

특집 / IMF 관리체제하의 농업동향과 정책방향

IMF 관리체제가 농업재정·농업금융부문에 미친 영향과 대응방향

김 용 택*

1. 농업 재정
2. 농업 금융

1. 농업 재정

1.1. 영향과 전망

작년말 외환위기로 한국경제가 국가부도까지 이르렀으며 그 이후 우리나라는 IMF 관리체제하에 놓이게 되었다. 이같은 사태가 발생한 직접적인 원인은 외환이 급작스럽게 부족하였기 때문이지만 보다 근본적인 원인은 금융부문 감독에 대한 소홀, 금융 위험부담에 대한 부적절한 평가와 관리, 상대적으로 고정된 환율제도의 유지 등 때문이었다. IMF 사태로 인해 금리는 급상승하였고, 수많은 회사가 부도처리 되었으며, 대량 실업이 발생하여 한국경제는 그 어느 때보다 어려운 상황에 처하게 되었다.

모든 경제가 어려운 만큼 농촌경제도 큰 어려움을 겪고 있다. 영농자재가격이 크게 오르고, 소비자들의 급격한 소득 감소로 농산물 소비가 위축되면서 농산물 가격이 전반적으로 침체되었으며, 금리 상승으로 인해 농가들의 부채상환 부담이 매우 커졌다. 이처럼 농가의 부채상환이 어려워지면서 농민들의 농가부채 유예 또는 연기를 요구하는 것이 갈수록 커지고 있다. 이처럼 농촌경제가 악화되는 상황은 한마디로 '농가경제가 악화되고 농가경영의 불안정성이 심화되면서 나타난 농업의 위기'라고 표현할 수 있다.

한편, IMF가 한국경제를 대상으로 취했던 조치들은 과거 남미 국가들이 경제위기에 처했을 때 IMF가 취했던 것과 유사하였다. 대표적인 조치로는 달러대비 자국통화의 평가절하, 공공지출의 감축, 긴축 재정·금융정책, 공공과 민간부문간의 역할 재정립, 시장왜곡의 시정, 저축과 투자의 활성화, 민영화, 시장기능의 강화 등이었다. 이런 입장에서 작년말 (1997. 12. 5) IMF와 우리나라간에 일차 합

* 부연구위원

의가 있는 후 추가로 몇 차례 합의가 있었다. 정부는 IMF와의 합의를 토대로 재정·예산·공공부문을 크게 개혁하고 있다. 정부는 재정과 공공부문에 대한 개혁 초점을 (1) 공공부문의 효율성과 투명성을 강화하고 서비스 개념에 충실한 수요자 중심의 경쟁체제로 전환하는 것과, (2) 재정과 공공부문의 시장개입을 축소하고 자율성 확대와 민영화를 통한 시장영역의 확대에 두고 있다. 특히 구체적인 재정·예산·공공부문의 개혁방향으로 (1) 예산운영방식을 성과관리방식(Budgeting for Results)으로 전환하여 복잡 다기화된 특별회계와 기금을 정비하여 재정지출의 효율성을 제고하며, (2) 복잡한 과세체계를 국제기준에 맞게 간소화·투명화하고 조세감면제도를 대폭 축소·재검토하는 등 세정 및 세제를 개선하며, (3) 지방정부조직의 감축 및 재배치, 책임경영행정기관 제도의 단계적 도입, 정부산하단체의 민영화 및 경영혁신추진 등 공공부문을 혁신하는 것 등으로 설정하였다.

IMF가 재정·예산·공공부문에 요구하는 개혁방향이 농림부문에도 같이 적용되고 있다. 특히 금융기관과 기업의 구조조정 및 실업대책을 위한 비용은 이제 재정에서 부담할 수밖에 없게 되었으므로 재정운영방향을 크게 변화시켰다. 재정이 이들 비용을 감수할 수밖에 없게 됨에 따라 정부는 추가경정예산을 2회에 걸쳐 재편성해야만 하였고 관련 세법을 개정하지 않을 수 없게 되었다. 이처럼 긴축재정 기조 하에 추가경정예산을 수립하는 과정에 농림예산이 크게 삭감되었다.

따라서 본고에서는 IMF가 농업재정에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 우선 투자재원

으로서 농림예산이 어떻게 변화했는가를 1998년도 추가경정예산을 중심으로 살펴보고, 농림부문 투자방향은 어떤 변화가 있는지를 살펴본다. 그리고 이런 농업재정의 변화로 인하여 어떤 농정과제들이 대두되고 이에 따라 농정방향이 어떻게 변화·조정되어야 하는지를 살펴보기로 한다.

1.1.1. 재원 조달

긴축 재정이 농림부문에 적용된 결과, 1998년 농림부문 추경예산¹은 7조 7,324억원으로 정해졌으며 이는 1998년 당초 농림예산보다 7,952억원이, 1997년의 예산에 비해서는 2,474억원(3.1%)이 감소된 금액이다. 1998년은 42조구조개선사업의 마지막 연도로써 전년도에 비해 농림예산이 증가할 예정이었으나 이를 크게 삭감시키면서 전년도에 비해 농림예산이 감소하게 되었다.

세입 측면에서 볼 때 농특세 세입은 IMF 이전에도 항상 결손이 있었다. 농특세의 세수 결손액은 1994년부터 1997년까지 6,566억원에 달했으며, 1997년 한해만도 약 2,832억원에 달하였다. 이처럼 매년 2,000억원 가량의 농특세 세입결손이 발생되면서 농림부문의 투자재원이 점차 불안해지고 있다. IMF 이후에 이런 농림예산세입의 불안정 추세가 더욱 심해지고 있다. 이런 경향이 보다 구체화된 것이 바로 1998년도 세계개편안이다. 1998년 세계개편안에서 목적세인 농특세를 폐지

¹ 1회 추경예산을 나타내며 이는 일반회계와 재특회계 및 농특회계를 합한 것으로 순계규모로 표시된 것이다. 현재 기업구조조정 비용과 실업대책 등으로 재정부담이 추가되어 2회 추경예산이 국회심의 중에 있으며 2회 추경예산의 규모는 80조 804억이다.

