農業金融의 再編成 方向*

李 貞 煥
責任研究員, Ph.D.(農業經濟學), 農家經濟研究室

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 現 農業金融政策의 方向과 그 限界
Ⅲ. 農業金融의 再編成 方向

Ⅰ. 序 論

農業勞動力의 大量流出, 農業生產의 불안정과 정체, 그리고 農家所得의 상대적 저하 등이 우리가 당면한 중요한 農業問題임에 틀림없다. 이와 같은 문제들은 본질적으로는——무릇 다른 모든 產業에서도 그러하듯이——生產性을 향상시키고 生產關係를 조정함으로써 해결될 수 있을 것이다. 그런데 生產性의 향상은 資本蓄積과 技術蓄積의 문제이며 여기에 農業金融의 機能이 새롭게 기대되고 중요시되고 있다.

우리 나라 農業金融은 그간 여러 차례에 걸쳐 制度的 改變을 거듭하면서 괄목할 만큼 발전한 것이 사실이다. 그러나 農協金融으로 대표되는 機關金融이 만성적인 財源不足과 超過需要의 상태에 놓이게 되자, 農家는 필요한 資金의 대부분을 자체 조달하고, 그 나머지 부족분은 주로 高利의 私債에 의존하는 상황이 繼續되었다. 이런 가운데 최근 都市型 單協에 相互金融 預受金 堆積問題가 크게 대두되어, 非農民에게 貸出을 許容하고 經濟事業에 轉用할 수 있도록 制度가 改編되기에 이르렀다. 이상과 같은 상황에 처해 있는 현재의 農業金融體制가 앞서 이야기한 바와 같은 機能을 기대 대로 감당하기는 어렵다고 생각된다.

農業金融의 再編問題가 대두되지 않을 수 없는 것은 農業內部만의 사정이 아니다. 이른바 民間主導型 經濟政策이 크게 강조됨에 따라 金融의 自律化와 再編 움직임이 매우 具體化되고 있는 것은 주지하는 바와 같다. 農業金融이 金融政策의 테두리 안에 존재하고 있는 한, 이러한 金融政策의 변화에 적절히 대응할 수 있는 態勢를 갖추어야 함은 두 말할 나위도 없을 것이다.

이상과 같은 인식을 바탕으로 本稿에서는 現 農業金融政策의 方向과 그 限界를 살펴본 뒤 農業生產에 필요한 資金을 조달하고 供給하는 體制의 再編方向에 관한 우리의 견해를 밝히고자 한다.

Ⅱ. 現 農業金融政策의 方向과 그 限界

이제까지의 우리 나라의 農業金融政策은 곧

* 本稿에 이용한 모든 分析資料는 筆者와 丁安聖 研究員의 共著, 「農業金融制度 改善方案」, (韓國農村經濟研究院, 1980)으로부터 引用한 것이다. 그러나 本稿에 대한 모든 責任은 筆者에게 있다.

制度金融(政策金融)에 관한 政策이었다고 할 수 있으며, 그 基本方向은 다음과 같이 세 가지로 요약될 수 있을 것이다.

(1) 「低利」의 政策資金을 공급하여 農業生産을 촉진하고 농가의 소득을 補塡한다.

(2) 강력한 「中央集中式」 管理方式에 의하여 모든 資金을 계획적으로 配分함으로써 資金效率을 높이고 政策의 수행을 강력하게 지원한다.

(3) 政府의 강력한 監督 아래 農協으로 하여금 모든 農業金融을 「專擔」토록 한다.

그러면 이와 같은 政策方向이 實際로 農家經濟에 어떻게 작용하고 있는가 살펴보자.

첫째로, 「低金利」政策은 어떠한가? 「低金利」政策은 다음과 같은 理念에 기반을 두고 있다.

(1) 農民은 高利의 私債와 獨占價格 등의 모순된 市場構造에 의해 희생되어 왔으므로 機關金融은 될수록 低利의 資金을 공급하여야 한다.

(2) 新技術의 普及을 촉진하고 生産을 증대시키기 위해서는 될수록 低利의 資金이 공급 되어야 한다.

(3) 農家의 所得은 非農家의 그것에 비해 상대적으로 낮으므로, 될수록 低利의 資金을 農家에 공급하여 所得을 補塡해 주어야 한다.

