발 간 등 록 번 호
11-1543000-002355-01

2018. 11.

농업종합자금, 농업경영회생자금 지원 효율화 등 정책자금 제도개선 방안 연구

- 요약본 -

연구기관

한국농촌경제연구원

농림축산식품부

제 출 문

농림축산식품부장관 귀하

본 보고서를 「농업종합자금, 농업경영회생자금 지원 효율화 등 정책자금 제도개선 방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2018년 11월

연구기관명: 한국농촌경제연구원
연구책임자: 임 소 영 부연구위원
연구참여자: 황 의 식 선임연구위원

차 례

제1장 농업종합자금의 역할과 지원 효율화 방안

1. 농업종합자금의 역할과 목적 ····· 1
2. 농업종합자금 현황 ····· 3
3. 농업종합자금 평가 ····· 11
4. 농업종합자금 개선방안 ····· 22

제2장 농업경영회생자금의 지원 효율화 방안

1. 농업경영회생자금 운영 체계 ····· 31
2. 농업경영회생자금 운영 실적과 문제점 ····· 32
3. 농업경영회생자금 지원 효율화 방안 ····· 38

제3장 타 산업 및 해외농업분야 정책금융 운영 사례

1. 중소기업 대상 정책금융 ····· 43
2. 외국의 농업분야 정책금융제도 ····· 47

표 차례

제1장

<표 1-1> 농업종합자금 지원 계획 및 실적(신규 대출) ····· 6
<표 1-2> 자금별 평잔액 ····· 7
<표 1-3> 수출 및 규모화 사업 대출잔액 현황(2018년 6월 말) ····· 7
<표 1-4> 자금별 이차보전액 추이 ····· 9
<표 1-5> 농업종합자금 용도별 지원 실적(신규 대출) ····· 10

제2장

<표 2-1> 사업 간 대출조건 비교 ····· 37

제3장

<표 3-1> 신용등급별 정책금융 분담 구조 ····· 45
<표 3-2> FSA의 융자 프로그램 개요(2018) ····· 49

그림 차례

제3장

<그림 3-1> 중소기업 정책금융 체계 ····· 44

제 1 장

농업종합자금의 역할과 지원 효율화 방안

1. 농업종합자금의 역할과 목적

○ 1992년부터 추진된 42조로 된 규모의 구조개선사업으로 농업 분야의 투자 재원의 양적 확보는 이루어졌으나 지원대상 사업 및 사업자 선정의 실패로 인해 지원 농가의 부실화 문제가 제기되었음.

- 행정기관이 대상자를 선정함으로써 사업성이 낮은 부적격 대상자가 선정되는 사례가 발생하고 시장성을 제대로 평가하지 못함.
- 자금신청에서 지원까지의 기간이 길어 자금 지원이 적기에 이루어지지 않아 투자시기를 놓치는 사례가 많이 발생함.
- 지원농가에 대한 경영컨설팅 부재로 인한 지원농가의 사업능력 제고에 한계를 보임.

○ 이에 정부 주도 방식의 자금 지원에서 수요자 중심 자금 지원의 필요성이 제기되었고, 자금 수요자의 자율적인 경영계획 하에서 자금 공급, 민간 금융기관의 선별기능 활용이 이루어질 수 있는 농업종합자금이 대안으로 부상함.

○ 도입 당시 농업종합자금의 기본 방향은 크게 세 가지임.
- 기존의 세분화되어 있는 자금지원 사업을 통합하여 농가가 수립한 사업계획에 따라 종합적으로 자금을 지원함.
- 대출기관이 대출자 선정 및 사후관리를 전담하여 사업성을 바탕으로 자금 지원이 이루어지도록 하여 부적격 대상자 지원을 최소화하고자 함.
- 대출심사와 경영컨설팅을 연계하여 농가의 경영능력을 제고함.

○ 이러한 배경 하에서 출범한 농업종합자금은 다음과 같은 특징을 지니고 있음.
- 품목별·기능별 자금 지원에서 시설자금과 운전자금으로 통합하여 지원하게되어 정부가 아닌 농가의 선택에 의해 자원 배분이 이루어지도록 함.
- 정책금융의 대상자 선정 권한이 행정기관에서 민간 대출기관으로 이관되어 농업경영체의 사업성 및 상환능력이 자금 지원 여부의 판단 근거가 됨.
- 정책금융의 재원 통합을 전제로 운영되는 농업정책의 역할 변화를 추구함.

○ 이에 농업종합자금은 지원자금의 효율화를 위하여 1999년도에 23개 사업(채소, 과일, 5대 축산)을 통폐합하는 것을 시작으로 하여 이후 타 자금을 지속적으로 통합하였음.
- 2000년에 원예·축산 분야를 통합하여 전국을 대상으로 실시됨.
- 농기계 구입자금은 2003년부터 순차적으로 통합되어 2011년에는 모든 농기계 구입자금이 농업종합자금에 편입되었음.
- 또한 농기계생산, 무기질비료원료구입지원사업, 농기계 수리용부품장비사업 등 농업 생산 외에도 농업용 기자재 사업도 지원 대상에 편입됨.
- 농산물 가공사업은 2004년부터 종합자금으로 편입되어 원예·특작 분야의 가공산업까지 농업종합자금의 지원 대상이 됨.
- 관광농원 및 농촌민박 사업은 2003년부터 농업종합자금에 포함됨.
- 2017년에는 스마트팜 지원사업이 농업종합자금으로 지원됨.
- 수출 및 규모화 사업은 2009~2010년의 시범사업 기간을 거쳐 2011년부터 본격적으로 농업종합자금에 편입되었는데 농업법인·농가의 시설 투자를 지원하여 수출활성화를 촉진하기 위한 목적이었음.

○ 이처럼 자금 통합 범위가 넓어지면서 농업종합자금은 자금규모 면에서도 농업정책자금 중 중요한 역할을 맡고 있음.

- 농업종합자금은 전체 이차보전 정책자금 예산에서 40% 내외의 비중을 차지하고 있으며, 전체 농업자금 평잔액의 39.2%를 차지하는 것으로 추정됨.

2. 농업종합자금 현황

2.1. 운영현황

○ 농업종합자금의 용도는 시설자금, 개보수자금, 운전자금, 농기계자금으로 구분됨.

○ 농업종합자금의 지원대상자는 농업인, 농업법인, 농어촌정비법에 의한 관광농원·농촌민박·농촌체험휴양마을 사업자, 농기계보관창고사업자, 농기계생산사업자, 농기계수리사업자, 농산물가공사업자, 고품질우량종자개발사업자, 천적 및 곤충생산업체, 꿀·녹용가공사업자, 수출 및 규모화 사업자, 무기질비료생산업체, 스마트팜 사업자임.

- 수출 및 규모화 사업 지원대상자는 수출 확대, 생산·가공의 고도화를 위해 자금이 필요한 원예·축산분야 재배·생산사업자와 농산물가공사업자이며 최근 결산일 기준 1년 이상의 재무제표를 제출하고 농협은행 기업신용평가결과에 의한 신용평가 결과 채무자의 차주등급이 5C 이상인 자임.

○ 농업종합자금의 금리는 지원 대상에 따라 2.0~3.0%의 수준에서 고정금리 또는 변동금리로 지원됨.

- 원예·축산·가공산업의 시설·개보수 자금은 2.0% 고정금리 또는 변동금리를 적용하며 운전자금은 2.5% 고정금리 또는 변동금리를 적용함.
- 단, 스마트팜지원사업의 경우 시설자금은 1.0% 고정금리, 운전자금은 1.5% 고정금리 또는 변동금리를 적용함.
- 수출 및 규모화 자금은 고정 이차방식을 적용하며 사업자별 여신금리에서 지원금액 10억 원 미만은 2.8%, 10~30억 원은 2.3%, 30억 원 이상은 1.3%의 금리를 차감한 금리를 적용함.

○ 시설자금의 대출기간은 13~15년, 개보수자금은 5~10년, 운전자금은 2~3년, 농기계자금은 5~8년임.
- 시설자금은 3~5년 거치 후 10년 상환, 개보수자금은 2~3년 거치 후 3~7년 상환, 운전자금은 2~3년 이내 상환, 농기계구입자금은 1년 거치 4~7년 상환임.

○ 각 사업별/자금별 지원한도는 총 사업비의 80~90%(시설·개보수 자금), 1회전 운전자금(운전자금), 농업기계목록집 상의 대출한도액 이내(농기계 자금)임.
- 농산물 가공사업과 스마트팜 지원사업은 동일인당 50억 원, 수출 및 규모화 사업은 동일인당 42억 원 한도 내에서 대출 가능함.
- 2018년에 새롭게 농업종합자금에 편입된 청년 스마트팜 자금은 동일인당 30억 원 한도로 지원됨.

○ 농업종합자금의 이차보전 소요 예산은 기준금리와 대출금리의 차이인 이차율에 대출평잔을 곱한 금액이 됨.
- 이차보전 기준금리는 2.99%, 3.14%이며 대출금리는 1.00~3.00%임.
- 고정이자로 대출되는 자금의 이차율은 0.64~1.99%이며 변동이자로 대출된 자금의 이차율은 1.00%와 2.00%로 고정되어 있음.

○ 대출신청자가 사업계획서를 작성하여 자금을 신청하면 대출기관이 이를 심사하여 대출 여부와 규모를 확정하고 대출을 실행하는 순서로 이루어지며 연중 수시로 신청가능함.

○ 자금 지원 사후, 대출취급기관은 수혜 대상자의 재무상태와 수익상황을 매년 평가하고 경영상태에 따라 사후조치를 취함.

- 원예·축산 분야 재배·생산사업자, 농촌민박 사업자, 농기계보관창고사업의 대출잔액이 있는 신청인에 대해서는 경영실태조사를 실시함.
- 스마트팜 지원경영체에 대해서는 경영실태조사 사후 컨설팅을 포함한 경영평가를 수행함.

○ 경영실태조사 대상은 해당 분야의 농업종합자금 대출잔액이 1억 원 이상인 농업경영체이며 연1회 경영실태조사를 실시함.

- 운전자금만 대출받은 신청인은 경영실태조사를 생략함.

○ 경영실태조사는 사업현황, 재무현황, 금융거래현황, 거래신뢰도 등을 바탕으로 해당 경영체의 자산 및 부채현황, 손익현황을 파악하고 있음.

- 경영실태조사는 재무제표 작성이 어려운 농업경영체를 대상으로 이루어지는 사후관리 조치로서 대출인의 재무 및 손익 상황을 파악하기 위한 것임.

○ 경영실태조사 결과 경영상태 불량(적자시현, 재무비율 악화 등)으로 판명되어 컨설팅이 필요하다고 판단될 경우 컨설팅을 실시하거나 컨설팅 지원사업을 안내함.

- 농협은행은 해당 자에 대하여 재무건전성 지도를 하고, 품목동향 등 경영정보를 제공하고 관련 전문농업교육을 안내하는 등 경영전반에 대하여 컨설팅을 실시함.

2.2. 지원현황

○ 농업종합자금의 지원금은 최근 5년간 매년 증가하고 있으며 계획 대비 지원 실적도 높은 수준임.

- 농업종합자금 지원 실적은 2013년에 1조 3,831억 원이었으며 매년 급상승하여 2017년에는 2조 6,895억 원에 이름(연평균 증가율 18.1%).
- 지원율은 추세적으로 증가하였으며 최근 2년간 지원율은 90%를 상회하고 있음.