표 1 국가예산과 농림예산의 변화, 1992~98

단위: 억원

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (당초)	1998 (추경)
국가전체예산(A)	364,733	420,122	494,690	582,011	666,875	740,481	754,636	737,651
농림부문예산(B)	30,209	43,860	56,229	76,151	79,059	79,798	85,276	77,324
B/A	8.3	10.4	11.4	13.1	11.9	10.8	11.3	10.5

주: 일반회계, 재특회계, 농특회계의 합이며 순계규모임.

자료: 농림부, 「예산개요」, 각년도

하여 일반조세화하고, 농림부문 조세감면폭을 축소하며, 농지전용부담금은 2,000년까지 유지하되 대체농지조성비는 계속 유지하는 것 등을 검토하고 있다.

여기서 우선 생각해 보아야 하는 것은 과연 농특세를 폐지하고 일반조세화 하는 것이 농림부문에 바람직한가 하는 것이다. 농특세는 다른 목적세인 교통세나 교육세와 달리 2004년까지의 한시적인 세제이고 농민과 약속한 사항이며, 재원조달에서 차지하는 비중 등을 고려해 볼 때 농특세는 폐지되어서는 안된다. 그러나 조세체계의 간소화를 통한 재

정운영의 효율성을 강조하는 차원에서 모든 목적세를 폐지한다면 농특세만을 목적세로 존속시킬 명분이 적어진다. 이런 경우 향후 농림예산은 별도 조치가 이루어지지 않는 한 예년 수준의 예산을 확보하기 어려워질 것이다.

세출예산을 기능별로 볼 때, 투융자사업비의 비중은 감소하고 투융자 이외의 비중이 증가하였다. 1998년 농림부문 추경예산의 경우, 순 사업비는 5조 2,797억으로 1997년의 5조 8,126억보다 9.2퍼센트 감소하였다. 이처럼 사업비 비중이 감소한 것은 양곡증권채권의

표 2 농림부문 추경예산의 기능별 변화 추이, 1997~98

단위: 억원

	1997(A)	1998(B) (당초)	1998(C) (추경)	C - B	C - A
1. 사업비	79,236	82,703	74,967	-7,736	-2,269
· 순사업비	58,126	62,711	52,797	-9,914	-5,329
· 부담경감 및 소득보전	7,437	5,621	6,387	766	-1,050
· 채무상환	7,887	6,368	7,931	1,563	44
· 비료계정 적자보전	2,841	1,667	1,380	- 287	-1,461
· 양곡지원	945	6,336	6,472	136	5,527
2. 기본적 경비	2,562	2,573	2,357	- 216	- 205
3. 계	79,798	85,276	77,324	-7,952	-2,474

자료: 농림부, 「1998 추경예산 개요」, 1998. 3.

상환기일이 도래하여 양곡증권 상환금액을 대폭 늘려야 했기 때문이었다. IMF 이후에 채무상환, 부담경감 및 소득보전, 양곡지원, 비료계정적자 보전 등 사업비 이외의 고정적 지출경비의 비중이 오히려 늘어났다. 이런 사실은 IMF 이후에도 여전히 농림예산의 많은 비중을 과거 농정 결과를 보전하거나 채무상환에 사용하고 있다는 것을 보여주는 것이다. 1993년에서 1998년간의 연평균 농림예산이 7조 856억원인데 이중, 이차보조상당액을 제외한 융자금과 채무상환액 예산이 전체의 29퍼센트 수준인 2조 379억원이었다. 결국 IMF 이후에도 농림예산의 지출구조는 변함없이 양곡증권 발행에 따른 상환, 농특회계 채무상환 증대, 추곡수매 지원자금의 부족 등 고정지출경비가 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

1.1.2. 농림부문 예산회계제도(특별회계와 기금)의 운용

현재 농림부문과 관련된 특별회계로는 재정투융자특별회계, 농촌구조개선특별회계, 양

곡관리특별회계, 국유림관리특별회계, 농어촌특별세 관리특별회계 등 5개가 있으며, 기금으로는 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 양곡증권정리기금, 산림개발기금, 종자기금, 축산발전기금(민간), 잠업진흥기금(민간), 인삼산업진흥기금(민간) 등 8개가 있다. 농림부문은 농림업의 구조개선을 촉진하고 농산물의 가격을 안정시키기 위하여 이들 특별회계와 기금을 운용하고 있다. 그런데 이들 농림부문의 특별회계와 기금이 품목별·사업부서별로 별도로 운영되고 있어 자금조달 비용이 증가하고 재정운영의 효율성이 저하되고 있다.

이처럼 지원주체별로 각기 별도의 특별회계와 기금을 운영하다 보니 회계구조의 복잡성, 유사기금의 중복과 불합리한 기금관리, 유사사업의 상이한 지원조건, 기금운영에 대한 법적 규정 미비, 자금운영의 자의성, 일부 기금의 적자 누증, 통화관리의 어려움 등의 문제가 나타나고 있다.

특히 IMF 이후에 농림부문의 기금 운영과 관련되어 제기되고 있는 정책과제로는 (가)

표 3 농림부문 기금¹⁾ 운용 및 여유재원 현황

단위: 억원

	1997 운 용 규 모			1996말 조성잔액	1996말 여유재원
	계	투 자	융 자		
농수산물가격안정기금	17,900	5,485	12,415	18,236	2,315
축산발전기금	9,521	3,211	6,310	25,299	4,585
산림개발기금	479	34	445	1,350	34
농지관리기금	11,750	8,266	3,484	32,237	1,057
잠업진흥기금	98	54	44	95	70
인삼산업진흥기금	114	41	73	140	73
종자기금	562	562	-	217	-
합 계	40,424	17,653	22,771	77,574	8,134

주: 1) 양곡증권정리기금의 성격은 양곡증권 상환을 목적으로한 기금이므로 이 표에서 제외하였음.

자료: 농림부, 「1997 예산개요」, 1997.

