

연구보고 C2004-19 / 2004. 6

농업종합자금 성과평가

황 의 식 연구 위원
박 준 기 부연구위원
문 한 필 연 구 원
양 승 룡 고려대학교수

머 리 말

기존의 농업정책자금 지원방식이 지나치게 세분화되어 있고, 정부 중심의 운용으로 효율성이 낮다는 비판이 제기됨에 따라 그 대안으로 도입된 지원방식이 농업종합자금이다. 농업종합자금은 자금 용도를 사전에 지정하지 않고, 농가가 사업계획 수립 후 필요에 의해 선택하도록 하며, 금융기관이 지원대상을 선별하도록 하여 적기에 자금을 지원하는 제도이다.

농업종합자금은 농업정책자금 지원의 형평성보다는 효율성 제고를 목표로 설정하였다. 농업경영체의 사업성을 중심으로 금융기관이 평가하여 자금지원 대상자를 선정하며, 자금 지원 후에는 경영실태조사와 경영컨설팅 등의 사후관리를 실시하여 자금지원 농가의 사업 성공가능성을 높이려 하였다. 그러나 이러한 자금 지원방식은 농업정책금융의 효율성을 제고시키는 장점은 있지만, 다른 한편으로는 까다로운 대출심사로 농가의 자금이용 편의성이 떨어지며, 영세소농이 소외되는 신용경색 현상이 발생할 가능성이 높고, 과도한 사후관리로 관리비용이 많이 소요된다는 우려가 있다.

이 연구는 1999년 농업종합자금 시범사업 실시 이후의 사업추진 실적에 대하여 성과와 문제점을 도출하고, 농업여건의 변화와 금융 환경변화에 대응한 농업종합자금의 발전전략을 제시하며, 농가의 자금이용 편의성 제고, 효과적인 지원체계 구축, 경영컨설팅 체계의 정비 등 앞으로 농업종합자금이 농업정책금융에서 핵심적 역할을 담당하기 위해 개선해 나아가야 할 과제들을 제시하였다.

연구과정에서 연구자문, 자료제공 그리고 현지조사에 협조해 주신 기획예산처, 농림부, 농협중앙회 및 관련자 여러분께 감사드리며, 이 연구가 농업종합자금의 지속적인 발전과 농업금융의 효율성 제고에 기여할 수 있기를 기대한다.

2004. 6.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

목 차

〈요 약〉	1
 제1장 서 론	13
1. 연구목적	14
2. 연구방법	14
3. 연구범위	14
 제2장 농업종합자금 현황	17
1. 도입배경	17
2. 특 징	18
3. 추진실적	20
 제3장 성과평가	27
1. 성 과	27
2. 운용의 문제점	39
 제4장 발전방향	45
1. 여건 변화	45
2. 농업종합자금의 비전	51
3. 농업종합자금의 위상	59
4. 농업종합자금 규모 추정	65
5. 재원조달방식의 개선	66

제5장 개선과제	69
1. 농가의 불편사항 해소	69
2. 자금지원 및 관리제도의 개선	75
3. 경영컨설팅 체계 개선	80
참고문헌	85
〈부 록〉	87

표 목 차

제2장

<표 2-1>	농업종합자금의 특징	18
<표 2-2>	농업정책자금 중 농업종합자금 비중	19
<표 2-3>	자금통합 내역	21
<표 2-4>	농업종합자금 지원계획	22
<표 2-5>	대출규모별 건수 및 실적 현황	23
<표 2-6>	품목별 농업종합자금 지원 실적	24
<표 2-7>	자금 용도별 지원실적	25
<표 2-8>	경영컨설팅 현황(2003년)	26
<표 2-9>	경영실태조사 현황	26

제3장

<표 3-1>	정책자금 종류별 연체비율(2004. 2말 기준)	29
<표 3-2>	경영실태조사 내역	30
<표 3-3>	품목별 정책자금 지원비율 추이	32
<표 3-4>	품목별 농업종합자금 지원 비중	32
<표 3-5>	품목별 농가판매가격지수 추이(2000=100)	32
<표 3-6>	연도별 농업종합자금 지원실적	35
<표 3-7>	품목별 자금신청 대비 대출결정비율(2001-03 실적)	36
<표 3-8>	연도별 농업종합자금 지원실적	39
<표 3-9>	지자체의 저리자금 지원현황	42
<표 3-10>	통합자금 규모 및 농업종합자금 지원규모 비교	43
<표 3-11>	경영실태조사 실적	44

제4장

<표 4-1> 경영주 연령별 경영규모 분포	46
<표 4-2> 영농형태별 농가호수 추이	46
<표 4-3> 농업정책단계와 농업정책금융의 역할	51
<표 4-4> 주요 지표 변동률(최근 5년간)	66
<표 4-5> 농업종합자금 가용재원 규모 추정	66

제5장

<표 5-1> 농업종합자금 대출신청서류 간소화	70
<표 5-2> 회계기록 관련 제도 개선(안)	72
<표 5-3> 시설자금의 융자지원조건 개선(안)	73
<표 5-4> 전업적 직업소유자의 대출제한 조건 완화	74
<표 5-5> 농업종합자금 1회 자금 지원규모 설정(안)	76
<표 5-6> 대출상담 기초설문 내용의 개선과제(예)	78
<표 5-7> 농신보의 보증서 발급제도 개선	79
<표 5-8> 경영실태조사 개선(안)	81
<표 5-9> 경영 컨설팅 서비스 개선(안)	84

〈부 록〉

<부표 1> 농업종합자금의 지원조건	87
<부표 2> 대출가부 및 대출규모 결정기준	87
<부표 3> 연도별 농업종합자금 지원실적	88
<부표 4> 신용평점 등급별 자금지원 규모	88
<부표 5> 품목별 전업농(준전업농) 기준	89
<부표 6> 미통합 자율사업 내역(2004년) 및 자금통합 계획(안)	90
<부표 7> 정책금융의 발전단계	90

그림목차

제1장

<그림 1-1> 연구 추진체계	15
------------------------	----

제4장

<그림 4-1> 농업종합자금의 비전	55
<그림 4-2> 농업정책자금에서 농업종합자금의 위치	63

제5장

<그림 5-1> 조기경보체계의 구상도(안)	81
-------------------------------	----

〈부 록〉

<부도 1> 농업종합자금 신청 및 지원절차	91
<부도 2> 경지규모별 농가분포 추이	91

< 요 약 >

1. 농업종합자금 현황

1992년부터 추진된 1단계 42조 구조개선사업으로 농업투자를 위한 농업정책금융의 양적 문제는 해결되었으나 지원대상 사업 및 사업자 선정의 실패로 인한 부실화가 초래된다는 문제가 제기되었다. 이에 따라 농업정책금융의 운용방식 전환 필요성을 인식하게 되었고, 이러한 배경에서 농업종합자금이 대안으로 제시되어 1999년부터 시범사업으로 도입한 이후 점차 농업정책금융의 핵심사업으로 대두하였다.

농업종합자금의 도입목적은 자금 수요자인 농가의 자율적인 사업계획 및 투자규모 선택에 대하여 금융기관이 대출심사를 통해 대상자 선정함으로써 사업의 성공가능성을 높이고자 하는데 있다.

농업종합자금 운용 현황

단위 : 억원

	1999	2000	2001	2002	2003
계 획	150	1,605	2,423	7,230	5,400
지 원 액	145	1,605	2,423	6,243	4,522
건당금액	1.16	0.21	0.26	0.26	0.28

자료 : 농협중앙회 농업금융부

주요 사업내용은 첫째, 1999년 이전에는 개별 농업정책사업으로 농가에 지원되던 자금을 통합하여 농업종합자금으로 운용하고 있다. 1999년 시범사업 이후 2004년까지 24개 사업을 통합하였으며, 사업규모는 2004년에 5,789억원(계획)이다.

둘째, 자금지원 실적 측면에서는 농업종합자금 지원방식이 형평성 중심이 아니라 시장기능에 따른 효율적인 자금 지원으로 수익성 있는 품목과 사업성 있는 농가에 대하여 자금이 집중 지원되고 있음을 보여주고 있다. 품목별 지원비중을 보면 최근에 축산물 가격이 지속적으로 상승함에 따라 축산부문의 지원비중은 증가한 반면 특작, 채소, 과수 등 다른 품목의 지원비중은 감소하였다. 자금 용도별 지원실적은 시설자금 지원비중은 2000년에 83.1%에서 2003년에는 10.0%로 감소한 반면, 운전자금 지원비중은 같은 기간에 7.5%에서 59.1%로 크게 증가하였다. 이는 농산물 시장 개방 등 여건변화로 인한 불확실성 증가와 과잉생산 구조로 인하여 농가가 신규투자를 기피하고 있기 때문으로 분석된다.

2. 성과평가 결과

가. 긍정적 측면

농업종합자금 성과평가 결과 긍정적 측면으로는 첫째, 자금지원 농가의 부실화율이 대폭 하락하였다는 점이다. 농축산경영자금, 전업농경영자금, 후계자육성자금 등 다른 정책자금은 연체율이 6.5% 이상으로 높은 수준인 반면, 농업종합자금은 수요자 중심의 자금지원과 엄격한 대출심사로 사업성이 높은 적격 대상자가 선정됨에 따라 연체율이 1.4%에 불과하다. 또한 자금지원 농가에 대한 경영실태조사 결과에서도 불량 및 휴폐업 건수 비중이 2002년에는 1.4%, 2003년에는 3.5%로 대체로 양호한 수준을 나타내 부실징후가 낮은 것으로 평가되었다.

정책자금 종류별 연체비율(2004. 2말 기준)

단위 : 억원

	농업종합자금	농축산 경영자금	전업농업 경영자금	후계자 육성자금
대출잔액(A)	12,353	14,267	7,891	10,010
연체잔액(B)	169	925	849	751
B/A(비율)	1.4%	6.5%	10.8%	7.5%

자료 : 농협중앙회 농업금융부

둘째, 수익성 높은 품목과 사업성 있는 농가 중심의 지원으로 농업수익성을 제고시켰다. 농업종합자금 도입 이후 농가의 자금수요가 많은 분야에 대한 자금 지원비중이 높아지고 있다. 이는 수익성이 높은 부문에 대한 지원비중이 확대되고 있음을 의미한다. 품목별 지원 비중을 보면 최근에 가격상승으로 시장상황이 유리해 진 축산 비중은 38.8%에서 49.3%로 확대된 반면, 1990년대 후반 이후 생산과잉으로 가격이 하락한 과수와 화훼부문의 지원비중은 감소하여 왔다. 한편 자금지원의 정책적 효과성을 평가하는 지표로 운전자금 지원과 시설자금 지원의 형평성 유지 정도를 들 수 있다. 최근에 운전자금의 지원비중이 76.6%('02)에서 59.1%('03)로 감소하고, 개보수자금이 크게 증가한 것은 시장의 자금수요를 반영한 결과라 할 수 있다. 그럼에도 운전자금의 지원비중이 다른 자금에 비해 높은 것은 농가의 자금수요에 의한 결과라 하더라도 운전자금 위주의 지원은 정책적 측면에서는 문제가 있으므로 지원조건의 조정을 통하여 시설자금과 균형을 이룰 수 있도록 개선방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 자금지원체계의 효율성 제고이다. 자금신청에서 자금지원까지 과거 최소 1년 6개월이 소요되던 것을 농업종합자금 지원방식에서는 농가가 원하는 시기에 자금신청을 하면 3개월 이내에 신속하게 지원되고 있다. 따라서 농가는 필요한 시기에 사전계획을 수립하여 적기에 자금을 투자할 수 있어서 사업성 제고에 기여하고 있다. 또한 농업종합자금 도입으로 과거에는 지원하지 못하였던 사업능력이 높은 농가에 대해서도 지원이 가능해졌다. 과거의 지원방식에서는 농발심의회 인적구성 상 관할지역 내 출신 전업농 중심으로

지원함으로써 사업성이 높더라도 외부에서 전입해 온 전업농에 대한 자금지원에는 상당한 제약이 있었다. 그러나 농업종합자금 도입으로 외지에서 진입한 전업농가에 대해서도 객관적 심사과정을 거쳐 지원이 가능하므로 자원배분의 효율성을 제고시키는 효과를 얻고 있다.

나. 미흡한 측면

농업종합자금 도입으로 상당한 긍정적 성과를 얻고 있지만 한편으로는 자금의 지원체계, 운용과정, 제도적 측면에서 보완해야 할 과제도 존재하는 것으로 나타났다. 첫째, 소액자금 및 운전자금 위주의 지원으로 농업 경쟁력 제고라는 정책목적의 달성에 부족한 측면이 있다. 지원실적 평가결과 2천만원 미만의 소액자금 지원비중이 2002년에 23.3%에서 2003년에는 42.2%로 크게 확대되었으며, 시설자금보다는 운전자금 지원이 확대되고 있는 것으로 나타났다. 이는 농업의 규모화, 경쟁력 제고라는 정책금융 지원목적과 상치되는 결과이므로 개선이 필요하다.

둘째, 자금이용 측면에서 농가의 불편사항이 존재한다는 평가이다. 농업종합자금 지원방식의 특성상 과거의 정책자금 지원관행에 익숙한 농가의 입장에서는 자금신청에 따른 다양한 서류제출, 경영 장부 기록, 회계교육 이수 등 추가적 거래비용이 발생하는 것이 사실이다. 특히 농기계 구입 등 2~3천만원 수준의 소액·단순사업에 대해서도 복잡한 대출서류를 요구하고 있다는 불만이 제기되고 있다. 또한 엄격한 대출심사와 과거에 비해 복잡한 서류 제출은 농업여건의 변화에 따른 불가피한 부분이지만 자금의 성격이나 규모에 관계없이 획일적인 증빙서류 제출 요구, 회계교육 및 회계기록 의무화 등은 농가의 현실과 높은 농업소득세율 등 선행조건의 미비 등을 고려하지 않고 지나치게 선진화된 기법을 정착하려는 시도였다는 평가이므로 보완되어야 할 것이다.

셋째, 농업종합자금은 복잡한 서류제출과 까다로운 대출심사에 비해 지원조건 상의 유리성이 없다는 평가이다. 즉, 사업계획서 작성 및 많은 대출심사 자료제출 그리고 엄격한 심사에도 불구하고, 지자체 협약대출자금 등 경쟁자

금에 비해 지원조건의 유리성이 없다는 지적이다. 특히 운전자금에 비해 시설자금의 지원조건 유리성이 없기 때문에 상대적으로 자금 대출이 용이한 운전자금을 선호하는 경향이 높다. 일부 농가는 손쉬운 운전자금으로 대출을 받은 후 시설자금으로 활용하는 사례까지 나타나고 있어서 이에 대한 개선이 필요하다.

넷째, 농업종합자금으로의 자금통합으로 기존의 농업정책금융 지원규모가 축소되었다는 점이다. 2003년 기준 농업종합자금 규모는 과거의 사업을 통합하지 않고 유지했을 경우의 자금지원 규모의 57%에 불과하다. 이는 농업종합자금 도입으로 농업부문에 대한 자금 지원이 축소되었다는 비판의 근거가 되고 있다. 따라서 농업종합자금을 포함한 전체 농업정책자금 측면에서 앞으로 자금지원방향과 규모에 대한 검토가 필요하다.

다섯째, 경영컨설팅 지원기능의 부족 문제이다. 농업종합자금 도입목적의 하나는 자금지원과 함께 경영컨설팅으로 사업 성공가능성을 높이는 것이었다. 그러나 지금까지 수행되어 온 경영컨설팅은 확실한 체계가 구축되어 있지 못하고, 역할도 미미한 수준에 머물러 있다. 현재의 경영컨설팅은 농업종합자금 대출 이후 취급금융기관이 사후관리 차원에서 대출금액 5천만원 이상 지원 경영체에 대하여 연 1회 경영실태 조사를 실시하는 수준에 머물러 있으며, 조사 결과도 D/B 구축의 미비로 농가 종합관리 및 경영컨설팅 기초자료로 활용되지 못하고 있는 실정이다.

통합자금 규모 및 농업종합자금 지원규모 비교

단위 : 억원, %

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
신규통합규모	150	5,169	4,098	0	54	2,265
전년도지원액	-	150	5,319	9,417	9,417	9,471
합 계(A)	150	5,319	9,417	9,417	9,471	11,736
종합자금지원액(B)	150	1,605	2,423	7,230	5,400	5,789
비율(B/A)	100.0	30.2	25.7	76.8	57.0	49.3

3. 농업종합자금의 발전방향

가. 농업종합자금의 정책적 위상

농업여건의 변화에 따른 농업정책금융의 역할은 첫째, 시장실패의 보완이 필요한 그룹을 철저히 구분하여 농축산경영자금 및 직접지불제가 담당하도록 하고, 농업정책금융은 농업의 구조조정을 촉진하는 산업금융의 역할을 수행하여야 한다. 특히 일반금융기관이 충분히 발달하지 않고, 농가의 전업화가 덜 진전된 상황에서는 경쟁력 제고를 위한 구조개선을 담당하는 농업정책금융의 산업금융으로서의 역할은 중요하다.

둘째, 농업정책금융은 투자의 효율성 제고를 위하여 특수목적을 제외하고는 품목별 생산조절의 역할이 아닌 사업성 있는 농업경영체를 선별하여 경쟁력을 제고시키는 방향으로 나아가야 한다.

이와 같은 농업정책금융의 역할에 비추어 농업종합자금은 농산물시장 개방화에 대응한 농업 경쟁력 제고라는 정책목표를 실현하는 산업금융으로서 위상을 정립하여야 한다. 담보나 명정보다는 사업의 성공가능성에 중점을 두고 엄밀한 심사를 통해 경쟁력 있는 농가를 선별하여 자금을 지원하고, 관리함으로써 경쟁력 있는 농가를 육성하는데 목적을 두어야 한다. 또한 농업종합자금은 기존 자금의 통합과 시설자금 및 운전자금을 종합 지원한다는 개념 이외에도 농가정보를 종합적으로 관리한다는 개념으로 확대하여 농가의 자금이용 및 경영실태 등의 자료를 종합적으로 관리·분석하여야만 심사평가와 대출관리에 효율성을 제고시킬 수 있다.

나. 농업정책금융에서의 농업종합자금 위치

농업정책금융의 대상그룹은 크게 농업적 성장형인 전업농, 경쟁과정에서

탈락 위기에 처한 부실경영체, 영세소농, 신규진입농, 농업관련 산업체 등으로 구분할 수 있다. 이 중에서 농업부문 투자와 경영을 지원하여 경쟁력 있는 경영체를 육성하는 것을 목적으로 하는 농업종합자금의 지원 대상은 성장형 전업농과 농업관련 산업체이다.

대상그룹별 지원방향은 성장형 전업농은 엄밀한 심사와 사후관리로 성공가능성을 높이는 고도의 관리방식을 적용한 종합금융으로 지원하여야 하며, 농업종합자금 지원방식이 이에 해당된다. 중기적으로는 스스로 성장할 수 있는 능력을 갖춘 농가는 정책금융지원에서 제외하는 졸업제를 도입할 필요가 있다. 또한 투자실패로 경영위기에 처한 경영체에 대해서는 위기의 정도와 원인에 적합한 경영회생프로그램을 적용하는 구제금융이 필요하다.

농업에서 은퇴하거나 성장가능성이 극히 미약한 영세농가 등 소규모의 운전자금을 필요로 하는 경우에는 농축산경영자금으로 지원하는 것이 바람직하며, 신기술의 도입, 실험적인 사업 추진 등 농업발전을 위해 필요한 사업을 수행하는 경우에 대해서는 특수목적성 자금으로 지원해야 한다. 영농후계자, 신규 진입농은 신용능력도 낮고 부실위험이 높으며, 장기투자를 필요로 하므로 별도로 관리하여 지원하는 창업자금성격의 지원이 바람직하다.

한편 유통분야, 가공분야 등 농업 관련 산업 분야에 대한 정책자금 지원은 장기적으로 농업종합자금으로 전환하여야 할 것이다.

다. 농업종합자금 지원규모 추정

농업종합자금을 농업정책금융의 중심자금으로서 역할을 담당하기 위해서는 농가구조와 농업여건변화를 고려하여 점진적으로 농축산경영자금은 축소하고, 그에 대응하여 농업종합자금은 확대하는 전략을 선택하여야 한다. 즉, 농가의 자금수요에 맞는 자금 지원이 이루어져야 하는 것이다.

최근 5년 동안의 영농규모별 농가구조 변화를 보면 준전업농 규모인 2ha 이상 농가(미작 기준)는 연평균 3.7%씩 증가하는 반면, 2ha 미만의 영세소농수는 연평균 3.1%씩 감소하였다. 따라서 농업종합자금 규모는 준전업농 이상 농가의 증가와 투자수요를 고려하여 연간 7~8%씩 증가시켜 나아가야 하며,

여기에 필요한 재원조달은 영세소농 수의 감소에 대응하여 축소된 농축산경영자금을 활용할 수 있을 것이다.

현재 소규모 영농자금으로 쓰이는 농축산경영자금 중 연간 3~5%씩 농업종합자금으로 전환할 경우 1,000~1,500억원 정도의 가용재원을 확보할 수 있다. 또한 자금운용방식은 필요시 농협자금을 활용하여 이차보전 하는 방식으로 종합자금 운영규모를 설정하여 신축적으로 대응하는 것이 바람직하다.

4. 개선 방안

가. 농가 불편사항 해소

농업종합자금 도입으로 효율성 제고 등 많은 긍정적 효과들이 나타났지만 농가 입장에서는 이용하기 불편하다는 지적이 많이 있다. 이는 금융기관의 선별기능 강화로 부득이한 부분이 있지만 성과평가 결과 제도적으로 안고 있는 문제점도 일부 존재하는 것으로 나타났다.

첫째, 대출신청 서류를 간소화하여야 한다. 농가의 농업종합자금 대출신청 서류의 서식을 지원자금의 성격이나 규모에 맞게 차별화하여 단순화시킬 필요가 있으며, 중복되는 성격의 서류는 단일화하고, 대행 가능한 서류는 농협이 발급 대행서비스를 제공하는 방향으로 농가의 부담을 덜어주어 자금 이용의 편의성을 제고시켜야 할 것이다.

둘째, 회계기록 및 회계교육관련 사항의 개선이 필요하다. 현재 회계기록 제출 대상을 대출잔액 1억원 이상자로 하고 있으나 이는 일반대출에서는 개인의 경우 회계기록 제출의무가 없는 것을 고려한다면 지나치게 앞서가는 경향이 있다. 특히 농업회계 관련 기준이나 농업표준회계가 없는 상황에서는 농가에 추가 거래비용만 발생시킬 뿐 실효성이 없으므로 법인, 유통가공 및 관광농원 경영체, 금융기관 고액부채(5억원 이상) 소유자로 제출대상자를 대폭 축소하여 운영하는 것이 바람직하다. 또한 회계교육이수증 제출 의무조건

은 교육기반의 미비와 교육을 받은 이후에도 농가가 장부를 기록하는 데는 한계가 있어서 실효성으므로 폐지하여야 한다.