〈표 1-1〉 농업종합자금 지원 계획 및 실적(신규 대출)

단위: 백만 원

연도	신규대출			잔액	
	계획	실적	지원율(계획/실적*100)	연말 기준 잔액	요보전평잔(A)
2013	2,021,000	1,383,078	68.4%	4,474,029	4,472,077
2014	2,505,000	1,610,863	64.3%	4,591,249	4,501,206
2015	2,562,700	1,845,663	72.0%	4,934,701	4,741,088
2016	2,706,940	2,499,869	92.4%	5,743,763	5,361,772
2017	2,936,940	2,689,502	91.6%	6,398,547	6,113,797

자료: 농식품부 내부자료

○ 대출잔액을 자금별로 살펴보면, 고정금리 대출잔액의 감소와 변동금리 대출잔액의 증가, 수출 및 규모화 사업자금 잔액의 증가가 특징적으로 나타나고 있음.

- 요보전잔액을 기준으로 고정금리 자금의 대출잔액은 2조 6,062억에서 1조 4,503억 원으로 연평균 13.6%씩 감소하였으나 변동금리 자금의 대출잔액은 789억 원에서 1조 1,157억 원으로 연평균 144.8%씩 증가하였음.
- 수출 및 규모화 사업 자금의 대출잔액은 444억 원에서 1조 1,888억 원으로 연평균 127.5%씩 증가함.

〈표 1-2〉 자금별 평잔액

단위: 백만 원

자금 구분	2013	2014	2015	2016	2017
고정금리	4,372,806	4,176,987	3,643,203	3,159,138	2,829,372
변동금리	0	142,671	748,052	1,535,895	2,056,808
우수기술화(고정+변동)	54,915	71,333	65,746	44,598	26,960
수출규모화	44,356	110,214	284,088	622,141	1,195,171
스마트팜(고정+변동)	0	0	0	0	5,486
합계	4,472,077	4,501,206	4,741,088	5,361,772	6,113,797

주: 고정금리는 1.5%, 2.0%, 2.5%, 3.0%, 4.0%로 지원되는 자금을 의미하며 변동금리는 이차율 1.0%와 2.0%로 지원되는 자금을 의미함.
자료: 농협은행 내부자료

○ 특히 2014년에 일반 기업으로 지원 범위를 확대하면서 자금 수요가 크게 증가하였는데 그 결과 일반법인의 대출잔액이 농업회사법인을 앞지르고 있음.
- 농업회사법인과 일반법인의 건당 평균 대출잔액 규모는 비슷하지만 총량 면에서는 일반법인의 대출건수와 금액이 농업회사법인을 앞지르고 있음.
- 농업회사법인의 대출건수는 734건이며 총 금액은 5,969억 원으로서 한 업체당 평균 8억 1,300만원을 대출하였음.
- 일반법인의 대출건수는 1,077건이며 총 금액은 8,705억 원으로서 한 업체당 평균 8억 800만원을 대출하였음.
- 전체 수출 및 규모화 사업 자금에서 일반법인이 차지하는 비중은 59.3%임.

〈표 1-3〉 수출 및 규모화 사업 대출잔액 현황(2018년 6월 말)

단위: 건, 백만 원, %

농업회사법인			일반법인			전체		
건수	대출잔액	건당 대출잔액	건수	대출잔액	건당 대출잔액	건수	대출잔액	건당 대출잔액
734	596,852	813	1,077	870,473	808	1,811	1,467,325	810
(40.5)	(40.7)		(59.5)	(59.3)		(100)	(100)	

주: 괄호 안은 비중임.
자료: 농협은행 내부자료

○ 최근 나타난 자금 수요의 증가는 타 자금에 비해 유리한 대출조건(대출금리, 대출한도, 대출기간)과 농신보의 특례보증 허용이 원인인 것으로 파악됨.

○ 농업종합자금의 이차보전액은 632억 원(2013)에서 1,134억 원(2017)으로 79% 증가함.

- 이차보전액과 예산액을 비교하면, 2016년까지는 예산액이 이차보전액을 상회하고 있으나 2017년에는 이차보전액이 예산편성 시 추정치 대비 대출평잔 증가, 변동금리 대출 증가 등에 따른 이차율 증가로 예산액을 초과하게 됨.

○ 금리방식별로 살펴보면, 고정금리 자금에 대한 이차보전액은 감소하는 반면 변동금리로 지원되는 자금에 대한 이차보전액은 빠르게 증가하고 있는데 변동금리로 지원되는 자금의 이차보전율은 고정되어 있으므로 이차보전액 증가는 잔액 증가가 주 원인이라고 판단됨.

- 고정금리 자금의 이차보전액은 잔액 감소와 이차보전율의 하락으로 인해 362억 원(2013)에서 156억 원(2017)으로 감소하였음.
- 변동금리 자금의 이차보전액은 변동금리가 도입된 2014년에 16억 원이었으나 2017년에는 220억 원으로 급증함.

○ 한편 수출 및 규모화 사업 자금에 대한 이차보전액은 매우 빠르게 증가하여 농업종합자금의 재원 부담을 가중시키는 요인이 됨.

- 수출 및 규모화 자금의 이차보전액은 2013년 14억 원이었으나 2017년에는 419억 원으로 급증함(연평균 127% 증가).

〈표 1-4〉 자금별 이차보전액 추이

단위: 백만 원, %

자금 구분	2013	2014	2015	2016	2017
고정금리	61,147 (1.40)	45,577 (1.09)	42,643 (1.17)	33,875 (1.07)	31,176 (1.10)
변동금리		2,853 (2.00)	14,960 (2.00)	29,830 (1.94)	39,993 (1.94)
우수기술화(고정+변동)	769 (1.40)	778 (1.09)	480 (0.73)	322 (0.72)	259 (0.96)
수출 및 규모화	1,353 (3.05)	3,696 (3.35)	9,782 (3.44)	21,733 (3.49)	41,911 (3.51)
스마트팜(고정+변동)					61 (1.12)
합계	63,269 (1.18)	52,904 (1.18)	67,865 (1.43)	85,760 (1.60)	113,401 (1.85)

주: 1) 고정금리는 1.5%, 2.0%, 2.5%, 3.0%, 4.0%로 지원되는 자금을 의미하며 변동금리는 이차율 1.0%와 2.0%로 지원되는 자금을 의미함.
2) 괄호 안은 이차보전액을 대출잔액으로 나눈 이차보전율임.
자료: 농협은행 내부자료

○ 용도별 지원실적을 살펴보면, 운전자금의 비중이 압도적으로 높으며 농기계 자금, 시설 자금이 그 뒤를 잇고 있음.

- 운전자금의 비중은 2013년에 56.3%였으며 매년 급격하게 증가하여 2017년에는 72.4%에 이르고 있음.
- 농기계 자금은 매년 5,000억 원 내외로 일정하게 유지되고 있으나 타 용도의 지원금액이 증가하면서 비중이 급격하게 감소함.
- 시설 자금은 2016년에 전년 대비 2.5배 증가하고 2017년에는 전년 대비 1.7배 증가하는 등 최근 2년간 빠르게 증가하였음.

〈표 1-5〉 농업종합자금 용도별 지원 실적(신규 대출)

단위: 백만 원, %

연도	시설	개보수	농기계	운전	합계
2013	46,955 (3.6)	3,926 (0.3)	520,093 (39.8)	735,833 (56.3)	1,306,807 (100)
2014	43,829 (2.8)	5,654 (0.4)	489,946 (31.3)	1,026,641 (65.6)	1,566,070 (100)
2015	52,100 (2.8)	6,171 (0.3)	595,126 (32.5)	1,179,298 (64.3)	1,832,695 (100)
2016	129,463 (5.2)	16,360 (0.7)	571,353 (23.0)	1,764,434 (71.1)	2,481,610 (100)
2017	220,753 (8.3)	16,780 (0.6)	499,109 (18.7)	1,930,811 (72.4)	2,667,453 (100)

주: 괄호 안은 비중임.
자료: 농협 내부자료

○ 지원자의 특성을 개인과 법인으로 나누어 살펴보면, 개인 대출액의 비중이 법인에 비해 월등히 높았으나 최근에는 수출 및 규모화 사업 자금의 확대로 법인 대출액이 급속히 증가하면서 법인 대출액이 차지하는 비중이 상승하였음.
- 2013년 개인 자금의 비중은 90.4%, 법인 자금의 비중은 9.6%였으나 2017년 개인 자금은 57.7%, 법인은 42.3%로 법인 자금의 비중이 크게 증가함.

○ 개인은 주로 원예특작과 축산 분야의 생산관련 자금, 농기계 자금을 지원받았으며 법인은 농기계생산, 수출 및 규모화, 농산물 가공사업지원 자금의 지원 비중이 높음.

3. 농업종합자금 평가

3.1. 사업구조

○ 농업종합자금은 여러 자금을 통합하여 하나의 자금으로 지원되고 있으나 지원대상자 선정, 지원조건(금리 및 한도), 대출심사방식, 사후관리 등 각 단계별로 세부사업이 상이하게 운영되고 있음.

- 세부사업의 시행지침의 관리, 대상자 선정 등에 있어서 각기 다른 사업 주체가 관여하고 있음.

○ 예를 들면, 농기계 관련 자금, 꿀·녹용가공산업육성 사업, 무기질비료원료 구입자금은 대출대상 선정 과정에 정부나 생산자 협회가 개입되어 있음.

- 농기계 관련 자금 중 농기계생산사업, 농기계 수리용 부품·장비 지원사업의 경우 정부가 한국농기계공업협동조합을 통해 대출기관에 지원대상으로 통보한 업체에 자금을 지원하고 있음.
- 꿀·녹용가공산업육성 사업의 지원 대상은 한국양봉협회와 한국양록협회에서 대출기관에 지원대상으로 통보한 업체임.
- 무기질비료원료구입자금 지원 사업의 대상자는 한국비료협회에서 농협은행에 대출대상으로 통지한 업체임.

○ 위의 사업들은 생산자 단체 또는 정부가 지원대상과 함께 지원 한도도 통보하고 있어 대출기관의 자율성이 완전히 발휘되고 있다고 보기 어려운 상황임.

- 생산자 단체나 정부가 정한 가이드라인은 대출기관이 대출 심사 적격성을 검토할 때 활용하는 최소한의 자격 요건에 해당하지만 대출 신청 사전단계에서 대출기관 이외의 주체가 대상자 선정에 미치는 영향을 완전히 배제할 수 없음.

○ 대상자 선정기준이나 지원조건에서 금융기관 외의 타 기관이 어느 정도 결정권을 가지고 있는 것은 금융기관의 선별기능을 완전히 활용하지 못한 것으로 오해할 소지가 있음.

○ 뿐만 아니라 농업종합자금 내 세부사업별로 심사방식이 일부 상이하게 운영되고 있음.[1]

- 농업종합자금 방식을 따르고 있는 사업은 원예·축산 생산분야, 스마트팜 지원사업, 농촌민박, 농기계 구입자금, 농기계 보관창고 지원 사업이며 이를 제외한 나머지 사업은 농협은행 여신・투자금융업무 방법을 따르고 있음.

○ 그 결과 외견상의 통합은 이루었으나 실제 사업운영 방식의 통합은 이루어지지 않아 당초 의도한 수준의 통합에 이르렀다고 보기에는 어려움이 있음.

- 각 세부사업들은 사업부서와 관련 협회 등 다양한 이해관계와 얽혀 있을 뿐만 아니라 지원대상이나 지원사업의 성격이 상이하여 융자 관련 업무체계가 일원화되기 어려운 한계가 있음.

