자산대비 부채 비율, 2001

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

자료: 통계청 『농가경제통계』, 2001년 표본농가 분석자료.

제 3 장

지금까지의 부채대책과 한계

1. 부채대책 추진 역사

1.1. 1980년대의 부채대책

- 1987년 3월 16일 정부는 농어의 부채경감을 위해 사채를 대체할 1조원의 자금과 함께 정책자금의 금리인하와 상환유예 등을 담은 농어가부채경감대책을 발표하였다. 1961년 5.16 군사정부가 정책1호로 채택한 농어촌고리채정리사업 이후 두 번째 부채대책이 발표된 것이다. 그런데 1987년의 부채대책 이후 지금까지 유사한 부채대책이 되풀이 추진할 수밖에 없었다는 점에서 우리 농가경제의 어려움과 동시에 정책실패의 가능성을 짐작케 해 준다.
- 1980년대 들어 급속히 진행된 농업기계화와 상업화로 농가의 자금 수요가 늘어나면서 부채도 같이 늘어났다. 특히 복합영농정책의 실패, 소값 파동, 물가안정을 위한 수매가 인상의 억제, 정책자금 금리인상 등의 부담요인

표 3-1. 1980년대의 농어가경제 부담경감대책

1. 농어촌종합대책*('86. 3. 5) : 주요 정책자금 금리 인하
2. 농어가부채경감대책*('87. 3. 16) : 사채대체자금 지원, 상환기간연장, 금리인하
3. 농어촌경제활성화종합대책*('87. 12. 9) : 금리인하 및 상환기간 연장
4. 선진화합경제대책('88. 10. 14) : 농어촌 의료보험 보험료 국고보조 확대
5. 농어민조세부담경감('88. 12. 31) : 부가세 영세율 적용 등 면세조치 확대
6. 농어촌발전종합대책*('89. 4. 28) : 농조조합비 보조확대, 금리인하
7. 농어가부채경감특별조치*('89. 12. 30) : 금리인하 및 상환기간 연장

이 연이어 발생하면서 농가경제는 크게 침체되고 부채부담이 가중되자 농어촌경제사회가 불안정해졌다(서종혁 외 1988).

- 불안해진 농어촌경제를 진정시키기 위한 정책적 노력은 1986년 종합대책부터 본격적으로 시작되었는데 농가의 금융부담 경감을 위해 취해진 조치들은 1989년까지 거의 매년 시행하였다.

1.2. 국민의 정부 부채대책(1998~2000)

- 1980년대 말 우루과이 라운드 협상의 시작으로 농업개방은 피할 수 없는 현실이 되었고 이에 대응한 농업 부문에 대한 대대적인 투융자계획이 발표되었다. 또 1980년대의 고도성장으로 소득수준이 올라가자 축산물과 과일, 채소 등을 중심으로 한 농산물 수요의 증가로 농산물 가격조건이 유리해지면서 농가의 소득도 많이 개선되었다. 1990년대 전반기는 이러한 분위기로 인해 투자확대와 부채증가가 나타났지만 이를 크게 우려하지는 않았다.

- 그러나 1997년 말 외환위기가 발생하고 단기적인 유동성부족으로 사료와 기름을 공급하지 못해 추운 겨울 가축과 농작물이 죽고 농가들이 도산하면서 부채문제는 다시 제기되었다. 특히 1998년은 그동안 지원되었던 중장기 정책자금의 상환이 본격적으로 시작되어 농가의 자금압박은 더욱 심해졌다. 환란으로 얼어붙은 수요 때문에 농산물 가격은 폭락하고 반면에 투입재 가격은 천정부지로 솟아 정부의 시장개입이 불가피해졌고 부채대책도 그 일환으로 자연스럽게 논의되었다.
- 1998년의 부채대책은 중장기정책자금의 상환원리금을 2년 연기하고 유동성 압박을 받는 농가에 대해 특별경영자금을 지원하고 정책자금 금리의 인하조치를 취하였다. 아울러 일선 조합에 대해서는 상호금융 대출금리를 2% 포인트 인하하도록 종용하였다. 이 대책으로 정책자금의 상환압박은 일단 덜 수 있게 되었으나 높은 상호금융의 금리와 도산농가에 대한 연대보증 피해의 속출 등의 불안요인에 대해서는 별도의 대책이 마련되지 않았다.
- 1999년에는 전년도 대책에서 지원하기로 한 특별경영자금을 본격적으로 지원하고, 부실경영체 인수 및 정리자금 지원, 중장기 정책자금 금리인하, 농축산경영자금 금리의 외환위기 전으로 환원, 농신보 무입보한도 상향조정, 2차 특별경영자금 지원 등의 조치를 취하였다. 농가의 유동성 확보 지원과 금리부담 완화, 농신보 보증의 확대 등을 통한 신용제한 또는 신용경색을 완화하는데 중점이 두어졌다.
- 2000년에는 농업인단체 등의 요구를 받아들여 상호금융에 대해서도 정책적 지원을 하기로 하였다. 이에 따라 호당 1천만 원 한도 내에서 상호금융부채를 저리자금으로 대체해 주고, 1998년 대책으로 상환을 미루었던 중장기정책자금의 상환 도래분을 다시 1년 연기하였다. 아직은 외환위기의 충격에서 농가경제가 벗어나지 못했다고 본 것이다. 또 특별경영자금

을 농업경영개선자금으로 개칭하고 1조 8천억 원을 지원하고 연대보증을 농신보 보증으로 대체하는 조치를 취했다. 이로써 맞보증으로 얽힌 농촌의 연대보증 피해의 확산을 일단 저지하는 길이 트인 셈이다.

1.3. 2001 부채특별법에 의한 부채대책

- 연이은 부채대책의 지원확대에도 불구하고 농가경제의 회복은 더디게 이루어졌고 부채는 여전히 증가하였다. 농업인단체 등은 금리가 높은 상호금융부채의 부담을 덜어 주지 않는 한 농가경제의 안정이 어렵다는 것을 강하게 주장하였다.
- 2000년 말 국회는 농어가부채경감특별법을 제정하여 정책자금 상환연기, 상호금융의 저리자금 대체, 연대보증피해자금 공급 등 총 17조 5,500억원에 대한 상환연기 및 이자율 인하조치를 취하도록 하였다<표 3-2>. 이 법은 2001년 1월초에 발효되었다. 이 대책으로 농업인에게 지원된 금액은 2002년 말까지 13조 9,254억원으로 보고되었다.
- 1980년대의 부채대책은 상대적으로 빈곤한 영세소농의 부채를 가볍게 하는데 정책에 초점을 맞추었으나 1990년대 말의 부채대책은 부채가 많은 중대농의 경영 안정화에 상당한 비중을 두었다. 따라서 농가부채대책에서 지원된 자금은 과거와 같은 호당 한도액의 개념을 없었다. 이 중 농업경영 개선자금은 농가심사를 거쳐 필요한 액을 충분히 지원하기로 하였다. 이 때문에 자금 수요가 많았다. 농가가 신청한 금액은 3조 2천억 원이었으나 심사에 의해 4천억 원을 제외하고 2차에 걸쳐 총 2조 8천억 원을 2년 거치 3년 분할상환의 조건으로 지원하였다. 이 자금은 2003년부터 본격적으로 상환에 들어가게 되었는데, 2003년 상환분 5,700억 원을 정상적으로 상환하기 어렵다고 보아 국회는 부채경감법을 개정하여(03. 5. 27) 3

년 거치 7년 상환으로 연기해주었다.

- 상호금융저리대체자금은 1999년 말 기준으로 상호금융부채 잔액의 70%에 해당하는 9조 6,300억원을 연리 6.5%로 5년 상환으로 지원하였다.
- 연대보증 피해를 본 농가에 대해서는 주 채무자의 상환불능으로 대신 상환하게 된 경우에 한하여 연리 3%에 3년 거치 7년 상환의 장기저리자금을 지원(4,962억원) 하였다. 1998~2001년간에 30만 건 3조 5천억 원의 연대보증을 농신보 보증으로 대체했고, 부채대책추진 과정에서 해당대출금이 연대보증일 경우에 농신보 보증으로 대체한 것이 8조 2천억 원이었다. 이 같은 지원확대에 힘입어 농가의 연대보증은 크게 준 것으로 나타났다. 상호금융은 1999년 39.8%에서 2002년 19.5%로, 정책자금은 25.3%에서 11.6%로 연대보증의 비중이 줄었다.

표 3-2. 농어업인 부채경감에 관한 특별법에 의한 부채대책의 내용

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

자료: 농림부 협동조합과.

표 3-3. 2002년 말 현재 대출잔액

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

자료: 농림부 협동조합과.

- 2002년도에도 농가지원을 확대하기 위해 특별법을 개정하여 금리인하와 인센티브 환급률을 인상하였다. 중장기정책자금의 금리는 연 4~5%에서 3%로, 연대보증피해자금은 연 5%에서 3%로 인하하고, 부채대책자금을 당초 약정일보다 1년 이상 조기상환할 경우 이자액의 20%를 환급해주던 것을 30%로 인상하였다.

1.4. 2003년의 부채대책 논의

- 2002년의 대통령 선거에서 농가부채대책이 주요 공약사항이 되었다. 새 정부 출범 이후 농가부채대책위원회가 구성되고 대안이 논의되었다. 이 과정에서 2003년에도 상황이 도래한 농업경영 개선자금 5,700억원을 제대로 갚기 어렵다고 판단하여 상환기간을 3년 거치 7년으로 연장하였다(03. 5. 27).
- 2003년 농가부채대책위원회는 정책자금에 대해서는 상환기간을 10, 15, 20년의 3 종류로 나누고 금리는 연 1.5%부터 시작해서 상환기간이 짧을수록 이자율을 낮추는 안을 건의하였다. 또 농업인단체는 등은 시중금리의 인

하추세를 반영하여 상호금융대체자금과 경영 개선자금의 금리도 3%대로 인하를 요구하였으나 정부는 이러한 일률적인 대책보다는 경영회생 프로그램을 상설화하는 것이 바람직하다는 견해를 보였다. 부채대책위원회는 농업인단체의 의견도 대안으로 하여 복수안으로 건의하였다.

- 정부 부처 간의 협의는 부채대책과 FTA 대책, DDA 협상과 쌀재협상 이후의 농업 부문의 투융자 문제 등과 함께 논의되고 있는 중이다.

2. 지금까지 부채대책의 한계

- 지금까지 연이은 부채대책에도 불구하고 부채 문제의 해소 가능성은 높지 않다. 부채가 적은 농가 가운데서도 가계수지의 적자로 생계형 부채가 발생하는 가하면 부채가 많은 농가는 상환유예나 금리인하를 해 주었지만 채무구조가 너무 부실해서 경영정상화를 도모하기가 어렵기 때문이다. 부채문제는 단순히 부채액의 과다나 현재의 부채 규모를 어떻게 줄이는가에 해답이 있는 것이 아니라 농가의 경영이 정상 상태로 이루어질 수 있게 하는데 해답이 있다. 지금까지의 부채대책은 이런 점에서 한계가 있다.

2.1. 부채대책의 성격과 현상

- 지금까지의 부채대책은 문제가 발생한 농가를 즉시 발견하여 구제하는 대책이 아니었다. 농가경제 상태를 면밀히 점검하고 경영 안정화를 유도하는 지도 차원에서 이루어진 대책이 아니라 늘어나는 부채 규모에 근거한 불안심리가 확산되고 여론화되어 정치적 압력이 커지면서 실시되었다. 분석적이고 계획적인 부채대책이라기보다는 다분히 정황논리에 의존하는

접근 방식으로서 수시대책의 성격을 가졌다. 1980년대 말이나 1990년대 말의 부채대책에서 보듯이 부채대책이 계속해서 확대되고 수정되었지만 처음부터 이것이 계획된 것이 아니라 대책에 대한 농여가의 평가에 맞추어 지원범위를 확대해 가는 것이었다.

- 지금까지 중앙정부와 농협중앙회, 또는 국회가 중심이 되어 부채대책을 수립하였다. 부채문제는 농어촌 현장에서 차입자와 대출자간의 관계에서 부터 시작되지만 이들의 의견이나 자료제시 등은 체계적으로 이루어지지 않았다. 또 정책자금을 중심으로 한 부채대책임에도 정책자금 대상자 선정에서 중요한 역할을 하였고, 또 그 지역의 주민이 부채문제로 어려움을 겪고 있음에도 불구하고 지방자치단체는 어떠한 역할도 하지 않았다. 이해 당사자는 방관하고 있는데 중앙정부만이 나서는 모양이 된 것이다. 따라서 부채대책은 현장 중심적이기보다는 중앙의 지침에 의존하는 수동적 대책으로서 보다 싸고 상환기간이 긴 자금으로 바꾸어주는 대책에서 크게 벗어나지 못했다.

표 3-4. 부채대책의 성격과 현상

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

- 부채대책의 대상은 부채가 있는 농가가 되었다. 1990년대 말의 부채대책에서는 대규모 금융자산이나 도시에 부동산을 가지고 있는 부유한 농가

들을 일부 제외시키기는 하였으나 이것은 엄밀한 심사방법은 아니다. 부채가 있는 농가만을 지원 대상으로 하는 대책은 부채가 있어야 이자보조 등의 혜택을 받는 것이므로 극히 불공평한 대책이지만 대부분 소득보조적 정책으로 받아들이고 이의를 제기하지 않는다. 부채대책의 목적이 소득대책인지 단기적 금융대책인지가 불분명한 것이다.

- 지금까지의 부채대책은 주 채권자인 정부가 정책금융의 상환유예와 금리인하를 주 수단으로 활용하였다. 이 경우 정책자금만 사용한 농가의 경영안정화에는 기여하겠지만 여러 곳에서 자금을 빌린 농가의 경우에는 정책자금의 비중이 작아질수록 효과가 떨어지게 될 것이다.
- 부채대책에서 농가의 경영 개선의지를 이끌어내는데 극히 소극적이었다. 우리 농가들은 경영관리 능력이 극히 약한 소농이기 때문에 경영 개선 계획을 세운다거나 재무구조 개선을 전제로 지원하는 부채대책은 실정을 도외시한 것으로 간주하였다. 그러나 채무자 자신이 경영회생을 위해 적극적인 자세로 나오지 않는 한 부채 문제의 해결은 어렵다. 특히 부채가 많고 재무구조가 부실한 농가일수록 경영 개선을 위한 조치가 반드시 필요하다.
- 부채대책의 본질적 목적은 경영위기에 처한 농가를 구하는 데 있다. 경영위기에 처해 있다는 것은 단기적으로 상환 능력이 없거나 유동성이 나빠 상환일정 조정, 부담금 경감 등의 조치를 취하게 되는 것이다. 따라서 경영이 정상적인 농가는 지원 대상에서 제외되는 것이 마땅하다. 그런데 지금까지의 부채대책에서는 연체 상태에 있는 농가만을 지원 대상에서 제외시킴으로써 정책 목표 자체가 왜곡되었다. 상환 능력을 일시 상실한 농가를 지원해서 정상화시키거나 장기적으로도 회복 가능성이 없는 농가를 전업시키도록 유도하고 부채의 굴레에서 벗어나게 해주는 적극적인 정책대안이 없었던 것이다.

2.2. 부채대책과 이해관계자

- 지금과 같은 거의 무차별적인 대책은 중앙정부, 농협, 채무자, 지방자치단체 등 모든 관련자에게 나쁘지 않은 방법일 수도 있다. 다만 그 대신에 사회적 비용은 매우 커지게 된다.
- 만일 부채대책의 지원 대상을 엄격히 선별하여 지원한다면 농가별 심사에 따른 행정비용이 현재 방식보다 매우 커질 것이다. 금전적 비용 뿐만이 아니라 심사업무에 관련된 담당자, 기관 등이 업무부담과 스트레스가 심해질 것이다.
- 그러나 현재와 같은 방법을 택하면 농협은 많은 부실채권을 농신보가 보증하는 건전채권으로 전환시켜 수익성이 개선되며, 엄격한 심사로 인한 지역사회 내의 마찰을 피할 수 있어 좋을 것이다.
- 현재의 방식을 택하면 지방자치단체도 어떠한 비용도 들이지 않고 관할지역 주민의 경제안정화를 기대할 수 있기 때문에 매우 큰 혜택을 받은 셈이다.
- 무차별적인 부채대책을 부채 규모에 따라 혜택도 차이가 나지만 어쨌든 소득보조효과를 누릴 수 있다는 점에서는 채무자인 농가에게도 긍정적이다. 부채가 없거나 극히 규모가 작아서 혜택을 누리지 못하는 농가라도 이를 드러내 놓고 불평할 수 없는 것이 또한 현실이다.
- 재정 관련 부처는 부채대책으로 들어가는 비용은 이차보전 등 일부에 불과하나 원금 전체를 내세워 크게 생색을 낼 수 있다는 점에서 평가할 만하다.
- 그러나 이처럼 편한 방식을 선택한 대가는 크다. 소득분배가 크게 왜곡되고, 금융질서가 훼손되어 장기적으로 사회적 비용은 커진다. 더구나 채무

자인 농가의 적극적인 희생의지를 살려내지 못하면 경쟁력 약화 등의 부작용이 광범위하게 나타나 농업의 미래를 빼앗아 가는 결과를 가져올 수도 있다. 부채대책의 지원을 받아야 할 농가와 그렇지 않은 농가를 구분하지 못하는 무차별적인 부채대책은 무임승차자를 양산하고 이들은 이러한 대책을 언제까지고 요구할 것이다.

