

발간등록번호

11-1541000-001181-01

C2011-55 | 2011. 12.

선진 농업금융 사례 분석

박준기 연구위원
박성재 선임연구위원
김미복 부연구위원

한국농촌경제연구원

연구담당

박준기	연구위원	연구총괄, 1장, 2장, 4장, 6장, 7장 집필
박성재	선임연구위원	3장, 7장 집필
김미복	부연구위원	5장, 7장 집필

머 리 말

농업금융은 농가의 원활한 영농활동과 지속적인 성장을 위한 핵심 역할을 담당하고 있다. 특히 농업정책금융은 농업부문의 시장실패를 보완하고 원활한 자금 공급을 통해 영농활동을 지원한다. 이 연구는 선진 농업금융 사례 분석을 통해 시사점을 제시하고, 향후 전개될 농업여건 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 농업정책금융 지원체계 마련을 위한 정책과제를 제시하고자 수행하였다.

농업부문은 규모화와 조직화가 진행되면서 보다 자본 의존적 농업 비중이 높아질 것으로 예상되는 한편, FTA 추진으로 농업 내부의 양극화 현상도 불가피할 것이다. 또한 고령화와 저금리시대의 도래, 농협중앙회의 금융지주회사체제로 개편, 농업부문의 리스크관리의 중요성, 지방화의 확대에 따른 지역적 특성을 반영한 금융서비스 수요 증대 등의 농업금융 여건 변화에 대응하기 위한 농업금융 부문의 다각적인 노력이 필요하다.

이 연구에서는 미국, 일본, 독일, 프랑스, 호주, 뉴질랜드 등 6개국의 농업금융 실태를 분석하고, 시사점을 정리하였다. 선진 농업금융 사례분석을 통해 지원 목적과 방향의 명확성, 지원기관 간 역할분담, 지원 자금 성격의 구분, 지방정부의 역할 강조, 농가특성별 자금지원, 금융수단을 통한 소득안정 등 지원체계와 운영방식 측면에서 참고할 만한 시사점이 다수 도출되었다. 사례국가 분석의 시사점과 현행 농업정책금융 실태 분석 결과를 기초로 향후 농업정책금융의 개선 방향과 정책과제를 제시하였다.

본 연구에서 도출한 선진 농업금융 사례의 시사점과 농업정책금융 지원체계 개선방향은 우리 농업정책금융이 한 단계 더 발전하는데 소중한 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

2011. 12

한국농촌경제연구원 원장 이 동 필

요 약

□ 농업여건의 변화에 따른 농업정책금융의 역할 변화

- 농업부문의 규모화와 조직화가 진행됨에 따라 전업농과 농업법인이 증가하고 있어서 향후 농가의 자금 수요는 대규모 시설투자를 위한 중장기, 대규모 자금 수요가 증가할 것으로 예상된다.
- 미국, EU, 중국 등 거대경제권과의 FTA 체결은 농업부문의 경쟁 심화를 의미하며, 농가의 정책자금 수요도 단순한 자금 대출을 넘어서 위험관리를 포함한 종합적 금융서비스 지원을 요구할 것이다.
- 고령화, 경제의 저성장 가능성에 따른 저금리 및 자금공급 과잉 시대의 도래로 농업정책금융도 중장기적 여건 변화의 대응방안 모색이 필요하다. 저금리·자금공급 과잉 시대에는 자금공급 확대와 이를 위한 이차보전은 의미가 퇴색하며, 리스크 관리, 관리·감독기능 강화 등 질적 관리가 중요해 질 것이다.
- 한편, 지방화가 지속적으로 확대되면서 지역적 특성을 반영한 자금 지원 및 금융서비스 개발·지원의 필요성도 높아질 것이다. 현행 지방정부의 역할은 자체 조성한 기금의 이차보전 지원 수준에 머물러 있다.

□ 농업정책금융 지원체계의 효율성 제고 필요

- 현행 농업정책자금 융자 방식은 담보능력 의존적 자금 공급방식으로 농업부문의 성장 동력 확충을 위해 필요한 신기술 개발, 시설 현대화, 영농규모 확대 등 적극적 투자가 요구되는 분야에 대한 자금공급에는 한계가 있다.

- 또한 농업여건변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 현행 지원 및 관리체계의 개선이 필요하다. 자금수요 측면에서 한편으로는 전업화, 규모화 추구로 신규투자, 대규모 투자, 장기시설투자 자금 수요가 늘어나는 반면, 영세고령 농 증가로 수요가 감소하는 것에 대한 대책이 필요한 양극화의 가능성이 있다. 자금공급 측면에서는 금융산업 전반적으로 저금리와 자금과잉 시대가 예상되며, 자금공급 자체보다는 경영·재무·자연재해에 대응한 위험관리 등 질적 관리가 더 강조될 것이다.
- 농정여건변화, 농업정책금융의 실태 그리고 선진 농업정책금융 사례의 시사점을 기초로 자금 지원방식의 다양화, 위험관리를 위한 지원체계 구축, 농업금융 기관 간 협력 강화, 영농지도·재무관리·마케팅을 연계하는 종합적 서비스 지원이 가능한 농업정책금융 체계 구축을 위한 방향 설정이 필요하다.

□ 선진 농업정책금융의 시사점

- 지원목적 및 방향의 명확성: 전반적으로 정책금융 비중 감소와 일반금융 이용 비중이 높아지고 있다. 정책적 목적과 지원 대상을 명확히 설정하고 지원한다.
- 지원기관 간 역할 분담: 정책금융과 일반금융의 역할, 정책금융 지원기관 간 역할 등 지원체계가 분명하게 구분되어 있다. 예를 들면, 미국의 경우 FSA(취약계층 복지금융), FCS(농업 대상 산업금융), RD(농촌개발)로 기관별 영역 및 역할이 명확히 구분되어 있다.
- 지원 자금의 성격 구분: 정책금융수단을 활용하여 복지금융과 산업금융 역할을 수행하고 있다. 호주와 뉴질랜드의 산업금융은 일반금융기관에 맞고, 정부는 위험관리, 소득안정 지원만 담당하고 있으며, 미국은 복지금융은 FSA, 산업금융은 FCS로 역할 구분하고 있다.

- 지방정부의 역할 강조: 사업 설계는 중앙정부가 주도적으로 하지만 시행은 지방정부에 이양하여 추진함으로써 지역의 특성에 맞는 자금 공급이 가능하도록 유도하였다. 독일·일본의 경우 지방정부가 대상자선정, 신용보증, 대출 및 관리기능을 담당한다.
- 자금수요 분야별 자금 지원: 경쟁력 강화, 신규투자 활성화를 위하여 장기자금, 차입금의 자본금화 가능자금 등을 지원한다(일본의 장기자금, 자본지원용자).
- 농가 특성별 자금 지원: 경제적 취약농가, 경영회생이 필요한 농가, 신규취농 등 농가 특성별로 차별적 지원이 가능한 정책금융 자금을 지원한다(미국 FSA, 일본의 부채정리자금 및 농업 Safety Net, 호주의 Farm Help).
- 금융수단을 통한 소득안정: 직불제와 같은 보조금방식이 아닌 농가 자구적 적립을 통한 소득안정화 도모한다(호주의 FMDs).
- 정책자금 졸업제: 정책자금 지원 대상 농가의 자생력 강화를 위하여 일정기간 후에는 일반금융기관을 이용하도록 정책자금 졸업제를 운영한다(미국 FSA).
- 신용보증기관의 역할 분화: 신용보증 역할뿐만 아니라 기금을 활용하여 융자도 시행한다(일본의 Super S 자금: 농업경영개선촉진자금).

□ 농업정책금융의 개선 기본방향과 정책과제

- 농정여건 변화에 효과적으로 대응하고, 농업정책금융 지원체계의 효율화를 위한 세 가지 기본방향과 정책과제 다섯 가지를 제시하였다.
- 농업정책금융 지원체계 효율화를 위한 기본방향으로는 첫째, 농업의 활로를

타개하는 전략적 수단으로 활용이다. 개방의 충격이 가중되는 상황에서 앞으로 상당기간은 농업정책금융이 전 농업부문의 활로를 타개하는 전략적 수단으로 역할을 해야 할 것이다. 둘째, 농업정책금융 지원체계의 투명성 및 전문성 제고이다. 정책금융의 지원기관별로 기능과 역할 분담을 명확하게 설정됨으로써 사회적 신뢰를 얻을 수 있어야 한다. 기관의 이해와 기득권을 우선하여 문제해결을 더디게 해서는 안 된다. 셋째, 정책효과의 극대화를 위한 합리적 운용이다. 정책수요 그룹의 성격과 지원방향의 차이를 반영하여 합리적 지원이 이루어져야 할 것이다.

- 농업정책금융 지원체계의 개선을 위한 정책과제로는 첫째, 농업정책금융의 목적과 지원대상 등 영역 설정을 설정할 필요가 있다. 신규진입농가, 취약농가 및 신기술 투자 농가 등을 구분하여 차별적으로 지원할 수 있도록 해야 한다.
- 둘째, FTA 시대로의 급전환에 따른 구조정책 대응이다. 우리 농업도 전업화·규모화되는 농가와 고령농·영세농으로 양극화가 진행되고 있는 상황에서 본격적인 FTA 시대의 도래는 이러한 경향을 더욱 심화시킬 가능성이 높으므로 이러한 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 적절한 농업정책금융 프로그램의 모색이 필요하다.
- 셋째, 농협 신경분리에 대응한 농업정책금융 지원체계의 조정이 필요하다. 농협중앙회의 사업구조개편에 따른 농협금융지주가 단기적으로는 농업금융기관으로써 중추적 역할을 담당하겠지만 상업금융기관과 경쟁하게 되면서 중장기적으로는 일반금융기관의 성격이 강화될 가능성이 있으므로 이에 따른 농업정책자금 지원체계 조정을 위한 검토가 필요하다.
- 넷째, 농업정책금융의 전문성 제고를 위한 지원체계의 개편이다. 대규모 자금 수요 확대 대응, 농가 차별적 자금 지원, 저금리시대에 효과적으로 대비

하기 위해서는 현재보다 높은 수준의 전문성이 요구된다.

- 마지막으로 현행 농업정책금융의 구조조정 및 평가가 이루어져야 한다. 개별 자금의 농업종합자금화를 통한 효율화, 농업정책자금의 목적 및 대상 명확화, 귀농·귀촌자 정책자금의 졸업제 도입, 현행 농업정책자금 지원방식 평가 등을 통해 현행 농업정책자금 지원의 효율성을 제고시킬 필요가 있다.

ABSTRACT

A Case Study on the Developed Agricultural Finance Systems

Under short-and long-term agricultural financial condition rapidly changed, the current systems for support and management need to be improved in agriculture. The goal of this study is to find out our way for utilizing functions of financial institutions, investigating agricultural finance systems in several countries-Japan, USA, France, Germany, Australia and New Zealand.

In agricultural governmental financing system, it has been most important to diversify the way of farm household's financing. The system should include the developed credit management system for risk management. Therefore the investigation of developed agricultural finance system is the key role in this study.

In chapter 2, we examine the current status of policy-based agricultural financing. Annual new supply reached by end of 2010 to 9 trillion won which has been increased since 2006. On the balance scale, the agricultural policy financing was 23 trillion won by the end of 2010. As its scale was expanded, financial resources and management institutions have been spread out in complicate. Inefficiency issue is brought eventually. We suggest evaluating the role and challenges of 'Credit Guarantee Fund for Farmers and Fishermen'. Its purpose is to assist in the balanced development of agricultural and fishery economies by guaranteeing the loans for agricultural, forestry and fishery workers who need the business fund from financial institutions but do not have ability to provide collaterals.

In the case of Japan, it has the unique system that headed a task force incorporated into the financial system. The system includes the general public, small and medium enterprises, agriculture, forestry and fisheries. Their interest rate is legally fixed and the market interest rate is subsidized by government.

Financial supply to agriculture in USA, in principle, leaves the financial market. For new farmers and vulnerable groups, they are specially supported by the FSA. The system establishes a clear role of each institute and is operating consumer-oriented funding programs.

In chapter 5, the agricultural financing systems in France and Germany are reviewed. Both countries experience the recent decline of agricultural

governmental financing. In France, only agricultural successor support program (DJA) remains. The role of Rentenbank is reviewed as a main part of policy in Germany where many parts of governmental agricultural financing are transferred to local government.

In Australia and New Zealand, the government focuses on risk management and the supporting program for low income farm households, abolishing the agricultural subsidy and emphasizing the role of private sector.

Exploring the agricultural financial system related to government in developed countries, several implications are presented. First, the system needs to be clarified for higher efficiency. Second, the policies related to agricultural finance should provide considering heterogeneous beneficiaries. The specific challenges have been proposed to improve the Korean system in the final chapter.

Researchers: Joon-kee Park, Seong-jae Park, Mee-bok Kim

Research period: 2011. 9. - 12.

E-mail address: ***@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

- 1. 연구 필요성 1
- 2. 연구 목적 3
- 3. 연구방법 및 범위 4

제2장 농정여건 변화와 농업정책금융의 실태

- 1. 농정여건 변화 5
- 2. 농업정책금융의 현황 9
- 3. 현행 농업정책금융 지원제도의 문제 35

제3장 일본의 농업금융

- 1. 정책금융의 개혁 41
- 2. 농업금융 지원 기관 42
- 3. 주요 농업정책자금 49
- 4. 농업정책금융의 이용 동향 55
- 5. 시 사 점 56

제4장 미국의 농업금융

- 1. 농업금융시장의 현황 61
- 2. 세계 금융위기와 농업정책금융 67
- 3. 농업정책금융 담당 기관 72
- 4. 농업정책금융 관련 주요 현안 84
- 5. 시 사 점 90

제5장 프랑스·독일의 농업금융

1. EU의 공동농업정책(CAP) 현황	93
2. 프 랑 스	98
3. 독 일	114
4. 시 사 점	122

제6장 호주·뉴질랜드의 농업금융

1. 호 주	127
2. 뉴질랜드	134
3. 시 사 점	144

제7장 농업정책금융의 개선방향과 과제

1. 대내외 여건변화와 농업정책금융	147
2. 선진 농업정책금융의 시사점	150
3. 농업정책금융의 개선방향과 과제	155

참고 문헌	161
-------------	-----

표 차례

제2장

표 2-1. 농업정책자금 지원규모의 변화	11
표 2-2. 농가차입금과 정책금융 규모 비교	12
표 2-3. 농업정책금융 전달체계(2010년 잔액 기준)	16
표 2-4. 농특회계 용자금 현황	17
표 2-5. 농어업재해보험기금 현황	17
표 2-6. 농신보 기금조성 현황	19
표 2-7. 농신보 보증 규모(2011년 10월 말 기준)	20
표 2-8. 부분 보증 운용 현황	21
표 2-9. 기준 보증료율	22
표 2-10. 신용조사 방법	22
표 2-11. 2011년 10월 말 신용보증 실적(위탁비중 비율)	23
표 2-12. 농신보의 위탁보증기관별 보증현황(2011년)	24
표 2-13. 농신보 대위변제 실적	25
표 2-14. 구상채권 회수율	25
표 2-15. 농신보의 보증심사 처리 결과	27
표 2-16. 농업종합자금 성격별 지원 실적	30
표 2-17. 경영회생지원 농지매입사업 지원 실적	32
표 2-18. 보증금액 별 보증건수	39

제3장

표 3-1. 일본 농업정책자금 금리	54
표 3-2. 주요 농업정책자금의 잔고 추이	56
표 3-3. 일본의 주요 농업정책자금 내역	57

제4장

표 4-1. FSA의 농업정책자금 재원규모 및 지원 실적	74
표 4-2. FSA 각종 자금의 신청자격	74
표 4-3. FSA의 농업정책자금 프로그램(2011)	75
표 4-4. FSA의 지원 자금 이자율(2011.11 기준)	76