IMF 관리체제 이전에는 축산발전기금(축발기금)과 농산물가격안정기금(농안기금) 등은 항상 여유재원을 갖고 있었으나, IMF 관리체제 이후에 이들 기금의 운용규모와 여유재원이 급격히 저하되어 기금 운영이 점차 어려워지고 있으며(표 3 참조), (나) 각종 기금의 일시 보유자금은 금융기관에 유보되고 있는 반면, 농특회계는 2조원이 넘는 부족자금을 재정투융자특별회계나 국채관리기금으로부터 차입하고 있어 전체적으로 기금 운영의 효율성이 저하되고 있으며, (다) 양곡증권정리기금과 농지관리기금 등 일부 기금은 자금 차입시 시장금리 수준의 이자를 부담하고 있어 1997년말 누적 적자규모가 6조 5,784억에 달하는 등 기금의 적자규모가 점차 확대되고 있는 것 등을 들 수 있다.

1.1.3. 1998 농림부문 추경예산의 투융자 방향

1998년 농림부문 추가경정예산 편성의 특징은 (가) 직접 영농지원사업, 유통개선사업, 쌀 생산기반확충사업은 일부 증액 또는 감액

을 최소화하며, (나) 중장기 계속사업인 생산기반확충사업은 사업별로 적정규모를 조정하며, (다) 1997년 예산집행이 부진한 사업과 투자규모가 큰 신규 설치사업은 집행가능성을 고려하여 대폭 감액하는 것 등이었다.

다음 <표 4>는 1997년 농림예산과 1998년 추경예산에서 농림사업별로 배정된 예산규모를 비교한 것이다. 1998년 추경예산에 나타난 농림부문의 투자방향은 <표 5>와 같다. 대부분류로 분류된 사업으로 볼 때 한 사업도 예산이 증가하지 않았다. 대부분류 사업내의 개별사업을 보면 투융자가 증가한 사업이 있는 반면, 감소한 사업이 있다. 대부분류 사업중에 예산이 가장 많이 삭감된 사업은 생산기반정비사업으로 경지정리사업 등에서 당초 목표를 연기시키면서 예산을 크게 줄였기 때문이다. 아울러 농업기계화와 생산·유통지원사업이 감축되었는데 이는 그동안 높은 보조로 지원했던 농업기계화사업과 원예·과수·특작 등 생산유통지원사업을 점차 장기·저리융자로 전환하고 있기 때문이다.

표 4 농림사업별 투자내역, 1997~98년(추경)

단위: 억원

	1997예산(A)	1998 (당초)	1998(B) (추경)	B - A
· 생산기반조성	24,775	27,123	22,394	- 2,381
· 농업기계화	4,463	4,183	3,638	- 825
· 생산 및 유통개선	11,593	12,262	10,628	- 965
· 기술개발 및 정보화	816	786	666	- 150
· 인력육성	4,725	4,909	4,455	- 270
· 소득원 개발 및 농가자금지원	4,540	5,851	4,502	- 38
· 생활환경개선	1,551	1,551	1,302	- 249
· 기타사업	196	153	176	- 20
사업비 총계	52,659	56,818	47,761	- 4,898

자료: 농림부, 「'98 추경예산 개요」, 1998. 3.

표 5 1998년 농림부문 추경예산의 투자 방향

사 업	투융자 감소	투융자 증가
생산기반조성사업	경지정리사업, 방조제사업, 대단위농업 개발사업	수리시설 개보수
농업기계화	농기계구입자금 농기계생산비축자금지원	농기계사후관리지원
유통가공산업	도매시장건설, 가공산업육성, 물류센터, 수출지원	미곡종합처리장
기술개발 및 정보화	농림수산기술개발	
인력육성	후계자, 농수산계 학교 지원, 전업농, 선도농업체	과실·채소·특작 생산 유통지원사업, 농산물 가공사업, 농산물포장센터
소득원개발 및 자금지원	농촌특산단지 육성, 농촌 관광휴양자원 개발	농업경영자금, 축산경영자금
생활환경개선	정주 생활권개발, 농촌생활용수개발	

자료: 농림부, 「'98 추경예산 개요」, 1998. 3.

1.2. 대책

IMF 긴축재정시대에 있어 농림부문 예산 운용의 기본방향은 크게 두가지로 설정할 수 있다. 첫째 방향은 점차 축소되고 불안정해지는 투자재원을 안정적으로 확보하는 것과, 둘째 방향은 확보된 예산을 보다 효율적으로 사용하는 것이다. 향후 농림예산을 어떻게 운영하는 것이 바람직한 것인지를 보다 구체적으로 살펴보면, (가) 투자재원의 안정적 확보, (나) 정부와 민간의 역할 재정립, (다) 투융자사업의 우선순위 재조정, (라) 투융자사업에 대한 심사 강화, (리) 경영성과 평가를 토대로 한 사후관리, (마) 투융자제도 개선, (바) 지방자치단체의 재정부담 완화와 정책 시행의 자율성 제고, (사) 자금수혜자 편의를 고려한 자금배분, (시) 교육·훈련 및 정보에 대한 투자 확대 등이라 할 수 있다.

1.2.1. 투자재원의 안정적 확보

농림예산을 안정적으로 확보하기 위해서는

농림예산에서 일반회계가 차지하는 비중을 점차 늘려나가고, 재정투융자특별회계와 국채관리기금의 차입금 규모를 축소하여 고정지출분을 축소하며, 농특세 세입을 안정적으로 확보해야 한다. 그리고 1998년 세계개편시 농특세를 유지하는 것을 기본 원칙으로 하되, 만약 농특세를 폐지하여 일반조세화 할 경우에는 농어촌구조개선특별회계에 별도의 계정을 설치하여 기존의 농특세 세수를 반드시 확보하도록 한다.

앞으로 농림예산에서 양곡증권 장기채 상환의 비중이 커질 것이므로 특정 시기에 양곡증권 관리기금의 적자를 해결하도록 하고, 농특회계의 융자사업은 기금으로 편입시키는 한편, 각종 기금은 그 기능에 따라 단순화하여 통합·정비하도록 한다.