2.3. 부채대책기간 중 농가부채의 동태적 변화와 시사점

가. 부채대책과 농가반응

- 1998년부터 농가의 부채상환부담을 완화하기 위한 부채대책이 추진되어 왔다. 정책자금과 상호금융부채에 대해서 농가는 원한다면 상환을 미룰 수 있는 여건이 형성되어 있다. 농가는 금융부담이 가벼워져 경영이 그만큼 안정되었을 것이며 소득이 증가되면 부채를 줄여 보다 튼튼한 재무구조를 갖추려고 노력했을 수 있다. 또 이와는 반대로 부채대책이 농가의 상환의지를 약화시켜 부채 규모를 키우는 부작용을 낳았을 수도 있다.
- 문제는 부채가 많고 재무구조가 취약한 농가들이 부채대책의 지원을 받으면서도 경영 개선에 전력을 기울이지 않을 수 있다는 점이다. 특히 지금까지의 부채대책이 농가의 자구노력을 유도하는 측면이 약해 이러한 도덕적 해이 현상을 부추길 수 있다.
- 농가부채대책이 추진되어 온 1998~2002년의 5년 동안의 한 농가의 부채와 소득이 어떤 방향으로 움직였는지 살펴봄으로써 위와 같은 가설을 검토해 보자. 그리고 지금과 같은 부채대책이 얼마만큼 소득분배를 왜곡시키는지 검토해 보자. 이 분석에 이용된 자료는 통계청의 농가경제통계 표본농가 자료로서 5년간 계속 기록이 유지된 2,348호의 자료를 분석한 것이다.

나. 농가별 부채 증감 유형과 분포

- 1998~2002년의 5년 동안에 부채가 증가한 농가는 53.9%로 감소한 농가보다 약간 많았다. 증감 규모를 보면 1천만 원 이상 늘어난 농가는 22.1%, 1천만 원 이상 감소한 농가는 14.0%여서 1천만 원 이상 대폭적인 변동을 보인 농가는 모두 36.1%였다. 그리고 증감 규모가 200만원 이내인 농가는 34.1%, 200~1000만원인 농가는 29.9% 이었다.
- 부채의 증감규모와 경지규모를 연관시켜 보면 경지규모가 커질수록 부채가 크게 증가한 농가의 비중과 크게 감소한 농가의 비중이 높아지는 양극화가 두드러져 마치 장구형 모형처럼 변하였다. 경지규모가 2ha 미만인 계층에서는 부채가 2백만 미만 감소한 농가와 증가한 농가의 비율이 가장 컸으나 2ha 이상의 대농층에서는 1천만 원 이상 증가 또는 감소한 농가의

표 3-5. 5년간 부채증감별·경지규모별 농가 분포, 1998-2002

	0.5ha 미만	0.5~ 1ha	1~2	2~3	3~5	5ha 이상	계
1천만원 이상 감소	31 (10.4)	58 (12.3)	92 (11.6)	66 (16.7)	59 (20.0)	23 (23.5)	329 (14.0)
2백~1천만원 감소	43 (14.4)	81 (17.2)	148 (18.7)	70 (17.7)	44 (14.9)	12 (12.2)	398 (17.0)
2백만원미만 감소	47 (15.8)	104 (22.1)	130 (16.5)	45 (11.4)	26 (8.8)	4 (4.1)	356 (15.2)
2백만원미만 증가	109 (36.6)	114 (24.2)	161 (20.4)	40 (10.1)	17 (5.8)	3 (3.1)	444 (18.9)
2백~1천만원 증가	37 (12.4)	51 (10.8)	104 (13.2)	63 (15.9)	41 (13.9)	6 (6.1)	302 (12.9)
1천만원 이상 증가	31 (10.4)	63 (13.4)	155 (19.6)	112 (28.3)	108 (36.6)	50 (51.0)	519 (22.1)
계	298 (100.0)	471 (100.0)	790 (100.0)	396 (100.0)	295 (100.0)	98 (100.0)	2,348 (100.0)

자료: 통계청, 농가경제통계 표본농가의 1998~2002년 자료 분석 결과.

비중이 급격히 늘었다. 부채가 1천만 원 이상 증가한 농가는 1~2ha 계층에서는 19.6%이나 2~3ha 그룹은 28.3%, 3~5ha 36.6%, 5ha 이상은 51.0% 이었고 1천만 원 이상 감소한 농가의 비율도 격차는 작지만 유사한 패턴을 보였다.

다. 소득과 부채의 변화

- 대농층일수록 부채의 증가규모가 큰 농가의 비중이 높았다. 이것은 대농층의 경영이 영세소농보다 어려웠기 때문이라고 할 수는 없을 것 같다.
- 농가소득변화와 부채 규모의 변화 사이에는 뚜렷한 상관관계가 보이지 않았다. 5년간 소득이 50% 이상 증가한 농가 중에서 16.0%는 부채가 1천만

표 3-6. 소득 증감률별 · 부채증감규모별 농가분포

	5년간 농가소득 증감율('98 ~ '02)						계
	50% 이상 감소	10~50% 감소	10% 미만 감소	10% 미만 증가	10~50% 증가	50% 이상 증가	
1천만원 이상 감소	44 (16.3)	65 (11.9)	10 (8.3)	18 (10.4)	73 (14.8)	119 (16.0)	329 (14.0)
2백~1천만원 감소	39 (14.4)	87 (15.9)	21 (17.4)	32 (18.5)	102 (20.6)	117 (15.7)	398 (17.0)
2백만원미만 감소	35 (13.0)	85 (15.6)	25 (20.7)	21 (12.1)	76 (15.4)	114 (15.3)	356 (15.2)
2백만원 미만 증가	55 (20.4)	118 (21.6)	29 (24.0)	33 (19.1)	91 (18.4)	118 (15.9)	444 (18.9)
2백~1천만원 증가	24 (8.9)	79 (14.5)	14 (11.6)	28 (16.2)	65 (13.2)	92 (12.4)	302 (12.9)
1천만원 증가	73 (27.0)	112 (20.5)	22 (18.2)	41 (23.7)	87 (17.6)	184 (24.7)	519 (22.1)
계	270(100.0)	546(100.0)	121(100.0)	173(100.0)	494(100.0)	744(100.0)	2,348(100.0)

자료: 통계청, 농가경제통계 표본농가의 1998~2002년 자료 분석 결과.

원 이상 감소했지만 반대로 1천만 원 이상 증가한 농가도 24.7%나 되었다. 반대로 5년간 소득이 50% 이상 감소한 농가 중에서 부채가 1천만 원 이상 감소한 농가는 16.3%, 1천만 원 이상 증가한 농가는 27.0%로 그 패턴이 유사했다. 즉 소득이 적기 때문에 부채가 늘어난다거나 소득증대를 위해 부채가 늘어난다고 단언할 수 없다는 것이다.

라. 재무구조 개선 여부

- 농가부채대책이 추진되는 동안에 농가의 재무구조는 어느 정도 개선되었으며 어떤 농가들이 재무구조를 개선했는가를 보기 위해 다음과 같이 농가를 구분하였다.
- 부채 비율 40%를 기준으로 하여 이보다 낮은 농가는 안정적인 농가, 2% 이상인 농가는 불안정한 농가로 가정하였다. 그리고 1998년과 2002년의 2개 연도 자료를 비교하여 안정적인 농가에서 불안정한 농가로 변한 그룹을 ‘악화’, 불안정한 상태에 그대로 있는 농가를 ‘정체’, 불안정한 상태에서 안정적인 상태로 변한 농가를 ‘개선’, 그리고 안정적인 상태를 지속한 농가를 ‘안정’으로 구분하였다. 5년 사이 재무구조가 악화된 농가는 5.1%, 정체인 농가는 7.0%, 개선된 농가는 4.3%, 안정적인 농가는 83.7%로 분류되었다.

표 3-7. 부채 비율로 본 농가 분포의 변화

		'02		
		40% 미만	40% 이상	계
'98	40% 미만	1,964(83.7)	120 (5.1)	2,084 (88.8)
	40% 이상	100 (4.3)	164 (7.0)	264 (11.2)
	계	2,064(87.9)	284(12.1)	2,348(100.0)

자료: 통계청, 농가경제통계 표본농가의 1998~2002년 자료 분석 결과.

- 재무구조의 변화유형을 경지규모별로 보면 3.0ha 이상의 대농층에서 불안정한 그룹에 정체되어 있거나 안정된 그룹에서 불안정한 그룹으로 악화된 농가의 비율과 불안정한 그룹에서 안정그룹으로 개선 농가의 비율이 상대적으로 높아 극단적인 양상을 보인다. 영농 형태별로는 채소농에서 악화된 농가의 비중이 높고 축산농에서 개선된 농가의 비중이 높다. 경영주 연령별로는 30대 이하가 악화된 농가의 비중이 특히 높고 개선된 농가의 비중은 40대에서 높았다.
- 재무구조의 변화 유형별 농가의 소득과 소비, 자산과 부채의 변화를 비교해 보면 재무구조가 개선된 농가는 다른 유형의 농가에 비해 재무구조 개선을 위해 현저한 노력을 한 것으로 보인다. 이들 농가는 5년간에 소득은 42.9%가 증가해서 가장 높은 증가율을 보였지만 소비는 3.1%만이 증가해 평균농가의 증가율 10.0%를 크게 하회하였다. 즉 이들은 많이 벌고 적게 쓴 것이다. 그 결과 자산은 65.6%가 증가한 반면 부채는 39.0%나 감소했다. 1998년 호당 56,341천 원이었던 부채가 34,375천 원으로 감소했다.
- 이와는 대조적으로 재무구조가 건전한 상태에서 불안정한 상태로 변한 ‘악화’ 그룹에 속한 농가의 소득은 5년간에 23.0%가 증가하여 평균농가의 증가율 17.9%를 상회하였지만 소비 역시 12.7% 증가로 가장 높은 증가율을 보였다. 즉 이들 농가는 많이 벌기도 하였지만 쓰기도 많이 한 것이다. 그 결과 자산은 4.4%가 감소하고 부채는 호당 27,945천 원에서 74,134천 원으로 165.3%나 증가하였다.
- 부채 비율이 40%가 넘는 불안정한 상태에 그대로 머무르고 있는 ‘정체’ 그룹의 농가는 소득은 41.6%가 증가해 ‘개선’ 그룹과 비슷한 성과를 올렸지만 부채는 25.9%가 증가했다. 소비는 평균보다 낮은 6.1% 증가에 그쳤지만 자산이 12.5%나 증가해 그동안 투자확대에 역점을 둔 것으로 보인다. 즉 이 그룹의 농가는 증대된 소득과 차입자본으로 자산을 늘리는데

주력하여 성공적인 경영 성과와 절약에도 불구하고 부채 규모는 증가하고 재무구조의 개선도 이루어지지 않은 것으로 판단된다.

- 마지막으로 부채 비율 40% 미만의 안정적인 상태에 머물러 있는 ‘안정’ 그룹은 소득 증가율은 평균이하이고, 소비는 평균 수준의 증가율을 보였다. 자산은 0.5% 감소하고 부채는 10.5% 증가로 평균 농가의 증가율보다 크게 낮았다. 이들 농가는 소득을 올릴 수 없었던 것이 자금과 자산운용의 큰 제약요인이었을 것으로 판단된다.
- 이상의 농가 재무구조 변화와 관련된 유형별 농가의 자금 운용 행태는 부채 문제를 어느 한 기준으로 판단할 수 없음을 단적으로 보여 주는 것으로 생각된다. 소득이 늘었음에도 소비를 절약하여 부채를 줄이는 농가가 있는가 하면, 소득이 늘어난 만큼 소비도 증가시키며 부채를 키운 농가도

표 3-8. 재무구조의 변화 형태별 농가경제 주요 지표 변화의 비교

단위: 천원, %

		악화	정체	개선	안정	전체평균
농가소득	'98	17,784	15,813	21,957	21,439	20,932
	'02	23,105	22,396	31,384	24,612	124,669
	증가율	23.0	41.6	42.9	14.8	17.9
가계비	'98	16,438	16,497	17,432	16,896	16,867
	'02	18,524	17,512	17,977	18,672	18,553
	증가율	12.7	6.1	3.1	10.5	10.0
자 산	'98	131,833	97,782	105,179	148,320	142,110
	'02	126,083	109,979	174,145	147,524	144,939
	증가율	-4.4	12.5	65.6	-0.5	2.0
부 채	'98	27,947	64,668	56,341	11,230	17,738
	'02	74,134	81,428	34,374	12,415	21,325
	증가율	165.3	25.9	-39.0	10.5	20.2

자료: 통계청, 농가경제통계 표본농가의 1998~2002년 자료 분석 결과.

있고, 소득이 늘었음에도 소비를 절약하고 또 신규차입도 하여 마련한 재원으로 자산을 키우는 농가도 있다. 이러한 농가의 자금과 자산운용 행태를 감안하지 않고 일률적인 상환유예나 금리인하에 의존하는 부채대책으로는 부채 문제의 해소를 기대하기 어려운 것이다.

마. 소득분배의 왜곡

- 지금까지의 부채대책에서 직접 드러나는 피해는 소득분배의 왜곡이고 눈에 보이지 않는 피해는 금융질서의 훼손이라 할 수 있다.
- 정책자금과 상호금융 부채가 있는 농가이면 금액에 상관없이 지원 대상이 되기 때문에 부채 규모가 클수록 혜택도 커진다.
- 정책금융부채가 1억원을 넘는 농가는 1.4%에 불과하지만 이들의 총부채는 전체 정책금융부채의 20.8%인 반면, 200만원 미만 부채농가는 22.2%임에도 부채총액은 1.4%에 불과하다. 상호금융저리자금대체의 경우는 0.3%의 농가가 1억 원 이상을 이용했으며 이들이 전체자금에서 차지하는 금액비중은 2.5%에 해당된다. 경영 개선자금의 경우에도 5.7%의 농가가 1억 원 이상을 사용해 전체 자금의 17.1%를 차지하였다.
- 극단적으로 가정하여 한 농가가 정책자금과 상호금융저리대체자금, 그리고 경영 개선자금을 1억 원씩 사용했다고 하자. 그리고 현재 논의되는 부채대책의 지원수준을 감안해서 정책자금금리는 3%에서 1.5%로, 상호금융저리자금과 경영 개선자금은 6.5%에서 3%로 인하된다고 하자. 이 경우 이 농가는 연 850만원의 이자보조를 받는 셈이 된다. 하지만 64%가 넘는 1000만 원 미만의 정책자금 부채를 가진 농가는 15만원 미만의 보조를 받는 셈이 된다. 그리고 부채대책의 지원기간이 길어질수록 그 혜택은 누적

되어 간다. 이 같은 보조액의 차이는 단순히 현재 지니고 있는 부채 규모에 의해서 결정되는 것으로서 어떠한 합리적 이유도 없다.

표 3-9. 정책자금 대출규모별 농업인 및 대출금액의 분포

단위: 천명, %, 억원

	농업인		대출금액	
	농업인수	비율	금액	비율
200만원 미만	224	22.2	2,118	1.4
200~400	201	19.9	5,447	3.7
400~1,000	223	22.1	14,074	9.6
1,000~3,000	236	23.4	40,716	27.8
3,000~5,000	71	7.0	26,317	18.0
5,000~10,000	41	4.1	27,400	18.7
1억원 이상	14	1.4	30,461	20.8
계	1,010	100.0	146,533	100.0

자료: 농림부, 협동조합과.