셋째, 시설자금의 융자지원조건을 완화하는 방향으로 개선해야 한다. 시설자금과 운전자금의 융자조건 차등화를 통하여 농가의 시설투자가 보다 용이하도록 현행 금리 3.0%를 1.5%로 인하할 필요가 있다. 또한 전업농 규모 이상의 농가에 대해서는 정부의 육성정책에 맞게 추가로 융자지원조건을 완화하는 방안도 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

넷째, 전업적 직업소유자의 대출제한 조건을 개선하여야 한다. 전업적 직업소유자에 대한 정의가 불명확하여 시간제 및 계절적 농외소득자들도 자금 지원대상에서 제외되고 있다. 따라서 대출제한 대상자 범위를 농협상근임직원, 공무원, 교사, 정부투자기관 임직원 등으로 명확하게 규정하고, 이외의 전업적 직업소유 농업인에게는 자금지원이 가능하도록 개선해야 한다. 다만 전업적 직업 소유자에 대해서는 자금의 사용용도 관리 강화를 위해 시설 및 개보수자금에 한정하여 지원하는 것이 바람직할 것이다.

나. 경영컨설팅 기능 강화

농업종합자금의 주요 특징 중 하나가 경영컨설팅 기능 강화를 통한 농가의 부실화 방지이다. 그러나 지금까지 추진된 경영컨설팅은 추진체계가 실적 측면에서 보완해야 할 과제가 많은 것으로 나타났다. 첫째, 경영실태조사와 관련된 사항으로 조사방법의 개선과 조사결과가 경영컨설팅의 기초 자료로 활용될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 조기경보시스템(Early Warning System)의 구축과 연계시킴으로써 경영컨설팅 체계 구축의 중요한 역할을 담당할 수 있는 전산프로그램을 개발하여야 한다.

둘째, 경영컨설팅 지원체계 구축이다. 농업종합자금의 성공적 정착을 위해서는 경영컨설팅 기능이 중요하다. 경영컨설팅은 자금 지원 전의 사전적 경영컨설팅과 자금 지원 후의 사후적 컨설팅으로 구분하여 접근할 필요가 있다. 다만 어떤 사업이 유리하다는 적극적인 의미의 경영컨설팅은 자금지원과 연계하지 않는 것이 바람직하다.

경영컨설팅 체계 구축방안

	현 행	개 선(안)	
		1차(2005)	2차(2006~07)
지 원 대 상	농업종합자금 지원자 중 일정금액 이상	농업종합자금 지원자 대상금액 하향 및 희망자로 확대	일반 농가 대상 경영 컨설팅 실시
서비스 범위	금융컨설팅	기술컨설팅과 연계	종합 컨설팅 실시
시스템 구축	재무진단 수준	분야별 전문가 확보	조기경보 시스템 Rating System 구축

셋째, 경영컨설팅의 유효성에 대한 환기와 정부의 지원이 필요하다. 일정규모 이상의 창업, 또는 신규시설 농가의 경우 사업타당성에 대한 전문가의 컨설팅을 의무화하고 여기에 소요되는 자금은 정부가 보조할 필요가 있다. 또한 컨설팅 전문인력 육성 및 농가의 경영관리 교육을 위한 지원도 병행하여 추진되어야 한다.

넷째, 경영컨설팅 기능의 활성화를 위해서는 적극적인 전산프로그램 개발도 동시에 수행되어야 한다. 즉, 경영실태조사 결과 및 관련 농가 정보를 이용하여 부실위험 발생가능성을 사전에 파악하고, 개선조치를 취하도록 유도하는 조기경보체제를 구축하여야 한다. 또한 농가의 성과를 다른 농가와 비교하여 상대적 지표를 제시하여 주는 Rating System을 구축하여 농가 스스로 자가 경영진단이 가능하도록 유도해야 하며, 시장변화를 반영한 위험분석을 통하여 사전에 농가가 위험을 인지하도록 유도하는 정보 제공시스템을 구축하여야 한다.

다. 자금 지원 및 관리제도 개선

농업종합자금의 지원과 관리제도상의 개선과제로는 첫째, 농업종합자금 지원대상 및 지원 규모를 설정할 필요가 있다. 지원대상은 준전업농(미작 2ha

이상 농가) 이상으로 하고, 1회 지원규모는 최소 1천만, 최대 20억원으로 설정하여 과잉투자 방지와 자금관리의 효율성 제고를 도모해야 한다.

둘째, 대출심사 평가방식의 객관성 제고이다. 농업종합자금의 지원규모는 신용평점 정도에 의해 결정되는데 특히 높은 비중을 차지하고 있는 비재무평점의 산출근거가 되는 “대출상담 기초설문” 내용에 시장 여건 변화의 적응 정도 측정 지표가 보완되어야 할 것으로 판단된다. 또한 대출심사평가 결과의 객관성 확보를 위하여 5년 단위로 신용평점별 자금지원규모의 적합성 여부를 평가하는 시스템을 개발하여 보완하여야 한다. 중기적으로는 재무평점의 비중을 높여야 하나 농업회계준칙 및 농업표준회계가 아직은 미비된 실정이다. 따라서 이를 위한 정부, 농협, 학계의 노력이 선행되어야 할 것이다.

셋째, 농신보의 보증서 발급제도의 개선이 필요하다. 농신보의 심사능력은 사업성 중심인 농업종합자금의 심사능력보다 약하므로 농업종합자금의 심사를 통과한 경우 자동으로 농신보의 보증서를 발급받을 수 있도록 농신보 관리기관인 재정경제부와 협의하여 개선방안을 마련할 필요가 있다.

넷째, 임의적 농가조직인 작목반에 대한 자금지원제도는 폐지하는 것이 바람직하다. 작목반은 농가가 필요에 의하여 임시로 구성한 조직으로 여기에 자금을 지원할 경우 지원 대상의 불명확, 자금의 비효율적 사용, 사후관리의 한계, 채무관계의 불명확성 등의 문제가 발생한다. 실제로 자금 지원된 사례도 없어서 실효성이 없으므로 폐지하는 것이 바람직하다.

다섯째, 농가가 파악하기 어려운 시장체계 위험을 축소하기 위해서는 품목별 포트폴리오 제도의 도입이 필요하다. 농업부문 포트폴리오 제도를 도입하면 농가 입장에서는 시장의 변화에 대한 정보를 활용할 수 있어서 자금선택의 범위를 확대할 수 있고, 자금 이용의 자율성을 제고시킬 수 있다.

5. 농업종합자금 Road Map

농업종합자금 Road Map

시 기 우선순위	사업내역		2005	2006	2007이후
1	농가불편 사항해소	대출신청서류 간소화	○		
		회계기록제출의무 완화	○		
		회계이수증제출의무폐지	○		
		융자지원조건 개선	○		
		전업적 직업소유자 대출 제한 조건 완화	○		
2	경영컨설팅 체계구축	농업금융 및 기술컨설팅	○		
		컨설팅 대상자 확대	○		
		종합경영 컨설팅 서비스			○
		조기경보시스템		○	
		Rating System		○	
3	자금 통합	고품질우량종자개발	○		
		유통종합자금으로 통합 (농산물표준규격화, 농산물 가공 원료수매 자금, 농산물산지유통활성화)		○	
		영농규모화자금			○
4	경영실태조사 제도개선	농가단위 DB 구축	○		
		컨설팅 연계 시스템 개발		○	
		조사범위 및 대상 개선	○		
5	대출심사평가 제도 개선	평가항목의 개선	○		
		심사기준 적정성 평가 (5년 주기로 실시)			○ (5년주기)
6	자금지원대상 및 규모설정		○		
7	작목반지원제도 폐지		○		
8	농신보 보증서 발급제도 개선		○		

제 1 장

서 론

1. 연구목적

농업종합자금은 기존 농업정책금융 지원방식의 품목별·기능별로 지나친 세분화와 중앙정부 중심의 운용에 따른 효율성 저하 등의 문제점을 개선하고자 도입되었다. 즉, 자금 용도를 사전에 지정하지 않고 농가의 필요에 의해 선택하도록 하고, 금융기관이 선별하도록 하여 적기에 지원하는 체제로 1999년에 원예 및 축산부문의 시범사업을 시작으로 현재까지 추진해 오고 있는 농업정책자금 지원제도이다.

이 연구는 도입 6년째인 농업종합자금의 추진성과를 평가하고, 그 결과를 기초로 앞으로 농업종합자금의 발전방향과 개선과제를 제시하는 데 목적이 있다. 구체적으로 정리하면, 첫째, 농업종합자금의 성과 평가를 실시한다. 성과평가는 자금 통합의 추진실적, 지원자금 배분의 효율성, 농가의 자금 이용 편의성 정도 등을 평가하고, 이에 따른 문제점과 개선과제를 제시한다.

둘째, 농업종합자금의 향후 발전방향을 제시한다. 농업과 금융여건의 급격한 변화에 대응하여 농업정책금융의 기능과 역할도 재정립되어야 할 것이며,

농업종합자금의 농업정책금융에서 차지해야 하는 위치와 방향을 제시한다.

셋째, 성과평가에서 나타난 문제점과 발전방향을 기초로 농업종합자금의 농업정책금융의 핵심 자금으로서 자리매김하고, 발전해 나아가기 위하여 필요한 개선과제를 도출하고, 그 해결방안을 제시한다.

2. 연구방법

이 연구는 농업종합자금의 성과평가, 발전방향 모색 그리고 개선과제 제시에 그 목적이 있다. 이를 위하여 이 연구에서는 농업 및 금융여건의 변화 분석, 농업종합자금 추진실적 평가 그리고 관련 제도 분석을 실시하였다.

여건변화 분석은 농업과 금융환경 변화를 중심으로 정리하였다. 이를 위하여 관련 선행연구 자료 검토와 통계자료 분석 등 2차 자료를 이용하였다. 농업종합자금 성과평가를 위한 추진실적 분석은 농업종합자금 취급기관인 농협중앙회의 지원실적자료와 관련 업무자료를 활용하였으며, 추진실적 분석과 자금지원 추진과정에서 나타난 문제점과 개선과제들은 지역농협과 농가방문 등 현장조사를 통한 의견수렴 과정을 거쳐 확인하였다.

농업종합자금의 발전방향 모색과 개선과제는 추진실적 분석과 현장조사 결과를 바탕으로 도출된 성과평가 결과를 기초로 정부, 농협, 연구원, 학계 등 관련 분야의 전문가 자문회의를 실시하여 타당성과 실행가능성을 검토한 후 연구내용으로 정리하였다.

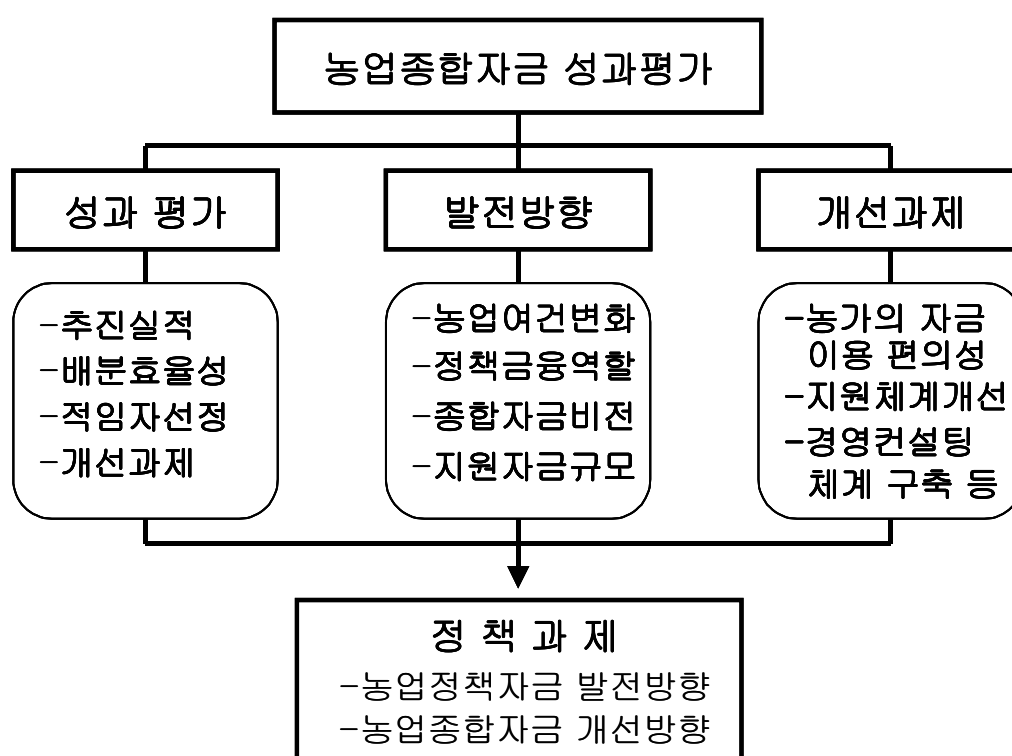
3. 연구범위

연구 범위는 농업종합자금 도입 이후 현재까지의 추진실적에 대한 성과를 평가하고, 이를 바탕으로 향후 발전방향과 개선과제를 제시하는 것으로 한정하였다. 농업종합자금은 단지 하나의 정책자금 지원방식에 관한 것이 아니라

농업정책방향, 농업금융제도의 발전방향 등과 같은 보다 넓은 범주의 주제들과 연결될 수 있다.

이 연구는 지금까지 추진한 농업종합자금의 성과를 평가하여 긍정적 측면과 보완사항을 정리하고, 향후 농업정책금융의 핵심 자금으로써 발전해 나아가기 위한 비전과 발전방향을 모색하는데 그 목적이 있다. 따라서 연구의 초점을 명확히 하기 위하여 농업종합자금과 이에 관련된 농업정책금융의 내용으로 연구의 범위를 한정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

<그림 1-1> 연구 추진체계



제 2 장

농업종합자금 현황

1. 도입 배경

1992년부터 추진된 1단계 42조 구조개선사업으로 농업투자를 위한 농업정책금융의 양적 문제는 해결되었으나 지원대상 사업 및 사업자 선정의 실패로 인한 부실화가 초래된다는 문제가 제기되었다. 농업정책자금 지원농가의 부실화 요인으로 지적되었던 사항으로는 첫째, 정부 설계에 의한 사업 세분화와 농가별 지원규모 결정으로 인하여 분야별 투자수익률을 반영하지 못함으로써 투자왜곡 초래, 둘째, 시군 농어촌발전심의회(농발심의)를 통하여 행정기관이 대상자를 선정함으로써 사업성이 낮은 부적격 대상자가 선정되는 사례 발생, 셋째, 자금신청에서 사업 착수까지 최소 1년 6개월이 소요되어 투자시기 상실로 사업성과 저하, 넷째, 자금지원과 함께 경영컨설팅으로 지원농가의 사업능력을 제고하는 지도금융기능 부족 등이다.

즉, 과잉투자과 함께 대상자 선정의 오류, 자금지원 시기의 지연 등에 의한 경영 부실화가 농가부채 문제를 심화시키는 것이라는 농업정책금융의 비효율성 문제가 대두된 것이다. 따라서 자금 수요자의 자율적인 사업규모 선택

과 금융의 선별기능을 활용한 대상자 선정으로 성공 가능성을 높이도록 농업 정책금융의 운용방식 전환 필요성을 인식하게 되었다. 이러한 배경에서 농업 종합자금이 대안으로 제시되면서 1999년부터 시범사업으로 도입한 이후 점차 농업정책금융의 핵심사업으로 대두하였다.

2. 특 징

농업종합자금 지원방식의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 과거에는 정부의 사업별 계획에 의한 지원방식에서 농업 경영체의 자율적인 사업 선택에 대해서 자금회수 책임을 가진 금융기관이 종합적으로 심사평가하여 지원하는 경영체 중심으로 자금 지원방식을 전환하였다는 점이다. 즉, 사업별로 지원한 자금을 하나로 통합하여 필요한 시기에 수시로 시설자금과 운전자금을 동시에 지원하는 수요자 중심의 자금지원방식이다.

둘째, 농업종합자금은 자금지원 이후에도 경영실태조사 등 지속적인 농가 경영진단을 통한 적극적인 사후관리를 실시하여 사업 성공률을 제고하는 질 위주의 지도금융기능을 강화하였다.

<표 2-1> 농업종합자금의 특징

	기존 정책대출제도	농업종합자금
지원방식	업종, 품목별 개별지원	경영체단위 통합 지원
대상자 선정	시장, 군수	농협(시군지부, 회원조합)의 대출심사를 통해 선정
지원시기	연 1회 신청(신청에서 지원까지 약1년6개월 소요)	연중 수시신청, 수시대출
지원내용	① 1회성 시설자금 위주 지원 ② 신규시설자금 위주 지원 ③ 채권사후관리-금융기관 사업사후관리-행정기관	① 시설, 개보수, 운영자금의 종합지원 ② 시설확장자금도 지원 ③ 사후관리 금융기관이 전담
사업설계	정부지침에 의한 표준설계 의무 적용	농업인 자율 설계 가능

셋째, 농업종합자금은 기존의 정책자금을 통합하고, 지원대상자 선정권한을 금융기관으로 이관함으로써 정책금융 운용의 효율성을 제고시켰으며, 이 과정에서 농업정책금융의 제도적, 기술적 측면의 혁신을 촉진하였다.

이처럼 기본적으로 농업정책금융의 운용방식은 농업종합자금 지원방식으로 전환하는 것으로 결정되었으며, 농업종합자금은 농업정책자금의 중심역할을 수행하는 자금으로 그 목표가 설정되었다.

농가에 지원되는 농업정책자금으로는 농업종합자금 이외에도 농업기계화자금(2천만원 미만), 농지구입자금, 후계농업인육성자금 등 다양한 자금들이 있다. 그러나 특정목적자금이나 공공적 성격이 강한 자금을 제외한 대부분의 정책자금이 농업종합자금에 통합됨에 따라 농업종합자금이 농업정책자금에서 차지하는 비중은 2002년에 39.8%에서 2004년에는 46.4%로 상승하여 농업정책자금에서 핵심적 위치를 차지하고 있다.

<표 2-2> 농업정책자금 중 농업종합자금 비중

단위 : 억원, %

	2002년		2004년	
	금액	비중	금액	비중
농업종합자금	7,230	39.8	5,789	46.4
농업기계화자금	5,512	30.4	1,925	15.4
농지구입자금	3,159	17.4	3,099	24.8
후계농업인육성자금	1,000	5.5	600	4.8
공동규격출하 촉진자금	546	3.0	515	4.1
사료생산자금	217	1.2	155	1.2
축산분뇨처리시설자금	423	2.3	402	3.2
농촌관광휴양자원개발	9	0.0	-	-
농촌가공산업육성	65	0.4	-	-
계	18,161	100.0	12,485	100.0

자료 : 농림부, 농림사업시행지침

3. 추진실적

3.1. 자금 통합

농업종합자금은 1999년에 시범사업을 실시한 이후 농업정책금융을 점진적으로 통합하면서 농업정책금융의 핵심자금으로 대두하였다. 농업종합자금으로 적합한 사업은 개별경영체(법인)에 지원하는 사업으로 시장기능에 의해 자원배분을 유도하는 것이 바람직한 사업으로 설정하였다. 즉, 지원자금의 투자수익과 비용이 농업인 등 사업경영주체에 귀속되는 사업을 농업종합자금으로 통합하도록 하였다.

그러나 시장기능보다는 정책목표의 달성을 중심으로 추진해야 될 사업, 공공성이 강한 사업 그리고 사업위험이 큰 프론티어 사업 등 특수한 정책목적을 갖고 있는 사업자금은 통합 대상에서 제외하였다. 나아가서는 농업경영체에 대한 지원뿐만 아니라 유통사업부문에 지원되는 정책자금도 금융기능에 의한 자원배분이 효율적인 사업은 농업종합자금으로 전환하는 것을 목표로 설정하였다.

1999년 시범사업 실시 이후 2000년에는 전업농육성사업 및 품목별 경쟁력 강화사업 등 전업농 육성을 목적으로 하여 지원하는 시설자금 5개 사업자금을 통합하였고, 2002년에는 농기업경영자금 및 전업축산경영자금 등 전업농에게 지원하는 운전자금인 2개 사업자금을 통합하였다. 또한 2003년에는 농기계구입자금(대당 3천만원이상), 자가사료제조시설지원, 관광농원개발, 농촌민박마을지원사업 등 4개 사업을 통합하였고, 2004년에는 농기계구입자금(대당 2천만원이상)을 비롯한 5개 사업을 통합하였다.

이와 같은 단계별 통합으로 2004년까지 24개 사업이 통합되어 운영되고 있으며, 지원 실적은 2001년에 2,422억원에서 2003년에는 5,400억원, 2004년에는 5,789억원으로 확대되었다.

<표 2-3> 자금통합 내역

1999	2000	2001	2003	2004
(시범사업)	(13개 사업)	(2개 사업)	(4개 사업)	(5개 사업)
-원예	-시설채소생산유통	-농기업경영자금	-농기계구입지원	-농기계구입자금
-특작	-화훼작물생산유통	-전업축산경영자금	(대당3천만원이상)	(대당2천만원이상)
-축산	-양념채소생산유통		-자가사료제조	-농기계생산지원자금
	-고랭지채소생산유통		시설지원	-산지일반가공육성
	-월동채소생산유통		-관광농원개발	-전통식품개발
	-과실생산유통		-농촌민박마을	-농촌가공산업
	-인삼생산지원			육성자금
	-기타전업농육성			-후계농업인육성자금
	-한우경쟁력강화			-객토자금
	-젓소경쟁력강화			
	-돼지경쟁력강화			
	-닭경쟁력강화			
	-기타가축육성			

자료 : 농협중앙회 농업금융부

3.2. 자원조달

농업종합자금의 사업규모는 1999년 시범사업에서 150억원 수준이던 것이 2003년에는 5,400억원으로 증가하였고, 2004년에는 5,789억원으로 크게 증가하였다. 이에 필요한 자원은 농특회계 용자계정에서 조달하는 국고용자와 금융기관자금으로 조달하고 이차보전하는 자금으로 구성되어 있다.

국고용자에 대해서는 1%의 취급수수료를 지급하는데, 이중 0.9%는 취급사무소의 취급수익으로 제공되고 있다. 금융자금 용자에 대해서는 평균대출금리와 지원금리 간의 차이만큼을 이차보전하여 주고 있다. 2004년도 자원의 구성비를 보면 국고용자 20.0%(1,158억원), 이차보전하는 금융기관 자금 80.0%(4,631억원)이다.

