

최 중
연구보고서

농가부채문제 전망과 농가파산 및 회생프로그램 개발

A Research on the Farm Household Debt and
Development of Farm Bankruptcy and Workout Program

한 국 농 촌 경 제 연 구 원

농 립 부

제 출 문

농림부 장관 귀하

본 보고서를 “농가부채문제 전망과 농가파산 및 회생프로그램 개발” 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2005년 8월 일

주관연구기관명 : 한국농촌경제연구원

총괄연구책임자 : 황의식

연 구 원 : 박성재

연 구 원 : 김태곤

연 구 원 : 박준기

연 구 원 : 문한필

위탁연구기관명 : 서울대학교

위탁연구책임자 : 김관수

연 구 보 조 원 : 채광석

요 약 문

I. 제목

농가부채문제 전망과 농가파산 및 회생프로그램 개발

II. 연구개발 목표 및 중요성

그동안 농가부채문제의 해결을 위해 구체적인 정책적 수단을 제시한 연구는 그렇게 많지 않았다. 최근 외환위기 이후 다시 농가부채문제가 악화되자 농가부채대책 마련을 위한 연구가 부분적으로 수행되고 있다. 그러나 이들 연구는 선진국의 사례들을 참조하여 차별화된 농가부채대책의 필요성과 이를 이행하는 체계를 제시해 그치고 있다.

최근에는 농업수익성의 하락에 따른 농지가격 하락이 예상되는 새로운 변수가 등장하여 농가부채대책의 방향을 수립하는데 있어 과거의 연구결과들의 효용성이 반감하고 있다. 또한 농가를 대상으로 하는 획일적인 부채대책보다는 부채문제에 직면하고 있는 농가만을 선별하여 자금지원과 함께 회생방안을 마련하는 워크아웃방식을 강화할 필요가 있다. 점점 악화되고 있는 농업여건 속에서 부채문제로 어려움을 겪게 되는 농가들을 지원하기 위한 부채대책자금의 확보를 위해서는 국민적 동의가 필요한데 이를 위해서는 올바른 농가부채 지원방안을 마련하는 것이 중요한 과제이다.

본 연구의 목적은 기존 농가부채대책과는 다른 부채로 어려움을 겪고 있는 농가만을 선별하여 자구노력을 유도하면서 경영회생을 촉진하는 농업부문의 워크아웃제도

입방안을 제시하는 것이다. 그와 관련된 다음과 같은 사항들을 분석하는 것을 목적으로 하고 있다.

- 1) 농가부채실태를 파악하기 위하여 농가경제조사결과를 실태분석하고 농가조사를 바탕으로 어떤 농가가 부채문제에 직면하고 농가를 유형별로 구분하는 농가부채 실태를 분석한다.
- 2) 농지가격 결정모형을 개발하여 농업시장개방에 따른 농지가격 변동추세를 전망하고, 농지가격 변동이 향후 금융시장 및 농가의 상환능력에 미치는 영향을 파악한다.
- 3) 농가부채로 어려움을 겪고 있는 농가를 유형별로 선별하는 방법을 개발하여 부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가를 회생시킬 수 있는 워크아웃방식의 농가부채대책 방안을 마련하고자 한다. 그러면서 회생이 불가능한 농가에 대해서는 원활하게 퇴출할 수 있도록 도와주는 방안도 함께 제시하고자 한다.

Ⅲ. 연구개발 내용 및 범위

본 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 농가부채실태에 대한 조사를 바탕으로 농가 유형별로 부채문제에 어떻게 직면하고 있는지를 살펴본다. 이를 위해서는 「농가경제통계」의 원자료를 이용하여 전체 농가의 부채실태를 분석하고, 농가부채에 관하여 한농연중앙연합회의 시·군, 읍·면 회장을 대상으로 조사된 설문결과를 바탕으로 부채문제가 심각한 농가들의 실태를 살펴본다.

둘째, 농지가격과 더불어 농지정책 시행에 있어 중요한 농지임대차시장의 농지임대 결정요인을 농가단위 패널자료를 이용하여 분석한다. 이를 바탕으로 농업수익요인과 자본이득요인이 함께 고려된 농지가격 결정모형을 개발하고, 개발된 농지가격 결정모형에서 식별된 농지가격 결정 요인들의 변화추이를 살펴본다. 또한 지대별로 농지가격과 임차료의 인과성을 비교·분석하였다. 마지막으로 농지가격결정모형을 이용하여 2006~2014년 동안 시나리오별 쌀가격을 기준으로 한 지대별 농지가격의 향후 예측치

를 추정하고, 분석결과를 토대로 효과적인 농지시장 안정화 방안을 제시한다.

셋째, 가계부문의 개인채무자회생 방안들을 검토하여 농가에 적용이 가능한지 여부를 살펴본다. 그러나 농가부채는 개인소비부채와 성격이 다르고, 규모에서도 차이가 있어 비농업부문의 기법은 부분적으로만 도입이 가능하다. 따라서 미국, 일본, 뉴질랜드 등의 부채대책들을 참고하여 우리나라의 현실과 비교해 벤치마킹이 가능한 정책적 대안들을 모색해 본다.

마지막으로 상시적 부채대책의 일환으로 농업부문에 적합한 형태의 워크아웃 방식을 검토한다. 농가부채로 어려움을 겪고 있거나 앞으로 부실의 위험에 빠질 가능성이 있는 농가를 유형별로 선별하는 방법을 개발하여 개인채무자회생제도로 가기 전에 정책적으로 대응할 수 있는 방안을 모색한다. 아울러 회생이 불가능한 농가에 대해서는 원활하게 퇴출할 수 있도록 지원하는 방안도 제시한다.

IV. 연구개발 결과 및 활용에 대한 건의

일반적으로 농가의 자산대비 부채비율이 40% 이상이면 위험한 농가이고, 70%를 상회하면 부실농가로 평가한다. 물론 자산대비 부채비율이 40% 이상이라도 70% 이하이면 장기적으로는 위험한 상태라고 평가하기는 어렵다. 그러나 자산대비 부채비율이 40~70% 사이이고 현금흐름이 적자이면 단기적으로 위험한 상태이다. 이런 이유로 농가경제의 위험성을 분석할 때는 자산대비 부채비율의 기준을 40%로 설정한다. 2000년에 부채비율이 40% 이상인 농가는 14.6%에 달했으나 이후 감소 추세를 보여 2004년에는 10.2%로 낮아졌다. 전체적으로 부채규모는 거의 변동이 없으나 부채비율은 어느 정도 개선되고 있다고 판단된다. 그러나 이는 공시지가의 전반적인 상승으로 인해 농가의 토지자산 가치가 증가한 것이 크게 작용했기 때문이다. 이러한 사실은 반대로 토지자산의 가치가 하락하게 될 경우, 농가 입장에서는 자산대비 부채비율이 악화되어 경영위기에 직면할 가능성이 크다는 것을 의미한다.

부채비율을 농가특성별로 보면, 1ha 미만의 소규모 농가들이 장기부채상환능력이 낮은 것으로 나타났으며, 표준영농규모가 큰 농가일수록 재무건전성이 높아 장기부채

상환능력은 높은 것으로 분석되었다. 이는 규모가 작고 경영주 연령이 젊은 층의 농가일수록 교육비 부담 등으로 인해 가계수지가 적자인 농가가 많아 소비성 부채는 매년 누적되는 반면, 장기 고정투자가 적어 농업자산 구조가 취약하기 때문으로 분석된다.

가계수지 수준과 자산대비 부채비율로 유형화하였을 때, 가계수지가 적자이고 부채비율이 40% 이상인 위험한 농가가 6.1%이고, 가계수지가 흑자이고 부채비율이 40% 이하인 농가는 61.5%으로 나타났다. 농가소득이 가장 낮은 농가는 가계수지가 적자이고 부채비율이 높은 농가이며, 농가소득이 가장 높은 농가는 가계수지가 흑자이고 부채비율이 높은 농가이다. 이러한 현상은 농가소득 증감률에 의한 농가분포에서도 동일하게 나타나고 있다. 가계수지가 흑자이고 부채비율이 높은 농가일수록 농가소득 변동률이 좋은 농가가 더 많이 분포하고 있다. 그러나 부채비율이 높은 농가에서는 부채규모도 크고 가계수지가 적자인 농가의 비율도 많다. 또한 부채비율이 높은 농가일수록 소득변동 폭이 큰 농가가 상대적으로 더 많다. 즉, 부채비율이 높으면 소득안정을 위해 부채관리에 보다 많은 주의를 하여야 한다는 것을 의미한다.

부채비율과 부채규모에 의해 농가를 유형화하여 분석한 결과, 농가소득이 가장 낮은 농가는 부채규모는 적으면서도 부채비율이 높은 농가이고, 농가소득이 가장 높은 농가는 부채규모는 많으나 부채비율이 낮은 농가이다. 부채규모도 크고 부채비율도 높은 농가는 상대적으로 농가소득이 낮았고, 특히 농업소득이 낮았다. 농가소득의 변동에서는 부채규모도 크고 부채비율이 낮은 농가들이 가장 양호한 모습을 보이고 있다. 그러나 소득증가율이 연 10% 이상인 농가가 많다는 것은 역으로 외환위기 때 소득이 크게 감소한 농가가 많았다는 것을 반증하기도 한다.

농지임대면적 결정요인의 분석에 따르면 전년도 농지임대가격과 농지임대면적이 정 의 관계에 있는 것으로 추정되었다. 따라서 농지임대가격의 하락을 가져올 지속적인 농산물 시장개방의 가속화는 농업부문 농지임대면적의 공급을 감소시킬 것으로 예상된다. 농지임대면적이 감소하게 되면 농업부문에서의 농지공급이 줄어들게 될 것이다. 이러한 점에서 농지은행의 도입과 효율적인 운영은 향후 위축될 것으로 예상되는 농지공급시장에 새로운 활력소를 제공해 줄 것으로 판단된다.

논농업직불제의 시행에 따른 임차료의 상승은 도시근교지역의 농지가격 변화에 별 다른 영향을 미치지 않지만, 평야지역의 농지가격 상승에는 일정부분 영향을 줄 것으로 예상된다. 또 지역별 임차료도 도시근교지역보다는 평야지역의 임차료 상승에 더

큰 영향을 줄 것으로 판단된다. 또한 도시근교지역에서는 농지가격이 선형하여 임차료에 영향을 미치지만 평야지역에서는 도시근교지역과 반대로 나타났다. 따라서 농지의 효율적 이용을 위해서는 도시근교지역과 평야지역을 구분하여 정책을 시행할 필요가 있다. 도시근교지역은 높은 농지가격이 높은 임차료에 영향을 미치기 때문에 비농업부문으로 농지전용 등을 엄격하게 규제하는 제도를 시행함으로써 추가적인 농지가격의 상승을 막을 수 있다. 평야지역에서는 높은 임차료가 높은 농지가격에 영향을 미치기 때문에 농지임대차시장의 활성화와 같은 임차료를 낮출 수 있는 제도를 시행하면 임차료의 상승뿐만 아니라 농지가격의 추가 상승 또한 막을 수 있을 것이다.

시나리오별 농지가격 변동 예측 결과를 보면, 향후 쌀시장이 개방될 경우 도시근교지역보다는 평야지역의 논 가격 하락 폭이 0.66~1.11% 정도 더 클 것으로 추정되었다. 따라서 중장기적으로 평야지역을 중심으로 농지가격이 하락할 것이 예상되기 때문에, 이 지역에서 농가부채 문제가 더욱 심각하게 나타날 것으로 예상된다. 따라서 농가부채 관련 정책 또한 지대별로 차별화되어 시행되는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 또한 쌀소득직불제는 평야지역과 도시근교지역 모두 농지가격의 상승을 결과적으로 가져올 것으로 예상되었다. 특히 쌀소득직불제의 이러한 농지가격 상승효과는 평야지역이 도시근교지역보다 더 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과는 쌀소득직불제가 농가소득 안정뿐만 아니라 농지시장 안정화에도 효과적인 정책수단이 될 수 있다는 것으로 해석될 수 있다.

지금까지의 농가부채대책과, 가계부채문제를 해결하기 위해 도입·시행되고 있는 개인신용회복 지원 프로그램, 미국, 일본, 뉴질랜드 등의 해외사례를 종합하여 검토한 결과 다음과 같은 농가회생지원 방안을 제시하였다.

우선, 농가부채대책은 모든 농가를 대상으로 하는 대책에서 탈피하여 일시적으로 경영위기에 처한 농가를 회생 지원하는 금융정책으로 한정하여야 한다. 이를 위해서는 소득보조정책이 부채대책과 병행하여 결정되어 부채대책이 소득보조 역할을 수행하는 것을 억제하여 주어야 한다. 부채대책은 부채문제에 직면한 농가가 발생하면 신속히 개입하여 부실규모의 확대와 부채문제의 전염을 방지하여 사회적 비용을 최소화하는 것을 목표로 하여야 하는 워크아웃방식이 바람직하다.

이러한 농가부채대책은 4가지 기본원칙을 토대로 마련되어야 한다. 첫째, 비용 최소화의 원칙이다. 조기에 개입하여 부실증가에 의한 사회적 비용이 증가하는 것을 가장

최소화하는 것이어야 한다. 둘째, 손실분담의 원칙이다. 농가부실에 대해 이해 당사자(채권자, 금융기관, 정부)가 모두 손실을 일정부분씩 분담하는 것이 되어야 한다. 셋째, 자구노력 유도의 원칙이다. 넷째, 농업 구조조정의 원칙이다. 회생이 어려운 농가는 쉽게 퇴출을 유도하는 것이 보다 바람직한 방향이다.

농업부문 워크아웃제가 효율적으로 작동하기 위해서는 다음과 같은 요소들이 있어야 한다. 먼저 부실농가가 있으면 이를 심사하여 지원대상에 포함할 것인가를 심사하는 「농가회생위원회(가칭)」가 있어야 한다. 이 위원회는 농업경영체의 심사기준 설정, 전반적인 재무구조개선프로그램의 설계, 경영회생프로그램 이행과정의 모니터링 등 농가경영회생프로그램을 총괄 운영하는 가장 중심적인 역할을 담당한다. 이 위원회에는 농촌에서 영업을 하는 금융기관들이 가입하는 경우 공동으로 채무조정 프로그램을 운영하고, 농가의 자구노력을 유도하기 위해 농가와 농가회생위원회간 자구노력, 경영개선 이행을 위한 이행협약(MOU)을 체결하도록 한다. 다음으로 부실농가의 부실채권을 지원하는 부채구조재조정을 위한 재원인 기금과 배드뱅크가 있어야 한다. 부실채권을 재조정하기 위해서는 금융기관의 부담과 함께 정부의 자금지원이 있어야 하고 이러한 재원을 관리하는 기금이 있어야 하며, 부실채권을 관리하기 위한 배드뱅크가 필요하다. 자산구조재조정 프로그램과 관련된 농지매각의 경우 금융기관 외부에서 처리하는 방안으로써, 담보권 자산과 대출자산을 배드뱅크에 일정 가격으로 매각하고, 배드뱅크가 농가와 협의하여 매각절차를 진행하는 방식을 고려할 수 있다. 금융기관이 배드뱅크에 매각하는 수준은 정상가격이 아닌 청산가격(경매가격-법적비용)을 기준으로 하여 매각하는 방식이다. 이를 통해 금융기관이 일정 부분의 손실을 분담하는 체제를 갖추도록 한다. 마지막으로 담보농지를 매입하여 관리하는 기관인 농지은행이 있어야 한다. 배드뱅크가 담보자산(농지)을 농지은행에 매각하고 매입가격 이상의 자산은 농가의 신용부채를 상각하는 재원으로 활용하도록 하며 그 농지는 농지은행이 관리한다. 배드뱅크에서 자산을 농지은행에 매각하는 것은 표준가격으로 거래함으로써 청산가치보다 높은 자산이 발생하기 때문이다. 농지은행이 매입하는 것이 담보자산의 경매에서 얻는 시장가격보다 유리한 가격이고, 그 이익이 금융기관에 귀속되기보다는 농가에 귀속되도록 하기 위한 것이다.

농가회생위원회에 신청할 수 있는 농가는 3개월 이상 연체상태에 빠진 농가 중 농업수입이 50% 이상인 농가만으로 한정하는 것이 바람직하다. 이러한 농가가 농가회생위원회에 신청을 하면 위원회는 심사하여 부실정도에 따라 부채구조재조정 수단과 자

산구조재조정 수단으로 나누어 지원해야 한다. 부실정도가 경미한 농가에 대해서는 부채구조재조에 의해 상환기간을 연장하는 것을 적용한다. 이때 금융기관이 일부 이자를 부담하고 그에 따라 정부가 금융기관에 보조하는 체제를 구축한다. 위원회의 채무재조정안이 마련되면 해당금융기관의 동의를 구하고, 손실을 분담하여 상환계획을 추진한다. 해당 금융기관이 동의하지 않으면 회생계획은 무효가 된다. 반면 부실정도가 큰 농가에 대해서는 자산구조재조정을 유도하고, 성실히 상환하였을 때 원금의 일정부분 면책하는 방안을 적용한다. 고액부채농가 회생신청을 하면 위원회가 평가하여 적합하면 먼저 해당 금융기관의 동의를 얻어 자산과 부채를 농업부문 배드뱅크로 이관하여 부채를 확정한다. 이 때 손실분담의 원칙에 의해 일정부분 금융기관의 손실분담을 포함시키는 과정이 포함된다. 농가가 스스로 자산을 매각하여 부채규모를 축소하면 경영회생프로그램에서는 이에 상응한 부채구조 재조정에 보다 많은 지원을 해주어 스스로 부채규모를 축소해 가도록 유도하는 방안이다.

농가회생프로그램이 재무구조 재조정만으로는 충분하지 않다. 재무구조 재조정은 농가의 금융비용을 절감하기 위한 것이고 보다 중요한 과제는 농가의 소득창출기회를 확대하는 것과 경영개선이다. 특히 농가가 다시 부실화되는 요인은 과도한 가계비 지출, 차입에 의한 경영규모 확대 등이므로 이를 통제하는 사후관리가 중요하다. 사후관리기관인 채권기관이 경영실태를 감시하고, 경영확대를 위한 자금차입의 경우에는 반드시 관리기관의 허가를 얻는 경우에만 허용하도록 해야 한다. 농가의 농산물판매 수입은 관리기관의 예금계좌를 통해서만 거래하도록 하여 경영상태를 쉽게 파악하도록 유도한다. 경영회생프로그램을 지원 받은 농가의 경영개선에서 유통분야의 개선이 가장 중요한 과제이다. 고소득을 창출하는 것은 생산보다는 판매과정에서의 상품성 제고 및 차별화에 의해 이루어지기 때문이다. 따라서 부실농가의 경영관리를 위해서는 대상농가가 산지유통조직과 공동계산조직에 참여하는 것을 의무화할 필요가 있다.

농지매각을 통한 재무구조 개선이 경영축소와 소득기회의 상실로 이어지는 것은 바람직하지 않다. 농가자산의 특수성을 고려하여 농가가 담보자산을 처분하여 부채를 축소하도록 하고 농지의 이용은 해당농가가 계속할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 이러한 방식은 부채에 대한 이자 지불에서 임대료를 지급하는 형태로 바뀐 것이다.

농지은행이 농지를 구입하려 할 경우 매입가격을 놓고 농가와 갈등관계에 놓이게 된다. 이를 해소하는 방안은 농지은행은 일단 시가와 경제적 가치에 의해 감정한 표준

가격으로 매입하고, 판매자의 가치인식과 차이를 해소하여 주기 위하여 일정기간 이내에 매각농지를 다시 구입할 수 있는 권리(콜옵션)를 제공하는 것이다. 즉, 다시 구매할 수 있는 환매권을 부여하는 것이다. 이러한 유동화 정책은 농지나 농용시설물 등의 농가의 중요 고정자산의 유동화를 촉진함으로써 자원배분과 관리의 효율성을 제고할 수 있다. 이를 위한 자금의 모집과 관리는 농지은행이 담당하고, 농가회생프로그램과 연계하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 농지 재구입 option과 관련한 재원을 농가의 임차료, 금융기관 출연금, 정부출연금 그리고 ABS채권 발행 등으로 마련하는 방안을 선택하여야 한다.

옵션가격 설정과 관련하여 농가 입장에서는 환매로 인하여 과거보다 경제적 상황이 악화되지 않아야 한다. 농지가격 상승이 옵션행사가격보다 높다면 농가는 이를 통해 오히려 손실을 보게 된 것이 되므로 옵션을 행사하지 않게 된다. 또한 농지은행의 입장에서는 손실이 발생하지 않아야 한다. 즉, 농지를 보유하고 있는 동안에 소요되는 관리비용 및 농지매입금의 금융비용을 충당할 수 있어야 한다. 옵션가격은 최소한 관리비용과 금융비용의 합보다는 커야 한다. 따라서 옵션가격은 이 두 조건 사이에서 결정되어야 한다. 미래의 환매가격은 다음과 같은 조건이 성립되어야 한다.

$$\text{실거래가격} \gg \text{표준매입가격} + \text{option가격} \gg \text{표준매입가격} + \text{금융비용} + \text{관리비용}$$

연체상태에 있는 농가로 부채비율이 100% 이상인 농가로 경영회생이 어려운 농가에 대해서는 보다 과감한 자산처분 방안과 면책에 의한 지원이 필요하다. 이들이 농업용 자산을 포기하고 탈농을 선택하는 경우에 부채원금의 일부를 탕감하는 인센티브를 줄 필요가 있으며, 그 인센티브 수준은 경영이양직불제의 지원규모에 준하는 수준을 생각해볼 수 있다. 탈농하는 농가의 농지 등의 자산은 시장에서 쉽게 유통되도록 하는 것보다는 「농지은행」이 매입하여주고, 이를 전업농에 임대 혹은 매각하여 규모화를 촉진하는 방향이 바람직하다.

부채원금의 탕감으로도 신용불량을 면하지 못하는 농가를 위하여 통합도산법의 개인회생제도를 활용하도록 유도한다. 이러한 농가는 채무관계가 복잡하여 간단한 정책으로는 해결하기 어려우므로 법원의 중재에 의한 회생제도를 구비할 필요가 있다. 농가의 부채규모는 개인회생제도의 대상규모 3억 원보다 많고, 기업의 퇴출제도를 활용하기에는 부채규모가 적은 것이 일반적이다. 따라서 한시적으로 농가퇴출을 위한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 퇴출농가의 원활한 재취업을 촉진하기 위하여 교육

훈련비용과 전직대비 기간 동안의 생활자금을 지원해야 할 것이다.

본 연구에서 제시한 농가경영회생프로그램을 도입하여 효과적으로 활용하기 위해서는 다음과 같은 제도적 지원이 뒷받침 되어야 한다.

첫째, 농가부채특별법에 관련 조항을 마련하도록 하는 것이 필요하다. 정부와 지방자치단체가 공동으로 참여하여 지원할 수 있는 근거조항도 마련하여야 한다. 특히 농지매각에 따른 영농규모 축소가 안 이루어지도록 장기 이용권을 부여하여야 한다.

둘째, 자산구조재조정시 농지매각과 관련하여 소유권의 이전에 따른 등록세, 취득세 그리고 양도소득세 등의 법적비용과 거래비용 등의 현실적 제약요소를 완화할 필요가 있다. 이러한 거래비용이 많이 소요되면 다른 효과를 얻는 것이 상쇄되어 환매권이 의미가 없어지게 된다. 따라서 투기적 거래나 재산증식의 목적이 아닌 채무재조정 과정에서의 경영개선이 목적인 농지거래에 대해서는 취득세, 등록세 등을 면제하여주는 것이 바람직하다.

셋째, 농가의 경영정상화를 위해서는 농협의 산지유통역할이 중요하다. 농가회생프로그램에 참여하는 농가가 강제적인 요인으로 공동선별, 위탁사육 등으로 산지유통조직에 참여함으로써 보다 높은 경영개선을 달성할 수 있다. 이러한 조건을 농가회생프로그램의 협약에 포함하여 농협의 적극적인 참여 유도해야 한다.

SUMMARY

The purpose of this study is to establish farm bankruptcy and workout program that supports the farmers under a credit crisis to recover or to exit from farming. Farm household debts have steadily increased and threatened severely the stability of farm household economy. The government have suggested 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 loans and lowered the interest rates, and supplied a special mid-term loans for farms suffered from the high burden of debts and liquidity pressure. However, those were not sufficient programs to solve the farm financial stress. Thus, the workout program should be introduced for farmers facing a financial crisis in agricultural sector.

Research methods for this study are as follows; first, the direction of current farm debt trends are analyzed with raw data obtained from 「Farm Household Economy Survey」, and a survey of leading farmers who have respectively much debts; secondly, Granger causality tests of farmland prices and rents are performed. Unlike previous studies, we examine potential differences in the relationships among these factors by location: 'suburb location' vs. 'plain location' and specifically analyzes causal relationships among farmland price, rent, rice income, and debt/property ratio by utilizing Granger Causality test procedure in a VAR framework; thirdly, to order to find some implications, we review the previous debt measures and examine current workout programs for household debts and investigate foreign debt policies.

This study suggests a workout program for farm households as an alternative for debt measure. Many experts criticized the existing debt measures with the reasons of policy failures such as distorting income distribution, causing moral hazard, the weak effectiveness of debt measures to reconstruct the fragile farms, etc.. We designed a workout program working constantly and a program of land liquidation for reconstructing farms. As a new supporting system for the farms under a credit crisis, the workout and exit program must be designed in the basis of four principles such as cost minimization, apportionment of a loss, inducement of self-helping efforts and conjunction with overall restructuring in agriculture.

The new workout and exit program must involve some factors; first, a executing committee which screens insolvent farms, signs a memorandum of understanding(MOU) with them for the fulfillment of managerial rationalization, plans their overall financial restructuring schemes and monitors performance of their duties; secondly, fund and 'Bad Bank' which are necessary to purchase bad loans of farmers from banking facilities and to manage this loans. Any financial institutions working for agricultural sector can participate the Bad Bank and the workout program related to the loans it provided. The monetary facilities should sell the bad loans to 'Bad Bank' at a clearing price beyond normal price, resulting in the apportionment of a loss; thirdly, agricultural land bank which makes a role as buying secured lands from 'Bad Bank' above the clearing price and managing them.

Basically this system is similar to the individual workout program operating by the Credit Counseling and Recovery Services, but is different from it in the sense of dealing the policy loans in the agricultural sector. It is not desirable for the government to manage directly the workout program with policy loans.

In rural areas, the counseling service committee for the farm household debts will work to screen and evaluate the workout program. A committee will

cover several counties and some members of committee will be chosen among the persons not related and acquaintant with the areas. A farmer to be helped can apply the workout program at the primary agricultural cooperatives in the area, or the financial institutions and the local government offices can recommend a farmer to apply it. The fund for workout program can be contributed by the central government, local governments, and financial institutions, which are related to the revitalization of farm households. Especially, it is important the local governments to join this program since they are responsible for supporting their residents and have affluent information about the farm households. It is desirable for the central government to support local governments in providing the workout funds through subsidies, because some local governments are financially poor. The workout program will design and operate diverse supporting schemes such as lowering interest rates, postponing repayment schedules, replacing the loans with concessionary interest rate loans, or making other financial restructuring programs. For the farm household with too large scale debts, it needs to restructure financial structure rather than debt structure, so that the high debt ratio (debt/assets) should be reduced through selling assets. It is important to encourage the borrowers to overcome and to implement restructuring works. The workout committee should contract MOU with the borrowers and cancel it when the borrowers do not keep their words.

Apart from above financial restructuring, improvement of productivity is also inevitable for farms to revive their household economy as well as to emerge from bankruptcy after eliminating their debt. Also, the land disposal for clearing debt should not be linked the depriving of the opportunity for obtaining income. In spite of restructuring mortgaged lands, farmers should be assured to cultivate their land continuously. If a farm size decreases because of selling assets, the farm household will face the problem of generating income and revitalization. Thus, it needs for the farm to operate the farm land sold by leasing it. This idea can be workable when a public institution buys and leases the land if the farmer wants. That is, the farmer should pay interests of debts before selling the land and pay

rents of the land after. The key idea is that we need to compare the rents with interest payments. In Korea, rents of farm land are cheaper than interests of loans, so the idea may be feasible. However, the land market should be flexible and keeps stable condition. If land price will drop continuously for the long period, this idea will not be workable.

To operate this workout program effectively, call option for the disposed land must be involved in it. Call option is the farmers' right of repurchase for the disposed land in financial restructuring, which disentangles a complications between land bank and land owners. The option values must be decided between the market price and the sum of the land bank's purchasing price and administrative costs. With this scheme, the utilization of agricultural fixed assets and resource allocation can be facilitated.

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

CONTENTS

Chapter 1. Introduction	22
1. Backgrounds of the study	22
2. Objectives of the study	26
3. Substance and methodology of the study	27
4. Literature Review	28
Chapter 2. Analysis of Farm Debt Situation and Forecast	32
1. Analysis of farm debt situation	32
2. Farmer's survey results	56
Chapter 3. Development of Farmland Price Decision Model	66
1. Introduction of the model	66
2. Change of land ownership and usage system	68
3. Analysis of farmland supply in land lease market	69
4. Agricultural Land Price Decision Model	82
5. Trend of factors affecting farmland price	86
6. Granger causality tests of farmland prices and rents	89
7. Analysis of agricultural land supply in land lease market	98
8. Stabilization plan of farmland market	102
Chapter 4. Review of Previous Debt Measures	105
1. History of debt measures	105
2. Limit of previous debt measures	111
3. Prospect and Problems of future farm debt	126

Chapter 5. Foreign Debt Measures	128
1. U.S.A	128
2. Japan	134
3. New Zealand	144
4. Implications	149
Chapter 6. Individual Workout programs	151
1. Present condition of Individual workout programs	151
2. Limitation of application to agriculture	165
Chapter 7. Introduction of Workout program in Agriculture	167
1. Direction of Workout program	167
2. Financial restructuring program	173
3. Farmland utilization program	182
4. Exit program	190
Appendix 1	194
Appendix 2	203
Appendix 3	206
Appendix 4	219
References	231

목 차

제1장 서론	22
제1절 연구의 필요성	22
제2절 연구 목적	26
제3절 연구 내용과 방법	27
제4절 선행연구에 대한 검토	28
제2장 농가부채문제 현황과 전망	32
제1절 농가부채 실태분석	32
제2절 농업경영인 설문조사 결과	56
제3장 농지가격 결정모형 개발	66
제1절 농지가격 결정모형 개발 개요	66
제2절 농지소유 및 이용제도의 변화	68
제3절 농지임대차시장에서의 농지공급 분석	69
제4절 농지가격 결정모형	82
제5절 농지가격에 영향을 주는 요인들의 변화추이	86
제6절 시대별 농지가격과 임차료의 인과성 분석	89
제7절 시나리오별 농지가격 변동 예측	98
제8절 농지시장 안정화 방안	102
제4장 농가부채대책 추진실적	105
제1절 부채대책 추진 약사	105
제2절 지금까지 농가부채대책의 한계	111
제3절 농가 부채문제의 전망과 과제	126

제5장 외국의 부채대책 사례	128
제1절 미 국	128
제2절 일 본	134
제3절 뉴질랜드	144
제4절 시사점	149
제6장 개인신용회복제도 실태와 농가 적용의 문제	151
제1절 개인신용회복제도 실태	151
제2절 농업부문 적용의 한계점	165
제7장 농업부문 워크아웃제 도입방안	167
제1절 농업부문 워크아웃(Work-Out) 기본방향	167
제2절 농업경영체 재무구조조정 프로그램	173
제3절 농지유동화 촉진 프로그램	182
제4절 원활한 탈농 유도 프로그램	190
부록 1. 한농연중앙연합회 농가부채 관련 설문조사	194
부록 2. 농지임대차시장에서의 농지공급 분석 모형	203
부록 3. 농지가격과 임차료의 인과성 분석모형	206
부록 4. 미국 정책금융 이용자의 부채문제 해결 방식	219
참 고 문 헌	231

표 목 차

표 2-1. 농가경제 주요지표의 변화	34
표 2-2. 금융자산 대비 부채비율별 농가분포	39
표 2-3. 단기상환능력 지표별 농가분포	40
표 2-4. 부채비율별 농가분포 추이	41
표 2-5. 부채규모별 장기부채 상환능력, 2004	42
표 2-6. 경영주연령 및 표준영농규모별 장기부채 상환능력, 2004	43
표 2-7. 부채비율별 부채 및 자산 비중(2004)	43
표 2-8. 농가소득 변동(값)에 의한 농가 구분	45
표 2-9. 현금흐름 및 부채비율에 의한 농가유형 구분(A)	46
표 2-10. 농가유형(A)별 농가분포 및 농가경제 주요지표	47
표 2-11. 부채비율 및 현금흐름 농가유형별 소득변동 실태	48
표 2-12. 농가유형(A) 및 소득변동 실태별 농가소득 및 농가부채	50
표 2-12. 부채규모 및 부채비율에 의한 농가유형 구분	51
표 2-13. 농가유형(B)별 농가분포 및 농가경제 주요지표	52
표 2-14. 농가유형(B)별 농가소득 변동정도의 농가분포	53
표 2-15. 농가유형(B) 및 소득변동 실태별 농가소득 및 농가부채	54
표 2-16. 설문 응답자의 농가소득 규모	56
표 2-17. 농가부채 분포 (2003년)	57
표 2-18. 차입처별 부채규모 실태 (2003년)	58
표 2-19. 가장 심각한 부채 (2002년)	59
표 2-20. 농가부채 상환방법 (2002년)	59
표 2-21. 농가부채 상환방법 (2003년)	60
표 2-22. 농업소득으로 상환할 수 없을 경우의 상환방법 (2003년)	60
표 2-23. 부채상환을 위한 차입금액 (2002년)	60
표 2-24. 농가부채 상환이 어려운 이유 (2002년)	61
표 2-25. 연대보증 피해자금 지원 조치가 보완되어야 할 점 (2002년)	62
표 2-26. 연대보증 해소 여부 (2002년)	63
표 2-27. 연체해소 지원 조치가 보완되어야 할 점 (2002년)	63
표 3-1. 계량모형 변수의 기초통계량	79
표 3-2. 개별농가단위의 농지임대면적 Tobit 모형 추정 결과	80
표 3-3. 단위근 검정결과(ADF검정과 P-P검정)	91
표 3-4. Johansen 공적분 검정결과	91
표 3-5. 도시근교지역 및 평야지역의 Granger 인과관계 검정 결과	93
표 3-6. 평야지역 농지가격의 예측오차 분산분해 결과	96

표 3-7. 평야지역 임차료의 예측오차 분산분해 결과	97
표 3-8. 쌀시장 개방에 따른 쌀가격 변동 분석 시나리오	98
표 3-9. 각 시나리오별 쌀가격 전망치	99
표 3-10. 저금리 시나리오하의 쌀 가격변화에 따른 지대별 농지가격 추정결과	100
표 3-11. 고금리 시나리오하의 쌀 가격변화에 따른 지대별 농지가격 추정결과	100
표 4-1. 1980년대의 농어가경제 부담경감대책	106
표 4-2. 농어업인 부채경감에 관한 특별법에 의한 부채대책의 내용	108
표 4-3. 2002년 말 현재 대출잔액	109
표 4-4. 2004년도 농가부채대책 지원(15.3조원) 신청 실적	111
표 4-5. 부채대책의 성격과 현상	112
표 4-6. 5년간 부채증감별·경지규모별 농가분포('98 ~ '02)	115
표 4-7. 소득증감율별·부채증감규모별 농가분포	116
표 4-8. 부채비율로 본 농가분포의 변화	118
표 4-9. 재무구조의 변화 형태별 농가경제 주요지표 변화의 비교	118
표 4-10. 농림수산업자신용보증기금의 대위변제 추이	120
표 4-11. 정책자금 대출규모별 농업인 및 대출금액의 분포	121
표 4-12. 상호금융 저리대체자금과 농업경영개선자금 대출잔액의 규모별 분포	121
표 4-13. 2004년 농가부채대책 지원실적 비중	122
표 4-14. 중장기 정책자금 및 상호금융대체저리자금 지원효과 분석	123
표 4-15. 조합원 담보물 경매신청 내역 (2002. 1.1. - 2003. 4. 30)	124
표 4-16. 미국의 농가파산건수와 비율	125
표 5-1. 일본 이와테현의 농업경영개선자금 종류 및 내용	139
표 5-2. 농가분류에 대하여	140
표 5-3. 축산강화자금 등 차입농가의 5년간의 호전상황(기입호수 누계)	142
표 5-4. '농가경제갱생자금' 차입농가의 경영개선상황	142
표 5-5. D 그룹의 농가수	143
표 5-6. 경영중지시의 부채정리상황(1호당)	143
표 6-1. 개인워크아웃제도와 개인채무회생제도의 비교	159
표 6-2. 단계별 신용회복 지원 프로그램	160
표 6-3. 2004년 신용회복지원제도 추진 현황	163
표 6-4. 신용불량자 구성 추이	163
표 7-1. 부실징후가 있는 기준지표	174
표 7-2. 자산대비 부채비율별 부채 및 자산 비중(2003)	178
표 7-3. 부채비율 70~100% 농가의 토지자산 매각 전후 부채규모별 분포	179
표 7-4. 설명모형별 농지매각 이익 비교	190
표 7-5. 대안별 퇴출유도 대상 농가의 지표	192
표 7-6. 대안별 퇴출유동형 농가의 총부채 규모 추정	193

그림 목 차

그림 2-1.	농가부채의 증가 추이	33
그림 2-2.	경영규모별 농가부채의 변화 추이	36
그림 2-3.	경영주 연령별 농가의 부채변화 추이	37
그림 2-4.	영농형태별 농가의 부채변화 추이	38
그림 2-5.	농가소득 변동형태별 농가구분	44
그림 2-6.	A-HL형 농가와(좌) A-HH형 농가(우)의 농가소득 변동분포	49
그림 2-7.	B-LL형 농가와(좌)와 B-HH형 농가(우)의 농가소득 변동분포	53
그림 3-1.	경영규모별 평균 농지임대면적	71
그림 3-2.	영농형태별 평균 농지임대면적	73
그림 3-3.	전·겸업별 평균 농지임대면적	74
그림 3-4.	연령별 및 지대별 전·겸업농가의 평균 농지임대면적	74
그림 3-5.	연도별 지대별 평균 농지임대면적(평) 추이	75
그림 3-6.	연령그룹별 농지임대 참여 농가수	75
그림 3-7.	연령그룹별 평균 농지임대면적	76
그림 3-8.	총 농지임대면적의 연령그룹별 비중	77
그림 3-9.	연령별 지대별 호당평균 농지임대면적	78
그림 3-10.	연령별 지대별 총농지임대면적 비교	78
그림 3-11.	농지가격 분석의 필요성	83
그림 3-12.	평야지역 농지가격, 임차료, 미곡수입, 부채/자산비율 추이 비교	87
그림 3-13.	도시근교지역 농지가격, 임차료, 미곡수입, 부채/자산비율 추이 비교	88
그림 3-14.	도시근교지역과 평야지역의 Granger 인과관계 개요	92
그림 3-15.	평야지역 여타변수 충격에 대한 농가가격 변수의 반응함수	94
그림 3-16.	평야지역 여타변수 충격에 대한 임차료 변수의 반응함수	95
그림 6-1.	구제기관별 신용회복 지원 대책	153
그림 6-2.	개인워크아웃 절차	156
그림 6-3.	개인채무회생 절차	158
그림 6-4.	개인채무자 신용회복 지원 프로그램(총괄)	161
그림 7-1.	농가회생(워크아웃)제도 개념도	172
그림 7-2.	농가회생지원 절차	175
그림 7-3.	채무구조 개선 개념도	177
그림 7-4.	농지 가치(가격)의 차별	185

제1장 서론

제1절 연구의 필요성

농가부채문제는 상업농화가 본격적으로 진행되던 1980년대 이후 꾸준히 증가하여 고질적인 농업문제의 하나가 되었다¹. 농어가부담경감대책은 80년대만 7회, 98~01년 사이에는 매년 대책을 수립 추진해왔다. 비농업부문에서는 부채대책을 선거용 정책, 도덕적 해이를 조장하는 정책으로 평가하고 있다.

그동안 농가부채대책의 실시에도 불구하고 농업수익성 악화에 따라 농가부채가 농가소득보다 더 빠르게 증가하여 상환능력을 상실한 농가들이 많이 출현하고 있다. 특히 젊은층의 규모화 된 농가일수록 부채규모가 크고, 상환능력도 낮은 상태를 보이고 있다. 농가부채대책의 실시에도 불구하고 여전히 농가부채문제가 해결되지 않고 있어 농가들의 추가적인 농가부채대책 확대실시 요구로 이어지고 상환기간이 도래하면서 2004년에 다시 추가적인 부채대책을 실시하기에 이르렀다.

이와 같이 농가부채문제가 해결되지 않고 순연되고 있는 가운데 DDA농업협상과 FTA체결 등으로 농산물시장개방이 확대되어 농업수익성은 더욱 악화될 위기에 처해 있다. 농업수익성이 악화되면 농가소득 감소로 농가의 부채상환능력은 더욱 악화될 수밖에 없다. 나아가 그동안 상환연기한 부채의 상환시기가 도래하면 상환부담으로 고액 부채 농가를 중심으로 파산위기에 직면하게 될 것이다. 그 결과 농업생산이 위축되는 위험에 직면하게 될 것이다. 기존에 농가부채대책을 실시하였으나 앞으로도 농업여건의 악화에 의해 추가적인 부실농가가 발생할 수밖에 없다. 어떤 시기에서든 경쟁에서 탈락한 농가를 위한 부채대책은 필요한 실정이다.

1. 농가부채와 농가부채문제의 개념을 구분하여 사용하여야 한다. 부채가 많다고 하여 농가가 위험에 처했다고 평가하기는 어렵다. 농가가 상환능력을 상실하여 파산으로 이어질 때 이를 농가부채문제라고 보아야 한다.

그러나 지금까지의 부채대책은 부채가 있으면 지원대상이 되는 무차별적인 금융지원대책이었다. 정책금융과 상호금융 등 자금종류에 따라 지원조건이 달라지기도 하였지만 본질적으로는 자금의 상환유예와 금리인하에 의존하는 대책이었다. 이러한 대책은 정작 연체상태에 있는 농가를 지원하지 못하는 한계점을 가지고 있다. 연체상태를 해결하지 못하여 상환유예가 어렵기 때문이다.

고액부채농가의 파산은 농업부문에 커다란 영향을 미친다. 한편으로는 연대보증으로 연결되어 있는 다른 건전한 농가의 도산을 초래하는 연쇄도산의 위험을 가져온다. 다른 한편으로는 농지가격 변동을 통하여 다른 건전한 농가의 동반부실을 가져오는 위험을 초래하는 것이다. 농업수익성이 악화되면 농지의 수익성이 하락하므로 농지가격이 하락하게 될 것이다.² 그런 상황에서 부실농가의 파산에 의해 농지공급이 증가하게 되면 농지가격은 더 크게 하락하게 될 것이다. 농지가격의 하락은 농가부채문제를 더욱 어렵게 하는 또 다른 요소이다. 농지가격 하락으로 농가의 자산가치가 하락하여 담보능력이 낮아지기 때문이다. 2004년 말 현재 농가가 주로 이용하고 있는 자금인 상호금융에서 농지담보대출이 8조 3천억원을 상회하고 있다.

1980년대 중반 미국의 농업금융공황 발생과정을 보면 농지가격 안정이 중요하다는 것을 알 수 있다. 농가는 농업생산을 증대하기 위해 농지구입을 확대하였는데 국제 곡물가격의 하락과 실질금리의 하락으로 인하여 농지가격이 급락하면서 다수의 농가가 파산하는 상황에 직면하게 되었다. 특히 일부 농가의 파산이 농지공급을 확대시키고 그 결과 농지가격은 더욱 하락하게 되었다. 그 결과 이는 농업금융기관의 유동성 위기를 초래하게 되고 대출금 회수조치를 강화하면서 급격히 농업금융시장이 붕괴되는 상황이 발생하게 되었다. 그로 인해 건전한 농가도 유동성 위기에 직면하여 파산하는 사례가 발생하였다. 그만큼 농지가격 하락은 해당농가의 파산만을 초래하는 것이 아니라 부실농가의 전염을 초래하는 중요한 요인으로 작용한다.

농산물시장개방 확대로 이러한 위험요인들이 발생할 가능성이 점점 더 높아지고 있다. 농가부채특별법에 의한 농가부채대책에도 불구하고 고액부채농가를 중심으로 한 농가부채문제가 농가경영안정을 위협하게 될 것으로 전망된다. 시장개방에 대응하여

2. 실질금리의 하락 및 전용기대의 증가에 의해 농지가격이 상승할 수도 있다. 최근 농업수익성 하락에도 불구하고 농지가격이 상승한 것이 그 때문이다. 전용기대가 낮은 농촌지역에서는 농지가격이 하락한 모습을 보이고 있다.

하락하는 농업소득에 대한 소득증대방안도 중요한 정책과제이지만 농가부채문제의 해결이 없는 경영안정이 어렵다는 점에서 농가부채문제 해결방안을 마련하는 것이 중요한 정책적 과제이다. 농가부채대책은 부실농가의 경영안정만이 아니라 간접적으로 건전한 농가의 경영안정에도 효과적이다. 부실농가는 부채상환자금의 확보를 위하여 시장위험이 높을지라도 조그만 성공가능성이 있으면 생산 확대를 추구하게 되는 투기적 경영을 선호하게 되기 때문이다. 그렇게 되면 불규칙한 과잉생산으로 건전한 농가도 농업수익성이 악화되어 부실위험에 처하게 된다. 따라서 부실농가의 부채문제 해결은 건전한 농가의 경영안정을 위하여서도 중요한 과제이다. 농가부채 문제 해결방안의 모색은 적극적인 경영안정대책은 아닐지라도 간접적으로 경영안정에 초석이 되는 중요한 과제이다.

그런데 모든 농가를 대상으로 하여 금리를 인하하고, 상환기간을 연장하여주는 이제까지 실시한 농가부채대책 방식은 소득분배의 왜곡을 초래하면서도 정작 장기연체 등 어려움에 처한 농가의 부채문제는 해결하지 못하는 문제가 있다. 부채가 있으면 상환능력을 가진 농가도 지원하여주는 방식이다. 금융위기에 처한 농가를 살리는 대책보다는 농가의 불만을 일시적으로 달래주는 소득보조적 대책으로 운용된다. 부채대책과 소득대책이 별개로 추진되므로 농가로서는 무조건 지원대상에 포함되어야 유리하다. 그래서 고액부채농가일수록 지원규모가 더 크고 그에 따라 금융비용 절감효과가 높게 나타난다. 그 결과 많은 비용을 투입하였지만 농가부채문제는 해결되지 않고 있고, 상환능력을 가진 농가들까지도 지원대상으로 포함되고 있어 농가의 상환의지를 약화시키는 부작용을 초래하고 있다. 비농업부문으로부터는 부족한 예산이 경쟁력 제고에 활용되지 못하고 낭비되고 있다는 비판이 제기되고 있는 요인이다.

또한 정작 부채대책이 필요한 고액부채 농가는 담보능력의 부족이나 연체상태에 있어 지원대상에서 제외되는 등 어떤 농가를 위한 부채대책인가에 대한 의문이 제기되고 있다. 그 대표적인 지표가 농림수산업자신용보증기금(농신보)의 대위변제가 지속적으로 확대되는 것이다. 농가부채대책을 실시하였음에도 불구하고 연간 5천억원 이상의 대위변제가 이루어지는 사회적 비용이 발생하고 있다. 농가부채대책으로 비용을 지불하면서도 농신보 대위변제로 다시 추가비용을 부담하고 있는 실정이다. 또한 부채대책의 핵심적 이해당사자인 일선 농협과 지자체가 뒤로 물러남으로써 개별 농가대책의 수립을 불가능하게 한다. 부채대책으로 금융기관은 부실채권을 건전화하는 이익을 얻고 있지만 손실의 일부를 부담하지 않고 있다. 농가특성을 가장 잘 알고 있는 금융기

관이 농가를 선별하여야 할 유인이 없는 실정이다.

따라서 모든 농가를 대상으로 하는 획일적인 부채대책보다는 부채문제에 직면하고 있는 농가만을 선별하여 자금지원과 함께 회생방안을 마련하는 워크아웃방식을 강화하는 것이 정책적 과제이다. 기존의 방식으로는 농가부채문제를 해결하기도 어렵고 사회적 동의도 구할 수 없다. 그럼에도 불구하고 시장개방의 확대로 부실농가는 많이 출현할 전망이다. 따라서 사회적 동의를 구할 수 있는 워크아웃방식의 농가부채대책을 마련하는 것이 중요하다. 점점 악화되고 있는 농업여건 속에서 부채문제로 어려움을 겪게 되는 농가들을 지원하기 위한 부채대책자금의 확보를 위해서는 국민의 동의가 필요한데 이를 위해서는 올바른 농가부채 지원방안을 마련하는 것이 과제이다.

일반 가계부문에서도 2004년부터 신용불량자 400만 시대가 도래하면서, 개인워크아웃제, 한마음금융(배드뱅크), 개인채무사회생법, 개인파산법 등 민간부문과 정부가 공동으로 대책을 마련하여 추진하여 오고 있다. 부채대책문제가 비단 농업부문만의 문제가 아니나 문제가 심각하면 해결하여야 할 사회적 문제인 것이다. 개인채무사회생제도에서는 도덕적 해이의 문제로 원금 면책이 어렵다는 사항까지 포함하여 대책을 마련하고 있다.

이러한 대책들은 농가가 동시에 이용할 수 있는 것이다. 그러나 이는 소비주체인 가계부문의 개인채무자 회생방안이어서 농가가 이용하기에는 한계점이 있다. 농가는 소비주체인 동시에 생산주체이다. 즉, 생산수단인 농지가 담보로 설정되어 있다. 부채상환을 위하여 담보자산인 농지를 매각하게 되면 미래의 소득원을 상실하게 된다. 나머지 부채도 상환할 수 없게 된다. 그렇지만 가계부문의 신용불량자대책은 농가부채대책을 마련하는데 좋은 참고자료가 된다.

농업부문의 상시적 워크아웃제를 마련하는 것이 필요하다. 그러한 워크아웃제는 그동안 농가부채대책이 보여준 비효율성을 축소하도록 체계적인 대책이어야 한다. 농가부채문제 해결을 위한 자금지원뿐만 아니라 부실농가의 자구노력도 유도하고, 회생이 불가능한 농가에 대해서는 원활히 농업에서 퇴출할 수 있도록 하고, 적절한 가격에 농가의 자산을 매각하여 농가 스스로 부채문제를 해결하도록 하는 방안이 제시되어야 한다. 또한 이해당사자의 하나인 금융기관이 보다 적극적으로 참여할 수 있는 체제를 갖추어야 한다.

이 연구에서는 농업부문 워크아웃제를 체계적으로 설계하고자 한다. 특히 고액부채 농가를 중심으로 과도한 금융부담으로 위기에 처한 농가의 회생을 지원하는 프로그램을 개발하고자 한다. 이것이 보다 효율적으로 작동하기 위해서는 소득안정지원 정책이 보완이 되어 농가 스스로 선택할 수 있도록 하여야 한다. 모든 농가가 워크아웃제에 의존하지 않도록 하는 것이 필요하다. 또한 농업적 회생이 불가능한 농가는 순조로운 탈농을 도와줌으로써 농가를 부채의 굴레에서 해방시키고 구조조정도 촉진해야 한다. 이러한 정책들이 서로 밀접하게 연계되어야 보다 효과가 높아진다. 따라서 농가의 성격과 실정에 맞는 워크아웃 프로그램으로서 농업경영체 경영회생프로그램의 도입을 제안하고자 한다.

제2절 연구 목적

본 연구의 목적은 기존 농가부채대책과는 다른 부채로 어려움을 겪고 있는 농가만을 선별하여 자구노력을 유도하면서 경영회생을 촉진하는 농업부문의 워크아웃제 도입방안을 제시하는 것이다. 그와 관련된 다음과 같은 사항들을 분석하는 것을 목적으로 하고 있다.

- 1) 농가부채실태를 파악하기 위하여 농가경제조사결과를 실태분석하고 농가조사를 바탕으로 어떤 농가가 부채문제에 직면하고 농가를 유형별로 구분하는 농가부채 실태를 분석한다.
- 2) 농지가격 결정모형을 개발하여 농업시장개방에 따른 농지가격 변동추세를 전망하고, 농지가격 변동이 향후 금융시장 및 농가의 상환능력에 미치는 영향을 파악한다.
- 3) 농가부채로 어려움을 겪고 있는 농가를 유형별로 선별하는 방법을 개발하여 부채문제로 어려움을 겪고 있는 농가를 회생시킬 수 있는 워크아웃방식의 농가부채대책 방안을 마련하고자 한다. 그러면서 회생이 불가능한 농가에 대해서는 원활하게 퇴출할 수 있도록 도와주는 방안도 함께 제시하고자 한다.

제3절 연구 내용과 방법

이 연구를 수행하기 위하여 다음과 같은 접근방법을 적용하였다.

먼저 농가부채 실태를 파악하기 위하여 두 가지 접근방법을 적용하였다. 하나는 통계청이 조사한 농가경제조사 원자료를 분석하였다. 농가경제표본조사자료를 활용하여 농가부채실태 파악 및 농가의 상환능력을 분석하고 그 추세를 파악하였다. 또한 어떤 농가가 보다 농가부채로 어려움을 겪고 있는지를 분석하였다.

한국농업인경영자를 중심으로 하여 고액부채농가에 대한 부채실태를 조사하였다. 또한 고액부채농가를 중심으로 현지조사를 통하여 농가부채문제 발생원인과 회생가능성에 대해 사례조사를 실시하였다. 또한 농협의 농가 대출유형별(신용, 담보, 신용보증 등) 부채규모, 부채규모별 농가분포 등을 조사하였다.

다음으로 농지가격 변동을 전망하기 위하여 계량분석모형을 개발하여 시뮬레이션을 하였다. 농지가격 결정모형을 자산가격결정모형 등을 고려하여 개발하고, 농지가격을 결정하고 있는 요소들을 파악하여 추정하였다. 그에 따라 금융시장의 변화 및 농업여건 변화에 따른 시나리오를 설정하고 그에 따른 농지가격 변동추세를 예측하여 보았다. 이 때 적용한 시나리오는 농경연이 개발에 따른 피해정도로 제시하고 있는 농업소득의 변화를 적용하였다.

농업부문 워크아웃제를 개발하기 위하여 두 가지 접근방법을 적용하였다. 첫째는 외국의 농가부채대책에 대한 실태를 조사하였다. 여기에서는 미국, 일본 그리고 뉴질랜드의 사례를 분석하였다. 미국과 뉴질랜드는 직접 현지조사를 실시하여 전문가 면담을 하였다. 일본은 전문가를 초청하여 발표한 자료를 근거로 접근하였다. 농가부채대책을 실시한 기간이 오래되어 전문가를 발굴하기가 어려웠다. 미국은 1980년대 중반에 농산물가격의 하락과 실질금리의 하락으로 농지가격이 급락하는 농업금융공황을 경험하면서 많은 대책을 마련한 경험을 가지고 있다. 일본은 1980년대 초에 축산물수입개방으로 고액부채농가가 부실화되자 지자체단위에서 부채대책을 마련하여 성과를 보았다. 그 대표적인 사례가 이와테현의 농가갱생제도이다. 뉴질랜드는 유럽시장 조건의 악화에 따라 농업재정적자 확대되면서 정부개입을 축소하는 방향을 선택하였다. 정부개입을 축소하면서 시장자율을 강화하기 위하여 과거 농가문제를 해결하여 주는 일환으로

농가부채대책을 실시하기에 이르렀다. 이러한 외국의 사례는 우리의 농업부문 부채대책을 마련하는 데 벤치마킹 하는 자료를 제공하고 있다.

다음으로는 비농업부문에서 적용하고 있는 개인채무자회생제도를 검토하였다. 이는 농업금융담당자, 농업부문 전문 공인회계사 등 전문가와의 연구협의회를 걸치면서 검토하였다. 일반 금융분야에서 개발하여 활용하고 있는 다양한 금융공학기법을 벤치마킹함으로써 농가부채문제의 어려운 문제를 해결하는 기법을 도입하고자 하였다. 특히 최근 개발보급되고 있는 개인신용회복제도 및 워크아웃제도를 검토하였다.

본 보고서의 주요 연구내용과 구성은 다음과 같이 이루어졌다. 다음 제 2장에서는 농가부채실태를 분석하여 농가부채 실태와 추세를 분석하고, 어떤 특성의 농가가 부채문제가 심각한 것인지를 분석하였다. 제 3장에서는 농업여건이 악화되면 농지가격은 어느 정도 하락할 것인지를 분석하였다. 농지는 생산수단이지만 동시에 담보자산이므로 농가부채를 전염시키는 기체가 된다. 농지가격 변동추세에 대한 전망이 중요하다. 제 4장에서는 이전에 실시한 농가부채대책의 추진실적 및 특성 그리고 그 한계점에 대해 정리하였다. 이 연구를 실시하게 된 것도 기존 부채대책이 한계를 가지고 있기 때문이다. 제 5장에서는 외국의 농가부채 추진실태와 그 시사점을 분석하였다. 이는 다음의 농업부문 워크아웃제를 설계하는데 많은 시사점을 제공하였다. 제 6장에서는 가계부문의 개인신용회복 지원 제도의 특성과 농가 적용 가능성에 대해 살펴보았다. 제 7장에서는 마지막으로 농업부문 워크아웃제를 도입하는 방향을 제시하는 것으로 마무리를 하였다.

제4절 선행연구에 대한 검토

우리나라 농가부채문제 해결을 위한 연구는 그렇게 많지 않다. 1980년대 농산물시장 개방의 초기에 농가부채문제가 확산되자 농가부채문제 해결을 위한 정부지원이 필요하다는 점을 지적한 연구가 서종혁 외(1988)에 의해 이루어졌다. 이 연구는 농가부채가 심각한 농업문제이라는 점을 지적하고 농가부채대책의 필요성을 제기하는 차원에서 수행되어 구체적인 정책수단 제시는 미흡하였다. 이 연구결과에 따라 1989년에 모든 농가를 대상으로 이자율 인하와 상환기간연장을 한 농가부채대책이 마련되어 추진되었다. 이는 소규모 부채를 대상으로 한 것이어서 42조 구조개선사업 등으로 투자가

확대되고, 시장개방이 이루어진 현재의 상황과는 차이가 있다.

외환위기 이후 다시 농가부채문제가 악화되자 농가부채대책 마련을 위한 연구가 부분적으로 수행되었다. 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) 연구이다. 이들 연구에서는 선진국의 사례들을 참조하여 차별화 된 농가부채대책의 필요성을 제기하고 있고, 이를 이행하는 체계를 제시하고자 하였다. 특히 농가경제 원자료를 분석하여 농가부채문제가 양극화되는 실태와 현금흐름에 의한 단기 상환능력을 분석하였다. 그러나 구체적인 이행방안에 대해서는 충분한 방향을 제시하지 못하고 있다. 농업부문 워크아웃 도입방향을 제시한 것이 박성재외(2003)이다. 이 연구보고서는 본 연구를 수행하면서 얻은 결론을 부분적으로 정리한 것이다. 여기에서는 구체적으로 농업부문 워크아웃제의 방향을 제시하고 있다.

최근에는 농업수익성의 하락에 따른 농지가격 하락이 예상되는 새로운 변수가 등장하여 농가부채대책의 방향을 수립하는데 있어 과거의 연구결과들의 효용성이 반감하고 있다. 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 과제이다. 농지시장 안정을 위한 농지은행제도의 도입방안에 대한 연구가 김홍상 외(2004)에 의해 진행되었다. 이 연구에서는 농지은행의 기능을 정립하는 것에 집중되었고, 농지은행과 농가회생프로그램과의 연계성을 구체적으로 제시하지는 않았다.

따라서 기존 연구결과에도 불구하고 새로운 농가부채대책 방향을 개발하여 향후 DDA협상 및 쌀 시장개방 확대 이후 도래할 농가부실문제를 해결할 수 있는 방안을 준비하는 것이 중요한 정책적 과제이다.

미국은 1970년대 농업호황으로 농업투자가 급증하였으나 1980년대 초부터 실질금리가 상승하고 국제 곡물가격이 하락하면서 농지가격 하락하여 부실채권이 증가하는 농업금융공황 위기에 직면하였다. 특히 미국은 농업투자가 농지담보에 의해 자금조달이 이루어지고 있어 농지가격 하락은 부실채권 증대로 이어지게 되었다. 그로 인해 50% 정도의 농업금융기관이 파산위기에 직면하게 되고, 많은 농가가 파산하는 사례가 발생하였다. 80년대 중반 이후 미국의 농업금융위기를 극복하기 위한 다양한 정책수단이

개발되었다. 미국은 이러한 농업금융위기에 대응하여 주법에 의한 중재제도의 도입, 가족농과산조항(12장)의 신설, 조합금융시스템의 개혁 등의 조치와 함께 정책적으로 농가지원청(farm service agency)을 통해 농가부채를 조정하여 주는 다양한 수단들을 개발하여 적용하였다. 그 결과 많은 농가가 파산위기에서 벗어나고 농업경쟁력을 제고하는 효과를 얻었다.

미국의 농가부채대책 방법은 금융기관을 통한 대응방법이고, 농업금융기관으로는 협동조합금융(farm credit system), 상업은행, 지방은행, 보험회사, 리스회사 등 다양한 기관들이 있다. 이해관계자가 다양하게 분포하고 있어 부실채권에 대한 손실분담이 한 기관에 집중되지는 않았다. 우리나라는 농가에 신용을 공급하는 금융기관이 농협으로 독점되고 있어 미국의 사례를 직접적으로 도입하기는 어려우나 그 접근방법은 모방할 가치가 있다.

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 지원하였다. 이전에도 축산 등 많은 자본을 필요로 하는 농업이 시장개방으로 어려움에 처하자 지역단위에서 부채대책을 마련하였다. 특히 일본 이와테현은 농협, 현정부 그리고 농업관련 기관들이 참여하여 농가경제가 어려워지는 것에 대응하여 「고정화채권유동화」 정책을 수립하여 체계적인 부채대책을 실시하였다. 전업농가를 대상으로 전면적인 부채실태조사를 하여 농가를 부실화 정도에 따라 유형별로 구분하고, 해당유형에 적합한 재무구조조정정책을 마련하여 시행하는 것이다. 1983년 농가경제갱생대책에 의해 농가경영특별대책위원회를 설치하여 농가갱생을 위한 재건계획을 수립하고, 개별 농가별로 적합한 지원을 하면서 특별상담원을 배치하여 경영관리지도를 지속적으로 추진하였다. 이후 다른 지역으로 확산되어 농가회생대책을 마련하는 계기가 되었다. 일본 이와테현의 농가부채대책은 우리에게 시사한 바가 크지만 지방자치단체를 중심으로 추진한 것이어서 우리나라가 직접적으로 도입하기에는 부적합한 측면이 있다. 그렇지만 기법과 농가회생을 위한 지원정책의 효과 등은 평가하여 참고할 필요가 있다.

뉴질랜드도 농업시장 개방에 따라 농가부실문제가 확산되자 이를 해결하기 위한 부채대책을 실시하였다. EU시장 악화로 농산물수출이 축소되고 재정적자가 확대되자 농

업부문에 대한 개입을 축소하면서 부채대책을 추진하였다. 정책금융을 폐지하고 그 차액을 원금감면으로 보완해주는 대책을 추진하였다. 특히 부실농가가 퇴출을 원할 경우 일부 부채를 탕감하여주어 원활한 퇴출을 지원하고 있는 것이 특징이다.

비농업부문에서도 신용불량자 400만 시대가 도래하면서 다양한 대책을 마련하고 있다. 한마음은행이라는 배드뱅크의 설립, 개인채무자 신용회복제 도입 그리고 채인채무자회생법 도입 등 단계별 대응대책을 제시하고 있다. 서울중앙지방법원(2004)은 개인채무자회생법의 도입 필요성과 그 실무내용을 정리하고 있다. 비농업부문 신용불량자 대책은 농가가 이용할 수 있도록 허용하고 있다. 그러나 담보자산인 농지가 농가에게는 생산수단으로 수입원의 원천이어서 이의 처리와 관련한 사항이 명시되지 않아 이용에 불편한 점이 있다. 비농업부문의 대책의 특징을 보면 해당 금융기관이 적극적으로 참여하고 있고, 정부의 자금지원은 최소화하고 있다. 채무구조 재조정이외에도 원금감면의 면책조항까지 포함하고 있다. 농업부문 부채대책을 실시할 때 원금감면 등은 금융논리에 위배되고 도덕적 해이를 조장한다는 비판의 근거로 활용되었던 것도 포함하고 있다. 그 결과 다수의 신용불량자가 이용 신청하여 활용도가 높은 실정이다.

따라서 외국의 사례 및 비농업부문 신용불량자 대책을 검토하여 농업부문에 적합한 농가회생프로그램을 마련하는 것이 필요하다. 이 연구는 이러한 목적에서 출발한 것이다.

제2장 농가부채문제 현황과 전망

농가부채는 상업농화가 본격적으로 진행되던 1980년대 이후 지속적으로 증가하면서 고질적인 농업문제의 하나가 되었다. 특히 농산물 시장개방이 가속화된 1990년대에는 여러 가지 부채대책들이 마련되었으나, 농가별 형편이나 회생의 수단과 방법에 대한 구체적인 고려가 없이 상황에 따라 긴급하게 추진된 측면이 강했다. 특히 이러한 부채대책들은 소득보조적인 성격이 강해서 경영위기에 처한 농가를 구제하기 보다는 농가의 적극적인 회생의지를 약화시켜 오히려 부채규모를 확대시키는 결과를 초래했다는 비판을 받고 있다.

이 장에서는 1990년대 이후의 「농가경제통계」의 원시자료를 이용하여 전체 농가의 부채실태를 심층적으로 분석한다. 다음으로는 한농연중앙연합회에서 지난 2002년과 2003년 두 해에 걸쳐 산하조직인 시·군, 읍·면 회장을 대상으로 조사한 농가부채에 관한 설문결과를 바탕으로 부채문제가 상대적으로 심각한 농가들의 실태를 살펴본다.

제1절 농가부채 실태분석

1. 부채 현황

1990년에 5,000천원 미만이었던 호당 농가부채는 해마다 지속적으로 증가하여 2004년에는 26,892천원에 이르렀다. 같은 기간에 농가소득, 가계비, 자산 등이 3배 가량 증가한데 비해 부채는 5배 이상 증가한 셈이다. 따라서 1990년에 각각 6.0%, 42.9%였던 자산대비 부채비율과 소득대비 부채비율은 2003년에 가장 높은 13.0%와 99.0%에 달했다. 특히 1996년 이후부터는 소득과 자산의 증가는 주춤한 반면 부채는 계속 크게

증가하여 2003년에 자산 및 소득대비 부채비율이 가장 크게 나타났다. 즉, 농가경제의 재무건전성을 나타내는 자산대비 부채비율은 1995년에 5.8%에서 2000년에는 12.6%까지 악화된 이후 정체되어 있는 상황이다. 이는 농가자본 구조의 개선보다는 농업부문의 수익성 저하로 신규 투자를 위한 농가부채의 증가폭이 감소하였기 때문이다.

2004년의 농가경제통계에 따르면 소득과 자산의 증가에 비해 소비와 부채의 증가속도가 낮아서 농가경제가 전년도에 비해 조금은 안정된 것으로 나타났다. 즉, 2004년에 자산대비 부채비율은 전년의 13.0%에서 11.0%로 줄어들었으며, 소득대비 부채비율 또한 99.0%에서 92.7%로 감소하였다.

이러한 갑작스런 추세의 변화를 해석하는 데는 반드시 고려해야 할 사항이 있다. 농가경제통계는 5년마다 표본이 교체되는데, 2003년부터는 규모화된 전업농의 비율이 더 커져서 소득, 자산, 부채 등의 규모가 예전 5개년 표본보다 더 큰 농가들을 대상으로 조사되었다는 것을 감안해야 한다.