제5장

표 5-1. CAP 개혁 요약	97
표 5-2. 프랑스 경제의 거시 지표	99
표 5-3. 프랑스 농업경제 현황(2010년 추정치)	99
표 5-4. CAP 지출현황(프랑스)	102
표 5-5. 저리용자 대상 현황	108
표 5-6. 청년영농정착자금	108
표 5-7. CA 광역은행의 농업부문 대출 실적	109
표 5-8. 독일 주요 거시지표 현황	115
표 5-9. 독일 농업부문 주요 지표	115
표 5-10. CAP 지출현황(독일)	116
표 5-11. 신규 특별대출 실적	121

제6장

표 6-1. 호주 주요 금융기관의 자산규모	130
표 6-2. Agriculture Advancing Australia(AAA) 예산 현황	132
표 6-3. FMDs의 가입실적 현황	133
표 6-4. 뉴질랜드 On-farm Adverse Events의 분류기준	140
표 6-5. PGP 정책의 지원 사업 및 투자 내역	142
표 6-6. SFF 사업의 주요 분야	143

제7장

표 7-1. 농업정책금융 운영 방향 및 지원 체계의 시사점	152
표 7-2. 농업정책금융 지원분야별 시사점	153

그림차례

제2장

그림 2-1.	농가차입금과 정책금융	12
그림 2-2.	농업정책자금 지원기관 현황	14
그림 2-3.	농업정책자금의 재원 구성(연말 잔액 기준)	14
그림 2-4.	농업정책자금의 재원 구성변화	15
그림 2-5.	농신보의 보증업무 처리절차	21
그림 2-6.	위탁보증제도	23
그림 2-7.	농업정책금융 금리와 일반기업 대출금리 동향	33
그림 2-8.	농업정책자금 금리와 예금금리 동향	33
그림 2-9.	역금리차와 대출규모의 변화	34

제3장

그림 3-1.	일본의 농업금융 지원기관	43
그림 3-2.	일본의 농협계통조직도	45
그림 3-3.	농림어업신용기금의 과거 통폐합 경위	47

제4장

그림 4-1.	미국 총농가부채의 대출기관별 시장점유율 추이	63
그림 4-2.	부동산대출 부채의 시장점유율(1960-2008): 2008년 총 농가부채의 54%	63
그림 4-3.	비부동산대출 부채의 시장점유율(1960-2008): 2008년 총 농가부채의 46%	64
그림 4-4.	미국 농가의 자산부채비율 변화추이(1960-2010)	65
그림 4-5.	미국 농가의 순농업소득과 정부지불금 비교(1960-2010)	66
그림 4-6.	미국의 농가부채-순농업소득률 변화 추이(1960-2010)	66
그림 4-7.	농지가격과 주택가격의 변화추이 비교(1998-2008)	68

그림 4-8. 일반은행 대출의 연체율 변화 추이(1990-2010)	69
그림 4-9. 농업대출의 부실채권률 변화 추이(1990-2010)	69
그림 4-10. FSA의 농업정책자금 신청 및 대출(보증)실행 절차	73
그림 4-11. FCS(Farm Credit System)의 자금 흐름	78

제5장

그림 5-1. EU 전체 예산지출과 CAP 지출 비중	94
그림 5-2. CAP 지출현황과 개혁 과정	95
그림 5-3. EU 국가별 농촌개발정책(RD) 지출 현황(2007-2013)	95
그림 5-4. EU의 농촌지역 분포	96
그림 5-5. 농가부채와 농가당 보조금 현황	104
그림 5-6. 농업정책금융 자금흐름	106
그림 5-7. 저리용자 대상 현황	108
그림 5-8. 프랑스 저리용자(MTS-JA) 현황	110
그림 5-9. 프랑스 DJA 보조금 현황	110
그림 5-10. 정부지원을 위한 신청서 작성 및 절차(1st phase)	112
그림 5-11. 정부지원을 위한 신청서 작성 및 절차(2nd phase)	113
그림 5-12. 독일의 농가부채 및 보조금 현황	116
그림 5-13. 독일 농업금융 체계도	118
그림 5-14. 렌텐뱅크의 투자 분야	120
그림 5-15. 렌텐뱅크의 특별대출 실적	120
그림 5-16. Housebank 금융프로세스	122
그림 5-17. 2020년까지의 농업인 수 예측(프랑스)	124

제6장

그림 6-1. 호주 주요 농업부문의 부가가치 및 수출 비중 현황(2006)	128
그림 6-2. 호주의 농가부채 규모 국제비교	128
그림 6-3. 호주의 농업부문에 대한 정부지원 비교	129

그림 6-4. 호주 농업금융의 증가 추이(1995 대비 2005)	130
그림 6-5. 뉴질랜드의 농업부문별 자금공급 변화 추이	136
그림 6-6. 뉴질랜드의 농업부문 신용공급 대비 GDP 비중 비교	137
그림 6-7. 뉴질랜드 정부의 농업부문 자금지원정책 현황(2011)	141

제7장

그림 7-1. 농업정책금융의 영역 개념도	157
------------------------------	-----

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성

□ 농업여건의 변화에 따른 농업정책금융의 역할 변화

- 농업부문의 규모화와 조직화가 진행됨에 따라 전업농과 농업법인이 증가하고 있어서 향후 농가의 자금 수요는 대규모 시설투자를 위한 중장기, 대규모 자금 수요가 증가할 것으로 예상된다.
- 미국, EU, 중국 등 거대경제권과의 FTA 체결은 농업부문의 경쟁 심화를 의미하며, 농가의 정책자금 수요도 단순한 자금 대출을 넘어서 위험관리를 포함한 종합적 금융서비스 지원을 요구할 것이다.
- 농협중앙회의 신용·경제사업 분리로 금융지주의 일반 상업금융기관화가 예상되며, 현행 농업정책금융의 공공성과 금융지주의 상업성 간 이해상충의 가능성이 있다. 사업조직 개편에 대응하여 농업정책자금의 공급, 신용보증, 각종 기금 운영 등 현행 농협중앙회의 기능과 역할을 점검하고, 농가의 자

금이용 편익 증진과 농업정책금융의 배분 효율성 측면에서 개선방향을 검토할 필요가 있다.

- 고령화, 경제의 저성장 가능성에 따른 저금리 및 자금공급 과잉 시대의 도래로 농업정책금융도 중장기적 여건 변화의 대응방안 모색이 필요하다. 저금리·자금공급 과잉 시대에는 자금공급 확대와 이를 위한 이차보전은 의미가 퇴색하며, 리스크 관리, 관리·감독기능 강화 등 질적 관리가 중요해 질 것이다. 또한 농업·농촌의 고령화는 일반 산업부문보다 빠르게 진행되고 있으며, 그에 따른 농업정책금융 지원방안을 별도로 검토할 필요가 있다.
- 한편, 지방화가 지속적으로 확대되면서 지역적 특성을 반영한 자금 지원 및 금융서비스 개발·지원의 필요성도 높아질 것이다. 현행 지방정부의 역할은 자체 조성한 기금의 이차보전 지원 수준에 머물러 있다.

□ 농업정책금융 지원체계의 효율성 제고 필요

- 현행 농업정책자금 지원방식은 크게 보조금 지원과 정책자금 대출로 구분할 수 있다. 개별 경영체에 대한 시설·장비, 투입재 등의 직접보조는 자원배분을 왜곡하고, 정부 의존성 심화시키는 등 문제가 발생한다. 또한 보조·융자·자부담 혼합 형태 지원은 사업성보다 보조금 수령 자체를 목적으로 참여함으로써 가수요 발생과 사후관리의 어려움과 같은 부작용이 있다.
- 정책자금 융자 방식은 담보능력 의존적 자금 공급방식으로 농업부문의 성장 동력 확충을 위해 필요한 신기술 개발, 시설 현대화, 영농규모 확대 등 적극적 투자가 요구되는 분야에 대한 자금공급에는 한계가 있다. 즉, 사업성 평가에 의한 자금지원이 가능하도록 농업금융제도 정비 및 개선이 필요하다.
- 이와 함께 농업정책금융의 장단기 여건변화에 능동적으로 대응할 수 있도록

록 현행 지원 및 관리체계를 개선할 필요가 있다. 자금수요 측면에서 볼 때 한편으로는 전업화, 규모화 추구로 신규투자, 대규모 투자, 장기시설투자 자금 수요가 늘어나는 반면, 영세고령농 증가로 수요가 감소하는 것에 대한 대책이 필요한 양극화의 가능성이 있다. 자금공급 측면에서는 금융산업 전반적으로 저금리와 자금과잉 시대가 예상되며, 자금공급 자체보다는 경영·채무·자연재해에 대응한 위험관리 등 질적 관리가 더 강조될 것이다.

- 농정여건변화, 농업정책금융의 실태, 그리고 선진 농업정책금융 사례의 시사점을 기초로 자금 지원방식의 다양화, 위험관리를 위한 지원체계 구축, 농업금융 기관 간 협력 강화, 영농지도·채무관리·마케팅을 연계하는 종합적 서비스 지원이 가능한 농업정책금융 체계 구축을 위한 방향 설정이 필요하다.

2. 연구 목적

□ 선진국 농업금융의 시사점 및 농업정책자금 지원제도 개선 방향 제시

- 농업정책자금 지원체계의 효율화 방안 모색을 위하여 미국, 일본, 프랑스, 독일, 호주, 뉴질랜드 등 6개 선진국의 농업금융체계 및 농업지원체계를 분석하고, 시사점을 제시하고자 한다.
- 선진 농업정책금융 사례분석은 각 국가의 특성에 초점을 두고 접근할 필요가 있다. 예를 들면, 일본은 능력을 갖춘 인정농업자 중심의 농업정책금융 지원 방식에 중점을 두고 있다.
- 이 연구의 목적은 주요 선진국의 농업정책자금 현황과 지원체계를 분석하고, 향후 농업정책금융제도 개편을 위한 시사점과 정책방향을 제시하는 데 있다.

3. 연구방법 및 범위

- 이 연구는 현행 농업정책금융 지원체계 현황 및 개선과제를 정리하고, 선진국 농업정책금융 사례분석 및 시사점을 도출한 후 우리 농업정책금융 지원체계의 개선 방향을 제시하고자 한다.
- 연구방법을 정리하면, 현행 농업정책금융 지원 실태에 대해서는 기존 문헌조사, 주요 농업정책금융 지원 실적 데이터 및 운영체계 등의 분석을 통해 농업정책금융 지원 상의 문제와 개선과제를 정리하였다.
- 선진 농업정책금융 사례는 일본, 미국, 프랑스, 독일, 호주, 뉴질랜드 등 6개국을 대상으로 하였으며, 각 국가별 농업금융시장 동향, 농업정책금융 지원체계, 최근 경제위기에 따른 대응방향 등을 정리하였다. 다만, 분석대상 국가별 자료정리방식 및 농정여건의 차이, 자료접근의 제약 등으로 국별로 동일한 체계의 사례 정리에는 한계가 있다.
- 본 연구의 목적은 농업정책금융 지원체계 개선을 위한 선진 농업금융의 시사점 정리에 있다. 따라서 사례국가별 분석 범위도 정부 주도적인 농업정책금융을 대상으로 하였으며, 일반 금융기관의 농업금융 지원 내역은 필요에 따라 개략적 내용만 정리하였다.

제2장

농정여건 변화와 농업정책금융의 실태

1. 농정여건 변화

1.1. 단기 여건 변화

□ FTA로 대표되는 본격적 농산물 시장 개방 시대 도래

- 우리 농업은 1990년대 중반 이후 회복을 거듭하고 있는 성장의 지체와 양극화가 심화되는 가운데 세계에서 가장 빠른 FTA시대로의 전환에 직면하고 있다. 최근 수년 사이에 한·인, 한·EU, 한·미 등의 FTA 발효와 한·중 FTA 협상을 준비 중이어서 사실상 DDA의 의미가 거의 없어지는 단계에 직면해 있다.
- 개방의 확대가 세계시장으로의 진출기회를 증대시켜 농산물 수출 확대 등이 기대되기는 하지만 농업 전반의 위축이 불가피하며, 시장개방에 충분히 적응하기 위해서는 농업정책금융이 중요한 정책수단으로서의 역할을 지속할 수밖에 없을 것이다. 경쟁력 제고를 위한 수출농업 및 농업시설 지원과 함께 경영부실 농가를 위한 경영회생지원의 이원적 접근이 필요하다.

□ 농협중앙회의 사업구조 개편

- 농협중앙회의 사업구조 개편으로 농협경제지주와 농협금융지주 체제로 전환된다. 농협금융지주의 성격은 원칙적으로 상업 금융기관으로서 영리추구를 목적으로 하게 될 것이다.
- 농업정책자금 지원 취지는 기본적으로 상업금융기관이 기피하는 농업부문에 대한 자금공급의 원활화, 신규농가 및 취약계층의 자금공급 확대, 국가적 차원의 경쟁력 강화 부문에 대한 투자 등 시장의 실태를 보완하는 데 있다.
- 농업정책자금 공급 기능을 현재와 같이 농협중앙회 중심으로 유지할 경우, 새롭게 개편되는 농협금융지주는 단기적으로는 현재와 같은 중추적인 농업 금융기관의 역할을 담당하겠지만 중장기적 일반 상업금융기관과의 경쟁 과정에서 상업금융기관의 성격이 강화될 수밖에 없을 것이다. 따라서 농협금융지주의 역할과 기능 변화에 대비하여 농업부문에 대한 효과적인 자금공급방안을 검토할 필요가 있다.

□ 규모화·전문화된 전업농가 및 농업법인 확대

- 전업농 중심의 전문화·규모화가 진행되면서 대농으로의 집중이 빠르게 이루어지고 있다. 1995년에서 2005년까지 10년 사이 논, 밭, 과수, 한우, 젃소, 돼지, 닭의 일정규모 이상의 농가호수 비율이 증가하였고, 이들이 전체에서 차지하는 비중도 크게 증가하였다.
- 농업 전반적으로는 부가가치 하락, 농업교역조건 악화 등으로 인하여 농업투자가 위축되고 있지만 다른 한편으로 농가의 전문화·규모화 비중이 높아지면서 자본집약적·농기업적 성격의 농업경영체가 늘어나 농업투자가 확대되기도 한다.
- 한편 최근에 농가 간 협력을 통한 부가가치 증대와 영농활동의 효율성 제고

를 목적으로 농업경영체를 농업법인(영농조합법인, 농업회사법인)으로 조직, 규모화하여 운영하는 사례가 늘어나고 있다.

- 규모화된 전업농과 농업법인의 확대로 대규모 자금, 장기자금 위주의 정책 자금 수요가 늘어날 것으로 예상된다. 대규모 자금 수요 증가에 대응하여 원활히 자금이 공급되기 위해서는 농업정책자금 지원 기관의 대출 및 보증 심사평가 기법 개발 등 전문성이 수반되어야 한다.

□ 대규모 자연재해 및 가축질병 빈발에 따른 농가의 경영위험 증가

- 기후변화의 영향으로 자연재해의 횡수가 크게 증가한 것은 물론, 피해손실 규모도 대형화되고 있다. 농업의 특성상 기후변화 및 자연재해와 밀접한 관계를 갖고 있으므로 경영위험에 대응한 농업정책금융 지원체계를 마련할 필요가 있다.
- 대규모 자연재해와 가축질병의 발생에 따른 위험은 농가의 경영부실로 이어져 농가경제는 물론 지역경제를 침체시키는 요인으로 작용할 수 있다. 자연재해의 규모에 따라 대응방안을 마련하고, 농가의 위험을 관리·지원할 수 있는 농업정책금융 차원의 체계 마련이 필요하다.

1.2. 중장기 여건 변화

□ 농업·농촌의 고령화 급속 진전

- 농업인력의 고령화가 급격하게 진행되고 있다. 경영주 연령 기준 65세 이상의 고령층 비중은 1995년 24.8%에서 2005년에는 43.2%, 2009년에는 49.7%로 큰 폭으로 늘어난 반면, 30~40대는 같은 기간에 27.9% → 17.9% → 11.9%로 하락하여 젊은 경영주 비중은 줄고, 고령 경영주 비중이 증가하면서 농업인력의 고령화와 함께 질적 문제도 가중되고 있다. 2050년에는 고령

인구(65세 이상) 비율이 38.2%로 세계 최고령 국가가 될 전망이다.