<표 2-4> 농업종합자금 지원계획

단위 : 억원, %

	2003년			2004년		
	계	국고융자	대출기관 융 자	계	국고융자	대출기관 융 자
금 액	5,400	1,080	4,320	5,789	1,158	4,631
비 중	100.0	20.0	80.0	100.0	20.0	80.0

자료 : 농림부, 농림사업시행지침, 2004

3.3. 지원실적

3.3.1. 자금규모별 지원실적

농업종합자금은 자금 지원규모를 농가가 스스로 선택할 수 있으므로 지원 규모별로 자금지원 실적에서 큰 격차를 보이고 있다. 기존 정책자금 지원방식에서는 형평성 위주의 지원으로 지원규모가 일정한 것과는 달리 농업종합자금에서는 2천만원 미만의 적은 규모의 지원에서부터 1억원 이상 고액지원까지 다양하게 분포하고 있다.

대출규모별 대출건수 비중을 보면, 2천~5천만원 미만은 2002년에 68.6%에서 2003년에는 49.1%로 감소한 반면, 2천만원 미만의 소액자금비중은 같은 기간동안 23.3%에서 42.2%(2003년)로 19.0%p 증가하였다. 또한 대출규모별 대출잔액 비중도 2천~5천만원 미만은 66.0%에서 60.0%로 감소한 반면, 2천만원 미만은 8.6%에서 14.2%로 증가하였다.

이처럼 소액자금(2천만원 미만) 대출건수와 대출잔액 비중이 증가한 것은 다음과 같은 요인에 따른 것으로 분석된다. 첫째, 과거 농기업자금 등 운전자금 성격의 정책자금을 농업종합자금으로 통합함으로써 기존 대출을 대환하는 자금이 증가하였다. 둘째, 농산물 공급과잉과 시장개방 등 농업여건의 변화로 농가가 시설투자 보다는 운전자금 위주의 자금수요를 보이고 있다. 셋

<표 2-5> 대출규모별 건수 및 실적 현황

단위 : %, 억원

	2002		2003	
	건 수	잔 액	건 수	잔 액
2천만원미만	23.3	8.6	42.2	14.2
2천~5천만원미만	68.6	66.0	49.1	60.0
5천~1억원미만	5.8	14.1	6.4	14.8
1억원이상	2.3	11.3	2.3	11.0
금액(%)	24,356 (100.0)	6,423 (100.0)	16,020 (100.0)	4,523 (100.0)

자료 : 농협중앙회 농업금융부

째, 소액자금일 수록 농업종합자금 신청 및 사후관리에 소요되는 노력과 시간이 상대적으로 적어 거래비용이 낮기 때문이다.

3.3.2. 품목별 지원실적

품목별 자금지원 실적을 보면, 축산부문은 2000년에 29.5%에서 2003년에는 49.3%로 증가한 반면, 특작은 같은 기간동안 38.1%에서 12.4%로 감소하였고, 채소는 12.5%에서 10.3%로, 과수는 14.8%에서 9.4%로 감소하는 추세를 나타냈다. 1999년 이후 품목별 농업종합자금 지원누계액 비중에서도 축산 49.6%, 채소 13.7%, 특작 13.3%의 순으로 나타났다.

이는 품목별 산업의 수익성을 반영한 결과라고 볼 수 있다. 축산부문은 전체 농가호수의 감소 속에서도 호당 경영규모가 지속적으로 증가하였으며, 축산부문의 교역조건도 크게 개선되어 왔다. 반면 채소, 과수, 특작 부문은 과잉생산구조로 전환되었고, 호당 경영규모도 영세하여 지원실적이 낮을 뿐만 아니라 심사평가에서도 사업성이 부족한 농가가 많은 편이었다. 즉, 중앙정부의 계획에 의해 품목별로 자금을 배정하지 않아도 개별 산업의 특성을 반영하여 자금이 지원되고 있음을 보여주고 있다.

<표 2-6> 품목별 농업종합자금 지원 실적

단위 : 억원, %

	축산	특작	채소	과수	화훼	기타	계
'99	76	21	34	12	2	0	145
'00	473	612	201	237	82	0	1,605
'01	941	463	479	354	134	51	2,423
'02	3,670	339	885	749	385	215	6,243
'03	2,228	560	465	425	175	650	4,522
'04.2	155	36	24	12	4	55	289
금액	7,543	2,031	2,088	1,792	782	991	15,227
(%)	(49.6)	(13.3)	(13.7)	(11.8)	(5.1)	(6.5)	(100.0)

자료 : 농협중앙회 농업금융부

3.3.3. 자금용도별 지원실적

자금용도별 지원된 실적을 보면, 1999~2000년 사이에는 시설자금 비중이 높았으나 2001년부터 지원규모가 확대되고 운전자금만을 단독으로도 지원할 수 있게 함으로써 시설자금보다 운전자금의 비중이 크게 늘어나고 있다. 2003년에는 시설자금 비중은 16.0%에 머무른 반면 운전자금 비중은 59.1%로 높은 비중을 차지하고 있어서 농업종합자금이 운전자금 위주로 운용되고 있음을 알 수 있다. 한편 중기 시설투자인 개보수자금의 비중은 2002년까지는 9% 수준에 머물렀으나 2003년에는 24.9%, 2004년에는 2월 기준 25.3%로 크게 높아졌다.

시설자금보다 운전자금 비중이 높아진 것은 첫째, 자금통합과정에서 운전자금인 농기업자금, 전업축산경영자금이 포함되면서 운전자금 비중이 크게 증가하였고, 둘째, 농업여건 악화와 과거 과잉 시설투자에 따른 농가의 투자기피 현상이 나타나고 있으며, 셋째, 농업종합자금 지원방식 도입에 따른 대출심사 강화 등으로 신규 시설투자에 대한 지원이 신중해진 결과로 분석된다.

<표 2-7> 자금 용도별 지원실적

단위 : 억원, %

	시설자금	운전자금	개보수자금	계
'99	114 (78.6)	24 (16.6)	7 (4.8)	145(100.0)
'00	1,333 (83.1)	120 (7.5)	152 (9.5)	1,605(100.0)
'01	666 (27.5)	1,545 (63.8)	211 (8.7)	2,423(100.0)
'02	931 (14.9)	4,782 (76.6)	530 (8.5)	6,243(100.0)
'03	723 (16.0)	2,673 (59.1)	1,127 (24.9)	4,522(100.0)
'04.2	57 (19.7)	159 (55.0)	73 (25.3)	289(100.0)
금 액	3,824 (25.1)	9,303 (61.1)	2,100 (13.8)	15,227(100.0)

자료 : 농협중앙회 농업금융부

3.4. 경영컨설팅 및 사후관리 실적

농업종합자금 지원방식의 도입은 농업정책자금을 지원받은 농가들의 부실화가 심화되는데 그 배경이 있다. 따라서 농가의 경영부실 방지를 위해서는 적합한 자금 지원대상자의 선정과 함께 자금을 지원받은 농가들의 부실위험을 사전에 인지하여 이를 해결할 수 있는 방안을 모색할 수 있는 경영컨설팅 기능이 필수적이다. 즉, 농업종합자금은 자금신청 시에는 사업계획에 대한 상담 기능을 수행하고, 자금대출 후에는 농가경영진단을 통하여 적극적으로 사후관리를 함으로써 사업성공률을 제고하는 지도금융기능을 강화하고자 하였다.

농업종합자금 지원 관련 경영컨설팅 현황을 보면, 2003년 기준 사업계획 상담 1,143건, 사후관리 경영진단표 제공 2,479건으로 나타났다. 그러나 주요 내용을 보면, 사업계획단계에서 투자 상담, 사후관리를 위한 농가경영진단표 제공, 민간컨설팅기관 연계 알선 등 간단한 정보 제공 수준에 머물러 있으며, 농가의 영농활동에 도움을 줄 수 있는 경영컨설팅 체계와 내용을 갖추지 못하고 있는 실정이다.

자금 지원농가에 대한 경영실태조사 현황을 보면, 2001년에는 자금을 지원

한 모든 농가에 대하여 경영실태조사를 실시하였으나 2002년부터는 5천만원 이상 대출농가를 대상으로 실시하였다. 2002년 경영실태조사 건수는 1,931건에서 2003년에는 2,479건으로 조사건수가 29.3% 증가하였다.

경영실태조사는 자금지원농가에 대하여 사후관리 차원에서 경영을 진단하여 농가의 부실징후 가능성 여부를 판단할 수 있는 기초 자료를 제공함으로써 경영컨설팅 기능과 연계될 수 있어야 한다. 그러나 현행 경영실태조사는 조사내용이 복잡하고, 지속적인 자금지원으로 조사대상 농가수도 크게 늘어나 조사 자체가 형식에 그침으로써 조사결과의 실효성 있는 활용이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

<표 2-8> 경영컨설팅 현황(2003년)

컨설팅 실적		주요내용
사업계획 상담	사후관리 경영진단표 제공	
1,143건 (원예 520, 축산 623)	2,479건 (원예 863, 특작 366, 축산 1,250)	-사업계획 단계 투자 상담 -사후관리 농가경영진단표 제공 -민간컨설팅기관 연계 알선

자료 : 농협중앙회 농업금융부

<표 2-9> 경영실태조사 현황

	2001	2002	2003
조사대상	전체 대출농가	5천만원 이상 대출농가	5천만원 이상 대출농가
조사건수	6,287	1,931	2,479

자료 : 농협중앙회 농업금융부

제 3 장

성 과 평 가

1. 성 과

1.1. 평가 기준

농업종합자금은 기존 농업정책금융 지원방식이 적합한 사업자 선정의 실패와 과잉투자 유도 등으로 인해 농가의 경영부실화를 초래하는 문제를 개선하기 위하여 도입되었다. 즉, 정부의 사업설계에 의한 자원배분의 왜곡과 비효율성을 개선하기 위해 농가의 자금수요에 따른 지원과 금융의 선별기능을 활용하는 자금 지원방식으로 전환한 것이다. 또한 농가 입장에서는 자신의 선택에 의해 적합한 사업규모를 추진할 수 있도록 하는 수요자 중심의 자금 지원방식으로의 전환을 의미한다. 즉, 농업종합자금 지원방식으로 정책자금 지원방식을 전환함으로써 자원배분의 비효율성을 개선하고, 이를 통하여 지원 농가의 건전성을 제고하여 안정적으로 성장하도록 유도하고자 하는 것이다.

그럼에도 농업종합자금은 금융기관이 지원대상자를 선정함으로써 금융의

논리에 의해 극심한 신용경색 현상을 초래할 수 있다는 우려가 함께 제기되기도 하였다. 즉, 금융기관이 대출금의 안전성을 우선적으로 고려하여 지원함으로써 계획한 자금규모를 모두 지원하지 못할 것이라는 우려이다. 또한 담보위주의 지원이라는 위험 회피적 대출로 사업능력은 있으나 담보능력이 미약한 농가에게는 자금지원이 이루어지지 않는 신용제한 현상도 극심하게 발생할 것이라고 보았다. 다른 한편으로는 품목별 편중지원으로 인하여 사업계획에 의한 지원보다 더 수급불균형의 문제를 초래할 것이라는 비판도 함께 제기되었다. 농가의 선택에 의해 자금이 지원되면 농가는 수익성이 높은 품목에 집중하여 자금신청이 이루어지므로 수급불균형을 초래할 수 있다는 것이다.

따라서 농업종합자금의 성과평가는 자금배분의 효율화를 통한 지원농가의 건전화 유도라는 제도도입의 목적을 실현하고 있는가와 신용경색 등 우려한 요소들이 실제 크게 발생하고 있는가를 평가하여야 할 것이다. 여기에서는 계획대비 지원실적 비교를 통해 신용제한 현상이 발생하고 있는가를 평가하고, 자원배분의 효율성 제고의 기준으로 농업종합자금의 성과를 평가하고자 한다. 또한 정책자금 지원방식이 형평성 위주에서 농업종합자금 도입으로 효율성 제고를 목적으로 일반 금융 원칙을 적용하고 있기 때문에 농가의 자금이용 편의성이 저해될 수 있다는 비판이 제기되고 있다. 따라서 이러한 내용을 포함하여 자금 수요자인 농가 측면, 자금 취급기관인 금융기관 측면 그리고 관련 제도적 측면에서 나타난 성과와 문제점들을 정리하고자 한다.

1.2. 자금지원 농가의 부실화율 하락

농업종합자금 지원방식을 도입한 목적 중 하나는 금융기관을 통한 엄격한 대출심사로 농업부문의 과잉투자와 지원농가의 부실화를 방지하는 것이었다. 이러한 목적의 달성 정도를 판단할 수 있는 적합한 지표는 지원자금의 연체 비율이다.

2004년 2월말 기준 일반농업경영자금의 연체율은 6.5%, 후계자육성자금은 7.5%, 전업농경영자금은 10.8%인 반면 농업종합자금의 연체비율은 1.4%로 상

대적으로 낮은 수준으로 나타났다. 이는 농업종합자금의 수요자 중심의 자금 배분과 엄격한 대출심사로 사업성이 높은 적격 지원대상자가 선정됨에 따라 다른 정책자금에 비하여 연체비율이 상대적으로 낮아 대출채권의 건전성이 높은 것으로 평가된다.

농업종합자금 지원방식 도입으로 농가의 부실가능성이 낮아졌고 이에 따라 자금지원의 효율성이 제고되고 있음을 의미한다. 아직은 농업종합자금의 취급기간이 5년 정도로 짧아 시설자금 등 장기 지원자금의 상환기간이 도래하지 않았기 때문에 상대적으로 연체비율이 낮을 수도 있지만 엄격한 대상자 심사로 인하여 상환가능성이 높은 농가에게 자금지원이 이루어진 것이 보다 크게 작용한 것으로 분석된다.

자금지원 농가에 대하여 실시하는 경영실태조사 결과에서도 많은 농가의 경영상태가 양호한 것으로 나타나 부실징후가 낮은 것으로 평가되고 있다. 농업종합자금 대출잔액이 5천만원 이상인 농가 1,931호에 대하여 2002년에 실시한 경영실태조사 결과 경영상태가 우수하다고 평가된 농가는 12.6%, 양호는 79.2%, 보통은 6.7%로 98.5%가 보통 이상의 경영상태를 유지하고 있는 것으로 나타났으며, 불량이거나 휴폐업인 농가 비중은 1.4%에 불과했다.

<표 3-1> 정책자금 종류별 연체비율(2004. 2말 기준)

단위 : 억원

	농업종합자금	일반농업 경영자금	전업농 경영자금	후계자 육성자금
대출잔액(A)	12,353	14,267	7,891	10,010
연체잔액(B)	169	925	849	751
B/A(비율)	1.4%	6.5%	10.8%	7.5%

자료 : 농협중앙회 농업금융부

<표 3-2> 경영실태조사 내역

단위 : %

	우수	양호	보통	불량	휴폐업	계
2001	10.1	88.1	1.6	0.1	0.1	100.0
2002	12.6	79.2	6.7	0.8	0.6	100.0
2003	9.9	60.7	25.9	2.7	0.8	100.0

자료 : 농협중앙회 농업금융부

또한 2003년 2,479농가 대상 조사결과에서도 우수 9.9%, 양호 60.7%, 보통 25.9%로 96.5%의 농가가 정상적인 경영상태를 유지하고 있으며, 불량이나 휴폐업은 3.5%로 낮은 수준에 머물렀다.

농업종합자금이 엄격한 심사와 사후관리에 의해 연체비율이 낮아진 것은 농가의 부실화율을 낮추는 자금배분상의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 자금 지원 농가가 건전화되면서 결과적으로 정부의 부채대책비용을 축소하는 부수적인 효과도 얻고 있다. 즉, 농업종합자금 지원제도 도입으로 금융 측면의 효율성 제고뿐만 아니라 사회적 효율성을 제고시키는 효과를 얻고 있는 것이다.

1.3. 시장상황 변화를 반영한 지원

농업종합자금은 중앙정부의 설계에 의한 품목별 지원에서 시장상황을 반영한 자금지원으로의 전환을 목적으로 도입되었다. 이는 농가의 자금수요가 많은 분야와 수익성이 높은 품목에 대한 지원비중의 확대를 의미한다.

농업종합자금 지원실적을 보면 과거의 지원실적과는 다른 결과를 보이고 있다. 농업종합자금 도입 이전인 1996년부터 1998년까지는 원예특작에 대한 지원은 지속적으로 증가하고 있는 반면 축산부문은 오히려 감소하고 있었다. 그러던 것이 농업종합자금 도입으로 축산부문의 지원비중이 지속적으로 증가하여 2002년에는 원예특작보다 더 많은 58.8%를 지원하고 있으며, 2003년에도 절반 수준인 49.3%를 차지하고 있다. 이는 1990년대 후반부터 원예특작 부문에 대한 과잉생산구조로 인하여 수익성이 하락하고 있었음에도 불구하고

고 자금지원을 확대하였던 비효율적 자금배분이 존재했음을 의미한다. 그러나 최근에 축산부문의 수익성이 호전되면서 축산부문에 대한 자금지원이 큰 폭으로 증가하고 있는 것은 자금수요의 변화를 농업종합자금이 잘 반영하고 있는 것이라 할 수 있다.

이는 농가판매가격지수의 변동추세와 비교하여 보면 알 수 있다. 농업종합자금 지원방식이 본격적으로 시행된 2000년 이후에는 과수, 화훼 등 원예특작부문 보다 축산부문의 농가판매가격이 더 빠르게 상승하고 있다. 이러한 여건에서 축산부문의 자금지원 비중이 증가하는 것은 자금지원의 효율성을 증대시킨 것으로 평가된다. 품목별 자금배분에 있어서도 농업종합자금으로 전환하면서 자금배분의 효율성이 높아졌다고 볼 수 있다.

또한 자금지원의 정책적 효과성을 평가하는 지표로 활용할 수 있는 것이 운전자금 지원과 시설자금 지원의 형평성 정도이다. 금융기관은 상대적으로 상환기간이 짧고, 지원절차가 간편하며, 사후관리의 부담이 적어 대출관리가 용이하기 때문에 운전자금 위주의 지원이 이루어질 수 있으며, 이는 정책성과를 낮추는 요인으로 작용할 수 있다. 운전자금 지원비중은 2001년에 63.8%에서 2002년에는 76.6%로 증가하였는데 이는 운전자금 성격의 자금인 농기업 경영자금(2,740억원)과 축산전업경영자금(420억원)이 농업종합자금으로 통합되면서 기존 대출을 대환하는 사례가 많았기 때문이다. 한편 2003년에 운전자금 지원비중이 59.1%로 감소하고, 개보수자금이 24.9%로 크게 증가한 것은 자금수요를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 시설투자 이후 상당기간이 경과함에 따라 기존시설에 대한 개보수의 필요성이 높아짐에 따른 자금수요가 증가하고 있음을 의미한다. 이처럼 시장의 자금 수요를 반영하여 운전자금 위주로 지원되는 것은 효율성은 제고되지만 정책적 측면에서는 농업경쟁력 제고와 규모화 촉진 등 정책목표 달성을 위해서는 지원조건의 조정을 통하여 시설자금과 지원비중의 균형을 이루는 것이 바람직할 것이다.

<표 3-3> 품목별 정책자금 지원비율 추이

단위 : %, 억원

	원예특작, 축산 정책자금			농업종합자금		
	1996	1997	1998	2001	2002	2003
원예특작	37.8	42.0	68.8	61.2	41.2	50.7
축 산	62.2	58.0	31.2	38.8	58.8	49.3
합 계	6,910 (100.0)	8,888 (100.0)	7,489 (100.0)	2,423 (100.0)	6,243 (100.0)	4,522 (100.0)

<표 3-4> 품목별 농업종합자금 지원 비중

단위 : %

	축산	특작	채소	과수	화훼	기타	계
'99	52.4	14.5	23.4	8.3	1.4	0.0	100.0
'00	29.5	38.1	12.5	14.8	5.1	0.0	100.0
'01	38.8	19.1	19.8	14.6	5.5	2.1	100.0
'02	58.8	5.4	14.2	12.0	6.2	3.4	100.0
'03	49.3	12.4	10.3	9.4	3.9	14.4	100.0
'04.2	53.6	12.5	8.3	4.2	1.4	19.0	100.0
비 중	49.5	13.3	13.7	11.8	5.1	6.5	100.0

자료 : 농협중앙회 농업금융부

<표 3-5> 품목별 농가판매가격지수 추이(2000=100)

	1999	2000	2001	2002	2003
축 산	95.6	100.0	118.7	136.1	146.8
특 작	95.3	100.0	114.5	115.2	120.3
채 소	101.0	100.0	119.3	121.3	146.9
과 수	127.0	100.0	78.2	100.9	94.9
화 훼	118.0	100.0	95.3	113.5	119.7

자료 : 농협중앙회, 농협조사월보

1.4. 자금지원체계의 효율성 제고

농업종합자금 도입으로 정책자금 지원체계에 있어서도 획기적인 변화가 나타났다. 첫째, 과거의 지원방식에서는 농업발전심의위원회를 거쳐 중앙정부를 통해 자금이 지원되므로 자금신청에서 자금지원까지 최소 1년 6개월이 소요되었다. 그러나 농업종합자금 도입으로 농가가 원하는 시기에 자금신청을 하면 3개월 이내에 신속하게 자금 지원이 이루어지므로 농가는 자금을 보고 투자계획을 수립하지 않고, 필요한 시기에 사전계획을 수립하여 투자함으로써 적기투자를 통하여 사업성과를 제고시키고 있다.

둘째, 대상자 선정에서도 농업종합자금은 자금지원의 효율성을 제고하고 있다. 기존에는 지역단위의 인맥 중심으로 구성된 농업발전심의위원회에서 지원대상을 선정하였기 때문에 사업성이 있는 전업농인 외지출신 농업인에게는 자금지원에 제약이 있었다. 즉, 자금지원 대상자 선정에서 사업성보다 지역성이 우선 고려되었다. 그러나 농업종합자금에서는 사업성만 있으면 우선적으로 지원이 가능하기 때문에 외지출신 농업인을 차별하지 않으므로 이들에 대한 자금지원이 활발하게 이루어지고 있다. 과거에는 외지에서 진입한 전업농가의 경우 농업정책자금의 지원을 신청도 하지 않았지만 농업종합자금 도입으로 정책자금을 지원받아 경영규모를 확대하고 있다. 그만큼 농업종합자금은 사업성과 상환능력에 의해 지원되므로 보다 효율적인 농가에 대한 지원이 가능하게 되어 효율성이 증가하고 있음을 의미한다.

