

회생지원프로그램 개발을 통한 농업경영회생 지원방안 연구

황 의 식 연구 위원
정 호 근 전문 연구 원
조 용 원 연구 원
김 두 년 한 중 대 교수

연구 담당

황 의 식	연구위원	연구총괄, 제1장, 제3장, 제6장
정 호 근	전문연구원	제4장, 제5장
조 용 원	초청연구원	제2장, 제3장
김 두 년	교수	제5장

머 리 말

농가부채문제는 농정의 중요한 과제중 하나이다. 농업개방에 따른 피해 등의 요인으로 인해 농가부채문제가 발생하였기 때문이다. 그에 대한 보상차원에서 농업인들은 농가부채대책을 요구하여 왔다. 2001년에는 농어가부채대책특별법을 제정하였고, 이후 수차례에 걸쳐 농가부채대책을 실시하여 왔다. 아직도 농가부채로 어려움을 겪고 있는 농가가 많고, 농업여건이 악화되면서 농가부채는 증가할 전망이다.

농가부채대책은 중요한 과제이지만 부작용도 많기 때문에 올바른 방향에서 접근하는 것이 중요하다. 과거와 같이 모든 농가를 대상으로 획일적으로 추진하는 방식에서 벗어나야 할 것이다. 부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가만을 대상으로 자구노력을 요구하면서 희생할 수 있는 대책이어야 할 것이다.

이 연구는 이러한 목적에서 추진된 것이다. 선별적 농가부채대책을 추진하기 위해서는 보완하여야 할 과제가 많다. 대상농가의 범위, 자구노력 부여방법, 심사위원회의 역할, 사후관리 등 다양한 요소들이 서로 일치성을 가져야만 효과를 얻을 수 있다. 이 연구에서는 농가부채대책을 수립하는데 있어 고려하여야 할 점들을 제시하고 있다.

이 연구결과가 바람직한 농가부채대책을 수립하는데 기여하여, 부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가가 희생할 수 있는 길을 마련하였으면 한다. 끝으로 연구결과에 질적인 향상을 위하여 지속적인 검토를 하여준 정책담당자, 농협 농업금융부 담당자, 그리고 참여연구진에게 감사드린다.

2008. 3.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

□ 연구의 필요성

- 한·미FTA 등 농산물 시장개방의 확대, 최근 국제원자재가격의 상승 등의 농업여건 변화로 인하여 농가경영이 어려운 농가들이 많이 출현하게 될 것으로 전망되고 있음.
 - 농업수익성이 악화되면 농가소득 감소로 농가의 부채상환능력은 더욱 약화될 수밖에 없음. 특히 젊은층의 규모화 된 농가일수록 부채규모가 크고, 상환능력도 낮음.
- 농산물시장개방 영향으로 농가경영이 어려운 상황이 발생하자 정부에서는 과거 수차례에 걸쳐 농가부채경감대책을 마련하여 추진하여 왔음.
 - 모든 농가를 대상으로 하여 금리를 인하하고, 상환기간을 연장하여 주는 농가부채대책 방식임.
 - 이러한 농가부채대책은 불가피한 면도 있지만 부작용도 많은 것으로 지적되고 있음. 정부예산을 투입하였지만 농가의 부채규모를 축소하지 못하고, 농가의 상환의지를 약화시키는 부작용을 초래하고 있음.
- 농가파산의 위험이 도래한다고 하여 모든 농가를 대상으로 한 상환기간 연장 및 금리인하 등과 같이 과거 부채대책의 지원방식으로 농가부담을 완화하는 것은 국민적 동의를 얻기가 어려운 실정임.
 - 새정부에서도 농가부채문제를 해결하기 위하여 새로운 방식의 농어가부채대책특별법을 도입하는 방안을 제시하여, 농가부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가를 희생하는 방안을 도입하고자 하고 있음.

- 농가부채문제 해결을 위한 자금지원뿐만 아니라 부실농가의 자구노력도 유도하고, 적절한 가격에 농가의 자산을 매각하여 농가 스스로 부채문제를 해결하도록 하는 방안을 추진하여야 함.
- 이와 같은 새로운 농가부채대책을 추진하기 위해서는 법적인 근거도 마련하면서 지원대상자의 범위, 지원절차 등 다양한 측면에서 체계적인 접근방법이 필요함.
 - 따라서 이 연구는 효과적인 농가부채대책의 체계적인 방안을 도출하는데 목적이 있음.
- 미국은 1970년대 농업호황으로 농업투자가 급증하였으나 1980년대 초부터 실질금리가 상승하고 국제 곡물가격이 하락하면서 농지가격 하락하여 부실채권이 증가하는 농업금융공황 위기에 직면하였음.
 - 80년대 중반 이후 미국의 농업금융위기를 극복하기 위한 다양한 정책수단이 개발되었음. 미국은 이러한 농업금융위기에 대응하여 주법에 의한 중재제도의 도입, 가족농파산조항(12장)의 신설, 조합금융시스템의 개혁 등의 조치와 함께 정책적으로 농가지원청(Farm Service Agency)을 통해 농가부채를 조정하여 주는 다양한 수단들을 개발하여 적용하였음.
 - 그 결과 많은 농가가 파산위기에서 벗어나고 농업경쟁력을 제고하는 효과를 얻었음.
- 일본의 경우에는 UR농산물협정이 타결되자 시장개방의 충격으로부터 농가를 보호하기 위하여 「농가부담경감지원대책」을 마련하여 상시적인 지원체계를 구축하였고, 부채상환이 곤란한 농업에 대해 이자부담을 경감하여 주는 「농가부담경감지원특별자금」을 마련하여 지원하였음.
 - 특히 일본 이와테현은 농협, 현정부 그리고 농업관련 기관들이 참여하여 농가경제가 어려워지는 것에 대응하여 「고정화채권유동화」 정책을 수립하여 체계적인 부채대책을 실시하였음.
 - 전업농가를 대상으로 전면적인 부채실태조사를 하여 농가를 부실화 정도

에 따라 유형별로 구분하고, 해당유형에 적합한 재무구조조정정책을 마련하여 시행하였음.

- 뉴질랜드의 경우에는 농업시장 개방에 따라 농가부실문제가 확산되자 이를 해결하기 위한 부채대책을 실시하였음.
 - 정부지원을 폐지하기 위해 저리정책자금 지원을 폐지하고 대신 농가가 부담하고 있는 이자비용을 비슷한 수준으로 유지하도록 원금 자체를 감면하여 주는 부채대책을 실시하였음.
 - 또한 부실농가가 퇴출을 원할 경우 이를 촉진하는 방안도 마련하였음. 퇴출을 원하는 농가에 대해서는 일부 부채를 탕감하여주어 원활하게 정착할 수 있도록 지원하였음.

□ 농가유형별 농가부채 분석

- 농업부문의 시장개방과 더불어 1990년대에는 농가부채가 크게 증가하여 농업문제에 핵심이 되었음.
 - 부채규모가 5천만 원에서 1억 원 사이인 농가의 비율은 11.5%이지만 이들 농가의 부채는 전체 농가부채의 25.8%를 차지하고 있음.
 - 반면 부채규모가 1천만 원 이하인 농가는 51.9%에 이르지만 전체 농가부채에서 차지하는 비중은 2.7%에 불과함.
 - 농가부채규모별 농가분포가 매우 불균등하게 분포하고 있어 농가가 직면한 농가부채문제도 차별적이어서 서로 다른 대책이 필요함.
- 최근 농가부채규모의 변동은 농가경제조사 표본농가 중 2003년부터 2006년까지 동일한 농가에 대한 자료를 이용하여 분석하였음.
 - 2003년에 부채규모가 1억 원 이상인 농가 중 75%가 2006년에도 여전히 1억 원 이상인 것으로 나타남.

- 특히 2003년에 자산대비 부채비율이 40% 이상인 농가 중에서는 22.3%만이 1억 원 이하로 부채가 감소하였음.
 - 2003년에서 2006년까지 자산대비 부채비율이 낮은 농가일수록 부채비율이 개선되었고, 자산대비 부채비율이 높은 농가일수록 현상유지 또는 악화되는 경우가 많음. 그러나 이러한 농가비율은 1998~2002년까지의 동일한 분석결과와 비교하면 전반적으로 개선되었다고 볼 수 있음.
 - 2003년과 2006년에 모두 자산대비 부채비율이 100% 이상인 농가들은 자산의 증가폭보다 부채증가폭이 더 크기 때문에 경영이 개선되지 못한 것으로 나타남.
- 농가부채 유형을 구분하기 위해 농가를 부채규모와 자산대비 부채비율을 가지고 16가지 유형으로 구분함(그림 2-4 참조).
 - 부채비율의 기준으로는 농가가 금융위기에 직면하는 40%, 50%, 70%를 선택하였고, 부채규모는 2,000~3,000만 원 사이로 선정하였음.
 - 유형화 결과 농가경영이 가장 어려운 농가는 모두 5.4%이고 가장 많은 농가는 부채규모가 2,500만 원 이하이고 부채비율은 40% 이하에 분포하고 있음.
 - 이와 같이 유형화했을 경우, 농가부채대책의 지원대상자로 선정할 수 있는 유형은 (I-1)유형 농가와 (I-4)유형의 농가이고(5.4%), 다음으로는 (IV-1)유형의 농가도 포함하여 총 7.9%의 농가를 고려할 수 있음.
 - 부채대책이 필요한 농가의 특성을 파악하기 위해 부채규모가 3천만 원 이상인 농가를 추출하여 부채비율을 기준으로 유형화함.
 - 자산대비 부채비율별 농가부채 규모별 농가분포를 보면, 부채비율이 70% 이상인 농가의 경우 부채규모가 5천만 원 이하인 농가의 비율이 10.8%임.
 - 반면 부채비율이 50~70%인 농가에서는 부채규모가 3~5천만 원인 농가의 비율이 17.6%이고, 부채비율이 40~50%인 농가에서 이 비율은 7.7%,

- 부채비율이 40% 이하인 농가에서는 39.2%에 이릅니다.
- 자산대비 부채비율이 높을수록 부채규모가 큰 농가에 위치할 확률이 높은 점을 고려할 때 부채비율은 중요한 지표가 됩니다.
- 농가소득 규모별 농가분포를 보면 자산대비 부채비율이 70% 이상인 농가의 경우에는 농가소득이 2천만 원 이하인 저소득 농가의 비율이 38.7%에 이르고 있고, 5천만 원 이상인 농가의 비율은 3.8%에 불과합니다.
 - 부채비율이 50~70%인 농가에서는 농가소득이 2천만 원 이하인 농가의 비율이 24.3%이고, 부채비율 40~50% 농가에서 이 비율은 20.5%이며, 40% 이하인 농가에서는 이 비율이 17.1%로 감소하고 있습니다.
 - 농지자산을 매각하여 농가부채를 상환한다고 하였을 경우 그 이후 농가부채인 순부채규모별 농가분포를 보면 부채대책의 효과를 알 수 있습니다.
 - 자산대비 부채비율이 70% 이상인 농가에서는 90.3% 농가가 순부채규모 3천만 원 이상으로 많은 부채를 안고 있고, 부채비율이 50~70%인 농가에서는 순부채규모가 3천만 원 이하인 농가의 비율이 32.4%입니다.
 - 부채비율이 40~50%인 농가에서는 순부채규모가 3천만 원 이하인 농가의 비율이 61.5%로 크게 증가하고, 부채비율이 40% 이하인 농가에서는 84.0%의 농가가 순부채규모가 3천만 원 이하입니다.

□ 가계부문 신용회복제도

- 가계부문의 개인 신용회복제도로는 신용회복지원위원회의 개인워크아웃제도와 법원의 개인채무회생제도가 있습니다. 이외에 채무가 상대적으로 적은 채무자를 대상으로 하는 개별금융기관의 신용회복지원과 자산관리공사에서 시행하는 희망모아(배드뱅크의 후속)가 있습니다.

- 신용회복위원회의 개인워크아웃제도는 개인 및 개인사업자 중 협약 등에서 규정하는 일정 요건을 갖춘 채무자를 대상으로 상환기간의 연장, 분할상환, 이자율 조정, 변제기 유예, 채무감면 등의 채무조정 수단을 통해 경제적으로 재기할 수 있도록 지원하는 금융기관 공동의 업무를 말함.
- 2002년 10월부터 실시 이후 60만 건 정도를 지금까지 처리하였고, 이중 농어민은 3천 건 정도임(2007년에는 6만 건 정도를 처리).
- 법원의 개인회생제도는 과도한 채무를 지고 있는 급여소득자 또는 자영업자가 법원의 결정에 따라 파산선고 없이 장래 수입으로 최대 8년간 빚을 갚아 나가다가 나머지 빚은 탕감받을 수 있는 제도임.
- 개인워크아웃은 신용회복지원협약에 가입한 채권금융기관들에 대한 채무에 대해서만 조정이 가능한 제도임에 반하여 개인회생절차는 금융기관 채무를 포함한 모든 채무에 대하여 조정이 가능함.
- 개인워크아웃은 채무의 한도가 5억 원인 반면에 개인회생절차는 담보채무는 최대 10억 원, 무담보채무는 최대 5억 원임.
- 개인워크아웃은 원칙상 면제가 없으며 단지 상각채권에 대해서만 사전적인 조정이 이루어지는 반면에 개인회생절차는 5년간 변제를 성실히 이행하면 잔여채무는 면제해 준다는 것을 사전적으로 명시함.
- 개인워크아웃은 채권금융기관의 동의로 확정되는 반면에 개인회생절차는 법원의 변제계획 인부결정으로 확정되어 채권자의 동의를 필요조건으로 가지 않음.

□ 미국의 가족농어업인 채무조정제도

- 1986년 당시 대부분의 농가가 미연방파산법 제13장에서 정한 개인의 채무조정을 이용하고자 하여도 부채한도인 무담보채무 10만 달러, 담보채무 35만 달러를 초과하고 있었기 때문에 신청자격을 갖지 못함.
- 제12장 ‘가족농어업인 채무조정법’이 새로이 신설되면서 자산규모가 크고 총 부채가 150만 달러 이내이면서 농업을 통한 정규소득이 있는 가족 농어업인들도 채무조정의 특례에 의해 구제를 받을 수 있게 됨.
- 신청자는 채무 상환을 할 수 있을 정도로 연소득이 안정적이고 정규적인 가족농어업인임. 농업법인으로서 지분이 공개되지 않고, 총자산의 80% 이상을 영농에 투입한 경우와 친척을 포함한 한 가족이 농업법인의 지분의 50% 이상을 소유하는 경우도 여기에 포함함.
- 농어업인은 부채총액이 3백20만 달러를 초과하지 않고, 총 부채의 50% 이상이 농업경영에서 발생하였으며 직전 과세연도 총 소득 중에서 50% 이상을 농업소득으로 얻은 경우에 12장의 신청대상이 됨.
- 채무자는 수동적인 역할만 수행하는 것이 아니라 상임관재인과 함께 계획안을 작성하고 의무와 권리를 수행함. 상임관재인의 감독 하에 자신의 경영하는 농장을 계속하여 점유하고 운영할 수 있음.
- 파산법 제12장은 파산에 직면한 상당수의 농가들을 보호함으로써 농업부문의 급격한 구조조정을 완화하였고 농가의 재건과 생존을 도모했다는 평가를 받고 있음.
- 반면 파산정도가 심각하여 곧바로 청산절차로 가야만 할 비효율적인 농가에

대해서도 파산법의 보호 하에 영농을 계속하게 함으로써 사회적 비용을 증가시켰다는 비판을 받기도 함.

□ 농가경영회생지원방향 : 도입필요성 및 차별성

- 지금까지의 농가부채대책에서는 해결할 수 없었던 채무로 이미 연체가 진행 중에 있거나, 과중한 채무부담으로 그대로 방치할 경우 담보물 경매와 파산으로 이어질 위험이 있는 농가에 대하여 악성채무의 고리를 끊어주는 방안을 마련하여야 함.
 - 악성채무에 시달리는 농업인들의 경영회생을 위해서는 통합도산법의 개정과는 별도로 일반가계에 대한 워크아웃시스템과 유사한 농가경영회생(부채)특별지원법을 제정하는 것이 필요함.
- 가계부문에 적용되고 있는 신용회복위원회 개인워크아웃제와 통합파산법의 개인회생제도를 농가가 활용할 수 있음에도 불구하고 농업부문에 대해 별도의 특별지원법을 제정하는 것이 필요함.
 - 개인워크아웃제는 이자감면과 함께 상환기간을 최장 8년까지 연장하는 것이 큰 장점이지만 장기저리자금인 정책금융이 큰 비중을 차지하고 있는 농가부채에서는 이런 지원조건이 장점이 되지 못하고 있어 농가는 이 제도를 이용할 유인이 없음. 또한 대부분 농협부채인 농가는 한 금융기관의 채무가 전체 채무의 70%를 상회하지 말아야 한다는 조건도 만족하기 어려움.
- 법원의 개인회생제도는 5~8년간 변제기간이 마련되어 있고, 성실하게 변제계획을 이행하였을 경우에는 잔여부채를 감면하는 면책을 하고 있음.
 - 그런데 면책을 위해서는 담보자산인 농지를 처분하여야만 가능할 수밖에 없음. 면책을 받기 위해 변제계획에 따라 상환기간이 경과 한 후 성실하게 상환하였다 할지라도 생산수단이자 담보자산인 농지는 처분하여야

하므로 농가는 농업기반의 축소를 감내하여야 함. 농가는 탈농을 하지 않으면 이 제도를 활용하고자 하지 않음.

- 따라서 농가의 생산기반을 유지하면서 개인워크아웃제와 유사한 효과를 주는 농업분야에 차별화된 ‘농업인의 부채조정’ 특별지원법이 필요함.
- 워크아웃방식의 농가경영회생지원대책은 농가부채문제 해결을 위한 자금지원뿐만 아니라 부실농가의 자구노력도 유도하고, 자산경매로 몰려 헐값에 자산을 상실하는 것을 개선하며 적절한 가격에 농가의 자산을 매각하여 그 자금으로 농가 스스로 농가부채를 축소하도록 하는 방안임.
- 농가경영회생제도는 농가가 자산을 매각하여 스스로 먼저 부채규모를 축소하고, 이자율 인하 등으로 금융비용 부담을 완화하도록 함으로써 회생이 가능하도록 하자는 것임.
 - 부채도 많고, 동시에 자산도 많은 대부채-대자산형(자산은 크지만 부채도 많은)의 재무구조를 자산의 일부를 매각하여 부채를 축소하여 소부채-소자산형(자산은 작지만 부채도 작은) 구조로 전환하는 재무구조개선 조치를 추진하는 방안을 보완함.
 - 그러면서도 매각한 농지를 다시 장기임대하여 농업생산기반을 유지하도록 하여 안정적인 소득을 얻을 수 있는 기회는 유지하도록 하는 방안임.
 - 이를 위하여 농지를 매입하여 주는 역할을 농지은행이 담당하도록 하고, 안정적인 장기임대를 위한 권리도 제공함.
- 이와 같은 농가경영회생 지원대책을 효과적으로 추진하기 위해서는 부실농가가 지원을 신청하면 평가하여 지원방향을 결정하는 기구가 필요함.
 - 부실규모가 경미한 경우에는 상환기간을 연장하는 등의 부채대책으로 충분하고, 부실이 심각한 농가에 대해서는 농지를 매각하도록 하는 재무구조개선대책을 추진하도록 함.

- 따라서 이러한 농가경영회생대책을 추진하기 위한 농가경영회생위원회(가칭)의 도입이 필요함.
- 이러한 농가경영회생제도는 기존의 농가부채대책과는 큰 차이를 가지고 있음.
 - 농가경영회생지원대책은 농가부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가를 회생시키기 위하여 추진하는 것임.

□ 지원대상 농가의 범위

- 농가경영회생지원 대상농가의 범위에 따라 지원방법, 지원절차 등이 규정되기 때문에 중요한 사항임.
 - 지원대상농가로는 부채문제가 심각한 농가로서 농업을 전업적으로 경영하는 농가를 일차적으로 선정하여야 할 것임.
- 농가유형별 농가부채 실태분석에서 도출된 결론을 보면 부채비율이 높은 농가들이 농가소득도 낮고, 농가자산도 적어 어려움에 직면하고 있다고 볼 수 있음(제2장 2절 참조).
 - 자산대비 부채비율이 40%를 상회하기 시작하면 농가소득도 낮아지고, 부채규모도 크기 때문에 부채비율 40% 이상인 농가를 대상으로 하는 것이 필요함. 미국 등에서도 자산대비 부채비율의 40% 이상이면 농가가 금융적으로 어려움에 직면하는 것으로 해석하고 있음.
- 지원의 효과를 높이기 위하여 부채규모가 일정 규모 이상인 고액부채농가를 대상으로 하여야 함.
 - 부채규모가 2천만 원 이상 혹은 3천만 원 이상인 농가를 대상으로 하는 것이 필요함. 농가유형별 구분에서 보면 부채규모가 적은 농가는 자산대비 부채비율이 40% 이하인 농가가 많음(2장 참조).

- 지원대상 농가는 농업을 지속하는 전업적인 농가가 되어야 하고, 지원대상 자금인 농업용 부채가 일정규모 이상이어서 지원효과가 있기 때문에 농업경영기반이 일정수준 이상인 농가로 한정하는 것이 필요함.
 - 농업용 시설물 투자까지 고려하도록 농업고정자본까지 포함한 농업기반이 1ha 이상인 농가를 대상으로 지원하도록 함.
 - 이러한 자료를 환산하고, 입증하기가 어렵다면 대안적인 변수로 고정적인 농외소득이 있는 농가는 제외하는 방안 등을 고려할 수 있음.
- 따라서 경영규모가 일정수준 이상인 농가이더라도 농업소득 의존도가 높은 농가만을 대상으로 하여야 함.
 - 미국의 농가파산제도에서도 농업소득 비중이 50% 이상인 농가를 대상으로 하고 있는 것을 고려하여야 함.

□ 사업규모 산출

- 자산대비 부채비율 40% 이상이고, 부채규모가 3천만 원 이상인 농가만을 대상으로 하여 경영회생지원 대상사업의 규모를 산출하는 것도 필요함.
 - 2장의 농가경제 분석결과에서 자산 대비 부채비율이 40% 이상, 부채규모가 3천만 원 이상인 농가의 비율은 전체 대상농가 3,074호의 7.9%가 해당되고 있음.
 - 이 비율을 총 농가호수인 1,245천호에 적용하여 대상농가 수를 산출하고, 여기에 부채비율별 호당평균 농가부채규모를 곱하면 대상농가의 총 부채규모가 산출되는데 그 규모는 13조 5천억 원 수준임.
- 지원대상 농가중에서 향후에도 자산대비 부채비율이 70% 이상으로 지속될 것으로 전망되는 어려움에 처해있는 농가만을 대상으로 설정하는 것도 방안 중의 하나임.

- 이 비율을 산출하기 위하여 대리방법으로 2003년에 자산대비 부채비율이 40% 이상인 농가가 2006년에 자산대비 부채비율이 70% 이상인 상태로 남아있는 농가의 비율을 산출하여 이 비율을 적용함.
 - 부채규모가 3천만 원 이상인 농가만을 고려하였을 경우에는 약 2조원의 부채규모가 산출되었음.
- 위의 기준을 적용하여 보았을 때 농가회생지원사업의 사업규모를 1.5조 원 내지 2.0조 원 수준으로 설정하는 것도 방안 중의 하나로 생각됨.
- 농가가 지원신청을 하지 않았고, 최근 농자재가격의 상승으로 경영위기에 처한 농가가 늘어나고 있는 점을 고려할 때 이 이상의 지원규모를 설정하는 방안에도 보완할 필요가 있음.

□ 지원대상 채권의 범위

- 농가부채 지원대상 부채의 용도를 농업용 채무에 국한할 것인지 생활채무를 포함할 것인지를 검토해야 함.
- 생활자금, 단기부채까지 지원대상에 포함한다면 농가경영회생에 효과적인 장점이 있음. 그러나 비농업용부채를 농업지원에서 포함한다는 비판이 있고, 성실히 농사를 짓는 농가와 형평성이 제기되기도 함. 또한 농가의 도덕적 해이만 조장하는 부작용도 있음.
 - 반면 농업용부채만 대상으로 한다면 지원근거가 보다 명확해져 합리적인 면이 있는 반면 생활자금부채의 어려움이 해소되지 않아 농가회생에는 한계가 있다는 단점이 있음.
- 따라서 한계는 있지만 농업용 농가부채만을 한정하여 지원대상 부채로 설정하는 것이 방안임.
- 문제점을 보완하는 방안으로 일정규모 이하의 부채에 대해서는 비농업용

부채도 지원대상으로 인정하는 방안을 고려할 수 있음. 즉, 농업용부채는 지원에서 포함하고, 일정규모(예 5백만 원~1천만 원)는 확증할 필요가 없이 가계용자금도 포함하여 지원하도록 하는 방안임.

- 단기부채를 포함할 경우에는 농가가 부채규모를 확대하는 도덕적 해이의 문제가 발생하고, 사료대금 등 협동조합의 경제사업 채무에 대해서도 지원하여야 하는 문제가 발생함. 단기부채를 포함하였을 경우에는 부채를 누증시키는 도덕적 해이의 문제가 발생하게 됨.
- 이러한 이유로 지난 농가부채대책에서도 단기부채를 지원대상에서 제외하였음.

□ 매입대상 농가자산의 범위와 절차

- 농가자산을 매입하여주는 기관이 농지은행이므로 농지만 매입할 수 있을 것임.
 - 농업용 시설물이 있는 경우 철거비용을 부담하거나 내구연수가 환매기간 이내인 경우에는 대지도 매입할 수 있는 근거를 마련하는 것은 필요함.
- 농지의 매각대금은 우선적으로 담보권이 설정된 채권을 변제하고, 나머지는 농가가 신청한 순서에 따라 채무를 상환하도록 함.
 - 매각대금의 일부가 소비용으로 활용되는 것을 방지하도록 관리인의 통제 하에서 부채를 축소하도록 함.
 - 이는 농가가 스스로 부채를 축소하는 자구노력이 있는 것이므로 이런 농가에 대한 나머지 부채에 대해서는 보다 유리한 조건으로 지원해야 함.
- 매입한 농지는 농가에 장기임대하여 농업생산기반을 유지하도록 하고, 이후 농가가 회생하여 다시 매입하여 갈 수 있는 권리를 부여하는 방안을 적용함.
 - 농가가 다시 매입하는 기간은 환매할 수 있는 권리를 부여하는 기간으로 부채대책 기간이 최장 20년이므로 이 정도를 고려할 수 있음. 농가가 농

지를 다시 매입하는 기간은 환매할 수 있는 권리를 부여하는 기간임. 현재 부채대책 기간이 20년이므로 농가가 농지를 다시 매입하는 기간으로 적당하고 판단됨.

- 환매권 보장기간을 20년으로 설정하여 20년간 장기 임대차 관계를 형성하도록 함. 시가매입·시가환매 원칙이므로 환매기간을 장기로 설정하여도 충분함.
- 농지매각은 농가경영회생을 위한 지원이므로 여기에 수반되는 취득세, 등록세 등의 감면조치를 마련하는 것이 필요함.
 - 양도소득세를 면제할 경우 이를 목적으로 지원하려는 등 악용의 소지가 많이 발생할 수 있으므로 장기보유 농지에 대해서만 면제하는 조항을 마련하는 것도 고려되어야 함.
 - 그러나 경영이 어려운 농가이고, 자기의 선택도 있지만 경영회생위원회에서 매각을 권고한 경우이므로 양도소득세를 부과하는 것을 완화하여 주어야 함.
- 환매를 촉진할 수 있도록 일정기간 후 환매를 위한 적립계정을 두어 일부자금을 조금씩 적립하도록 유도함.
 - 농가가 조금씩 적립하고, 일부(40~50% 이내)는 차입에 의해 환매할 수 있도록 미리 준비하는 제도를 마련하는 것임.

□ 농가경영회생위원회 설치

- 농가경영회생위원회가 자산매각 등 채무구조조정까지 권고하는 권한을 가질 경우에는 시군 행정단위에 설치되는 것은 바람직하지 못함.
 - 회생위원회가 지원농가를 심사하고 자구노력 등을 요구하는 등의 권한을 가진 경우에는 시군단위 이상으로 설치하여야 함.

- 따라서 농가회생위원회는 상위에 전국단위 위원회를 설치하고, 시도단위로 지역위원회를 설치하여 운영하도록 하는 것이 필요함.
 - 시군단위는 농가회생위원에 대한 실무위원회로 설정하여 농가의 신청을 받고, 농가에 대해 상담을 하고, 자료에 대한 확인작업 등을 담당하도록 함.
- 농가경영회생위원회는 지원대상자를 선정하고, 금융기관에 대해 채무조정을 권고할 수 있고, 농가에 대해 자구계획 수정을 권고할 수 있는 등의 권한을 가지도록 명시해야 함.

□ 자금지원조건

- 농가의 자산을 매입하고 환매기간을 보장하며, 나머지 부채에 대해서는 장기분할 상환으로 전환하는 것으로 최고 한도를 설정함.
- 농가와 해당금융기관 등 기초단위에서의 실무위원이 변제계획, 자금지원 조건을 설정하고, 농가의 자구노력(농지매각 등) 계획을 작성하면 이를 위원회에서 승인하는 방안이 요구됨.
 - 지원조건을 20년으로 설정하고 대상농가가 선택하도록 하는 방안이 있음.

□ 지원절차에 관한 규정

- 농가가 경영회생지원을 신청하여 지원결정이 내려지기까지의 절차에 대한 규정을 명확히 마련하는 것이 중요한 과제임.
- 농가부채대책을 추진하면서 그 절차가 모호할 경우 배임의 문제 등이 발생할 수 있어 담당자가 업무를 기피하게 됨.

- 먼저 경영회생지원을 신청할 때 요구되는 자료를 구비하여야 함.
 - 신청서, 채권자의 목록 및 부채규모, 재산목록, 채무자의 수입 및 지출에 관한 사항, 반드시 변제하여야 할 쌍무계약 목록, 회생계획서, 신용정보 활용 등 개인정보이용 동의서 등이 포함되어야 함.
 - 신용정보 등을 열람하는 것은 타법률에 의해 저촉이 될 수 있으므로 지원자의 동의를 얻어 법의 저촉을 받지 않은 범위 내에서 활용할 수 있도록 함.
 - 농가 스스로 회생계획(변제계획)을 수립하는 것은 자금지원과 함께 사후 관리에도 유용한 근거자료가 되므로 반드시 회생계획을 작성하여 제출하도록 함. 그 기간은 신청 후 일정기간이 경과한 이후(14일 이내)에 제출할 수 있도록 하고, 이후 수정이 가능하도록 함.

- 농가의 회생계획서에는 영농활동의 내용, 농지 등 자산의 매각계획, 농산물 출하의 방법, 농가조직화 참여 등의 내용이 포함되도록 하여 농가 스스로 자구노력을 하는 책임을 선택하도록 함.

□ 사후관리 및 관리인 제도

- 지원농가가 쉽게 회생하기 위해서는 다소 어렵더라도 회생계획에 제시되어 있는 것에 따른 의무사항을 준수하도록 해야 함.
 - 예를 들어 정부가 도입하고 있는 농가등록제에 농가경영에 대해 매년 등록하도록 하여 경영실태에 대한 관리를 강화하여야 할 것임.
 - 또한 농가가 이용하고자 하는 공동출하조직의 내용, 생산농산물 판매거래에서 얻은 수입금의 입출금을 주관 금융기관의 해당계좌를 거쳐서 이루어지도록 하여 경영상태를 관리할 수 있도록 하는 사후 경영관리 등의 내용이 마련되어야 함.

- 이러한 사후관리 내용은 지역과 농가마다 차이가 있으므로 획일적으로 강제

하는 것보다는 농가가 스스로 회생계획 속에 이러한 내용을 포함하도록 하고, 자구노력의 정도를 평가하여 지원하도록 하는 방안을 도입하는 것이 효과적임.

- 지원농가가 해당 의무를 준수하지 않았을 경우에는 관리인이 이를 파악하여 조치하거나 경영회생위원회에 보고하여 자금지원을 중단하도록 하는 사후 관리인을 선정함.
 - 관리인은 농가경영회생위원회가 선정한 관할 내 농협의 직원이 담당하여 관리하도록 함.
 - 이 경우에도 관리인의 책임 범위를 명시하여 불확정적인 내용에 대해 귀책이 되지 않도록 하여 감사 등의 사항으로 농가회생지원업무를 기피하는 부작용이 나타나지 않도록 조치해야 함.

ABSTRACT

A Study of Supporting Farm Financial Recovery with Developing Farm Workout Program

The purpose of the study is to establish farm workout program that supports the farmers under a credit crisis to recover and keep farming activity. Farm household debts have steadily increased and thus threatened severely the stability of farm household economy. The government have been introduced various measures to solve the debt problem since the end of 1980s. Additionally, the national assembly revised the Special Act of Lessening Farm and Fishery Household Debts in 2004. Main contents of those measures were to reschedule the repayment of policy loan, lowered the interest rate, and supplied a special mid-term loans for farms suffering from the high burden of debts and liquidity problems. However, those were not sufficient to solve the farm financial stress. Especially, the financial situation for the age of 40s and 50s' full time farmers, who are core farm labor to lead Korean agriculture, has not been improved.

There already exist two workout programs for the public since 2000, one is administrated by "the credit counseling & recovery service" whose member is more than 4000 financial institutes the other is run by the court of Korea. However, they are not sufficient to solve the financial problems confronted by farmers. They are not able to count the special circumstance in agriculture such that the farm land is a capital as well as a essential production resource asset. Also they do not cover the debt from policy loan, which is a main source of debt for farmers. Hence, the workout program for farmers should be introduced to help them to recover from financial stress and keep farming.

New workout program will serve farm households as an alternative of debt measures. Many experts have been criticizing the existing debt measures with the reasons of policy failures such as distorting income distribution, causing moral hazard, being failed to achieve the goal of reconstructing fragile farms. We designed a workout program, which is constantly working and requiring land liquidation for restructuring farms. As a new supporting system for the farms under a financial crisis, the program must be designed based on

the principles such as cost minimization, apportionment of a loss, inducement of self-reliance efforts and conjunction with overall restructuring policy in agriculture.