표 3-10. 상호금융 저리대체자금과 농업경영 개선자금 대출잔액의 규모별 분포

단위: %

	상호금융저리대체자금		농업경영개선자금	
	금 액	건 수	금 액	건 수
1천만 원 미만	17.1	14.3	1.4	10.1
1~3천만 원	51.1	45.4	15.8	28.3
3~5천만 원	19.1	7.6	26.6	28.0
5천만~1억 원	10.2	2.4	39.0	28.0
10천만 원 이상	2.5	0.3	17.1	5.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 농림부 협동조합과.

- 흑자는 부채문제가 심각한 농가는 경영주 연령이 젊거나 영농규모가 큰 농가에서 많이 나타나는 것이므로 이러한 부작용은 감안해야 한다고 주장할 수 있다. 그러나 이들 유형의 농가가 모두 부실하여 위기에 처한 것이 아니라는 것이며, 부채부담으로 위기 상태에 처한 농가는 영농규모도 작고 부채 규모도 작은 농가에서도 나타나고 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 2001년 농가경제통계의 표본 농가를 분석해 보면 1억 원 이상의 부채를 가진 농가 중 34%는 소득으로 부채상환을 원만히 해가는 단기지급 능력 양호 농가로 분류되었다.

2.4. 농가의 도산 실태와 의미

- 최근 들어 소득정체와 부채증가로 재무구조가 취약해지면서 부채의 상환 능력을 상실한 농가 중 농협 등의 금융기관의 채권 강제회수조치로 도산한 농가가 늘어나고 있는 것으로 판단된다. 2002년에는 농가가 1990년 이래 최대인 74천 호나 감소하여 감소율이 1990~2000년 평균 감소율 2.4%를 훨씬 웃도는 5.5%의 감소율을 보였다.
- 2002년에 많은 농가가 줄어든 것이 부채상환을 하지 못해 도산한 농가 때문인지는 확실하지 않다. 그러나 금융기관의 부실채권 정리가 강화되면서 많은 농가들이 금융기관의 채권 강제회수조치를 당하고 있는 것만은 사실이다. 이 같은 경향은 외환위기 이후 강화되어 왔지만 최근에 농협의 협동조합구조개선법이 발효되면서 부실조합이 생존 차원에서 부실채권 정리를 서두른 것이 적지 않은 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.
- 외환위기 이전에는 도산 농가의 비율이 0.1%를 넘지 못했던 것으로 짐작되나 최근에는 0.2%를 넘는 것으로 짐작된다. 15개 지역 농협의 사례를 분석한 박성재 등의 연구는 도산 농가의 비율이 1996년 0.082%, 1997년

0.99%, 1998년 0.226%, 1999년 0.215%로 변화했음을 보여 주었다(박성재, 김용택, 황의식, 1999).

- 최근의 농협자료에 따르면 조합원의 담보에 대한 경매처분이 급격히 증가했음을 보여 준다. 농협의 조합원 담보 경매처분은 1998.1~2000.7 사이에 11,354명의 담보물건 4,788억 9,600만원이었으나 2002.1~2003.4 사이에는 36,584명에 1조 513억 7,600만원의 자산을 처분한 것으로 보고되었다(국회 국정감사자료 2003). 이를 월평균으로 계산하면 전기에는 366명의 154억 원의 자산을 처분하였으나 후기에는 2,287명에 657억 원에 달해 후기의 실적은 전수로는 전기보다 6.2배 금액으로는 4.3배가 증가한 셈이다. 즉 외환위기 직후의 어려웠던 상황보다는 금융구조를 보다 안정적으로 유지하기 위한 강화조치들이 완성된 2002년 이후에 농가에 대한 강제회수조치가 더 빈번히 이루어진 것이다.
- 그러면 이처럼 농가가 부채를 상환하지 못하여 재산을 강제회수 당하거나 도산한 것이 어느 정도 심각한 것인가? 도산 농가에 대한 정확한 통계가 없기 때문에 명확한 판단이 어렵지만 대체로 도산 농가의 비율이 0.1%를 넘어가면 어려운 상황이 아닌가 한다. 참고로 미국의 경우 많은 농가가 도산한 1930년대의 대공황 시나 1980년대 중반의 농업금융위기 시에도 전체농가에 대한 파산농가의 비율은 0.12~0.23%에 지나지 않았다(USDA 1996). 이와 같은 숫자를 우리 실정에 직접 비교 가능한 것인지는 명확하지 않지만 1990년대 말 이후에 농가의 도산비율은 위기 상황에서나 있는 수준이 아닌가 한다.
- 최근 증가하고 있는 농가의 도산 사태는 몇 가지 중요한 시사점을 던져 준다.
 - 첫째, 농가의 도산을 막기 위한 부채대책이 시행 중임에도 왜 많은 농가들은 강제회수조치를 당하고 있는가 하는 점이다. 지금까지의 부채대책

이 이들 농가를 관심 밖에 두고 있기 때문이고 이는 대책의 불완전성을 의미한다.

- 둘째, 그동안 도산한 농가들은 경제적으로 회생 불가능한 것이 확실한 것이며, 이를 어떤 경로를 통해 확인된 것인가 하는 점이다. 우리는 아직 농가에만 적용되는 화의 또는 워크아웃제 등의 회생절차나 파산절차에 관한 법적 제도적 장치가 없다. 따라서 농가의 도산에 대한 객관적인 검증이 전혀 이루어지지 않고 있다. 현재 신용불량자의 문제와 이를 구제하는 방안에 대한 논의가 쟁점화되고 있음에도 불구하고 얼마나 많은 농업인이 신용불량이며 도산 직전에 있는지 알려지지 않고 있다. 따라서 우선 회생불가능하기 때문에 농업을 떠나는 농가이건 아니면 불완전한 금융시스템 때문에 재생의 기회를 살리지 못하고 도산하는 농가이든 이들에 대한 통계의 수집과 공식적으로 지원하는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

표 3-11. 미국의 농가파산건수와 비율*

- 미국에서 파산은 연방법원의 소송절차를 밟은 것을 말하는데 1910~1919년에 12,001호가 파산했으나 1920~1929년에는 51,863호로 증가하였다. 파산농가수가 가장 많았던 해는 1925년 7,872호로 10,000호당 12.4호가 파산한 것으로 파산농가비율은 0.124%인 셈이다.
- 파산법 12장이 발효된 1986. 11. 26일부터 1996. 6.30일까지 총 18,212호가 파산한 것으로 집계되었다. 1986. 11.26~1987.6.30일까지 파산건수는 총 4,812건으로 10,000호당 23.1호로 역사상 가장 높았던 것으로 기록되었으나 이는 1987년의 새로운 파산법 12장의 적용을 기다린 농가가 많았기 때문으로 풀이된다.
- 파산법 12장 시행초기 13개월 동안(1986.11.26~87.12.31)에 집계된 파산은 6,664건이었으나 이후 1996. 6. 30일까지 11년 동안 발생한 파산은 총 18,212건에 지나지 않아 파산법 개정이 농가의 파산을 현저히 줄인 것으로 평가된다.

*이 자료는 USDA ERS(1996)에서 발간한 "Are Farmer Bankruptcies a Good Indicator of Rural Financial Stress?"에서 발췌한 것임.

- 셋째, 도저히 경영회생이 불가능한 농가의 경우에는 빚의 굴레에서 벗어나게 해주는 제도적 절차가 필요하다. 현재는 파산법에 의해 면책을 받으면 구제 받을 수 있는 길이 있으나 이를 알고 있는 농업인은 극히 드문 것으로 짐작된다. 이들에게 이러한 제도를 이용할 수 있는 법률서비스의 제공이 필요하며 나아가 농가는 단순한 개인의 경우와는 다른 면이 있으므로 미국처럼 특별한 법률장치를 만드는 노력이 필요하다.

3. 농가 부채 문제의 전망과 과제

- 농가부채는 당분간 증가세가 둔화되거나 완만한 감소세를 보일 것으로 예상된다. DDA 협상과 쌀 재협상, FTA 등 개방 관련 시나리오들이 줄을 잇고 있는데다 국내 시장은 공급과잉 상태로 농산물 가격이 낮은 수준에서 유지되고 있어 새로운 농업투자를 유발하지 못하고 있다. 또 농가소득의 불안정성 때문에 간혹 가계수지적자로 인한 생계형 부채가 발생하기도 하지만 이 금액은 그렇게 큰 것이 아니고 다시 수입이 발생하면 상환한다. 1990년대 말경에 빠르게 증가하던 채무상환용 부채도 부채대책이 확대 강화되면서 더 이상 부채증가의 요인으로 작용하기 힘들 것으로 보인다.
- 2003년에 논의되었던 새로운 부채대책은 중장기정책자금의 상환을 20년의 장기로 미루고 금리도 연 1.5%로 낮춘데다, 상호금융대체자금과 경영 개선자금 등의 자금까지도 3% 대로 인하한다면 기존의 부채로 인해 느끼는 농가의 부담은 크게 낮아질 것이다.
- 그러나 이와 같은 대폭적인 금융부담의 완화조치에도 불구하고 모든 농가의 경영이 정상화될 것으로 기대하기는 쉽지 않을 것이다. 지금까지 농업소득의 정체가 말해 주듯이 앞으로도 농업 부문의 수익성은 낮은 수준을 면하지 못할 것이고 때때로 자연재해나 경영실패로 인해 타격을 받으면

농가의 경영이 어렵게 될 수 있기 때문이다. 나아가 현재 너무 부채가 과다하여 부담이 줄어들었음에도 지출을 감당하기 어려운 농가가 있을 것이다.

- 지금의 부채대책은 지금까지의 부채에 대한 부담을 줄이는 대책이기 때문에 앞으로 발생할 부채나 경영 상태의 변화에 따른 문제를 해결하는 데는 도움을 줄 수 없다. 특히 앞으로 예상되는 농업 여건 변화에 따라서는 지금까지는 볼 수 없었던 큰 충격을 받을 가능성도 배제할 수 없기 때문에 이에 대비하는 경영 안정화 프로그램이 준비되어야 할 것이다.
- 예단하기도 싫은 시나리오이지만 DDA나 쌀재협상의 결과 국경보호 조치가 크게 허물어진다면 위기를 수습하기 위해 다시 대폭적인 금융지원 조치를 요구할 수 있다. 즉 시장개방의 확대와 외국농산물의 대량 유입으로 농산물시장 잃음 → 가격 하락과 수익률 감소 → 농업에 대한 기대치 하락 → 농지 등 자산 방매 → 농지가 하락 → 부실채권 증가 → 농협부실화 확산으로 이어질 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 문제는 이러한 위기를 극복하기 위해서는 정부의 지원도 중요하지만 농가 스스로 위기를 극복하려는 의지와 창의력의 발휘가 더 중요하고 정부의 지원도 때를 놓치지 않아야 한다는 점이다.
- 경영위기에 처한 농가를 효과적으로 지원하기 위해서는 지금과 같은 무차별적인 부채대책을 지양하고 문제가 있는 농가만을 지원하는 상시적인 경영회생지원제도를 마련해야 한다. 경영위기가 진전되어 회복불능의 상태에 이르기 전에 이러한 농가를 발견 회생할 수 있도록 해 주어야 한다. 이를 위해서는 농가별 경영 실태를 정확히 파악하고 진단할 수 있는 시스템을 갖추어야 하며, 농가의 적극적인 회생의지를 이끌어 낼 수 있어야 한다.

제 4 장

외국의 부채대책 사례

1. 미 국²

1.1. 1980년대의 농업금융 위기

- 1980년대에 들어 농업수익률 하락, 농가부채의 급증과 도산증가, 농지가격 폭락, 농업금융기관 도산 속출 등 대공황이래 가장 심한 농업금융위기를 겪었다.
- 미국 정부와 국회, 학계 등 각 분야에서 농업자금의 금리인하와 상환유예 등의 각종 지원조치를 검토하였지만 시장 기능을 저해하지 않는 것이 중요하다고 판단하여 특혜적인 금융조치를 취하는 대신에 농산물 지지가격 인상, 휴경면적 확대로 공급축소, 수출지원 확대로 가격과 소득상승을 기대하는 조치들을 취하였다.

2 미국과 일본의 사례에 대해서는 박성재, 김용택, 황의식(1999)의 연구에 언급되어 있으므로 여기서는 간단히 골격만을 소개함.

- 한편으로는 이미 경영위기에 봉착한 농가를 구제하기 위해 농가에 대해서는 파산법 개정, 정책금융의 이자경감 및 상환기간 유예, 신용보증의 확대, 차입자 권리의 강화 등의 조치를 취하였다.
- 금융기관에 대해서는 조합금융시스템 붕괴를 막기 위한 연방정부 지원 확대와 조합금융시스템 개혁 추진하였다.

1.2. 부채구조 조정과 중재

- 미국에서는 은행 등의 금융기관이 스스로 농가로부터 채권을 회수하기 위한 방도를 강구하였다. 즉 농가의 경영 상태와 자산상태 등을 감안하여 경영을 지속하면서 상환을 할 수 있도록 상환유예, 또는 금리인하 등의 조치로 부채구조의 조정을 시도하였다. 이는 금융기관이 채권을 강제회수 조치를 취하더라도 농가와 다툼이 생기면 법률적으로 처리하는 데에 많은 비용이 들기 때문에 이 비용과 농가에 인센티브를 주어 점진적으로 회수하는 것과 비교하여 후자의 이익이 크다고 판단할 때 취해 준 것이다.
- **연체채무재조정위원회:** 만일 은행 등의 판단으로 채무자의 부채구조를 재조정하는 것보다 회수조치를 취하려 하고 농가가 이 조치를 따르지 않을 경우 이 다툼은 법정으로 옮겨질 수밖에 없고 많은 비용이 발생한다. 많은 주 정부는 이러한 다툼으로 비용이 발생하는 것을 줄이고 금융기관과 농가가 합의에 이루도록 분쟁을 조정하는 민간기구를 설립, 분쟁을 중재하도록 지원하였다. 대부분은 농가와 금융기관의 분쟁이 법정으로 오기 전에 반드시 이 조정기구를 통해 조정을 시도하도록 하였다.
- **가족농 파산법에 의한 보호:** 농가가 경영 개선계획을 세우고 계획에 따라 부채상환을 할 수 있도록 금융기관에 요청하였으나 이것이 받아들여

지지 않을 경우 농가는 파산법원에 심의를 신청하여 부채구조를 조정할 수 있는 가능성을 터 주었다.

1.3. 주 정부의 지원

- 주 정부는 민간전문가들로 구성된 연체채무조정위원회를 통한 중재, 자체적으로 재원을 조성하여 저리자금 지원, 이자 대납, 용자보증 등의 조치를 취하였다. 이러한 재원은 예산을 확보하거나 농업채권(Aggie bonds)을 발행하여 조달하였다.

2. 일본

2.1. 부채문제에 대한 접근 방법

- 중앙정부 차원에서는 부채 관련 자금을 마련하여 지원하고, 정책자금의 이차보전 등에는 중앙정부와 지방정부가 같이 부담한다. 이러한 자금을 지원 받기 위해서는 경영 개선계획을 작성 지방자치단체장으로부터 승인을 받아야 한다.
- 농협과 지방자치단체가 관내 농가의 부채문제 해결을 위해 독자적인 부채 대책을 마련 추진하기도 하였다. 대표적인 사례가 1980년대의 이와떼현(岩手縣) 사례인데, 이곳에서는 농가의 자가진단과 농협 및 지방자치단체 등으로 구성된 위원회의 조사를 통해 농가의 경영 상태를 구분하고 그에 따라 적절한 지원을 장기적으로 행함으로써 경영정상화를 이끌어 내었다. 이 모델은 일본 전역으로 확산되었다.