3.2. 지원 범위

○ 농업종합자금의 지원 대상은 개인 농가부터 농식품 기업, 농기계 생산 업체, 종자업체 비료 생산업체에 이르기까지 광범위함.

- 각 지원 대상은 농업종합자금 내 세부사업과 연계되어 있음.
- 농업종합자금이 도입되었던 1999년에는 원예 및 축산 농가로 지원 대상이 한정되어 있었으나 이후 타 자금이 통합되면서 농업법인 외의 일반경영체가 종합자금의 지원 범위내로 편입됨.

---

1 농업종합자금 심사방식은 주로 재무제표등 회계기록이 없거나 미흡한 농업인들을 위한 대출심사 모형으로 농작물과 축종별 소득금액을 조사하고 그 소득자료를 토대로 운전자금 산출 및 상환능력을 판단하여 심사하며, 회계기록이 존재하는 사업자가 대상인 자금은 농협은행 여신·투자금융업무방법을 따르고 있음.

○ 특히 농산물가공사업과 수출 및 규모화 자금은 농업(법)인 뿐만 아니라 식품산업에 종사하는 일반법인도 지원대상에 포함하고 있음.

○ 농업종합자금의 지원 범위가 일반기업에까지 확장되고 그에 따라 자금소요 규모가 급증하면서 농업종합자금의 지원 범위의 적절성에 대한 문제가 제기됨.

○ 농식품모태펀드와 농신보의 보증 대상은 전통적인 농업 생산 뿐만 아니라 식품 산업까지 지원함으로써 농업의 부가가치 제고와 농산물 소비 촉진을 도모하고자 하는 정책방향을 반영한 결과라고 판단됨.

○ 이러한 정책방향과 농신보나 농식품모태펀드가 식품기업을 지원대상에 포함하고 있는 점에서 볼 때, 농업종합자금의 지원 대상으로서 일반 식품기업이 포함되는 것은 적절하다고 판단됨.

3.3. 자금 지원 효율성

○ 농업종합자금이 지원되고 있는 품목의 최근 5년간 소비동향과 해당 분야에 대한 대출 추이를 살펴봄으로써 대출 현황이 시장동향을 반영하고 있는가를 살펴봄.

○ 그 결과 일부 품목은 시장규모의 변화 추이와 대출 비중이 동일한 추세를 보이고 있으나 대출 규모가 시장규모의 변화와는 반대의 방향으로 변하는 품목도 있는 것으로 나타남.

- 쌀, 축산, 채소, 특작 부문의 대출 비중과 생산액 비중은 반대의 추세를 보이고 있음.
- 그러나 과수, 화훼, 인삼, 버섯 등은 대출실행 비중과 생산액 비중이 유사한 추세로 변동하고 있음.

○ 그러나 농업종합자금은 수요자 중심의 자금배분과 엄격한 대출심사로 인하여 다른 대출에 비하여 상대적으로 낮은 연체비율을 보이고 있어 시장 수요와 대출 추이의 비교 결과와 비교해 볼 때 자금 지원의 효율성에 대해서는 우려할 수준이 아니라고 판단됨.

- 농업종합자금의 연체율은 최근 5년간 감소하여 0.44%에서 0.21%를 기록하고 있는데, 농·축협 전체 대출의 연체율이 1.01~3.02%, 농협은행 전체 대출의 연체율이 0.47~1.02%인 것과 비교해 볼 때 매우 낮은 수준임.
- 낮은 연체율은 지원 농가의 부실가능성이 낮다는 것을 의미하고 있어 지원의 효율성은 높은 수준이라고 할 수 있음.

3.4. 타 자금과의 중복성

○ 농업종합자금과 같이 시설 및 운전자금을 지원하고 있어 농업종합자금과 경합관계에 있는 자금사업 중 하나는 농안기금으로 운영되는 융자사업임.

- 특히 농업종합자금의 농산물 가공산업 지원 또는 수출 및 규모화 사업 지원 자금과 경합 가능성이 높음.

○ 그러나 이들 자금의 대출조건은 종합자금에 비해 다소 불리함.

- 농안기금의 융자사업 대출금리는 농업경영체가 아닌 일반 업체의 경우 농업종합자금보다 높은 3.0%임.
- 대출기간은 10년으로 농업종합자금에 비해 짧음.
- 또한 농식품글로벌육성지원자금의 경우 대출한도가 농업종합자금(한도 42억 원)보다 적은 20억 원임.

○ 한편 FTA 기금 사업은 과수, 원예, 축산 분야의 시설 자금을 지원하는 사업이며 보조금과 융자를 함께 지원하고 있어 농업종합자금의 해당 분야 자금 수요를 감소시킴.

- 과수고품질시설현대화: 국비20%, 지방비30%, 융자 30%, 자부담 20%
- 과수분야스마트팜확산: 국비20%, 지방비30%, 융자 30%, 자부담 20%
- 원예시설현대화: 국비20%, 지방비30%, 융자 30%, 자부담 20%
- 축사시설현대화: 보조 0~20%, 융자 30~80%, 자부담 20%

○ FTA 기금 사업은 국비 또는 지방비를 함께 보조 지원하기 때문에 지원자 선정과 사후관리를 지자체가 담당하고 있음.
- 금융기관은 융자금에 대해 채권보전만 하여 지원하고 있으나 신용부족 시 융자 지원이 되지 않으면서 보조지원도 이루어지지 않는 사례가 있음.

○ 농안기금으로 운영되는 융자 사업은 수출 및 규모화 사업, 농산물가공산업 지원과 지원대상이 중복되지만 대출조건의 불리성으로 인하여 농업종합자금이 우위에 있다고 판단됨.

○ FTA 기금으로 운영되는 융자 사업은 원예·특작·축산부문의 생산 분야에 있어서 시설 자금 조달과 관련하여 지원 대상과 자금 용도가 중복되며 보조금을 동반하고 있다는 점에서 매력도가 높음.
- 융자자금 대출이자는 농업종합자금과 비슷한 수준이지만 대출기간 면에서는 FTA 기금 사업이 다소 불리함.

○ 농안기금, FTA 기금으로 운영되고 있는 융자 사업들은 지원 대상과 자금의 용도 면에서 농업종합자금과의 중복성이 매우 높아 농업정책자금의 지원효율화를 저해하고 있음.

○ 농안기금과 FTA 기금 사업 외 농업종합자금과 자금 용도가 같은 자금으로는 농축산경영자금과 지자체에서 지원하는 농어업경영자금이 해당됨.

○ 농축산경영자금과 농어업경영자금은 운전자금의 조달을 지원하기 위한 자금으로서 연리 지원한도가 낮은 소규모 자금임.

- 농축산경영자금은 1,000만 원, 경기도 농어업경영자금은 6,000만 원이 한도임.

○ 해당 자금은 운전자금을 지원한다는 측면에서 농업종합자금과 중복성이 있을 수 있으나 지원규모가 작아 소규모 농가를 지원하는데 주로 활용되고 있어 농업종합자금의 지원대상과는 중복되지 않는 것으로 판단됨.

3.5. 지원조건(금리)

○ 저성장 기조 속에서 국내 금리는 하락 추세에 있다가 최근 1년 사이에 상승 기조로 전환되었음.

- 한국은행 기준금리는 2011년 6월 10일에 3.25%까지 상승하였다가 이후 꾸준히 하락하여 2016년 6월 9일에 1.25%에 이름.
- 이후 기준금리는 미국의 금리인상 압박으로 인해 상승 추세로 돌아서서 2017년 11월 30일자로 1.5%가 됨.
- 은행의 자금조달비용지수(COFIX)는 2010년 초에 4.11%였으나 꾸준히 하락하여 2017년 6, 7월 경에는 1.58%에 이르렀다가 반등하였음.

○ 농업종합자금 이차보전 기준금리와 정책금리는 시장 금리의 추세에 발맞추어 최근 5년간 하락하였음.

- 이차보전 기준금리는 2014년 4.09%였으나 2017년에는 3.16%로 하락하였고 2018년 예산편성 기준금리는 3.14%임.
- 운전자금은 3.0%에서 2.5%로, 시설자금은 2.5%에서 각각 2.0%로 2015년 8월과 2016년 1월에 한 차례씩 인하되어 이후 동일한 수준을 유지하고 있음.

○ 앞으로 시장금리가 추가적으로 상승할 경우 이차보전액의 증가가 예상되므로 시장금리 변동 추이를 지켜볼 필요가 있음.
- 시장금리에 따라 이차보전 금리도 동반 상승할 것이므로 고정금리 대출방식의 이차보전액은 증가할 수 있음.

○ 한편 현재의 농업종합자금 금리는 농업경영체가 이용가능한 타 자금과 비슷한 수준이지만 농업법인이 아닌 일반 경영체 있어서는 유리한 수준임.

○ 따라서 일반 농식품 기업에 대해서는 타 융자사업과 비슷한 수준으로 금리를 조정하여 농업종합자금으로 자금 수요가 쏠리지 않도록 관리할 필요가 있음.

3.6. 지도금융의 역할

○ 종합자금의 지도금융기능은 사전 경영조사와 사후 경영실태조사를 통해 이루어지고 있음.
- 사전 경영조사는 농가의 사업성에 대한 평가와 적정 투자규모 산출에 대해서 컨설팅을 한다는 의미에서, 사후 경영조사는 조달된 자금의 효율적 운용과 부실방지를 위한 컨설팅을 실시한다는 의미가 있음.

○ 경영실태조사는 해당 경영체의 재무상태를 점검하는 것으로서 원래 자금 지원 경영체의 부실방지를 위한 장치임.
- 사업성이 없는 대출자에게 자금이 지원되는 것을 막고 자금 지원과 함께 효과적인 자금 활용을 돕겠다는 취지로 도입되었음.

○ 현재의 농업종합자금의 연체율은 타 자금에 비해 낮은 것으로 나타나는데 경영실태조사가 직접적인 원인이라고 할 수는 없으나 경영실태조사를 비롯한 대출관리가 엄격하게 이루어지기 때문이라고 할 수 있음.

○ 종합자금의 지도금융기능은 수혜 경영체의 부실 가능성을 낮추는데 기여하고 있다고 볼 수 있음.

○ 그러나 현재의 경영실태조사는 한계도 동시에 안고 있음.

○ 우선 경영실태조사가 1억 원 미만의 대출자와 운전자금만 보유하고 있는 경우에는 이루어지지 않고 있다는 점임.

- 대출잔액 1억 원 미만의 대출자가 경영실태조사에서 제외되는 것은 경영실태조사의 행정비용 부담 때문인 것으로 판단되며 운전자금의 경우 대환시 신청자의 경영상태를 파악하고 있기 때문에 경영실태조사를 생략되는 것으로 판단됨.

○ 또한 경영실태조사 결과는 축적되고 있으나 내부적으로만 관리되고 있고 각 연도의 조사가 전년 조사 결과와 연결되지 않고 별개의 조사처럼 이루어지고 있어 동일한 업체의 사업성과를 시간의 흐름에 따라 평가할 수 없는 한계를 안고 있음.

- 경영실태조사의 결과를 외부인이 확인할 수 없어 심층분석을 위한 자료로 활용될 수 없음.
- 동일한 업체가 매년 경영실태조사를 받고 있는 경우가 상당수를 차지할 것으로 판단되므로 해당 자료를 이용한 동태분석이 가능할 것으로 판단되지만 현재의 조사결과는 단년도 분석에 그치고 있음.