그러나 金利政策은 이러한 觀念的 當爲論보다는 그러한 低金利가 현실적으로 어떻게 作動하여 農家經濟에 얼마나 효과있게 기여하고 있는가에 대한 평가를 기초로 수립되어야 한다.

金利는 곧 資金의 價格이므로 金利가 낮을수록 需要는 증대하지만, 機關金融의 供給量은 財政金融政策에 따라 外生的으로 決定되는 것이 보통이다. 따라서 機關金融 資金의 金利가 均衡金利보다 낮을수록 그만큼 超過需要는 增大한다. 이러한 超過需要의 존재가 바로 資金의 中央集中式 管理方式을 불가피하게 하는 이유가 되고 있음은 말할 필요가 없을 것이다. 中央集中式 管理方式이 어떤 不合理와 不利益을 農家에 강요하고 있는가는 다음 節에서 이야기하기로 하고, 여기서는 우선 超過需要 狀態는 그 屬性上 貸出 서어비스를 악화시키게 된다는 것을 지적하고자 한다.

예를 들면 資金貸出時 出資가 강요되고 先利子가 控除되며 保險과 定期預金이 강요될 뿐만 아니라, 小額에 대해서도 擔保나 連帶保證이 要求되는 등의 手續의 煩雜스러움도 이런한 超過需要 현상이 빚어내는 부작용인 것이다. 물론 政府는 이러한 不合理를 最小化하기 위하여 監督을 강화하고 있지만 ——그 결과 최근 상당히 개선되고 있지만—— 監督 强化는 農協의 自律性을 더욱 위축시킬 뿐 超過需要가 존재하는 한 農協이 能動的으로 貸出 서어비스의 향상에 노력하기를 기대하기는 어렵다. 따라서 이러한 不合理가 만연될 소지는 항상 존재한다고 생각된다. 우리의 調査結果에 의하면 1980년에 공급된 農協金融의 경우에도 農家의 調達費用이 元金의 2% 내외가 되는 것으로 나타났다. 그러나 農業에서 適期適作이 무엇보다 중요하다는 것을 생각할 때, 貸出條件의 까다로움은 貸出時期를 遲延시켜 農家에 더욱 커다란 損失을 초래할 수도 있다. 超過需要에 의한 이상과 같은 부작용을 論外로 하더라도 低金利 政策이 갖는 현실적인 의의는 매우 제한되어 있다.

低金利가 노리는 하나의 효과는 農家의 生産活動을 촉진한다는 것이다. 그러나 低金利로 農家의 生産活動을 촉진하려는 것은 그다지 큰 효과를 나타내지 못할 것으로 생각된다. 왜냐하면 超

過需要가 존재하는 상황에서는 실제로 농가에 조달되는 資金量은 利子率 水準에 의해서 결정되는 것이 아니라 이미 정해져 있는 供給量에 의해서 결정되기 때문이다. 비록 超過需要가 없다고 하더라도 農家의 生産活動을 촉진시키는 데는 金利政策보다는 生産條件과 價格條件을 개선하여 投資效率을 향상시키는 것이 더 효과적이라고 생각된다. 우리의 分析結果에 의하면 資本의 限界生産性이 1% 減少할 때 農家의 借入金需要——이는 곧 投資需要를 반영한다——를 그대로 유지하려면 金利가 1.5%나 下落되어야 한다는 사실이 이를 뒷받침한다.

이상과 같이 생각할 때 「低金利」政策은 農家의 生産活動을 촉진하는 데에 별로 큰 효과가 없을 뿐만 아니라 도리어 貸出서어비스의 惡化 등 副作用이 많을 뿐이라는 結論에 이르게 된다.

그렇다면 低金利 政策의 意義는 農家所得의 補塡에서 찾아야 할 것 같다. 그러나 低金利 政策이 農家所得 向上에 미치는 효과도 매우 적은 것으로 나타났다. 예를 들면 1978년도에 農協에 의하여(혹은 農協을 경유하여) 農家에 공급된 總信用額(相互金融 포함)은 7,229억원이었다. 이는 農家 1戶當 平均 325,000원씩 공급된 것으로 풀이할 수 있는데, 이에 대한 農家의 利子負擔은 약 47,000원이 되는 것으로 추계된다(平均貸出金利 17.3%, 平均 借入期間 10個月 적용). 따라서 金利를 1% 引下하는 것이 農家 可處分所得에 미치는 효과는 약 2,700원으로 所得의 0.14%에 지나지 않는다. 즉 低金利 政策이 農家의 所得과 厚生에 기여하는 정도는 생각하는 것처럼 큰 것은 아니다.