1.2.2. 투융자 우선순위의 조정

투융자 우선순위를 조정하는 기준으로는 (1) 우선 경제적 타당성을 기준으로 개별사업의 규모를 선정하며, (2) 장기 투자를 요하는

대규모 투자사업은 연기하고, (3) 파산위기에 있는 농가에 운영자금을 지원하거나 원금 및 이자상환을 연기하며, (4) 수출경쟁력이 높아지는 분야, 국내 부존자원을 활용하거나 에너지를 절약하는 분야에 대해 지원을 강화하고, (5) 과거의 투자 성과가 미미한 사업이나 농업인 직접지원사업에 대한 투자는 축소하는 것 등이다. 이런 기준에 따라 투융자 규모를 조정할 필요가 있는 농림사업을 열거하면 <표 6>과 같다.

1.2.3. 농림부문의 특별회계와 관련 기금의 정비

IMF의 긴축재정하에서 재정운영의 효율성을 높이는 것이 중요한 과제로 대두되었다. 이를 위해서는 재원조달의 원천이 되는 특별회계와 기금이 정비되어야 한다. 농림부문의 기금을 통합하는 기본 방향은 재정기능의 정상화와 공공재원의 배분 효율성을 제고시키는 한편, 기금운영의 탄력성과 자율성을 유지하고, 공공성과 효율성을 제고시키며, 다른 정책과의 연계를 강화시키는 것이 되어야 한다.

일반회계에는 기본적 경비, 농가부담경비, 양곡증권정리기금 지원, 양곡수매지원 이의

에도 농특회계의 채무상환을 포함시키며, 농특회계는 보조사업만을 포함시키되 융자사업은 기금으로 이전하도록 한다. 현재 품목별, 관리주체별로 분산되어 있는 기금을 통합하되 품목 중심의 운영에서 기능 중심의 운영 방식으로 개편해야 한다.

농림부문의 기금 통합은 (1) 모든 기금을 하나의 기금으로 통합하고 그 안에 정책목적에 따라 농업구조개선계정과 가격안정계정으로 구분하는 방안, (2) 정책목적에 따라 농업구조개선기금과 농산물가격안정기금의 2개 기금으로 통합하는 방안, (3) 기금 운영의 신축성을 보다 강조하여 농지관리기금, 농업구조개선기금, 농산물가격안정기금 등 3개 기금으로 통합하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다.

2안은 1안과 동일하되, 1안에서 제시된 농업구조개선계정을 농업구조개선기금으로, 가격안정계정을 농산물가격안정기금으로 명칭을 변경하여 농업구조개선기금과 농산물가격안정기금의 2개 기금으로 통합하는 방안이다. 3안은 2안과 동일하되, 농지기금의 보조금과 융자금을 별도의 농지관리기금으로 명칭을 부여하여 농업구조개선기금, 농산물가격안정기금, 농지관리기금의 3개 기금으로 통합하

표 6 농업 투융자 규모의 조정 방안

투 융 자 조 정	농 립 사 업
확 대	농업경영자금 융자, 중소농 지원사업, 환경보전형 농업, 기술개발 및 정보화 사업, 직불제 확대, 농산물 해외시장 개척, 농산물 품질 향상, 농업관측, 동식물 검역, 에너지 절약형 농업, 직거래 활성화 사업 등
유 지	농업인력 육성, 생산기반정비사업(밭기반정비, 기계확포장로사업, 농업용수 개발, 배수개선사업, 토양개량제 지원), 생활환경개선과 농촌복지 증진, 물류센터, 축산폐수처리시설 지원 등
축 소	경지정리사업, 농기계 구입자금 지원, 도매시장 건설, 대단위농업개발사업, 간이집하장, 유리온실사업, 농공단지조성, 관광농원사업, 농산물 가공산업, 임도정공장 통폐합 등

표 7 농림회계제도의 정비 방안(1안)

현	행	통	합	안													
농특회계의 구조개선사업계정	보조금	농	촌	구	개	선	특	별	회	계							
농특회계의 농어촌특별세전입금사업계정	보조금																
농안기금의 수입·수매자금外	보조금																
축산발전기금의 수입·수매자금外	보조금																
산림개발기금의	보조금																
농지기금의	보조금																
인삼산업기금의	보조금																
농특회계전출금	중	보	조	금	농어촌특별세관리	특별회계											
양곡관리특별회계					양곡관리특별회계												
농특회계의 구조개선계정	용자금	농	촌	발	전	기	금	(가	칭)	(구	조	개	선	계	정)		
농특회계의 농특세전입금계정	용자금																
농안기금의 수입·수매자금外	용자금																
축발기금의 수입·수매자금外	용자금																
산림기금의	용자금																
농지기금의	용자금																
인삼기금의	용자금																
농안기금의	수입·수매자금	농	촌	발	전	기	금	(가	칭)	(가	격	안	정	계	정)		
축발기금의	수입·수매자금																
종자기금의	수입·수매자금																
양곡증권정리기금										양	곡	증	권	정	리	기	금

는 방안이다.

1.2.4. 이차보상제의 확대 실시

이차보상제는 종전보다 적은 예산으로도 종전과 같은 자금지원을 할 수 있게 하고, 예산운영의 경직성과 필요한 시기에 자금 지원이 이루어지지 않는 문제를 해결할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 현재 농업경영자금과 농기계자금 등 일부 사업에 시행되고 있는 이차보상제를 확대·실시할 필요가 있다. 이때 문제가 되는 것은 이차 보상을 위한 자금을 어떻게 조달하는가 하는 것인데 이는 정부와 금융기관이 각각 필요한 자금의 일정비율을 부담하는 것을 고려해 볼 수 있다. 또한 이차보상제는 재정입장에서는 유리한 제도이지만 자금을 공급하는 금융기관에서는 유동성이

악화되는 문제가 있으므로 유동성 부족을 완화시킬 수 있는 금융기관의 대책이 필요하다.