- 농업인력의 고령화는 미래의 지속적 영농활동 기간을 축소시키고, 활발한 영농활동을 위축시킴으로써 고령 농가 입장에서는 새로운 농업투자를 주저하게 만드는 요인 중 하나로 작용하고 있다.
- 농업·농촌인구의 고령화가 빠르게 진전됨에도 불구하고, 공적·사적 연금 시스템의 미흡으로 고령자를 위한 사회안전망은 부족한 상황이다. 농지은행의 농지연금은 농가가 농지를 활용하여 노후 비용을 조달할 수 있는 유일한 수단이며, 국민연금은 규모가 작아 농어민연금지원의 효과가 낮다.

□ 금융산업의 고도화와 저금리·자금잉여 시대의 도래

- 금융시장의 개방과 자율화로 금융산업의 글로벌화가 진행되고, 우리경제가 저성장단계로 진입해 가면서 자금잉여시대로 전환되고 있다. 한편에서는 금융권 간의 벽이 낮아지면서 시장통합이 가속화와 함께 틈새시장을 공략하여 자기영역을 구축하려는 전문화의 경향도 강하게 나타나고 있다.
- 치열해지는 시장경쟁에서 생존이 그 어떤 가치보다 우선 시 되어 대규모 합병과 전략적 제휴, 겸업화 등이 진행되고, IT산업에 접목한 금융 기술혁신이 계속되고 있다. 금융시장 여건의 급격한 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 농업정책금융 지원체계를 갖추어야 한다.
- 기존 농업정책금융이 공급부족단계에서 증산을 유도하는 인센티브로서 제공되는 지원 금융이었다면, 저금리 시대의 농업정책금융은 재원조달 및 자금 공급보다는 운용 측면에서 자원배분의 효율화가 가장 중요한 목표가 되어야 한다. 저금리 시대가 도래하면서 이차보조가 있는 장기저리 지원방식의 정책금융 지원의 효과는 낮아지고 있으므로 이를 보완할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

- 시장의 신호에 따라 정책금융이 배분될 수 있는 시스템을 갖추어야 하며, 금융의 기능 중에서 가장 중요한 것은 사업성공 가능성이 높은 사람에게 자금을 공급하는 것이고, 그러한 사람을 선별할 수 있는 정책금융시스템을 갖추어야 한다.
- 정책금융의 효율화는 단지 대출단계에서뿐만 아니라 재원 조달에서 회수에 이르기까지 전 과정에서 이루어져야 하며, 이를 위해서는 금융기법과 관리의 선진화가 전제되어야 하고, 이를 위한 농업금융기관의 혁신이 요구된다.

2. 농업정책금융의 현황

2.1. 농업정책금융의 역할

□ 농업정책금융의 정의 및 역할

- 농업정책금융이란 정부가 특정한 목적을 가지고 설치한 재정 혹은 제도를 통해 농업부문에 공급되는 금융자금을 말한다. 정부예산 및 기금을 통해 농업부문에 공급되는 금융자금은 물론 이자보조를 받아 농업부문에 공급되는 민간금융자금도 이에 포함된다.
- 농업정책금융은 농업금융시장의 시장실패를 보완하고 형평성을 제고함으로써 사회 전체적인 후생 증가를 목적으로 하고 있으며, 우리나라 농업정책금융은 특정분야의 육성이나 특정품목의 생산 유도, 소농체제의 신용 보완, 영세민농에 대한 소득보전 등 다양한 목적을 위해 시행되고 있다. 특히 우리나라의 농업정책금융의 목표는 충분한 자금을 농업 부문에 공급함으로써 정부의 각종 정책의 효율성을 높이고, 농업부문의 경쟁력을 제고하고자 하는 것이다.

- 농가가 필요한 자금을 고리 사채에 의존하던 시대적 배경 하에서 재정자금의 공급으로 농업부문의 유동성 제약을 완화한다는 것은 매우 중요한 목표였다. 이를 위해 재정특별회계가 설립되고, 특정한 분야를 대상으로 자금의 안정적 확보를 위해 각종 기금이 연이어 설치된 것이다. 또한 공공자금의 한계를 극복하기 위하여 이차보전 방식으로 민간금융자금이 동원되었다.
- 정부는 다양한 정책 사업을 수립하고, 여기에 일반금융보다 유리한 조건의 정책금융자금을 연계하는 등 정책금융을 통해 사업에 대한 수용성을 높이고자 하였다. 모든 정책사업은 보조금 혹은 정책금융 또는 두 가지 모두 혼합되는 방식으로 지원되었는데 그 결과, 새로운 정책이 나올 때마다 농업정책금융사업이 지속적으로 증가하고, 세분화될 뿐만 아니라 보조금과 연계되는 현상이 나타났다.

□ 농업정책금융은 여전히 농업금융의 중추적 역할 수행

- 1990년대 말부터 농정의 목표가 구조개선과 경쟁력 향상으로 설정되었고, 1991년에는 10개년 농어촌구조개선사업이 착수되었다. 1994년에는 다시 10년 간의 농어촌발전대책이 수립되어 1992~2001년 사이에 모두 22조 7,095억 원의 정책금융자금이 농업부문에 공급됨으로써 정책금융의 규모가 급팽창하였다(이정환 외, 2008).
- 2001년, 2004년 부채대책으로 상호금융 부채가 정책금융자금으로 전환되어 일시적으로 정책금융 잔액이 증가하였으나(32조 4,960억 원), 2000년대 들어 정책금융 규모의 확대 추세는 멈추었다고 볼 수 있다. 부채대책을 제외한 농업정책자금의 연간 신규 공급규모는 2006년 이후 증가하여 2008년 기준 약 9조이고 잔액 기준으로는 농업정책자금 지원규모는 2010년 말 기준 약 23조 2,130억 원이다.
- 농가 차입금 총액과 농업정책금융 잔액을 비교해 보면, 농업정책 금융이 농

가 차입금 총액의 90% 수준이 되어 농가 차입금의 대부분이 정책 금융자금인 것으로 추정된다.

- 농가차입금은 개인사채를 제외한 금융기관차입금을 이용하여 계산하였고, 이 추정치는 농가경제조사의 호당 차입금을 이용하여 계산하였기 때문에 실제 총 차입금과는 차이가 있을 수 있다.
- 잔액 뿐 아니라 신규공급으로 비교했을 때 정책금융 의존도는 계속 낮아지고 있다. 단순 비교 상으로 2001년 121%에서 2010년 현재 90%수준이다. 또한 농가부채에서 금융기관 차입금의 비중은 95%에서 80%로 낮아지고 있다<표 2-2>.

표 2-1. 농업정책자금 지원규모의 변화

(단위: 십억 원)

구 분	잔 액		신규공급	
	부채대책 포함	부채대책 제외	부채대책 포함	부채대책 제외
2001	31,908	21,844	10,648	9,860
2002	30,550	20,762	8,629	8,284
2003	29,809	20,614	7,628	7,226
2004	32,496	18,854	7,842	6,269
2005	30,861	18,008	7,403	5,832
2006	28,322	17,404	7,323	7,290
2007	26,201	17,356	7,227	7,210
2008	26,755	19,403	9,088	9,075
2009	24,767	19,503	-	-
2010	23,213	19,252	-	-

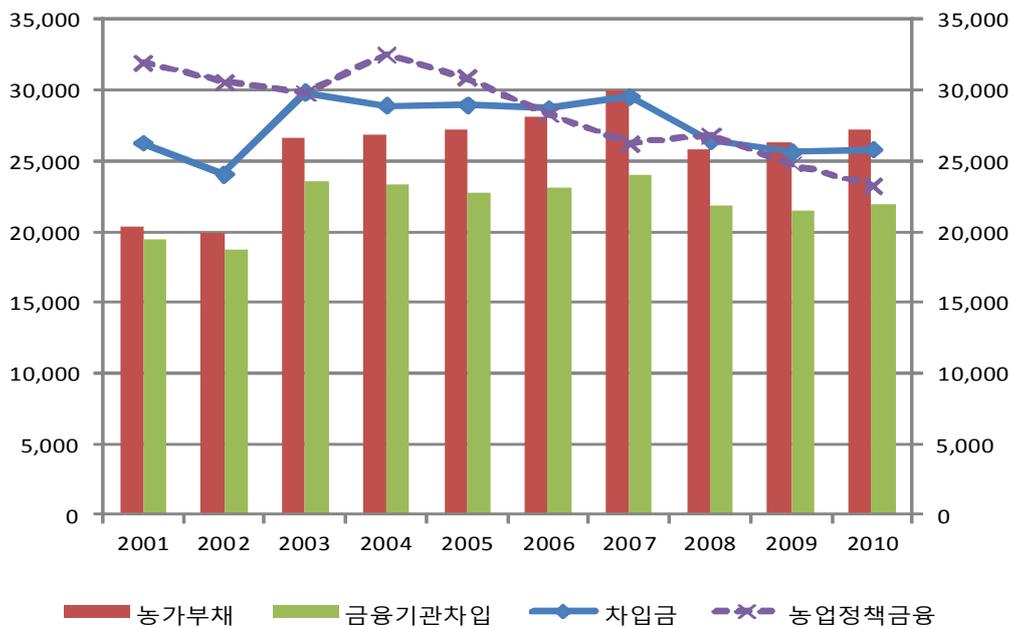
자료: 농업금융정책과

표 2-2. 농가차입금과 정책금융 규모 비교

구분	농가호수 (천 호)	농가부채 (천 원)	금융기관차입 (천 원)	차입금 (잔액, 억)	농업정책금융 (잔액, 억)	농업정책금융/ 농가차입금
2001	1,354	20,376	19,407	26,277	31,908	121.40%
2002	1,280	19,898	18,796	24,059	30,550	127.00%
2003	1,264	26,619	23,593	29,822	29,809	100.00%
2004	1,240	26,892	23,315	28,911	32,496	112.40%
2005	1,273	27,210	22,768	28,984	30,861	106.50%
2006	1,245	28,161	23,065	28,716	28,322	98.60%
2007	1,231	29,946	24,006	29,551	26,201	88.70%
2008	1,212	25,786	21,832	26,460	26,755	101.10%
2009	1,195	26,268	21,440	25,621	24,767	96.70%
2010	1,177	27,210	21,920	25,800	23,213	90.00%

자료: 농가경제통계

그림 2-1. 농가차입금과 정책금융



2.2. 농업정책금융 지원체계는 목표그룹 중심으로 다기화

□ 농업정책금융 지원 기관

- 농식품부, 지자체, 농업정책자금관리단, 융자기관(농협, 은행 등), 기금관리 기관(농협, aT, 농어촌공사), 농신보 등 다양한 기관이 농업정책자금 지원 역할을 수행하고 있다.
- 재정특별회계 중심으로 조달되던 재원이 농안기금(1968), 축발기금(1974), 농지기금(1981), FTA 이행기금(2004)으로 확대되었고, 특별회계에는 농특회계와 재특회계가 있고, 농안기금, 농지기금, 축발기금, FTA기금 등의 각종 기금이 특별회계와 함께 정부자금을 담당하고 있다. 민간자금으로는 이차보전이 이에 속하는데 정책자금과 부채대책으로 나눌 수 있으며, 그 외에 차관자금이 있다.
- 2010년 말 잔액 기준으로 정부자금은 47.41%, 민간자금은 52.55%로 이는 2009년에 비해 정부자금은 1.28%p늘었으며, 민간자금은 1.28%p감소하였다.
- 과거 10년 자료에 의하면, 특별회계의 꾸준한 감소 추세가 뚜렷하고, 민간자금의 확대 추세를 알 수 있으나, 각종 기금의 증가 추세 때문에 정부자금 비중이 뚜렷하게 감소하는 것은 아니다.

그림 2-2. 농업정책자금 지원기관 현황

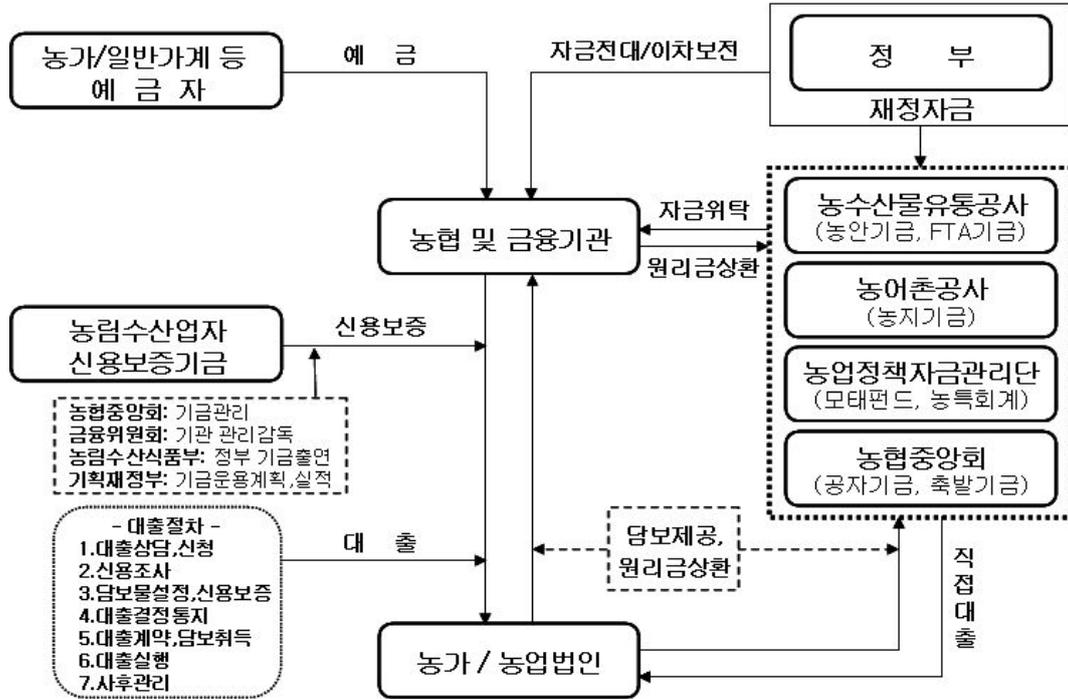
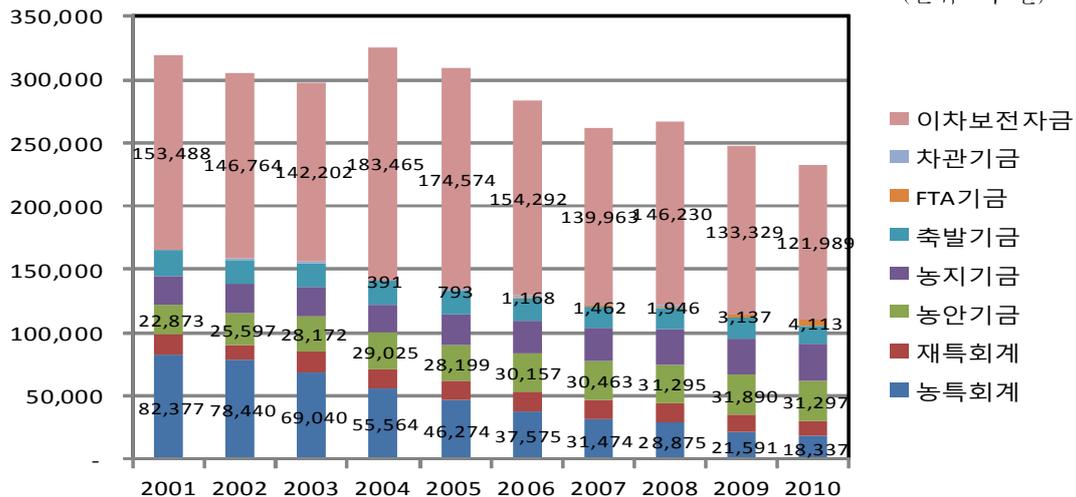