機關金融이 農家의 可處分所得의 向上에 별로 기여하지 못하면서 低金利主義에 집착하고 있는 한편에서, 農家는 私債市場에서 年 40%가 넘는 高利의 資金을 借入하고 있다. 1978년의 경우 農家 1戶當 私債 借入額은 적어도 [234,000원에 이르는 것으로 추정된다. 따라서 農家 1戶當 私債利子負擔은 적어도 年間 약 78,000원이 될 것으로 추산된다(私債 金利 40%, 借用期間 10個月적용). 다시 말하면 農家의 利子負擔은 60% 이상이 私債에 대한 것이다.

이상과 같은 事實로부터 우리는 機關金融資金의 利子率을 몇 퍼어센트 낮게 하여 農家의 所得을 향상시키고 生産活動을 促進하려고 노력하기보다는 어떻게 하면 機關金融이 더 효율적으로 機能을 발휘토록 하여 私債金利를 引下시킬 것인가, 어떻게 機關金融資金의 供給量을 擴大하고 貸出서어비스를 改善하여 高利의 私債를 代替할 것인가, 하는 데에 노력을 집중시켜야 한다는 결론에 이르게 된다.

두번째로, 「中央集中式」管理方式은 어떠하며, 中央集中式 管理方式은 低金利 政策의 결과로 나타난 超過需要 때문에 불가피하여진 것이라는 것은 이미 이야기 하였다. 그러나 그 외에도 農村金融市場, 農協 그리고 農民에 의하여 資金의 配分이 효율적으로 이루어질 것을 기대할 수 없다라는 杞憂와 지나친 計劃主義에서 비롯된 것이라고 생각된다.

그러나 中央集中式 管理方式은 다음과 같은 두 가지 부작용을 나타냈다. 한 가지는 資金의 供給이 需要로부터 遊離되어 資金의 效率을 저하시키고 때로는 農産物 需給의 불안정을 增幅시키는 결과를 초래하였으며, 또 한 가지는 農協의 自律性을 제약하고 組合金融의 自律的 發展을 저해함으로써 農村金融市場을 위축시킬 염려가 있다는 것이다.

우리 나라 農業金融資金은 中央政府의 細部的인 商品(生産物 및 生産要素)供給計劃에 따라 作

目(혹은 畜種)別, 生産要素別로 세분하고, 다시 각 지역별로 割當하는 방식이 취해져 왔다. 그 결과 資金用途가 매우 구체적이 되고 資金이 小額化되고 있다. 예를 들면 短期營農資金은 11個 事業에 18個 항목, 開發計定은 11個 事業에 54個 항목, 畜産振興基金은 7個 事業에 34個 항목, 그리고 農産物價格安定基金은 5개 事業에 41個 항목으로 세분되어 있다. 이와 같은 방식은 中央의 計劃이 발휘할 수 있는 현실성의 한계 때문에 어느 항목에서는 資金이 남아 돌지만 어느 항목에서는 資金이 부족하게 되는 非效率性을 초래할 뿐 아니라 特定部門에 資金의 配定이 過剩된 경우 그 商品의 超過供給으로 나타난다. 뿐만 아니라 본래 農家經濟는 生産과 消費가 결합되어 있을 뿐만 아니라 多數의 生産部門이 有機的으로 결합되어 비로소 존재하는 것이므로, 資金의 項目을 지나치게 세분하는 것은 實效性이 매우 制限될 수밖에 없다.

마지막으로 "農協으로 하여금 모든 農業金融을 專擔토록 한다"라는 政策은 어떠한가? 農協에 農業金融을 專擔시키고 政府의 강력한 統制下에 두는 政策은 農協의 自律性을 위축시키는 커다란 요인이 될 뿐만 아니라 農協은 政策金融에만 몰두하고, 政府와 農民은 農協이 政府金融機關인 것으로 착각하게 하였다. 이러한 환경이 農協 본래의 金融形態인 組合金融의 發展과 育成을 저해하는 중대한 요인으로 작용하여 왔다.