셋째, 농가의 농업정책자금에 대한 인식 변화이다. 정책자금에 대한 농가의 일반적 인식은 정부가 지원하는 자금이므로 사전 투자계획 등 자금 수요를 정확하게 파악하지 않고 받고 보자는 의식이 강했다. 그러다 보니 지원된 자금의 상당부분이 부실화되어 농가부채 문제를 야기하는 한 요인이 되었다. 그러나 농업종합자금 도입으로 정부의 자금도 철저한 사전 계획과 엄격한 심사를 거쳐야 한다는 인식이 제고되었다. 이에 따라 농가들이 농업종합자금의 대출심사 평가에서 과거보다 많은 서류를 제출하는 불편함을 느끼고 있는 것도 사실이지만 대출심사를 통과한 농가는 외부 전문가가 자신의 사업성을 인

정하여 주었다는 자신감을 가지게 됨으로써 농업전문가로서의 자부심을 갖게 되는 효과를 얻고 있다.

1.5. 자금지원의 제한 정도

1.5.1. 신용제한 현상

농업종합자금 도입으로 금융기관이 대상자를 선정함으로써 금융의 논리에 의해 극심한 신용경색 현상을 초래할 수 있다는 우려가 함께 제기되었다. 즉, 금융기관이 대출금의 안전성을 우선적으로 고려하여 지원함으로써 계획한 자금규모를 모두 지원하지 못할 것이라는 우려이다. 또한 담보위주의 지원이라는 위험 회피적 대출로 사업능력은 있으나 담보능력이 미약한 농가에게는 자금지원이 이루어지지 않는 신용제한 현상도 극심하게 발생할 것이라고 보았다. 신용제한 현상의 발생정도를 평가하는 지표는 계획대비 자금지원 실적이다. 계획대로 자금지원이 이루어지고 있다면 신용제한 현상이 발생하지 않고 있다고 볼 수 있기 때문이다.

대출실적을 보면 2000~01년에는 계획대비 100%의 달성률을 보였으나 이후 취급금융기관의 대출심사 및 지원대상자 선정의 자율성이 확대되면서 계획대비 지원비율은 2002년에는 86.3%, 2003년에는 83.8%를 나타내고 있다. 이는 부분적으로 신용제한 현상이 나타나고 있는 것으로 평가할 수 있으나 건전대출을 위해서는 계획대비 100% 지원이 바람직한 것은 아니며, 심각한 신용제한 현상이 발생하고 있다고 보기는 어렵다.

특히 농업종합자금에 대한 농신보 특례보증(1억원 이하 구상연대보증인 면제)과 업적평가 반영 등 보완기능 강화가 신용제한 현상 완화의 중요한 역할을 수행한 것으로 보여진다. 그만큼 담보력에 의한 자금지원의 압박요인이 덜 작용하기 때문이다. 농업종합자금은 도입단계에서부터 담보능력보다는 사업성 평가에 의해 지원여부를 결정하는 기능을 강화하고자 하였고, 이를 보완하기 위한 농신보 보증제도 등 제도적 장치가 마련됨으로써 사업성이 있는 농가에게 자금지원이 이루어질 수 있게 되었다. 이는 신용제한의 문제가 중요

<표 3-6> 연도별 농업종합자금 지원실적

단위 : 억원

	1999	2000	2001	2002	2003	2004.2
계 획	150	1,605	2,423	7,230	5,400	5,789
지원액(A)	145	1,605	2,423	6,243	4,522	289
지원비율(%)	96.7	100.0	100.0	86.3	83.8	5.0

주 1) 대출심사 통과 후 시설자금 미집행액 포함 시 실적은 89.1% 수준임
 자료 : 농협중앙회 농업금융부

하지 않을 수 있다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

1.5.2. 신용경색 현상

농업종합자금 도입초기에 복잡한 서류제출과 엄격한 사전심사 등 금융기관의 대출관리 강화로 과거의 정책자금 이용 관행에 익숙한 농가의 입장에서는 자금신청을 하여도 지원이 이루어지지 않는 신용경색 현상이 크게 나타날 것이라는 우려가 제기되었다. 특히 농업종합자금은 사업성 평가를 강화하기 위해 농신보가 90% 부분보증제를 실시하고 있기 때문에 자금지원이 잘 이루어지지 않을 것이라는 우려가 제기되었다. 그러나 실제 지원실적인 자금신청대비 대출결정금액의 비율은 전체적으로 81.4% 수준으로 나타나 자금지원 기피 사례는 심각하게 발생하지 않은 것으로 보여진다.

한편 신청대비 대출결정금액의 비율은 자금성격별, 품목별로 상당한 차이를 보이고 있다. 자금 성격별로 보면 운전자금은 84.6%로 대출결정비율이 가장 높고, 개보수자금이 84.3%인 반면, 시설자금은 71.2%로 상대적으로 낮게 나타났다. 시설자금 지원비율이 상대적으로 낮은 것은 지원조건에서 시설자금 지원조건이 상대적으로 강하다는 것이 한 요인으로 작용하고 있다. 시설자금 지원에 대한 사업성 평가에서는 해당투자에 대한 수익성을 평가하고 있는 반면 운전자금에 대해서는 주로 경영평가만으로도 지원이 가능하기 때문이다. 또한 농가의 입장에서는 장래의 농업상황을 낙관하지 못하여 시설투자

를 기피하고, 그에 따라 자금신청이 적기 때문이다. 실제 시설자금 신청규모가 운전자금보다 적은 편이다. 특히 운전자금을 단독으로 지원할 수 있게 되어 운전자금 수요가 증대하고 있다. 농가의 입장에서는 시설자금을 지원받을 경우 공사감리지침에 의한 많은 규제로 인해 시설공사비가 증가하여 정책금융의 금리우대 조건을 상쇄하기 때문에 자금수요가 위축되고 있다. 다른 한

<표 3-7> 품목별 자금신청 대비 대출결정비율(2001-03 실적)

단위 : 백만원, %

		시 설			개보수			운 전			합 계		
		신청	결정	비율	신청	결정	비율	신청	결정	비율	신청	결정	비율
원예특작	과수	77,409	59,527	76.9	6,851	5,226	76.3	95,148	80,568	84.7	179,408	145,321	81.0
	채소	32,356	21,427	66.2	7,919	5,581	70.5	164,849	138,603	84.1	205,124	165,611	80.7
	화훼	13,852	10,105	72.9	4,396	3,689	83.9	60,300	49,218	81.6	78,548	63,012	80.2
	특작	82,264	51,337	62.4	5,663	4,209	74.3	146,710	124,278	84.7	234,637	179,824	76.6
	소계	205,881	142,396	69.2	24,829	18,705	75.3	467,007	392,667	84.1	697,717	553,768	79.4
축산	한우	87,998	59,027	67.1	80,124	62,416	77.9	182,515	159,049	87.1	350,637	280,492	80.0
	낙농	28,694	25,202	87.8	24,399	22,206	91.0	57,043	50,885	89.2	110,136	98,293	89.2
	양돈	23,701	16,623	70.1	9,430	6,137	65.1	200,683	170,200	84.8	233,814	192,960	82.5
	양계	12,564	8,891	70.8	4,732	3,396	71.8	33,991	29,739	87.5	51,287	42,026	81.9
	기타	26,285	21,884	83.3	14,357	11,144	77.6	62,701	52,067	83.0	103,343	85,095	82.3
	소계	179,242	131,627	73.4	133,042	105,299	79.1	536,933	461,940	86.0	849,217	698,866	82.3
기 타		1,646	1,477	89.7	67,736	66,084	97.6	39,175	27,728	70.8	108,557	95,289	87.8
합 계		386,769	275,500	71.2	225,607	190,088	84.3	1,043,115	882,335	84.6	1,655,491	1,347,923	81.4

자료 : 농협중앙회 농업금융부

편으로는 대출담당자의 입장에서는 대출관리에 오랜 기간이 소요되는 시설자금에 대한 지원보다는 비교적 상환기간이 단기인 운전자금 지원을 선호한 것도 한 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 시설자금에 대한 대출심사를 보다 엄격하게 실시함으로써 이 부분의 지원이 축소되고 있다.

품목별로 보면, 축산의 신청대비 결정비율은 82.3%인 반면, 원예특작은 79.4%로 축산이 원예특작보다 다소 높은 지원비율을 보이고 있다. 이를 자금종류별로 보면 축산부문의 시설자금 지원비율은 73.4%로 원예부문의 69.2%보다 다소 높은 수준이다. 최근에 생산과잉으로 수익성이 낮아진 특작과 채소부문의 시설자금 지원비율은 낮았던 반면, 상대적으로 수익성이 높았던 낙농의 시설자금 지원비율은 87.8%로 높게 나타났다. 개보수자금은 축산이 79.1%, 원예특작이 75.3%로 역시 축산부문이 다소 높은 수준이며, 화훼와 낙농부문의 지원비율이 각각 83.9%와 91.0%로 높은 것으로 나타났다. 또한 운전자금은 모든 부문에서 83% 이상의 높은 지원비율을 보이고 있어서 비교적 비슷한 수준을 유지하고 있다. 즉, 품목별 지원비율의 격차를 보이는 것은 시설자금과 개보수자금의 영향 때문으로 분석된다.

1.6. 농업정책금융의 혁신

농업종합자금을 추진하는 과정에서 농업금융의 혁신을 유도하는 중요한 효과도 얻고 있다. 농업종합자금의 도입으로 과거 형평성 위주의 정책자금 지원이 효율성 위주의 지원으로 전환되면서 자원배분의 효율성 제고와 함께 농가의 농업금융 이용관행에 대한 인식의 전환을 불러왔다. 또한 금융 분야에서도 효율적 자금 지원을 위한 전문화 및 전산화, 선진적 지원체계 구축 등 농업금융 부문의 기술혁신을 유발하는 부수적 효과도 얻고 있다.

이를 정리하여 보면 첫째, 농업종합자금은 과거 형평성 위주의 정책금융 지원을 효율적 자원배분이라는 관점의 지원체제로 전환하였다. 이는 금융관행과 인식의 전환을 불러오는 효과를 얻고 있는 것으로 평가된다. 농가도 금융기관으로부터 원활히 자금을 차입하기 위해서는 사업성 있는 사업을 선택하여야 하며, 부채비율을 관리하는 등 재무관리를 고려하여야 하고, 대출위

험을 관리하지 않으면 안 된다는 인식을 가지게 되는 효과를 얻고 있다.

둘째, 농업종합자금 취급을 위한 전문인력 육성을 통하여 전문성을 제고함으로써 농업금융의 혁신을 유도하고 있다. 과거에는 농업금융과 일반 상업금융을 구분하지 않고 담보위주의 대출관행으로 전문성이 확보되지 않았다. 그러나 농업종합자금 도입으로 담보능력이 있더라도 경제적 가치평가(EVA) 등의 사업성 평가와 비재무지표에 의한 평가, 자금지원 후 경영실태조사 등을 위해서는 전문성이 요구되며, 이를 위하여 농업금융교육 등을 통해 전문인력을 육성하고 있다.

셋째, 농업금융 업무의 전산화를 통한 지원업무의 효율성 제고로 농업금융의 혁신을 유도하고 있다. 여신종합관리시스템을 도입하여 비재무평가지표의 경영평가모델 및 경제적 가치평가에 기초하는 사업성 평가모델 등을 개발하여 심사업무를 전산화하고, 사내통신망을 이용하여 업종별 동향분석자료, 특수작목 소득분석자료 등 정보창출 및 제공으로 대출심사의 질을 높이고 있다. 또한 농가에 대한 원활한 대출상담을 위하여 농업정보와 함께 시설투자상담 프로그램을 개발하여 농가가 투자할 분야에 대한 미래의 수익성을 계산하여보고, 어떤 위험이 발생하였을 경우 나타나는 수익성의 변화를 검증하도록 함으로써 적합한 투자방향을 유도하고 있다.

넷째, 자금지원 농가에 대한 경영실태조사를 실시하고, 그 자료관리를 전산화함으로써 사후관리 기능을 대폭적으로 강화하고 있다. 자금지원 농가에 대한 경영실태조사를 통하여 사후관리를 함으로써 자금지원 받은 농가에게 단순히 자금지원만 하는 것이 아니라 경영상태에 대한 자문을 하고 있으며, 앞으로 경영실태조사결과의 DB화를 통하여 품목별 농가간 경영성과를 비교 평가와 위험사항을 예측하여 경영성과의 변동을 미리 예측하여 제공하는 조기정보체제(EWS)의 구축이 가능하게 되었다.

2. 운용의 문제점

2.1. 소액자금 및 운전자금 위주의 지원

농업종합자금 도입에 따른 시장여건을 반영한 자금 지원으로 자원배분 효율성 제고, 정책금융에 대한 인식 전환, 농업금융부문의 기술적 혁신 등 많은 긍정적 성과를 거두었다. 그러나 농업종합자금은 정부의 계획이 아닌 자금 수요자인 농가의 자금 수요에 따른 자금 지원방식이기 때문에 농가 입장에서는 농산물 시장여건의 불확실성과 대출심사의 간편성 등의 이유로 운전자금 등 소액자금 위주의 자금 지원이 이루어지고 있다.

자금지원 실적을 보면, 2004년 2월 기준 지원액은 1조 5,227억원, 지원건수는 57,145건으로 건당 평균 26백만원 수준에 머물렀다. 시범사업이 실시된 1999년에는 건당 1억 16백만원 수준이었으나 이후에는 2천만원 미만의 소액자금 중심의 운전자금 지원으로 건당 평균 26~28백만원 수준에 머물러 있다. 농업정책자금의 지원목적은 농업부문의 규모화와 이를 통한 경쟁력 강화에 있다. 이러한 견지에서 보면 2천만원 미만의 소액자금지원이 확대되고 있고, 운전자금 지원이 확대되는 것은 농업의 규모화, 경쟁력 제고라는 정책금융 지원목적과 상치되는 결과이므로 개선이 필요하다.

<표 3-8> 연도별 농업종합자금 지원실적

단위 : 억원

	1999	2000	2001	2002	2003	2004.2
지 원 액	145	1,605	2,423	6,243	4,522	289
지원건수	387	7,791	9,475	24,356	16,020	1,042
건당금액	1.16	0.21	0.26	0.26	0.28	0.28

주1) '99~'02.2월까지 총 1조 5,227억원 지원, 57,145건, 건당평균 26백만원

주2) 대출심사 통과 후 시설자금 미집행액 포함 시 실적은 89.1% 수준임

자료 : 농협중앙회 농업금융부

2.2. 농가의 자금이용 불편사항 제기

농업종합자금 지원방식은 농가 입장에서는 다양한 서류제출, 경영 장부 기록, 회계교육 이수 등 추가적 거래비용 발생으로 자금 이용의 애로가 많다는 불평이 제기되고 있다. 과거의 자금지원 관행에 익숙한 농가 입장에서는 자금지원방식의 전환으로 불편한 점이 있는 것이 사실이지만 일부 요소들은 부실화 방지를 위해 필요한 것들이다. 그러나 일부는 너무 선진화된 금융기법을 조기에 정착시키고자 하는 의도 때문에 현행 제도에 문제점이 존재하는 것도 사실이다.

첫째, 대출신청 시 제출서류가 많고, 서식도 복잡하다. 일부 서류는 성격상 중복된 것도 있고, 대출금융기관이 대행할 수 있는 서류도 있으므로 이를 구분하여 가능한 한 간소화할 필요가 있다. 특히 농기계구입자금 지원과 같이 2~3천만원 수준의 물품구입 성격의 단일자금에 대해서도 시설자금 신청에 버금가는 제출서류를 요구하는 것은 문제이다.

둘째, 회계교육이수증 제출 조건과 같은 현실적으로 실효성 없는 제도가 존재하고 있다. 대출금액 5천만원 이상 농가에 대하여 회계교육이수증 제출을 의무화하고 있으나 농촌 현실에서는 회계교육을 받을 수 있는 여건이 마련되어 있지 못하며, 교육을 받았더라도 농가가 직접 장부를 기장하는 데는 한계가 있다. 특히 농업소득세가 일반산업부문의 소득세율에 비해 높은 상황에서 회계기록 의무화는 너무 강한 조건일 뿐만 아니라 현실성도 떨어지는 조건이므로 농업소득세법 개정과 농업회계기준 마련 등 관련 정책과 연계하여 개선방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 전업농 이외의 농가에 대한 대출제한으로 계절적·시간제 근무 농업인까지도 농업종합자금 지원대상에서 제외되고 있다. 이는 정부의 농외소득 증대 정책과도 배치되는 것으로 특정 직종을 제외한 농가에 대하여 자금지원이 가능하도록 개선할 필요가 있다.

넷째, 농업종합자금 이용에서 농신보와의 관계가 명확히 설정되어 있지 않아 농가의 자금이용에 애로가 있다. 농업종합자금에 대해서는 농신보의 보증

한도를 1억원까지 확대하는 특례보증을 실시하고 있다. 그렇지만 대출심사에서 농업종합자금 지원이 가능함에도 불구하고 농신보 신용보증이 안되어 자금을 이용하지 못하는 사례가 발생하고 있다. 농업종합자금의 사업성 평가가 농신보보다 정밀하고 엄격함에도 불구하고 농신보는 고정자산에 근거한 평가로 인하여 보증한도가 낮아질 수 있으므로 이에 대한 개선방안이 모색되어야 한다.

2.3. 자금지원의 유리성 상실

농업종합자금은 대출신청에 따른 사업계획서 작성, 관련 증빙서류 제출, 엄격한 심사 등 자금지원 조건이 까다로워 농업종합자금과 경쟁관계에 있는 지자체의 저리지원자금인 협약대출자금에 비해 유리성이 낮다는 지적이 있다. 지자체의 협약대출금은 자체기금이나 이차보전으로 협약대출에 의해 지원하고 있는데, 전국적으로 그 지원규모는 약 2,700억원(2002년)으로 농업종합자금 지원규모의 46.6% 수준에 이르고 있다. 지원조건을 보면, 지원금리 면에서는 보통 연리 3% 정도로 정책자금 금리와 같은 수준이며, 지원규모 면에서는 다수 농가에게 지원하기 위하여 지원한도를 1~2천만원 정도로 낮게 설정하고 있어서 농업종합자금보다 불리하다. 그러나 저리자금으로 지원되고 있으며, 지원대상자를 행정기관에서 선정하고 있어 채권보전만 충분하다면 지원이 가능하기 때문에 농업종합자금보다 자금이용이 용이하여 농업종합자금과 경쟁관계에 있다. 이처럼 농업종합자금이 지원규모 면에서는 유리한 점이 있지만 자금신청을 위해 많은 증빙자료를 작성하여야하고, 금리 측면에서도 유리성이 없기 때문에 지자체 협약자금과 상호금융자금을 이용하고자 하는 농가가 상당수 존재한다.

또한 운전자금에 비해 시설자금 지원조건이 유리하지 않다는 지적도 제기되고 있다. 금리 면에서는 운전자금이나 시설자금에 차이가 없다. 그러나 시설자금에 대해서는 운전자금보다는 사업성 평가라는 보다 엄격한 조건을 부여하고 있다. 여건변화에 따라 운전자금에 대한 수요가 많기도 하지만 지원조건의 차이로 인하여 농업종합자금에서 운전자금 대출비중이 약 61.1%로 큰

비중을 차지하고 있다. 나아가 시설자금에 대해서는 설계기준 및 시공업체의 선정 등에서 규제가 많고, 시설물의 안전성 강화를 위한 감리비 지출 그리고 세금계산서와 같은 등 증빙자료 요구로 공사비를 증대시키고 있다. 이는 다른 자금을 이용하였을 경우에는 부담하지 않아도 되는 추가적인 비용들이다. 특히 세금계산서의 요구는 부가가치세와 연계되어 그만큼 공사비를 증대시키는 요소이다. 이러한 공사비 증대요인들은 정책자금의 금리상의 이점을 상당부분 상쇄시키고 있어 시설자금 이용기피의 원인으로 작용하고 있다. 이러한 측면을 고려하여 농업종합자금 설계과정에서는 확증을 필요로 하지 않는 지원자금 규모를 30% 정도로 설정할 것을 권고하였다. 선진국에서도 시설자금지원에서는 자가 노력에 의한 시공으로 공사비를 절감하기 위하여 일정 부분은 자금 사용처를 확증하지 않아도 지원하고 있다.

<표 3-9> 지자체의 저리자금 지원현황

단위 : 억원

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

주 : 9개도별 평균대출금액 : 286억원

이와 같은 까다로운 시설자금 지원조건으로 인해 일부에서는 운전자금을 이용하거나 상호금융자금을 이용하여 시설투자를 하는 사례가 발생하고 있으며, 이는 농가의 부담을 가중시켜 부실화의 요인으로 작용하게 된다. 따라서 시설자금에 대한 지원조건을 개선할 필요가 있다. 금리 면에서 우대하거나 자금지원에서 확증과정을 보다 단순화하는 것이 필요하다.

1.1. 자금통합에 따른 농업정책금융 지원규모 축소

농업종합자금은 1999년에 시범사업을 실시한 이후 농업정책금융을 점진적으로 통합하여 왔다. 그 결과 2004년 현재 24개 사업이 농업종합자금으로 통합되어 지원되고 있다. 그러나 기존의 농업정책자금이 농업종합자금으로 통합됨에 따라 농업정책자금 규모가 축소되는 문제가 발생하였다.

아래 표에서 “신규통합규모”는 1999년 농업종합자금 도입 이후 통합된 사업의 자금규모이며, “전년도 지원액”은 통합된 자금규모가 그대로 유지될 경우의 지원규모이다. “합계(A)”는 신규로 통합되는 자금 규모와 전년도의 지원 실적을 합한 것이다. 한편 “농업종합자금지원액”은 실제로 지원된 각 년도의 농업종합자금 지원규모이다.

<표 3-10>에서 볼 수 있는 바와 같이 통합 전의 자금 규모와 농업종합자금으로 통합된 이후의 자금 지원규모를 비교하여 보면, 농업종합자금으로 통합한 이후 자금지원 규모는 2002년도에는 25.7%에 불과하였으며, 2003년에는

<표 3-10> 통합자금 규모 및 농업종합자금 지원규모 비교

단위 : 억원, %

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
신규통합규모	150	5,169	4,098	0	54	2,265
전년도지원액	-	150	5,319	9,417	9,417	9,471
합 계(A)	150	5,319	9,417	9,417	9,471	11,736
종합자금지원액(B)	150	1,605	2,423	7,230	5,400	5,789
비율(B/A)	100.0	30.2	25.7	76.8	57.0	49.3

57.0%, 2004년에는 49.3% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 이러한 결과로 농업종합자금 도입으로 오히려 농업부문에 대한 농업정책자금의 지원규모를 축소시켜 농업부문에 대한 투자를 위축시키고 있다는 비판을 제기하는 근거가 되고 있다.

2.4. 경영 컨설팅 지원기능의 부족

농업종합자금 도입은 42조 구조개선사업에서 자금을 지원한 농가들의 부실화가 심화되는 것이 하나의 계기가 되었다. 농가의 부실을 방지하기 위해서는 무엇보다도 지원대상자 선별을 잘 하여야 하고, 동시에 자금을 지원한 농가들에 대해 부실위험을 사전에 감지하여 이를 해결하도록 하는 경영컨설팅을 실시하는 것이 중요하다. 따라서 농업종합자금에서는 경영컨설팅을 필수적인 요소로 인식하였다. 즉, 농업종합자금 도입목적의 하나는 자금지원과 함께 경영컨설팅으로 사업성공성을 강화하는 것이었다. 그러나 현재까지 경영컨설팅기능은 미약한 수준에 머물러 있다.