○ 경영실태조사는 동일한 업체의 반복적인 수혜 여부 판단, 농업종합자금의 지원 성과평가의 기초 자료로 활용될 수 있으나 해당 자료가 DB화 되지 않고 일회성 보고에 그치고 있어 활용도 제고를 위한 개선 노력이 필요함.

3.7. 자금 수요

○ 최근 5년간의 자금 지원 추이를 보면 고정금리로 대출된 자금은 감소하는 반면 변동금리로 대출된 자금은 빠르게 증가하는 것으로 나타남.

○ 변동금리 대출자금의 증가는 운전자금의 지원 규모 증가를 의미함.
- 고정금리는 장기 대출에서 선호되는 경향이 있는 반면 변동금리는 단기 대출 시 선호되는 경향이 있기 때문임.
- 실제로 용도별 대출실적을 살펴보면 신규 대출에서 운전자금이 차지하는 비중은 56.3%(2013)에서 72.4%(2017)로 증가함.

○ 고정금리 자금의 잔액 증가는 운전자금의 고정화에 대한 우려를 야기함.
- 운전자금의 빠른 증가세는 운전자금의 대환에 제한이 없어 이용이 용이하기 때문인데 운전자금의 비중이 70% 수준으로 높으면서도 대출잔액이 증가하는 것은 문제의 소지가 있음.
- 운전자금은 타 용도로의 사용을 방지하기 위하여 엄격하게 1회전 소요자금을 계산하여 대출되고 있으나 대출 실행 이후에는 자금의 용도를 확인할 수 있는 방법이 사실상 없어 시설자금이나 개보수자금과 유사한 용도로 사용될 유인이 있음.

○ 채무자별 운전자금 지원 횟수를 살펴보면 운전자금을 중복적으로, 여러 차례에 걸쳐서 지원받은 채무자가 상당한 비중을 차지하는 것으로 나타남.
- 개인 신청자의 66.1%가 운전자금을 2회 이상 지원 받았으며 10회 이상 지원받은 신청인도 4.9%에 달하고 있음.
- 법인은 52%가 운전자금을 2회 이상 지원받았으며 10회 이상 지원받은 업체도 1.2%를 차지하고 있음.

○ 특정 경영체에 자금 지원이 중복적으로 이루어지고 있는 것은 지원 대상의 선순환과 지원이 절실한 타 경영체의 진입을 막기 때문에 지양하여야 함.

○ 최근에 나타난 운전자금 규모 급증은 또 다른 우려를 야기하고 있는데 이는 수출 및 규모화 사업의 운전자금이 고정화되어 재정 지출 증가의 압박이 고착화될 가능성이 있다는 것임.

○ 따라서 수출 및 규모화 사업의 잔액 관리를 할 필요가 있음.[2]
- 일반 기업에 대한 지원의 필요성에 대한 근본적인 검토와 함께 자금 지원의 현실화 방안을 찾을 필요가 있음.
- 한도관리, 이율 조정, 지원 대상 재검토, 사후관리 등 다양한 방법을 동원할 수 있음.[3]

3.8. 자금 이용의 편의성

○ 대출신청인의 입장에서 농업종합자금에 대한 접근성을 평가하기 위하여 농업인을 대상으로 설문조사를 실시하였음.

○ 원예, 특작, 축산 농업에 종사하고 있는 농가를 대상으로 설문조사를 실시하여 총 299농가의 응답을 받았으며 그 결과를 바탕으로 농업종합자금의 인지도, 수혜현황, 신청절차 상의 애로사항, 대출심사 관련 만족도를 평가하였음.

---

2 수출 및 규모화 사업 자금의 기대출 운전자금 중 상환이 도래하는 금액은 올해 3,640억 원, 내년에는 7,000억 원에 이를 것으로 예상됨.

3 수산분야 영어자금의 경우 고액대출자에 대해서 금리를 차등적용하고 의무 상환율을 인상하는 등의 대책을 제시하였음.

○ 농업종합자금의 인지도는 다소 높은 편이지만 여전히 많은 가구가 농업종합자금에 대해서 잘 알지 못하고 있는 것으로 나타남.

- 알고 있다고 응답한 농가는 전체 응답농가 중 62%였으며 잘 모른다고 응답한 농가는 38%임.

○ 인지도에 이어 실제 신청경험 유무를 설문한 결과 신청경험이 있는 농가는 응답농가의 절반 이하로 종합자금을 신청한 경험이 있는 농가의 비중이 낮았음.

- 신청농가는 38%, 미신청농가는 62%임.

○ 신청 경험이 있는 농가가 받은 농업종합자금의 주요한 용도는 운영자금과 농기계 구입자금이며 시설 및 개보수 자금은 다소 비중이 낮았음.

○ 설문조사 결과는 농업종합자금 도입 20년차인 현재에도 자금에 대해서 잘 모르는 농가가 있는 것을 보여주고 있는데 자금에 대해서 미인지함으로써 자금이 필요한 농가가 농업종합자금을 신청하지 못하는 상황이 발생하고 있음.

- 농업종합자금 미신청 농가가 신청을 하지 않은 이유를 설문한 결과, 정책자금이 불필요한 농가 이외에는 농업종합자금에 대해 알지 못하였기 때문이라는 응답이 가장 많았음.

○ 농업종합자금 신청 농가를 대상으로 신청 과정에서의 애로사항을 설문한 결과 신청서류가 많고 절차가 복잡하다는 것이 가장 큰 문제점으로 꼽힘.

- 또한 농업종합자금의 개선 필요 사항으로 서류의 간소화가 가장 많은 지지를 받았으며 대출금리 인하가 그 뒤를 이었음.

○ 신청 서류 중에서 가장 불필요하다고 느끼는 항목은 건강보험자격득실확인서, 원천징수영수증, 농지원부, 주민등록등본 순으로 나타남.

- 응답자들이 불필요하다고 인식하고 있는 서류들은 자금 지원대상을 구분하거나 신용평가를 위한 기초자료의 용도로 쓰여지고 있음.
- 또한 신청자가 서류의 용도를 인지하지 못하고 있거나 필수가 아닌 서류라도 제출하는 것이 신청자에게 유리하기 때문에 선택 서류도 제출하도록 하고 있음.

○ 농업종합자금을 신청한 시점부터 대출실행까지 걸린 기간을 설문한 결과 평균적으로 23일이 소요되는 것으로 나타났음.
- 이는 사업자가 대출신청 시 제출한 서류가 미비한 경우가 많아 서류를 보완하고, 농신보나 시설지원적격여부 회신 등 실행까지 걸리는 시간을 포함한 기간임.
- 과거 농업종합자금 도입 이전에는 정책자금의 신청부터 실제 집행까지 약 1년 6개월이 소요된 것에 비하면 자금 지원의 적기성은 획기적으로 개선되었다고 할 수 있음.

4. 농업종합자금 개선방안

4.1. 농업종합자금 목표와 위치

○ 농업종합자금은 산업육성의 금융으로서의 역할을 담당하는 것을 비전으로 설정하고 금융의 선별기능을 활용하여 농업발전을 촉진하도록 함.
- 특정 정책목적보다는 산업육성, 경쟁력있는 농업경영체 육성이 목적이라는 의미에서 농업종합자금은 타 농업정책자금과는 다른 특징을 가지고 있음.
- 자금지원 대상자 선정을 과거 행정기관이 담당하고 금융기관은 단순히 채권보전만 하는 것에서 금융의 선별기능을 강화하도록 금융기관의 사업성

평가, 신용평가에 따라서 지원되도록 전환하고, 이를 통해 경쟁력있는 농가에 지원되도록 함.

- 지원자금의 규모 및 자금사용처를 정부의 사업지침에 의해 먼저 설정하기 보다는 농업경영체가 스스로 사업계획 설계한 것에 따라 지원하도록 하여 자금 수요자의 수요를 반영하고, 그 사업계획서를 바탕으로 금융기관이 이의 사업성을 평가하여 지원여부를 결정함.
- 농업경영체의 자금 수요니즈에 맞게 신속하게 지원하도록 하여 적기에 투자할 수 있도록 하는(행정기관 지원 시 1.5년이 소요) 농업경영체의 자율적 선택을 중시한 지원체계의 구축으로 정부의 실패를 최소화하고자 함.

○ 농업종합자금은 자금지원 후 경영성과 점검평가를 실시하고, 그에 따라 문제점을 개선하도록 지도하는 경영컨설팅과 연계되어 지원하는 선도금융의 기능을 수행함.

- 단순히 농업경영체 자금지원만을 담당하는 것이 아니라 지원경영체가 지속적으로 성장하도록 하기 위해 자금지원 후 경영진단으로 경영성과를 지속적으로 모니터링하고, 경영개선을 추진하는 적극적인 사후관리를 실시함.
- 이를 통해 사업 성공률을 제고하는 질 위주의 지도금융기능 강화하는 농업금융혁신을 유도한다는 점에서 차별화 됨.

○ 농업종합자금이 지원하고자 하는 농업경영체 대상은 규모가 적은 영세소농보다는 농업을 중추적으로 담당하고 시장에서 경쟁력을 확보하고자 규모화하는 전업농일 것임.

- 농업경영체가 창업, 승계 이후 어느 정도 사업기반이 안정될 경우, 농업경영체의 사업성 평가가 가능한 시점에서 추가적인 투자확대로 보다 경쟁력 있는 농업경영체로 성장하고자 하는 주체를 지원하는 정책임.
- 따라서 농업종합자금은 창업 후 성숙단계에 진입하기 직전의 농가의 투자에 대해 필요한 자금을 지원하는 역할을 담당함.

- 신규창업농의 경우에는 사업이력이 없고, 사업위험도 높기 때문에 농업종합자금의 사업성평가에서 지원이 어려운 경우가 많으므로 별도의 정책자금으로 지원하도록 하는 것이 적합함.

○ 신규창업농이 농업부문에 진입한 후 지속적으로 성장하여 사업성과를 나타낼 시점에 농업종합자금이 추가적인 사업 확장에 대해 자금을 지원함으로써 선도농가로 발전할 수 있도록 단계별 지원의 중간 디딤돌 역할을 수행함.
- 농업종합자금 지원으로 선도농가로 성장하였을 경우에는 농업경영체가 스스로 자금조달에 의해 발전할 수 있도록 지원하는 것임.
- 농업종합자금이 고정화되지 않도록 하고, 장기적으로는 일정기간 지원 후에는 정책자금 금리지원보다 농신보 신용보증 지원으로 전환하는 방안도 검토하여야 함.
- 즉, 농업정책자금 지원을 무한정 계속 지원하기 보다는 정책자금 지원을 단계적으로 축소하는 방안을 검토할 수 있음.
- 미국에서 활용되고 있는 정책자금 졸업제가 모델이 될 수 있음.

○ 농업종합자금의 지원 대상 농업경영체는 산업육성의 대상이 될 수 있는 전업농 및 농업법인 등이며 이들을 대상으로 일정규모 이상의 자금을 지원함.
- 농업종합자금은 사업성 평가에 근거하여 자금을 지원하고, 경영평가에 의한 사후관리 및 지도금융을 실시하여야 하므로 사실상 영세소농의 접근이 어려움.
- 따라서 농업 의존도가 낮거나 생계형의 영세소농에 대한 자금지원은 별도로 구분된 농축산경영자금으로 지원하도록 하는 구분이 필요함.

○ 그러나 자금지원 후 여러 가지 요인으로 인해 농업경영체가 경영위기에 처할 경우에는 별도의 자금으로 지원하도록 하여야 함.
- 농업경영회생자금 및 경영회생지원 농지매입사업자금 등이 여기에 해당됨.