그림 2-1. 농가부채의 증가 추이

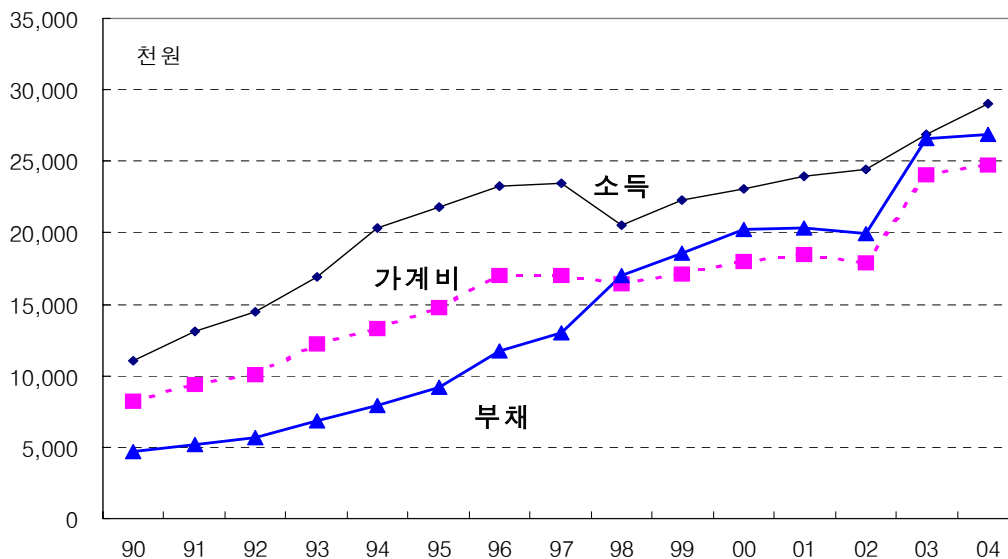


표 2-1. 농가경제 주요지표의 변화

단위 : 천원, %

	농가소득	가계비	농가부채	농가자산	부채/자산 비율	부채/소득 비율
1990	11,026	8,227	4,734	79,352	6.0	42.9
1995	21,803	14,782	9,163	158,171	5.8	42.0
1996	23,298	17,039	11,734	168,901	6.9	50.4
1997	23,488	17,045	13,012	184,503	7.1	55.4
1998	20,494	16,442	17,011	192,335	8.8	83.0
1999	22,323	17,123	18,535	154,226	12.0	83.0
2000	23,072	18,003	20,207	159,975	12.6	87.6
2001	23,907	18,458	20,376	166,765	12.2	85.2
2002	24,475	17,858	19,898	170,465	11.7	81.3
2003	26,878	24,063	26,619	204,527	13.0	99.0
2004	29,001	24,691	26,892	243,665	11.0	92.7

자료 : 통계청, 농가경제통계 각년도

표본이 바뀌기 전인 2002년의 농가부채는 호당 19,898천원으로 2001년의 20,376천원에 비해 2.3% 감소하였다. 이는 1971년 호당 평균 16천원에서 1972년 10천원으로 감소한 이래 처음으로 감소한 것이다. 2002년도에 농가부채가 감소한 내용을 보면 생산성 부채는 1.7% 감소한 반면에 가계성 부채 2.5%, 채무상환용 부채는 10.9% 감소하여 비생산성 부채의 감소가 두드러져 부채구조를 개선시켰다.

2004년도 농가부채는 전년도의 26,619천원보다 1.0% 증가한 26,892천원이었다. 부채 용도별로는 농업용 부채와 가계용 부채가 각각 63.1%와 22.8%를 차지하였고, 이밖에 겸업용 부채는 5.4%, 기타 용도의 부채는 8.7%에 달하였다. 전년도와 비교할 경우 기타 용도를 제외하고는 부채금액이 조금씩 줄어들었지만, 기타 용도의 부채가 전년도보다 2배 이상 증가하였기 때문에 부채의 절대규모는 소폭으로 증가하였다.

반면 부채비율을 보면, 공시지가의 전반적인 상승으로 인해 농가의 토지자산 가치가 증가함으로써 전년도보다 크게 개선되었다. 2004년도 호당 토지면적은 13,931㎡로 전년에 비해 2.6% 확대된 반면, 토지자산 평가액³은 122,187천원으로 전년 대비 23.5%나

3. 「농가경제통계」의 토지자산은 1998년까지 필지별 실거래가격을 조사하여 평가하였으나, 1999년부터는 건

증가하였다. 이는 토지자산 평가액을 산출하는 기준으로 삼는 공시지가가 2004년도에 전국평균 18.6% 상승한 것을 그대로 반영하고 있다. 최근 공시지가 상승률이 높은 것이 신행정수도 건설 추진과 택지지구 개발 등 각종 개발 사업으로 지가가 크게 오른 데다 정부가 공시지가 현실화율을 높이기 위해 시세반영 비율을 90% 이상으로 끌어올린 것이 주요인이다.

이러한 사실은 반대로 토지자산의 가치가 하락하게 될 경우, 농가 입장에서는 자산 대비 부채비율이 악화되어 경영위기에 직면할 가능성이 크다는 것을 의미한다.

2. 농가유형별 부채 변화 추이

농가를 유형화하는 가장 대표적인 방법이 경영규모와 경영주 연령, 영농형태 등에 의해 구분하는 것이다. 이러한 농가유형에 따라 부채의 변화방향이 다르고 부채문제의 심각성에 차이가 있어 여전히 많은 농업인들은 부채로 인한 나름대로의 어려움을 호소하고 있다.

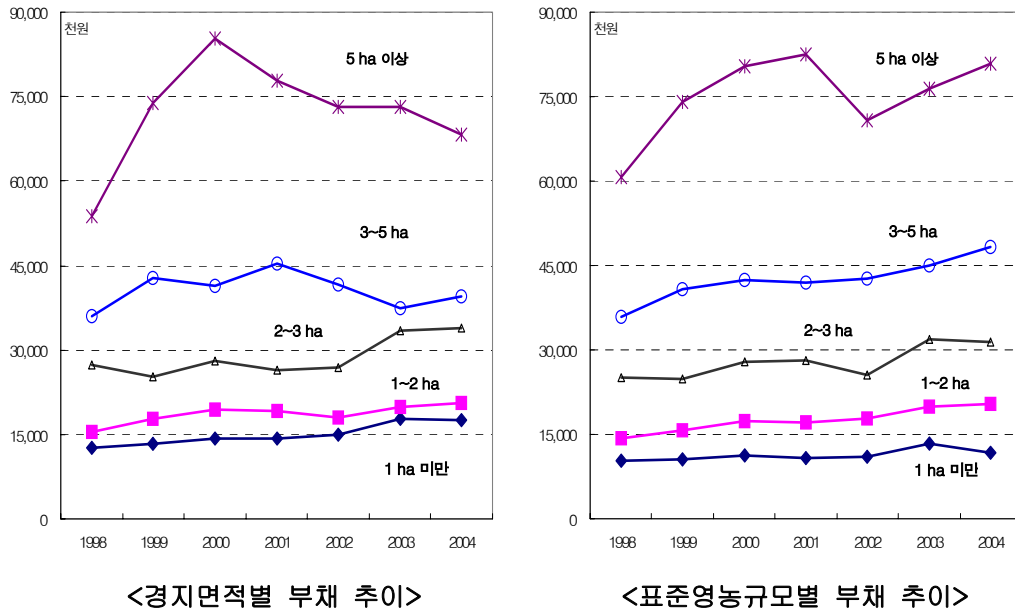
일반적으로 농가의 경영규모를 평가하는 기준으로는 경지면적을 적용한다. 자작지든 임차지든 농가의 경작면적이 어느 정도인가가 경영규모를 결정하는 주된 요소이다. 그런데 우리나라는 경지면적이 협소하여 토지를 집약적으로 사용하고, 제한된 토지자원을 자본투자로 대체하는 농가가 많다. 특히 시설농업의 발달로 농업용 고정자산의 규모가 확대되고 있는 상황에서 경지면적만을 고려하면 오히려 경영규모가 적은 농가일수록 농업소득이 높아 경영규모 축소가 유리한 방향인 것처럼 보일 수 있다.

따라서 시설투자도 경영규모로 환산하여 함께 고려하는 것이 농업생산구조를 올바르게 평가하는 것이다. 따라서 표준영농규모(SSF : Standardized Size of Farming)란 개념을 활용하여 농가 간 영농규모를 구분하였다⁴. 표준영농규모는 경영규모를 단순히 경지면적만으로 고려하지 않고 농업용 고정자산을 경영규모로 환산하여 포함시킨 것을 말하며 다음과 같은 식으로 나타낼 수 있다.

설교통부에서 매년 고시하는 공시지가를 적용하여 평가하고 있음

2. 황의식·문한필(2003), 「농가경제 불안정 실태와 요인분석」, 한국농촌경제연구원, pp.41~42. 참조

그림 2-2. 경영규모별 농가부채의 변화 추이



$$SSF = L_C + \frac{FA}{L_P}$$

L_C : 경작면적, FA : 농업용 고정자산, L_P : 농지의 수익가격(평당 25,000원)

<그림 2-2>는 경지면적과 표준영농규모별로 평균 농가부채 규모의 추이를 보여주고 있다. 경영규모가 클수록 부채규모도 크다는 것을 알 수 있지만, 경지면적으로 구분하여 살펴본 부채추이와 표준영농규모를 기준으로 살펴본 부채변화는 조금은 다른 정보를 제시하고 있다. 우선 경지규모별로는 5.0ha 이상의 대농층의 경우 2000년 이후 부채규모가 두드러지게 감소하였으나 그 이하의 경지규모에서는 소폭 증가하거나 정체상태에 있다. 그러나 표준영농규모별로 봤을 때는 3.0ha 이상의 농가에서는 2002년 이후에도 계속 부채규모가 증가하고 있다.

2003년부터 조사된 표본이 교체되었음을 감안하더라도 3.0ha 이상의 농가는 토지보다는 시설농업이나 축산 등의 토지 외 농업용 자산의 비중이 큰 농가의 부채문제가 여전히 심각하다는 것을 알 수 있다. 경지면적과 표준영농규모를 기준으로 경영규모가

3ha 미만의 농가들의 부채규모는 대체로 정체상태임을 확인할 수 있다.

다음으로는 농가의 성장단계 즉, 생애주기(life cycle)에 따라 농가가 직면하는 경영 문제가 다르다. 또한 부채문제 또한 영농의 중요한 의사결정 사항이기 때문에 경영주 연령별로 농가부채 규모를 파악하는 것이 필요하다.

<그림 2-3>에 따르면 경영주 연령과 부채규모는 반비례하는 것으로 나타났다. 30대 경영주 농가의 부채규모가 가장 크며, 30대와 40대 경영주 농가의 부채규모가 2004년에 큰 폭으로 증가하였다. 반면 경영주 연령이 60대 이상인 농가의 부채는 규모가 작으며, 변동도 거의 없는 것으로 나타났다. 이는 경영주 연령이 농가부채문제에 직접적인 영향을 주는 요소는 아니지만 경영주 연령과 부채에는 나름대로의 연관관계가 있음을 의미한다. 즉, 30~40대의 농가는 전업적으로 영농하거나 경영규모가 큰 농가가 많고 가계비도 많이 소요되기 때문에 부채규모를 확대해서라도 지속적으로 성장하는 것이 중요한 과제일 수 있다. 반면 60대 후반의 농가는 이제 영농을 그만두기 시작하는 단계이고, 농업소득 의존도가 낮으며 소득이 부족하여도 자산에 의해 가계비를 충족할 수 있으므로 부채문제로 경영위기에 빠질 가능성이 상대적으로 낮다고 볼 수 있다.

그림 2-3. 경영주 연령별 농가의 부채변화 추이

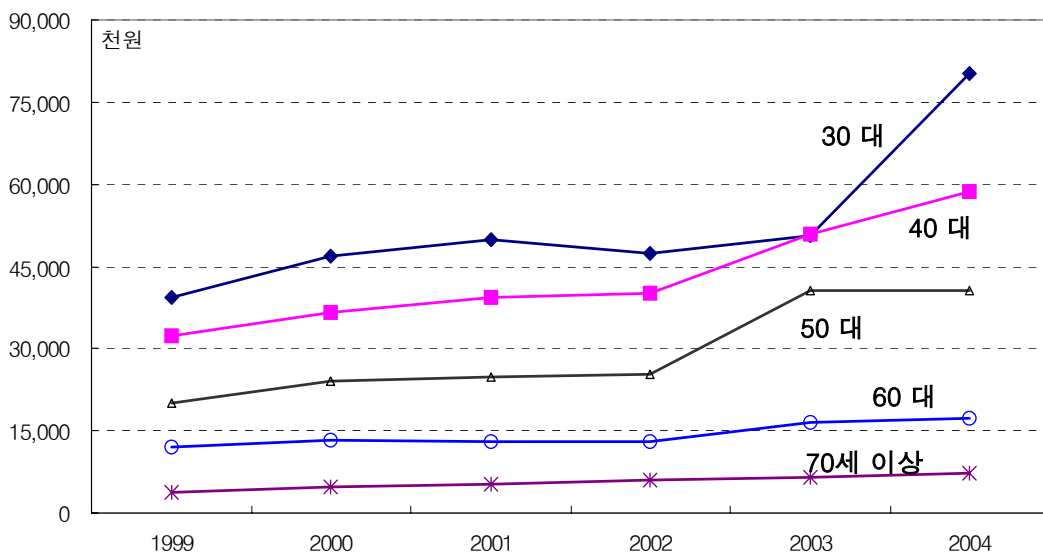
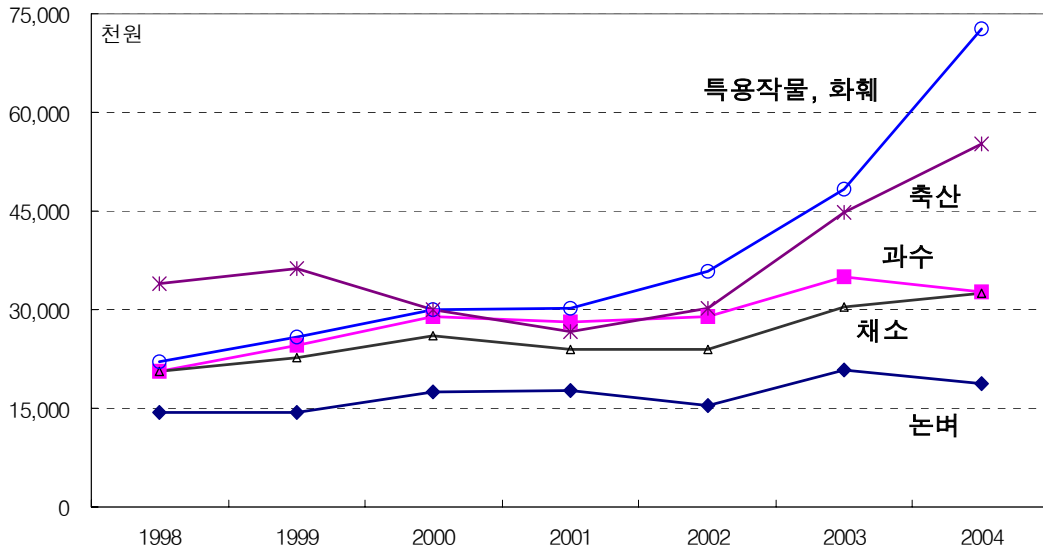


그림 2-4. 영농형태별 농가의 부채변화 추이



영농형태별 부채규모를 보면, 특용작물이나 화훼 농가는 다른 농가에 비해 부채규모가 매우 크고 축산농가는 1999년 이후 부채가 감소하다가 최근 다시 증가하고 있다. 논벼와 노지채소 농가의 부채규모는 1998년 이후 계속 감소 추세이며, 부채가 1천만원 미만인 농가의 비중이 상대적으로 높다. 반면, 시설농업을 하는 과수, 축산, 화훼 및 특용작물 농가들은 5천만원 이상의 고액부채 농가가 많다. 시설농업을 하는 농가의 부실화 방지를 위해서는 엄격한 재무관리를 통해 부채관리가 필요함을 알 수 있다.

3. 부채상환능력

1) 단기상환능력

평균적인 의미에서 보면 농가의 부채상환능력은 최근 개선되고 있는 것으로 나타났다. 부채가 없는 농가는 1998년 16.6%에서 2002년에 28.7%까지 증가했으며, 표본이 바뀐 2003년에는 23.9%, 2004년에는 26.4% 등으로 계속 늘어나고 있는 추세이다.

표 2-2. 금융자산 대비 부채비율별 농가분포

부채/금융자산	2000	2001	2002	2003	2004
50% 미만	53.4	58.3	60.2	53.2	57.8
50-100%	13.2	12.1	12.3	11.9	12.7
100-150%	8.5	8.0	6.9	7.7	7.9
150-200%	5.7	5.0	4.9	5.4	4.9
200-300%	6.4	5.4	6.1	7.3	6.5
300% 이상	12.9	11.2	9.7	14.5	10.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청 「농가경제통계」, 표본농가 분석자료

농가부채문제가 악화되는지 개선되는지에 대한 논의는 규모의 증감에 따라 평가가 가능하지만 문제의 심각성 여부는 농가별 상환능력으로 판단할 수 있다. 농가의 부채 단기상환능력 평가 지표로 통상 '농가부채/유통자산×100'을 사용한다. 농가가 보유한 유통자산에 대비한 부채비율은 1998년 73.7%까지 올라갔으나 이후 감소하여 2002년 말에는 53.6%로 개선되었다. 그러나 2003년 표본의 농가구조가 변화함에 따라 2004년 도 말에는 78.4%로 다시 높게 나타났다. <표 2-2>는 2000년 이후 금융자산⁵ 대비 부채비율별 농가분포의 추이를 보여주고 있다.

그러나 이 지표는 농가의 금융자산으로 부채를 감당하는 정도를 나타내는 것으로 당해연도 영농결과를 얻은 수익으로 농가부채를 감당하는 정도를 평가하는 데는 한계가 있다. 이를 보완하기 위하여 다음과 같은 별도의 단기상환능력지표를 활용하였다.

단기상환능력지표 = 농가경제잉여 + 감가상각비 - 중장기 부채원금상환

* 단기상환능력이 마이너스이면 소득으로 부채상환을 할 수 없기 때문에 예저금 인출, 고정자산매각, 신규부채 차입 등의 방법을 사용할 수밖에 없음을 의미하며, 자산부채비율이 40%이상이면 위험농가, 70%이상이면 부실농가로 평가할 수 있음.

5. 농가가 보유하고 있는 현금 및 예금, 대부금, 보험금 유가증권, 계(契), 미수금 등의 당좌자산을 의미한다.

표 2-3. 단기상환능력 지표별 농가분포

단위: %

	단기상환능력 부족 농가			단기상환 능력양호	합 계
	가계수지 적자				
	영농수지 적자				
1997	1.2	26.5	35.2	64.8	100.0
1998	8.8	40.2	49.9	51.1	100.0
1999	2.0	32.4	40.5	59.5	100.0
2000	3.3	30.5	38.3	61.7	100.0
2001	3.8	28.4	31.0	69.0	100.0
2002	4.7	27.2	30.3	69.7	100.0
2003	3.6	25.1	35.2	64.8	100.0
2004	2.2	20.5	30.7	69.3	100.0

주 : 2001~2004년에는 원금상환은 연초 중장기부채의 10%를 상환한 것으로 가정

농가의 소득 중에서 소비지출과 중장기부채의 상환액을 감안한 단기지급능력(소득-가계비+감가상각-중장기부채 상환원금) 지표로 보면 지급능력이 부족 농가의 비율도 1998년 49.9%에서 2001년 31.0%, 2002년 30.3%로 감소했다가, 표본이 교체된 2003년에 35.2%로 높아진 후 2004년에는 30.7%로 감소하여, 전반적인 추세가 줄어들고 있음을 알 수 있다. 세부적으로 보면 단기상환능력 부족 농가 중 영농수지 적자(마이너스 농업소득)인 농가의 비율은 2004년에 2.2%로 최근 들어 크게 감소하였으며, 농가소득으로 가계비를 충족하지 못한 농가의 비율도 20.5%로 줄어들었음을 확인할 수 있다. 중장기부채의 원금상환분까지 감안할 경우 이를 충족하지 못한 단기상환능력 부족 농가는 30.7%로 전년에 비해 4.5% 포인트 감소하였다.

2001년 특별법에 의한 부채대책은 중장기정책자금의 상환유예를 할 수 있음에도 정상상환하면 이자액의 20%를 환급해주는데, 정상 상환하는 농가비율이 2001년에는 42.5%이었으나 2002년에는 78.8%로 높아졌다. 이렇듯 표본의 구조변화를 감안하더라도 최근 농가의 단기상환능력은 어느 정도 개선되고 있다고 볼 수 있으나 농가부채는 아직은 정상적인 수준이라고 할 수 없다. 적어도 1/3에 가까운 농가가 소득으로 부채를 제때에 갚기 어려운 상태에 있기 때문이다. 소득수준의 획기적 향상으로 상환부담

이 별로 크게 느껴지지 않게 되어야 부채문제가 전반적으로 해소될 것이나 미래의 농업경제여건이 어렵게 전망되는 것이 문제이다.

2) 장기상환능력

통상 부채의 장기상환능력은 총자산에 대한 부채비율(부채비율) 또는 순자산에 대한 부채비율(차입비율) 등을 사용한다. 평균농가의 부채비율은 2004년 말에 11.0%에 달했다. 이는 소득 대비 부채비율인 92.7%에 비교하면 그다지 높은 수준이 아니라고 볼 수도 있으나, 이를 다른 각도에서 보면 우리 농가의 자산은 소득창출능력이 매우 낮다는 것을 의미한다.

평균농가가 아닌 부채규모나 부채비율별로 농가분포를 보면 부채문제의 해결이 시급하다는 것을 알 수 있다. 통상 농가의 자산대비 부채비율이 40% 이상이면 위험한 농가이고, 70%를 상회하면 부실농가로 평가한다. 물론 자산대비 부채비율이 40% 이상이라도 70% 이하이면 장기적으로는 위험한 상태라고 평가하기는 어렵다. 그러나 자산대비 부채비율이 40~70% 사이이고 현금흐름이 적자이면 단기적으로 위험한 상태이다. 이런 이유로 농가경제의 위험성을 분석할 때는 자산대비 부채비율의 기준을 40%로 설정한다.⁶

표 2-4. 부채비율별 농가분포 추이

단위: %

부채비율	2000	2001	2002	2003	2004
10% 미만	53.3	59.1	57.8	58.5	61.7
10~40%	32.1	30.1	29.6	28.8	28.1
40~70%	9.4	7.3	7.6	8.1	6.4
70~100%	2.8	2.0	3.0	2.4	2.2
100%이상	2.4	1.5	1.9	2.2	1.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청 「농가경제통계」, 표본농가 분석자료

6. 박성재 외(2002), 미국에서는 현금흐름과 자산대비 부채비율을 가지고 농가경제의 위험성을 파악하고 있다. 농가가 현금흐름이 적자이고, 자산대비 부채비율이 40% 이상이면 위험한 농가로 파악하고 있다. 이 기준에 해당하는 농가가 얼마나 출현하고 있는가를 주기적으로 조사하고 있다.

표 2-5. 부채규모별 장기부채 상환능력(자산대비 부채비율), 2004

단위: %, 호

	부채없음	1천미만	1~3천	3~5천	5천~1억	1억 이상	평 균
0~10%	100.0(100.0)	94.8 (93.1)	48.2 (37.8)	17.0 (13.3)	6.5 (4.6)	0.9 (0.9)	61.7 (58.6)
10~30%	-	5.2 (5.8)	44.0 (51.7)	56.5 (49.5)	46.6 (37.5)	26.0 (22.3)	23.3 (23.2)
30~40%	-	0.0 (0.1)	4.0 (4.3)	10.8 (13.3)	16.3 (19.2)	13.9 (14.9)	4.8 (5.5)
40~70%	-	0.0 (0.6)	2.2 (4.6)	11.8 (17.1)	20.8 (25.5)	32.9 (32.6)	6.4 (8.0)
70% 이상	-	0.0 (0.4)	1.6 (1.5)	3.9 (6.8)	9.8 (13.2)	26.4 (29.3)	3.8 (4.7)
농가호수	808 (728)	729 (806)	645 (647)	306 (293)	337 (352)	231 (216)	3056 (3042)

주 : ()는 2003년 결과치임.

자료 : 2003~2004년 농가경제 표본자료 분석

<표2-4>에 나타나 있듯이 2000년에 부채비율이 40% 이상인 농가는 14.6%에 달했으나 이후 감소 추세를 보여 2004년에는 10.2%로 크게 낮아졌다. 부채규모와 부채비율을 함께 살펴보면 부채규모가 2004년도에 5천만원 이상인 농가의 비중은 18.7%이고, 부채비율이 40% 이상인 농가는 10.2%의 비중을 차지하였다. 이는 전년도에 비해 각각 0.1%p, 2.7%p 줄어든 수치로, 부채규모는 거의 변동이 없으나 부채비율은 어느 정도 개선되고 있음을 보여준다. 또한 부채규모가 5천만원 이상이며, 동시에 농가비율이 40%가 넘는 위험한 농가 비중은 2003년에 8.9%에서 2004에 7.9%로 1.0%p 줄어들었다.

<표 2-5>에 따르면 부채규모가 3천만원 미만의 농가는 대부분 부채비율이 40% 미만으로 건전성을 유지하고 있으나, 5천만원 이상의 고액부채 농가일수록 부채비율이 높은 추세를 보이고 있다. 특히 1억원 이상의 부채농가 중 부채비율이 70%가 넘는 부실농가의 비중이 26.4%를 차지하고 있다. 한편, <표 2-6>에서와 같이 부채비율을 농가특성별로 보면, 1ha 미만의 소규모 농가들이 장기부채상환능력이 낮은 것으로 나타났다. 표준영농규모가 큰 농가일수록 재무건전성이 높아 장기부채상환능력은 높은 것으로 분석되었다. 이는 규모가 작고 경영주 연령이 젊은 층의 농가일수록 교육비 부담 등으로 인해 가계수지가 적자인 농가가 많아 소비성 부채는 매년 누적되는 반면, 장기 고정투자가 적어 농업자산 구조가 취약하기 때문으로 분석된다.

표 2-6. 경영주연령 및 표준영농규모별 장기부채 상환능력(자산대비 부채비율), 2004
단위: %

	40세미만	40~49세	50~59세	60~69세	70세이상	전 체
1ha 미만	27.3 (44.0)	28.8 (36.6)	26.4 (33.9)	13.8 (15.4)	9.4 (11.3)	17.0 (22.5)
1~2ha	27.1 (21.0)	28.9 (30.1)	18.7 (20.0)	9.6 (9.9)	3.6 (3.7)	13.6 (14.9)
2~3ha	29.4 (27.4)	28.0 (24.9)	15.5 (17.4)	8.2 (9.2)	4.4 (5.9)	14.0 (15.8)
3~5ha	24.0 (19.9)	21.2 (23.9)	16.7 (17.7)	9.5 (10.1)	3.6 (4.9)	14.3 (16.3)
5ha 초과	36.4 (26.4)	22.3 (26.0)	17.4 (17.8)	7.8 (7.8)	6.3 (4.1)	15.2 (16.6)
전 체	27.9 (27.5)	26.3 (28.5)	18.5 (21.3)	10.2 (11.1)	5.6 (7.0)	

주 : ()는 2003년 결과치임.

자료 : 2003~2004년 농가경제 표본자료 분석

<표 2-7>에 제시된 바와 같이, 1980년대 초 농가부채 문제가 크게 대두되었던 미국의 경우와 비교하더라도, 현재 우리나라 농가의 부채문제의 해결을 위해서는 부채비율이 40% 이상인 농가의 부실상태의 해소가 시급하다는 것을 알 수 있다. 2004년 말에 부채비율이 40% 이상인 농가의 비중은 10.2% 정도로 미국의 1980년대 20%와 비교하면 절반 정도에 불과해 크게 문제가 되지 않은 상황으로 해석될 수 있지만, 이들 농가의 부채와 자산이 전체 농가에서 차지하는 비중을 보면, 현재 우리나라의 농가부채가 당시 미국의 경우와 비교해서 더 심각함을 알 수 있다. 즉 부채비율이 40%를 넘는 농가의 자산은 전체 농가자산의 7.5%에 불과하지만 부채는 전체 농가부채의 40.7%를 차지하고 있다. 이는 22%의 자산으로 63%의 부채를 차지하고 있던 1980년대 미국의 장기상환능력이 부족했던 농가들의 경우보다 부채의 편중이 더 심화되어 있다는 것을 보여준다.

표 2-7. 부채비율별 부채 및 자산 비중(2004)

단위 : 천원, %

부채비율별 구분	10%미만	10~40%	40~70%	70% 이상	계
농가비중	61.7 (58)	28.1 (24)	6.4 (11)	3.8 (8)	100
총부채 비중	12.2 (5)	47.1 (32)	22.5 (32)	18.2 (31)	100
총자산 비중	64.1 (47)	28.4 (32)	5.4 (14)	2.1 (8)	100

주 : ()안은 1984년 미국 농가를 대상으로 조사한 연구결과임.(Michael Boehlje, "Farm financial stress and the U.S. farm crisis", 1986)

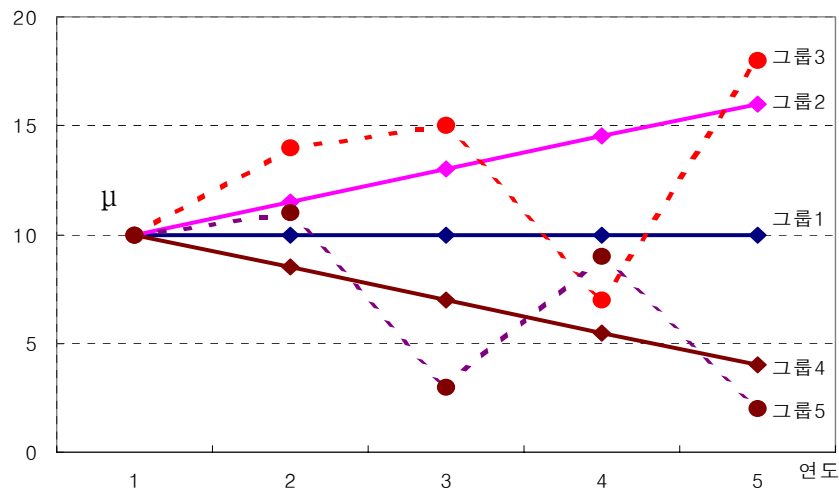
자료 : 2004년 농가경제 표본자료 분석.

4. 소득변동과 농가부채

여기에서는 1998년부터 2002년까지 5년간 2,348호의 동일한 농가를 대상으로 농가의 소득변동과 부채의 관계를 파악하였다. 즉, 이들 농가의 5개년 농가소득을 가지고 변형된 개념의 평균과 분산을 적용하여 소득변동을 측정하였다. 이는 농가소득이 분석 대상의 초기년도인 1998년과 1999년의 평균치의 농가소득과 비교하여 증가, 감소, 또는 정체되었는지 여부를 파악하여야 하기 때문이다⁷. 또한 소득증감 뿐만 아니라 소득변동의 폭이 안정적인 추세를 따라 증감하였는지 아니면 어느 정도 변동 폭을 가지면서 증감하였는지를 동시에 고려하여야 한다. 이를 통해 소득변동에 따른 농가를 범주화할 수 있는 지표를 마련하였다.

농가소득은 <그림 2-5>와 같이 다양한 형태로 변동한다. 초기 연도의 소득과 비교하여 이후 농가소득이 증가한 농가와 감소한 농가, 그리고 정체된 농가로 구분하여 볼 수 있다. 여기에서 초기 연도의 농가소득 수준을 나타낸 것이 μ 이다.

그림 2-5. 농가소득 변동형태별 농가구분



⁷ 1998년 자료를 초기조건으로 활용하지 않고 1998년과 1999년 평균치를 적용한 것은 일시적 불안정 요인을 제거하기 위한 것이다. 평균치를 초기조건으로 설정하고, 이와 비교한 불안정 실태를 분석하였다.

소득이 정체된 농가(그룹 1)와 평균적으로는 소득이 정체되어 있지만 연도별로 소득이 증가하고 감소하는 농가를 구분해 낼 수 있다. 소득이 증가한 농가에 대해서도 변동 형태에 따라 안정적으로 증가한 농가(그룹 2)와 농가소득이 변동하면서 평균적으로 증가한 농가(그룹 3)로 구분된다. 또한 농가소득이 감소한 농가에 대해서도 동일하게 안정적으로 감소한 농가(그룹 4)와 불규칙하게 감소한 농가(그룹 5)로 구분된다.

<그림 2-5>의 농가구분을 다시 소득 증감 정도(ϵ)와 변동 폭(δ)에 따라 유형화하여 제시한 것이 <표 2-8>이다. 농가소득 증감의 정도(ϵ)에 의해 농가를 5단계로 구분하고, 각각에 대해 소득변동의 정도에 의해 2개 그룹으로 구분하고 있다.⁸ 농가소득 증감 정도에 따른 농가구분은 먼저 소득이 증가한 농가와 감소한 농가를 구분하고 이를 다시 연평균 5%증감을 기준으로 구분하며, 소득이 증가한 농가에 대해서는 연평균 증가율 10%를 기준으로 추가적으로 구분한다⁹. 소득변동의 기준은 40%를 적용하여 구분한다. 이러한 농가소득의 변동 여부를 농가의 주요한 초기 경영조건이라고 할 수 있는 부채비율과 현금흐름, 그리고 부채규모와 부채비율에 따라 유형화하여 분석하였다.

표 2-8. 농가소득 변동($\epsilon - \delta$ 값)에 의한 농가 구분

성장율 (ϵ 값)	-5% 이하	-5~0%	0~5%	5~10%	10% 이상
	δ 값	-10.5 이하	-10.5~0	0 ~10.5	10.5 ~22.1
40% 이하	그룹 I-1	그룹 II-1	그룹 III-1	그룹 IV-1	그룹 V-1
40% 이상	그룹 I-2	그룹 II-2	그룹 III-2	그룹 IV-2	그룹 V-2

8 개별농가의 연평균 소득증감율과 연평균 ϵ 값은 서로 연계되어 있는데 여기에서는 ϵ 값이 아닌 연평균 소득증감률을 사용하고 있다. 그러나 분석과정에서는 ϵ 값을 가지고 농가를 구분하였다. 연평균 5% 소득이 증가하면 ϵ 값은 10.5%이고, 10%이면 22.1%이다.

9 농가를 대칭적으로 구분하지 않고 소득이 증가한 농가를 한 단계 더 구분한 것은 농가의 분포를 고려한 측면도 있다. 또한 소득이 증가한 농가를 더 세분화하는 것이 보다 많은 정보를 제공할 것이라고 보기 때문이다.

1) 부채비율 및 현금흐름(소득의 가계비 충족도)

농가경제의 위험성은 단기와 장기로 구분하여 살펴볼 수 있다. 단기적으로 농가경제가 불안정하다는 것은 농가소득이 가계비를 충족하지 못하는 현금흐름 상의 적자상태를 의미한다. 농가가 단기적으로 적자상태이면 부채를 증가시키거나 자산을 매각하여 부족한 현금흐름을 맞추어 나아가야 한다. 그만큼 농가의 재무구조를 악화시키는 결과를 가져온다. 반면 농가경제가 장기적으로 불안정하다는 것은 자산 대비 부채비율로 측정한다. 자산대비 부채비율이 높으면 외부 충격에 대응하는 능력이 부족하기 때문이다. 자산대비 부채비율이 40% 이하이면 농가경제는 장기적으로 건전한 상태에 있다고 본다. 이런 농가가 단기적으로 현금흐름이 적자이더라도 자산의 매각을 통해서나 혹은 자산을 담보로 한 대출을 통해서 농가 스스로 현금흐름을 개선할 수 있기 때문이다. 따라서 이런 농가는 단기적으로 현금흐름 상 적자이어도 아직까지는 건전한 농가로 파악한다. 그런데 농가의 자산대비 부채비율이 70%라는 것은 자기자본 대비 부채비율이 200%를 상회한다는 것을 의미하기 때문에 불안정한 상태라고 본다.¹⁰ 이런 농가의 경우에는 단기적으로 현금흐름이 적자이면 농가 스스로 해결하기 어렵기 때문이다.

따라서 농가경제 위험성 정도를 가지고 농가를 구분할 때는 단기 현금흐름과 자산 대비 부채비율의 두 지표를 기준으로 한다. 즉, 현금흐름이 적자인가와 자산대비 부채비율이 40%인가를 기준으로 사용한다. 이러한 기준에 의해 농가를 구분한 것이 <표 2-9>이다. 여기서 문제가 되는 농가는 현금흐름이 적자이고 자산대비 부채비율이 40% 이상인 농가(A-LH형)로 이러한 농가는 현재 위험에 처해 있다고 본다. 반면에 현금흐름이 적자이지만 자산대비 부채비율이 40% 이하인 농가(A-LL형)는 단기적으로 위험성이 약간 있더라도 위험한 농가로 분류하지는 않는다.

표 2-9. 현금흐름 및 부채비율에 의한 농가유형 구분(A)

	부채비율 40% 이하(L)	부채비율 40% 이상(H)
적자농가(L)	A-LL	A-LH
흑자농가(H)	A-HL	A-HH

10. 기업에 있어서도 자기자본 대비 부채비율이 200% 이상이면 외부 충격에 매우 취약한 재무구조를 가지고 있는 것으로 보고 있다. 기업의 재무구조 개선의 지표가 자기자본 대비 부채비율의 200% 이하이다.

표 2-10. 농가유형(A)별 농가분포 및 농가경제 주요지표

단위 : 호, 평, 천원, (%)

	A-LL	A-LH	A-HL	A-HH
농가호수	457 (19.5)	143 (6.1)	1,446 (61.6)	302 (12.9)
표준영농규모	4,208	5,770	5,507	6,908
경작규모	3,427	4,621	4,658	5,944
임차면적 (임차비율)	1,296 (37.8)	2,536 (54.9)	1,956 (42.0)	3,455 (58.1)
농가소득	15,788	13,791	25,343	26,522
농업소득 (농업소득 비율)	6,369 (40.3)	6,032 (43.7)	11,895 (46.9)	13,412 (50.6)
농가부채	12,351	61,318	11,415	55,110

이와 같은 기준에 의해 구분한 농가유형별 분포를 보여주고 있는 것이 <표 2-10>이다. 대부분의 농가인 61.6%의 농가(A-HL형)는 가계수지도 흑자이고 부채비율도 40% 이하로 건전한 상태이다. 그러나 6.1%의 농가(A-LH형)는 현금흐름도 적자이고 부채비율도 40% 이상으로 아주 높은 상태이다. 소득으로 가계비를 충족하지 못하는 현금흐름이 적자이지만 아직도 부채비율이 낮은 농가(A-LL형)가 19.5%를 차지하고 있다. 그리고 현금흐름은 흑자이지만 부채비율이 높은 농가(A-HH형)는 12.9%이다.

자산대비 부채비율이 40% 이상으로 높은 농가는 임차비율도 높고 농가부채 규모가 매우 크다. 반면 현금흐름이 적자인 농가는 농가소득이 1,600만원 이하로 아주 적다. 이런 농가일수록 농업소득이 적고 농업소득 의존도도 낮다. 특히 현금흐름이 적자이면서 자산대비 부채비율이 40% 이상으로 높은 농가의 상태를 보면, 농가소득이 약 1,300만원으로 가장 낮은 상태이면서 부채규모는 약 6,100만원으로 가장 많다. 매우 위험한 농가라는 것을 알 수 있다. 반면 현금흐름이 흑자이면서 부채비율이 40% 이하로 낮은 농가는 농가소득이 2,500만원 이상이고, 부채규모는 1,100만원 수준으로 적은 상태이다. 농가경제가 매우 건전한 상황이다. 현금흐름이 흑자이면서 부채비율이 40% 이상인 농가는 부채규모가 크지만 농가소득도 2,600만원 이상으로 높은 수준이다. 부채규모만을 평가하여서는 농가경제의 위험성을 파악하기는 어렵다는 것을 의미한다.

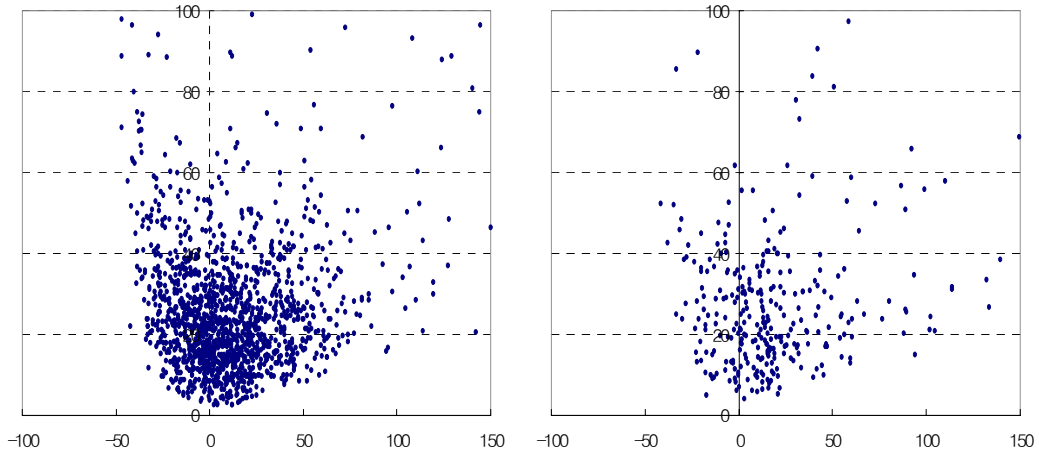
표 2-11. 부채비율 및 현금흐름 농가유형별 소득변동 실태

	I	II	III	IV	V	합계
A-LL	143 (31.3)	80 (17.5)	60 (13.1)	56 (12.3)	118 (25.8)	457 (100.0)
A-LH	45 (31.5)	16 (11.2)	22 (15.4)	12 (8.4)	48 (33.6)	143 (100.0)
A-HL	323 (22.3)	237 (16.4)	237 (16.4)	238 (16.5)	411 (28.4)	1,446 (100.0)
A-HH	49 (16.2)	38 (12.6)	44 (14.6)	69 (22.8)	102 (33.8)	302 (100.0)

농가유형별 1998~2002년까지 농가소득 변동에 따른 농가분포를 보여주고 있는 것이 <표 2-11>이다. 농가소득이 가계비를 충족하지 못한 현금흐름이 적자인 농가들 중 농가소득이 연 5% 이상 감소한 농가의 비율이 31% 이상으로 가장 높다. 가장 건전한 농가로 구분되고 있는 농가인 현금흐름이 흑자이고, 부채비율이 40% 이하인 농가(A-HL형)를 보면 22.3%의 농가가 연 5% 이상 소득이 감소하였고, 28.4%의 농가는 연 10% 이상의 소득이 증가하였다. 반면 현금흐름이 흑자이면서 농가부채비율이 40% 이상으로 높은 농가가 가장 양호한 모습을 보여주고 있다. 농가소득이 연 5% 이상 감소한 농가의 비율이 16.2%로 가장 낮은 수준이고, 농가소득이 감소한 농가의 비율도 28.8%로 가장 낮다. 또한 농가소득이 연 10% 이상 증가한 농가의 비율도 33.8%로 가장 높다. 이는 농가가 부채를 잘 활용하면 농가성장에 큰 기여를 한다는 부채의 지레대 효과(leverage effect)를 잘 설명하여 주고 있는 것이다. 그러나 현금흐름이 적자이고 부채비율이 40% 이상으로 높은 농가도 부채규모가 크기 때문에 부채를 잘 활용하지 못하면 농가경제가 악화될 수 있다는 것도 동시에 보여주고 있다. 이런 농가 중 농가소득이 연 5% 이상 감소한 농가의 비율이 31.5%이나 차지하고 있기 때문이다.

농가의 현금흐름이 흑자인 농가를 자산대비 부채비율에 따라서 A-HL형 농가와 A-HH형 농가의 소득증감률 및 변동 폭의 농가분포를 보여주고 있는 것이 <그림 2-6>이다. <표 2-11>에서 보듯이 부채비율이 높은 농가에서 소득이 감소한 농가의 비율이 낮게 나타나고 있다는 것을 보여주고 있다. 그러나 소득이 연 5% 이상 증가한 농가의 경우 부채비율이 40% 이상인 농가그룹(A-HH형)에서 소득변동 폭이 큰 농가

그림 2-6. A-HL형 농가와(좌) A-HH형 농가(우)의 농가소득 변동분포



가 더 많이 분포하고 있다. 농가소득이 연 10% 이상 증가한 농가 중 소득변동 폭이 40% 이상인 농가의 비율을 보면 A-HL형 농가에서는 19.5%인데 반해 A-HH형 농가에서는 24.5%로 더 높다. 농가소득이 연 0~5% 감소한 농가에서도 소득변동이 40% 이상인 농가의 비율은 A-HL형 농가가 5.1%인 반면 A-HH형 농가는 15.8% 이다. 이와 같이 자산대비 부채비율이 높으면 농가소득 증대에서는 유리한 면을 가지고 있으나 동시에 소득변동 폭이 크기 때문에 어떤 경우에는 농가소득이 크게 감소할 수 있다. 부채비율이 높으면 소득균형을 유지하기 위한 관리가 중요하다는 것을 알 수 있다.

농가소득 증감률이 동일한 농가들 중 소득변동 폭에서 차이가 있는 농가들의 농가소득 규모와 부채규모를 보면 일관된 모습을 보이지 않고 있다. 이를 보여주고 있는 것이 <표 2-12>이다. 그러나 대부분에 있어서는 소득변동 폭이 클수록 농가소득이 낮고 농가부채가 큰 편이다. 이러한 현상은 현금흐름이 적자이고 부채비율이 높은 농가(A-LH형)에서 뚜렷이 나타나고 있다. 이 농가 중 농가소득이 연 평균 0~5% 증가한 농가(A-LH 중 Ⅲ형 농가)를 보면, 소득변동 폭이 40% 이하인 농가의 농가소득은 16,162천원이고 농가부채는 53,981천원이다. 반면 소득변동 폭이 40% 이상인 농가의 농가소득은 9,332천원이고 농가부채는 69,908천원으로 상대적으로 나쁜 상태이다.

현금흐름이 흑자이지만 부채비율이 높은 농가(A-HH형)의 경우를 보면, 대부분 소득변동 폭이 40% 이상으로 높으면 농가소득이 상대적으로 낮고, 농가부채가 더 많다. 그러나 이런 농가에서는 소득이 연 5% 이상 감소한 농가에서는 예외적인 모습을 보이고 있다. 농가부채가 많으면 소득변동 폭이 큰 것으로 보인다. 반면 현금흐름이 흑자이고 부채비율이 낮은 농가(A-HL형)에서는 이러한 현상이 잘 드러나지 않고 있다. 소득변동 폭이 큰 농가일수록 부채규모는 더 많지만 농가소득에서는 비슷한 양상을 보이고 있다. 따라서 농가부채는 그 규모보다는 현금흐름의 상태 그리고 부채비율의 정도에 따라 농가소득의 격차를 보이고 있다. 현금흐름이 나쁘고, 자산대비 부채비율이 높는데 부채규모가 많으면 농가소득이 상대적으로 낮아지고 있다.

표 2-12. 농가유형(A) 및 소득변동 실태별 농가소득 및 농가부채

단위 : 천원

	A-LL		A-LH		A-HL		A-HH	
	소득	부채	소득	부채	소득	부채	소득	부채
I-1	15,597	11,398	15,265	45,102	23,083	9,444	24,324	59,736
I-2	12,881	22,163	7,486	84,688	26,550	15,068	25,665	56,354
II-1	15,503	5,553	18,131	39,675	25,294	10,461	26,410	58,742
II-2	13,504	12,688	12,744	52,399	25,771	19,792	20,947	34,734
III-1	17,548	8,236	16,162	53,981	24,482	10,689	27,446	52,503
III-2	12,649	17,919	9,332	69,908	24,310	13,024	21,277	67,445
IV-1	17,820	14,460	17,985	55,269	25,220	8,266	25,960	47,859
IV-2	15,683	10,998	2,601	104,753	28,523	22,177	32,475	48,417
V-1	17,093	11,202	15,716	51,098	26,944	13,414	28,078	54,020
V-2	14,219	20,525	14,381	71,428	26,633	14,633	25,414	74,652

2) 농가부채 규모 및 부채비율

이상에서 살펴보았듯이 농가부채 규모가 큰 농가일수록 농가소득 변동 형태가 다양하게 나타나고 있다는 것을 알 수 있었다. 농가소득이 동일하게 증감하였다 하더라도 부채규모가 큰 농가일수록 농가소득의 변동 폭이 컸다. 또한 부채규모가 큰 농가에서

는 소득이 크게 증가한 농가가 있는가 하면 농가소득이 오히려 크게 감소한 농가도 있었다. 농가부채 규모에 의한 농가경제의 위험성을 평가하기는 어렵다. 그렇지만 농가부채규모가 농가경제의 변동에 큰 영향을 주고 있다. 따라서 농가부채 규모별로도 농가소득 변동실태를 분석할 필요가 있다.

농가부채규모와 자산대비 부채비율에 따라 농가를 유형화 한 것이 <표 2-12>이다. 여기에서 농가부채가 3,000만원인 것을 기준으로 설정하여 구분하였다. 3,000만원이라는 기준을 설정한 것이 어떤 타당성을 가진 것은 아니다. 그렇지만 평균농가의 부채규모가 2,100만원 정도이므로 이 보다는 많으면 부채규모가 크다고 볼 수 있어 선택한 것이다. 통상 부채규모가 3천만원 이상이면 고액부채 농가로 구분하고 있기 때문이다. 자산대비 부채비율은 앞에서 설명한 근거에 의해 40%를 선택하였다.

이와 같은 기준에 의해 농가를 구분하고, 각 유형별 농가경제 상태를 설명하고 있는 것이 <표 2-13>이다. 대부분의 농가인 72.5%의 농가는 부채규모도 적고 부채비율도 낮은 B-LL형 농가그룹에 속해 있다. 그러나 여전히 13.6%의 농가는 부채규모도 크고 부채비율도 높은 상태(B-HH형)이다. 부채비율이 높은 농가일수록 임차비율이 높은 상태이고, 부채규모가 큰 농가일수록 시설투자를 확대하여 표준영농규모와 경작규모간의 차이가 크다. 또한 경지규모가 큰 농가일수록 부채규모도 크다.

부채규모는 크지만 부채비율이 상대적으로 낮은 농가(B-HL형)가 가장 높은 소득을 얻고 있고(32,419천원), 농업소득 의존도도 높다. 다음으로 소득이 높은 농가는 부채규모가 크고 부채비율도 높은 농가(B-HH형)이다. 부채규모는 적지만 부채비율이 높은 농가(B-LH형)의 농가소득이 가장 낮은 18,214천원 수준이고, 농업소득은 7,052천원으로 농가소득의 38.7%에 불과한 실정이다.

표 2-12. 부채규모 및 부채비율에 의한 농가유형 구분

	부채비율 40% 이하(L)	부채비율 40% 이상(H)
부채 3천만원 이하 농가 (L)	C-LL	C-LH
부채 3천만원 이상 농가 (H)	C-HL	C-HH

표 2-13. 농가유형(B)별 농가분포 및 농가경제 주요지표

단위 : 호, 평, 천원, (%)

	B-LL	B-LH	B-HL	B-HH
농가호수	1,703 (72.5)	125 (5.3)	200 (8.5)	320 (13.6)
표준영농규모	4,660	4,045	9,750	7,518
경작규모	4,005	3,722	7,402	6,220
임차면적 (임차비율)	1,601 (40.0)	2,603 (69.9)	3,466 (46.8)	3,377 (54.3)
농가소득	21,948	18,214	32,419	24,078
농업소득 (농업소득 비율)	9,599 (43.7)	7,052 (38.7)	18,814 (58.0)	12,598 (52.3)
농가부채	7,359	20,869	48,091	71,260

농가부채규모가 많다는 것이 농가경제의 위험성을 의미하지도 않고, 부채비율 등 다른 지표와 관계 속에서 종합적으로 평가되어야 한다는 것을 의미한다. 동일한 조건이면 부채비율이 높을수록 농가소득은 상대적으로 낮은 결과를 보이고 있다.

농가부채 규모와 부채비율에 의해 유형화 한 농가그룹별 농가소득의 증감실태를 설명하고 있는 것이 <표 2-14>이다. 부채도 많고 부채비율도 높은 농가(B-HH형)가 가장 좋은 모습을 보여주고 있다. 그러나 농가소득이 연 10% 이상 증가한 농가의 비율이 37.5%인데, 이는 외환위기의 영향으로 1998년과 1999년에 소득이 크게 감소하여 낮아진 농가가 많았다는 것을 의미한다. <표 2-13>에서와 같이 이들 농가의 소득이 부채는 많으나 부채비율이 낮은 농가(B-HL형)보다도 소득이 낮기 때문이다. 평균적으로 농가소득이 가장 낮은 농가그룹인 부채는 적으나 부채비율이 높은 농가도 농가소득 증감률에서는 양호한 모습을 보이고 있다. 농가소득 연 5% 이상 감소한 농가의 비율이 21.6%로 가장 낮고, 연 5~10% 농가소득이 증가한 농가의 비율도 25.6%로 가장 높다. 그럼에도 불구하고 호당평균 농가소득이 가장 낮은 것은 초기연도의 농가소득이 크게 낮았다는 것을 의미한다. 이러한 농가도 외환위기의 영향을 많이 받았다는 것을 알 수 있다. 따라서 부채비율이 높으면 외환위기와 같은 외부 충격이 크면 농가소득이 크게 감소한다는 것을 의미한다.

표 2-14. 농가유형(B)별 농가소득 변동정도의 농가분포

단위 : 호, (%)

	I	II	III	IV	V	합계
B-LL	413 (24.3)	293 (17.2)	269 (15.8)	270 (15.9)	458 (26.9)	1,703 (100.0)
B-LH	27 (21.6)	18 (14.4)	18 (14.4)	32 (25.6)	30 (24.0)	125 (100.0)
B-HL	53 (26.5)	24 (12.0)	28 (14.0)	24 (12.0)	71 (35.5)	200 (100.0)
B-HH	67 (20.9)	36 (11.3)	48 (15.0)	49 (15.3)	120 (37.5)	320 (100.0)

부채가 적고 부채비율도 낮은 농가(B-LL형)의 농가소득 증감율과 소득 변동정도에 의한 분포를 보여주고 있는 것이 <그림 2-7>의 좌측 그래프이다. 그리고 부채도 많고 부채비율도 높은 농가(B-HH형)의 소득증감 및 변동 폭에 의한 농가분포를 보여주고 있는 것이 <그림 2-7>의 우측 그래프이다. 부채가 많고 부채비율이 높은 농가가 더 양호한 모습을 보여주고 있다.

그림 2-7. B-LL형 농가(좌)와 B-HH형 농가(우)의 농가소득 변동분포

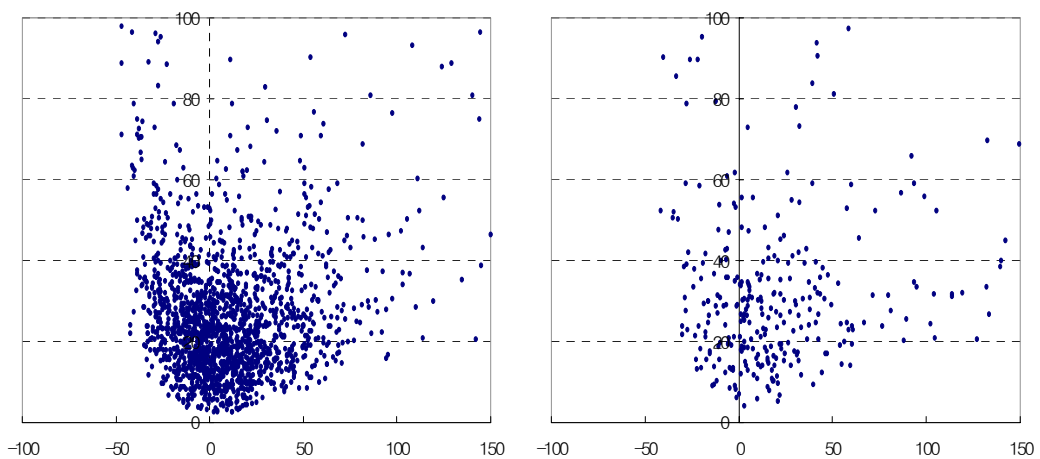


표 2-15. 농가유형(B) 및 소득변동 실태별 농가소득 및 농가부채

단위 : 천원

	B-LL		B-LH		B-HL		B-HH	
	소득	부채	소득	부채	소득	부채	소득	부채
I -1	19,837	6,619	16,476	20,376	32,885	46,017	23,684	72,786
I -2	21,358	10,112	16,436	19,659	22,279	50,438	12,800	89,588
II -1	21,814	6,288	15,753	19,316	38,560	50,621	28,952	73,100
II -2	19,214	8,908	17,885	18,704	26,039	50,067	17,610	47,574
III-1	22,170	7,328	19,508	20,574	34,264	42,584	25,860	65,744
III-2	20,527	7,731	6,937	27,710	21,322	40,654	14,589	77,363
IV-1	23,130	6,307	20,171	19,599	35,599	47,012	28,060	67,812
IV-2	21,090	9,623	29,211	26,546	32,708	58,671	19,714	91,165
V -1	23,516	8,062	19,114	22,288	35,202	47,078	27,167	63,157
V -2	21,388	8,911	10,915	25,057	29,892	55,006	21,123	79,583

여기에서도 동일하게 농가소득이 증감하였을 때 소득변동 폭이 큰 농가일수록 농가소득이 더 낮고, 부채는 더 많은 모습을 보여주고 있다. 이를 설명하고 있는 것이 <표 2-15>이다. 연 0~5% 농가소득이 감소한 농가에서는 부채는 많으나 부채비율이 낮은 농가가 농가소득이 가장 높고, 부채도 많고 부채비율이 높은 농가는 소득변동 폭이 큰 농가가 농가소득이 크게 낮아지고 있다. 또한 농가소득이 연 5~10% 증가한 농가만을 대상으로 하여 보자. 그러면 부채는 많지만 부채비율이 낮은 농가(B-HL형)가 가장 농가소득이 높다. 부채도 많고 부채비율도 높은 농가(B-HH형)는 소득변동 폭이 큰 농가에서 농가소득이 크게 낮아지고 있다.

이상과 같이 가계수지 수준과 자산대비 부채비율을 기준으로 농가를 구분하여 소득변동률 분석하였으며, 부채비율과 부채규모에 의해 농가를 유형화하여 살펴보았다. 가계수지 수준과 자산대비 부채비율로 유형화하였을 때, 가계수지가 적자이고 부채비율이 40% 이상인 위험한 농가가 6.1%이고, 가계수지가 흑자이고 부채비율이 40% 이하인 농가는 61.5%으로 나타났다. 농가소득이 가장 낮은 농가는 가계수지가 적자이고 부채비율이 높은 농가이며, 농가소득이 가장 높은 농가는 가계수지가 흑자이고 부채비율이 높은 농가이다. 이러한 현상은 농가소득 증감률에 의한 농가분포에서도 동일하게

나타나고 있다. 가계수지가 흑자이고 부채비율이 높은 농가일수록 농가소득 변동률이 좋은 농가가 더 많이 분포하고 있다. 그러나 부채비율이 높은 농가에서는 부채규모도 크고 가계수지가 적자인 농가의 비율도 많다. 또한 부채비율이 높은 농가일수록 소득 변동 폭이 큰 농가가 상대적으로 더 많다. 즉, 부채비율이 높으면 소득안정을 위해 부채관리에 보다 많은 주의를 하여야 한다는 것을 의미한다.

부채비율과 부채규모에 의해 농가를 유형화하였을 경우에는 부채규모가 3천만원 미만이고 부채비율이 40% 이하인 농가가 대부분으로 72.5%를 차지하며, 부채규모가 3천만원 이상이고 부채비율이 40% 이상인 농가는 13.6%를 차지하였다. 농가소득이 가장 낮은 농가는 부채규모는 적으면서도 부채비율이 높은 농가이고, 농가소득이 가장 높은 농가는 부채규모는 많으나 부채비율이 낮은 농가이다. 부채규모도 크고 부채비율도 높은 농가는 상대적으로 농가소득이 낮았고, 특히 농업소득이 낮았다. 농가소득의 변동에서는 부채규모도 크고 부채비율이 낮은 농가들이 가장 양호한 모습을 보이고 있다. 그러나 소득증가율이 연 10% 이상인 농가가 많다는 것은 역으로 외환위기 때 소득이 크게 감소한 농가가 많았다는 것을 반증하기도 한다.

제2절 농업경영인 설문조사 결과

1. 설문조사 개요

한농연중앙연합회는 지난 2002년과 2003년 두 해에 걸쳐 산하조직인 시·군, 읍·면 회장을 상대로 농가부채에 관한 설문조사를 실시하였다. 설문조사 대상인 한농연의 시·군, 읍·면 회장은 농촌에서 이미 자리 잡은 선도농업인이며, 한국농업의 장래를 담당하는 농업경영인이라고 할 수 있다. 따라서 이 설문조사는 전체 농가를 대상으로 실시하는 통계청의 농가부채 조사와는 달리 30~40대 영농주도층이 직면하고 있는 부채 문제와 이에 대한 집약된 의견을 파악할 수 있다는 나름대로의 의미를 지니고 있다.

설문 내용은 ① 영농 기본현황 ②농가소득 및 부채의 규모 ③농가부채 상환능력 ④ 농가부채(특별법)의 제도적 보완 ⑤근본적 농가부채 해결방안 등에 대한 의견을 묻는 것으로, 조사 방법은 우편으로 발송하고 FAX 및 우편으로 회수하는 방식으로 진행하였으며, 유효표본수는 2002년 562개, 2003년 586개이다.

조사 응답자의 특성은 40대 농업경영인이 전체 표본의 80% 이상을 차지하고 있으며, 전업농가와 1종 겸업농가의 비중이 80% 이상으로 응답자 대부분이 농업을 주요 생계수단으로 하고 있으며, 농업소득의 의존성이 높은 것으로 나타났다. 또한, 이진수입을 제외한 농가소득 규모는 3천만원 이상이 50%, 5천만원 이상이 20%를 넘는 분포를 보이고 있다¹¹.

표 2-16. 설문 응답자의 농가소득 규모

단위 : 만원, 명, %

구분	농가소득	1,000 미만	1,000-2,000	2,000-3,000	3,000-4,000	4,000-5,000	5,000-7,000	7,000-10,000	10,000 이상	계
2002	응답자수	24	102	136	83	88	53	31	38	555
	비율	4.3	18.4	24.5	15.0	15.9	9.5	5.6	6.8	100.0
2003	응답자수	20	97	143	93	89	48	43	29	562
	비율	3.5	18.2	25.4	16.5	15.8	8.5	7.6	5.1	100.0

주 : 농가소득은 농업소득과 농외소득을 합한 규모로 조사되었다.

11. 설문조사 응답자의 자세한 특성은 부록에 제시되어 있다.

2. 농가부채 규모

2002년에 농가부채 규모와 상환조건 및 기한조사에 응답한 496명의 평균부채 규모는 1억 2,615만원으로써, 부채규모가 상당히 심각함을 알 수 있다. 2002년 통계청 농가경제조사 결과인 전국 평균 통계인 2,037만원과는 엄청난 차이를 보이고 있다. 그리고 2002년만 하더라도 상호금융이 높은 수준이었으며 조달하는 평균 금리가 9.3%에 달하고 있어 농업자본수익률에도 미치지 못하고 있음을 보여주고 있다. 한편 회원조합과 농협중앙회 시군지부에서 자금조달을 한다는 응답이 대다수를 차지하고 있어, 이들이 주로 농업금융의 창구 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다.

또한 2003년에 조사한 농가부채는 자기부채와 연대보증 연체금액을 합한 금액으로 1억원 이상이 47.5%로 가장 많은 비중을 차지했고 7천만원~1억원이 17.6%로 두 번째로 많은 비중을 차지했다. 이는 농가소득 중 가장 많은 비중을 차지한 2천만원~3천만원 이후 구간에서는 그 비율이 낮아지는 경향과는 대조적이다.

농가부채 금액이 농가경제조사 결과와는 매우 큰 폭으로 격차가 발생하는데 이는 영농주도층이라고 할 수 있는 한농연의 시·군, 읍·면 회장들의 농가부채 집중성과 심각성을 보여주는 것이라 할 수 있다. 특히 농연이 1999년 7월 1,333명을 대상으로 조사한 부채현황에서도 농가 평균 8,430만원의 부채를 지고 있는 것으로 파악되어 2002~2003년의 부채현황은 더욱 더 설득력을 갖게 한다.

한편, 2001년에 비해 2002년에 부채가 증가했다고 대답한 응답자는 전체 573명 중 389명으로 67.8%가 농가부채가 증가하는 것으로 나타났으며 감소하거나 변화가 없는 응답자는 90명과 94명으로 각각 15% 정도로 나타났다.

표 2-17. 농가부채 분포<2003년>

단위 : 만원, 명, %

농가부채	1,000 미만	1,000-2,000	2,000-3,000	3,000-4,000	4,000-5,000	5,000-7,000	7,000-10,000	10,000 이상	계
응답자수	8	17	33	29	37	70	98	265	557
비율	1	3.0	5.9	5.2	6.6	12.5	17.6	47.5	100.0

3 차입처별 부채실태

농가부채는 차입처별로 크게 상호금융, 농업정책자금, 농업경영개선자금으로 나눌 수 있다. 설문조사에 따르면 상호금융 대출액의 평균값은 4,460만원으로 나타났다. 분포를 보면, 천만원에서 2천만원이 응답자의 23.6%로 가장 높고, 2천만원에서 3천만원 사이가 16.6%로 높은 비율을 보였으며, 천만원 이하가 15.2%로 집계되었다. 그러나 3,000만 원 이상의 농가도 44.6%에 달해 고액의 상호금융 부채를 가지고 있는 농가도 다수로 나타났다.

농업정책자금 대출액 평균값은 5,165만원으로 조사되었으며, 응답한 농가도 465호로 정책자금을 대출받은 농가가 수뿐만 아니라 금액에서도 상호금융의 경우보다 높게 나타났다. 천만원에서 2천만원 사이가 20.5%로 가장 높은 비율을 보이나, 3천만원 이상을 대출한 농가도 48.3%에 달하고 있다.

농업경영개선자금을 대출받은 농가는 총 395명으로 평균값은 3,076만원으로 나타났다. 상대적으로 부채규모가 작은 2천만원 이하가 55.4%로 조사되었으며, 3천만원 이상의 고액부채는 31.1%에 달한다.

그 외 비농업정책자금은 176명이 응답하여 2,406만원, 일반 은행권은 37명이 응답하여 4,678만원, 신용협동조합은 43명이 응답하여 2,586만원, 기타 금융기관은 49명이 응답하여 2,511만원 등의 차입처별 평균 대출액을 보였다.

표 2-18. 차입처별 부채규모 실태<2003년>

	부채규모 (대출액)	1,000 이하	1,000- 2,000	2,000- 3,000	3,000- 4,000	4,000- 5,000	5,000- 7,000	7,000- 10,000	10,000 이상	계
상호금융	응답자수	56	87	61	30	49	35	29	21	347
	비율	15.2	23.6	16.6	8.2	13.3	9.5	7.9	5.7	100.0
농업정책 자금	응답자수	61	104	97	52	64	38	49	42	465
	비율	12.0	20.5	19.1	10.3	12.6	7.5	9.7	8.3	100.0
농업경영 개선자금	응답자수	113	106	53	36	32	20	24	11	384
	비율	28.6	26.8	13.4	9.1	8.1	5.1	6.1	2.8	100.0

또한 차입처별로 응답자들이 가장 심각한 부채라고 여기는 것은 회원조합을 통한 상호금융으로써 총 응답자 266명 중 121명인 45.5%가 답변하였으며, 정책금융도 32.3%로 높게 나타나고 있다. 이것은 농업인들이 주로 조달하는 자금이 상호금융이라는 것을 보여주는 것이며 다른 자금보다 금리가 높아 결국 상호금융에 대한 부담을 느끼는 응답자들이 많다고 판단할 수 있다.

표 2-19. 가장 심각한 부채(2002년)

단위 : 명, %

구분	상호금융	정책금융	농협중앙회	일반은행	제2금융권	사채	기타	계
응답자수	121	86	46	3	6	3	1	266
비율	45.5	32.3	17.3	1.1	2.3	1.1	0.4	100.0

주 : 일반적으로 제2금융권이라 함은 신탁, 새마을금고, 지역협동조합 등을 말하나 여기서는 신탁, 새마을금고만을 지칭한다.

4. 농가부채 상환

농가부채를 어떤 방식으로 상환하느냐는 질문에 응답자의 64.8%가 금융기관에서 새롭게 차입한다고 답변하였고 농가소득으로 충분하다는 응답자는 13.0%에 그치고 있다. 또한 14.1%는 연체하고 있다고 나타나 부채상환을 위한 자금차입마저 여의치 않음을 보여주고 있다. 따라서 새롭게 자금을 차입하거나 연체하는 78.9%의 응답자들은 기존에 발생한 농가부채로부터 계속해서 추가부담이 발생하고 있다고 볼 수 있다.

표 2-20. 농가부채 상환방법 (2002년)

단위 : 명, %

구분	농가소득으로 충분	농·축협, 금융기관에서 차입	연체	기타	계
응답자수	73	364	79	46	562
비율	13.0	64.8	14.1	8.2	100.0

표 2-21. 농가부채 상환방법 (2003년)

단위 : 명, %

구분	농업소득	농외소득	가계대출	자산매각	금융자산 해제	기타	계
응답자수	369	94	110	82	62	8	725
비율	50.9	13.0	15.2	11.3	8.6	1.1	100.0

표 2-22. 농업소득으로 상환할 수 없을 경우의 상환방법 (2003년)

단위 : 명, %

구분	농외소득	금융자산 해제	가계대출	자산매각	기타	어떤 방법으로도 어려움
응답자수	66	49	144	166	15	64
비율	13.1	9.7	28.6	32.9	3.0	12.7

2003년 농가부채 상환방법을 묻는 설문에는 중복응답이 가능토록 하였다. 농업소득으로 부채를 상환한다는 농업인이 전체 응답의 49.5%인 369명이었으며 가계대출이 110명인 14.7%, 농외소득이 94명인 12.6%로 나타나 농업소득만으로는 농가부채 상환이 어려운 것으로 나타났다.

여기에 대해 다시 농업소득으로 상환할 수 없을 경우의 상환방법을 묻는 질문에 전체 504명 응답자의 32.9%인 166명이 자산매각이라고 대답했으며 가계대출을 받는 경우가 28.5%, 144명으로 대답해 농가부채 상환을 위해 자산을 매각하거나 또 다른 대출을 받는 응답자가 61.5%로 나타나 농가부채가 악순환이 이어지고 있음을 보여주고 있다. 또한 위의 5가지 방법으로도 상환이 어렵다고 대답한 응답자가 64명이나 되었다.