- 인정농업자육성추진자금: 지방자치단체장으로부터 농업경영 개선계획을 인정받은 농업인에 대해 농업근대화자금 지원해준다.
- 농가부담경감지원특별자금 : 농협 등의 민간금융기관으로부터 대출받은 자금을 저리자금으로 대체해 준다. 도도부현 등 지방자치단체가 이차보상해 주고 중앙정부는 지방자치단체에 대해 보조 지원한다. 농업경영 개선 추진계획을 작성하여 도도부현지사의 승인을 받아야 지원 가능하며 상환 기간은 3년 거치 기간 포함 10년 이내 상환(특별한 경우 15년 이내)
- 농가부담경감지원특별대책에 의한 자작농유지자금(재건정비자금, 상환원활화자금) : 지원 대상은 상환이 곤란한 농가로 3년 거치 기간 포함 20년 이고, 도도부현이 이차보상하고 중앙정부가 이를 보조한다.
- 농업경영기반강화자금(슈퍼 L 자금) : 부채상환 등에 이용할 수 있으며 상환기간은 10년 이내의 거치 기간을 포함 25년 이내
- 2001년에는 경영체육성자금, 농업경영유지안정자금, 농업경영부담경감자금 등을 새로 조성하였다.
- 축산특별자금³ : 농가부채문제에 대한 방책으로 진작부터 제기되었던 것으로서 이른바 ‘축특자금’이 있다. 1973년 축산경영특별자금으로 시작되는 일련의 축산부채정리자금을 가리킨다. 처음에는 축산위기 등에 대응하기 위한 긴급대책자금을 공급하는데 그쳤지만 서서히 차입자의 지도에 무게를 두게 되었다. 특히 1981년에 시행된 낙농경영부채정리자금은 중앙

3 일본 농림중금 종합연구소의 이시다(石田信隆) 부장이 전북 장수군 부채세미나(2003. 7. 11)에서 발표한 원고를 참고한 것임. 일본의 이와테현의 사례에 대한 분석은 박성재, 김용택, 황의식(1999)에 소개되어 있어 이 보고서에서는 이와 중복되지 않는 내용을 가능한 상세히 소개하려는 뜻에서 일본 사례의 분량이 많아졌음.

및 광역지자체에 낙농경영개선추진협의회를 설치하고, 광역지자체 협의회는 지도팀을 만들어 차입자의 경영 개선계획 작성과 그 실천을 지도하였다. 용자기간을 복수 연도로 하되 매년 경영 개선상황을 검토하여 다음해 소요자금을 용자하는 롤링(Rolling) 방식을 도입하였다. 이러한 시스템은 단순히 장기저리의 부채정리자금을 용자하는 것이 아니라, 차입농가에 대한 엄격한 지도와 사후관리의 중요성을 현장에 뿌리내리게 하는데 효과적이라 할 수 있다. 그러나 롤링 방식은 경영실적의 검토가 형식적으로 끝나게 되면, 그해의 부족자금을 안이하게 다시 빌리게 되는 문제점을 노출하였다.

2.2. 지방자치단체와 농협의 부채대책 사례4

가. 홋카이도 사례

- 홋카이도는 낙농경영부채정리자금의 처리를 위해 도(道), 시청, 기초지자체 등 3단계로 추진협의회와 지도팀이 설치하였다. 도(道)의 추진협의회는 부채대책의 기본 방침과 행동계획을 책정하고, 도의 지도팀은 시청 및 기초지자체에 대한 방침홍보와 지도를 담당하였다.
- 기초지자체 협의회는 농협을 중심으로 기초지자체, 농업개량보급소, 농업공제조합, 농업위원회, 농협연합회 등으로 구성되어, 차입농가에 대한 철저한 지도를 실시하였다.
- 이 제도는 전국적으로 매우 앞선 제도로, 이에 대한 일본농업신문 연재기사 ‘눈물의 주자-농가부채극복의 궤적’(1985년)은 커다란 반향을 불러일으켰다.

4 이시다(2003. 7. 11)의 자료에서 발췌하여 재구성한 것임.

나. 이와테현 사례

- 이와테현에서는 1983년부터 ‘농가경제갱생대책’을 실시하였다. 이 대책에서는 농가 스스로 경영을 자기진단하여, 경영 개선대책을 실시한다. 그리고 농협은 경영자기진단과 경영 개선계획 책정을 지원하고, 고정부채농가에 대한 개별지원을 실시한다. 현(縣) 연합회는 농가경제갱생자금을 창설하고, 관계기관과 연계하여 농협지도를 담당한다.
- 추진체제로는 농협단계·지방단계·현단계로 관계기관을 결집한 추진조직을 설치한다. 또한 기초지자체단위로 ‘특별관리지도반’을 설치하였다. 이는 농협, 농업개량보급소, 가축보건위생소, 현진흥국 등으로 구성되어 농가지도를 담당한다. 또한 현(縣) 단계에 ‘특별상담원’을 최고 28명까지 설치하여, 거액의 부채를 안고 있는 농가에 대한 세심한 지도를 실시한다.
- 이처럼 이와테현의 노력은 농협과 지자체를 비롯하여 관계기관의 연계가 잘 이루어져 있고, 다양한 시스템을 구축하여 개별 농가에 대한 철저한 지도를 실시했다는 점에서 주목받았다.

다. 농가분류에 대한 인식

- 이러한 부채대책이 이루어지고 있는 가운데, 농가를 경영상황별로 분류하여 그에 따른 대책을 실시하자는 주장이 대두하였다. 이는 <표 4-1>에 제시되어 있다. 그 전에는 농협이 농가를 구분하여, 각각 달리 취급하는 것은 조합원 평등원칙에 위배된다는 생각이 뿌리 깊었고, 결과적으로 신속하고 효율적인 대책을 실시할 수 없는 예가 적지 않았지만, 농가분류의 사고가 도입되고 나서는 이러한 문제를 시정하는 데 있어 크게 기여하였다.

표 4-1. 농가분류에 대하여

경영상황	등급
$0 = < \text{가처분소득} - \text{가계비} - \text{상환이자} - \text{상환원금}$	A
$0 = < \text{가처분소득} - \text{가계비} - \text{상환이자} < \text{상환원금}$	B
$0 = < \text{가처분소득} - \text{가계비} < \text{상환이자}$	C
$\text{가처분소득} - \text{가계비} < 0$	D

라. 전국의 활동

- 이러한 노력은 전국적으로 확산되어 갔다. 농협중앙회는 1985년 5월에 개최된 이사회에서 ‘축산경영개선대책 등의 전국운동실시에 대하여’를 결정하고, 부채농가대책에 계통농협조직 차원의 운동을 전개하기로 하였다.
- 이 운동은 부기기장의 추진 등을 통한 농업경영관리방식 확립, 농협의 지도체제 내실화 등을 목적으로 하였다. 그리고 농협중앙회에 전국 각 연합회에서 요원을 파견받아 ‘축산경영개선대책반’을 설치하고, 조합장·축산경영담당자의 교류집회·회의·연수회 실시, 메뉴얼과 사례집 발행 등을 실시하였다. 또한 축산경영진단사제도가 창설된 것도 이 시기이다.
- 그리고 이들 활동은 농협단계에서의 전국적 활동으로 연계되었다. 이 전국운동은 4차에 걸쳐 계속되어, 현재는 2003년도에 시작된 JA 축산경영승계지원사업으로 계승되고 있다.

2.3. 부채대책의 성과와 과제

가. 부채대책의 성과

- 중앙축산회가 1998년 2월에 200개 조합을 대상으로 실시한 ‘축산특별자금의 실태에 관한 농협양케이트’ 결과는 <표 4-2>와 같다. 축산특별자금을 차

입한 농가의 5년 후 경영 상태에 대한 질문에 ‘호전되었다’고 대답한 농가가 32.8%인데 반해 악화되었다고 답한 농가는 21.4%에 그쳤다. 양돈농가는 호전된 농가가 46.2%로 다른 축종의 농가에 비해 높게 나타났다.

- 이와테현이 2000년 11월에 실시한 ‘농가경제갱생자금’ 차입농가의 경영 개선상황 조사는 <표 4-3>과 같다. 조사 대상 농가는 1984년부터 '86년에 걸쳐 이 자금을 차입한 농가이다. 전체적으로 A등급의 농가가 수치와 비율 모두 증가하였고, B~D등급의 농가는 수치와 비율 모두 감소하였다. 전체 농가 수는 1988년의 1,181호이던 것이 1999년에는 761호로 420호(△35.6%) 감소하였다. 현황을 파악하지 못한 농가도 있으므로 모두가 이농을 했다고 할 수는 없지만, 상당수의 농가가 이농했을 것으로 추정할 수 있다. 그러나 최근 이와테현 내의 총 농가 수는 12.8% 감소한 점, 원래 부채정리대책농가는 평균적 농가보다 이농압력이 강할 것이라는 점을 감안하면, 농가 수가 감소한 이유를 이해할 수 있을 것이다. 이시다씨는 이와테현이 부채대책을 실시하지 않았더라면 사태는 더 심각해졌을 것이므로 부채대책이 커다란 성과를 올린 것으로 평가했다(이시다 2003).

표 4-2. 축산강화자금 등 차입농가의 5년간의 호전상황(기입호수 누계)

단위: 조합수, 호수, %

		호전되었다	변함없다	악화되었다	기타	합계
실제수	낙농	266	343	158	24	791
	육용우	112	171	88	7	378
	양돈	18	9	12	-	39
	합계	396	523	258	31	1,208
구성비	육용우	29.6	45.2	23.3	1.9	100.0
	낙농	33.6	43.4	20.0	3.0	100.0
	양돈	46.2	23.1	30.8	-	100.0
	합계	32.8	43.3	21.4	2.6	100.0

자료 : 일본 중앙축산회 『축산특별자금 25년의 기록』.

표 4-3. '농가경제갱생자금' 차입농가의 경영 개선 상황

단위 : 건

	1988년	1993년	1999년
A 등 급	253	346	355
B 등 급	435	400	249
C 등 급	288	185	114
D 등 급	205	50	43
합계	1,181	981	761

자료 : 이와테현 조사결과.

나. 부채대책의 과제

- 과거 경험의 계승과 발전: 일본에서는 농업경영 환경의 변화에 따라 생겨난 부채문제에 대한 대응을 통해 유익한 경험을 축적해 왔다. 그러나 지금은 적어도 운동으로서의 활동은 일단락된 감이 있다. 그 이유는 부채대책의 효과가 나타나, 심각한 사회문제로서의 부채문제는 줄어들게 된 점, 농협자산의 자기사정(自己査定)이 시작되어 부실채권은 부실채권으로 인식되는 것이 당연해졌기 때문에 부채농가에 대한 대응도 빨라진 점 등을 들고 있다.
- 개별 경영의 대규모화와 법인경영화는 경영체가 부담하는 리스크를 확대시키고, 고정부채발생의 미연방지대책과 부실경영에 대한 개선지도는 앞으로 농협의 중요한 기능이 될 것이다. 1997년에 조사된 농협중앙회 일제조사결과에 따르면 D 등급의 농가가 10호 이상 있는 농협이 20%가량에 이른다<표 4-4>. 이에 대해 부채정리와 경영 개선지도의 전임담당부서 또는 담당자를 설치한 농협도 거의 같은 비율이다.

표 4-4. D 그룹의 농가수

농가 수	비율(%)
10호 이하	24.3
11~50 호	10.4
51호 이상	8.0
모름	57.3

자료: 전국농업협동조합중앙회 『JA활동에 관한 전국일제조사결과』(1997. 5).

표 4-5. 경영중지시의 부채정리상황(1호당)

단위: 천엔, %

		금액	비율
경영중지시의 부채잔액		76,780	100.0
정리방법	농지처분	22,855	29.8
	축사처분	1,205	1.6
	기계·가축처분	9,050	11.8
	보증인변제	935	1.2
	농업신용기금협회변제	10,381	13.5
	평균불손실보상	90	0.1
	보증금·사료보험	511	0.7
	기타	14,739	19.2
회수불능액		18,155	23.6

주: 1997~98년도 경영중지농가 51호의 평균치.

자료: 농협중앙회 조사.

- 부채 문제의 발생을 미연에 방지하고 이농대책까지 수립할 필요가 있다. <표 4-5>는 불가피하게 이농을 하게 된 농가의 부채정리 방식에 대한 표본조사결과인데, 자산처분과 보증인대리변제, 농업신용기금협회의 대리변제 등을 활용했음에도 총부채액의 23%가 회수불능상태이다.

3. 뉴질랜드

3.1. 부채대책의 배경

- 뉴질랜드는 1970년대 초 영국의 EU 접근으로 농산물 수출 시장을 잃은 데다 오일 쇼크로 농업 여건이 크게 악화되었다. 농업이 어려워지면서 농업에 대한 보조금과 세금우대조치 등을 통한 지지 수준은 높아졌으나 농업문제는 해결되지 않았다. 결국 1984년 농업개혁에서는 정부의 보호정책에서 과감하게 탈피하여 시장 지향적 정책으로 선회하였다.
- 1984년 초 정부는 농산물 가격지지를 철회하고 자재에 대한 보조나 토지 개발과 농업투자에 대한 보조도 더 이상 없겠다고 선언하였다. 또한 생산자위원회(Producer Board) 계정과 농업용 대출에 대한 이자보조와 농가에 대한 세금감면도 점진적으로 폐지할 것을 선언하였다.
- 농업개혁의 추진을 위해서는 농가경영의 안정화가 우선 중요하였다. 농촌의 주도 금융기관인 농촌은행(the Rural Bank)은 부실채권을 일시 정리할 경우 많은 농가의 도산이 불가피하고 농지 등의 방매 현상이 나타나면 지가가 하락하여 결국은 금융기관의 자산가치 하락과 부실화로 확산될 가 염려하였다. 이에 대한 대비책으로 부채조정 프로그램과 퇴출 프로그램을 개발 추진하였다.

3.2. 부채조정 프로그램(debt rescheduling scheme)

- 농촌은행(the Rural Bank)은 다른 채권자들도 농가의 부채조정에 동의하는 것을 전제로 자기은행의 대출금에 대해 원금삭감과 이자율 조정을 실시하였다. 현재의 상황으로 보아 장기간 환수할 원리금의 현재가치가 낮아

질 것으로 기대되는 경우 이러한 프로그램을 적용한 것이다. 농촌은행은 저리 대출한 자금의 이자율을 시장이자율로 인상한 대신에 원금을 탕감해 주어 지불이자는 전과 같은 액수가 되도록 해 주었다. 이를 농촌은행의 할인프로그램(Rural Bank Discount Scheme)이라 한다. 다른 은행들도 이와 유사한 것으로 ‘조건부 계절 금융보증 프로그램(Conditional Seasonal Finance Guarantee Scheme)’을 시행하였다.

- 이 프로그램은 원금을 줄여 농가부담을 가볍게 하는 동시에 자금 차입비용은 시장이자율에 맞출 수 있는 경쟁력 있는 농가만이 자금을 이용하도록 의도한 것이다. 이 프로그램을 신청한 농가는 적어도 두 계절 기간의 예산계획을 세워 재조정된 부채의 상환원리금과 생활비를 충당할 수 있을 만큼의 수입발생이 가능함으로 보여 주어야 했다. 농촌은행 프로그램에 8,100명이 신청 4,700명이 승인받고 600명은 다른 조치로 혜택을 받았으며 2,800명은 기각되었다.

3.3. 퇴출 프로그램(exit package)

- 과도한 부채로 회생이 어렵다고 판단되는 농가에 대해서는 농지를 포기하는 대신에 부채원금을 탕감해 주고 이주비용을 지원하였다. 농가는 농지를 포기하는 대신에 차와 기타 소유물은 가진 채 호당 45,000 뉴질랜드 달러를 이주비로 받고 탈농하는 것이다. 이 프로그램은 많은 농가의 파산으로 농지 방매가 이루어질 경우의 지가하락과 원매자 부족 문제를 우려해서 나온 것으로 농촌 금융기관들이 이 조치를 선호했다.
- 농업개혁의 충격은 결코 작지 않았지만 예상 외로 농업을 포기하고 떠난 사례는 많지 않았다. 약 8천 호가 도산할 것으로 보았으나 약 800호만이 탈농했다.

4. 시사점

- 외국은 과중한 부채부담으로 경영위기에 처한 농가를 지원하더라도 가능한 금융질서를 훼손하지 않음으로써 도덕적 해이의 발생을 방지하려 노력했다. 부채가 있기 때문에 지원하는 것이 아니라 경영이 곤란하기 때문에 지원하는 것은 당연한 논리이며 이러한 농가를 선별하는 데는 해당 금융기관의 심사가 가장 중요하다. 지원 여부는 일차로 채무관계의 재검토에서 시작되는 것이므로 채무자인 농가와 채권자인 금융기관간의 협상으로 시작하고, 이것이 결렬되었을 때 제3자의 개입이 따르되 그 방법과 절차는 나라별로 다르다.
- 미국은 전통적으로 가족농에 대해 높은 가치를 부여하고 이들을 보호하는 것을 당연히 여긴다. 따라서 이들의 파산을 가능한 억제하기 위한 다단계의 보호장치를 마련하여 지원하고 있다. 농가가 은행과 채무조정제에 실패할 경우 연체채무조정위원회가 중재하도록 하고 여기에서도 실패하면 파산법원에 제소하는 길을 터놓고 있다. 물론 정책자금에 대해서는 상환유예나 이자감면책을 쓰기도 하였지만 규모가 작기 때문에 농가경영을 안정화시키는 데는 큰 힘이 되지 못하였다.
- 일본은 부채로 곤란을 겪는 농가만을 지원하는 특별용도의 자금을 조성 지원하는 정책을 펴고 있다. 이러한 자금은 농업정책의 전환기 등에 만들어져 여러 개의 자금으로 운용하고 있다. 한편 지방자치단체와 농업금융기관인 농협이 주도적으로 나서서 부채문제 해결을 시도하고 있다는 점이 특징적이다.
- 뉴질랜드는 보호주의적 농정이 결코 농업의 경쟁력과 농가경제의 안정화에 도움이 되지 않는다고 보고 1984년 과감한 정책전환을 하였다. 그리고 이 전환 과정에서 부실화된 농가의 회생을 위해 농촌의 주도적 금융기관

인 농촌은행이 채무조정프로그램과 퇴출 프로그램을 운용하였으며, 이 프로그램들은 대출채권의 현재가치를 냉정하게 평가하고 과감하게 원금탕감의 인센티브를 농가에게 제공하였다.