농업종합자금과 관련한 경영컨설팅기능은 대출 이후 사후관리 차원에서 대출금액 5천만원 이상 지원 경영체에 대하여 일반현황, 자산 및 부채 현황, 수익 및 비용현황, 금융거래 현황 등을 중심으로 연 1회 실시하는 경영실태조사 정도이다. 이와 같은 경영실태조사는 현지 방문을 통하여 농가에 대한 많은 정보를 획득하고 있으나 현재는 활용도가 낮아 투입된 비용에 비해 얻는 효과가 낮은 편이다. 즉, 경영실태조사 결과는 사후 관리 차원에서 농가경영진단 자료로만 활용되고 있으며, 농가의 경영컨설팅 및 D/B 구축을 통한 농가 종합관리 자료로 활용되지 못하고 있는 실정이다.

<표 3-11> 경영실태조사 실적

	2001	2002	2003
조사대상	전체대출농가	5천만원 이상 농가	5천만원 이상 농가
조사건수	6,287	1,931	2,479

자료 : 농협중앙회 농업금융부

제 4 장

발 전 방 향

1. 여건 변화

1.1. 농가 구조의 변화

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

영세농층과 대농층의 농가구성비가 높아지는 양극화 현상은 전 연령층에서 동시에 나타나고 있다. 특히 경지규모 3.0ha 이상의 대농층 중 30대 경영주는

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

품목별로는 논벼 농가가 크게 감소한 가운데 많은 자본을 필요로 하는 과수, 채소, 화훼 농가수가 1995년까지는 크게 증가하였으나 최근 정채 내지 약간의 감소세를 보이고 있다. 축산농가는 1995년에 1990년 대비 76.1%가 늘어났으나 2000년에는 1990년보다도 18.5%가 줄어들었다. 이는 외환위기를 전후로 하여 혹독한 구조조정을 겪었음을 보여주고 있다.

<표 4-1> 경영주 연령별 경영규모 분포

단위 : %

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

주 : 30세 미만 농가는 제외

자료 : 통계청, 농업총조사, 1990, 2000

<표 4-2> 영농형태별 농가호수 추이

단위 : 천호, (%)

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

자료 : 농업총조사

이와 같이 농가가 경영규모, 연령, 영농형태 등에서 이질성이 심화되어가고 있는 것은 평균적인 농가개념을 기준으로 어떤 문제를 해결하려는 접근은 효과를 보기 어렵다는 것을 의미한다. 농가의 특성에 따라 요구조건이 서로 다를 수밖에 없으며, 이를 적절히 반영한 정책대안을 마련하여 추진해야만 할 것이다. 특히 농업여건이 전반적으로 어려워지는 1990년대를 통해 규모화와 전문화가 현저히 진행되고 있는 점을 유의할 필요가 있다. 농업에 희망을 가진 그룹이 적극적인 자세로 농업경영을 하였다는 증거일 것이기 때문이다. 그러나 이러한 농가들 중 많은 농가가 과도한 차입경영으로 큰 어려움을 겪고 있는 것도 사실이다. 무작정 규모화나 시설현대화가 살길은 아니라는 것을 보여준 것이라 할 수 있다. 따라서 농가를 엄격하게 구분하여 복지대상 농가와 경쟁력 제고 농가를 구분한 후 그에 적합한 정책수단을 적용해야 한다.

1.2. 시장개방 확대에 따른 농가경영 불안 증대

DDA 협상과 FTA의 추진 그리고 중국의 WTO가입에 따라 농산물 수입개방은 더욱 확대될 전망이다. 한편 쌀 소비감소에 따른 미국생산의 과잉으로 많은 논이 소득작목으로 전환되면서 전반적으로 과잉생산 기조가 초래될 위험이 있다. 이는 농산물의 과잉생산 유발과 농산물가격을 하향·안정시키는 결과를 초래하게 될 것이며, 이는 아직 국제경쟁력을 확보하지 못한 농가 및 법인의 경영불안을 가중시키는 결과를 초래할 것이다.

이와 같이 시장 개방의 영향으로 농업여건이 어려워지면서 이제는 농가에 대한 직접적인 소득보조를 늘려야 한다는 것이 보편적 인식이 되고 있다. 이에 따라 직접지불제, 작물보험, 소득안정계정(NISA)의 마련 등 여러 가지 경영안정프로그램과 정책대안에 대한 논의가 시작되었다. 또한 사회복지적인 측면에서 농가 지원수준을 획기적으로 증대시켜야 한다는 분위기도 일고 있다.

지금까지는 농업부문을 지원하는 수단으로 주로 저리자금 지원과 가격지지 정책을 펴왔다. 직접지불제는 최근에 도입되었으나 아직은 농가소득에 큰 영향을 주는 수준은 못된다. 그래서 저리의 정책금융은 생산효율화를 기하는 산업자금의 성격과 함께 소득 보조적 수단으로 활용되는 이중적 성격을 갖고

있었다. 따라서 정책금융의 배분은 시장의 수요를 중시하기보다는 미리 정해진 정책목표그룹에 전달하는 형평성 중시의 자금지원으로 활용된 측면이 강했다. 이러한 정책을 지속하는 것은 결코 바람직하지 않다. 정책금융으로 농가소득을 보조하는 것은 그 실효성이 매우 약하고 부작용도 심해서 오히려 농가의 손실로 연결될 가능성이 높다. 금융은 사업을 제대로 할 수 있는 사업자에게 지원되어야 소득증대로 연결될 수 있다. 따라서 앞으로는 소득보조를 위한 재정정책과 자원의 효율적 배분과 이용을 통해 경쟁력 제고에 이바지하는 정책금융정책의 역할을 엄격히 구분해서 추진해야 한다.

1.3. 금융여건의 변화

금융시장의 개방과 자율화로 금융산업의 글로벌화가 진행되고, 우리경제가 저성장단계로 진입해가면서 자금잉여시대로 전환되고 있다. 한편에서는 금융권 간의 벽이 없어지면서 시장통합이 가속되는가 하면 틈새시장을 공략하여 자기영역을 구축하려는 전문화의 경향도 강하게 나타나고 있다.

첫째, 금융시장의 환경변화 측면의 변화이다. 금융시장의 개방화와 자율화에 따라 인위적인 규제와 장벽이 내려지면서 영세한 제2금융권인 상호신용금고, 신용조합과 새마을금고 등이 경쟁에서 밀려 시장에서 사라졌다. 또한 우리 자본시장에 외국자본이 대규모로 유입되면서 이에 대응하기 위하여 은행 간의 대규모 합병이 이루어지고, 중소금융기관은 틈새시장을 찾아 고객차별화에 나서고 있다. 또한 여유자금이 늘어나고 시장경쟁이 치열해지면서 소매금융시장이 크게 발달하고 있다. 외환위기 이후 은행들이 가계를 상대로 한 주택담보대출, 카드대출, 신용카드, 할부금융 등으로 가계부채가 위험수위에 근접하고 있다는 경고가 나오고 있다. 금융자율화로 전에 없이 금융시장이 활성화되었지만 경쟁에서 도태되는 금융기관의 부실화 위험성도 그만큼 높아졌다. 금융 산업이 갖는 높은 외부효과 때문에 사전에 이러한 부실화 가능성을 예방하고 사건이 발생하더라도 신속한 대응으로 파급영향을 최소화하는 금융 감독의 역할이 더욱 중요해졌다. 감독기준도 업무영역 및 금리규제에서 자산건전성 규제로 전환되고, 모든 금융기관이 세계적으로 같은 기준에

의해 감독을 받게 되었으며 이 기준을 충족하지 못할 때는 도태되게 되었다.

둘째, 금융환경변화에 따른 금융산업의 변화이다. 외환위기 이후 금융구조 조정으로 부실은행의 퇴출과 정리과정에서 은행간 합병으로 금융기관의 대형화가 본격적으로 추진되었다. 이와 같은 시장의 움직임으로 국내 상위 은행의 집중도가 크게 증가하고 있고, 앞으로도 합병 등을 통해 규모화는 계속 추진될 전망이다. 또한 금융감독이 금융감독원으로 일원화되고, 적기시정조치제도의 도입으로 금융기관의 자기자본 건전성 등을 모니터링하여 부실화 가능성이 있으면 사전에 경영개선권고, 개선조치요구, 개선조치명령 등을 내림으로써 경영건전화와 부실을 사전에 예방할 수 있게 되었다.

이와 같은 환경변화에 대응하여 금융기관도 자체적으로 경영혁신을 강화하여 지배구조 개선, 책임경영체제 확립, 내부통제제도 개선 등을 추진하고 있다. 사외이사 중심의 이사회를 구성하고, 감사위원회 제도 도입 등으로 국제적 기준에 맞는 지배구조를 갖추고, 성과지표와 조기경보시스템(EWS; early warning system)을 강화하여 CAMELS 중심의 위험, 수익성을 강조하는 내부통제체제를 강화하였다. 경영, 인사, 조직, 위험관리 등 전반적인 분야에서 선진 금융기관을 벤칭마킹하여 제도개선을 도모하고 있다.

1.4. 여건변화의 시사점

농업부문과 금융시장 모두 자율과 개방화가 가속화되고 있으며, 이에 따라 경쟁도 심화되고 있다. 이와 같은 경쟁심화와 함께 농산물과 자금도 공급이 급격히 증가하여 과잉기조로 전환되어 농산물 가격이 하향 안정화되고 있으며, 금리도 6~7%대로 내려갔다. 이제는 경쟁에서 탈락하지 않는 것이 최우선의 가치가 되었으며, 그만큼 자원이용의 효율성이 강조되고 기술혁신과 전략적 경영이 중시되고 있다.

우리 농업은 WTO 체제로의 진입을 대비해 1992~1998년에 제1단계 구조개선사업으로 농어업부문에 대한 투자는 크게 확대되었으나 선진농업국과 비교할 때 경쟁력 격차는 크게 좁혀지지 못한 반면, 단기간에 자금투입과 시설현대화를 급격히 추진한 결과 기술과 경영에서 미숙함을 드러내고, 농가부채

가 누적되어 경영 부실화 사례가 많았다. 이러한 상황에서 현재 추진되고 DDA 협상의 결과로 시장개방 범위가 확대되고, 국내보호조치에 대한 규제가 강화될 경우 농업부문에 대한 충격은 매우 클 것으로 예상된다.

이러한 여건변화에 대응하기 위해서는 농정의 획기적인 변화가 필요하다. 농업적 성장가능성이 희박한 농가에 대해서는 복지정책과 은퇴유도 인센티브 등의 재정지원 수단을 제공하고, 농업으로 성장가능성이 있는 농가를 중심으로 정책금융을 지원하여 정책효과를 높여야 할 것이다.

금융환경의 변화는 정부의 간섭과 규제에 배제 추세라고 할 수 있으며 그런 의미에서 농업부문에 대한 정책금융 지원을 과거의 유물로 간주하여 비판을 제기할 수도 있다. 그러나 현재의 농업이 처한 입장, 그리고 급변하고 있는 대내외적인 여건을 감안할 때 정책금융의 역할을 결코 무시할 수 없다. 예상되는 농업위기의 가능성을 줄이기 위해서도 정책적 지원이 필요한 때이다. 경영규모의 영세성과 기술격차 등에서 오는 우리 농가의 취약점을 단시일에 보강할 수는 없기 때문에 자본비용을 줄여주어야 한다. 그것은 상황의 변화가 정책적으로 이루어졌을 때 불이익을 받는 그룹에 대한 지원과 보상은 당연한 논리이며, 농업부문은 바로 이 경우에 해당되기 때문이다.

다만 과거와 같은 정책금융이 되어서는 안 될 것이다. 과거의 정책금융은 공급부족단계에서 증산을 유도하는 인센티브로서 제공되는 지원 금융이었으며, 대상자 선정과 자금의 지역배분 등이 정부의 공무원에 의해 설계되는 금융이었다. 그 결과 무계획한 자금 지원에 따른 부실화로 부채누적의 결과를 초래하였다.

따라서 농업정책금융 운용에서도 자원배분의 효율화가 가장 중요한 목표가 되어야 한다. 이를 위해서는 시장의 신호에 따라 정책금융이 배분될 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 금융의 기능 중에서 가장 중요한 것은 사업성공 가능성이 높은 사람에게 자금을 공급하는 것이고, 그러한 사람을 선별할 수 있는 금융시스템이 되어야 한다. 이는 체계적인 정보의 수집 분석을 통해서 가능한 일이며, 꾸준한 모니터링을 통해 부실가능성을 미리 탐지하고 대비책을 세울 수 있어야 한다. 정책금융의 효율화는 단지 대출단계에서만 아니라 재원의 조달에서 회수에 이르기까지 전 과정에서 이루어져야 한다. 어떤 자

금을 사용하는 것이 사회적 비용을 최소화하는가를 평가해야 하는 데 그 기준이 투명해야 한다. 정책금융의 취급으로 인한 비용의 최소화를 위해서는 금융기법과 관리의 선진화가 전제되어야 하고 이를 위해서는 농업금융기관의 혁신이 요구된다.

2. 농업종합자금의 비전

2.1. 농업정책금융의 역할

농업여건과 금융여건의 변화에 대응한 정책기조의 변화에 따라 농업정책금융의 역할도 크게 변화하여야 한다. 과거 농촌금융시장이 사금융에 의해 지배받고, 금융자금의 부족으로 농가가 신용제한에 따른 자본제약으로 어려움을 겪던 시절에는 정책금융은 주로 이러한 시장실패를 보완하는 수단으로 활용되었다. 그러나 이제는 오히려 금융기관이 자금 수요자를 찾지 못하는 자금공급 과잉단계로 전환되었다. 따라서 돈이 없어 투자를 못한다는 말보다는 어떤 사업이 수익성과 안전성에서 우월한가를 찾는 것이 더 중요하게 되었다.

<표 4-3> 농업정책단계와 농업정책금융의 역할

	70년대	80년대	90년대 이후
농업금융 시 장	· 사금융지배 ('75년, 64%) · 상호금융도입 · 중단기 정책자금 중심	· 상호금융의 급신장, 사금융의 쇠퇴 · 중기정책금융 확대	· 정책금융은 생산부문에서 절대적 위치 · 상호금융은 소비금융 중심으로 성장
정책금융 역 할	· 시장실패 보완 중심 (중농이하 우선) - 신용력 보완 - 기간보완	· 시장실패 보완 중심 (중농이하 우선) - 신용력 보완 - 기간보완 - 부채대책	· 구조개선 중심 (대농 중심) · 부채대책 등 실패부문 정리

이 같은 시대적 여건변화에 대응하여 농업정책금융도 과거와는 다른 역할과 지원체제로 전환되는 것이 당연한 것이라 할 수 있다. 즉, 농업정책금융이 소득 보조적 역할을 수행하여 모든 농가에게 균등하게 지원되어야 한다는 개념도 전환되어야 한다. 이제는 소득보조 정책은 재정정책으로 전환하고, 정책금융은 산업육성정책으로 역할을 재정립하여야 한다.

2.1.1. 구조개선의 수단

농업정책금융의 역할이 시장실패를 보완하는 기능에서 구조개선의 수단으로 그 역할이 변화하고 있다. 과거의 농업금융정책은 농업부문의 자금공급 파이프를 키우는 것과 신용력이 미약한 영세소농을 대상으로 우선 지원하는 것이었다. 이러한 정책방향 하에서는 형평성 원칙에 따라 경쟁력 있는 중대농을 지원하는 것보다는 소득수준이 낮고 신용력이 미약하여 외부에서 자본조달이 어려운 영세소농을 정부가 지원하는 것이 지극히 타당한 논리였다. 즉 정책금융은 시장실패를 보완하는 유력한 정책수단으로 운용되었던 것이다.

그러나 UR 이후 농산물 시장개방이 불가피하게 됨에 따라 생산성 증대가 반드시 소득증대로 연계되지 않는 인식을 하게 되었고, 새로운 경쟁 환경에서 살아남을 가능성이 있는 농가는 영세소농보다는 기술력과 경영능력이 앞서는 국제경쟁력을 갖춘 대규모 농가로 보았다. 이러한 관점에서 볼 때 농업정책금융을 부족한 농가의 기술력과 경영능력, 그리고 규모화를 앞당기는 구조조정의 주요한 수단으로 인식하게 된 것이다.

1980년대까지는 농업정책금융이 시장실패를 보완하는 수단으로 활용되었으나, 1990년대부터는 시장개방에 대응하여 농업구조개선 수단으로 활용되고 있다. 이러한 역할 변화로 정책금융이 농업금융의 중심 역할을 담당하게 되었고, 1단계 구조개선사업 이후에는 생산부문에서 정책금융에 밀린 상호금융은 소비금융 중심으로 이용되고 있으며, 농업정책금융의 비중 증가에 따라 금리인하 요구가 강하게 대두하고 있다. 이 같은 농업금융의 구조적 변화의 특징은 정책금융의 배분기준이 농업자원의 배분에 큰 영향을 미친다는 것을 의미하고 있다. 이점이 바로 시장실패론에 입각한 형평성 위주의 정책금융

운용보다는 효율성을 강조하는 시장지향적 정책금융의 운용으로 전환해야 하는 이유이기도 하다.

2.1.2. 농업정책금융과 수급조절의 관계

농업정책금융은 정책적 목적으로 지원하기 때문에 사회적으로 필요한 품목별 생산조절의 역할을 담당하여야 하며, 이를 위해서는 농업정책금융이 품목별로 구분되어 지원되어야 한다는 주장이 있다. 그러나 이는 정책의 실패만 가져오는 결과를 초래하므로 품목별 구분보다는 경영체를 선별하여 구조개선하는 것이 보다 효과적이다. 실제 농가의 투자실태를 보면 수익성이 높은 품목에 대해서는 정책금융이 공급하는 것보다 더 많은 투자가 발생하고 있으며, 수익성이 낮은 품목에서는 정책금융이 공급과잉 현상을 초래고 있다.

따라서 농업정책금융의 자원배분기능은 시장기능을 살리되 금융비용과 기간의 시장불완전성을 보완하는 기능을 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 즉, 정부는 농산물 수급과 관련된 정확한 정보를 신속하게 농가에 제공하는 기능을 담당하며, 효율적이고 건전한 금융거래가 이루어질 수 있도록 시장감시 역할에 충실해야 하며, 품목별 분야별 자원배분은 시장기능에 맡기는 것이 바람직하다.

2.1.3. 공급 과잉단계의 정책금융

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

채소 등도 모두가 공급과잉 상태에 도달해 있다. 이미 1995년부터 농가의 농업소득은 성장을 거의 멈춘 상태이다.

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

시장이 열린 상황에서는 국내의 공급조절로 일정 수준 이상의 가격을 유지하려는 정책은 그 효과가 없고, 특정 품목의 수급조절을 정책자금 공급으로 한다는 것도 의미가 없다. 따라서 과거와 같이 정부가 특정 품목의 증산을 유도하거나 수급조절을 위해 자금공급을 조정하는 것은 시장의 요구를 정확하게 반영하지 않는 한 정책실패로 끝나게 된다. 사실 아무리 정교한 정보수집 분석체계를 갖고 있더라도 정부가 시장상황을 제대로 파악해서 시장기능 이상으로 수급조절을 할 수는 없다. 정부가 정책적으로 특정 품목에의 자원배분을 유도하는 증산정책은 이제 유효하지 않다고 보아야 한다. 정부의 역할은 시장정보가 제대로 유통되게 하고 자원배분은 각 경제주체의 합리적 판단에 의해 이루어질 수 있도록 도와주는 것에 한정해야 한다. 그리고 첨단 기술 등 리스크가 커서 시장이 기능하지 않는 부분에 대한 자금공급 등에 종래의 시장실패 보완적 정책금융을 운용하는 것이 바람직하다.

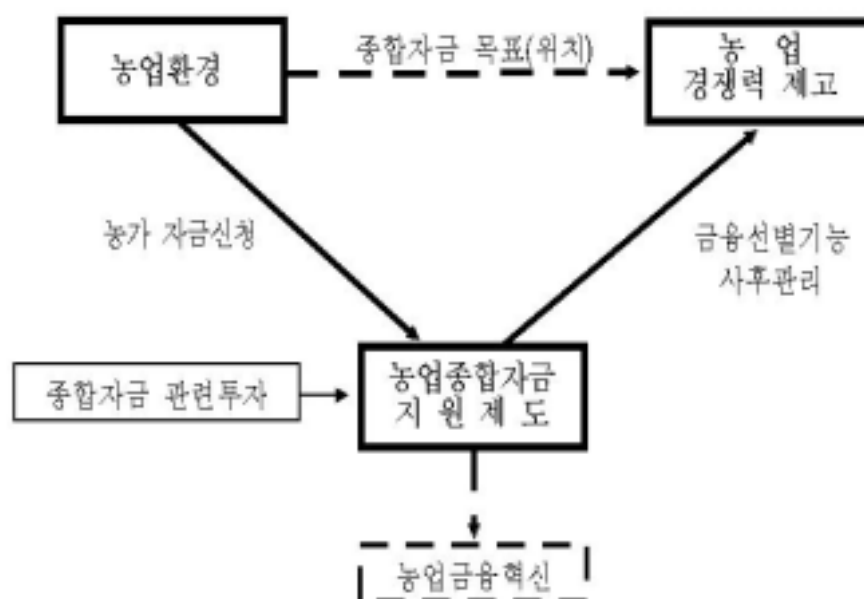
농업종합자금은 정책금융이 농업생산 구조전환의 주 수단으로 활용되고 있는 여건임을 전제로 하여 시장 수요를 반영한 자원배분을 하는 것으로 전환하고, 그 자금의 조달과 비용의 일부를 정부가 부담하는 금융이라 할 수 있다. 이런 점에서 본다면 농업종합자금은 시장개방, 농산물 공급의 과잉단계, 구조전환 단계 등의 여건 변화에 대응하여 정책효과를 극대화하기 위해 선택할 수 있는 바람직한 대안이라 할 수 있다.

2.2. 농업종합자금의 목표

농업종합자금은 우리 농업의 여건변화를 고려할 때 과거의 정책금융과는 다른 기능과 역할을 담당해야 한다. 농업종합자금은 농업경쟁력 제고를 촉진하는 산업금융, 농업금융의 혁신을 유도하는 선도금융, 사회적 비용을 최소화하는 효율적인 금융, 종합적인 정보관리를 담당하는 최적금융이 되어야 한다.