4.2. 농업종합자금의 개선방안

4.2.1. 사업구조 개편

○ 농업종합자금의 본연의 지원 대상이 생산분야의 경영체인 만큼 농업종합자금의 농산물가공 및 수출지원 등에 대한 지원은 농업생산분야와 구분할 필요가 있음.

- 현재 지원하고 있는 농산물 유통 및 가공업체는 농산물가공사업과 수출 및 규모화 사업으로 구분하여 지원하여 한도관리를 강화할 필요가 있음.

○ 이에 수출 및 규모화 자금은 농업 생산 분야와 생산 외 분야(가공, 유통)에 소요되는 자금을 모두 포함하고 있는데 이를 분리하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.

- 수출 및 규모화 자금 중 생산 분야 자금은 원예·축산 재배·생산사업으로 통합함.
- 생산 외 분야 자금은 농산물가공사업과 통합하여 농업유통가공종합자금 계정(가칭)으로 관리함.
- 이는 농업생산과 가공·유통 등 농업 외 분야별 자금 관리를 효율적으로 할 수 있도록 하는 효과가 있을 것임.
- 또한 기존 수출 및 규모화 자금에 적용되던 고정 이차방식의 이자율은 각각 생산분야의 지원조건으로 변경하여 수출 및 규모화 자금에 수요가 과도하게 쏠리지 않도록 관리함.

○ 또한 쌀 가공산업지원사업과 농산물가공사업지원은 통합 관리하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

4.2.2. 잔액 관리 강화

○ 농업분야의 부가가치를 제고하기 위해서는 농업 생산과 농산물 가공·유통·수출 등 타 산업과 융합한 농식품 산업으로 영역을 확장할 필요가 있음.
- 6차 산업화가 진행되면서 생산과 타 산업이 결합된 형태로 경영체가 운영되는 사례가 많아지고 있음.

○ 이러한 측면에서 농업 생산뿐만 아니라 농산물 가공·유통·수출 분야의 경영체를 지원하는 것은 합리적이라고 할 수 있음.

○ 그러나 농산물 가공·유통·수출 분야라고 하더라도 국내 농산물 생산과 긴밀하게 연계되지 않는 기업체에 대한 자금지원을 하는 것은 농업종합자금의 목적에 맞지 않음.

○ 따라서 원칙적으로는 농식품 기업에도 농업종합자금의 지원을 허용하되 농업 부가가치 제고 및 농산물 소비 촉진의 목적에 부합하여야 한다는 조건을 강화하여 해당 농식품업체에 대한 지원 효과가 궁극적으로 농산물 생산분야에 미칠 수 있도록 해야 함.

○ 구체적으로, 농식품 기업에 대한 신규 대출의 경우 국내 농산물 생산과의 연계성을 강화하고 금리를 조정하여 타 자금과의 형평성을 맞출 필요가 있음.
- 예를 들면, 농업종합자금을 지원하고 있는 가공업체의 국산농산물 사용비율을 상향 조정하는 방안을 검토할 수 있음.

○ 또한 농식품기업에 대한 자금지원이 고정화되어 특정 기업체에만 지속적으로 지원되는 것은 바람직하지 않으므로 자금지원의 잔액관리를 강화할 필요가 있음.

○ 이에 일반 농식품 기업에 대해서는 일정기간 자금지원을 한 후 단계적으로 자금지원을 축소하는 방안을 마련함.

- 농업종합자금을 대출받은 농식품 기업 중 기업신용평가 실시 결과 일정 등급 이상에 해당하는 업체는 농업종합자금을 졸업하도록 유도함.
- 즉, 해당 기업에 대해서는 농업종합자금의 신규 대출을 제한하고 기존 대출을 타 자금으로 전환할 수 있도록 농협은행이 중개 역할을 맡음.
- 구체적인 졸업방식에 대해서는 수산분야, 중소기업 분야, 해외 사례를 참고할 수 있음.

○ 농업종합자금은 이차보전 방식으로 운영되고 있는데 이차보전방식은 고정이차방식(변동금리 대출)과 변동이차보전방식(고정금리 대출)으로 구분되어 적용되고 있음.

○ 고정금리 대출에 대한 이차보전(변동이차보전방식)은 이차보전 기준금리에서 실수요자 지원정책금리를 차감한 이차율을 평잔액에 곱하여 산출됨.

- 이차보전 기준금리는 시장금리 추이에 따라 결정되므로 금리 상승기에는 이차보전 금리도 상승하게 되어 농업종합자금 재정규모가 증가하게 됨.

○ 반면 고정금리 대출에 대한 이차보전(변동이차보전방식)은 대출금리가 시중금리에 연동됨.

○ 따라서 금융시장의 불확실성을 감안하여 농업인 등 정책사업자가 자금의 특성에 맞는 금리 방식을 선택할 수 있도록 하는 지도금융 시스템을 강화할 필요가 있음.

- 장기 상환 자금의 경우 고정금리로 대출, 단기로 상환하는 운전자금의 경우 시장금리 여건에 따라 정책사업자에 유리하고, 안정적인 금리방식을 선택하도록 해야 할 것임.

○ 예산 소요액의 급증을 방지하기 위해서는 시장금리 동향을 면밀히 파악하여 정책자금 대출금리를 조정하는 방안도 경우에 따라서 검토할 필요가 있음.

4.2.3. 경영지도 강화

○ 금융기관의 지도금융 기능을 활용하여 지원 농가의 부실화를 막고 자금을 보다 효율적으로 사용할 수 있도록 지원하기 위해서는 대출기관의 경영지도의 실효성을 높일 수 있는 방안이 마련되어야 함.

○ 농업종합자금 대출기관은 대출신청자의 경영상태, 경영능력, 채무구조 등 경영컨설팅에 필요한 자료를 보유하고 있으므로 해당 자료를 활용하여 대출자에게 경영 컨설팅을 제공하기에 용이함.

○ 그러나 자금을 지원한 금융기관에서 경영컨설팅을 동시에 수행할 경우 자금 공급자가 사용자에게 자기 자본의 활용방안을 조언함으로써 자가당착에 빠질 우려가 있음.

- 해당 농가에 대해 자금조달 방법, 투자계획 수립, 자금 운용 등 경영 전반에 대하여 컨설팅을 시행하기 위해서는 컨설팅 주체가 자금조달 방법과 투자 결과에 대한 책임론에서 자유로워야 함.

○ 따라서 특정 자금을 추천하는 등의 적극적인 의미에서의 경영컨설팅을 농업종합자금 담당자가 직접 진행하는 것은 바람직하지 않으며 대신 별도의 조직이 담당하도록 함.

- 농가를 대상으로 한 자금조달 방식, 자금조달 규모, 자금 운용법에 대한 적극적인 컨설팅은 타 전문 컨설팅 업체를 활용하는 것이 바람직함.

○ 그런 의미에서 농업종합자금의 경영컨설팅은 농가의 적정 자금조달 규모 산정, 부실 위험 방지에 역할을 한정할 수 밖에 없음.

○ 현 시점에서는 경영실태조사가 보다 실효성 있게 진행될 수 있도록 컨설팅 관련 서비스를 강화하는데 우선순위를 두는 것이 바람직한 것으로 판단됨.
- 대출담당자의 컨설팅 업무 부담 경감을 위하여 외부 서비스에 대한 중개 역할 강화, 컨설팅 업무에 대한 교육 훈련 서비스 제공을 통한 역량 강화 등의 지원이 필요함.
- 경영실태조사결과를 외부에서 활용가능한 통계자료로 정리하여 축적하면 보다 내실있는 분석이 가능할 것임.

4.2.4. 자금이용 편의성 제고

○ 농업종합자금의 인지도는 낮지 않은 편이지만 여전히 자금에 대해 잘 알지 못하는 농가가 상당수 있는 것으로 파악됨.

○ 자금에 대한 인지도는 농업인의 수혜 실적과 연관되는 만큼 농업종합자금에 대한 인지도 제고를 위한 노력을 지속적으로 실시할 필요가 있음.
- 농협은행, 지자체, 농업기술센터 등 농업인의 출입이 많은 곳을 중심으로 농업종합자금에 대해서 홍보자료를 배포하고 대출담당자는 종합자금에 대한 안내를 적극적으로 실시함.

○ 농업종합자금을 이용하는 농업인들은 제출서류가 불필요하게 과다하다고 인식하고 있는 반면 자금 대출기관은 자금의 타용도 전용, 부당대출을 방지하기 위하여 불가피하게 요구하고 있는 자료로 인식하고 있음.

○ 농업종합자금은 지원 자격 확인과 사업성 평가를 위하여 추가적으로 서류를 받고 있으며 용도에 따라서 실제 자금 용도를 증빙할 수 있는 자료를 제출해야 함.
- 시설·개보수 자금의 경우 사업실적이나 설치 비용관련 증빙자료, 토지매입 증빙자료 등을 추가로 제출해야 하며 운전자금은 필요한 경영컨설팅 계약서, 토지임대차 계약서 등을 제출함.

○ 이 중에서 중복된다고 판단되는 서류들은 과감하게 줄이고 금융기관의 특성상 불가피하게 받아야 하는 서류에 대해서는 자세하게 안내를 함으로써 신청인의 불편함을 완화할 필요가 있음.

제 2 장

농업경영회생자금의 지원 효율화 방안

1. 농업경영회생자금 운영 체계

○ 농업경영회생자금은 한·칠레 FTA 발효, WTO 농업협상의 진전 등으로 인한 시장개방 확대로 인해 농수산물 가격 하락으로 경영 상의 어려움을 겪을 농가의 금융부담을 덜어주기 위하여 도입되었음.

- 특히 모든 농가를 대상으로 획일적으로 농가부채대책을 실시하지 않기 위해서는 상시적인 보완대책을 마련하는 것이 필요하다는 인식을 바탕으로 도입됨.

○ 2018년 기준 농업경영회생자금의 이율은 1%이며 대출기간은 3년 거치 7년 분할상환임.

- 대출한도는 개인 10억원, 농업법인 15억원으로 농신보 보증한도와 일치한 수준임.

○ 지원 대상은 준전업농 또는 농업용 부채가 있는 농업인과 농업법인임.

- 단, 농협 상근 임직원, 공무원, 교사 및 공공기관 재직자 중 정규직 근무자, 비농업용 부동산 또는 골프회원권 보유자는 지원 대상에서 제외됨.

○ 농업경영회생자금은 기존 농업 관련 채무의 대환이나 피해복구자금, 시설개보수 자금, 운영자금 등 경영위기에서 벗어나기 위한 용도로 사용되며 상세 용도는 아래와 같음.

- 지원신청일 기준 상환기일이 도래하였거나 향후 3년 이내에 상환기일이 도래할 농업용 대출금의 원리금
- 상환기일이 도래한 협동조합 경제사업 및 농업관련 연체채무의 대환
- 농경지, 농업용 시설 또는 농작물, 가축 등의 피해복구자금
- 연대보증인이 타 대출금으로 대위변제하거나 대위변제할 예정인 농업용 자금
- 시설 개보수 자금
- 품목별 1회전 운영자금(5억 원 한도)

2. 농업경영회생자금 운영 실적과 문제점

2.1. 운영실적

○ 농업경영회생자금은 2003년 처음 지원되었으며 2013년 이후 지속적으로 지원율이 하락하여 2017년 회생자금 지원실적은 49억원(지원율 8.2%, 2017년 12월말 기준)에 불과함.

○ 농업경영회생자금의 도입 초기에는 지원 인원이 2,000명을 넘겼으나 이후 지원 인원이 큰 폭으로 감소하였음.