There are several factors to consider in order to run a workout program successfully. First, it is necessary to organize executing committee, which screens insolvent farms and work together. It will sign a memorandum of understanding with farmers for the fulfillment of managerial rationalization, plans their overall financial restructuring schemes and monitor performance to payback and continuous farming. Second, a so called "Farm land bank" will do a role of purchasing farm land of debtors and subrogating their debts to creditors. It will ultimately run the program and farmers will pay back their loans in a more affordable interest rates.

To operate the workout program effectively, call option for the disposed farm land should be included in the program. Call option is the right of farmers to repurchase the land sold in the beginning, which we expect to disentangles a complication between land bank and previous land owners. With this scheme the utilization of agricultural fixed assets and resource allocation can be facilitated.

In conclusion, the program is for the farmers with high financial stress, who cannot pay off the debt in short run but can afford to do it in the long run, while continuing farming practices. Either those who their financial stress is not high enough or are ready to exit farming because of their age or some other reasons are not eligible for the program. We expect that the program will help the core farmers to recover from the financial stress and become competitive business entities who can lead Korean agriculture to compete in the world market.

Researchers: Eui-Sik Hwang, Hogun Chong, Youngwon Cho
E-mail address: eshwang@krei.re.kr

차 례

제1장 서 론

1. 연구의 필요성 1
2. 연구의 목적 4
3. 선행연구 검토 4

제2장 농가부채 실태분석

1. 농가부채 실태분석 8
2. 농가유형별 농가부채분석 17

제3장 농가부채대책 추진현황과 문제

1. 부채대책 추진실적 29
2. 지금까지 농가부채대책의 한계 33
3. 농지은행의 경영회생지원 농지매입사업 38

제4장 가계부문 신용회복제도

1. 개인 신용회복제도의 개요 43
2. 신용회복위원회의 개인워크아웃제도 45
3. 법원을 통한 개인회생제도 54
4. 개인워크아웃제도와 개인회생제도의 비교 61

제5장 미국의 가족농어업인 채무조정제도

1. 미연방 파산법 제12장의 도입배경 64
2. 미국 파산법제의 개관 68

3. 미국의 파산법 제12장 74
4. 파산법 제12장의 주요성과와 평가 85

제6장 농가경영회생 지원방향

1. 농가부채대책특별법 도입 필요성 89
2. 농가경영회생제도의 도입방향 94
3. 농가경영회생지원특별법 제정 시 고려사항 102

참고 문헌 117

표 차 례

제2장

표 2- 1. 부채비율 및 부채규모별 농가분포	10
표 2- 2. 경영규모별 농가부채 규모 분포(2006)	10
표 2- 3. 영농형태별 농가부채 비율	11
표 2- 4. 경영주 연령별 농가부채 비율	12
표 2- 5. 부채규모별 농가변동 실태(2003~2006)	13
표 2- 6. 부채규모별 농가변동 실태(2003~2006)	14
표 2- 7. 자산대비 부채비율별 농가변동 실태(2003~2006)	15
표 2- 8. 자산대비 부채비율별 농가분포의 변화	15
표 2- 9. 농가유형별 농가분포 및 주요지표 수준	19
표 2-10. 농업소득 비중이 30% 이상, 표준영농규모 1ha 이상인 농가의 유형구분	21
표 2-11. 농가부채 규모별 농가분포	22
표 2-12. 농가소득 규모별 농가분포	23
표 2-13. 농지자산평가액 규모별 농가분포	24
표 2-14. 농가순부채 규모별 농가분포	25
표 2-15. 농가부채 규모별 농가분포(예상)	26
표 2-16. 농가소득 규모별 농가분포(예상)	26
표 2-17. 농지자산 평가액 규모별 농가분포(예상)	27
표 2-18. 농가순부채 규모별 농가분포(예상)	27

제3장

표 3- 1. 농어업인 부채경감에 관한 특별법에 의한 부채대책의 내용	30
표 3- 2. 2002년 말 현재 대출잔액	30

표 3- 3. 2004년도 농가부채대책 지원(15.3조 원) 신청 실적	33
표 3- 4. 농림수산업자신용보증기금의 대위변제 추이	34
표 3- 5. 정책자금 대출규모별 농업인 및 대출금액의 분포	35
표 3- 6. 상호금융 저리대체자금과 농업경영개선자금 대출잔액 규모별 분포	35
표 3- 7. 2004년 농가부채대책 지원실적 비중	36
표 3- 8. 중장기 정책자금 및 상호금융대체저리자금 지원효과 분석	36
표 3- 9. 경영회생지원 농지매입사업 추진실적	41
표 3-10. 사업지원 전·후 경영규모 변동 현황	42

제4장

표 4- 1. 신용회복지원 신청자	51
표 4- 2. 소득규모별 신청자	52
표 4- 3. 부채규모별 신청자	53
표 4- 4. 개인채무회생지원 신청자	57
표 4- 5. 개인신용 회복제도의 비교	63

제5장

표 5- 1. 자산부채비율로 본 금융압박 지역분포	66
표 5- 2. 미전역의 1 에이커당 평균농지가격 변동추이	66
표 5- 3. 파산법 제11장, 제12장 및 제13장의 비교	75
표 5- 4. 채권의 종류	81
표 5- 5. 1987~2002의 농가 수 및 파산농가비율	87

제6장

표 6- 1. 기존부채대책과 차별성	101
---------------------------	-----

그림 차례

제2장

그림 2- 1. 경지규모별 농가부채 추세	8
그림 2- 2. 농가부채 규모별 농가분포 및 부채비율(2006)	9
그림 2- 3. 자산대비 부채비율 100% 이상 농가 비교(2003년 대비 2006년)	16
그림 2- 4. 농가유형 구분 기준	18

제4장

그림 4- 1. 워크아웃제도의 신용회복절차	48
그림 4- 2. 개인채무회생제도의 흐름도	56

제6장

그림 6- 1. 구제기관별 신용회복 지원 대책	92
그림 6- 2. 농가 재무구조 재조정 방식	98
그림 6- 3. 농가회생지원 절차	99

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성

- 농산물시장개방 영향으로 농가의 농업소득이 정체되고, 농업투자 확대에 따른 농가의 금융비용 부담이 증가하여 부실농가가 출현하자 정부는 수차례에 걸쳐 농가부채경감대책을 마련하여 추진하여 왔음.
 - 2001년에는 ‘농어업인 부채경감에 관한 특별조치법’을 제정하여 정책자금 이자율 인하 및 상환연기, 상호금융의 저리자금 대체, 연대보증피해자금 공급 등 총 17조 5,500억 원에 이르는 자금에 대한 농어가부채대책을 실시하였음.
 - 상환능력이 개선되지 않는 상태에서 농가부채대책 지원자금 상환기간이 도래해 농가가 금융위기에 직면하자 2004년에 추가로 15조 원에 이르는 농가부채대책 지원을 실시하였음.

- 이러한 농가부채대책의 추진에도 불구하고, 한·미 FTA의 추진 등 농산물시장개방의 확대, 최근 국제원자재가격의 상승 등의 농업여건 변화로 인하여 농가경영이 어려운 농가들이 많이 출현하게 될 것으로 전망되고 있음.
 - 농업수익성이 악화되면 농가소득 감소로 농가의 부채상환능력은 더욱 약

- 화될 수밖에 없음. 나아가 그동안 상환연기한 부채에 대한 상환시기가 함께 도래하면 상환부담으로 대규모 농가가 파산위기에 직면하게 될 것임.
- 농가부채가 농가소득보다 더 빠르게 증가하여 상환능력을 상실한 농가가 출현하고 있음. 특히 젊은층의 규모화 된 농가일수록 부채규모가 크고, 상환능력도 낮음.
 - 전업농가들이 도산하면 연쇄도산의 위험이 증가하고, 전업농가의 퇴출에 의한 농업생산이 위축되는 위험에 직면하게 될 것으로 전망됨.
- 농가파산의 위험이 도래한다고 하여 모든 농가를 대상으로 한 상환기간 연장 및 금리인하 등과 같이 과거 부채대책의 지원방식으로 농가부담을 완화하는 것은 국민적 동의를 얻기가 어려운 실정임.
- 농업구조조정을 추진하지 않고, 농가에 너무 많은 보조지원만 확대하고 있다는 비판이 제기되고 있음.
- 모든 농가를 대상으로 하여 금리를 인하하고, 상환기간을 연장해 주는 지금까지의 농가부채대책은 불가피한 면은 있지만 그에 따른 문제점, 부작용도 많다는 비판이 제기되고 있음.
- 많은 정부예산을 투입하였지만 농가의 부채규모를 축소하지 못하여 농가 부채문제가 해결되지 않고 있고, 상환능력을 가진 농가들까지도 지원대상에 포함시킴으로써 농가의 부채 상환의지를 약화시키는 부작용을 초래하고 있음.
 - 비농업부문으로부터는 부족한 예산이 농업의 국제경쟁력 제고를 농업구조조정에 활용되지 못하고, 손실보전에만 활용되어 농업의 국제경쟁력이 취약한 원인이 되고 있다는 비판이 제기되고 있음.
 - 또한 정작 부채대책이 필요한 고액부채의 상환능력이 낮은 농가는 담보능력의 부족 등으로 연체상태를 해결하지 못하고 있어 지원대상에서 제외됨. 상대적으로 건전한 농가에 대해서는 금융비용부담을 완화하여주지만 이런 부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가는 지원대상에서 제외되고

있는 문제가 있음.

- 반면에 2006년부터 도입된 농지은행이 경영이 어려운 농가의 농지를 매입하여 주어 그 자금으로 부채를 상환하도록 하는 ‘경영회생지원농지매입사업’은 높은 호응을 얻고 있어 사업량에 비해 신청자가 몇 배 초과하고 있음.
 - 이 제도는 농가가 자신이 소유한 농지를 농지은행에 매각하고 그 자금으로 부채를 상환하여 농가 스스로 부채를 축소하도록 하고, 농가는 매각한 농지를 장기 임대하여 경작함으로써 농업생산기반이 축소되지 않은 효과를 제공하고 있음.
 - 정부의 보조지원 없이 농가가 소유하고 있는 농지를 매각하여 부채규모를 축소함으로써 농가의 금융비용을 축소하고 있음.
- 새정부 인수위에서도 농가부채문제를 해결하기 위하여 새로운 방식의 농어가 부채대책특별법을 도입하는 방안을 제시하여, 농산물시장개방의 영향으로 부채문제에 어려움을 겪고 있는 농가를 회생하는 방안을 도입하고자 하고 있음.
- 모든 농가를 대상으로 하는 획일적인 부채대책보다는 부채문제에 직면하고 있는 농가만을 선별하여 자금지원과 함께 회생방안을 마련하는 워크아웃방식의 도입이 마련되어야 한다는 지적이 많음.
 - 농가부채문제 해결을 위한 자금지원뿐만 아니라 부실농가의 자구노력도 유도하고, 적절한 가격에 농가의 자산을 매각하여 농가 스스로 부채문제를 해결하도록 하는 방안을 추진하여야 함.
- 이와 같은 새로운 농가부채대책을 추진하기 위해서는 법적인 근거도 마련하면서 지원대상자의 범위, 지원절차 등 다양한 측면에서 체계적인 접근방법이 필요함.
 - 새로운 농가부채대책을 마련하기 위해서는 고려되어야 할 사항을 먼저 검토하여 부작용이 최소화되는 정책을 설계하여 준비하여야 할 것임.

4

- 따라서 이 연구는 효과적인 농가부채대책, 농가회생대책을 마련하는 체계적인 방안을 도출하는데 목적이 있음.

2. 연구의 목적

- 농가부채실태에 대한 종합적인 분석을 통하여 어떤 농가가 부채문제에 직면하고 있는가를 파악하도록 농가 유형별로 농가부채문제의 실태를 분석함.
- 농가부채로 어려움을 겪고 있는 농가를 유형별로 선별하고, 부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가를 회생시키고자 하는 경영회생제도(워크아웃방식)의 체계를 도출하고자 함.
 - 경영위기의 농가를 구제하기 위해서는 통상적인 금융거래방식으로는 해결하기 어려운 부분이 있으므로 법적인 지원체계를 구축하도록 법률적 검토사항을 제시함.
 - 농가회생을 위한 부채대책지원법을 도입할 경우 포함되어야 할 지원대상자의 범위, 자구노력의 범위, 자금지원 방법, 사후관리 등에 대한 방안을 검토하고자 함.

3. 선행연구 검토

- 농산물 시장개방화 시대로 전환되면서 농가의 상환능력이 부족해지자 농가부채문제를 해결하기 위한 연구가 진행되었지만 많은 연구는 추진되지 않았음.
 - 1980년대 농산물시장개방의 초기에 농가부채문제가 확산되자 농가부채

문제 해결을 위한 정부지원이 필요하다는 점을 지적한 연구가 서종혁외(1988)에 의해 이루어졌음. 이 연구는 농가부채문제가 심각한 수준이라는 점을 지적하고 농가부채대책의 필요성을 제기하는 차원에서 수행되어 구체적인 정책수단을 제시하는 데는 미흡하였음.

- 이 연구결과에 따라 1989년에 모든 농가를 대상으로 이자율 인하와 상환기간연장을 한 농가부채대책이 마련되어 추진되었음. 이는 소규모 부채를 대상으로 한 것이어서 42조 구조개선사업 등으로 투자가 확대되고, 시장개방이 이루어진 현재의 상황과는 차이가 있음.
- 외환위기 이후 다시 농가부채문제가 악화되자 농가부채대책 마련을 위한 연구가 부분적으로 수행되었음.
- 농가의 부채규모가 소액부채농가와 고액부채농가로 양극화되는 추세에서 과거와 같은 획일적인 부채대책이 실효성을 가질 수 있는가에 근거하여 새로운 농가부채대책방향을 제시하고자 한 것이 박성재 외(1999), 황의식 외(2000) 연구임.
 - 이들 연구에서는 선진국의 사례들을 참조하여 차별화 된 농가부채대책으로 전환이 필요하다는 것을 제기하고 있고, 이를 이행하는 체계를 제시하고자 하였음. 그러나 구체적인 이행방안에 대해서는 충분한 방향을 제시하지 못하고 있음.
- 최근에는 농업수익성의 하락에 따른 농지가격 하락이 예상되는 새로운 변수가 등장하여 농가부채대책의 방향을 수립하는데 있어 과거의 연구결과들의 효용성이 반감하고 있음.
- 앞으로 농산물시장개방의 대폭적인 확대가 전망되어 농지가격이 하락할 것이므로 농가회생뿐만 아니라 농가의 원활한 퇴출도 중요한 과제이고, 이러한 문제의 해결에는 농가의 중요한 자산인 농지의 가치를 적절히 보존하는 것이 과제임.
 - 따라서 기존 연구결과에도 불구하고 새로운 농가부채대책 방향을 개발하

여 향후 쌀 시장개방 확대 이후 도래할 농가부실문제를 해결할 수 있는 방안을 준비하여야 함.

- 미국은 1970년대 농업호황으로 농업투자가 급증하였으나 1980년대 초부터 실질금리가 상승하고 국제 곡물가격이 하락하면서 농지가격 하락하여 부실채권이 증가하는 농업금융공황 위기에 직면하였음.
 - 특히 미국은 농업투자가 농지담보에 의해 자금조달이 이루어지고 있어 농지가격 하락은 부실채권 증대로 이어지게 됨. 그로 인해 50% 정도의 농업금융기관이 파산위기에 직면하게 되고, 많은 농가가 파산하는 사례가 발생하였음.
 - 80년대 중반 이후 미국의 농업금융위기를 극복하기 위한 다양한 정책수단이 개발되었음. 미국은 이러한 농업금융위기에 대응하여 주법에 의한 중재제도의 도입, 가족농파산조항(12장)의 신설, 조합금융시스템의 개혁 등의 조치와 함께 정책적으로 농가지원청(Farm Service Agency)을 통해 농가부채를 조정하여 주는 다양한 수단들을 개발하여 적용하였음.
- 그 결과 많은 농가가 파산위기에서 벗어나고 농업경쟁력을 제고하는 효과를 얻었음.
 - 미국의 농가부채대책 방법은 금융기관을 통한 대응방법이고, 농업금융기관으로는 협동조합금융(Farm Credit System), 상업은행, 지방은행, 보험회사 등 다양한 기관들이 있음. 이해관계자가 다양하게 분포하고 있어 부실채권에 대한 손실분담이 한 기관에 집중되지는 않았음.
 - 우리나라는 농가에 신용을 공급하는 금융기관이 농협으로 독점되고 있어 미국의 사례를 직접적으로 도입하기는 어려우나 그 접근방법은 모방할 가치가 있음.
- 일본의 경우에는 UR농산물협정이 타결되자 시장개방의 충격으로부터 농가를 보호하기 위하여 「농가부담경감지원대책」을 마련하여 상시적인 지원

체계를 구축하였고, 부채상환이 곤란한 농업에 대해 이자부담을 경감하여 주는 「농가부담경감지원특별자금」을 마련하여 지원하였음.

- 특히 일본 이와테현은 농협, 현정부 그리고 농업관련 기관들이 참여하여 농가경제가 어려워지는 것에 대응하여 「고정화채권유동화」 정책을 수립하여 체계적인 부채대책을 실시하였음.
 - 전업농가를 대상으로 전면적인 부채실태조사를 하여 농가를 부실화 정도에 따라 유형별로 구분하고, 해당유형에 적합한 재무구조조정정책을 마련하여 시행하였음. 1983년 농가경제갱생대책에 의해 농가경영특별대책 위원회를 설치하여 농가갱생을 위한 재건계획을 수립하고, 개별 농가별로 적합한 지원을 하면서 특별상담원을 배치하여 경영관리지도를 지속적으로 추진하였음.
 - 일본 이와테현의 농가부채대책은 우리에게도 시사한 바가 크지만 지방자치단체를 중심으로 추진한 것이어서 직접적으로 도입하기에는 부적합함. 그렇지만 기법과 농가회생을 위한 지원정책의 효과 등은 평가하여 참고할 필요가 있음.
- 뉴질랜드의 경우에는 농업시장 개방에 따라 농가부실문제가 확산되자 이를 해결하기 위한 부채대책을 실시하였음.
- 정부지원을 폐지하기 위해 저리정책자금 지원을 폐지하고 대신 농가가 부담하고 있는 이자비용은 같도록 하기 위하여 원금을 감면하여 주는 부채대책을 실시하였음. 이후에는 정책금융 지원이 없으므로 농가가 높은 금리의 자금을 활용하게 됨.
 - 또한 부실농가가 퇴출을 원할 경우 이를 촉진하는 방안도 마련하였음. 퇴출을 원하는 농가에 대해서는 일부 부채를 탕감하여주어 원활하게 정착할 수 있도록 지원하였음.

제 2 장

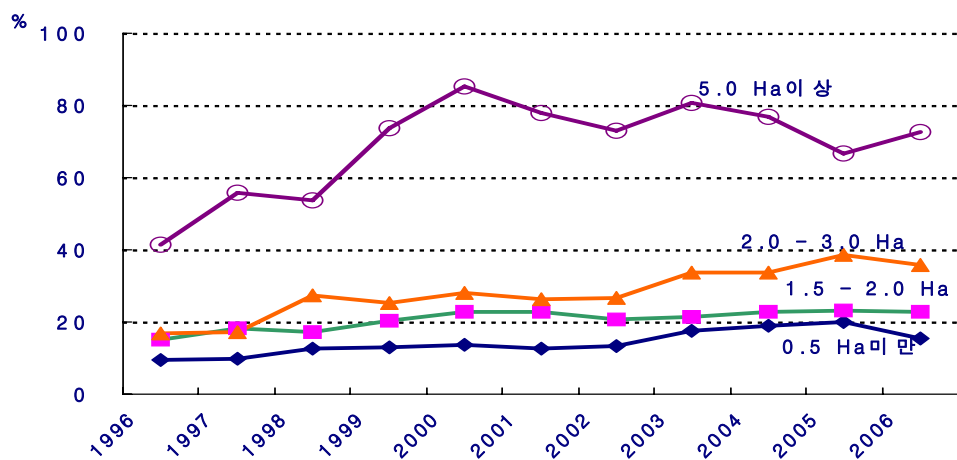
농가부채 실태분석

1. 농가부채 실태분석

1.1. 농가부채 추이

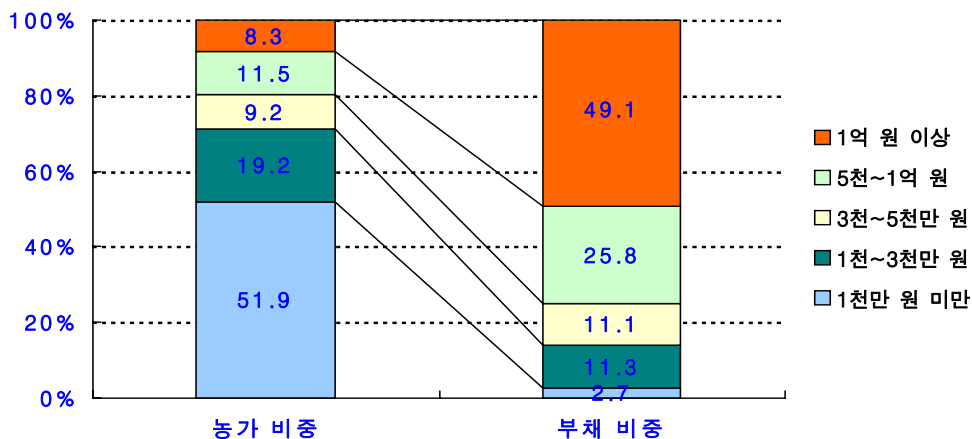
- 농업부문 시장개방과 더불어 90년대에는 농가부채가 크게 증가하여 농가부채문제가 농업문제의 핵심이 되었음.

그림 2-1. 경지규모별 농가부채 추세



- 그동안 증가하던 농가부채는 2004년부터 증가속도가 둔화되고, 농가소득과 자산이 보다 빠르게 증가하여 농가부채문제는 상대적으로 조금 안정된 상태로 전환되었음.
 - 호당 평균부채는 2001년 20,376천 원에서 2003년 26,619천 원, 2005년 27,210천 원으로 증가한 반면 농가소득은 2001년 23,907천 원에서 2003년 26,878천 원, 2005년에는 28,160천 원으로 더 빠르게 증가하였음.
- 부채규모별 농가비율을 보면(2006), 부채규모가 1억 원 이상인 농가의 비율은 8.3%에 불과하지만 이들 농가의 부채가 전체 농가부채금액에서 차지하는 비중은 49.1%를 차지하고 있음.
- 부채규모가 5천만 원에서 1억 원 사이인 농가의 비율은 11.5%이지만 이들 농가의 부채는 전체 농가부채의 25.8%를 차지하고 있음.
 - 반면 부채규모가 1천만 원 이하인 농가는 51.9%에 이르지만 전체 농가부채에서 차지하는 비중은 2.7%에 불과함.
 - 농가부채규모별 농가분포가 매우 불균등하게 분포하고 있어 농가가 직면한 농가부채문제도 차별적이어서 서로 다른 대책이 필요함.

그림 2-2. 농가부채 규모별 농가분포 및 부채비율(2006)



자료 : 통계청, 농가경제통계(2006년)

표 2-1. 부채비율 및 부채규모별 농가분포

단위: 호(%)

부채비율 \ 부채규모	1천만 원 미만	1~3천만 원	3~5천만 원	5천만 원~1억 원	1억 원 이상	합계
10% 미만	1,548 (78.1)	325 (16.4)	61 (3.1)	38 (1.9)	10 (0.5)	1,982 (100.0)
10~30%	45 (6.6)	219 (31.9)	169 (24.6)	177 (25.8)	77 (11.2)	687 (100.0)
30~40%	1 (0.7)	31 (21.4)	23 (15.9)	46 (31.7)	44 (30.3)	145 (100.0)
40~70%	0 (0.0)	12 (7.3)	19 (11.6)	60 (36.6)	73 (44.5)	164 (100.0)
70% 이상	0 (0.0)	3 (3.1)	10 (10.4)	33 (34.4)	50 (52.1)	96 (100.0)
합계	1,594 (51.9)	590 (19.2)	282 (9.2)	354 (11.5)	254 (8.3)	3,074 (100.0)

표 2-2. 경영규모별 농가부채 규모 분포(2006)

단위: %

	1ha 미만	1~2ha	2~3ha	3~5ha	5ha 이상	합계
없음	39.8	32.3	16.7	9.8	3.2	28.2
1천만 원 미만	26.8	25.2	25.9	18.4	5.0	23.6
1~3천만 원	16.9	20.2	23.3	23.0	12.8	19.2
3~5천만 원	6.2	9.2	13.0	12.5	11.9	9.2
5천만 원~1억 원	6.8	9.5	10.5	22.0	29.7	11.5
1~3억 원	3.0	3.3	9.4	13.0	34.2	7.4
3억 원 이상	0.5	0.2	1.1	1.4	3.2	0.8
합계	100.0 (38.5)	100.0 (28.2)	100.0 (14.2)	100.0 (12.0)	100.0 (7.1)	100.0 (100.0)

자료: 농가경제통계(2006), 통계청

- 평균적으로 농가부채문제가 개선된 것으로 보이지만 유형별로 구분하여 보면 전업농가일수록 농가 부채 규모가 커서 부채문제로 어려움이 있는 농가가 많은 것으로 보임.

- 경지규모별 농가의 부채규모 분포를 보면 1ha 미만 농가는 농가부채가 1천만 원 이하인 농가의 비율이 66.6%이고, 1~2ha 농가도 57.5%임.
- 반면 3~5ha 농가에서는 부채규모가 1억 원 이상인 농가의 비율이 14.4%이고, 5ha 이상의 농가에서는 37.4%에 이르고 있음.

표 2-3. 영농형태별 농가부채 비율

단위: %

	미작	채소	과수	축산	기타
없음	35.3	25.7	17.6	40.6	18.1
1천만 원 미만	24.8	24.9	19.5	21.7	21.9
1~3천만 원	17.3	21.5	22.8	17.9	18.1
3~5천만 원	7.5	9.0	14.8	5.7	10.6
5천만 원~1억 원	8.6	12.6	14.6	8.5	16.0
1~3억 원	5.9	5.5	10.2	5.7	13.3
3억 원 이상	0.5	0.9	0.5	0.0	1.9
합계	100.0 (42.9)	100.0 (26.2)	100.0 (11.8)	100.0 (3.4)	100.0 (15.6)

자료: 농가경제통계(2006), 통계청

- 영농형태별로 농가부채규모별 농가분포를 보면 미작보다 전업농가가 많은 과수 및 축산농가의 부채규모가 큼.
 - 쌀 조수입이 전체농업조수입의 50% 이상을 차지한 미작농가의 경우에는 부채규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 60.2%이고, 1억 원 이상인 농가는 6.4%임.
 - 채소농가의 경우에는 부채규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 50.6%인 반면 1억 원 이상인 농가의 비율은 6.4%임.
 - 과수농가의 경우에는 부채규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 37.1%인 반면 1억 원 이상인 농가의 비율은 10.7%임.
 - 축산농가의 경우에는 부채규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 62.3%인 반면 1억 원 이상인 농가의 비율은 5.7%임.

- 경영주 연령별 농가부채규모별 농가분포를 보면, 젊은 경영주 농가일수록 부채규모가 큰 농가가 많은 것으로 나타나고 있음.
 - 40세 이하의 농가에서는 부채규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 30.5%인 반면 1억 원 이상인 농가의 비율은 19.5%임.
 - 40~50세 이하의 농가에서는 부채규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 24.5%인 반면 1억 원 이상인 농가의 비율은 20.3%임.

표 2-4. 경영주 연령별 농가부채 비율

단위: %

	40대 미만	40대	50대	60대	70대 이상
없음	8.3	9.9	12.0	31.4	50.5
1천만 원 미만	22.2	14.6	19.6	27.4	27.4
1~3천만 원	25.0	20.8	22.2	20.3	13.5
3~5천만 원	13.9	12.7	13.8	7.8	4.4
5천만 원~1억 원	11.1	21.7	17.8	8.9	3.5
1~3억 원	16.7	18.2	13.4	3.6	0.6
3억 원 이상	2.8	2.1	1.2	0.6	0.0
합계	100.0 (1.2)	100.0 (13.8)	100.0 (24.7)	100.0 (35.1)	100.0 (25.2)

자료: 농가경제통계(2005), 통계청

- 반면에 60대 농가에서는 부채규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 58.8%인 반면 1억 원 이상인 농가의 비율은 4.2%임.
- 따라서 평균적으로는 부채문제가 개선되고 있지만 규모가 큰 전업농가, 젊은 농가 등을 중심으로 농가부채문제가 심화될 수 있을 것으로 전망됨.
 - 모든 농가를 대상으로 획일적인 농가부채대책으로 접근하여서는 효과가 낮고, 부채가 많은 농가를 중심으로 개별적으로 접근하여야 할 것임.

1.2. 농가부채 변동실태 분석

- 최근 농가부채규모의 변동실태를 분석하기 위하여 농가경제조사 표본농가 중 2003~2006년 동안 동일한 농가를 분류하여 이들 농가의 농가부채에 대한 자료를 구축하여 분석하였음.
 - 농가경제조사는 5년마다 동일한 표본을 설계하여 조사하고 있는데 2003년부터 새로 설계되어 이후 동일한 농가를 선정할 수 있음. 그 결과 농가경제조사 표본 3,070호 표본농가 중 2,353호가 동일한 농가로 유지되고 있음.

표 2-5. 부채규모별 농가변동 실태(2003-2006)

단위: 호(%)

2003년	2006년					합계
	1천만 원 미만	1~3천만 원	3~5천만 원	5천만 원~1억 원	1억 원 이상	
1천만 원 미만	980 (83.8)	114 (9.8)	38 (3.3)	23 (2.0)	14 (1.2)	1,169 (100.0)
1~3천만 원	179 (35.1)	249 (48.8)	50 (9.8)	25 (4.9)	7 (1.4)	510 (100.0)
3~5천만 원	33 (14.5)	63 (27.6)	74 (32.5)	50 (21.9)	8 (3.5)	228 (100.0)
5천만 원~1억 원	11 (4.0)	24 (8.6)	54 (19.4)	138 (49.6)	51 (18.3)	278 (100.0)
1억 원 이상	3 (1.8)	4 (2.4)	4 (2.4)	31 (18.5)	126 (75.0)	168 (100.0)
합계	1,206 (51.3)	454 (19.3)	220 (9.3)	267 (11.3)	206 (8.8)	2,353 (100.0)

자료 : 농가경제조사 원자료 분석

- 먼저 농가부채규모의 변동을 보면, 2003년에 부채규모가 1천만 원 미만이던 농가 중 2006년에도 부채규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 83.8%이고, 6.5%의 농가는 부채규모가 3천만 원 이상으로 부채규모가 크게 증가하고 있음.
 - 2003년에 부채규모가 3~5천만 원인 농가는 2006년에도 부채규모가 3천~5천만 원인 농가의 비율이 32.5%이고, 그 농가 중 42.1%의 농가는 부채규모가 3천만 원 이하로 축소되었고, 반면에 25.4%는 부채규모가 5천만 원 이상으로 증가하였음.
 - 2003년 부채규모가 1억 원 이상인 농가에서는 75.0%의 농가가 2006년에도 여전히 부채규모가 1억 원 이상이고, 25.0%는 부채규모가 1억 원 이하로 감소하였음.
- 부채규모가 1천만 원 미만인 농가는 2003년에 1,169호이었는데 2006년에는 1,206호로 증가하고 있음. 반면에 부채규모가 1억 원 이상인 농가는 2003년에 163호이던 것이 2006년에는 206호로 오히려 증가하였음.
 - 평균적으로 농가부채가 정채되어 있지만 부채가 적은 농가와 많은 농가가 증가하는 양극화 현상이 나타나고 있음.
- 부채문제로 어려움에 직면하고 있는 농가로 평가되는 2003년에 자산대비 부채비율이 40% 이상인 368호 농가만을 대상으로 농가부채 규모변화를 분석하였음.

표 2-6. 부채규모별 농가변동 실태(2003-2006)¹⁾

단위: 호(%)

2003년	2006년					합계
	1천만 원 미만	1~3천만 원	3~5천만 원	5천만 원~1억 원	1억 원 이상	
1천만 원 미만	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
1~3천만 원	9 (19.1)	30 (63.8)	6 (12.8)	2 (4.3)	0 (0.0)	47 (100.0)
3~5천만 원	16 (21.3)	20 (26.7)	27 (36.0)	11 (14.7)	1 (1.3)	75 (100.0)
5천만 원~1억 원	1 (0.9)	9 (7.8)	20 (17.2)	70 (60.3)	16 (13.8)	116 (100.0)
1억 원 이상	2 (1.7)	3 (2.5)	3 (2.5)	20 (16.7)	92 (76.7)	120 (100.0)
합계	28 (7.8)	62 (17.3)	56 (15.7)	103 (28.8)	109 (30.4)	358 (100.0)

주 1) 2003년 기준 자산대비 부채비율이 40% 이상인 농가
 자료 : 농가경제조사 원자료분석

- 2003년에 부채규모가 3천만 원~5천만 원인 농가의 경우, 16.0%의 농가가 부채규모가 5천만 원 이상으로 증가하였음.
 - 반면 48.0%의 농가는 2006년에 부채규모가 3천만 원 이하로 축소되었음.
 - 부채비율이 높은 농가의 경우 부채문제 해결노력으로 인하여 부채규모가 축소된 농가 수가 많이 나타나고 있음.
- 2003년 부채규모가 5천만 원~1억 원인 농가에서는 2006년에 부채규모가 5천만 원~1억 원인 농가의 비율은 60.3%이고, 25.9%가 2006년에 부채규모가 5천만 원 이하로 감소하였음.
- 전체농가에서는 42.1%가 부채규모가 3천만 원 이하로 감소하는 것과 비교하면 부채비율이 높으면 부채가 감소하는 비율이 25.9%로 낮은 상태이므로 부채비율을 낮게 관리하는 것이 필요함.
- 다음으로 자산대비 농가부채 비율의 변화를 분석하기 위해 2003년과 2006년의 자산대비 부채비율별 농가분포를 비교분석하였음.
- 자산대비 부채비율이 2003년에 30~40%인 농가가 2006년에도 이 비율을 유지하고 있는 농가의 비중은 16.1%에 이룸. 부채비율이 30~40%인

농가 중 2006년에 자산대비 부채비율이 30% 이하로 감소하는 농가의 비율은 17.5%에 이릅니다.