- 미국과 일본의 경우는 경영위기 농가에 대해서는 문제가 되는 즉시에 발견 지원할 수 있는 상시지원제도를 마련하고 있는 셈이다. 그리고 농가의 지원에는 농가가 도산할 경우 직접 피해를 보게 될 금융기관의 자구노력이 일차로 추진된다. 아울러 관내의 주민보호의 의무가 있는 지방자치단체도 농가구제를 위해 적극적인 참여와 지원을 하고 있다.

제 5 장

농업 부문 워크아웃제 도입 방향

1. 부채대책의 기본 방향

- 부채대책은 일시 경영위기에 처한 농가를 지원하는 금융정책에 한정해야 한다. 이를 위해서는 소득보조정책이 부채대책과 병행하여 결정되어야 한다. 앞으로 예상되는 농업 여건을 감안할 때 소득보조 정책이 강화되어야 한다. 소득보조정책이 강화되면 상환 능력을 확보하고 있는 농가에 대한 부채대책은 필요하지 않으므로 부채대책을 금융정책으로 한정할 수 있다. 전체 농가지원 예산을 명확히 설정하고 그것을 소득보조와 부채대책자금으로 나누어 사용하자는 것이다. 지금과 같이 부채대책이 소득보조의 수단으로 인식되는 한 심각한 소득분배의 왜곡과 함께 금융질서를 해쳐 얻는 것보다 잃는 것이 많을 것이다.
- 부채대책은 부채문제에 직면한 농가가 발생하면 신속히 개입하여 부실규모의 확대와 부채 문제의 전염을 방지하여 사회적 비용을 최소화해야 한다. 즉, 상시지원시스템으로서 농가경영회생 프로그램이 중심으로 되어야 한다. 여기에는 금융기관과 지자체가 일을 분담하고 적극 참여해야 한다.

농협은 농가의 경영 상태 파악과 경영 개선계획 자문을 통해 지도금융체제를 확립하고, 지자체는 지역경제 상황 모니터링, 정보분석 전달, 자금조성 및 지원 등을 통해 농가경영안정화에 참여해야 한다.

- 농가경영회생 프로그램은 경영규모와 부채 규모가 일정 수준 이상인 전업적인 농가의 경영회생을 지원하는 데에 중점을 두고, 은퇴가 가까운 고령 농가나 영세농에 대해서는 사회복지정책 차원의 대책으로 구분되어야 한다. 또 부채 규모와 경영 상태에 따라 차별적인 프로그램이 적용되어야 한다. 지나치게 원금이 많은 농가는 원금을 줄이는 재무구조 개선이 필요할 것이다. 이를 지원하는 제도의 도입도 필요하다. 특히 농가의 가장 중요한 자산인 농지의 유동화를 촉진하는 제도는 농가의 재무구조 개선만이 아니라 농지시장의 안정화에도 기여할 것이다.

2. 워크아웃(workout)과 신용회복 지원제도의 개념

- 워크아웃(workout)은 기업갱생작업으로 불리기도 하는데 이는 회사와 채권자간의 협상을 통해 재정적으로 어려움에 처해 있는 회사를 정상화시키는데서 나온 말이다(윤영신 1998). 그러나 최근 신용불량자가 급격히 늘어나고 이들의 회생을 돕기 위한 개인 워크아웃 등이 시행되면서 이 개념은 자연스럽게 자연인에게도 확대 적용되고 있다.
- 워크아웃을 비롯한 채무자 또는 기업의 회생을 지원하는 여러 가지 제도에 대한 개념을 이해하기 위해서는 상환 능력이 극히 취약해진 채무자로부터 채권을 상환 받기 위한 대안을 강구한다고 생각하면 도움이 된다. 채무자가 전혀 갚을 의지가 없거나 그 가능성이 희박하다고 생각할 때는 현재의 재산을 청산하여 채권을 확보하는 것이 바람직하다. 그러나 통상 상환 능력을 상실한 채무자의 재산은 채무액에 비해 작은 것이 보통이므

로 강제회수를 통해 채권을 확보한다 해도 채무원금의 일부를 포기하거나 여러 가지 법적 절차 수속비용 등이 발생한다. 또 채무자가 상환의지를 갖고 있음에도 당장 여건이 어려워 상환을 못할 수 있다. 만일 채무자에게 기회를 주어 이 위기를 벗어나게 한다면 상환이 가능하다고 판단할 때 청산절차를 따르는 것과 비교하여 어느 쪽이 유리한지 선택하는 것이 현명하다. 워크아웃은 청산보다는 회생기회를 부여하여 상환을 가능하게 하는 방안의 하나이다.

- 자연인인 채무자가 제때에 부채를 상환하지 못할 경우 그 사안의 경중과 지원방법에 따라 여러 가지의 구제책이 있다. 단순히 도래한 상환액을 연기하는 것부터 원리금 감면과 상환연기 등을 해주는 채무재조정, 채권자들이 공동으로 모여 부채구조를 재조정해 주는 다중채무자 공동추심 프로그램, 개인어크아웃, 신용회복지원 프로그램, 개인파산 등이 그것이다(한국경제 2003. 12. 3).
- 개별 금융기관이 단독적으로 채무자의 채무를 재조정하는 것이 가장 간단한 예이다. 1개 금융기관에만 부채가 있을 경우에 용이하게 이루어질 수 있다. 그러나 평상시에는 이러한 채무 재조정은 잘 실시되지 않거나 하더라도 다른 채무자에 영향을 미쳐 도덕적 해이를 불러올 수 있으므로 공개하지 않는다. 이 조치는 금융기관이 독자적으로 채무자와 협상을 한다는 점이 요체이다. 농업부문에서는 이러한 조치마저 거의 이루어지지 않았다. 부채대책을 추진하면서 연체에 걸린 농가를 구제하기 위해 일선조합이 연체해소자금을 먼저 지원한 것이라든가 연체이자의 경감조치를 취한 것 등은 해당 금융기관의 단독적으로 결정하는 형식을 취했다. 그러나 평상시에 조합이 이러한 재량권을 행사하기는 쉽지 않을 것이다.
- 한 채무자에 채권자가 다수인 경우 그 어느 한 채권자가 채무조정을 해 준다고 해도 다른 채권자들이 협조하지 않는다면 지원의 효력이 나타날 수

없다. 다중채무자 공동추심프로그램이란 이러한 경우에 채권자들이 모여 공동으로 채무재조정을 실시해 주는 제도이다. 지금까지 농업 부문은 정책자금과 상호금융이 농가부채의 대부분을 차지하므로 다른 금융기관이나 채권자에 대해서는 관심을 두지 않았다. 따라서 상업은행이나 신협 등 다른 금융기관으로부터 부채를 차입했던 농가들이 부채대책의 혜택을 받지 못하고 도산한 사례가 있었다.

- 현재 은행 중심으로 시행하고 있는 개인 워크아웃은 2개 이상의 금융기관으로부터 3억 원 미만이 부채를 연체하고 있는 개인을 대상으로 하고 있다. 이 프로그램을 지원 받기 위해서는 신용회복위원회에 신청을 해야 한다. 개인워크아웃협약에는 은행, 카드사, 보험회사 등 187개의 금융회사가 가입되어 있는데 여기에 가입하지 않은 금융회사로부터 차입한 채무액이 20%를 넘지 않아야 지원 대상이 된다. 신용회복위원회에서는 채무자의 상환계획서를 심사하여 각 금융회사의 동의절차를 거친 후에 승인 여부가 결정된다. 이 제도는 본질적으로 채무자가 상환할 능력과 의지가 있다는 것을 전제로 하되 다만 이것이 실질적으로 가능하기 위해서는 상환부담액이 수입의 범위 내에 들어야 한다. 따라서 소득이 없는 채무자는 지원 대상이 되지 않는다. 개인워크아웃이 확정되면 신용불량자에서 등록이 해제되고, 최고 33%까지 원리금 감면이 가능하고, 최장 8년까지 상환기간의 연장이 가능하다.
- 금융기관은 회수 가능성이 낮은 부실채권은 매각을 통해 정리하기도 한다. 자산관리공사가 이러한 채권을 매입해서 처분하는 역할을 맡고 있다. 그런데 부실채권은 그 가격이 매우 낮으므로 자산관리공사의 입장에서 보면 채무자로부터 원금을 다 회수할 것을 목표로 삼을 필요가 없으며, 매입가격보다 일정 수준 이상만 되면 회사 입장에서 이익이 되므로 원금탕감의 유인이 발생한다. 현재 자산관리공사는 6개월 이상의 연체를 지닌 악성 채무자의 상각채권에 대해서 최대 30%까지 원금 감면과 최장 8년까

지 상환기간을 연장해 주는 신용회복지원 프로그램을 운용하고 있다. 이 프로그램은 채무자의 회생을 통해 발생한 수입으로 채권을 회수하려는 것이 아니므로 채무자가 소득원을 갖고 있느냐의 여부는 중요하지 않다.

- 채무자가 채무를 도저히 갚을 능력이 없는데도 불구하고 끝까지 채무상환을 요구하는 것은 실질적이지 않은 방법일 수 있다. 이 경우 채무자는 법원에 파산을 신청하면 심사 후 개인파산선고가 내려진다. 이 후 채무자는 면책신청을 해서 면책결정을 받으면 법원은 채무자의 재산을 채권자에게 균등 배분하고 채무자의 모든 채무는 사라진다. 이때 채무자는 파산인에서 정상인으로 신분이 바뀐다. 그러나 모두가 면책결정을 받을 수 있는 것이 아니라 부채의 원인이 도박이나 낭비, 사행심에 의한 것일 때는 면책결정을 받을 수 없다. 파산은 채무자가 마지막으로 선택할 수 있는 비상구가 된다.

3. 농업경영체 경영회생 프로그램의 제도화

3.1. 농업경영체 경영회생 프로그램의 필요성

- 신용불량자를 위한 신용회복 지원제도로서 개인워크아웃은 농업경영체에 대해서는 적합하지 않은 측면이 있다.
- 우선 농가채무의 대부분은 농협으로부터 차입한 것인데 일선 농협은 신협이나 새마을금고와 같이 개인워크아웃협약에 들어 있지 않아 현재로서는 대상이 되지 않는다.
- 농가는 개인과는 달리 경영체이기 때문에 수입발생과 지출에 대한 평가는

개인의 그것과는 다를 수밖에 없다. 개인의 소득원은 봉급이나 일당 등의 기준으로 쉽게 객관화할 수 있지만 농가의 소득은 간단히 측정할 수 있지 않다. 또한 부채금액 3억원은 농가의 경영규모에 비추어보아 너무 작기 때문에 부채대책의 주요대상이 될 농가들이 배제될 수 있다. 그렇다고 일반 기업의 워크아웃 방식을 그대로 이전해서 적용할 수 있는 것도 아니다.

- 따라서 농가, 농업법인체 등을 대상으로 하는 농업경영체 경영회생프로그램(농업 부문 워크아웃제)을 독자적으로 개발 운용할 필요가 있다. 이 프로그램은 농가와 농업법인 등의 특성에 맞는 워크아웃 프로그램을 개발하여 적용함으로써 더욱 효과적으로 농업경영체의 회생을 지원할 수 있을 것이다.
- 이제 부채만 있으면 지원하는 무차별적인 부채대책은 지양하고 재정적인 어려움으로 경영이 곤란한 농업경영체를 적기에 발견해서 지원함으로써 회생의 가능성을 높이고 사회적 비용을 최소화하는 경영회생프로그램제도로 이행할 때가 되었다. 현재 검토되는 새로운 부채대책과 같은 금융지원책은 앞으로 더 기대하기는 어려울 것이고 또 반드시 바람직하다고 할 수 없다. 부채대책과 같은 긴급대책은 농업금융시장의 정상적인 기능을 유보하는 긴급대책이기 때문에 금융질서에 상당한 영향을 미친다. 그리고 시장이 왜곡되어서는 효율적인 자원 배분을 기대할 수 없고 농업 부문의 경쟁력도 향상될 수 없다는 점을 염두에 두어야 한다.

3.2. 농업경영체 경영회생 프로그램의 체계

- 농업경영체 경영회생 프로그램의 운영체계는 구제신청을 받아 심사하는 위원회, 금융기관, 정책자금과 관련한 지원기금, 시스템 감독기관 등으로 구성한다.

- 농가 등의 경영체가 구제신청을 하면 이를 심사하는 「농가자산관리기금위원회(가칭)」를 두고 농업경영체의 심사기준 설정, 전반적인 채무구조개선 프로그램의 설계, 경영회생 프로그램 이행과정의 모니터링 등 농가경영회생 프로그램을 총괄 운용하도록 한다.
- 이 위원회에는 농촌에서 영업을 하는 금융기관들이 가입하는 경우 공동으로 채무조정 프로그램 등을 운영할 수 있게 한다. 즉 개인워크아웃 프로그램에서의 신용회복위원회와 같은 역할을 부여하는 것이다. 다만 차이점은 농업 부문의 정책자금 취급과 관련한 채무조정에 관한 권한을 「농가자산관리기금위원회(가칭)」가 가져야 한다는 점이다. 개인워크아웃협약은 신용회복위원회가 심사 조정한 프로그램에 대해서 각 금융회사들은 자신의 채권에 대한 조정사항을 받아들일 것인가의 여부를 결정하면 된다. 그러나 농업부문에서는 정책자금에 대해서는 정부가 나서야 하는데 구체적인 채무조정안을까지 직접 정부가 나서기보다는 전문적인 기구에 위임하고 감독하는 체계가 바람직할 것으로 판단된다.
- 대규모 부채에 대한 경영회생프로그램에 대해서는 중앙의 「농가자산관리기금위원회(가칭)」가 심사 평가하지만 소규모인 경우에는 농촌 현장의 하위기구로 권역별 농가부채심사위원회를 구성하여 1개 도에 3~4개 정도 배치하도록 한다. 그리고 이 부채심사위원회는 농협이 위탁 운영하도록 하고 위원 중에는 해당 지역인 아닌 위원들이 1/2 이상 되도록 한다. 이는 농촌의 지면사회적 속성으로 인해 객관적 심사의 어려움을 이겨내고자 하는 것이다.
- 지원이 필요한 농가는 이 위원회에 심사를 신청하도록 하고, 경우에 따라서는 대출기관이나 지도기관 등에서도 추천할 수 있게 한다. 농가의 심사에 필요한 자료와 정보는 대출기관, 지방자치단체 및 관련 기관이 제공한다.