相互金融이 한낱 預受金 動員手段으로 認識되어 農協中央會 貯蓄部에서 特別會計로 管理되고 있다는 사실이 組合金融에 대한 소홀함을 나타내는 하나의 예라 하겠다. 또한 相互金融 預受金을 非農民에 貸與하고 他事業에 轉用할 수 있게 하는 것, 혹은 相互金融資金의 일부를 金利差補償을 통하여 政策金融化하려는 것 등은 모두 組合金融에 대한 소홀한 認識에서 비롯된 것이다.

뿐만 아니라 현재 相互金融資金의 廣域的 流通이 부진하여 信用供給 機構로서의 機能이 완전히 발휘되지 못하고 있는 것(1977년 預貸比率 0.64, 信用供給比率 0.92)도 組合金融에 制度金融的 論理를 적용한 나머지 組合間의 資金流通을 둔화시킬 수밖에 없는 利子率 體係를 설정하여 왔기 때문이다. 즉, 農民에 대한 預金 金利가 年 20.7%(1年定期預金)임에 대해, 單協의 中央會에 대한 預金 金利는 21.0%이다. 이것은 中央會가 16.5%의 低利로 零細單協에 必要資金을 支援하기 위한 것이지만 이러한 金利 體係는 單協間의 資金 流通을 사실상 곤란하게 한다. 한편 農協 中央會는 21.0%에 받아들인 預受金을 16.5%~22.0%에 貸出하게 되어 있으므로 收支 保全을 위하여 收益性 有價證券 投資를 하지 않을 수 없게 된다. 그 結果 1979年度에 中央會에 의해 單協間 信用 媒介가 이루어진 實績은 相互金融 總信用 供給額의 14.7%였다.

Ⅲ. 農業金融의 再編成 方向

1. 基本視角

이상으로 現 農業金融政策의 方向과 그 限界를 파악하였으므로, 이제 農業金融의 再編成 方向에 관한 견해를 제시할 단계에 도달하였다.

이에 관한 見解를 제시하기에 앞서 農業金融에 관한 다음과 같은 두 가지 基本認識부터 분명히 하자 한다. 이것은 具體的 政策에 관한 論議가 맹목적인 것이 되지 않도록 하기 위해서이다.

첫째, 앞에서 이야기한 바와 같이 農業生産性

向上에 있어서 農業金融의 역할이 중요시되고 있으나, 그 역할이 過大評價되어서는 안된다. 金融은 本來 資金의 移出入에 나타나는 時差와 不確實性에서 비롯되는 「一時的」인 資本不足을 「一時的」으로 補充해 주는 것이다. 따라서 農業生產性의 向上과 農家所得의 增大가 農業金融의 機能에 의하여 달성될 수 있는 經路와 가능성은 매우 制限的일 수밖에 없다. 技術의 開發, 生產要素市場, 生產物市場 그리고 全體 經濟政策의 方向이 조정되지 아니한 상태에서의 農業金融은 無力할 뿐만 아니라, 現象의 治癒에 誤用될 경우 도리어 문제를 악화시킬 수조차 있다.

둘째, 農業金融의 基本目標는 한 마디로 農業生產을 資金의 調達面에서 지원하는 것이다. 그런데 農業生產은 農家라고 하는 經濟單位가 현실적으로 담당하고 있으므로, 農業金融은 구체적으로는 農家의 經濟活動을 資金供給을 통하여 촉진함으로써 그 목표를 달성하게 된다. 그런데 農家의 經濟活動은 生產뿐만 아니라 消費까지를 포함하는 것이며, 이 두 가지의 經濟活動은 相互規定的 關係를 유지하면서, 農家의 主體的 調整을 통하여 調和되어 가는 것이다. 따라서 農業生產은 農家의 成長과 發展 없이는 불가능한 것이며, 이런 점에서 「農業金融」은 현실적으로 「農家金融」일 수밖에 없고 農家가 필요로 하는 資金을 供給하여 農家의 經濟活動을 촉진함으로써 그 목표를 달성할 수 밖에 없게 된다. 그러나 農業金融의 基本目標가 農業生產에 있다는 사실이 조금도 소홀히 되어서는 안된다.