- 2003년에 자산대비 부채비율이 40~70%인 농가가 2006년에도 이 비율을 유지하고 있는 농가의 비율은 32.0%이고, 부채비율이 40% 이하로 감소한 농가의 비율은 62.3%에 이릅니다.

표 2-7. 자산대비 부채비율별 농가변동 실태(2003~2006)

단위: 호(%)

2003	2006년						합계
	10% 미만	10~30%	30~40%	40~70%	70~100%	100% 이상	
10% 미만	1,159 (89.2)	115 (8.9)	12 (0.9)	9 (0.7)	4 (0.3)	0 (0.0)	1,299 (100.0)
10~30%	283 (50.5)	239 (42.7)	18 (3.2)	17 (3.0)	0 (0.0)	3 (0.5)	560 (100.0)
30~40%	28 (20.6)	78 (57.4)	18 (13.2)	12 (8.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	136 (100.0)
40~70%	30 (13.8)	88 (40.4)	49 (22.5)	40 (18.3)	8 (3.7)	3 (1.4)	218 (100.0)
70~100%	7 (10.6)	10 (15.2)	11 (16.7)	25 (37.9)	12 (18.2)	1 (1.5)	66 (100.0)
100% 이상	2 (2.7)	3 (4.1)	4 (5.4)	22 (29.7)	19 (25.7)	24 (32.4)	74 (100.0)
합계	1,509 (64.1)	533 (22.7)	112 (4.8)	125 (5.3)	43 (1.8)	31 (1.3)	2,353 (100.0)

표 2-8. 자산대비 부채비율별 농가분포의 변화

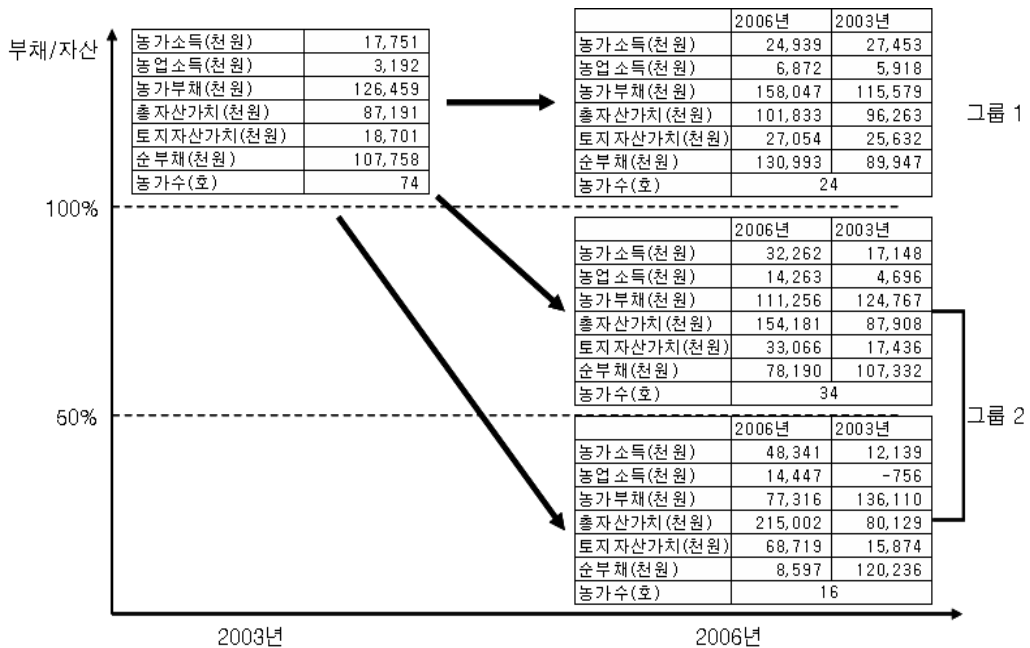
단위: 호(%)

		'02		
		40% 미만	40% 이상	계
'98	40% 미만	1,964 (94.2)	120 (5.8)	2,084 (100.0)
	40% 이상	100 (37.9)	164 (62.1)	264 (100.0)
	계	2,064 (87.9)	284 (12.1)	2,348 (100.0)
		'06		
		40% 미만	40% 이상	계
'03	40% 미만	1,950 (97.7)	45 (2.3)	1,995 (100.0)
	40% 이상	204 (57.0)	154 (43.0)	358 (100.0)
	계	2,154 (91.5)	199 (8.5)	2,353 (100.0)

자료; 통계청, 농가경제통계 표본농가의 1998~2002년, 2003~2006년 자료 분석 결과

- 2003년에 자산대비 부채비율이 40% 미만인 농가 중 2006년에도 부채비율이 40% 이상으로 증가한 농가의 비율은 2.3%에 불과하고, 2003년 자산대비 부채비율이 40% 이상인 농가에서는 2006년에 부채비율이 40% 이하로 감소한 농가의 비율이 57.0%에 이릅니다.
 - 동일한 분석으로 1998~2002년 동안의 농가분포 변화결과와 비교하면 농가부채문제가 다소 개선되고 있는 것으로 나타남.
- 2003년에 자산대비 부채비율이 100% 이상인 부채문제로 어려움에 직면하고 있는 농가 수는 2,353호 중에서 모두 74호임.
 - 이 농가들이 2006년에 자산대비 부채비율이 어떻게 변화하였는지를 보면, 자산대비 부채비율인 50% 미만, 50~100% 미만, 100% 이상으로 구분한 결과, 67.6%인 50호의 농가가 자산대비 부채비율이 100% 이하로 개선된 것으로 나타남.

그림 2-3. 자산대비 부채비율 100% 이상 농가 비교(2003년 대비 2006년)



자료 : 통계청, 농가경제통계(2003~2006년 패널자료 분석).

- 자산대비 부채비율이 50% 이하로 크게 개선된 농가도 16호로 21.6%를 차지하고 있음. 이들 농가는 다른 농가들에 비해 농가소득을 비롯한 모든 항목에서 경영성과가 개선된 것으로 평가할 수 있음.
 - 농가소득은 2003년에 12,139천 원에서 48,341천 원으로 3배 가까이 증가한 것이 특징임. 또한 농가부채도 2003년의 136,110천 원에서 77,316천 원으로 43.2%가 감소하였음.
 - 특히 총자산가치의 경우 2003년에 80,129천 원에서 2006년에 215,002천 원으로 168% 이상 증가하였음.

- 자산대비 부채비율이 2003년과 2006년에도 100% 이상인 농가들은 농가소득 등은 소폭 상승, 또는 감소한 반면 부채는 크게 증가한 특징이 나타남.
 - 이 농가의 총자산가치는 2003년에 96,263천 원에서 2006년에는 101,833천 원으로 8.0%만큼 상승한 반면 농가부채는 115,579천 원에서 2006년에는 158,047천 원으로 36.7%만큼 증가하였음.
 - 특히 순부채의 경우 2003년에 89,947천 원에서 45.6% 증가한 130,993천 원이 됨. 따라서 자산의 증가폭보다 부채증가폭이 더 크기 때문에 경영이 개선되지 못한 것으로 해석할 수 있음.

2. 농가유형별 농가부채분석

2.1. 농가부채 유형별 실태분석

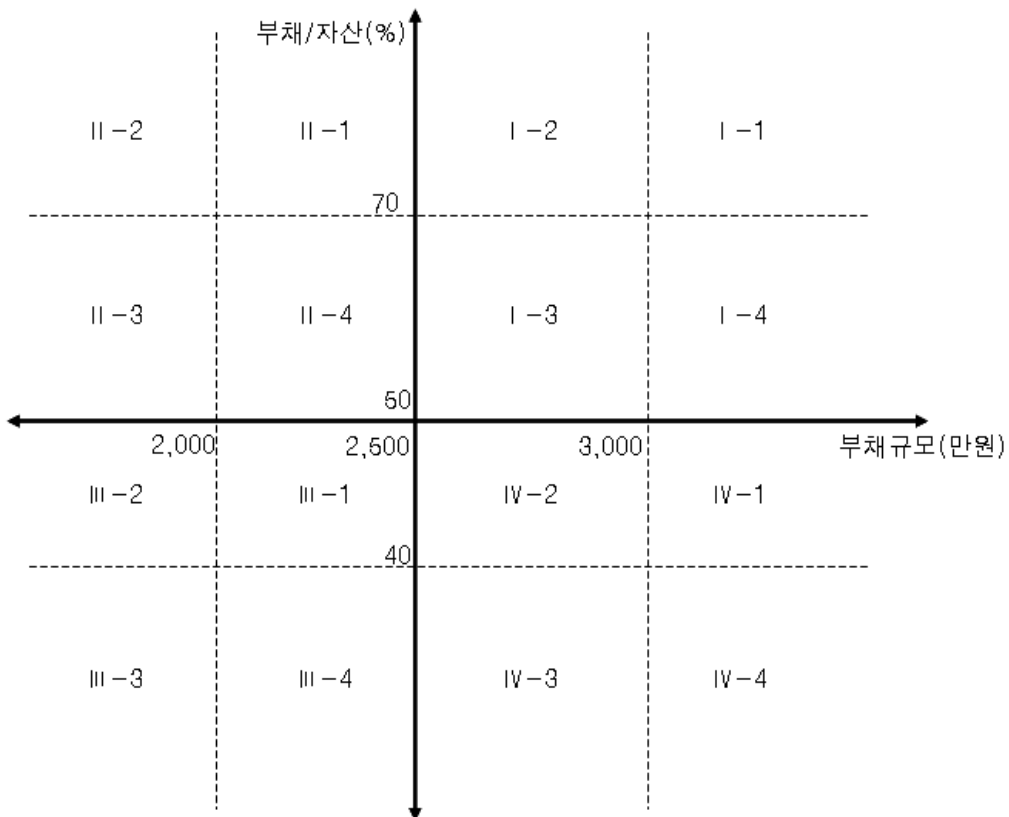
- 농가부채 유형을 구분하기 위하여 농가를 부채규모, 자산대비 부채비율의 두 기준을 가지고 분류하여 보면, 다음 <그림 2-4>와 같이 크게 16개 유형으로 구분할 수 있음.
 - 부채비율의 기준으로는 농가가 금융위기에 직면하기 시작하는 것을 기준

으로 40%와 50%를 선정하고, 자기자본대비 부채비율이 200% 이상이 되어 부채로 어려움에 직면하고 있는 농가로 볼 수 있는 부채비율이 70%를 선택하여 구분하였음.

- 부채가 많으면 또한 부채문제가 발생할 수 있으므로 부채규모별 구분기준으로는 부채규모 2,000~3,000만 원 사이로 선정함.

- 이와 같이 구분한 유형에 따라 2006년 농가경제표본조사 농가의 분포를 분석하였음. 그 결과 가장 부채문제로 어려움에 직면할 것으로 보는 유형농가인 (I-1)유형에 전체 농가중 3.0%의 농가가 분포하고, (I-4)유형에 2.4%의 농가가 분포함(표 2-9 참조).

그림 2-4. 농가유형 구분 기준



- I 유형의 농가에서 부채규모가 2,000~3,000만 원인 농가는 2호에 불과하여 미미한 수준임.
 - 부채규모가 3,000만 원 이상이고, 부채비율이 40-50%인 (IV-1) 유형의 농가 비율도 2.5%에 이룸.
 - 가장 많은 농가가 분포하고 있는 유형은 부채규모가 2,500만원 이하이고, 부채비율이 40% 이하인 (III-3)과 (III-4) 유형임.
- 대부분의 농가들은 부채규모도 적고, 자산대비 부채비율도 낮은 상태이나 일부 농가의 경우 자산대비 부채비율이 높아 부채문제로 어려움을 겪고 있음.

표 2-9. 농가유형별 농가분포 및 주요지표 수준¹

단위: ha, 천원, %

	농가수	가계비 부족 농가수 ¹⁾	농가수 ²⁾	표준영농 규모	농가소득(A)	농업소득(B)	B/A	농가 부채	농지자산 평가액	
I	1	93 (3.0)	51 (54.8)	57 (1.9)	1.69	28,359	9,940	35.0	153,054	39,415
	2	1 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0.57	25,458	3,301	13.0	28,000	664
	3	1 (0.0)	1 (100.0)	1 (0.0)	0.35	8,387	246	2.9	25,390	12,988
	4	74 (2.4)	29 (39.2)	55 (1.8)	2.49	39,790	15,112	38.0	126,605	65,081
	소계	169 (5.5)	81 (47.9)	113 (3.7)	2.02	33,229	12,108	36.4	139,978	50,268
II	1	2 (0.1)	0 (0.0)	1 (0.0)	0.54	7,821	507	6.5	22,636	2,044
	2	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	-	-	-	-	-	-
	3	3 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0.20	10,922	478	4.4	15,500	3,159
	4	1 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0.99	38,411	2,440	6.4	21,600	0
	소계	6 (0.2)	0 (0.0)	1 (0.0)	0.45	14,470	8,148	56.3	18,895	2,261
III	1	4 (0.1)	3 (75.0)	1 (0.0)	0.64	15,526	5,206	33.5	22,261	18,905
	2	1 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	0.53	25,248	4,272	16.9	17,000	15,534
	3	1,932 (62.8)	637 (33.0)	1,241 (40.4)	1.38	27,966	9,091	32.5	3,859	125,022
	4	147 (4.8)	66 (44.9)	117 (3.8)	2.00	32,425	11,205	34.6	22,077	123,014
	소계	2,084 (67.8)	707 (33.9)	1,359 (44.2)	1.42	28,255	9,230	32.7	5,185	124,624
IV	1	78 (2.5)	34 (43.6)	65 (2.1)	3.73	40,745	14,536	35.7	130,789	114,074
	2	2 (0.1)	1 (50.0)	1 (0.0)	0.69	27,218	10,333	38.0	25,757	6,132
	3	90 (2.9)	31 (34.4)	76 (2.5)	2.57	39,095	17,142	43.8	27,300	152,840
	4	645 (21.0)	240 (37.2)	567 (18.4)	3.54	49,674	23,563	47.4	76,112	234,053
	소계	815 (26.5)	306 (37.5)	709 (23.1)	3.45	47,596	21,958	46.1	75,831	213,042
합계	3,074 (100)	1,094 (35.6)	2,182 (71.0)	1.99	33,629	12,746	37.9	31,353	143,739	

주 1) 가계비 부족 = (농가소득) < (가계비 지출액)

2) 농가소득 중 농업소득 비중이 30% 이상이고 표준영농규모 1ha 이상인 농가 수.

1 농가경제조사 원자료(2006)를 활용하여 분석하고, 이를 전국비율로 환산함.

- 이와 같이 유형화하였을 경우 향후 농가부채대책의 지원대상자로 선정할 수 있는 유형은 (I-1)유형 농가와 (I-4)유형의 농가이고(5.4%), 다음으로는 (IV-1)유형의 농가도 포함하여 총 7.9% 농가를 고려할 수 있음.
 - 5.4%의 농가는 부채규모도 크고, 농지자산 평가액도 적어 어려운 실정임. 농지자산은 공시지가로 평가되고 있어 실제보다는 낮게 평가되고 있음.
 - (IV-1)유형농가는 부채규모가 크지만 동시에 농지자산도 많아 부채에서 농지자산 평가액을 제한 순부채는 크지 않은 상태임.
 - 자산대비 부채비율 하한을 50%로 적용할 경우 5.4%의 농가이고, 총부채 규모는 9조 5천억 원임.

- <표 2-10>에서 농가소득 중 농업소득의 비율이 30% 이하이고, 표준영농규모가 1ha 이하인 농업의존도가 낮은 농가를 제외하였을 경우 농가분포를 산정하였음.
 - 이는 농업소득 비중만 고려하였을 경우에는 영농실패로 농업소득이 낮은 농가가 배제되기 때문에 영농규모를 함께 고려함. 영농규모는 시설투자를 고려하기 위하여 농업고정자산을 농지가격 3만원으로 환산하여 경지 규모에 포함시켜 이를 표준영농규모로 설정함.
 - 그 결과 지원대상으로 고려할 수 있는 (I-1)유형 농가는 3.0%에서 1.9%로 감소하고, (I-4)유형 농가는 2.4%에서 1.8%로 감소하며, (IV-1)유형의 농가 비율도 2.5%에서 2.1%로 감소함.
 - 그러면 총 5.8%의 농가가 여기에 해당되고, 부채비율을 50%로 적용할 경우 3.7%의 농가가 해당됨.
 - 따라서 향후 대책에서는 농업의존도가 낮은 농가인 농업소득의 비중이 낮은 농가, 표준영농규모가 적은 농가를 제외하는 것이 필요함.

- 이상의 결과를 검토하여 불 때 부채규모를 2,000~3,000만 원 사이의 농가를 선정하는 것이 바람직하고, 자산대비 부채비율은 40~50% 이상인 농가를 대

상으로 선정하는 것이 바람직할 것으로 보임.

- 농업의존도가 높은 농가를 고려하도록, 다른 농외소득이 높은 농가, 즉, 봉급생활자, 자영업자 등은 제외하고, 표준영농규모가 1ha 이상인 농가만을 고려해야 함.
- 이외에 연령, 불성실자 등에 대한 제외규정을 마련하는 것이 필요하고, 법에서는 지원대상자 유형을 분명히 규정하는 것이 필요함.

표 2-10. 농업소득 비중이 30% 이상, 표준영농규모 1ha 이상인 농가의 유형구분

단위: ha, 천 원, %

	농가수	표준영농 규모	농가소득 (A)	농업소득 (B)	B/A	농가 부채	농지자산 평가액	
I	1	57 (2.6)	2.47	31,515	15,587	49.5	185,965	49,673
	2	0 (0.0)						
	3	1 (0.0)	0.35	8,387	246	2.9	25,390	0
	4	55 (2.5)	3.14	43,382	19,762	45.6	128,908	54,749
	소계	113 (5.2)	2.80	37,342	17,638	47.2	157,946	52,166
II	1	1 (0.0)	0.70	3,961	1,379	34.8	20,571	0
	2	0 (0.0)						
	3	0 (0.0)						
	4	0 (0.0)						
	소계	1 (0.0)	0.70	3,961	1,379	34.8	20,571	0
III	1	1 (0.0)	0.79	11,850	8,074	68.1	21,475	15,764
	2	0 (0.0)						
	3	1,241 (56.9)	1.88	29,342	13,060	44.5	4,219	143,015
	4	117 (5.4)	2.36	31,584	13,806	43.7	22,161	117,244
	소계	1,359 (62.3)	3.87	48,217	25,035	51.9	78,303	140,703
IV	1	65 (3.0)	4.37	38,567	17,541	45.5	137,552	121,040
	2	1 (0.0)	1.09	28,598	19,918	69.6	25,000	1,937
	3	76 (3.5)	2.92	39,654	19,795	49.9	27,286	171,899
	4	567 (26.0)	3.95	50,506	26,606	52.7	78,443	229,475
	소계	709 (32.5)	1.92	29,522	13,120	44.4	5,776	213,041
합계	2,182 (100.0)	2.60	35,989	17,220	47.8	37,174	159,607	

2.2. 고액부채농가 부채문제 분석

- 농가부채대책 대상이 될 수 있는 부채규모(2006년)가 3천만 원 이상인 고액 부채 농가에 대해서만 부채비율을 기준으로 4가지로 유형화하여 이들 농가의 주요 경제지표를 분석함.
 - 고액부채 농가중 어떤 농가를 대상으로 하여 부채대책을 실시하는 것이 필요한 것인지를 파악하기 위함.
- 먼저 자산대비 부채비율별 농가부채 규모별 농가분포를 보면(표 2-11 참조), 부채비율이 70% 이상인 농가의 경우 부채규모가 5천만 원 이하인 농가의 비율이 10.8%임.
 - 반면 부채비율이 50~70%인 농가에서는 부채규모가 3~5천만 원인 농가의 비율이 17.6%이고, 부채비율이 40~50%인 농가에서 이 비율은 7.7%, 부채비율이 40% 이하인 농가에서는 39.2%에 이름.
 - 자산대비 부채비율이 높을수록 부채규모가 큰 농가에 위치할 확률이 높은 점을 고려할 때 부채비율은 중요한 지표가 됨.
- 농가소득 규모별 농가분포를 보면(표 2-12), 자산대비 부채비율이 70% 이상인 농가의 경우에는 농가소득이 2천만 원 이하인 저소득 농가의 비율이 38.7%에 이르고 있고, 5천만 원 이상인 농가의 비율은 3.8%에 불과함.

표 2-11. 농가부채 규모별 농가분포

단위: 호, %

	부채비율 70% 이상			50~70%			40~50%			40% 이하		
	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적
3~5천만 원	10	10.8	10.8	13	17.6	17.6	6	7.7	7.7	253	39.2	39.2
5~7천만 원	12	12.9	23.7	11	14.9	32.4	21	26.9	34.6	144	22.3	61.6
7천만 원~1억 원	21	22.6	46.2	15	20.3	52.7	13	16.7	51.3	117	18.1	79.7
1~3억 원	38	40.9	87.1	30	40.5	93.2	33	42.3	93.6	128	19.8	99.5
3억 원 이상	12	12.9	100.0	5	6.8	100.0	5	6.4	100.0	3	0.5	100.0
합계	93	100		74	100		78	100		645	100	

표 2-12. 농가소득 규모별 농가분포

단위: 호, %

	부채비율 70% 이상			50~70%			40~50%			40% 이하		
	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적
1천만 원 미만	13	14.0	14.0	8	10.8	10.8	7	9.0	9.0	38	5.9	5.9
1~2천만 원	23	24.7	38.7	10	13.5	24.3	9	11.5	20.5	72	11.2	17.1
2~3천만 원	20	21.5	60.2	19	25.7	50.0	17	21.8	42.3	93	14.4	31.5
3~5천만 원	25	26.9	87.1	19	25.7	75.7	25	32.1	74.4	193	29.9	61.4
5~7천만 원	9	9.7	96.8	7	9.5	85.1	9	11.5	85.9	126	19.5	80.9
7천만 원~1억 원	2	2.2	98.9	8	10.8	96.0	7	9.0	94.9	66	10.2	91.2
1억 원 이상	1	1.1	100.0	3	4.1	100.0	4	5.1	100.0	57	8.8	100.0
합계	93	100.0		74	100.0		78	100.0		645	100.0	

- 부채비율이 50~70%인 농가에서는 농가소득이 2천만 원 이하인 농가의 비율이 24.3%이고, 부채비율 40~50% 농가에서 이 비율은 20.5%이며, 40% 이하인 농가에서는 이 비율이 17.1%로 감소하고 있음.
 - 반면 농가소득이 5천만 원 이상인 농가의 비율을 보면, 부채비율이 50~70%인 농가에서는 14.9%이고, 부채비율 40~50%에서는 14.1%이며, 부채비율이 40% 이하인 농가에서는 19.1%의 농가가 여기에 해당되고 있음.
 - 자산대비 부채비율이 높으면 높을수록 저소득 농가가 많은 점을 고려할 때 고액부채 농가에서는 부채비율을 관리하는 것이 중요한 과제를 알 수 있음.
- 부채비율 유형별 농가의 농지자산 평가액의 규모를 보면 부채비율이 높은 농가일수록 자산규모가 적은 것으로 나타나고 있음(표 2-13 참조).
- 농가부채대책특별법에서 농지를 매각하여 농가가 스스로 부채를 축소하는 것을 유도하고자 하는 방안을 제시할 수 있으므로 이의 활용도를 평가하기 위하여 농지자산에 대한 평가액은 중요한 지표가 됨.
- 자산대비 부채비율이 70% 이상인 농가의 경우에는 농지자산이 1천만 원 미만인 농가의 비율이 45.2%나 이르고 있어, 농지매각에 의한 부채대책이 큰

효과를 발휘하기는 어려움. 따라서 악성부채 문제를 해결하기 위해서는 장기 저리 대환방식의 부채대책을 병행하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

- 부채비율이 50~70%인 농가에서는 농지자산의 규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 29.7%이고, 부채비율 40~50% 농가에서는 11.5%, 부채비율 40% 이하인 농가에서는 5.7%임.
 - 부채비율이 높은 농가일수록 농지자산의 규모가 작아 농업경영이 어려운 상태에 있는 것으로 보임.
- 농지자산을 매각하여 농가부채를 상환한다고 하였을 경우 그 이후 농가부채인 순부채규모별 농가분포를 보면 부채대책의 효과를 알 수 있음(표 2-14 참조, 농지자산을 공시지가로 산출한 것이므로 실제로는 이보다 더 많을 것임).
- 자산대비 부채비율이 70% 이상인 농가에서는 90.3% 농가가 순부채규모 3천만 원 이상으로 많은 부채를 안고 있고, 부채비율이 50~70%인 농가에서는 순부채규모가 3천만 원 이하인 농가의 비율이 32.4%임
- 부채비율이 40~50%인 농가에서는 순부채규모가 3천만 원 이하인 농가의 비율이 61.5%로 크게 증가하고, 부채비율이 40% 이하인 농가에서는 84.0%의 농가가 순부채규모가 3천만 원 이하임.

표 2-13. 농지자산평가액 규모별 농가분포

단위: 호, %

	부채비율 70% 이상			50~70%			40~50%			40% 이하		
	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적
1천만 원 미만	42	45.2	45.2	22	29.7	29.7	9	11.5	11.5	37	5.7	5.7
1~2천만 원	8	8.6	53.8	7	9.5	39.2	5	6.4	18.0	9	1.4	7.1
2~3천만 원	3	3.2	57.0	8	10.8	50.0	4	5.1	23.1	16	2.5	9.6
3~5천만 원	10	10.8	67.7	9	12.2	62.2	9	11.5	34.6	53	8.2	17.8
5~7천만 원	11	11.8	79.6	8	10.8	73.0	8	10.3	44.9	44	6.8	24.7
7천만 원~1억 원	9	9.7	89.3	7	9.5	82.4	16	20.5	65.4	84	13.0	37.7
1억 원 이상	10	10.8	100.0	13	17.6	100.0	27	34.6	100.0	402	62.3	100.0
합계	93	100.0		74	100.0		78	100.0		645	100.0	

표 2-14. 농가순부채² 규모별 농가분포

단위: 호, %

	부채비율 70% 이상			50~70%			40~50%			40% 이하		
	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적
순부채 없음				7	9.5	9.5	25	32.1	32.1	516	80.0	80.0
1천만원 미만				6	8.1	17.6	6	7.7	39.7	26	4.0	84.0
1~3천만 원	9	9.7	9.7	11	14.9	32.4	17	21.8	61.5	38	5.9	89.9
3~5천만 원	17	18.3	28.0	14	18.9	51.4	9	11.5	73.1	39	6.1	96.0
5천만 원~1억 원	29	31.2	59.1	27	36.5	87.8	11	14.1	87.2	16	2.5	98.5
1억 원 이상	38	40.8	100.0	9	12.2	100.0	10	12.8	100.0	10	1.6	100.0
합계	93	100.0		74	100.0		78	100.0		645	100.0	

- 부채비율이 40% 이하이면 자산으로도 부채조정이 가능하기 때문에 지원 대상에서 제외하는 것을 고려할 수 있고, 이런 농가는 기존 농지은행의 농지매입사업, 상환기간연장 및 이자율 인하만으로도 충분한 대책이 될 수 있음.
- 한편 농가부채규모가 3천만 원 이상인 농가 중 농업소득 비중 30% 이상, 앞서 적용한 표준영농규모 1ha 이상인 농가(이후, 대상예상농가)만을 대상으로 하여 농가를 분석하여 농가소득을 분석하였음.
- 먼저 부채비율별 농가부채 규모별로 어떻게 분포하고 있는가를 분석함.
 - 자산대비 부채비율이 70% 이상인 농가의 경우 부채규모가 5천만 원 이하인 농가의 비율이 5.3%임.
 - 반면 부채비율이 50~70%인 농가에서는 부채규모가 5천만 원 이하인 농가의 비율이 10.9%, 부채비율이 40~50%인 농가에서는 3.1%, 부채비율이 40% 이하인 농가에서는 37.7%에 이름.
 - 부채비율이 낮을수록 부채규모도 적어 부채문제가 심각하게 나타나지 않고 있음.

² 순부채= 농가부채-농지자산평가액

표 2-15. 농가부채 규모별 농가분포(예상)

단위: 호, %

	부채비율 70% 이상			50~70%			40~50%			40% 이하		
	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적
3~5천만 원	3	5.3	5.3	6	10.9	10.9	2	3.1	3.1	214	37.7	37.7
5~7천만 원	4	7.0	12.3	7	12.7	23.6	17	26.2	29.2	126	22.2	60.0
7천만 원~1억 원	10	17.5	29.8	11	20.0	43.6	12	18.5	47.7	102	18.0	78.0
1~3억 원	30	52.6	82.5	27	49.1	92.7	30	46.2	93.9	122	21.5	99.5
3억 원 이상	10	17.5	100.0	4	7.3	100.0	4	6.2	100.0	3	0.5	100.0
합계	57	100.0		55	100.0		65	100.0		567	100.0	

표 2-16. 농가소득 규모별 농가분포(예상)

단위: 호, %

	부채비율 70% 이상			50~70%			40~50%			40% 이하		
	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적
1천만 원 미만	8	14.0	14.0	7	12.7	12.7	6	9.2	9.2	32	5.6	5.6
1~2천만 원	11	19.3	33.3	7	12.7	25.5	8	12.3	21.5	64	11.3	16.9
2~3천만 원	12	21.1	54.4	11	20.0	45.5	15	23.1	44.6	81	14.3	31.2
3~5천만 원	16	28.1	82.5	13	23.6	69.1	20	30.8	75.4	167	29.5	60.7
5~7천만 원	7	12.3	94.7	6	10.9	80.0	8	12.3	87.7	116	20.5	81.1
7천만 원~1억 원	2	3.5	98.3	8	14.6	94.6	6	9.2	96.9	54	9.5	90.7
1억 원 이상	1	1.8	100.0	3	5.5	100.0	2	3.1	100.0	53	9.4	100.0
합계	57	100.0		55	100.0		65	100.0		567	100.0	

- 농가소득 규모별 농가분포를 보면, 부채비율이 70% 이상인 농가의 경우에는 농가소득이 2천만 원 이하인 저소득 농가의 비율이 33.3%에 이릅니다(표 2-15 참조)

- 부채비율이 50~70%인 농가에서는 농가소득이 2천만 원 이하인 농가의 비율이 25.5%이고, 부채비율 40~50% 농가에서는 21.5%이며, 40% 이하인 농가에서는 16.9%입니다.

표 2-17. 농지자산 평가액 규모별 농가분포(예상)

단위: 호, %

	부채비율 70% 이상			50~70%			40~50%			40% 이하		
	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적
1천만 원 미만	21	36.8	36.8	17	30.9	30.9	6	9.2	9.2	33	5.8	5.8
1~2천만 원	3	5.3	42.1	5	9.1	40.0	3	4.6	13.9	7	1.2	7.1
2~3천만 원	1	1.8	43.9	6	10.9	50.9	4	6.2	20.0	13	2.3	9.4
3~5천만 원	7	12.3	56.1	6	10.9	61.8	7	10.8	30.8	46	8.1	17.5
5~7천만 원	10	17.5	73.7	4	7.3	69.1	6	9.2	40.0	39	6.9	24.3
7천만 원~1억 원	7	12.3	86.0	7	12.7	81.8	15	23.1	63.1	76	13.4	37.7
1억 원 이상	8	14.0	100.0	10	18.2	100.0	24	36.9	100.0	353	62.3	100.0
합계	57	100.0		55	100.0		65	100.0		567	100.0	

표 2-18. 농가순부채³ 규모별 농가분포(예상)

단위: 호, %

	부채비율 70% 이상			50~70%			40~50%			40% 이하		
	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적	농가수	빈도	누적
순부채 없음	-			3	5.5	5.5	21	32.3	32.3	452	79.7	79.7
1천만 원 미만	3	5.3	5.3	7	12.7	10.9	6	9.2	41.5	20	3.5	83.3
1~3천만 원	7	12.3	17.5	10	18.2	23.6	13	20.0	61.5	35	6.2	89.4
3~5천만 원	16	28.1	45.6	24	43.6	41.8	6	9.2	70.8	34	6.0	95.4
5천만 원~1억 원	31	54.4	100.0	8	14.6	85.5	11	16.9	87.7	16	2.8	98.2
1억 원 이상	-			3	5.5	100.0	8	12.3	100.0	10	1.8	100.0
합계	57	100.0		55	100.0		65	100.0		567	100.0	

- 부채비율별 농지자산의 소유규모별 농가분포를 보면, 부채비율이 70% 이상인 농가의 경우에는 농지자산이 1천만 원 미만인 농가의 비율이 36.8%에나 이르고 있어, 농지매각에 의한 부채대책이 큰 효과를 발휘하기는 어려움.
- 부채비율이 50~70%인 농가에서는 농지자산의 규모가 1천만 원 미만인 농가의 비율이 30.9%이고, 부채비율 40~50% 농가에서는 9.2%, 부채비율 40% 이하인 농가에서는 5.8%임.

³ 순부채= 농가부채-농지자산평가액

- 농지자산을 매각하여 농가부채를 상환한다고 하였을 경우 그 이후 농가부채인 순부채규모별 농가분포를 보면, 부채비율이 70% 이상인 농가에서는 82.5%의 농가가 순부채규모가 3천만 원 이상으로 많은 부채를 안고 있고, 부채비율이 50~70%인 농가에서는 순부채규모가 3천만 원 이하인 농가의 비율이 36.4%임
 - 부채비율이 40~50%인 농가에서는 순부채규모가 3천만 원 이하인 농가의 비율이 61.5%로 크게 증가하고, 부채비율이 40% 이하인 농가에서는 89.4%의 농가가 순부채규모가 3천만 원 이하임.

제 3 장

농가부채대책 추진현황과 문제

1. 부채대책 추진실적

1.1. 2001 부채특별법에 의한 부채대책

- 계속된 농가부채대책의 지원확대에도 불구하고 외환위기에 따른 농산물 수요의 위축으로 농업소득이 정체 및 하락하고, 농업인단체 등이 금리가 높은 상호금융부채의 부담을 덜어주지 않는 한 농가경제의 안정이 어렵다는 주장을 강하게 제기함.
- 그에 대응하여 2000년 말 국회는 농어가부채경감특별법을 제정하여 정책자금 상환연기, 상호금융의 저리자금 대체, 연대보증피해자금 공급 등 총 17조 5,500억 원에 대한 상환연기 및 이자율 인하조치를 취하는 농가부채대책을 실시함.
 - 농가부채경감특별법은 2001년 1월 초에 발효되어, 그 대책으로 농업인에게 2002년 말까지 13조 9,254억 원이 지원됨.
- 1980년대의 부채대책은 상대적으로 빈곤한 영세소농의 부채부담을 가볍게

하는데 정책에 초점을 맞추었으나 1990년대 말의 부채대책은 부채가 많은 중대농의 경영안정화에 더 많은 비중을 두었음.