1.2.5. 농업관련조직의 경영혁신을 통한 예산지출의 효율화

농·축·임·삼협, 농어촌진흥공사, 농지개발조합, 농수산물 유통공사 등 정부 업무를 대행하는 기관간의 업무 중복을 없애고, 경영혁신을 통해 예산 지출의 효율성을 높이며, 정부·생산자 단체·공기업간의 역할을 명확히 구분할 필요가 있다. 농업관련단체의 구조조정을 통해 규모화와 전문화를 도모하고, 단체간의 중복 기능과 업무를 통합하여 농업관련 투자기관의 경영개선을 도모하도록 한다. 공기업 중 민간과 경쟁이 이루어지는 부분은 규제를 완화하여 경쟁을 통한 서비스 개선과

경영 효율성을 높이고 민간이 할 수 있는 업무 분야는 민간으로 이양하도록 한다.

2. 농업 금융²

IMF가 농업부문에 미치는 영향 중에서 어느 부문보다 농업금융에 미친 영향은 크다고 할 수 있다. 특히 금리 상승으로 인해 농가가 겪는 어려움은 매우 크다고 할 수 있다. 금리가 크게 오르면서 농가 경영이 매우 불안정해졌으며 농가의 부채상환능력이 크게 떨어졌다. 또한 IMF 관리체제하에서 금융산업개편이 강도 높게 추진되는 것과 맞추어 농업금융산업도 획기적으로 개편되어야 한다는 입장이 강력히 제기되고 있다. 이런 농업금융산업개편 논의는 협동조합의 개혁과 맞물려 농업개혁의 중요한 부분을 이루고 있다. 그리고 금융시장원리의 강화라는 원칙을 적용함과 동시에 그동안 농업정책자금을 집행하는 과정에 발생되었던 문제를 해결하기 위하여 농업정책자금의 배분체제도 바뀌어야 한다는 견해가 나오고 있다.

따라서 이런 견해를 기반으로 관련된 과제를 보다 심층적으로 분석하고자 한다. 우선 IMF가 농업금융에 미친 영향과 전망을 다루기 위해서는 IMF 이후에 정책금융과 상호금융이 어떻게 변화였고, 중앙회와 단위조합을 망라하여 농업금융기관의 경영은 어떻게 바뀌고 있으며, 갈수록 중요도가 더해지는 농업

신용보증기금의 운영이 어떻게 변화하고 있는지를 분석한다. 이런 영향분석을 바탕으로 각 과제별로 필요한 대책이 무엇인지를 고찰한다.

2.1. 영향 및 전망

2.1.1. 정책 금융

1998년 농업정책자금의 규모는 1997년의 12조 2,970억원에 비해 2,667억원이 감소한 12조 303억원이다. 총 농업정책자금 중 보조는 3조 3,652억원, 융자는 1조 9,145억원, 기금은 1조 9,984억원, 자금은 4조 7,522억원이다. 1998년에는 IMF로 인한 농가경영의 불안정을 완화시키기 위해 농업경영자금 등을 늘렸음에도 불구하고 1997년에 비해 농업정책자금이 감소하였다. 이처럼 농업정책자금 규모가 감소한 이유는 특별회계와 기금의 규모가 크게 축소되었기 때문이다.

IMF 관리체제하에서 재정자금의 조달금리가 인상됨에 따라 5% 자금인 농특회계와 농·축경영자금의 금리를 8.5%까지 인상해야만 하였다. 그러나 정부는 농촌경제의 어려운 현실을 감안하여 추가경정예산으로 1,790억을 확보하여 정부의 정책자금 금리를 1.5%만 인상하도록 하였다. 그리하여 농특회계와 농·축산경영자금의 정책자금 금리는 6.5%로 인상되었다. 그러나 축발기금, 농안기금, 농지관리기금 등 기금의 융자 금리는 현행대로 유지하도록 하였다.

아울러 정부는 농가경영안정을 위해 농·축산경영자금 6,500억원을 지원하였다. 또한 축산농가에게는 4~6월 만기도래자금 3,185억원에 대하여 3개월의 연기를, 시설원예농가

² 농업금융부문에 미치는 영향과 관련하여 농가 부채를 다룰 수 있으나 여기서는 주로 정책자금 전체와 농업금융기관의 운영에 미친 영향을 중심으로 논의하기로 한다.

표 8 농림정책자금의 규모, 1997~98

단위: 억원

	1997	1998
회계(보조 + 융자) 기금 ¹⁾	55,193	52,797
자금 ²⁾	25,917	19,984
	41,860	47,522
총 계	122,970	120,303

주: 1) 촉발기금, 농지관리기금, 농안기금, 임업진흥기금 등

2) 농업경영자금, 축산경영자금, 농기계구입자금 등

자료: 농림부

표 9 상호금융의 예수금과 대출금 규모의 변화, 1997. 12~98. 4

단위: 억원

	대 출 금	예 수 금
1997. 12월	355,220	444,945
1998. 1월	349,769	447,169
2월	345,850	456,274
3월	345,669	465,504
4월	341,220	479,449

자료: 농협중앙회, 농협조사월보, 1998. 6

는 1~4월 만기도래자금 45억원에 대하여 6개월 상환연기 조치를 취하였다. 그리고 금년 말까지 상환기일이 도래하는 상호금융 약 6조원의 농가 대출금에 대해서는 이자만 납부하면 원금 상환을 6~12개월간 연기 또는 대환조치 하였고, 이미 연체된 상호금융자금 3조 5천억에 대해서도 연체자의 징수를 유예하였다.

한편 농업경영비 상승, 농산물의 소비 위축 및 고금리 체제로 인해 농가의 재무구조가 악화되었음에도 정책자금의 연체비율이 3.9%로 나타나 아직까지 정책자금 연체율은 낮은 수준에 있는 것으로 나타났다³. 그러나 고금리 체제하에서 자금 부족이 지속될 경우 농산물 소비위축과 농촌의 상호연대보증의 관행 등으로 재무구조가 건실한 농가들도 다수

도산할 가능성이 있다.

농업정책자금의 집행 실적은 정부의 세입 부진으로 작년에 비해 부진한 편이다. 1998년 5월 현재 농촌구조개선사업자금의 지원 실적은 15.5%로, 작년 같은 기간의 24.9%에 비해 9.4%나 감소된 실적을 보였다. 이는 경기불황으로 세금이 제대로 걷히지 않게 되자 당초 계획했던 여러 농림사업 집행이 점차 어려워지고 있음을 보여주는 것이다.