○ 특히 2013년 이전까지 등락을 하던 지원 규모가 2013년 이후부터는 꾸준히 감소하는 추세를 보임.

○ 농업경영회생자금의 실적 감소는 비슷한 목적을 가지고 운영되는 경영회생지원 농지매입사업의 실적이 증가한 것과 대비됨.

- 경영회생지원 농지매입사업은 자연재해, 부채 등으로 경영위기에 처한 농가의 농지를 농지은행이 매입하고, 매각대금으로 부채를 상환하도록 하여 경영정상화를 지원하는 사업임.
- 경영회생지원 농지매입사업은 2006년에 185명에 대해 422억 원을 지급한 것으로 시작으로 하여 2017년에는 896명에게 2,838억 원을 지원하였음.

2.2. 지원규모 감소 원인

2.2.1. 농가 부채 발생원인의 구조적 변화

○ 농가부채 문제가 심각하였던 1990년대 이후 2000년대에 들어서 농가의 부채규모가 전체적으로 감소하였음.

- 농업경영회생자금 제도가 최초 시행된 2003년에 농가의 연평균 농업용 부채는 1,746만 원이었으나 이후 지속적으로 감소하여 2017년에는 1,062만 원이 됨.
- 같은 기간 농가의 자산대비 부채비율은 13%에서 5.2%로 하락함.

○ 농가부채 규모가 축소된 데에는 몇 가지 요인이 복합적으로 작용한 것으로 판단됨.

- 2001년 「농어업인 부채경감에 관한 특별조치법」 시행 및 개정을 통하여 정부가 농가의 부채 경감을 위하여 추진한 다양한 정책의 효과로 볼 수 있음.
- 부책대책이 추진되던 2001년 전후로 최대 연간 12조 4,000억 원에 이르던 농신보 보증은 농가부실화에 따른 대위변제 급증으로 인하여 신규보증조건을 강화하면서 규모가 감소하였음.

- 농업인의 고령화가 빠르게 진전되고 농가수가 감소하면서 농가의 투자 의욕이 저하됨.

○ 농업경영회생자금은 기존 농업용 부채의 대환 등을 지원하는 자금이므로 부채 규모가 전체적으로 축소되면서 해당 자금에 대한 수요도 자연스럽게 감소함.
○ 뿐만 아니라 최근 농업 관련 대재해의 발생 횟수가 감소하면서 재해로 인한 대규모 피해 발생이 없었기 때문에 농업경영회생자금의 필요성이 낮아진 것으로 판단됨.

2.2.2. 대출 취급 담당자의 자금 기피 현상

○ 대출 취급 담당자는 업무에 대한 책임 전가에 대한 우려와 사후관리 부담, 대출의 수익성에 대한 불확신 등의 이유로 농업경영회생자금을 기피하고 있으며 대출담당자의 소극적인 태도가 농업경영회생자금의 자금 지원실적에 부정적인 영향을 미치고 있음.

○ 대출 담당자가 해당 자금을 기피하게 하는 가장 큰 요인은 원래의 대출이 안고 있는 잠재적인 위험을 농업경영회생자금 담당자가 신규로 모두 떠안아야 한다는 점임.
- 경영회생자금 지원 후 채권이 다시 부실화되는 경우, 경영회생자금 취급자에게 기 대출 시 발생한 취급 부주의의 책임이 전가될 가능성이 높기 때문에 대출 담당자들의 추진 의욕이 저하되는 문제가 있음.

○ 담당자가 자금을 기피하게 만드는 또 다른 요소는 자금의 사후관리 기준 금액이 대출 규모에 비해 낮아 담당자의 사후관리 업무 부담이 가중된다는 점임.
- 사후관리는 연1회 이상 자구계획, 인수·운영계획 등을 점검하는 것이며 주로 조합차원의 현지 실사로 이루어짐.

- 사후관리의 기준 금액은 전년말 잔액 기준 5천만 원 이상으로서 평균적인 대출 규모에 비해 낮은 편임.

○ 한편 농업경영회생자금을 지원하는 조건이 되는 “일시적 경영위기”에 대한 기준이 모호하여 담당자가 자의적으로 판단해야 하는 경우가 발생하는데 이에 대한 부담을 취급자가 안을 수 있음.

2.2.3. 제도상의 지원 저해 요소

○ 자금 수요자의 입장에서 농업경영회생자금은 낮은 대출한도, 경영위기에 처한 농가의 자금 적기 공급 문제, 담보 평가의 불리한 점 등으로 인해 자금 매력도가 낮은 상황임.

○ 경영회생지원의 지원 한도가 농가의 투자규모에 비해 낮은 수준임.
- 농업종합자금의 스마트팜과 농산물가공사업은 지원한도가 동일인당 50억 원, 수출 및 규모화는 42억 원인 것과 비교할 때 농업경영회생지원자금은 의 지원한도는 다소 낮은 편임.
- 개인 농가 중 최고액 농업용 부채는 11억 원 이상(농가경제조사 2016)이며 농업법인은 그보다 더 큰 규모의 자금을 투입한다는 것을 고려할 때 경영회생지원자금의 한도는 낮다고 할 수 있음.

○ 대출신청부터 지원까지 걸리는 기간이 길어 필요자금이 적기에 지원되지 못함.
- 심사 의무 발생 기준은 중앙본부 5억 원 초과, 영업본부 3~5억 원, 시·군지부 1~3억 원, 일선조합 1억 원 이하로서 자금 규모가 커지면 상위 기관의 심사 의무가 발생하여 이로 인한 시간 지연이 발생함.
- 상위기관 심사 시, 시간적 제약 등으로 건별 신청 시 바로 위원회 회부를 하지 않고 분기별 1회 등 기간 단위로 진행되어 자체 전결보다 1.5~2배의 시간이 소요됨.

- 위원회 결과를 상위기관에서 통보하지 않고 취급조합에서 통보하기 때문에 여러 조합에 걸려있는 대출은 협조과정에서 시간이 지연되는 경우가 발생함.
- 뿐만 아니라 서류심사 및 경영평가위원회의 대출 승인을 받고도 감정 및 채권보전, 농신보 보증심사까지 기간이 오래 걸려 신속한 지원이 어려움.

○ 경영회생자금 대출금은 채권보전별로 실행되는데 농업인의 경제사업채권은 대부분 무입보(신용)이므로 채무자의 신용한도가 부족한 경우 대출지원이 불가한 상황이 발생함.

2.2.4. 경영회생지원 농지매입사업과의 경합

○ 농어촌공사에서 운영하고 있는 경영회생지원 농지매입사업은 경영회생자금과 비슷한 목적을 가진 정책자금임.
- 경영회생지원 농지매입사업은 경영 위기에 빠진 농가가 자산의 일부를 매각하여 부채를 축소하되 매각된 자산을 임차하여 경영기반을 유지할 수 있도록 하는 사업임.

○ 두 사업은 자연재해 등으로 일시적 경영위기에 처한 농업경영체가 회생할 수 있도록 지원한다는 사업목적은 동일하지만 농업경영회생자금의 지원 범위가 더 포괄적임.
- 농지매입사업은 기존 대출이 있는 농가만 지원을 하는 반면 농업경영회생자금은 신규대출도 취급하고 있음.
- 농업경영회생자금은 경영위기에 빠진 농업경영체 뿐만 아니라 해당 경영체를 인수하여 회생시킬 인수자에게도 자금을 지원하고 있음.

○ 두 사업은 이자부담, 대출한도, 생산기반유지 여부 등 지원조건은 동일하지만 지원방식에는 차이가 있음.

- 두 사업 모두 고부채 농가의 이자부담을 줄이고 농업생산기반을 유지할 수 있도록 허용한다는 측면에서 효과는 비슷하다고 할 수 있음.

〈표 2-1〉 사업 간 대출조건 비교

구 분	경영회생지원 농지매입사업	농업경영회생자금
이자부담	농지 및 시설물 매입가격의 1%	대출금액의 1%
대출한도	개인 10억, 법인 15억	개인 10억, 법인 15억
대출기간	최대 10년 임대	10년
생산기반유지 여부	유지 가능	유지 가능
자산 소유권	공사로 소유권 이전	근저당 설정
소유권 회복	환매	변제이행
지원방식	자산-부채 비율 조정	부채구조조정

○ 경영회생지원 농지매입사업은 자산-부채비율을 조정하는 방식이지만 농업경영회생자금은 부채 구조조정 방식으로 부채로 인한 부담 완화 효과는 농지매입사업이 더 크다고 할 수 있음.

- 자산-부채 비율 조정방식은 자산을 이용하여 대출원금을 상환함으로써 부채 부담 자체가 축소되지만 부채 구조조정은 상환기간 연장, 이자부담 감소에도 불구하고 대출원금이 그대로 유지되는 방식임.
- 농업경영회생자금이 경영 위기에 처한 농업경영체의 부채 상환 부담을 덜어주도록 부채구조 조정에 그치고 있는 데 비해 경영회생지원 농지매입사업은 농업인이 자산을 활용하여 자구책을 마련하도록 한다는데 의미가 있음.

○ 농지매입사업은 농업경영회생자금이 안고 있는 대출담당자의 취급 부담, 의사결정 지연 등의 문제에서 상대적으로 자유로움.

○ 농지매입사업은 지원 대상의 기준이 농업경영회생자금에 비해 명확함.

- 농업경영회생자금은 지원 조건에 대해서 구체적인 기준을 제시하지 않고 있으나 농지매입사업은 재해 피해율과 농가채무액 기준, 자산 대비 부채비율 기준에 있어서 구체적인 수치를 제시하고 있음.

○ 농지매입사업은 대출심사 과정이나 제출서류가 농업경영회생자금에 비해 단순하여 의사 결정이 빨리 이루어짐.
- 농업경영회생자금은 신청부터 지원에 이르기까지 평균 2~3개월이 소요되지만 경영회생지원 농지매입사업은 신청부터 지원에 이르는 기간이 약 1개월임.

○ 이는 각 사업에서 심사 단계의 구조, 채권 확보에 소요되는 시간 등의 요인이 영향을 미쳤기 때문이라고 판단됨.
- 농지매입사업은 감정평가대상자 선정을 총 3단계로 구분하고 있으나 농업경영회생자금은 4단계의 지원대상자 선정 과정을 거침.

○ 농지매입사업은 신청농가의 자산으로 채무구조조정을 하므로 담당자가 원대출의 위험을 떠안아야 하는 문제가 발생하지 않아 농업경영회생자금과 같이 담당자가 취급을 꺼리게 되는 요소가 없음.

3. 농업경영회생자금 지원 효율화 방안

3.1. 대출 취급 관련 개선방안

3.1.1. 대출 담당자의 취급 부담 축소

○ 농업경영회생자금의 담당자가 과거 자금의 문제에 대해서 취급부담을 최소화할 수 있도록 농식품부가 제도적인 방안 마련을 검토할 필요가 있음.
- 자금 대환시 농신보 보증 자금은 농신보로, 신용 대출은 신용으로 대환하게 되므로 농신보와 대손보전기금에 면책 규정을 포함시킬 수 있는지 검토할 필요가 있음.

- 특히 신용대출에 대해서는 위험성이 높으므로 대손보전기금 대상 자금으로 편입하여 보완하는 것이 필요함(단, 대손보전기금의 건전성을 전제로 함).