표 2-23. 부채상환을 위한 차입금액 (2002년)

단위 : 만원, 명, %

차입금액	200미만	200-500	500-1,000	1,000-1,500	1,500-2,000	2,000이상	계
응답자수	22	67	177	104	66	99	535
비율	4.1	12.5	33.1	19.4	12.3	18.5	100.0

이렇듯 기존 농가소득으로 부채상환이 되지 못할 경우, 농업인은 금융기관으로부터 자금을 차입한다. 2002년에 부채상환을 위한 차입금액의 규모를 조사한 바에 따르면, 농업인이 부채상환을 위해 매년 새롭게 차입하는 금액이 5백만원~천만원이 33.1%로 매우 높게 나타나고 있다. 아울러 천만원~천오백만원과 2천만원 이상도 각각 19.4%, 18.5%로 상당히 높게 나타났다.

나아가, 2002년의 설문조사에서는 현재 및 향후 예상되는 농가소득으로 농가부채를 상환할 수 있는냐는 질문에 대해 전체 응답자의 60%는 일부 부채는 가능하지만 전체 부채를 상환하기는 어렵다고 밝혔으며, 다소 어렵지만 상환 가능은 31.5%, 충분히 상환 가능은 6.9%에 그쳤다.

농가부채를 상환하는데 어려움이 있다면 그 이유는 무엇이라고 생각하는지에 대한 응답자 의견을 우선순위로 기재하도록 하였다. 조사한 결과 부채를 상환할 만큼 소득이 충분치 않다는 답변이 318회로 가장 많았다. 또한, 2순위로는 부채상환을 위한 자금차입으로 이자 증가와 금리가 너무 높아 이자 지급이 어렵다는 답변이 159회와 152회로 비슷하게 조사되었다.

응답자들은 농가소득이 충분치 않기 때문에 부채상환이 제대로 되지 않는다고 1차 원인을 지적하였다. 따라서 연체를 면하고자 자금을 차입하는데 기존 부채의 원금과 이자만큼 자금을 빌려야 하기 때문에 부채금액이 증가한다는 것이다. 따라서, 농가부채를 상환하는데 가장 큰 어려움은 농가소득이 충분치 않다는 것이며, 다음으로는 이자 증가와 금리가 높기 때문이라고 판단할 수 있다.

표 2-24. 농가부채 상환이 어려운 이유 (2002년)

구 분	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위
부채를 상환할 만큼 소득이 충분치 않음	318	70	52	34	30	3
부채상환을 위한 자금차입으로 이자증가	58	159	141	86	29	2
금리가 너무 높아 이자지급도 어려움	78	152	114	78	40	4
자산(논,밭,시설)가치 하락	18	34	72	118	171	7
가계비(교육·의료비 등) 증가	63	92	104	130	101	5
기 타	7	0	4	3	16	129

5. 제도적 보완 요구사항

이 조사문항은 농업경영인들이 2001년에 시행되었던 농가부채특별법에 보완이 필요한 부분에 대한 의견을 수렴하고자 제시한 것이다. 따라서 2004년에 개정된 특별법에 이미 개선된 부분은 여기에서 제외하였다. 많은 농업인들이 정책자금의 상환유예기간의 연기와 금리인하를 요구하는 응답을 하였다. 그러나 2004년 ‘농가부채특별법 개정’으로 중장기정책자금의 경우, 최장 20년으로 상환유예기간을 연장할 수 있게 되었고, 1.5%의 금리인하도 보완되었으며, 지원대상 자금 확대도 2001년 당시보다 확대되어 단기 정책자금을 제외하고는 대다수 정책자금이 포함되었다. 상호금융도 마찬가지로 저리대체자금의 금리를 3%로 내리고 2000년에서 2003년까지의 상호금융대출금 가운데 농업용 자금은 금리를 5%로 인하하였다. 또한 경영개선자금의 경우 3%의 금리에, 3년 거치 7년 상환으로 상환조건이 개선되었다.

이밖에 농업인들이 필요로 하는 제도적 보완 사항은 연대보증 피해자금 지원과 연체자 연대보증해소 지원, 연체해소자금 지원 조치 등을 들 수 있다. 연대보증 피해자금 지원은 연대보증을 서 준 사람이 채무를 갚을 수 없어 결국 자신이 대신 갚아야 하는 농업인에게 5%의 금리로 3년 거치 7년 분할상환의 조건으로 지원하는 조치이다. 응답자의 36.8%가 5%의 금리를 인하해야 한다는 의견을 보였고, 이와 비슷한 비율로 개인부채로 전환되었기 때문에 채무조정이 필요하다는 답변을 하였다.

연체자 연대보증해소 지원 조치로 연대보증의 해소 여부를 묻는 문항에 대해서는 응답자 475명 중 12.6%인 60명만 농신보로 전환하였으며, 20.2%인 96명은 ‘주채무자의 경영회생 가능성이 입증되지 않아 농신보로 전환되지 않음’이라고 답하였고, 31.4%는 ‘주채무자가 연체를 해소하지 못해 농신보로 전환되지 않음’이라고 응답하였다. 또한 31.8%인 151명은 농신보로 전환하는 절차가 까다롭다고 응답했다.

표 2-25. 연대보증 피해자금 지원 조치가 보완되어야 할 점 (2002년)

구분	금리 인하	상환기간 연장	개인부채로 전환되었기 때문에 채무조정 필요	기타	계
응답자수(명)	219	155	212	9	595
비율(%)	36.8	26.1	35.6	1.5	100.0

표 2-26. 연대보증 해소 여부 (2002년)

단위 : 명, %

구 분	응답자수	비율
주채무자의 경영회생 가능성이 입증되지 않아 농신보로 전환되지 않음	96	20.2
주채무자가 연체를 해소하지 못해 농신보로 전환되지 않음	149	31.4
농신보로 전환하는 절차가 까다로움	151	31.8
농신보로 전환하였음	60	12.6
기 타	19	4.0
비 율(%)	475	100.0

즉, 83.4%에 해당하는 396명은 농신보로 전환할 의사가 있으나 경영회생 가능성이 입증되지 않거나 주채무자가 연체를 해소하지 못했기 때문에, 또는 절차가 까다로워서 전환하지 못하였다고 응답한 것이다. 농촌지역은 정서적으로 이웃 간에 연대보증을 해왔으며, 특히 여타 자금을 많이 대출받는 상황이다 보니 담보나 신용능력이 부족하여 연대보증이 주로 되어 왔다. 그러나 2000년 농가부채가 사회적 문제로 되었을 때, 자기부채도 부채지만 연대보증으로 인한 타인의 부채를 인수하여 부채규모가 증가한 사례가 많기 때문에, 연대보증 문제를 해소하는 것은 향후 농가부채 대책 수립에도 필수적인 요소로 여겨진다.

연체해소에 필요한 원금 및 이자를 지원하는 조치에 대해 응답자의 43.3%는 상환기간이 1년 이내로 짧다는 반응을 보였다. 이외에 32.9%는 금리가 높고, 22.6%는 경영정상화 기준이 모호하다고 답변하였다. 이는 연체상태를 해결하는데 1년 이내에 해결하기 어려운 현실적인 문제가 있고 연체해소 지원 조치도 경영정상화 가능성이 입증되어야 하는데 그 기준이 모호하다는 점에서 향후 대책 수립과정에서 보완되어야 할 것이다.

표 2-27. 연체해소 지원 조치가 보완되어야 할 점 (2002년)

구분	상환기간이 1년 이내로 짧다	금리가 높음	경영정상화 기준 모호	기타	계
응답자수(명)	245	186	128	7	566
비율(%)	43.3	32.9	22.6	1.2	100.0

6. 시사점

농업경영인 설문조사를 통해 부채대책 방향에 대해 몇 가지 시사점을 확인할 수 있다. 첫째, 30~50대 영농주도층에 농가부채가 집중되어 있으며 이들을 위한 별도의 농가부채대책이 필요하다. 자체 설문조사를 통한 이들의 농가부채 현황은 통계청에서 실시한 농가부채와는 5배 이상 격차가 발생한다. 이러한 자체 설문조사가 신뢰성이 부족하다 하더라도 영농주도층의 부채 심각성을 보여준다고 할 수 있다.

둘째, 영농주도층 마저도 농가소득은 다른 농가와 마찬가지로 그렇게 높지 않다는 것이다. 이는 상환해야 할 농가부채가 현재 농가소득으로는 어렵다는 것이며, 부채대책 이외에 농가소득을 높일 수 있는 방안이 함께 고려되어야 한다. 설문조사에서도 부채상환의 어려움으로 소득이 충분치 않다고 답변한 것은 부채대책에서 가장 필요한 것이 무엇인지 보여주고 있다.

셋째, 농업금융을 개선하여 농가들이 필요한 자금을 적기에 공급할 수 있도록 하여야 한다. 설문조사에서 알 수 있듯이 가장 심각한 부채는 상호금융으로, 농업인들이 주로 융통하는 자금이 협동조합으로부터 나온다는 사실을 보여준다. 기존 부채대책은 현재 농가가 보유한 부채를 일시나마 동결시키는 것에 불과하다고 볼 수 있다. 그러나 농업인들이 영농을 유지하기 위해서는 새로운 영농자금이 필요하며 이들 자금 또한 높은 금리의 상호금융을 이용할 수밖에 없는 현실이므로 제도적 개선이 필요하다.

넷째, 개인채무는 직접 상환해야 하지만 연대보증은 직접적인 부채는 아니기 때문에 채무조정이 필요하다. 농촌 금융거래 관행 상 연대보증은 상호협조 할 수밖에 없는 상황이었는데, IMF이후 심각한 사회문제 원인이 되기도 하였다. 금융기관에서 전액 처리하지 못하더라도 정부, 금융기관, 농업인 3자가 채무조정을 하는 것도 연대보증을 꺼안은 농업인의 파산을 막을 수 있는 방안으로 검토되어야 할 것이다.

다섯째, 일시적으로 상환을 유예하고, 이자를 인하하는 것은 경영회생에 일부 도움을 주는 것은 사실이나 근본적인 부채대책이 되지는 못한다. 따라서 상환유예, 이자인하 정책이 부채농가의 숨통을 틔어주는 역할을 일부 수행하지만 새로운 제도 마련의 필요성을 보여준다 할 수 있다. 지속적이고 농가경영 상태에 맞는 부채대책 수립이 절실함을 보여주고 있다.

따라서 단기 부채대책은 현재 농업인이 처한 현실적 어려움을 극복하는데 집중되어야 한다. 몇 번에 걸친 부채대책에도 불구하고 현장 농업인은 농업 생산과 경영에서 많은 어려움을 겪고 있다. 자금 유동성과 담보능력이 부족하여 필요한 자금이 적기에 공급되기가 어렵고 생산 자체가 외부조건에 영향을 많이 받기 때문에 농업생산과 경영 특수성에 대한 이해 없이 효과적인 부채대책은 나올 수 없다. 일각에서는 도덕적 해이라는 표현으로 부채대책을 반대하지만 지금까지 부채대책이 이자 경감과 상환 연장에 집중되었기 때문에 부채원금과 기본적인 이자는 그대로 남는다. 따라서 농가가 부채대책만을 바라보고 희생노력을 기울이지 않는다는 비판은 타당하다고 볼 수 없다.

또한, 1992년에 ‘신농정’, 1995년의 ‘WTO체제 출범’ 등을 거치면서 ‘농산물시장개방과 국내 농업구조조정’이 국내 농업정책의 기조로 자리잡아온 이후 국내 농업의 어려움이 가중되어왔기 때문에, 중장기 부채대책의 방향은 농업금융의 입장보다는 전체 농업구조 속에서 광범위하게 접근하여야 할 것이다.

제3장 농지가격 결정모형 개발

제1절 농지가격 결정모형 개발 개요

일반적으로 초기 농지가격 형성에 관한 연구는 단순현재가치모형(Simple Present Value Model)에서 출발하였다(Burt, 1986). 이에 따르면, 농지가격은 농업소득 또는 농지 임대료의 할인된 기대가치를 반영하여 형성된다는 것이다. 그러나 농지가격의 결정에는 농지수익지가요인 뿐만 아니라 자본이득을 기대하는 투기적 요인도 무시할 수 없는 것이 현실적인 관찰이다. 이러한 단순현재가치모형의 한계를 극복하기 위해 이정환과 조재환(1996)은 농업수익요인과 자본이득요인을 동시에 고려한 개선된 현재가치 이론을 소개하였다. 한편 농지가격 결정에는 전통적인 CAPM(Capital Asset Pricing Model)으로 설명하기 어려운 사실들이 존재한다. 예를 들어 농지시장은 지역적으로 분리되어 차별성이 매우 강하다. 따라서 이러한 요소들을 고려하지 않고 개발된 농지가격 결정 모형은 실증적인 연구에서 상당한 한계를 가질 것으로 생각된다. 예를 들어, 농지가격 결정에 관한 연구에서 전국 평균 농지가격 등의 자료를 이용하면 농지시장의 지역별 또는 시대별 특성을 반영하는데 많은 문제점이 발생될 것이다.

한국 농업의 생산비 중 가장 높은 비중을 차지하는 것이 토지용역비, 즉 농지 임차료라는 것은 잘 알려진 사실이다. 따라서 한국 농업의 경쟁력을 높이기 위해서는 농가의 생산비를 좌우하는 농지 임차료를 낮추어야 한다는 주장이 계속 제기되어 왔다. 그러나 농지 임차료를 낮추면 농지가격이 하락하여 농가의 자산 가치와 담보부담능력을 훼손시키게 되는데 이것은 그렇지 않아도 어려운 농가부채 문제를 더욱 악화시키게 하는 결과를 가져오게 된다.

여기서 중요한 문제로 대두 되는 것이 농지임차료와 농지가격 사이의 인과관계이다. 전통적인 토지이론대로 농지임차료 변화가 농지가격에 영향을 미치되 농지가격변화는

농지임차료에 영향을 미치지 않는다면 정부가 농지가격을 높이는 농지정책을 펴도 농지임차료는 상승하지 않을 것이다. 그러나 농지가격변화가 농지임차료에 영향을 미칠 수 있다면 정부가 농지가격을 높이는 농지정책을 시행하는 것이 농지임차료를 상승시키는 결과를 가져오게 되어 농업경쟁력을 약화시키게 될 것이다.

만약 전자의 경우가 맞는다면, 농지가격을 상승시키는 정책—예를 들어 비농업인의 농지소유 규제를 완화하는 것과 같은 농지정책이 농업경쟁력을 저하시키지 않으면서 농가부채문제를 완화시키는 정책으로 환영받을 수 있다. 그러나 후자의 경우가 맞는다면 농지가격 상승을 목표로 하는 농지정책은 농업경쟁력을 약화시키게 되므로 신중히 생각하여 시행하여야 할 것이다.

앞에서 언급하였듯이 농지시장은 지역별·지대별 차별성이 매우 강하며, 특히 지대별 차별성을 고려한 농지가격과 임차료의 인과관계는 농지 정책적 관점에서 매우 중요한 의미를 가진다. 이 때 지대별 차별성은 예를 들어, 도시근교지역은 농업수익요인보다는 자본이득요인이 농지가격 결정에 더 큰 영향을 줄 것이고, 평야지역에서는 반대로 농업수익요인이 농지가격 결정에 주 요인으로 작용될 것이라는 점에 기인한다. 따라서 지대별로 농지시장에 대한 분석은 한국 농지시장의 분석과 농지가격 안정화 방안 개발에 많은 시사점을 제공할 것이다. 향후 농산물시장 개방의 대폭적인 확대가 전망되어 농지가격이 하락할 것이 예상되므로 농가회생뿐만 아니라 농가의 원활한 퇴출도 중요한 과제이며, 이러한 문제의 해결을 위해서는 농가의 중요한 자산인 농지의 가치를 적절히 보존하는 방안이 함께 마련되어야 할 것이다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 먼저 지난 반세기동안 농지소유 및 이용과 관련하여 그 변천과정과 특징을 사항별로 살펴본다. 제3절에서는 제1절에서 언급하였듯이 농지가격과 더불어 농지정책 시행에 있어 중요한 농지임대차시장의 농지임대 결정요인을 농가단위 패널자료를 이용하여 분석한다. 제4절은 농업수익요인과 자본이득요인이 함께 고려된 농지가격 결정모형의 개발에 대한 논의가 이루어지고, 제5절에서는 앞 절에서 개발된 농지가격 결정모형에서 식별된 농지가격 결정 요인들의 변화 추이를 살펴본다. 제6절에서는 지대별로 농지가격과 임차료의 인과성을 비교·분석한다. 제7절에서는 제4절의 농지가격결정모형을 이용하여 2006~2014년 동안 시나리오별 쌀가격을 기준으로 한 지대별 농지가격의 향후 예측치를 추정한다. 마지막으로, 제8장에서는 지금까지의 분석결과를 정리하여 효과적인 농지시장 안정화 방안을 제시한다.

제2절 농지소유 및 이용제도의 변화

자작농체제를 근간으로 하는 현행 농지제도는 농지소유자격과 소유상한, 농지임대차, 농지 보전과 전용 등과 관련해서 지난 반세기 동안 상당한 변화를 겪어왔다. 그 변천 과정과 특징을 사항별로 요약하면 다음과 같다(박석두·황의식, 2002).

첫째, 농지소유자격 제한이 점차 완화되는 추세이다. 1950년의 농지개혁으로 인해 경자유전 원칙이 법제화되었지만, 1990년 「농어촌발전특별조치법」이 제정되면서 영농조합법인도 농지를 소유할 수 있게 되었다. 그리고 2002년 10월 농지법이 개정됨으로써 비농업인도 300평 미만의 주말농장용 농지를 소유할 수 있게 되면서 이제 농업인이 아니라도 농지를 소유할 수 있게 되었다.

둘째, 농지소유상한의 확대 및 폐지를 들 수 있다. 1950년 농지개혁법에 의해서 농지소유 상한이 3ha로 규정되었다. 하지만 1993년 농지소유상한을 농업진흥지역의 경우에는 10ha로 확대하였다가 1996년에는 완전히 폐지하였고, 농업진흥지역 밖의 경우에는 1996년 5ha로 확대하였다가 2002년 농지법 개정에 의해서 역시 폐지하였다.

셋째, 농지임대차제도의 일부 허용을 들 수 있다. 1980년 헌법 개정 전까지 농지임대차는 농지개혁법에 의해서 금지되었다. 그렇지만 1980년 “농지의 소작제도는 법률에 의하여 금지된다. 다만 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정한다.”라는 헌법 개정을 통해 농지임대차의 법률적 단서가 마련되었다. 이후 1986년 농지임대차관리법이 제정됨으로써 농지임대차는 전면 허용되게 되었다.

넷째, 농지취득자격 제한 완화를 들 수 있다. 농지를 신규로 취득할 때에는 취득할 자격이 있는지 여부에 관해 농지위원회(1990년부터 농지관리위원회)의 확인을 받아 취득자격증명을 발급받도록 하였는데, 주된 내용은 통작거리와 농지소제지 사전거주요건이었다. 통작거리는 4km에서 1990년에 8km로 확대된 데 이어 1991년에 20km로 확대되었다가 농지법 제정에 의해 1996년부터 폐지되었다.

마지막, 농지보전제도의 전환과 농지전용 규제 완화를 들 수 있다. 농지보전제도는 1972년 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」이 제정됨으로써 처음으로 도입되었고,

이 법에 의하여 절대농지·상대농지가 지정되는 한편 농지전용허가제가 실시되게 되었다. 절대농지·상대농지제도는 1990년 제정된 「농어촌발전특별조치법」에 의해 1992년 12월 농업진흥지역이 지정됨과 동시에 폐지되고, 이로써 농지보전제도는 농업진흥지역제도로 전환되는 한편, 농지전용부담금제도가 시행되었다. 1997년에는 농업진흥지역에 축사·농가주택 설치시 전용신고제에서 전용허가제로 농지전용 규제가 강화되었고, 1999년에는 농업진흥지역에서의 전용허용 면적을 축소한데 이어 2002년 3월에는 불허하도록 하였다. 반면 농업용 시설을 비롯하여 소규모 공장 등의 설치에 대한 규제는 차츰 완화되었다.

이상에서 보았듯이 농지소유와 이용 관련 제도는 농지소유자격 제한의 완화, 농지소유상한의 확대와 폐지, 농지임대차의 금지에서 부분 허용 등으로 농지소유자격과 소유상한, 임대차 등 전반에 걸쳐 규제 완화의 방향으로 변천되었다. 농지정책은 1986년부터 영농규모 확대에 중점을 두어 농지매입을 지원하다가 1997년부터 임차에 의한 영농규모 확대로 전환하여 오늘에 이르고 있다.

제3절 농지임대차시장에서의 농지공급 분석

본 절에서는 농지가격과 더불어 농지정책 시행에 있어 중요한 농가의 농지임대면적 결정요인을 개별농가 패널자료(농가경제조사 1998~2002)를 이용하여 분석하고자 한다. 이러한 분석은 농지유동화와 농가경영조건과의 관계를 보다 현실적으로 체계화하는데 중요한 정보를 제공할 것으로 기대된다(심근섭·이광석, 1997; 이광석, 1986; 유병서, 1984).

2002년 현재 우리나라 전체 농가 중에서 농지를 임차하고 있는 임차농가의 비율은 71.7%¹²⁾에 달하며, 이들 임차농이 임차하고 있는 농지의 면적은 전체 경지면적의 약 45%에 달하고 있는 것으로 조사되고 있다. 임차농지를 소유자별로 보면, 전체 임차농지 중에서 비농가소유의 임차농지가 약 75.5%로 대부분을 차지하고 있으며, 농가소유의 임차농지는 약 17% 수준인 것으로 나타나고 있다. 이 중에 비농가로부터의 임차면

12. 자작과 임차를 겸한 농가 63.9%, 순수임차농가 7.8%임.

적은 농산물가격의 하락 등과 같은 변화에 큰 영향을 받지 않을 것으로 예상된다. 이는 일반적으로 부채지주로 대표되는 비농가의 경우 농지소유에 따른 기회비용이 재촌지주의 형태로 농지임대시장에 참여하고 있는 농가에 비해 상대적으로 낮기 때문이다. 즉, 농가가 소유하고 있는 농지와 비교하여 비농가가 소유하고 있는 농지에서는 임대료 이외의 수익을 올릴 수 있는 대안이 많지 않다는 것이다. 따라서 비농가소유의 임차농지 면적, 즉 비농가로부터 임차되는 농지의 면적은 임대수입의 변화에 대해 상대적으로 비탄력적일 것으로 예상된다. 이와 달리, 비록 총 임차농지면적에서 차지하는 비중은 17%로 작지만, 농가로부터의 임차면적, 즉 농가의 농지임대면적은 농지임대수입의 변화 등의 요인에 대해 상당히 탄력적인 반응을 보일 것으로 예상된다. 예를 들어 농지임대료 수입 감소가 예상된다면 농가의 농지임대면적은 보다 탄력적으로 감소하게 되어 농지임대차시장에서의 실질적인 농지공급이 줄어들게 될 것이다.

앞에서 논의한 바와 마찬가지로 비농가로부터의 임차면적이 임대수입에 대하여 비탄력적이라고 가정한다면, 농지임대시장에 있어서 임차료 변화가 가져올 농지임대공급의 대부분을 농가로부터의 농지임대면적이 담당할 것으로 예견된다. 따라서 개별농가패널자료를 이용한 (i) 농지임대면적과 농가특성의 비교, 그리고 (ii) 계량경제학적 방법론을 이용한 농지임대면적의 결정요인 분석은 향후 농지은행제도의 수립과 시행에 있어서 중요한 농지임대공급 측면의 기초 자료를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

1. 분석자료

본 연구의 분석에는 통계청 「농가경제조사」의 원자료가 이용되었다. 1953년 농림부와 한국은행이 합동으로 실시한 「농촌실태조사」로부터 시작된 「농가경제조사」는 현재 전국에서 약 3000여 농가를 임의 추출하여 개별 농가의 특성뿐만 아니라 생산물과 투입물 그리고 소득 및 부채 등에 대한 풍부한 자료를 제공하고 있으며, 농가 소득이나 생산비, 생산기술의 분석 등 다양한 분야의 실증분석에 활용되어지고 있다.

본 연구는 1998-2002년의 5개년간의 패널자료를 이용하였으며, 일반적으로 패널자료를 이용한 분석은 시계열자료나 횡단면자료만을 이용한 분석에 비해 여러 가지 장점을 가지고 있는 것으로 알려져 있다(Hsiao, 2003). 이 기간동안의 자료만을 분석에

이용한 이유는 5년마다 표본농가를 대체하는 조사의 특성상 5년 이상 장기간에 걸친 농가단위 패널자료를 구성할 수 없었기 때문이다. 또한 이 기간 중에 표본농가에서 제외되거나 새로이 추가된 농가는 분석대상에서 제외하였으며, 따라서 본 연구의 분석에 포함된 총 농가수는 전체 분석기간에 걸쳐 조사되어진 2,699호이다.

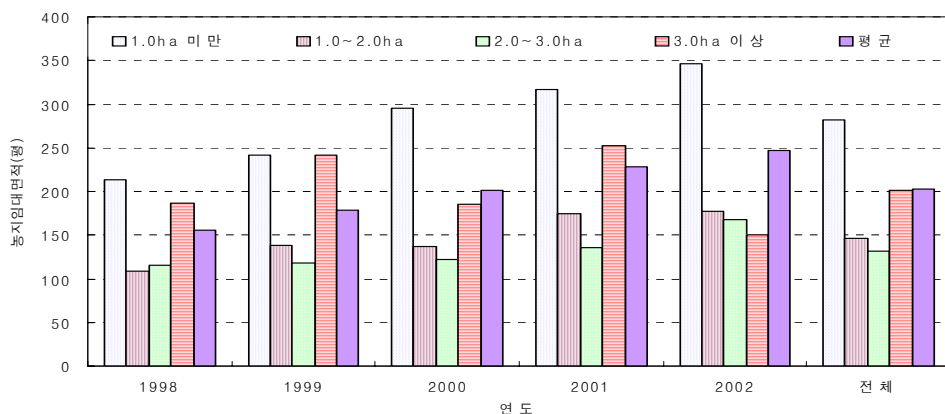
2. 농지임대차시장에서의 농지공급 분석 결과

1) 농지임대면적과 농가특성

본 항에서는 임의효과 패널 Tobit 모형의 추정결과에 대한 논의에 앞서 「농가경제조사」에 나타난 농지임대면적을 주요 농가특성별 농가그룹별로 비교 분석한 결과를 논의하기로 한다. 앞서 언급한 것처럼 본 연구의 분석에 포함된 농가수는 2,699호이며, 이 중 임대면적이 0보다 큰 농가는 전체 표본농가의 약 18% 정도인 것으로 나타났다.

먼저 <그림 3-1>은 분석기간 중 경영규모별 농지임대면적의 변화 추이를 보여주고 있다. 이에 따르면 우선 호당 평균 농지임대면적은 1998년 약 156평에서 2002년 약 247평으로 증가하여, 분석기간 중 연 평균 12%의 빠른 증가 추세를 보이고 있는 것으로 조사되었다. 이는 농지임대를 통한 농지공급이 점점 활발해지고 있음을 보여준다.

그림 3-1. 경영규모별 평균 농지임대면적

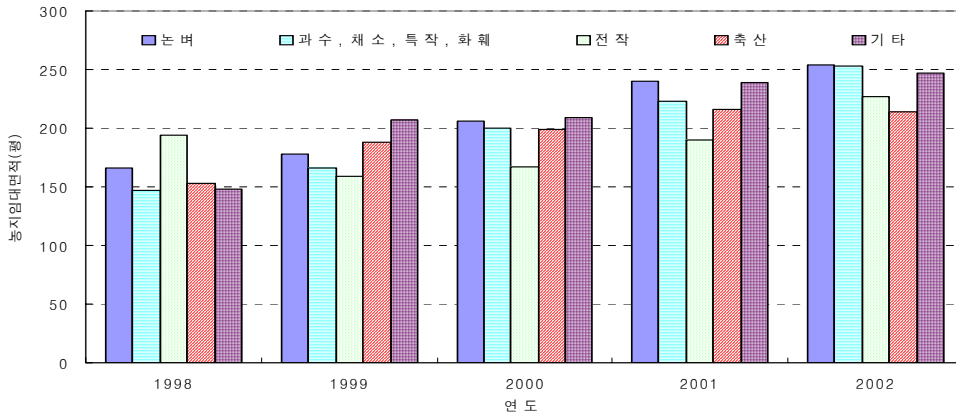


경영규모를 기준으로 한 경영규모별로는 1.0ha 미만 농가의 호당 평균 농지임대면적이 1998-2002년 평균 283평으로 3.0ha 이상 대규모 농가의 201평 보다 상당히 높은 것으로 조사되었다. 이는 농업부문 내에서의 임대를 통한 농지공급은 주로 소규모의 농가가 담당하고 있다는 점을 암시한다. 한편 분석기간 중 경영규모별 농지임대면적의 변화 추이를 살펴보면, 1.0ha 미만 소규모 농가의 농지임대면적 증가가 두드러진 추세인 반면, 1.0-3.0ha 농가의 경우 소폭 증가 또는 정체, 그리고 3.0ha 이상 대규모 경영농가의 경우 대체로 감소 추세에 있는 것으로 보여지고 있다. 1.0ha 미만 영세농가의 경우, 높은 임차료에 대한 부담능력이 대규모 경영농가에 비교하여 상대적으로 낮기 때문에 농지임차에 의한 규모 확대를 추구하기 보다는 오히려 소유농지를 임대하는 농지공급자로 전환되고 있는 것으로 생각된다(이정환·김은순, 1986). 이는 농가 간 농지임대가 농지의 규모화에 기여하고 있다는 간접적 증거의 하나로 판단된다.

이러한 관찰은 정책적으로도 중요한 함의를 가진다. 즉 향후 도입될 것으로 논의 중인 농지은행이 “임대차 계약의 장기간 안정성” 확보에 일조하는 방향으로 운영되는 경우, 농가 간 농지임대를 통한 농지의 규모화를 더욱 가속화시켜 나갈 것으로 기대된다는 점이다. 예를 들어, 토양침식(soil erosion) 방지 목적 등의 환경농업 육성정책이 임대차 계약의 장기간 안정성 확보 없이 시행될 경우, 농지임대차를 통해 규모화를 달성한 농가에서는 역선택(adverse selection)으로 인해 정책효과의 달성이 용이하지 않을 것으로 예상된다. 즉 유기농 지원 등과 같은 환경농업 육성 정책의 경우, 정책대상 농가들의 선택은 장기간에 걸친 투자와 이에 따른 손익 비교를 기초하여 이루어질 것이기 때문에, 단기계약 임차농은 지력보호(soil conservation) 농법 보다는 지력소진(soil mining) 농법을 선택할 가능성이 높을 것으로 예상된다(Sarap, 1995). 반면에 임대차 계약의 장기간 안정성이 확보될 경우에는 이러한 역선택이 감소할 것이다.

다음으로 <그림 3-2>는 영농형태별 농지임대면적의 추이를 보여주고 있다. 2000년 이후 논벼농가와 과수·채소·특작·화훼농가, 그리고 기타의 영농형태 농가의 경우, 전작농가와 축산농가와 비교하여 높은 수준의 평균 농지임대면적을 나타내고 있다. 또한 전작농가와 축산농가가 각각 1998-1999년과 2001-2002년 사이에 농지임대면적의 감소를 보인 것을 제외하고는 대체로 영농형태에 상관없이 임대면적이 증가 추세에 있는 것으로 나타났다. 단, 그 증가 추세에 있어서는 논벼, 과수·채소·특작·화훼, 그리고 기타 영농형태 농가가 전작 및 축산농에 비해 높은 수준의 임대면적 증가 추세를 보이고 있다.

그림 3-2. 영농형태별 평균 농지임대면적



다음으로 전업농과 겸업농의 농지임대면적을 살펴보면 <그림 3-3>, <그림 3-4>와 같다. 먼저 전체 겸업농(제1종겸업농 및 제2종겸업농)과 전업농을 비교하면, 전업농의 평균 농지임대면적이 전체 겸업농에 비해 상대적으로 많고 또한 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타났다(그림 3-3). 하지만 겸업형태별로 구분해 보면, 농외소득이 농업소득보다 많은 제2종겸업농의 평균 농지임대면적이 가장 빠르게 증가하고 있으나, 제1종겸업농의 경우 평균 농지임대면적이 가장 작을 뿐만 아니라 분석기간 중 거의 변화하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 대규모 전업농을 육성한다는 정책목표를 위해서는 전업농뿐만 아니라 겸업농, 특히 농업소득의존도가 높은 제1종겸업농가가 보유한 농지의 유동화 증대를 가속화하기 위한 노력이 있어야 할 것으로 생각된다. 특히 <그림 3-4>의 (A)에서 보는 바와 같이, 60세 이상의 고령농가의 경우 겸업농에 비해 전업농의 농지임대면적이 많고 60세 미만의 농가에서는 전업농에 비해 오히려 겸업농의 농지임대가 많이 이루어지고 있다는 점을 고려할 때, 고령화된 전업농의 농지임대시장 참여 유도를 통한 농지 유동화 정책의 효과가 클 것으로 예상된다. 한편, 전업농과 겸업농의 농지임대면적은 지대에 따라서도 상당한 차이를 보이는 것으로 나타났다(그림 3-4의 B). <그림 3-4>의 (B)는 도시근교와 산간지의 경우 겸업농의 농지임대가 많고, 평야와 중간지대의 경우 전업농의 농지임대가 많다는 것을 보여주고 있다. 따라서 평야와 중간지를 중심으로 한 전업농의 농지임대시장 참여 유도를 촉진하기 위한 노력이 있어야 할 것으로 생각된다.

그림 3-3. 전·겸업별 평균 농지임대면적

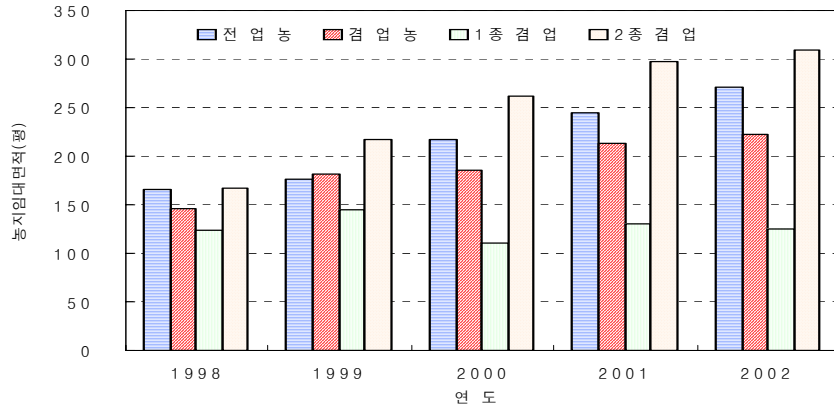
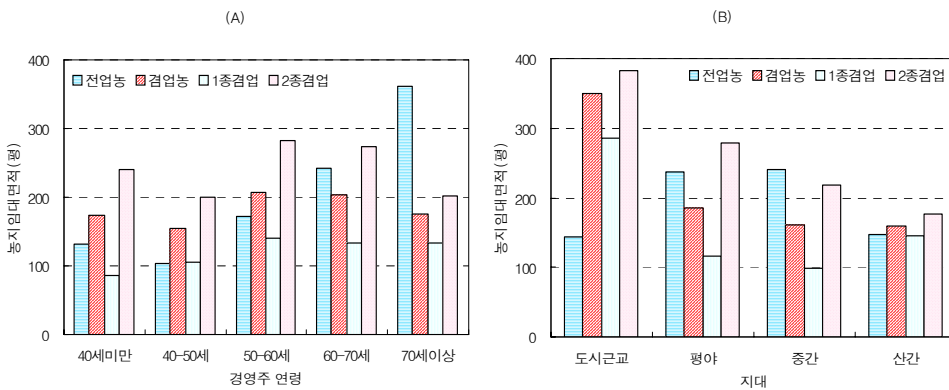


그림 3-4. 연령별 및 지대별 전·겸업농가의 평균 농지임대면적



다음으로 <그림 3-5>에는 지대별 농지임대면적의 변화 추이가 나타나 있다. 먼저 도시근교지대의 평균 농지임대면적이 가장 높은 것으로 조사되었으며, 그 다음이 평야지대, 중간지대이며 산간지대의 평균 농지임대면적이 가장 낮은 것으로 나타났다. 분석기간 중 임대면적의 변화 추이를 보면, 도시근교의 농지임대면적은 증가속도가 둔화 추세에 있으며, 평야, 중간, 산간지대의 경우는 지속적으로 증가 추세에 있는 것으로 나타났다. 특히 평야지대와 산간지대의 임대면적 연평균 증가율이 각각 16%, 15%로 도시근교(13%)와 중간지대(10%)에 비해 높은 것으로 나타났다.

그림 3-5. 연도별 지대별 평균 농지임대면적(평) 추이

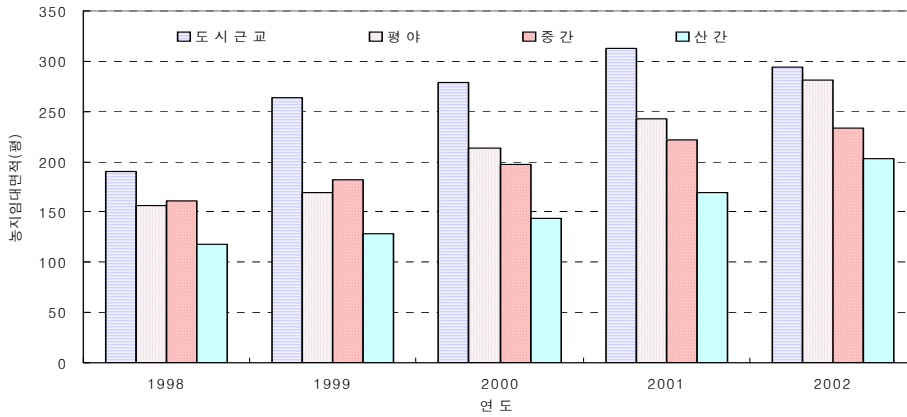
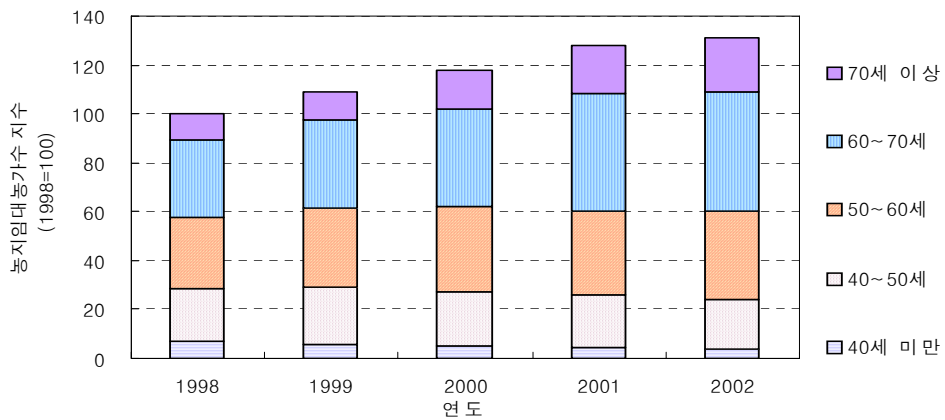


그림 3-6. 연령그룹별 농지임대 참여 농가수



<그림 3-6>~<그림 3-8>은 경영주 연령과 농지임대면적과의 관계를 보여주고 있다. 먼저 농지를 임대하고 있는 농가의 수를 살펴보면(그림 3-6), 60~70세의 연령그룹이 타 연령그룹에 비해 농지임대에 참여하고 있는 농가가 많고, 40세 미만의 연령그룹은 타 연령그룹 대비 상대적으로 가장 적은 농지임대 농가 수를 보이고 있는 것으로 나타났다. 한편 농지임대 참여 농가수의 변화 추이를 보면, 60세 이상 연령그룹의 농지임대 농가 수는 증가 추세에 있으며, 나머지 연령그룹의 경우 40세 미만 그룹을

제외하고는 농지임대에 참여하는 농가수가 거의 정체상태에 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 경영이양직불제 등 농업구조조정 정책의 영향도 포함되어 있는 것으로 생각된다. 더욱이 농지임대 농가 수를 기준으로 농지의 실질적 공급자 연령층이 50~70세로 나타났고, 40세 미만과 70세 이상의 연령층에서 농지임대에 참여하는 농가의 수가 다른 연령층에 비해 상대적으로 적은 부분을 차지하고 있다는 사실은 주목할 필요가 있다.

다음으로 호당 평균 농지임대면적을 기준으로 보면<그림 3-8>, 모든 연령 그룹에서 호당 평균 농지임대면적은 증가 추세에 있고, 70세 이상의 경우에는 상대적으로 빠른 증가 속도를 보이는 것을 알 수 있다. 40세 미만의 경우에도 2000년 이후 상대적으로 빠른 증가 속도를 보이고 있으며, 2001~2002년 기준 40세 미만과 70세 이상의 연령 그룹에서의 평균 농지임대면적이 타 연령 그룹과 비교하여 높은 것으로 나타났다. 따라서 평균 농지임대 면적을 기준으로 본 농지의 실질적 공급자 연령층은 양극화되고 있는 것으로 생각된다. 이는 농지임대 농가 수를 기준으로 하였을 때 관찰된 40세 미만과 70세 이상의 연령층의 농가는 상대적으로 농지임대 농가의 적은 부분을 차지하고 있다는 사실과 차별되며, 탈농가의 연령별 특성과 유사한 것으로 나타났다(안동환·김관수, 2004).

그림 3-7. 연령그룹별 평균 농지임대면적

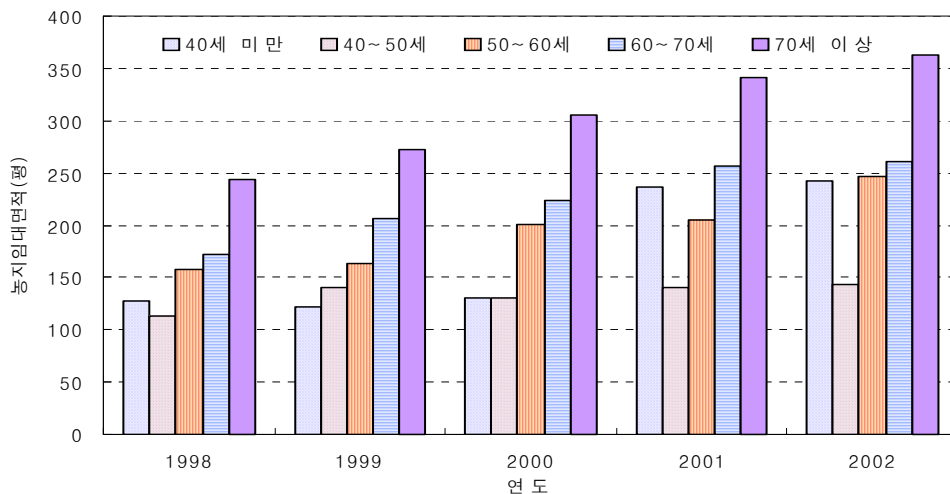
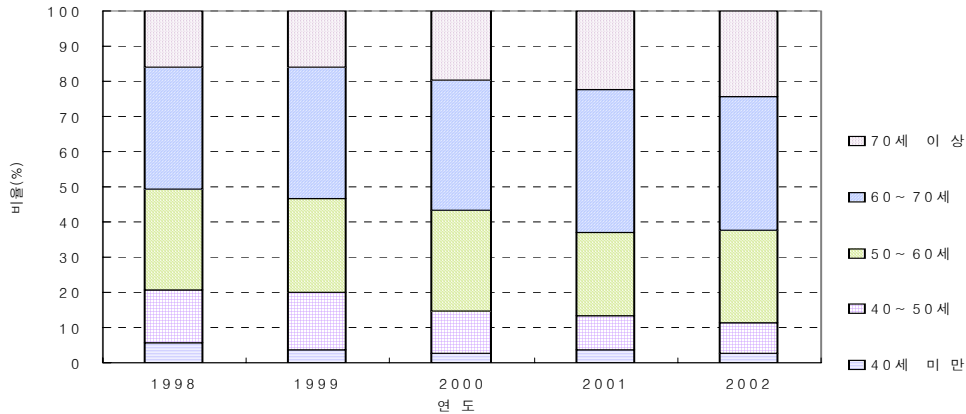


그림 3-8. 총 농지임대면적의 연령그룹별 비중



<그림 3-8>은 연령그룹별 총 임대농지 규모의 추이를 나타낸다. 이 도표는 앞의 <그림 3-6>과 <그림 3-7>의 결과가 결합되어 제시된 것으로 이해될 수 있다. 우선 총 임대농지 규모를 살펴보면, 50~70세의 연령그룹이 농지임대의 주요한 연령그룹인 것을 알 수 있다. 그리고 70세 이상 연령층의 경우는 전체 농지임대 규모가 다른 연령그룹과 대비하여 상대적으로 열세에 있음에도 불구하고, 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 40세 미만의 연령그룹은 임대용 농지공급에 가장 적은 부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 요약하면, 총 농지임대면적을 기준으로 볼 때, 50~70세의 연령그룹이 농업부문에서의 농지공급의 중요한 역할을 하고 있는 것으로 나타나, <그림 3-6>의 연령별 농지임대 참여 농가수 변화 추이보다는 <그림 3-8>의 연령별 평균 농지임대 면적 변화 추이와 유사한 것으로 나타났다. 특히 60~70세 연령그룹의 총 농지임대면적에 있어서의 기여도는 빠른 속도로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

<그림 3-9>~<그림 3-10>은 경영주의 연령그룹에 따라 지대별 농지임대 참여에 어떤 차이가 있는지를 보여주고 있다. 먼저 연령그룹별로 지대별 평균 임대면적을 비교해보면(그림 3-9), 농가구성비가 가장 큰 60~70세 그룹의 경우 대도시근교 농가의 평균 농지임대면적이 가장 많고, 다음이 중간, 산간의 순이며, 평야의 평균 임대면적이 가장 작은 것으로 나타났다. 70세 이상 그룹의 경우는 중간지대 농가의 평균 임대면적이 가장 많고, 다음이 평야지대, 산간지대 등의 순인 것으로 나타났다. 농가수를 감안할 경우, 임대를 통한 농지의 총시장공급은 중간지대 60~70세 그룹에서 가장 많고,

다음은 중간지대 50~60세 그룹이며, 평야지대 60~70세 및 50~60세 농가그룹과 산간지대 70세 이상 농가그룹이 비슷한 규모의 농지를 임대를 통해 시장에 공급하고 있는 것으로 나타났다(그림 3-10). 이러한 결과는 향후 임대농지의 원활한 시장공급을 통한 규모화를 달성하기 위한 주요 정책목표 계층으로서의 평야지역 고령농가가 가지고 있는 중요성을 보여주는 것으로 해석될 수 있겠다. 다시 말하여, 평야지대의 고령농가그룹이 농지임대시장에 농지공급을 원활하게 할 수 있게 하는 정책적 유인이 필요할 것으로 판단된다.

그림 3-9. 연령별 지대별 호당평균 농지임대면적

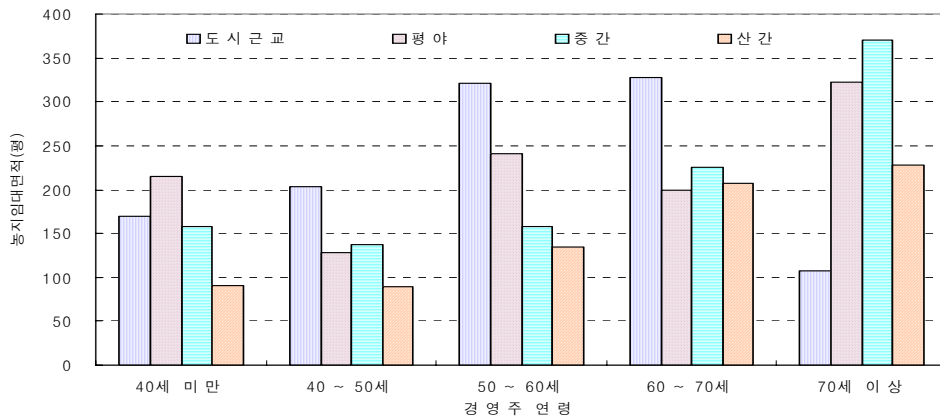
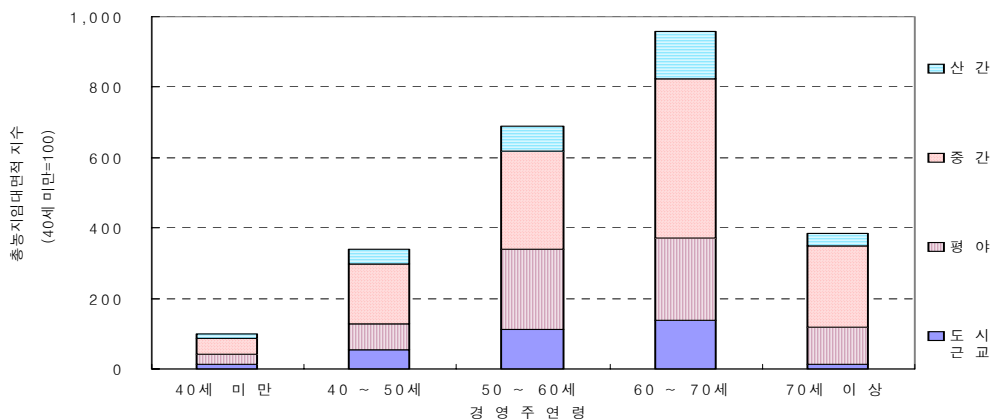


그림 3-10. 연령별 지대별 총농지임대면적 비교



2) 농지임대면적 결정요인의 추정결과¹³

본 항에서는 <부록 2>에서 제시된 임의효과 패널 Tobit 모형의 추정결과를 제시한다. 이 분석결과는 앞에서도 밝혔듯이, 1998-2002년 패널 자료에 기초한 것이다. 여기서 종속변수는 잠재 농지임대면적으로 0보다 큰 경우에는 시장에서 관찰된 실제 농지임대면적, 0보다 작을 경우에는 0의 값에서 중도 절단되는 것으로 설정되었다.

잠재 농지임대면적에 영향을 미치는 설명변수로는 농지임대 가격, 시간, 경영주 연령, 그리고 경영규모, 경영형태, 전겸업 형태, 지대, 지역 등이 고려되었다. 이 중 경영규모, 경영형태, 전겸업 형태, 지대, 지역의 구분은 더미변수로 그리고 나머지는 연속변수의 형태로 Tobit 모형에 포함되었다. 특히 경영형태와 경영주 연령은 상호작용 변수(interaction variable)로 모형에 포함되어 논벼농가에서의 경영주 연령과 농지임대

표 3-1. 계량모형 변수의 기초통계량

변수		평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수	임대면적(평)	232	806	0	18,536
	전년도 농지임대가격(원/평)	731	1,725	0	21,634
연속변수	시간(t=1, 2, 3, 4)	2.551	1.111	1	4
	경영주연령(세)	57.5	10.3	20	90
	경영규모 1ha 미만	0.431	0.495	0	1
	논벼농가	0.287	0.453	0	1
전겸업	전업농	0.488	0.500	0	1
	제2종겸업	0.269	0.443	0	1
	60세이상 고령 전업농	0.286	0.452	0	1
지대	도시근교	0.262	0.440	0	1
	평야	0.488	0.500	0	1
	중간	0.148	0.355	0	1
지역	경기	0.119	0.324	0	1
	강원	0.116	0.320	0	1
	충북	0.132	0.338	0	1
	충남	0.102	0.302	0	1
	전북	0.114	0.318	0	1
	전남	0.112	0.316	0	1
	경북	0.120	0.325	0	1
	경남	0.102	0.303	0	1

13. 농지임대차시장에서의 농지임대면적 결정의 구체적인 분석모형은 부록 1을 참조

면적과의 상호작용 관계에 대한 분석이 시도되었다. 농지임대 가격변수로는 전년도 농지임대가격을 이용하였다. 전년도의 농지임대가격을 설명변수로 고려하였으므로 1998년도의 농가자료와 해당농가가 위치한 조사구의 전년도 평균 농지임대가격 자료가 이용가능하지 않은 농가를 제외한 총 8,070 농가자료가 계량모형의 추정에 이용되었다. 이중 농지임대면적이 0보다 큰 농가는 총 1,486농가이다. 모형에 포함된 변수들의 기초통계량은 <표 3-1>과 같다.

표 3-2. 개별농가단위의 농지임대면적 Tobit 모형 추정 결과

변수		파라메타 (t 값)1)	
전년도의 농지임대 가격(원/평)		0.04	(3.56)*
시간		118.19	(5.70)*
경영주연령(세)		16.08	(3.82)*
경영규모 1.0ha 미만		865.80	(10.17)*
경영형태: 논벼농가		-302.52	(-2.28)**
전겸업(참조그룹: 제1종겸업농가)	전업농가	-82.50	(-0.87)
	제2종겸업농가	309.39	(2.91)*
60세 이상 고령 전업농가		242.51	(2.10)**
지대(참조그룹: 산간지대)	도시근교	1004.90	(4.03)*
	평야지대	737.23	(4.36)*
	중간지대	417.96	(2.67)*
지역	경기도	351.49	(1.42)
	강원도	1181.93	(4.79)*
	충청북도	1235.81	(5.21)*
	충청남도	527.38	(2.13)**
	전라북도	1058.99	(4.34)*
	전라남도	735.25	(2.88)*
	경상북도	411.81	(1.68)**
	경상남도	-146.28	(-0.62)
상수항		-5485.75	(-15.11)
σ_u^2		2499.65	(39.70)*
σ_v^2		969.96	(48.06)*
$\rho = \sigma_u^2 / (\sigma_u^2 + \sigma_v^2)$		0.872)	
Log-likelihood		-14348.2	
총표본수		8,070	
임대면적 0보다 큰 표본수		1,486	

1) * 유의수준 1%, ** 유의수준 5%, *** 유의수준 10%.

2) $\rho = 0$ 가설은 유의수준 0.1%하에서 기각됨.

<표 3-2>에 따르면, 예상한 대로 전년도 농지임대 가격은 양(+)의 계수를 가지는 것으로 추정되었으며, 이 파라메타는 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 따라서 본 분석모형은 농지 공급곡선의 가장 기본적인 조건인 가격과 공급물량 사이에 존재하는 정의 관계를 만족하는 것으로 나타났다.

다음으로 시간 변수는 양(+)의 계수를 가지는 것으로 추정되어 분석기간 중 농지임대면적은 증가 추세에 있는 것으로 나타났다. 또한 농지임대 면적과 경영규모의 관계를 살펴보면, 경영규모 1ha 미만 소규모 농가의 농지임대면적이 많은 것으로 추정되었으며, 이러한 관계는 통계적으로도 유의한 것으로 판명되었다.¹⁴ 이러한 추정결과는 <그림 3-3>에서 나타난 연도별 호당 평균 농지임대면적 추이가 통계적으로도 유의함을 보여준다.

농지임대면적과 영농형태의 관계를 보면, 논벼 농가가 다른 영농형태의 농가 평균 농지임대면적보다 작은 것으로 추정되었으며, 이러한 결과는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 하지만 이러한 결과는 <그림 3-4>와는 다소 차이가 있는 것으로 보여질 수 있다. 이는 영농형태에 따른 농가그룹별 평균 농지임대면적을 단순 비교한 <그림 3-4>는 영농형태와 관련이 있으면서 농지임대면적에 영향을 줄 수 있는 다른 요인들을 통제하지 못하기 때문인 것으로 볼 수 있다. 이와 달리, 계량모형의 추정결과는 다른 모든 요인들의 변화를 통제한 후의 영농형태와 농지임대면적의 관계를 보여주는 것이다.

다음으로 전겸업 형태와 농지임대면적과의 관계를 보면, 제1종겸업농가와 비교하여 제2종겸업농가의 농지임대면적은 높다고 할 수 있지만, 전업농의 경우 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 추정되었다. 이는 전업농의 농지임대면적이 겸업농 전체 평균에 비해서는 상대적으로 많은 편이나, 겸업의 형태별로 보면 제2종겸업농가의 평균 농지임대면적이 전업농이나 제1종겸업농보다 많은 것으로 나타난 <그림 3-5>의 결과와도 일치한다. 특히 이러한 추정결과는 제2종겸업농가가 농지임대시장에서 중요한 공급자임을 암시하는 동시에, 향후 제1종겸업농가와 전업농에 대한 농지임대시장 참여를 유인책의 필요성을 보여주고 있다.

14 1.0~2.0ha, 2.0~3.0ha 및 3.0ha 이상 경영규모의 농가그룹을 나타내는 더미변수를 포함한 모형에서 이들 그룹간에는 농지임대면적의 차이가 통계적으로 유의한 수준이 아닌 것으로 나타나, 최종 추정모형에는 포함하지 않았다.

지대별로는 도시근교, 평야, 그리고 중간지대 농가들의 평균 농지임대면적이 산간지대 농가에 비해 많은 것으로 추정되었으며, 이러한 관계는 모두 통계적으로도 유의한 것으로 판명되었다. 이러한 분석결과에서 평야지대나 중간지대 뿐만 아니라 도시근교지역이 농지임대시장에서 차지하고 있는 상대적인 중요도가 크다는 점은 특기할만하다.

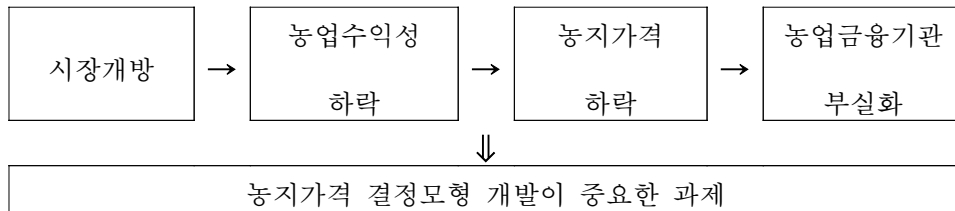
한편 경영주 연령이 높을수록 농지임대면적이 증가하는 것으로 추정되어 <그림 3-7>, <그림 3-9>에서 관찰된 사실과 대체적으로 일치하는 것으로 나타났다. 이러한 관계, 즉 경영주 연령 증가에 따른 임대면적 증가에 있어서 전겸업 형태에 따라 차이가 있는지를 판단하기 위해 전겸업 더미변수와 60세 이상 고령 경영주 더미변수와의 곱을 설명변수로 고려하였다. 이 상호작용 변수는 양(+)의 계수를 가지고 통계적으로도 유의한 것으로 추정되었다. 전업농 더미변수에 대해 통계적으로 유의한 파라메타 추정치를 얻지 못하였다는 점을 고려해볼 때, 이러한 추정결과는 경영주의 연령별로 전업농의 농지임대면적에 큰 차이가 있음을 보여준다는 점에서 특기할 만하다.

제4절 농지가격 결정모형

경제성장에 따른 1인당 쌀 소비량의 지속적인 감소와 함께 비농업 부문에서의 토지 수요가 증가함으로써 우리나라 경지면적은 1970년 이후 지속적으로 감소하고 있는 추세에 있다. 최근에는 WTO 농업협상의 진전에 따라 쌀 수입이 확대되고, 쌀생산 과잉이 몇 년째 지속됨에 따라 국내 쌀값도 2001년에는 사상 최초로 하락하였다. 그리고 도하개발아젠다(DDA) 농업협상 이후 농산물시장의 대폭적인 추가 개방이 예상됨으로써 농가의 채산성 악화로 인한 농지가격의 추가적인 하락이 예상된다.

그런데 농지가격이 하락하면 농가의 자산가치가 하락하게 되고 그에 따라 농가의 담보능력이 하락하게 된다. 그러면 농업금융기관인 회원농협은 부실채권이 증대되어 부실화 될 수 있으므로 농업금융기관이 부실채권을 축소하기 위해 대출금을 회수하고, 부실채권을 회수하면 건전한 농가도 유동성 부족의 상황에 직면하게 될 것이다. 그러면 결과적으로 농지공급이 더욱 확대되어 농지가격은 더욱 하락하는 악순환이 반복될 것이다.

그림 3-11. 농지가격 분석의 필요성



이러한 문제의 해결을 위해서는 우리나라에 적합한 농지가격 결정모형을 개발하여야 할 것이다. 그러면 향후 금융시장의 변화와 농업시장개방에 따른 농지가격 변동추세를 효과적으로 전망하여 농가의 중요한 자산인 농지가격의 가치를 적절히 보존할 뿐만 아니라 농지 관련 정책의 입안 및 결정에 있어서도 유용한 판단기준을 제공할 수 있다.

본 절에서는 농지의 잠재가격(*shadow price*)이 농지에서 발생하는 기대수익에 기초한다는 가정에서 출발한 Mishra(2004)의 농지가격결정모형을 다음과 같은 관점에서 수정·보완하여 보다 설명력이 높은 농지가격결정모형을 개발하였다. 일반적으로 농지가격은 농업수익요인과 자본이득요인이 함께 고려되어 결정된다(이정환, 이정환·조재환, Chavas and Thomas). 농지의 잠재가격이 농지의 시장가격보다 높을 경우에 농업생산자는 추가적으로 농지를 더 구입하려고 할 것이다. 농업수익은 농업생산활동에 따른 수익과 정부보조금(논농업직불제) 등으로 결정될 것이고, 자본이득은 자본이득과 그에 상응하는 기회비용을 나타내는 이자비용과의 관계에서 결정될 것이다. 여기서 자본이득은 정상적인 자본이득을 의미하며, 비정상적인 투기적 이득(농지전용 등으로 인한 자본이득)은 농지에서 발생하는 기대수익에서 제외하기로 한다.¹⁵ 이러한 논의를 바탕으로 위험 중립적 농업생산자의 제약 하 이윤극대화 문제는 다음과 같이 표현될 수 있다.

15. 본 연구에서는 농지보유에 따른 정상적인 농업이득과 자본이득만을 고려한 농지가격결정모형에 기초하여 농지가격과 임차료와의 관계 분석에 초점을 맞추었다. 농지보유에 따른 비정상적인 투기적 이득을 분석 모형에 포함하여 농지라는 자산에 연결된 거품(*bubble*)이 농업생산자의 농지보유 의사결정에 미친 영향을 분석하는 것은 의미 있는 추후 연구과제로 생각된다.

$$(1) \quad \max_{\{D, A\}} \pi(p, y, r(D, v), GP) + \phi(A, \delta(Ir, Rt), r)$$

$$\pi = py - wx - r(D, v)D + GP,$$

$$\phi = r \left(\frac{A}{1 - \left(\frac{1 + \delta(Ir, Rt)}{1 + r} \right)} \right),$$

$$f(y, x, A, I, \theta) = 0,$$

$$I \leq I_o,$$

$$D = D_o + (A - A_o)v.$$

여기서, π 는 농업수익, ϕ 는 자본이득, p 는 농업생산물가격, y 는 농업생산량, w 는 투입요소가격, x 는 투입요소량, $r(D, v)$ 는 농업용 부채에 부과되는 이자율, r 은 일반 이자율, δ 는 지대별 자본이득으로 임대료(Rt)와 투자수익률(Ir)의 함수로 가정되며, D 는 농업용 부채, GP 는 정부보조금, v 는 농지가격, $f(y, x, A, I, \theta)$ 는 생산가능곡선, I 는 자본채수준, D_o 는 전기 부채수준, A_o 는 전기의 농지보유 수준을 나타낸다. 따라서 식 (1)은 농업생산자가 생산기술과 경제적 조건 등의 제약조건 하에서 농업수익과 자본이득의 선형 합을 극대화하며 농지구입에 관한 의사결정을 수행한다는 것을 나타낸다. 여기서 θ 는 농업생산성의 지대별 차이를 반영하고, δ 는 자본 이득의 지대별 차이를 각각 반영한다. 예를 들어 농업수익의 비중이 높을 것으로 생각되는 평야지대의 농업생산성은 일반적으로 도시근교 지역의 농업생산성보다 큰 값으로 결정될 것이다. 자본수익이 중요하게 작용할 것으로 예상되는 도시근교 농지의 경우에는 자본의 투자수익률(δ)이 평야지대의 투자수익률보다는 큰 값으로 결정될 것이다. 본 모형에서는 제약조건을 부과하였다. 자기자본을 통한 농지구입도 현실적으로 가능하지만, 이 경우 자기자본에 대한 기회비용을 고려하면 위에서 설정한 “농지의 구입은 부채를 통해서만 가능하다”는 제약조건이 그렇게 제한적이지 않다고 생각된다. 그리고 농지구매에 적용되는 저리 금리를 반영하여 농업용 부채에 부과되는 이자율과 일반 이자율을 구분하여 고려하였다.

위 이윤극대화 문제의 라그랑지 함수는 다음과 같다.

$$(2) L = py - wx - r(D, v)D + GP + r \left(\frac{A}{1 - \left(\frac{1 + \delta(Ir, Rt)}{1 + r} \right)} \right) \\ - \mu_1(f(y, x, A, I, \theta)) + \mu_2(I_o - I) + \mu_3(D - (A - A_o)v - D_o)$$

여기서 제약조건하의 이윤극대화 1계 조건은 아래의 식 (3)과 식 (4)로 표시된다.

$$(3) \frac{\partial L}{\partial D} = \frac{\partial r(D, v)}{\partial D} D + r(D, v) - \mu_3 = 0 \rightarrow \mu_3 = \frac{\partial r(D, v)}{\partial D} D + r(D, v)$$

$$(4) \frac{\partial L}{\partial A} = \frac{r}{1 - \left(\frac{1 + \delta(Ir, Rt)}{1 + r} \right)} - \mu_1 \frac{\partial f(y, x, A, I, \theta)}{\partial A} - \mu_3 v = 0$$

한편, μ_1 은 생산기술의 잠재가격을 나타내기 때문에 아래의 형태로 표시될 수 있다.

$$(5) \mu_1 \frac{\partial f(y, x, A, I, \theta)}{\partial A} = - \frac{\partial \pi}{\partial A}$$

식 (3)과 식 (5)을 식 (4)에 대입하여 정리하면, 다음의 식 (6), (7)과 같이 된다.

$$(6) \frac{r}{1 - \left(\frac{1 + \delta(Ir, Rt)}{1 + r} \right)} + \frac{\partial \pi}{\partial A} - \left(\frac{\partial r(D, v)}{\partial D} D + r(D, v) \right) v = 0$$

$$(7) \frac{\frac{r}{1 - \left(\frac{1 + \delta(Ir, Rt)}{1 + r} \right)} + \frac{\partial \pi}{\partial A}}{\frac{\partial r(D, v)}{\partial D} D + r(D, v)} = v$$

만약, 부채 한 단위 변화에 대한 이자율의 변화가 $r(D, v)$ 와 곱의 관계로 표시될 수 있다고 가정하면, 위 식 (7)은 다음의 식 (8)과 같이 재구성될 수 있다.

$$(8) \quad v = \frac{\frac{r}{1 - \left(\frac{1 + \delta(Ir, Rt)}{1 + r} \right)} + \frac{\partial \pi}{\partial A}}{r(D, v)\alpha(D)}, \quad \text{제약조건: } \frac{\partial \alpha(D)}{\partial D} > 0, \quad \alpha(0) \geq r_f$$

위의 식 (8)에서 농지가격(v)은 $q(Ir, Rt, r, D, R_A, GP)$ 라는 일반적인 함수형태로 표시될 수 있다. 다시 말하여, 농지가격의 결정요인은 농업수익(R_A), 정부보조금(GP), 부채수준(D), 임차료(Rt), 이자율(r) 등으로 식별될 수 있다는 것이다. 여기서, R_A 는 농지 단위당 한계 농업 수익($\frac{\partial \pi}{\partial A}$), Ir 는 투자수익률을 나타낸다.

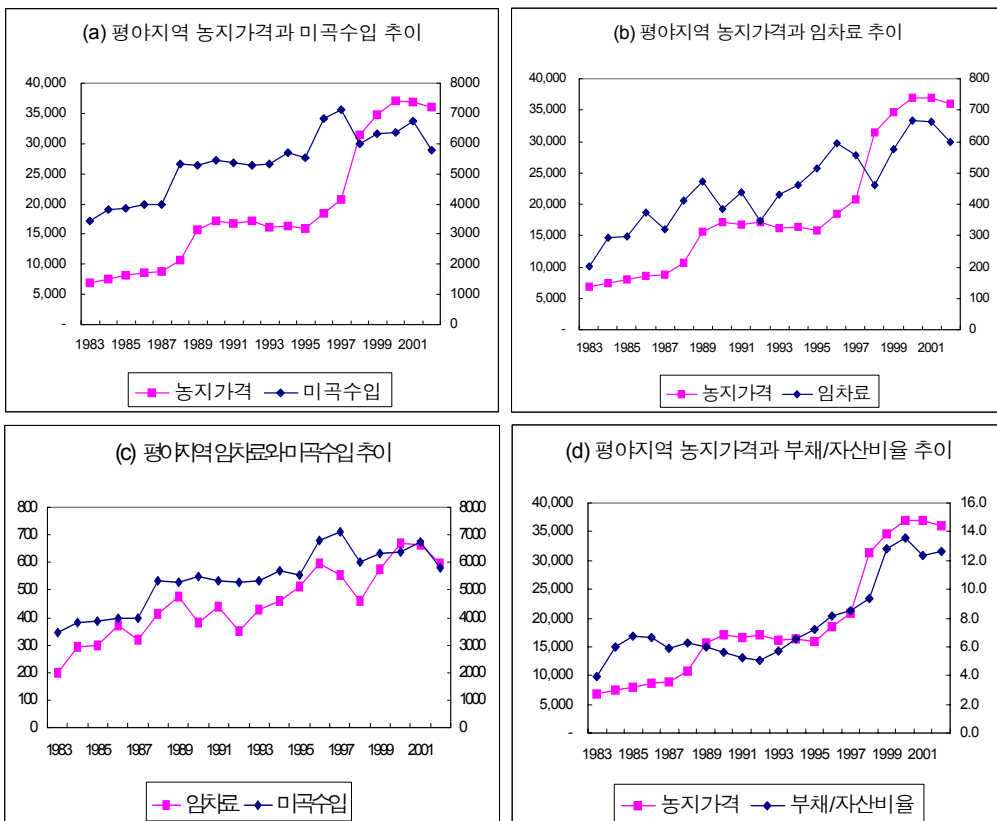
제5절 농지가격에 영향을 주는 요인들의 변화추이

본 절에서는 1983년부터 2002년까지 지대별로 구분하여 농지가격 및 여타변수들의 변화 추이를 살펴본다.