농업종합자금의 비전은 농업여건 변화에 대응하여 농업경쟁력을 제고하는 정책적 목표를 실현하고자 하는 것이다. 농가가 자금을 신청하면 금융의 선별기능을 활용하여 적격한 대상자를 선별하고, 철저한 사후관리를 통하여 부실화를 방지함으로써 정책적 목표를 실현한다. 이와 같은 목표를 달성하기 위하여 기술혁신을 촉진하는 관련투자가 필요하다. 이러한 투자는 우리 농업 금융을 한 단계 발전시켜 농업금융혁신을 촉진하고, 농업의 경쟁력을 배가하는 효과도 제공한다.

<그림 4-1> 농업종합자금의 비전



2.2.1. 농업경쟁력 제고를 촉진하는 산업금융

농업종합자금은 농산물 시장 개방 등 농업여건 변화에 농업 경쟁력 제고와 규모화라는 정책목표를 실현하는 산업금융이다. 우리 농업은 자원이 빈약하기 때문에 경쟁력 제고에 한계가 있다는 주장도 있으나 부분적으로 국제경쟁력을 갖춘 농가들이 출현하여 우리 농업을 선도할 수 있으며, 실제 다양한 방법으로 노력을 기울이고 있다. 농업종합자금은 이러한 경쟁력 제고의 노력을 유도하고 지원해주는 정책수단으로서 기능과 역할을 담당해야 한다.

따라서 농업종합자금은 변화하는 농업여건에 대응하여 시장에서 존립할 수 있는 농가를 지원하는 금융이 되어야 한다. 경영에 실패했거나 자원이 부족한 농가 등에게도 공평한 기회를 제공한다는 차원의 형평성 위주의 정책금융 또는 사회적 소외계층을 지원하는 복지금융의 기능을 해서는 안 된다. 또한 담보나 명성에 의존하여 대출해주는 낡은 정치적 금융자금이 되어서도 안 된다. 사업의 성공가능성을 중시하여 엄밀한 심사를 통해 경쟁력 있는 농가를 선별하고, 그들이 효율적으로 자금을 사용할 수 있도록 도와주는 금융이 되어야 한다. 즉, 농업종합자금은 농업경쟁력을 촉진하는 산업금융으로서만 역할을 해나가야 할 것이다.

2.2.2. 농업금융 혁신을 유도하는 선도금융

농업종합자금은 농업관련 정보의 체계적인 수집과 분석을 바탕으로 적임자를 선정하고 체계적으로 대출관리를 함으로써 차입자의 성공가능성을 높여주는 앞서 나아가는 정책금융이 되어야 한다. 기존의 농업금융은 대출여부를 결정할 때는 차입자의 사업성공가능성과 현금흐름 등은 고려하지 않고, 담보나 연대보증 등 대출채권의 안전성 확보에만 치중하였다.

농업종합자금은 이러한 금융관행을 버리고 차입자의 성공과 함께 하는 금융이 되고자 하는 것이며, 그 가능성을 높이는 정밀한 심사 및 관리기법을 도입하고자 하는 것이다.

기존의 정책금융 또는 상호금융 등과 비교해서 농업종합자금은 매우 많은

자료와 절차를 요구한다. 사업계획서의 제출, 사업타당성 분석, 계획한 사업을 추진할 경우 저촉되는 관련 법규나 지역개발 계획과의 일치 또는 배치되는 가의 여부 등을 확인하고 평가한다. 당연히 차입자의 입장에서나 대출기관 입장에서 보면 매우 번잡스럽고 비용이 많이 드는 금융자금이다. 그러나 이러한 비용의 지출은 사업실패의 확률을 낮추고, 결과적으로 전체적인 자원 낭비와 손실을 줄이게 한다.

또한 아직은 금융 인프라가 취약하고 제도도입의 초기이기 때문에 시행착오와 예상 밖의 비용이 들 수 있다. 그러나 농업종합자금에서 도입된 새로운 기법, Database, 시스템 등을 취급기관 전체의 기술로 확산한다면 그로 인해 파생된 편익은 비용을 초과할 수 있을 것이다.

2.2.3. 사회적 비용을 최소화하는 효율적인 금융

농업종합자금은 자금을 이용하는 농가나 이를 취급하는 금융기관으로 하여금 최선의 노력을 다하도록 유도함으로써 비용을 최소화하고 성공가능성을 최대화하자는 효율적인 금융을 지향한다. 기존의 정책금융자금과는 달리 지원대상자를 금융기관이 엄밀히 심사하고 나아가 체계적인 사후관리를 해줌으로써 이 목적을 달성하고자 한다. 즉, 농업종합자금은 단순히 하나의 계정으로 농정정책금융을 의미하는 것이 아니라 농업금융제도의 혁신을 선도해간다는 점에서 큰 의미가 있다.

이는 단순히 한 자금의 금융거래자의 비용과 편익에만 국한하여 보는 것이 아니라 농업금융 전체 시스템의 차원에서 편익과 비용을 고려해야 함을 의미한다. 농업종합자금이 지향하는 것은 자금조달에서 배분과정, 그리고 회수와 그 과정 등의 일체의 순환과정에서 발생하는 비용을 최소화하고 편익을 최대화하는 것에 있다.

2.2.4. 종합적인 정보관리를 담당하는 최적금융

농업종합자금제의 특색에는 지원대상 농가의 정보를 체계적으로 수집, 분석을 통해 대출여부를 결정하며, 대출 후에도 모니터링을 통해 변화상황을

관찰하고, 필요하다면 경영컨설팅 서비스와도 연계하여 사업의 성공 가능성을 높인다는 점도 중요한 의미를 갖는다.

기존의 대출관행에서는 담보가치의 변동이 없는 한 대출관리상에서 별도의 조치를 취할 이유가 없다. 이는 차입자의 사업이 잘 되느냐 아니냐와 관계없이 설정된 담보를 처분함으로써 대출 원리금을 회수할 수 있으면 금융기관으로서 크게 손해날 것이 없다고 보기 때문이다. 그러나 사업이 잘 운영되어서 얻은 수익으로 예정된 상환원리금을 갚을 수 있는 상태인가 아닌가에 따라 비용발생은 달라진다는 점을 예의 주시하면서 관리해야 하는 것이 선진 금융기법인 것이다. 따라서 차입자의 사업실태와 그 수익의 기대치, 성공가능성 등을 정확하게 예측하기 위해서는 많은 정보가 필요하고, 이를 분석하고 관리할 수 있는 기술적인 능력을 갖추어야 한다.

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

농업은 기후 등 자연 조건의 변화에 직접적으로 영향을 받기 다른 산업부문에 비해 불확실성이 높다. 따라서 이러한 특성을 잘 반영하여 정보를 분석할 수 있는 금융기관이 경쟁에서 우월한 위치에 설 수 있다. 일반적으로 농업부문은 생산, 유통, 농가경제, 금융 등 모든 측면에서 정보의 관리와 분석수준이 뒤떨어져 있는 것이 현실이다. 농업종합자금은 이런 면에서 우리 농업금융을 선진금융으로 한 단계 업그레이드시키는 시도라 할 수 있다.

3. 농업종합자금의 위상

3.1. 농업정책금융의 대상 그룹

농업종합자금의 비전을 달성하기 위해서는 우선 농업정책금융에서 차지하는 위치를 명확히 할 필요가 있다. 농업종합자금이 농업정책금융에서 핵심적 역할을 담당하면서 지속적으로 발전해 나아가기 위해서는 향후 농업 여건을 고려할 때 정책대상그룹을 누구로 할 것인지를 명확히 할 필요가 있다.

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

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

농업종합자금의 지원대상이 될 수 있는 그룹은 이러한 농업적 성장형인 전업농과 농업관련 산업체로 규정할 수 있다. 그런데 이러한 농가 중에서도 대규모 농가 또는 부유한 농가로서 정책금융의 지원이 필요하다고 볼 수 없는 우량 농가가 있을 수 있다. 이러한 농가에게는 굳이 사회가 보조적 성격의 정책금융을 공급할 필요가 없다고 볼 수 있다. 비록 현재의 정책금융이 구조조정단계에서 경쟁력 강화 중심으로 운용하고 있고, 성장가능성이 낮은 영세

소농보다는 중대농 중심으로 지원하는 전략을 선택하고 있지만 그래도 최소한의 정책금융의 의의를 살리기 위해서는 극히 부유한 농가를 지원대상에서 제외하는 것이 사회적 공감대를 얻을 수 있다.

그러나 현재의 여건으로 볼 때 아직 이러한 구분을 실행하는 것이 얻는 것보다는 잃는 것이 더 많을 것 같다. 왜냐하면 어떠한 농가가 ‘부유한 농가’인가를 조작적으로 정의하기가 쉽지 않고, 국내에서 보면 부유하거나 규모가 커서 우량농가라 할 수 있지만 세계시장을 염두에 둔 경쟁력 강화 차원에 있는 상태에서 이러한 농가들이 과연 경쟁력을 충분히 갖고 있다고 해야 할 것인지 단정하기 어렵다. 아직은 WTO 협상 등을 통한 시장개방의 압력과 FTA 등을 통한 시장통합이 시도되는 과정에 있는 상태다. 따라서 현재와 같은 과도기에는 모든 전업농을 정책지원의 대상으로 설정하되 농업구조조정이 완료되고 안정적인 경쟁여건이 만들어진 다음에는 이러한 우량농가는 지원대상에서 제외하는 정책금융졸업제도를 도입하는 것이 바람직하다.

3.2. 대상그룹별 지원 방향

앞서 제시한 정책대상 그룹에 대해서는 차별적인 자금지원이 이루어져야 할 것이다. 우선 농업적 성장형인 전업농은 농업종합자금의 지원대상이 될 것이다. 이들에 대해서는 충분한 정보를 바탕으로 사업의 타당성과 사업자의 능력 등에 대해 엄밀한 심사를 통해 대상자를 선별하고, 일단 지원이 되면 체계적인 모니터링과 사후관리로 성공가능성을 높이는 고도의 관리방식을 적용하게 될 것이다. 현재는 원예·특작, 축산부문의 생산금융과 관광농원사업에 대하여 농업종합자금으로 지원되고 있는데 앞으로는 유통 및 가공분야를 포함한 모든 농업 및 관련 기업에 대해서도 확대되어야 할 것이다. 경쟁력 있는 경영체를 지원하는 정책금융의 의의를 생각한다면 반드시 농업경영체만 한정할 이유는 없기 때문이다.

다음으로 전업농이긴 하지만 농업종합자금의 지원대상으로 적합하지 않은 농가는 심사를 통해서 걸러지게 될 것이다. 즉 논리적으로는 농업종합자금의 지원대상 심사가 바로 농가의 퇴출여부를 결정짓는 것이나 마찬가지로인 셈이

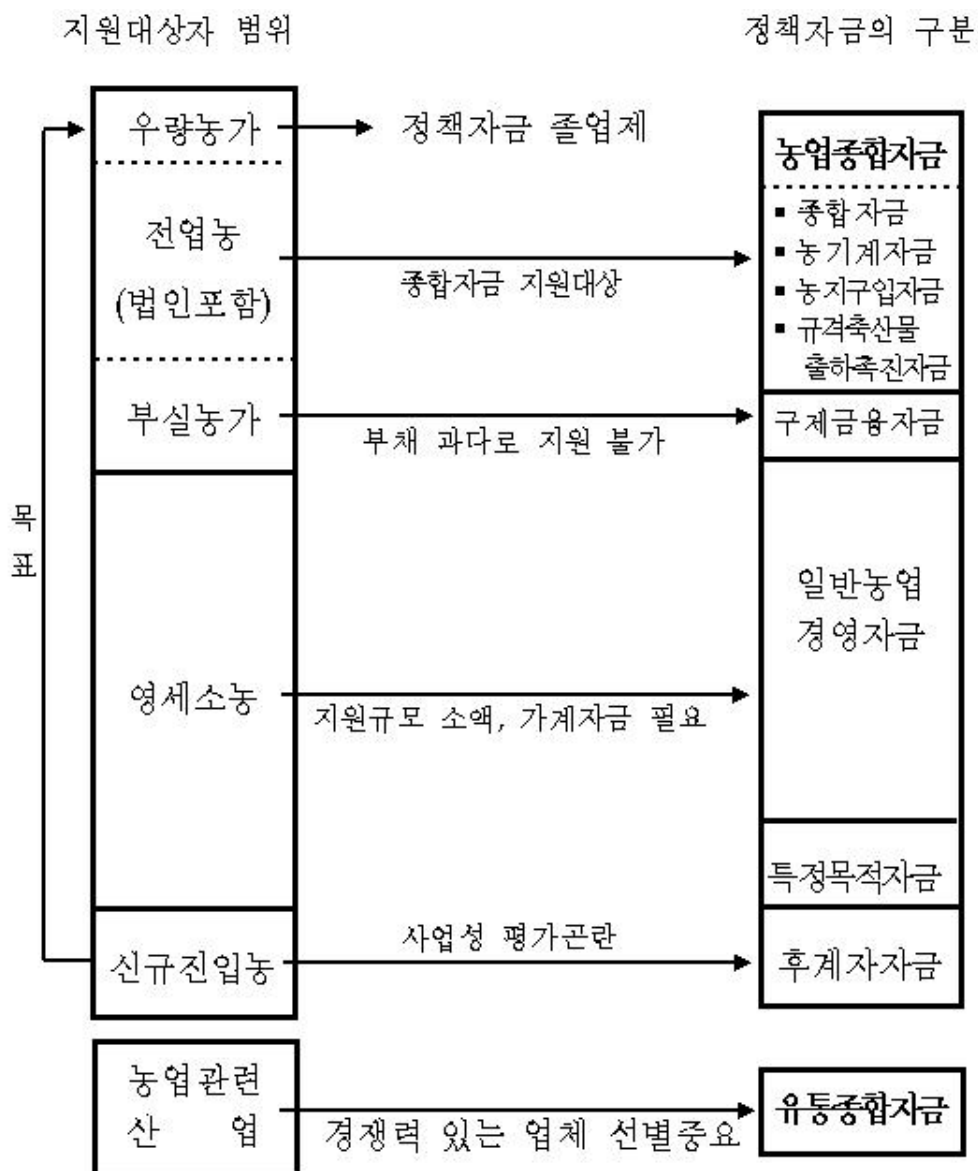
다. 농업종합자금의 가장 선진적인 금융기법, 바꾸어 말하면 가장 정확하게 사업타당성과 사업적임자 여부를 판단하는 것이라면 농업종합자금 심사에서 탈락한 경영체에게 일반 상업금융기관이 우대금리로 대출해줄 리가 없다. 그래도 이 경영체가 투자를 하고자 할 경우는 시장금리보다도 더 높은 또는 조건이 불리한 자금을 사용할 수밖에 없는데 이는 그만큼 성공가능성을 낮추는 것을 의미한다. 따라서 농업종합자금의 심사는 일반 상업금융기관의 대출심사 정도로 가볍게 생각할 일은 아니다.

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

농업에서 은퇴할 시기가 가까운 농가, 성장가능성이 극히 미약한 영세농가, 농업을 취미로 하는 부업농 또는 취미농 등은 대규모의 투자를 필요로 하지 않으므로 소규모의 운전자금만 이용하는데 지장 없게 해주면 될 것이다. 이러한 농가들에 대해서는 현재 지원하는 일반농업경영자금을 지원토록 하고, 농업종합자금의 지원대상이 되는 전업농 그룹에 대해서는 일반경영자금 지원을 중단해야 할 것이다. 그들은 필요한 운전자금을 농업종합자금에서 조달할 수 있기 때문이다.

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

<그림 4-3> 농업정책자금에서 농업종합자금의 위치



※ 전업농 : 중농 이상의 농가

- 특정목적 자금 : 축산분뇨시설, 사료생산, 주택자금, 학자금 등
- 유통종합자금 대상 : 농촌가공사업육성, 농촌관광휴양자원개발, 축산계열화사업, 축산유통개선사업 등

농업투자분야에는 실패위험이 크지만 성공했을 경우의 편익이 대단히 커서 개인으로서는 그 리스크를 질 수 없지만 사회적인 입장에서는 시도해볼 만한 분야가 많다. 즉 신기술의 도입, 실험적인 사업 추진 등 농업발전을 위해 필요한 사업 등이 이에 해당될 것이다. 이러한 특수분야에 대한 자금지원은 현재와 같은 특수목적성 자금으로 지원해야 할 것이며, 그 총체적인 지원규모도 시장수요를 반영하는 것이 아닐 것이기 때문에 농업종합자금에서 제외시켜야 한다.

영농후계자나 신규진입농도 어떤 면에서는 새로운 개척사업과 마찬가지로 위험성이 크다. 영농경력이 없으니 농업적으로 성공가능성을 평가하기도 어렵거니와 신용상태도 믿을 만한 것이 없다. 이러한 농가들은 상업금융기법에 가까운 심사를 하는 농업종합자금에서 지원대상자로 선별될 가능성은 거의 없다. 따라서 이들에게는 현재의 후계자자금의 지원조건을 개선하여 이들의 성장을 유도하되 일정 기간이 지난 후 경영상태에 따라 자연히 농업종합자금의 지원대상이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 선진국에서도 영농후계자 육성을 위한 정책자금을 구분하여 우대조건으로 지원하고 있다. 이는 중요한 정책적 대상인 것이다.

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

4. 농업종합자금 규모 추정

농업종합자금이 지향하는 선진금융, 효율금융, 최적금융 등을 실현하기 위해서는 항상 정책적 관심의 중심에 위치할 수 있어야 한다. 이는 자금성격의 중요성뿐만 아니라 정책금융에서 차지하는 비중이 충분히 커야 함을 의미한다. 즉, 농업여건과 금융여건 변화에 대응하면서 농업경쟁력 제고에 기여할 수 있는 자금이 되어야 한다. 이를 위해서는 기본적으로 사업성이 있다고 판단되는 농가를 대상으로 지원하는 농업종합자금의 지원규모를 점진적으로 확대하고, 영세소농을 대상으로 하는 농축산경영자금의 규모는 축소하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다.

최근 농가구조의 변화를 보면 준전업농 규모인 미작 기준 2ha 이상 농가수는 최근 5년동안 연평균 3.7%씩 늘어난 반면, 2ha 미만의 농가수는 3.1%씩 감소하여 왔다. 즉, 준전업농 이상 농가수의 증가는 영농규모화가 이루어지고 있음을 의미하며, 이러한 농가에 대하여 경쟁력 제고를 위한 지속적인 정책적 지원이 필요하다. 반면 영세소농의 농가수 감소로 정책대상이 축소되고 있으므로 여기에 지원되던 자금 중 절감된 부분을 농업종합자금으로 전환하여 지원할 수 있을 것이다.

농업종합자금의 지원대상을 준전업농 이상으로 설정할 때 농가경제 분석결과 최근 5년 동안 이들 농가의 농업용 자산이 연평균 1.9%씩 증가하며, 호당 경영비도 연평균 1.6%씩 증가하고 있는 추세를 감안한다면 농업종합자금은 연간 7~8%씩 증가하는 것이 바람직할 것이다.

- $(1+2\text{ha 이상 농가증가율}) \times (1+\text{자산증가율}) \times (1+\text{경영비증가율}) - 1$
- 추정식 : $(1+0.037) \times (1+0.019) \times (1+0.016) - 1 = 7.4\%$

<표 4-4> 주요 지표 변동률(최근 5년간)

단위 : %

2ha 이상 농가 증가율	농업용 자산 증가율	경영비 증가율
3.7	1.9	1.6

자료 : 농가경제 원자료 분석결과(1998~2002)

<표 4-5> 농업종합자금 가용재원 규모 추정

단위 : 억원

	농가구수	농축산경영자금		가용재원	
		3% 감소	5% 감소	3% 감소	5% 감소
2005	1,210	33,950	33,250	1,050	1,750
2006	1,184	32,932	31,588	1,019	1,663
2007	1,159	31,944	30,008	988	1,579
2008	1,134	30,985	28,508	958	1,500
2009	1,110	30,056	27,082	930	1,425
2010	1,086	29,154	25,728	902	1,354

주 : 농축산경영자금의 지원수준을 2004년 수준으로 유지할 경우를 가정함.

또한 농업종합자금의 확대에 대응하여 농축산경영자금은 영세소농의 호수 감소추세에 대응하여 지원규모를 연간 3~5%씩 감소시키고, 이 감축된 자금(1,000~1,500억원)을 농업종합자금 지원규모 확대를 위한 재원으로 활용하는 것이 가능할 것으로 판단된다.

5. 재원조달방식의 개선

농업종합자금은 사전적으로 자금의 수요가 결정되지 않고 농업경영체의 자심신청에 따라 결정되므로 지역간, 금융기관 간 자금을 분배하는 것이 매우 어렵다. 즉, 재정이나 기금에서 재원이 조달될 경우 대출실적이 없는 상태에서 취급규모를 사전적으로 알 수 없으므로 금융기관별로 자금을 배정하기가

매우 어렵다. 이 경우 잘못된 자금 배분이 이루어지면 동일한 사업에 대하여 한 쪽에서는 자금이 부족한 반면, 다른 한쪽에서는 자금이 남아 있는 문제점이 발생할 수 있다. 또한 금융기관에 배정하였다 하더라도 금융기관이 대출을 실행하지 않고 있으면 이익을 얻게 되므로 대출을 기피하게 하는 요인으로 작용하게 된다.

이러한 문제점을 해결할 수 있는 재원조달방식이 이차보전방식이다. 이차보전방식은 취급금융기관 대출실적의 평잔에 대하여 분기별로 이차보전을 하는 것이므로 이러한 문제점을 해소할 수 있다. 따라서 종합자금에 가장 적합한 재원조달 방식이 이차보전방식이라 할 수 있다. 또한 이차보전방식은 지원자금 전체를 재정에서 조달하는 것보다 적은 규모의 예산을 필요로 하는 장점도 가지고 있다.

현재 농업종합자금의 재원조달 내역을 보면, 이차보전방식에 의한 금융기관자금이 80%를 차지하고 있고, 나머지 20%는 농특회계자금으로 구성되어 있는 이중구조를 가지고 있다. 그러나 농업종합자금의 도입목적이 공급자 중심의 자금관리 보다는 자금 수요자 중심의 지원효율성을 증대하고자 하는 것이므로 단일 재원으로 통합하여 운영하는 것이 바람직하다.

이차보전 방식에 의한 재원조달의 확대와 안정적인 운영을 위해서는 첫째, 정부와 금융기관간의 계약을 통해서 이차보전율과 그 지급시기를 명확하게 설정하여야 한다. 둘째, 이차보전방식으로 금융기관의 자금을 정책자금 재원으로 활용할 경우 금융기관의 유동성이 저해된다는 문제가 발생하므로 금융기관이 이를 기피하는 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 문제점의 해소를 위해서는 총액한도대출제와 같이 금융기관의 자금조달을 확대하여 주는 방식의 도입이 필요하다.¹⁾ 즉, 농업관련기금의 일부를 총액한도대출 재원으로 확보하거나 한국은행에서 별도의 자금을 확보하여 지원하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

1) 총액한도대출제란 중소기업에 대한 대출 확대를 위하여 한국은행이 저리자금으로 금융기관에 대출하여 주는 제도이다.