2.1.2. 상호금융

IMF 이후에 고객들은 수익성보다는 안정성을 기준으로 금융기관을 선택하게 되었다. 금융 고객들이 회원 농협이 안전하다는 것을 인식하게 되면서 상호금융의 예수금은 증가하게 되었으나, 대출금리가 인상되어 대출금은 감소 추세를 보였다.

³ 1998년 5월 현재 수치임.

표 10 회원농협과 시중은행의 예금 및 대출금리 변화, 1997. 12~98. 2

단위: %

	회 원 농 협 (A)			시 중 은 행 (B)			차 이 (A-B)		
	1997.12	1998.6	1998.8	1997.12	1998.6	1998.8	1997.12	1998.6	1998.8
예금(A)	11.0	13.5	11.0	11.1	13.0	9.6	- 0.1	0.5	1.4
대출(B)	13.6	16.5	15.8	14.6	16.5	14.9	- 1.0	0	0.9
예대차 (B-A)	2.6	3.0	4.8	3.5	3.5	5.3	- 0.9	-0.5	-0.5

자료: 농협중앙회

표 11 조합별 조수익

단위: 억원

	농 협	축 협
경제사업	823	1,370
신용사업	11,975	679
공제사업	238	48
상호금융 특별회계	134	- 26
계	13,170	2,071

전반적인 고금리체계하에서 상호금융의 대출이자 1997년 12월의 13.6%에서 1998년 6월에 16.5%로 올랐으나, 8월에 15.8%로 떨어졌다. 이에 따라 예대금리 차도 1997년 12월의 2.6%에서 1998년 6월에 3.0%로 올랐으며 8월에는 4.8%까지 올랐다. 시중은행의 대출금리도 6월에 16.5%를 보였으나 8월에 15.5%로 하락하였다. 그러나 시중은행의 예대금리 차는 1997년 12월에 3.5%에서 1998년 8월에 5.3%로 올랐다. 이 수치들이 보여주고 있는 것은 IMF 이후에 예대금리차가 2% 내외로 상승하였다는 것이다. 즉 IMF 이후에 악화되는 금융기관의 경영이 예대금리 차이의 상승으로 나타났다고 볼 수 있다. 회원조합의 경우, 금융기관의 안전성이 반영되어 예수금은 증가한 반면 대출금리가 상승하고 경영의 안전성이 증시되어 대출금이 감소하는 추세를 보였다. 이는 농촌지역에서도 대출을

받기가 점차 어려워지고 있음을 보여주는 하나의 사례라 할 수 있다.

2.1.3. 농업금융기관(농·축협)의 사업 현황

① 중앙회

1998년 7월 현재 농·축협의 BIS 기준 자기자본의 비율이 각각 9.24%와 9.26%이지만 중앙회의 회원조합 대출금에 대한 위험가중치인 20%를 상향 조정할 경우 BIS 기준 자기자본의 비율이 저하될 수 있다. 따라서 앞으로 BIS 기준 자기자본의 비율은 농·축협 신용사업의 운영을 제약하는 요인이 될 것이다.

농·축협의 사업별 조수익을 살펴보면 농협의 경우 아직까지 신용사업의 비중이 높은 반면, 축협은 경제사업의 비중이 높다(표 11 참조). 농·축협의 당기수익을 보면 농협은 신용사업으로 얻은 당기순익으로 경제산업의 손실을 메우고 있으며 축협의 경우는 경제사

표 12 조합별 당기수익

단위: 억원

	농 협	축 협
경 제 사 업	201	7
신 용 사 업	- 379	119
지 도 사 업	2,340	112
계	- 1,760	- 304

업과 신용사업 모두 당기수익을 얻은 것으로 나타났다(표 12 참조).

한편 농·축협중앙회의 조수익 중 이자부문의 이익 의존도가 각각 80.1%, 65.1%로 나타나 농·축협 중앙회는 신용사업의 의존도가 높음을 보여주고 있다. 또한 중앙회의 총대출금 중 정책자금의 비율을 보면 농협이 46.6%, 축협이 80.3%로 농업정책자금 비중이 지나치게 높으며, 총 예수금중 농·축협의 공공예금 비중을 보면 농협은 30%(금고), 축협은 20%(기금)에 달하고 있어 총 예수금 중에서 공공예금의 비중이 높은 편이다.

2) 회원조합

농촌지역의 회원조합은 조합의 경영수지가 점차 악화되고 있다. 이는 조합 경영규모의 영세성, 무분별한 사업 추진, 차입의존도의 심화 및 경영전문성 부족인 것으로 판단된다. 1997년 적자 조합수는 농협이 39개, 축협은 41개로 축협의 부실이 더 높은 실정이다. 농협의 경우, 1읍면 단위조합이 전체의 74%인

952개이며 조합당 평균 직원수가 40명으로 단위조합의 규모가 매우 영세하다.

회원조합의 경영상 문제로는 조합장 선거를 의식한 무리한 사업추진 등 조합을 방만하게 운영하는 것과 인력감축과 비용절감 등 조합 경영을 개선하고자 하는 노력이 미흡한 것 등을 들 수 있다. 또한 출자금 조성이 부진하고 조합의 운영이 신용사업자금에 절대적으로 의존하고 있어 조합의 경영기반이 취약하다는 문제가 있다. 그리하여 자기자본을 잠식하고 있는 조합은 농협의 경우 1995년 11개에서 1997년말 25개로, 축협의 경우 1995년 55개에서 1997년말 63개로 증가하였다.