- 따라서 농가부채대책에서 지원된 자금은 과거와 같은 호당 한도액 개념이 없음.
- 또한 일시적으로 어려움을 겪고 있는 농업경영개선자금을 마련하여 농가 심사를 거쳐 필요한 자금을 충분히 지원하였음. 자금수요가 많았는데 농가에서 신청한 금액은 3조 2천억 원이었으나 심사에 의해 4천억 원을 제외하고 2차에 걸쳐 총 2조 8천억 원을 지원함.

표 3-1. 농어업인 부채경감에 관한 특별법에 의한 부채대책의 내용

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

자료; 농림부 협동조합과

표 3-2. 2002년 말 현재 대출잔액

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

자료; 농림부 협동조합과

- 상호금융저리대체자금은 1999년말 기준 상호금융부채 잔액의 70%에 해당하는 9조 6,300억 원을 연리 6.5%로 5년 상환으로 지원하였음.
 - 연대보증 피해를 본 농가에 대해서는 주 채무자의 상환불능으로 대신 상환하게 된 경우에 한하여 연리 3%에 3년 거치 7년 상환의 장기저리 자금을 지원(4,962억 원) 하였음. 1998~2001년 동안 30만 건, 3조 5천억 원의 연대보증을 농신보 보증으로 대체했고, 부채대책추진과정에서 해당대출금이 연대보증일 경우에 농신보 보증으로 대체한 것이 8조 2천억 원이었음.
- 2002년도에도 농가지원을 확대하기 위해 특별법을 개정하여 금리인하와 조기상환에 대한 인센티브 환급율을 인상하였음.
 - 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 인상함.

1.2. 2003년 농가부채경감특별법 재개정

- 시장개방에 따른 피해를 보상하는 방안으로 제시된 논농업 직접지불제 지원이 충분하지 못하자 시장개방 피해의 일환으로도 농가부채대책을 강하게 요구하게 되었음.
 - 여기에다 부채특별법에 의해 지원자금의 상환시기가 도래하면서 농가는 이중으로 상환부담을 안고 있었음.
 - 새 정부 출범이후 농가부채대책위원회가 구성되어 2003년에도 상환이 도래한 농업경영개선자금 5,700억 원을 제대로 갚기 어렵다고 판단하여 상환기간을 3년 거치 7년으로 연장하였음.
- 2003년 농가부채대책위원회는 부채대책에서 농가의 자기선택기준을 강화하

기 위하여 정책자금에 대해서는 상환기간을 10년, 15년, 20년의 3 종류로 나누고 그에 대한 금리도 연 1.5%부터 시작해서 상환기간이 짧을수록 이자율을 낮추는 안을 건의하였음.

- 또 농업인단체는 등은 시중금리의 인하추세를 반영하여 상호금융대체자금과 경영개선자금의 금리도 3%대로 인하를 요구하였음.
- 그에 따라 농어가부채특별법을 개정하여 2004년에 15조 원에 이르는 추가적인 부채대책을 실시함.
 - 먼저 중장기 정책자금의 상환기간을 5년거치 15년 분할상환조건으로 연장하고 금리도 1.5%로 인하하였음.
 - 다음으로 2001년 대책으로 지원한 상호금융대체자금 및 경영개선자금 금리를 6.5%에서 3%로 인하하였음.
 - 연대보증피해자금의 상환기간을 3년거치 7년 분할상환에서 3년거치 17년 분할상환 조건으로 확대지원하였음.
 - 상호금융자금 부채로 어려움을 겪는 농가의 금리부담을 완화하기 위해 추가로 7조 원의 대체자금을 연리 5%로 5년간 지원하면서 매년 10%의 상환을 유도하였음.
 - 재해, 가격하락 등 일시적인 경영위기를 겪는 농가의 조기회생을 위해 워크아웃(Work-out)방식의 경영회생지원제도를 신규로 상설화하여 매년 2,000억 원을 지원하는 방안을 마련하였음. 경영회생지원제도는 연리 3%, 3년거치 7년 상환으로 지원한 것임.
 - 부채를 상환하는 농업인을 우대하기 위해 조기·정상상환 농가에 대해 이자액 환급 등 인센티브를 강화하였음.
- 그 결과 47만 4천호 농가에 대해 15조 3천억 원에 이르는 자금을 지원하는 계획을 추진하였음.
 - 상환 인센티브 부여 등으로 금리인하의 혜택만 받고 상환연기를 신청하지 않은 농가들이 많아 14조 6천억 원 정도만이 지원되었음.

표 3-3. 2004년도 농가부채대책 지원(15.3조 원) 신청 실적

단위: 억 원, 명

대상 자금	지원계획	인원수
정책자금 상환연기	80,409	211,721
'04 상호금융대체자금	66,500	249,466
연대보증 해소자금 상환연장	4,526	12,409
농업경영회생자금	2,000	428
합 계	153,435	474,024

2. 지금까지 농가부채대책의 한계

- 지금까지 연이은 농가부채대책에도 불구하고 농가부채가 지속적으로 증가하는 등 농가부채문제의 해소가능성은 높지 않음.
 - 농가부채대책으로 인하여 농가의 금융비용 부담을 완화하여 농가경영을 개선하는 성과는 얻었지만 모든 농가를 대상으로 하여 추진한 결과 문제점도 지적되고 있음.
 - 부채가 많은 농가는 상환유예나 금리인하를 해주었지만 정작 부채대책이 절실한 고액연체농가는 재무구조가 너무 부실해서 경영정상화를 도모하기가 어렵기 때문에 지원에서 누락되는 사례가 많이 발생하였음.
- 부채문제는 단순히 부채액의 과다나 현재의 부채규모를 어떻게 줄이는데에 해답이 있는 것이 아니라 농가의 경영이 정상 상태로 이루어질 수 있게 하는데 그 방안이 부족하였음.

2.1. 많은 예산 소요

- 농가부채가 있으면 지원되는 모든 농가를 대상으로 농가부채대책을 실시한 결과 많은 예산이 소요되는 문제가 발생하였음.
 - 2000년 이후 부채대책에서 상환기간 연장 및 이자율 감면에 의해 약 8조 원의 예산이 투입됨. 특히 상환가능성이 있는 농가까지 포함하여 지원함으로써 소요예산이 증가하였음.
 - 그러면서도 농가부채는 지속적으로 증가하는 문제가 대두되어 부채대책이 농가의 부채축소를 위한 노력을 유도하지 못하는 문제가 발생하고 있음.
- 또한 농가부채대책을 실시하였음에도 불구하고 농림수산업자신용보증기금 제도(농신보)의 대위변제는 크게 증가하고 있음.
 - 2000년에 2,190억 원이던 대위변제는 2003년 이후 5천억 원을 상회하여 기금을 잠식하고 신규보증여력을 떨어뜨려 농신보로서의 신용보증 역할이 위협받고 있었음.
 - 2004년 실적을 보면 약 1조 원의 대위변제가 이루어졌는데 그중 특례보증이 5,565억 원을 차지하고 있음. 특히 농가부채대책의 일환으로 대상 농가의 부족한 신용력을 보완하여 주었던 특례보증에서 대위변제가 많이 발생하고 있음.
 - 상환연기 등 부채대책으로 지원을 하였지만 상환능력을 상실하여 다시 농신보에 의한 대위변제로 이어지고 있음.

표 3-4. 농림수산업자신용보증기금의 대위변제 추이

단위: 억 원

구 분	2000	2001	2002	2003	2004
순 대위변제	2,190	2,695	4,533	5,720	10,183
일반보증	-	-	2,330	2,731	4,618
특례보증	-	-	2,203	2,988	5,565
누 계	4,278	6,973	11,506	17,226	27,419

자료 : 농신보

2.2. 소득분배의 왜곡

- 농가부채대책은 소득분배의 왜곡을 가져오고 있다는 문제가 제기됨.
 - 농업용 정책자금과 상호금융 부채가 있는 농가이면 금액에 상관없이 지원대상이 되기 때문에 부채규모가 클수록 그 혜택도 커짐.
- 2001년의 경우를 보면 정책금융부채가 1억 원을 넘는 농가는 1.4%에 불과하지만 이들의 총부채는 전체 정책금융부채의 20.8%인 반면, 200만 원 미만 부채농가는 22.2%임에도 부채총액은 1.4%에 불과함.
 - 2002년 부채대책에 의해 상호금융저리자금대체의 경우는 0.3%의 농가가 1억 원 이상을 이용했으며 이들이 전체자금에서 차지하는 금액비중은 2.5%에 해당됨.

표 3-5. 정책자금 대출규모별 농업인 및 대출금액의 분포

단위: 천명, %, 억 원

	농업인		대출금액	
	농업인수	비율	금액	비율
200만 원 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
5,000~1억 원	41	4.1	27,400	18.7
1억 원 이상	14	1.4	30,461	20.8
계	1,010	100.0	146,533	100.0

자료; 농림부 협동조합과

표 3-6. 상호금융 저리대체자금과 농업경영개선자금 대출잔액 규모별 분포

단위: %

	상호금융저리대체자금		농업경영개선자금	
	금액	건수	금액	건수
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 원~1억 원	10.2	2.4	39.0	28.0
1억 원 이상	2.5	0.3	17.1	5.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료; 농림부 협동조합과

- 2004년 농가부채대책의 실시에 의한 지원규모별 농가분포를 보면 1천만 원 이하로 지원한 농가의 비율은 40.3% 인데 반해 금액비중은 12.2%에 불과함.
 - 반면 1억원 이상 지원받은 농가는 전체 농가의 0.9%에 불과한 반면에 그들이 차지한 지원금액의 비중은 11.2%에 이르고 있음.
 - 이러한 차이가 농가 간 소득분배를 왜곡을 초래하고, 특히 경지규모가 큰 농가가 부채가 많고 소득도 높다면 소득분배 왜곡현상은 더욱 심화되는 결과를 초래함.

표 3-7. 2004년 농가부채대책 지원실적 비중

지원규모	건수	금액	평균지원금액(천 원)
1천만 원 미만	40.3	12.2	5,091
1천만 원~5천만 원	55.2	63.3	19,238
5천만 원~1억 원	3.5	13.1	62,259
1억 원~3억 원	0.8	7.1	141,922
3억 원~5억 원	0.1	1.2	362,330
5억 원 이상	0.0	2.9	1,007,896
합 계	453,671건	76,091억 원	16,772

자료 : 농협중앙회

표 3-8. 중장기 정책자금 및 상호금융대체저리자금 지원효과 분석

부채규모	1억 원 이상	3천만 원~1억 원	1천만 원~3천만 원	1천만 원 미만	합계
인원(명)[A]	6,000	32,000	119,000	129,000	286,000
인원비율(%)	2.1	11.2	41.6	45.1	100
지원한 부채총액(백만 원)[B]	766,587	2,314,832	3,111,507	888,515	7,081,441
지원한 부채총액 비율(%)	10.8	32.7	43.9	12.5	100
1인당 평균지원 금액(백만 원) [C=B/A]	128	72	26	7	233
중장기 정책자금 지원효과 금액(호당 천 원)	35,173	27,619	8,954	2,159	73,906
상호금융대체저리자금 지원효과금액(호당 천 원)	24,259	7,914	3,203	881	36,258
지원효과 금액 합계(천 원)	59,432	35,533	12,158	3,041	110,164

자료 : 감사원 분석자료(2005)

- 농가부채대책으로 자금지원한 농가를 그룹하여 금리보전효과를 분석하면, 1억 원 이상인 농가의 비중은 2.1%인 반면에 1천만 원 미만인 농가의 비중은 45.1%임.
 - 이들 농가의 부채대책 지원금액의 비중은 각각 10.8%와 12.5%임.
 - 그에 따라 호당 평균 지원금액을 보면 전체 지원기간의 효과를 모두 합하면 1억 원 이상인 농가는 5,943만 원인 반면 1천만 원 미만인 농가는 304만 원임. 두 농가그룹은 지원효과에서 약 20배 차이를 보이고 있어 이러한 점이 농가부채대책의 소득분배 왜곡효과인 것으로 해석할 수 있음.

2.3. 도산위기 농가 회생지원이 부족

- 농가부채대책의 또 다른 한계점은 많은 지원에도 불구하고 정작 부채대책이 필요한 연체상태에 있는 농가는 지원에서 제외되고 있다는 점이 지적됨.
 - 농업생산자금 이외의 대출금이 지원대상에서 제외되어 이를 해결하지 못함으로써 연체상태가 해결되지 않아 농업생산자금에 대해 부채대책지원을 받지 못하는 경우도 발생함.
 - 경매 등의 절차과정에서 법적비용이 추가되거나 채권은행이 동의하지 않아 부채대책 지원을 받지 못하는 경우가 있음.
- 이런 농가는 부채대책에도 불구하고 농지의 강제처분 등 퇴출위협을 받고 있음.
 - 농신보로 전환한 경우에도 동일하게 퇴출위협을 받고 있음. 이러한 과정 속에서 시장가치 이하로 자산이 처분되어 부채청산이 이루어지지 않고 있어 이농하여도 정상적인 경제활동이 어려운 실정임.

3. 농지은행의 경영회생지원 농지매입사업

3.1. 경영회생지원 농지매입사업 개요

- 경영회생지원 농지매입사업은 워크아웃방식의 경영구조 개선의 일환으로 상환기간 연장 및 이자율 인하 등과 같이 농가의 부채구조를 개선하기 보다는 자산과 부채를 조정하는 재무구조를 개선하는 동시에 농가의 자구노력에 의한 농가부채대책을 추진하는 것임.
 - 부채비율이 너무 높으면 평균적인 농업수익으로 원리금을 정상상환하는 것이 곤란하기 때문에 부채규모를 축소하는 데 중점을 둠.
 - 부채도 많고, 동시에 자산도 많은 재무구조인 대부채-대자산형(자산은 크지만 부채도 많은)의 재무구조를 자산의 일부를 매각하여 부채를 축소한 소부채-소자산형(자산은 작지만 부채도 작은) 구조로 전환하고자 하는 것임.
- 이러한 목적으로 도입된 농지은행의 경영회생지원 농지매입사업은 농가가 스스로 자산인 농지를 매각하여 부채규모를 축소하여 경영회생하도록 지원하는 농지매입사업임.
 - 농가는 대부분의 자산이 유동성이 낮고, 동시에 생산수단인 농지 형태로 소유하고 있고, 그로 인하여 많은 부채를 동시에 보유하고 있는 재무구조를 가지고 있음.
 - 부채축소를 위하여 농가가 농지자산을 처분하게 되면 경영기반이 축소되어 소득획득 기회가 상실되는 특수성을 가지고 있음.
- 농가가 농지은행에 농지를 시가로 매각하여 부채규모를 축소하고 대신 농지은행으로부터 해당 농지를 임차(임차료는 매입가격의 1%)하여 경영기반을 유지하도록 하는 것이 경영회생지원 농지매입사업임.

- 5년 후(추가 3년 가능) 경영상태가 호전되면 해당농지를 다시 현 시가로 매입할 수 있는 환매권리를 부여하고 있음.
- 경영회생지원 농지매입사업이 완료된 이후에 환매하였을 농가의 자산-부채구조는 당초와 동일한 상태가 되도록 하고 반면에 그동안의 경영개선 효과로 부채비율이 대폭 축소되는 효과를 제공하고자 하는 것임.

3.2. 사업 내용

○ 사업목적

- 부채나 재해로 인하여 경영위기에 처해있는 농가에게 담보로 잡혀있는 농지를 매입하여 농가 스스로 부채규모를 축소하도록 하는 것임.
- 농지가 담보로 설정되어 있는 경우 농가가 부채를 상환하지 못하면 경매를 통하지 않고는 매각이 어렵고, 경매의 경우에도 저가 낙찰로 인하여 농가의 손실이 크게 발생함.
- 실제 농지경매의 낙찰율(낙찰가/평가가)을 보면 2004년에 감정가격의 67%에 불과하여 그만큼 농가는 손실을 보고, 나머지 부채에 대한 상환 부담을 안고 있어 회생이 어려운 실정임.

○ 농가자산의 특수성을 고려하여 농가가 담보자산을 처분하여 부채를 축소하고, 그 생산수단인 농지를 계속 활용케 하여 농가의 소득기반을 유지해 주기 위하여 농지은행이 농지만을 매입하여 줌.

- 농가의 경영 상황이 호전되면 농지를 다시 매입하도록 하는 환매권을 부여함으로써 농가의 손실을 최소화하여주고 있음.
- 이 경우 농가는 이전에는 이자를 지불하였으나 매각 후에는 이자보다 싼 임차료인 매입가격의 1% 수준을 부담하는 방식임.

○ 지원대상자

- 농업재해 및 부채로 경영위기에 처한 농업인 및 농업법인으로 재해는 피해율이 50% 이상, 부채농가는 부채금액이 5천만 원 이상인 농가임.
- 대상자 선정
 - 경영위기, 경영회생가능성, 전문성, 영농기반, 주변평가 등을 고려하여 「농지은행심의위원회」의 심의를 거쳐 선정함.
- 매입가격 및 대금지급
 - 매입가격은 감정평가법인이 평가한 감정평가가격이 기준이 되고, 대금지급은 계약금 없이 소유권 이전등기와 함께 대위변제금액은 채권자가 지정한 통장계좌로 입금하고 잔액은 매도자가 제출한 계좌로 입금함.
- 매입농지 임대
 - 임대기간은 5년이고, 평가를 통해 1회에 한하여 3년 범위 내에서 연장 가능하도록 하여 가능한 환매를 유도하고 있음.
 - 임대료는 매입가격의 1% 이내로 설정
- 매입농지 환매
 - 환매권자는 매도당시 소유자 또는 그 포괄승계인이 되고, 환매가격은 환매당시 감정평가 가격이 됨. (단, 농업용시설은 당초 매입가격)
 - 환매대금 납부 : 일시납 또는 대금의 40% 이상 선납 후 잔액은 3년 동안 분할납부

3.3. 사업 추진실적

- 2006년 5월에 처음 사업신청을 받은 결과 1회에 사업예산규모 422억 원을 상회하여 이후 신청을 받지 않고 2006년 사업을 종료함.

표 3-9. 경영희생지원 농지매입사업 추진실적

단위 : 명, 억 원

구 분	인원	부채규모(평균)		금액(평균)		
신청	2006	378	943	2.5	942	2.5
	2007	671	1,369	2.0	1,714	2.6
지원	2006	183	436	2.4	422	2.3
	2007	224	424	1.9	566(당초예산)	2.5

자료 : 농지은행 (지원의 매도신청 금액은 지원금액임)

- 2006년 신청결과를 보면 378명이 신청하였는데 이들 농가의 총 부채규모는 943억 원으로 호당평균 2.5억 원에 이르고 있음.
- 2007년에는 사업규모를 522억 원으로 확대하여 671명이 신청하여 이들의 총 부채규모가 1,369억 원에 이르고 있음.
- 지원현황을 보면 2006년의 경우에는 183 농가만이 지원되어 신청농가의 48.4%만 지원되었고, 지원금액도 422억 원으로 신청금액인 942억 원의 44.8%에 불과함.
 - 2007년의 경우에는 224 농가에 지원되고, 당초 예산도 566억 원으로 신청금액의 33.0%에 불과하여, 추가 예산을 배정하고 있음.
- 여기에서 주목할 만한 사실은 2006년 지원농가의 부채규모가 436억 원이었는데 농지매각대금이 422억 원으로 96%를 상회하고 있어 모든 부채문제가 해소되고, 농가부채를 모두 해소하게 된 것임.
 - 정부의 저리자금 대체, 상환기간 연장 등으로도 농가부채가 축소되지 않았으나 이 제도를 통하여 농가부채 전체를 해소할 수 있는 효과를 얻게 된 것임.
- 2006년에 지원한 농가를 보면 평균 매도농지 규모는 1.7ha이고, 평균 매도금액이 2.3억 원에 이름.

표 3-10. 사업지원 전·후 경영규모 변동 현황

단위: ha

구 분	지 원 전			사 업 지 원 후				
	계	소유	임차	계	소유	임 차		
						소계	공사	개인
평균(183농가)	3.8	2.7	1.1	3.8	1.0	2.8	1.7	1.1
쌀농가(102)	4.1	2.8	1.3	4.1	1.3	2.8	1.5	1.3
과수농가(31)	2.8	2.4	0.4	2.8	0.6	2.2	1.8	0.4
밭작물농가(50)	3.4	2.6	0.8	3.4	0.5	2.9	2.1	0.8

- 지원 전에는 2.7ha를 소유하고, 1.1ha를 임차하여 경영하고 있었던 것을 지원 후에는 소유규모를 1.0ha로 축소하였음. 그러나 경영규모는 그대로 유지하고 있음.

제 4 장

가계부문 신용회복제도

1. 개인 신용회복제도의 개요

- 가계부문의 개인 신용회복제도로는 신용회복지원위원회의 개인워크아웃제도와 법원의 개인채무회생제도가 있음.⁴ 이외에 채무가 상대적으로 적은 채무자를 대상으로 하는 개별금융기관의 신용회복지원과 자산관리공사에서 시행하는 희망모아(배드뱅크의 후속)가 있음.
 - 지금까지 개인워크아웃제도의 신청자가 69만 명, 개인채무회생제도의 신청자가 16만 명임.
- 장래에 벌어들일 소득을 기초로 하여 이를 채권자들에게 분배하는 동시에 변제기와 채무액을 조정하는 제도임. 채무자는 파산신청을 하는 경우에 발생하는 사회적 불명예를 피할 수 있고 채권자는 채권의 상당부분을 비록 당장은 아니지만 점차적으로 회수할 수 있다는 이점이 있음.

⁴ 금융감독위원회의 산하기관인 사단법인 신용회복지원위원회에는 농협중앙회, 지역농협을 포함하여 3,500개의 금융기관이 참여하고 있음.

- 워크아웃(workout)은 기업개생작업으로 불리기도 하는데 이는 회사와 채권자간의 협상을 통해 재정적으로 어려움에 처해 있는 회사를 정상화시키는 데서 나온 말임. 그런데 최근 개인 신용불량자⁵가 급증하면서 이들의 회생을 돕기 위한 개인워크아웃제도가 2002년부터 도입되었음. 금융기관들이 신용회복지원협약에 기초하여 설립한 신용회복지원위원회에서 금융기관 채무로 신용불량자가 된 개인들의 채무를 조정해 주게 됨.
- 만약 채무자가 상환불능상태에 직면하였고 전혀 채무를 갚을 의지나 능력이 부족하다고 판단되면 당연히 채무자의 전 재산을 매각하여 채권자에게 공평하게 분배하는 청산절차가 진행하게 될 것임.
 - 그러나 채무자가 상환의지를 가지고 있음에도 어려움에 직면하여 일시적으로 채무를 상환할 능력이 없다면 청산보다는 회생의 기회를 부여하여 상환을 가능하게 하는 것이 사회적으로도 이익이 되고 그 방안으로 고안된 것이 워크아웃임.
- 2004년 도입된 법원의 개인회생제도는 신용회복위원회의 개인워크아웃제도보다 신청자의 채무한도가 많음.
 - 장래 계속적으로 수입을 얻을 가능성이 있는 자가 3년 내지 5년간 일정한 금액을 변제하면 나머지 채무의 면제를 얻을 수 있는 제도임.
 - 개인워크아웃제도가 채무한도가 5억 원 이하인 반면에 개인회생제도의 채무한도는 무담보 5억 원, 담보채무 10억 원임.
 - 개인워크아웃제도에서는 사전적으로 원금감면을 통해 채무를 조정하는 반면에 개인회생제도는 일정기간 변제를 하면 채무 잔액에 대해 면제를 받을 수 있음.

⁵ ‘신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률’이 2005.1.27. 개정되면서 제2조 제1항 제7호를 삭제하여 ‘신용불량자’라는 용어는 삭제됨. 신용불량정보 대신에 금융기관들은 종전의 ‘신용관리대상’으로 관리하고 있지만 이 장에서는 편의상 종전의 신용불량자란 용어를 그대로 씀.

- 다만 개인워크아웃제도는 신용회복지원협약에 가입한 채권금융기관들의 채무에 대해서만 조정이 가능한 제도인 반면에 개인회생절차는 금융기관 채무를 포함한 모든 채무에 대하여 조정이 가능하다는 차이가 있음.

2. 신용회복위원회의 개인워크아웃제도

2.1. 개요

- 과다채무로 곤란을 겪고 있는 채무자가 사회문제화 되자 금융당국은 2002년 10월 금융기관의 협약을 통해 개인워크아웃이라 불리는 신용회복 제도를 실시한 이래, 2004년에는 한국자산관리공사를 통한 배드뱅크제도를, 2005년에는 기초생활수급자, 미취업 청년층, 영세자영업자에 대한 생계형 신용회복지원제도를 잇따라 실시하였음.
- 「개인워크아웃」 제도란 개인 및 개인사업자 중 협약 등에서 규정하는 일정 요건을 갖춘 채무자를 대상으로 상환기간의 연장, 분할상환, 이자율 조정, 변제기 유예, 채무감면 등의 채무조정 수단을 통해 경제적으로 재기할 수 있도록 지원하는 금융기관 공동의 업무를 말함.
 - 2개 이상의 금융기관에 5억 원 이하의 채무가 있으며 최저생계비 이상의 수입이 있는 채무자를 대상으로 신용회복지원위원회가 시행하는 채무구조 개선작업을 통해 회생시키는 제도임.
 - 개인워크아웃이 확정되면 연체정보 등록이 해제되고 최고 50%까지 원리금 감면이 가능하며 금리는 6%를 기준으로 최장 8년까지 상환기간 연장이 가능함.
- 2002년 10월부터 실시 이후 60만 건 정도를 지금까지 처리하였고, 이중 농어

민은 3천 건 정도임(2007년에는 총 6만 건 정도를 처리).

- 대부분의 부채가 신용채권(부담보채권)으로서 이미 상각채권으로 구분되어 결손처리 된 것임.
 - 근저당이 설정되어 있거나 담보채권부분은 먼저 경매 등을 통하여 이미 해소된 뒤에 이 제도를 통한 부채조정이 진행됨.
- 만약 최장 연장 가능기간(8년)을 적용해도 소득대비 월변제액을 가지고 조정된(감면된) 부채금액을 완납할 수 없는 경우에는 이 제도의 적용을 받지 못함.
 - 그 때는 대안으로 법원을 통한 개인파산이나 개인회생제도가 있음.

2.2. 절차

- 대면상담을 통해 신청자격 여부를 파악한 후 신청자격이 인정되는 채무자에 한해 서류를 접수함.
- 이후 채무조정 합의서를 작성하여 “지원확정자”로 확정되기까지 세 번의 걸러지는 과정을 거치게 됨.
 - 채권금융기관이 제출한 채무자의 신청에 대한 의견서에 경매진행 중이거나 채무조정 중인 것이 밝혀지면 신청은 기각됨.
 - 채무조정안에 대한 심의위원회 의결에서 과반수찬성이 되지 않으면 부결됨.
 - 채권금융기관이 심의위원회 의결에 부동의 하는 경우 정해진 규칙에 따라 신청이 기각됨.

2.3. 세부 내용

○ 신청자의 자격

- 최저생계비 이상의 소득 또는 채무상환이 가능한 자, 총채무가 5억 원 이하, 연체기간이 3개월 이상, 비가입 금융기관 채무 비율이 20% 이하인 자임.
- 현재 제도권 금융기관의 대부분(은행, 보험, 카드회사, 농협중앙회를 포함한 지역농협, 새마을금고, 신협 등 3,560개)이 가입기관이어서 20% 제한에 저촉되는 경우는 거의 없음.
- 설사 비가입 금융기관에 대한 부채가 총부채의 20%를 넘을지라도 해당 금융기관에서 가입금융기관에 준하는 협조를 받을 수 있다면 신청이 가능함.

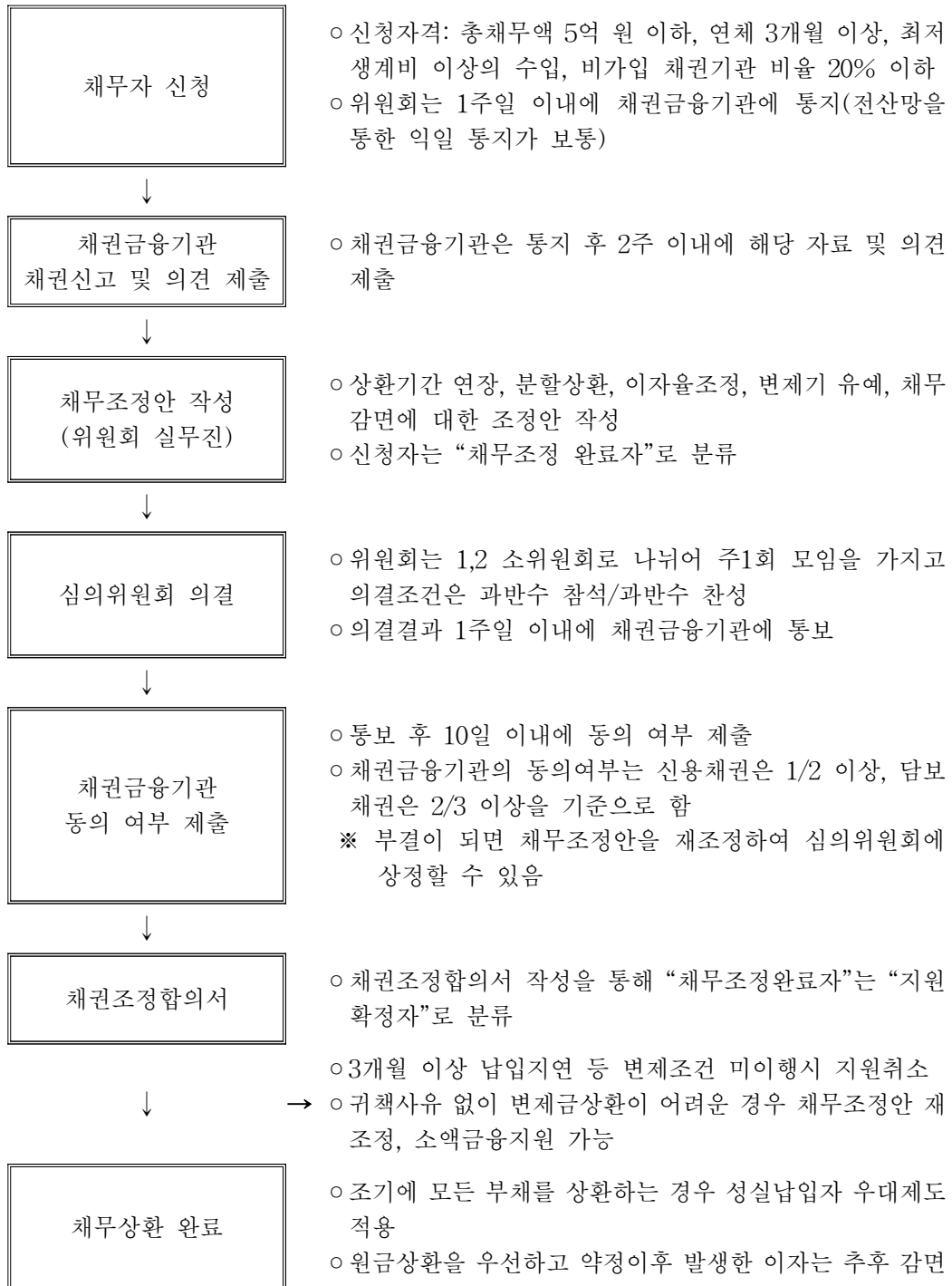
○ 채무자와 채권금융기관

- 채권금융기관이 의견을 제출할 때 채무 관련 특이사항을 적게 됨. 경매가 진행 중인 경우라면 워크아웃제도에 대한 신청은 일단 기각됨.
- 대부분 무담보채권인 경우가 많고 담보채권의 경우는 환가성이 적거나 처분해도 모든 채권자를 만족시키기 어려운 경우이므로 대부분의 채권 금융기관은 채무조정합의서에 동의함.
- 통상 담보채권의 경우 연체가 2개월 이상 진행되면 채권금융기관에 의해 경매가 진행됨. 신용회복위원회에 부채조정을 신청할 수 있는 자격이 주어지기 이전에 담보채권의 조정은 이루어졌거나 진행 중에 있음.

○ 심의위원회

- 금융기관, 법조계, 학계, 시민단체에서 12명을 선임하여 구성된 심의위원회는 두 개의 소위원회로 나뉘어 1주에 한 번씩 모임을 가져 심의함(통상 한번에 60건 정도의 신청을 심사하고 있음).
- 채무금액이 2천만원이하이고 하자가 없는 간단한 사안에 대해서는 신용회복위원회 위원장에게 일임되어 처리됨으로써 전체 신청건수의 10% 정도만이 심의위원회의 의결을 거치게 됨.

그림 4-1. 워크아웃제도의 신용회복절차



- 심사의 기준은 협약지원요건의 충족여부, 지원의 타당성, 도덕적 해이 여부인데 주로 해당요건의 충족여부(신청인의 자격)와 소득과 부채의 비율(갚아나갈 능력, 부채에 비해 소득이 과다하게 많지 않은가 등)을 가지고 판단이 이루어짐.
- 월납입 변제금의 산정과 이를 통한 적절성 판단
 - 소득에서 우선 기초생계비를 제외한 뒤 월 변제 가능액수를 산정함. 총변제금액과 이를 대비하여 변제기간을 조정하게 되고 만약 8년 동안도 채무완료가 어렵다면 추가적인 소득증명을 요구하게 됨. 추가 소득증명을 하지 못하는 경우 신청은 기각됨.
- 신용회복지원(채무조정안)
 - 원리금 감면 : 이자채권은 100%, 원금채권은 상각채권(상각채권으로 분류되면 총당금으로 손실처리가 이루어진 상태임)에 한해 1/2 범위 내에서 감면하도록 되어 있음.
 - 아울러 보증채무도 1/2 범위 내에서 감면이 가능하고, 2006년 9월 이전에는 30%까지만 감면할 수 있었음.
 - 단 학자금과 같은 기금관련 대출 그리고 농민의 정책자금 관련 부채는 감면대상 부채에 포함되어 있지 않음(포함하게 해 달라는 건의를 하고 있는 상태임).
 - 만약 1억 원 채무 중에 담보물건 확보를 통한 근저당이 7천만 원이라면 이를 제외한 3천만 원에 대해서만 원리금 감면이 적용됨.
- 이자율 조정 : 약정이후 발생하는 이자는 처음 3년은 6%, 다음 2년은 4%, 이후 2년은 2%로 조정됨.
 - 하지만 채무원금만을 우선하여 변제하도록 되어 있고 원금을 모두 상환하면 누적된 이자는 감면됨.