제 5 장

개 선 과 제

1. 농가의 불편사항 해소

1.1. 대출신청서류 간소화

농업종합자금은 사업계획서 작성 및 재무제표의 제출 등 복잡한 요소로 인하여 자금이용에 애로가 많다는 지적이 있다. 자금을 이용한 경험이 있는 농가에 대한 현장조사 결과에서도 까다로운 대출심사와 대출심사를 위한 증빙서류 제출로 자금이용이 어렵다는 점을 가장 먼저 지적하고 있었다.

농업종합자금의 도입목적이 농업경영체의 부실화 방지에 있다는 점을 명확히 인식한다면 과거에 비해 복잡한 제출서류나 까다로운 대출심사절차는 중요한 의미가 있다. 그럼에도 현행 제도상 불필요한 서류의 제출을 요구하거나 대출금융기관의 대행이 가능한 서류들을 농가가 직접 제출하도록 함으로써 추가적인 거래비용을 발생시키는 문제점도 있다. 예를 들면, 주민등록등본과 의료보험증 제출은 농가 구성원의 확인을 목적으로 요구하는 서류로 동

일한 목적으로 두 가지 서류를 제출토록 하는 경우이다. 또한 거래확인서, 담보물건등기부등본 등은 농협의 대행발급이 가능한 서류이다. 따라서 중복성이 있는 서류는 단일화하고, 농협의 대행 발급이 가능한 것은 대행서비스를 제공하고 필요한 경우 실비 수준의 수수료를 농가가 부담하도록 하는 방향으로 개선해 나아가야 할 것이다.

<표 5-1> 농업종합자금 대출신청서류 간소화

제 출 서 류		현 행			개 선			비 고
		농기계 자금	5천만원 미만	5천만원 이상	농기계 자금	5천만원 미만	5천만원 이상	
필 수 서 류	종합자금대출신청서	○	○	○	○	○	○	필 수
	사업계획서	○	○	○	△	△	○	소액자금 사업계획서 간소화
	거래확인서	○	○	○	×	×	×	농협이 대행
	담보물건등기부등본	○	○	○	×	×	×	농협이 대행
	주민등록등본	○	○	○	×	×	×	의료보험증 으로 단일화
	의료보험증사본	○	○	○	○	○	○	
	사업자등록증명원	○	○	○	○	○	○	해당자 한함
	농지원부	○	○	○	○	○	○	
	가축사육두수확인원	○	○	○	○	○	○	영농 현황, 규모 확인 (해당 작목)
	인삼경작확인서 (인삼식재자금)	○	○	○	○	○	○	
	회계교육이수증 (영농일지 등)	×	×	○	×	×	×	제도폐지
	추가약정서(대출 누계 1억원이상자)	×	×	○	×	×	○	
	재무제표	×	×	△	×	×	△	제출조건완화 (법인, 대출 5억원이상자)
	대출상담기초설문서	○	○	○	○	○	○	비재무평점 기초자료

또한 대출심사를 위해 제출하는 서류를 지원자금의 규모와 부문별 특성을 고려하여 단순화하는 방향으로 차별화할 필요가 있다. 농기계자금과 같이 2~3천만원 규모의 소액 자금 지원의 경우 사업계획서 등 제출 서류의 서식을 간소화하여 농가의 자금이용 편의성을 제고시킬 수 있도록 하여야 한다. 또한 비재무평가를 위한 서류의 경우도 양돈 산업은 다른 축종에 비해 사양 관리가 철저하게 이루어지고 있으므로 작성 및 제출이 비교적 용이하지만 한우나 양계산업은 상대적으로 서류준비의 어려움이 있다. 따라서 품목별, 축종별 특성을 고려하여 차별적으로 접근하는 것이 필요하다.

1.2. 회계기록제출조건 완화, 회계교육이수증 제출의무 폐지

농업종합자금은 기본적으로 사업성이 있는 경영체(법인)에 대한 자금지원을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 법인이 아닌 일정규모 이상의 자금을 지원받는 개별 농가에 대해서도 회계기록을 제출하도록 하였다. 그러나 이와 같은 회계기록 제출조건이 개인에 대한 일반대출의 경우는 없다. 즉, 회계기록 작성능력과 의무가 없는 개별 농가에게 회계장부 제출을 요구함으로써 첫째, 연간 150만원 정도의 추가비용을 발생시키는 역효과를 나타내고 있으며, 둘째, 농업소득세율이 일반산업의 소득세율에 비해 높기 때문에 정상적인 회계기록 작성에도 한계가 있어서 실효성이 떨어지는 것이 현실이다. 따라서 회계기록제출 대상을 현행 대출잔액 1억원 이상 자에서 법인·유통가공 및 관광농원 경영체·5억원 이상 금융기관 고액부채 소유자로 축소하여 농가의 번거로움을 해소하는 방향으로 개선되어야 한다. 특히 회계기록 제출조건 완화는 앞에서 언급한 것처럼 농업소득세법 개정에 의한 소득세율 개편과 병행하여 개선을 추진해 나아가야 할 것이다.

다음으로 회계교육이수증 제출 의무화 조건 문제이다. 회계교육 이수는 농가로 하여금 경영장부 기록을 유도함으로써 과학적 영농을 유도하고, 사후관리, 경영컨설팅 등을 위한 기초 자료로 활용하고자 하는 목적으로 도입되었다. 그러나 회계교육이수증 제출 조건은 첫째, 회계교육 서비스를 제공할 만한 적절한 교육기관과 체계의 미비로 농가가 원하는 시기에 회계교육을 받는데

<표 5-2> 회계기록 관련 제도 개선(안)

	현 행	평가 및 문제점	개 선(안)
회계기록 제출의무	· 대출잔액 1억원 이상 농가 매년1회 경영 회계기록제출 (1년치)	· 개인농가의 경우 회계기록 작성에 추가비용 발생 (10만원이상/월)	· 회계기록의무 대상범위 대폭완화 - 법인, 유통가공, 관광농원 경영체 - 금융기관 고액부채 개인경영체(5억원 이상) → 농업소득세율 인하와 병행추진이 바람직
회계교육 이 수 증 제출의무	· 대출금액 5천만원 이상 농가 회계교육 이수증 제출의무	· 회계교육을 받을 수 있는 여건 미비 · 회계교육을 받더라도 농가가 직접 장부 기장에는 한계	· 폐 지

한계가 있고, 둘째, 회계교육을 받았다 하더라도 경영장부 기록은 상당 수준의 장부기록을 위한 지식이 요구되기 때문에 단기간의 교육으로 농가가 경영장부를 기록하는 데는 한계가 있다. 따라서 현행 대출금액 5천만원 이상 농가에 대한 회계교육이수증 제출의무 조건은 실효성이 없으므로 폐지하는 것이 바람직하다.

1.3. 융자지원조건 개선

농업종합자금의 자금성격별 지원실적을 보면, 건당 대출규모가 축소되고 있으며, 시설자금보다는 운전자금 중심으로 자금지원이 이루어지고 있다. 이는 농업부문의 생산 과잉과 대내외 여건 변화에 따른 위험 가능성으로 인하여 농가가 시설투자를 꺼리기는 측면도 있지만 시설자금이 운전자금에 비해 지원절차나 서류준비가 까다로운 반면 융자지원조건의 유리성이 없기 때문에 농가가 시설자금 이용을 기피하며, 상대적으로 융자지원조건이 유리한 운전자금으로 지원을 받아 시설자금으로 이용하는 경우도 발생하고 있다.

<표 5-3> 시설자금의 융자지원조건 개선(안)

	현 행	개 선(안)	이 유
금 리	3.0%	1.5%	자금이용 활성화
융자기간	내구연수 등 시설의 특성 반영 부족	시설물의 특성을 고려 하여 개선	자금이용 효율성 제고
기 타	-	전업농 규모 이상 농 가에 대한 우대	전업농육성 정책

특히 시설자금은 시공 준칙에 의해 공사비를 인상시키는 요소로 작용하고 있어 유리한 융자조건이 효과가 상쇄되고 있다. 이는 농업종합자금이 지향하는 바와는 정면으로 배치되는 결과라 할 수 있다. 융자기간이 짧은 운전자금으로 시설투자를 한다는 것 자체부터가 조만간 유동성 압박으로 부실화 위험을 높이게 될 것이며, 설령 운전자금을 상환 연기한다면 정작 필요로 하는 운전자금을 이용하지 못하게 될 것이기 때문이다.

따라서 시설자금과 운전자금의 융자조건을 차등화 하여 농가의 시설투자가 보다 용이하도록 유도함으로써 농업종합자금 내에서 시설자금과 운전자금의 균형을 유지할 필요가 있다. 즉, 시설자금 금리가 현재는 운전자금과 같은 연리 3.0%이나 이를 1.5%로 인하하여 농가의 시설자금 이용을 활성화할 수 있도록 융자조건을 개선할 필요가 있다. 또한 전업농 규모 이상의 농가에 대해서는 정부의 육성정책(선택과 집중)에 맞게 추가로 융자지원조건을 완화하는 방안도 검토할 필요가 있다.

1.4. 전업적 직업소유자의 대출제한 조건 개선

농업종합자금의 지원대상은 농업을 전업으로 하는 사업성 있는 농가를 지원대상으로 하고 있다. 이와 같은 지원대상 범위를 제한한 것은 농업 이외의 부문에 지원된 자금이 유용되는 것을 차단하여 농업부문에만 투자될 수 있도록 하기 위한 것이었다. 그러나 전업적 직업소유자에 대한 엄격한 대출제한으로 농업이 주업인 농업인 중에서 계절적 혹은 시간제 농외취업자도 대출이

제한되는 현상이 발생하고 있다.

그러나 전업적 직업에 대한 정의가 불명확하며, 정부는 정책적으로 농가소득 증대방안의 일환으로 농외소득 기회를 넓힐 수 있도록 장려하면서 다른 한편으로는 농외소득을 높이고 있는 농가가 정책자금 지원대상에서 제외되는 것은 모순이다.

따라서 대출제한대상자 범위를 명확히 하고, 제한 대상자 이외의 전업적 직업소유자에도 농업종합자금 대출이 가능하도록 개선할 필요가 있다. 즉, 자금 지원제한 대상자는 농협상근임직원, 공무원, 교사, 정부투자기관 임직원 등으로 그 범위를 명확히 하여 한정하고 이외의 전업적 직업소유 농업인은 자금을 지원받을 수 있도록 하고, 다만 이들에게 지원되는 자금이 운전자금으로 지원될 경우 영농이외의 목적으로 사용될 개연성이 높기 때문에 자금의 사용용도 관리 강화를 위하여 시설 및 개보수자금에 한정하여 지원하는 것이 바람직하다.

<표 5-4> 전업적 직업소유자의 대출제한 조건 완화

현 행	평 가	개 선(안)
• 모든 전업적 직업 소유자에 대한 대출제한	• 전업적 직업정의 불명확 • 부업소득 있는 농가 지원대상 제외 • 계절적·시간제근무 농업인까지 대출제한 초래	• 대출제한자를 농협상근 임직원, 공무원, 교사, 정부투자기관임직원 등으로 한정하는 것이 바람직 • 자금용도 관리를 위해 시설 및 개보수자금에 한정하여 지원

2. 자금지원 및 관리제도의 개선

2.1. 지원대상 및 지원규모 설정

농업종합자금의 도입목적은 사업성 있는 농가의 지원을 통한 농업경쟁력 제고이다. 이러한 목적에 부합한 자금이 되기 위해서는 지원대상을 일정규모 이상의 농가로 명확하게 구분하여 지원하는 것이 바람직하다. 그러나 현행 농업종합자금은 지원대상과 지원규모가 명확하게 설정되어 있지 않아 자금이 정책적 목적에 적합하게 활용되는데 한계가 있다.

따라서 농업종합자금은 준전업농(미작 기준 2ha 이상 농가) 이상 농가 중 사업성을 갖춘 농가를 심사를 통해 선정하여 지원함으로써 농가의 수익성 제고와 농업경쟁력 제고의 목표를 달성할 수 있도록 지원하며, 2ha 미만의 영세소농은 기존의 농축산경영자금과 같은 보조적 성격의 소규모 운전자금 중심으로 지원하여 안정적 영농이 가능하도록 구분하여 지원할 필요가 있다.

자금 지원규모도 설정할 필요가 있다. 현재는 자금 지원규모의 제한이 없기 때문에 지원자금 규모가 소규모화 되어 농축산경영자금 등 영세소농 대상 지원자금과 차별성이 없어질 수 있으며, 특히 과잉투자에 의한 부실화 가능성이 존재하고 있다. 따라서 1회당 자금 지원규모를 설정하여 과잉투자의 가능성을 사전에 방지하는 방향으로 자금 지원방식을 개선할 필요가 있다. 즉, 현재의 지원방식에서는 자금 신청규모에 관계없이 한 번의 심사로 자금 지원 여부를 결정하지만 자금의 지원규모가 설정되면 일정규모 이상의 지원자금에 대해서는 철저한 사후관리를 통해 추가 지원여부를 판단한 후 자금을 지원함으로써 효율적 사후관리를 통한 부실화 방지와 경영실태조사 결과와 연계하여 사후 자금지원 여부를 판단할 수 있으므로 자금 배분의 효율성을 제고시킬 수 있는 장점이 있다.

<표 5-5> 농업종합자금 1회 자금 지원규모 설정(안)

		현 행	개 선(안)	
			최 소	최 대
지원규모	운 전 자 금	제한 없음	1천만원	20억원
	시설·개보수자금	제한 없음		
지원대상자		제한 없음	준전업농 규모 이상 (미작 2ha 이상)	

2.2. 대출심사평가의 객관성 제고

대출심사의 객관성 확보는 농업종합자금의 성공적 정착을 위한 핵심요소라 할 수 있다. 대출담당기관인 농협중앙회는 농업종합자금 도입 이후 품목별 전문인력 배치, 비재무지표 개발, EVA분석, 현금흐름분석 등의 분석기법 개발과 이의 관리체계를 전산화하는 등 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 아직도 보완해야 할 과제가 많이 남아 있는 것이 사실이며, 지속적인 기법개발과 객관적 평가를 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

대출심사의 객관성 확보를 위해서는 무엇보다도 먼저 심사평가의 핵심지표가 무엇인지를 명확히 하여 단순화할 필요가 있으며, 평가방식에 대한 지속적인 평가와 검증절차가 병행되어야 한다. 현재 농업종합자금의 지원규모는 다음 식과 같이 재무평점과 비재무평점을 감안하여 신용평점을 산출한 후 그 결과에 따라 결정된다. 특히 재무평점의 산출 근거가 되는 재무제표 등 회계장부의 신뢰성이 낮아 비재무평점에 70%라는 높은 비중을 두고 있음을 아래 식을 통해 알 수 있다.

$$\text{신용평점} = (\text{비재무평점} \times 70\%) + (\text{재무평점} \times 30\%)$$

즉, 재무지표 등 경영장부의 기록에 의해 결정되는 재무평점이 계량화가 가능하기 때문에 더 객관적일 것이라는 일반적 인식과 달리 비재무평가 지표

가 신용평점을 산출하는데 있어서 더 큰 비중을 차지하고 있다. 따라서 비재무평가지표의 적합성과 객관성 제고를 위해서는 농업여건 변화에 따른 보다 적합한 평가지표의 개발 노력이 지속적으로 수행되어야 한다.

현행 비재무평점의 산출근거가 되는 “대출상담 기초설문”의 내용을 보면 주로 품목별 기술측면의 평가지표 중심으로 구성되어 있으며, 공동브랜드 참여, 공동계산 참여 등과 같은 시장 여건변화에 대한 적응 정도를 측정할 수 있는 지표들이 부족하다. 따라서 조사항목에 대한 면밀한 검토를 통하여 중복되거나 불필요한 조사항목들은 삭제하고, 시장 대응 능력을 평가할 수 있는 조사항목을 추가하여 농가의 사업성에 대한 종합적 평가가 가능한 비재무평가가 될 수 있도록 개선하여야 한다.

또한 신용평점 등급별 자금 지원규모의 적합성에 대한 검증이 필요하다. 신용점수를 8개 구간으로 구분하여 40점 미만은 대출 불가, 40점 이상은 구간별로 자금 지원규모를 설정하여 대출을 실시하고 있는데 신용점수 구간별 대출규모 결정의 객관적 근거가 불명확하다. 아직은 농업종합자금의 시행 기간이 짧아 적합성 여부를 평가하기에는 자료의 제약이 있지만 향후 5년 단위로 신용평점별 자금지원규모의 적합성을 평가하는 시스템을 개발하여 주기적 검증과정을 거쳐 농가의 신용평점과 지원규모의 적합성을 제고시켜 나아가야 할 것이다.

앞에서 언급한 것처럼 현재의 신용평점은 비재무평점이 큰 비중을 차지하고 있는 한계가 있다. 이러한 문제를 해결하고, 신용평점의 신뢰성을 제고시키기 위해서는 무엇보다도 재무제표의 객관성 확보가 우선되어야 한다. 그러나 현재까지는 농업회계준칙 및 농업표준회계가 마련되어 있지 못하여 영농활동에 대한 객관적인 자산 및 부채 변동, 수익성 정도 등을 파악하는 데 한계가 있다. 따라서 농업부문에도 가능한 한 조속한 기간 내에 농업회계 관련 기반과 체계가 마련될 수 있도록 정부, 농협 그리고 학계의 노력이 선행되어야 할 것이다.

<표 5-6> 대출상담 기초설문 내용의 개선과제(예)

	불필요한 항목	개선 항목	보완 항목
공통설문	-작목반이나 영농회 가입 여부 -PC 구비 여부 -작동법 인지 여부 -보유농기계의 내구 연수 인지 여부	-자체 브랜드 보유보다 공동 브랜드 참여 여부 -원재료 구입방식 보다 생산물 판매방식 중요	
채소분야	-농지이용계획 -관정 설치 여부 -사업장-소비지거리 -난방비절감 노하우	-농산물 출하방식	-공동판매 참여 여부 -공동브랜드참여 여부 -공동계산 참여 여부
과수분야		-비닐온실,비가림시설은 포도, 감귤 등 일부 과일에만 해당됨	-공동판매 참여 여부 -공동브랜드참여 여부 -공동계산 참여 여부
인삼분야	-인삼밭 두둑 높이 -지주목 굵기	-지주목 형태	-묘종 구입방법 -출입경작 여부 -노동력 현황
비 육 우	-최근 1년간 사료 거래처 수	-조사료 비중	-브랜드사업 참여여부

2.3. 농신보의 보증서 발급제도 개선

농업종합자금에 대해서는 농신보의 보증한도를 1억원까지 확대하는 특례 보증을 실시하고 있다. 그러나 대출심사에서 농업종합자금 지원이 가능함에도 불구하고 농신보 신용보증이 안되어 자금을 이용하지 못하는 사례가 발생하고 있다. 즉, 농업종합자금의 사업성 평가가 농신보보다 정밀하고 엄격함에도 불구하고 농신보는 고정자산에 근거한 평가로 인하여 보증한도가 낮아져 지원규모가 축소되는 것이다. 농신보는 사업성은 있으나 담보능력이 부족한 농가의 신용을 보완하는 것이 정책목표이므로 금융기관보다 사업성 평가

<표 5-7> 농신보의 보증서 발급제도 개선

현 행	개 선(안)	이 유
-종합자금대출 심사 후 농신보가 추가로 별도 심사	-농업종합자금 심사통과 농가는 농신보 보증서 자동발급	-농신보의 심사능력 부족 -정책적 목표 측면

에 더 중점을 두어야 한다. 고정자산 중심의 평가가 아니라 농가의 유동자산에 대한 평가를 반영한 사업성 평가가 이루어져야 한다. 한편 농신보의 심사능력이 사업성을 중심으로 평가하는 농업종합자금의 심사능력보다 약하므로 농업종합자금의 심사를 통과한 경우 자동으로 농신보의 보증서를 발급받을 수 있는 방안을 마련하는 것이 당초의 정책적 목표를 달성하는데 더욱 바람직한 방향일 것이다. 따라서 농신보의 주관 관리부처인 재정경제부와 이와 같은 제도개선 방안에 대한 협의과정을 거쳐 보완해 나아가야 할 것이다.

2.4. 작목반 지원제도 폐지

농업종합자금은 사업성 있는 농업경영체를 지원대상으로 한다. 현재 농업종합자금의 지원 대상은 개인, 법인, 작목반 등 3가지로 구분되어 있다. 이 중에서 작목반은 법인처럼 법적 근거에 의하여 설립된 조직이 아니라 영농의 편의를 위하여 농협 혹은 농가가 임의적으로 구성된 조직으로 법적 구속력이나 책임의 범위가 불명확한 농가 집합체이다.

이와 같은 임의적 조직에 대하여 자금을 지원할 경우 지원 대상의 불명확하여 책임소재가 명확하지 않기 때문에 지원된 자금이 비효율적으로 사용될 것이며 이는 곧 부실화로 이어질 가능성이 높다. 또한 사후관리나 채무관계에 있어서도 대상이 모호하여 체계적인 관리에 한계가 있을 수 밖에 없다. 이러한 문제점들로 인해 현재도 작목반에 대한 자금 지원은 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 유명무실하며 실효성이 없는 작목반에 대한 지원 제도는 폐지하는 것이 바람직하다.

2.5. 농업부문 포트폴리오제 도입

농업종합자금의 도입으로 농업정책자금도 형평성이 아닌 효율성 중심의 자금지원이 가능함을 보여주었다. 앞으로도 농업정책자금은 농업여건과 시장여건의 변화를 고려하여 지원되어야 할 것이며, 농가도 스스로의 사업계획과 결정에 의하여 자금을 지원받고 그 결과에 대해서는 책임을 지는 방향으로 나아가야 한다. 이러한 흐름 속에서 농가가 개별적으로는 파악하기 어려운 시장의 변화에 따른 위험을 최소화하기 위해서는 품목별 포트폴리오 제도를 도입할 필요가 있다.

품목별 포트폴리오 제도란 자금규모를 임의적으로 제한하기 보다는 시장의 기능에 의해 결정되도록 유도하는 것을 의미한다. 구체적으로는 표준소득 자료를 기초로 농업여건 변화를 고려하여 주요부문별(식량, 축산, 원예, 과수, 특작 등) 수익성 및 경영비를 조정하여 각 부문별 자금지원 비율을 설정하여 자금을 지원하는 방식이다.

이러한 농업부문 포트폴리오 제도가 도입될 경우 농가 입장에서는 시장의 변화에 대한 정보를 활용할 수 있으므로 자금선택의 범위가 확대되며, 자금이용의 자율성을 제고시키는 효과를 얻을 수 있다.