<그림 3-12>은 평야지역 농지가격, 임차료, 미곡수입, 부채/자산비율 추이를 비교한 것이다. 그래프 (a)의 평야지역 농지가격과 미곡수입 추이 비교를 보면 1997년 이전까지는 농지가격과 미곡수입의 추이가 비슷하게 움직이는 것을 확인할 수 있다. 그렇지만 1997년도에 미곡수입은 하락하였지만 농지가격은 급격히 상승한 것을 알 수 있다. 이는 이 시기의 농지가격은 미곡수입 이외의 다른 요인에 의해서 변동되었다는 것을 의미한다. 그래프 (b)의 평야지역 농지가격과 임차료 추이 비교를 보면 임차료와 농지가격이 같은 방향으로 움직이는 것을 확인할 수 있다. 그래프 (c)의 평야지역 임차료와 미곡수입 추이 비교를 보면 임차료와 미곡수입 추이가 같이 움직이는 것을 알 수 있다. 이것은 미곡수입의 증가(감소)는 토지용역비의 지불능력 증가(감소)로 인하여 임차료 상승(하락)으로 이어지기 때문에 임차료와 미곡수입이 같은 움직임을 보이는

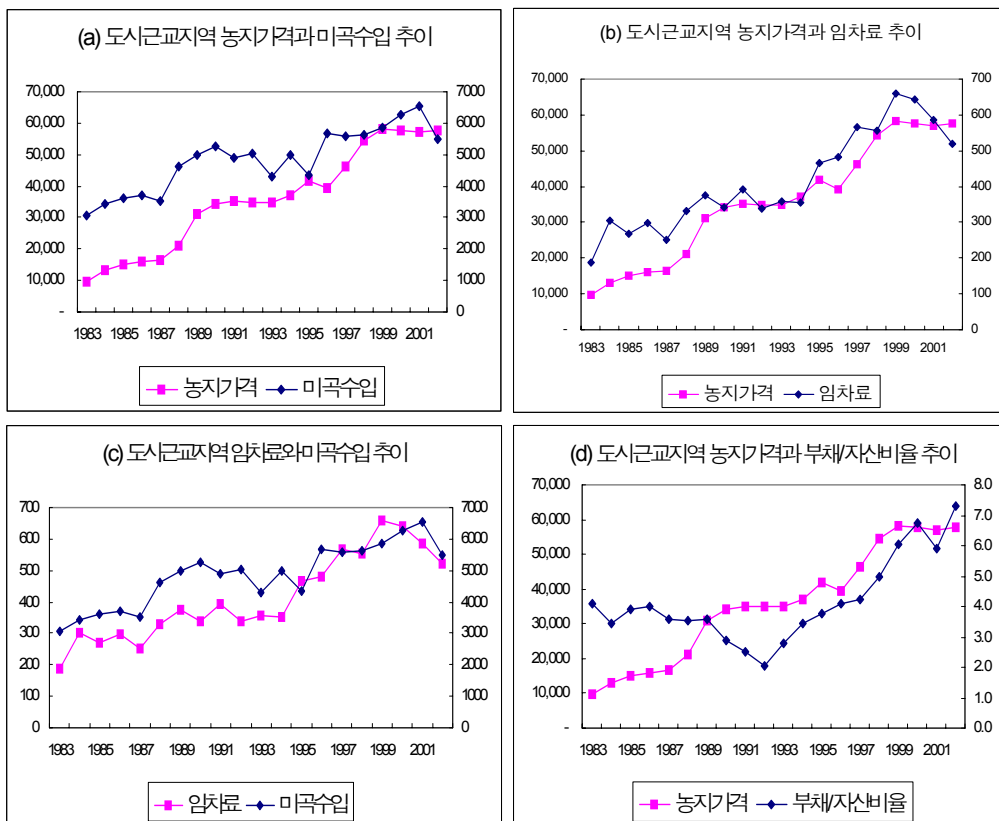
것으로 추측할 수 있다. 그래프 (d)의 농지가격과 부채/자산비율 추이 비교를 보면 1996년 이전까지는 농지가격과 부채/자산비율 추이가 반대방향으로 움직였지만, 1997년 이후부터는 부채/자산비율의 상승과 함께 농지가격이 급격히 상승하는 것으로 나타났다. 이는 정부에서 부채/자산비율의 급격한 상승을 막기 위해서 정책적으로 농지가격을 상승시킬 수 있는 정책을 시행하였기 때문이다. 즉 정부에서는 부채/자산비율의 지나친 상승을 막기 위해서 농업진흥지역의 거래규제를 완화하는 정책을 시행하였다. 또 IMF체제 이후 실업자들이 급증하면서 농사를 지으려는 귀농인구가 증가하였고, 직접지불제도의 시행, 농업진흥지역에 대한 농업경영자금 지원 등으로 농지 수요가 증가함으로써 평야지역 농지가격이 급격히 상승하게 된 것으로 예상되어진다.

그림 3-12. 평야지역 농지가격, 임차료, 미곡수입, 부채/자산비율 추이 비교



<그림 3-13>은 도시근교지역 농지가격, 임차료, 미곡수입, 부채/자산비율 추이를 비교한 것이다. 그래프 (a)의 도시근교지역 농지가격과 미곡수입 추이 비교를 보면 미곡수입과 농지가격이 비슷한 추세를 가지는 것을 확인할 수 있다. 이는 도시근교지역의 농지가격도 어느 정도 미곡수입에 영향을 받는다는 것을 의미한다. 그래프 (b)의 도시근교지역 농지가격과 임차료 추이 역시 매우 비슷한 흐름을 가지고 움직이는 것을 알 수 있다. 그래프 (c)의 도시근교 임차료와 미곡수입 추이 비교를 보면 역시 임차료와 미곡수입 추이가 같이 움직이는 것을 확인할 수 있다. 이것은 평야지역에서의 임차료와 미곡수입의 관계가 도시근교지역에서도 성립한다는 것을 의미한다. 그래프 (d)의 농지가격과 부채/자산비율 추이 비교를 보면 평야지역과 마찬가지로 1996년 이전까지

그림 3-13. 도시근교지역 농지가격, 임차료, 미곡수입, 부채/자산비율 추이 비교



는 농지가격과 부채/자산비율 추이가 반대방향으로 움직였지만, 1997년 이후부터는 부채/자산비율의 상승과 함께 농지가격이 역시 상승하는 것으로 나타났다. 그렇지만 평야지역 농지가격처럼 도시근교지역의 농지가격이 급격히 상승하지는 않았다. 그 이유는 이 시기 정부정책이 농업진흥지역, 즉 평야지역에 정책 포커스가 맞추어졌기 때문에 도시근교지역에서는 농지가격 상승요인이 상대적으로 작은 것으로 추측된다.

제6절 지대별 농지가격과 임차료의 인과성 분석

한국 농업에서 높은 농지가격과 임차료의 원인에 대하여 두 가지 상반된 견해가 있다. 그 중 한 견해는 농지가격이 높기 때문에 임차료가 높다는 것이고, 또 다른 견해는 농지가격이 높기 때문에 지대가 높은 것이 아니라 농지임대차시장에서 임대농지의 공급이 제한되어서 임차료가 높고 따라서 농지가격이 상승한다는 것이다(이용만, 1995). 전자의 경우는 높은 농지가격이 높은 임차료에 영향을 미치기 때문에 비농업부문으로의 농지전용 등을 엄격히 규제하는 제도를 시행함으로써 추가적인 농지가격 상승을 막을 수 있다. 후자의 경우는 높은 임차료가 높은 농지가격에 영향을 미치기 때문에 농지임대차시장의 활성화와 같은 임차료를 낮출 수 있는 제도를 시행하면 농지가격의 추가 상승을 막을 수 있을 것이다. 이렇듯 농지가격과 임차료 변화에 어떤 견해를 갖느냐에 따라 상반된 정책이 수립될 수 있다. 앞에서 언급하였듯이 농지시장은 지역적으로 차별성이 매우 강하기 때문에 지역별로 농지가격과 임차료의 인과관계도 달라질 수 있다. 그렇게 되면 이에 맞는 효율적인 농지제도가 지역별로 달라져야 한다. 따라서 본 절에서는 지대별로 구분하여 농지가격과 임차료의 인과성 분석을 실시하고, 이를 바탕으로 지대별로 효율적인 농지정책 방향을 제시하고자 한다.

1. 분석자료

본 연구는 지대를 도시근교지역과 평야지역으로 구분하여 1983년부터 2002년까지의 연도별 자료를 이용하여 수행되었다. 구체적으로, 농지(답)가격¹⁶은 농가경제통계연보와 농림업주요통계의 자료를 사용하였고, 임차료¹⁷는 농가경제통계연보에서 토지용역

비를 이용하였다. 미곡수입은 농가경제통계에서 농업조수입중 미곡부분을 계산하여 사용했으며, 부채·자산비율은 농가경제통계 자료를 이용하였다. 이자율은 한국은행의 조사통계월보에서 시중은행 1년 만기 가중평균 대출금리 자료를 이용했으며, 1인당 GDP 자료는 통계청에서 발표하는 자료를 사용하였다.

2. 농지가격과 임차료의 인과성 분석 결과¹⁸

1) 단위근 검정

본 연구에서는 단위근 검정에 있어 수준변수와 차분변수로 나누어 ADF(Augmented Dickey-Fuller) 검정과 Phillips-Perron검정 통계량을 구하고, 이를 MacKinnon 임계치(MacKinnon, 1991)와 비교하여 단위근 보유 여부를 판단하였다.

단위근 검정 결과 도시근교지역과 평야지역의 모든 수준변수는 ADF 검정통계량과 P-P 검정통계량의 임계치보다 작기 때문에 단위근을 가지고 있다는 귀무가설($H_0: \alpha = 1$)을 기각할 수 없는 것으로 나타났다. 단위근을 가지고 있는 자료는 자기상관이 존재하므로 허구적 회귀현상이 나타날 수 있기 때문에 차분을 시행하여 차분 변수를 사용한다. 1차 차분 변수의 경우 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각함으로써 단

-
16. 농림업주요통계는 농지가격 자료를 실거래가로 조사하였지만, 1987년 이전 자료는 지대별로 농지가격을 조사하지 않아서 1983년부터 1986년까지는 자료를 구할 수 없다. 농가경제통계연보는 농지가격자료가 1983년부터 1998년까지는 지대별로 농지가격을 실거래가로 조사하였으나, 1999년 이후부터는 공시지가를 적용하여 농지가격을 평가하였기 때문에 본 연구에서 농지가격 자료로 이용하기에는 문제가 많다. 그래서 부득이하게 본 연구에서 농지가격 자료는 1983년부터 1986년까지는 농가경제통계연보 자료를 이용하였고, 1987년부터 2002년까지는 농림업주요통계 자료를 이용하였다.
17. 농가경제통계연보를 이용할 경우 농지임차료가 논, 밭, 과수원 등을 모두 포함하는 농지의 평균임차료와 같은 성격을 갖는다. 그래서 논가격과 미곡수입이 논에 대한 것이므로 자료의 성격이 일치하지 않는다는 문제점이 있다. 또한 임차지에 대해서는 지불임차료를 기준으로 추정되므로, 친족 간에 이루어진 무임차료 거래 등이 포함되어 추정 임대차료가 과소 추정될 위험이 있다. 그러나 임차지의 지목구성에 추세적인 변화가 없고, 무임차료 거래 비율 또한 추세적으로 변화되지 않았다면 분석결과에는 큰 영향이 없을 것으로 생각된다. 따라서 이 연구에서는 자료의 성격이 일치하지 않는다는 문제점에도 불구하고 농가경제조사자료에서 산출된 임대차료를 이용하기로 한다(이정환, 1996).
18. 농지가격과 임차료의 인과성 분석에 사용된 모형은 <부록 3>을 참조

위근 문제를 해소할 수 있었다. 위의 결과를 통하여 도시근교지역과 평야지역의 모든 수준변수는 불안정적인 시계열 자료이지만 차분할 경우 안정적인 시계열이 됨을 알 수 있다.

표 3-3. 단위근 검정결과(ADF검정과 P-P검정)

변수	도시근교지역				평야지역			
	ADF		P-P		ADF		P-P	
	수준변수	1차차분	수준변수	1차차분	수준변수	1차차분	수준변수	1차차분
농지가격	1.70	-3.44*	1.50	-3.45*	1.43	-2.68*	1.19	-2.71*
임차료	0.13	-7.72*	0.02	-7.66*	0.21	-6.01*	0.27	-6.45*
미곡수입	-0.56	-5.59*	-0.65	-5.54*	-0.77	-4.60*	-0.93	-4.62*
부채·자산비율	0.81	-3.36*	0.71	-3.40*	1.73	-4.10*	1.54	-4.04*

주 : *는 99% 수준에서 유의적임을 나타냄.

2) 공적분 검정

우도비 통계량 검정결과를 살펴보면 $H_0 : r = 0$ 일 때 도시근교지역에서는 $\lambda_{\max}(0) = 38.27$, 평야지역에서는 $\lambda_{\max}(0) = 34.96$ 로 5%의 유의수준에서 귀무가설을 기각할 수 있다. $r \leq 1$ 의 경우에는 도시근교지역에서는 귀무가설을 기각할 수 있지만, 평야지역에서는 귀무가설을 기각할 수 없다. $r \leq 2, r \leq 3$ 의 경우, 위의 두 지역은 귀무가설을 기각할 수 없었기 때문에 5% 유의수준에서 도시근교지역과 평야지역은 각각 두 개와 한 개의 공적분 벡터가 존재한다고 판단할 수 있다. 이러한 결론이 시사하는 바는 도시근교지역이나 평야지역 모두 각 수준 변수가 I(0)과정으로 서로 장기적 균형관계가 존재한다는 것을 의미한다.

표 3-4. Johansen 공적분 검정결과

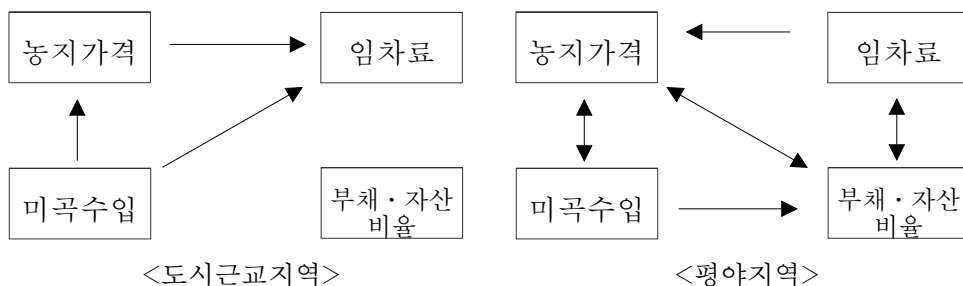
도시근교(lag=1)		평야(lag=1)		1% 임계치	5% 임계치	귀무가설
특성근	검정통계량(LR)	특성근	검정통계량(LR)			
0.867	38.27	0.841	34.96	33.24	28.14	$r=0$
0.697	22.69	0.164	3.34	26.81	22.00	$r \leq 1$
0.085	1.69	0.077	1.53	20.20	15.67	$r \leq 2$
0.052	1.02	0.020	0.39	12.97	9.24	$r \leq 3$

3) Granger 인과관계 분석

Granger 인과관계 검정의 목적은 시계열자료의 경우 인과관계가 명확하지 않으므로 기본적인 변수의 선행, 후행관계를 규명하여 분석의 이해를 돕는데 있다. Granger의 인과관계 검정을 실시하기 위해서는 시계열의 정상성(定常性)이 전제되어야만 한다.¹⁹ 앞에서의 단위근 검정 결과 모든 변수들이 1차 차분하였을 때 정상 시계열이 된다는 것을 확인하였으므로, 여기서는 1차 차분한 시계열을 이용하여 Granger의 인과관계 검정을 실시하였다.

도시근교지역 및 평야지역의 Granger 인과관계를 검정한 결과는 위의 <표 3-5>와 <그림 3-14>와 같다. 도시근교지역 농지가격의 경우 미곡수입이 농지가격의 결정에 있어서 Granger 인과관계가 존재하는 것으로 나타났다. 그렇지만 임차료나 부채·자산비율은 농지가격과 Granger 인과관계가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 이는 전년도 미곡수입의 변화는 도시근교지역의 농지가격 변화의 원인이 될 수 있는 반면에, 임차료나 부채·자산비율은 농지가격 변화에 있어서 Granger의 관점에서 원인변수가 될 수 없다는 의미이다. 임차료의 경우는 농지가격과 미곡수입이 임차료와 Granger 인과관계가 존재하는 것으로 나타났지만, 부채·자산비율과 임차료는 Granger 인과관계가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 위의 분석에 따르면, 도시근교지역에서는 농지가격과 미곡수입이 선행하여 임차료에 영향을 미친다고 규정할 수 있겠다. 그렇지만 부채·자산비율의 경우는 어느 변수와도 Granger 인과관계가 존재하지 않는 것으로 나타났다.

그림 3-14. 도시근교지역과 평야지역의 Granger 인과관계 개요



19. Granger의 인과관계 검정은 설명변수들의 계수 중 일부분의 통계적 유의성을 검정하는 것으로 F검정의 일종이다. 그런데 F검정을 하기 위해서는 시계열의 정상성이 전제되어야만 한다(Granger, 1974).

표 3-5. 도시근교지역 및 평야지역의 Granger 인과관계 검정 결과

귀무가설	시차	F 통계량 (도시근교)	F 통계량 (평야)
임차료가 농지가격을 Granger cause하지 않는다	P=2	2.54	15.00***
미곡수입이 농지가격을 Granger cause하지 않는다	P=2	23.03***	22.75***
부채·자산비율이 농지가격을 Granger cause하지 않는다	P=2	2.65	11.54***
농지가격이 임차료를 Granger cause하지 않는다	P=2	7.09**	2.05
미곡수입이 임차료를 Granger cause하지 않는다	P=2	14.46***	0.71
부채·자산비율이 임차료를 Granger cause하지 않는다	P=2	2.67	17.50***
농지가격이 미곡수입을 Granger cause하지 않는다	P=2	0.85	5.00*
임차료가 미곡수입을 Granger cause하지 않는다	P=2	2.14	0.37
부채·자산비율이 미곡수입을 Granger cause하지 않는다	P=2	2.16	1.23
농지가격이 부채·자산비율을 Granger cause하지 않는다	P=2	4.35	22.15***
임차료가 부채·자산비율을 Granger cause하지 않는다	P=2	1.04	11.60***
미곡수입이 부채·자산비율을 Granger cause하지 않는다	P=2	0.39	8.24**

주 : ***는 99% 수준에서 유의적임을 나타내고, **는 95% 수준에서 유의적임을 나타내고, *는 90% 수준에서 유의적임을 나타낸다.

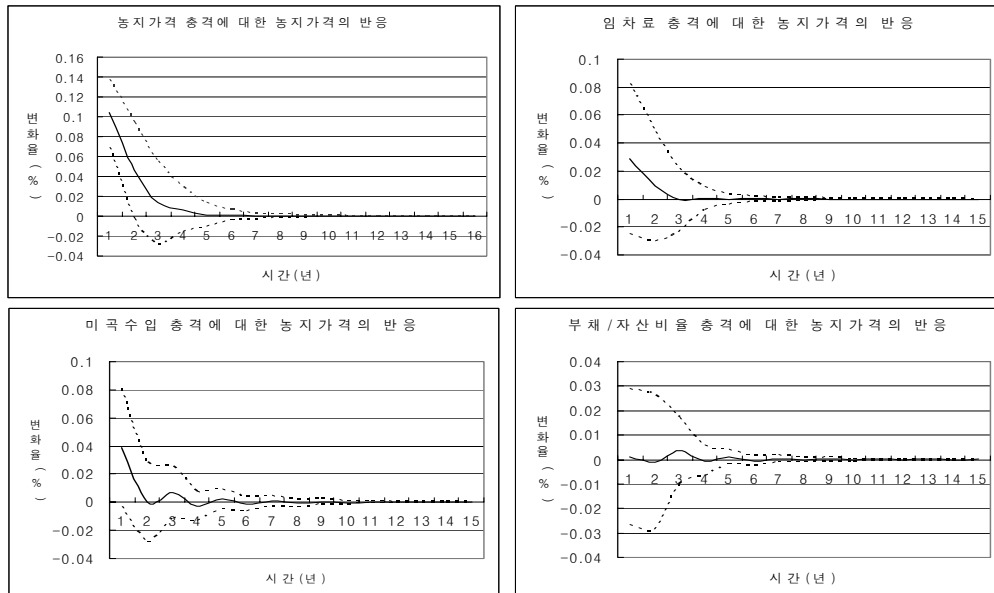
한편, 평야지역 농지가격의 경우, 미곡수입이 농지가격과 Granger 인과관계가 존재하는 것으로 나타났다. 또 임차료와 부채·자산비율 역시 평야지역의 농지가격과 Granger 인과관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 평야지역의 경우에도 전년도의 미곡수입의 변화가 농지가격 변화에 있어서 하나의 원인이 될 수 있다는 의미이다. 그러나 평야지역에서는 도시근교지역 결과와는 상반되게, 임차료나 부채·자산비율이 농지가격에 선행하여 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 임차료의 경우는 부채·자산비율이 임차료와 Granger 인과관계가 존재하는 것으로 나타났다. 여기서 특이한 점은 도시근교지역에서 농지가격이 임차료에 대한 Granger 인과 변수로 추정되었지만, 평야지역에서는 이와는 반대로 임차료가 농지가격에 대한 Granger 인과 변수로 나타났다는 점이다. 이러한 발견은 서론부분에서 언급했듯이, 한국 농업발전의 장애물로 존재하는 상대적으로 높은 농지가격과 임차료 문제의 정책적 해결책은 도시근교와 평야지대로 나누어 개발되어야 한다는 점을 시사한다. 그리고 부채·자산비율의 경우는 도시근교지역과는 달리 평야지역에서는 농지가격과 상호 인과관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 평야지역에서 1997년 이후 부채·자산비율의 급격한 상승이 농지가격 변화에 Granger的 의미에서 원인변수가 되는 것으로 해석될 수 있겠다.

4) 충격반응함수(Impulse Response Function)

VAR을 통한 충격반응함수나 분산분해 분석은 내생변수와 외생변수의 구별이 필요 없다는 기본가정 하에 출발한다. 그러나 <그림 3-14>의 Granger 인과관계 결과에 의하면 도시근교는 일방적 인과관계로 설명되므로 VAR보다는 구조모형에 의해 분석하는 것이 적합하고 평야지역은 인과관계가 복잡하게 얽혀 있으므로 VAR을 사용하여 분석하는 것이 적합한 것으로 나타났다. 그래서 본 연구에서는 평야지역만을 대상으로 충격반응함수와 분산분해 분석을 시행하였다.

충격반응함수는 외생적으로 주어진 교란항의 충격에 설명변수가 반응하는 패턴을 파악함으로써 변수들 간의 연관관계를 살펴보거나 정책변수의 변화에 따른 파급효과를 분석할 수 있는 장점이 있다. 본 논문에서는 VAR모형 내에서 미곡수입, 부채·자산비율, 농지가격, 임차료와 같은 각 설명변수들의 교란항에 충격이 주어졌을 때, 중요한 실물지표인 농지가격과 임차료가 어떻게 반응하는지 분석하여 보았다. 시차(Lag)는 VAR모형의 최적시차를 그대로 적용하였고, 반응의 관찰기간은 15년으로 하였다.

그림 3-15. 평야지역 여타변수 충격에 대한 농지가격 변수의 반응함수

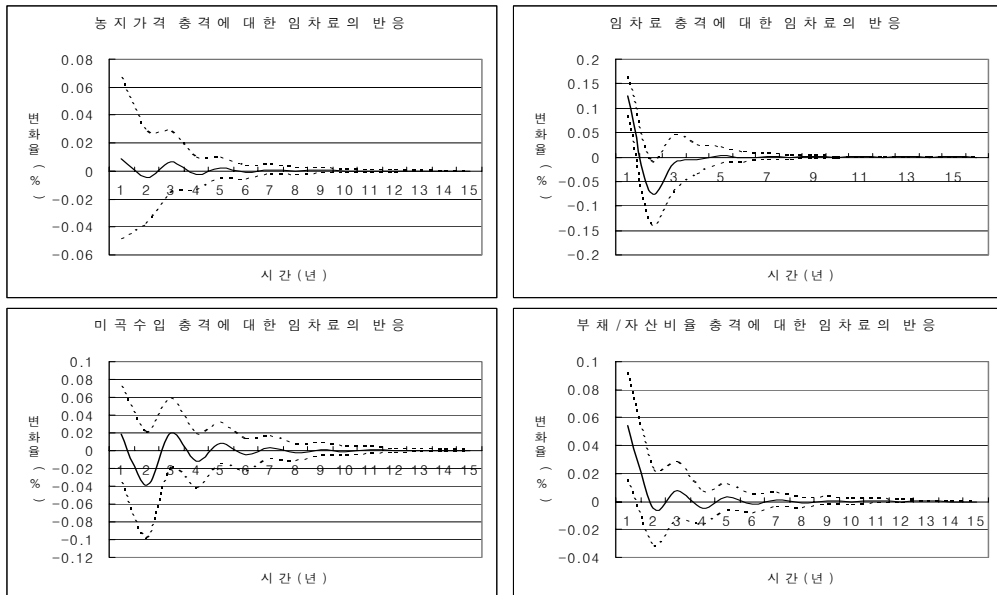


<그림 3-15>는 평야지역 여타변수 충격에 대한 농지가격 변수의 반응함수를 그래프로 나타낸 것이다. 농지가격, 임차료, 미곡수입의 경우 변수에 1단위 표준변차만큼의 예기치 못한 충격이 발생하였을 때, 농지가격은 그해에 양(+)¹의 최대 반응을 보인 후 점진적으로 영향력이 감소하다가 사라진다. 그렇지만 부채·자산비율의 경우는 3차 년도에 최대의 (+)반응을 보인 후 영향력이 감소하다가 사라진다.

<그림 3-16>은 평야지역 여타변수 충격에 대한 임차료 변수의 반응함수를 그래프로 나타낸 것이다. 농지가격과 미곡수입에 1단위 표준변차만큼의 예기치 못한 충격이 발생하였을 때, 임차료는 그해에 양(+)¹의 최대 반응이지만, 그와 비슷한 반응이 3년 정도 유지되다가 점진적으로 영향력이 감소하다가 사라진다. 임차료와 부채비율에 1단위 표준변차만큼의 예기치 못한 충격이 발생하였을 때 각 변수마다 1차 년도에 양(+)¹의 최대 반응을 보인 후 점진적으로 영향력이 감소하다가 사라지는 것으로 나타났다.

평야지역에서의 농지가격 및 임차료의 반응함수 결과를 종합하여 보면, 농지가격 충격에 대한 임차료의 반응함수와 미곡수입에 대한 임차료의 반응함수의 변화율이 다른

그림 3-16. 평야지역 여타변수 충격에 대한 임차료 변수의 반응함수



반응함수보다 낮게 나타났다. 이는 앞의 Granger 인과관계 결과와 일치된 결과로, 부채·자산비율은 임차료의 원인변수가 되기 때문에 부채·자산비율에 충격이 주어졌을 때 임차료의 반응이 컸지만, 농지가격과 미곡수입은 임차료의 원인변수가 아니기 때문에 변화율이 낮게 나타난 것으로 해석될 수 있다.

5) 분산분해(Forecast Error Variance Decomposition)

본 논문의 분산분해 분석은 앞에서 행해진 충격반응 분석에서 적용된 시차와 변수들의 순서, 동일한 관찰기간을 이용하여 각 변수들의 기여도를 추정하였다.

<표 3-6>의 평야지역 농지가격 분산분해결과를 보면, 처음에는 농지가격 자체 변동이 70% 이상을 설명하지만, 이후 점차 줄어들어 5년차 이후에는 약 51% 정도를 설명하는 것으로 나타났다. 임차료의 경우는 농지가격의 변동에 대한 예측오차의 설명력이 두 번째로 높은 것으로 나타났으며, 예측오차의 27%정도를 설명하는 것으로 나타났다. 미곡수입의 경우, 농지가격의 변동에 대한 예측오차의 설명력이 5년차부터 18% 정도를 꾸준히 설명하는 것으로 나타났다. 부채·자산비율의 경우, 농지가격 변동에 대한 예측오차의 설명력이 가장 낮은 것으로 나타났으며, 기여율이 처음의 0%에서 점점 증가하여 3년차부터는 약 2% 정도를 설명하는 것으로 나타났다.

표 3-6. 평야지역 농지가격의 예측오차 분산분해 결과

기간	표준오차	농지가격	임차료	미곡수입	부채·자산비율
1	0.365	0.739	0.261	0	0
2	0.464	0.571	0.274	0.155	0.001
3	0.460	0.529	0.279	0.169	0.023
4	0.460	0.524	0.276	0.178	0.023
5	0.461	0.519	0.275	0.183	0.023
6	0.462	0.517	0.275	0.185	0.023
7	0.463	0.516	0.274	0.186	0.023
8	0.464	0.516	0.274	0.187	0.023
9	0.465	0.516	0.274	0.187	0.023
10	0.466	0.515	0.274	0.188	0.023

<표 3-7>의 평야지역 임차료 분산분해결과를 보면, 임차료 자체 변동이 1년차에는 100% 자체변동을 설명하는 것으로 나타났다가, 이후 점진적으로 설명력이 하락하다가 7년차 이후에는 임차료 변동의 약 81% 정도를 설명하는 것으로 나타났다. 농지가격의 경우는 임차료 변동에 대한 예측오차의 설명력이 가장 낮은 것으로 나타났으며, 예측 오차의 2.7%정도를 설명하는 것으로 나타났다. 미곡수입의 경우는 임차료 변동에 대한 설명력이 1년차에는 약 1.7%정도로 설명력이 낮았지만, 이후 점진적으로 증가하여 6년차 이후로는 예측오차의 9.8%정도의 설명력을 가지는 것으로 나타났다. 부채·자산비율의 경우, 예측오차 설명력이 1년차부터 꾸준히 6% 내외를 계속 설명하는 것으로 나타났다.

종합하여 보면, 평야지역에서는 농지가격 자체 요인이 농지가격에 가장 많은 영향을 주는 것으로 분석되었다. 다음으로 임차료의 예측오차 설명력이 높게 나타났다. 그렇지만 임차료의 예측오차 분산분해 결과를 보면, 임차료 변동은 대부분 임차료 자체 요인에 의해서 설명되어진다는 것을 알 수 있다. 또 임차료 변동에 있어서 농지가격의 설명력이 매우 낮은 것으로 나타났다. 이는 앞에서 실시한 Granger 인과성 검정결과와 일치된 결과라고 할 수 있다. 왜냐하면 평야지역에서는 임차료가 농지가격의 Granger 인과변수이지만, 역으로 농지가격이 임차료의 Granger 인과변수로 추정되지 않았다. 따라서 Granger 인과관계가 존재하는 평야지역에서의 농지가격 예측오차에 대한 임차료의 설명력이 매우 높게 나타났지만, 그렇지 않는 임차료 예측오차에 대한 농지가격의 설명력이 낮은 것으로 나타났다.

표 3-7. 평야지역 임차료의 예측오차 분산분해 결과

기간	표준오차	농지가격	임차료	미곡수입	부채·자산비율
1	1.3E-16	0	1	0	0
2	0.318	0.024	0.891	0.017	0.069
3	0.345	0.027	0.855	0.054	0.064
4	0.363	0.027	0.839	0.071	0.062
5	0.376	0.027	0.828	0.084	0.061
6	0.386	0.027	0.822	0.090	0.060
7	0.392	0.027	0.818	0.094	0.060
8	0.398	0.027	0.817	0.096	0.060
9	0.402	0.027	0.815	0.097	0.060
10	0.406	0.027	0.815	0.098	0.060

제7절 시나리오별 농지가격 변동 예측

향후 예상되는 쌀시장 개방에 따른 농업수익성의 하락은 농지가격의 하락을 초래할 것이다. 만약 이런 시장 외부환경 변화에 따른 농지가격 변화추세를 적절하게 예측할 수 있다면, 이는 농가의 중요 자산인 농지의 가치를 보존할 수 있는 농지 관련 정책 개발의 기초를 제공할 수 있을 것이다.

쌀시장 변화에 따른 시나리오별 농지가격을 예측하기 위해 개발된 농지가격결정모형 이용하였으며 사용된 변수는 쌀 가격, 이자율, 1인당 GDP 등이다. 농지가격은 농업수익요인과 자본이득요인으로 이루어지는데, 자본이득요인은 이자율의 변화에 따라 민감하게 변화하기 때문에 향후 농지가격 변동 예측에 있어 이자율 변화에 대한 가정이 필요하다. 본 절에서는 현행 실질금리에 있어서 저금리 기조(4%)가 계속 유지된다는 시나리오와 향후 실질금리가 6%까지 상승한다는 고금리 시나리오를 각각 설정하였다. 예측에 사용된 1인당 GDP자료로는 2000년에서 2004년 사이의 평균증가율을 이용하였다. 그리고 지난 5년간 평균 물가상승률이 3.2%인 것을 반영하여, 물가상승률은 연평균 3%로 가정하였다. 쌀시장 변화에 따른 시나리오 설정은 2004년 말 완료된 쌀협상결과와 이에 따른 정부의 대책(쌀소득보전직불제)²⁰을 고려하여 다음의 3가지를 가정하였다(농업전망 2005(서진교·김배성)).

표 3-8. 쌀시장 개방에 따른 쌀가격 변동 분석 시나리오

시나리오	내 용
1	쌀 소득보전 직불제도가 고려되지 않고, 정부의 수입쌀 재고관리도 없음
2	생산과 연계된 쌀 소득보전 직불제도가 고려되고, 정부의 수입쌀 재고 관리 운영
3	정부의 수입쌀을 재고로 운영하며, 정부가 제시한 목표가격 17만원/80kg을 2014년까지 고정시키되 생산과 무연계된 변동직불금을 지급

20. 쌀 소득보전직불제도는 운용방식에 따라 향후 쌀 수급 및 가격과 소득 전망에 상당한 영향을 줄 수 있다. 여기에서 고정직불금은 생산과 무관하게 지급되기 때문에 생산중립적 보조로, 수급에 영향을 주지 않는다. 그러나 변동직불금은 운영 여하에 따라 생산과 연계되어 쌀 재배농가들의 생산 의사 결정에 영향을 줄 수 있다. 변동직불금이 생산과 연계되면 쌀 생산농가들의 생산의사 결정은 소득보전 직불제도 실시에 따라 정부로부터 받게 될 보조금에 영향을 받을 것이다. 또한 변동직불금의 설정 목표가격이 향후 계속 고정될 것인지, 아니면 시장가격의 흐름에 따라 변동될 것인지의 여부도 쌀 농가의 수취가격에 영향을 미친다.

표 3-9. 각 시나리오별 쌀가격 전망치

단위: 80kg 명목가격(원)

	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2006	150,200	153,050	162,350
2007	146,000	150,275	164,225
2008	141,800	163,700	166,100
2009	137,367	144,633	165,517
2010	132,933	141,767	164,933
2011	128,500	138,900	164,350
2012	124,067	136,033	163,767
2013	119,633	133,167	163,183
2014	115,200	130,300	162,600

주 : 농업전망 2005 참조, 쌀가격은 명목가격임.

먼저 시나리오 1은 소득보전직불제도와 정부의 수입쌀 재고관리 모두 도입하지 않았을 경우를 상정한다. 시나리오 2는 정부의 수입쌀 재고관리, 생산과 비연계된 변동 목표가격(시장가격반영)에 기초한 소득보전직불제도를 도입할 경우를 반영한다. 시나리오 3에서는 시나리오 1과 달리 정부가 수입쌀을 재고로 운영하고, 정부가 제시한 목표가격 17만원/80kg을 2014년까지 고정시키되 생산과 무관하게 변동직불금을 지급하는 시나리오이다. 여기서 시나리오 1은 가장 비관적인 쌀가격 전망치를, 그리고 시나리오 3은 가장 낙관적인 쌀가격 전망치를 반영한다. 시나리오 2의 경우는 향후 예상되는 쌀가격 하락에 있어서 중간적인 경우를 나타낸다.

2006~2014년 동안 시나리오별 쌀가격을 기준으로 한 지대별 농지가격의 향후 예측치는 <표 3-10>, <표 3-11>과 같다.

<표 3-10>은 저금리 시나리오 하의 쌀 가격변화에 따른 지대별 농지가격의 추정결과이다. 평야지역에서는 2006~2014년 사이에 시나리오별로 약 3.15~3.35%정도 감소하는 것으로 나타났고, 도시근교지역에서는 쌀 가격변화에 농지가격의 변동이 시나리오별로 약 2.11~2.23%정도 감소하는 것으로 나타났다. 이는 저금리 시나리오하의 쌀 가격변화에 있어서 두 지역의 농지가격 하락폭 차이는 약 1.04~1.11% 정도로, 평야지역이 도시근교지역보다 쌀가격 변화에 더 민감하게 하락하는 것으로 추정되었다.

표 3-10. 저금리 시나리오하의 쌀 가격변화에 따른 지대별 농지가격 추정결과

단위: 원/평

	평야지역			도시근교지역		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2006	24,530	24,579	26,435	56,895	56,966	57,204
2007	23,907	24,044	28,052	47,752	47,788	47,927
2008	23,583	23,786	27,055	49,382	49,403	49,497
2009	23,422	23,660	25,780	59,575	59,692	60,065
2010	22,462	22,704	23,528	63,111	63,423	64,237
2011	21,147	21,389	21,913	51,347	51,692	52,675
2012	19,759	20,008	20,794	39,149	39,396	40,114
2013	18,700	18,966	20,242	37,709	37,915	38,392
2014	17,951	18,240	19,770	46,753	47,063	47,559
평균증가율(%)	-3.35%	-3.22%	-3.15%	-2.23%	-2.17%	-2.11%

표 3-11. 고금리 시나리오하의 쌀 가격변화에 따른 지대별 농지가격 추정결과

단위: 원

	평야지역			도시근교지역		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2006	23,833	23,881	25,685	50224	50286	50,486
2007	22,308	22,437	26,177	39833	39863	39,953
2008	21,013	21,194	24,107	39624	39641	39,685
2009	19,998	20,201	22,011	45849	45948	46,252
2010	19,174	19,380	20,084	47399	47645	48,314
2011	18,412	18,623	19,079	39571	39839	40,612
2012	17,644	17,866	18,568	32299	32506	33,090
2013	16,865	17,105	18,256	32054	32255	32,698
2014	16,115	16,375	17,748	36803	37103	37,633
평균증가율(%)	-4.05%	-3.93%	-3.86%	-3.34%	-3.28%	-3.18%

다음으로 <표 3-11>은 고금리 시나리오 하의 쌀 가격변화에 따른 지대별 농지가격의 추정결과이다. 고금리 시나리오 하에서 평야지역은 2006~2014년 사이에 시나리오 별로 약 3.86~4.05%정도 감소하는 것으로 나타났고, 도시근교지역에서는 쌀 가격변화

에 농지가격의 변동이 시나리오별로 약 3.18~3.34%정도 감소하는 것으로 나타났다. 두 지역의 농지가격 하락폭 차이는 약 0.65~0.70% 정도이다. 이는 앞의 저금리 시나리오하의 농지가격 추정결과와 마찬가지로 평야지역이 도시근교지역보다 쌀가격 변화에 더 민감하게 하락하는 것으로 추정되었다. 그렇지만 하락폭에 있어서는 고금리 시나리오 하에서의 평야지역과 도시근교지역간의 하락폭 차이가 저금리 시나리오의 경우와 대비하여 더 작은 것으로 나타났다. 이는 고금리 시나리오 하에서는 여유자금이 부동산시장보다는 금리가 높은 금융권으로 이동하면서 도시근교지역과 평야지역 농지 모두에 대한 투기적 수요를 감소시키기 때문인 것으로 생각된다. 그렇지만 저금리 시나리오에서는 반대로 여유자금이 농지전용이익과 같은 투기적 수요가 높은 도시근교지역 농지에 집중되어 평야지역 대비 도시근교지역 농지의 하락폭이 상대적으로 적어 두 지역의 하락폭 차이가 크게 나타난 것으로 생각된다.

앞에서 언급하였듯이 시나리오 1은 쌀소득직불제를 도입하지 않았을 경우의 지대별 농지가격 예측치이고, 시나리오 3은 정부가 제시한 목표가격 17만원/80kg을 2014년까지 고정시키되 생산과 무관하게 변동직불금을 지급할 경우의 지대별 농지가격 예측치이다. <표 3-10>과 <표 3-11>의 결과를 보면 평야지역에서 쌀소득 직불제를 도입하지 않았을 때와 대비하여 쌀소득직불제를 도입하였을 경우 농지가격 하락폭이 매년 약 0.2% 정도 감소하는 것으로 나타났다. 이는 쌀소득직불제를 통한 농가 소득보조가 어느 정도 농지가격 상승에 영향을 준 것으로 여겨진다. 이 경우 쌀소득직불제로 나타난 정부보조금이 궁극적으로는 자본화(capitalization)되어 농지가격 상승이라는 결과가 나타난 것으로 생각된다. 이는 제4절의 농지가격 결정모형에서 정부보조금이 농지가격에 영향을 미치는 요인 중의 하나로 논의된 사실과도 일치하는 것이다. 도시근교지역에서는 마찬가지로 쌀소득직불제를 도입함으로써 시나리오별로 약 0.11%~0.16%정도 농지가격 하락이 감소하였다. 쌀소득직불제를 도입하지 않았을 때와 대비하여 쌀소득직불제를 시행함으로써 평야지역과 도시근교지역 모두 정도의 차이는 있지만 농지가격 하락이 감소하는 것으로 나타났다.

저금리 시나리오에서의 지대별 농지가격 예측치와 고금리 시나리오 하에서의 농지가격 예측치를 비교해보면, 도시근교지역에서는 저금리에서 고금리 시나리오로 바뀌면서 농지가격이 더욱 큰 폭으로 하락하는 것으로 나타났다. 평야지역에서는 시나리오별로 약 0.70~0.71% 정도 농지가격이 더 하락하는 것으로 나타났지만, 도시근교지역에서는 시나리오별로 약 1.10~1.13% 정도 농지가격이 더 하락하는 것으로 추정되었다.

이는 앞에서 언급하였듯이 도시근교지역이 평야지역보다 금리의 변동에 있어 더 민감하게 반응한다는 것을 보여주고 있다.

이상의 예측결과를 정리해 보면, 향후 쌀시장이 개방될 경우, 도시근교지역 대비 평야지역의 논 가격 하락 폭이 더욱 클 것으로 추정되었다. 이러한 추정결과는 지대별로 차별화된 농지가격 및 농지시장 안정정책의 수립이 보다 효과적인 농지관련 정책적 대안이 될 수 있음을 의미한다. 특히 중장기적으로 평야지역을 중심으로 농지가격이 하락할 것이 예상되기 때문에 이에 대한 대비책이 필요할 것으로 생각된다.

제8절 농지시장 안정화 방안

앞의 제3절의 농지임대차시장에서의 농지공급 분석모형 결과에 의하면 농지임대공급에 있어서 농가 수와 평균 농지임대면적을 기준으로 하는 경우 모두 (i) 주로 경영규모 1.0ha 미만의 농가의 역할이 크다는 점, 그리고 (ii) 60~70세 연령그룹(임대 참여 농가 수 기준)과 60세 이상 연령층(총 임대면적 기준)이 농지임대공급에 있어서 중요한 부분을 담당하고 있다. 이는 향후 농지의 임대공급 정책의 관점에서 시사점이 클 것으로 생각된다. 농지은행의 도입 목적 중의 하나가 농지의 장기임대차를 통한 농지의 규모화 효과에 있다면, 개별 농가 패널자료에 바탕을 둔 본 연구에서의 실증적 분석은 향후 농지임대공급원으로서의 농지공급 정책의 초점은 경영규모 1.0ha 미만의 농가와 경영주 연령이 60세 이상인 농가그룹에 맞추어져야 됨을 제안하고 있다. 특히 현재 평야지역 고령농가의 농지공급이 상대적으로 저위의 수준에 있는 것으로 나타나, 앞으로 평야지역 60세 이상 고령농가의 농지임대시장 참여를 확대하기 위한 정책 개발이 필요한 것으로 판단된다.

한편 농지임대면적 결정요인의 분석에 따르면 전년도 농지임대가격과 농지임대면적이 정의 관계에 있는 것으로 추정되었다. 이 결과에 따르면, 농지임대가격의 하락을 가져올 지속적인 농산물 시장개방의 가속화는 농업부문 농지임대면적의 공급을 감소시킬 것으로 예상된다. 농지임대면적이 감소하게 되면 농업부문에서의 농지공급이 줄어들게 될 것이다. 이러한 점에서 농지은행의 도입과 효율적인 운영은 향후 위축될 것으로 예상되는 농지공급시장에 새로운 활력소를 제공해 줄 것으로 판단된다.

제6절의 Granger 인과성 검정 결과에 의하면, 도시근교지역과 평야지역 모두 미곡수입이 농지가격의 원인변수가 되는 것으로 나타났다. 이는 두 지역 모두 Granger의 의미에서 미곡수입과 같은 농업수익 요인이 농지가격 변화에 원인이 된다는 의미이다. 그렇지만 농지가격과 임차료의 관계에서는 두 지역이 서로 다른 결과가 도출되었는데, 도시근교지역에서는 농지가격이 임차료에 원인변수가 되는 것으로 나타났고, 평야지역에서는 반대로 임차료가 농지가격의 원인변수가 되는 것으로 나타났다. 이는 높은 농지가격과 임차료문제를 해결하기 위해서는 각 지대별로 다른 농지정책이 개발되어 시행되어야 한다는 점을 시사하고 있다. 또 농지가격과 부채·자산비율과의 관계에서 평야지역은 상호 인과관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 1997년 이후 부채·자산비율의 급격한 상승은 평야지역 농지가격 변화에 원인변수로도 해석될 수 있다. 다음으로 미곡수입, 임차료, 부채·자산비율간의 인과관계를 보면, 도시근교지역에서는 미곡수입이 임차료의 원인변수만 되는 것으로 나타났다. 하지만 평야지역에서는 임차료와 부채·자산비율 사이에 상호 인과관계가 존재하고, 또 미곡수입과 부채·자산비율에서는 미곡수입이 부채·자산비율의 원인변수인 것으로 나타났다. 이는 도시근교지역의 미곡수입이나 임차료는 Granger의 의미에서 부채·자산비율의 변화에 영향을 주지 못하지만, 평야지역에서는 반대로 미곡수입과 임차료가 부채·자산비율 변화에 원인변수가 될 수 있다는 것을 의미한다. 또 농지가격의 예측오차 분산분해 결과 평야지역에서는 농지가격 자체 요인에 의해서 51.5%를 설명하는 것으로 높게 나타났다. 다음으로 임차료의 예측오차 설명력이 27.4%로 미곡수입의 예측오차 설명력 18.8%보다 높게 나타났다. 평야지역 임차료 변동은 대부분 임차료 자체 요인에 의해서 설명력이 81.4%로 아주 높게 나타났다. 농지가격의 임차료 변동에 대한 설명력은 2.7%로 매우 낮게 나타났다.

위의 결과를 요약하면, 논농업직불제의 시행에 따른 임차료의 상승은 도시근교지역의 농지가격 변화에 별다른 영향을 미치지 않지만, 평야지역의 농지가격 상승에는 일정부분 영향을 줄 것으로 예상된다. 또 지역별 임차료도 도시근교지역보다는 평야지역의 임차료 상승에 더 큰 영향을 줄 것으로 판단된다.

한국 농업에서 높은 농지가격과 임차료의 원인에 대하여 본 연구에서 도출된 Granger 인과관계 추정결과에 의하면, 도시근교지역에서는 농지가격이 임차료를 Granger Cause하는 것으로 나타났다. 즉 농지가격이 선행하여 임차료에 영향을 미친다는 의미이다. 그렇지만 평야지역에서는 도시근교지역과 반대로 임차료가 농지가격을

Granger Cause하는 것으로 나타났다. 이는 임차료가 농지가격에 선행하여 영향을 미친다는 의미이다. 위의 결과에서 알 수 있듯이 한국농업에 있어서 농지의 효율적 이용을 위해서는 도시근교지역과 평야지역을 구분하여 정책을 시행할 필요가 있다. 도시근교지역은 높은 농지가격이 높은 임차료에 영향을 미치기 때문에 비농업부문으로 농지 전용 등을 엄격하게 규제하는 제도를 시행함으로써 추가적인 농지가격의 상승을 막을 수 있다. 평야지역에서는 높은 임차료가 높은 농지가격에 영향을 미치기 때문에 농지 임대차시장의 활성화와 같은 임차료를 낮출 수 있는 제도를 시행하면 임차료의 상승뿐만 아니라 농지가격의 추가 상승 또한 막을 수 있을 것이다. 2004년 7월에 입법 예고된 개정 농지법의 주요내용은 소유 및 이용 규제를 완화하여 농지임대차 시장을 활성화함으로써 규모화를 촉진하는데 있다. 그렇지만 투기와 난개발이 발생할 수 있는 지역은 계속적으로 토지거래 허가 제도를 통해 농지소유 및 전용을 제한한다. 이러한 개정 농지법의 정신은 본 논문의 실증적 분석 결과와 상당한 부분 일치하며 따라서 긍정적인 것으로 평가된다.

제7절의 시나리오별 농지가격 변동 예측 결과를 보면, 향후 쌀시장이 개방될 경우 도시근교지역보다는 평야지역의 농지 가격 하락 폭이 0.66%~1.11% 정도 더 클 것으로 추정되었다. 이러한 추정결과는 앞에서 언급하였듯이 지대별로 차별화된 농지가격 및 농지시장 안정정책의 수립이 보다 효과적인 농지관련 정책적 대안임을 의미한다. 특히 중장기적으로 평야지역을 중심으로 농지가격이 하락할 것이 예상되기 때문에, 이 지역에서 농가부채 문제가 더욱 심각하게 나타날 것으로 예상된다. 따라서 농가부채 관련 정책 또한 지대별로 차별화되어 시행되는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 또한 쌀소득직불제는 평야지역과 도시근교지역 모두 농지가격의 상승을 결과적으로 가져올 것으로 예상되었다. 특히 쌀소득직불제의 이러한 농지가격 상승효과는 평야지역이 도시근교지역보다 더 큰 것으로 나타나 이러한 효과는 지대별로 차별화되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 쌀소득직불제가 농가소득 안정뿐만 아니라 농지시장 안정화에도 효과적인 정책수단이 될 수 있다는 것으로 해석될 수 있다.

제4장 농가부채대책 추진실적

제1절 부채대책 추진 약사

1. 1980년대의 부채대책

상업농이 발달하기 시작한 1980년대 이후 농가부채문제는 농업정책의 중요한 과제로 대두하게 되었다. 1980년대 들어 급속히 진행된 농업기계화와 상업화로 농가의 자금수요가 늘어나면서 부채도 같이 늘어났다. 특히 복합영농정책의 실패, 소파동, 물가안정을 위한 수매가 인상의 억제, 정책자금 금리인상 등의 부담요인이 연이어 발생하면서 농가경제는 크게 침체되고 부채부담이 가중되자 농어촌경제사회가 불안정해졌다. 특히 쌀 수입의 확대와 부업축산 소득의 증대를 위한 소 입식자금의 지원에 의한 부채증가 등으로 부실농가가 많이 발생하였다.

불안해진 농어촌경제를 진정시키기 위한 정책적 노력은 1986년 종합대책부터 본격적으로 시작되었는데 농가의 금융부담 경감을 위해 취해진 조치들은 1989년까지 거의 매년 시행하였다. 1987년 3월 16일 정부는 농어가의 부채경감을 위해 사채를 대체할 1조원의 자금과 함께 정책자금의 금리인하와 상환유예 등을 담은 농어가부채경감대책을 발표하였다. 1961년 5.16 군사정부가 정책 1호로 채택한 농어촌고리채정리사업 이후 두 번째 부채대책이 발표된 것이다. 그런데 1987년의 부채대책 이후 지금까지 유사한 부채대책이 되풀이 추진할 수밖에 없었다는 점에서 우리 농가경제의 어려움과 동시에 정책실패의 가능성을 짐작케 해준다.

표 4-1. 1980년대의 농어가경제 부담경감대책

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

2. 국민의 정부 농가부채대책(98~00)

1980년대 말 GAT의 BOP조항의 졸업과 우루과이라운드 협상의 시작으로 농업개방을 피할 수 없는 것으로 인식되었다. 개방화 농정이 본격적으로 추진되기에 이르렀다. 개방화시대에 우리 농업의 국제경쟁력을 제고하기 위하여 농업부문에 대한 대대적인 투융자계획이 발표되었다. 또 1980년대의 고도성장으로 소득수준이 올라가자 축산물과 과일, 채소 등을 중심으로 한 농산물 수요의 증가로 농산물가격조건이 유리해지면서 농가의 소득도 많이 개선되었다. 1990년대 전반기는 이러한 분위기로 인해 투자확대로 부채가 늘기는 했지만 이는 크게 우려하는 분위기는 아니었다.

그러나 1997년 말 발생한 IMF 외환위기는 농업부문에 심각한 영향을 미쳤다. 단기적인 유동성 부족으로 사료와 기름을 공급하지 못해 추운 겨울에 가축과 농작물이 죽는 등 생산실패가 증가하였다. 그러면서도 경기침체에 의한 농산물 수요위축으로 농산물가격이 크게 하락하여 농가 교역조건이 악화되었다. 이러한 농산물 수요위축은 이후에도 장기간 지속되어 농가경제를 더욱 악화시키는 요인으로 작용하였다. 2000년을 기준으로 한 농가 교역조건은 1995년에 116.3%이던 것이 2003년에는 104.4%로 오히려

려 감소하였다. 동시에 금리상승으로 인하여 농가의 금융부담이 증대하였다. 그에 따라 도산하는 농가들이 많이 발생하였고, 연대보증을 매개로 하여 한 부락이 모두 파산에 이르는 부채문제의 전염이 심각하게 발생하였다. 고액부채농가가 파산하면서 맞보증으로 연계된 건전한 농가도 자금회수가 도래하면서 일시적 유동성 위기로 파산하는 사례가 많이 발생하여 사회적 문제로까지 비화되었다. 특히 1998년은 그동안 지원되었던 중장기 정책자금의 상황이 본격적으로 시작되어 농가의 자금압박은 더욱 심해졌다. 환란으로 얼어붙은 수요 때문에 농산물가격은 폭락하고 반면에 투입재 가격은 천정부지로 솟아 정부의 시장개입이 불가피해졌고 부채대책도 그 일환으로 자연스럽게 논의되었다.

그러한 배경에서 제기된 1998년의 부채대책은 중장기정책자금의 상환원리금을 2년 연기하고 유동성 압박을 받는 농가에 대해 특별경영자금을 지원하고 정책자금의 금리를 인하조치를 취하였다. 아울러 일선 조합에 대해서는 상호금융의 2% 포인트 정도의 금리를 인하하도록 종용하였다. 이 대책으로 정책자금의 상환압박은 일단 덜 수 있게 되었으나 높은 상호금융의 금리와 도산농가에 대한 연대보증 피해의 속출 등의 불안요인이 아직 남아 있었다.

1999년에는 전년도 대책에서 지원하기로 한 특별경영자금을 본격적으로 지원하고, 부실경영체 인수 및 정리자금 지원, 중장기 정책자금 금리인하, 농축산경영자금 금리외환위기 전으로 환원, 농신보 무입보한도 상향조정, 2차 특별경영자금 지원 등의 조치를 취하였다. 농가의 유동성 확보 지원과 금리부담 완화, 농신보 보증의 확대 등을 통한 신용제한 또는 신용경색을 완화하는데 중점이 두어졌다.

2000년에는 농업인단체 등의 요구를 받아들여 상호금융에 대해서도 정책적 지원을 하기로 하였다. 이에 따라 호당 1천만 원 한도 내에서 상호금융부채를 저리자금으로 대체해주고, 1998년 대책으로 상환을 미루었던 중장기정책자금의 상환 도래 분을 다시 1년 연기하였다. 아직은 외환위기의 충격에서 농가경제가 벗어나지 못했다고 본다. 또 특별경영자금을 농업경영개선자금으로 개칭하고 1조 8천억 원을 지원하고 연대보증을 농신보 보증으로 대체하는 조치를 취했다. 이로써 맞보증으로 얽힌 농촌의 연대보증 피해의 확산을 일단 저지하는 길이 트인 셈이다.

3. 2001 부채특별법에 의한 부채대책

계속된 농가부채대책의 지원확대에도 불구하고 농가경제의 회복은 더디게 이루어졌고 부채는 여전히 증가하였다. 여기에다 외환위기 이후 농산물 수요의 위축이 회복되지 않고 수입이 확대되면서 농업소득이 정체 및 하락한 것이 함께 작용하였다. 농업인 단체 등은 금리가 높은 상호금융부채의 부담을 덜어주지 않는 한 농가경제의 안정이 어렵다는 주장을 강하게 하였다.

그에 따라 2000년 말 국회는 농가부채경감특별법을 제정하여 정책자금 상환연기, 상호금융의 저리자금 대체, 연대보증피해자금 공급 등 총 17조 5,500억원에 대한 상환연기 및 이자율 인하조치를 취하도록 하였다<표 4-2>. 농가부채대책이 법률적 근거를 가지고 추진되었다. 이 법은 2001년 1월초에 발효되었다. 이 대책으로 농업인에게 지원된 금액은 2002년 말까지 13조 9,254억원으로 보고되었다.

1980년대의 부채대책은 상대적으로 빈곤한 영세소농의 부채부담을 가볍게 하는데 정책에 초점을 맞추었으나 1990년대 말의 부채대책은 부채가 많은 중대농의 경영안정화에 더 많은 비중을 두었다. 따라서 농가부채대책에서 지원된 자금은 과거와 같은 호

표 4-2. 농어업인 부채경감에 관한 특별법에 의한 부채대책의 내용

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

자료; 농림부 협동조합과

당 한도액의 개념이 없다. 이 중 농업경영개선자금은 농가심사를 거쳐 필요한 액을 충분히 지원하기로 하였다. 이 때문에 자금수요가 많았는데 농가에서 신청한 금액은 3조 2천억 원이었으나 심사에 의해 4천억 원을 제외하고 2차에 걸쳐 총 2조 8천억 원을 2년 거치 3년 분할상환의 조건으로 지원하였다. 이 자금은 2003년부터 본격적으로 상환에 들어가게 되었는데, 2003년 상환분 5,700억 원을 정상적으로 상환하기 어렵다고 보아 국회는 부채경감법을 개정(03. 5. 27)으로 3년 거치 7년 상환으로 연기해주었다.

상호금융저리대체자금은 1999년 말 기준으로 상호금융부채 잔액의 70%에 해당하는 9조 6,300억원을 연리 6.5%로 5년 상환으로 지원하였다.

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

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

표 4-3. 2002년 말 현재 대출잔액

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

자료; 농림부 협동조합과

4. 2003년 농어가부채경감특별법 재개정

2002년의 대통령 선거에서 농가부채대책은 주요 공약사항이었다. 시장개방에 따른 피해를 보상하는 방안으로 제시된 논농업 직접지불제 지원이 충분하지 못하자 시장개방 피해의 일환으로도 농가부채대책을 강하게 요구하게 되었다. 여기에다 부채특별법에 의해 지원자금의 상환시기가 도래하면서 농가는 이중의 상환부담을 안고 있었다. 새 정부 출범이후 농가부채대책위원회가 구성되고 대안이 논의되었다. 이 과정에서 2003년에도 상환이 도래한 농업경영개선자금 5,700억원을 제대로 갚기 어렵다고 판단하여 상환기간을 3년 거치 7년으로 연장하였다(03. 5. 27).

2003년 농가부채대책위원회는 부채대책에서 자기선택기준을 강화하기 위하여 정책자금에 대해서는 상환기간을 10, 15, 20년의 3 종류로 나누고 그에 대한 금리도 연 1.5%부터 시작해서 상환기간이 짧을수록 이자율을 낮추는 안을 건의하였다. 또 농업인단체는 등은 시중금리의 인하추세를 반영하여 상호금융대체자금과 경영개선자금의 금리도 3%대로 인하를 요구하였다. 정부는 이러한 일률적인 대책보다는 경영회생프로그램을 상설화하는 것이 바람직하다는 견해를 보였다. 부채대책위원회는 농업인단체의 의견도 대안으로 하여 복수 안으로 건의하였다.

그에 따라 농어가부채특별법을 개정하여 2004년에 15조원에 이르는 추가적인 부채대책을 실시하기에 이르렀다. 국회 논의과정에서 상호금융대체자금 지원이 부채대책위원회의 건의 내용에 추가되어 지원되었다. 그 내용을 보면, 먼저 중장기 정책자금의 상환기간을 5년 거치 15년 분할상환조건으로 연장하고 금리도 1.5%로 인하하였다. 다음으로 2001년 대책으로 지원한 상호금융대체자금 및 경영개선자금 금리를 6.5%에서 3%로 인하하였다. 연대보증피해자금의 상환기간을 3년 거치 7년 분할상환에서 3년 거치 17년 분할상환 조건으로 확대 지원하였다. 상호금융자금 부채로 어려움을 겪는 농가의 금리부담을 완화하기 위해 추가로 7조원의 대체자금을 연리 5%로 5년간 지원하면서 매년 10%의 상환을 유도하였다. 재해, 가격하락 등 일시적인 경영위기를 겪는 농가의 조기회생을 위해 Work-out방식의 경영회생지원제도를 신규로 상설화하여 매년 2,000억원을 지원하는 방안을 마련하였다. 경영회생지원제도는 연리 3%, 3년 거치 7년 상환으로 지원한 것이다. 부채를 상환하는 농업인을 우대하기 위해 조기·정상상환 농가에 대해 이자액 환급 등 인센티브를 강화하였다.

표 4-4. 2004년도 농가부채대책 지원(15.3조원) 신청 실적

단위 : 억원

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

자료 : 농림부

그 결과 47만 4천호 농가에 대해 15조 3천억원에 이르는 자금을 지원하는 계획을 추진하였다.<표 4-4> 상환인센티브 부여 등으로 금리인하의 혜택만 받고 상환연기를 신청하지 않은 농가들이 많아 14조 6천억원 정도만이 지원되었다.

제2절 지금까지 농가부채대책의 한계

지금까지 연이은 부채대책에도 불구하고 부채문제의 해소가능성은 높지 않다. 농가 부채대책으로 인하여 농가의 금융부담이 완화되는 성과는 얻었지만 모든 농가를 대상으로 하여 추진한 결과 문제점도 가지고 있다. 부채가 적은 농가 가운데서도 가계수지의 적자로 생계형 부채가 발생하는 경우에는 지원이 어렵다. 또한 부채가 많은 농가는 상환유예나 금리인하를 해주었지만 정작 부채대책이 절실한 고액연체농가는 재무구조가 너무 부실해서 경영정상화를 도모하기가 어렵기 때문에 지원에서 누락되는 사례가 많이 발생한다. 부채문제는 단순히 부채액의 과다나 현재의 부채규모를 어떻게 줄이는가에 해답이 있는 것이 아니라 농가의 경영이 정상 상태로 이루어질 수 있게 하는데 해답이 있어야 하기 때문이다. 지금까지의 부채대책은 이런 점에서 한계가 있다.

1. 부채대책의 성격과 현상

지금까지의 부채대책은 문제가 발생한 농가를 즉시 발견하여 구제하는 대책이 아니었다. 농가경제상태를 면밀히 점검하고 경영안정화를 유도하는 지도 차원에서 이루어진 대책이 아니라 늘어나는 부채규모에 근거한 불안심리가 확산되고 여론화되어 정치적 압력이 커지면서 실시되었다. 분석적이고 계획적인 부채대책이라기 보다는 다분히 정황논리에 의존하는 접근 방식으로서 수시대책의 성격을 가졌다. 1980년대 말이나 1990년대 말의 부채대책에서 보듯이 부채대책이 계속해서 확대되고 수정되었지만 처음부터 이것이 계획된 것이 아니라 대책에 대한 농어가의 평가에 맞추어 지원범위를 확대해가는 것이었다.

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

표 4-5. 부채대책의 성격과 현상

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

부채대책의 대상은 부채가 있는 농가면 모두 해당되는 것이었다. 1990년대 말의 부채대책에서부터 대규모 금융자산이나 도시에 부동산을 가지고 있는 부유한 농가들을 일부 제외시키기는 하였으나 이것은 엄밀한 심사방법은 아니다. 부채상환능력을 평가한 것이 아니라 상환능력이 있어도 지원대상에 포함되는 선별기능이 없었다. 부채가 있는 농가만을 지원대상으로 하는 대책은 부채가 있어야 이자보조 등의 혜택을 받는 것이기 때문에 극히 불공평한 대책이지만 대부분 소득보조적 정책으로 받아들이고 이의를 제기하지 않는다. 부채대책의 목적이 소득대책인지 단기적 금융대책인지가 불분명한 것이다.

지금까지의 부채대책은 주 채권자인 정부가 정책금융의 상환유예와 금리인하를 주 수단으로 활용하였다. 이 경우 정책자금만 사용한 농가의 경영안정화에는 기여하겠지만 여러 곳에서 자금을 빌린 농가의 경우에는 정책자금의 비중이 작아질수록 효과가 떨어지게 될 것이다. 부채를 많이 가지고 있으면 상환능력과 무관하게 더 많은 지원을 받게 되는 모순이 발생하였다.

부채대책에서 농가의 경영개선 의지를 이끌어내는데 극히 소극적이었다. 우리 농가들은 경영관리 능력이 극히 약한 소농이기 때문에 경영개선 계획을 세운다거나 재무구조 개선을 전제로 지원하는 부채대책은 실정을 도외시한 것으로 간주되었다. 그러나 채무자 자신이 경영회생을 위해 적극적인 자세로 나오지 않는 한 부채문제의 해결은 그만큼 어렵다. 특히 부채가 많고 재무구조가 부실한 농가일수록 경영개선을 위한 조치가 반드시 필요하다.

부채대책의 본질적 목적은 경영위기에 처한 농가를 구하는 데 있다. 경영위기에 처해 있다는 것은 단기적으로 상환능력이 없거나 유동성이 나빠 상환일정을 조정, 부담금 경감 등의 조치를 취하게 되는 것이다. 따라서 경영이 정상적인 농가는 지원대상에서 제외되는 것이 마땅하다. 그런데 지금까지의 부채대책에서는 연체상태에 있는 농가만을 지원대상에서 제외시킴으로써 정책목표 자체가 왜곡되었다. 상환능력을 일시적으로 상실한 농가를 지원해서 정상화시키거나 장기적으로도 회복가능성이 없는 농가를 전업시키도록 유도하고 부채의 굴레에서 벗어나게 해주는 적극적인 정책대안이 없었던 것이다.

지금과 같은 거의 무차별적인 대책은 중앙정부, 농협, 채무자, 지방자치단체 등 모든 관련자에게 나쁘지 않은 방법일 수 있다. 다만 그 대신에 사회적 비용은 매우 커지게

된다. 만일 부채대책의 지원대상을 엄격히 선별하여 지원한다면 농가별 심사에 따른 행정비용이 현재 방식보다 매우 커질 것이다. 금전적 비용뿐만이 아니라 심사업무에 관련된 담당자, 기관 등이 업무부담과 스트레스가 심해질 것이다.

농협은 많은 채권을 정책자금으로 대체함으로써 건전채권이 되고 수익성이 개선되며, 엄격한 심사로 인한 지역사회내의 마찰을 피할 수 있어 지금 방식이 좋을 것이다. 지방자치단체는 어떠한 비용도 들이지 않고 관할지역 주민의 경제안정화를 기대할 수 있기 때문에 매우 큰 수혜를 받는 셈이다. 채무자인 농가는 부채규모에 따라 혜택도 차이가 나지만 어떻든 소득보조효과를 누릴 수 있다는 점에서는 긍정적이다. 부채가 없거나 극히 규모가 작아서 혜택을 누리지 못하는 농가라도 이를 드러내놓고 불평할 수 없는 것이 또한 엄연한 현실이다. 재정 관련 부처는 부채대책으로 들어가는 비용은 이차보전 등 일부에 불과하나 원금 전체를 내세워 크게 생색을 낼 수 있다는 점에서 평가할 만하다.

그러나 이처럼 편한 방식을 선택한 대가는 크다. 소득분배가 크게 왜곡되고, 금융질서가 훼손되어 장기적으로 사회적 비용은 커진다. 더구나 채무자인 농가의 적극적인 희생의지를 살려내지 못하면 경쟁력 약화 등의 부작용이 광범위하게 나타나 농업의 미래를 빼앗아 가는 결과를 가져올 수도 있다. 부채대책의 지원을 받아야 할 농가와 그렇지 않은 농가를 구분하지 못하는 무차별적인 부채대책은 무임승차자를 양산하고 이들은 이러한 대책을 언제까지고 요구할 것이다.