- 이외에도 상환기간 연장(최장 8년), 변제기 유예(1년 이내)의 내용이 있음.
- 합의서 체결
 - 채권조정합의서를 체결하면 이 결과가 은행연합회에 통보됨. 지원확정자의 연체정보(신용불량정보)는 해제되고 단지 특수기록정보에 “신용회복 중”으로 분류됨.
 - 이 경우에도 신규대출이나 카드발급 등은 어려우나 연체정보로 인한 취업의 어려움 등을 피할 수 있는 혜택이 있음.
- 채권금융기관의 부동의
 - 부동의로 인한 부결은 100건당 하나 정도로 발생하고 있음.
 - 담보채권에서 자산가치의 상승이 기대되고 환가성이 높다면 부동의가 될 확률이 높음. 또한 보증인이 있는 채권이 50%가 넘으면 보증인을 통한 추심을 기대하여 부동의 할 수도 있음.
- 벤처기업을 대상으로 한 신용회복지원(2006년 시행)
 - 개인을 위한 지원내용으로는 충분하지 않아 벤처기업을 위한 신용회복지원 프로그램을 별도로 운영하고 있음. 연장기간 상한은(유예 최대 5년, 상환기간 최대 10년) 총 15년이고 부채금액 상한은 15억 원 임.
 - 2007년에 4건이 처리 되었고 선정된 대상자에 대해서는 부채 감면과 더불어 기술신용보증기금에서 새로운 자금이 지원되었음.
- 성실 채무이행자에 대한 추가 지원
 - 성실납입자 우대제도 : 채무의 조기완납을 신청하면 잔여채무의 10%를 감면해 줌.
 - 채무원금을 완납하면 약정 이후 발생한 이자를 감면해 줌.
 - ※ 예를 들어 채무가 2000만 원인 신청자가 50% 감면을 받았다면 변제 금액은 1000만 원이 되고 이후 성실히 의무를 수행하여 500만 원을

납부하였다고 가정함. 이후 소득수준이 향상되어 조기완납을 신청하는 경우 잔여채무 500만 원의 10%를 제한 450만 원만 납입하면 채무상환의무를 완료하게 됨.

○ 면책

- “신용회복지원협약”에는 면책에 대한 조항 “귀책사유가 없고 75% 채무 변제를 한 경우 면책가능”이 있으나 채무조정안에서 주어지는 원리금감면과 성실납입자 우대제도의 시행으로 실제 적용은 되지 않고 있음.
- 이 조항이 만들어 질 때는 원리금감면이 없었으나 합의체결시 가시적으로 보이는 혜택이 없다는 이유로 추후 추가하게 되었음.

○ 균등분할 상환과 점증 증가방식

- 현재까지는 균등분할로 변제를 하고 있으나 변제금액을 점증적으로 증가하는 방안이 검토 중에 있음.
- 점증 증가하는 방식의 근거는 우선 기대소득은 시간에 지남에 따라 물가 상승율을 고려하지 않아도 늘어난다는 것이고 이외에 초기의 상환 부담을 줄여 줌으로써 제도에 참가하고자 하는 연체자가 늘어날 수 있다는 것임.

2.4. 현황

○ 2007년 중 신용회복지원 신청자는 63,706명임.

- 본 위원회 출범 이후 지금까지 총 신청자 : 693,637명

표 4-1. 신용회복지원 신청자

단위 : 명

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	누계
신청자	505	62,550	287,352	193,698	85,826	63,706	693,637

자료: 신용회복위원회

표 4-2. 소득규모별 신청자

단위 : 명(%)

구분	2006	2007	증감(율)	누계
100만 원 이하	52,938 (61.7)	38,285 (60.1)	△14,653 (△27.7)	358,698 (51.7)
100만 원 초과~ 150만 원 이하	25,930 (30.2)	19,579 (30.7)	△6,351 (△24.5)	223,836 (32.3)
150만 원 초과~ 200만 원 이하	5,657 (6.6)	4,567 (7.2)	△1,090 (△19.3)	80,890 (11.7)
200만 원 초과~ 300만 원 이하	1,119 (1.3)	886 (1.4)	△233 (△20.8)	26,414 (3.8)
300만 원 초과	182 (0.2)	389 (0.6)	207 (113.7)	3,799 (0.5)
합 계	85,826(100.0)	63,706(100.0)	△22,120 (△25.8)	693,637(100.0)

- 2007년 중 신용회복지원 확정자는 61,010명으로, 위원회 출범이후 지금까지 총 648,184명이었음.
- 소득규모별 현황
 - 소득 100만 원 이하의 신청자가 전체의 60.1%인 38,285명으로 가장 많았으며, 그 다음으로 100만 원 초과 150만 원 이하의 신청자가 30.7%인 19,579명으로, 월소득 150만 원 이하의 신청자가 전체의 90.8%를 차지하고 있음.
- 부채규모별 분포
 - 부채 2천만 원 이하의 신청자가 전체의 60.3%인 38,433명으로 가장 많았고, 다음으로 2천만 원 초과 3천만 원 이하의 신청자가 18.2%인 11,620명으로, 3천만 원 이하의 신청자가 전체의 78.5%를 차지하였음.
 - 신청자의 평균 부채금액은 21,306천 원임.
- 부채가 1억 원 이상 정도 되면 매월 변제해야 하는 금액이 상당하여 이를 감당할 소득 수준이 되는 경우가 드물고 이에 법원을 통한 개인파산이나 개인회생을 선택하게 됨.

표 4-3. 부채규모별 신청자

단위 : 명, %

구 분	2006년	2007년	증 감(율)	누 계
2천만 원 이하	48,596 (56.7)	38,433 (60.3)	△10,163 (△20.9)	273,669 (39.5)
2천만 원 초과~ 3천만 원 이하	16,258 (18.9)	11,620 (18.2)	△4,638 (△28.5)	140,600 (20.3)
3천만 원 초과~ 5천만 원 이하	13,654 (15.9)	9,265 (14.6)	△4,389 (△32.1)	161,891 (23.3)
5천만 원 초과~ 1억 원 이하	6,276 (7.3)	3,637 (5.7)	△2,639 (△42.0)	100,837 (14.5)
1억 원 초과	1,042 (1.2)	751 (1.2)	△291 (△27.9)	16,640 (2.4)
합 계	85,826(100.0)	63,706(100.0)	△22,120 (△25.8)	693,637(100.0)
평균부채 금액	23,565천 원	21,306천 원	△2,259천 원(△9.6)	

주 : ()내는 구성비임

2.5. 농가부채대책 관련 시사점

- 신용회복지원위원회에서 감면해주는 부채에 정책자금 부채는 포함되지 않아 농어민의 신청이 많지 않음.
 - 현재까지 농어민 신청 누계가 총 신청자 65만 명 중 3천 명 정도인데 대부분 신용대출 위주이고 부채규모도 크지 않음.
 - 정책자금 부채가 포함된다면 농어민신청은 보다 많아 질 것으로 전망됨.
- 현재 준비 중에 있는 “농어가부채대책특별법“에 근거한 새로운 제도에서 농협을 포함한 일부 기관에 대한 부채만 조정이 이루어진다면 나머지 기관에서의 독촉, 추심으로 인한 농가의 곤란과 경영정상화의 어려움은 지속될 우려가 있음.
- 새로운 제도에 따라 부채상환을 하고 있는 농가의 신규차입 가능여부와 관련한 법적지위에 대한 고려가 필요함.

- 신규차입이 어렵다면 일시적인 경영불안이 온 경우에 대한 대책이 강구되어야 함. 신용회복위원회에서 하고 있는 소액금융지원이나 채무의 재조정이 이에 해당함.
- 추가적인 구제제도를 통해서도 어쩔 수 없거나 본인의 과실로 상환의무를 어겨 실효되는 경우에 대한 규정이 있어야 함.
 - 신용회복위원회의 개인워크아웃제도의 경우 실효되면 감면된 채무와 약정 후 발생한 이자가 모두 채무인에게 다시 귀속됨.
- 월금 우선상환과 채무완납시 약정 이후 발생한 이자에 대한 감면은 농가부채대책에도 적용가능한 부분임.
- 채무상환기간을 20년으로 고정하기 보다는 상환능력에 따라 달리하는 것이 바람직하다고 생각됨. 도덕적 해이⁶를 줄인다는 측면에서 바람직해 보임.

3. 법원을 통한 개인회생제도

3.1. 개요

- 1997년의 외환위기 사태로 촉발된 경제위기사태를 계기로 나날이 증가하는 도산사건에 대비하기 위하여 과거의 회사정리법, 회의법, 파산법으로 나뉘어 있던 파산법령을 하나로 통합하고 “개인채무자회생법”(2004.3.22. 제정)을 흡수하여 2005년 3월 31일 “채무자 회생 및 파산에 관한 법률(이하 ‘파산법’)”로

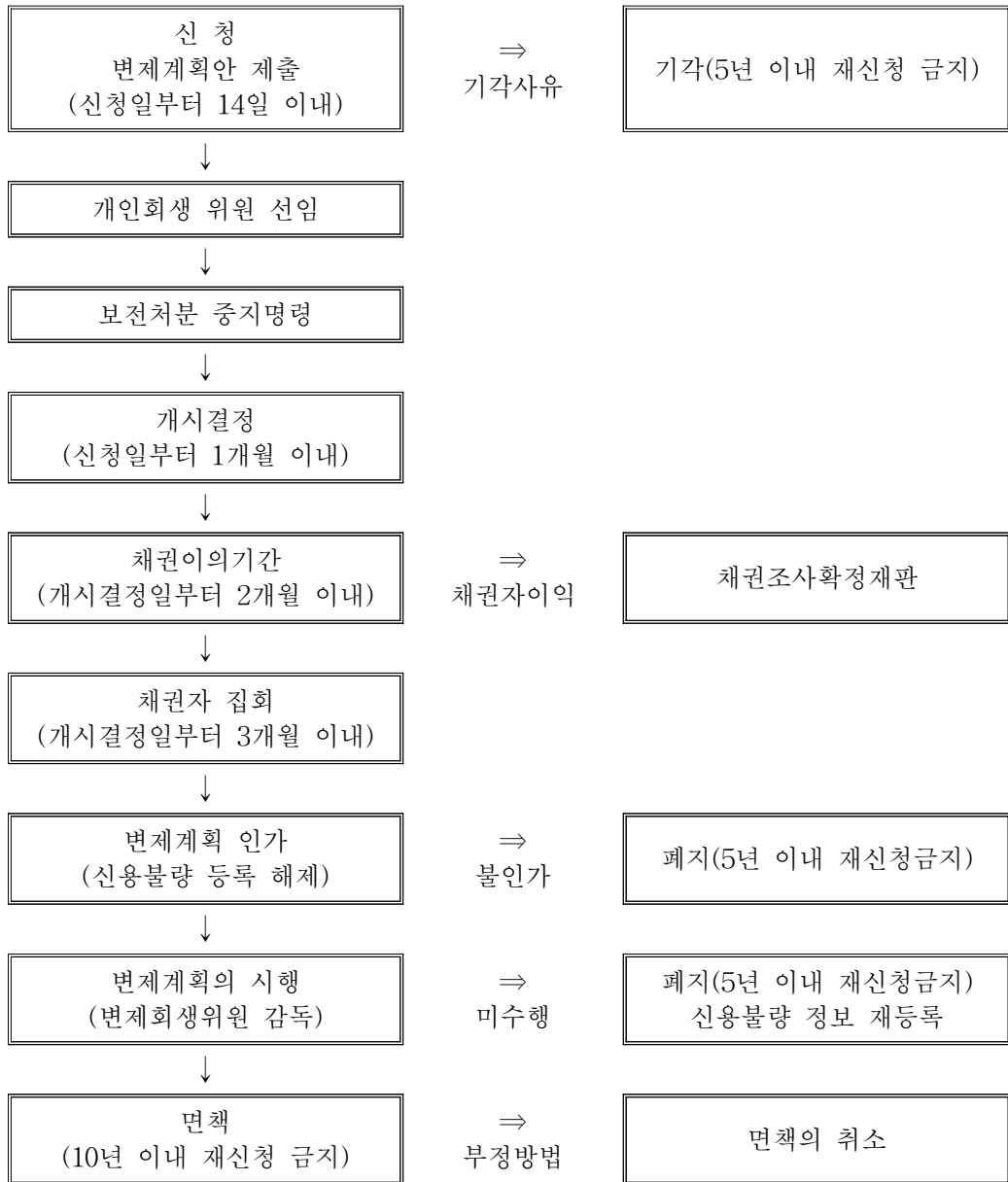
⁶ 채무는 기본적으로 미래의 소득을 현재에 미리 가져다 사용한 것이므로 갚을 의무가 있고 연체된 경우는 특히 그러함. 적정한 생계비를 제외한 부분에 대해서는 빚을 성실히 갚아나갈 의무가 있음.

통합 제정하여 2006년 4월1일부터 시행하고 있음. 그 중 개인회생절차는 제4편 제579조 이하에서 규정하고 있음.

- 법원의 개인회생제도는 과도한 채무를 지고 있는 급여소득자 또는 자영업자가 법원의 결정에 따라 파산선고 없이 장래 수입으로 최대 8년간 빚을 갚아 나가다가 나머지 빚은 탕감 받을 수 있는 제도임.
 - 이 제도는 변제 계획에 따라 매달 성실히 빚을 갚아나갈 경우 채무 원금 중 돈을 갚고 남은 부분을 면제받을 수 있고 책임면제대상에 사채까지 포함된다는 장점이 있음.
- 개인파산의 경우 모든 재산을 처분하고 피선거권과 시험응시자격까지 잃는데 반해 개인회생제도는 직업을 그대로 유지하면서 빚을 갚아 나갈 수 있는 이점이 있음.⁷
 - 개인회생제도는 개인의 전체 채무가 15억 원(담보채무 10억 원+무담보채무 5억 원) 이하이면서 매달 최저생계비 이상의 일정한 수입을 올리는 급여소득자나 영업소득자가 적용대상임.
- 개인회생제도는 채무자의 업무 및 재산에 대하여 한 강제집행·가압류 또는 가처분과 담보권 실행 등을 위한 경매절차에 대해 중지명령을 내릴 수 있음 (파산법 제593조 제1항 제2호 및 제3호).
- 개인회생제도를 이용하려면 관할 법원에 변제계획안을 제출 인가받아야 함. 이때 채무자의 재산을 즉시 처분해 채권자들이 배당받게 되는 총액보다 변제계획에 따를 경우 갚을 수 있는 총액이 더 많아야 함.

⁷ 파산선고를 받은 개인은 복권되기 까지 각종 공·사직에 취업할 수 없으며 그 취업제한 직업에 종사하는 자는 당연 퇴직하며, 사실상 재취업도 어렵게 됨으로써 더 이상 자신의 생계를 유지할 수 없을 뿐만 아니라 채권자들의 채무도 변제할 수 없게 됨.

그림 4-2. 개인채무회생제도의 흐름도



- 변제계획이 인가되면 채무자는 신용불량정보 등록대상에서 빠지게 됨. 채무 변제기간은 최단 3년에서 최장 8년이고 채무자는 수입에서 최저생계비와 세금을 제외한 금액을 부채상환을 위해 매달 납부해야 함.

표 4-4. 개인채무회생지원 신청자

연도	2004	2005	2006	2007	누계
신청자	9,070	48,541	56,155	51,416	165,182

단위: 명

자료: 신용회복위원회

- 변제기간이 끝난 후 법원은 면책결정을 통해 남은 채무를 탕감함. 변제계획이 인가되지 않거나 이행되지 않아 중도 폐기되면 5년 이내 재신청이 금지되며, 면책결정을 받은 사람은 10년 이내에 재신청하지 못함.
- 2004년 도입된 이후 지금까지 16만 5천명의 신청자가 있었음.⁸

3.2. 개인회생제도의 주요절차

3.2.1. 개인회생절차의 개시

- 관할
 - 원칙적으로 채무자는 신청서를 보통 재판적 소재지를 관할하는 ‘지방법원의 본원’에 제출하여야 함.⁹
 - 단, 부부와 같이 두 사람의 채무가 밀접하게 관련되어 있는 경우는 한 법원에서 처리하는 것이 바람직함.

⁸ 법원이 실시하는 또 다른 개인부채대책으로 개인파산제도가 있으며 현재까지 330,155명의 신청자가 있었음. 2007년 통합도산법 실시에 따른 신청자격 완화로 신청자가 급증하였음.

연도	2004년 이전	2004	2005	2006	2007	합계
신청자	1,335	12,317	38,773	123,691	154,039	330,155

⁹ 보통 재판적 소재지는 주소지를 가리키는 것이 원칙임(민사소송법 제3조). 따라서 영업소를 가지고 있는 채무자의 경우에 영업소의 관할법원과 주소지의 관할법원이 다르다면 주소지 관할법원에 신청하여야 함.

○ 개시신청

- 개인채무자만이 신청할 수 있음. 개인회생제도는 개인채무자가 장래의 수입을 가지고서 변제를 계속하는 절차이므로 자발적인 의사에 기하지 않으면 변제를 계속하는 것이 곤란함.
- 개인채무자 중 급여소득과 영업소득으로 장래 소득이 예상되는 자만 신청이 가능함.

- 개인회생절차개시신청서에 반드시 첨부해야 하는 개인회생채권자목록은 개인회생절차의 각 단계에서 목록의 제출여부, 개별채권자의 채권의 기재 여부, 개인회생채권액의 합계여하 등에 소정의 법적 효과를 가지고 있음.
 - 누락된 채권은 면책의 대상이 되지 않으며 고의로 누락한 채권이 있는 경우는 원칙적으로 면책이 불허됨.

○ 보전처분과 중지명령

- 개인회생절차 개시여부를 심리하고 있는 단계에서 채무자가 재산을 은닉하거나 하여 회생의 목적을 달성할 수 없는 사태가 발생하는 사례를 예방하기 위하여 개인회생재단에 관하여 보전처분을 할 수 있음.
- 중지명령은 보전처분과 함께 개인회생절차개시 결정전에 강제적인 권리 실현 행위 등을 금지함으로써 재산의 산일(散逸)을 방지함을 목적으로 하는 제도임. 채권자, 담보권자 등 제3자가 강제적인 권리행사 하는 것을 금지함으로써 채무자의 재산의 보전을 도모함.

- 미국연방파산법에 있는 채권자의 권리에 대한 자동중지는 제도 남용의 우려가 있고, 우리나라의 법 현실상 너무 급진적인 제도라 할 수 있어서 법원의 명령과 관련시켜 필요하다고 인정하는 경우에만 발동하는 중지명령을 도입함.¹⁰

¹⁰ 자동중지는 미국의 연방파산법이 채택하고 있는 제도로서 개인회생절차의 개시신청

○ 개시결정

- 법원은 신청일로부터 1개월 이내에 개시결정을 해야 함.
- 개시가 결정되어도 개인회생채권자목록에 기재되지 않은 채권에 대해서는 아무런 제약 없이 변제를 요구할 수 있으며, 소송을 제기하여 강제 집행할 수 있음.

○ 개인회생채권에는 세 가지 원칙이 있음.

- 첫째, 개인회생절차 개시 전의 원인으로 생긴 채권이어야 함.
- 둘째, 채무자에 대한 인적 청구권이어야 함. 채무자가 물상보증인인 경우와 같이 특정재산을 가지고 물적 책임을 지는 담보물권 자체는 해당되지 않음.
- 셋째, 채무자에 대한 재산적 청구권이어야 함. 재산적 가치가 없는 특정 물의 인도청구권, 이혼청구권, 파양청구권과 같이 순수한 친족법상의 청구권, 사용자의 근로제공 청구권 등은 이에 해당하지 않음.

○ 변제계획

- 변제계획안이란 개인회생절차를 지원한 채무자가 조정된 채무금액을 변제 기간 동안 벌어들이는 소득 중에서 각종 제세공과금과 생활비를 제외한 나머지 소득을 투입하여 언제부터 어떤 방법으로 채권자들에게 변제해 나가겠다는 내용으로 계획을 세운 것을 말함.
- 우리나라 법률상의 가장 중요한 변제계획 인가요건은 ‘청산가치 보장원칙(The Best Interest of Creditors’ Test)’과 ‘가용소득 전부투입의 원칙(The Disposable Income Test)’임.
- 개인회생채권자가 가지고 있는 채권에 대하여 파산절차에서 배당받을 수 있는 가치를 청산가치라 하고 최소한 이러한 가치를 보장해 주어야 한다는 원칙이 청산가치 보장원칙임.
- 가용소득의 전부가 변제에 제공되는 변제계획이어야 한다는 것이 가용소

에 의하여 자동적으로 채권자의 권리행사가 금지되는 것을 말함.

득 전부투입의 원칙임. 가용재산의 일부만을 변제에 이용하고 차액만큼을 회생채무자의 현재 재산을 변제재원으로 투입하여 별충하는 방식의 변제계획은 채권자의 이익 진술이 있는 한 허용되지 않음.

○ 가용소득의 산정

- 가용소득은 채무자가 변제기간 동안 계속적이고 반복적으로 수령할 수 있는 소득 중에서 각종 제세공과금 및 채무자와 피부양자의 생활에 필요한 생계비를 제외한 나머지 소득을 의미함.
- 근로소득자거나 영업소득자거나 최근 2년간 소득을 평균하여 기준소득을 결정함.
- 생계비는 채무자와 피부양자가 인간다운 생활을 유지하기 위해 필요한 생계비로서 국민기초생활보장법 제6조의 규정에 따라 공표된 최저생계비, 채무자 및 피부양자의 연령, 피부양자의 수, 거주지역, 물가상황, 기타 필요한 항목을 종합적으로 고려함.

3.2.2. 개인회생절차의 종료

○ 개인회생절차의 폐지

- 법원은 채무자가 신청자격을 가지지 않았거나, 채무자가 신청일 전 5년 이내에 면책을 받은 사실이 밝혀진 경우 및 채무자가 제출한 변제계획을 인가할 수 없는 경우에는 이해관계자의 신청 또는 직권으로 폐지결정을 해야 함.
- 변제계획이 인가되어 이행되고 있는 와중에도 채무자가 인가된 변제계획을 이행할 수 없음이 명백하거나 현재 변제계획을 이행하지 못하고 앞으로 변제의 지체가 예상되는 경우에는 폐지결정을 내릴 수 있음.

○ 면책

- 잔존채무를 면제하는 면책의 목적은 채무자에게 경제적 재출발의 길을 마련해 주는 것에 있음.

- 채무자는 변제계획을 완료한 이후 나머지 채무에 대해 법원의 면책결정을 받게 됨.
- 채무자가 변제계획을 완료하지 못하였어도 채무자가 사고나 질병 등의 책임질 수 없는 사유로 생계비 이상의 소득을 얻지 못한 경우이면서 개인회생채권자가 면책결정일까지 변제받은 금액이 채무자가 파산신청을 한 경우 배당받을 금액보다 적지 않으면 특별면책을 받을 수 있음.

4. 개인워크아웃제도와 개인회생제도의 비교

4.1. 비교

- 조정가능한 채무의 범위
 - 개인워크아웃은 신용회복지원협약에 가입한 채권금융기관들에 대한 채무에 대해서만 조정이 가능한 제도임에 반하여 개인회생절차는 금융기관 채무를 포함한 모든 채무에 대하여 조정이 가능함.
- 채무액의 한도
 - 개인워크아웃은 채무의 한도가 5억 원인 반면에 개인회생절차는 담보채무는 최대 10억 원, 무담보채무는 최대 5억 원임.
- 채무의 조정 및 면제
 - 개인워크아웃은 원칙상 면제가 없으며 단지 상각채권에 대해서만 사전적인 조정이 이루어지는 반면에 개인회생절차는 5년간 변제를 성실히 이행하면 잔여채무는 면제해 준다는 것을 사전적으로 명시함.
 - 단 개인워크아웃에는 성실납입자 우대제도가 있어 채무를 조기에 완납하는 경우 일정부분을 감면해줌.

○ 근거의 차이

- 개인워크아웃은 금융기관간의 신용회복지원협약에 근거하여 사적 자치에 통한 채무조정제도인 반면에 개인회생절차는 법류상의 채무조정제도로써 부인권, 상계금지 등의 제도를 적용받음.

○ 변제계획의 확정

- 개인워크아웃은 채권금융기관의 동의로 확정되는 반면에 개인회생절차는 법원의 변제계획 인부결정으로 확정되어 채권자의 동의를 필요조건으로 가지지 않음.

4.2. 두 제도의 연계문제

○ 2003년 통합도산법 검토당시에 두 제도의 연계문제를 검토한바 있음.

○ 긍정적인 견해

- 두 제도는 채무자, 금액, 채권자의 합의 등에서 차이가 있으나 양자가 추구하는 목적이 동일하고 제도의 운영 면에서 큰 차이가 없음.
- 양 제도를 보완적으로 활용할 수 있는 방안을 강구하는 것이 비용과 절차 면에서 보다 효율적으로 채권자와 채무자에게 작용하며 보다 신속하게 채무자의 갹생을 도모할 수 있음.

○ 부정적인 견해

- 개인워크아웃제도는 금융기관간의 협약에 따른 법외 제도로서 법률에 의거한 개인회생제도와는 연계할 수 없음.
- 채무자가 개인워크아웃제도의 지원대상이 아닌 경우 두 제도의 연계로 개인회생절차도 신청할 수 없다면 개인워크아웃제도상에서 금융기관들이 정한 변제계획을 이행하지 못한다는 이유로 법원의 회생가능성에 대한 판단도 구하지 못하는 불합리한 결과를 초래할 수 있음.¹¹

- 부정적인 견해에 의거하여 두 제도의 연계는 바람직하지 않고 개인워크아웃 제도의 조건이나 정한 변제계획이 맞지 않는 채무자의 경우는 개인회생절차를 이용할 수 있는 선택권을 부여하는 것이 바람직함. 이에 현행 법률에서도 두 제도의 연계를 인정하지 않고 있음(박성득, 2003).

표 4-5. 개인신용 회복제도의 비교¹²

	금융감독기구시행			법원시행	
	개별금융기관신용회복지원	개인워크아웃	희망모아(배드뱅크후속)	개인파산	개인회생
운영주체	각 금융기관	신용회복위원회	자산관리공사등	법원	
시행시기		2002.10.1	2005.5	1962.1	2004.9.23
대상채권자	1개 금융기관	협약가입 2개 이상금융기관	협약가입금융기관	무제한(사채포함)	무제한(사채포함)
대상채무자	소액채무 신용관리대상자	3개월 연체 중인 자	연체등록채무자	파산신청자	과중채무 급여 및 영업소득자
채무범위	1000만 원 이하	5억 원 이하	5 천만 원 이하	무제한	담보 10억 원 무담보 5억 원
채무조정수준	사적조정 (금융기관별 자체기준)	이자면제원칙, 8년 이내 상환 (원금은 상각 채권에 한해 감면가능)	이자면제, 8년 이내 원금상환	채무전액	5년간 변제후 잔여채무 전액 (변제액이 청산 가치보다 클 것)
잔여채무 법적효력	-	사적조정, 면책	-	법적면책	법적면책
연체정보 해제시점	없음	신용회복지원 확정시	대부승인시	면책결정시	변제계획 인가시
장점	- 신속한 절차와 기준 - 신용회복위원회는 상당 및 교육 실시			- 채무범위 넓고 사채포함 - 법적면책 및 원금일주 탕감	
단점	- 신청채무금액이 제한적이고 사채는 제외됨 - 원금감면 안됨			- 개인파산의 경우 면책불허가 사유 해당시 면책불가	

¹¹ 미국의 경우 비영리민간단체인 소비자신용상담기구(CCCS)가 중립적 입장에서 채무자들에 대한 변제계획을 수립하고 채무협상을 대행하며 변제계획을 돕도록 되어있음. 반면에 우리의 개인워크아웃제도는 채권금융기관들의 협의체인 은행연합회 주도로 만든 채권자들의 협약안에 따라 채무를 조정하는 제도로서 채무조정이 중립적이지 못하고 채무조정에 관한 요건이 엄격하여 채무자의 실질적인 구제에 회의적인 제도라는 지적이 있음(박성득, 2003).

¹² 서울중앙지법 파산부 2007, p.19. ; 신용회복위원회 홈페이지(<http://www.crss.or.kr/>).

제 5 장

미국의 가족농어업인 채무조정제도¹³

1. 미연방 파산법 제12장의 도입배경

- 1970년대의 미국 농업은 해외수요증가에 의한 농산물 수출증대와 농산물 가격의 상승, 저금리 등에 기인하여 호황기를 누렸음. 1970년대의 호황기를 거치면서 농가에서는 농지를 담보로 대출을 받아 농지를 확대하고, 대형농기계를 구입하고, 대형 사일로를 건설하거나 축사를 현대화 하는 등 농업투자를 더욱 확대함으로써 농가부채는 더욱 증가하게 되었음.
- 이와 같은 농가부채의 증가에도 불구하고 당시의 저금리 기조와 농지가격의 상승에 따른 자산가치의 상승으로 농업인들이 느끼는 부담은 적음.
- 1980년 초에 들어서면서 전 세계적인 농산물 과잉생산과 1980년 소련의 아프가니스탄 침공으로 대 소련 곡물수출 금지조치 그리고 개도국의 외환사정 악화 등으로 미국의 곡물수출이 둔화되자 농산물가격이 하락하기 시작했음.

¹³ 한중대 김두년교수가 작성한 원고를 재정리한 것임.

- 반대로 금리상승과 유가인상으로 농업의 생산원가는 대폭 오르게 되어 농산물 가격하락과 농업생산비 증가는 농업소득의 감소로 이어지게 되었음.
- 한편 1980년대 들어 달러가치가 높아지면서 1983년의 명목이자율은 21%까지 올랐고, 1979년의 제2차 오일쇼크로 대형농기계에 사용되는 유가는 1970년대에 비해 50% 이상 인상됨.
- 1980년대 이후의 농업소득의 감소에 자금압박을 받는 농가가 크게 늘어나게 되었음. 1986년 1월 기준으로 알래스카와 하와이를 제외한 미국 전체농가 중 50% 이상이 금융압박(financial stress)을 받게 되었고 21.3%는 과다차입으로 인한 기술적 파산상태에 이룸.
 - 특히 기술적 파산상태에 이른 비율이 가장 높은 지역인 레이크 스테이트(Lake States)와 노던 플레인(Northern Plains)주의 경우에는 각각 32.8%와 33.2%로서 미중북부지역이 특히 심각함.¹⁴
- 한편, 1980년대를 전후한 미국의 전역(알래스카와 하와이 제외)의 농지가격은 1977년에서 1981년 사이에는 42.1%가 상승했다가, 1981년에서 1986년 사이에는 27.2%가 하락함.
 - 그 중 비교적 하락폭이 큰 곳은 금융압박을 많이 받았던 미중북부지역으로 콘 벨트(Corn Belt), 레이크 스테이트, 노던 플레인스, 델타(Delta)주에서는 농지가격 하락폭이 30%를 넘어섬.

¹⁴ 레이크 스테이트는 5대호 주변을 의미하며 미시간이 대표적임. 노던 플레인스는 8개 주로 이루어진 미국 북쪽지역을 지칭함.

표 5-1. 자산부채비율로 본 금융압박 지역분포¹⁵

단위: %

지역별	유효한 금융압박 상태(자산부채비율)			금융압박 상태
	다소 높음 (40~70%)	매우높음 (70~100%)	매우높은압박 (잠재적파산)	부정적 자금흐름 (40%이상)
미국	12.7	4.6	21.3	11.2
노스이스트	9.3	3.3	14.0	6.6
애팔렌치아	6.7	1.1	9.5	5.7
사우스이스트	9.8	8.4	15.8	7.9
델타	7.7	3.0	16.5	11.3
콘 벨트	15.6	5.6	26.3	11.7
레이크 스테이트	19.1	7.3	32.8	19.8
노던플레인즈	17.6	8.8	33.2	17.1
서던플레인즈	9.0	3.2	15.2	8.0
마운틴	16.0	4.9	23.8	12.2
퍼시픽	10.5	4.0	16.6	7.8

자료: Petrus/Mindy/& Others(1987)

주: 미국에서 알래스카, 하와이는 제외하고 산출함.

표 5-2. 미전역의 1 에이커당 평균농지가격 변동추이

단위: %

지역별	1 에이커당 농지가격(\$)			지가변동율(%)	
	1977	1981	1986	1977~1981	1981~1986
미국	474	819	596	42.1	-27.2
노스이스트	887	1,365	1,413	35.0	3.5
애팔렌치아	650	1,093	984	40.5	-10.0
사우스이스트	636	1,126	996	43.5	-11.5
델타	543	1,146	796	52.6	-30.5
콘 벨트	1,098	1,776	902	38.2	-49.2
레이크 스테이트	669	1,243	702	46.2	-43.5
노던플레인즈	325	535	323	39.3	-39.6
서던플레인즈	318	510	529	37.6	3.7
마운틴	174	308	248	43.5	-19.5
퍼시픽	595	1,243	1,105	52.1	11.1

자료: Petrus/Mindy/& Others(1987)

주: 미국에서 알래스카, 하와이는 제외하고 산출함.

15 애팔렌치아(Appalachia)는 애팔렌치아 산맥을 따라 위치한 미국 동부지역으로서 뉴욕주 남부, 알라바마 북부, 미시시피, 조지아로 이루어짐. 델타(Delta)는 미시시피강과 야주강 사이에 위치한 미시시피주의 북서부지역을 지칭함. 콘 벨트(Corn Belt)는 미국의 중서부지역으로 인디애나 서부, 일리노이, 아이오와, 미주리, 네브라스카 동부, 캔사스 동부를 지칭함. 노던 플레인즈(Nothern Plains)는 콜로라도, 와이오밍, 유타, 네브라스카, 캔사스, 노스다코다, 사우스다코다, 몬타나로 이루어짐. 서던 플레인즈(Southern Plains)는 아칸소, 텍사스, 뉴멕시코, 오클라호마로 이루어짐. 마운틴은 로키산맥을 따라 위치한 주들을 지칭함.