3. 경영컨설팅 체계 개선

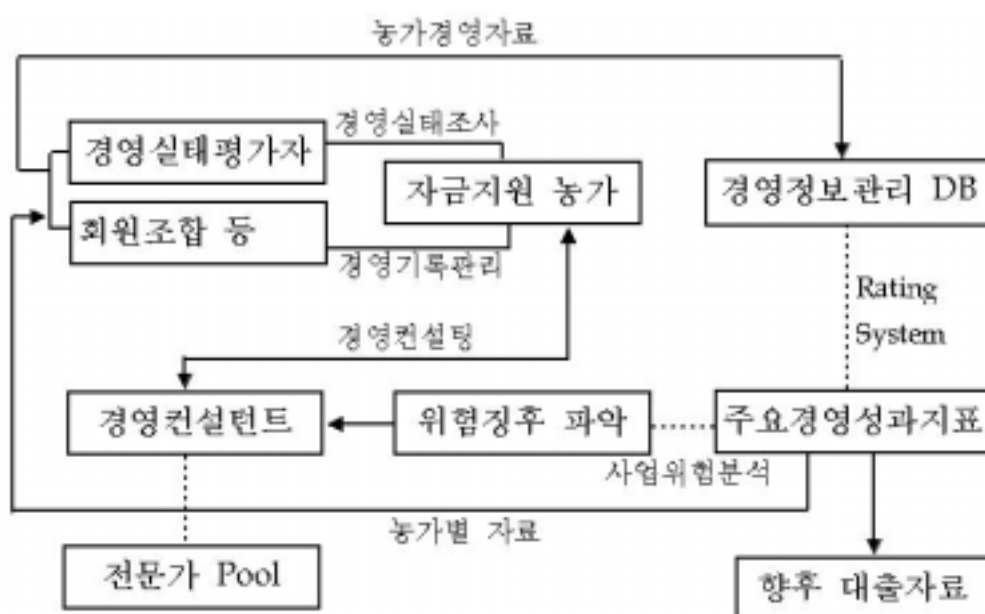
3.1. 경영실태조사 방법 개선 및 활용도 제고

농업종합자금에서 사후관리를 위하여 상당한 노력과 비용을 들여 실시하고 있는 경영실태조사이다. 경영실태조사는 경영컨설팅과 연계되어야 한다는 근거에서 실시하고 있으며, 실제 경영실태조사 과정에서 농가와 면담을 통해 경영상의 문제점을 확인하고 애로사항을 파악하는 등의 효과는 얻고 있다.

<표 5-8> 경영실태조사 개선(안)

	현 행	개 선(안)	이 유
조사대상	5천만원 이상	1억원 이상	실효성 있는 조사
조사기간	연 1회	농가의 재무상태를 고려하여 접근	부실 징후가 있는 농가는 연2회 실시
조사내용	불필요하고, 복잡한 조사내용	핵심내용 중심 정리 (자산 및 부채변동, 수익성 정도 등)	효율적 조사
결과활용	조사자체에 머무름	1.조사결과 DB화 및 기초경영진단 자료로 활용 2.경영컨설팅과 연계 (조기경보시스템)	결과 활용도 제고 (조사결과 DB 구축) (전산프로그램개발)

<그림 5-1> 조기경보체계의 구상도(안)



또한 농가도 자금지원만 하는 것이 아니라 경영실태를 파악하고 자금사용 효과를 평가하는 것에 대해 개선된 사항으로 평가하고 있다. 이와 같은 긍정적 평가에도 불구하고 현행 경영실태조사는 조사대상의 광범위, 조사내용의 복잡성, 매년 조사에 따른 비용유발, 조사결과의 활용 저조 등의 문제점을 안고 있다.

대출건수가 증가하고 자금 융자기간이 확대됨에 따라 경영실태조사 대상 농가 수가 크게 증가하고 있어서 많은 비용을 초래하고 있으며, 취급 금융기관의 과중한 업무부담을 초래하고 있다. 따라서 조사대상 범위를 현행 5천만원 이상에서 1억원 이상으로 상향조정하여 실효성 있는 조사가 되도록 개선해야 한다. 또한 조사기간을 연 1회로 한정하고 있으나 농가의 부실징후가 발생할 경우 지속적으로 관리하여 부실을 방지하는 것이 사후관리의 목적이므로 농가의 경영상태에 따른 차별적인 조사가 이루어져야 한다. 또한 조사내용은 자산 및 부채변동, 수익성 정도 핵심사항을 중심으로 단순화하여 농가의 경영실태를 정확하게 파악할 수 있도록 개선해야 한다.

특히 경영실태조사는 현지 방문을 통하여 농가에 대한 많은 정보를 획득하고 있으나 그 결과가 활용되지 못하여 효과가 낮은 편이다. 따라서 경영실태조사 결과를 토대로 농가의 위험을 사전에 파악하여 개선할 수 있으므로 이러한 정보를 활용할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 즉, 농가의 부실위험을 사전에 파악하여 위험요인을 농가에 통보하여 개선할 수 있도록 하는 조기경보시스템(Early Warning System)의 구축과 연계하여 발전시킴으로써 경영컨설팅 체계의 구축의 중요한 역할을 담당할 수 있도록 유도해야 한다. 이를 위해서는 경영실태자료뿐만 아니라 대출실적자료를 함께 관리하고, 생산동향과 전망에 대한 정보를 가지고 분석하는 종합정보관리체계를 구축하여야 한다.

3.2. 경영 컨설팅 지원체계 구축

농업경영컨설팅 제도는 농업종합자금의 성공적 정착을 지원하는 유력한 제도로 추진되고 있으나 그 기반이 취약하여 아직까지는 성과가 미약한 수준에 머물러 있다. 현재의 경영컨설팅은 기술컨설팅의 보조수단 정도로 인식하고

있으며, 민간 컨설팅회사의 대부분은 경영전문가, 회계전문가를 따로 두지 않고 기술향상을 통한 생산성 증대에 보다 관심을 기울이고 있는 것이 현실이다.

경영컨설팅 체계의 구축과 활성화를 위해서는 경영컨설팅의 기능에 대한 올바른 이해가 선행되어야 한다. 경영컨설팅은 사전적 경영컨설팅과 사후적 경영컨설팅으로 구분하여 접근할 필요가 있다. 자금지원 전 사전적 경영컨설팅은 사업성에 대한 평가와 적정 투자규모 산출을 통하여 올바른 투자를 할 수 있도록 유도하는 대출심사과정의 경영컨설팅 기능을 의미하며, 자금지원 후 사후적 경영컨설팅은 지원농가의 부실징후를 사전에 파악하여 이를 개선하도록 유도하는 경영컨설팅을 의미한다. 이러한 두 가지 측면의 경영컨설팅은 모두 중요한 의미를 갖는다. 그러나 어떤 사업이 유리하다는 적극적인 의미의 경영컨설팅은 자금지원과 연계하지 않는 것이 바람직하다.

경영컨설팅의 유효성을 인식시키기 위해서는 경영컨설팅으로 인한 농가가 소득증대, 비용절감, 경영안정화 등의 실질적인 효과를 보아야 한다. 이러한 효과를 얻을 수 있는 분야가 경영위기에 처한 농가의 경영회생프로그램이 될 수 있을 것이다. 농가의 재무상태, 현금흐름, 미래 현금흐름의 예측 등을 정밀하게 진단하고 어디서 어떤 부담을 덜어주고 수익을 올려야 회생의 길을 갈 수 있을 것인지 찾아낸다면 그 컨설팅은 성공하게 될 것이다. 만일 이러한 성공사례가 나타날 수 있고 신뢰가 구축된다면 경영관리의 중요성 인식도 높아질 것이다.

또 다른 분야로는 일정규모 이상의 창업, 또는 신규시설 농가가 농업투자를 시작할 경우 사업타당성 분석과 사업계획 수립에 전문가의 컨설팅을 접목시키는 것이다. 그리고 컨설팅을 하지 않은 사례와 비교를 통해 컨설팅이 실질적인 도움을 줄 수 있는지를 확인시킬 필요가 있다. 막연한 기대감에 컨설팅을 권유하고 지원하기보다는 실질적인 내용을 갖추는 것이 먼저일 것이다.

한편 경영컨설팅을 제대로 할 수 있는 전문 인력이 양성되고 그 실효성도 인정이 되면 시장형성이 제대로 될 수 있도록 해야 한다. 경영컨설팅의 적용범위를 구체화하여 상품으로서 기능할 수 있도록 정의해주어야 할 것이다. 예를 들면 경영장부 작성, 재무지표분석, 사업계획서 작성, 은행대출서류 작

성, 세금관련서류 작성 등에 따라 단가와 서비스 범위가 정해져야 할 것이기 때문이다.

또한 자금 지원대상 농가를 대상으로 실시하는 경영실태조사 자료 등을 활용하여 경영상태를 관찰하고 분석하여 부실위험이 발생할 가능성을 미리 파악하여 개선조치를 취하도록 유도하는 조기경보체제의 구축을 통한 경영컨설팅 기능 강화에 보다 집중하여야 한다. 경영실태조사에서 얻은 정보는 향후 추가 자금지원을 위한 대출심사 시 유용한 정보로 활용할 수 있으며, 금융기관의 입장에서 대출위험을 축소하는 효과를 얻을 수 있으므로 지속적인 관리가 필요하다.

마지막으로 농가가 주요 정보를 입력하면 종합적으로 분석하여(Rating system) 농가의 성과를 다른 농가와 비교하여 상대적 지표를 제시하여 줌으로써 스스로 경영진단을 통하여 경영개선을 유도할 수 있는 시스템의 구축도 필요하다. 이러한 시스템의 구축은 이미 시행되고 있는 각종 조사와 제출서류를 기초 자료로 활용하여 구축이 가능할 것으로 판단된다.

<표 5-9> 경영 컨설팅 서비스 개선(안)

	현 행	개 선(안)	
		1차(2005)	2차(2006~07)
지 원 대 상	농업종합자금 지원자 중 일정금액 이상	농업종합자금 지원자 대상금액 하향 및 희망자로 확대	일반 농가 대상 경영 컨설팅 실시
서비스 범위	금융컨설팅	기술컨설팅과 연계	종합 컨설팅 실시
시스템 구축	재무진단 수준	분야별 전문가 확보	조기경보 시스템 Rating System 구축

참 고 문 헌

- 김병연 외, 「농협중앙회 신용·경제사업 분리 타당성 연구」, 한국금융연구원, 2002
- 김용택외, 「농업금융 활성화방안에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1993.
- 김용택, 황의식, 박시현, 박기환, 「농림사업 지원제도 개선방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 1996.
- 노원식, 전찬익, 「중장기 농업정책자금 공급의 실태 및 개선방안」, 1995.
- 농림부, 「농업경영종합자금제 추진계획」, 1999. 8.
- 농림부, 「농림업 주요통계」, 각 연도.
- 농림부, 「농림사업 시행지침」, 2004.
- 농협중앙회, 「농업종합자금 대출업무 방법」, 2004.
- 농협중앙회, 「농업정책금융의 BPR 보고서」, 1997. 12.
- 농협중앙회, 「농정현황 연구자료집」 5권, 2002. 9.
- 농협중앙회, 「정책자금대출업무방법」, 2004.
- 박성재, 김용택, 황의식, 「농업경영종합자금제도 도입방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 1998. 12.
- 박성재, 황의식, 김은순, 이래정, 김영철, 「농업금융제도 개선방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2000. 12.
- 박성재, 황의식, 박준기, 「농업종합자금제의 비전과 장단기 발전전략」, 한국농촌경제연구원, 2002. 10.
- 서종혁, 전장수, 황의식, 「농수산 정책자금 지원제도 개선방안」, 한국농촌경제연구원, 1990.
- 오내원, “농가경제의 비전과 정책방향”, 「21C 농업·농촌의 비전과 발전전략」, 한국농촌경제연구원, 2001.
- 이정환, 「농업의 구조전환」, 한국농촌경제연구원, 1997
- 재정부, “금융구조조정 추진성과와 향후과제”, 1998. 10.
- 전찬익, “농가부채 구조분석”, 농협중앙회, 1997. 6.
- 황의식, “농림수산자금의 효율적 분배에 관한 이론적 고찰”, 「농촌경제」 제19권 제4호, 1996. 129~145쪽.

- Berry, Peter J., *The Effects of Credit Policies on U.S. Agriculture*, The AEI Press, 1995.
- Bosworth, B.P., A.S. Carron, and E.H. Rhyne, *The Economics of Federal Credit Programs*, The Brookings Institution, Washington. D.C., 1987.
- USDA, "Farm Loan Programs", <http://www.fsa.usda.gov/dafl/flphome.htm>, 1998.
- USDA, "Credit in Rural America", *Agricultural Economic Report No. 749*.
- USDA, "Federal Credit Programs for Agriculture", *Agriculture Information Bulletin No. 483*.

< 부 록 >

<부표 1> 농업종합자금의 지원조건

		지 원 조 건
지원금리		연리 3.0%
상환조건	시설자금	3~5년 거치 10년 균분상환
	개보수자금	2년거치 3년 균분상환
	운영자금	2년이내 상환(단, 인삼식재자금은 연근별로 3~5년 거치 일시상환)
	농기계구입자금	1년거치 4~7년 균분상환

<부표 2> 대출가부 및 대출규모 결정기준

		대출가부 결정기준							
적법성, 사업계획		적 정							
신 용 평 점	점수별	40미만	40~50	50~60	60~65	65~70	70~75	75~80	80이상
	동일인당 종합자금 대출한도	대출 불가	5천만 이하	8천만 이하	1억원 이하	2억원 이하	3억원 이하	5억원 이하	5억원 초과
소요자금, 채권보전		적 정							

주 : 신용평점 = (비재무평점 × 70%) + (재무평점 × 30%)

자료 : 농협중앙회, 농업종합자금 대출업무방법, 2004

<부표 3> 연도별 농업종합자금 지원실적

단위 : 억원

	1999	2000	2001	2002	2003	2004.2
계 획	150	1,605	2,423	7,230	5,400	5,789
지원액(A)	145	1,605	2,423	6,243	4,522	289
지원비율(%)	96.7	100.0	100.0	86.3	83.8	5.0
지원건수(B)	387	7,791	9,475	24,356	16,020	1,042
건당금액(A/B)	1.16	0.21	0.26	0.26	0.28	0.28

주1) '99~'02.2월까지 총 1조 5,227억원 지원, 57,145건, 건당평균 26백만원

주2) 대출심사 통과 후 시설자금 미집행액 포함 시 실적은 89.1% 수준임

자료 : 농협중앙회 농업금융부

<부표 4> 신용평점 등급별 자금지원 규모

신용평점 구간	축산분야	버섯분야	기타분야
80점 이상	10억원 초과	10억원 초과	5억원 초과
75~80점	10억원 이하	10억원 이하	5억원 이하
70~75점	7억원 이하	5억원 이하	3억원 이하
65~70점	5억원 이하	3억원 이하	2억원 이하
60~65점	3억원 이하	2억원 이하	1억원 이하
50~60점	2억원 이하	1억원 이하	8천만원 이하
40~50점	5천만원 이하	5천만원 이하	5천만원 이하
40점미만	대출 불가	대출 불가	대출 불가

자료 : 농협중앙회, 농업종합자금 대출업무방법, 2004

<부표 5> 품목별 전업농(준전업농) 기준

	전업농 기준	준전업농 기준
미 곡	3ha 이상	2ha 이상
밭작물(식량류)	3ha 이상	2ha 이상
노지채소	2ha 이상	1.5ha 이상
시설채소	1,800평 이상 (유리온실 600평 이상)	1,200평 이상 (유리온실 300평 이상)
과 수 (시설과수)	1.5ha 이상 (시설채소 기준)	1ha 이상 (시설채소 기준)
절화류	시설 1,200평 이상 (유리온실 400평 이상)	시설 800평 이상 (유리온실 300평 이상)
분화류	시설 900평 이상 (유리온실 300평 이상)	시설 600평 이상 (유리온실 200평 이상)
느타리버섯	200평 이상	150평 이상
양송이버섯	300평 이상	200평 이상
팽이버섯	120평 이상	80평 이상
기타버섯	병재배 : 팽이버섯규모 균상재배 : 느타리버섯규모	병재배 : 팽이버섯규모 균상재배 : 느타리버섯규모
약용작물	3ha 이상	2ha 이상
인삼	3ha 이상	2ha 이상
한우	50두 이상	번식우 50두 이상 비육우 30두 이상
젖소	50두 이상	20두 이상(착유두수 기준)
돼지	1,000두 이상 (모돈기준 100두 이상)	700두 이상 (모돈기준 70두 이상)
닭, 오리	30,000수 이상	20,000수 이상
기타가축	한우소득기준 규모	한우전업농의 2/3
산림분야	-	조림면적 7ha 이상 묘목생산 700평 이상 밥 2ha 이상

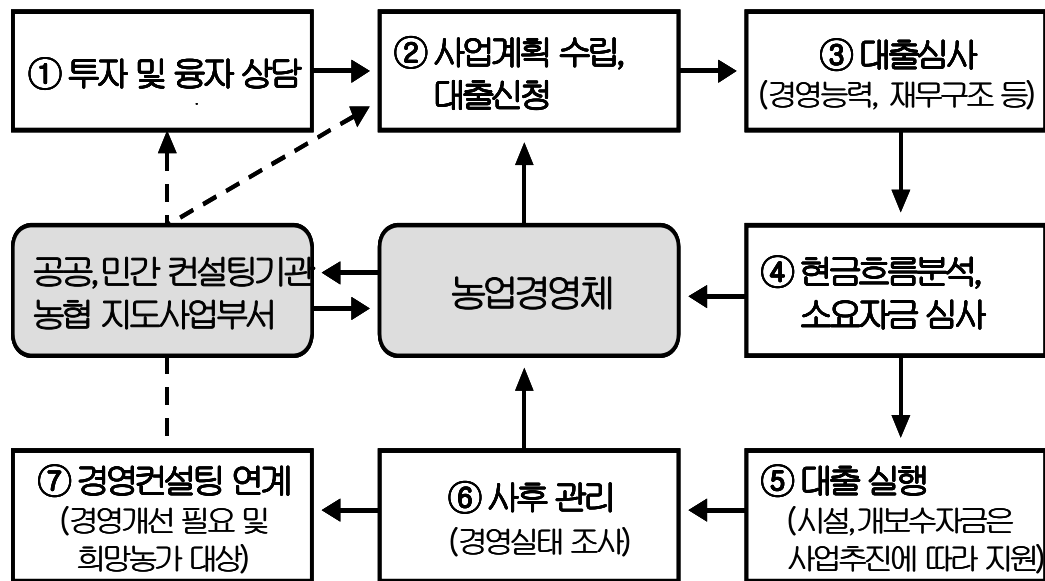
<부표 6> 미통합 자율사업 내역(2004년) 및 자금통합 계획(안)

	사업 내역 및 자금규모(억원)	통합 시기	이유(개선과제)
자금통합	고품질우량종자개발(28) 영농규모화(3,099)	2005년 2010년경	규모화 달성 후 통합
	농산물표준규격화(2,040) 농산물가공원료수매자금(1,066) 농산물산지유통활성화(4,877)	2005~06년	유통종합자금으로 일괄 통합
	2천만원미만 농기계구입(2,750)	지원규모 축소	1천만원 미만으로 지원 규모 축소
현행	농축산경영자금 외(35,029)	단계적 축소	영세소농 보조 (소액분산자금)
	토양개량사업(449) 친환경농업육성(126) 사료사업지원(655) 농기계사후관리지원(181) 미곡종합처리장설치운영(376) 농산물산지유통센터(24,600) 축산분뇨처리시설지원(431) 농업·농촌정보화기반확충(85) 농촌관광휴양자원개발(108) 후계농업인육성(617)	사업목적 달성 후 폐지	특수목적자금 특수목적자금 보조적 성격 보조적 성격 보조적 성격 공공목적자금 공공목적자금 공공목적자금 공공목적자금 신규농 창업지원
유지			

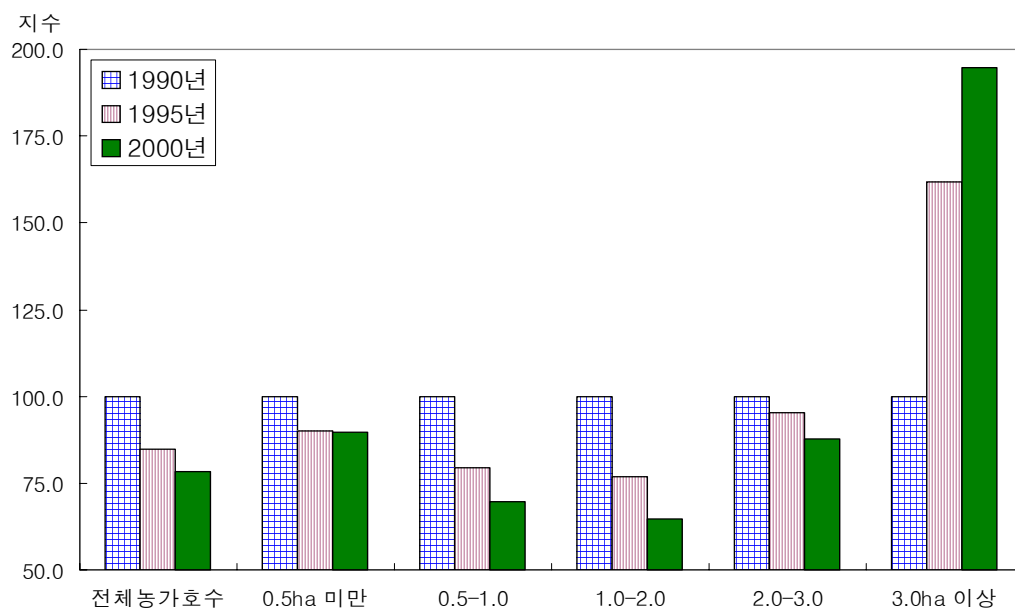
<부표 7> 정책금융의 발전단계

1단계	2단계	3단계
2004년까지	05~구조개선 완료	정책금융과 상업금융의 정상관계 회복
· 종합정보모형 구축 · 대출심사모형 완성 · 자금통합완료 · 중장기발전전략 수립	· 종합금융방식의 정착 · 전업농 등에 대한 통계 체계 구축 · 조기경보체계 구축 · 농업경영컨설팅 체계 정착	· 정책금융 졸업제 도입 · 정책금융 비중 축소
구조개선단계		국제경쟁단계

<부도 1> 농업종합자금 신청 및 지원절차



<부도 2> 경지규모별 농가분포 추이



주 : 1990년=100 기준 지수임.

C2004-19

농업종합자금 성과평가

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2004. 6.

발 행 2004. 6.

발행인 이 정 환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

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

인쇄처 경희정보인쇄(주) 02-2263-7534(代)

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