2. 부채대책에 의한 농가부채 변화추이 실태분석

1998년부터 농가의 부채상환부담을 완화시키기 위한 부채대책이 추진되어 왔다. 정책자금과 상호금융부채에 대해서 농가는 원한다면 상환을 미룰 수 있는 여건이 형성되어 있다. 농가는 금융부담이 가벼워져 경영이 그만큼 안정되었을 것이며 소득이 증가되면 부채를 줄여 더 튼튼한 재무구조를 갖추려고 노력했을 수 있다. 반대로 부채대책이 농가의 상환의지를 약화시켜 부채규모를 키우는 부작용을 낳았을 수도 있다.

농가부채대책이 추진되어 온 1998~2002년의 5년 동안의 한 농가의 부채와 소득이 어떤 방향으로 움직였는지 살펴봄으로써 위와 같은 가설을 검토해보고자 한다. 분석기

간을 이렇게 설정한 것은 농가경제조사결과가 5년 단위로 이루어지기 때문이다. 농가경제조사 표본 중에서도 5년간 동일한 농가만을 선별하여 2,348호의 농가자료만을 대상으로 분석한 것이다.

1) 농가별 부채 증감 유형과 분포

1998~2002년의 5년 동안에 부채가 증가한 농가는 53.9%로 감소한 농가보다 약간 많았다. 증감 규모를 보면 1천만원 이상 늘어난 농가는 22.1%, 1천만원 이상 감소한 농가는 14.0%여서 1천만원 이상 대폭적인 변동을 보인 농가는 모두 36.1%였다. 그리고 증감 규모가 200만원 이내인 농가는 34.1%, 200~1000만원인 농가는 29.9%였다.

부채의 증감규모와 경지규모를 연관시켜 보면 경지규모가 커질수록 부채의 증가규모가 커지는 장구형 모형으로 변해갔다. 경지규모가 2ha 미만인 계층에서 부채가 2백만원 미만 감소한 농가와 증가한 농가의 비율이 가장 컸으며, 2ha 이상의 대농층에서 1천만원 이상 증가 또는 감소한 농가의 비중이 급격히 늘었다. 부채가 1천만원 이상 증가한 농가는 1~2ha 계층에서 19.6%이나 2~3ha 그룹은 28.3%, 3~5ha 36.6%, 5ha 이상은 51.0%이었고 1천만원 이상 감소한 농가의 비율도 격차는 작지만 유사한 패턴을 보였다.

표 4-6. 5년간 부채증감별·경지규모별 농가분포('98 ~'02)

	0.5ha 미만	0.5~ 1ha	1~2	2~3	3~5	5ha 이상	계
1천만원 이상 감소	31 (10.4)	58 (12.3)	92 (11.6)	66 (16.7)	59 (20.0)	23 (23.5)	329 (14.0)
2백~1천만원 감소	43 (14.4)	81 (17.2)	148 (18.7)	70 (17.7)	44 (14.9)	12 (12.2)	398 (17.0)
2백만원 미만 감소	47 (15.8)	104 (22.1)	130 (16.5)	45 (11.4)	26 (8.8)	4 (4.1)	356 (15.2)
2백만원 미만 증가	109 (36.6)	114 (24.2)	161 (20.4)	40 (10.1)	17 (5.8)	3 (3.1)	444 (18.9)
2백~1천만원 증가	37 (12.4)	51 (10.8)	104 (13.2)	63 (15.9)	41 (13.9)	6 (6.1)	302 (12.9)
1천만원 이상 증가	31 (10.4)	63 (13.4)	155 (19.6)	112 (28.3)	108 (36.6)	50 (51.0)	519 (22.1)
계	298 (100.0)	471 (100.0)	790 (100.0)	396 (100.0)	295 (100.0)	98 (100.0)	2348 (100.0)

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

경지규모별 분석을 보면 대농층일수록 양극화 현상이 크게 나타나고 있다. 경지규모가 1ha 이하인 농가보다는 경지규모가 더 큰 농가일수록 1천만원 이상 부채가 감소한 농가 비율이 더 높고 동시에 1천만원 이상 부채가 증가한 농가의 비율도 더 높다. 이는 부채가 많으나 상환능력을 충분히 가지고 있는 농가에게는 부채대책의 실익이 많이 제공되지만 부채가 많으면서 상환능력이 부족한 농가는 부채대책에도 불구하고 회생하기 어렵다는 점을 보여주고 있다. 단순히 금융비용 축소만으로는 회생이 어렵다는 것을 의미한다.

2) 소득과 부채의 변화

소득증가가 높으면 부채상환능력이 증가하기 때문에 부채규모가 축소할 것으로 볼 수 있다. 그러나 농가소득변화와 부채규모의 변화 사이에는 뚜렷한 상관관계가 보이지 않고 있다. 5년간 소득이 50% 이상 증가한 농가 중에서 16.0%는 부채가 1천만 원 이상 감소했지만 반대로 1천만 원 이상 증가한 농가도 24.7%나 되었다. 반대로 5년 간 소득이 50% 이상 감소한 농가 중에서 부채가 1천만 원 이상 감소한 농가는 16.3%, 1천만 원 이상 증가한 농가는 27.0%로 그 패턴이 유사했다. 즉 소득이 적기 때문에 부채가 늘어난다거나 소득증대를 위해 부채가 늘어난다고 단언할 수 없다는 것이다.

표 4-7. 소득증감율별·부채증감규모별 농가분포

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

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

이는 소득규모 전체를 고려한 것이 아니라 소득증가만을 고려한 것도 한 요인으로 작용하고 있다. 소득증가율이 높다는 것은 초기 연도 소득이 너무 낮다는 것을 의미하기도 한다. 또한 소득이 증가한 농가는 금융의 레버리지 효과에 의해 부채를 보다 효율적으로 이용하여 생산성을 제고하는 것으로 활용하기도 하기 때문이다. 보다 더 빠른 성장을 위해서는 부채를 확대하여야 한다는 것이다.

3) 재무구조 개선효과

농가부채대책이 추진되는 동안에 농가의 재무구조는 어느 정도 개선되었으며 어떤 농가들이 재무구조를 개선했는가를 보기 위해 다음과 같이 농가를 구분하였다. 부채비율이 40%를 기준으로 하여 미만인 농가는 안정적인 농가, 40% 이상인 농가는 불안정적인 농가로 가정하였다²¹. 그리고 1998년과 2002년의 2개 연도 자료를 비교하여 안정적인 농가에서 불안정적인 농가로 변환 그룹을 악화, 불안정적인 상태에 그대로 있는 농가를 정체, 불안정적인 상태에서 안정적인 상태로 변환 농가를 개선, 그리고 안정적인 상태를 지속한 농가를 안정으로 구분하였다. 대부분의 농가는 부채비율이 양호한 상태에 있다.

부채비율이 40%를 상회한 농가의 비율은 1998년(88.8%)이나 2002년(87.9%)이나 큰 변화가 없다. 5년 사이 재무구조가 악화된 농가는 5.1%, 정체인 농가는 7.0%, 개선된 농가는 4.3%, 안정적인 농가는 83.7%로 분류되었다.

재무구조의 변화유형을 경지규모별로 보면 3.0ha 이상의 대농층에서 불안정한 그룹에 정체되어 있거나 안정된 그룹에서 불안정한 그룹으로 악화된 농가의 비율과 불안정한 그룹에서 안정그룹으로 개선 농가의 비율이 상대적으로 높아 극단적인 양상을 보인다. 영농형태별로는 채소농에서 악화된 농가의 비중이 높고 축산농에서 개선된 농가의 비중이 높다. 경영주 연령별로는 30대 이하가 악화된 농가의 비중이 특히 높고 개선된 농가의 비중은 40대에서 높았다.

21. 부채비율을 40%로 설정하는 것은 미국에서 농가경제를 분석할 때 이용하는 경험적 지표이다. 농가는 부채비율이 40%에서부터 금융압박을 받기 시작하는 것으로 보고 있다.(M. Boehlje, 1986 참조) 이후 부채비율이 70%를 넘어서면 부실한 상태로 평가한다. 이러한 근거에서 이 연구에서도 부채비율 40%를 한 기준으로 적용하고 있다.

표 4-8. 부채비율로 본 농가분포의 변화

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

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

표 4-9. 재무구조의 변화 형태별 농가경제 주요지표 변화의 비교

단위; 천원, %

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

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

재무구조의 변화 유형별 농가의 소득과 소비, 자산과 부채의 변화를 비교해보면 재무구조가 개선된 농가는 다른 유형의 농가에 비해 재무구조 개선을 위해 현저한 노력을 한 것으로 보인다. 이들 농가는 5년간에 소득은 42.9%가 증가해서 가장 높은 증가율을 보였지만 소비는 3.1%만이 증가해 평균농가의 증가율 10.0%를 크게 하회하였다. 즉 이들은 많이 벌고 적게 쓴 것이다. 그 결과 자산은 65.6%가 증가한 반면 부채는 39.0%나 감소했다. 1998년 호당 56,341천 원이었던 부채가 34,375천 원으로 감소한 것이다.

이와는 대조적으로 재무구조가 건전한 상태에서 불안정한 상태로 변한 '악화' 그룹

에 속한 농가의 소득은 5년간에 23.0%가 증가하여 평균농가의 증가율 17.9%를 상회하였지만 소비 역시 12.7% 증가로 가장 높은 증가율을 보였다. 즉 이들 농가는 많이 벌기도 하였지만 쓰기도 많이 한 것이다. 그 결과 자산은 4.4%가 감소하고 부채는 호당 27,945천 원에서 74,134천 원으로 165.3%나 증가하였다.

부채비율이 40%가 넘는 불안정한 상태에 그대로 머무르고 있는 '정체' 그룹의 농가는 소득은 41.6%가 증가해 '개선' 그룹과 비슷한 성과를 올렸지만 부채는 25.9%가 증가했다. 소비는 평균보다 낮은 6.1% 증가에 그쳤지만 자산이 12.5%나 증가해 그 동안 투자확대에 역점을 둔 것으로 보인다. 즉 이 그룹의 농가는 증대된 소득과 차입자본으로 자산을 늘리는데 주력하여 성공적인 경영성과와 절약에도 불구하고 부채규모는 증가하고 재무구조의 개선도 이루어지지 않은 것으로 판단된다.

마지막으로 부채비율 40% 미만의 안정적인 상태에 머물러 있는 '안정' 그룹은 소득 증가율은 평균이하이고, 소비는 평균 수준의 증가율을 보였다. 자산은 0.5% 감소하고 부채는 10.5% 증가로 평균 농가의 증가율보다 크게 낮았다. 이들 농가는 소득을 올릴 수 없었던 것이 자금과 자산운용의 가장 큰 제약요인이었을 것으로 판단된다.

이상의 농가의 재무구조 변화와 관련된 유형별 농가의 자금운용 행태는 부채문제를 어느 한 기준으로 판단할 수 없음을 단적으로 보여주는 것으로 생각된다. 증대된 소득과 소비를 절약하여 부채를 줄이는 농가가 있는가 하면, 소득이 늘어도 그만큼 소비도 증가시키며 부채를 오히려 키운 농가도 있고, 소득이 늘었음에도 소비를 절약하고 또 신규차입도 하여 마련한 재원으로 자산을 키우는 농가도 있다. 이러한 농가의 자금과 자산운용 행태를 감안하지 않고 일률적인 상환유예나 금리인하에 의존하는 부채대책으로는 부채문제의 해소를 기대하기 어려운 것이다.

3. 부채대책의 문제점

1) 많은 예산 소요

농가부채가 있으면 지원되는 모든 농가를 대상으로 농가부채대책을 실시한 결과 많은 예산이 소요되는 문제가 발생하였다. 2000년 이후 부채대책에서 상환기간 연장 및 이자율 감면에 의해 약 8조원의 예산이 투입되어 사회적 공감대 형성이 곤란하게 되

어다. 특히 상환가능성이 있는 농가까지 포함하여 지원함으로써 소요예산이 증가하고 있다. 그러면서도 농가부채는 지속적으로 증가하는 바와 같이 농가의 부채축소를 위한 노력을 유도하지 못하는 문제가 발생하고 있다.

또한 농가부채대책을 실시하였음에도 불구하고 농신보의 대위변제는 크게 증가하고 있다. 2000년에 2,190억원이던 대위변제는 2003년 이후 5천억원을 상회하여 기금을 장식하고 신규보증여력을 떨어뜨려 농신보로서의 역할이 위협받고 있다. 2004년 실적을 보면 약 1조원의 대위변제가 이루어졌는데 그중 특례보증이 5,565억원을 차지하고 있다. 특히 농가부채대책의 일환으로 대상농가의 부족한 신용력을 보완하여 주었던 특례보증에서 대위변제가 많이 발생하고 있다.(<표 4-10> 참조) 이는 상환연기 등 부채대책으로 지원을 하였지만 상환능력을 상실하여 다시 농신보에 의한 대위변제로 이어지고 있는 것이다. 이러한 농신보의 대위변제도 농가부채대책의 이차보전 비용과 함께 하나의 정부비용인 것이다. 대위변제가 증가한 것은 부채대책의 많은 지원에도 불구하고 농가부채문제를 해결하지 못한다는 것을 의미한다. 특히 상환능력이 부족한 부채로 어려움에 처한 농가는 금리를 인하하고 상환기간을 연장하여 주어도 다시 부실화되어 농신보의 대위변제로 이어지고 있는 실정이다.

표 4-10. 농림수산업자신용보증기금의 대위변제 추이

(단위 :억원)

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) 소득분배의 왜곡

농가부채대책의 또 다른 문제점은 소득분배의 왜곡이다. 이는 정책자금과 상호금융 부채가 있는 농가이면 금액에 상관없이 지원대상이 되기 때문에 부채규모가 클수록 그 혜택도 커진다는 것에서 발생한다.

2001년의 경우를 보면 정책금융부채가 1억원을 넘는 농가는 1.4%에 불과하지만 이들의 총부채는 전체 정책금융부채의 20.8%인 반면, 200만원 미만 부채농가는 22.2%임에도 부채총액은 1.4%에 불과하다. 2002년 부채대책에 의해 상호금융저리자금대체의 경우는 0.3%의 농가가 1억 원 이상을 이용했으며 이들이 전체자금에서 차지하는 금액 비중은 2.5%에 해당된다. 경영개선자금의 경우에도 5.7%의 농가가 1억 원 이상을 사용해 전체 자금의 17.1%를 차지하였다. 이는 농가부채대책에 의한 지원규모가 농가별로 차이가 있다는 것을 의미한다.

표 4-11. 정책자금 대출규모별 농업인 및 대출금액의 분포

단위; 천명, %, 억원

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

자료 : 농림부, 협동조합과

표 4-12. 상호금융 저리대체자금과 농업경영개선자금 대출잔액의 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~1억 원	10.2	2.4	39.0	28.0
10천만 원 이상	2.5	0.3	17.1	5.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 농림부 협동조합과

표 4-13. 2004년 농가부채대책 지원실적 비중

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

자료 : 농협중앙회

2004년 농가부채대책의 실시에 의한 지원규모별 농가분포를 보면 1천만원 이하로 지원한 농가의 비율은 40.3% 인데 반해 금액비중은 12.2%에 불과하다. 반면 1억원 이상 지원받은 농가는 전체 농가의 0.9%에 불과한 반면에 그들이 차지한 지원금액의 비중은 11.2%에 이르고 있다. 이러한 차이가 농가 간 소득분배를 왜곡하고 있다. 특히 경지규모가 큰 농가가 부채가 많고 소득도 높다면 소득분배 왜곡현상은 더욱 심화되는 결과를 초래한다.

농가부채대책으로 자금지원한 농가를 그룹하여 금리보전효과를 분석한 것이 <표 4-14>이다. 1억원 이상인 농가의 비중은 2.1%인 반면에 1천만원 미만인 농가의 비중은 45.1%이다. 그들의 부채대책 지원금액의 비중은 각각 10.8%와 12.5%이다. 그에 따라 호당 평균지원금액을 보면 전체 지원기간의 효과를 모두 합해 1억원 이상인 농가는 5,943만원인 반면 1천만원 미만인 농가는 304만원이다. 두 농가그룹은 지원효과에서 약 20배의 차이를 보이고 있다. 이러한 점이 농가부채대책의 소득분배 왜곡효과인 것이다.

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

표 4-14. 중장기 정책자금 및 상호금융대체저리자금 지원효과 분석

부채규모	1억원 이상	3천만원~ 1억원	1천만원~ 3천만원	1천만원 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(백만원) [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(백만원) [C=B/A]	128	72	26	7	233
중장기 정책자금 지원효과 금액(호당 천원)	35,173	27,619	8,954	2,159	73,906
상호금융대체저리자금 지원효과금액(호당 천원)	24,259	7,914	3,203	881	36,258
지원효과 금액 합계(천원)	59,432	35,533	12,158	3,041	110,164

자료 : 감사원 분석자료(2005)

3) 도산위기 농가 회생지원 부족

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

최근 들어 소득정체와 부채증가로 재무구조가 취약해지면서 부채의 상환능력을 상실한 농가 중 농협 등의 금융기관의 채권 강제회수조치로 도산한 농가가 늘어나고 있

는 것으로 판단된다. 2002년에는 농가가 1990년 이래 최대인 74천 호나 감소하여 감소율이 1990~2000년 평균 감소율 2.4%를 훨씬 웃도는 5.5%의 감소율을 보였다.

2002년에 많은 농가가 줄어든 것이 부채상환을 하지 못해 도산한 농가 때문인지는 확실하지 않다. 그러나 금융기관의 부실채권 정리가 강화되면서 많은 농가들이 금융기관의 채권 강제회수조치를 당하고 있는 것만은 사실이다. 이 같은 경향은 외환위기 이후 강화되어 왔지만 최근에 농협의 협동조합구조개선법이 발효되면서 부실조합이 생존차원에서 부실채권 정리를 서두른 것이 적지 않은 영향을 미쳤을 것으로 생각된다. 이와 같이 금융기관의 자산건전성 규제가 강화되면서 부실채권 회수가 강화되고 이것이 다시 농가의 유동성 제약으로 작용하고 있다. 금융기관의 부실은 건전농가의 부실로 이어지는 부채전염의 매개가 된다.

외환위기 이전에는 도산 농가의 비율이 0.1%를 넘지 못했던 것으로 짐작되나 최근에는 0.2%를 넘는 것으로 짐작된다. 15개 지역농협의 사례를 분석한 박성재 등의 연구는 도산 농가의 비율이 1996년 0.082%, 1997년 0.99%, 1998년 0.226%, 1999년 0.215%로 변화했음을 보여주었다(박성재 외, 1999).

최근의 농협자료에 따르면 조합원의 담보에 대한 경매처분이 급격히 증가했음을 보여준다. 농협의 조합원 담보 경매처분은 1998.1~2000.7 사이에 11,354명의 담보물건 4,788억 9,600만원이었으나 2002.1~2003.4 사이에는 36,584명에 1조 513억 7,600만원의 자산을 처분한 것으로 보고되었다. 이를 월평균으로 계산하면 전기에는 366명의 154억 원의 자산을 처분하였으나 후기에는 2,287명에 657억 원에 달해 후기의 실적이 건수로는 전기보다 6.2배 금액으로는 4.3배가 증가한 셈이다. 즉 외환위기 직후의 어려웠던 상황보다는 금융구조를 보다 안정적으로 유지하기 위한 강화조치들이 완성된 2002년 이후에 농가에 대한 강제회수조치가 더 빈번히 이루어진 것이다.

표 4-15. 조합원 담보물 경매신청 내역 (2002. 1.1. - 2003. 4. 30)

단위 : 명, 억원

가압류		강제경매		임의경매		기 타		계	
채무자수	채권액	채무자수	채권액	채무자수	채권액	채무자수	채권액	채무자수	채권액
16,608	4,737	2,364	581	7,365	3,396	10,247	1,800	36,584	10,514

자료 : 국회국감 내부자료(2003)

표 4-16. 미국의 농가파산건수와 비율

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

그러면 이처럼 농가가 부채를 상환하지 못하여 재산을 강제회수 당하거나 도산한 것이 어느 정도 심각한 것인가? 도산 농가에 대한 정확한 통계가 없기 때문에 명확한 판단이 어렵지만 대체적으로 도산 농가의 비율이 0.1%를 넘어가면 어려운 상황이 아닌가 한다. 참고로 미국의 경우 많은 농가가 도산한 1930년대의 대공황 시나 1980년대 중반의 농업금융위기 시에도 전체농가에 대한 파산농가의 비율은 0.12~0.23% 수준에 지나지 않았다. 이와 같은 숫자를 우리 실정에 직접 비교 가능한 것인지는 명확하지 않지만 1990년대 말 이후에 농가의 도산비율은 위기 상황에서나 있는 수준이 아닌가 한다.

최근 증가하고 있는 농가의 도산 사태는 몇 가지 중요한 시사점을 던져준다. 첫째, 농가의 도산을 막기 위한 부채대책이 시행중임에도 왜 많은 농가들은 강제회수조치를 당하고 있는가 하는 점이다. 지금까지의 부채대책이 이들 농가를 관심밖에 두고 있기 때문이고 이는 대책의 불완전성을 의미한다.

둘째, 그동안 도산한 농가들은 경제적으로 회생 불가능한 것이 확실한 것이며, 이를 어떤 경로를 통해 확인된 것인가 하는 점이다. 우리는 아직 농가에만 적용되는 화의 또는 워크아웃제 등의 회생절차나 파산절차에 관한 법적 제도적 장치가 없다. 따라서

농가의 도산에 대한 객관적인 검증이 전혀 이루어지지 않고 있다. 현재 신용불량자의 문제와 이를 구제하는 방안에 대한 논의가 쟁점화 되고 있음에도 불구하고 얼마나 많은 농업인이 신용불량이며 도산 직전에 있는지 알려지지 않고 있다. 따라서 우선 회생 불가능하기 때문에 농업을 떠나는 농가이건 아니면 불완전한 금융시스템 때문에 재생의 기회를 살리지 못하고 도산하는 농가이든 이들에 대한 통계의 수집과 공식적으로 지원하는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

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

제3절 농가 부채문제의 전망과 과제

농가부채는 당분간 증가세가 둔화되거나 완만한 감소세를 보일 것으로 예상된다. DDA 협상과 쌀재협상, FTA 등 개방관련 시나리오들이 줄을 잇고 있는데다 국내 시장은 공급과잉 상태로 농산물가격이 낮은 수준에서 유지되고 있어 새로운 농업투자를 유발하지 못하고 있다. 또 농가소득의 불안정성 때문에 간혹 가계수지적자로 인한 생계형 부채가 발생하기도 하지만 이 금액은 그렇게 큰 것이 아니고 다시 수입이 발생하면 상환한다. 1990년대 말경에 빠른 속도로 증가하던 채무상환용 부채도 부채대책이 확대 강화되면서 더 이상 부채증가의 요인으로 작용하기 힘들 것으로 보인다.

2004년에 새롭게 발표된 부채대책은 중장기정책자금의 상환을 20년의 장기로 미루고 금리도 연 1.5%로 낮춘 데다, 상호금융대체자금과 경영개선자금 등의 자금까지도 3% 대로 인하하는 내용을 담고 있다. 이로 인해 기존의 부채로 인해 느끼는 농가의 부담은 크게 낮아질 것이다. 그러나 이와 같은 대폭적인 금융부담의 완화조치에도 불구하고 모든 농가의 경영이 정상화될 것으로 기대하기는 쉽지 않다. 지금까지 농업소득의 정체가 말해주듯이 앞으로도 농업부문의 수익성은 낮은 수준을 면하지 못할 것이고 때때로 자연재해나 경영실패로 인해 타격을 받으면 농가의 경영이 어렵게 될 수

있기 때문이다. 나아가 현재 너무 부채가 과다하여 부담이 줄어들었음에도 지출을 감당하기 어려운 농가가 있을 것이다.

지금의 부채대책은 지금까지의 부채에 대한 부담을 줄이는 대책이기 때문에 앞으로 발생할 부채나 경영상태의 변화에 따른 문제를 해결하는 데는 도움을 줄 수 없다. 특히 앞으로 예상되는 농업여건 변화에 따라서는 지금까지는 볼 수 없었던 큰 충격을 받을 가능성도 배제할 수 없기 때문에 이에 대비하는 경영안정화 프로그램이 준비되어야 할 것이다.

예단하기도 싫은 시나리오이지만 DDA나 쌀재협상의 결과 국경보호 조치가 크게 허물어진다면 위기를 수습하기 위해 또 다시 대폭적인 금융지원 조치를 요구할 수 있다. 즉 시장개방의 확대와 외국농산물의 대량 유입으로 농산물시장 잃음 → 가격하락과 수익률 감소 → 농업에 대한 기대치 하락 → 농지 등 자산 방매 → 농지가 하락 → 부실채권 증가 → 농협부실화 확산으로 이어질 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 문제는 이러한 위기를 극복하기 위해서는 정부의 지원도 중요하지만 농가 스스로 위기를 극복하려는 의지와 창의력의 발휘가 더 중요하고 정부의 지원도 때를 놓치지 않아야 한다는 점이다.

경영위기에 처한 농가를 효과적으로 지원하기 위해서는 지금과 같은 무차별적인 부채대책을 지양하고 문제가 있는 농가만을 지원하는 상시적인 경영회생지원제도를 마련해야 한다. 경영위기가 진전되어 회복불능의 상태에 이르기 전에 이러한 농가를 발견 회생할 수 있도록 해주어야 한다. 이를 위해서는 농가별 경영실태를 정확히 파악하고 진단할 수 있는 시스템을 갖추어야 하며, 농가의 적극적인 회생의지를 이끌어낼 수 있어야 한다.

제5장 외국의 부채대책 사례

제1절 미 국

1. 1980년대의 농업금융 위기

1980년대 초 미국 농업은 가격하락, 실질 이자율 상승, 생산비 상승, 수출시장의 축소로 미래에 대한 기대수준 악화로 농지가격이 급격히 하락하면서 위기가 심화되었다. 농업경영체의 재정위기는 농업부문 하나만을 대상으로 영업해온 FCS(Farm Credit System)에 큰 타격을 가하여 시장전체가 불안정화되는 결과를 초래하였다.

미국 농업금융위기는 1960년대와 1970년대의 기술혁신으로 생산성은 극적으로 향상되어 이로 인한 이익을 얻기 위해 더 많은 부채를 차입하는 순환구조 형성함으로써 농가 총부채는 1960년대에 1950년대의 배가 되었고 1970년대는 3배로 뿔 차입경영 구조에 원인이 있다. 즉, 1970년대에 확고해진 가격지지정책과 수출수요 급증으로 농지가격은 1981년까지 매년 두 자리 숫자의 증가율을 보였으며, 농가의 이익을 보장해 주는 시스템 하에서 고가격, 기술진보, 수요의 증가에 대응하여 70년대에 70~80만 에이커가 추가로 생산에 투입되면서 생산량은 큰 폭으로 증가하였다.

그러나 1980년대 중반 이후 달러가치 상승, 소련에 대한 곡물금수조치 등으로 수출은 1981년 435억불에서 1986년 260억불로 격감하였으며, 단수와 식부면적 증가로 늘어난 생산량이 수출수요의 감소 등으로 인해 농산물 가격이 급락하였다. 반면 70년대 호황이 불러온 투입재 가격의 상승으로 1971~1983년간에 농업생산비는 370% 증가하였으며, 그 결과 1978~1981년에 농가지출은 연 150억불씩 증가하였다. 그 결과 농용 자

산은 1980년에 1조 2천억불에서 1986년 6,750억불로 격감하는 결과를 초래하였다. 또한 1970년대 중반까지 6~10% 수준이던 금리는 1980년대 초 20~25%로 증가하여 농가경제를 더욱 압박하였다.

이와 같은 농업위기의 충격을 가장 강하게 받은 것이 FCS(Farm Credit Service)였다. 1981년에 농가부채의 34.0%가 FCS로부터 차입한데 반해 2위인 상업은행의 비중은 21.2%에 불과하였다. FCS의 조합은행들은 금리하락 시 과거 차입한 것과의 평균 금리를 적용하는 시스템 때문에 금리를 신속히 내릴 수가 없었고, 이에 따라 우량고객은 금리가 낮은 금융기관으로 이탈하였다. 이와 같은 농업위기와 이에 따른 금융기관의 어려움으로 농가부채 문제가 심화되었다.

2. 농가부채 문제에 대한 법적 대응

미국정부는 농가의 부채문제에 대한 심각성을 인식하고 다양한 법적 대응책을 모색하였다. 1984년 후반 상하원 농업위원회는 FmHA를 통해 1985년 초 긴급금융자금과 부채구제를 위한 조치를 취하고 그해 9월 FCS에 대한 청문회를 시작하였으며, 1985년에는 FCS의 근간법인 농업금융법(1971년 수정)을 대폭 수정하였으나 조합은행에 대해 원칙적으로 구제금융의 지원은 없으며 내부자원을 먼저 사용하고도 부족할 경우 외부지원을 고려한다는 접근 방법을 택하였다.

또한 1986년에는 들어 FCS의 차입자들이 다른 금융기관으로의 이탈 현상 심화되자 이에 대한 대책 마련을 시도하였으며, 1987년에는 농업신용법에 기초하여 제 역할을 못하는 Capital Corporation을 Farm Credit System Assistance Board (FCSAB)로 대체하고, 차입자 지분의 상황을 액면가로 보장하였으며 동결된 지분은 곧바로 돌려주도록 하였다. 또한 연방토지은행(FLB)과 연방중기신용은행(FICB)을 강제 합병하고 차입자권리 보호제도를 만들고, 농업금융시스템 은행들이 이 권리를 제대로 시행하는지를 모니터링하였으며, 미래에 발생할 수 있는 연방의 농업금융시스템에 대한 지원 필요성에 대비해서 농업금융시스템보험회사를 설립하였다.

3. 농업정책금융을 통한 지원제도

경영위기에 처한 농업경영체의 지원을 위한 농업정책금융 지원프로그램에 제시하였다. 지원의 종류는 부채를 상환하지 못하는 농가가 이용할 수 있는 프로그램으로는 1차 대출지원프로그램(primary loan servicing programs), 주택 등 필수자산 보전조치 프로그램(homestead protection or the preservation loan servicing program), 부채정리 프로그램(debt settlement programs) 등으로 구분할 수 있다.

일차대출지원프로그램에는 부채통합(consolidation), 상환기간조정(rescheduling), 분할상환금채조정(reamortization), 상환연기(deferral), 부채탕감(writeoff 또는 write down) 등이 있으며, 주택 등 필수자산 보전조치(homestead protection)이란 정부가 채무를 강제 상환하더라도 일정기간 동안은 주택과 일정의 토지 등 필수자산을 일정기간 임차하여 사용하고, 만일 사정이 호전되면 재구입할 수 있는 권리를 부여하는 방식이다. 또한 부채정리 프로그램은 자산의 청산 또는 강제회수를 의미한다.

지원프로그램의 내용을 보면,

- ① Loan Consolidation : 2개 이상의 같은 종류의 대출을 한건으로 통합,
- ② Loan Rescheduling : 농용장비, 가축, 작물을 담보로 한 대출의 상환기간을 보다 장기로 재조정하는데 경우를 의미²²
- ③ Loan Reamortization : 부동산담보대출의 분할상환금을 재조정하고 상환기간을 변경(연장)하는 경우를 의미하며 최장 40년(최초 대출일부터)까지 가능하며 이자율을 낮추어 줄 수도 있다.
- ④ 채무조정시 이자율 : 대출통합, 재조정 등의 채무조정 시 적용되는 이자율은 원래의 이자율, 조정당시의 이자율 등을 감안하여 더 낮은 이자율을 적용하는데, 영세빈농에게 적용되는 최저 이자율까지 낮추어줄 수 있다.
- ⑤ 상환연기(Loan Deferral) : 원금과 이자는 상환을 일시 연기하는 것으로 상환기간을 재조정하는 것과는 다르며, 최대 5년까지 가능하다. 상환연기시 적용이자율

22. 예를 들면 경영자금대출의 경우 상환기간은 최대 15년까지 연장 가능하며 이때는 이자율도 낮출 수도 있다.

은 원래의 이자율과 현재의 이자율 중에서 낮은 것을 택하게 되며, 상환유예 중 발생하는 이자는 원금에 더해져서 유예기간이 끝나면 상환할 수 있음을 입증해야 한다.

- ⑥ Softwood Timber Program : 침식가능성이 높은 토지와 목장용지와 같은 한계지는 목재용 나무를 심어 그 수익을 기대할 수 있는데, 이러한 조건으로 상환유예를 할 경우에는 최대 45년까지 연기가 가능하다
- ⑦ Conservation Contract Program : 담보로 제공한 토지가 침식가능성이 높은 지역, 습지, 야생동식물의 서식지 등 보전할 가치가 있는 지역에 위치한 경우에는 보전프로그램과 계약을 조건으로 부채의 일부를 경감받을 수 있다. 계약한 토지를 제외한 농경지로 정상적인 영농을 지속할 수 있어야 한다.
- ⑧ 부채경감(Debt Writedown): 이 프로그램을 적용받으려면 현재 정상상환 상태이거나 전에 직접대출에 대한 경감혜택을 받은 적이 없어야 한다. 부채경감이란 FSA의 부채를 일부 줄여주는 것을 말하며, 여기에는 원금과 이자를 포함할 수 있으며 경감가능액은 회수가치액까지이다. 회수가치(recovery value)는 FSA 대출을 위해 제공한 담보의 공정시장가치(fair market value)에서 이 자산을 FSA가 확보하기 위해 지불해야 할 제비용을 공제한 가치를 말한다.

농업정책금융 지원절차를 살펴보면, 지원신청은 농업경영체의 자발적 신청과 FSA의 안내를 통해 가능하다. 자발적 신청이란 농가가 통제할 수 없는 요인 때문에 경영이 어려워져 정상적 상황이 곤란할 때 농가가 스스로 지원을 신청하는 경우이며, FSA는 담당 직원이 매월 차입자의 동향보고를 보고 상환기일이 90일 이상 지난 농가(연체 60일 이상)에게 지원프로그램 안내서 발송하게 된다.

지원신청에 대한 심사결과 지원승낙이 이루어지면 차입자의 재정상태와 상환능력에 맞추어 적절한 프로그램 또는 그것들을 결합하여 지원이 이루어지게 된다. 만일 신청을 기각하면 그 사유를 농가에 알리고 그 다음 차입자가 선택할 수 있는 방안인 가택보호, 채심 소청, 시가에 의한 부채매입(buyout of loans), 부채정리 프로그램 등을 안내하게 된다.

채심소청이 차입자의 자산평가, 현금흐름 등의 계산에 관한 것일 경우 차입자는 비용을 부담하는 조건으로 다른 전문가 등에 평가를 의뢰할 수 있으며, 신청기각의 사유

가 FSA이외의 채권자가 있고 그 채무부담으로 인해 FSA의 지원만으로는 경쟁이 어렵다고 판단되는 경우에는 채권자간의 조정(mediation) 또는 채권자 모임을 권유하여 해결방안을 모색토록 유도한다. 최종적으로 신청이 기각되면 차입자의 자산의 청산 또는 채무의 강제회수에 들어간다.

4. 상업금융에 대한 지원제도

상업금융기관(조합은행 포함)의 채무를 이행하기 어려운 경우에는 차입자와 채권자간의 조정에 의해 문제해결을 도모한다. 차입자는 채권은행에 경영개선계획서를 제출하고 부채의 재조정(기간연장, 이자율경감 등)을 신청하여 승인을 받을 수 있는 방법이 있으며, 채권은행은 강제회수나 청산에 의해 회수할 수 있는 채권액과 차입자의 경영정상화를 통해 회수할 수 있는 가치를 비교하여 판단하게 된다.

만일 채권은행과 차입자간의 합의에 이르지 못하더라도 채권자 임의로 채권을 회수하지 못하고 법정소송을 통해야 할 수 있는데, 이 경우 주정부가 주관한 조정프로그램을 활용할 수 있다. 조정위원회의 조정으로 합의하면 소송비용 등을 줄일 수 있다. 그러나 조정이 실패하는 경우 가족농은 파산법에 의해 경영개선계획을 파산법원에 제출하여 그 타당성을 인정받는 경우 채권은행은 이에 따라야 한다.

채권은행은 이외에도 가족농에 대한 대출은 여러 가지 제도적으로 주의해야 할 요소를 갖고 있다. 채권을 회수하기 위해 필요한 절차와 안내, 재심의 요구 등을 알리지 않거나 원래 대출시의 조건을 무시하는 경우 패소할 가능성이 높다(차입자의 권리에 의한 차입자 보호, 가족농 재판은 배심원 재판을 해야 하는 등). 지역은행은 일정 부분의 대출을 그 지역 영세농에 대해 할당해야 하는데 만일 이것을 지키지 않을 경우 최악의 경우에는 퇴출될 수도 있다.

5. 주 정부의 농업금융지원제도

주 정부도 독자적으로 농업 부문을 지원하기 위해 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 주마다 성격이 다르긴 하지만 대체로 다섯 가지 형태로 구분된다.

- ① 주 정부 자금을 금융기관에 예탁 : 주 정부의 일시적인 여유자금을 상업은행에 예탁해 놓고, 이를 원자로 하여 농가에게 시중금리 수준 이하로 용자 지원해 주는 제도이다. 농가에 대한 대출이자율은 통상 예탁금리보다 약간 높지만 일반대출금리보다는 낮은 선에서 결정된다. 그러나 일부 주에서는 농가에게 예탁금리 이하로 용자해주기도 한다. 이 제도는 주 정부가 특별한 비용을 들이지 않고 농업 부문을 지원할 수 있다는 데 장점이 있다. 용자기간은 주 정부의 일시자금을 원자로 한 것이기 때문에 1년 미만의 단기에 그친다.
- ② 이자지불연기와 저리자금 대체 : 일리노이, 노스다코타, 미네소타, 위스콘신 등 수 개 주에서는 일정한 자격요건을 갖춘 차입자를 대신하여 주 정부가 금융기관에 이자의 일부를 지불해 주고 일정 기간이 지난 후 그 차입자로부터 반제 받는 프로그램을 운영하고 있다. 주 정부가 대신 지불한 이자에 대한 이자는 받지 않기 때문에 농가로서는 그만큼 이익이 된다. 저리자금대체는 농가가 차입한 고리자금을 저리자금으로 바꾸어 주는 제도를 말한다.
- ③ 저리용자 : 전형적인 지원제도로 기금으로 조성한 재원을 바탕으로 저리자금을 용자해 주는 제도이다. 대출금리는 연 4~13.5%, 차입자의 자격요건은 주마다 다르다. 이 제도는 비용이 많이 들기 때문에 지원액에 한도가 있다.
- ④ 용자보증 : 농가에 대한 대출에 대해 신용보증을 해 준다. 위스콘신과 하와이에서는 영농자금과 같은 단기자금에도 신용보증을 해 준다. 다만 하와이에서는 사탕수수 생산을 위한 영농자금을 한정하고, 위스콘신에서는 주 금리조정계획사업의 대상 사업에 한정하여 보증을 해 준다. 금리조정계획사업(State Interest Rate Buy-down Program)은 기존의 중장기자금 부채의 일정금액 이상을 상환하면 고금리자금을 저리자금으로 대체해 줌으로써 금리경감을 도모하는 제도이다.
- ⑤ 농업채권(Aggie bonds) : 농가에 저리용자 해 주기 위해 주 정부가 발행하는 채권이다. 이 제도는 가장 널리 이용되는 데 1980년대 중반 17개 주가 활용한 것으로 알려졌다. 이 제도를 활성화시키기 위해 연방정부는 이 채권에서 얻는 이자소득에 대해 연방소득세를 면제해 주고 있다. 이 제도는 비단 농업 부문에만 아니라 일반 산업부문에서도 활용하고 있으며, 시나 카운티에서도 신규사업을

지원하기 위해 이 방법을 사용한다. 이 제도가 많이 활용될수록 연방정부의 세수가 줄어들기 때문에 이를 억제해야 한다는 주장이 제기되기도 한다. 그러나 전체적인 분위기는 농업 부문에 대한 지원은 강화해야 한다는 입장인 것으로 알려져 있다.

제2절 일 본

1. 부채문제에 대한 접근 방법

중앙정부 차원에서는 부채관련 자금을 마련하여 지원하고, 정책자금의 이차보전 등에는 중앙정부와 지방정부가 같이 부담한다. 이러한 자금을 지원 받기 위해서는 경영개선계획을 작성 지방자치단체장으로부터 승인을 받아야 한다.

농협과 지방자치단체가 관내 농가의 부채문제 해결을 위해 독자적인 부채대책을 마련 추진하기도 하였다. 대표적인 사례가 1980년대의 이와테현(岩手縣) 사례인데, 이곳에서는 농가의 자가진단과 농협 및 지방자치단체 등으로 구성된 위원회의 조사를 통해 농가의 경영상태를 구분하고 그에 따라 적절한 지원을 장기적으로 행함으로써 경영정상화를 이끌어내었다. 이 모델은 일본 전역으로 확산되었다.

일본의 농가부담 경감을 위해 지원되는 주요 자금종류는 아래와 같다.

인정농업자육성추진자금: 지방자치단체장으로부터 농업경영개선계획을 인정받은 농업인에 대해 농업근대화자금 지원해준다. 대상자는 농업경영기반강화촉진법에 의해 지방자치단체장으로부터 농업경영개선계획을 인정을 받은 농업인이 된다. 재원은 농업근대화자금이며 농산어촌진흥기금에서 이자를 보조(이자조성)해 준다.

농가부담경감지원특별자금 : 지원대상은 상환이 곤란한 농가로 3년 거치 기간 포함 20년 이고, 도도부현이 이차보상하고 중앙정부가 이를 보조한다. 농협 등의 민간금융기관으로부터 영농목적으로 대출 받은 기존 부채를 저리자금으로 대체해 준다. 도도부현 등 지방자치단체가 이차보상을 해 주고, 국가는 각 지방자치단체의 이차보상에 대한 보조를 준다. 차입희망자는 농업경영개선추진계획을 작성하여 도도부현지사

의 승인을 받아야 지원 가능하며 상환기간은 3년 거치 기간 포함 10년 이내 상환 (특별한 경우 15년 이내)

농가부담경감지원특별대책에 의한 자작농유지자금(재건정비자금, 상환원활화자금) : 부채상환이 곤란한 농업인에 대해 농업경영개선을 적극 추진하도록 이자부담을 경감시켜 주는 자금이다. 재건정비자금은 영농으로 인한 기존부채(단, 정책금융은 제외)를 대체하거나 경영재건 및 정비를 위해 필요한 자금을 말한다. 상환원활화자금은 농림공고자금, 농업근대화자금과 같은 정책금융의 원리금 상환에 대해서 지원하는 자금이다. 지원 대상은 상환이 곤란한 농가이며 상환기간은 3년 이내의 거치기간 포함 20년이다. 적용금리는 농림공고로부터 대출받은 자금은 3.5%의 고정금리이나 농산어촌진흥기금과 도도부현이 이자를 보조해주어(이자조성) 농가가 실제 부담하는 금리는 낮다.

농업경영기반강화자금(슈퍼 L 자금) : 인정농업자에 지원되는 농업경영기반강화자금은 농가의 경영개선을 전제로 한 부채정리 등에도 자금을 이용할 수 있게 허용한다. 인정농업자란 『농업경영기반강화촉진법』의 “농업경영개선계획”, 『낙농 및 육용우 생산진흥에 관한 법률』의 “경영개선계획”, 『과수농업진흥특별조치법』의 “과수경영계획” 중에서 어느 하나라도 인정받은 농업인을 말한다. 부채상환 등에 이용할 수 있으며 상환기간은 10년 이내의 거치 기간을 포함 25년 이내이다. 이자율은 농림공고자금의 이자가 법률로 정해져 3.5%이지만 시중금리가 낮아 농산어촌진흥기금과 지방자치단체가 이차를 보상해주어 실질 부담금리는 1.1% 수준이다.

2001년에는 경영체육성자금, 농업경영유지안정자금, 농업경영부담경감자금 등을 새로 조성하였다.

축산특별자금 : 농가부채문제에 대한 대책으로 진작부터 제기되었던 것으로서 이른바 ‘축특자금’이 있다. 1973년 축산경영특별자금으로 시작되는 일련의 축산부채정리자금을 가리킨다. 처음에는 축산위기 등에 대응하기 위한 긴급대책자금을 공급하는데 그쳤지만 서서히 차입자의 지도에 무게를 두게 되었다. 특히 1981년에 시행된 낙농경영부채정리자금은 중앙 및 광역지자체에 낙농경영개선추진협의회를 설치하고, 광역지자체 협의회는 지도팀을 만들어 차입자의 경영개선계획 작성과 그 실천을 지도하였다. 융자기간을 복수 년도로 하되 매년 경영개선상황을 검토하여 다음해 소요자금을 융자하는 롤링(Rolling) 방식을 도입하였다. 이러한 시스템은 단순히 장기저

리의 부채정리자금을 용자하는 것이 아니라, 차입농가에 대한 엄격한 지도와 사후관리의 중요성을 현장에 뿌리내리게 하는데 효과적이라 할 수 있다. 그러나 롤링 방식은 경영실적의 검토가 형식적으로 끝나게 되면, 그 해의 부족자금을 안이하게 다시 빌리게 되는 문제점을 노출하였다.

2. 지방자치단체와 농협의 부채대책 사례

1) 홋카이도 사례

홋카이도는 낙농경영부채정리자금의 처리를 위해 도(道), 시청, 기초지자체 등 3단계로 추진협의회와 지도팀이 설치하였다. 도(道)의 추진협의회는 부채대책의 기본방침과 행동계획을 책정하고, 도의 지도팀은 시청 및 기초지자체에 대한 방침홍보와 지도를 담당하였다.

기초지자체 협의회는 농협을 중심으로 기초지자체, 농업개량보급소, 농업공제조합, 농업위원회, 농협연합회 등으로 구성되어, 차입농가에 대한 철저한 지도를 실시하였다. 이 제도는 전국적으로 매우 앞선 제도로, 이에 대한 일본농업신문 연재기사 ‘눈물의 주자-농가부채극복의 궤적’(1985년)은 커다란 반향을 불러일으켰다.

2) 이와테현 사례

이와테현 농협은 1980년대 초 농산물 가격하락과 생산자재 가격상승, 3년간의 냉해 등 자연재해로 농가경제가 어려워지고 부채상환이 정상적으로 이루어지지 않자 농가 갱생계획을 세워 추진하였다. 이 대책은 농협만이 아니라 현과 농업과 관련된 기관이 총동원되어 협력하면서 지속적인 농가 재건계획을 실천함으로써 많은 농가를 회생시켰다.

농협은 '82년 『고정화 채권 유동화 지침』 제정을 시작으로 매년 상황에 따라 적절한 대응 조치 마련하였다. 대책은 장기간 지속되었으며 개별 농가의 경영 및 가계지도, 자산매각 유도 및 지원 등 다양한 프로그램을 실시하였다. 기본대책 수립(82년), 농가조사 및 등급구분(83년), 자금지원, 특별상담원 배치('86년), 농지유동화 대책 추진, 축종별 경영체질 강화자금 지원(88~89년), 상환원활화자금 지원(89년) 등 거의 매년 새로운 조치가 추가되었다.

이와테현에서는 농협은 농가부채의 고정화 현상이 심화되자 이로 인해 농협의 기본 사업마저 제대로 수행할 수 없다고 보아 종합적인 부채대책 마련을 서둘렀다. 이것이 구체화된 것이 『고정화채권유동화지침』이다. 이 대책에서 처음 실시한 것은 부채가 3백만원 이상인 농가를 대상으로 농가부채 실태조사를 하고 농가로 하여금 현재의 경영상황을 자가 진단(간이 조사)케 한 것이다. 이 간이조사를 기초로 농가를 4등급으로 구분하였는데 A등급은 자조적으로 경영개선 가능, B등급은 대출조건 완화 등으로 약간의 지원으로도 경영개선이 가능, C등급은 일부 자산을 처분해야 경영개선이 가능, D등급은 경영을 지속하기 곤란한 농가로 구분하였다. 조사대상 농가는 68개 농협 관내 3,067호였다. 조사결과 B·C등급으로 분류된 2,742호 중 자기노력으로 부채상환이 가능한 1,192호를 제외한 1,150호를 대상으로 대책을 추진하였다.

고정화채권유동화지침에 따라 추진체제를 확립한 것이 83년 7월의 『농가경제갱생대책』이다. 농협에 농가경영특별대책위원회를 설치하고 현, 시정촌 및 관계기관과의 연계를 밀접히 하면서 재건계획의 책정, 개별대책, 경영관리지도를 시행하였다. 이를 위해 각 농협은 담당 부서, 전임담당자를 배치하는 등 체제강화에 노력을 하는 한편, 지방과 현 등은 그들을 지원하였다.

현단계 현농가경영관리지도협의회에는 현, 농협 4개 연합회, 현축산회, 현농업회의, 현농업신용협회, 농림공고 성장지점, 농림중금 성장지점, 현농관공사, 현토지연합회가 참가하였다.

농가경제갱생대책의 개요는 우선 농가가 스스로 경영의 자기진단을 하고 그것에 의해서 현재의 경영기반, 경영수지 상황을 인식하고, 고정화부채의 실제 요인을 파악함으로써 경영개선대책을 세우도록 하는 것이었다. 그것을 농협, 현연합회 등의 단체가 지원하는 체제이다. 구체적으로는 농협의 전임담당자, 특별상담원, 현의 특별관리지도반 등이 지도와 조언을 하고 개개의 농가가 자기진단 결과에 따라 경영재건계획을 세우게 하였다. 이를 위해 기본적으로 다음과 같은 4가지의 대책을 중점적으로 추진하였다. 첫째, 자산처분 등을 포함한 자기 노력, 둘째 이자경감 또는 거치 등의 농협의 조건완화 조치, 셋째 부채정리에 대한 자금의 융통, 넷째 생활, 기술면까지 포함한 포괄적인 경영개선 지도를 한다.

농가의 경영지도를 위해 ‘농업경영특별관리지도사업’이란 명칭하에 현재의 관련 기관이 총동원되었다. 각 시정촌의 농업개량보급소, 가축보건위생소, 잠업지도소, 진흥국

축산과의 직원 등으로 된 지도반을 설치하고, 농협 담당자들과 일체가 되어 맨투맨 방식으로 농업기술 향상과 비용절감, 가계부 기장정리 등 농가생활 지도를 실시하였다.

84년 5월부터는 『농가경영건전화대책』에 따라 특별상담원을 배치하여 고액의 고정화부채를 갖고 있는 농가에 대해 세세한 상담과 지도를 실시하였다. 이 제도는 전국적으로도 예를 볼 수 없는 것이었다. 초기에는 특별상담원의 활동방법에 대해 명확한 지침이 없어 상담원 개개인의 판단에 따를 수밖에 없었다. 시행착오도 많이 겪었지만 차츰 체계적인 수순과 방법 등이 정비되어 갔다.

구체적인 활동내용을 보면 대상 농가의 실태 파악부터 시작하여, 재건방법의 상담지도, 구체적인 부채상환 수속의 지도, 기타 대상 농가의 재건을 위한 각종 대책의 알선 등이었다. 농가마다 사정은 천차만별이었고, 효과적인 대책을 위해서는 이러한 특수사정을 감안하지 않을 수 없었다. 나중에는 농협, 보증인 등의 관계자와 사이의 갈등도 중재하면서 기술지도, 채취업 등의 생활지도에 이르기까지 다양한 방면에 걸쳐 지도사업을 실시하였다. 상담원은 공평한 제삼자의 입장에서 대화의 중심에 설 수 있는 폭넓은 인간관계와 지식을 필요로 하였다. 농협이나 지도소(개량보급소) 출신으로 은퇴한 사람들이 주로 과거의 직무경험을 살려서 활동하였다.

사업주체는 현중앙회이지만 사업경비는 현, 시정촌, 현연합회, 농협이 각각 1/4씩 부담하였다. 당초에는 86년부터 88년까지 계획되었지만 2년을 연장하여 90년까지 실시하였다. 89년에 30개 농협, 31개 시정촌에 상담원 26명을 배치하여 90년 9월까지 517호의 농가에 대해 상담과 지도를 실시하였다(1인당 18.5호).

대책의 추진 과정에서 부채원금을 줄이지 않고는 재건이 곤란한 농가는 농지를 처분하려 했으나, 농지를 구입하려는 자가 없어 부채정리가 진전되지 않고 뜻과는 반대로 부채가 증가하는 경향이 나타났다. 이를 개선하기 위해 87년부터 3년간 『농업경영활성화특별대책』사업을 실시하였다. 부채농가의 농지를 신속히 처분케 하는 농용지등보유합리화대책과 함께 초과채무해소대책을 계통농협, 시정촌 및 관계기관, 단체의 협력하에 추진한 것이다.

부채정리를 위해 농협은 이러한 농용지의 일시적인 이용자를 선정하고 농지관리개발공사가 ‘농지 보유 합리화 촉진사업 특별자금’(무이자)으로 이 농지를 취득케 하였다. 이 농지는 3년 또는 5년 이내에 농가에게 판매토록 하였다.

또 농가경영관리지도로서 부채자금 대상 농가 및 일정 규모 이상의 농가경영을 전산관리하여 새로운 고정화 부채 발생을 방지하는 농가경영지도를 실시하였다. 이외에도 당초에는 초과채무 해소대책(농가가 처리할 수 없는 초과채권의 상각을 위한 기금을 설치하여 농협의 상각을 원활케 하는 제도)을 추진하려 했으나 운용실적이 없어 취소하였다.

3) 부채정리자금의 지원

부채농가의 경영재건을 위해 여러 가지 경영개선자금이 지원되었다. 이 중에서 이와떼현이 독자적으로 지원한 농가경제개생자금을 보면 시사하는 바가 크다. 농가경제개생자금은 대부분의 정책자금이 그러하듯이 지방자치단체와 농협등이 이자의 일부를 부담하는 이차보상 방식으로 마련되었다. 자금은 호당 1천~3천만엔 한도로 지원되 생활자금인 경우에는 5백만엔까지 지원하였다. 대출기간은 20년(생활자금은 15년)이며 이자율은 5%(생활자금은 7.0%)인데, 현과 시정촌이 각각 0.6%씩, 현농련과 단위농협이 1.3%씩(생활자금은 1.0%씩) 이차를 보상하였다. 지원 대상자는 300만엔 이상의 고정화 부채를 가진 농가로 대략 5년 내에 재건이 가능하다고 보이는 경우 선정되었다.

표 5-1. 일본 이와떼현의 농업경영개선자금 종류 및 내용

명칭	대상	한도액	대출기간	이자율	이차보상 (%)				
					중앙축산회	현	시정촌	연합회	농협
농가경제개생자금	고정화부채 300만엔 이상	1천~3천만엔 (5백만엔 ¹⁾)	20년 (15 ¹⁾)	5.0 (7.0 ¹⁾)		0.6	0.6	1.3 (1.0 ¹⁾)	1.3 (1.0 ¹⁾)
대가축경영체질강화	낙농, 육용우 경영	현지사 승인액	15년 (20 ²⁾)	4.05 (3.5 ²⁾)	2.27 (2.25 ²⁾)	(0.366 ²⁾)		0.25 (0.367 ²⁾)	0.28 (0.366 ²⁾)
양돈경영안정화	양돈경영	현지사 승인액	7년 (15 ²⁾)	4.2 (3.5 ²⁾)	2.15 (2.35 ²⁾)	(0.383 ²⁾)		(0.3835 ²⁾)	(0.383 ²⁾)
자작농유지-재건정비	정책자금외의 부채대체	750~2250만엔	20	4.2					
자작농유지-상환인환화	각 연도의 상환부족분을 정책자금으로 대체	5년간 상환지불금액의 합계액	20	4.2					

주: 1) 생활자금인 경우; 2) 특별한 경우

지원 대상이 되는 부채는 약정 및 정산기일로부터 경과한 차입금, 경제미불금, 조합원자금계정, 영농자금계정 등이었다. 즉 연체된 상태인 자금을 장기저리자금으로 대체해 준 것이다. 지원실적을 보면 86년부터 3년간 1,253건 총액 118.9억엔을 대출해주었다. 이중 영농 부문이 1,115건 99.7억엔(건당 893.8만엔), 생활 부문 441건 19.2억엔이었다. 88년에는 기상이변으로 수도작 냉해피해가 심각하여 부채대책 대상 농가 중 20% 정도가 피해를 입어 계획에 차질을 빚고 부채상환을 할 수 없게 되었다. 이에 따라 피해농가에 대해서는 갹생자금의 상환조건을 완화하고 상환유예조치를 취하였다. 나아가 피해농가경제안정자금 제도를 창설하고 장기저리자금을 융통해 주었다.

이 자금의 특징은 회생 가능성이 있는 농가에 대한 지원, 생활자금 지원, 연체자금 지원, 충분한 장기지원으로 요약할 수 있다. 경영위기에 처한 농가의 지원은 부분적인데 그쳐서는 실효성이 없다고 본 것이다. 그러나 농가의 재건 가능기간을 5년으로 한정함으로써 전망 없는 농가를 무작정 지원하는 것은 합리적이지 않다는 것을 분명히 하였다.

4) 농가분류에 대한 인식

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

표 5-2. 농가분류에 대하여

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

4) 전국의 활동

이러한 노력은 전국적으로 확산되어 갔다. 농협중앙회는 1985년 5월에 개최된 이사회에서 ‘축산경영개선대책 등의 전국운동실시에 대하여’를 결정하고, 부채농가대책에

계통농협조직차원의 운동을 전개하기로 하였다.

이 운동은 부기기장의 추진 등을 통한 농업경영관리방식 확립, 농협의 지도체제 내실화 등을 목적으로 하였다. 그리고 농협중앙회에 전국 각 연합회에서 요원을 파견받아 '축산경영개선대책반'을 설치하고, 조합장·축산경영담당자의 교류집회·회의·연수회 실시, 매뉴얼과 사례집 발행 등을 실시하였다. 또한 축산경영진단사제도가 창설된 것도 이 시기이다. 그리고 이들 활동은 농협단계에서의 전국적 활동으로 연계되었다. 이 전국운동은 4차에 걸쳐 계속되어, 현재는 2003년도에 시작된 JA 축산경영승계지원사업으로 계승되고 있다.

3. 부채대책의 성과와 과제

1) 부채대책의 성과

중앙축산회가 1998년 2월에 200개 조합을 대상으로 실시한 '축산특별자금의 실태에 관한 농협양케이트' 결과는 <표 5-3>과 같다. 축산특별자금을 차입한 농가의 5년 후 경영상태에 대한 질문에 '호전되었다'고 대답한 농가가 32.8%인데 반해 악화되었다고 답한 농가는 21.4%에 그쳤다. 양돈농가는 호전된 농가가 46.2%로 다른 축종의 농가에 비해 높게 나타났다.

이와테현이 2000년 11월에 실시한 '농가경제갱생자금' 차입농가의 경영개선상황 조사는 <표 5-4>와 같다. 조사 대상 농가는 1984년부터 86년에 걸쳐 이 자금을 차입한 농가이다. 전체적으로 A등급의 농가가 실제수·비율 모두 증가하였고, B~D등급의 농가는 실제수·비율 모두 감소하였다. 전체 농가수는 1988년의 1,181호이던 것이 1999년에는 761호로 420호(△35.6%) 감소하였다. 현황을 파악하지 못한 농가도 있으므로 모두가 이농을 했다고 할 수는 없지만, 상당수의 농가가 이농했을 것으로 추정할 수 있다. 그러나 최근 이와테현 내의 총 농가수는 12.8% 감소한 점, 원래 부채정리대책농가는 평균적 농가보다 이농압력이 강할 것이라는 점을 감안하면, 농가수가 감소한 이유를 이해할 수 있을 것이다. 이시다씨는 이와테현이 부채대책을 실시하지 않았더라면 사태는 더 심각해졌을 것이기 때문에 부채대책이 커다란 성과를 올린 것으로 평가했다(이시다, 2003. 7).

표 5-3. 축산강화자금 등 차입농가의 5년간의 호전상황(기입호수 누계)

(단위 : 조합수, 호수, %)

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

자료 : 일본 중앙축산회 「축산특별자금 25년의 기록」

표 5-4. '농가경제갱생자금' 차입농가의 경영개선상황

(단위 : 건)

	1988년	1993년	1999년
A등급	253	346	355
B등급	435	400	249
C등급	288	185	114
D등급	205	50	43
합계	1,181	981	761

자료 : 이와테현 조사결과

2) 부채대책의 과제

과거 경험의 계승과 발전: 일본에서는 농업경영환경의 변화에 따라 생겨난 부채문제에 대한 대응을 통해 유익한 경험을 축적해 왔다. 그러나 지금은 적어도 운동으로서의 활동은 일단락된 감이 있다. 그 이유는 부채대책의 효과가 나타나, 심각한 사회문제로서의 부채문제는 줄어들게 된 점, 농협자산의 자기사정이 시작되어 부실채권은 부실채권으로 인식되는 것이 당연해졌기 때문에 부채농가에 대한 대응도 빨라진 점 등을 들고 있다.

개별경영의 대규모화와 법인경영화는 경영이 부담하는 리스크를 확대시키고, 고정부채발생의 미연방지대책과 부실경영에 대한 개선지도는 앞으로도 농협의 중요한 기능

이 될 것이다. 1997년에 조사된 농협중앙회 일제조사결과에 따르면 D 등급의 농가가 10호 이상 있는 농협이 20%가량에 이른다<표 5-5>. 이에 대해 부채정리와 경영개선 지도의 전임담당부서 또는 담당자를 설치한 농협도 거의 같은 비율이다.

부채문제의 발생을 미연에 방지하고 이농대책까지 수립할 필요가 있다. <표 5-6>는 불가피하게 이농을 하게 된 농가의 부채정리 방식에 대한 표본조사결과인데, 자산 처분과 보증인대리변제, 농업신용기금협회의 대리변제 등을 활용했음에도 총부채액의 23%가 회수불능상태이다.

표 5-5. D 그룹의 농가수

농가수	비율
10호 이하	24.3%
11~50 호	10.4%
51호 이상	8.0%
모름	57.3%

자료 : 전국농업협동조합중앙회 「JA활동에 관한 전국일제조사결과」 (1997.5)

표 5-6 경영중지시의 부채정리상황 (1호당)

(단위 : 천엔, %)

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

주 : 1997~98년도 경영중지농가 51호의 평균치.

자료 : 농협중앙회 조사

제3절 뉴질랜드

1. 부채대책 도입배경

뉴질랜드는 1970년대 초 영국의 EU 접근으로 농산물 수출시장을 잃은 데다 오일 쇼크로 농업여건이 크게 악화되었다. 뿐만 아니라 새로운 기술의 발전으로 세계적으로 농업생산력을 크게 증가함에 따라 식품 수입 의존도가 높았던 많은 나라들이 식품 순 수입국에서 수출국으로 전환됨으로써 뉴질랜드 농업과 경쟁관계로 전환되어 국제시장에서 교역조건이 크게 악화되는 결과를 초래하였다.

이와 같은 농업부문의 어려움에 대한 대책으로 뉴질랜드 정부는 Supplementary Minimum Price Scheme(SMP)과 같은 가격지지정책을 포함한 다양한 보조 정책들을 실시함으로써 농가로 하여금 오히려 생산량을 증가시키도록 유도하도록 하였다. 즉, 수입 허가 관세, 고정환율제, 임금 및 가격 동결, 기타 다양하고 광범위한 통제정책들을 실시하여 뉴질랜드 농산물에 대한 국내시장과 해외시장의 수급 상황을 고려하지 않고 농산물의 가격을 높게 지지하도록 정책을 설계함으로써 뉴질랜드 농업이 국내외 시장 흐름에서 낙오되도록 하는 결과를 초래하였다.

뉴질랜드의 1980년대 초의 거시경제 여건을 보면, 물가상승률이 교역상대국의 1.5배에 이를 정도로 높아 수익성 증가보다 비용압력이 더 높아지는 어려움에 직면하였는데 뉴질랜드 정부는 시장기능에 의해 해결하기 보다는 보조금 지원을 통해 비용압박 문제를 해결하려고 시도하였으며, 그 결과 농산물 국제시장에서 나타나고 있는 일련의 변화로부터 뉴질랜드 농업을 격리시킴으로써 경쟁력을 저하시키는 결과를 초래하였다. 즉, 뉴질랜드 정부가 농업부문의 실질적인 위험 감수자(risk-taker)가 됨으로써 농업부문에서 보다 높은 효율성을 추구하는 동기를 감소시키는 결과를 초래한 것이다.²³

23. 높은 물가상승으로 가격이 급격하게 상승하고, 명목이자율이 높아졌다. 이에 대하여 뉴질랜드 정부는 가격과 임금을 동결하고, 이자율은 물가상승율보다 낮은 최고이자율(maximum interest rates)을 설정하여 통제하였다. 이러한 정부의 조치로 많은 대출업자(lenders)들은 부동산 시장에서 철수하여 수익에 대한 규제를 덜 받는 부문으로 자금을 이동시키는 결과를 초래하였다. 또한 70년대 말과 80년대 초에 정부 지출은 국내보다는 해외 차관으로 조달되어 높은 재정적자를 초래하였으며, 결국 해외 조달자금은 부분적으로 해외에

보조금과 이자율 통제에 의하여 농가소득은 더 이상 농산물의 시장가격 영향을 받지 않고 비현실적으로 창출되었으며, 낮은 이자율로 인하여 필요 이상의 대출로 농장을 확대하는 등 과잉 투자 현상이 발생하였다. 이로 인하여 70년대 말~80년대 초까지 농가들이 생산물에 대하여 받은 인위적인 높은 농산물가격은 토지의 실질 수익성보다 높게 토지가격을 유지시키는 결과를 초래하였으며, 농가는 농업생산물이 늘어날수록 수익성 증가로 이어질 것으로 믿었으며, 시장 여건의 변화를 인식하지 못하였다.

1984년까지 뉴질랜드 정부는 모든 부문에서 보호경제 정책을 수행하였다. 제조업자들은 수입제한과 각종 관세를 통해 국제경쟁으로부터 보호받았으며, 이자율, 임금 및 기타 비용들을 인위적으로 낮추었다. 농업소득은 정부의 보조에 의해 지원됨으로써 국제 농산물시장의 급격한 변화에 대응하여 생존하기 위한 마케팅 활동 및 생산측면의 변화로부터 차단됨으로써 경쟁력이 저하되는 결과를 초래하였다. 즉, 정부의 보조적 성격의 지원정책이 지속될 것으로 예상하고 영농활동을 수행한 농가로서는 농어부문의 수익성 저하에 따른 농가부채 상환 문제를 감당할 수 있는 방안을 모색할 수 있는 능력을 상실하게 되었다. 그 결과 전체 농가 중 약 10% 정도가 자력으로 영농활동을 수행할 수 없을 정도로 재무상태가 악화되었으며, 30% 정도의 농가는 향후 3년 이상은 영농을 지속할 수 없을 정도 상태로 농가경제가 악화되었다.

이에 따라 1984년 초 정부는 농산물가격지지를 철회하고 자재에 대한 보조나 토지 개발과 농업투자에 대한 보조도 더 이상 없겠다고 선언하였다. 또한 생산자위원회(Producer Board) 계정과 농업용 대출에 대한 이자보조와 농가에 대한 세금감면도 점진적으로 폐지할 것을 선언하였다.

농업개혁의 추진을 위해서는 농가경영의 안정화가 우선 중요하였다. 농촌의 주도 금융기관인 농촌은행(the Rural Bank)은 부실채권을 일시적으로 정리할 경우 많은 농가의 도산이 불가피하고 농지 등의 방매현상이 나타나면 지가가 하락하여 결국은 금융기관의 자산가치 하락과 부실화로 확산될 가 염려하였다. 이에 대한 대비책으로 부채조정프로그램과 퇴출프로그램을 개발 추진하였다.

서 팔리게 될 상품의 생산을 보조하는데 사용되는 결과 초래하는 등 농업부문에 대한 보조금 지원은 뉴질랜드 경제에 상당한 압박요인으로 작용하였다.

2. 부채조정 프로그램(debt rescheduling scheme)

농촌은행(Rural Bank)은 다른 채권자들도 부채조정에 동의하는 것을 전제로 자기은행의 대출금에 대해 원금삭감과 이자율 조정을 실시하였다. 현재의 상황으로 보아 장기간에 걸쳐 환수할 원리금의 현재가치가 낮아질 것으로 기대되는 경우 이러한 프로그램을 적용한 것이다. 농촌은행은 저리 대출한 자금의 이자율을 시장이자율로 인상한 대신에 원금을 탕감해주어 지불이자는 전과 같은 액수가 되도록 해주었다. 이를 농촌은행의 할인프로그램(Rural bank discount scheme)이라 한다.

뉴질랜드의 부채조정프로그램은 최초에는 농촌은행(Rural Bank)으로부터 대출받은 농가 중 부채 상환 능력이 없는 농가만을 대상으로 설계되었는데 1986년 8월 5일부터 농촌지역에서 생활하기 위하여 토지와 건물을 구입하기로 한 농장 계약자도 포함시키는 것으로 대상이 확대되었으며, 부채 감당 능력이 있는 농가와 비농업부문이나 농업 관련 사업 종사자 등은 대상에서 제외되었다.

이 제도는 농가가 다시 영농에 종사할 수 있는 수준까지 부채를 재조정함으로써 중장기적으로 농업에 종사할 수 있도록 하기 위한 경영회생 지원을 목적으로 하며, 이 지원을 받기 위해서는 먼저 채권자와 농가가 부채 조정 및 지속적 영농이 가능하도록 하는 구속력 있는 합의(binding agreement) 도출을 조건으로 하고 있다.