- 위와 같이 1980년대에 들어 농가들의 재정압박이 심해지면서 농가의 대출금 상황이 어렵게 됨.
 - 농지가격 하락에 따른 담보가치의 하락과 농가 도산증가에 따른 대출금의 부실화는 연쇄 반응적으로 농업금융기관의 도산으로 이어짐.
- 미국정부는 농업불황에 직면하여 경영위기에 빠진 농가와 농업금융기관을 구제하기 위해 다양한 농가 부채구조조정프로그램과 농업금융제도를 정비함.
- 첫째는 정책금융 이용자의 금융구제방식으로 FCA(Farm Credit Agency)를 통한 금융지원방식임.
 - 농업정책금융을 위한 지원제도로서 대출의 통합(loan Consolidation), 대출조정(Loan Rescheduling), 분할상환금 재조정(Loan Reamortization), 이자율조정, 상환연기(Loan Deferral), 농지보전프로그램(Conservation Contract Program), 부채경감(Debt Write-down)등이 이에 해당함.¹⁶
- 둘째로 1986년 8월 미연방파산법 제12장의 ‘가족농업인 채무조정법’을 제정하여 파산상태에 직면한 농업인들이 자신의 농장을 계속 경영하면서 채무를 이행하도록 함.
- 당시 대부분의 농가가 미연방파산법 제13장에서 정한 개인의 채무조정을 이용하고자 하여도 부채한도인 무담보채무 10만 달러, 담보채무 35만 달러를 초과하고 있었기 때문에 신청자격을 갖지 못하다가, 제12장이 신설되면서 총부채가 150만 달러 이내의 정규소득이 있는 가족 농업인을 대상으로 하여 비교적 자산규모가 큰 농업인들도 제12장 절차의 특례에 의해 구제 받을 수 있게 됨.¹⁷

¹⁶ 농가부채대책 프로그램의 공지와 신청절차, 일차대출프로그램, 농가보호 프로그램(Homestead Protection)등의 구체적인 내용과 구체적인 이용절차에 대해서는 선행연구에서 상세하게 언급하고 있으므로 소개를 생략함(황의식 외 2005).

- “가족농업인 채무조정법”은 1993년 8월까지만 적용되는 한시법으로 제정되었으나, 그 후 1998년, 2001년의 연장을 거쳐 2005년에는 한시법이 아닌 통상법으로 전환됨.
 - 2005년 개정에서는 적용범위가 ‘농업인’에서 ‘어업인’까지 확대됨.¹⁸

2. 미국 파산법제의 개관

2.1. 미국 파산법제의 특징

- 대륙법계의 파산제도는 고대 로마법 시대에 최초로 형성되어 중세 이탈리아에서 발전하였고 그 후 독일, 프랑스 등의 파산법으로 이어졌으며 일본과 우리나라에도 그 영향을 미침(최성근, 1998).
- 고대 로마법시대의 파산제도는 채무자가 채무의 이행을 하지 못하는 경우 채무자를 살해하거나 노예로 삼는 인적집행을 인정함. 그 후 시대가 진보되면서 채무자에 대한 인적집행은 너무 가혹하므로 인도주의적 견지에서 채무자의 재산에 대한 집행, 즉 물적 집행으로 변모하였으며, 채권자 중의 1인을 관리인으로 삼아 채무자의 재산을 채권자에게 이전하는 파산제도가 정착하게 됨(전병서, 2001).
- 대륙법계의 파산법은 상인에 대해서만 파산능력¹⁹을 인정하는 상인파산주의

¹⁷ 그 후 제13장의 부채한도는 1994년의 개정으로 무담보채무 25만 달러 미만, 담보채무는 75만 달러 미만으로 최고 한도가 상향조정됨. 대부분의 법률가들이 제12장 절차보다는 제13장 절차에 더욱 친숙하였기 때문에 그 후 제13장을 이용하는 농가가 늘어나면서 제12장의 상대적 중요성은 감소함.

¹⁸ <http://www.uscourts.gov/bankruptcycourts/bankruptcybasics/chapter12.html#work>

를 근간으로 하고 파산의 원인을 상인개인의 책임으로 무한책임을 인정하는 징벌주의적 성격이 강한데 비하여, 영미법계의 파산법은 상인과 비상인을 불문하고 파산능력을 인정하는 일반파산주의를 근간으로 하고, 면책주의를 인정하여 징벌주의적 성격보다는 채무자의 새로운 출발을 도모한다는 성격이 강함.

- 미국과 영국으로 대표되는 영미법계의 파산제도는 로마법의 영향을 받지 않고 독자적으로 발달함. 영국의 헨리8세 시대(1542년)에 최초로 ‘파산자에 대한 법’(An act against such persons as do make bankruptcy)²⁰이 제정되었으나 이 법은 준 형사적 성격을 갖는 법으로서 악질의 채무자는 사형에 처할 수도 있었음(고동수, 1997).
- 초기의 파산법이 채권자의 주장만 적용하고 채무자의 주장은 무시되었으나, 근대에 들어서는 파산법이 점차 채무자의 재건을 도모하고 채무자에 대한 면책 등 채무자의 입장을 고려하는 방향으로 정비되는 추세에 있음.

2.2. 미국의 파산법의 연혁

- 미국은 1787년 제정된 미합중국 헌법(제1장 제8조 제4항)에서 의회가 연방 파산법을 제정할 권한을 갖고 있었으나, 19세기까지는 연방파산법이 존재하

¹⁹ 파산능력이란 파산선고를 받을 수 있는 適格, 즉 파산자가 될 수 있는 능력을 말한다. 자연인은 모두 파산능력을 가지며, 상인 또는 비상인을 가리지 않는다(一般破産主義). 자연인의 파산능력은 사망에 의하여 소멸되나, 사망 후에도 상속인의 고유재산과 혼합되어 있지 않을 때에는 파산능력이 인정됨.

²⁰ 파산이라는 뜻을 가진 Bankruptcy는 본래 부서진 작업대(Broken bench)라는 단어를 의미하는 것으로, 영국 보통법상 상인이나 공예업자가 채무를 갚지 못하면 그의 작업대를 부수는 당시의 관습에서 유래함(임치룡, 1998).

지 않고 각 주별로 주법상의 ‘파산(insolvency)’ 처리절차가 있었음. 1800년 최초의 연방 파산법을 제정하고 1841년에는 제2차 연방 파산법을 제정하였는데, 이 법은 1837년 대공황의 영향을 받아 상인 외의 일반파산주의를 도입하고, 파산자의 면책을 인정함.

- 1867년에는 제3차 연방 파산법을 제정하였는데, 자기파산을 신청할 수 있는 채무자를 300달러 이상 채무자로 한정함. 1884년과 1893년 공황의 영향을 받아서 1898년에는 제4차 연방파산법을 개정함(통상 Bankruptcy Act).
- 그 후 1929년부터 시작된 경제공황기의 영향을 받아 1934년에 채무자구제법(Debtor’s Relief Act)이 제정되었고, 19세기 중엽부터 번창했던 철도회사가 공황을 맞아 부실화되면서 철도회사의 회생(Reorganization)을 위해 1938년에 파산법 개정(일명 Chandler Act)이 있었고, 이 법은 후에 일본의 회사갱생법의 모범이 됨(고동수, 1998).
- 1978년에는 제5차 연방파산법 전면개정이 있었는데 파산개혁법(Bankruptcy Reform Act, 통상 Bankruptcy Code)이 이에 해당함. 이 법에서는 소비자파산 사건의 급증에 영향을 받아 정기소득자에 대한 개인파산을 규정(Chapter 13)하고 파산관련 사건을 파산법원의 관할로 하였으며 파산과 관련한 모든 민사절차를 파산법원의 관할로 확대함.
- 1986년 개정에서는 1980년대의 농업위기를 타개하기 위하여 정기연소득이 있는 가족농업인에 대한 채무조정(Adjustment of Debts of a Family Farmer with Regular Annual income)에 관한 제12장(Chapter 12)을 신설하고 연방관리관 제도를 신설함.
- 1990년의 개정은 저축대부조합의 도산의 영향을 받아 이루어졌는데, 저축대부조합과 관련된 자가 파산법을 이용해 얻을 수 있는 이익을 축소함.

- 1994년의 개정에서는 오늘날의 파산자를 소비자신용사회에서 금융의 과잉 공여의 결과로 파탄에 빠진 희생자로 취급, 용어를 파산자(Bankruptcy)에서 채무자(Debtor)로 수정함.
- 미국은 수차례의 공황과 경제위기를 겪어오면서 그 때마다 파산법을 보완 발전시켜 옴. 1984년 4월부터 연방의 하급법원(Inferior court)으로서 연방파산법원(Federal Bankruptcy Court)을 설치하여 모든 파산관련 사건을 전속적으로 처리토록 하고 있음(서희원, 1996).
- 특히 제7장의 일반적인 청산절차와는 별도로 제13장에서는 정기적인 소득이 있는 개인채무자의 채무조정절차(Adjustment of Debts of an Individual with Regular Income)를 특별규정으로 설치하여 개인채무자가 계획을 세워 장래수입으로부터 채무를 갚아나가는 절차를 두고 있음.
- 또한, 제12장에서는 정기적인 연소득이 있는 가족농업인에 대한 채무조정절차(Adjustment of Debts of an Family Farmer with Regular Annual Income)를 특별규정으로 설치하여 농가의 대량파산을 방지한 것은 미국 파산법만의 특이한 사례임. 이와 같이 초창기의 미국 파산법은 영국의 파산법을 계수 하였으나 이후 수차례의 개정을 거쳐 이제는 세계 각국의 파산제도에 영향을 끼치고 있음.

2.3. 미국 연방파산법의 구성

- 미국의 파산법은 실체법으로서 미연방법전 제11편(United States Code ; U.S.C, Title 11)에 수록되어 있고, 연방파산법의 하위규정인 절차법으로서 연방대법원(U.S. Supreme Court)이 제정한 파산규칙(Bankruptcy Rule)이 있는데 이는 ‘U. S. C Title 28 Section 2075’의 규정에 따라 미국의 파산법원을 규제함.

- 파산규칙(Bankruptcy Rule)은 10개의 부분(Part)으로 나누어지는데, 각 부분은 각 파산사건에 대한 파산절차를 규정하는 절차규정으로서 1983년에 공포됨. 그 후 1984년에는 “Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act”를 제정하였는데, 이 법은 파산 규정(Bankruptcy Rule)을 수정하여 파산 재판의 법률적 역할을 크게 변경시킨 것으로 볼 수 있음.²¹
- 미연방법전 제11편(U.S.C Title 11,Bankruptcy)은 각종 파산절차를 규율하는 실체법(the Substantive Law of Bankruptcy)으로서 총 8개의 장(Chapter)으로 구성되어 있음.
 - 파산절차에 공통되는 일반원칙을 규정하는 3개의 장(Chapter 1, 3, 5)과 각종의 파산절차를 규정하는 5개의 장(Chapter 7, 9, 11, 12, 13)으로 구성됨.
- 일반원칙을 규정하고 있는 제1장은 총칙으로서 정의 및 일반 조항을 규정하고, 제3장은 파산개시, 관리인, 관리절차에 관한 규정을, 제5장은 채권자, 채무자 및 파산재단에 관한 규정을 두고 있음.
- 개별절차에 관한 규정은 제7장, 제9장, 제11장, 제12장, 제13장에서 규정하고 있음.
- 제7장은 일반적인 청산(Liquidation)에 관한 절차를 규정하고 있는데 파산 관재인이 채무자의 재산을 수집, 처분하여 채권자에게 배분하는 절차를 규정하고 있음. 일반적으로 파산이라고 할 때에는 제7장에서의 청산절차를 의미함.

²¹ 파산신청건에 대한 파산법원 등 재판절차 등에 관한 법률은 미연방법전 “Title 28-Judiciary and Judicial Procedure” (Part I ~PartVI)에서 총 180개 조항으로 규정하고 있음.

- 제9장은 지방자치단체의 채무조정(Adjustment of Debts of Municipality)에 관한 절차를 규정하고 있는데 지방자치단체에 대하여도 자연인과 법인처럼 파산능력을 인정하여 채무자의 지위를 부여하고 이에 대한 채무조정절차를 규정하고 있음.²²
- 제11장(Chapter 11)은 일반적인 채무조정(Reorganization)절차를 규정하고 있는데 채무자는 자신의 자산을 계속 보유하면서 사업을 계속하여 얻은 소득으로 파산법원이 승인한 계획에 따라 채권자에게 채무를 분할 상환하는 제도임. 이는 개인 또는 기업이 경영하는 사업체를 파산법의 보호 아래 경영해 나가면서 채무변제계획에 따라 점차 채무를 변제해 나가기 위한 것임.
- 제12장(Chapter 12)은 정기연소득이 있는 가족농어업인의 부채조정 절차 (Adjustment of Debts of a Family Farmer or Fisherman with Regular Annual income)를 규정하고 있는데, 강제회수 상태에 있는 농어업인이 자신의 부채에 대한 채무 이행계획서를 제시하여, 법원의 감독 하에 금융압박을 유보시키고 영농이나 영어활동을 계속 할 수 있도록 하는 채무조정 절차임.
- 제13장(Chapter 13)은 정기소득이 있는 개인에 대한 채무조정(Adjustment of the Debts of an Individual with Regular Income)을 규정하고 있는데 급여생활자 등 정기적 수입이 있는 소액의 채무자를 위한 채무조정절차임.

²² 지방자치단체의 파산에 관하여는 Washington D.C의 채무조정사례가 있음(황영배 1996, pp.65-71).

3. 미국의 파산법 제12장

3.1. 파산법 제12장의 특징

- 제12장의 정기적인 연소득 있는 ‘가족농어업인 채무조정절차’는 제11장의 ‘일반경영체’의 채무조정절차나 제13장의 ‘정기소득자 채무조정절차’에 비해 농어업인에게 유리한 조항을 가지고 있음.
- 제11장에서는 채권자의 의견(review)을 반영하지만 제12장은 채무자가 직접 채무이행계획서를 작성하여 파산법원에 제출하도록 함. 또한 채권자들은 최소한 제7장의 청산절차에서 받을 수 있는 만큼의 금액을 받을 수 있다면 법원이 승인한 채무이행계획을 거절할 수 없음(연방 파산법 제1225조 제4항; 이하 법명은 생략하고 조문만 인용).²³
- 특히, 제11장, 제12장, 제13장 절차에서는 연방관리인 제도를 두었는데, 이들은 행정관리로서 채무자를 조사하고 관리와 감독하는 기능을 수행함. 이에 따라 파산법원의 역할은 사법적 기능에 한정함. 연방 관리인은 채무자의 채무조정계획을 조정해 주고 보수 등은 법에 의해 엄격히 제한함으로써(제326조) 파산농가들의 부담을 덜어줌(윤영신, 1998).
- 농가들이 제12장 절차에 의해 제출하는 채무이행계획서에는 자신의 부채 상환액 경감이나 상환기간 연장을 요구할 수 있고 시장이자율 추세를 감안하여 기존 채무의 대출이자율을 경감할 수도 있음.

²³ USDA(1997), “Do Farmers Need a Separate Chapter in the Bankruptcy Code?”, Agriculture Information Bulletin No.724-09.

표 5-3. 파산법 제11장, 제12장 및 제13장의 비교²⁴

구 분	제11장 (일반경영채 채무조정)	제12장 (가족농어업인 채무조정)	제13장(개인 채무조정)	
적용 대상	제소권자	채권자, 채무자	채무자	
	제소자격	제한없음	정기연소득이 있는 가족농어업인(개인,조합,회사)으로서 총재산의 80% 이상이 가족소유이거나, 농업용재산의 50% 이상이 가족과 친척의 소유인 자	
	소득제한	제한없음	직전년도 연소득의 50% 이상을 영농(영어)활동에서 얻은 자	
	채무한도	제한없음	채무한도가 \$3,237,000 이내 (어업인은 \$1,500,000 이내)이고, 채무의 50% 이상(어업인 80% 이상)이 영농(영어)활동에서 비롯된 자	
채무조정 계획	계획의 제출	채무자는 신청후 120일 이내, 채권자는 청산 포함하여 1회	채무자만 신청 후 90일 이내	
	계획의 확정	특별규정 없음	확인청문회 후 45일 이내	
	자동적 중지	계획확정시까지	계획기간중(개인적 책임 있는 소비채무까지 확장)	
	채무이행기간	제한없음	3년(법원 승인하에 5년)	
	서류공개	필수	불요	
소요 비용	제소비용	\$500	\$200	
	관재인 여부	관재인	관재인 필수	관재인 필수
		수수료	\$1,000까지 15%, \$1,000 초과 \$3000까지 6%, \$3,000 초과는 3%	\$450,000까지 10%, \$450,000초과 3%
	전문가 보수	채무자 또는 관재인이 고용	채무자가 고용 기타는 11장과 동일	채무자가 고용 기타는 제11장과 동일
면책시기	계획이 확정된 때 면책	제13장과 동일	특수면책이 없는 한 계획완료시 면책	
전 환	제12장으로	파산법원의 판단	채무자만 전환가능	
	제7장으로	채권자와 채무자 쌍방이 전환가능	채무자만 전환가능(사기 신청시 법원이 전환가능)	

²⁴ Jerome M. Stam/Bruce L. Dixon(2004), pp.5-6.

- 법원은 채무조정계획이 관련 당사자 모두에게 최선의 이익을 제공하는 것으로 판단되면 비록 어느 한 채권자가 그 것에 동의하지 않더라도 그 채무조정계획을 승인할 수 있음.

3.2. 파산법 제12장의 주요 내용

3.2.1. 신청권자

- 규칙적인 연소득이 있는 가족 농어업인에 한함(제109조(f)항). 정기 연소득이 있는 ‘가족농어업인’이란 제12장 절차의 규정에 의한 계획에 따라 채무상환을 할 수 있을 정도로 연소득이 안정적이고 정기적인 ‘가족농어업인’을 말함(제101조(18)호 및 (19)호).
- 그 중에서 ‘가족농업인’이란 부채총액이 \$3,237,000을 초과하지 않고, 총부채의 50% 이상이 농업경영에서 발생한 경우로서, 직전 과세연도 총소득 중에서 50% 이상을 농업소득으로 얻은 개인 또는 개인과 그 배우자임(제101조 제18-A호).
 - 가족농업인의 범위에는 농업법인으로서 지분이 공개되지 않고, 총자산의 80% 이상을 영농에 투입한 경우와 친척을 포함한 한 가족이 농업법인의 지분의 50% 이상을 소유하는 경우도 포함됨(제101조 (18)항(B)목).
- 다음으로 ‘가족어업인’의 경우에는 총부채가 \$1,500,000을 초과하지 아니하는 경우로서, 총부채의 80% 이상이 어업활동에서 발생한 경우로서, 직전 과세연도 총 소득 중에서 50% 이상을 영어소득으로 얻은 개인 또는 개인과 그 배우자임(제101조 제19-A호).
 - 어업법인의 경우에도 지분이 공개되지 않고 총자산의 80% 이상을 어업에 투입하는 회사와 친척을 포함한 한 가족이 어업법인의 지분의 50% 이상을 소유하는 경우는 이에 해당함(제101조(19)호(B)목).

3.2.2. 제12장 절차의 관계자

- 제12장의 채무조정절차에 관여하는 사람은 파산법원, 연방관리인과 파산관재인, 공동채무자, 채무자와 채권자 등이 있음.
- 파산법원은 독립된 법원이 아니라 연방지방법원의 하나의 부서(Unit)로서, 연방지방법원의 최종적인 통제 하에 파산절차를 주재하고 결정을 내림. 파산법원의 관사는 파산사건의 일상적인 관리에는 적극적으로 관여하지는 않고, 채무자, 연방관리인, 관재인, 조사인, 채권자위원회에 일상적인 관리를 위임함(윤연신, 1998).
- 연방관리인(U.S. Trustee)은 제12장 사건을 담당하는 상임의 파산관재인(이하 ‘관재인’)²⁵을 선임함. 관재인의 자격요건에 관하여 구체적으로 규정하고 있는 것은 연방파산법이 아니라 연방법전 제28편 제586조(b)항에서 규정하고 있음.
 - 관재인은 위의 자격요건 외에 제322조에 의거 연방관리인이 정하는 자격요건을 충족해야 함. 관재인은 파산절차의 중심적인 인물로서 파산재단을 대표하고, 재단을 관리하며, 채무자의 업무를 조사하고, 채무이행의 확보, 증거조사 및 청문회 참석, 채무자로부터 자금을 수집하여 채권자에게 지급하는 출납대리인의 역할, 면책에 대한 이의신청 등 일반적인 관리인의 역할을 담당함.
 - 일반적으로 관재인은 제7장 청산절차에서의 관재인의 직무(제704조)와 일반 재생절차에서의 관재인의 직무(제1106조)중 일부만이 준용되고 있기 때문에 이들 절차에서의 관재인의 권리의무보다는 경감된 권리와 의무를 가짐(제1106조).

²⁵ 파산관재인(trustee)은 연방관리인이 없는 일부 지역에서 이용할 수 있는 제도임.

- 공동채무자에 대한 추심행위도 법원의 제12장의 구제명령이 있으면 중지됨(제1201조). 통상의 영업방법에 의한 채무에 대한 책임을 지거나 사건이 종결 또는 제7장의 청산절차로 이행한 경우를 제외하고는 채권자는 공동채무자에 대하여 소비채무의 전부 또는 일부를 추심하기 위한 조치나 행위를 법적행위를 계속하지 못함(제1201조).
- 채무자가 수동적인 역할만 수행하는 것이 아니라 상임관재인과 함께 계획을 작성하고 의무와 권리를 수행함.
 - 상임관재인의 감독 하에 자신의 경영하는 농장을 계속하여 점유하고 운영할 수 있음.
 - 채무자는 법원이 정하는 관재인의 보수(제330조)에 관한 권리 이외의 모든 권리와 권한을 가지며, 일반적인 회생절차 내에서의 관재인의 권한 중 채무자의 행위 등의 적절성에 관한 조사, 채무자의 업무에 관한 사기, 무능력, 부정행위, 부실경영 등을 조사하는 직무를 제외한 관재인의 모든 권한을 가짐(제1203조).
 - 이에 채권자명부, 자산부채표, 현재의 수입지출표, 채무자의 재무상태표의 제출, 채무자의 자산, 채무상태 조사 등의 관리인의 권한을 채무자가 스스로 가짐.

3.2.3. 제12장 절차의 개시신청

- 절차의 개시신청은 채무자 자격이 있는 자가 신청하는 자발적 신청과, 채권자가 일정한 요건을 갖추어 신청하는 비자발적 신청이 있음.
 - 제12장을 포함하여 제7장, 제11장, 제13장은 자발적 신청만을 허용함.
- 제12장에 의거한 절차는 개인채무자의 주소지나, 회사 또는 조합채무자의 주사무소 또는 주요 자산의 소재지를 관할하는 파산법원에 신청서를 제출함으로써 시작됨. 채무자의 자격 이외에 절차개시 요건에 대한 규정은 없음.

따라서 채무자가 신청 시에 채무초과나 지급불능을 입증할 필요는 없음.

- 채무자는 법원에 (1)채무자의 자산이나 부채의 계획, (2)현재 소득과 경비에 대한 계획, (3)미이행 계약이나 만료되지 않은 리스에 대한 계획, (4)재정상황에 대한 계획 업무의 계산서를 제출해야 함.
 - 신청서류에는 (1)채권자의 청구권에 대한 성격과 채권자별 목록과 금액, (2)채무자 소득에 대한 근원, 금액, 주기, (3)채무자의 모든 재산에 대한 목록, (4)채무자의 월간 영농비와 생활비(식품비, 주거비, 전기 수도비등 공과금, 세금, 교통비, 의료비, 양육비, 비료대 등)의 정보를 포함한 재정 보고서와 이를 바탕으로 한 상환계획서가 포함됨.²⁶
- 남편과 아내는 부부공동신청 또는 개별신청이 가능 하며 어느 경우이든 각각 배우자에 대한 정보를 수집, 제공해야함. 부부 중 한쪽 배우자만이 신청한 사건에서도 법원과 관재인, 채권자가 가족 전체의 재정상태를 평가할 수 있도록 배우자에 대한 소득과 경비를 포함해야 함.
 - 중지 신청양식은 법원에서 제공하지 않고 법정양식을 파는 문구사에서 구입하거나, 미연방법원의 인터넷 사이트에서 다운로드 받아서 사용해도 됨.²⁷
 - 2005년 현재 법원은 제소비용으로 \$200, 관리비로 \$39를 징수함.

3.2.4. 자동적 중지

- 자동적 중지(Automatic Stay)는 파산절차 외에서 파산절차 전에 가지고 있던 채권을 회수하거나 행사하는 절차를 중지시키는 것으로 채무자보호에 그 목적이 있음.

²⁶ 미연방법원 인터넷사이트 참조

(<http://www.uscourts.gov/bankruptcycourts/bankruptcybasics/chapter12.html#work>).

²⁷ 다운로드 받는 사이트는 “www.uscourts.gov/bkforms/index.html” 임.

- 자동적 중지는 모든 주체에게 효력이 미치고, 절차개시 신청 시부터 절차가 계속되는 동안 효력이 있음. 따라서 자동적 중지는 채권자가 절차개시 신청의 통지를 받았는가에 따라 효력이 발생하는 것이 아니고, 채권자가 알았는지의 여부에 관계없이 신청 시부터 관계자에게 효력이 발생함.
- 자동적 중지가 인정되지 않는 예외의 경우로는 채무자에 대한 형사소송절차, 부양료 양육비 등의 청구소송, 소급적 효력이 있는 우선특권, 정부의 경찰 또는 규제기능을 수행하기 위한 소송, 정부의 경찰이나 규제기능집행을 위한 강제집행, 비주거용 임대부동산의 회복행위, 유통증권 등의 제시 등은 있음(제362조(b)항).

3.2.5. 채권의 신고와 채무이행 계획서의 제출

- 파산법 제12장의 회생절차를 이용하고자 하는 채무자는 구제명령 후 90일 이내에 파산신청 법원에 채무이행 계획서를 제출하여야 함(제1221조).
- 그 계획안의 내용에는 채무자의 장래의 소득 기타 수입의 전부 또는 일부를 관재인에게 지배감독 하에 위탁하고, 우선 변제권을 갖는 모든 채권의 완전 변제에 관한 사항, 채권 및 지분권에 관한 각 채권 또는 지분권의 동등한 취급에 관한 사항을 정하여야 하고, 정기적으로 일정한 금액을 관재인에게 지급하겠다는 계획이 포함되어야 함.
- 관재인은 그 계획의 조건에 따라서 채권자에게 확정된 금액을 배당하는 법원의 명령을 준수함. 그 기간은 법원이 5년 이내의 기간에서 특별히 허가하는 경우를 제외하고는 3년을 초과하지 못하며, 법원은 5년 이상의 기간을 승인할 수 없음(제1222조(c)항). 채무자는 계획안의 인가 전에는 파산법 제1222조의 요건을 충족하는 경우에 한하여 언제든지 그 계획안을 수정할 수 있음(제1223조).

- 연방관리인은 제소일 이후 20일에서 35일 이내에 제12장의 채권자집회를 소집함. 만약 상설관재인이나 파산행정관의 직원이 없는 장소에서 집회를 갖는다면 최장 60일 이내에 개최하여야 함.
- 법원은 최소한 집회일의 20일전에 채권자에게 통지가 도달하도록 하여야 함. 채권자집회는 연방관리인이 주재하고(제341조), 공정을 기하기 위하여 파산법원 판사는 출석하거나 관여할 수 없음(제341조(c)항).
 - 채권자집회의 주된 목적은 제343조에 따라 채권자, 연방관리인, 파산관재인이 채무자를 조사하는 것으로 관재인은 채무자의 서약을 받고 관리인과 채권자들은 채무자에게 질문을 할 수 있음.
 - 부부공동신청의 경우에는 둘 다 함께 채권자집회에 출석해야 함.
 - 채무이행계획에 이의가 있는 채권자는 채권자 집회기간 중 첫 번째 회의 일로부터 90일내에 법원에 이의를 신청해야 함.

표 5-4. 채권의 종류

- 무담보채권(Unsecured Claims)이란 채무자의 특정재산에 대한 우선변제권이 없는 채권을 말하는데, 채권신고 기간 내에 채권의 신고를 하지 않으면 재단으로부터 배당을 받을 수 없다. 또한 무담보 채권자들은 채권신고를 하였다더라도 채무의 면책요건이 되면 채무가 면제되는 수가 있다. 즉, 채무자가 채무이행계획에 따라서 가처분소득(또는 동일한 가치를 가지는 재산)의 전액에 대한 지분을 제공하는 한, 제7장의 파산절차로 전환한 경우에 배당받을 수 있는 만큼의 동등한 지분을 받는다면 채권전액을 지급받을 수는 없다(제1225조).²⁸
- 담보채권(Secured Claims)이란 채권자가 채무자에 대한 채무를 이행하지 않는다면 저당권 등과 같이 채무자의 특정재산에 대한 담보권을 실행하여 채무자의 특정재산으로부터 우선적인 청산을 받거나 상계권을 행사하여 우선변제를 받는 특정한 권리를 가진 채권을 말한다. 파산신청에 따른 자동적 중지예에 의해 담보권 실행이 중지되지만 담보의 가치를 한도로 하여 채권전액의 변제를 받을 권리가 있다. 채권신고를 하지 않는 경우에도 담보권을 상실하지는 않는다. 담보채권자는 적어도 채무의 담보로 제공된 저당물의 가치보다는 많은 금액을 변제받는다. 다만, 채권액에 비하여 담보목적물의 가치가 부족한 경우에, 담보가치가 부족한 부분은 무담보채권으로 처리되어 채권을 신고하지 않으면 배당을 받을 수 없게 된다(제506조(d)항(2)호). 따라서 담보채권자는 적어도 채무의 담보로 제공된 저당물의 가치보다는 많은 금액을 변제받는다.
- 우선채권(Priority Claims)이란 파산절차비용이나 임금채권, 사회보험료, 곡물생산자나 어업인에 대한 \$4,000 이내의 우선채권, 배우자나 자녀에 대한 이혼부양료와 양육비채권, 일정한 조세채권 등과 같이 파산법에 의해서 특별지위가 인정된 채권을 말한다. 무담보채권에 비하여 우선적으로 변제를 받을 수 있도록 하고 있지만 우선채권 간에도 법령에 의한 우선순위가 있음을 유의하여야 한다(제507조(a)항 각호). 법원은 이의신청에 대한 청구권의 증명을 제소일로부터 180일의 기간 내에 한다(제502조(b)항(9)호). 채권자집회가 끝난 후에 채무자와 관재인, 관계 채권자들은 채무이행계획의 확정을 위한 청문회에 출석한다.

- 채권의 신고란 채권자가 파산절차에 참가하여 배당을 받기위해 자기채권의 존재를 정식으로 주장(Proof of Claims)하는 것을 말함. 채권의 신고는 원칙적으로 채권자집회일로부터 90일 이내에 신고를 하여야 함. 채권에는 무담보채권(Unsecured Claims), 담보채권(Secured Claims), 우선채권(Priority Claims)의 3가지 유형이 있는데 각기 그 취급을 달리함.

3.2.6. 확인청문회와 채무이행계획의 인가

- 법원은 채무이행계획안(이하 계획안)에 대하여 신속한 통지 후에 그 계획안의 인가에 관한 확인을 위한 청문회를 개최하여야 하며, 이해관계자 집단, 관재인, 연방관리인은 그 계획안의 인가에 대하여 이의를 제기할 수 있음. 법원은 의의가 경우를 제외하고는 확인청문을 계획안 제출 후 45일 이내에 종결하여야 함(제1224조).
- 법원은 계획안의 인가에 대하여 그 계획안이 제12장 및 관계규정에 합치하는가, 계획인가 전에 계획에 관련된 비용, 수수료 등이 지급되었는가, 그 계획안인 법에 의하여 성실하게 제안되었는가, 그 계획안에 따라서 배당할 재산의 가액이 제7장의 청산절차에 의하는 경우에 지급할 금액보다 적지 아니한가, 채무자가 그 계획안에 대한 변제를 전부 할 수 있고 계획안을 준수할 수 있는가 등을 검토한 후 계획을 인가하여야 함(제1225조).
- 관재인은 계획안의 인가 또는 인가의 거절이 있을 때까지 관재인이 수령한 지급액 또는 자금을 보유하여야 하고, 계획안이 인가된 때에는 그 계획에 따라 채권자에게 지급을 하여야 하고, 계획이 기각된다면 법원은 관재인에게 소송비용을 유보하게 하고 모든 잔여기금을 채무자에게 반환하도록 함(제1226호 (a)항).

²⁸ 가처분소득이란 채무자 또는 부양가족의 유지라든가 지원에 꼭 필요한 지출 또는 채무자의 사업을 계속하고 보존하고 운영하는데 꼭 필요한 지출 등 합리적으로 꼭 필요하지는 않은 소득을 말함(제1225조(b)항(2)호).

3.2.7. 채무이행계획 인가명령의 효력

- 인가된 계획안은 이의제기, 거부여부를 불문하고 채무자, 각 채권자, 지분증권소지인 및 채무자의 동업자원 전체를 구속함(제1227조).
- 채무자는 법원이 인가된 계획에서 정한 경우를 제외하고는 재단에 속하는 모든 재산을 계속 점유할 권리를 가짐(제1207조). 다만, 법원은 사건 개시 후 채무자의 사기, 부정직, 무능 또는 중대한 부실경영을 포함하여 정당한 이유가 있는 때에는 이해관계인의 청구에 의하여 점유하는 채무자로서의 지위를 박탈하거나 회복시킬 수 있음(제1204호).