현재 회원조합의 합병을 촉진하기 위해 소멸조합당 3~7억원을 5년 거치 1~3년 상환에 무이자로 지원하는 등 각종 합병 유인책을 쓰고 있다. 그럼에도 불구하고 합병 실적은 미비한 편이다. 지난해에는 소멸 조합이 64개에 지나지 않았다. 올해부터 200개 이상의 소멸 조합이 나오도록 계획하고 있으나 별도의 합병촉진책이 나오지 않는 한 실제

표 13 농협의 합병실적 및 계획, 1997~2001

단위: 개소

	1997	1998	1999	2000	2001
소 멸	64	200	100	250	236
존 속	1,286	1,086	986	736	500

자료: 협동조합발전기획단, 「협동조합발전방안」, 1997. 6

표 14 농신보, 일반신보, 기술신보의 운영 비교

단위: 억원, %

	농 신 보	일 반 신 보	기 술 신 보
기금잔액(A)	5,395	7,052	3,266
보증잔액(B)	58,451	113,286	56,962
· B/A(%)	10.83	16.06	17.44
대위변제(C)	84	9,230	5,191
· C/A(%)	0.14	8.15	9.11

자료: 농림부

소멸되는 조합 수는 이보다 훨씬 적을 것으로 전망된다.

2.1.4. 농신보(농림수산업자 신용보증기금) 운영

IMF 관리체제하에서 금융기관은 국제결제은행(BIS)기준 자기자본비율을 8% 이상 유지해야 하기 때문에 위험가중자산의 위험가중치가 10%(농지담보 100, 주택담보 50)에 불과한 신용보증부 대출이 증가할 것으로 전망된다.

농신보는 일반신보와 기술신보에 비해 보증운영배수가 낮을 뿐 아니라 대위변제율도 낮아 건전하게 운영되고 있다고 볼 수 있지만, 반면에 농신보를 운영하는 당초 취지가 보증능력이 없는 이들을 위해 원활한 보증을 제공하는 것이라면 당초 취지에 미흡하게 농신보가 운영되는 측면이 있다.

2.2. 대책

2.2.1. 정책금융

☐ 농업인 직접지원사업에 대한 농업금융기관의 대출심사권 강화

과거 일부 농림사업이 부실화된 이유는 사업 이득이 개인이나 소수에게 돌아가는 사업

까지 높은 보조를 지원하였기 때문이었다. 따라서 농업투자의 효율성을 높이기 위해 농업인 직접지원사업의 경우는 사업자 선정권을 행정기관에서 농업금융기관으로 점차 이관할 필요가 있다. 농업인 직접지원사업에 대해서는 금융기관이 사업자를 선정하여 사업자 선정에 대한 심사·평가 기능을 강화하는 한편, 정부는 금융기관의 신용제한을 완화하기 위해서 감독기능을 보다 강화해야 할 것이다.

농업구조개선을 보다 효율적으로 추진하려면 그동안 정책자금을 행정 편의로 공급하던 것을 수요자(고객)인 농업인의 편의를 고려하는 지원방식으로 전환해야 한다. 그리하여 정책자금 지원체계를 농업인이 불편하지 않고, 필요한 시기에 원하는 금액을 지원 받도록 하는 체계로 전환해야 한다.

이런 시각에서 그동안 품목별·사업별로 세분하여 지원하는 방식에서 농가의 발전단계에 맞추어 필요한 자금(중장기 또는 단기 운영자금 등)을 종합 지원하는 방식으로 전환한다. 지원대상으로 선정된 경영주체에게는 필요한 시설자금과 운전자금을 종합하여 포괄적으로 지원(종합자금제도)하며, 자금지원을 경영·기술컨설팅과 연계시켜 자금이 사업과 직접 연계되도록 한다.

표 15 **현행 자금지원방식과 종합자금지원제도와와의 특징 비교**

	현행사업별 자금지원	종합자금지원제도
· 지원방식	개별사업별 분산지원	경영체의 사업계획에 따른 종합지원
· 대상자 선정	시장·군수(농발심의회)	대출취급기관
· 자금지원	연 1회 일괄 선정 지원	수시 선정·지원 사업평가후 추가지원
· 사후관리	채권관리 중심	경영·기술 컨설팅 중심

㉒ 농업인 지원사업의 지원조건 재조정

IMF 관리체제하에서 경제여건과 농가의 경영여건이 크게 변화하였으므로 농업경영체의 경영성과를 토대로 농업인 지원사업의 지원조건을 전면 재조정할 필요가 있다. 예를 들면 유리온실사업 등 대규모 자본이 투자되는 사업은 사업의 경제적 타당성을 바탕으로 시행하되, 초기의 자본비용과 운영자금을 고려하여 융자조건을 보다 장기로 연장할 필요가 있다. 따라서 IMF로 인해 자본비용이 크게 상승한 것을 감안한다면 각 농립사업의 융자조건을 재조정할 필요가 있다.

㉓ 「농림수산업자 신용보증기금」의 확대 운영

사업능력은 있으나 담보능력이 부족한 사업자를 보다 원활하게 지원하기 위해서는 농업신용보증기금이 활성화되어야 한다. 또한 금융기관은 BIS기준 자기자본비율의 개선을 위해 신용보증부 대출을 증가시킬 것으로 전망되나, 농신보는 보증운용 배수가 낮고 정책자금 대출금 중 농신보 이용률이 낮으므로 농신보 운영을 활성화시킬 수 있는 대책이 필요하다.

농신보의 활성화를 위한 방안으로는 영농자재 외상구입 등 경제사업 채권도 보증대상에 포함시키는 방안과 보증대상자 범위를 농

산물 유통 및 가공업체까지 확대하는 방안 등이 있다. 아울러 일반자금이나 정책자금의 구분없이 연대보증인의 입보 면제범위를 5천만원까지 확대하며, 운전자금은 일정기간 소요자금을 평점별로 차등화하고, 시설자금은 당해시설 소요자금 범위 내에서 보증 지원하는 등 보증액 산정방법을 개선할 필요가 있다. 이외에 검토할 수 있는 방안으로는 농신보 관리기구를 별도의 독립기구로 전환하는 것이다. 별도의 독립 기구가 농신보를 운영한다면 농신보 운영의 전문성을 강화하고 업무 효율을 증진시키게 되어 현재 나타나고 있는 여러 문제를 없앨 수 있다.