위와 같은 입장에서 우리는 農業金融政策의 現實的 課題를 다음과 같이 要約하고자 한다.

(1) 農家金融市場의 資金流通을 확대하고 流通效率을 향상시켜 資金調達能力을 극대화하고,

(2) 조달된 資金을 합리적으로 配分하여 經濟的 效率을 높임으로써,

(3) 農家의 金融的 需要를 量的으로 그리고 質的으로 충족시키면서,

(4) 農業政策 遂行을 효과적으로 지원하는 것이다.

이상과 같은 農業金融에 관한 基本認識 위에서 우리가 제시하고자 하는 앞으로의 農業金融政策의 基本方向은

(1) 低金利政策을 점진적으로 縮少하고 광범하게 존재하는 私債市場의 金利를 引下시켜 私債市場을 흡수하는 데에 최대의 力點을 둔다.

(2) 中央集中式 管理方式을 縮少하고 市場機能이 활용될 수 있도록 한다.

(3) 制度金融(政策金融)과 組合金融을 制度的으로 분리하여, 農協金融은 組合金融 중심으로 개편하고, 制度金融은 別途의 專擔機構가 擔當토록 한다.

이제 이와 같은 政策方向을 좀더 구체적으로 제시하고자 한다.

2. 組合金融의 育成 强化 : 短期資金의 能率的 供給과 私債市場의 吸收를 위하여

현재 農協에서 부수적인 金融活動으로 운영되고 있는 相互金融에 대한 認識을 새롭게 하고, 이를 중심으로 農協金融을 개편하고 자율화한다. 農協金融法을 새로이 정비하여 中央會가 相互金融資金 確保를 위하여 銀行計定(혹은 他金融機關)으로부터 借入, 債券發行을 할 수 있도록 하고 單協은 中央會 預受金을 근거로 當座手票를 發行할 수 있도록 하여 資金 流通速度를 향상시킨다. 系統內 利子率 體系는 單協間 資金移動이 최대로 보장되도록 항상 伸縮性있게 調整

하고, 相互金融資金을 低金利로 供給하여 弱體組合을 支援하는 方式은 점차 縮少시킨다.

우리가 組合金融의 育成을 강력하게 주장하는 것은 단지 資金 流通의 量的 擴大만을 期待하는 것이 아니다. 우리는 相互金融이 광범하게 존재하는 私債市場의 金利를 引下시키고 점진적으로 私債市場을 흡수 하는 구체적인 수단으로 機能을 발휘할 것을 기대하기 때문이다.

만약 制度金融資金이 生產性(혹은 效用性)이 높은 農家로부터 완전히 順次的으로 이루어질 수 있다면 혹은 완전히 市場機能에 의하여 配分될 수 있다면 制度金融도 私債金利를 引下시키는 데에 效果的으로 기여할 수 있을 것이다. 그러나 制度金融은 政治的 要因, 社會的 力學關係, 때로는 情實 등의 이유로 生產性(혹은 效用性)이 낮은 農家에도 資金이 配分되는 屬性을 가지고 있다. 또한 制度金融은 그 本質上 特定部門, 特定農家에 意圖的으로 配分되기도 한다. 뿐만 아니라 制度金融은 福祉政策의 手段인 것으로 認識되어, 生產性보다는 均等, 效率性보다는 補助의 性格을 강하게 요구받게 되는 것이 現實이다. 이와 같은 非經濟的 要因이 강하게 작용할수록 制度金融과 私債金融市場의 乖離現象은 심화된다. 이와 같은 制度金融의 本質的, 屬性的 限界를 극복하여 私債市場을 吸收해 나가기 위해서는 組合金融의 발전이 반드시 필요하다.

組合金融의 信用供給能力이 向上됨에 따라 앞으로 短期資金은 모두 組合金融이 專擔토록하고, 中長期性 資金은 制度金融이 專擔토록 한다. 이와 같은 機能的 分化를 主張하는 理由는 다음과 같다.