농가와 채권자가 지속적 영농이 가능한 수준의 합의에 도달한 경우 할인프로그램에 의하여 농촌은행(Rural Bank)이 지원하게 되는데 할인이란 대출금의 이자율은 시장금리 수준인 연 17.5%까지 올리는 한편, 잔여기간동안 농가의 대출금 상환부담이 동일한 수준까지 원금을 축소시켜주는 것을 의미한다.²⁴

이와 같은 할인을 통한 부채 재조정 지원을 통하여 농가의 자기자본(equity) 비중을 증가시킴으로써 농촌은행(Rural Bank)보다 낮은 서열의 채권자(은행)의 채권보전 정도를 높일 수 있도록 함으로써 채권자들이 농가의 자산에 대한 강제처분을 피할 수 있는 해결책을 모색할 수 있는 강한 동기를 부여하는 효과를 얻을 수 있었다.

24. 할인 프로그램에 의한 부채재조정 지원은 Land Settlement Board 및 Department of Maori Affairs로부터의 대출금에 대해서도 적용되었다.

농촌은행의 할인프로그램에 의한 지원 조건은 우선 농가가 다시 영농을 수행할 수 있기 위해 필요한 조건들에 대하여 농가와 채권자 간에 상호 협의가 이루어져야 하며, 협의 내용에 대하여 농촌은행이 실행 가능성에 대한 평가절차를 거쳐 승인을 받아야 한다. 둘째, 농가는 경영주와 배우자의 자산 및 부채 명세서와 지원신청 이전 2년 동안의 금융거래 내역을 제출해야 한다. 셋째, 농촌은행은 농가의 자산규모 합리화를 위하여 영농 활동에 필수적이지 않은 자산은 처분할 것을 요구하며, 농가는 이행계획서를 제출해야 한다. 넷째, 농가와 채권자는 부채 재조정 내역을 기록한 공동행동협약(binding deed arrangement)에 참여해야 하며, 이 협정에 기초해서 농촌은행은 계절 금융(seasonal finance) 지원을 실시하게 된다.

뉴질랜드 농촌은행의 할인 프로그램은 원금을 줄여 농가부담을 가볍게 하는 동시에 자금 차입비용은 시장이자율에 맞출 수 있는 경쟁력 있는 농가만이 자금을 이용하도록 의도한 것이다. 이 프로그램을 통해 지원한 농가는 적어도 두 계절 기간 동안의 예산계획을 세워 재조정된 부채의 상환원리금과 생활비를 충당할 수 있을 만큼의 수입 발생이 가능함으로 보여주어야 했다. 농촌은행 프로그램에 8,100명이 신청 4700명이 승인받고 600명은 다른 조치로 혜택을 받았으며 2,800명은 기각된 것으로 나타났다.

3. 조건부 계절자금 지원 프로그램

조건부 계절자금 지원프로그램(Conditional Seasonal Finance Guarantee Scheme)은 중장기적으로 영농이 가능한 농가에 대한 지원을 목적으로 농촌은행이 시행하는 지원 프로그램이다. 이 제도의 지원 자격은 농촌은행의 이자 부담 부채(interest bearing debt)가 1986년 6월 30일 현재 농가의 총이자부담 부채의 50% 이하인 농가를 대상으로 하며, 농가의 농촌은행에 대한 이자부담 부채가 총 이자부담 부채의 50% 이하일 때는 할인프로그램 뿐만 아니라 계절자금 지원제도에 의한 지원도 받을 수 있다.

이 프로그램의 지원조건은 첫째, 계절자금의 대출금 상환위험 중 50%는 농촌은행이 부담하며, 나머지 50%는 다른 채권자가 담당하게 되는데 이중에서 적어도 20%는 계절자금 공급자가 감당해야 한다. 둘째, 계절자금에 대한 보증지원이 이루어지기 전에 농가와 채권자는 농가의 부채 재조정에 대하여 협의를 통해 합의를 이루어야 한다. 셋째, 농가는 회계담당자 혹은 전문가의 확인서를 제출하여야 하며, 이 확인서에는 농가

와 채권자가 부채 재조정에 대하여 합의에 이르렀다는 전문가의 견해가 포함되어야 한다. 넷째, 농가는 1987년 6월 30일 이후에 실제로 지급되는 금액에 대하여 농촌은행과 다른 채권자들이 요구하는 대로 담보물을 처리하는데 동의해야 한다. 다섯째, 이 보증 제도는 비농업소득을 포함한 농가소득이 필수적 영농비용, 개인자금 수요와 이자를 감당하는데 부족한 수준으로 떨어질 때 지원하게 된다.

즉, 개인인출(personal drawing)은 농가당 8,000달러까지로 제한되며, 농촌은행은 교육비 및 Family Care Payment 등 일부 인정항목을 제외한 자금 지출을 통제하게 된다. 또한 필수적인 시설물을 제외한 자본재에 대한 지출은 배제함을 원칙으로 하며, 기존대출금의 원금상환용 자금지원도 배제하였다.

이 프로그램에 의하여 지원받고자 하는 농가는 예산을 편성하여 계절자금 공급자를 통해 농촌은행에 제출하여야 하며, 농가는 보증 건당 250달러의 비용을 농촌은행에 지불해야 한다. 또한 계절자금 공급자(seasonal financier)는 보증기간동안인 1986년 6월 30일까지 농가의 미지급 잔액(existing balance)을 동결해야 하며, 계절이 끝나는 시점에서 계절자금 공급자는 실질소득과 비용 그리고 채고 현황이 나타나 있는 서류나 계산서를 제출해야 하며, 농촌은행은 농가와 계절적 자금공급자의 기록에 대한 감사권과 농가의 통제 범위를 넘어서는 예상치 못한 상황이 발생한 경우 보증을 조정할 수 있는 재량권을 갖는다. 농촌은행이 지원하는 모든 자금은 당시의 상업이자율로 농가에 지원된다.

4. 퇴출 프로그램(exit package)

과도한 부채로 회생이 어렵다고 판단되는 농가에 대해서는 농지를 포기하는 대신에 부채원금을 탕감해주고 이주비용을 지원하였다. 농가는 농지를 포기하는 대신에 차와 기타 소유물은 가진 채 호당 45,000 뉴질랜드 달러를 이주비로 받고 탈농하는 것이다. 이 프로그램은 많은 농가의 파산으로 농지 방매가 이루어질 경우의 지가하락과 원배자 부족 문제를 우려해서 나온 것으로 농촌 금융기관들이 이 조치를 선호했다.

농업개혁의 충격은 결코 작지 않았지만 예상외로 농업을 포기하고 떠난 사례는 많지 않았다. 약 8천 호가 도산할 것으로 보았으나 약 800호만이 탈농했다.

제4절 시사점

외국은 과중한 부채부담으로 경영위기에 처한 농가를 지원하더라도 가능한 금융질서를 훼손하지 않음으로써 도덕적 해이의 발생을 방지하려 노력했다. 부채가 있기 때문에 지원하는 것이 아니라 경영이 곤란하기 때문에 지원하는 것은 당연한 논리이며 이러한 농가를 선별하는 데는 해당 금융기관의 심사가 가장 중요하다. 지원여부는 일차적으로 채무관계의 재검토에서 시작되는 것이므로 채무자인 농가와 채권자인 금융기관간의 협상으로 시작하고, 이것이 결렬되었을 때 제3자의 개입이 따르되 그 방법과 절차는 나라별로 다르다.

미국은 농가부채문제를 농가별 문제로 보고 개별대책을 만들어 지원하는 것으로 특정의 자금을 사용한 농가 모두에게 상환유예나 이자율 경감과 같은 방법을 사용하는 우리와는 근본적으로 다르다. 연방정부는 정책금융에 대해서만 지원프로그램을 적용하지만 다른 채권자가 있어 지원의 실효성이 의문시될 때 채권자간의 조정을 통해 효과적인 지원이 되도록 운용하며, 반드시 경영개선계획을 수립하도록 하고 그것의 실천가능성이 심사의 기준이 된다. 그러나 우리의 경우 경영개선계획은 요구하되 현실성이 전혀 없는 실정이다.

부채경감과 같은 혜택을 과거에 받은 농가는 원칙적으로 지원대상에서 배제하며, 지원혜택이 큰 프로그램을 적용할 경우에는 토양보전이나 습지보전, 한계지의 식목 등의 프로그램 마련으로 사회적 목적에 기여하도록 유도하고 있다. 또한 상환불능 상태로 판단되더라도 당장의 생계를 유지할 수 있는 보호장치를 마련(homestead protection)하고, 채권자의 의사결정에 대해 차입자가 재심사를 요구할 수 있는 권리를 부여하는 차입자 위주의 보호장치를 마련하여 제공하고 있다.

지원제도 및 프로그램 측면에서 보면 가택 등 자산보호제도는 우리도 바로 도입할 가치가 있는 제도로 판단된다. 새로이 기능할 농지은행은 농지로 부채를 상환할 경우 원소유자가 임차 경영을 하고 일정 기간 후 재구입할 수 있는 권리를 부여하고 있으나 주거지에 대해서는 규정화되지 않았다. 이에 대해서는 미국의 사례를 검토하여 우리 농가에 대한 적용가능성을 검토해볼 필요가 있다.

또한 미국이 실시하고 있는 토양보전, 습지보전 프로그램, 한계지를 임야로 조성하

는 방법은 농촌의 생태계화 환경보전, 경관가치 제고 등을 감안하여 한계지 또는 가까운 미래에 농지이용을 포기할 가능성이 많은 경우에 적용이 가능할 것으로 판단된다. 그리고 차입자의 권리는 부채대책을 보다 엄격히 하여 농가별 대책으로 전환하기 위해서는 반드시 필요한 것으로 생각된다.

특히 지방자치단체의 역할이 강조되어야 하며 이 경우 조정제도, 자체 재원조성에 의한 농가지원 방안이 강구되어야 할 것이다. 이와 관련하여 전북 장수군이 실시하고 있는 농가부채 관련 정책이 좋은 사례가 될 수 있을 것이다.

일본은 부채로 곤란을 겪는 농가만을 지원하는 특별용도의 자금을 조성 지원하는 정책을 펴고 있다. 이러한 자금은 농업정책의 전환기 등에 만들어져 여러 개의 자금으로 운용하고 있다. 한편 지방자치단체와 농업금융기관인 농협이 주도적으로 나서서 부채문제 해결을 시도하고 있다는 점이 특징적이다.

뉴질랜드는 보호주의적 농정이 결코 농업의 경쟁력과 농가경제의 안정화에 도움이 되지 않는다고 보고 1984년 과감한 정책전환을 하였다. 그리고 이 전환과정에서 부실화된 농가의 회생을 위해 농촌의 주도적 금융기관인 농촌은행이 채무조정프로그램과 퇴출프로그램을 운용하였으며, 이 프로그램들은 대출채권의 현재가치를 냉정하게 평가하고 과감하게 원금탕감의 인센티브를 농가에게 제공하였다.

제6장 개인신용회복제도 실태와 농가 적용의 문제

제1절 개인신용회복제도 실태

1. 개인신용회복제도의 도입 배경

최근 가계부채와 신용불량자²⁵ 문제가 심각해진 근본 원인은 민간소비와 설비투자의 감소로 인한 경기침체로 실업이 늘고 가계소득은 줄었기 때문이다. 설비투자가 줄어든 것은 기업들이 장래를 불확실하게 보기 때문이고, 소비가 줄어든 것은 금융기관이 가계대출을 억제한 것이 주요한 원인이 되었다. 우리나라의 가계부채 문제는 지금처럼 금융자산과 금융부채만을 비교할 경우 사태가 매우 심각해 보이지만, 재산의 상당 부분을 금융자산으로 보유하기 보다는 부동산으로 보유하려는 경향이 상대적으로 강한 우리나라의 독특한 경제적 특성을 감안할 경우 결코 해결할 수 없는 문제는 아니다.

가계부채가 늘어난 원인을 파악하려면, IMF 외환위기 이후의 우리나라 경제상황을 살펴볼 필요가 있다. IMF 외환위기를 겪으면서 부채비율을 낮추고자 하는 전반적인 경향으로 인해 기업의 재무구조가 개선되고 설비투자가 줄어들면서 자금사정이 좋아지자, 금융기관의 기업대출은 위축될 수밖에 없었다. 그래서 금융기관은 가계대출에서 자금의 수요처를 찾아야 했으며, 카드회사들 또한 무자격자에게까지 카드를 발급해줄 수 정도로 금융시장에 돈이 넘쳐났던 것이 당시의 상황이었다. 이러한 신용카드의 남

25. 신용불량자란 30만원 이상의 빚을 금융사에서 지고 3개월 이상 연체한 사람을 말한다. 신용불량자로 등록 되면 취업이나 금융거래 등에 제약을 받는다. 2005년 4월 말부터 신용불량자 등록제도가 폐지되어 '신용불량자'라는 용어는 사라지지만 연체기록, 신용상태 등의 정보가 금융권 전산망에 그대로 남아 금융거래나 취업 등에서 불이익을 받는다.

발과 무분별한 가계대출의 확대가 결국 신용불량자를 양산하고 가계부채를 심각한 수준으로 증가시켰으며 이는 우리경제에 악순환을 일으켜 현 상황까지 이르게 되었다.

가계부채를 줄이기 위해 가계대출을 억제하면 현재와 같은 경기침체가 계속되는 상황에서는 경기를 위축시킬 수 있고, 가계부채와 신용불량자 문제 또한 더욱 심각해질 수밖에 없으므로, 경기에 부정적인 영향을 끼치지 않을 수준에서 가계부채를 점진적으로 억제해 나갈 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이러한 기조 하에서 이미 발생한 신용불량자 문제 및 가계부채에 대한 채권자인 금융권과 정부의 적극적인 대응이 필요하다. 정부는 부채금액별, 등록금융회사 수별, 상환능력별 신용불량자 현황을 파악하고 유형별로 다양한 신용회복지원 방안을 마련함으로써 채무자가 성실히 빚을 갚아 나갈 수 있는 기회를 제공해야 한다. 또한 정부는 채권자인 민간 금융기관들이 신용불량자에 대한 신용회복지원 프로그램에 적극적으로 참여할 수 있도록 제도적 뒷받침을 마련해야 하며, 이 과정에서 채무자의 도덕적 해이가 발생하지 않도록 세밀한 대처를 해야 한다.

특히, 최근 논란이 되고 있는 신용불량자에 대한 원금감면은 도덕적 해이(moral hazard)를 유발하므로 절대로 허용해서는 안 된다는 주장이 강하게 제기되고 있다. 물론 신용불량자에 대한 원금감면에 관한 사회 전반적인 공감대가 우선 형성되어야 하고 원금감면을 무분별하게 허용할 수도 없지만, 무조건 원금감면만은 안 된다는 자세는 현재의 신용불량문제를 적극적으로 해결하는데 도움이 되지 못한다. 왜냐하면, 개인채무자 문제는 첫째, 가족 및 사회문제로 비화되고 둘째, 스스로 생활 능력이 없는 개인채무자에게는 결국 국민기초생활보장법에 의해 최저생활을 보장해야 하고 셋째, 기업에 대한 원금감면과 비교할 때 형평이 맞지 않으며 넷째, 회생절차에서 감면이 안 되면 결국 개인파산절차로 가게 되고 이는 신용질서를 위협하게 되기 때문이다. 다만 개인채무자를 구제하는 경우에도 최대한 도덕적 해이를 막을 수 있는 방법을 강구하고 개인 신용의 관리방법을 과학화하고 문제의 예방을 위한 교육 등에도 많은 노력을 해야 함은 당연한 일이다.

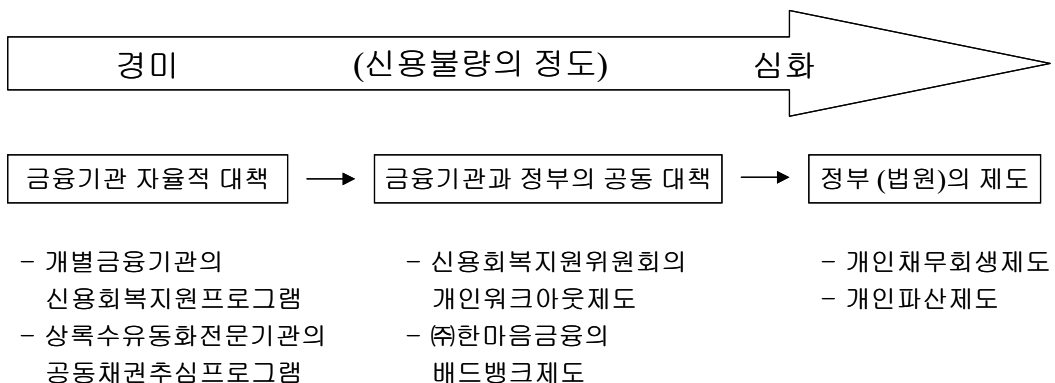
나아가 경제적 채무자에게만 평생토록 신용불량자의 낙인을 찍어 정상적인 사회생활을 할 수 없도록 하는 것은 법의 형평성을 위배하는 처사이므로 신용불량자의 정상적인 사회복귀를 도와줄 수 있도록 채무문제를 위한 면책시효 제도를 도입·운영할 필요가 있다.

2. 개인신용회복제도의 종류

워크아웃(workout)은 기업갱생작업으로 불리기도 하는데 이는 회사와 채권자간의 협상을 통해 재정적으로 어려움에 처해 있는 회사를 정상화시키는 데서 나온 말이다. 그러나 최근 신용불량자가 급격히 늘어나고 이들의 회생을 돕기 위한 개인 워크아웃 등이 시행되면서 이 개념은 자연스럽게 자연인에게도 확대 적용되고 있다.

워크아웃을 비롯한 채무자 또는 기업의 회생을 지원하는 여러 가지 제도에 대한 개념을 이해하기 위해서는 상환능력이 극히 취약해진 채무자로부터 채권을 상환 받기 위한 대안을 강구한다고 생각하면 도움이 된다. 채무자가 전혀 갚을 의지가 없거나 그 가능성이 희박하다고 생각할 때는 현재의 재산을 청산하여 채권을 확보하는 것이 바람직하다. 그러나 통상 상환능력을 상실한 채무자의 재산은 채무액에 비해 작은 것이 보통이므로 강제회수를 통해 채권을 확보한다 해도 채무원금의 일부를 포기하거나 여러 가지 법적 절차 수속비용 등이 발생한다. 또 채무자가 상환의지를 갖고 있음에도 당장 여건이 어려워 상환을 못할 수 있다. 만일 채무자에게 기회를 주어 이 위기를 벗어나게 한다면 상환이 가능하다고 판단할 때 청산절차를 따르는 것과 비교하여 어느 쪽이 유리한지 평가하여 선택하는 것이 현명하다. 워크아웃은 청산보다는 회생기회를 부여하여 상환을 가능하게 하는 방안의 하나이다.

그림 6-1. 구제기관별 신용회복 지원 대책



자연인인 채무자가 제때에 부채를 상환하지 못할 경우 그 사안의 경중과 지원방법에 따라 여러 가지의 구제책이 있다. 즉, 금융채무불이행 정도와 구제기관에 따라 금융기관의 자율적 대책, 금융기관과 정부의 공동대책, 그리고 정부(법원)에 의한 제도 등의 다양한 구제방안이 존재한다.

1) 금융기관의 자율적 대책

금융기관의 자율적 대책으로는 소액채무자를 대상으로 하는 개별 금융기관에 의한 신용회복지원 프로그램과 비교적 초기 단계의 다중채무자를 대상으로 참여 금융기관 공동의 공동채권추심 프로그램이 있다.

신용회복지원 프로그램을 운영하고 있는 국내 개별 금융기관들은 만기연장시 심사를 통해 일정 기간 상환거치나 연체금 및 연체이자의 감면, 대환대출(대출전환), 원리금 분할상환, 만기연장 등으로 소액채무자에게 신용회복의 기회를 부여한다.

공동채권추심 프로그램은 은행 5개사와 카드회사 5개사가 참여하고 있는 '상록수유동화전문회사'에서 수행하며, 2개 이상 금융기관에 3천만원 이하 다중채무자 중 연체기간이 48개월 미만인 자를 주 대상으로 공동추심과 채무재조정을 진행한다. 채무자는 대출 원리금 상환을 최장 8년까지 연장 받을 수 있거나, 대출이자를 연 6%선으로 조정될 수 있으며, 성실 이행자에게는 신용회복지원위원회와 형평성을 고려하여 원리금을 최대 30%까지 감면해주는 인센티브를 부여한다.

1개 금융기관에만 부채가 있을 경우에 개별 금융기관이 단독적으로 채무자의 채무를 재조정하는 것은 용이하게 이루어질 수 있다. 그러나 평상시에는 이러한 채무 재조정은 잘 실시되지 않거나 하더라도 다른 채무자에 영향을 미쳐 도덕적 해이를 불러올 수 있으므로 공개하지 않는다. 이 조치는 금융기관이 독자적으로 채무자와 협상을 한다는 점에서 요체이다. 농업부문에서는 이러한 조치마저 거의 이루어지지 않았다. 부채대책을 추진하면서 연체에 걸린 농가를 구제하기 위해 일선조합이 연체해소자금을 먼저 지원한 것이라든가 연체이자의 경감조치를 취한 것 등은 해당 금융기관의 단독적으로 결정하는 형식을 취했다. 그러나 평상시에 조합이 이러한 재량권을 행사하기는 쉽지 않을 것이다.

한 채무자에 채권자가 다수인 경우 그 어느 한 채권자가 채무조정을 해준다 해도 다른 채권자들이 협조하지 않는다면 지원의 효력이 나타날 수 없다. 다중채무자 공동추심프로그램이란 이러한 경우에 채권자들이 모여 공동으로 채무재조정을 실시해주는 제도이다. 지금까지 농업부문은 정책자금과 상호금융이 농가부채의 대부분을 차지하므로 다른 금융기관이나 채권자에 대해서는 관심을 두지 않았다. 따라서 상업은행이나 신탁 등 다른 금융기관으로부터 부채를 차입했던 농가들이 부채대책의 혜택을 받지 못하고 도산한 사례가 있었다.

2) 정부-금융기관의 공동대책

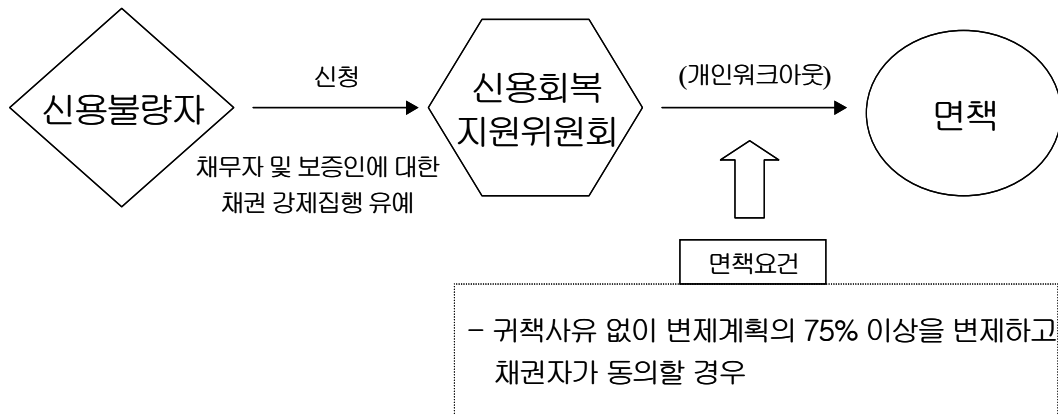
정부-금융기관 공동대책으로는 다중채무자 중 금융기관이 자율적으로 담당하기에 벅찬 채무자를 대상으로 하는 개인워크아웃 제도와 배드뱅크 제도가 있다.

개인워크아웃 제도는 2개 이상의 금융기관에 5억원 이하의 채무가 있으며, 최저생계비 이상의 수입이 있는 채무자를 대상으로, 개인파산보다 채무자, 채권자 모두에게 유리할 경우, 금융감독위원회 산하 신용회복지원위원회(2005년 2월말 현재 은행, 보험, 카드회사 등 3,586개 금융기관이 참여²⁶)가 시행하는 채무구조개선 작업을 통해 회생시키는 제도이다. 개인워크아웃이 확정되면 신용불량자에서 등록이 해제되고, 최고 33%까지 원리금 감면이 가능하며, 금리는 6%를 기준으로 최장 8년까지 상환기간의 연장이 가능하다. 신용회복위원회는 채무조정안을 작성하며, 신용관리 교육과 취업알선 등의 역할도 수행한다.

개인워크아웃 프로그램을 지원 받기 위해서는 신용회복위원회에 신청을 해야 하며, 개인워크아웃협약에 가입하지 않은 금융회사로부터 차입한 채무액이 20%를 넘지 않아야 지원대상이 된다. 신용회복위원회에서는 채무자의 상환계획서를 심사하여 각 금융회사의 동의절차를 거친 후에 승인여부가 결정된다. 이 제도는 본질적으로 채무자가 상환할 능력과 의지가 있다는 것을 전제로 하되 다만 이것이 실질적으로 가능하기 위해서는 상환부담액이 수입의 범위 내에 들어야 하며 소득이 없는 채무자는 지원대상이 되지 않는다.

26. 2005년 2월말 현재 농협중앙회뿐만 아니라 대다수의 지역농협들도 신용회복지원위원회에 참여하고 있다.

그림 6-2. 개인워크아웃 절차



배드뱅크 제도는 국내 620개 금융기관이 공동출자하여 배드뱅크를 설립하고, 재정경제부 산하의 한국자산관리공사(KAMCO)가 대부자산관리업무를 수행하는 방식이다²⁷. 2개 이상의 금융기관에 6개월 이상 연체금이 있고, 총 채무액이 5천만원 미만인 대상 채무자들의 연체자산을 배드뱅크로 이전하고, 이들이 원금의 3%를 미리 내면 채무재조정을 거쳐 장기 저리로(최장 8년 분할 상황, 연 5~6% 이자율) 기존 금융기관의 채무상환용 신규 여신을 지원한다. 배드뱅크 프로그램은 협약가입기관의 채권만 조정대상이 된다는 점에서 개인워크아웃과 기본적으로 동일하지만 연체금액이 5천만원 이내여야 하고, 금융기관의 동의절차를 거치지 아니하며, 3%를 선납하면 신용불량자의 지위에서 벗어날 수 있다는 특징이 있다²⁸.

금융기관은 회수 가능성이 낮은 부실채권은 매각을 통해 정리하기도 한다. 자산관리공사가 이러한 채권을 매입해서 처분하는 역할을 맡고 있다. 그런데 부실채권은 그 가

27. 1차 배드뱅크인 ‘한마음 금융’은 2004년 5월에 설립되었으며 11월에 종료되었다. 2차 배드뱅크는 2005년 5월에 출범하여 100만명 이상의 채무자들을 대상으로 채무재조정 지원을 담당하고 있다.

28. 2차 배드뱅크는 1차 배드뱅크와 달리 소득증빙이 있을 경우 선납금을 납부하지 않아도 되며 7~8년에 걸쳐 빚을 나눠 갚을 수 있고, 이 기간 중 원금의 10~30%는 최종상환일까지 상황을 미룰 수 있다. 소득증빙이 불가능할 경우엔 3%의 선납금을 내면 최장 8년간 분할상황이 가능하지만 채무재조정을 신청하지 않으면 바로 채권 회수에 들어간다.

격이 매우 낮으므로 자산관리공사의 입장에서 보면 채무자로부터 원금을 다 회수할 것을 목표로 삼을 필요가 없으며, 매입가격보다 일정 수준 이상만 되면 회사 입장에서 이익이 되므로 원금탕감의 유인이 발생한다. 현재 자산관리공사는 6개월 이상의 연체를 지닌 악성 채무자의 상각채권에 대해서 최대 30%까지 원금 감면과 최장 8년까지 상환기간을 연장해주는 배드뱅크 제도를 운용하고 있다. 이 프로그램은 채무자의 회생을 통해 발생한 수입으로 채권을 회수하려는 것이 아니므로 채무자가 소득원을 갖고 있느냐의 여부는 중요하지 않다.

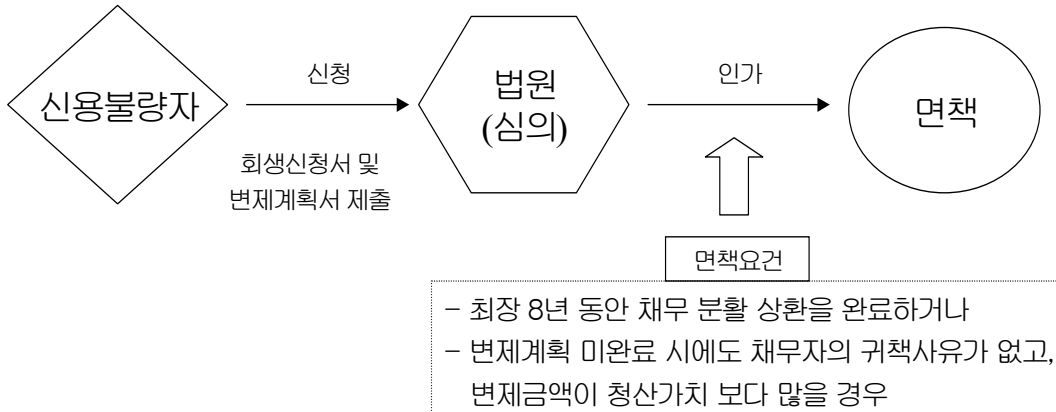
1차 배드뱅크는 대상 신용불량자가 채무액의 3%를 갚으면 기존 금융기관의 빚을 대신 갚아, 기존의 채무자는 신용불량자의 지위에서 해제되어 정상적인 활동을 하면서 최장 8년간 원리금을 배드뱅크에 분할 상환하는 방식이었다. 그러나 2004년의 1차 배드뱅크는 신청 기간이 3개월로 제한되었고, 선납금 부담 등의 문제로 17만명이 활용하는데 그쳤다. 2005년 현재 두 곳 이상의 금융기관에 5천만원 이하의 빚을 연체하고 있는 신용불량자는 100만 명 정도이며, 금융기관들의 입장이 서로 달라 빚을 한 번에 조정하기 어려운 문제가 있다. 정부는 이들의 신용회복을 위해 신청 여부에 관계없이 2차 배드뱅크가 이들의 빚을 넘겨받아 장기적인 관리를 맡도록 하였다. 2차 배드뱅크는 1차 배드뱅크인 한마음금융의 특수목적회사(SPC) 형태로 설립되며 금융기관으로부터 빚을 넘겨받는데 필요한 자금은 자산관리공사가 채권을 발행해 마련한다. 배드뱅크는 대출을 넘기는 금융기관에 일정 비율의 현금을 지급하되, 신불자가 원금을 갚을 경우 해당 금융기관에 추가로 배당을 한다. 배드뱅크는 빚을 넘겨받은 다음 대상자에게 개별 통보를 하고, 배드뱅크로 빚이 넘어간 채무자는 적합한 채무재조정 방안을 선택해야 한다. 그러나 이들이 채무재조정을 거부하면 배드뱅크가 직접 추심에 나선다.

3) 정부(법원)에 의한 대책

민간의 채권-채무관계가 당사자간의 사적 합의로 해결이 어려울 경우, 정부(법원)에 의한 조정 방안으로는 법원이 개입하는 개인채무회생제도와 개인파산제도가 있다.

개인채무회생제도는 과도한 채무를 지고 있는 급여소득자 또는 자영업자가 법원의 결정에 따라 파산선고 없이 장래 수입으로 최대 8년간 빚을 갚아나가다가 나머지 빚은 탕감 받는 제도이다. 신청대상 채무 총액이 15억원이며 협약에 가입한 금융기관 채무(10억원 이하)뿐만 아니라 개인간의 사적 채무(5억원 이하)까지 포함한다.

그림 6-3. 개인채무회생 절차



개인파산제도는 현재의 능력으로 빚을 갚을 능력이 없는 채무자를 경제적으로 새롭게 출발할 수 있도록 지원하는 제도로 파산이 선고되면 채무자의 총재산을 모든 채권자에게 공평하게 분배한다. 채무자 입장에서는 면책 허가를 받을 경우 조세 등 일부 예외를 제외하고는 책임을 면하게 되나, 그렇지 못할 경우에는 공무원 임용불가, 파산사실의 신원증명서 기재, 신용정보 집중기관에 정보보관 등 정상적인 사회활동이 어렵게 된다.

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

금융기관과 금융감독기구가 주도하는 신용회복 지원 프로그램은 절차가 상대적으로 간편하며, 신속하고 비용이 적게 든다는 장점이 있다. 또한, 금융기관이 직접 참여하므로 홍보 및 절차안내가 잘 이루어지는 편이다. 신용회복지원회의 경우, 소비자신용 상담

및 소비자교육기능을 함께 수행할 수 있다. 반면, 신청대상자의 요건이 상대적으로 까다롭고, 신청가능한 채무금액이 제한적이다. 더구나 개인워크아웃과 배드뱅크는 금융기관이 자율적으로 처리하기 어려운 채무자를 대상으로 한다. 따라서 채무조정에서도 원금감면보다는 분할상환·이자감면이 주요 대상이기 때문에 대상자가 한정되며, 법적 효력이 없는 사적 조정이라서 한계가 있고, 해당 금융기관 외의 사채 등에 대하여는 조정이 불가능하다.

법원이 개입하는 개인채무회생제도와 개인파산제도는 개인워크아웃과 배드뱅크보다는 채무자를 위한다는 점에서 진전된 제도이다. 즉, 채무액 범위가 넓고, 사채도 포함하기 때문에 신청대상 요건이 완화된 셈이며, 청산시보다 변제액이 많지만 하면 원금감면도 가능하고, 법적으로 면책되므로 강력한 효과를 가진다. 개인파산의 경우 변제 없이 완전 면책도 가능하며, 법원은 파산신청이 접수되면 가능한 한 이를 수용하는 판결을 내리고 있다. 법원이 수용률이 높은 것은 파산자의 갱생 실현에 관심을 갖고 이 제도를 운영하고 있기 때문이다. 이들이 빚더미에서 벗어나게 된다면 바로 경제현장에 복귀할 수 있고 국가적으로도 그만큼 이익이 된다. 반면, 법원이 주도하는 이들 프로그램의 단점은 홍보나 절차안내, 상담 기능 등이 상대적으로 제한적이라는 점과 절차가 복잡할 수 있다는 것이다. 그리고 개인파산제도의 경우 ‘파산선고’의 불이익이나 면책불허가사유 해당 여부가 불투명하다는 문제점이 있다.

표 6-1. 개인워크아웃제도와 개인채무회생제도의 비교

	개인워크아웃	개인채무회생
심리절차	채권금융기관 1차 심사 → 사무국에 신청 → 채권금융기관의 채권신고 및 의견제시 → 심의위원회 의결 → 채권금융기관의 동의(무담보채권액 1/2, 담보채권액 2/3) → 확정된 채무조종안에 따라 대출약정 체결	법원에 신청 → 변제계획안 제출 → (중지명령) → 개시결정 → (채권확정절차) → 채권자집회 → 채권자이의진술(의결은 없음) → 변제계획인가결정 → 면책결정
절차의 중지	협약가입 금융기관의 담보권 실행, 개별 추심 등 불허(위반시 제재금 부과)	중지명령, 개시결정의 효력으로 일정한 절차중지
변제계획 불이행	채무자의 변제계획미이행, 성실의무위반 등의 경우 원래 채무내용으로 환원	변제계획을 변경할 수 있음 원칙적으로 변제 완료후에 면책 (단, 채무자에게 책임이 없는 사유로 변제불능이 된 경우 면책 가능)

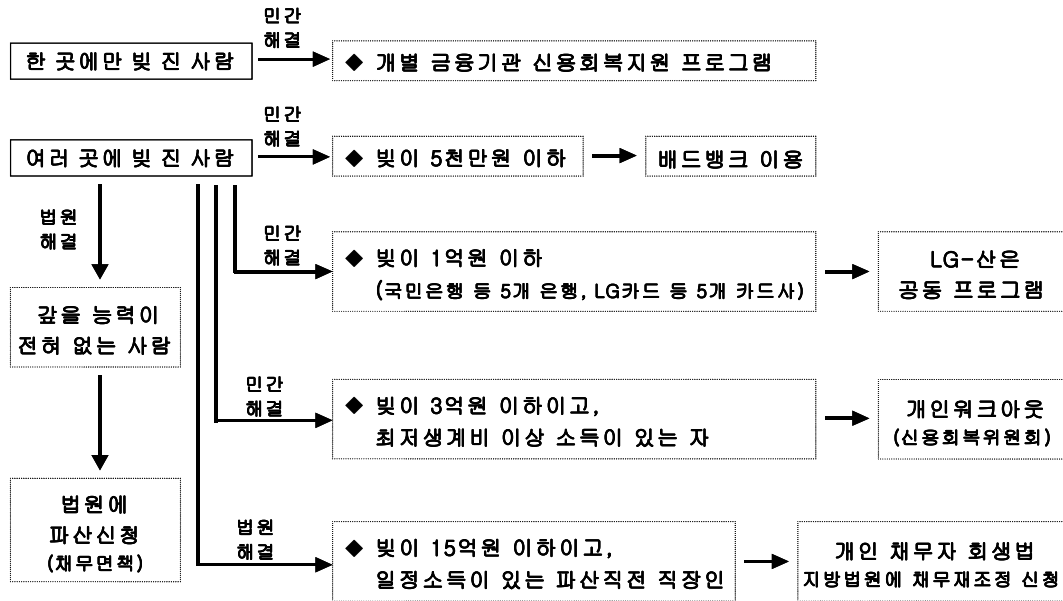
지금까지 살펴본 단계별 신용회복 지원 프로그램은 현재의 신용불량자 문제를 크게 4개 그룹으로 나누어서 대처하고자 하는 의도에서 제시되었다²⁹. 이는 소액채무자는 은행 창구에서 발생 단계부터 처리하고 다중채무자와 장기 연체자는 묶어서 한꺼번에 대처하며, 나머지는 개인회생제도를 통해 해결하지만 도저히 상황이 불가능한 사람은 개인파산제를 통해 해결하겠다는 것이다.

표 6-2. 단계별 신용회복 지원 프로그램

구분	금융기관 주도		금융감독기구 주도		법원 주도	
	개별금융기관 신용회복지원	다중채무자 공동추심	개인워크아웃	Bad Bank	개인채무회생	개인파산
운영 주체	각 금융기관	상록수유동화 전문회사	신용회복 위원회	자산관리공사	법원	법원
대상 채권자	1개 금융기관	협약가입 2개 이상 금융기관	협약가입 2개 이상 금융기관	협약가입 2개 이상 금융기관	제한 없음 (사채 포함)	제한 없음 (사채 포함)
채무 범위	1천만원 이하	3천만원 이하	5억원 이하	5천만원 미만	담보채무(10억) 무담보채무(5억) 범위 내에서 대법원 규칙 정함	제한 없음
대상 채무자	소액 신용불량자	연체기간 48개월 미만	신용불량자 최저생계비 이상 소득자	6개월 이상 연체자 원금 3% 선납	파산원인 보증생활자 영업소득자	파산원인
채무 조정 수준	금융기관별 자체기준	상환기간 8년 이내 원금감면 30% 대환이자 연6%	상환기간 8년 이내 원금감면 33% 대환이자 연6%	상환기간 8년 이내 원금감면 30% 대환이자 연5~6%	상환기간 8년 이내 청산시보다 변제액 많을 것	면책 (변제 불필요)
법적 효력	사적 조정	사적 조정	사적 조정	사적 조정	변제계획에 따른 변제 완료시 법적 면책	면책 불허가사유 없는 경우 법적 면책

29. “신용불량자 현황 및 대응방안” 2004. 3.10. 제경부.

그림 6-4. 개인채무자 신용회복 지원 프로그램(총괄)



지금까지 논의된 다양한 신용회복 지원 프로그램을 채무자의 입장에서 살펴볼 필요가 있다. 채무자의 입장에서는 채무 규모와 조건 등에 따라 알맞은 신용회복 지원 프로그램을 선택해야 한다. 우선 현재 금융사 한 곳에만 빚이 있는 사람은 개별 금융기관이 운영하는 신용회복 지원 프로그램을 신청해야 한다. 금융사별로 수입 상태나 빚을 갚겠다는 의지 등을 따져 일정 기간 상황을 연기해 주거나 만기를 연장하는 방식으로 신용회복을 지원하고 있다. 여러 금융기관에서 빚을 진 신용불량자들은 빚의 규모에 따라 적합한 프로그램을 골라야 한다. 다중채무액이 5천만원 이하이면 배드뱅크를 이용할 수 있다. 배드뱅크에 원금의 일부(약 3%)를 선납하면 배드뱅크가 채무자의 빚을 갚아 주고 채무자는 배드뱅크에 빚을 갚을 계획을 제출해 승인받고 정상적인 경제활동을 영위할 수 있다. 국민은행과 LG카드 등 5개 은행과 5개 신용카드회사에 모두 1억원 이하의 빚을 진 사람들은 LG-산은 공동 프로그램(상록수유동화전문회사)을 이용할 수 있다. 채무상환계획 등을 제출해 승인 받으면 최장 8년간 분할상환할 수 있다. 빚이 3억원 이하이면서 최저생계비 이상의 소득이 있으면 신용회복위원회에 개인

워크아웃을 신청할 수 있다. 채무불이행자가 빚을 성실히 갚을 계획을 신용회복위원회에 제출하면 협의를 거쳐 최장 8년간 나눠 갚을 수 있다. 채무가 너무 많아 금융사 또는 신용회복위원회 등과의 사적 해결이 불가능한 사람들은 법원에 빚을 조정해 달라고 신청할 수 있다. 빚이 15억원(담보 빚 5억원 + 담보 없는 빚 10억원) 이하로 있거나 일정 소득이 있는 직장인과 자영업자는 개인채무자회생법에 따라 지방법원에 채무재조정을 신청하면 된다. 법원에서 채무자의 빚 상환 계획을 검토해 승인하면 최장 5년간 빚을 나눠 갚을 수 있다. 5년간 계획대로 잘 갚으면 남은 빚을 탕감해 주기도 한다. 하지만 개인회생제도를 신청할 때에는 모든 재산을 공개하고 빚을 갚는 데 사용해야 한다. 마지막으로 채무를 갚을 능력이 전혀 없는 경우에는 법원에 파산을 신청하여 채무면책을 받을 수 있다. 또한 2006년에 3월31일부터 시행되는 채무자 회생 및 파산에 관한 법률³⁰(통합도산법)에 따르면, 채무자가 개인회생 절차를 신청한 후 기각되더라도 언제든지 다시 신청을 할 수 있게 되는 등 개인회생제도의 이용이 한층 수월해진다.

3. 성과와 과제

2004년 한 해 동안 신용회복지원제도 및 법적 절차를 통해 신용회복을 지원 받은 개인 채무자는 100만명으로 추정된다. 또한 신용정보법이 개정되어 신용불량자 등록제도가 폐지(2004. 9월)되었고, 금융당국은 개인신용평가회사(CD)의 설립을 지원하여 신용인프라를 확충하는 동시에 불법채권추심행위를 방지하기 위한 신고센터를 운영하고 있다.

30. 통합도산법은 개인회생 및 개인파산제의 활성화를 위해 기존의 회사정리법, 화의법, 파산법, 개인채무자 회생법을 하나로 묶어 법체계를 일원화한 것이다. 기존의 개인채무자회생법에서는 채무자가 개인회생 절차의 개시를 신청한 뒤 기각결정을 받거나 폐지 결정을 받으면 5년 내에 재신청이 불가능했으나 새 법안은 이 규정을 없애 언제든지 재신청을 할 수 있도록 했다. 또, 현행 법률상 면책결정을 받은 채무자는 10년 이내에 또다시 개인파산이나 개인회생 등 면책의 신청을 할 수 없었으나 통합도산법에서는 이 기간을 대폭 축소했다. 개정된 면책신청 금지기간은 채무자가 개인파산후 면책결정을 받은 경우에는 7년, 개인회생절차로 면책결정을 받은 경우에는 5년으로 각각 줄어들었다. 그러나 개인회생절차를 이용하는 채무자의 도덕적 해이를 방지하기 위해 최저면제액 제도를 신설, 채권자가 이익을 제기하면 3천만원을 초과하지 않는 범위에서 총채권금액의 3~5%를 반드시 갚도록 하였다.

표 6-3. 2004년 신용회복지원제도 추진 현황

지원 프로그램	개별 금융기관	공동추심 (LG-산은)	신용회복위원회 (개인워크아웃)	배드뱅크	개인채무 회생제도	개인파산 제도
지원 받은 채무자	44만명	12만명	26만명	17만명	9,058명 신청	12,373명 신청

자료 : 재정경제부, 2005.03.

표 6-4. 신용불량자 구성 추이

단위 : %, 만명

	2000	2001	2002	2003	2004
천만원 이하	58.2	58.2	50.9	47.3	46.5
천만원 이상	41.8	41.8	49.1	52.7	53.5
단독	59.3	54.7	42.8	36.9	35.0
다중	40.7	45.3	57.2	63.1	65.0
계(만명)	208.4	245.0	263.6	372.0	361.0

자료 : 재정경제부, 2005.03.

그러나 고용부진으로 인해 신용불량자 문제의 해결이 지연되고 있으며, 신용불량자의 구성도 '소액'채무자에서 '거액'채무자로, '단독'채무자에서 '다중'채무자로 악화되어 가고 있다. 따라서, 신용불량자에 대한 다각적인 실태조사를 통하여 채무자 특성별로 신용회복지원을 강화할 필요가 있다.

최근 정부는 당장 빚을 갚을 능력은 없지만 그렇다고 법원까지 갈 정도는 안 되는 소액 생계형 채무이행불이행자³¹를 위한 대책을 제시하였다(2005년 3월). 이는 빚 상환보다 생계 보장이 우선인 채무자들을 대상으로 한 것이기 때문에 빚 상황을 미뤄주는 데 중점을 두었으며, 조건도 이자는 대부분 탕감하고 원금은 8~10년간 분할 상환토록 해 기존 프로그램보다 유리하다. 다만 '도덕적 해이'를 우려해서 이번에도 원금

31. 생계형 신용불량자의 범위는 우선 2004년 12월 31일 이전에 신용불량자로 등록된 사람으로 제한한다. 신용불량자이면서 기초생활보장 대상자이거나 영세자영업자, 청년신용불량자 등이 해당된다. 영세 자영업자는 사업자등록증이 있고 연 매출 4,800만원 미만인 사람이다. 청년 신용불량자는 학자금 대출 연체자, 신용불량자 등록 당시 만 19세 이하 미성년이었던 사람, 부모의 대출 보증을 섰다가 채무자가 된 사람, 군복무 중인 사람 등이다.

당감은 해주지 않기로 했다. 기초생활보장 대상자나 영세 자영업자가 이미 기존 신용회복 지원 프로그램에 따라 빚 상환을 유예받고 있는 경우에도 이 프로그램으로 바꿀 수 있으며, 기존 프로그램에서 약속한 빚 상환 절차를 지키지 않아도 불이익을 받지 않는다.

국민기초생활보장수급자이면서 신용불량자인 경우는 소득원이 없거나 불안정하기 때문에 기초수급자에서 벗어날 때까지 채무상환을 유예하고, 유예기간 이후에는 장기 분할 상환을 실시해야 한다. 소액 채무자가 대부분인 청년층 신용불량자는 실업, 군복무 등으로 채무상환이 곤란하기 때문에 채무상환을 일정기간 유예하고, 취업알선 등의 지원을 병행하여야 하며, 영세자영업자인 신용불량자는 사업부진이 대출금 연체의 주요 요인이므로 경기회복이 최선이 해결책이며, 적절한 지원이 없으면 가족 전체로 문제가 확산될 가능성이 크기 때문에 현재의 생업을 유지하면서 빚을 갚아 나갈 수 있도록 경기가 회복될 때까지 채무상환부담을 완화해 주면서 사업개선 등 실질적인 워크아웃 방안도 함께 제시되어야 한다. 또한 취업알선을 통해 근로소득자로 전환이 용이하도록 지원하는 것이 필요하다.

마지막으로 현실적인 운용에 있어 개별 개인신용회복 지원 프로그램들의 연계성을 강화할 필요가 있다. 일례로 개인채무자회생법은 개인워크아웃제도와 아무런 연계성을 가지지 못하고 있다는 지적을 받고 있다. 이는 다양한 신용불량자 구제대책들의 홍보 부족 때문이기도 하다. 특히 유일한 공적 제도라고 할 수 있는 개인회생·과산제도에 대해서 대법원이 전혀 홍보를 하지 않아 신청이 갈수록 줄어들고 있다는 비판을 받고 있다. 정부 또한 새로운 대책을 발표하기에 앞서 기존의 채무조정제도를 활성화시키고 새로운 대책과의 연계성을 강화하는 방안을 우선 고려하여야 한다. 이러한 적극적인 홍보나 구제대책들의 연계성을 향상시키지 못하는 제도적 한계는 신용불량자들의 도덕적 해이를 우려하기에 앞서 먼저 개선되어야 할 무서운 정책적 해이(policy hazard)라 할 수 있다.

제2절 농업부문 적용의 한계점

지금까지 살펴본 개인신용회복 지원제도들은 농가도 이용이 가능한 것이지만 실질적인 면에서 농가가 이용하기에는 한계가 있다. 기본적으로 개인신용회복 지원제도는 가계부채를 포함한 소비성 부채에 따른 신용불량문제를 해결하기 위한 대책이지만 농가가 직면하고 있는 것은 생산성 부채로 인한 문제로 구조조정 등의 노력을 요구하고 있는 것이 차이점이다. 이밖에도 농가가 개인신용회복 프로그램에 신청하는 데에는 다음과 같은 한계점을 들 수 있다.

첫째, 농가가 금융기관이 주도하는 신용회복 지원 프로그램에 참여하기에는 큰 잇점이 없다. 2004년 ‘농가부채특별법 개정’으로 대다수 중장기정책자금의 경우, 최장 20년으로 상환유예기간을 연장할 수 있게 되었고, 금리 1.5% 이하도 이미 시행되고 있기 때문이다. 상호금융도 마찬가지로 저리대체자금의 금리를 3%로 내리고 2000년에서 2003년까지의 상호금융대출금 가운데 농업용 자금은 금리를 5%로 인하하였다. 또한 경영개선자금의 경우 3%의 금리에, 3년 거치 7년 상환으로 상환조건이 개선되었다. 금융기관과 정부가 함께 주도하는 개인워크아웃제도 또한 부채를 지닌 농민들이 선택하기에는 별다른 매력이 없다. 개인워크아웃제도는 이자감면과 함께 상환기간을 최장 8년까지 연장하는 것이 큰 장점이지만 장기저리자금인 정책금융이 큰 비중을 차지하고 있는 농가부채에서는 이런 조건이 장점이 되지 못하고 있다. 또한 한 금융기관의 채무가 전체 채무의 70%를 상회하지 말아야 한다는 조건도 정책금융과 상호금융이 큰 비중을 차지하고 있는 농업금융의 특성상 이용하기 어려운 조건으로 작용하고 있다. 반면, 법원이 주도하는 개인채무회생제도에서는 상환기간에 성실히 상환하였을 경우 원금에 대해 면책조항이 있어 농가가 채무재조정을 신청하도록 하는 유인으로 작용할 수 있다.

둘째, 개인채무회생제도에서는 일정 기간 안정적인 수입원이 있어야만 자격요건을 가질 수 있으나 농가는 수입원이 불확실하기 때문에 이용에 장애요인으로 작용한다. 개인워크아웃 프로그램 또한 최저생계비 이상의 수입이 있는 신용불량자를 대상으로 한다는 제한을 두고 있다. 전체 농업인들 중에서 농가소득이 최저생계비에 미치지 못하는 농가의 비중이 적지 않은 편이다³². 게다가 매월 혹은 연간 수입원이 일정하여야 앞으로의 상환계획을 확증할 수 있으나 농업소득은 다른 요인에 영향을 많이 받으며

로 수입이 상대적으로 불확실하다. 농업 외에 다른 수입원이 없는 농가는 이용에 어려움이 있고, 그 결과 농가의 이용도가 낮게 나타나고 있다.

셋째, 가장 중요한 문제는 담보자산인 농지의 처분이라고 할 수 있다. 농지는 담보자산인 동시에 수입을 창출하는 자산이므로 이의 처분을 요구하게 되면 수입원을 상실하고 회생기회가 없어지는 문제가 발생한다. 개인채무회생제도에서는 경매를 중지할 수 있지만 자산처분이 이루어질 수 있으므로 미래 소득 추정에서 고려하여야 한다고 제시하고 있다. 그만큼 소득원이 감소하므로 청산으로 유도하게 된다.

개인워크아웃에서는 담보자산을 소유하면서 진행할 수 있으나 가장 큰 채권기관인 농신보는 담보가 있는 농가에 대해서는 개인워크아웃을 동의하지 않고 있기 때문에 농지를 소유한 농가는 이를 추진할 수 없다. 또한 개인채무회생제도에서 담보자산을 처분하여야만 면책을 받을 수 있으므로 상환기간이 경과 한 후 성실하게 상환하였다 할지라도 농업기반의 축소를 감내하여야 한다.

넷째, 최근 정부가 제시한 소액 생계형 채무이행불이행자를 위한 대책의 경우 영세 자영업자를 대상으로 포함하고 있는데, 사업등록증이 있는 자영업자만이 신용회복위원회에 신청을 할 수 있게 되어 있다. 농업인의 경우 아직 농가등록제를 검토하고 있는 단계이기 때문에 이 프로그램을 이용할 수 없게 된다. 농업인에 대해서도 신용회복위원회를 통해 자영업으로 인정을 받아 구제받을 수 있도록 하는 방안을 강구해야 한다.

마지막으로, 농업인이 채무 재조정을 원해도 채권을 갖고 있는 금융회사에서 신용회복위원회나 자산관리공사에 이를 넘겨주지 않으면 혜택을 볼 수 없는 것도 풀어야 할 과제다. 현실적으로 금융회사에 채권을 팔라고 강제할 수단이 없기 때문이다.

32. 박준기 외(2005. 4), 「저소득 농가의 농가경제 실태 분석」에 따르면 2003년 기준 최저생계비 이하의 소득 가지고 있는 농가의 비중은 12.4%이다.

제7장 농업부문 워크아웃제 도입방안

제1절 농업부문 워크아웃(Work-Out) 기본방향

1. 워크아웃제 도입 필요성

DDA 및 FTA협상에 의해 농업부문의 시장개방이 확대되면서 농가는 외부적 요인에 의해 부실화 위험에 직면하게 된다. 또한 자연재해, 일시적인 생산실패 등으로 부실위험을 안고 있는 경우도 많다. 이러한 이유로 운영자금이 부족하게 되면 품질악화 및 고금리 차입 등으로 부실화로 이어지게 된다. 그에 따라 농가부채대책을 요구하게 된다. 그럼에도 불구하고 이제까지와 같은 방식으로 부채대책을 수립하면 많은 예산을 투입하여도 정작 부채로 고통받고 있는 농가를 희생시키지 못하게 된다.³³ 부채로 어려움에 처한 농가만을 선별하여 지원하는 부채대책이 필요하다.

농업부문에 워크아웃방식의 대책이 필요하다. 농가가 재무상 문제가 발생하였을 때 즉각 적합한 조치를 취할 수 있는 상시적 지원체계인 워크아웃방식의 희생대책이 마련되어야 한다. 이런 워크아웃방식의 농가희생대책이 마련되지 않으면 다음과 같은 문제점을 초래하게 된다. 이는 보다 많은 사회적 비용을 초래하게 된다.

첫째, 농가는 자산처분이 어렵고, 정책자금과 같은 장기상환 채무를 많이 소유하고 있어 금융위기에 직면하더라도 부채 일시상환 등으로 쉽게 탈농을 선택하는 것이 아니라 조금씩 이자만 상환하면서 영농을 지속할 수밖에 없다. 즉, 농가가 생산성, 효율성 측면에서 문제가 있더라도 부채해결을 하지 못하므로 계속 영농을 지속하는 구조

33. 농지담보부채는 2004년에 12조 7천억원에 이르고 있다. 이는 농업인 상호금융 대출액의 37%에 해당한다. 또한 2002. 1 ~ 2003. 4 사이 농협이 담보를 경매처분한 금액이 1조 514억원에 이른다.

조정의 지연현상이 발생하게 된다. 농가가 부채문제를 해결하지 못하고 이자상환만 하고 원금은 계속 유지되는 상태는 농가입장에서나 사회적으로도 바람직하지 않다. 농가가 영원히 부채의 늪에서 벗어나지 못하기 때문이다. 특히, 금융위기에 처한 농가는 장기 경쟁력 제고보다는 단기적 수익극대화로 투기적 영농을 선호하게 되어 농업부문의 수급 불안정성만 제고한다. 그 결과 농업 전체적인 경쟁력을 떨어뜨리게 된다.

둘째, 금융위기에 처한 농가들이 다수 존재하는 상황에서는 일정기간 이후 다시 농가부채대책을 요구하게 되고, 그 결과 건전한 농가까지 포함한 농가부채대책을 선택하게 되는 부작용이 발생한다. 건전한 농가까지 포함한 농가부채대책을 실시하게 되면 농가의 도덕적 해이만 조장하고 장기적으로 보다 많은 예산 투입되는 결과만 초래하게 된다. 많은 예산을 지원하였지만 여전히 부채로 어려움을 겪는 농가는 농신보에서 대위변제로 다시 지원하는 이중지원의 문제가 발생하게 된다. 부채대책을 실시하였음에도 불구하고 농신보의 대위변제가 매년 5천억~1조원에 이르는 것처럼 일정 규모의 비용이 소요된다. 즉, 상시적 농업부문 워크아웃제가 없으면 오히려 사회적으로 더 많은 비용을 부담하는 부채대책을 요구하게 된다. 이는 최소비용의 원칙에 위배된다.

셋째, 금융위기의 농가에 대해 농지자산 처분 등의 조치를 취하게 되면 농지가격 하락에 의한 외부적 영향을 미쳐 다른 건전한 농가까지 금융위기를 초래하는 농가부채 전염현상이 발생하게 된다. 금융기관은 감독규정 등으로 수익이 없는 자산을 장기간 보유하지 않으므로 부실농가에 압류한 농지 등 담보를 시장에 매각하게 된다. 그러나 농지는 소유와 이용규제에 의해 수요자가 한정되므로 부실농가의 경매에 의한 공급확대는 급격한 시장가격의 하락으로 이어지게 된다. 농지가격이 하락하게 되면 두 가지 측면에서 영향이 나타난다. 첫째는 농가의 자산가치 하락을 초래하게 된다. 농가는 소득감소와 함께 자산 감소를 경험하게 되고, 담보가치 하락에 의한 부채비율이 증가하게 되는 금융위기에 직면하게 된다. 둘째는 농업금융기관의 입장에서는 농업부문의 신용위험이 증가하게 되어 차입금리가 상승하고, 대손충당금 적립확대 등 경영위기에 처하게 된다. 이는 다시 농업부문의 신용축소로 이어지고 그것이 다시 농가의 금융위기를 심화시키게 된다.

넷째, 금융위기에 처한 농가라 할지라도 영농을 계속하는 한 농지는 일정한 수익을 창출하고 농가는 고용상태를 유지할 수 있다. 농가의 금융위기에 의한 잠재적 퇴출은 실업상태로 이어지고, GDP 감소가 이루어질 수 있다. 농가개인의 입장에서의 실업뿐

만 농지의 유지화로 생산성이 하락하는 사회적 비용이 초래하게 된다.

농가는 자신의 경영책임에 의해서 부실화되기도 하지만 자신의 의사와는 관계없는 재해나 시장조건의 악화와 같은 우연적인 요소에 의해 경영위기에 처하게 되는 경우도 있다. 그 경우 경영위기에서 회생할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 장기적으로는 효율성을 가지고 있으면서도 일시적 사건의 여파로 파산으로 연결될 수 있기 때문이다. 이러한 문제가 발생하였을 때 적절한 조치를 취할 수 있는 농업부문 워크아웃제가 구비되어야 한다.

가계부문에는 워크아웃제와 개인회생제도가 마련되어 있다. 농가도 이를 이용할 수 있다. 그렇지만 농가는 그러한 제도를 이용하는데 한계점을 가지고 있다. 농가의 소득을 확증하기가 어려운 것이 한 측면이다. 보다 중요한 요인은 담보자산으로 활용되고 있는 농지이다. 즉, 농가는 소비자인 동시에 생산자의 위치를 유지하고 있다. 개인회생제도의 적용을 받기 위해서는 자산인 농지를 매각하여야 하는데 이는 소득원을 상실하는 것이 되므로 바람직하지 않다. 반면 농지는 소유와 이용규제에 의해 유동성이 매우 낮아 헐값에 처분하여야 하고 나머지 부채는 남아있는 문제가 있다³⁴. 그래서 농가는 개인워크아웃제나 개인채무자회생제도의 이용을 잘 하지 않고 있다.

따라서 농업부문에 적합한 형태의 워크아웃제를 구비하는 것이 바람직하다. 개인채무자회생제도로 가기 전에 정책적으로 대응할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 앞으로 농산물시장개방이 확대되면 부실농가 출현이 더 확대될 수밖에 없으므로 이러한 농가를 대상으로 한 상시적 농가부채대책이 필요하다.

2. 농가부채대책의 기본방향

농가부채대책은 모든 농가를 대상으로 하는 대책에서 탈피하여 일시적으로 경영위기에 처한 농가를 회생지원하는 금융정책으로 한정하여야 한다. 시장개방으로 인한 피해 차원에서 농가부채대책이 수립되지 않아야 한다. 이러한 부채대책은 오히려 구조조

34. 농지가 금융기관에 담보로 잡혀있는 경우 경매를 통하지 않고는 쉽게 매각되지 않는다. 부실농가는 실수요자 부족으로 저가낙찰되어 재산상의 손실을 보고 있다. 농지의 경매낙찰율(낙찰가/감정평가액)의 추이를 보면 2002년에 69%에서 2004년에는 67%로 하락하고 있다.

정만 지연하게 된다. 이를 위해서는 소득보조정책이 부채대책과 병행하여 결정되어 부채대책이 소득보조 역할을 수행하는 것을 억제하여 주어야 한다. 부채대책은 부채문제에 직면한 농가가 발생하면 신속히 개입하여 부실규모의 확대와 부채문제의 전염을 방지하여 사회적 비용을 최소화하는 것을 목표로 하여야 하는 위크아웃방식의 것이어야 한다.

이러한 농가부채대책은 다음과 같은 기본원칙을 가지고 있어야 한다.

첫째, 비용 최소화의 원칙이다. 조기에 개입하여 부실증가에 의한 사회적 비용이 증가하는 것을 가장 최소화하는 것이어야 한다.

둘째, 손실분담의 원칙이다. 농가부실에 대해 이해 당사자(채권자, 금융기관, 정부)가 모두 손실을 일정부분씩 분담하는 것이 되어야 한다.

셋째, 자구노력 유도 원칙이다. 자구노력을 요구하고 그에 따라 적합한 지원을 하는 방안이어야 한다.

넷째, 농업 구조조정의 원칙이다. 회생이 어려운 농가는 쉽게 퇴출을 유도하는 것이 보다 바람직한 방향이다.

부채문제가 심각한 상황에 도래하기 이전에 쉽게 회생프로그램을 적용받을 수 있도록 하여 사회적 비용을 최소화하여야 한다. 부실이 심화되었을 때에는 농가뿐만 아니라 금융기관 및 정부도 많은 비용을 부담하게 되므로 조기에 대응함으로써 비용을 최소화하여야 한다. 청산가치보다 이연가치가 더 클 경우에는 즉시 경매에 의해 청산절차를 추진하기 보다는 채무재조정 및 상환유예 등의 절차를 걸쳐 회생할 수 있는 기회를 부여하여야 한다. $\text{청산가치(경매회수금-법적비용)} < \text{이연가치(자산청산가치 + 미래소득 - 부실 증가액)}$ 관계가 성립하면 즉시 청산하는 것보다는 이연시키는 것이 보다 합리적인 선택이다.

또한 정부만이 부채대책 지원을 하는 것이 아니라 해당금융기관이 일정부분 손실을 부담하였을 경우에 한하여 지원하는 손실분담의 원칙을 적용하여야 한다. 해당 금융기관이 부채대책으로 건전채권으로 전환되는 이익을 얻으면서도 일정부분 손실을 분담하지 않는 방식은 많은 문제를 초래한다. 농가 경영상태를 평가하고 경영개선을 유도하고, 또 부적격 농가가 지원하는 농가의 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 금융기관

의 노력이 절대적으로 중요하기 때문이다. 그런데 현재와 같은 방식의 부채대책에서는 금융기관 특히 채무자가 주인인 협동조합에서는 이러한 노력을 기울여야 할 유인이 없다. 그만큼 비효율적인 대책이 추진되고 있다.

금융기관의 입장에서는 손실을 부담하더라도 이연가치가 청산가치보다 더 클 경우에는 워크아웃에 대해 동의하게 된다. 이를 통해 정상상태가 가능한 부적격 농가의 신청도 방지할 수 있게 된다. 금융기관의 손실부담 정도에 따라 정부 지원규모를 차등화하는 인센티브체계를 수립하는 효과적이다.

3. 농업부문 워크아웃제의 구성요소

부채문제는 대출자와 대출담당자 및 금융기관(농·축협) 그리고 정부 등 서로 다양한 경제주체들의 이해관계가 복잡한 관계를 형성되고 있다. 상시 지원체계가 작동하기 위해서는 경제주체들의 이해관계를 조정할 수 있는 권한을 갖고 있어야 한다. 이해관계를 조정하지 못하면 어느 한 경제주체에게 일방적으로 모든 책임을 전가하게 되는 결과가 초래할 수 있고 그 결과 이해당사자가 동의하지 않으면 필요한 조치를 취할 수 없게 된다. 따라서 법과 제도 그리고 이를 수행할 수 있는 예산이 확보되는 제도적 접근이 필요하다. 특히 부채문제에 직면한 농가의 경우 연체상태에 있기 때문에 이를 해결하기 위해서는 법적인 근거가 마련되어야 한다. 그렇지 않으면 연체농가의 경우 상환불능의 위험이 있음에도 불구하고 채권확보를 하지 않은 관계로 배임의 문제가 발생할 수 있다.

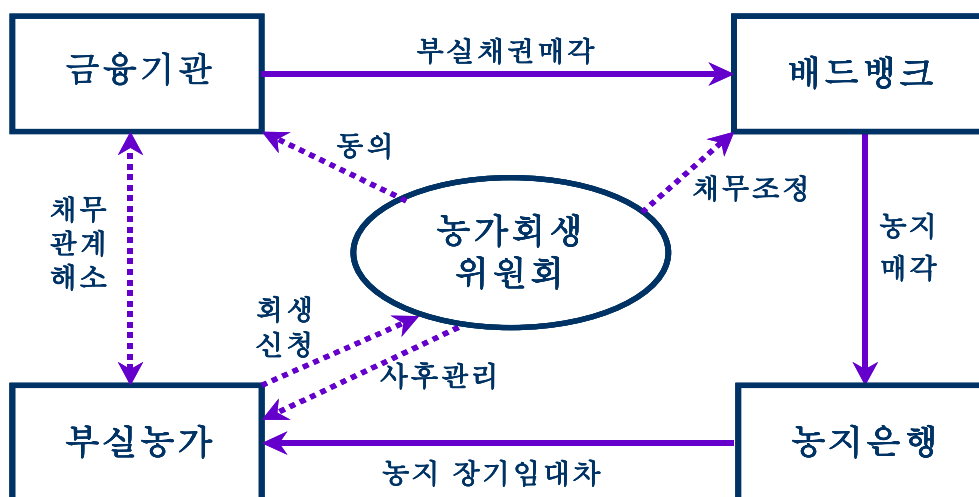
농업부문 워크아웃제가 효율적으로 작동하기 위해서는 다음과 같은 요소들이 있어야 한다. 먼저 부실농가가 있으면 이를 심사하여 지원대상에 포함할 것인가를 심사하는 「농가회생위원회(가칭)」가 있어야 한다. 이 위원회는 농업경영체의 심사기준 설정, 전반적인 재무구조개선프로그램의 설계, 경영회생프로그램 이행과정의 모니터링 등 농가경영회생프로그램을 총괄 운영하는 가장 중심적인 역할을 담당한다. 이 위원회에는 농촌에서 영업을 하는 금융기관들이 가입하는 경우 공동으로 채무조정 프로그램 등을 운영할 수 있게 한다. 즉 개인워크아웃 프로그램에서의 신용회복위원회와 같은 역할을 부여한다. 농가의 자구노력을 유도하기 위하여 농가와 농가회생위원회간 자구

노력, 경영개선 이행을 위한 이행협약(MOU)을 체결하도록 한다. 농가가 경영개선 계획을 이행하지 않으면 지원자금을 회수하도록 하여 경영개선에 최선의 노력을 다하도록 유도하는 것이다.

다음으로 부실농가의 부실채권을 지원하는 부채구조재조정을 위한 재원인 기금과 배드뱅크가 있어야 한다. 부실채권을 재조정하여 주기 위해서는 금융기관의 부담과 함께 정부의 자금지원이 있어야 하고 이러한 재원을 관리하는 기금이 있어야 한다. 그리고 부실채권을 관리하기 위한 배드뱅크가 있어야 한다. 부실채권을 금융기관에 그대로 두고 관리하는 방안이 있지만 보다 효율적인 관리를 위해서는 배드뱅크를 설립하는 것이 필요하다. 즉, 농지담보채권에 대해서는 금융기관이 일차적으로 농업부문 ‘배드뱅크’로 이관하고 그 이후 배드뱅크에서 자산구조재조정 프로그램을 추진하는 방식이다.