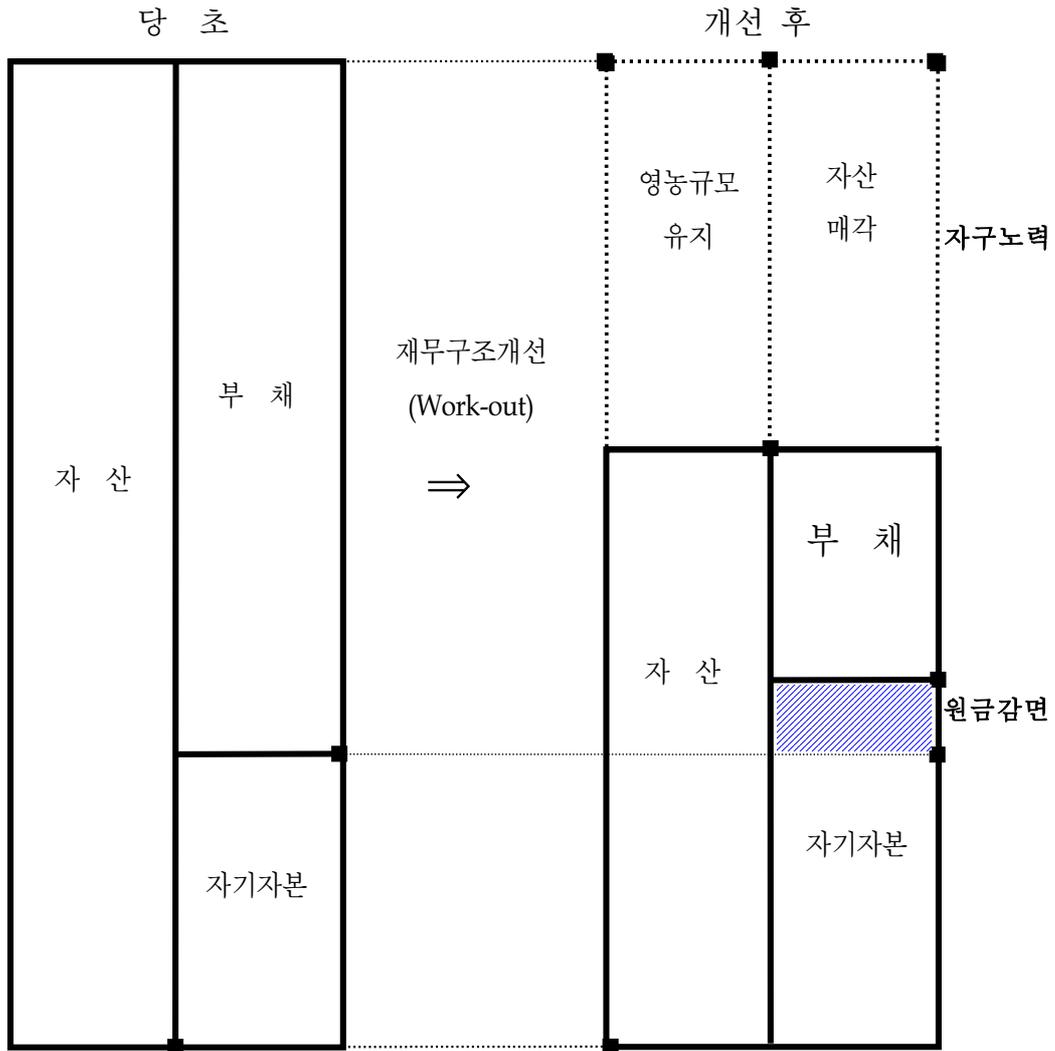
- 경영회생 프로그램의 안정적인 작동을 보장할 재원은 기금 형태로 확보한다. 이 기금(농가자산관리기금(가칭))은 농가소득 보조 재원과 연계하여 기금규모가 커지면 그만큼 소득보조액이 줄어들게 함으로써 무조건 부채 대책의 혜택을 받고자 하는 유인을 억제토록 할 필요가 있다.
- 관리기금의 재원 조성에는 중앙정부, 지방자치단체, 금융기관이 참여하는 것이 바람직하다. 농가의 회생에는 이 모두가 관련이 있기 때문이다. 다만 지방자치단체 중에는 재정 능력이 모자라는 곳이 많기 때문에 자치단체 부담금의 일부를 교부금이나 양여금 형태로 중앙정부가 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 자치단체도 도별로 조성된 개발기금의 일부를 경영 위기농가의 지원에 할애하는 것은 명분상으로는나 실효성 면에서 나쁘지 않을 것이다.
- 농가를 지원하는 프로그램에는 농가의 형편에 따라 상환유예, 이자율인하, 저리자금 대체, 자산매각과 같은 자구노력 정도에 따른 원금탕감 등 다양한 지원방법을 강구한다. 농가의 재무구조 개선은 정책적 지원과 농가의 자구노력이 결합되어야 한다. 농가와 농가자산관리기금위원회간 자구노력, 경영 개선 이행을 위한 이행협약(MOU)을 체결한다. 농가가 경영 개선 계획을 이행하지 않으면 지원자금을 회수하도록 하여 경영 개선에 최선의 노력을 다할 수 있도록 하여야 한다.
- 지원 대상 농가는 물론 지역경제에 대한 효과적인 모니터링이 필요하다. 일반적인 정보에서부터 개별 농가의 주요 경제지표에 이르는 세세한 자료까지 용도와 목적에 따라 체계화시켜 정보 수집 비용을 줄이고 활용도는 극대화시켜야 한다. 이를 위해 관련 단체 간의 역할 분담과 유기적인 협조 체계를 갖추어야 할 것이다.
- 농업경영체 경영회생 프로그램은 법률이 뒷받침해야만 한다. 현재는 연체

상태인 농가를 부채대책으로 지원하고자 해도 법적 근거가 없어 지원할 수 없다.

3.3. 농가의 재무구조 재조정 프로그램

- 부채 규모가 너무 크면 평균적인 농업수익률로는 정상상환을 기대하기 힘들다. 이러한 농가는 부채 비율을 축소하는 재무구조개선이 무엇보다 시급한 과제이다. 대부채-대자산형(자산은 크지만 부채도 많은) 재무구조를 소부채-소자산형(자산이 작지만 부채도 작은) 구조로 전환하는 것이다. 농가가 스스로 자산을 매각하여 부채 규모를 축소하면 경영회생프로그램에 서는 이에 상응한 부채구조 재조정에 더욱 많은 지원을 해 주어 스스로 부채 규모를 축소해 가도록 유도하여야 한다.
- 자구노력이 인정되는 농가에 대해서는 조속한 회생이 가능하도록 원금감면도 추진할 필요가 있다. 이자율 인하, 상환기간 연장 등의 조치만으로는 자산 손실을 초래할 수 있는 재무구조 조정작업에 참여하지 않을 가능성이 높기 때문이다. 원금감면에는 지방자치단체의 자금도 활용되도록 유도함으로써 지역경제 활성화를 위하여 지방자치단체도 기여를 할 수 있게 한다.

그림 5-1. 재무구조 개선 개념도



3.4. 농가 경영 개선 대책

- 지원한 농가가 조속한 경영정상화를 이루기 위해 최선의 노력을 다하는가에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다. 만일 농가자산관리기금위원회와 맺은 경영 개선 이행협약을 위반하였을 경우에는 농지를 재매입할 수 있는 옵션을 상실토록 하는 등 벌칙을 받도록 해야 한다. 필요한 경우에는 지원자금의 회수를 통해 경영 개선의 자구노력을 촉진시켜야 한다.
- 경영화생 프로그램을 지원 받은 농가의 경영 개선에는 유통 분야의 개선이 중요하다. 돈 버는 농업으로 전환하여야 한다. 부실농가의 경영관리를 위해서는 산지유통조직에 참여를 강제할 필요가 있다. 현재 산지유통조직화는 높은 성과를 얻고 있지만 조직에 구속되는 것을 싫어하는 농가의 사업 참여 기피가 애로요인이다. 부채대책을 지원받은 농가라면 어느 정도의 경영간섭은 감수할 각오가 되어 있어야 한다. 공동 선별조직, 위탁사육 등 산지조직화에 참여하여 경영정상화를 촉진하는 방향이라면 농가에서도 이를 피할 이유가 없다.
- 농가가 다시 부실해지는 요인은 과도한 가계비 지출, 차입에 의한 경영규모 확대 등이므로 이를 통제하는 사후관리가 중요하다. 사후관리기관인 채권기관이 경영 실태를 감시하고, 경영확대를 위한 자금차입의 경우에는 반드시 관리기관의 허가를 얻는 경우에만 허용하도록 해야 한다. 농가의 농산물 판매 수입은 관리기관의 예금계좌를 통해서만 거래하도록 하여 경영 상태를 쉽게 파악하도록 유도한다.

4. 농지유동화 촉진 프로그램

4.1. 기본 개념

- 농지는 거래시장이 발달되지 않아 일시에 농지매각을 추진하면 팔리지도 않으면서 농지가격만 급락하는 사태를 불러올 수도 있다. 이러한 사태를 대비하고 농지의 유동성을 촉진함으로써 농업구조조정을 원활하게 유도하는 수단으로써 「농가자산관리기금(가칭)」을 설치한다.
- 농지 매각을 통한 재무구조 개선이 경영축소와 소득기회의 상실로 이어지는 것은 바람직하지 않다. 만일 농지를 매각한 농가가 원한다면 그 농지를 임차할 수 있게 해 주어 경영규모를 유지케 하는 것이 바람직하다. 이 농가는 농지 매각으로 소유권을 잃었지만 대신에 빚을 갚았으며, 종전과 같은 농업경영규모로 소득을 창출할 수 있게 되는 것이다. 다만 종전에는 부채에 대한 이자를 지불했으나 이제는 임대료를 지불하는 형태로 바뀐 것이다.
- 농가자산관리기금이 농지를 구입하려 할 경우 가격을 놓고 농가와 갈등관계에 놓일 수 있다. 시장가격이 낮은 경우라도 농가는 가능한 높은 가격을 원하고, 관리기금이 이를 수용하게 되면 적자를 보기 때문에 기금유지가 어려워질 것이다. 이 문제는 관리기금이 제시하는 표준가격과 일정 기간 이내에 매각농지를 다시 구입할 수 있는 권리(콜옵션)를 갖게 함으로써 풀 수 있다. 표준가격은 공시지가와 인근 지역 거래가격을 참고하여 설정한다. 농지 재구입 옵션은 농지를 매각했던 농가가 원한다면 매각가격에 그 농지를 재구입할 수 있되 일정 금융비용을 부담시켜 관리기금의 운용재원으로 활용한다.

4.2. 농가 고정자산유동화 촉진 프로그램

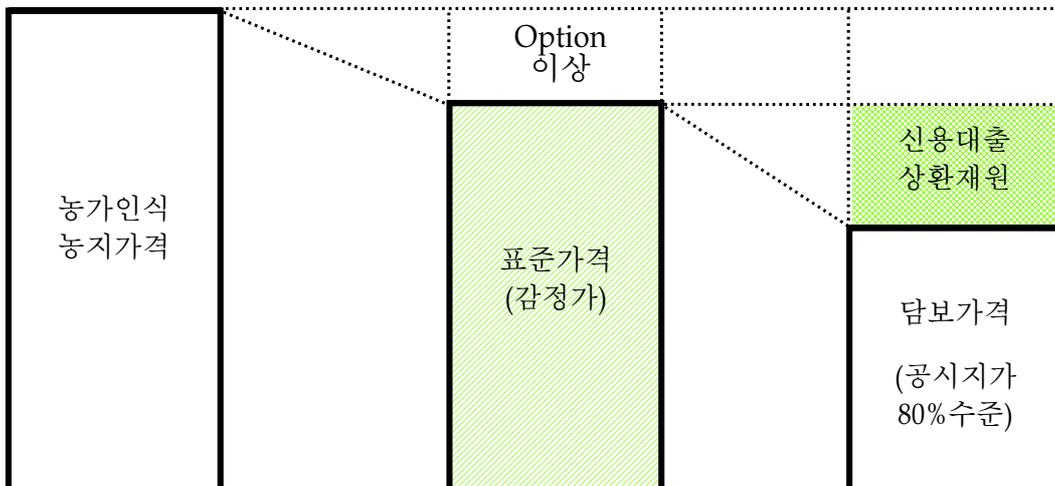
- 농지나 농용시설물 등의 농가의 중요 고정자산의 유동화를 촉진함으로써 자원 배분과 관리의 효율성을 제고할 수 있다. 이를 위한 자금의 모집과 관리를 위하여 자산관리기금을 설치하고, 이를 관리하는 기금관리위원회가 농가회생 프로그램 전반을 관리하는 최상위기관으로 위치지운다. 자산관리기금이 농지를 대상으로 하고 있어 농지관리기금의 일부분으로 취급할 수도 있지만 농가회생 프로그램을 관리하기 위해서는 농신보와 연계하여 설치하는 것이 바람직하다. 그러나 새로이 모색되는 농지은행의 구체적인 운영 방안이 선다면 이러한 기능을 수행할 수 있도록 설계하는 것도 가능할 것이다.
- 이 연구의 주제와 관련한 자산관리기금에는 금융기관의 출연을 의무화할 필요가 있다. 손실부담의 원칙에서 농협은 대출건수별로 부담하는 것보다 기금출연을 통하여 일정부분 손실을 부담하는 것이 효율적일 수 있다. 기금출연은 건전한 조합원의 조합손실에 대한 이의제기를 방지하기 위해서도 필요하다.
- 자산관리기금의 재원마련은 ABS 채권발행을 통해서도 가능할 것이다. 매입한 농지 등의 자산은 감가가 되지 않고 가치가 보전되며 이를 임대해 주면 수익도 발생하므로 이를 바탕으로 ABS채권을 발행하고, 채권수익에 대한 이자소득세를 감면하면 낮은 가격으로 발행할 수 있을 것이다. 이러한 방법으로 재원을 마련한다면 자산관리기금의 재원은 정부출연금 + 금융기관 출연금 + 발행채권이 될 것이다.

4.3. 농지자산 유동화와 Option의 효과

가. 농가의 실익

- 농지를 유동화촉진프로그램에 의해 자산관리기금(가칭)이 매입하고 농가에 임대해 주고 일정 기간 이후 재매입할 수 있도록 콜옵션을 부여할 경우 이것이 가능할 것인가를 검토해보자.
- 그림 5-2에서 맨 왼쪽의 큰 사각형은 농가가 인식하는 농지의 가치(가격)이다. 그러나 시장은 가격 변동의 위험성 등을 고려하여 농가가 인식하는 만큼의 가격을 인정하지 않고 가운데 있는 표준가격 정도를 기준으로 담보대출 등을 해 준다. 맨 오른쪽의 진한 실선의 사각형이 이 농가가 은행으로부터 대출 받을 때 담보로 설정한 것이다. 따라서 이 농가가 이 농지를 표준가격 정도로 매각한 후 부채를 상환하면 담보대출분을 완전히 상환하고도 오른쪽 점선사각형의 ‘신용대출 상환재원’ 만큼의 자금이 남게 되어 이를 또 다른 부채의 상환에 사용할 수 있게 된다. 여기서는 편의상

그림 5-2. 농지 가치(가격)의 차별



신용대출 받은 것을 상환했다고 가정하자.

- 옵션효과를 보기 위해 A라는 농가가 평당 5만원의 감정가격에 농지 200평을 자산관리기금(가칭)에 팔았다고 하자. 이때 이 농지의 실거래가격과 감정가격의 차이는 10% 이상 난다고 한다. 농가 A는 이 매각대금 1,000만원 (200평*5만원)으로 금리가 연 8.5%인 상호금융부채를 상환(담보와 신용대출 부채) 했다고 하자.
 - 부채상환으로 이자비용 $1,000\text{만원} \times 0.085 = 85\text{만원}$ 은 더 이상 지출하지 않아도 된다.
- 농가 A는 소득증대를 위해 자신이 매각한 농지 200평을 자산관리기금으로부터 임차하여 경작하기로 하고 임차료는 시중의 수준으로 지불한다고 가정하면
 - 농가경제통계에서 보고된 농지임차료는 24만원/10a이므로 200평에는 16만원인 셈이다. 그런데 자산관리기금은 공공기관이므로 농가에게 약간의 인센티브를 공급하여 보유 농지의 활용도를 높이는 것이 유리하므로 임차료를 15만원/200평으로 낮추었다고 하면 임차료율은 1.5%가 되는 셈이다.
 - 이제 농가는 농지를 팔았기 때문에 소유권은 없다. 그러나 부채를 상환하지 않은 채 200평의 소유권을 가지는 대가는 연 8.5%의 이자를 부담해야 했다. 농지를 팔고 나서 그 농지를 임차하여 지불하는 임차료율은 1.5%이므로 농가 A는 경영규모는 전과 같게 유지하면서 비용 지출은 7% 포인트 줄이게 되어 이익이 된다는 결론이다. 그런데 농가는 이 이익을 모두 단기적으로 누릴 수도 있지만 장래를 위해 투자에 활용할 수도 있다.
- 이제 농가 A에게 일정 기간 (예; 5년, 또는 8년) 후에 매도한 가격에 농지

를 구입할 수 있는 권리를 부여하는 대신에 권리 유지비용을 7%보다 낮은 수준으로 요구한다면 어떻게 될 가? 이론상 이 농가가 농지매각과 부채상환을 하고 자신의 농지를 임차하는 거래를 함으로써 연간 7% 포인트만큼 이익이 발생하므로 이 조건을 들어줄 것이다. 다만 call option의 유지비용이 몇 %가 될 것인지는 자산관리기금과 농가의 협상 결과에 달려 있다. 공공기관인 자산관리기금은 농지관리와 관련한 최소비용을 회수하는 것을 목적으로 한다면 굳이 농가가 얻을 실익을 모두 챙기려 하지 않을 것이다. 이 거래에서 농가는 매년 1%의 옵션비용을 지불한다고 하자. 이제 농가는 적어도 1,000만원에 대해서 $7-1=6\%$ 포인트(즉 60만 원)의 실익을 얻을 수 있게 된 것이다. 5년 후 농가가 농지를 다시 매입하였다면, 복리로 총 33.4%의 부채를 축소하는 이익을 얻는 셈이 된다.