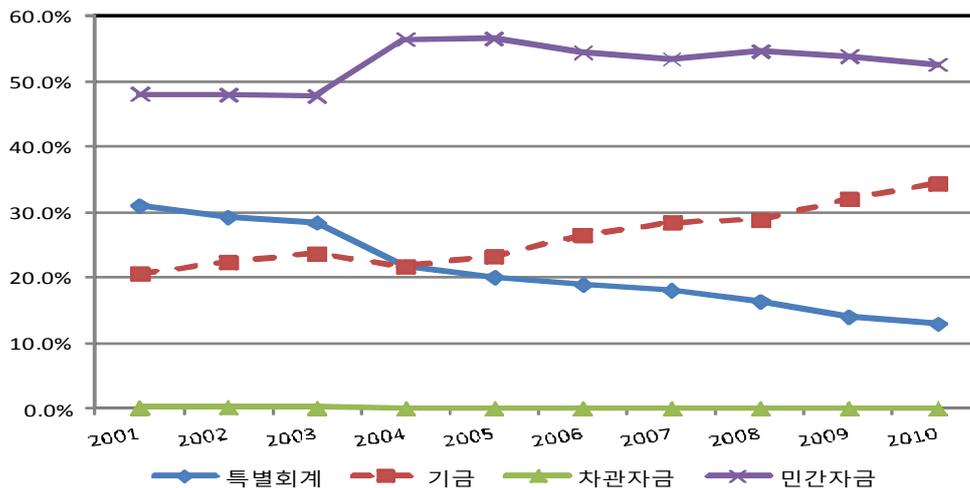
그림 2-3. 농업정책자금의 재원 구성(연말 잔액 기준)

(단위: 억 원)



자료: 농협중앙회 농업금융부(농특회계, 재특회계, 이차보전 민간자금), 산림조합중앙회 신용사업부(농특회계, 이차보전 민간자금), 유통정책과(농안기금), 농지과(농지기금), 축산정책과(촉발기금), 농업정책과(FTA기금)

그림 2-4. 농업정책자금의 재원 구성변화



자료: 농협중앙회 농업금융부, 산림조합중앙회 신용사업부, 농림수산식품부

□ 농업정책금융의 전달경로

- 재원의 다양화와 창구개방(open window)방침에 따라 농업정책금융의 전달 창구도 확장되었다. 농협중앙회, 지역조합, 산림조합, 기금을 관리하는 유통공사, 농촌공사 역시 직접 대출업무를 수행하고 있고, 대출창구 개방방침에 따라 2004년부터 시중은행도 정책금융자금의 대출업무를 수행하게 되었다.
- 재원과 창구가 확대됨에 따라 농업정책자금의 전달 경로는 매우 복잡해졌다. 특별회계의 자금은 4,700억 원 감소하였으며, 농안기금을 포함한 기금은 농지기금의 증가에 기인하여 530억 원 증가하였다. 전체 정부자금은 4,188억 원 감소하였다. 정책자금은 큰 변화가 없이 8조 원 수준을 유지하고 있지만 부채대책자금이 전년도에 비해 1조 이상 감소하였기 때문에 전체 민간자금은 1조 1,340억 원 감소하였다.

표 2-3. 농업정책금융 전달체계(2010년 잔액 기준)

(단위: 억 원)

구 분		계	농 협	산림조합	유통공사	농촌공사	시중은행
정 부 자 금	농특회계	18,337	14,876	3,461	-	-	-
	채특회계	11,924	11,924	-	-	-	-
	소 계(a)	30,261	26,800	3,461	-	-	-
	농안기금	31,297	23,635	215	7,447	-	-
	농지기금	29,792	73	-	-	29,719	-
	축발기금	14,601	12,808	-	-	-	1,793
	FTA기금	4,113	2,465	-	5	1,643	-
	소 계(b)	79,803	38,981	215	7,452	31,362	1,793
	계(A=a+b)	110,064	65,781	3,676	7,452	31,362	1,793
차관자금(B)		84	84	-	-	-	-
민간 자금 (이차 보전)	정책자금	82,379	80,684	1,595	-	-	100
	부채대책	39,610	39,141	469	-	-	-
	계(C)	121,989	119,825	2,064	-	-	-
합 계(A+B+C)		232,137	185,690	5,740	7,452	31,362	1,893

자료: 농업금융정책과

- 전체 농업정책자금 지원금은 1조 5,535억 원 감소하였으나, 각 재원별·대출 기관별로 일정한 추세를 가지는 것이 아니기 때문에 농업부문 정책금융의 기본방향을 세워 효율적으로 전달하기가 어려운 복잡한 경로를 가지고 있다고 볼 수 있다.

□ 농업정책자금관리단의 역할 증대

- 농업정책자금관리단은 농특회계 관리의 투명성 제고를 위해 농협에서 관리하던 농특회계관리팀을 독립시켜 2004년 5월 설립되었다. 농특회계 용자금의 관리주체는 피감독기관인 농협직원이 아닌 외부인으로 구성하였는데 인적구성 상 피감독기관과의 단절이 필요했기 때문이다. 또한 농특회계 용자금의 구체적 운용실태에 대한 연1회 정기감사 실시 시스템 구축 및 이를 위한 인적충원이 필요하였다(2003년 12월 대통령 지시사항).

- 농업정책자금관리단의 업무와 역할 범위는 지속적으로 확대되고 있다. 농업정책자금관리단은 설립 이후 농특회계 용자금의 운용 및 관리, 이차보전 자금·농특회계 용자금 등 정책자금의 사후관리 및 검사 등의 기능을 수행하고 있으며, 이후 재해보험기금 관리, 농식품모태펀드 전문기관으로 지정되었다.

표 2-4. 농특회계 용자금 현황

(단위: 억 원)

구 분	'10년 말 잔액	대여	회수	'11년 말 예상잔액
농식품부	18,353	1,052	3,505	15,900
산림청	3,519	304	569	3,254
농촌진흥청	107	0	29	78
계	21,979	1,356	4,013	19,232

자료: 농업정책자금관리단 내부자료(2011.11)

- 농작물재해보험기금 관리업무 수탁은 2006년 5월 이후, 양식수산물재해보험기금 관리업무 수탁은 2008년 6월 이후, 2010년 6월 이후엔 농식품모태펀드 투자관리 전문기관으로 지정되었다.

표 2-5. 농어업재해보험기금 현황

(단위: 백만 원)

조 달				운 용			
구 분	'10실적	'11계획	증 감	구 분	'10실적	'11계획	증 감
계	172,842	156,085	-16,757	계	172,842	156,085	-16,757
정부출연금	35,000	35,000	-	재보험금지급	2,891	10,000	7,109
재보험료수입	4,991	6,922	1,931	기금운영비	565	634	69
이자수입	6,434	8,678	2,244	여유자금운용	169,386	145,451	-23,935
여유자금회수	126,417	105,485	-20,932				

자료: 농업정책자금관리단 내부자료(2011.11)

2.3. 농림수산업자신용보증기금의 현황과 평가

□ 농림수산업자신용보증기금의 개요

- 농림수산업자신용보증기금(이하 “농신보”)은 금융기관으로부터 사업자금을 대출받고자 하나 신용도가 낮은 농림수산업자의 신용을 보증함으로써 농림수산업에 필요한 자금을 원활히 공급하고, 농어촌경제의 발전을 도모하기 위하여 1972년에 설립하였다. 농신보는 2010년 말까지 89조 원의 신용보증과 13조 원의 특례보증을 제공하여 농어업인의 연대보증부담 해소 및 정부의 부채경감정책을 지원하고 있다.
- 농신보 기금은 정부 및 지방자치단체, 농협중앙회·수협중앙회 등 금융기관, 농림수산업단체 등의 출연금 및 보증료와 기금의 운용수익에 의해 조성되고 있으나 주로 정부 출연금에 의존하고 있다. 2011년 10월까지 총 8조 5,878억 원이 조성되었고, 이 중 정부는 농신보법에 의거해 현재 약 63.1%를 출연하였다. 정부출연금의 최대는 2009년으로 약 9,095억 원이다.
- 농신보의 기금관리는 농협중앙회에서 하고 있고, 관리감독은 금융위원회(금융정책국 산업금융과), 정부출연에 의한 세출예산은 농식품부, 기금운용계획은 기획재정부, 감사원 등으로 업무별 담당기관이 구분되어 있다.
- 농신보의 내부기관으로는 이사장(농협중앙회 신용대표이사 겸임), 신용보증심의회가 있다. 신용보증심의회는 농신보의 신용보증업무에 관한 중요사항을 심의 결정하는 의결기관으로서 11명의 위원으로 구성(법 제3조)되고, 당연직인 금융위원회, 농림수산물부, 기획재정부, 한국은행, 농협중앙회, 수협중앙회 및 산림조합중앙회 당연직 7명과 농업계, 수산업계, 축산업계 및 임업계의 대표 4명 등 11명으로 구성된다.
- 농신보의 관리기관은 중앙본부와 9개 지역보증센터 및 18개의 권역보증센

터로 구성되어 있으며, 권역 및 신용보증금액 등에 의해 업무를 분담하고 있다. 직원은 농협중앙회 소속으로 총원 381명이며, 지역 및 권역 보증센터는 7억 원 이하의 신용조사 및 보증서 발급과 10억 원 이하의 대손판정 업무를 담당하고, 중앙본부는 7억 원 초과와 신용조사 및 보증서 발급과 10억 원 초과의 대손판정 업무를 담당하고 있다. 구상권 관리업무는 지역별로 할당되어 있다.

- 농협, 수협, 산림조합의 중앙회 및 회원조합, 농수산물유통공사 등은 농신보의 업무위탁 계약서에 의해 일반보증 3천만 원 이하, 부채, 재해, 사료특례보증, 선도농우대보증 각 1억 원 이하, 경영회생특례보증 5천만 원 이하의 보증서를 발급하고 있다.
- 농신보의 보증 규모는 설립 이후 총 96조 3,826억 원이고, 2011년 10월 말 보증잔액은 63만 건에 약 8조 6천억 원 수준이다. 신규 보증액은 13만 4천 건에 2조 6천억 원이다.

표 2-6. 농신보 기금조성 현황

(단위: 억 원)

구분	'07년이전	2008	2009	2010	2011.11	누계	구성비	
출연금	정부	36,949	6,952	9,095	1,200	-	54,196	63.1%
	금융기관	4618	1,601	1,742	1,710	1,435	11,106	12.9%
	소계	41,567	8,553	10,837	2,910	1,435	65,302	76.0%
보증료	4,857	502	479	448	287	6,573	7.7%	
기타	10,962	617	817	836	771	14,003	16.3%	
계	57,386	9,672	12,133	4,194	2,493	85,878	-	

자료: 농림수산업자신용보증기금 보고자료

표 2-7. 농신보 보증 규모(2011년 10월 말 기준)

(단위: 건, 억 원)

구분		2007	2008	2009	2010	2011.10	
신규보증	순신규	건수	39,929	74,977	49,811	46,296	42,910
		금액	7,802	15,070	10,517	10,665	12,368
	갱신보증	건수	129,202	109,593	177,709	108,370	91,133
		금액	20,244	17,475	23,465	16,397	13,802
	계	건수	169,131	184,570	227,520	154,666	134,043
		금액	28,046	32,545	33,982	27,062	26,170
보증잔액	건수	945,725	898,579	814,443	752,876	630,371	
	금액	129,241	119,553	105,031	91,446	86,776	

자료: 농림수산업자신용보증기금 보고자료

□ 신용보증업무 현황

- 농신보의 보증업무 처리절차는 농업인 등이 금융기관에 신용보증을 신청하면 금융기관이 농신보 관리기관에 신용조사 및 보증서 발급을 의뢰하고, 이에 따라 농신보 관리기관은 금융기관에게 보증서를 발급하고 있다.
- 농신보는 대출금융기관의 도덕적 해이를 방지하기 위해 2003년부터 일부 자금에 대해 부분보증제도를 도입하였으며(2011.4.27. 일부 개정), 기금부실화에 따라 농신보 부분보증비율을 낮추었다가 최근 일부 상향 조정하였다. 2003년에 비농업인의 정책자금 및 농업종합자금, 2004년에 농업인의 정책자금 중 직접보증분에 대하여 부분보증제도가 시행되었다.
- 2005년부터는 농업인의 정책자금 중 위탁보증분에 대한 부분보증제도를 시행했는데 부분보증제도가 적용되는 경우 부실이 발생하면 대출금융기관에서 대출손실의 15%를 부담하고, 농신보는 85%를 부담하였다. 소액대출에 대해서는 농신보의 부분보증제도를 적용하지 않는다. 즉, 잔액 기준으로 농업인의 2,000만 원 이하의 소액자금(2012년 이후), 재해대책자금, 부채대책자금, 대환자금 및 기한연장자금에 대해서는 부분보증이 적용되지 않는다.

그림 2-5. 농신보의 보증업무 처리절차

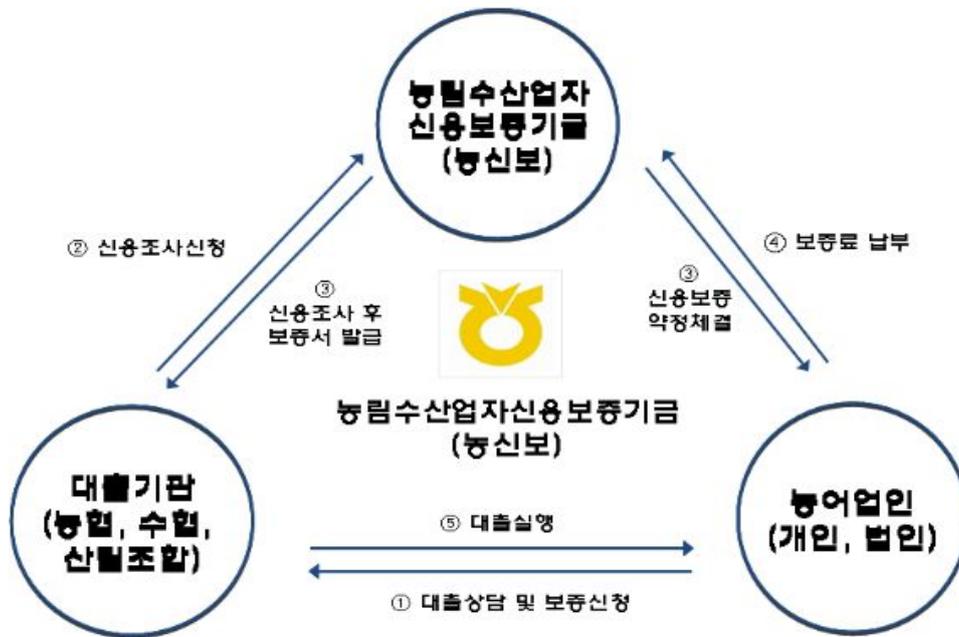


표 2-8. 부분 보증 운용 현황

구 분	'04년 이전	'05년	'06년	'07년~현행
부분보증 비 율	90 : 10 (공통)	개인 90:10 농업법인 85:15 기타 70:30 (’05.3.2 시행)	개인 85:15 농업법인 80:20 기타 70:30 (’06.7.1 시행)	개인 85:15 농업법인 85:15 기타 80:20 (’11.4.27 시행)
전액보증 대 상	30백만 원 이하	10백만 원 이하 (’05.3.2 시행)		

자료: 농림수산업자신용보증기금

- 농신보의 보증한도는 기금의 20배로 제한되며, 1인당 보증한도는 보증대상자에 따라 10억 원~30억 원이다. 개인은 10억 원, 법인은 15억 원, 관리기관이 별도로 인정한 대상자는 30억 원(RPC, INNO-BIZ 인증법인)이다.

- 보증료율은 원칙적으로 보증대상 및 보증금액에 따라 기준이 다르며, 보증금액이 1억 원을 초과하는 경우에는 신용도에 따라 0.2%p를 가감하여 보증료율을 결정한다. 보증금액 1억 원 이하의 구성비는 93.2%, 1억 원~5억 원은 5.0%, 5억 원 초과는 1.8%이다. 기 보증잔액을 포함한 보증신청금액에 따라 신용조사 방법을 차등 적용한다.
- 농신보의 보증은 직접보증과 위탁보증으로 구분되는데, 위탁보증이란 보증기관과 대출기관 사이에 업무위탁 방법으로 대출기관이 직접 보증서를 발급하는 것이다. 즉, 직접보증은 신용보증기금 관리기관(중앙본부와 27개 센터)이 신용조사와 신용보증서를 발급하고, 위탁보증은 대출기관(금융기관)이 신용조사와 보증서의 발급기능을 담당한다.