3.2.8. 채무자의 면책

- 채무자가 모든 채무에 대한 지급완료를 증명하기 전이라도 만기가 다가온 모든 가정적인 지원채무가 지불된다는 것을 증명하는 한 제12장하에서의 모든 지급이 완료된 이후에는 면책을 받을 수 있음. 면책은 법령에 의하여 면책이 제외되는 경우를 제외하고는 모든 채무로부터 채무자를 해방시키는 효과를 가짐.
 - 채권자는 면제된 채무를 받기 위해서 채무자에게 더 이상 법적인 어떤 조치를 시작하거나 계속해서는 안 됨.
- 제12장하에서 어떤 범주의 채무는 면책이 되지 않음(제1228조 A항).
 - 계획의 최종상황이 예정기간 이후에 예정되고 소송이 미결인 무보증채권이나 보증채권의 유지에 필요한 채무자가 인용채권자에 대한 지급과 계획의 인가 이후의 부동산투자(제1222조 (b)항 (5호)
 - 그 밖에도 (1)일정한 조세 및 채무, (2)사기 등에 의해 재산이나 신용을 연장한 결과 부담한 채무
 - (3)채무자가 악의로 누락시킨 채무, (4)수탁자의 지위에서 사기, 횡령, 절도로 부담한 채무

- (5)별거합의에 의한 위자료, 양육비채무, (6)사람이나 재산에 대한 고의적이고 악의적인 상해로 인한 채무
 - (7)벌금, 과료, 몰수 등 형사채무, (8)학자금융자 또는 급부의 반환채무(7년 이전 변제기 도래 분 제외)
 - (9)약물복용이나 음주운전으로 인한 사망 또는 상해에 관한 채무 등은 면책에서 제외됨(제523조(a)항).
- 제12장의 면책에 관한 파산법의 의미는 복잡함. 채무자는 제소하기 이전에 이 점에 관해서 능력 있는 법률 자문관에게 상담을 받아야 함. 면책 받지 못한 채무는 담보채무에 한해서는 그 계획 하에 반드시 지급되어야 하는데 계획된 지불기간을 넘어서도 계속 지불되어야 하고 면책이 되지 않음.
 - 법원은 비록 채무자가 계획지불을 완성하지 못한 경우라도 제12장의 특수한 경우에는 특수면책을 인정할 수 있음. 일반적으로 특수면책은 채무자의 통제를 벗어난 불가피한 상황에서 채무자의 과실이 없이 채무지급계획의 완성에 실패한 채무자에 한하여 유효함.
 - 채권자들은 최소한 제7장의 청산절차 하에서 받을 수 있을 만큼의 금액을 받아야 하고(제1228조(b)항(2)호), 채무자는 예를 들어 채무자가 수정된 계획에 충분한 돈을 벌 수 없을 만큼 상해를 입었거나 병이 난 경우와 같이 계획을 수정할 수 없는 불가피한 환경이 있어야 함(제1228조(b)항(1)호).

3.2.9. 사건의 전환과 기각

- 채무자나 이해관계인은 일정한 제한 하에서 법원에 하나의 장에서 다른 절차로 전환을 신청할 수 있음.
 - 제7장(청산) 절차에서 제12장 절차로의 전환을 신청하는 경우에, 채무자는 언제나 전환을 신청할 수 있지만(제706조(a)항) 제12장의 채무자 자격

을 갖추어야 함.

- 마찬가지로 채무자는 언제든지 제12장의 절차를 제7장 절차로의 전환을 신청할 수 있고(제1208조(a)항), 전환수수료는 \$15임.
 - 다만, 채무자가 다른 장의 채무자 요건을 충족하지 못하면 다른 장의 사건으로 전환되지 않을 수 있음(제1208조(a)항).
 - 채무자의 전환요구가 있을 경우 제7장 또는 제11장으로 전환 할 수 없다면 법원은 사건을 기각하여야 함(제1208조(b)항).
- 또한 이해관계자의 요구로 통지와 심리를 한 후에 채무자의 사기행위가 나타났을 때에는 사건을 기각할 수 있음(제1208조(d)항).
- 그 밖에 채무자에 의한 부당지연과 부당관리, 수수료와 비용의 지급지연, 이행계획의 제출지연, 계획에 의한 상환의 지연, 인가된 계획조건에 대한 채무자의 중대한 불이행, 지속적인 손실이나 부동산 가격하락으로 합리적인 회복불능 등의 사유가 있을 때에도 제12장 사건을 기각할 수 있음(제1208조(c)항 각호).

4. 파산법 제12장의 주요성과와 평가

- 미국에서 농가파산이 가장 많았던 시기는 세계대공황기인 1920년대임. 세계 제1차 대전기간을 포함한 1910에서 1919년 사이에 12,001호가 파산했으나, 1920년에서 1920년 사이에는 51,863호가 파산하여 그 증가율은 332.2%에 이룸.
- 이 시기는 제12장의 농가파산법이 제정되기 전이어서 대부분의 농가들이 제7장의 청산절차나, 제11장의 일반회생, 제13장의 개인회생절차를 이용함.²⁹

²⁹ Jerome M. Stam/Bruce L. Dixon(2004), p.11. ; USDA ERS(1996), AIB-724-06, p.3.

- 1986년에 파산법 제12장이 제정된 이후에는 파산에 직면한 농가들은 제11장의 일반채무조정 절차나, 제13장의 개인채무조정절차를 이용하기보다는 대부분 제12장의 절차를 이용한 것으로 나타남.³⁰ 제12장의 정기적 연소득이 있는 가족농어업인에 대한 채무조정은 미국 내 농가의 숫자를 유지하는데 유효한 정책수단이 됨.
- 파산법 제12장은 파산에 직면한 상당수의 농가들을 보호함으로써 농업부문의 급격한 구조조정을 완화하였고 파산법 제12장의 절차를 이용한 농가의 재건과 생존을 도모함.
 - 1993년 말 기준으로 제12장의 절차 하에 채무이행계획서를 신청한 농가의 43%가 채무조정을 성공적으로 완수함.³¹
 - 파산법 제12장의 실시초기인 1987년 한 해 동안 4,812농가가 파산을 신청하여 10,000농가당 23.1호가 파산함.³²
 - 이 법의 시행 전 1천 농가 이하였던 파산농가 수는 1987년에는 약 5천 농가까지 치솟았다가, 1994년 이후에는 다시 1천 농가 수준으로 회복됨. 특히 2001년에는 206농가로 1만 호당 0.96농가 수준으로 줌.
 - 농가호수를 보면 1987년 2,118천이었던 농가수가 1987~1992까지 6년간은 매년 평균 3만여 농가가 감소함. 1993년부터는 다시 금융위기 이전의 농가수를 회복함.
- 또한 제12장은 농가의 파산자를 보호한다는 법 취지에 따라 농가에게 유리하게 적용되었기 때문에, 채권자들로 하여금 법원을 통하지 않고 당사자 간의 비공식적인 협상 통해 해결하도록 유도함으로써 당사자 간의 양보에 의한 부채문제 해결을 촉진함.

³⁰ 물론 이행에 실패한 농가들은 제7장의 청산절차로 이행하게 됨.

³¹ USDA ERS(1997), "Do Farmers Need a Separate Chapter in the Bankruptcy Code?" Agriculture Information Bulletin No.724-09, p.3.

³² 이는 새로운 파산법인 제12장을 기다린 농가가 많았기 때문인 것으로 풀이됨(박성재 외, 2003).

표 5-5. 1987~2002의 농가 수 및 파산농가비율³²

단위: 호

연도별	총 농가수	12장 이용 농가수	10,000농가당 12장 이용 농가수
1986	2,118,404	-	-
1987	2,087,759	4,812	23.05
1988	2,055,267	3,033	14.76
1989	2,022,775	1,711	8.46
1990	1,990,283	1,340	6.73
1991	1,957,791	1,349	6.89
1992	1,925,300	1,615	8.39
1993	2,201,590	1,427	8.39
1994	2,197,690	964	4.39
1995	2,196,400	902	4.11
1996	2,190,500	1,059	4.48
1997	2,190,510	1,004	4.58
1998	2,191,360	844	3.85
1999	2,192,070	829	3.78
2000	2,172,280	731	3.37
2001	2,155,680	206	0.96
2002	2,158,090	365	1.69

자료: Jerome M. Stam/Bruce L. Dixon(2004)

- 한편 파산법 제12장은 파산정도가 심각하여 곧바로 청산절차로 가야만 할 비효율적인 농가에 대해서도 파산법의 보호 하에 영농을 계속하게 함으로써 사회적 비용을 증가시켰다는 비판을 받음.
- 또한, 미국의 가족농업인 채무조정법은 일반 재생절차를 이용할 수 있는 길이 있음에도 농가에 대한 특칙을 마련하였다는 점과, 한시법으로 제정된 법을 계속 연장함으로써 농민들의 정치적인 힘에 이용당한다는 비판의 소리도 있음.
- 그러나 무엇보다도 제12장이 가져다준 경제적인 이익보다도 농업에서 살아남을 가망이 없다면 쉽게 청산절차로 가려는 무능한 농업인과, 제12장의 보

호아래서 농업을 재조정하고 고비용을 감수하면서 농업을 계속할 수밖에 없는 유능한 농업인 모두에게 용기를 불어넣어 주었다는 평가임(USDA ERS, 1997).

제 6 장

농가경영회생 지원방향

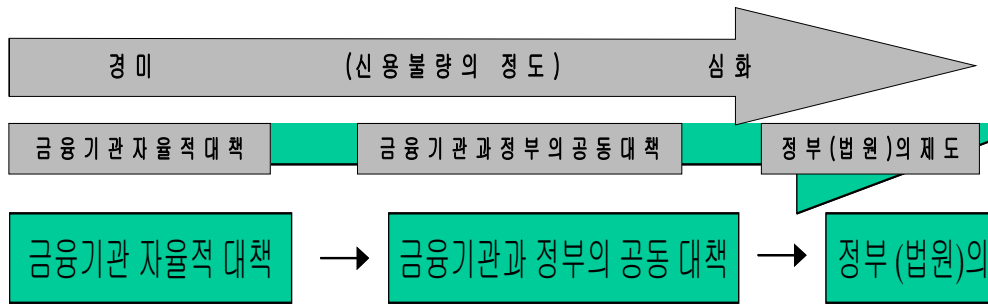
1. 농가부채대책특별법 도입 필요성

- 농산물 수입개방 확대에 따른 농산물 가격하락 등으로 농가소득이 감소하고, 농가부채의 누적으로 부채상환이 어려운 농가가 크게 늘어나고 있음. 이미 파산상태에 이르렀거나 향후 파산으로 이어질 가능성이 높은 농가들이 출현하고 있음.
 - 특히 한·미 FTA협정의 비준과 최근 진행되고 있는 국제원자재가격의 상승으로 농업생산비가 급격히 증가하여 수익을 얻지 못하는 농가가 많이 출현할 것으로 전망되어 이러한 우려가 높아지고 있음.
- 시장경제 체제하에서 경제적 파탄에 빠진 농가가 도산하는 것은 당연한 것이지만, 장래성 있는 농가가 일시적인 경제적 충격을 이기지 못하고 파산으로 이어지는 것은 바람직하지 못한 결과임.
 - 파산에 직면한 농가라도 장래의 농업소득으로 채무를 상환할 수 있는 농가에 대해서는 채무조정 등을 통해 일시적인 경영위기를 넘기도록 하는 것이 더 바람직함. 즉, 농가의 이연가치가 지금 파산하는 청산가치보다 클 때 농가파산을 방지하는 것이 더 많은 사회적 비용을 초래함.

- 금융기관 입장에서라도 일시에 다량의 채권회수에 나설 경우 이는 곧바로 담보물 처분의 곤란으로 이어지고, 이는 다시 농지가격의 하락으로 이어져 금융기관이 부실화를 확대시키는 결과를 가져오게 됨.
 - 농업금융기관이 어려워지는 것은 결과적으로 농가에 대한 신규자금공급 여력이 없어서 곧 농촌경제를 황폐화시킬 위험이 있음.
- 우리나라도 과거 1980년대 미국에서 경험하였던 바와 같이, 농산물 수입개방 확대 → 농가소득 감소 → 농가채정 압박 → 농가채무이행불능 → 농지가격하락 → 농가파산의 악순환에 처해질 가능성이 있음.
- 이와 같이 회생가능성이 있는 농가가 일시적인 경영위기를 극복하지 못하고 대량으로 파산하는 경우에는 그 개인뿐만 아니라 사회경제적으로 미치는 영향이 크므로 농업인들의 채무를 조정하여 일시적인 금융위기를 극복할 수 있도록 하는 법적, 제도적 뒷받침을 마련하는 것이 필요함.
- 정부의 농업정책에서는 이러한 점을 고려하고, 시장개방에 대한 농가의 피해를 보상하는 방안으로 수차례 농가부채대책을 시행하여 왔음.
 - 2001.1.8 법률 제6345호로 제정되고, 2007.4.11 법률 제8377호로 최종 개정된 현행 ‘농어업인 부채경감에관한 특별조치법’이 아직도 유효하게 시행되고 있음.
 - 특히, 2006년부터는 농지은행이 농지를 매입하고 그 대금으로 부채를 상환토록 하는 ‘경영회생지원 농지매입사업’을 도입하여 시행중임.
- 따라서 지금까지의 농가부채대책에서는 해결할 수 없었던 농업인을 선별적으로 지원할 필요가 있음.
 - 예를 들어 이미 연체가 진행 중에 있거나, 과중한 채무부담으로 그대로 방치할 경우 담보물 경매와 파산으로 이어질 위험이 있는 농가에 대하여 악성채무의 고리를 끊어주는 방향으로 가야할 것임.

- 악성채무에 시달리는 농업인들의 채무회생을 위해서는 통합도산법의 개정과는 별도로 일반가계에 대한 워크아웃시스템과 유사한 농가경영회생(부채)특별지원법을 제정하는 것이 필요함.
- 가계부문에 적용되고 있는 신용회복위원회 개인워크아웃제와 통합파산법의 개인회생제도를 농가가 활용할 수 있는데도 불구하고 농업부문에 대해 별도 특별지원법 제정의 필요성이 제기됨.
- <그림 6-1>과 같은 개인워크아웃제, 개인회생제도가 있음에도 불구하고 별도의 농가경영회생지원법을 제정하는 것은 농업만이 가지는 특수성이 있기 때문임.
 - “채무자 회생 및 파산에 관한 법률(이하 ‘통합 파산법’)” 제4편에서 규정하고 있는 개인회생절차는 급여소득자 뿐만 아니라 농업소득자나 임업소득자와 같은 영업소득자를 대상으로 하기 때문에 법적으로는 농업인도 차별 없이 이 절차를 이용할 수 있음.
- 그러나 가계부문을 대상으로 하는 신용회복지원제도나 법원의 개인회생제도를 농가가 활용하는 데는 한계가 있음.
 - 개인워크아웃제는 이자감면과 함께 상환기간을 최장 8년까지 연장하는 것이 큰 장점이지만 장기저리자금인 정책금융이 큰 비중을 차지하고 있는 농가부채에서는 이런 지원조건이 장점이 되지 못하고 있어 개인워크아웃제도를 이용할 유인이 없음.
 - 한 금융기관의 채무가 전체 채무의 70%를 상회하지 말아야 한다는 조건도 만족하여야 함. 그런데 농가의 경우 농업금융의 특성상 농협에 대부분의 채무를 가지고 있어 이용하기 어려운 조건임.
- 개인신용회복제에서는 일정기간 안정적인 수입원이 있어야만 자격요건을 가질 수 있으나 농가는 수입원이 불확실하기 때문에 이용에 장애요인으로 작용함.

그림 6-1. 구제기관별 신용회복 지원 대책



- ※ 신용회복지원 프로그램 : 국내 개별 금융기관들은 만기 연장시 심사를 통해 일정 기간 상환거치나 연체금 및 연체이자의 감면, 대환대출(대출전환), 원리금 분할상환, 만기연장 등으로 신용회복 기회를 부여
- ※ 개인워크아웃 제도 : 2개 이상의 금융기관에 5억원 이하의 채무가 있으며, 최저생계비 이상의 수입이 있는 채무자를 대상으로, 개인파산보다 채무자, 채권자 모두에게 유리할 경우, 금융감독위원회 산하 신용회복위원회가 시행하는 채무구조개선 작업을 통해 회생시키는 제도임.
- ※ 배드뱅크 제도 : 국내 620개 금융기관이 공동출자하여 (주)한마음금융을 설립하고 대부자산관리업무를 한국자산관리공사(KAMCO)에서 운영함. 2개 이상의 금융기관에 6개월 이상 연체금이 있고, 총 채무액이 5천만원 미만인 대상 채무자들의 연체자산을 배드뱅크로 이전하고, 이들이 원금의 3%를 미리 내면 채무재조정을 거쳐 장기저리로(최장 8년 분할상환, 연 5~6% 이자율) 기존 금융기관 채무상환용 신규여신을 지원
- ※ 개인채무회생제도 : 과도한 채무를 지고 있는 급여소득자 또는 자영업자가 법원의 결정에 따라 파산선고 없이 장래 수입으로 최대 8년간 빚을 갚아나가다가 나머지 빚은 탕감 받는 제도임. 신청대상 채무 총액이 15억원이며 협약에 가입한 금융기관 채무(10억원 이하)뿐만 아니라 개인간의 사적 채무(5억원 이하)까지 포함함.
- ※ 개인파산제도 : 현재의 능력으로 빚을 갚을 능력이 없는 채무자를 경제적으로 새롭게 출발할 수 있도록 지원하는 제도로 파산이 선고되면 채무자의 총재산을 모든 채권자에게 공평하게 분배하는 제도임.

- 매월 혹은 연간 수입원이 일정하여야 앞으로 상환계획을 확증할 수 있으나 농업소득은 다른 요인에 영향을 많이 받으므로 수입이 불확실함.
- 또한 농업종사자가 보유하고 있는 농지에 담보권이 설정되어 있고, 담보

채무의 연체로 당해 농지가 경매될 처지인 경우에는 특별한 사정이 없는 한 수입의 기반이 되는 농지가 상실하게 되고, 그에 따라 장차 계속적, 반복적 수입을 얻을 가능성이 있다고 보기 어려운 경우가 많아 이용에 제약이 있음.

- 또한 농가의 담보자산인 농지는 담보로 활용되는 자산인 동시에 수입을 창출하는 생산수단이라는 이중적 성격의 특수성을 가지고 있어 개인회생제도의 적용과는 다른 면이 있음.
- 통합 파산법에서 개인소득자가 이용할 수 있는 “개인회생절차”를 농업인이 이용하고자 하여도 대부분의 농가는 파산의 길을 갈 수 밖에 없음.
 - 예를 들어, 축산농가나 시설농가가 파산하는 경우에는 그 특성상 파산재단을 구성하는 재산은 대부분 가축이나 농축산 기자재 등의 동산이 그 주류를 이루게 되고, 그 가축이나 양축 시설의 유지관리가 어렵고, 이에 따라 가축이나 시설채소의 경우에는 그 관리를 하루라도 하지 않으면 그 상품성이 떨어지고 폐기 처분해야 하는 상황임.
 - 농축산 기자재의 경우에도 장기보관이나 일반인에게 경매 처분할 수 없는 것이 대부분임. 또한 가축이나 농산물, 농업 기자재 등의 동산을 제외하고 나면 토지 등 경제적 가치가 있는 재산은 별로 없게 됨.
 - 따라서 축산농가나 시설농가의 경우에는 그 농업경영을 구성하는 재산 전체를 묶어서 하나의 재단으로 처분하는 것이 유리하지만 그러한 법적 제도는 미비되어 있음.
 - 따라서 가축 등의 농업용 동산은 헐값처분이 불가피하고 이에 따른 손실은 채권자나 채무자 모두에게 경제적 손실을 가져오게 됨.
- 경종농업의 경우에는 농가 재산의 대부분이 농지이므로 일시적인 경제위기를 맞이하여 일시에 대량의 농지를 매물로 내놓거나 경매에 붙여질 경우 일시에 농지를 처분할 수도 없거니와 농지가격의 하락으로 농촌이 피폐화 될

우려가 있음.

- 농지의 경우에는 농지법상의 요건을 갖춘 농업인 등에 한하여 매입이 가능하기 때문에 그 거래시장이 적어 거래가능성이 떨어짐.
- 개인회생제도에서 5~8년간 변제기간이 마련되어 있고, 성실하게 변제계획을 이행하였을 경우에는 부채를 감면하는 면책을 하고 있음.
- 면책을 통하여 정상적으로 회생하도록 하는 것이므로 면책이 중요한 요소임. 그런데 면책을 위해서는 담보자산인 농지를 처분하여야만 가능할 수밖에 없음. 자산을 소유하고 있으면서 면책을 받을 수는 없기 때문임.
 - 면책을 받기 위해 변제계획에 따라 상환기간이 경과 한 후 성실하게 상환하였다 할지라도 생산수단이자 담보자산인 농지는 처분하여야 하므로 농가는 농업기반의 축소를 감내해야 함.
 - 따라서 탈농을 목적으로 하지 않으면 면책조항이 있는 개인회생제도를 이용하는 것이 어려운 실정임.
- 따라서 농가의 생산기반을 유지하면서 개인워크아웃제와 유사한 효과를 가져다주는 ‘농업인의 부채조정’에 대한 특별지원법이 필요함.
- 가계부문의 신용회복, 개인회생제도를 이용할 수 있지만 농업생산기반을 유지하기 위하여 별도의 지원대책을 마련하는 것이 필요함.

2. 농가경영회생제도의 도입방향

2.1. 기본방향

- 과거 농가부채대책과 같은 모든 농가를 대상으로 하는 획일적인 부채대책보

다는 부채문제에 직면하고 있는 농가만을 선별하여 자금지원과 함께 회생방안을 마련하는 워크아웃방식으로 전환하는 것이 필요함.

- 기존 농가부채대책이 초래한 문제점을 최소화하면서 부채문제로 어려움에 직면하고 있는 농가를 회생지원 하도록 하는 방안이어야 함.
 - 농가부채문제 해결을 위한 자금지원 뿐만 아니라 부실농가의 자구노력도 유도하고, 자산경매로 몰려 헐값에 자산을 상실하는 것을 개선하여 적절한 가격에 농가의 자산을 매각하여 그 자금으로 농가 스스로 농가부채를 축소하는 문제해결을 강화하는 방안이 필요함.
- 이러한 합리적인 농가부채대책이 마련되기 위해서는 반드시 시장개방에 대응한 소득보전대책이 보완되어 마련되어야 함.
- 농가부채문제 발생의 원인이 본인의 영농실패 등의 다양한 요인이 있지만 시장개방에 따른 농업수익성 하락이 가장 큰 요인이기 때문에 시장개방에 대한 소득보전대책이 마련되지 않으면 농가부채대책 요구로 표출되기 때문임.
 - 시장개방에 대응한 소득보전대책이 충분히 마련되어야 확실적인 대규모 농가부채대책 요구로 연계되지 않게 됨.
- 농가는 생산수단인 자산처분이 어렵고, 장기상환 채무를 많이 소유하고 있어 금융위기에 직면하더라도 부채 일시상환 등으로 쉽게 탈농을 선택하기 어려움.
- 조금씩 이자만 상환하면서 영농을 지속하는 방안이 더 유리하기 때문에 농가부채대책이 필요함.
- 따라서 농가부채대책은 시장개방에 대한 보상정책이기보다는 일시적으로 경영위기에 처한 농가를 회생지원하는 금융정책으로 한정하여야 함.
- 부채대책은 부채문제에 직면한 농가가 발생하면 신속히 개입하여 부실규모의 확대 방지와 부채문제의 전염을 방지하여 사회적 비용을 최소화하

는 것을 목표로 하여야 함.

- 부채문제가 심각한 상황에 도래하기 이전에 쉽게 회생프로그램을 적용받을 수 있도록 하여 부실비용을 최소화하자는 것임.
 - 부실이 심화되었을 때에는 농가뿐만 아니라 금융기관 및 정부도 많은 비용을 부담하게 되므로 조기에 대응하는 것이 비용을 최소화할 수 있는 방안임.
 - 청산가치보다 이연가치가 더 클 경우에는 즉시 경매에 의해 청산절차를 추진하기 보다는 채무재조정 및 상환유예 등의 절차를 걸쳐 회생기회를 부여하는 것이 필요함.

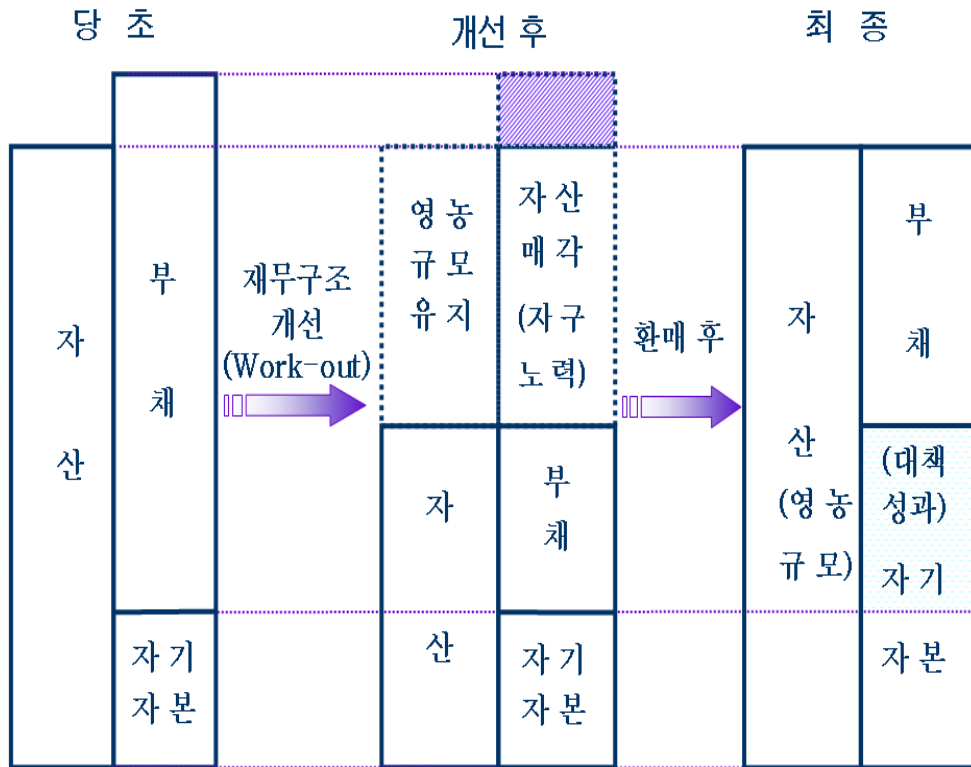
- 농가경영회생 지원을 위한 부채대책의 기본원칙
 - 부채규모 축소에 중점 : 상환기간 연장 등의 방안도 있지만 농가부채규모를 축소하는데 더 많은 중점을 둬.
 - 비용 최소화의 원칙 : 사회적 비용을 가장 최소화하도록 이연가치가 청산가치보다 클 경우 농가회생을 유도하고, 신속하게 지원하여 부실규모의 확대를 방지함.
 - 손실분담의 원칙 : 부실손실에 대해 이해 당사자(채권자, 금융기관, 정부)가 모두 일정부분 분담함.
 - 자구노력 유도의 원칙 : 자구노력을 요구하고 그에 따라 적합한 지원을 하여 도덕적 해이를 방지해야 함.
 - 농업 구조조정의 원칙 : 회생이 어려운 농가는 쉽게 퇴출을 유도하도록 하여 부채대책이 농업구조조정을 저해하는 것을 최소화해야 함.

- 정부만이 부채대책 지원을 하는 것이 아니라 해당금융기관이 일정부분 손실을 부담하였을 경우에 한하여 지원하는 손실분담의 원칙을 적용함.
 - 농가 경영상태를 평가하고 경영개선을 유도하고, 또 부적격 농가가 지원하는 농가의 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 금융기관의 지도노력이

절대적으로 중요함.

- 농가경영회생제도는 농가가 자산을 매각하여 스스로 먼저 부채규모를 축소하고, 이자율 인하 등으로 금융비용 부담을 완화하도록 함으로써 회생이 가능하도록 하는 것임.
 - 따라서 지원농가의 부채구조를 고금리-단기상환 중심의 구조에서 저금리-장기상환의 부채구조를 전환하는 기존의 대책도 한 방안임.
 - 부채도 많고, 동시에 자산도 많은 대부채-대자산형(자산은 크지만 부채도 많은)의 재무구조를 자산의 일부를 매각하여 부채를 축소하여 소부채-소자산형(자산은 작지만 부채도 작은) 구조로 전환하는 재무구조개선 조치를 추진하는 방안을 보완함.
- 지원농가의 재무구조개선 지원방안은 <그림 6-2>에서와 같이 농가가 소유하고 있는 농지자산의 일부를 매각하여 스스로 농가부채를 축소하도록 하는 것임.
 - 그러면서도 매각한 농지를 다시 장기임대하여 농업생산기반을 유지하도록 하여 안정적인 소득을 얻을 수 있는 기회는 유지하도록 하는 방안임.
 - 이를 위하여 농지를 매입하여 주는 역할을 농지은행이 담당하도록 하고, 안정적인 장기임대를 위한 권리도 제공함.
- 지원농가가 일정 기간이 경과한 후 경영회생이 이루어진 이후에는 매각한 농지를 다시 매입함으로써 기존의 자산구조로 전환되도록 하는 것을 목표로 설정하되, 자산대비 부채비율은 크게 개선되도록 함.
 - 경영회생이 이루어진 이후에는 농지를 재매입하더라도 자산대비 부채비율이 대책 이전의 것보다 더 낮아지는 결과를 얻고자 하는 것임. 이때는 자산대비 부채비율이 일정수준 이하로 하락하기 때문에 부실농가의 위치에서 벗어나게 됨.

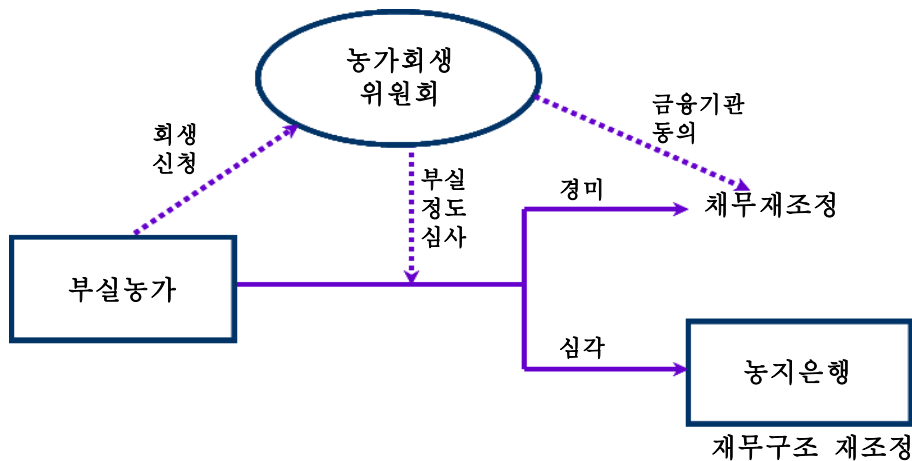
그림 6-2. 농가 재무구조 재조정 방식



- 이와 같은 농가경영회생 지원대책을 효과적으로 추진하기 위해서는 부실농가가 지원을 신청하면 평가하여 지원방향을 결정하는 기구가 필요함.
 - 부실규모가 경미한 경우에는 상환기간을 연장하는 등의 부채대책으로 충분하고, 부실이 심각한 농가에 대해서는 농지를 매각하도록 하는 재무구조개선대책을 추진하도록 함.
 - 따라서 이러한 농가경영회생대책을 추진하기 위한 농가경영회생위원회(가칭)의 도입이 필요함.
 - 또 농가가 소유하고 있는 농지를 매입하여 안정적으로 관리할 수 있는 농지은행도 개입되어야 효과적인 추진이 가능함.

- 이러한 지원제도의 체계를 도식화한 것이 <그림 6-3>의 관계임.

그림 6-3. 농가회생지원 절차



- 농업경영회생프로그램의 전체적인 운영체계는 <그림 6-3>과 같이 농가의 지원신청을 받아 심사하는 경영회생위원회, 금융기관, 농가의 농지를 매입하여주는 농지은행 등으로 구성하는 것이 필요함.
 - 농가 등의 농업경영체가 경영회생신청을 하면 이를 심사하는 「농가회생위원회(가칭)」를 두고, 농업경영체의 심사기준 설정, 전반적인 채무구조개선프로그램의 설계, 경영회생프로그램 이행과정의 모니터링 등의 역할을 담당하도록 함.
- 농가경영회생대책에 대한 정부의 역할은 직접적으로 대응하기보다는 금융기관, 농지은행을 지원하여 민간부문이 문제를 해결하는 것을 지원하는 방향으로 설정하는 것이 효과적임.
 - 통합파산법이나 미국의 농가파산법에서와 같이 채권자와 채무자 사이에서 채무관계를 조정하고, 원금감면을 실시하면 보다 짧은 기간에 농가회생을 유도할 수 있음.
 - 그러나 정부는 법적인 권한이 없고, 직접적으로 채권자의 지위에 있지 않으므로 이와 같은 특별권한을 가진 특별법의 형태로 추진하기는 어려움.
 - 정부가 자금지원 방식을 통해 금융기관이 농가의 부채구조, 채무구조를

스스로 조정하도록 지원하는 특별지원법의 형태로 추진하는 것이 보다 효과적임.

2.2. 기존 부채대책과 차별성

- 이러한 농가경영회생제도는 기존의 농가부채대책과는 큰 차이를 가지고 있음.
 - 기존 농가부채대책이 농산물시장개방 피해로 인하여 발생하였다는 정황 논리에 입각하여 모든 농가를 대상으로 하여 추진하였음.
 - 반면 농가경영회생지원대책은 농가부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가를 회생시키기 위하여 추진하는 것임.
- 첫째, 시장개방에 대한 보상차원에서 접근하기 때문에 기존의 농가부채대책은 모든 농가를 대상으로 무차별적으로 농업용부채에 대해 이자율을 인하하고, 상환기간을 연장하였음.
 - 농가경영회생제도에서는 농가부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가만을 대상으로 하고, 엄격한 심사를 통하여 부채문제에 직면한 농가만을 대상으로 지원함. 부채가 많지만 건전한 농가는 지원하지 않음으로써 도덕적 해이의 문제를 최소화함. 이러한 농가선별을 위하여 농가경영회생위원회를 설치하여 운영하는 것도 여기에 있음.
 - 기존 부채대책은 상환능력이 있어도 부채규모가 크면 더 많은 지원을 받은 소득분배의 왜곡을 가져오고, 부채규모만 확대시키는 도덕적 해이를 초래하던 문제가 있음. 농가경영회생지원대책에서는 부채문제에 직면한 농가를 선별하고, 자구노력을 요구하기 때문에 이러한 문제가 최소화됨.
- 둘째, 기존 농가부채대책은 모든 농가를 대상으로 하여 부채대책 지원농가의 건수가 많았음.
 - 농업경영회생제도에서는 일정규모 이상의 부채를 가진 농가만을 대상으로 지원하고 있어 대상자를 축소하고, 전업농 위주의 농업의존도가 높은

농가를 대상으로 지원함.