○ 현재 사후관리 기준이 5천만원 이상으로 평균 대출금액 대비 다소 낮아 금융기관의 사후관리 부담이 경감될 수 있도록 기준을 검토할 필요가 있음

○ 경영회생자금을 취급하는 담당자에 대한 우대 지원이 필요함.
- 금융기관 자체적으로는 인사에 있어서 경영회생자금 취급 건수를 우대조건으로 인정해주는 방안을 마련하여 대출담당 직원의 사기를 진작시킬 필요가 있음.

3.1.2. 농업경영회생자금의 지원한도 조정

○ 기존 농업종합자금의 최대 한도를 고려하면 현재 농업경영회생자금의 한도는 다소 낮다고 할 수 있음.
- 스마트팜 자금의 한도는 연 50억 원이며 2018년에는 최대 30억 원 한도의 청년 농업인 대상 스마트팜 자금을 신설함.
- 지원 규모를 확대하고 있으며 수출 및 규모화 자금의 지원한도는 동일인당 5억 원 이상 42억 원 이하임.
- 따라서 이들 자금을 농업경영회생자금으로 대환하고자 할 경우 한도를 초과하게 되어 부채의 상당 부분은 농업경영회생자금으로 지원받지 못함.

○ 뿐만 아니라 농가경제조사를 통해 개인 농가의 농업용 부채 규모를 살펴본 결과, 화훼농가, 축산농가의 평균 농업용 부채는 1억 원에 가까운 수준이었으며 특작농가를 제외하면 대부분의 유형에서 농업용 부채 최댓값이 3~11억 원 수준이었음.

- 농가경제조사는 상시근로자 5인 이상의 대농가를 조사에서 제외하고 있다는 점을 감안할 때 실제 전체 농가의 농업용 부채는 이보다 클 것으로 판단됨.

○ 미래의 자금 수요 변화에 대응하기 위해서는 한도 증액이 필요하다고 판단됨.
- 향후 스마트팜 등 기술개발과 농업 생산이 접목된 형태의 첨단농업이 확산될 것으로 예상되며 이에 따라 대규모 자금에 대한 수요가 더욱 커질 것으로 판단됨.

○ 따라서 기존 농업종합자금의 지원 한도, 농업용 부채 현황, 대규모 자금 수요 증가 추세를 고려할 때 농업경영회생자금의 한도를 상향 조정할 필요성이 인정됨.

○ 인상폭은 현재 개인 10억 원, 법인 15억 원에서 두 배로 증가한 15억 원과 30억 원 수준으로 설정하는 것이 적절할 것으로 판단됨.
- 개인에게 적용하는 한도는 농가경제조사에서 나타난 개인 농가의 농업용 대출 최고금액이 약 11억에 이르고 있다는 점과 최근 농신보 개선 논의 동향을 고려하여 결정하였음.
- 법인 한도는 수출 및 규모화 자금을 이용하는 농업회사 법인의 건별 잔액 규모를 판단근거로 이용하였는데, 15억 원 이하의 대출건수는 전체 건수 중 91.7%를 차지하고 있으며 30억 이하의 대출 건수는 98.9%를 차지하고 있어 한도액을 30억 원으로 올릴 경우 대부분의 수출 및 규모화 자금의 대환 수요를 감당할 수 있을 것으로 판단됨.

○ 다만, 스마트팜 및 수출규모화 등 미래의 농업 투자확대를 고려하여 지원 추이를 면밀히 살펴본 후 한도를 추가 증액하는 방안도 검토할 수 있음.

3.1.3. 대출심사 단계 축소

○ 심사 소요기간을 축소하기 위하여 대출심사 단계를 축소하고 일선조합의 심사의무기준을 상향 조정할 필요가 있음.

- 현행 4단계(일선조합-시·군지부-영업본부-중앙본부)에서 3단계(일선조합 및 시·군지부-영업본부-중앙본부)로 심사단계를 축소하고 일선조합과 시·군지부의 심사의무기준을 상향 적용함.

○ 경영회생지원 농지매입사업과의 형평성, 농가의 농업용 대출 규모를 고려하면 일선조합의 심사 기준을 3억 원 수준으로 상향 조정하는 것이 바람직하다고 판단됨.

3.1.4. 농업경영회생자금과 경영회생지원 농지매입사업간 연계 강화

○ 농가의 부채 부담 감소라는 궁극적 목표 달성을 보다 효과적으로 달성하기 위해서는 두 사업 간 연계성을 강화하는 것이 바람직함.

○ 현재 경영회생지원 농지매입사업과 농업경영회생자금은 대상자 선정 시 상호 수혜자를 인정해주고, 홍보를 공동으로 실시하고 있음.

- 농업경영회생자금의 지원 여부 결정시 경영회생지원 농지매입사업의 지원 대상자로 선정된 경우에는 농업경영회생자금도 지원 가능한 것으로 판정됨.
- 농지매입사업 신청자의 경우 부채의 전액 상환이 원칙이지만 부채의 50% 이상을 자산 매각으로 상환할 수 있고 잔여 부채는 농업경영회생자금으로 대환하는 경우에는 지원을 허용함.
- 농어촌공사는 농협중앙회의 협조를 얻어 농협은행의 영업장에서 경영회생지원 농지매입사업의 동영상, 인쇄물 등을 통한 홍보를 실시하고 있음.

○ 현재 두 사업간의 연계 수준은 두 사업 중 하나의 사업에 참여하는 경우 다른 사업 지원시 우선적으로 지원을 고려하는데 그치고 있음.

○ 그 결과 일부 농가는 두 사업 중 하나의 사업에만 참여할 수 있는데 두 사업을 모두 활용할 수 있도록 제도를 개선함으로써 농업경영체의 경영회생이 보다 효과적으로 이루어지도록 할 필요가 있음.

- 공동홍보의 수준을 넘어 신청자가 타 사업도 함께 신청하게 하는 수준의 연계 강화가 필요함.
- 예를 들면, 농업경영체가 자산을 소유하고 있는 경우 농지매입사업 신청을 적극 권장하여 자산 매각을 통해 부채 일부를 상환하도록 하고 잔액은 농업경영회생자금으로 대환하도록 권유하는 방안을 고려할 수 있음.
- 농협은행은 신청 농가의 자산 및 부채 정보를 활용하여 채무 조정 컨설팅을 수행하고 신청농가에 농지매입사업에 대한 안내를 진행함.

○ 동시에 경영회생지원 농지매입사업 추진주체가 농업경영회생자금 연계 지원 요건을 완화할 수 있도록 관련 사업주체와 긴밀한 협의를 추진할 필요가 있음.

- 농지매입사업 지원 요건 중 자산 매각으로 부채의 50% 이상 상환 가능하고 나머지 자금을 농업경영회생자금으로 대환한다는 조건을 완화함.
- 농업경영회생자금을 신청한 농업(법)인에 한하여 자산 매각을 통한 부채 상환 비율을 하향 조정함(예: 자산 매각으로 부채 33% 상환).
- 이로써 경영회생지원 농지매입사업과 농업경영회생자금을 동시에 활용하지 못했던 농가도 두 사업을 모두 활용할 수 있게 됨.

제 3 장

타 산업 및 해외농업분야 정책금융 운영 사례

1. 중소기업 대상 정책금융

○ 국내 중소기업 대상 정책금융은 크게 세 가지 유형으로 구분됨.
- 중소기업의 가용자금 공급을 확대하기 위한 제도
- 담보력 또는 신용도를 보완하는 제도
- 정책자금을 이용한 중소기업 지원제도

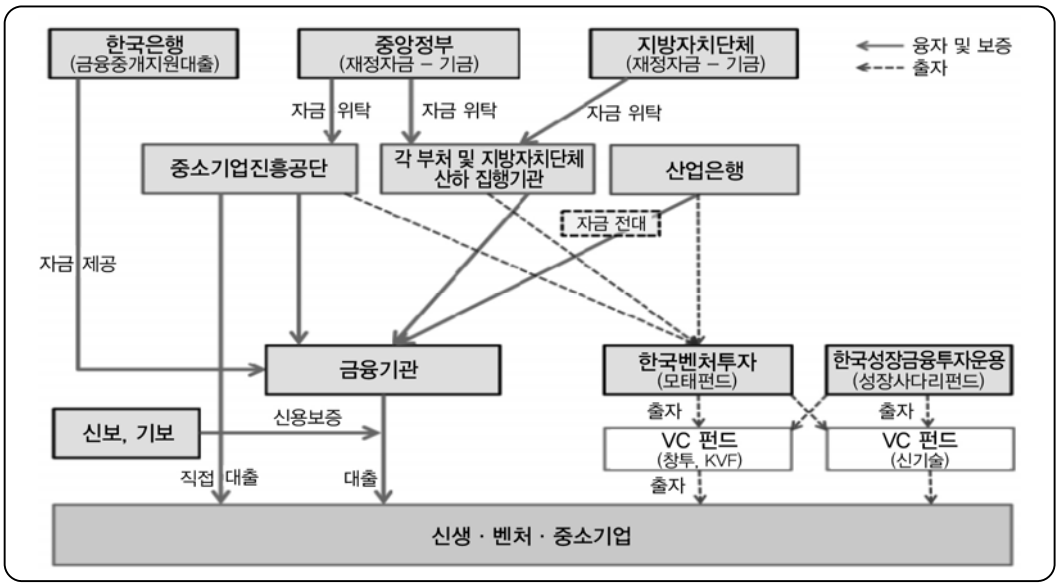
○ 첫 번째 유형인 가용자금 공급 확대를 위한 제도로는 한국은행의 중소기업 대출의무제도와 금융중개지원대출제도(구 총액한도대출제도) 등이 있음.
- 중소기업의무대출은 대출금 증가액의 일정비율을 중소기업에 대출해 주도록 지원하는 제도임.
- 금융중개지원대출제도는 금융기관이 취급한 중소기업 대출실적을 기준으로 금융기관에 자금을 지원하는 제도임.

○ 두 번째 유형은 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단을 통한 신용보증제도임.
- 담보력이 부족한 중소기업에 대해 채무 이행을 보증함.

○ 세 번째 유형은 중소기업진흥공단(이하 중진공)과 정책금융공사가 융자 형태로 중소기업을 지원하는 형태임.
 - 중소벤처기업부가 위탁한 자금을 이용하여 중소기업을 지원함.

○ 이외에도 중소벤처기업부의 한국모태펀드, 지자체의 지압중소기업육성자금, 산업은행의 온렌딩 자금 등이 있음.

〈그림 3-1〉 중소기업 정책금융 체계



자료: 구정한 외, 2015(중소기업연구원(2017)에서 재인용)

1.2. 중소기업진흥공단(중진공) 운영 정책자금

○ 중진공이 운영하는 정책자금은 창업예비자 및 중소·벤처 기업의 창업자금, 신성장 기반, 개발기술사업화 및 사업전환 자금, 긴급경영안정, 소상공인 자금, 투융자 복합금융 등이 있음.

○ 중소기업 정책자금은 기업의 성장단계별로 자금 구조를 설계하였으며 기업의 신용도가 상승하면 중진공의 정책자금은 지원되지 않음.

○ 중진공의 융자 사업 지원대상은 업력 3년 미만의 사업체 또는 예비창업자, 중소기업, 중견기업으로 구분되어 있으며 산업 구조조정으로 인하여 사업 전환이 필요한 업체, 일시적 경영악화 상태에 있는 업체에 대해서도 별도의 자금을 지원하고 있음.

- 그 결과 자금별로 지원받은 업체의 평균 업력에도 차이가 나타는데 창업기업지원자금을 받은 업체의 평균 업력은 3.4년이며 온렌딩 대출 지원기업의 평균 업력은 17.4년임(박재성 2017).