표 2-9. 기준 보증료율

구분	보증금액	농림어업(1차산업)	비농림어업(2, 3차산업)
자연인 및 비법인	1억 원 이하	0.3%	0.4%
	1억 원 초과	0.4%	0.6%
	5억 원 초과	0.6%	0.9%
법인	1억 원 이하	0.7%	1.0%
	1억 원 초과	0.9%	1.2%
	5억 원 초과	1.2%	1.4%

자료: 농림수산업자신용보증기금

표 2-10. 신용조사 방법

간이신용조사	간이신용조사Ⅱ	약식신용조사	정식신용조사
30백만 원 이하	50백만 원 이하	200백만 원 이하	200백만 원 초과
체크리스트 형식으로 심사하는 방식		재무, 비재무 평가	
10개 항목	10개 항목+순자산 평가	-재무항목 40점 -비재무항목 60점	-재무항목 50점 -비재무항목 50점

자료: 농림수산업자신용보증기금

그림 2-6. 위탁보증제도

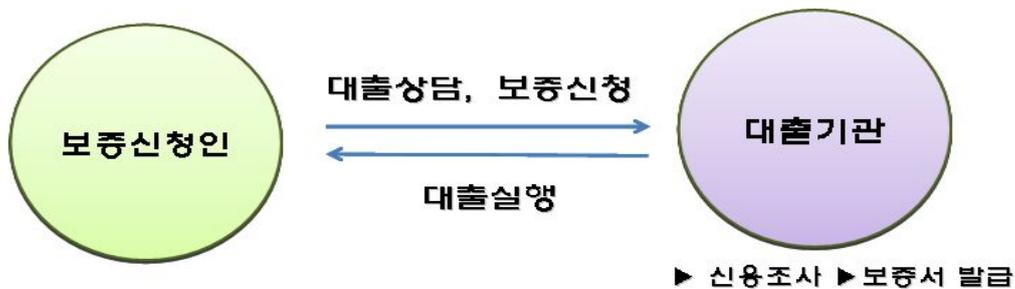


표 2-11. 2011년 10월 말 신용보증 실적(위탁비중 비율)

구 분	건 수		금 액(억 원)	
위탁보증	601,803	(95.5%)	71,429	(82.3%)
직접보증	28,563	(4.5%)	15,347	(17.7%)
합 계	630,371	-	86,776	-

자료: 농림수산업자신용보증기금

- 위탁보증기관은 농협중앙회와 회원조합, 수협중앙회와 그 회원조합, 산림조합중앙회와 회원조합, 농수산물유통공사 본사 등이 포함된다. 위탁보증기관 별 보증잔액은 농협이 총위탁보증 건수의 92%, 금액으로는 88%를 차지하고 수협이 11%, 산림조합이 1%정도를 차지한다.
- 현실적으로 2008년 말 잔액 기준 보증건수는 89만 9천여 건이고, 신규보증 건수만으로도 18만 5천여 건에 달해 신용보증센터가 직접보증을 하는 것은 불가능하다. 또한 보증대상자의 영세성과 더불어 일시에 전국적으로 추진 되는 특례보증대출(농어촌 부채대책)과 같은 업무가 많기 때문에 대출창구인 일선조합이 보증업무를 담당하는 것이 효율적이었다.
- 프랑스 크레디 아그리폴의 보증건수는 연 100건으로 그 규모가 매우 작고, 전체 저리용자 신청 4,600여건의 2% 수준인데, 대부분이 후계농에 대한 부모의 보증(인보증) 형태를 취하고 있다.

표 2-12. 농신보의 위탁보증기관별 보증현황(2011년)

(단위: 건, 억 원)

구 분	정책자금		상호/일반자금		합 계			
	건수	금액	건수	금액	건수	비중 (%)	금액	비중 (%)
농협중앙회	18,916	5,731	11,243	3,214	30,159	5	8,945	10
(구)축협	9	10	13	26	22	0	36	0
지역농협	288,556	33,201	119,999	11,328	408,555	67	44,528	52
지역축협	73,853	14,015	20,713	3,018	94,566	16	17,033	20
인삼협	10,648	1,461	969	127	11,617	2	1,588	2
품목농협	6,156	655	3,081	353	9,237	2	1,008	1
품목축협	5,598	1,507	2,150	537	7,748	1	2,043	2
소 계	403,736	56,580	158,168	18,602	561,904	92	75,181	88
수협중앙회	3,471	1,875	138	157	3,609	1	2,032	2
회원수협	32,597	6,471	5,716	882	38,313	6	7,352	9
소 계	36,068	8,346	5,854	1,038	41,922	7	9,384	11
산림중앙회	205	55	1	1	206	0	56	0
산림조합	4,276	837	544	78	4,820	1	915	1
소 계	4,481	892	545	79	5,026	1	972	1
유통공사	34	72	3	6	37	0	78	0
합 계	444,319	65,890	164,570	19,725	608,889	-	85,615	-

자료: 농림수산업자신용보증기금

□ 대위변제와 구상채권

- 농신보가 2008년까지 보증채무를 이행한 대위변제금액은 총 6조 7,205억 원이며, 2005~2008년의 4년 동안 대위변제액이 크게 늘어났다. 이는 주로 농어촌 부채대책 등 정책적 필요에 따라 신용보증조건을 완화하여 시행하였던 특례보증의 대위변제 비율이 높았기 때문이다. 특히 2008년도와 2009년도의 일반보증과 특례보증을 비교해보면 그 차이가 명확히 드러나는데, IMF 이후 지원한 부채대책특례보증의 부실에 따라 대위변제가 급증하였으나, 2008년 이후 감소하는 추세인 것을 알 수 있다.
- 농신보는 대위변제한 금융기관의 채권을 인수하여 지속적으로 관리하고 구상권을 행사하여 신용보증기금의 손실을 최소화 하고 있다. 현재까지 구상

채권의 회수액은 13,141억 원이고, 이는 대위변제 누계액의 15%수준이다. 상각을 제외한 아직 회수되지 못한 금액은 1조 4,031억 원으로 전체 보증액의 15.1%이다.

- 기보의 구상채권은 지난 9월 말 현재 2조 4,700억 원이며 회계상 상각된 특수채권(7조 6,700억 원)까지 합하면 10조 1,400억 원에 이른다. 농신보의 경우 상각된 특수채권까지 합하면 5조 5,179억 원이다.

표 2-13. 농신보 대위변제 실적

(단위: 억 원)

구 분	일반보증	특례보증			합 계
		부채대책	기타	소 계	
2007년 이전	25,042	22,703	5,122	27,825	52,867
2008	1,685	3,576	641	4,217	5,902
2009	1,002	2,197	508	2,705	3,707
2010	796	1,926	519	2,445	3,241
2011	427	769	292	1,061	1,488
누 계	28,952 (43.1%)	31,171 (46.4%)	7,082 (10.5%)	38,253 (56.9%)	67,205

주: 부채대책은 경영회생자금을 포함
 자료: 농림수산업자신용보증기금

표 2-14. 구상채권 회수율

(단위: 억 원, %)

구 분	대위변제		회수			구상채권잔액
	당해연도	누계	당해연도	누계	비율	
2004	7,185	24,410	905	2,424	9.9	-
2005	9,185	33,595	1,345	3,769	11.2	-
2006	10,294	43,889	1,462	5,231	11.9	-
2007	8,979	52,868	1,758	6,989	13.2	46,462
2008	5,902	58,770	1,799	8,788	15.0	50,715
2009	3,707	62,477	1,637	10,462	16.8	52,921
2010	3,241	65,438	1,538	12,000	18.3	54,741
2011	1,488	67,205	1,141	13,141	19.6	55,179

자료: 농림수산업자신용보증기금

□ 농협의 보증과 대출업무의 동시수행

- 신용보증기관은 채무자(농림수산업자)와 채권자(금융기관) 사이에서 독립적으로 업무를 수행하고 외부에서의 감독이 철저해야 함에도 불구하고 현행 농신보 체계는 대출기관이 보증업무를 관리감독 없이 수행하고 있다.
- 자기대출에 대하여 자기발급 보증서를 담보로 대출을 받고, 대출을 갚을 수 없을 시에도 자기대출에 대하여 스스로 대위변제를 요청한다. 즉, 농협이 보증과 대출을 병행함으로써 부실채권을 양산하고 그 손실은 기금이 떠안을 수밖에 없다는 도덕적 해이에 대한 비판이 있을 수 밖에 없게 된다.
- 그러나 실제 농신보의 대위변제율은 다른 신용보증기금과 비교하여 높은 편이 아닌데(기술신보의 대위변제율은 4.1%, 신보는 4.0%)¹⁾, 이는 농신보를 이용하는 농가는 거의 대부분 가족농으로 일반기업에 비해 부도율이 매우 낮은 편에 기인한 것이다.
- 오히려 일반신보보다 대위변제율이 낮다는 것은 농신보의 보증심사가 도덕적 해이보다는 과도한 심사를 의심해 볼 수 있다. 농신보의 보증거부율은 전체 건수의 35%, 금액으로는 43%나 되는 것으로 나타났기 때문에 이에 대한 전문적인 신용평가 기능이 요구된다.
- 프랑스 크레디 아그리폴의 저리용자 신청의 경우, 전체 대출신청처리과정에 있어 크게 두 부분으로 나뉘는데, 금액 결정 부분에서 승인(agreed), 불가(disagreed), 연기(adjourned) 세 가지 결정을 하게 된다. ‘연기’를 포함한 ‘불승가’ 비율은 10%미만이다.

1) 각 신용보증기금의 사업결산에서 일반보증 대위변제 금액을 기초로 계산하였다.

표 2-15. 농신보의 보증심사 처리 결과

(단위: 억 원, %)

구 분	건 수	금 액
전액승인	59,251 (60.1)	8,251 (48.3)
일부승인	4,704 (4.8)	1,588 (9.3)
부 결	34,638 (35.1)	7,259 (42.5)
합 계	98,593(100.0)	17,098(100.0)

주: 2006.7.1.~2008.12.31.의 자료임.

자료: 이정환(2009) 재인용

□ 농신보의 역할 평가와 과제

- 농신보는 1987년 부채대책의 일환이었던 사채의 상호금융대체 목표에 효과적인 정책수단으로 활용된데 이어 1998~2003년의 연이은 부채대책에서도 크게 활용되어 왔다. 따라서 2000년대 부채대책으로 보증액이 일시에 급증하자 기금부족으로 기금의 보증배율을 적용하지 않는 조치를 취했음에도 신규보증을 중단하는 사태도 일어난 것이다.
- 실제로 농신보가 농업경영체의 신용보완에 기여하는 바가 커지고는 있으나, 위험중립적인 입장에서 냉정하게 설립 목적대로 기능과 역할을 수행하고 있는지에 대한 의문은 계속 제기되어 왔다. 농신보는 다른 부문의 신용보증 기관에 비해 대위변제율²⁾이 낮은 것을 기관운영의 성과로 자랑하지만 그 원인을 두고 신용보증이 불필요한 우량고객에 대한 보증의 결과이거나 보증을 필요로 하는 신용능력이 약한 신청자에 대한 보증기피로 인한 것일 수도 있기 때문이라는 반론이 제기되기도 한 것이다.

2) 제3자 또는 공동채무자의 한 사람이 채무자를 위하여 변제하면 그 변제자는 채무자에 대하여 구상권(求償權)을 취득한다. 이를 변제자의 대위 또는 대위변제(代位辦濟)라고 한다. 구상권은 타인을 대신하여 채무를 변제한 사람이 그 타인에 대하여 가지는 상환청구권이다.

- 신용보증기관은 채무자(농림수산업자)와 채권자(금융기관) 사이에서 독립적으로 업무를 수행하고 외부의 감독이 철저해야 함에도 불구하고, 현행 농신보 체계는 대출기관이 보증업무를 병행함에 따른 도덕적 해이 문제는 계속 지적되어 왔다. 이러한 도덕적 해이 문제에 있어서도 현실적으로 소액보증 위주의 농업여건 하에서 연간 보증 건수를 고려하면 위탁보증은 매우 효율적인 제도이다. 즉, 건수 기준 소액위탁보증이 95% 이상인 현실을 감안하면 편의성 측면에서 적합한 제도라는 주장이다.
- 그러나 농신보의 농업경영체 신용보완 기능이 강조되면서 위험중립적인 입장에서 설립목적대로 기능과 역할을 수행하고 있는지 의문이 계속 남을 수밖에 없다.
- 농신보의 대위변제율이 낮은 이유는 가족농 특성상 부도율이 낮은 것에 있다고 볼 수 있으며, 오히려 일반신보보다 대위변제율이 낮다는 것은 농신보의 보증심사가 과도한 심사를 의심해 볼 수 있는데, 보증거부율이 전체 건수의 35%, 금액 기준 43%이다.
- 농신보의 주된 보증대상은 농업인이고, 순 신규보증 건수는 4만여 건 이상이기 때문에 현행 위탁보증 방식은 불가피하다. 다만, 보증신청 금액에 따라 신용조사 방법이 차등 적용되어야 하고, 형식적인 신용조사 방법 보다는 농업투자의 활성화를 제고하기 위해 신용보증기관의 전문성이 필요함은 분명하다.
- 농신보의 보증한도는 20배이지만, 현재 조성된 금액은 2011년 10월까지 총 8조 5,878억 원이고 보증잔액은 8조 6,776억 원으로 보증배율이 낮은 수준이다. 기술신보 등 일반신보의 경우 보증배율은 4배 이상으로 농신보가 농업투자 확대의 인프라 구축 면에서 신용보증기관으로서 전문적인 역할을 하고 있는지 점검이 필요하다.

2.4. 농업종합자금지원의 현황과 문제

□ 지원 현황

- 농업종합자금은 과거 정부의 사업별 계획에 의한 지원방식에서 농업경영체의 자율적인 사업 선택에 대해 자금회수 책임을 가진 금융기관이 종합적으로 심사평가하여 지원하는 농업경영체 중심의 자금지원방식이다. 즉, 개별 사업 단위로 지원한 자금을 하나로 통합하여 필요한 시기에 수시로 시설자금과 운전자금을 지원하는 수요자 중심의 자금지원방식이다.
- 농업종합자금은 사업자금의 통합뿐만 아니라 정책금융의 효율성을 제고시키고자 하는 목적을 가지고 있다. 지원대상자 선정 권한을 금융기관에 이관함으로써 농업정책금융 운영의 효율성을 제고시키고, 이 과정에서 농업정책금융의 제도적·기술적 측면의 혁신을 촉진하고자 도입된 제도이다.
- 농업정책자금 중 농지구입자금, 후계농업인육성자금 등 특정목적자금이나 공공적 성격이 강한 자금을 제외한 자금을 통합하여 농업종합자금으로 전환하였다. 그러나 여전히 상당 비중의 정책자금 지원이 농업종합자금으로 전환되지 않고, 사업단위별로 지원되고 있다.
- 농업종합자금의 지원 현황을 보면, 2009년에 1조 1,050억 원이 지원되었는데 이 중 48.6%가 농기계자금이며, 운전자금 43.3%, 시설자금 7.2%, 개보수자금 0.8%로 나타나 주로 중장기 투자보다는 농기계구입이나 단기 운전자금 위주로 지원되었다. 농업종합자금 지원규모는 2007년 1조 원을 넘어섰고, 2009년에는 1조 1천억 원 수준이었는데, 이 중에서 농기계자금을 제외한 농업종합자금 지원액은 2006년 이후 6천억 원 수준에서 정체현상을 보이고 있다.

□ 적기·적소 자금공급 기능 미흡

- 현행 농업정책자금 지원이 담보제공 위주의 대출중심 자금지원으로 사업성, 혁신성, 수익성을 갖추었으나 담보능력이 부족한 농업경영체에게는 충분한 자금 지원이 이루어지지 않고 있다. 대표적 중장기 지원자금인 농업종합자금의 경우도 사업성 평가 중심의 비재무평가 비중이 높아져야 하나 여전히 부족한 실정이다.