2.2.2. 상호금융

IMF의 영향으로 상호금융도 그 수익성이 크게 악화될 것으로 전망된다. 더욱이 정부의 세수확대 일환으로 조세감면이 축소되고 자금지원이 감소됨에 따라 상호금융의 어려움은 더욱 가중될 것으로 예상된다. 따라서 이와 같은 어려움을 극복하기 위해서는 상호금융의 경쟁력 확보가 시급하며 이는 합병 등을 통한 규모화·전문화로 가능할 수 있다. 또한 구조조정을 통해 사업의 효과를 극대화하고 인력을 소수 정예화 해야 한다. 아울러 상호금융의 비교우위는 지역금융과 지도금융에 있으므로 지역사회와 밀착된 여러 사업을

전개하고 봉사성을 강화할 필요가 있다.

① 농업인의 조합 예탁금·출자금과 농가목돈 마련저축의 비과세 기한 연장

조세감면법 제 81조에 의하면 조합에 대한 소액예탁금 이자와 출자배당금의 비과세 시한이 1998년말로 종료하게 된다. 농협단위조합의 경우, 1997년말 현재 예탁금중 비과세부분이 67.6%나 차지하고 있다. 그러나 농업인의 조합예탁금·출자금 비과세 시한이 연장되지 않을 경우, 상호금융의 기존 예탁금이 대거 이탈될 것으로 우려되고 이에 따라 상호금융은 매우 어려워질 것으로 예상된다. 그러나 농업인은 세금우대저축제도를 이용할 수 있는 근로자에 비해 불리하고, 고수익 상품이나 세금우대상품의 취급 금융기관을 선택하기 힘들다는 특수성이 있다는 것을 감안하여 형평성 차원에서 농업인의 조합예탁금·출자금 비과세 시한을 연장해 줄 필요가 있다.

② 상호금융의 수지 개선

일반적으로 상호금융의 점포당 및 일인당 생산성은 시중은행에 비해 낮은 수준이다. 예를 들어 회원농협의 일인당 생산성은 8억인데 반해 국민은행의 일인당 생산성은 26.3억에 달해 그 차이가 18.3억에 이르고 있는 실정이다. 다만 추진기법이나 금융상품면에서는 떨어지나 경제사업, 지도사업, 공제사업을 동시에 운영하고 준조합원 제도 등을 운영하여 종합농협의 장점을 최대한 활용하고 있다. 그러나 최근 농촌경제가 악화되고 부동산 경기가 침체하면서 갈수록 부실채권이 증가하

고 있는 실정이다.

따라서 상호금융의 수지를 개선해 경쟁력을 갖추는 것이 매우 중요한 시점이다. 상호금융의 수지를 개선하는 방안으로는 첫째, 전자금융, 자동이체, 텔레뱅킹, 자동화기기보급 등으로 창구업무의 생력화를 추진하는 한편, 단순히 물량 위주의 성장보다는 저원가성 경영체제를 확립하며, 둘째 프라임 레이트(prime rate) 제도를 운용하고, 고객별로 차등금리를 적극 활용하고, 신축적으로 금리를 운용하고, 각종 수수료를 현실화하는 것 등을 통해 금융의 위험부담을 최소화하며, 셋째 조합별로 상호금융 전 부문을 자체 점검하여 단순히 물량위주의 성장보다는 저원가성 경영체제를 확립하는 것 등을 들 수 있다.

③ 농업금융기관의 구조조정

금리자유화와 예대마진의 축소 등 급변하는 농업금융의 여건변화에 적응하기 위하여는 농업금융산업의 구조조정이 시급히 추진되어야 하며, 농업금융기관의 전문화와 규모화를 진전시켜 농업금융의 효율성을 높여야 한다. 현행 중앙회의 구조조정 방안으로는 (가) 현행 독립사업부서제를 강화하는 안, (나) 기능별로 분리 통합하는 안으로 농정활동과 지도감독 기능을 담당하는 『농·축·임·삼협중앙회』 설치, 기존 각 중앙회 경제사업을 『전국연합회』 체제로 전환, 현행 각 중앙회의 신용사업을 통합하여 협동조합은행을 설립하는 안, (다) 현행 각 중앙회를 1개 법인체로 통합하는 안 등이 제시되고 있다. 현재 추진되고 있는 금융산업의 전면적인 구조조정을 감안할 때, 현재 제시되고 있는 3개안

중에서 (나)안이 바람직한 구조조정안으로 생각되며, 이와 같은 통합안은 협동조합 스스로가 강도높게 구조 조정하는 방향에서 추진되어야 할 것이다.

또한 농·축협외 BIS 자기자본비율을 높이기 위해서 출자를 늘리거나 자산재평가 등을 통해 기본자본의 증대를 도모하는 한편, 중앙회의 신용사업 전문성을 강화하기 위해 자금운용수익의 극대화, 혁신적인 점포구조조정, 인력·경비절감 등 경영합리화의 추진, 복합신상품 및 서비스 개발 확대 등을 통한 생산성 향상과 경영합리화의 추진, 업무전산화에 대한 투자확대와 국제금융분야의 전문성 강화 등을 시행해야 한다.

회원조합에 대한 경영평가를 토대로 부실조합의 경영개선을 유도하고, 합병을 적극 추진한다. 합병은 자율 합병을 기본으로 하되

‘경영성과 평가위원회(가칭)’를 설립한 뒤, 해당 조합들의 경영성과와 구조조정과정을 평가하여 추진하며, 아울러 회원조합 파산처리를 간소화하는 방안도 마련한다.

참 고 문 헌

- 농림부. 각년도. 「예산개요」.
 농림부. 1998. 「'98 추경예산 개요」.
 한국농촌경제연구원. 1998. 2. 「IMF 관리체제가 농업부문에 미치는 영향과 대응방안」, 정책연구보고 P26.
 한국농촌경제연구원. 1998. 8. 「IMF 관리체제하의 농업동향과 대응방안」, 정책연구보고 P30.
 농협중앙회, 1998. 1~10. 「농협조사월보」.
 농협중앙회, 1997. 「상호금융편람」.
 협동조합발전기획단. 1997. 6. 「협동조합발전방안」.