○ 중진공의 융자자금은 신용도 BB이상의 기업에는 지원되지 않으며 자력으로 자금 조달 가능성이 높은 기업은 온렌딩이나 신용보증을 통한 지원을 받을 수 있음.

- 반대로 신용도가 낮아 자력으로 자금을 조달하기 어려운 기업에 대해서는 중진공의 융자사업으로 지원하며 온렌딩이나 신용보증에서는 지원제외 대상이 됨.

〈표 3-1〉 신용등급별 정책금융 분담 구조

<table>
<tr><th>신용등급</th><th>건정성</th><th>중진공</th><th>온렌딩</th><th>신용보증</th></tr>
<tr><td>AAA~A</td><td rowspan="4">정상</td><td rowspan="3">지원제외</td><td>지원제외</td><td rowspan="3">은행대출보증</td></tr>
<tr><td>BBB</td><td rowspan="3">신용·일부 담보대출</td></tr>
<tr><td>BB</td></tr>
<tr><td>B</td><td>신용대출</td><td rowspan="4">정책자금보증</td></tr>
<tr><td>CCC</td><td>요주의</td><td rowspan="2">신용·보증대출</td><td rowspan="4">지원제외</td></tr>
<tr><td>CC</td><td>고정</td></tr>
<tr><td>C</td><td>회수의문</td><td rowspan="2">담보·신용대출</td><td rowspan="2">지원제외</td></tr>
<tr><td>D</td><td>손실</td></tr>
</table>

주: 지원 사업별로 등급 기준은 다를 수 있음.
자료: 중소기업청(KB금융지주경영연구소(2014)에서 재인용)

○ 중소기업 정책자금 대부분이 중진공의 직접대출 또는 대리대출로 이루어지고 있음.

○ 중소기업 정책자금의 지원금액 및 횟수가 중복·편중되는 현상이 발생함.
- 최근 10년간 (2008～2017년)운전자금을 25억 원 이상(누적) 받은 기업이 326개사이며 해당 기업의 평균 지원 횟수는 6.17인데 이는 전체 평균 1.37회보다 4.5배 높은 수준임.
- 지원횟수 기준으로 살펴보면 운전자금을 6회 이상 받은 기업은 468개사이며 이들의 평균 지원금액은 25.58억 원으로서 전체 업체당 평균 2.36억 원의 10.8배에 이름.

○ 그러나 운전자금을 지원받은 횟수와 금액에 비해 수혜기업의 성과가 상대적으로 크게 개선되지 않고 평균 수준에 머무르거나 오히려 지원 횟수가 많을수록 매출액 증가율이 감소하는 현상이 발생하였음.

○ 지원금액의 편중, 중복 문제를 해결하고자 일정한 횟수나 금액이상의 정책자금을 받을 경우 정책자금 신청을 제한하는 '중소기업정책자금 지원 졸업제'를 도입함.

○ 중소기업 정책자금 졸업제도 발동요건[4]
- 중소기업에 지원하는 운전자금 총액을 25억 원으로 제한함.
- 누적 지원 금액이 25억 원 이상 넘어갈 경우 해당 중소기업에 정책자금을 더 이상 지원하지 않음.
- 단, 중소기업벤처부 R&D 관련 기업에 한하여 지원 금액 총액 대신 지원 횟수를 기준으로 졸업제도를 운영함.

---

4 본 내용은 뉴시스통신사, 2018.01.11. '中企 정책자금 지원졸업제 도입…25억원 한도' 기사내용을 참고하여 정리함(http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180111_0000200281, 2018.09.07. 자료검색).

- R&D 기초역량 확충이 주 목적인 사업을 졸업제 대상 사업으로 지정하고, 해당 사업에 총 참여횟수를 4회로 제한함.

○ 일자리 창출 등 뚜렷한 성과가 나타나는 기업에 대해서는 졸업한도를 차등 부여하는 '성과연동형 졸업제'를 단계적으로 도입하는 등의 제도개선을 계획 중임.
- 예컨대, 일정기준 이상의 성과 우수기업은 졸업한도를 상향조정하고 성과가 미흡한 기업은 졸업한도를 하향 조정하는 방식임.

○ 중소기업 R&D 졸업제는 부처 협의를 통해 타 부처 R&D에도 적용 확대하는 방안을 모색하고 있음.
- 정부 R&D를 수행했음에도 사업화에 실패한 기업에게도 일정 기간 재도전 기회를 주되, 여러 차례 지원을 받고도 성과가 미흡한 기업은 퇴출시키는 방향을 고려중임.

2. 외국의 농업분야 정책금융제도

2.1. 미국 농업정책금융

○ 미국의 대표적인 농업정책자금 공급기관은 Farm Service Agency(FSA)이며 농업인을 대상으로 대출을 시행하고 있는 정부 관련 기관(Government Sponsored Enterprise)에는 Farm Credit System(FCS)과 Farmer Mac이가 있음.

○ 그 외에 농업자금 공급처에는 일반 상업 금융기관과 보험회사, 개인 자본이 있음.

○ 미국 FSA가 농업인을 대상으로 지원하는 융자 프로그램은 크게 시설 및 농지자금과 운영 자금 지원으로 나뉘어짐.

- 시설 및 농지자금은 농장 구매 또는 확장, 농업용 건축물의 신축 및 개보수자금, 토양객토 및 수리시설 관리 등에 소요되는 자금을 말함.
- 운영과 관련된 자금은 농업용 기자재 구입, 가축구입, 농업용 기계 구입, 기존 대출자금의 대환 자금 등을 의미함.

○ 자금 지원 방식은 직접대출과 신용보증으로 나누어짐.

○ FSA는 민간 기관으로부터 자금을 조달하기 어려운 농업경영체에 자금을 공급하기 위하여 융자 또는 보증 대출을 시행하고 있음.

- 지원대상 조건에 민간 금융기관 대출을 거절당하였거나 FSA 보증이 없이는 대출승인이 어려운 경영체로 지원 대상을 한정하고 있음.

○ 융자 프로그램은 신규 진입 농가와 3년 이상의 영농경력을 가진 농가, 긴급하게 경영안정자금이 필요한 농가로 구분하여 운영되고 있음.

○ 대출금리는 직접대출의 경우 3.75%(시설 및 농지자금), 4.15%(운전자금)이며 신용보증을 하는 경우에는 농업대출기관 평균 이자율보다 낮은 이자율을 적용함.

○ 대출기간은 시설 및 농지자금의 경우 40년, 운전자금은 1~7년으로 농업종합자금보다 긴 대출기간을 부여함.

〈표 3-2〉 FSA의 융자 프로그램 개요(2018)

구 분	자금 종류	대출 한도	대출기간 및 조건
직접대출	시설 및 농지자금	$300,000	· 상환기간: 40년 · 이자율: 3.75%(변동이자율, 매월 1일에 게시됨.) · 정규 이자율에서 상환이 어려운 경우 임시이자율(temporary limited resource interest rates) 적용 가능 · 대출총액의 1/2를 다른 금융기관에서 공급받는 경우 5% 이자율
	운영자금	$300,000	· 상환기간: 1-7년 · 이자율: 4.125%(변동이자율, 매월 1일에 게시됨.) · 정규 이자율에서 상환이 어려운 경우 임시이자율(temporary limited resource interest rates) 적용 가능
	긴급자금	실제 손실 발생한 100% 범위 대출, 대출한도: 50만달러	· 상환기간: 1-7년 · 부동산에 대한 손실에 대하여는 40년까지 가능 · 이자율: 3.75%(변동이자율, 2018.08.01.기준)
	빈곤농·신규농 운영자금, 농지구입자금	$300,000	· 상환기간: 운영자금(1-7년), 농지구입자금(40년) · 이자율: 운영자금(변동이자율), 농지구입자금(농업대출기관)
	신규농업인 할부 농지구입자금	농지구입가격 혹은 평가액의 45% 이하	· 상환기간: 20년 · 이자율: 농업대출기관(1.5%-4%)
신용보증	운영자금	$1,399,000 (매년 물가상승률에 따라 금액 변동)	· 상환기간: 7년 이내 · 이자율: 농업대출기관 평균이자율보다 낮은 수준 · 정규 이자율에서 상환이 어려운 경우 4%의 이자율 할인 가능
	농지구입자금	$1,399,000 (매년 물가상승률에 따라 금액 변동)	· 상환기간: 40년 · 이자율: 농업대출기관 평균이자율보다 낮은 수준
	빈곤농 및 신규농 대출	$1,214,000 (매년 물가상승률에 따라 금액 변동)	· 상환기간: 운영자금(1-7년), 농지구입자금(40년) · 이자율: 농업대출기관 평균이자율보다 낮은 수준

자료: USDA Farm Service Agency, Your Guide to FSA Farm loans, 2012

○ 직접대출 프로그램의 대출한도는 시설 및 농지자금과 운전자금 모두 30만 달러이며 긴급경영안정자금은 최대 50만 달러까지 지원함.

○ 신용보증 한도는 139만 9,000달러이며 빈곤농 및 신규농에 대해서는 121만 4,000달러까지 지원함.

○ 최근 4년간 FSA의 융자실적은 꾸준히 증가하였는데 대출건수는 3만 7,145건(FY 2014)에서 3만 8,408건(FY 2017)으로 증가하였으며 대출금액도 52억 3,200달러(FY 2014)에서 59억 8,900달러(FY 2017)로 증가하였음.

○ 프로그램간 실적을 비교해 보면, 운영자금의 직접대출이 가장 많은 건수를 기록하고 있으며 시설 및 농지자금의 직접대출, 운영자금의 신용보증, 시설 및 농지자금의 신용보증의 순으로 그 뒤를 잇고 있음.

○ 그러나 대출금액을 기준으로 볼 때 시설 및 농지자금에 대한 신용보증 실적이 가장 높으며 운영자금의 신용보증이 그 뒤를 잇고 있어 직접대출보다는 신용보증으로 지원된 자금 규모다 더 큰 것으로 나타남.

○ 미국 FSA는 자력으로 민간 자금을 조달할 수 없는 농업경영체를 지원하고 있으며 상대적으로 유리한 형편에 있는 농업경영체에는 신용보증으로, 불리한 형편에 있는 농업경영체는 직접대출로 지원하는 것으로 판단됨.

○ 미국 FSA는 농업인에게 영농에 필요한 자금을 지원하는 것이 목적이지만 FSA의 역할을 임시적인 자금 지원처로 한정하고 있음.

- FSA는 융자 프로그램별로 지원기간의 한도를 적용하고 있으며 자금을 지원받은 농가의 재무상황이 개선되면 일반 융자 자금으로 전환할 수 있도록 졸업제를 운영하고 있음.

○ FSA 융자의 지원기간 한도는 운영자금의 경우 7년(신규진입농은 10년), 시설자금의 경우 10년임.

- 지원기간은 융자의 대출기간과는 다른 개념이며 대출이 실행된 연수만큼 지원기간 한도가 소진된 것으로 인식됨.
- 예를 들면, 한 농업인이 1년 동안 1회 이상 운영자금 지원을 받았다면 대출기간에 관계없이 해당 농업인의 지원가능기간은 6년으로 계산함.

- 지원 기간은 다년간 연속으로 지원받는 경우와 분산하여 지원받는 경우를 구분하지 않으며 지원 받은 총 연수만 지원가능기간 계산에 이용됨.

○ FSA는 정기적으로 피지원농가의 재무상황을 파악하여 정책자금을 일반 금융기관의 융자로 대환할 수 있을 것으로 판단되는 경우 해당 농가를 일반 금융기관에 중개하여 주고 있음(USDA 2016).