나. 농지 재구입 행사 옵션 설계

- 농지관리기금(가칭)이 농지를 구입했다가 판매한 농가에게 구입가격으로 다시 판매할 수 있기 위해서는 관리비용을 회수할 수 있어야 할 것이며, 농가도 이러한 거래를 통해 이익을 얻을 수 있어야 할 것이다. 농가의 옵션(option) 행사비용을 충분히 낮게 해 주면 언제나 농가는 재매입할 수 있을 것이다. 즉 농지 싼거래가격 \gg 표준매입가격 + 옵션 행사비용의 조건이 되면 이를 만족한다.
- 농지관리기금이 농지재구입 옵션과 관련한 재원을 ABS채권과 농가의 임차료, 금융기관 출연금, 정부출연금으로 마련한다. 농지임차료는 시장가격보다 약간 저렴한 1.5%로 가정하고 옵션 행사비용은 1%로 하자. 금융기관 출연은 연 0.8~1.0%로 하고, 정부출연금은 1%+□로 한다고 가정하면 이를 모두 합한 것이 농지유동화기금의 수익이 된다. 즉 기금수익 = 농가의 임차료와 옵션 행사비용 2.5% + 금융기관 부담금 연 0.8%~1.0% + 정부출연

금 1% + ■ 가 된다. 즉 총수익은 4.3~4.5% + ■ 정도가 된다.

- 농지유동화기금이 ABS 채권을 3년 만기 국공채 금리인 4.22%로 발행한다면 이 금리와 운용비용 ■가 이 기금의 총운용비용이 된다고 하자.
- 따라서 농지유동화기금의 수입이 비용을 초과하면 이 프로그램은 운영 가능한 것이 된다. 즉 (수익 = 4.3% + ■) ≥ (비용=4.22%+■) 이면 예산균형조건을 만족하기 때문에 운영 가능한 것이다. 또 농가가 언제나 option을 행사하도록 설계하였기 때문에 특별한 사유가 없는 한 기금이 농지를 장기간 보유하지 않아도 된다.
- 정부는 작은 예산(1% + ■)으로 프로그램을 운영하면서 5년 후에는 농가부채가 33.4% 정도 축소되어 부채대책 요구부담도 완화된다. 만일 농가가 옵션을 행사하지 않으면 농가부채는 그만큼 축소되었고, 기금의 입장에서는 다른 농가에 매각하여 비용을 조달할 수 있다.
- 금융기관은 1% 정도의 비용을 부담하지만, 부실채권을 회수하게 되어 대손충당금 적립비용을 축소하는 등 자산건전성이 크게 증가하므로 손해가 된다고 할 수는 없다.
- 그러나 농지소유권 이전에 따른 거래비용(세금)이 이익을 초과할 가능성과 신용리스크가 어느 정도 되느냐에 따라 이 프로그램이 작동하지 않을 수도 있다. 만일 농지가격이 장기간 하락하기만 한다면 농지 구입이 발생하지 않아 기금수입이 줄어 이 프로그램을 운영하지 못할 수도 있다.

5. 원활한 탈농 유도 프로그램

5.1. 탈농유도 프로그램의 설계 방향

- 현재의 부채대책은 경영회생이 어려운 농가에 대한 구체적인 지원 방안이 없다. 상환유예나 이자율 경감 등의 혜택을 받을 수는 있으나 오히려 연기된 부채가 누적되어 부채부담의 고통을 연장시키는 결과를 가져오기도 한다. 원활한 탈농 방법이 없기 때문에 계속 농업에 종사하면서 부채대책을 요구하게 된다. 탈농 유도 프로그램은 올바른 경영회생 프로그램 실천의 바탕이 된다.
- 농가를 심사하여 회생이 어려운 농가에 대해서는 탈농 프로그램을 적용하는 것이 바람직하다. 이들이 농업용 자산을 포기하고 탈농을 선택하는 경우에 부채원금의 일부를 탕감하는 인센티브를 줄 필요가 있으며, 그 인센티브 수준은 경영이양직불제의 지원규모에 준하는 수준을 생각해 볼 수 있다. 탈농하는 농가의 농지 등의 자산은 「농가자산관리기금(가칭)」이 매입하여 주고, 이는 전업농에 임대 혹은 매각하여 규모화를 촉진한다.
- 부채원금의 탕감으로도 신용불량을 면하지 못하는 농가를 위하여 통합도산법이 제정되면 개인회생제도를 활용하도록 유도할 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 농가는 채무관계가 복잡하여 간단한 정책으로는 해결하기 어려우므로 법원의 중재에 의한 회생제도를 구비할 필요가 있다. 농가의 부채 규모는 개인회생제도의 대상규모 3억 원보다 많고, 기업의 퇴출제도를 활용하기에는 부채 규모가 작은 것이 일반적이다. 따라서 한시적으로 농가퇴출을 위한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 퇴출농가의 원활한 재취업을 촉진하기 위하여 교육훈련비용과 전직대비 기간의 생활자금을 지원해야 할 것이다.

5.2. 경영회복이 어려운 농가의 추산

가. 경영회복 가능성이 낮은 농가의 추산

- 농가부채가 너무 크고 경영수지가 나빠 회생이 어려울 것으로 판단되는 농가를 추정하기 위해 5년 간의 현금흐름과 재무비율을 연계하여 농가를 구분하였다.
- 추산 1단계에서는 현금흐름이 적자(농가경제잉여가 마이너스)인 해가 5년 중 4회 이상인 농가를 대안 1, 적자인 해가 3년 이상인 농가를 대안 2로 해서 농가를 구분하였다. 그 결과 5년 중 적자가 4회 이상인 농가는 12.8%, 3회 이상은 26.9%이었다.
- 현금흐름이 장기간 적자이면서 재무구조도 나쁜 농가는 회생 가능성이 매우 작다고 볼 수 있다. 추산 2단계에서는 1단계에서 추출한 농가 중 2002년도 부채 비율이 70% 이상인 농가만을 추출하였다.
- 추산결과 현금흐름이 4년 이상 적자이고, 부채 비율 70% 이상인 농가는 회생가능성 매우 희박(대안 1)하다고 보았다. 이 그룹에 속한 농가는 전체 농가의 1.5%이었다. 현금흐름이 3년 이상 적자이면서 부채 비율 70% 이상인 농가는 회생 가능성이 희박(대안2)한 것으로 보았다. 이 그룹에 속한 농가는 전체 농가의 2.6%이었다.
- 회생 가능성이 희박한 농가는 머지않아 농업을 떠난다고 보면 추산한 비율 1.5~2.6%는 대단히 높은 수준이라 할 수 있다. 1930년대 대공황과 같은 비상시국에도 미국의 파산농가 비율은 0.12 % 수준에 불과했으며 우리도 외환위기 이전에는 0.1% 에도 못 미쳤을 것으로 짐작된다(박성재, 김용택, 황의식 1999).

나. 회생 가능성이 희박한 농가의 특성

- 회생 가능성이 희박한 농가들은 소득은 전국 평균에 비해 현저히 낮으나 소비수준은 오히려 높았다. 또 자산규모는 현저히 작았으나 부채는 매우 많아 재무구조가 극히 취약하였다.
- 회생 가능성이 매우 희박한 것으로 분류된 농가(대안 1)의 평균 소득은 전국평균의 57.9%에 불과하나 소비는 105.5%로 높고, 자산은 전국 평균의 71.9%인데 반해 부채는 525.1%나 되었다. 회생 가능성이 희박한 농가(대안 2)도 소득은 전국 평균의 66.4%인 반면 소비는 105.8%이었으며, 자산은 67.2%인 반면 부채는 467.1%이었다.
- 회생 가능성이 희박한 농가들은 지난 5년간 소득 증가율은 전국평균보다 월등히 높았고 소비 증가율은 낮았음에도 불구하고 여전히 소득은 상대적으로 낮고 소비는 높은 상태에 있었다. 즉 비교 초년도의 소득수준이 너무 낮아 고율 성장을 했음에도 불구하고 여전히 회복이 어려워 보이는 상태에 있는 것이다.
- 회생 가능성이 매우 희박한 농가(대안 1)의 호당 부채는 111,971천 원으로 전국 총계로는 2조 1,498억 원 정도로 추산된다. 또 회생 가능성이 희박한 농가(대안 2)의 부채는 호당 99,613천 원으로 전국 총액은 33,151억 원으로 추산된다.

표 5-1. 대안별 퇴출유도 대상 농가의 지표

단위: 천원, %

		회생가능성 매우 희박	회생가능성 희박	전국평균
소득	'98	7,910 (37.8)	10,239 (48.9)	20,932 (100.0)
	'02	14,291 (57.9)	16,372 (66.4)	24,669 (100.0)
	증감률	80.7	59.9	17.9
소비	'98	20,034 (118.8)	18,186 (107.8)	16,867 (100.0)
	'02	19,575 (105.5)	19,625 (105.8)	18,553 (100.0)
	증감률	-2.3	7.9	10.0
자산	'98	104,851 (73.8)	96,946 (68.2)	142,110 (100.0)
	'02	104,152 (71.9)	97,402 (67.2)	144,939 (100.0)
	증감률	-0.7	0.5	2.0
부채	'98	67,683 (381.6)	59,405 (334.9)	17,738 (100.0)
	'02	111,971 (525.1)	99,613 (467.1)	21,325 (100.0)
	증감률	65.4	67.7	20.2

표 5-2. 대안별 퇴출유동형 농가의 총부채 규모 추정

	농 가	호당부채	전국총계
대안1: 회생가능성 매우 희박	19,200 호	111,971천원	21,498억원
대안2: 회생가능성 희박	33,280	99,613	33,151
전 국	1,280,000	19,898	254,694

제 6 장

요약 및 결론

- 최근 농가부채의 증가세는 현저히 둔화되었다. 1998년까지 전년 대비 증가율이 두 자릿수이었으나 1999년과 2000년은 9% 증가, 2001년은 0.8% 증가로 둔화되더니 2002년에는 2.3% 감소하였다.
- 그러나 농가부채의 변화는 농가 유형에 따라 차이가 많고 농가의 체감 지표와도 거리가 있는 것 같다. 부채 분포의 양극화도 심해지고 있다. 부채가 없는 농가의 비율은 1997년 20.4%에서 2001년 26.0%로, 5,000만원 이상의 고액부채 농가의 비율은 1997년 7.5%에서 2001년 13.2%로 증가했다.
- 부채 비율(부채/자산)로 본 장기상환능력은 평균적으로 12% 정도에 불과해 염려할 수준은 아니나, 이 비율이 40%가 넘는 위험한 농가의 비율도 10.8%로 (2001년 말 기준) 결코 낮다고 만은 할 수 없다. 부채분포의 양극화에서 짐작할 수 있었듯이 일부 농가는 부채가 너무 많아 재무구조가 극히 취약해졌음을 알 수 있다.
- 1998~2002년의 5년 동안에 부채가 증가한 농가는 53.9%로 감소한 농가보다 약간 많았다. 농가소득변화와 부채 규모의 변화 사이에는 뚜렷한 상관

관계가 보이지 않았다. 5년간 소득이 50% 이상 증가한 농가 중에서 16.0%는 부채가 1천만 원 이상 감소했지만 반대로 1천만 원 이상 증가한 농가도 24.7%나 되었다. 반대로 5년간 소득이 50% 이상 감소한 농가 중에서 부채가 1천만 원 이상 감소한 농가는 16.3%, 1천만 원 이상 증가한 농가는 27.0%로 그 패턴이 유사했다. 즉 소득이 적기 때문에 부채가 늘어난다거나 소득증대를 위해 부채가 늘어난다고 단언할 수 없다는 것이다.

- 1998년과 2002년의 부채 비율을 비교하여 본 결과, 부채 비율이 40% 미만에서 40% 이상으로 악화된 농가는 5.1%, 반대의 경우로 개선된 농가는 4.3%, 두 해 모두 40% 이상으로 불안정 상태의 정채농가는 7.0%, 두 해 모두 40% 미만인 안정적인 농가는 83.7%로 분류되었다.
- 재무구조가 개선된 농가는 5년 간에 소득은 42.9%가 증가했지만 소비는 3.1%만이 늘어 평균농가의 증가율 10.0%를 크게 하회하였다. 자산은 65.6%가 증가한 반면 부채는 39.0%나 감소했다. 즉 이들은 많이 벌고 적게 쓴 것이다.
- 이와는 대조적으로 재무구조가 악화된 농가는 소득은 5년간에 23.0%가 증가하여 평균농가의 증가율 17.9%를 상회하였지만 소비 역시 12.7% 증가로 가장 높은 증가율을 보였다. 즉 이들 농가는 많이 벌기도 하였지만 쓰기도 많이 한 것이다. 그 결과 자산은 4.4%가 감소하고 부채는 호당 27,945천 원에서 74,134천 원으로 165.3%나 증가하였다.
- 부채 비율이 40%가 넘는 불안정한 상태에 그대로 머무르고 있는 ‘정채’ 그룹의 농가는 소득은 41.6%가 증가해 ‘개선’ 그룹과 비슷한 성과를 올렸지만 부채는 25.9%가 증가했다. 소비는 평균보다 낮은 6.1% 증가에 그쳤지만 자산이 12.5%나 증가해 그동안 투자확대에 역점을 둔 것으로 보인다. 즉 이 그룹의 농가는 증대된 소득과 차입자본으로 자산을 늘리는데

주력하여 성공적인 경영 성과와 절약에도 불구하고 부채 규모는 증가하고 재무구조의 개선도 이루어지지 않은 것으로 판단된다.

- 마지막으로 부채 비율 40% 미만의 안정적인 상태에 머물러 있는 ‘안정’ 그룹은 소득 증가율은 평균이하이고, 소비는 평균 수준의 증가율을 보였다. 자산은 0.5% 감소하고 부채는 10.5% 증가로 평균 농가의 증가율보다 크게 낮았다. 이들 농가는 소득을 올릴 수 없었던 것이 자금과 자산운용의 가장 큰 제약요인이었을 것으로 판단된다.
- 이상의 농가의 재무구조 변화와 관련된 유형별 농가의 자금 운용 행태는 부채 문제를 어느 한 기준으로 판단할 수 없음을 단적으로 보여 준다. 증대된 소득과 소비를 절약하여 부채를 줄이는 농가가 있는가 하면, 소득이 늘어도 그만큼 소비도 증가시키며 부채를 오히려 키운 농가도 있고, 소득이 늘었음에도 소비를 절약하고 또 신규차입도 하여 마련한 재원으로 자산을 키우는 농가도 있다. 이러한 농가의 자금과 자산운용 행태를 감안하지 않고 일률적인 상환유예나 금리인하에 의존하는 부채대책으로는 부채 문제의 해소를 기대하기 어려운 것이다.
- 지금까지의 부채대책에서 직접 드러나는 피해는 소득분배의 왜곡이고 눈에 보이지 않는 피해는 금융질서의 훼손이라 할 수 있다. 정책자금과 상호금융 부채가 있는 농가이면 금액에 상관없이 지원 대상이 되기 때문에 부채 규모가 클수록 혜택도 커진다.
- 정책금융부채가 1억원을 넘는 농가는 1.4%에 불과하지만 이들의 총부채는 전체 정책금융부채의 20.8%인 반면, 64.2%의 농가는 1,000만원 미만을 사용했다.
- 최근 들어 소득정체와 부채증가로 재무구조가 취약해지면서 부채의 상환

능력을 상실한 농가 중 농협 등의 금융기관의 채권 강제회수조치로 도산한 농가가 늘어나고 있는 것으로 판단된다. 농협의 조합원 담보 경매처분은 1998.1~2000.7 사이에 11,354명의 담보물건 4,788억 9,600만원이었으나 2002.1~2003.4 사이에는 36,584명에 1조 513억 7,600만원의 자산을 처분한 것으로 보고되었다.