이와 같이 농지를 매각하는 것은 금융기관 내에서 관리하는 방식과 금융기관 외에서 처리하는 방안이 있다. 금융기관 내에서 매각하는 방안은 소유권을 금융기관으로 전환하고 반면 그 농지를 해당농가에 장기 임대하는 방식이다. 매각대금은 농가의 담보부채와 신용부채를 상각하는 재원으로 활용된다. 그에 따라 정부가 금융기관에 일부 보조를 하는 방안이다. 금융기관이 농지를 관리하기 어려우므로 이는 매우 제한적으로 활용될 수밖에 없다.

그림 7-1. 농가회생(워크아웃)제도 개념도



금융기관 외부에서 처리하는 방안은 담보권 자산과 대출자산을 배드뱅크에 일정 가격으로 매각하고, 배드뱅크가 농가와 협의하여 매각절차를 진행하는 방안이다. 금융기관이 배드뱅크에 매각하는 수준은 정상가격이 아닌 청산가격(=경매가격-법적비용)을 기준으로 하여 매각하는 방식이다. 이를 통해 금융기관이 일정 부분의 손실을 분담하는 체제를 갖추도록 한다.

마지막으로 담보농지를 매입하여 관리하는 기관인 농지은행이 있어야 한다. 배드뱅크가 담보자산(농지)을 농지은행에 매각하고 매입가격 이상의 자산은 농가의 신용부채를 상각하는 재원으로 활용하도록 하고 그 농지는 농지은행이 관리한다. 신용부채를 상각하면서 농가에 대한 채무재조정 등의 워크아웃을 실시한다. 농가의 형편에 따라 상환유예, 이자율인하, 저리자금 대체, 자산매각과 같은 자구노력 정도에 따른 원금탕감 등 다양한 지원방법을 강구한다. 그 결정은 농가회생위원회가 결정하도록 하여야 한다. 배드뱅크에서 자산을 농지은행에 매각하는 것은 표준가격으로 거래함으로써 청산가치보다 높은 자산이 발생하기 때문이다. 정부의 농지은행이 매입하는 것이 담보자산의 경매에서 얻는 시장가격보다 유리한 가격이고, 그 이익이 금융기관에 귀속되기보다는 농가에 귀속되도록 하기 위한 것이다.

제2절 농업경영체 재무구조조정 프로그램

1. 농가의 재무구조 재조정 프로그램

부적격농가가 이용하는 것을 방지하기 위하여 농가회생위원회에 신청할 수 있는 농가를 엄격히 한정하여야 한다. 지원대상 농가는 3개월 이상 연체상태에 빠진 농가 중 농업수입이 50% 이상인 농가만을 대상으로 설정하는 것이 바람직하다. 연체상태에 빠진 조건을 부과한 것은 향후 금융거래에 지장을 받는다는 1차 자기손실을 부담시키기 위한 것이다. 이 비용부담을 통해 건전한 농가가 과도하게 신청하는 것을 방지하기 위한 것이다. 또 농업수입이 50% 이상의 규정은 개인채무회생제도와 구분하기 위한 것으로 그 이하의 농가는 일정한 비농업소득이 있으므로 개인채무회생제에서 지원이 가

능하기 때문이다. 즉, 건전한 농가가 이 제도를 이용하고자 하는 것을 방지하고 개인 회생제도의 이용이 가능한 농가는 제외하기 위한 것이다.

농가회생위원회에서는 농가를 부실지표에 의해 선별하는 것을 지양한다. 경험적으로 <표 7-1>과 같이 부실위험에 처한 상태를 구분하는 지표를 마련할 수 있다. 그러나 농가의 부실은 복잡한 요인에 의해 발생한다. 부실지표는 이러한 요인을 나타내지 못하고 결과로만 표시된다. 재무자료의 신뢰성을 입증하는 문제도 해결하기 어려운 과제이다. 이러한 어려운 점을 피하기 위해서는 연체상태인 농가로 한정하는 것이 보다 바람직한 방향이다.

표 7-1. 부실징후가 있는 기준지표

업종	구분	지표		비 고
시설재배 (작물재배)	유리하우스 등 유형자산 중 토지를 제외한 투자금액이 총자산(주)대비70%이상인 경우	총자산 회전율 부채비율 당좌비율	30%미만 250%이상 30%미만	(주)총자산에서 채고자산은 제외
노지재배 (작물)	총자산 중 토지(농지)비율이 70%이상인 경우	총자산 회전율 부채비율 당좌비율	15%미만 300%이상 30%미만	
축산	양돈 및 기타 축산	총자산 회전율 부채비율 당좌비율	40%미만 250%이상 30%미만	
산지유통센터	매취 및 저온저장 등	총자산 회전율 부채비율 당좌비율	150%미만 300%이상 30%미만	
가공공장	전통식품 가공 등	총자산 회전율 부채비율 당좌비율	200%미만 300%이상 30%미만	

주 : 총자산회전율= 매출/평균총자산 ×100

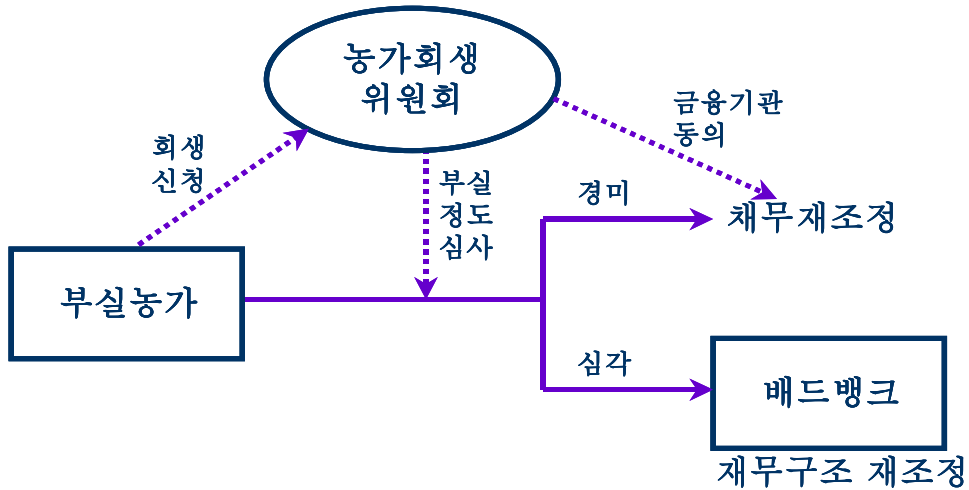
부채비율= 부채/자기자본 ×100

당좌비율=당좌자산/유동부채 ×100

주 : 총자산회전율 산정 시 채고자산은 제외

자료 : 영농조합법인 회계감사 경험이 많은 공인회계사의 경험지표

그림 7-2. 농가회생지원 절차



연체상태인 농가가 농가회생위원회에 회생신청을 하면 위원회는 심사하여 부실정도에 따라 두 가지 접근방법을 선택한다. 즉, 농가회생을 위한 지원체제는 부채구조재조정 수단과 자산구조재조정 수단의 두 가지 방식으로 구분하여 접근한다. 부실정도가 경미한 농가에 대해서는 부채구조재조에 의해 상환기간을 연장하는 것을 적용한다. 이때 금융기관이 일부 이자를 부담하고 그에 따라 정부가 금융기관에 보조하는 체계를 구축한다. 위원회의 채무재조정안이 마련되면 해당금융기관의 동의를 구하고, 손실을 분담하여 상환계획을 추진한다. 해당 금융기관이 동의하지 않으면 회생계획은 무효가 된다.

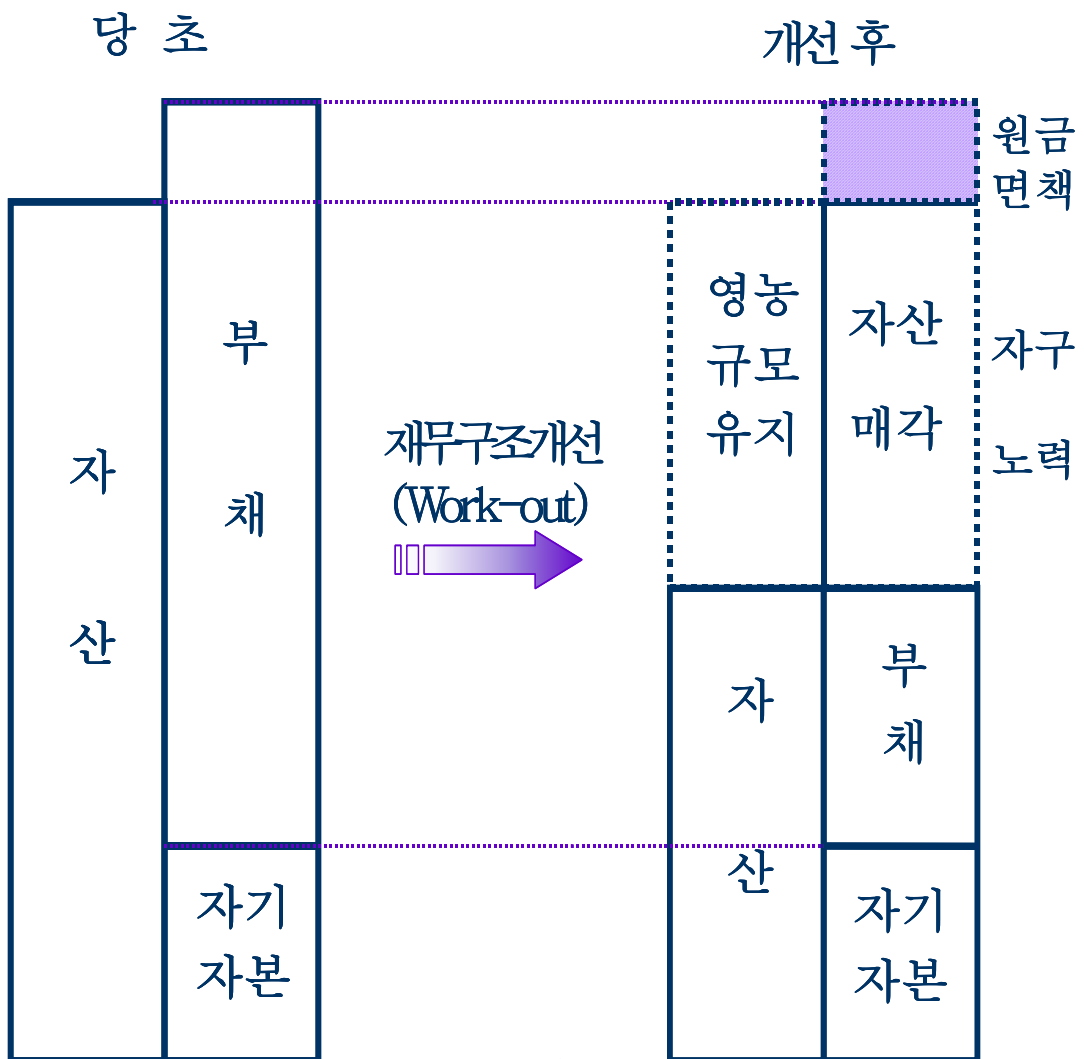
한편 부실정도가 큰 농가에 대해서는 자산구조재조정을 유도하고, 성실히 상환하였을 때 원금의 일정 부분 면책하는 방안을 적용한다. 자산구조재조정이란 농가의 자산을 매각하여 부채를 축소하는 방안이다. 고액부채농가 회생신청을 하면 위원회가 평가하여 적합하면 먼저 해당 금융기관의 동의를 얻어 자산과 부채를 농업부문 배드뱅크로 이관하여 부채를 확정한다. 이 금융기관의 자산과 부채를 인수할 때 손실분담의 원칙에 의해 일정부분 금융기관의 손실분담을 포함시키는 과정이 포함된다. 배드뱅크에서 확정된 채무에 대해 위원회가 제시한 채무구조재조정작업을 수행한다.

부채규모가 너무 크면 평균적인 농업수익률로는 정상상환을 기대하기 힘들다. 영농을 지속하여도 부채문제가 해결되지 않는다. 이러한 농가는 부채비율을 축소하는 재무구조개선이 무엇보다 시급한 과제이다. 대부채-대자산형(자산은 크지만 부채도 많은) 재무구조를 소부채-소자산형(자산이 작지만 부채도 작은) 구조로 전환하는 것이다. 농가가 스스로 자산을 매각하여 부채규모를 축소하면 경영회생프로그램에서는 이에 상응한 부채구조 재조정예 보다 많은 지원을 해주어 스스로 부채규모를 축소해 가도록 유도하는 방안이다.

이러한 재무구조개선과정을 설명하고 있는 것이 <그림 7-3>이다. 당초 재무구조는 부채가 시장가치의 자산을 초과하고 있는 상태이다. 안정적 생산요소 확보를 위하여 많은 농지를 소유하여야 하고, 그 재원이 부채로 조달되는 고자산-고부채의 재무구조를 가지고 있다. 농지가 생산요소이고 동시에 담보자산인 상태이다. 이러한 경우 영농실패, 시장상황 악화 등의 외부적 충격이 오면 쉽게 부실화되기 쉽다. 이러한 농가는 부채를 축소하는 것이 가장 시급한 과제이다. 즉, 생산요소인 농지만 안정적으로 이용할 수 있다면 부채에 의해 이를 소유할 필요가 없다. 생산요소인 농지를 매각하여 부채를 상환하여 저자산-저부채의 재무구조로 차변과 대변을 일치시켜주는 것으로 전환하여 주는 것이 효과적이다. 이러한 과정을 워크아웃과정이라 할 수 있다. 담보자산인 농지의 시장가치는 담보가치보다 더 높다. 농지를 매각하면 담보대출 이상의 일부 신용대출을 상환할 수 있다. 그만큼 농가의 재무구조가 개선된 것이다.

농지는 동시에 투자자산으로서 가치가 있어 미래가격을 예측하기 어렵다. 현재의 매각이 미래의 손실로 귀착될 수 있다. 이러한 자구노력을 하는 것에 대한 보상이 있어야만 한다. 이런 자구노력이 인정되는 농가에 대해서는 조속한 회생이 가능하도록 원금부터 상환하도록 하고, 사후적으로 원금감면(면책)도 추진할 필요가 있다. 이자율 인하, 상환기간 연장 등의 조치만으로는 자산 손실을 초래할 수 있는 재무구조 조정작업에 참여하지 않을 가능성이 높기 때문이다. 원금감면에는 지방자치단체의 자금도 활용되도록 유도함으로써 지역경제 활성화를 위한 지방자치단체 기여를 도출할 필요가 있다. 단 면책조항은 사전적으로 실시하기보다는 경영개선 및 성실상환 등의 노력을 다하였을 때 사후적으로 실시하는 것이 더 효과적이다. 자구노력의 대가로서 원금감면의 면책이 이루어지기 때문에 원금감면에 따른 도덕적 해이의 문제를 초래할 가능성이 낮다.

그림 7-3. 재무구조 개선 개념도



이러한 농가경영회생프로그램을 뒷받침하기 위하여 농가부채특별법에 해당조항을 마련하도록 하는 것이 필요하다. 정부지원과 함께 지방자치단체가 매칭하여 지원할 수 있는 근거조항도 마련하여야 한다. 특히 농지매각에 따른 영농규모 축소가 안 이루어지도록 장기 이용권을 부여하여야 한다.

2. 소요예산 및 효과 추정

앞서 살펴본 바와 같이 부채문제 위험에 처한 농가를 대상으로 한 자산매각을 유도하는 것은 공적기관이 담당하여야 한다. 즉, 농지은행이 그 기능을 담당하는 것이 바람직하다. 부채위험에 처한 농가의 농지를 매입하여 줄 재원은 어느 정도 소요될 것인가 소요액을 추산하여 보면 다음과 같다.

먼저 부채위험에 처한 농가를 구분하여 보자. 자산대비 부채비율이 40%를 넘어서면 농가가 금융적으로 압박을 받기 시작한 것으로 보고 있다. 그러다 부채비율이 70% 이상이면 금융위기에 처한 것으로 볼 수 있다. 따라서 부채비율 70%~100%인 농가만을 대상으로 한다고 보자. 그러면 2003년 농가경제통계 원자료에서 이런 농가의 비율은 2.43%에 해당하고, 이 비율을 전체 농가호수에 적용하여 보면 전국적으로 약 3만호에 이르게 된다. 이들의 부채규모는 호당 평균 1억 1,352만원에 이르고 있고, 농업용 이자부담액만도 연간 5,630천원으로 소득의 24.1%를 차지하고 있다.(<표 7-2> 참조)

표 7-2. 자산대비 부채비율별 부채 및 자산 비중(2003)

단위 : 천원, %

부채비율별 구분	10%미만	10~40%	40~70%	70~100%	100%이상	계
평균 부채	5,186	45,588	86,654	113,522	117,215	28,535
평균 농지자산	210,192	212,204	167,124	137,002	83,005	202,664
평균이자부담[A]	2,396	4,610	5,594	5,630	5,211	3,433
평균농가소득[B]	26,006	29,949	28,947	23,344	18,281	27,141
A/B 비율	9.2	15.4	19.3	24.1	28.5	12.6

이러한 농가가 소유하고 있는 호당 평균 농지자산 금액은 약 44,814천원에 이르고 있다. 농가경제조사결과에서 토지자산 평가는 1998년부터 공시지가로 평가한 것이다. 공시지가는 실제 거래가격과 큰 차이가 있다. 농가회생프로그램에서 매입하는 농지가격이 실거래가격이 될 수 없다. 농지는 장소고정성이 높아 실제 거래가 이루어지기 전까지는 가격을 명확히 산정할 수 없다. 그래서 주변지역의 시가 그리고 경제적 가치 등을 고려하여 표준가격을 설정하여 매입하여야 한다. 이와 같이 매입할 때 기준으로 활용하는 표준가격도 공시지가보다는 높다.³⁵ 표준가격이 공시지가보다 30% 정도 높은 것을 적용하고, 호당 토지자산의 금액을 고려하여 매입금액을 추산하면 전국적으로 최대 약 1조 7천억원의 재원이 소요된다.

$$\begin{aligned} & \text{총농가}(1,264\text{천호}) \times \text{농가비율}(0.0243) \times \text{호당평균 토지자산} \times 1.3 (\text{공시지가의 } 1.3\text{배}) \\ & = 30,715\text{호} \times 44,814\text{천원} \times 1.3 = 1\text{조 } 7,894\text{억원} \end{aligned}$$

이 금액은 모든 농가들이 농가회생프로그램에 신청하였을 경우를 가정하고 산정한 것이다. 농가가 자산매각의 고통을 감수하지 않는 경우가 많아 이보다는 소요예산이 축소될 것이다.

표 7-3. 부채비율 70~100% 농가의 토지자산 매각 전후 부채규모별 분포

			부채규모						
			없 음	1천만원 미만	1~3천만원	3~5천만원	5천만 ~1억원	1억원 이상	계
부 채 비 율	매각 전	70~100%		4.1	5.4	12.2	35.1	43.2	100.0
	매각 후	10% 미만	(4.1)	(1.4)					5.4
		10~40%			(6.8)				6.8
		40~70%		(1.4)	(16.2)	(5.4)	(8.1)	(2.7)	33.8
		70~100%		(4.1)	(10.8)	(13.5)	(12.2)	(13.5)	54.1
	계	4.1	6.8	33.8	18.9	20.3	16.2	100.0	

주 : 2003 농가경제통계, 부채비율이 70~100%인 74 농가

35. 여기에서는 30% 정도 높은 것으로 가정한다.

부채위험을 안고 있는 농가가 토지자산 매각으로 어느 정도 부채규모를 축소할 수 있을 것인가를 보자. 표준지가에 의한 호당 평균 토지자산의과 평균부채를 보면 약 39.5%에 이르고 있다.

즉, 호당 평균 토지자산(44,814천원)/호당 평균 부채(113,522천원) = 39.5%

이와 같이 부채를 축소한 결과 부채규모별 농가분포를 보면, 부채비율이 70% 이하로 하락한 농가의 비율이 45.9% 이르고 있다. 부채비율이 40% 이하로 감소한 농가의 비율도 12.2%에 이르고 있다. 이를 농가부채 규모별 분포로 보면, 1천만원 미만인 농가의 비율은 4.1%에서 10.9%로 증가하고, 1~3천만원 정도의 중소규모 부채농가의 비율은 5.4%에서 33.8%로 크게 증가한다. 반면 부채규모가 5천만~1억원 농가의 비율은 35.1%에서 18.9%로 감소하고, 1억원 이상 부채 농가의 비율도 43.2%에서 16.2%로 크게 축소된다. 대부분 5천만원 이상인 농가들이 이러한 재무구조개선작업으로 부채규모가 1~3천만원 사이가 가장 많아진다. 이는 단순히 농지를 매각한 것에 의해서만 얻어지는 효과이다. 자구노력에 대응한 재무구조개선작업이 보완된다면 농가의 재무구조는 보다 더 건전한 상태가 될 것이다.

3. 농가 경영개선 대책

농가회생프로그램이 재무구조 재조정만으로는 충분하지 않다. 재무구조 재조정은 농가의 금융비용을 절감하기 위한 것이고 보다 중요한 과제는 농가의 소득창출기회를 확대하는 것이다. 가계부문의 신용회복위원회에서도 채무구조를 재조정하여 주는 것에 못지않게 중요한 과제가 일자리 창출이다. 즉, 미래 소득원을 확보하는 것이 다시 부실로 이어지지 않도록 하는 것이다.

농가의 경우에는 농업이라는 일자리를 가지고 있으므로 이를 보다 효과적으로 관리하는 것이 과제이다. 부실농가는 여러 가지 요인이 있지만 경영관리의 문제가 작용한다. 이러한 때 지원한 농가가 조속한 경영정상화를 이루기 위해 최선의 노력을 다하는 것에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다. 정부가 비용을 들여 채무재조정 및 재무구조개선 등을 하였으면 농가는 그에 상응하는 자구노력을 하여야 한다. 이러한 조건을 협약하는 것이 필요하다. 만일 농가회생위원회와 맺은 경영개선 이행협약을 위반하였

을 경우에는 농지를 재매입할 수 있는 옵션을 상실토록 하는 등 벌칙을 받도록 해야 한다. 필요한 경우에는 지원자금의 회수를 통해 경영개선의 자구노력을 촉진시켜야만 보다 조속한 시일 내에 정상화 되고, 다른 농가와도 형평성도 유지할 수 있다. 엄격한 경영관리만이 다시 부실로 이어지는 것을 축소할 수 있다. 특히 농가가 다시 부실화되는 요인은 과도한 가계비 지출, 차입에 의한 경영규모 확대 등이므로 이를 통제하는 사후관리가 중요하다. 사후관리기관인 채권기관이 경영실태를 감시하고, 경영확대를 위한 자금차입의 경우에는 반드시 관리기관의 허가를 얻는 경우에만 허용하도록 해야 한다. 농가의 농산물판매 수입은 관리기관의 예금계좌를 통해서만 거래하도록 하여 경영상태를 쉽게 파악하도록 유도한다. 단 이러한 행위를 보다 원활히 추진하기 위해서는 농업소득세 부담을 완화해서 세원노출을 기피하는 것을 방지하여 주어야 한다.

경영회생프로그램을 지원 받은 농가의 경영개선에서 유통분야의 개선이 가장 중요한 과제이다. 농가의 소득원을 창출하는 것이 생산보다는 판매과정에서의 상품성 제고 및 차별화에 의해 이루어지기 때문이다. 특히 대형소매점이 소비지시장을 지배해 가는 유통환경변화에서는 생산보다는 생산 후 단계에서 보다 더 많은 부가가치가 창출되고 경쟁력이 확보된다. 이러한 이유로 정부에서도 산지유통혁신을 농업 경쟁력제고의 중요한 부문으로 인식하고 추진하고 있다.

부실농가의 경영관리를 위해서는 산지유통조직에 공동계산조직으로 참여하는 것을 의무화할 필요가 있다. 현재 산지유통조직화는 높은 성과를 얻고 있지만 조직에 구속되는 것을 싫어하는 농가의 사업 참여 기피가 애로요인으로 작용하고 있다. 그만큼 산지유통이 활성화되지 못하고 있다. 그러나 조직화가 이루어진 산지유통조직에서는 보다 높은 수취가격을 획득하고 있고, 보다 높은 경영성과를 제공하고 있는 실정이다. 조직화가 먼저인가 수취가격 제고가 먼저인지는 명확하지 않지만 강제적인 요인 등으로 산지유통조직화가 이루어지면 보다 높은 경영개선을 달성할 수 있다. 공동선별조직, 위탁사육 등 산지조직화에 참여하면 그만큼 경영정상화를 촉진하게 된다. 축산의 경우 위탁사육 등도 한 방안이 될 수 있다. 이러한 조건을 협약에 포함하여야 한다.

이러한 경영정상화를 위해서는 농협의 역할이 중요하다. 협약의 필요성이 인정되어도 관내 농협이 산지유통혁신을 위한 농가조직화를 유도하지 않으면 참여할 기회가 없다. 너무 먼 농협의 조직을 이용하는 것은 오히려 비용이 더 높아질 수 있다. 농가 경영안정을 위한 농협의 산지유통역할이 필요한 실정이다.

제3절 농지유동화 촉진 프로그램

1. 기본 개념

농지는 거래시장이 발달되지 않아 일시에 농지매각을 추진하면 팔리지도 않으면서 농지가격만 급락하는 사태를 불러올 수 있다. 이러한 사태를 대비하고 농지의 유동성을 촉진함으로써 농업구조조정을 원활하게 유도하는 수단으로써 「농지은행」 역할을 설정하여야 한다. 농지법 개정에서 농지은행의 역할에 한 부분으로 포함하고 있다.³⁶ 여기에는 건전한 농가의 농지를 매입하여주는 것과 농가회생제도에 의한 강제적으로 농지를 매입하여 주는 것이 있다. 건전한 농가의 농지매입은 농가의 악용을 방지하기 위하여 일정 가격 이하의 농지만을 대상으로 제한할 필요가 있다.

농지 매각을 통한 재무구조 개선이 경영축소와 소득기회의 상실로 이어지는 것은 바람직하지 않다. 농가자산의 특수성을 고려하여 농가가 담보자산을 처분하여 부채를 축소하도록 하고 그 생산수단(농지)의 이용은 해당농가 계속할 수 있도록 하는 방안이다. 즉, 농지를 매각한 농가가 원한다면 그 농지를 임차할 수 있게 해주어 경영규모를 유지하게 하여 주는 방안이다. 이와 같이 되면 종전에는 부채에 대한 이자를 지불했으나 이제는 임대료를 지불하는 형태로 바뀐 것이다.

농지은행은 농지를 구입하려 할 경우 매입가격을 놓고 농가와 갈등관계에 놓이게 된다. 시장가격이 낮은 경우라도 농가는 가능한 높은 가격을 원하고, 농지은행이 이를 수용하게 되면 적자를 보기 때문에 기금유지가 어려워질 것이다. 또한 어떤 기준으로 매입하였는가 하는 근거를 제시하여야 하는 부담도 안고 있다. 이는 농지은행 관계자가 매년 감사를 받아야 하는 부담을 안게 된다. 그렇다고 낮은 가격에 매입을 하게 되면 국가가 농지를 수탈하여간다는 비난을 받게 된다. 이러한 문제가 발생한 원인은 토지의 특성상 시장이 발달하기 어렵고, 판매자와 구매자간의 가치판단이 서로 다르기 때문이다.

이러한 문제를 해결하는 방안은 농지은행은 일단 시가와 경제적 가치에 의해 감정한 표준가격으로 매입하고, 판매자의 가치인식과 차이를 해소하여 주기 위하여 일정기

36. 김홍상(2004)

간 이내에 매각농지를 다시 구입할 수 있는 권리(콜옵션)를 제공하는 방안이 있다. 즉, 다시 구매할 수 있는 환매권을 부여하는 것이다. 표준가격이 낮더라도 농가는 다시 환매할 수 있으므로 가격설정의 오류를 해결할 수 있다. 표준가격이 적합하다면 농가는 특별한 이유가 없으면 환매를 하지 않으므로 갈등관계는 해소된다.

이러한 유동화 정책은 농지나 농용시설물 등의 농가의 중요 고정자산의 유동화를 촉진함으로써 자원배분과 관리의 효율성을 제고할 수 있다. 이를 위한 자금의 모집과 관리는 농지은행이 담당하고, 농가회생프로그램과 연계하도록 하는 것이 필요하다.

그런데 여기에서도 문제가 있다. 소유권의 이전에 따른 등록세, 취득세 그리고 법적 비용 등 거래비용이 수반된다. 양도소득세 문제가 결부되면 더욱더 많은 문제가 발생하게 된다. 이러한 거래비용이 많이 소요되면 다른 효과를 얻는 것이 상쇄되어 환매권이 의미가 없어지게 된다. 따라서 이 거래에 대해서는 취득세, 등록세 등을 면제하여 주는 것이 바람직하다. 최악의 경우 표준가격이 낮더라도 절대로 옵션을 행사하지 못하도록 하는 상황이 발생할 수 있다. 어떤 법적인 조치가 필요한 실정이다. 농가가 환매한다는 것은 투기적 거래나 재산증식의 목적이 아니라 경영개선이 목적이었으므로 다르게 접근하여주는 법적장치가 필요하다.

이러한 목적으로 도입되는 농지은행의 농지매입은 일시적으로 많은 자금을 필요로 한다. 반면 수입은 농지임차료 수입으로 한정된다. 이러한 예산제약을 모두 정부출연으로만 충당하기는 어렵다. 농지는 임차료의 일정한 수입이 있는 자산이다. 이 자산을 바탕으로 하여 ABS채권을 발행하여 일부 조달하는 것이 필요하다. 즉, 농지 재구입 option과 관련한 재원을 농가의 임차료, 금융기관 출연금, 정부출연금 그리고 ABS채권발행 등으로 마련하는 방안을 선택하여야 한다.

2. 농지 재구입 행사 옵션(option) 가격설계

환매의 옵션행사와 관련하여 중요한 과제는 옵션가격의 설정이다. 환매권(옵션)의 행사가격이 적절하게 설정되어야 의미를 가진다. 환매권을 부여하는 것은 농지를 다른 사람에게 매각하는 것보다는 다시 매입하도록 하는 것이다. 그 사이에 농가가 부채부담에서 벗어나 보다 건전한 재무구조를 형성하도록 하는 것이 정책적 목적이다. 따라

서 옵션가격은 이러한 목적을 달성하는 수준에서 결정되어야 한다. 가능한 농가가 옵션을 행사하도록 하는 가격이 설정되어야 한다.

옵션가격 설정과 관련하여 농가 입장에서는 환매로 인하여 과거보다 경제적 상황이 악화되지 않아야 한다. 농지가격 상승이 옵션행사가격보다 높다면 농가는 이를 통해 오히려 손실을 보게 된 것이 되므로 옵션을 행사하지 않게 된다. 또한 농지은행의 입장에서는 손실이 발생하지 않아야 한다. 즉, 농지를 보유하고 있는 동안에 소요되는 관리비용 및 농지매입금의 금융비용을 충당할 수 있어야 한다. 옵션가격은 최소한 관리비용과 금융비용의 합보다는 커야 한다. 따라서 옵션가격은 이 두 조건 사이에서 결정되어야 한다. 미래의 환매가격은 다음과 같은 조건이 성립되어야 한다.

실거래가격 >> 표준매입가격+option가격 > 표준매입가격+금융비용+관리비용

그렇더라도 미래 농지시장의 변동에 의한 불확실성은 제거할 수 없다. 즉, 실제 농지가격이 급락하여 표준매입가격보다 낮아지는 경우가 발생할 수 있다. 이런 경우 농가는 환매권을 행사하지 않으므로 농지는 농지은행이 자유로 처분하게 된다. 그러나 실제가격이 하락함으로써 농지은행은 관련비용(=금융비용+관리비용) 모두를 회수하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 위험은 가지고 있지만 이는 농지은행을 통해 국가 손실을 부담하여야 한다. 이러한 상황이 발생한 경우 농지은행이 없었더라면 가격하락의 손실은 모두 개별농가가 부담하여야 한다. 그러면 농지가격은 더 하락할 것이고 농가의 대규모 파산으로 이어지게 된다. 결과적으로 정부가 개입하여 농지시장 안정을 도모하여야 한다. 이런 시장위험에 대해 사전적으로 부담하느냐 발생 후 사후적으로 부담하느냐 차이에 불과하다.

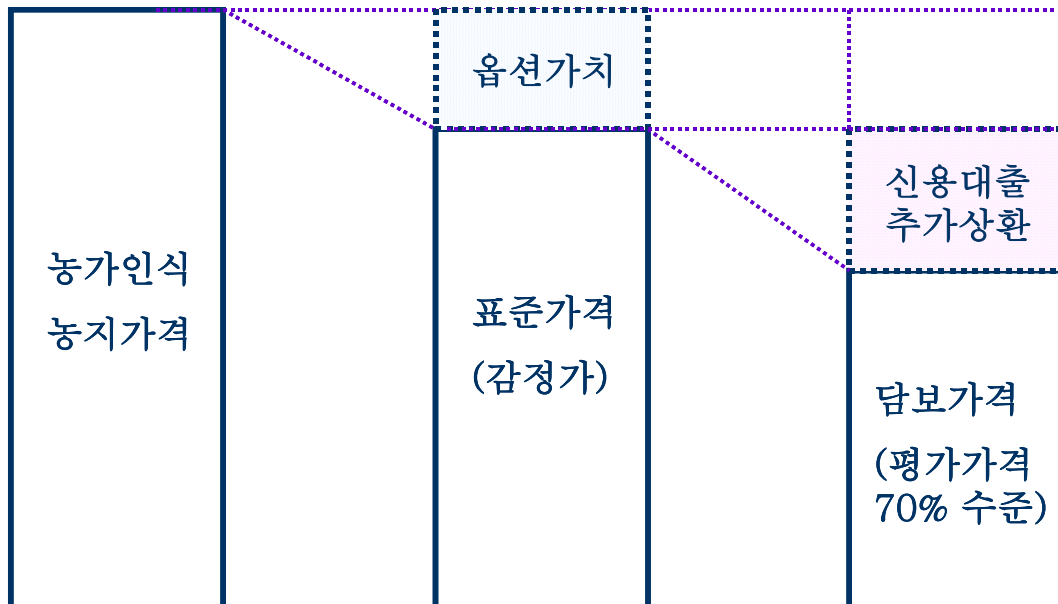
옵션행사와 관련하여서는 초기에 매입하는 표준매입가격이 중요한 역할을 한다. 표준매입가격이 낮으면 미래의 실거래가격이 크게 오르지 않더라도 농가는 옵션을 행사하는 것이 유리하다. 즉, 농가의 option 행사비용을 충분히 낮게 해주면 언제나 농가는 재매입하게 되는 결과가 발생한다. 반면 표준매입가격을 높게 책정하면 농지가격 하락에 의한 농지은행의 손실이 증가한다. 표준매입가격을 가능한 낮게 설정하여 농가가 옵션을 행사하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 표준가격을 낮은 것을 선택한 것에 대해서는 원리금 감면 등에서 보다 유리한 조건을 부여하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 필요한 경우에는 농가 상환금의 일부를 매입금액으로 적립하는 방안도 마련할 수 있을 것이다.

3. 농지자산 유동화와 Option의 효과

농지를 유동화촉진프로그램에 의해 농지은행이 매입하고 농가에 임대해주고 일정기간 이후 재매입할 수 있도록 콜옵션(환매권)을 부여하는 것은 농가에 많은 이익을 가져다준다.

농지가격은 <그림 7-4>에서 보는 바와 같이 구성되어 있다. 그림 맨 왼쪽의 큰 사각형은 농가가 인식하는 농지의 가치(가격)이다. 그러나 시장은 가격변동의 위험성 등을 고려하여 농가가 인식하는 만큼의 가격을 인정하지 않고 가운데 있는 표준가격 정도를 기준으로 담보대출 등을 해준다. 맨 오른쪽의 진한 실선의 사각형이 이 농가가 은행으로부터 대출 받을 때 담보로 설정한 금액이다. 따라서 이 농가가 이 농지를 표준가격 정도로 매각한 후 부채를 상환하면 담보대출분을 완전히 상환하고도 오른쪽 쪽 점선사각형의 ‘신용대출 상환재원’ 만큼의 자금이 남게 되어 이를 또 다른 부채의 상환에 사용할 수 있게 된다.

그림 7-4. 농지 가치(가격)의 차별



여기서 편의상 신용대출을 상환한 것으로 하여 농지유동화 효과를 보자. A라는 농가가 평당 5만원의 감정가격에 농지 200평을 농지은행에 판매하였다고 보자. 이 때 이 농지의 실거래가격과 감정가격의 차이는 10% 이상 나면 농가 A는 이 매각대금 1천만원(200평*5만원)으로 금리가 연 8.5%인 상호금융부채를 상환(담보와 신용대출 부채)할 수 있다. 부채상환으로 이자비용 1,000만원*0.085=85만원의 지출을 축소하게 된다.

농가 A는 소득증대를 위해 자신이 매각한 농지 200평을 농지은행으로부터 임차하여 경작하기로 하고 임차료를 지불한다고 가정하자³⁷. 농지은행이 공공기관이므로 농가에게 약간의 인센티브를 공급하여 보유농지의 활용도를 높이는 것이 유리하므로 임차료를 15만원/200평으로 낮추었다고 하면 임차료율은 1.5%가 된다. 이제 농가 A에게 일정 기간 (예; 5년, 또는 8년) 후에 매도한 가격에 농지를 구입할 수 있는 권리를 부여하고 농지를 유동화하였다.

이제 농가는 농지를 팔았기 때문에 소유권은 없다. 그러나 부채를 상환하지 않은 채 200평의 소유권을 갖는 대가는 연 8.5%의 이자를 부담해야 했다. 농지를 팔고 나서 그 농지를 임차하여 지불하는 임차료율은 1.5%이므로 농가 A는 경영규모는 전과 같게 유지하면서 비용지출은 7% 포인트 줄이게 되어 이익이 된다는 결론이다. 그런데 농가는 이 이익을 모두 단기적으로 누릴 수도 있지만 장래를 위해 투자에 활용할 수도 있다.

여기에서 농가 A에게 일정 기간 (예; 5년, 또는 8년) 후에 매도한 가격에 농지를 구입할 수 있는 권리를 부여하는 대신에 권리 유지비용을 7%보다 낮은 수준으로 요구한다면 어떻게 될까? 이론상 이 농가가 농지매각과 부채상환을 하고 자신의 농지를 임차하는 거래를 함으로써 연간 7% 포인트만큼 이익이 발생하므로 이 조건을 들어줄 것이다. 다만 call option의 유지비용이 몇 %가 될 것인지는 자산관리기금과 농가의 협상결과에 달려 있다. 공공기관인 자산관리기금은 농지관리와 관련한 최소비용을 회수하는 것을 목적으로 한다면 굳이 농가가 얻을 실익을 모두 챙기려 하지 않을 것이다. 이 거래에서 농가는 매년 1%의 옵션비용을 지불한다고 하자. 이제 농가는 적어도 1,000만원에 대해서 7-1=6% 포인트(즉 60만 원)의 실익을 얻을 수 있게 된 것이다. 5년 후 농가가 농지를 다시 매입하였다면, 복리로 총 33.4%의 부채를 축소하는 이익을 얻는 셈이 된다.

37. 농가경제통계 농지임차료는 24만원/10a이므로 200평에는 16만원이다.

4. 환매권에 대한 실물옵션모형

담보로 설정한 농지를 환매권 옵션을 주고 임대하는 방안은 농지가 무수익 자산이 되는 것이 아니라 낮지만 일정 수익을 창출하는 자산이 된다. 매년 임대료만큼 수익을 창출하고 있다. 이러한 경우에 환매권을 부여하고 임대하는 것이 효율적 결정인지를 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 투자결정을 설명하는 현재가치모형(NPT; Net Present Value)은 이 경우 즉각 담보자산인 농지를 강제회수하여 법적정리를 하는 것이 가장 올바른 결정이라고 한다. 그러나 농지와 같이 비가역적조건을 가진 자산에서는 그것이 반드시 올바른 결정이 아니라는 것을 설명하고 있는 것이 실물옵션모형(real option model)이다. 농지를 영구적으로 임대하여 줄 경우에 임대료 수입(A)에 의한 투자가치는 다음 식 (1)과 같이 표현할 수 있다. 반면에 담보자산을 처분하여 다른 부문에 투자할 경우 매년 일정한 수익(R)을 얻을 수 있다고 본다. 여기에서 R은 매년 일정한 비율(α)로 증가한다고 가정한다.³⁸ 그러면 담보자산을 처분하고 얻는 투자가치는 다음 식 (2)와 같다. 그리고 담보자산인 농지를 처분할 때 법적 수수료 및 거래비용이 다음 식 (3)과 같이 소요된다. 이들의 관계는 다음 식 (4)의 조건을 만족하고 있다. 이 조건을 만족시키지 못하면 담보자산을 처분하는 것이 아니라 임대수입만을 얻으면서 영원히 대출채권을 보유하는 것이기 때문이다.

$$(1) \quad V^a(0) = \int_0^{\infty} A e^{-rt} dt$$

$$(2) \quad V^n(0) = \int_0^{\infty} R e^{(\alpha-r)t} dt$$

$$(3) \quad \frac{C}{r} = \int_0^{\infty} C e^{-rt} dt : \text{법적 소송비용을 매년으로 분할한 것임.}$$

$$(4) \quad V^n(0) - \frac{C}{r} \geq V^a(0)$$

38. 농지 임차료가 매년 증가할 수도 있다. 그러나 이는 다른 부문의 수익률 성장보다 낮다면 이 가정은 동일하게 적용된다. 농지 임차료 성장률이 더 높다면 농지를 보유하는 것이 합리적인 결정이 된다.

현재가치모형에서는 농가가 부실화되어 부채를 상환하지 못할 경우 즉각적으로 담보자산인 농지를 처분하는 것이 합리적인 것이다. 즉, 식 (4)의 조건을 만족하고 있기 때문에 담보자산을 처분하는 것이 올바른 판단이다. 그런데 담보로 설정한 농지는 무수익자산이 아니라는데 문제가 있다. 어떤 시점(T)에 담보자산인 농지를 처분하였다고 보자. 즉, T기 이전까지는 농가가 부실화되어도 채권을 바로 회수하는 것이 아니라 매년 A만큼의 임대료를 받고 영농을 계속하도록 하는 것이다. 그러면 그 채권에 대한 금융기관의 수입은 다음 식 (5)와 같이 표현된다³⁹.

$$\begin{aligned}
 (5) \quad V^c(0) &= \int_0^T A e^{-rt} dt + \int_T^\infty R e^{(\alpha-r)t} dt - \int_T^\infty C e^{-rt} dt \\
 &= \frac{A}{r} + \left[\frac{R}{(r-\alpha)} e^{\alpha T} - \frac{A+C}{r} \right] e^{-rT}
 \end{aligned}$$

그러면 금융기관의 입장에서는 식 (5)를 극대화하는 시점 T를 결정하는 것이 보다 합리적인 결정이 된다. 즉, 식 (5)를 극대화하는 T를 결정하는 것과 같다. 식 (5)의 첫 번째 항은 농지를 임대하였을 때 임차료 수입으로 표시된 수익지가이다. 두 번째 항은 경매처분하여 다른 부문으로 투자하였을 때 얻을 수 있는 옵션 값이다. 그러면 1계 조건은 다음 식(6)과 같이 표현된다⁴⁰.

$$\begin{aligned}
 39. \quad V^c(0) &= \int_0^T A e^{-rt} dt + \int_T^\infty R e^{(\alpha-r)t} dt - \int_T^\infty C e^{-rt} dt \\
 &= \int_0^\infty A e^{-rt} dt + \int_T^\infty R e^{(\alpha-r)t} dt - \int_T^\infty A e^{-rt} dt - \int_T^\infty C e^{-rt} dt \\
 &= \frac{A}{r} + \int_T^\infty R e^{(\alpha-r)t} dt - \int_T^\infty (A+C) e^{-rt} dt \\
 &= \frac{A}{r} + \lim_{x \rightarrow \infty} \left[\int_T^x R e^{(\alpha-r)t} dt - \int_T^x (A+C) e^{-rt} dt \right] \\
 &= \frac{A}{r} + \left[\frac{R}{(r-\alpha)} e^{\alpha T} - \frac{A+C}{r} \right] e^{-rT}
 \end{aligned}$$

$$(6) \quad \frac{\alpha R}{(r-\alpha)} e^{\alpha T^*} e^{-rT^*} - r \left[\frac{R}{(r-\alpha)} e^{\alpha T} - \frac{A+C}{r} \right] e^{-rT^*} = 0$$

따라서 1계 극대화 조건을 만족하는 자산처분 시기인 T^* 는 다음 식 (7)과 같다. 이는 임차료율과 다른 부문의 투자수익률 및 그 성장률 그리고 법적 추진비용의 크기에 따라 결정된다. 식 (4)의 조건을 만족하여도 바로 경매처분을 하는 것이 아니라 임대하여 기다리는 것이 합리적인 결정이다.

$$(7) \quad T^* = \max \left[\frac{1}{\alpha} \ln \left[\frac{A+C}{R} \right], 0 \right]$$

여기에서 법적 소송비용이 아주 높으면 경매 처분하는 것보다 임대하여주고 농가가 임차료를 계속 지불하도록 하는 것이 더 유리하다는 것이다. 또한 임차료가 높으면 즉, 담보농지의 수익성이 증가하면 경매처분 하는 것보다는 더 유지하는 것이 더 유리하다는 것을 의미한다. 특히 일정기간 후 농가가 다시 상환할 수 있는 여력을 확보하여 상환하게 되면 법적 수수료가 소요되지 않기 때문에 더욱더 이 조건을 만족하게 된다. 이와 같이 현 시점에서 농지를 경매처분하는 것이 필요하다더라도 조금 더 기다리면서 농가가 상환여력을 갖도록 유도하는 장기 임대하는 방안도 합리적인 선택인 것이다.

40. 극대화 조건을 도출하는 과정은 다음과 같다.

$$\underset{T}{Max} \quad V^c(0)$$

$$1\text{계 조건} \quad \frac{\alpha R}{(r-\alpha)} e^{\alpha T^*} e^{-rT^*} - r \left[\frac{R}{(r-\alpha)} e^{\alpha T^*} - \frac{A+C}{r} \right] e^{-rT^*} = 0$$

$$\frac{(r-\alpha)R}{(r-\alpha)} e^{\alpha T^*} = A+C$$

$$e^{\alpha T^*} = \frac{(A+C)}{R}$$

$$T^* = \frac{1}{\alpha} \ln \left[\frac{A+C}{R} \right]$$

몇가지 가정을 하여 농지매각 이익을 비교하여 보자. 임차료 및 비농업부문 투자이익과 성장률 등을 고려하여 산출한 것이 <표 7-4>이다. 현재가치모형에서는 현재 매각이익이 +이므로 당장 매각하는 것이 보다 합리적인 결정이라는 것을 보여주고 있다. 그러나 실물옵션모형에서는 그 이익의 차이가 183이어서 그만큼 기다리는 것이 보다 합리적이게 된다. 즉, 10년 후에 매각하는 것이 합리적이다.

표 7-4. 설명모형별 농지매각 이익 비교

가정조건 : A=100, R=110, C= 50, $\mu=0.03$, $r=0.05$					
구 분	V^c	$V - C/r$	A/r	농지매각이익	T*
현재가치모형	-	4,500	2,000	2,500	0
실물옵션모형	4,683	4,500	2,000	2,683	10

제4절 원활한 탈농 유도 프로그램

1. 탈농유도프로그램 방향

뉴질랜드에서와 같이 경영회생이 어려운 농가에 대해서는 보다 과감한 자산처분 방안과 면책에 의한 지원이 필요하다. 부채의 짐을 덜고 탈농하여 비농업부문에서 생활할 수 있도록 하여야 한다. 현재의 부채대책은 이러한 경영회생이 어려운 농가에 대한 구체적인 지원방안이 없다. 이런 농가에게 상환유예나 이자율 경감 등의 혜택을 주는 것은 오히려 연기된 부채가 누적되어 부채부담의 고통을 연장시키는 결과를 가져오기도 한다. 최종적으로는 농신보의 대위변제로 이어지고 그 부채를 안고 영농에 종사할 수밖에 없다. 원활한 탈농 방법이 없기 때문에 계속 농업에 종사하면서 부채대책을 요구하게 된다. 따라서 탈농 유도프로그램은 올바른 경영회생프로그램 실천의 바탕이 된다.

농가를 심사하여 회생이 어려운 농가에 대해서는 탈농 프로그램을 적용하는 것이 바람직하다. 그러나 그 기준을 설정하기가 어렵다. 연체상태에 있는 농가로 부채비율이 100% 이상인 농가로 한정하여야 한다. 이농하고자 하는 농가들이 퇴출프로그램의 이익을 누리하고자 하는 악용을 방지하기 위한 것이다.

이들이 농업용 자산을 포기하고 탈농을 선택하는 경우에 부채원금의 일부를 탕감하는 인센티브를 줄 필요가 있으며, 그 인센티브 수준은 경영이양직불제의 지원규모에 준하는 수준을 생각해볼 수 있다. 경영회생이 어려운 농가의 농지가 신속하게 전업농 등으로 이전되도록 하는 것이 농업구조조정을 촉하는 것이므로 구조조정 차원에서 원금면책 등으로 비농업부문으로 이농하여도 활동할 수 있도록 하여주어야 한다. 탈농하는 농가의 농지 등의 자산은 시장에서 쉽게 유통되도록 하는 것보다는 「농지은행」이 매입하여주고, 이를 전업농에 임대 혹은 매각하여 규모화를 촉진하는 방향이 바람직하다.

부채원금의 탕감으로도 신용불량을 면하지 못하는 농가를 위하여 통합도산법의 개인회생제도를 활용하도록 유도한다. 이러한 농가는 채무관계가 복잡하여 간단한 정책으로는 해결하기 어려우므로 법원의 중재에 의한 회생제도를 구비할 필요가 있다. 농가의 부채규모는 개인회생제도의 대상규모 3억 원보다 많고, 기업의 퇴출제도를 활용하기에는 부채규모가 적은 것이 일반적이다. 따라서 한시적으로 농가퇴출을 위한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 퇴출농가의 원활한 재취업을 촉진하기 위하여 교육 훈련비용과 전직대비 기간 동안의 생활자금을 지원해야 할 것이다.

2. 경영회복이 어려운 농가의 추산

농가부채가 너무 크고 경영수지가 나빠 회생이 어려울 것으로 판단되는 농가를 추정하기 위해 5년 간의 현금흐름과 재무비율을 연계하여 농가를 구분하였다. 추산 1단계에서는 현금흐름이 적자(농가경제잉여가 마이너스)인 해가 5년 중 4회 이상인 농가를 대안 1, 적자인 해가 3년 이상인 농가를 대안 2로 해서 농가를 구분하였다. 그 결과 5년 중 적자가 4회 이상인 농가는 12.8%, 3회 이상은 26.9%이었다. 현금흐름이 장기간 적자이면서 재무구조도 나쁜 농가는 회생가능성이 매우 나쁘다고 볼 수 있다. 추

산 2단계에서는 1단계에서 추출한 농가 중 2002년도 부채비율이 70% 이상인 농가만을 추출하였다.

추산결과 현금흐름이 4년 이상 적자이고, 부채비율 70% 이상인 농가는 회생가능성 매우 희박(대안 1)하다고 보았다. 이 그룹에 속한 농가는 전체농가의 1.5%이었다. 현금흐름이 3년 이상 적자이면서 부채비율 70% 이상인 농가는 회생가능성이 희박(대안 2)한 것으로 보았다. 이 그룹에 속한 농가는 전체 농가의 2.6%이었다.(표 7-5)

회생가능성이 희박한 농가는 머지않아 농업을 떠난다고 보면 추산한 비율 1.5~2.6%는 대단히 높은 수준이라 할 수 있다. 1930년대 대공황과 같은 비상시국에도 미국의 파산농가 비율은 0.12 % 수준에 불과했으며 우리도 외환위기 이전에는 0.1% 에도 못 미쳤을 것으로 짐작된다(박성재, 김용택, 황의식, 1999).

표 7-5. 대안별 퇴출유도 대상 농가의 지표

단위: 천원, %

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

표 7-6. 대안별 퇴출유동형 농가의 총부채 규모 추정

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

회생가능성이 희박한 농가들은 소득은 전국 평균에 비해 현저히 낮으나 소비수준은 오히려 높았다. 또 자산규모는 현저히 작았으나 부채는 매우 많아 재무구조가 극히 취약하였다. 회생가능성이 매우 희박한 것으로 분류된 농가(대안 1)의 평균 소득은 전국 평균의 57.9%에 불과하나 소비는 105.5%으로 높고, 자산은 전국 평균의 71.9%인데 반해 부채는 525%나 되었다. 회생가능성이 희박한 농가(대안 2)도 소득은 전국 평균의 66.4%인 반면 소비는 105.8%이었으며, 자산은 67.2%인 반면 부채는 467.1%이었다.

회생가능성이 희박한 농가들은 지난 5년간 소득증가율은 전국평균보다 월등히 높았고 소비증가율은 낮았음에도 불구하고 여전히 소득은 상대적으로 낮고 소비는 높은 상태에 있었다. 즉 비교 초년도의 소득수준이 너무 낮아 고율 성장을 했음에도 불구하고 여전히 회복이 어려워 보이는 상태에 있는 것이다. 회생가능성이 매우 희박한 농가(대안 1)의 호당 부채는 111,971천 원으로 전국 총계로는 2조 1,498억 원 정도로 추산된다. 또 회생가능성이 희박한 농가(대안 2)의 부채는 호당 99,613천 원으로 전국 총액은 33,151억 원으로 추산된다.

부록 1. 한농연중앙연합회 농가부채 관련 설문조사

- 농업경영인 부채를 중심으로 -

1. 조사 방법 및 응답자 특성

한농연중앙연합회는 지난 2002년과 2003년 두 해에 걸쳐 산하조직인 시·군, 읍·면 회장을 상대로 농가부채에 관한 설문조사를 실시하였다. 이 설문조사는 직접적인 방문이나 전화설문이 아니었으며, 전문연구기관처럼 정교한 형태를 갖추지는 못하는 한계를 가진다. 그러나 설문조사는 다음과 같은 의의를 지닌다. 첫째 설문조사 대상이 농업경영인으로서 현재 농촌에서 영농주도층이며 한국농업의 장래를 담당하는 기간 농가라는 점이다. 둘째는 그 중에서 특히 한농연의 시·군, 읍·면 회장은 농촌에서 이미 자리 잡은 선도농업인이라는 점이다.

2년에 걸친 설문조사로 ① 영농 기본현황 ②농가소득 및 부채의 규모 ③농가부채 상환능력 ④농가부채(특별법)의 제도적 보완 ⑤근본적 농가부채 해결방안에 대한 의견을 조사하였다. 유효표본수는 2002년 562개, 2003년 586개이며, 조사 방법은 우편으로 발송하고 FAX 및 우편으로 회수하였다.

이 조사의 대상자 가운데 응답비율로서 응답자의 지역적 특성을 살펴보면 경북, 경남, 제주 등이 농가부채 해결에 높은 관심을 보였다. 설문지 회수로 보았을 때 지역별로는 경북이 가장 많았고 경기, 충남, 경남이 상대적으로 높았다.

부표 1-1. 지역별 응답자 분포

단위 : 명, %

구분	지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	특·광역시
2002	대상자	201	138	120	188	187	254	272	232	15	102
	응답자수	66	35	45	57	45	35	132	107	19	21
	응답비율	32.8	25.4	37.5	30.3	24.1	13.8	48.5	46.1	126.7	20.6
2003	응답자수	57	70	29	82	43	62	115	85	7	33
	응답비율	28.4	50.7	24.2	43.6	23.0	24.4	42.3	36.6	46.7	32.4

부표 1-2. 연령별 응답자 분포

구분	연령분류	20대	30대	40대	50대	60대	무응답	계
2002	응답자수	2	63	451	42	1	0	559
	비율	0.4	11.3	80.6	7.5	0.2	0.0	100.0
2003	응답자수	1	46	484	44	0	2	586
	비율	0.2	8.0	83.9	7.6	0.0	0.3	100.0

40대는 총 응답자 수 80%이상에 달하고 있으며, 영농주도층인 30대~40대는 전체 응답자 대비 92%가 참여하였다. 이것은 농업경영인이 전체 농업인 중 상대적으로 젊은 층으로 구성되었기 때문이다. 농가부채가 고령층보다는 청장년층에 많이 집중이 되어 있기 때문에 이들의 농가소득 및 농가부채, 농가부채 해결방안에 대한 의견은 참고할 만한 중요한 자료라 할 수 있다. 따라서 전체 농가를 대상으로 실시하는 통계청 농가부채 조사와는 달리 30~40대 영농주도층에 집약된 의견을 조사하는 나름의 의미 있는 조사이며 그 결과에 따라 정책적 대상도 달라질 수 있음을 보여준다.

이들이 부양하는 가족 수는 4명~6명이 제일 높은 비율을 보이고 있다. 부양가족이 이렇게 많은 것은 응답자 중 40대~50대가 가장 많기 때문인데, 이들은 학생 자녀뿐만 아니라 부모와 함께 사는 경우도 많기 때문이다. 따라서 생활비뿐만 아니라 교육비 부담도 높을 것으로 예상된다.

영농기간 조사에서 16년 이상 종사자가 76.1%에 이르고 있으며 10년 이상은 90.6%에 달해 영농활동을 일찍 시작하였으며 최소한 이들이 영농기술 숙련도에 있어서는 뛰어나다는 것을 보여주고 있다.

부표 1-3. 가족 수 분포 (2003년)

가족 수(명)	1	2	3	4	5	6	7	7~	무응답	합계
응답자수(명)	0	3	21	191	179	134	35	13	10	586
비율(%)	0.0	0.5	3.6	32.6	30.5	22.9	6.0	2.2	1.7	100.0

부표 1-4. 영농기간별 응답자 분포 (2003년)

영농기간(년)	0~5	6~10	11~15	16~20	21~30	31~40	40~	무응답	계
응답자수(명)	3	42	85	201	232	11	2	10	586
비율(%)	0.5	7.2	14.5	34.3	39.6	1.9	0.3	1.7	100.0

부표 1-5. 영농형태별 분포(주작목)

단위 : 명, %

구분	주작목	벼농사	과수	시설채소	화훼	특용작물	축산	기타	계
2002	응답자	166	107	80	10	50	120	10	543
	비율	30.7	19.7	14.7	1.8	9.2	22.1	1.8	100.0
2003	응답자	228	69	84	42	53	80	13	569
	비율	40.1	12.1	14.8	7.4	9.3	14.1	2.3	100.0

영농형태에 대해 주요 작목을 중요한 순서대로 기재하게 하였다. 이에 따라 2002년 설문과 2003년 설문 모두 주작목이 벼농사로 나타났고, 그 뒤를 이어 축산과 과수, 시설채소가 나타나고 있다.

농가형태별로는 전업농가가와 1종 겸업농가의 비중이 84%를 차지하고 있어 응답자 대부분이 농업을 주요 생계수단으로 하고 있으며, 농업소득의 의존성이 높은 것으로 나타나고 있다.

평균 경지규모 조사는 2002년에만 실시했다. 응답자의 영농규모를 조사하기 위한 것이며, 논인 경우 자작은 461명이 응답하여 5,043평, 임차는 272명이 평균 5,237평을 임차하는 것으로 나타났다. 밭은 462명이 3,412평을 자작하고 있으며, 159명은 3,814평을 임차하고 있다. 한편, 응답 결과는 응답자들이 평균적으로 논은 5,000여평(밭은 3,500여평)을 소유하고 있고, 이들의 절반 정도가 평균 5,000여평(밭은 3,800여평)을 임차하고 있다는 것을 보여준다.

부표 1-6. 농가형태별 분포 (2003년)

농가형태별 구분	전업농가	1종 겸업농가	2종 겸업농가	기타	계
응답자수(명)	334	143	84	25	586
비율(%)	57.0	24.4	14.3	4.3	100.0

부표 2-7. 평균 경지규모 분포 현황 (2002년)

구분	논(자작)	밭(자작)	논(임차)	밭(임차)	논(전체)	밭(전체)
단위(평)	5,043	3,412	5,237	3,814	7,811	4,464
응답자수(명)	461	462	272	159	570	542

부표 1-8. 평균 가축사육 규모 (2002년)

단위 : 두·수, 명

축 종	한우	육우	낙농	양돈	양계	기타축종
단위(두, 수)	31	270	71	1210	19050	
응답자수(명)	165	5	19	30	6	37

가축사육 규모와 축산업종사자 수도 2002년의 경우에만 실시하였다. 그 중 가장 큰 비중을 보이는 것은 한우로써 평균 31두를 사육하고 있으며, 양돈 사육두수는 평균 1,210두로써, 두 번째 많은 응답을 보이고 있다. 또한, 낙농과 육우가 일부 있으며, 기타 축종도 나타나고 있다.

2. 농가부채 대책방향

2.1. 농가부채대책의 필요성

80년대 이래 지속되어온 부채대책은 2004년 3월부터 ‘농가부채특별법’을 개정하여 시행되고 있다. 그러나 현재 부채문제는 회복되어가는 것이라고 할 특별한 징후가 없다. 농업구조개선정책의 시행과정에서 경쟁력 강화를 위해 투입된 시설자금 등의 정책자금과 운영자금을 위해 대출한 상호금융이 상환이 된 것이 아니라 계속 유예되어 왔던 것이며 농가는 계속 새로운 자금 수요가 발생하고 있다. 2004년 농가부채특별법 개정으로 2000년과 같은 대규모 상환도래가 2006년에 발생하는 것은 아니나 약 6조원의 상호금융은 상환을 해야 할 입장이다. 따라서 농가입장에서는 특히, 일정 규모 이상 전업농가는 부채문제는 일상적인 문제이며 지속적인 농가부채대책이 필요하다는 것을 보여주고 있다.

특히 30~50대의 영농주도 계층이 규모를 확대하는 과정에서 발생한 상호금융자금을 포함한 농가부채로 말미암아 농업중추세력이 몰락하고 연대보증인 등의 연쇄도산이 우려되는 상황이다.

이러한 상황에서 단기간의 농가도산을 막기 위한 부채경감대책이 마련되지 않을 경우 농업생산의 지속불가능, 농촌경제의 파산이 우려되는 상황이기에 장기대책과 더불어 당장의 파산을 모면할 수 있는 중단기적인 대책이 필요하다.

2.2. 단기 대책방향

1) 상호금융 저리 대체자금 상환 연기

2006년부터 6조 규모로 상호금융 저리 대체자금 상환이 도래한다. 이 자금은 2001년 당시 6.5%에 5년 후 일시상환이라는 조건이었으나 2004년 법 개정으로 3%로 인하하였다. 6조원은 현 농업생산 금액을 약 30조로 봤을 때, 1/5 수준으로써 매우 많은 금액이다. 상호금융 자금을 순연하여 농가부채 부담으로부터 다소 경감시켜야 한다. 또한 상호금융 부채를 분할 상환이 가능하도록 하여 농가 경영여건에 맞게 상환할 수 있도록 하는 것도 필요하다.

다만 6조를 상환해야 하는 농가 중에는 시급하게 부채대책을 적용하지 않아도 될 농가가 발생할 것이다. 따라서 이상과 같은 조치에도 불구하고 정상상환을 하는 경우에는 농가경영자금, 정책자금 수혜에 있어 최우선 순위부여를 하는 등의 인센티브 정책을 도입해야 한다. 이런 방식을 통해 정상적인 농업인들은 부채를 조기상환토록 유도하고, 실제로 어려운 농가에게 지원이 될 수 있도록 해야 한다.

2) 지속적인 농업경영회생 프로그램 작동

부채가 없는 농가에까지 대책을 쓸 필요는 없겠지만, 부채대책을 적용해야 할 농가와 그렇지 않은 농가를 구분하여 지원할 수 있는 시스템이 개발되지 않는 한 매년 농가부채 상환이 도래할 때마다 모든 농가를 대상으로 부채대책을 적용할 수밖에 없는 상황에 직면하게 된다.

따라서 농가를 단계적으로 구분하여 일시적으로 상환이 어려운 농가에게는 기존 대책과 마찬가지로 상환을 유예시키거나 이자율을 경감시켜 경영을 정상화시킬 수 있도록 하거나 필요할 경우 채무조정까지 고려하여 경영회생을 할 수 있도록 해야 한다.

다만 부채상환이 어려운 것이 일시적이거나 상환능력이 없느냐를 평가하는 잣대를 좀 더 다양하고 현장지향적으로 적용해야 한다. 실제로 농가부채대책 시행 후에도 현장에서는 경영능력과 의지가 있음에도 불구하고 경영회생 가능성 기준이 모호하다는 지적이 발생하였다. 따라서 이런 문제가 개선되지 않는다면 회생가능성이 있음에도 불구하고 퇴출을 요구받거나 반드시 필요한 지원이 제대로 되지 않는 문제점이 생겨 정책과 현장의 괴리가 발생할 수 있다.

3) 농가부채 통계조사 및 분석 기법 근본적인 개선 추진

현재 부채문제 심각성은 영농주도층인 30-50대에게 부채가 집중되어 있다는 것이다. 그러나 현재 부채조사는 농가경제통계가 유일하며 전체 농가를 대상으로 표본을 선정하고 있어 심각한 부채 현황이 잘 드러나지 않는다. 따라서 일정 규모 이상 전업 농가나 후계농업경영인을 대상으로 농가부채 현황 조사와 분석 작업을 실시해 좀 더 현실적인 부채대책이 수립되도록 해야 한다.

4) 농업경영회생자금 및 개인회생제도 개선 방안 추진

농업경영회생자금이 3천억 원 규모로 확대되었지만 실제 자금 지원 절차가 매우 까다롭다는 것이 현장의 지적이다. 농업인에 대한 정밀한 경영평가를 통해 회생 가능성을 더욱 더 높이는 것은 필요한 일이다. 그러나 경직된 제도로 자금지원이 반드시 필요한 농업인에게 제대로 가지 못하는 것도 부채를 늘리는 한 요인이 될 수 있다. 현장 농민과 담당 실무자를 대상으로 수시로 조사를 실시하여 정책 개선에 적극 반영해야 한다.

5) 자산 인수

부채가 심각한 농가가 경매 절차를 거쳐 보유 자산을 헐값에 팔아넘기는 것이 일반적일 정도로 농촌에서 경매 절차는 상당히 심각하다. 따라서 경매과정까지 가지 않고도 스스로 판단하여 부채문제를 해결하는 방식이 필요하다. 특히 농지나 시설의 경우 사고자 하는 사람이 많지 않은 상황에서 부채농가의 상황은 더욱 제한적이다.

따라서 부채가 많은 농가 자산을 인수하여 농가부채를 상환할 수 있도록 하고, 해당 농가에게는 경작권을 부여하되 일정 기간 이후 그 자산을 우선 취득할 수 있는 방안을 적극 추진해야 한다. 이 때 농지의 경우 개발이 예정되어 있는 지역은 제외되어야

할 것이다. 현재 농지은행과 관련한 농지법이 개정되었으므로 이 방안을 추진하면 되지만 축사의 경우 농지개념에서 빠져 있으므로 별도로 기금을 조성하거나 재원을 마련해야 한다.

6) 지도금융 시스템 확충

회원조합 차원에서 조합원의 영농형태, 현금 흐름, 시장 여건 조사를 실시하고 이를 DB화 하여 개별 조합원의 영농·경영 여건에 부합하는 지도금융 시스템을 점진적으로 구축해야 한다. 농림부와 회원조합이 지원하여 우선 시범사업을 실시해야 한다.

2.3. 증장기 대책방향

1) 농업소득 안정화 토대 마련

농가부채는 농업소득 과소에서 발생하므로 농업소득을 안정적으로 확보할 수 있는 각종의 정책을 펼치는 것이 중요하다. 또한 비교열위에 놓일 수밖에 없는 농업의 특성을 감안하여 적정수준의 사회지원책(직접지불제도, 농산물 가격안정제도 등)을 마련하여야 한다. 결국 농가부채 문제의 해결방안은 농정전체의 개혁과 맞물려 추진되어야 할 과제이다.

2) 농업인의 자생력 배양

농업유지·발전을 위한 사회적 비용은 불가피하나 이를 최소화하기 위해서는 농업인의 자생력 배양이 무엇보다도 중요한 문제이다. 시장기구 내에서 농업인이 주도적 위치를 확보하기 위해서는 각종의 지원과 더불어 농업인의 경영능력제고, 사업영역 확대 등이 필요하다.

주도적 영농주체를 가족농으로 설정하고, 가족농의 협업과 조직화를 통한 규모화 된 시장대응력을 키워내는 시스템의 개발이 무엇보다도 중요한 과제이다. 당면한 농가부채 경감대책 역시 농업인의 자생력을 배양하는데 중점이 두어져야 할 것이다.

3) 정책적 대안

① 직접지불제도의 확충

WTO체제와 자유무역협정 진전은 안정적인 농가소득을 확충하는데 장애가 될 수 있다. 119조 농업투융자로 확보되어 있는 직접지불제 수준보다는 높은 수준에서 직접지불제를 확충해야 한다.

② 재해보상제도의 확충

빈번하게 발생하는 재해는 기존에 마련되었던 영농기반을 붕괴시키고 당해 작물까지 피해를 보게 함으로써 그 동안 농가부채 증가 원인으로 지적되어 왔었다. 구호위주의 지원에서 탈피하여 안정적 농업생산을 위한 실효성 있는 대책이 마련되어야 한다. 지원 규모제한의 철폐, 재생산 기반 확충을 위한 피해액의 80%수준의 지원규모 마련 등이 시급히 필요하다. 아울러 전문화되고 규모화 된 품목을 중심으로 농업재해보험제도를 확대하고 이를 정착시킬 수 있는 지원이 필요하다.