표 2-16. 농업종합자금 성격별 지원 실적

(단위: 억 원, %, 건수)

구 분	시설자금		개보수자금		농기계		운전자금		합 계	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	건수	금액
1999	112	78.3	7	4.9	-	-	24	16.7	222	143
2000	1,039	83.1	118	9.4	-	-	94	7.5	6,785	1,251
2001	634	27.5	201	8.7	-	-	1,472	63.8	9,244	2,307
2002	696	11.7	500	8.4	-	-	4,766	79.9	23,845	5,962
2003	723	16.0	467	10.3	660	14.6	2,673	59.1	16,020	4,523
2004	784	10.4	471	6.3	2,139	28.4	4,142	55.0	27,505	7,536
2005	762	9.3	558	6.8	3,574	43.4	3,339	40.6	35,374	8,233
2006	1,041	10.9	183	1.9	3,700	38.7	4,643	48.5	39,439	9,567
2007	848	8.3	116	1.1	4,484	44.0	4,754	46.6	39,731	10,202
2008	969	8.1	112	0.9	5,500	45.8	5,429	45.2	44,745	12,010
2009	799	7.2	90	0.8	5,374	48.6	4,787	43.3	39,283	11,050
합 계	8,407	11.6	2,823	3.9	25,431	34.9	36,123	49.6	282,193	72,784

자료: 농협중앙회 농업금융부

2.5. 농지은행을 통한 경영회생 지원

- 농지은행사업은 1988년 농지구입자금 지원사업을 시작으로 1990년부터는 영농규모적정화사업, 1995년에는 쌀 전업농육성사업으로 전환하였고, 2005년 농지시장 안정화 차원에서 농지은행사업을 시작하였으며, 2011년 농지연금사업을 도입하였다.
- 특히, 농가부채로 인해 일시적 경영위기에 처한 농가의 농지를 매입하여 경영정상화를 유도하는 경영회생지원농지매입사업이 2006년부터 시행되었다. 전반적으로 경영위험에 처한 농가의 경영위기와 농촌사회의 연쇄부도를 막아 농가경제와 농지시장의 안정을 가져오는 성과를 거두고 있는 것으로 평가된다.
- 농지은행의 세부사업 중 농지매매와 임대차사업의 실적은 감소하는 반면, 임대수탁과 경영회생지원사업은 지속적으로 증가하고 있어서 농지은행 사업의 중심이 농업경쟁력 강화로부터 농지의 합리적 이용 및 관리 측면으로 전환되고 있다.
- 경영회생지원사업은 수요가 높아 사업량이 급증하는 현상을 보이고 있다. 이 사업이 도입된 2006년 지원 농가수는 183개 농가였으나, 2010년에는 1,148개 농가로 6.3배 증가하였으며, 지원규모도 같은 기간에 422억 원에서 2,400억 원으로 5.7배 늘어났다. 사업의 성과평가를 위하여 지원금액과 부채금액을 비교해 보면, 2007~2009년 기간 동안 지원농가의 부채규모보다 지원금액이 상회하고 있어서 지원농가의 부채문제는 대부분 해소된 것으로 판단된다.

표 2-17. 경영회생지원 농지매입사업 지원 실적

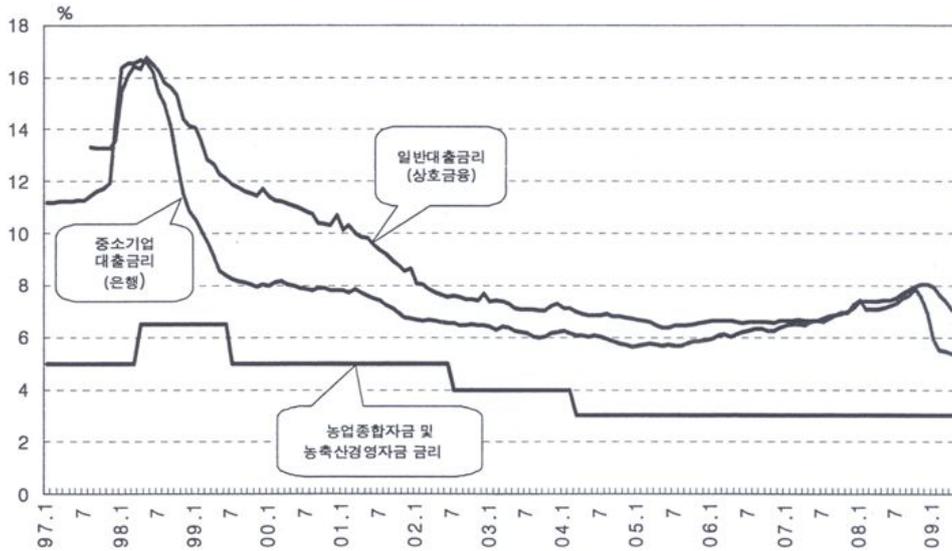
구 분	인원(명)	부채규모(억 원)		매입농지(ha)		지원규모(억 원)	
		금액	평균	면적	평균	금액	평균
2006	183	436	2.4	311	1.7	422	2.3
2007	444	902	2.0	629	1.4	953	2.1
2008	490	1,138	2.3	696	1.4	1,195	2.4
2009	635	1,680	2.6	878	1.4	1,700	2.7
2010	1,148	2,780	2.4	1,369	1.2	2,400	2.1
계	2,900	6,936	2.4	3,883	1.3	6,670	2.3

자료: 김홍상 외, 농업농촌여건변화 대비 농지은행 대응방안, 2011.4, p.50

2.6. 농업정책금융 대출금리와 자금수요

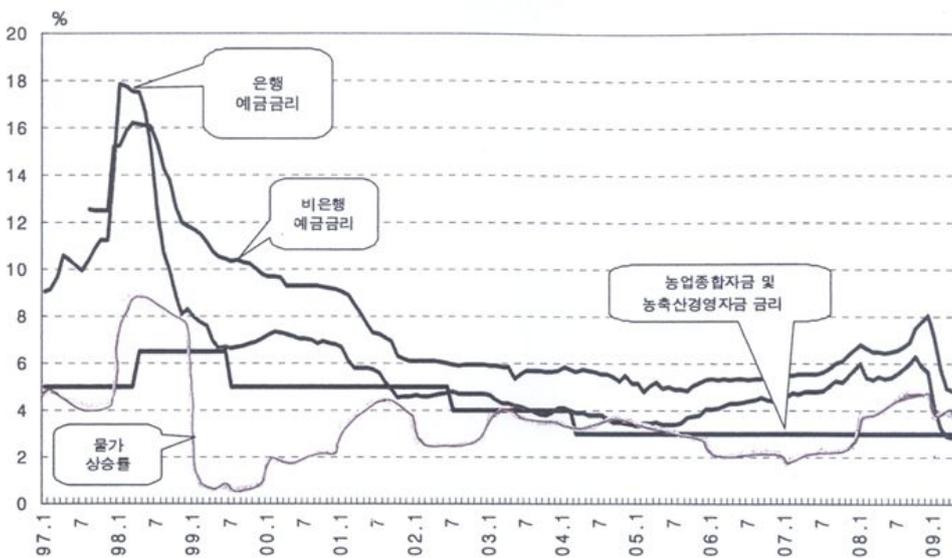
- 농업정책자금에 대한 수용성을 높이고, 소득보전 기능을 위하여 금리를 낮게 책정하였다. 즉, 정책사업에 대한 충분한 유인을 제공하기 위하여 시장금리보다 낮은 금리의 정책자금을 공급하였다. 또한 정책사업이 시장개방 등에 대응한 대책의 성격을 가지므로 예금금리보다 낮은 자금을 제공하여 소득보전 효과가 나타나도록 하였다.
- 정책자금 금리 1%p 인하는 5천만 원 용자의 경우 연간 50만 원에 불과하므로 소득보전 효과는 크지 않다. 또한 농업투자의 수익성은 변동성이 큰 농산물 가격과 보조금 수준에 따라 큰 폭으로 변동하므로 정책자금 금리가 투자에 미치는 영향은 제한적일 수밖에 없다.

그림 2-7. 농업정책금융 금리와 일반기업 대출금리 동향



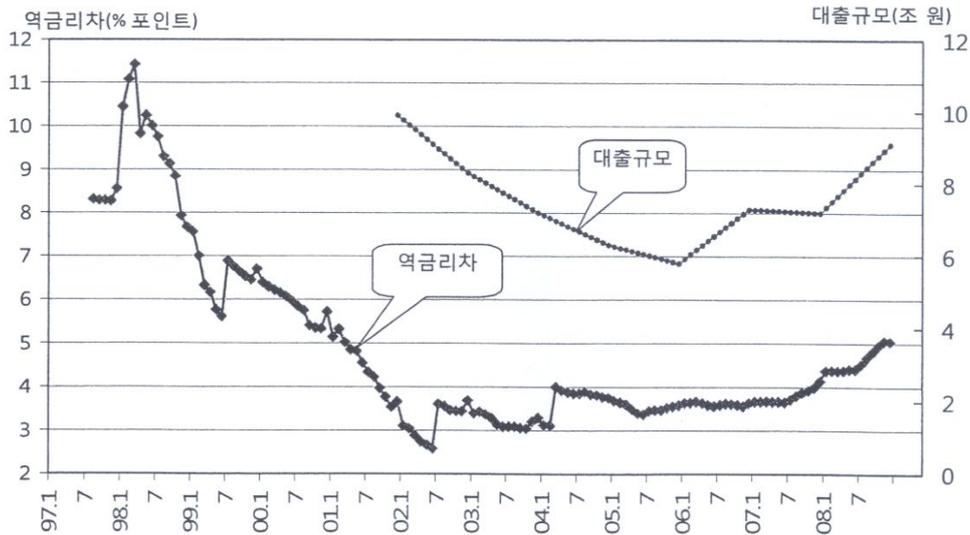
주: 1997~1999년 사이는 농축산경영자금 금리이며, 1999년부터는 농업종합자금이 실시됨.
 자료: 이정환(2009) 재인용, ECOS(한국은행 통계시스템)

그림 2-8. 농업정책자금 금리와 예금금리 동향



자료: 이정환(2009) 재인용, ECOS(한국은행 통계시스템)

그림 2-9. 역금리차와 대출규모의 변화



주: 금리차는 비은행예수금금리-농축산경영자금금리를 나타내며, 대출규모는 부채대책을 제외한 신규 대출금액임.

자료: 이정환(2009) 재인용, ECOS(한국은행 통계시스템)

- 반면, 저금리는 정책자금 용자 수요를 확장시키고, 상환을 지연시켜 자금수요가 팽창하는 부작용을 초래하게 되었다. 정책자금 금리가 지나치게 낮으면 대출금리가 예금금리보다 낮아 역금리 현상이 나타나게 된다. 경우에 따라서는 물가상승률보다 낮아 실질금리가 마이너스(-)가 되므로 모든 투자가 정책금융 자금에 의존하게 되고, 상환을 가능한 한 지연하게 되는 역효과가 나타나게 된다.
- 정책사업의 수용성을 높이기 위한 저금리 정책이 농업정책자금의 수요를 지나치게 확대시켰다. 저금리가 소득보전 및 투자촉진 효과는 낮으면서 역금리차가 농업정책자금 수요 팽창시켜 재원관리, 용자, 보증 등의 업무량이 지속적으로 늘어날 수밖에 없는 것이다.
- 그 결과, 재원관리, 용자, 보증 등의 업무를 전국적 네트워크 구축으로 정부

의 지위통계가 가능한 농협, 농어촌공사, 유통공사에 위탁하고, 대출관리를 각 지역의 지자체에 의존할 수밖에 없는 것이 현실이다. 즉, 사업이 세분화 되어 있는데다 자금이 공급되는 만큼 대출수요가 팽창함에 따라 신용보증 건수도 늘어나 보증업무의 거의 대부분을 지역조합에 위탁하게 된다. 농업 정책자금 금리가 지나치게 낮게 책정되어 수요조절 기능을 상실하지 않도록 운용방식을 개편할 필요가 있다.

3. 현행 농업정책금융 지원제도의 문제

3.1. 농정여건 변화에 대한 대응 미흡

- **명확한 원칙 설정:** 농정여건 변화에 따른 농업정책자금의 역할에 대한 명확한 원칙 설정이 필요하다. 농업정책자금은 저금리 지원을 통한 소득보전이나 무차별적 신용보증을 통한 자금지원 확대에 있는 것이 아니라 농정여건 변화와 농가의 자금 수요, 일반 금융기관의 농업부문 자금지원 기피에 따른 보완 등의 역할을 수행하는 데 있다.
- **차별적 지원:** 농산물 시장개방이 가속화되어 왔으며, 한·미 및 한·EU FTA의 발효와 한·중 FTA 협상개시가 예상되는 등 본격적인 시장개방 시대로 접어들고 있다. 시장개방 시대의 농업정책금융은 공격적인 수출농업 확대와 경쟁력 제고를 위한 정책금융 지원 방안 마련이 필요하다. 다른 한편으로 경쟁에서 탈락하거나 경쟁력을 갖추지 못한 부실농가의 경영회생을 지원할 수 있는 방안도 함께 마련되어야 한다.
 - 현행 농업정책금융 지원은 농가의 성장단계나 특성을 고려하지 않고 형평성 차원에서 전체 농가를 대상으로 하며, 부실농가를 위한 경영회생프로그램으로는 농협의 경영회생자금과 농지은행사업에 불과하다.

- **대규모 자금 수요 대응:** 농업인력의 고령화가 진행되고 있지만 다른 한편으로는 전업농 중심의 전문화·규모화가 진행되면서 대농으로의 집중이 빠르게 이루어지고 있다. 또한 최근에 농가 간 협력을 통한 부가가치 증대와 영농활동의 효율성 제고를 목적으로 농업경영체를 규모화하여 농업법인(영농조합법인, 농업회사법인)을 조직하여 운영하는 사례가 늘어나고 있다.
 - 전업화·규모화된 농가 및 농업법인의 자금 수요는 신규분야 투자, 대규모 영농시설 투자 등 중장기·대규모 자금을 중심으로 늘어날 가능성이 높다. 그러나 현행 농업종합자금에 의한 시설자금 공급은 원리금 상환 가능성 위주의 대출대상자 선정으로, 특히 필요한 대규모 자금을 적기에 공급하지 못하고 있다는 지적을 받고 있다.

- **재해·경영 위험관리 지원 기능:** 최근에 기후변화로 자연재해가 대형화되고 있으며, 발생횟수도 늘어나면서 농가의 경영안정을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 특히 최근에 발생한 구제역 등 가축질병의 전국화는 그 부작용이 단지 농가의 소득저하 및 생산기반 붕괴에 그치지 않고, 소비자의 농업에 대한 불신을 초래하는 악영향을 주었다.
 - 대형 자연재해는 농가의 경영능력이나 의지와 무관하게 경영부실로 이어져 농가경제는 물론 지역경제를 악화시키는 연쇄효과를 초래한다. 자연재해로 경영위험에 처한 농가를 효과적으로 지원할 수 있는 위험관리 방안 마련이 필요하다.

- **저금리 시대 준비:** 중장기적으로는 최근의 세계적 경제여건의 악화에 따른 저성장 기조가 지속될 경우, 시장금리가 낮아지면서 저금리·금융과잉 시대가 도래할 가능성이 높다. 저금리·금융과잉 시대에는 현재와 같은 자금 공급 위주의 이차보전 방식의 지원은 의미가 퇴색하며, 경영안정, 위험관리, 재무·경영 컨설팅 지원과 같은 질적 지원이 더 중요해질 것이다.
 - 호주, 뉴질랜드 등 농업정책자금 지원을 폐지한 국가에서는 재무·경영컨설팅 및 교육을 위한 다양한 형태의 지원제도를 운영하고 있다.