短期資金 需要는 예측하지 못한 資金移出入의 不均衡에서 비롯되는 경우가 많으므로, 그만큼 긴급도가 높고 그만큼 간편하고 伸縮性있게 供給되는 것이 무엇보다 중요하다. 그렇기 때문에 短期金融에는 政府의 通貨政策, 農業政策에 얽매이지 아니할 수 없는 制度金融보다 組合金融이 效果的이다. 또한 農業生產政策에 短期制度金融 資金을 이용하면 生產物 市場의 安定을 도리어 해칠 우려가 있다. 반면 預受金을 基礎로 하는 相互金融이 中長期性 資金을 供給한다는 것은 組合金融을 硬直化시킬 뿐만 아니라 그러한 能力도 기대하기 어렵다.

3. 制度金融 體系의 改編 : 中長期性 資金의 안정된 確保를 위하여

農協金融을 組合金融 중심으로 編成함에 따라(혹은 編成하기 위하여), 制度金融은 農協으로부터 분리되지 않을 수 없음(혹은 分離되어야 함)은 앞 節의 論旨의 필연적 결론이다. 그러나 制度金融의 입장에서 制度金融을 전담할 기구가 필요한 적극적인 이유는 農業構造改善을 위하여 앞으로 急增하게 될 방대한 中長期資金 需要에 대처하기 위해서이다.

현재 制度金融資金은 農協中央會 資金, 金融機關 借入金 그리고 財政資金으로부터 供給되는데, 財政資金은 農業開發計定, 綜合開發計定, 農村住宅改良事業計定 등의 特別計定에 대한 貸下金 그리고 農產物 價格安定基金, 畜產振興基金, 農業機械化基金, 國民投資基金 등으로부터 조달된다. 이같은 복잡한 資金 調達方式은 豫算確保手段, 政治的·行政的 示威手段으로 出沒하여 온 것이다. 이와 같은 불안정한 調達方式에 의하여 앞서 지적한 바와 같은 資金規模를 調達하기는 매우 어렵다고 생각된다.

따라서 현재의 各種 計定과 基金을 吸收하는 制度金融 專擔機構를 설정하되, 基金을 대폭 擴充하기 위하여 基金形成에 대한 政府의 責任을

명시한 設置法을 마련하여야 한다. 이 機構는 확보된 基金으로부터 單協 기타 金融機關 혹은 農民(組織)에 農業資金을 貸與하는 機能만을 할 것이므로, 지나치게 機構가 擴大될 염려는 없다고 생각된다.

制度金融은 그 運用에 있어 이제까지와 같은 用途의 細分을 지양하고 總合設備 資金, 土地取得資金, 零細農家 對策資金 등 3~4個의 綜合資金으로 大分한다. 短期資金은 앞서도 언급한 바와 같이 앞으로 數年 내에 폐지하되, 그 사이 利子率을 점차 上向調整하여 相互金融 利子率에 접근시킨다.

總合設備資金은 農機械 購入, 施設, 家畜 導入, 果樹園 造成 등의 用途 範圍만 規定하되, 그 融 資期間은 각 品目別 資本 懷妊期間과 收益期間에 따라 되도록 多樣化한다. 다만 인플레이션 利得을 노린 「長期」選好 현상을 방지하기 위하여 償還期間에 따라 適正한 金利差를 두도록 한다.

한 가지 주의할 것은 設備投資 誘導를 金利政策에 지나치게 의존하는 것은 바람직하지 못하다는 것이다. 왜냐하면 人爲的 低金利는 生產要素의 相對價格 關係를 교란시켜 長期的인 技術變化의 方向을 誤導하기 때문이다.

土地取得資金의 供給은 매우 신중해야 한다. 왜냐하면, 低利의 土地購入資金 供給을 급작히 增大하면, 土地市場이 過熱된 나머지 地價의 不安을 초래하여 도리어 去來가 위축되기 쉽기 때문이다. 따라서 金利 水準은 土地의 限界生產性을 언제나 염두에 두고 資金需要를 보아 가면서 조정해 나가야 한다.

零細農家對策資金은 轉業, 移農을 金融的으로 돕기 위한 것으로 厚生의 의미뿐 아니라 土地供給을 促進시키는 意味도 있다. 따라서 이 資金은 그 性格上 되도록 低利일 것이 요구된다.