③ 농산물 가격안정을 위한 정책대안 마련

WTO협정이 허용하는 범위(최소허용보조)를 적극 활용하여 농산물가격안정제도를 정착시켜야 한다. 최소허용보조치의 총량적 운용으로 가격지지 효과를 극대화해야 한다. 가격안정화 사업의 주체를 생산자단체로 설정하고 이차보전 등 간접적 지원방식을 채택함으로써 자금 효율을 극대화해야 한다. 다만 생산자단체가 적극적인 사업을 기대하기 어려울 수도 있으므로 사업이 본체도를 올릴 때까지는 정부의 적극적인 지원이 필요하다.

④ 협동조합 개혁과 경제사업 기반 확충

품목별 생산과 유통을 지원할 수 있는 체제로 구조개혁을 단행하고 효율을 극대화해야 한다. 다만, 이러한 구조개혁으로 전환하면서 농치기 쉬운 농업인 의사결정 참여를 실질화하고, 상향식 의사결정 가능한 체제로 개편해야 한다. 또한 신용사업 위주의 조직과 직원구성에서 탈피하여 경제사업 위주의 사업방식으로 전환하는 것이 시급하다.

⑤ 환경친화형, 소비자기향형 농업으로 전환

국가적 농업지원의 근거가 되는 공익적 기능을 최대할 수 있는 환경농업을 적극 육성하고 농업생산 과정의 환경오염 발생요인을 극복할 수 있는 기술 및 작부체계개발 등을 지원해야 한다. 또한 소비자가 안심하고 먹을 수 있는 소비자를 생각하는 농업체계를 확립함으로써 소비자의 신뢰와 지원 속에 유지·발전하는 농업을 창출해야 한다.

부록 2. 농지임대차시장에서의 농지공급 분석 모형

본 연구는 먼저 「농가경제조사」 원자료에 나타난 개별농가의 농지임대면적을 주요 농가특성별로 비교한다. 개별농가단위에서 주요 농가특성에 따른 농가 그룹별 농지임대면적의 규모와 연도별 추이를 비교함으로써, 경영규모나 경영주의 연령 그리고 영농형태나 지역 특성이 농지공급의 한 형태인 농지임대시장에 미치는 영향을 파악할 수 있을 것이다. 다음으로 본 연구는 개별농가단위에서 임대면적 결정요인을 설명하기 위한 계량모형을 추정하고, 앞서 이루어진 농가특성별 임대면적 분석결과와 비교한다.

본 연구에서는 관찰된 농업부문 농지임대면적이 부의 값을 가질 수 없다는, 즉 0 이하의 수준에서는 농지임대면적이 관찰되지 못한다는 점을 고려하여 Tobin(1958)의 중도절단 회귀분석(Censored Regression) 모형을 이용한다. 총 조사농가 수가 N일 때, t기에 농가 i의 실제 농지임대면적(y_{it})은 다음과 같이 결정된다.

$$(1a) \quad y_{it} = \max(y_{it}^*, 0)$$

$$(1b) \quad y_{it}^* = f(X_{it}, \beta) + v_i + \varepsilon_{it}$$

농가 $i(i=1, 2, \dots, N)$ 의 $t(t=1, 2, \dots, T)$ 기 농지임대면적(y_{it}^*)이 0의 값 수준에서 중도절단되었을 때, 식 (1a)와 식(1b)는 잘 알려진 바와 같이 중도절단 회귀모형을 구성한다. 만일 y_{it}^* 가 0보다 클 경우 $Dit=1$ 이라 하고, 그렇지 않을 경우에 $Dit=0$ 라고 하자. 이 경우 식 (1a)에서 나타나 있듯이, 잠재 농지임대면적(y_{it}^*)은 $Dit=1$ 인 경우에만 관찰 가능할 것이다. $Dit=0$ 인 경우, 잠재 농지임대면적은 관찰되지 않으며, 이 경우 본 논문의 분석단위인 농가는 자기 선택(self-selection)의 결과, 농지임대/임차 시장에서

스스로를 퇴출시키는 의사결정을 하였음을 의미한다. 따라서 농지임대면적의 결정요인 분석에서 중도절단 회귀모형의 선택은 적절한 것으로 판단된다.

식 (1b)에서 X_{it} 는 농지임대면적에 영향을 주는 독립변수 벡터이고, β 는 추정되어야 할 파라미터 벡터, $v_i \sim iid N(0, \sigma_v^2)$ 는 농업경영주의 경영능력 등의 개별농가특성 항목에서의 오차항, $\varepsilon_{it} \sim iid N(0, \sigma_\varepsilon^2)$ 는 시간과 개별농가특성을 모두 반영하는 일반적인 의미에서의 오차항을 나타낸다. X_{it} 에는 전년도 농지임대가격(임대수입/임대면적), 시간(t=1, 2, 3, 4, 5), 경영주연령, 경영규모, 경영형태, 전·겸업여부, 지대, 지역 더미변수 등의 독립변수가 포함되었다. 독립변수에 전년도 농지임대가격이 포함되고, 실제 농지임대면적이 종속변수로써 설정되었다는 점을 고려하면, 식 (1)의 추정 모형은 실질적으로 농업부문 농지임대시장의 공급 측면을 분석한다는 것을 알 수 있다. 즉, 식 (1)의 추정을 통하여 농업부문 내에서 1998-2002년 기간 동안의 농지임대시장의 공급곡선을 이해할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 이 경우 전년도 농지임대가격과 농지임대면적은 정의 관계를 가질 것으로 예상된다.

본 연구의 분석대상 자료인 농가경제조사 자료가 횡단면과 시계열을 모두 포함한 패널 자료의 성격을 가지고 있기 때문에, 합동(pooled) Tobit을 사용하지 않고 패널 Tobit 추정방법을 우선적으로 고려하였다. 더욱이 상당수의 독립변수에 있어서 시간에 따라 많은 변화가 없다는 점(예, 지표변수(indicator variable))을 고려하여, 패널 Tobit 추정방법 중의 하나인 임의효과(random effect) 패널 Tobit 추정방법을 선택하였다. 잘 알려져 있는 것처럼 임의효과 패널 추정법의 선택은 X_{it} 가 개별농가특성 오차항과 상관되어있지 않다는 가정을 필요로 한다(Hsiao, 2003). 이러한 가정은 다소 제약적으로 알려져 있지만(Heckman and MaCurdy, 1980), 다른 추정방법인 고정효과(fixed effects) 패널 추정방법 또한 패널의 길이(T)가 작을 때 추정치가 편향되며 불일치성을 가지게 된다는 단점이 있다(Greene, 2002). 본 연구에서는 T=5이라는 점을 고려하여 임의효과(random effect) 패널 추정방법에 의거, 식 (1)에 설정되어있는 모형을 추정하였다.

본 연구에서는 오차항 v_i 가 표준정규분포를 따른다는 가정 하에 식 (2)와 같은 임의효과 Tobit 모형의 로그 우도함수(log likelihood function) 설정한다.

$$(2) L(\beta, \Omega) =$$

$$\sum_{i=1}^N \ln \left[\int_{-\infty}^{+\infty} \left\{ \prod_{y=y^*}^T \frac{1}{\sigma_\varepsilon} \phi((y - x' \beta - v_i)/\sigma_\varepsilon) \prod_{y=0}^T \Phi((0 - x' \beta - v_i)/\sigma_\varepsilon) \right\} g(v_i) dv_i \right]$$

여기서 $\phi(\cdot)$ 는 확률밀도함수, $\Phi(\cdot)$ 는 확률분포함수를 나타낸다. 이 우도함수에서는 각 농가의 확률밀도함수가 관찰되지 못한 농가간의 이질성을 나타내는 v_i 에 의존하고 있다는 점을 유의하여야 한다. 만약 $E(v_i | X_{it})=0$ 이고, $E(\varepsilon_{it} | X_{it})=0$ 라고 가정하면, 위 로그 우도함수를 최대화시키는 추정치 β 는 일치성(consistency)과 점근적 효율성(asymptotically efficiency)을 지니고 있는 것으로 알려져 있다(Baltagi, 2001).

부록 3. 농지가격과 임차료의 인과성 분석모형

1. 단위근(Unit root) 검정

시계열자료를 회귀모형으로 분석할 때 기본적으로 고려해야할 가장 중요한 사항은 바로 자료의 안정성(stationarity) 여부이다. 회귀분석에 의존하는 이전 계량경제학의 방법론은 사용하는 시계열변수의 안정성을 기본 전제로 하고 있었다. 그러나 대부분의 거시변수가 불안정적이기 때문에 시계열변수의 안정성 여부를 무시한 분석은 추론적 오차를 범할 수 있는 가능성을 항상 내포하고 있다(Nelson, 1982).

일반적으로 시계열분석은 안정적인 시계열(stationary time series)⁴¹을 갖는다는 기본가정에서 출발한다. 그러나 우리가 사용하는 대부분의 경제시계열은 불안정한 시계열(nonstationary time series)이며, 단위근(unit root)을 갖는 시계열들이 많다. 이러한 불안정한 시계열자료를 가지고 안정적인 시계열에만 적용되는 회귀분석 등 전통적인 계량분석 방법론을 적용하면 실제로 변수간에 아무런 상관관계가 없음에도 불구하고 의견상 의미있는 상관관계가 있는 것처럼 보이는 이른바 허구적 회귀(spurious regression)가 발생된다는 것이다. 즉 변수간에 상관이 없음에도 불구하고 불안정한 변수들간에 다중결정계수(R²)값이 1에 가깝게 나타나고 F통계량 및 유의성 검증을 위한 검증통계량(t)값이 높게 나타날 수 있다는 것이다.

41. 시계열의 안정성이란 시계열이 유사한 분산을 가지며 시계열의 평균치 및 상관함수가 시간이 흐름에 따라 변하지 않는다는 것이다. 즉 추세치로부터 이탈했다 하더라도 결국은 그 추세치로 회귀하는 경향을 가지며, 추세치로부터 이탈할 확률은 어느 시점에서든 동일하다는 것이다. 반면에, 불안정 시계열은 시간에 따라 평균값이 변하기 때문에 시간 개념을 정하지 않는 한 평균의 개념을 사용할 수 없다. 그러므로 시계열이 안정적인 경우 그 시계열에 주어지는 무작위적 충격은 오직 잠정적인 효과만을 초래하는데 비하여 시계열이 불안정한 경우 무작위적 충격은 누적되어 미래치에 대하여 영속적인 영향을 미친다.

그래서 이러한 시계열의 안정성 여부를 판단하기 위해서 단위근 검정을 실시하게 된다. 대표적인 단위근 검정법으로는 Dickey-Fuller 검정법, Augmented Dickey-Fuller 검정법, Phillips Perron검정법 등이 있다.

1.1. DF(Dickey-Fuller)검정

처음 개발된 단위근 검정법으로 시계열 Y_t 가 AR(1)이고 오차항이 상호 독립적이어서 자기상관이 없고 동일한 분산을 갖는다는 가정에 기초하여 단위근 검정을 실시한다. 그러나 절편과 선형추세의 가능성이 함께 존재하므로 Dickey-Fuller는 다음의 세 가지 모형으로 나타내고 상황에 따라 적절한 모형을 선정하여 검정할 것을 제안하였다.

$$\text{모형 1. } Y_t = \rho Y_{t-1} + \epsilon_t$$

$$\text{모형 2. } Y_t = \alpha + \rho Y_{t-1} + \epsilon_t$$

$$\text{모형 3. } Y_t = \alpha + \beta t + \rho Y_{t-1} + \epsilon_t$$

여기서 α 는 상수항, βt 는 추세(Trend), ϵ_t 는 보통 백색잡음(White noise)이다. Dickey-Fuller는 위 세가지 식에 의하여 다음의 검정통계량, τ 비율을 제시하였다.

$$\tau = \frac{\hat{\rho}}{S_{\hat{\rho}}}, \quad S_{\hat{\rho}} \text{는 } \hat{\rho} \text{의 표준편차}$$

검정방법은 단위근의 유무를 검정하고자 하는 시계열에 대하여 그 시차변수와 일정수의 시차차분변수를 회귀시킨 다음, 시차변수에 대한 계수의 최소자승 추정치가 0과 유의적으로 다른지를 Dickey-Fuller(1981)가 계산한 값을 이용하여 단위근의 존재여부를 검정한다. 즉, 모형 2에서 Y_t 가 안정적인 시계열이면 $-1 < \rho < 1$ 의 값을 갖고,

불안정적인 시계열이면 $\rho = 1$ 의 값을 갖게 된다. 그러므로 $H_0 : \rho = 1$ 이라는 귀무가설과 $H_1 : \rho < 1$ 이라는 대립가설로 검증하게 된다.

일반적으로 DF검정은 검정상의 편의를 위해 위의 세 추정식 대신에 다음과 같이 변형된 모형으로 추정한다.

$$\text{모형 1. } \Delta Y_t = \gamma Y_{t-1} + \epsilon_t$$

$$\text{모형 2. } \Delta Y_t = \alpha + \gamma Y_{t-1} + \epsilon_t$$

$$\text{모형 3. } \Delta Y_t = \alpha + \beta t + \gamma Y_{t-1} + \epsilon_t$$

$$\text{단, } \Delta Y_t = Y_t - Y_{t-1}$$

위의 모형에서 $\gamma = \rho - 1$ 이므로 $H_0 : \gamma = 0$ 이라는 귀무가설과 $H_1 : \gamma < 0$ 이라는 대립가설로 검증한다. 검정통계량 τ 비율은 3가지 모형에 대해 적용될 수 있으며, 이 분포는 귀무가설하에서 비표준적 분포를 따르게 된다.

DF검정은 처음 개발된 단위근 검정이라는 점에 의의를 부여할 수 있으나 오차항이 자기상관 관계를 가지지 못한다는 가정 때문에 자기상관이 존재하는 일반적인 상황에서는 일관성 있는 추정량의 도출이 불가능하게 된다. 이러한 자기상관의 영향을 제거하기 위하여 제안된 것이 ADF검정법이다.

1.2. ADF(Augmented Dickey-Fuller)검정⁴²

DF검정은 i) 시계열변수가 AR(1)이고, ii) $\epsilon_t \sim iid$ 라는 가정에 기초하고 있다. 일반적으로 추정결과로 도출되는 잔차항 ϵ_t 는 대부분의 경우 자기상관현상을 가지고

42. S. Said and D. Dickey, "Testing for unit roots in autoregressive moving average models with unknown order", *Bcometrika*, 71(1984) pp. 599-607

있다. 그러므로 일관성 있는 추정량의 도출이 불가능하게 되어 검정의 유효성에 심각한 문제가 발생한다. 이러한 자기상관의 영향을 제거하기 위해서 DF검정모형에 차분 추가항(Augmented terms; Y_t 차분변수의 시차변수)을 추가시키면 $\epsilon_t \sim iid$ 가 된다는 원리를 이용한 기법이다. 검정에 사용되는 모형은 아래와 같다.

$$\text{모형 1. } \Delta Y_t = \gamma Y_{t-1} + \sum_{i=1}^m \delta_i \Delta Y_{t-1} + \epsilon_t$$

$$\text{모형 2. } \Delta Y_t = \alpha + \gamma Y_{t-1} + \sum_{i=1}^m \delta_i \Delta Y_{t-1} + \epsilon_t$$

$$\text{모형 3. } \Delta Y_t = \alpha + \beta T + \gamma Y_{t-1} + \sum_{i=1}^m \delta_i \Delta Y_{t-1} + \epsilon_t$$

Said-Dickey(1984)는 이와 같이 차분추가항을 충분히 추가시켜 주면, 이때 산출되는 검정통계량은 자기상관의 효과가 제거된 상태에서 도출되는 효과를 가지므로 그 분포가 DF검정통계량과 점진적(Asymptotically)으로 동일하게 된다는 사실을 증명하였다.

여기서 유의할 사항은 DF검정이나 ADF검정은 시계열이 순수한 AR과정에 의해 생성되었다는 가정에 입각하여 전개되었다는 점이다. Said-Dickey는 현실적으로 시계열이 MA(Moving Average)과정에 의해 생성될 수도 있다는 점을 감안하여 시계열이 보다 일반적인 ARMA(Autoregressive Moving Average)과정에 의해 생성되었다는 가정하에서 단위근 검정을 수행할 것을 제안하였다. 물론 ARMA 모형은 AR(1)으로 전환이 가능하므로 결국 검정은 형태상으로는 ADF 검정과 같아지며, 단지 AR차수만 달라진다는 특성을 갖는다(이종원, 1994).

1.3. P-P(Phillips-Perron)검정

Phillips-Perron 검정은 오차항 ϵ_t 가 정규분포를 갖는다는 가정이 충족되지 못하는 보다 일반적인 상황, 즉 오차항이 자기상관은 물론 이분산 현상까지 갖게 되는 경우를

가정하여 단위근 검정을 적용하고자 DF검정을 다시 수정한다. 1차적으로 DF검정 통계량을 추정하고 2단계에서는 추정된 오차항의 분산값을 이용하여 DF 검정통계량을 수정함으로써 자기상관과 이분산의 영향을 제거한 검정통계량을 사용한다.

2. 공적분검정 및 오차수정모형

대부분의 경제관련 시계열 자료들은 흔히 허구적 회귀현상을 나타내는 불안정한 시계열로 알려져 있다. 따라서 대부분의 시계열자료들이 단위근을 가지고 있어 이를 해결하기 위해서 차분 등의 방법으로 시계열을 변환시켜 사용해 왔다. 이러한 안정화 작업 중에 원시계열이 가지고 있던 장기적인 균형관계에 관한 정보를 잃어버리게 될 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 공적분(Cointegration)개념이 도입되었다. 즉 불안정한 시계열들의 선형결합이 안정적인 시계열을 생성할 때 공적분 관계가 있다고 하며, 이때 차분하지 않고 원시계열자료를 이용한 추정치의 통상적인 t값과 F값은 유의미하게 된다.

공적분 검정의 가장 큰 목적은 허구적 회귀현상을 회피하기 위한 사전적 검정작업이다. 공적분 검정 방법은 크게 2가지로 구분된다.

첫째는 회귀잔차 $\hat{\epsilon}_t$ 에 대한 단위근 검정에 의한 판별 방법으로서 회귀잔차에 의한 검정(residual based tests)방법이 있다. 즉, DF와 ADF 등을 그대로 사용한다. 그런데 적분 검정은 불안정적 독립변수의 개수 등에 의존하기 때문에 단위근 검정 통계량의 통계표가 그대로 사용되지는 못한다.⁴³

둘째는 일반적으로 3개 이상의 불안정적 시계열간의 공적분 관계를 규명함에 있어 2개 이상의 공적분 관계가 존재할 수 있는데, 회귀잔차에 의한 공적분 검정방법은 오직 1개의 공적분 관계만을 판별할 수 있다는 단점이 있다. 또한 종속변수와 독립변수의 산정이 애매할 수 있다. 이에 따라 방정식체계에 의한 다변량 시계열분석을 통하여 검정방법을 수행하는 방법이 있다. 다변량 시계열분석에 의한 공적분 검정 방법으로는

43. 공적분 검정통계량은 단위근 검정과 마찬가지로 정의되며, 임계치는 Engle-Granger(1987)의 논문에서 나타난 통계표에 의해 주어져 있다.

Johansen 검정법이 있다. 본 연구에서 사용한 Johansen 공적분 검정방법을 살펴보면 다음과 같다.

Johansen 공적분 검정은 Dickey-Fuller의 단위근 검정을 다변량의 경우로 확장한 것으로 이해할 수 있다. 즉 n개의 다중시계열벡터 X_t 가 VAR(1)일 때 이를 다음과 같이 $\Delta X_t = (A_1 - I)X_{t-1} + v_t = \Lambda X_{t-1} + v_t$ 로 표현하는 경우 Λ 의 위수가 0이면 X_t 의 모든 구성계열들은 적분과정이 된다. 또한 Λ 의 위수가 n이면 X_t 의 모든 구성계열들은 안정적 과정이 된다. 이 때 Λ 의 위수가 $r(0 < r < n)$ 이면 r개의 X_t 의 선형결합이 안정적 과정, 즉 r개의 공적분 관계를 갖게 된다. Johansen 검정절차를 일반적인 P차 VAR모형으로 살펴보면 다음과 같다. n개의 다중시계열 벡터 X_t 가 VAR(P)과정이라면⁴⁴ $X_t = \Pi_1 X_{t-1} + \dots + \Pi_p X_{t-p} + \alpha + \epsilon_t$ 로서 다음과 같이 변형할 수 있다.

$$\Delta X_t = \xi_1 \Delta X_{t-1} + \dots + \xi_{p-1} \Delta X_{t-p+1} + \alpha + \xi X_{t-1} + \epsilon_t$$

$$\text{단, } \xi_s = -(\Pi_{s+1} + \dots + \Pi_p), s = 1, 2, \dots, (p-1)$$

$$\xi = -(I_n - \Pi_1 - \dots - \Pi_p) = -\Pi(1),$$

$$E(\epsilon_t) = 0, E(\epsilon_t \epsilon_s) = \Omega \quad (t = s) \text{ 또는 } (t \neq s)$$

44 VAR(P)의 차수 P를 정하는 방법은 먼저 차분하지 않은 데이터를 사용하여 비교하고자 하는 자기회귀모형들을 추정한다. 이 경우 Sims(1980)의 제안대로 다음의 LR통계량을 계산한다.

$$LR = (T - c)(\ln |\Omega_R| - \ln |\Omega_U|)$$

여기서 T는 유효 표본관측치의 수, c는 비제약식에 나타나는 모든 파라미터의 수 그리고 $|\Omega_R|$, $|\Omega_U|$ 는 제약 및 비제약식으로부터 구한 오차항벡터의 공분산행렬의 행렬식을 나타낸다. Sims에 의하면 이 통계량은 $\chi^2(q)$ 분포하며 q는 파라미터를 영으로 제약한 수를 나타낸다. 또는 단일시계열분석에서 사용하던 AIC(Akaike Information Criterio)와 SBC(Schwarz Bayesian Criterio)를 다중시계열의 경우로 확장하는 방법을 쓸 수도 있다. 즉, 상수항이 있는 VAR(P)모형을 추정했다고 했을 때, 즉 총 추정파라미터의 수가 $(pn^2 + n)$ 일 때

$$AIC(p) = \ln |\Omega(p)| + \frac{2(pn^2 + n)}{T}$$

$$SBC(p) = \ln |\Omega(p)| + \frac{(\ln T)(pn^2 + n)}{T}$$

를 최소화하는 P를 선택할 수 있다.

이 때 n 개의 계열로 구성된 X_t 간에 r 개의 공적분 관계가 존재한다는 것은 $\xi = -BA'$ 로 다시 쓸 수 있음을 의미한다(Hamilton, 1994). 여기서 B 와 A 는 $(n \times r)$ 행렬이며 A 는 r 개의 공적분 벡터로 구성된 행렬을 나타낸다. 만일 $z_t \equiv A'X_t$ 로 정의하면 z_t 는 안정적인 $(r \times 1)$ 벡터로 변수들간의 균형조건으로부터의 이탈을 측정하는 부분이다. 위의 식을 다시 쓰면

$$\Delta X_t = \xi_1 \Delta X_{t-1} + \dots + \xi_{p-1} \Delta X_{t-p+1} + \alpha - Bz_{t-1} + \epsilon_t \quad (3.1)$$

단 B 는 균형관계로부터의 이탈이 얼마나 빨리 해소되는가를 측정하는 오차수정 속도파라미터의 행렬로 인식할 수 있으며 위식 식 (3.1)을 오차수정모형이라고 부른다.

Johansen은 공적분 관계를 검정하는데 있어 다음과 같은 우도비(LR) 통계량을 제안하였다.

$$\lambda_{trace}(r) = -T \sum_{i=r+1}^n \ln(1 - \hat{\lambda}_i),$$

$$\lambda_{MAX}(r, r+1) = -T \ln(1 - \hat{\lambda}_{r+1}),$$

단 T 는 관측치의 수이며 trace 통계량의 귀무가설은 공적분 벡터의 수가 r 개보다 작거나 같다. 이에 반해 MAX통계량의 귀무가설은 공적분 벡터의 수가 r 인 것은 trace 통계량과 같으나 대립가설을 보다 구체적으로 설정하여 공적분 벡터의 수가 $(r+1)$ 로 둔다. 본 연구에서 사용한 통계량은 trace 통계량을 사용하였다.

3. Granger 인과관계 검정

여기에서는 앞의 농지가격결정모형에서 도출된 변수들 간의 Granger 인과분석을 실시하고자 한다. 회귀분석과 시계열분석의 차이점은 시계열분석의 경우 어떤 시점에서 의 자료는 과거시점의 자료 값에 의존한다는 것이다. 따라서 시계열자료를 이용하여 단순회귀분석을 실시할 경우 시계열 변화자체나 간단한 통계치를 제공해 주지만 변수 간에 서로 미치는 영향을 파악하기는 어렵다(Granger, 1969). 이러한 문제점을 해결하기 위해 Granger 인과관계 분석을 실시하는데, 이 분석은 확률변수의 예측오차에 의해 인과관계를 판정해내는 분석방법으로 이를 검정하기 위해 구성된 회귀방정식은 다음과 같다.

$$(9) \quad X_t = \sum_{i=1}^n \alpha_{1i} X_{t-i} + \sum_{i=1}^n \beta_{1i} Y_{t-i} + \sum_{i=1}^n \gamma_{1i} Z_{t-i} + \sum_{i=1}^n \delta_{1i} P_{t-i} + \sum_{i=1}^n \delta_{1i} G_{t-i} + \sum_{i=1}^n \tau_{1i} I_{t-i} + \epsilon_{1t}$$

$$(10) \quad Y_t = \sum_{i=1}^n \alpha_{2i} X_{t-i} + \sum_{i=1}^n \beta_{2i} Y_{t-i} + \sum_{i=1}^n \gamma_{2i} Z_{t-i} + \sum_{i=1}^n \delta_{2i} P_{t-i} + \sum_{i=1}^n \delta_{2i} G_{t-i} + \sum_{i=1}^n \tau_{2i} I_{t-i} + \epsilon_{2t}$$

$$(11) \quad Z_t = \sum_{i=1}^n \alpha_{3i} X_{t-i} + \sum_{i=1}^n \beta_{3i} Y_{t-i} + \sum_{i=1}^n \gamma_{3i} Z_{t-i} + \sum_{i=1}^n \delta_{3i} P_{t-i} + \sum_{i=1}^n \delta_{3i} G_{t-i} + \sum_{i=1}^n \tau_{3i} I_{t-i} + \epsilon_{3t}$$

$$(12) \quad P_t = \sum_{i=1}^n \alpha_{4i} X_{t-i} + \sum_{i=1}^n \beta_{4i} Y_{t-i} + \sum_{i=1}^n \gamma_{4i} Z_{t-i} + \sum_{i=1}^n \delta_{4i} P_{t-i} + \sum_{i=1}^n \delta_{4i} G_{t-i} + \sum_{i=1}^n \tau_{4i} I_{t-i} + \epsilon_{4t}$$

여기서, X=농지가격, Y=임차료, Z=미곡수입, P=부채·자산비율, G=1인당 GDP, I=이자율을 나타낸다. 교란항간은 서로 상관관계가 없는 것으로 가정한다.

$$(13) \quad H_0 : \beta_{1i} = 0, \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (Y \text{는 } X \text{의 Granger 인과 변수가 아니다.})$$

$$\alpha_{2i} = 0, \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (X \text{는 } Y \text{의 Granger 인과 변수가 아니다.})$$

가설검증을 위해서 F-검정통계량을 구하고 귀무가설의 기각여부를 결정한다. 계산된 F값이 임계치의 유의수준을 넘어서면 귀무가설은 기각하게 된다. 예를 들어, 식 (13)에서 독립 변수 Y의 추정계수들의 F값이 임계치의 유의수준 보다 클 경우, Y변수는 X변수의 Granger 원인 변수로 판명되게 된다는 것이다.

4. 벡터자기회귀모형

VAR(P)모형은 n개의 선형회귀방정식으로 구성되며, 각 방정식은 각 변수들의 현재 관측치를 종속변수로 하고, 자신과 여타 변수들의 과거 관측치(p개)들을 설명변수로 설정한 것이다. 결국 모형 내의 모든 변수의 관측치를 내생변수로 간주하고 있다.

다음은 X_t , Y_t , Z_t 로 이루어진 VAR모형의 예시이다.

$$X_t = \alpha_1 + \sum_{p=1}^n \beta_p X_{t-p} + \sum_{p=1}^n \gamma_p Y_{t-p} + \sum_{p=1}^n \delta_p Z_{t-p} + u_{1t}$$

$$Y_t = \alpha_2 + \sum_{p=1}^n \epsilon_p X_{t-p} + \sum_{p=1}^n \xi_p Y_{t-p} + \sum_{p=1}^n \eta_p Z_{t-p} + u_{2t}$$

$$Z_t = \alpha_3 + \sum_{p=1}^n \theta_p X_{t-p} + \sum_{p=1}^n \iota_p Y_{t-p} + \sum_{p=1}^n \chi_p Z_{t-p} + u_{3t}$$

위의 식에서 각각의 계수는 최소자승법(OLS)을 통하여 추정되며, 이를 통하여 예측을 수행하게 된다. 여기서 u는 통계적 오차항(stochastic error term)으로서 VAR모형에서는 충격이라 불리운다. 여기에서 p를 추정하기 위해서는 AIC(Akaike Information Criterion), 또는 SBC(Schwarz Bayesian Criterion)를 이용하여 결정한다. SBC는 AIC 모형에 추가적인 계수에 대해 상대적으로 많은 제약을 가해서 계산한다. 적정 래그(Lag)는 AIC 또는 SBC값이 최소로 산출되는 곳에서 결정된다.

5. 충격반응함수 및 분산분해

5.1. 충격반응함수(Impulse Response Function)

충격반응함수란 VAR모형에서 특정 내생변수에서 발생한 충격이 다른 내생변수들에게 미치는 영향의 크기를 시차별로 분석하는 방법으로, VAR모형 내 각 회귀방정식의 오차항을 이동평균(Moving Average: MA)확률과정으로 분해한 후, 이를 이동평균 확률과정의 시차계수들을 이용하여 외부충격에 대한 변수들의 반응을 분석하는 방법이다.

다음과 같은 VAR모형을 고려해보자.

$$x_t = \mu + e_t + \Psi_1 e_{t-1} + \Psi_2 e_{t-2} + \dots \equiv \mu + \Psi_1(L)e_t$$

이때 $\frac{\partial x_{t+s}}{\partial e_t} = \Psi_s$ 는 다음과 같이 해석할 수 있다. Ψ_s 의 i 번째 행과 j 번째 열에 속한 원소 $\Psi_s^{(i,j)}$ 는 다른 시점에서의 오차항들이 모두 고정되어 있다고 가정하고 t 시점에서 j 번째 변수의 오차항 e_{jt} 가 한 단위 증가하였을 때 $(t+s)$ 시점의 i 번째 변수 $x_{i,t+s}$ 에 어떤 영향을 미치는가를 측정한다. $\Psi_s^{(i,j)}$ 를 s 의 함수로 표현한 것으로 충격반응함수(Impulse Response Function: IRF)라고 한다.

그러나 VAR모형을 추정하여 얻은 공분산행렬은 일반적으로 대각행렬이 아니므로 e_{it} 와 e_{jt} 가 현시점에서 서로 상관관계를 보일 수 있다. 즉, 한 변수로부터의 충격이 다른 변수에 대해 장래에 어떤 경로로 효과를 미칠 것인가를 분석함에 있어서 변수들 사이에 현시점 상관관계(Contemporaneous Correlation)가 있으면 미래의 다른 변수의 변화가 초기에 발생한 충격 자체에 기인한 직접적인 효과인지 아니면 현시점 상관관계에 기인한 간접적 효과인지를 구분하기 어려운 경우가 발생한다. 따라서 간접적 효과를 배제하기 위하여 원래의 오차항 벡터 e_t 를 서로 상관되지 않는 오차항 벡터로

변환해볼 수 있다. 그 절차는 다음과 같다. 임의의 대칭적 양정부호행렬 Ω 는 Cholesky 분해에 의해 다음과 같이 다시 표현할 수 있다.

$$\Omega = ADA' = AD^{1/2}D^{1/2}A' = SS'$$

여기서 A는 하방삼각행렬로 주대각선이 1이고 D는 대각행렬이다. 행렬 A의 역행렬을 사용해 새로운 (n×1)오차항 벡터 u_t 를 $u_t \equiv A^{-1}e_t$ 로 정의하자. $Au_t \equiv e_t$ 로도 표현할 수 있으며 풀어쓰면 다음과 같다.

$$\begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & \dots & 0 \\ a_{21} & 1 & 0 & 0 & 0 \\ a_{31} & a_{32} & 1 & 0 & 0 \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & a_{n3} & \dots & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} u_{1t} \\ u_{2t} \\ u_{3t} \\ \dots \\ u_{nt} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} e_{1t} \\ e_{2t} \\ e_{3t} \\ \dots \\ e_{nt} \end{bmatrix}$$

u_t 는 e_t 가 자신의 래그 및 x_t 의 래그와 비상관이라고 가정했으므로 u_t 또한 그들과 비상관이 된다. 또한 변환된 오차항 벡터 u_t 의 구성요소들 간에 현재시점에서 서로 비상관임을 다음에서 쉽게 알 수 있다.

$$\begin{aligned} E(u_t u_t') &= (A^{-1})E(e_t e_t')(A^{-1})' \\ &= (A^{-1})\Omega(A^{-1})' \\ &= (A^{-1})ADA'(A^{-1})' \\ &= D \end{aligned}$$

따라서 D의 (i,j)번째 원소는 새로 정의한 오차항 벡터의 i번째 구성요소인 u_{it} 의 분산이 된다. 표본으로부터 $\hat{\Omega}$ 을 구하고 Cholesky 분해에 의해 \hat{A} 을 구했을 때 \hat{a}_j 를 \hat{A} 의 j번째 열이라 하자. 이때 $s=1,2,3,\dots$ 에 대해서 $\hat{\Psi}_s \hat{a}_j$ 의 값을 ‘직교충격반응함수(Orthogonalized IRF)라 부르고 앞의 IRF와 유사하게 $\frac{\partial x_{t+s}}{\partial u_{jt}}$ 로 측정한다.

5.2. 분산분해분석(Forecast Error Variance Decomposition Analysis)

분산분해분석이란 어떤 한 변수의 움직임에 대한 나머지 여타 변수들의 상대적인 설명력 또는 영향력을 예측오차에 대한 분산분해로 분석하는 방법이다. 사실 예측오차에는 변수들의 충격들이 뒤섞여 있는데, 이것들을 요인별로 분해가 가능하도록 도와주는 방법이 분산분해분석라고 할 수 있다. 즉 VAR모형에 포함된 변수들의 오차를 변수들의 상대적인 중요도에 따라서 예측오차를 분할하는 방법이다. 역시 분산분해분석은 변수간의 상호관계를 파악하는데 유용하게 쓰인다.

VAR모형을 이용하여 미래 시점을 예측할 때의 평균제곱오차(Mean Squared Error)는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned} MSE(Y_{t+s}) &= E[(Y_{t-s} - \hat{Y}_{t+s|t})(Y_{t-s} - \hat{Y}_{t+s|t})'] \\ &= \Sigma + \Psi_1 \Sigma \Psi_1' + \Psi_2 \Sigma \Psi_2' + \dots + \Psi_{s-1} \Sigma \Psi_{s-1}' \end{aligned}$$

또한, VAR모형의 오차항과 직교오차항 간에 다음과 같은 관계가 성립한다.

$$\epsilon_t = A u_t = a_1 u_{1t} + a_2 u_{2t} + \dots + a_n u_{nt}$$

따라서 $\Sigma = E(\epsilon_t \epsilon_t') = a_1 a_1' \text{Var}(u_{1t}) + \dots + a_n a_n' \text{Var}(u_{nt})$ 이 되고, 이를 s단계 평균제곱오차를 나타내는 식에 대입하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$MSE(\hat{Y}_{t+s|t}) = \sum_{j=1}^n \{ \text{Var}(u_{jt}) [a_j a_j' + \Psi_1 a_j a_j' \Psi_1' + \Psi_{s-1} a_j a_j' \Psi_{s-1}'] \}$$

여기서 $\text{Var}(u_{jt}) [a_j a_j' + \Psi_1 a_j a_j' \Psi_1' + \Psi_{s-1} a_j a_j' \Psi_{s-1}']$ 를 통하여 j번째 직교오차가 s기간 후 평균제곱오차에 어느 정도 기여하는가를 알 수 있다.

부록 4. 미국 정책금융 이용자의 부채문제 해결 방식

1. 부채문제 농가의 부채대책 프로그램 이용 절차

1) FSA는 정책금융 이용자 중에서 상환기간이 60일 이상 상환하지 못한 모든 농가에 대해서 부채대책프로그램을 이용할 수 있음을 우편으로 알려준다.

○ 이 우편에는 프로그램의 내용, 지원신청 방법과 신청용지를 알려주고 만일 60일 이내에 신청하지 않을 경우에는 강제회수(foreclosure) 또는 청산절차(liquidation)에 들어감을 알려준다.

○ 부채를 상환하지 못하는 농가가 이용할 수 있는 프로그램으로는 1차 대출지원프로그램(primary loan servicing programs), 주택 등 필수자산 보전조치 프로그램(homestead protection or the preservation loan servicing program), 부채정리 프로그램(debt settlement programs) 등 크게 3 가지 유형의 지원 프로그램이 있고,

○ 만일 지원신청을 했으나 카운티 사무소 등에서 받아들여지지 않을 경우에 이를 재고하여 달라는 소청(appeals) 절차에 대해서도 안내해준다.

2) 부채농가의 지원프로그램 신청

○ 부채를 상환할 수 없는 농가는 FSA로부터 통지를 받은 후 60일 이내에 소정의 양식을 이용 카운티 사무소에 지원 프로그램을 신청한다.

3) 신청서 심사

○ 차입자의 지원신청에 대해 담당직원(servicing officials)이 심사하여 적격 여부를 통지한다.

4) 재심 소청

○ 만일 부채대책 프로그램의 신청이 기각될 경우 차입자는 재심을 요청할 수 있다.

2. 부채대책 프로그램의 공지

- 정책금융을 이용한 농가가 상환기일이 90일 이상(연체 60일 이상)이 지났을 경우에는 즉시 그 농가에 대해 부채대책프로그램(loan service programs)을 이용할 수 있음을 공지한다.
- 상환기일 90일 이상 경과자에 대해서는 이 프로그램의 담당자(servicing officials)는 금융사무소(the Finance Office)의 정책금융(농업대출프로그램: Farm Loan Program) 이용자에 대한 월간보고서를 접수한지 15일 이내에 차입자에 대해서 부채대책프로그램 안내서를 우편으로 발송한다.
- 비금전적 채무불이행자, 비금전적 채무불이행자이면서 연체자, 또는 선취담보권자가 강제회수(foreclosing)에 들어간 경우에는 15일 이내에 대책프로그램에 대한 안내서를 보낸다.

3. 일차 대출지원 또는 대출보전 프로그램의 신청

- FSA로부터 통지를 받은 정책금융차입자는 그 통지를 받은 날로부터 60일 이내에 소정의 양식에 맞추어 신청서와 관련 자료를 제출해야 함. 통지 날짜는 FSA가 발송한 날로부터 3일 이후부터 계산한다.
- 만일 신청기간 내에 제출한 신청서가 완전하지 못할 경우에는 이 프로그램의 담당자는 즉시 차입자에게 이를 알리고 서류를 완비하게 하고 자문을 받을 수 있게 조치를 취하고 이 사실을 차입자의 파일에 기록해 둔다.
- 비금전적 채무불이행자 등이 프로그램 신청기간 내에 신청서를 제출하지 않은 경우에는 FSA 사무소는 즉시 청산절차에 들어간다.
- 일반 연체자(첫번째 경우)가 신청기간 내에 신청서를 제출하지 않은 경우에는 FSA사무소는 대출금 회수를 위한 절차개시를 알리는 통지를 보내고, 이 절차에 들어가기 전에 차입자가 취할 수 있는 방법을 알려준다.

- 이 경우 차입자는 ① FSA 담당직원과의 면담 신청, ② FSA결정에 대한 재심 요구, ③ 자발적으로 재산을 처분하여 대출금을 회수하겠다는 의사 표시, ④ FSA가 재산을 처분 시 주택을 확보 요청 등을 할 수 있음을 알려줌. 또한 어떠한 이유로 차입자의 신청이 받아들여지지 않았는지를 설명해 준다.
- 만일 차입자가 이사하고 새 주소를 알린 경우에는 새 주소로 우편을 보내지만 그렇지 않아 우편물이 반송된 경우에는 마지막 주소로 일급우편(the first-class mail)으로 보내고 발송후 3일부터 신청기한을 계산한다.
- 프로그램의 신청 시에는 다음과 같은 서류와 기록 등이 첨부된다.
 - ① 프로그램 신청서
 - ② 양식 410-1 (FmHA 서비스 신청서) : 해당 부채와 관련된 모든 개인 및 영업체의 최근 90일 이내의 재무상태를 알 수 있는 자료
 - ③ 양식 431-2 (농장과 가게의 계획) : 납득할만한 농장과 가게 운영계획이 서술되어야 함. FSA 사무소는 자신들이 계산하는 상품의 가격을 첨부물로 알려주며, 필요하다면 차입자가 이 계획서를 작성하는데 담당직원이 도와줄 수 있다.
 - ④ 양식 440-32 (부채와 담보 내용을 알려줄 것을 요청) : 차입자는 모든 부채와 관련 자료를 알려주어야 하며, 채권자의 서명과 날짜가 표시되어야 함. FSA 사무소는 60일 이내에 모든 채권자들로부터 관련 정보를 수집할 것이다.
 - ⑤ 양식 RD 1910-5 (고용증명서 요청) : 차입자가 고용된 경우에는 이 사실을 알려야 하며 FSA 사무소는 60일 이내에 고용주에게 필요한 정보를 얻기 위해 요청할 것이다.
 - ⑥ 양식 AD-1026 (유실 위험도 높은 토지 보전(Highly Erodible Land Conservation(HELIC)과 습지보전(Wet Land Conservation) 증서) : FSA 사무소에 차입자의 소유 또는 임차지에 대한 파일이 완비되어 있지 않았다면 차입자는 이 양식에 따라 그 내용을 충실히 기록해서 제출해야 한다.
 - ⑦ 양식 SCS CPA-26 (유실 가능성이 높은 토지와 습지의 결정) : FSA 사무소에 이러한 토지에 대한 파일이 완비되어 있지 않았다면 이 내용을 작성해서 제

출해야 하며, 이 양식은 NRCS 지방사무소에서 얻을 수 있다.

- ⑧ 만일 신청자(차입자)가 보전계약을 맺고자 한다면, 농장의 항공사진이나 지도에 해당 농지 또는 그 부채조정을 원하는 면적을 표시하여 제출해야 한다.
 - ⑨ 신청년도 전년부터 5년간의 소득세 기록의 복사물과 관련된 서류가 FSA 사무소에 비치되지 않은 경우에 이를 보완하여 제출해야 하며, 만일 영농경력이 5년 미만인 경우에는 영농기간의 소득세 환불과 관련 서류를 제출해야 한다. 이 서류는 신청서가 접수되어 심의되는 과정에서 사무소의 차입자 파일에 첨부되었음을 나타내는 “신뢰할만함(Confidential)”이란 직인이 받아 차입자에게 되돌려 줄 것이다. 이 자료와 정보는 그 지역의 변호인의 승인없이 다른 용도로 사용될 수 없다. 만일 이에 관련된 서류를 차입자가 갖고 있지 않을 경우에는 내국세사무소(the Internal Revenue Service(IRS))에서 얻을 수 있다.
 - ⑩ 5년간의 생산과 경비지출 내역 : 양식 1960-12 (농장의 재무 및 생산분석 요약서) 또는 이와 유사한 자료들이 이 목적을 위해 사용될 수 있다. 또한 이와 관련해서는 소득세 관련 기록 등을 활용할 수 있다.
 - ⑪ 만일 차입자가 부채정리프로그램(debt settlement)을 신청하고자 한다면 양식 1956-1 (부채정리 신청서)을 제출해야 한다. 차입자는 지침 RD Instruction 1956-B에 따라 언제라도 신청할 수 있다.
- 이상의 서류는 FSA가 처음 통지서를 보낼 때 같이 받아볼 것이며, 필요하다면 통지서를 받은 지 30일 이내에 FSA 사무소에 요청하면 받아볼 수 있다. 만일 관련 서류와 양식을 요청하였는데도 10일 이내에 이를 받지 못한 경우에는 10일을 초과한 날짜만큼은 부채대책프로그램의 신청기한(60일)에 더해지므로 그만큼 신청기한은 연장된다.
 - FSA 담당직원은 부채대책프로그램 신청통지서를 받은 모든 차입자에 대해서 일차 대출지원프로그램과 대출보전 프로그램 파일인 FSA-580을 완성해서 사무소에 비치한다.

4. 일차 대출지원 프로그램

4.1. 부채통합 및 상환연기

- 운전자금대출(OL), 경제적 기회 제공(EO), 긴급경제구제(EE) 자금 중 운전자금 성격의 대출, EM 대출 등을 적용하기 위해서는 다음 조건을 충족해야 한다.
 - ① 차입자는 앞에서 설명한 신청자의 자격조건을 충족하고
 - ② 지원신청이 정책금융 이용자격의 졸업을 회피하기 위한 수단으로 이용되지 않아야 하며
 - ③ 차입자의 계정이 OGC나 미법률사무소(the U.S. Attorney)로부터 지원받고 있지 않아야 하고 이러한 기관으로부터 가까운 미래에 서비스 받을 계획이 없어야 하며
 - ④ 대출금들은 현재 또는 향후 연체발생을 피할 수 있도록 재조정, 재분할되며, 실현가능한 경영개선이 이루어지도록 모든 연체대출증서를 포함한다.
 - ⑤ 차입자는 유실위험이 높은 토지보전 프로그램과 습지보전프로그램에 응해야 할 것이며
 - ⑥ 부동산을 담보로 대출이 다른 선취특권자와 관련된 경우에는 이러한 요소를 검토하여 정부나 차입자에게 이익이 되지 않는 한 통합이 되지 않는다. 만일 대출 개시 때에는 없었던 선취특권자가 존재한다면 담당직원은 OGC에 문의하고 대출통합으로 정부가 선취특권을 갖는다는 것을 주의 관계기관이 보장하지 않는한 통합하지 않는다.
 - ⑦ 동종의 대출만이 통합만 될 것이며
 - ⑧ 긴급대출(EM)의 실질 손실대출은 통합되지 않을 것이며
 - ⑨ 지침 1951-L에 의한 대출은 다른 대출과 통합되지 않으며
 - ⑩ 이 조항에 의해 상환이 연기된 대출은 연기된 기간에는 다시 통합되거나 상환

유예가 되지 않는다.

- ⑪ 통합 또는 상환 유예된 대출의 기간은 차입자의 상환능력에 따라 대출기간이 정해지는데 통합 또는 상환 유예된 날로부터 15년을 초과할 수 없다. 리크리에이션이나 비농업부문 사업을 위해 대출된 자금은 7년을 초과할 수 없으며, 경제적 긴급구난 대출(EE)은 상환유예일로부터 15년을 초과할 수 없다.
- ⑫ 통합 또는 상환 유예된 자금의 이자율은 정규이자율로 대출된 자금인 경우 새로 적용한 이자율은 i) 신청당시의 동종의 대출이자율 중 가장 낮은 것보다 낮아야 하고, ii) 부채조정당시의 가장 낮은 이자율보다 낮아야 하고, iii) 통합 또는 상환유예된 대출의 원래 대출금 중 가장 낮은 자금의 이자율보다 낮아야 한다. 영세농가를 위한 대출금(loans for the limited resource)의 이자율도 위의 경우와 같은 방식으로 결정된다. 원래 대출당시에는 영세농가대출을 적용받지 않은 운전자금의 경우라도 통합 또는 상환유예조치시 차입자가 영세농가 지원조건에 해당되거나, 정규이자율과 법적으로 허용된 최장 상환유예기간을 적용하더라도 실현가능한 경영개선계획의 수립이 어려울 때 영세농가대출 이자율을 적용할 수 있다.
- ⑬ 통합 또는 상환유예 조치가 취해지면 대출원장에 “Rescheduled” 표시를 하고 새약속어음 함께 차입자의 파일에 정리하며, 부채탕감(writedown or writeoff)의 경우에도 이와 같이 처리한다.

4.2. 분할금 조정(Reamortization)

- 농장소유자금대출(FO), SW, RL, RHF, SA, EE, EM 자금 등 부동산 구입을 목적으로 대출한 자금
- 6.1.의 자금통합 또는 상환유예의 경우 ①~⑥까지는 같다.
- 분할자금 상환을 재조정할 때는 기존 대출금의 나머지 상환기간 내에서 분할금을 재조정하며, 만일 상환기간을 더 연장할 경우에는 아래의 최장기간을 초과할 수 없다.

- FO, SW, RL, EE, EM 대출금은 원래의 대출시점부터 계산하여 최장 40년을 초과할 수 없다.
 - 부동산 구입을 목적으로 한 대출금이 오직 동산만을 담보로 잡은 EE 자금은 위와 같은 기준시점으로부터 20년을 초과할 수 없다.
 - RHF 자금은 위와 같은 기준시점으로부터 33년을 초과할 수 없다.
 - SA 자금은 위와 같은 기준시점으로부터 25년을 초과할 수 없다.
 - 이와 같은 분할금 조정이 이루어지더라도 FSA의 선취특권에는 변화가 없으며, 이를 주정부의 관련기관에서 보장
- 분할금조정이 이루어진 자금의 이자율은 다음과 같다.
- 정규이자율로 대출된 자금의 이자율을 정하는 방식은 통합 및 상환유예(6.1.)의 방식과 같다.
 - 영세농에 대한 FO, SW 대출은 신청이 완료된 날짜의 동종자금의 이자율보다 낮아야 하고, 부채조정일자의 동종의 대출금 이자율보다 낮아야 하고, 원래 대출금의 이자율보다 낮아야 함.
 - FO 또는 SW를 처음에는 영세농대출기준을 적용받지 않았지만 조정시에 영세농의 조건에 부합하고, 정규 이자율이나 최대 상환유예기간내에 실천가능한 계획을 세우기 어렵으면 영세농대출 이자율을 적용받을 수 있으며, 특히 SW 대출자금이 지침이 정하는 기준에 맞추어 토양과 물의 보전에 이용된 경우에는 영세농대출 이자율을 적용받을 수 있다.
 - SA 지불협약은 협약승인 날짜의 SA 분할금 이자율 또는 원래 협약했을 당시의 이자율 중 낮은 것을 적용함.
- 만일 기존에 연기된 분할금이 없다면 새로운 분할금조정에 따른 첫 번째 할부금은 최소한 조정에 따른 약속어음에 서명한 날짜와 다음 할부금 납입기일 사이에 새원금에 발생하는 이자액과 같아야 함.

4.3. 기존 자금의 상환연기(Deferral)

- OL, FO, SW, RL, EM, EO, RHF, EE 대출에 한정된다.
- 상환연기는 오직 자금통합, 상환기간연장에 의한 기간조정, 분할금채조정 등이 이루어지고도 실천 가능한 경영개선계획을 세우기 어려울 때만 적용된다.
- 상환연기는 다음 조건이 충족될 때 허용된다.
 - 상환연기의 필요성은 일시적(temporary)이어야 함. 일시적이라 함은 차입자가 상환연기한 기간이 끝난 후에는 정상적으로 상환을 재개할 수 있어야 함을 의미한다.
 - 만일 현재의 상환일정이 변하지 않는다면 심각하게 차입자가 통제할 수 없는 이유로 차입자의 생계를 심각하게 해칠 우려가 있을 경우
- 담당직원은 상환연기를 결정할 때는 다음 사항을 지켜야 한다.
 - 차입자가 상환연기 혜택을 받을만한 조건을 갖추었는가를 확인하고,
 - 이와 관련한 충분하고 필요한 서류를 완비하고,
 - 만일 차입자가 50 에이커 또는 그 이상의 한계지(별도의 지침에 따라 정의됨)를 소유하고 있음에도 실천가능한 경영개선계획을 수립할 수 없다고 보아 신청을 기각할 때는, 담당직원이 기각 결정을 내린 후 5일 이내에 차입자에게 ST 대출에 관하여 알려줄 것이다. 차입자가 통고받은 지 15일 이내에 ST 자금을 이용하겠다고 신청하면 담당직원은 지원자격에 관한 검토 후에 기준을 충족할 경우 차입자가 이 프로그램을 이용 실천 가능한 경영개선계획을 세우도록 도와줄 것이다.

4.4. 정책금융의 탕감(writedown)

- 부채를 탕감받기 위해서는 다음 조건과 맞아야 한다.

- ① 상환연기를 포함한 일차대출지원프로그램이나 이러한 종류의 지원프로그램을 결합하여 지원하더라도 차입자의 경영정상화가 어렵다고 판단되는 경우이다. 만일 DAR\$ 의 계산결과가 부채탕감을 하는 것보다 하지 않고도 부채구조조정 등을 통한 비용이 적게 드는 것으로 나타난다면 둘 중 하나를 선택할 수 있다.
 - ② 차입자가 전에 직접대출(direct loans)에 관해 어떤 부채탕감 조치를 받지 않은 경우
 - ③ 탕감액은 30만불을 초과할 수 없다.
 - ④ 청산이나 강제회수 시에 정부가 회수할 수 있는 금액보다는 지원을 통해 경영정상화를 기해 회수할 수 있는 금액이 커야 한다.
 - ⑤ 차입자는 유실 위험성이 높은 토지의 보전 및 습지보전 프로그램에 응해야 함.
 - ⑥ 차입자는 부동산을 담보로 한 대출이 있다면 이에 대한 “a Shared Appreciation Agreement”에 동의해야 한다.
 - ⑦ 일차대출지원프로그램과 함께 탕감된 대출자금들은 상환기간조정 및 유예, 분할금재조정, 혹은 상환연기 등을 받게 된다.
 - ⑧ 차입자는 지침에서 정하는 특정자산에 대한 선취특권에 동의해야 함.예컨대 순회수가치로 FSA에 지불되지 않은 비필수적인 자산 등이며, FSA는 재조정된 대출금의 회수를 완료할 때 선취특권을 행사한다.
 - ⑨ 보전지역권(conservation easements) 또는 계약에 의해 경감받은 부채액은 위의 ②, ③항의 적용을 받지 않는다.
- 담당직원은 차입자의 재산을 청산시의 확보할 수 있는 순회수가치(net recovery value: NRV)를 계산하여 차입자에게 알려준다.

5. 재정 곤란을 받고 있는 농가의 지원

- 재정 곤란(financially distressed)을 받고 있는 차입자는 설령 현재는 연체상태가 아니더라도 언제라도 이에 관한 지원을 요청할 수 있으며, 이 요청에 따라 담당 직원은 일차 “대출지원프로그램 및 대출보전프로그램”을 신청할 수 있는 서류를 보내준다.
 - 재정 곤란을 받는 차입자는 현재 또는 다음 회기 연도에 계획된 상환을 할 수 없는 차입자 또는 외부에서 판단하여 다음 회기연도에 정상적인 경영이 어려울 것으로 판정된 경우를 말한다.
- 재정곤란을 받고 있는 차입자는 일차대출지원 및 대출보전프로그램에 신청할 수는 있지만 현재 연체 상태가 아니면 부채탕감(writedown or writeoff 또는 buyout 프로그램은 신청할 수 없다.
- 재정곤란을 받고 있는 농가의 지원 신청에 대해서 FSA 사무소는 60일 이내에 심사절차를 완료하고 그 결과를 신청자에게 통지한다.
- 연체가 아닌 상태에서 지원 신청을 한 차입자는 오직 일차대출지원프로그램만 신청할 수 있으며, 이 프로그램은 부채통합(consolidation), 상환기간조정(rescheduling), 분할상환금재조정(reamortization), 상환연기(deferral) 등이 있다.
 - 담당직원은 대출지원 프로그램의 계산을 해주는 소프트웨어인 DAR\$를 이용하여 그 적부여부를 평가한다.
 - 만일 지원대책이 실천 가능한 것으로 판명되면 차입자에게 유리한 조건의 계산을 선택해서 이에 필요한 자료와 서류와 함께 차입자에게 그 조건을 제시하면, 차입자는 45일 이내에 그를 수용할 것인지의 여부를 알려주어야 한다.
 - 만일 지원신청이 받아들여지지 않을 경우에는 그 사유와 계산 근거자료를 함께 신청자에게 보낸다.
 - 연체가 아닌 상태에서 일차대출지원프로그램을 신청한 차입자는 현재까지의 최소한의 상환금은 지불해야 한다. 이 상환금은 차입자의 지불능력을 감안하여 결

정되며 이 때에는 농업경영 상태, 농외소득 등의 수준을 철저히 분석하여 결정함. 비금전적 채무불이행 상태에 있는 농가는 비록 부채상환 원리금이 연체에 있지 않더라도 서비스를 받기 전에 비금전적 채무불이행 상태를 해소해야 한다.

6. Homestead Protection

- Homestead protection은 차입자가 자기의 주거지를 임차 또는 구입을 통해 자기 주거지를 유지할 수 있도록 하고 영농을 계속할 수 있는 기회를 부여하기 위해 운영한다.

1) Loan Consolidation

- 2개 이상의 같은 종류의 대출을 한건으로 통합하는 것을 의미하는데, 예를 들면 경영자금대출(operating loan)은 경영자금대출 끼리만 통합된다.

2) Loan Rescheduling

- 농용장비, 가축, 작물을 담보로 한 대출의 상환기간을 보다 장기로 재조정하는 경우를 의미한다. 예를 들면 경영자금대출의 경우 상환기간은 최대 15년까지 연장 가능하며 이때는 이자율도 낮출 수도 있다.

3) Loan Reamortization

- 부동산담보대출의 상환기간을 변경(연장)하는 경우를 의미하며 최장 40년(최초 대출일부터)까지 가능하며 이자율을 낮추어 줄 수도 있다.

4) 채무조정시 이자율

- 대출통합, 재조정 등의 채무조정시 적용되는 이자율은 원래의 이자율, 조정당시의 이자율 등을 감안하여 더 낮은 이자율을 적용하는데, 영세빈농에게 적용되는 최저 이자율까지 낮추어줄 수 있다.

5) 상환연기(Loan Deferral)

- 원금과 이자는 최대 5년까지 상환유예를 할 수 있는데, 이 혜택을 받기 위해서는

현재의 소득으로 생계와 자산유지, 부채상환이 곤란하다는 것을 입증해야 한다.

- 상환연기를 허락받은 경우 적용되는 이자율은 원래의 이자율과 현재의 이자율 중에서 낮은 것을 택하게 되며, 상환유예 중 발생하는 이자는 원금에 더해져서 유예기간이 끝나면 상환할 수 있음을 입증해야 한다.

6) Softwood Timber Program

- 침식가능성이 높은 토지와 목장용지와 같은 한계지는 목재용 나무를 심어 그 수익을 기대할 수 있는데, 이러한 조건으로 상환유예를 할 경우에는 최대 45년까지 연기가 가능하다.
- 에이커당 1000불까지 연기가 가능하며 연기 기간 중에 발생하는 이자는 원금에 더해져서 나무가 자란 후 판매하면 그 수익금으로 상환해야 한다.

7) Conservation Contract Program

- 담보로 제공한 토지가 침식가능성이 높은 지역, 습지, 야생동식물의 서식지 등 보전할 가치가 있는 지역에 위치한 경우에는 보전프로그램과 계약을 조건으로 부채의 일부를 경감 받을 수 있다.
- 계약한 토지를 제외한 농경지로 정상적인 영농을 지속할 수 있어야 한다.

8) 부채경감(Debt Writedown)

- 이 프로그램을 적용받으려면 현재 정상상환 상태이거나 전에 직접대출에 대한 경감혜택을 받은 적이 없어야 한다.
- 부채경감이란 FSA의 부채를 일부 줄여주는 것을 말하며, 여기에는 원금과 이자를 포함할 수 있으며 경감가능액은 회수가치액까지이다.
- 회수가치(recovery value)는 FSA 대출을 위해 제공한 담보의 공정시장가치(fair market value)에서 이 자산을 FSA가 확보하기 위해 지불해야 할 제비용을 공제한 가치를 말한다.
 - 제비용이란 담보자산의 판매비용, 변호사 비용, 운영비, 세금, 이미 강제 집행되었거나 그 담보를 판매한 경우에 지불해야 할 비용 등을 말한다.

참 고 문 헌

- 구본천(1998), 「기업퇴출의 경제분석과 개선방안」, 한국개발연구원.
- 김두년·이연두(1999), “미국의 농가 파산법,” CEO Focus 49. 농협중앙회 조사부.
- 김영철(1997) “농가신용구조의 변화와 농업금융정책의 기본방향.” 「농가부채의 분석과 정책과제」. 농정연구포럼.
- 김홍상·김경덕 (2004), 『농지은행제도 도입에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원
- 노원식(1996) “미국의 농업금융”. 농협중앙회.
- 농림수산부 농업금융과(1994), 「부채경감대책 추진결과 효과 분석, 1986-92」.
- 農林水産省 經濟局 金融課(1999), 「平成 10年度 農林水産金融の動向」, きょうせい.
- 農業總合研究所(1991), 「地域農業の負債問題と農協の課題」
- 농협중앙회 조사부(1998), “1980년대 미국의 농업금융지원정책에 관한 연구”.
- 박석두 외 (2004), “농지제도 개편의 방향과 추진방향”, 『KREI 농정연구속보 제 17권』, 한국농촌경제연구원
- 박석두·황의식(2002), 「농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제」, 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외(1999), “선진국 농업정책금융 지원제도,” 해외출장 결과보고서, 농림부.
- 박성재 외(1999), 『중장기 농가부채대책 방향』, 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외(2003), 『농업부문 워크아웃 도입방향』, 한국농촌경제연구원.
- 박성재(1998), “농가부채 문제의 논점,” 농가부채문제 토론회 발표자료.
- 박준기 외(2005), 『저소득농가의 농가경제 실태 분석』, 한국농촌경제연구원.
- 서울중앙지방법원(2004), 『개인채무자회생실무』.
- 서종혁 외(1985), 「농가자산 및 차입구조의 변화에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 서종혁·박성재(1998), 「농가경제활성화 대책('86~'87)」, 농수축협중앙회.
- 石田信隆(2003), “일본의 농가부채대책의 성과와 과제”, 전북 장수군 농가부채대책세미나 발표자료
- 신의준·여순덕(2003), “농지가격의 변화추세와 전망”, 『KARICO 농업경제동향』

여름호, 농업기반공사

심근섭·이광석 (1997) “농가경영조건이 농지유동화에 미치는 영향-경기지역 중심으로” 『농업경제연구』, 38: 53-76

안동환·김관수 (2004), “개별농가의 영농중단요인 분석”, 『농업경제연구』, 45(2): 163-185

유병서(1984), “농지유동화와 규모확대의 방향”, 『농업경제연구』, 25: 1-17

윤재철(2004), “개인채무자의 회생과 신용회복”, KAMCO REPORT.

이광석(1986), “Profit Maximization Behavior of Farmers and Allocative Efficiency under Tenancy”, 『농업경제연구』, 27: 67-78

이용만(1995), “한국농업에 있어서 지대와 지가의 관계”, 『농업정책학회』 제22권 1호: 181-201

이정환·김은순(1986), “농지유동과 경작규모 분포의 변화: 그 경로와 요인”, 『농업경제연구』, 27: 29-48

이정환·조재환(1996), “농지임차료 결정요인과 요인별 영향력: 농지가격 및 토지순수익과의 연관성 검토.” 『농촌경제』, 19(3)

이정환·조재환, “농지가격의 결정요인과 요인별 영향력 분석”, 『농촌경제』 19(1)

이태호(2004), “농지규제완화”, 경실련 발표자료.

전국농민회총연맹. 1997. 11. 10. “농가부채 설문조사 결과와 대책에 관한 전국농민회총연맹 기자회견.”

전찬익(1997), 「농가부채의 구조분석」, 농협중앙회.

전찬익(1998) “1980년대 미국 농업금융기관의 도산과 시사점,” CEO Focus 19. 농협중앙회 조사부.

齊藤 操. 1994. 「農業不況と金融リストラ -米國の農業金融-」, 樂游書房.

통계청. 각년도. 「농가경제통계」.

황의식(1998) “농업금융의 당면과제와 정책방향,” 농정포럼 발표자료.

황의식·문한필(2003), 『농가경제 불안정 실태와 요인 분석』, 한국농촌경제연구원.

Alston, J.M. “An Analysis of Growth of U.S. Farmland Prices, 1963-82,” American Journal of Agricultural Economics 68 (1986): 1-9.

- Baltagi, B. H. (2001), *Econometric Analysis of Panel Data*, 2nd Edition, John Wiley & Sons
- Bosworth, B.P., A.S. Carron, and E.H. Rhyne. 1987. *The Economics of Federal Credit Programs*, The Brookings Institution.
- Burt, O. R. "Econometric Modeling of the Capitalization Formula for Farmland Prices." *American Journal of Agricultural Economics* 68 (1986): 10-26.
- Chavas, J.P and Thomas, A. "A Danamic Analysis of Land Prices." *American Journal of Agricultural Economics* 81 (1999): 772-784.
- Dickey, D. A. and W. A. Fuller, "Distribution of the Estimators for AR Time series with a Unit Root", *Journal of American Statistical Association*, vol, 74(1979). pp.427-431.
- Dickey, D. A. and W. A. Fuller, "likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root." *Econometrica* 49(July 1981), 1057-1072
- Falk, B. "Formally Testing the Present Value Model of Farmland Prices." *American Journal of Agricultural Economics* 73 (1991): 1-10.
- Fanelli, L. and M. Mazzocchi (2002), "A Cointegrated VECM Demand System for Meat in Italy," *Applied Economics* 34: 1593-1605.
- Franks, Jeremy R., "Predicting Financial Stress in Farm Businesses." *European Review of Agricultural Economics*.
- Gow, Neil, 1999, "Case Study: New Zealand Commercial Banking and Agricultural Sector-Lessons from Economic Restructuring", *Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies*, Proceedings of OECD Expert Meeting, Moscow, February 1999.
- Granger, C. and Newbold, P. "Spurious regressions in econometrics", *Journal of Econometrics*, (1974): 2, 111-120.
- Granger, C.W, "Investing Casual Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods", *Econometrica*, (1969): 423-438.
- Greene, W. H. (2002), "The Bias of the Fixed Effects Estimator in Nonlinear Models," Working Paper, Department of Economics, Stern School of Business, New

York University.

- Greene, W.H., "Econometric Analysis", Prentice Hall, (2004)
- Heckman, J. J. and T. MaCurdy (1980), "A Life-Cycle Model of Female Labor Supply," *Review of Economic Studies* 47(1): 47-74
- Hsiao, C. (2003), *Analysis of Panel Data*, 2nd Edition, Cambridge University Press, Cambridge, UK
- <http://afpcl.tamu.edu:80/pubs/other/tools/ptintro.htm>.
- Johansen, S. (1995), *Likelihood-Based Inference in Cointegrated Vector Autoregressive Models*, New York, Oxford University Press.
- Just, R.E., and J.A. Miranowski. "Understanding Farmland Price Changes." *American Journal of Agricultural Economics* 75 (1993): 156-168.
- Kadyrkanova, Indira, D. Bessler and J.P. Nichols (2000), "On Milk Prices in Kyrgyzstan," *Applied Economics* 32: 1465-1473.
- Kang, H. J. (2004), "Factors Affecting Farmland Leasing Decisions in Korea: Analysis of Farm-Level Panel Data," *The Korean Journal of Agricultural Economics* 45(3): 105-121
- Lence, S.H and Miller, D.J. "Transaction Costs and the Present Value Model of Farmland: Iowa, 1900-1994." *American Journal of Agricultural Economics* 81 (1999): 257-272.
- MacKinnon, J. G, "Critical Values of Cointegration Tests", *Long-Run Economic Relationship*: Oxford University Press, New York, 1991
- Michael Boehlje, "Farm financial stress and the U.S. farm crisis", 1986
- Mishra, Ashok K., Charles B. Moss, and Kenneth W. Erickson. "Effect of Debt Solvency on Farmland Values: A Panel Cointegration Approach." Presented at the AAEA annual meeting in Denver Colorado, July 2004
- Moss, Charles B. and A. Schmitz (2002), "Price Behavior in the US Sweetener Market: A Cointegration Approach," *Applied Economics* 34: 1273-1281.
- Phillips, P. C. B, "Time series regression with a unit root", *Econometrica*, 55 (1987), pp.277-301

- Sarap, K. (1995), "Land Sale Transactions in an Indian Village: Theories and Evidence" *Indian Economic Review* 30: 223-230
- Tobin, J. (1958) "Estimating Relationships for Limited Dependent Variables," *Econometrica* 26: 24-36
- USDA. 1996.12. "Are Farmer Bankruptcies a Good Indicator of Rural Financial Stress?," ERS, Agriculture Information Bulletin No 724-06.
- USDA. 1998. "Credit Programs."

주 의

1. 이 보고서는 농림부에서 시행한 농림기술개발사업의 연구보고서입니다.
2. 이 보고서 내용을 발표할 때에는 반드시 농림부에서 시행한 농림기술개발사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.
3. 국가과학기술 기밀유지에 필요한 내용은 대외적으로 발표 또는 공개하여서는 아니됩니다.