3.2. 농업정책자금의 차별적 지원 부족

□ 농가의 성장단계 및 특성에 따른 지원 자금 부족

- 신규진입농가, 성장단계의 농가, 경영부실농가, 고령은퇴농가 등 농가의 생애주기와 경영성과에 따라 다른 특성이 있으며, 자금수요 패턴도 다를 수밖에 없다.
- 신규진입농가는 담보력 및 신용 부족으로 자금조달에 어려움을 겪을 수 있으며, 성장단계의 농가는 자력으로 자금조달이 가능할 것이다. 경영부실농가는 회생절차를 밟을 것인지, 탈농할 것인지 판단이 필요하며, 고령은퇴농가는 노후생활비 확보를 위한 자금수요가 있다.
- 농가의 여건과 자금수요 패턴을 고려한 농업정책자금의 지원자금, 지원조건, 그리고 지원방식을 다양화할 필요가 있다.
 - 일본의 경우, 자본력이 부족한 경영체에게 장기자금을 지원하고, 회계상 자본금으로 활용 가능하도록 후순위채권 방식으로 자금 지원한다.
 - 미국 FSA는 직접대출 및 보증대출의 이용 제한기한을 설정하고, 이후에는 일반금융기관을 이용하여 자금을 조달하도록 정책자금 졸업제 실시 중이다.

□ 경제적 취약그룹에 대한 지원 프로그램 미흡

- 현 농업정책자금 지원은 형평성 차원에서 신용 및 담보능력이 있는 농가와 경제적 취약그룹의 구분 없이 지원조건만을 검토한 후 자금을 지원하고 있다. 그 결과, 과도한 농신보의 신용보증 건수 유발, 농업정책자금의 과잉 지원, 관리비용 유발 등 비효율성이 야기되고 있다.
- 농가 재무상태 및 신용조건에 따라 일정 수준 이상의 농가에 대해서는 원칙적으로 시장 금융기능을 적용하여 자금을 지원하고, 경제적 취약계층에 대

해서는 별도의 지원을 하는 방식의 차별적 접근이 필요하다.

→ 미국 FSA의 자금지원이 대표적인 경제적 취약계층에 대한 정책자금 지원 방식이며, 호주도 Farm Help 정책을 통해 취약 농가에 대하여 단기자금 지원을 시행하고 있다.

□ 위기에 처한 농가의 경영안정화 대응 부족

- 경영부실 및 자연재해로 재무적 위험에 처한 농가의 경영을 안정화시켜 줄 수 있는 제도적 장치가 부족하다. 2006년에 도입된 농지은행사업 중 경영회생지원농지매입사업이 농가의 부채문제 완화를 위한 유일한 지원제도이다.
- 선진 농업금융의 경우, 경영위험에 처한 농가에 대한 단지 재정자금 지원은 물론이며, 경영상태가 양호한 시기에 일정금액을 예치하였다가 경영의 어려움으로 소득이 낮아진 경우 인출하여 활용할 수 있는 농가예치금제도를 운영하는 사례도 있다.
 - 호주의 농가예치금제도(FMDs)는 소득이 높은 시기에 예치했다가 소득이 낮아진 시기에 인출하여 활용하는 제도이다.

3.3. 신용보증기관의 개선과제

- 농신보의 신용보증업무는 농업중앙회가 중앙관리단과 27개 지방 센터를 두어 담당하고 있으나, 총 신용보증 건수의 97%, 총 보증액의 90%가 일선 농협에 의한 위탁보증 위주이다. 위탁보증 중심 구조가 된 것은 농업금융의 특성 중 하나인 소액 다수의 대출로 인해 신용보증 건수가 방대하여 관리단의 직접보증만으로 처리하는 것은 불가능하기 때문이다.
- 편리성을 강조한 위탁보증 중심 업무는 최근 영농규모화와 법인화 등 농업경영의 전문성 제고 정책 대응에 미흡한 것이 사실이다. 현재 농신보의 신

용보증업무는 영세농 대상에서는 매우 효율적인 제도였지만, 농업경영의 전문화라는 정책목표를 달성하기 위해서는 전문적인 신용보증기관이 필요하다. 농업투자 인프라 구축을 위해서는 신용보증기관의 전문성 또한 담보가 되어야 하기 때문이다.

- 우리 농신보 역시 보유기금을 활용하여 자금을 공급하는 기능을 담당할 수 있다. 일본의 Super-S자금은 농업신용보증기관의 예탁금을 기초자금으로 하고 대출기관의 협조융자 방식을 결합하여 만든 자금으로 이 자금에 대해서는 농업신용기금협회에서 무담보, 무보증인으로 신용을 보증해 주고 있다.
- 한편, 농가의 경영기록 부족으로 정확한 경영정보의 파악에 한계가 있어서 농업부문 자본제한의 한 원인으로 작용하고 있다. 금융기관 입장에서는 신용 및 재무상태에 대한 정확한 평가의 한계로 자금공급을 기피하는 외적 자본제한 문제가 발생하게 되며, 농가도 자신의 신용 및 담보능력을 제대로 파악하지 못해 적극적인 자금조달 및 투자를 기피하는 내적 자본제한 문제도 동시에 발생한다.

표 2-18. 보증금액 별 보증건수

구분	~3천 만	~5천 만	~1억 원	~2억 원	~8억 원	~12억 원	12억 원 ~
건수	754,650	43,999	12,855	1,809	505	36	29
비중	92.7%	5.4%	1.6%	0.2%	0.1%	0.004%	0.004%

3.4. 농업정책금융 지원체계 정비의 필요성

- 농정여건 변화 과정에서 다양한 목적과 필요로 재원이 마련되고, 담당기관도 다기화 되었으며, 원칙보다는 현실적 편리성과 시대적 필요에 의해 대출기관이 신용보증업무를 병행하는 체계를 유지하여 왔다.

- 본격적인 시장개방시대 진입, 전업농 및 농업법인 확대, 고령화, 재해 및 경영위험 증가, 저금리시대의 도래 등으로 대규모 자금 수요 증가, 정책자금의 목적 및 지원 대상 명확화(복지금융, 산업금융), 장기자금 공급을 위한 보증기능 강화, 농가의 특성별 차별적 지원 등 정책금융의 근본적 변화가 요구된다.
- 현행 농업종합자금이나 농신보의 운용 방식은 농업경영체의 사업성 평가보다는 원리금 상환능력에 초점을 두고 있어서 대규모 시설자금, 신규사업 진출, 혁신적 사업분야에 대한 자금지원이 거의 이루어지지 못하고 있다.
- 저금리시대의 도래로 자금공급 확대나 이차보전보다는 규모화·전문화된 농가를 중심으로 장기자금 수요가 늘어날 것이며, 농업정책금융기관의 전문심사평가 능력, 경영컨설팅, 보증기능 강화가 전제되어야 하므로 농업정책금융 지원체계 정비를 위한 근본적 접근이 필요하다.

제 3 장

일본의 농업금융

1. 정책금융의 개혁

- **1990년대 버블붕괴로 인한 일본경제의 장기침체 탈피를 위한 정책금융 개혁 추진**
 - 2000년의 ‘행정개혁대강’, 2002년 경제재정자문회의의 ‘정책금융의 근본적 개혁에 관한 기본방침’을 확정하였다.
 - 2005년 경제재정자문회의에서 ‘정책금융기관의 통폐합에 보고서 제출’, 2006년 법률개정에 따른 2008년의 5개 정책금융기관을 통합한 일본정책공고의 출범으로 완료하였다.
- **정책금융의 목적과 역할의 명확화(정책금융 개혁 3대 기본 방침, 2005)**
 - 2002 정책금융 개혁 기본방침에서 정책금융의 영역을 ‘공익성이 높고 리스크 평가가 어려운 영역으로 제한’함을 명시하고, 정책금융은 ‘민의 보완 기능’을 기본으로 하며, 정책금융의 역할도 ‘민간이 할 수 있는 일은 민간에

계'라는 원칙론을 확인하였다.

- '관의 기득권을 허용하지 않음'을 천명하고 정책금융기관에 대한 정부의 영향력을 약화시키고, 관료들의 낙하산 인사 방지에 주력하였다.
- '정부자산 삭감 등의 구조개혁 원칙과의 정합성 확보'로 정부 보유자산을 축소하여 재정건전성을 확보하고자 하였다.

□ 일본정책금융공고의 출범(2008. 10)

- 행정개혁추진법(2006)에 따라 국민생활금융공고, 농림어업금융공고, 중소기업금융공고, 오키나와진흥개발금융공고, 국제협력은행 등 5개 기관을 통합 개편하였다.
- 조직은 국민일반, 중소기업자, 농림수산업자 등 이용자 중심으로 구분하고, 각 사업별로도 구분하였다. 통합조직이기 보다는 각 사업별 본부장 체제로 기존 조직형태를 유지하고 있다.

2. 농업금융 지원 기관

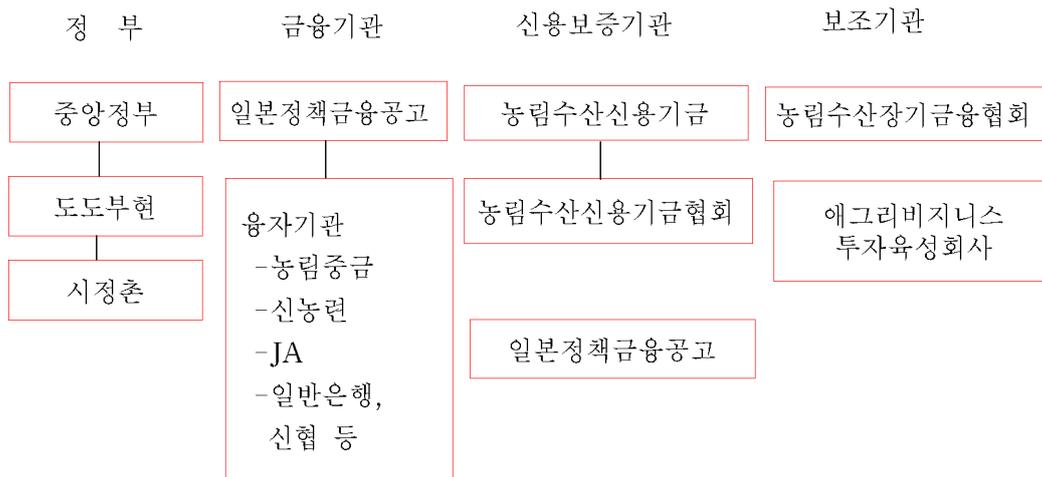
2.1. 농업금융 지원체계

- 일본의 농업금융 지원기관은 정부, 금융기관, 신용보증기관, 보조기관으로 구성되어 있다<그림 3-1>.
- 각 지원기관은 기관 독자적으로 또는 다른 기관과의 연계 하에 고유의 역할과 기능을 수행하는데 다양한 방식의 자금조달과 전달체계를 갖고 있어 정

책금용의 지원체계는 매우 복잡하다. 지원체계의 복잡성은 서구 선진국의 농업금융체계에 비해서 뿐만 아니라 많은 부분을 모방한 우리의 농업금융 체계에 비해서도 한층 복잡하다.

- 정부는 농업금융 정책의 기획 및 추진, 재원의 조달·공급, 감독 등의 기능을 수행하며, 중앙정부와 도도부현은 직접적인 재원조달 기능을 갖고 있는 반면 시정촌은 인정농업자의 승인 등 대상자 선정권한을 갖고 있다.

그림 3-1. 일본의 농업금융 지원기관



주: 저리자금의 지원을 위해 금융기관에 대한 이차보전 방식과 차입자에 대한 이자의 직접 보조(이자보급) 병행, 일본정책금융공고 자금에 대한 신용보증의 재보험은 공고가 직접담당, 민간자금에 대한 보증을 하는 농림수산신용기금협회와 농림수산기금과 역할을 구분

2.2. 일본정책금융공고

- 일본의 정책금융을 담당하는 정부출자 독립회사로서 정부의 재정투융자자금과 특별회계를 통해 자금을 조달해서 지방의 지점과 농협, 은행 등의 용자기관을 통해 저리장기자금을 용자해 주었다.

- 기관은 1개의 본점과 152개의 국내지점, 19개의 해외주재원사무소를 갖고 있으며, 직원은 8,101명이다.
- 자금의 조달은 정부의 출자, 재정자금 등으로부터의 차입·채권의 발행을 통해 이루어지며, 농림수산업부의 자금운용을 위한 차입처는 재정용자자금과 식료안정공급특별회계이다.
- 1965년 이래로 대출이자율이 차입이자율을 하회함으로써 생기는 손실을 보전하기 위해 일반회계에서 이차보조(보급금)를 하고 있다. 농협의 자금을 정책자금으로 이용하고, 그 이자 차이를 보전해 주는 이차보전과 공고자금의 이자 차이를 보전하는 보급금으로 구분하고 있다.
- 대출업무는 농림어업금융공고의 직접대출과 농림중금, 신농련, 은행을 수탁 금융기관으로 하는 위탁대출의 방법을 사용하고 있다. 위탁대출에는 대출 결정권을 농림어업금융공고에 유보하고 대출하는 위탁대출(일부 위탁)과 대출결정권까지 위탁하는 대리대출(전부 위탁)의 2종류가 있다.
- 공고는 대규모 전업농의 농업경영기반을 강화하는 목적으로 지원하는 Super-L자금 등 8종류의 자금을 대출해 주고 있으며, 대출자금에 대한 신용보험 서비스를 제공하고 있다.

2.3. 농협계통금융기관

- 농협계통금융기관은 중앙의 농림중앙금고(농림중금), 도도부현 단계의 JA 신련(신용농업협동조합연합회)과 농림중금 현지점, 시정촌 단계의 JA(농업협동조합)로 조직되어 있다.

- 농협계통금융기관은 농협자금을 정책금융으로 이용하고 이차를 보전해 주는 근대화자금과 일본정책금융공고의 자금을 위탁대출해 주고 있으며, 근대화자금 등에 대해서는 농림수산업자신용기금협회의 신용보증을 이용할 수 있다.

그림 3-2. 일본의 농협계통조직도



2.4. 신용보증기관

□ 농림수산업자신용기금협회

- 금융기관으로부터 농업을 경영하기 위해 차입할 때 신용을 보증해 주는 기관으로서 도도부현단위로 설치되어 있다.

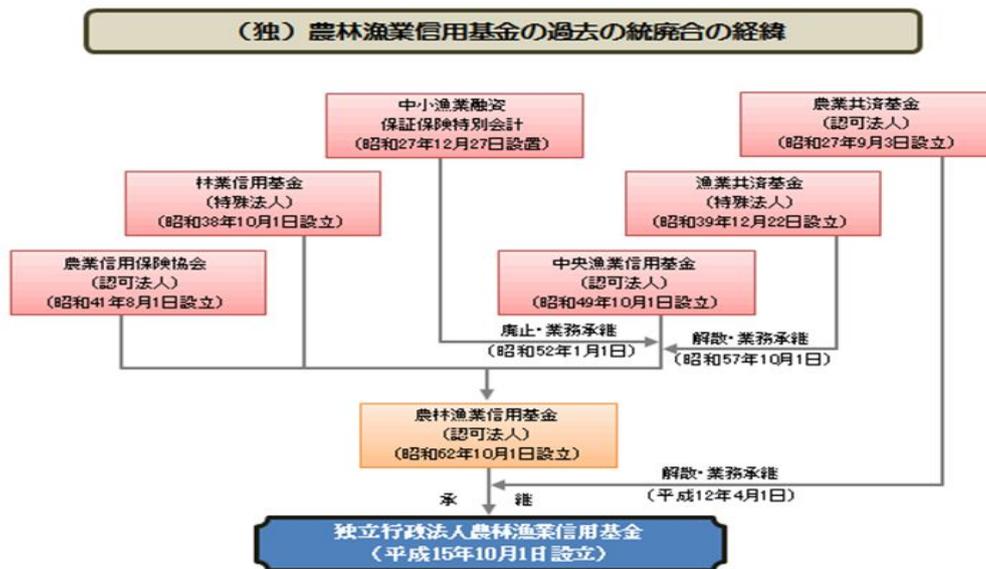
- 기금협회는 농업자(개인, 법인, 임의단체), 농협 및 그 연합회, 농업진흥공익법인, 농업협동회사와 관련 법인 등이 출자자이다. 회원이 되기 위해서는 1구좌(1만 엔) 이상의 출자를 해야 한다.
 - ※ 농업진흥공익법인: 농업자, 농협과 그 연합회가 표결권의 50% 이상을 갖고 있는 사단법인 또는 그 기본재산의 절반 이상을 갖고 있는 재단법인을 일컫는다.
 - ※ 농업협동회사: 농산물을 원료 또는 재료로 사용하는 제조업 또는 가공사업, 농산물의 저장, 운반, 판매, 기타 유통 관련 사업, 농업자재 관련 사업, 기타 농업진흥에 필요한 사업을 영위하는 회사로서 주식회사의 경우 의결권의 50% 이상, 지분회사의 경우 업무를 집행하는 사원의 과반수를 차지하는 회사이다.
- 용자기관은 농협, 신농련, 공제련, 농림증금, 은행, 신용금고, 신용협동조합 등이다.
- 회원에 대한 신용보증서비스를 제공하고 받는 보증료와 용자기관으로부터 받는 교부금을 수입원으로 하며, (독)농림어업신용기금과 보증보험 계약을 맺었다.
- 채무보증의 대상 자금은 농업과 관련한 자금에 한정하였다.