- 최근 증가하고 있는 농가의 도산 사태는 몇 가지 중요한 시사점을 던져준다. 첫째, 농가의 도산을 막기 위한 부채대책이 시행 중임에도 왜 많은 농가들은 강제회수조치를 당하고 있는가 하는 점이다. 둘째, 그동안 도산한 농가들은 회생을 위한 지원을 제대로 받아보지 못한 채 퇴출되고 있다는 것이다. 우리는 아직 농가에만 적용되는 화의 또는 워크아웃제 등의 회생절차나 파산절차에 관한 법적 제도적 장치가 없다. 셋째, 도저히 경영회생이 불가능한 농가의 경우에는 빚의 굴레에서 벗어나게 해주는 제도적 절차가 필요하다.
- 평소에는 농가의 경영위기에 무관심하다 문제가 누적되어 심각한 상태에 이르러서야 지원하는 대책, 부채만 있으면 지원하는 무차별적이고 비합리적인 대책은 이제 지양해야 한다. 문제가 있는 농가를 즉시 발견 치유하는 상시지원 시스템으로 가야 한다.
- 농업경영체 경영회생프로그램(농업 부문 워크아웃제도)의 운영체계는 구제신청을 받아 심사하는 위원회, 금융기관, 정책자금과 관련한 지원자금, 시스템 감독기관 등으로 구성한다. 농가 등의 경영체가 구제신청을 하면 이를 심사하는 「농가자산관리기금위원회(가칭)」를 두고 농업경영체의 심사기준 설정, 전반적인 재무구조개선 프로그램의 설계, 경영회생 프로그램 이행과정의 모니터링 등 농가경영회생 프로그램을 총괄 운용하도록 한다.

- 이 위원회에는 농촌에서 영업을 하는 금융기관들이 가입하는 경우 공동으로 채무조정 프로그램 등을 운영할 수 있게 한다. 즉 개인워크아웃 프로그램에서의 신용회복위원회와 같은 역할을 부여하는 것이다. 다만 차이점은 농업 부문의 정책자금 취급과 관련한 채무조정에 관한 권한을 「농가자산관리기금위원회(가칭)」가 가져야 한다는 점이다. 개인워크아웃협약은 신용회복위원회가 심사 조정한 프로그램에 대해서 각 금융회사들은 자신의 채권에 대한 조정사항을 받아들일 것인가의 여부를 결정하면 된다. 그러나 농업부문에서는 정책자금에 대해서는 정부가 나서야 하는데 구체적인 채무조정안까지 직접 정부가 나서서 해결하기보다는 전문적인 기구에 위임하고 감독하는 체계가 바람직할 것으로 판단된다.
- 대규모 부채에 대한 경영회생프로그램에 대해서는 중앙의 「농가자산관리기금위원회(가칭)」가 심사 평가하지만 소규모인 경우에는 농촌 현장의 하위기구로 권역별 농가부채심사위원회를 구성하여 1개 도에 3~4개 정도 배치하도록 한다. 그리고 이 부채심사위원회는 농협이 위탁 운영하도록 하고 위원 중에는 해당 지역인이 아닌 위원들이 1/2 이상 되도록 한다. 이는 농촌의 지면사회적 속성 때문에 객관적 심사가 어려울 수도 있다는 점을 감안한 것이다.
- 지원이 필요한 농가는 이 위원회에 심사를 신청하도록 하고, 경우에 따라서는 대출기관이나 지도기관 등에서도 추천할 수 있게 한다. 농가의 심사에 필요한 자료와 정보는 대출기관, 지방자치단체 및 관련 기관이 제공한다.
- 관리기금의 재원 조성에는 중앙정부, 지방자치단체, 금융기관이 참여하는 것이 바람직하다. 관리기금은 농가가 매각하는 농지등을 구입하여 유동화를 촉진하고, 농가가 원할 경우 그 농지를 농가에 임대하여 경영규모의 축소를 가져오지 않도록 지원한다. 이때에 일정 기간이 지나 농가가 원한다면 그 농지를 구입가격에 되파는 콜옵션 권리를 매각할 수도 있게 한

다. 즉 농가로서는 부채를 가지고 있을 때는 이자를 부담하고 농지소유권을 확보했지만 매각 이후에는 이자대신에 임차료를 지불하는 형태로 전환한 것이다.

- 농업경영체 경영회생 프로그램은 법률이 뒷받침해야만 한다. 현재는 연체 상태인 농가를 부채대책으로 지원하고자 해도 법적 근거가 없어 지원할 수 없다.
- 농가를 심사하여 회생이 어려운 농가에 대해서는 탈농 프로그램을 적용하는 것이 바람직하다. 이들이 농업용 자산을 포기하고 탈농을 선택하는 경우에 부채원금의 일부를 탕감하는 인센티브를 줄 필요가 있으며, 그 인센티브 수준은 경영이양직불제의 지원규모에 준하는 수준을 생각해 볼 수 있다. 탈농하는 농가의 농지 등의 자산은 「농가자산관리기금(가칭)」이 매입하여 주고, 이는 전업농에 임대 혹은 매각하여 규모화를 촉진한다.
- 부채원금의 탕감으로도 신용불량을 면하지 못하는 농가를 위하여 통합도산법의 개인회생제도를 활용하도록 유도한다. 이러한 농가는 채무관계가 복잡하여 간단한 정책으로는 해결하기 어려우므로 법원의 중재에 의한 회생제도를 구비할 필요가 있다. 농가의 부채 규모는 개인회생제도의 대상규모 3억 원보다 많고, 기업의 퇴출제도를 활용하기에는 부채 규모가 작은 것이 일반적이다. 따라서 한시적으로 농가퇴출을 위한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 퇴출농가의 원활한 재취업을 촉진하기 위하여 교육훈련비용과 전직대비 기간의 생활자금을 지원해야 할 것이다.
- 5년 동안 현금흐름이 4년 이상 적자이고, 부채 비율 70% 이상인 농가는 회생가능성 매우 희박(대안 1)하다고 보았다. 이 그룹에 속한 농가는 전체 농가의 1.5%이었다. 현금흐름이 3년 이상 적자이면서 부채 비율 70% 이상인 농가는 회생 가능성이 희박(대안 2)한 것으로 보았다. 이 그룹에 속한

농가는 전체 농가의 2.6%이었다.

- 회생 가능성이 희박한 농가는 머지않아 농업을 떠난다고 보면 추산한 비율 1.5~2.6%는 대단히 높은 수준이라 할 수 있다. 1930년대 대공황과 같은 비상시국에도 미국의 파산농가 비율은 0.12 % 수준에 불과했으며 우리도 외환위기 이전에는 0.1% 에도 못 미쳤을 것으로 짐작된다.
- 회생 가능성이 희박한 농가들은 소득은 전국 평균에 비해 현저히 낮으나 소비수준은 오히려 높았다. 또 자산규모는 현저히 작았으나 부채는 매우 많아 재무구조가 극히 취약하였다. 회생 가능성이 매우 희박한 것으로 분류된 농가(대안 1)의 평균 소득은 전국평균의 57.9%에 불과하나 소비는 105.5%로 높고, 자산은 전국 평균의 71.9%인데 반해 부채는 525%나 되었다.
- 회생 가능성이 매우 희박한 농가(대안 1)의 호당 부채는 111,971천 원으로 전국 총계로는 2조 1,498억 원 정도로 추산된다. 또 회생 가능성이 희박한 농가(대안 2)의 부채는 호당 99,613천 원으로 전국 총액은 33,151억 원으로 추산된다.

ABSTRACT**A Study on a Workout Program for Farm Households in Korea**

It was reported that the debt of a farm household decreased 2.3 percent in the previous year, which was the first time since 1972. Farm household debts had steadily increased severely threatening the stability of farm household economy. As a response, the government established a measure to solve the debt problem in 1998, when the shock of currency crisis severely affected the agricultural sector. Main contents of the measure include policy loans repayment schedule for two years, interest rates reduction, and special mid-term loans provision for farms suffering from the heavy burden of debts and liquidity pressure.

However, most farmers did not appreciate the measure as a proper and sufficient program to alleviate difficulty of farm household economy. Thus, the government increased the amount of special mid-term loans and added new measures such as replacing the privately guaranteed loans with the publicly guaranteed loans in 1999 and 2000. Especially, the national assembly passed the Special Act of Lessening Farm and Fishery Household Debts at the end of 2000. Under the special act the repayment of policy loans was allowed to be postponed by 5 years including 2 year grace period, and the special mid-term loans worth 3.1 trillion won were newly provided. The Mutual Credit Loans, the cooperative loans with higher interest rates compared with policy loans, were replaced with lower interest rate loans. The government provided concessionary loans with 5 percent interest per year for the victims of consignment to pay off for their neighbors' borrowings. An incentive refunding 20 percent of interest paid was introduced to encourage voluntary repayments rather than postponement of policy loans pay off.

Most farmers having policy loans or agricultural cooperative loans were entitled to the measures of farm household debts. But the farmers having a lot of financial assets, houses in urban areas, or a luxurious car, couldn't be the beneficiaries because they were thought as rich and financially sound enough. However, farm household economy has still stagnated since 1997, and the market interest rates have steadily declined from 10 percent level to 6 percent level. Furthermore, all of ruling and opposition parties announced that they would solve the debt problem if they capture the power during the presidential election in 2002, which pressed the government to revise the debt measures.

Thus, the government and the national assembly tried to amend the act of farm household debts in 2003.

The debt measures since 1987 have supported most farmer borrowers. However, there were little screening processes for borrowers. This led to severe moral hazard and distortion of income distribution. Furthermore, the fragile farm households under heavy debt burden could not be supported sufficiently by the measures because of budget constraints, while the farms with sound financial conditions and no need of support also could get benefits from the debt measures. Thus the measures have been criticized as policy failures.

Although the Korea government often used these kinds of debt measures since 1987, there has been no action program to support fragile farms in the sense of financial structure. The agricultural cooperatives are the most important financial institutions and dominate rural financial markets as an almost monopoly institution, but they do not provide independent financial services to reconstruct fragile farms such as debt restructuring or reduction of debt burden. Most farm households could easily fall into the trap of financial failure when external shocks such as natural disasters or abrupt price drop hit them. If a farm becomes delinquent and in arrear with payment, the interest rates of past due debts rise sharply so that it is getting more hard for the farm to repay the debts, pushing the farm to be bankrupt.

Mindful of the current situation, this study suggests a workout program for farm households as an alternative to the debt measure. The paper criticizes the existing debt measures as policy failures because they have distorted income distribution, caused moral hazard, and been ineffective. We designed a workout program and a program of land liquidation for farm restructuring.

The workout program consists of an executing committee, fund to support the program, and financial institutions. The executing committee makes rules and criteria for screening farm households that are entitled to the workout program, designs the financial restructuring programs, and monitors overall process of the workout program. Any financial institutions related to agricultural sector can participate in the executing committee and the workout program related to the loans it provided. The committee identifies the farm households qualifying for the workout program and suggests a proper reconstruction program for both lenders and borrowers. If the lenders agree to the suggested program, the workout will start for the borrowers. Basically this system is similar to the individual workout program operating by the Credit Counseling and Recovery Services, but is different from it in terms of dealing with the policy loans in the agricultural sector. It is not desirable for the government to directly manage the workout program of policy loans.

In rural areas, the counseling service committee for the farm household debts can work to choose the entitled and evaluate the workout program. The committee will cover several counties and some members of the committee will be chosen among the persons not related to and acquaintant with the areas. Qualified farmers can be applied with the workout program by the primary agricultural cooperatives in the area, or the financial institutions, and the local governments can recommend farmers for program application.

The fund for workout program can be contributed by the central government, local governments, and financial institutions, which are related to the revitalization of farm households. Especially, it is important for the local governments to join this program since they are responsible for supporting their residents and have a wealth of information about the farm households. It is desirable for the central government to support local governments by providing the workout funds through subsidies, because some local governments are financially poor.

The workout program will be designed and operated as diverse supporting schemes such as lowering interest rates, postponing repayment schedules, replacing the loans with concessionary interest rate loans, or making other financial restructuring programs.

For the farm households with too many debts, it needs to conduct financial restructuring rather than debt restructuring, so that the high debt ratio (debt/assets) should be reduced through asset sales. It is important to encourage the borrowers to overcome debt issues and to implement restructuring works. The workout committee should sign an MOU with the borrowers but terminate it when the borrowers do not keep their words.

If a farm size decreases because of asset sales, the farm household could face problems in generating income and revitalizing its economy. Thus, it needs for the farm to cultivate the farm land it sold via leasing. This idea is workable when a public institution buys and leases the land if the farmer wants. That is, the farmer should pay interests of debts before selling the land but pay rents of the land after the land sales. The key idea is that in Korea, rents of farm land are cheaper than interests of loans, so it may be feasible. However, the land market should be flexible and kept in a stable condition. If land price will drop continuously for the long period, this idea will not be realized.

There are some farmers who are not able to repay their debts in the long run but suffering from financial and psychological stress. For them, it is desirable to write off debts after selling their farm land, if they want. In that case, the government may provide job training and moving costs. At present,

80

many bankrupt farmers are leaving their home town without any safety net and hope.

Researchers: Park Seong-Jae, Hwang Eu-Sik, Kim Tae-Gon

Email address: seongjae@krei.re.kr

참 고 문 헌

- 김두년, 이연두. 1999. “미국의 농가 파산법.” CEO Focus 49. 농협중앙회 조사부.
- 김성훈, 김우진. 1999. 『부실금융기관 정리방안』, 한국금융연구원.
- 김영철. 1997. “농가신용구조의 변화와 농업금융정책의 기본 방향.” 『농가부채의 분석과 정책 과제』. 농정연구포럼.
- 노원식. 1996. “미국의 농업금융.” 농협중앙회.
- 농림부. 각 연도. 『농가경제통계』.
- 농림수산부 농업금융과. 1994. 『부채경감대책 추진결과 효과 분석, 1986-92』.
- 농협중앙회 조사부. 1998. “1980년대 미국의 농업금융지원정책에 관한 연구”.
- 박성재. 1998. 5. “농가부채 문제의 논점”. 농가부채문제 토론회 발표 자료.
- 박성재, 김용택, 황의식, 1999. 『중장기 농가부채대책 방향』 한국농촌경제연구원
- 박성재, 황의식 등. 1999. 7. “선진국 농업정책금융 지원제도”. 해외출장결과보고서, 농림부.
- 서중혁, 박성재 등. 1988. 『농어가경제활성화대책('86~'87)』, 농수축협중앙회.
- _____. 1985. 『농가자산 및 차입구조의 변화에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 윤영신. 1998, 『영국의 도산법』, 한국법제연구원.
- 이시다 노부다카(石田信隆). 2003. 7. 11. “일본의 농가부채대책의 성과와 과제”, 전북 장수군 농가부채대책세미나 발표자료
- 전국농민회총연맹. 1997. 11. 10. “농가부채 설문조사 결과와 대책에 관한 전국농민회 총연맹 기자회견.”
- 전찬익. 1998. 3. 10. “1980년대 미국 농업금융기관의 도산과 시사점.” CEO Focus 19. 농협중앙회 조사부.
- _____. 1997. 10. “농업자본수익률에 관한 연구.” 『농협조사월보』. 농협중앙회.
- _____. 1997. “농가부채의 구조분석.” 농협중앙회.
- 황의식. 1998. 5. 9. “농업금융의 당면 과제와 정책 방향.” 농정포럼 발표자료.
- 齊藤 操. 1994. 『農業不況と金融リストラ -米國の農業金融-』. 樂游書房.
- 農林水産省 經濟局 金融課. 1999. 『平成 10年度 農林水産金融の動向』, ぎょうせい.

- 農業総合研究所. 1991. 『地域農業の負債問題と農協の課題』
- 한국경제신문. 2003.12.13.~12.22. 기획기사 “信不者 이렇게 줄이자.
- Bosworth, B.P., A.S. Carron, and E.H. Rhyne. 1987. *The Economics of Federal Credit Programs*, The Brookings Institution.
- FFSC. 1997. *Financial Guidelines for Agricultural Producers*.
- Franks, Jeremy R., “Predicting Financial Stress in Farm Businesses.” *European Review of Agricultural Economics*.
- Gow, Neil, 1999, “Case Study: New Zealand Commercial Banking and Agricultural Sector-Lessons from Economic Restructuring”, *Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies*, Proceedings of OECD Expert Meeting, Moscow, February 1999.
- USDA. 1996. 12. “Are Farmer Bankruptcies a Good Indicator of Rural Financial Stress?.” ERS, *Agriculture Information Bulletin* No. 724-06.
- USDA. 1998. “Credit Programs.”
- <http://afpc1.tamu.edu:80/pubs/other/tools/ptintro.htm>.

정책연구보고 P64

농업부문 워크아웃 도입방향

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 (주) 문원사 02-739-3911~5

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