- 셋째, 기존 부채대책은 부채가 있는 농가면 모두 이자율 인하와 상환기간을 연장하여 주어 농가의 자구노력이 없었음.
 - 농업경영회생제도에서는 농가가 스스로 농지를 매각하여 부채를 축소하는 자구노력을 먼저 유도하고 있어 농가의 도덕적 해이를 축소하고 있음.
- 넷째, 기존 부채대책은 시장개방 등으로 농업부문의 개방피해를 보상하는 차원에서 지원되었음.
 - 농업경영회생제도는 피해보상보다는 농가회생을 목적으로 지원되고 있음.
- 다섯째, 기존 농가부채대책은 이자율 인하, 상환기간을 장기로 전환하는 부채구조 조정이 전부이어서 농가부채가 축소되지 않고 순연됨.
 - 경영회생지원대책에서는 농가가 소유하고 있는 농지자산을 매각하여 스스로 부채규모를 축소하도록 유도하고 있어 농가의 부채규모가 축소되고, 반면에 농가의 소득창출을 위한 경지규모는 현수준을 유지하고 있어 농가의 농업조수입이 감소되지는 않음.
 - 부채축소 등에 의한 농가의 금융비용이 크게 감소하기 때문에 농가소득은 오히려 상승하여 회생여력을 확보하게 됨.

표 6-1. 기존부채대책과 차별성

기존 부채대책	농가경영회생지원대책
모든 농가 대상의 획일적 대책	부채문제에 직면 농가만 선별지원
소규모 부채농가도 지원	부채규모 일정 수준 이상의 농가
시장개방 등 피해보상 차원접근	경영위기에 직면한 농가를 회생
이자율 인하, 상환기간 연장	농지매각에 의한 부채축소도 포함
농가 자구노력 부족	농지매각에 의한 자구노력 요구
농가 부채상환의지를 약화	농가 부채 축소를 촉진

3. 농가경영회생지원특별법 제정 시 고려사항

3.1. 지원대상 농가의 범위

- 농가경영회생지원 대상농가로 어떤 범위의 농가를 포함할 것인가를 먼저 설정할 필요가 있음.
 - 지원대상농가의 성격에 따라 지원방법, 지원절차 등이 규정되기 때문에 중요한 사항임. 모든 농가를 대상으로 하지 않고 선별하기 때문에 지원대상농가의 범위를 설정하여야 함.
- 지원대상자는 지난 농가부채대책과 차별성을 가지도록 모든 농가를 대상으로 하기보다는 부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가이어야 함.
 - 따라서 지원대상농가로는 부채문제가 심각한 농가로서 농업을 전업적으로 경영하는 농가를 일차적으로 선정하여야 할 것임.
- 다음으로 부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가는 누구인가를 설정하여야 함.
 - 너무 부채문제로 어려움을 겪고 있는 문제가 심각한 농가만을 대상으로 하면 그 이전에 농가는 많은 비용을 지불하여야 하므로 회생을 위한 사회적 비용이 증가함.
 - 농가가 부채문제로 어려움에 직면하기 직전의 농가까지 포함하도록 자산대비 부채비율이 일정비율 이상인 농가로 설정할 필요가 있음.
- 제2장 2절 농가유형별 농가부채 실태분석에서 도출된 결론을 보면 부채비율이 높은 농가들이 농가소득도 낮고, 농가자산도 적어 어려움에 직면하고 있다고 볼 수 있음.
 - 자산대비 부채비율이 40%를 상회하기 시작하면 농가소득도 낮아지고, 부채규모도 크기 때문에 부채비율 40% 이상인 농가를 대상으로 하는 것이 필요함. 미국 등에서도 자산대비 부채비율 40% 이상이면 농가가 금

용적으로 어려움에 직면하는 것으로 파악하고 있음.

- 자산대비 부채비율을 산출하여 적용할 때 부채규모는 명확히 산출되지만 자산은 확증이 어려운 점이 있으므로 자산의 범위를 설정하는 것은 필요함. 농가경제에서는 재고농자재, 무형자산 등을 포함하고 있는데 이는 확증이 어려우므로 제외하고, 그 경우 부채비율을 50% 정도로 높여서 적용하는 것도 대안임.
- 다음으로는 지원의 효과를 높이기 위하여 부채규모가 일정 규모 이상인 고액부채농가를 대상으로 하여야 함.
 - 부채규모가 2천만 원 이상 혹은 3천만 원 이상인 농가를 대상으로 하는 것도 필요함.
 - 2장의 농가유형별 구분에서 보면 부채규모가 적은 농가는 자산대비 부채비율이 40% 이하인 농가가 많으므로 지원대상에서 제외하여도 가능함.
- 또한 부채규모가 적은 농가는 어려움에 겪고 있을 수 있지만 농가부채대책으로 지원하는 규모도 적어 농가경영개선에 큰 효과를 가져다 주지 않음.
 - 이러한 농가들은 소득이 낮은 생산기반의 부족 등의 문제가 더 중요하므로 소득보전대책 등의 복지정책에서 보완하여야 할 것임.
- 지원대상 농가는 농업을 지속하는 전업적인 농가가 되어야 하고, 지원대상 자금인 농업용 부채가 일정규모 이상이어야 지원효과가 있기 때문에 농업경영기반이 일정수준 이상인 농가로 한정하는 것이 필요함.
 - 농업용 시설물 투자까지 고려하도록 농업고정자본까지 포함한 농업기반이 1ha 이상인 농가를 대상으로 지원하도록 함.
- 경영규모를 설정할 때 농업시설물, 대동물, 대식물 등 농가의 농업고정자산의 크기를 함께 고려할 수 있어야 함. 시설집약적 농가일수록 농가부채가 크고, 적은 경지면적에도 투자규모가 크므로 이러한 농가를 지원하는 것을 고

려하여야 함.

- 이러한 자료를 환산하고, 확증하기가 어렵다면 대안적인 변수로 고정적인 농외소득이 있는 농가는 제외하는 방안 등을 고려할 수 있음.
- 따라서 경영규모가 일정수준 이상인 농가이더라도 농업소득 의존도가 높은 농가만을 대상으로 하여야 함.
 - 비농업소득이 높은 것은 비농업활동이 크고, 농가부채발생의 원인이 비농업적 활동에 의해서도 발생하고, 이러한 소득으로 상환여력도 확보할 수 있음.
 - 미국의 농가파산제도에서도 농업소득 비중이 50% 이상인 농가를 대상으로 하고 있는 것을 고려하여야 함.
- 농업의존도가 50% 이상인 농가이면서도 영농실패 등으로 농업소득이 낮은 상태가 발생하고, 농업소득의 비중을 확증하기 어려운 문제가 있음.
 - 대리변수로 확실한 비농업적 활동이 있는 농가는 지원대상에서 제외하는 것이 필요함.
- 농가경영회생지원에도 불구하고 회생이 어려운 농가의 경우 선별하여 지원대상에서 제외하고 법원에서 추진하고 있는 개인회생제도를 활용하도록 하는 것이 더 효과적임.
 - 자산대비 농가부채 비율이 100%를 상회하면 엄밀한 의미에서 파산상태에 있고, 농가소득도 낮기 때문에 회생이 어려운 상태임.
 - 일차적으로 자산대비 부채비율이 100% 이상인 농가는 지원대상에서 제외하는 방안을 검토할 수 있음.
- 2003~2006년의 부채농가의 자산대비 부채비율 변동을 보면, 2003년에 100% 이상인 농가 74호 중 2006년에도 부채비율이 100% 이하로 감소한 농가는 50호인 67.6%나 있음. 일률적으로 자산대비 부채비율이 100% 이상인

농가를 지원대상에서 제외하는 것은 회생가능성이 있는 농가를 배제하는 오류가 발생할 수 있음.

- 농가자산을 매각하여 부채를 축소한 이후 예상소득 대비 부채부담으로 인한 회생가능성을 평가하여 지원하는 것이 필요함.
 - 자구노력 없이 부채비율이 100%인 농가는 탈농하도록 하는 것이 필요함. 즉, 농가경영회생제도도 직접 지원하기보다는 법원의 개인회생제도를 활용하도록 하는 것이 필요함.
- 이와 같이 지원대상자의 선정기준으로는 자산대비 부채비율, 부채규모, 농업소득 비중, 농업경영규모 등을 활용하여 설정하는 것이 효과적일 것임.
- 부채문제로 어려움을 겪는 농가를 구분하기 어려우므로 우선순위를 설정하기 보다는 이러한 최저기준을 적용하는 것이 필요함.

3.2. 사업규모 산출

- 자산대비 부채비율 40% 이상이고, 부채규모가 3천만 원 이상인 농가만을 대상으로 하여 경영회생지원 대상사업의 규모를 산출하는 것도 필요함.
- 2장의 농가경제 분석결과에서 보면, 자산 대비 부채비율이 40% 이상, 부채규모가 3천만 원 이상인 농가의 비율은 전체 대상농가 3,074호의 7.9%가 해당되고 있음.
 - 이 비율을 총 농가호수인 1,245천호에 적용하여 대상농가 수를 산출하고, 여기에 부채비율별 호당평균 농가부채규모를 곱하면 대상농가의 총 부채규모가 산출되는데, 그 규모는 13조 5천억 원 수준임.
- 한편, 같은 방법으로 2장의 분석결과를 활용하여 이들 농가중 농가소득 중 농업소득의 비율이 30% 이상이고, 표준영농규모가 1ha 이상인 농업의존도가 높은 농가만을 대상으로 하여 산출함.

- 지원대상으로 고려할 수 있는 2장의 <그림 2-3>에서 자산대비 부채비율이 70% 이상인 농가비율은 3.0%에서 1.9%로 감소하고, 자산대비 부채비율이 50~70% 농가는 2.4%에서 1.8%로 감소하며, 자산대비 부채비율이 40~50%인 농가 비율도 2.5%에서 2.1%로 감소하여 총 5.8%에 이릅니다.
 - 총 5.8%의 농가가 여기에 해당되고, 이 비율을 총 농가수인 1,245천호에 적용하여 대상농가 수를 산출하고, 그런 농가의 호당평균 부채를 적용하면, 총 부채규모는 11조 5천억 원에 이를 것으로 추정됨.
 - 따라서 농업의존도가 낮은 농가인 농업소득의 비중이 낮은 농가, 표준영농규모가 적은 농가를 제외하는 것이 필요함.
- 대상이 되는 모든 농가가 지원신청을 한다고 볼 수는 없음. 자산대비 부채비율이 개선되는 농가는 농가 스스로 대응할 수 있기 때문에 자구노력의 조건이 있는 농가경영회생 지원대책에 신청하지 않을 것임.
- 지원대상 농가중에서 향후에도 자산대비 부채비율이 70% 이상으로 지속될 것으로 전망되는 어려움에 처해있는 농가만을 대상으로 설정하는 것도 한 방안임.
 - 이 비율을 산출하기 위하여 대리방법으로 2003년에 자산대비 부채비율이 40% 이상인 농가가 2006년에 자산대비 부채비율이 70% 이상인 상태로 남아있는 농가가 어느 정도인가로 설정하여 분석하였음.
- 2장의 농가경제분석결과를 보면, 2003년에 자산대비 부채비율이 40- 70%인 농가 중 2006년에 그 비율이 70% 이상인 농가의 비율은 5.1%에 이릅니다.
- 2003년에 자산대비 부채비율이 70~100%인 농가중 2006년에도 부채비율이 70% 이상인 농가의 비율은 19.7%임. 또한 부채비율이 100% 이상인 농가중에서 2006년에도 부채비율이 70% 이상인 농가의 비율은 58.1%에 이릅니다.
- 지원대상 부채규모에 향후에도 자산대비 부채비율이 70% 이상으로 유지될

것이라고 전망되는 농가의 비율을 적용하여 전체 사업규모를 산정하였음.

- 자산대비 부채비율이 40% 이상이고, 부채규모가 3천만 원 이상인 농가만을 고려하였을 경우에는 약 2조 원의 부채규모가 산출되고 있음.
 - 농업의존도가 높은 농가만을 대상으로 하였을 경우에는 부채규모가 약 1조 5,500억 원 정도로 산출되고 있음.
- 이러한 기준을 적용하여 보았을 때 농가회생지원사업의 사업규모는 1.5조 원 내지 2.0조 원 수준으로 설정하는 것도 한 방안으로 보임.
- 농가가 지원신청을 하지 않았고, 최근 농자재가격의 상승으로 경영위기에 처한 농가가 늘어나고 있는 점을 고려할 때 이 이상의 지원규모를 설정하는 것도 보완할 필요가 있음.

3.3. 지원대상 채권의 범위

- 지원대상 채무를 어느 범위로까지 설정할 것인가는 지원특별법의 특성과 농가회생에 밀접한 연계성을 가지므로 이를 합리적으로 설정하는 것이 필요함.
 - 지난 농가부채대책들에서는 농업용부채로 하고, 단기부채는 제외하여 지원하였음.
- 농가부채 지원대상 부채의 용도를 농업용 채무에 국한할 것인지 생활채무를 포함할 것인지를 검토해야 함.
 - 생활자금, 단기부채까지 지원대상에 포함한다면 농가경영회생에 효과적인 장점이 있음. 그러나 비농업용부채를 농업지원에서 포함한다는 비판이 있고, 성실히 농사를 짓는 농가와 형평성이 제기되기도 함. 또한 농가의 도덕적 해이만 조장하는 부작용도 있음.
 - 반면 농업용부채만 대상으로 한다면 지원근거가 보다 명확해져 합리적인 면이 있는 반면 생활자금부채의 어려움이 해소되지 않아 농가회생에는

한계가 있다는 단점이 있음.

- 따라서 한계는 있지만 농업용 농가부채만을 한정하여 지원대상 부채로 설정하는 것이 방안임.
 - 그러나 농가는 가계와 기업이 미분리되어 있어 자금의 혼용성으로 인하여 가계소비용 자금도 농업용 부채에서 발생한 것으로 구분할 수는 있음. 또 농업용 부채만 지원하고 가계용 부채는 지원대상에서 제외하는 경우 농가의 경영회생이 어렵게 되는 문제가 있음.
 - 이러한 문제를 보완하는 방안으로 일정규모 이하의 부채에 대해서는 비농업용 부채도 지원대상으로 인정하는 방안을 고려할 수 있음. 즉, 농업용부채는 지원에서 포함하고, 일정규모(예; 5백만 원~1천만 원)는 확증할 필요가 없이 가계용자금도 포함하여 지원하도록 하는 방안을 고려할 수 있음.
- 다음으로는 농업용 부채중 단기부채를 제외하는 것이 필요한지를 고려하여야 함.
 - 농가회생이 목적이고, 단기부채도 농업용으로 활용된 것이므로 지원하는 것이 필요하다는 지적이 제기됨. 금융의 관행상 서류상 대환한 경우 단기부채도 장기화되어 있다는 근거가 제기되기도 함.
 - 그러나 단기부채를 포함할 경우에는 농가가 부채규모를 확대하는 도덕적 해이의 문제가 발생하고, 사료대금 등 협동조합의 경제사업 채무에 대해서도 지원하여야 하는 문제가 발생함. 단기부채를 포함하였을 경우에는 부채를 누증시키는 도덕적 해이의 문제가 발생하게 됨.
 - 이러한 이유로 지난 농가부채대책에서도 단기부채를 지원대상에서 제외하였음.
- 따라서 부채유지가 2년 이상이 된 장기 농업용부채만을 지원대상으로 설정하는 것이 바람직함.

3.4. 매입대상 농가자산의 범위와 절차

- 농가가 자기자산을 매각하여 스스로 부채를 축소하도록 유도하는 것이 하나의 목적이므로 매입하여 줄 자산의 범위를 명확히 설정하는 것이 필요함.
 - 매입한 자산을 농가에 임대하여 농업생산기반을 유지하는 방안이므로 자산이 농가에 위탁관리가 되는 것임. 따라서 위탁관리에 따라 자산의 가치가 변하면 안 되므로 시간에 따라 자산의 가치가 감소하지 않은 자산을 기준으로 매입하여야 함.
- 농지, 대지, 임야 등이 대상자산으로 고려할 수 있음. 전업농가가 많이 요구하고 있는 농업용 시설물은 자산가치가 보전되지 않고, 위탁관리에 의한 손실부담의 책임분쟁의 소지가 있어 매입 후 자산관리가 어려움. 거래시장도 발달되지 않아 환가하는 어려움도 있음.
- 농가자산을 매입하여주는 기관이 농지은행이므로 농지만 매입할 수 있을 것임.
 - 농업용 시설물이 있는 경우 철거비용을 부담하거나 내구연수가 환매기간 이내인 경우에는 대지도 매입할 수 있는 근거를 마련하는 것은 필요함.
- 농지매입의 절차는 농가경영회생지원 내용과 일치하여야 하기 때문에 농가가 먼저 경영회생지원을 신청하면 이에 따라 위원회가 심사하고, 위원회의 승인이 있는 경우에 한하여 농지은행이 매입하도록 함.
 - 매입절차가 개시되기 전에는 가등기, 담보권 설정 등 행위에 대한 자동금지조치가 필요함.
 - 이 때 농가가 보유하고 있는 자산에 대해 농가 스스로 선택하도록 하고, 지원이 불가능할 경우에는 농가에 자산매각을 권고하고 농가의 동의를 얻는 재무구조의 조정과정을 마련해 두는 것이 필요함.
- 농지의 매각대금은 우선적으로 담보권이 설정된 채권을 변제하고, 나머지는

농가가 신청한 순서에 따라 채무를 상환하도록 함.

- 매각대금의 일부가 소비용으로 활용되는 것을 방지하도록 관리인의 통제 하에서 부채를 축소하도록 함.
 - 이는 농가가 스스로 부채를 축소하는 자구노력이 있는 것이므로 이런 농가에 대한 나머지 부채에 대해서는 보다 유리한 조건의 지원이 필요함.
- 매입한 농지는 농가에 장기임대하여 농업생산기반을 유지하도록 하고, 이후 농가가 회생하여 다시 매입하여 갈 수 있는 권리를 부여하는 방안을 적용함.
- 이러한 경우, 장기임대 기간 및 환매기간을 설정하는 것이 필요함.
 - 현재 농지은행의 경영회생지원농지사업에서는 해당 농가에 장기임대 및 환매가능 기간으로 5년을 설정하고, 3년에 한해 연장이 가능하도록 하고 있음.
- 농가가 다시 매입하는 기간은 환매할 수 있는 권리를 부여하는 기간으로 부채대책 기간이 최장 20년이므로 이 정도를 고려할 수 있음.
- 부채대책의 경우에는 경영상태가 악화되어 있고, 부채규모가 더 크기 때문에 8년 이내에 환매하기는 곤란함. 또 남은 부채를 20년간 분할상환으로 설정하게 되면 이것과 일치시키는 것이 필요함.
- 환매권 보장기간을 20년으로 설정하여 20년간 장기 임대차 관계를 형성하도록 함. 시가매입-시가환매 원칙이므로 환매기간을 장기로 설정하여도 충분함.
- 그러나 이 경우에 농지은행이 장기간 많은 자금을 필요로 하므로 자금을 조달하는 방안이 마련되어야 함.
- 농지매각은 농가경영회생을 위한 지원이므로 여기에 수반되는 취득세, 등록세 등의 감면조치를 마련하는 것이 필요함.
- 여기에서 논란이 되는 것은 양도소득세를 면제하는 것임. 현행 농지은행의 경영회생지원 농지매입사업에서는 취득세는 면제되지만 양도소득세

가 부과되고 있음.

- 양도소득세를 면제할 경우 이를 목적으로 지원하는 악용의 소지가 많이 발생할 수 있으므로 장기보유 농지에 대해서만 면제하는 조항을 마련하는 것도 한 방안임.
 - 그러나 경영이 어려운 농가이고, 자기의 선택도 있지만 경영회생위원회에서 매각을 권고한 경우이므로 양도소득세를 부과하는 것을 완화하여 주어야 함.
- 환매를 촉진할 수 있도록 일정기간 후 환매를 위한 적립계정을 두어 일부를 조금씩 적립하도록 유도함.
- 농가가 조금씩 적립하고, 일부(40~50% 이내)는 차입에 의해 환매할 수 있도록 미리 준비하는 제도를 마련하는 것임.
 - 농가의 적립계정에 많이 적립할 수 있도록 유도하기 위하여 예금금리 이외에 기금에서 일부 이자보조지원을 하는 방안을 마련해야 함.

3.5. 권한의 자동중지 사항

- 법원의 개인회생절차에서는 절차개시의 결정이 있으면 강제집행, 가압류 및 가처분은 중지되고, 채권자는 채무자에 대한 채권을 변제받거나 변제를 요구할 수 없고, 국세등의 체납처분도 중지되며, 담보권의 설정 또는 실행 등을 위한 경매는 중지 또는 금지됨(파산법 제600조).
 - 미국 파산법에서도 자동적 중지(Automatic Stay)의 효과로서 단지 채무자가 채무조정신청서를 접수하는 것만으로 채권회수의 금지와 담보권실행등이 자동으로 중지됨(제362조(a)).
 - 개인워크아웃제도에서도, 금융기관은 개인워크아웃 신청사실을 통지받은 이후부터 채무자 또는 보증인에 대한 채권추심의뢰, 가압류처분을 비롯한 추가적인 채권보전조치, 강제집행이나 채권의 행사 담보권실행을

할 수 없고, 이미 진행 중인 강제집행이나 담보권실행 및 소송행위도 중단하여야 함(신용회복 지원협약 제7조).

- 그러나 농업경영회생지원특별법은 경영회생특별법이 아니라 정부가 특별히 지원하도록 하는 것이므로 채무자나 보증인에 대한 채권추심금지, 강제집행이나 담보권실행 등을 금지하는 조항을 규정하는 것은 과도한 조치가 될 수도 있음.
 - 경영회생을 추진하는 과정에서 강제집행 등으로 인하여 장애를 받게 되는 일이 발생하는 것은 문제가 있으므로 금융기관과 협약을 통하여 보완하는 것이 필요함.

3.6. 농가경영회생위원회 설치

- 농가경영회생위원회를 어느 수준에 설치할 것인가도 중요한 요소임.
 - 너무 중앙집권적으로 설치할 경우에는 농가 이용하는 데 불편한 점이 있고, 너무 세분화되어 있을 경우에는 지역 간 일치성의 문제, 위원회 전문성의 문제가 발생할 수 있음.
 - 과거 농가부채대책위원회의 경우에는 시군단위까지 위원회가 설치되어 추진되었음.
- 회생위원회가 자산매각 등 재무구조조정까지 권고하는 권한을 가질 경우에는 회생위원회를 너무 세부단위까지 설치하는 것은 문제가 있음.
 - 과거 농가부채대책과 같이 확인만 하는 경우에는 시군단위로 추진하여도 문제가 없음.
 - 회생위원회가 지원농가를 심사하고 자구노력 등을 요구하는 등의 권한을 가진 경우에는 시군단위 이상으로 설치하여야 함.
- 따라서 농가회생위원회는 상위에 전국단위 위원회를 설치하고, 시도단위로

지역위원회를 설치하여 운영하도록 하는 것이 효과적임.

- 시군단위는 농가회생위원회에 대한 실무위원회로 설정하여 농가의 신청을 받고, 농가에 대해 상담을 하고, 자료에 대한 확인작업 등을 담당하도록 함.
 - 신용회복위원회의 경우 위원회가 있고, 이 위원회를 보조하는 실무위원회를 두어 역할을 분담하였던 것을 참조할 필요가 있음.
- 농가경영회생위원회는 지원대상자를 선정하고, 금융기관에 대해 채무조정을 권고할 수 있고, 농가에 대해 자구계획 수정을 권고할 수 있는 등의 권한을 가지도록 명시하는 것이 효과적임.
- 농가의 자구노력을 요구하기 위해서는 위원회가 그에 상응하는 권한을 가지고 있어야 함. 상환기간 연장 및 저리자금 지원만을 요구하는 것을 축소하여야 함.

3.7. 지원조건

- 경영회생 지원 전에 발생한 연체이자 농가가 스스로 해소하기 어려우므로 금융기관의 동의를 얻어 금융기관이 손실분담의 원칙에 의해 부담하도록 함.
- 농가의 자산을 매입하고 환매기간을 보장하며, 나머지 부채에 대해서는 장기분할 상환으로 전환하는 것으로 최고 한도를 설정함.
- 농가와 해당금융기관 등 기초단위에서의 실무위원이 변제계획, 자금지원조건을 설정하고, 농가의 자구노력(농지매각 등) 계획을 작성하면 이를 위원회에서 승인하는 방안이 고려되어야 함.
 - 지원조건을 20년으로 설정하고 대상농가가 선택하도록 하는 방안이 있고,
 - 경영회생위원회에 일정부분 농지매각 등 자구노력을 권고할 수 있는 권한

을 부여하고, 이 조건이 충족되었을 때 부채대책 지원이 이루어지도록 하는 방안도 고려할 수 있음. 여기에 대한 내용이 변제계획에 포함되어야 함.

3.8. 지원절차에 관한 규정

- 농가가 경영회생지원을 신청하여 지원결정이 내려지기까지의 절차에 대한 규정을 명확히 마련하는 것이 중요한 과제임.
 - 농가부채대책을 추진하면서 그 절차가 모호할 경우 배임의 문제 등이 발생할 수 있어 담당자가 업무를 기피하게 됨.
- 먼저 경영회생지원을 신청할 때 요구되는 자료를 구비하여야 함.
 - 신청서, 채권자의 목록 및 부채규모, 재산목록, 채무자의 수입 및 지출에 관한 사항, 반드시 변제하여야 할 쌍무계약 목록, 회생계획서, 신용정보 활용 등 개인정보이용 동의서 등이 포함되어야 함.
 - 신용정보 등을 연람하는 것은 타법률에 의해 저촉이 될 수 있으므로 지원자의 동의를 얻어 법의 저촉을 받지 않은 범위 내에서 활용할 수 있도록 함.
 - 농가 스스로 회생계획(변제계획)을 수립하는 것은 자금지원과 함께 사후 관리에도 유용한 근거자료가 되므로 반드시 회생계획을 작성하여 제출하도록 함. 그 기간은 신청 후 일정기간이 경과한 이후(14일 이내)에 제출할 수 있도록 하고, 이후 수정이 가능하도록 함.
- 농가의 회생계획서에는 영농활동의 내용, 농지 등 자산의 매각계획, 농산물 출하의 방법, 농가조직화 참여 등의 내용이 포함되도록 하여 농가 스스로 자구노력을 하는 책임을 선택하도록 함.
- 미국 파산법 제12장은 부부 중 일방은 물론 부부공동신청도 가능하도록 하

고 있음.

- 다만, 부부중 일방이 신청한 경우라도 재산신고는 부부합산신고를 해야 함.
 - 우리나라의 농가구조가 대부분 소규모 영농이자 가족농인 농촌의 현실을 감안하면 가족단위로 재산을 소유하고 채무를 부담한다는 점에서 부부 공동신청을 인정할 필요가 있음.
 - 근래에 들어서는 여성농업인이 증가하고 복수조합원제도가 운용되고 있는 현실을 감안하면 부채조정신청은 부부 중 일방이 하도록 하더라도, 자산과 부채현황은 부부가 합산하여 신고토록 하는 것이 바람직한 방향이라 판단됨.
- 농가경영회생 지원내용의 결정, 지원과정의 추진 등에 대한 절차가 명시되도록 규정함.
- 특히 지원대상자가 사고 등으로 채무를 직계가족에게 승계하였을 경우 채무승계의 절차, 농가가 법인으로 전환하였을 경우 채무승계의 내용 등을 규정하여 탄력적으로 운용할 수 있도록 함.

3.9. 사후관리 및 관리인 제도

- 지원농가가 잘 회생하기 위해서는 다소 어렵더라도 회생계획에 제시되어 있는 것에 따른 의무사항을 준수하도록 해야 함.
- 예를 들어 정부가 도입하고 있는 농가등록제에 농가경영에 대해 매년 등록하도록 하여 경영실태에 대한 관리를 강화하여야 할 것임.
 - 또한 농가가 이용하고자 하는 공동출하조직의 내용, 생산농산물 판매거래에서 얻은 수입금의 입출금을 주관관리 금융기관의 해당계좌를 거쳐서 이루어지도록 하여 경영상태를 관리할 수 있도록 하는 사후 경영관리 등의 내용이 마련되어야 함.

- 이러한 사후관리 내용은 지역마다 차이가 있고, 농가마다 차이가 있으므로
 획일적으로 강제하는 것은 오히려 부작용을 초래할 수 있음.
 - 지역의 농협이 경제사업, 판매사업을 잘 수행하지 못하는데 이를 활용하
 도록 요구할 수 있기 때문임.
 - 강제조항보다는 농가가 스스로 회생계획 속에 이러한 내용을 포함하도록
 하고, 자구노력의 정도를 평가하여 지원하도록 하는 방안을 도입하는 것
 이 효과적임.

- 지원농가가 해당 의무를 준수하지 않았을 경우에는 관리인이 이를 파악하여
 조치하거나 경영회생위원회에 보고하여 자금지원을 중단하도록 함.
 - 회생계획의 내용을 준수하는 것, 농지매입자금의 부채상환 관리 등을 담
 당할 관리인이 필요하게 됨.
 - 변제계획이 위반되었을 경우에는 원상태로 전환되고, 그러면 정부의 저
 리이자 지원이 중단되도록 함.

- 관리인은 농가경영회생위원회가 선정한 관할 내 농협의 직원이 담당하여 관
 리하도록 함.
 - 이 경우에도 관리인의 책임 범위를 명시하여 불확정적인 내용에 대해 귀
 책이 되지 않도록 하여야 함. 많은 경우 감사 등의 사항으로 인하여 농가
 회생지원업무를 기피현상이 나타나는 부작용이 있음.
 - 일반적인 채권관리 수준에서 1년에 1회 정도 확인조사를 하는 정도의 사
 후관리를 담당하도록 하는 것이 한 방안임.

참고 문헌

- 고동수(1998), 「퇴출장벽제거를 위한 파산관련제도의 개선방안」, 산업연구원.
- 김두년(2002), “미국의 농가채무조정법에 관한 연구,” 민사소송, 제6호.
- 김두년, 이연두(1999), “미국의 농가파산법,” 농협중앙회, CEO Focus(제49호).
- 농림수산위원회(2007), 「농어업인 부채동결 및 신탁등에 관한 특별조치법안 공청회」, 공청회발표자료.
- 미국법원 홈페이지(<http://www.uscourts.gov/bankruptcycourts/bankruptcybasics.html>)
- 미국정부책자 인쇄청(US Government Printing Office) 홈페이지
(http://www.access.gpo.gov/uscode/title28/partvi_.html)
- 박성재 외(2003), 「농업부문 워크아웃 도입방안」, 한국농촌경제연구원.
- 법무부(1998), 「미국파산법」, 행정간행물 등록번호 23000-61050-57-9809.
- 서울중앙지법 파산부(2007), 「개인파산·회생실무」, 박영사.
- 서희원(1996), 「영미법강의」, 박영사.
- 신용회복위원회 홈페이지(<http://www.crss.or.kr/>)
- 윤영신(1998), 「미국의 도산법」, 한국법제연구원.
- 윤영신(1999), 「소비자도산법 입법시의 검토과제」, 한국법제연구원, 연구보고서.
- 이연두(1998), 「1980년대 미국의 농업금융지원정책에 관한 연구」, 농협중앙회, 조사연구보고서 (98-16).
- 이재목(2001), “미국 연방파산법상의 소비자파산제도와 개헌논의의 경과,” 「인권과 정의」, 제281호.
- 임치룡(1999), “미국 파산법의 주요내용”, 「인권과 정의」, 제260호.
- 전성인(2006), “인적자본의 처분가능성과 개인회생절차”, 「한국경제의 분석」, 제12권 제2호.
- 전찬익(1998), “1980년대 미국 농업금융기관의 도산과 시사점,” 농협중앙회, CEO Focus(제19호).
- 최성근(1998), 「주요국의 도산법」, 한국법제연구원.
- 최정익(2006), 「통합도산법상 개인회생절차에 관한 연구」, 전남대학교 석사학위논문.
- 통계청, 「농가경제통계」, 2003~2006년도 자료.
- 황영배(1996), “미국의 지방자치단체 파산관련제도,” 「자치단체국제교류」, 제5호.
- 황의식, 문한필(2003), 「농가경제 불안정 실태와 요인분석」, 한국농촌경제연구원.
- 황의식 외(2005), 「농가부채문제 전망과 농가파산 및 회생프로그램 개발」, 농림부(연구보

고서).

Collender, Robert N(1993), "An Estimate of the Efficiency Effects of Chapter 12 Bankruptcy," Agricultural Finance Review. Vol. 53.

Jerome M. Stam, and Bruce L. Dixon(2004), "Farmer Bankruptcies and Farm Exit in the United States 1899-2002," USDA ERS, Agriculture Information Bulletin, No.788.

Michael Boehlje(1986), "Farm Financial Stress and the U.S. Farm Crisis," Dept of Agriculture and Applied Economics, Univ of Minnesota, Staff paper, No.86-22.

Petrulis/Mindy/& Others(1987), "How is Farm Financial Stress Affecting Rural America?" USDA ERS, Agriculture Information Bulletin, No.568.

USDA ERS(1996), "Are Farmer Bankruptcies A Good Indicator of Rural Financial Stress?" AIB No.724-06.

USDA ERS(1997), "Do Farmers Need a Separate Chapter in the Bankruptcy Code?," AIB No.724-09.

C2008-12

회생지원프로그램 개발을 통한 농업경영회생 지원방안 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2008. 3.
발 행 2008. 3.
발행인 최정섭
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 동양문화인쇄포럼
02-2242-7120 E-mail: dongyt@chol.com

-
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-