□ 농림어업신용기금

- 농협 및 도도부현의 출자로 설립된 농업신용기금협회의 신용보증에 대해서 보증보험 서비스를 제공하는 기관이다.
- 1987년 기존의 농림어업 관련 신용보증보험기관들을 통·폐합하여 설립된 농림어업신용기금과 농업공제기금을 2003년에 통합하여 독립행정법인 농림어업신용기금이 되었다.

- 업무로는 보증보험업무와 융자업무가 있으며 보증·보험은 신용기금협회의 채무보증에 대한 보험업무이며, 융자업무로는 금융기관에 대한 저리·무이자 융자와 공제기관의 공제금 지불재원에 대한 융자가 있다.
- 운용재원은 국가와 지방의 농림어업신용기금협회, 민간인 등의 출자와 보험이용료 수입 등이다.

그림 3-3. 농림어업신용기금의 과거 통·폐합 경위



2.5. 보조기관

□ 농림수산물금융협회

- 이 협회는 농림수산물금융에 대한 조사연구, 계몽선전, 도서 간행 등의 사업을 하고 나아가 농림수산물 금융을 통한 구조정책의 추진 또는 중산간지역 활성화에 기여하는 사업을 수행함으로써 농림수산물금융의 발전을 도모하는 데

목적을 둔 공익법인이다.

- 실제의 기능은 협회에 설치된 「농산어촌진흥기금」을 통해 일본정책금융공고자금의 이자를 보조하는 것을 주 임무로 하고 있다. 이자보조의 형태는 용자기관으로부터 차입한 농업자에게 직접 이자보조를 주거나 도도부현이 차입자에게 지불하는 이자보조의 재원을 보조하고 있다.
- 이 기구는 1962년 농림수산성 퇴직자들의 단체(임의단체 高風會)로 설립되어 1979년 현재의 명칭으로 재단법인이 되고, 1990년부터 이자보조사업을 수행하였다.
- 상근직원은 18명(총 35명)이며 본부 외에 전국에 10개의 사무소를 두고 관계기관 등과의 연락을 하고 있다.

□ 애그리비지니스투자육성주식회사

- 농업법인의 발전을 지원하기 위해 「농업법인에 대한 투자원활화에 관한 특별조치법(2002)」으로 설립된 회사로 JA그룹과 일본정책금융공고가 출자하고 농림수산성이 감독하고 있다.
- 투자육성회사의 역할은 ① 출자로 재무안정화를 지원, ② 원활한 사업승계를 지원, ③ 경영권안정을 지원, ④ 지주제도를 지원, ⑤ 대외 신용력 향상을 지원하는 역할을 한다.
- 출자금은 차입금과 달리 이자의 지불과 상환이 필요 없을 뿐만 아니라 차입으로는 불가능한 금액도 조달할 수 있다. 주주는 JA全中, JA全農, JA共濟連, 農林中央金庫, (株)日本政策金融公庫이며 자본금은 40억 7천만 엔이다. 현재까지 39개 법인에 대해 출자하였다.

3. 주요 농업정책자금

3.1. 일본정책금융공고자금

□ Super-L 자금(농업경영기반강화자금)

- 농업경영개선계획을 인정받은 경우 자주성과 창의성을 살려 경영을 개선할 수 있도록 자금을 종합적으로 지원하는 제도이다.
- 인정농업자를 대상으로 농지, 시설·기계, 과수·가축, 기타 경영비, 경영안정화, 법인출자 등의 목적으로 사용하는 자금을 지원한다. 상환기간은 25년 이내(거치 10년 이내)로서 개인 1억 5천만 엔(특인 3억 엔), 법인 5억 엔(특인 10억 엔)이다. 대출이자 는 법률로 정해져 있지만 농업여건을 고려해서 인정농업자는 실질적으로 무이자로 이용할 수 있도록 재단법인 농림수산장기금융협회에서 이자를 보조한다.

□ 농업 Safety net 자금

- 불의의 재해, 사회·경제적 환경변화에 따른 자금흐름의 장애로부터 경영을 안정적으로 유지할 수 있도록 장기운전자금을 융자하는 제도이다.
- 인정농업자(경영개선계획을 시정촌장이 인정), 인정취농자(취농계획을 도도부현 지사가 인정), 기타의 경우(개인: 농업소득이 총소득의 50%가 넘거나 200만 엔 이상, 법인: 농업매출이 총매출의 50% 이상 또는 농업매출이 1천만 엔 이상)가 대상이다. 상환기간 10년 이내(거치 3년 이내), 일반 600만 엔 한도(특인 연간 경영비의 3/12 이내)이다.

□ 경영체육성강화자금

- 의욕과 능력을 갖고 농업을 경영을 하는 자에 대하여 전향적인 투자나 상환

부담의 경감이 필요한 경우 경영개선계획을 제출한 자에 대한 융자이다.

- 지원조건은 상환기간 25년 이내(거치 3년 이내), 융자한도 1억 5천만 엔 이내(법인 5억 엔 이내) 등이다. 새로운 농업에 진출하려는 기업이 농용시설 및 기계 등을 도입하기 위하여 행하는 초기투자에 대해서도 상환기간 25년 이내(거치 3년 이내), 1억 5천만 엔 한도 내에서 부담액의 80%까지를 지원한다.

□ 진흥산촌·과소지역경영개선자금

- 진흥산촌 및 과소지역(각 법률로 지정)에 있어서 소득안정이나 지역의 활성화 실현하기 위해 농림어업자 등이 행하는 경영개선 및 진흥에 필요한 자금을 지원한다.
- 농림어업경영개선계획 또는 농림어업진흥계획을 도도부현 지사가 인정한 경우 지원한다. 자금의 용도는 시설·기계, 과수·가축, 지역자원정비활용시설(체제형 농원시설, 농산물직매장 등), 농업생산환경시설(선도유지용시설, 농작업관리휴양시설 등) 등의 지원이다. 상환기간 25년 이내(거치 8년 이내), 융자한도는 보조사업의 경우는 자부담액의 80% 이내, 비보조사업의 경우는 부담액의 80% 이내 또는 13백만 엔(법인 52백만 엔) 중 작은 것을 지원한다.

□ 축산경영환경조화추진자금

- 가축 분뇨의 처리 및 이용 시설·기계 등의 원활한 정비를 지원한다.
- 처리고도화시설정비계획(개인, 법인) 또는 공동이용시설정비계획(농협 등 단체 또는 법인)을 도도부현 지사가 인정한 경우 지원한다. 상환기간 20년 이내(거치 3년 이내)로 융자한도는 처리고도화시설의 경우 부담액의 80~90% 또는 35백만 엔~1억 2천만 엔 이내인 경우 지원한다.

□ 특별진흥자금

- 농업인이 농업발전에 기여한다고 인정되는 사업(특별인정사업)에 필요한 자금을 용자받을 수 있다.
- 특별진흥사업으로는 신기술의 도입, 경영의 복합화·시스템화, 독자브랜드 확립, 생산성 향상, 생산비 절감 등을 도모하는 경우 등 넓은 의미에서 농업발전에 기여하는 사업이다. 자금의 용도는 농업생산시설, 관광농업시설, 농산물처리가공시설·보관저장시설, 연관비용 등을 말한다. 용자조건은 15년 이내 상환(거치 3년 이내), 부담액의 80% 이내의 한도 내에서 용자가 가능하다.

□ 자본지원융자(資本的劣後론)

- 신규분야에 도전하기 위하여 차입하는 경우 차입금을 자본금으로 인정받을 수 있도록 용자조건을 우대해 주는 제도이다(일종의 후순위 채권).
- 신규사업분야에 도전하는 법인에 한정한다. 신규분야는 ① 국내시장에서 확립되지 않은 새로운 농림수산물의 개발 및 생산, ② 야채·과실 등 신품종의 개발 및 육성, ③ 새로운 기술을 이용한 농림수산물의 생산, ④ 농림수산물의 수출, ⑤ 다른 업종에서 나온 노-하우나 기술을 농림어업에 도입 등 신규성, 도전적 성격이 강한 사업을 말한다.
- 자금의 용도는 시설·기계, 관련 비용이다. 용자조건은 18년 상환(거치 8년), 용자한도는 부담액의 80% 또는 1억 엔 중 낮은 금액, 무담보 무보증 조건이며, 이자율은 총자본경상이익율³에 따라 0.40~4.90%로 차등을 둔다.

3) 총자본경상이익률은 손익계산서 상의 경상이익을 대차대조표상의 순자산과 부채의 합계로 나눈 비율

- 이 제도에 따라 용자받은 차입금은 다른 금융기관이 자기자본으로 볼 수 있도록 후순위채권으로 특정하며, 용자 후 10년 이내 상환을 할 수 없다(단, 특별한 경우 상환할 수 있으나, 그 때는 수수료가 부가됨).

□ 농업개량자금

- 농업경영에 있어서 생산·가공·판매의 새로운 부문의 개시, 품질·수량의 향상, 비용·노동력의 절감을 위한 새로운 조직을 무이자 자금으로 지원한다.
- 인정농업자, 인정취농자, 주업농업자, 가족협정을 체결한 농업인, 집락영농조직, 에코팜, 6차산업화법 및 농상공등연대촉진법의 인정을 받은 사람을 대상으로 지원한다. 용자조건은 10년 이내(거치 3년 이내) 상환이나 특별한 경우는 12년 이내(3~5년 거치)로 개인은 5천만 엔 이내(법인 15천만 엔 이내)로 무이자이다.
- 자금의 용도는 시설·기계, 가축·과수, 농지이용권의 취득 등, 품종전환이나 연구개발 등 특별 비용, 수요 개척, 기타 농업개량 등을 위한 경영비를 지원한다.
- 무이자 자금으로 다른 정책금융과 보조금의 중간 형태로 지원되며, 금융기관을 통하지 않고 지자체(도도부현)가 직접 대출해 준다. 자금의 대출은 도도부현이 주체가 되며 일본정책금융공고는 도도부현에 필요자금의 2/3을 용자해주고 나머지 1/3은 도도부현이 부담한다.

3.2. 농업근대화자금

- 농업근대화자금은 민간 금융기관이 자체자금을 농업자 등에게 대출해 주고, 정부로부터 이차보전을 받는 자금을 말한다. 농협계통기관인 농림중금, 신농련, JA와 은행 등이 대출을 시행한다.

- 자금의 용도는 축사, 농기구 등 농산물의 생산, 유통 및 가공에 필요한 시설의 개량, 조성, 복구, 취득, 장기운전자금 등이다. 상환기간은 15년 이내이고 기본적인 용자한도는 1,800만 엔(법인 2억 엔)이며, 2007년부터 3년 간은 인정농업자에 대한 대출자금은 무이자로 한다.
- 농업근대화자금은 같은 목적으로 정부로부터 보조를 받은 경우에는, 즉시 상환하게 되어 있어 중복지원의 문제를 배제한다.

3.3. 농업경영개선촉진자금(Super-S 자금)

- 농업신용보증기관의 예탁금을 기초자금으로 하고 용자기관의 협조융자 방식을 결합하여 인정농업자에게 저리의 단기운전자금을 용자하는 자금이다. 도도부현의 농업신용기금협회가 용자기관에 예탁한 자금을 대하여 용자기관은 지원 대상 예탁금의 4배를 더해서 만든 자금을 용자한다.
- 농업자별로 이용한도(極度限度)를 정해 놓고 한도 내에서 수시로 인출해 사용할 수 있도록 하는 형태로 인정농업자는 개인 500만 엔(법인 2,000만 엔) 한도, 6차산업법 인정자는 개인 1천만 엔(법인 4천만 엔) 한도로 운용한다.
- 이 자문에 대해서는 농업신용기금협회에서 무담보 무보증인으로 신용을 보증해 준다.

3.4. 부채정리자금의 지원

- 정책금융 이외의 부채 정리를 원할 경우에는 농협 등에서 농업경영부담경감지원자금을 용자해주며 용자한도는 영농부채의 잔고이며 상환기간은 10년 이내이고 금리는 시장 상황에 따라 달라진다.

- 정책금융 부채의 정리를 원할 경우에는 일본정책금융공고로부터 경영체육 성장화자금을 용자받을 수 있는데 상환기간은 25년 이내이다.

3.5. 농업정책자금의 금리

- 일본은 정책금융자금의 금리를 법률로 정해 놓고 시장 상황의 변화에 대응하기 위해서는 보조금 지원을 통해 조정한다. 즉, 법정 금리는 현재의 시장 금리보다 높기 때문에 용자기관 또는 차입자에 대해 이자를 보조해 주는 방식이다.
- 일본의 농업정책자금의 금리는 2011년 현재 무이자에서부터 4.90%까지 다양한 분포를 보이고 있으나, 대체적으로 1.3% 이내의 저리자금으로 운용하고 있다.

표 3-1. 일본 농업정책자금 금리

자금명	금리 (%)	용도
농업개량자금	무이자	후계자, 신기술 투자 등
슈퍼-엘자금	일반: 0.55~1.30 특례: 0	농업경영기반강화
경영체육성장화자금	1.30	인정농업자 이외의 농업인이 이용하는 자금
농림어업세이프티네트자금	0.55~1.05	재해, 사회·경제적 변동 등에 따라 자금이용의 어려움에 처한 농림어업경영체
농림어업시설자금	0.40~4.90	생산, 유통, 가공, 판매에 필요한 특정의 시설
임업기반강화자금	0.55~1.45	인공식재, 천연림 개량, 간벌재 등
어업경영개선지원자금	1.30~1.45	어선 및 어구, 어업용 시설 등
특정농산가공자금	0.85~1.50	특정 농산물의 가공에 필요한 건물, 시설, 장비 등
식품유통개선자금 (생산과 제조의 제휴, 생산과 판매의 제휴)	0.55~1.35	식품제조업자, 식품판매업자 등이 농림어업자 등과 제휴하여 시설정비 등에 이용하는 자금

자료: 일본 정책금융공고: <http://www.jfc.go.jp/a/finance.html>

4. 농업정책금융의 이용 동향

- 일본은 2007년부터 농업경제의 어려움을 감안하여 인정농업자에 대해 500만 엔을 초과하는 Super-L 자금과 농업근대화자금에 대해서 무이자화 조치를 취하였으며, 2009년까지 이 조치가 종료된 후에도 2010년에 이 자금에 대한 차입 초 5년의 무이자화 조치를 취하였다.
- 일본의 농업정책금융은 최근 감소추세를 보이는 가운데 인정농업자를 지원하는 Super-L 자금과 경영이 어려운 농가들이 이용하는 Safety Net 자금은 증가하는 추세를 보이고 있다(長谷川晃生, 2011).
- 일본공고자금은 비교적 정체수준을 보인 가운데 농업근대화자금과 농업개발자금의 감소가 두드러지게 나타나고 있다. Safety Net 자금은 2008년 25억 엔에서 2009년 73억 엔으로, 육우농가는 18억 엔에서 61억 엔으로 급증
- 농업개발자금은 종래에는 도도부현이 대부의 주체였지만 2010년 10월에 일본공고로 이전하여 자금의 이용확대를 독려하고 있다. 특히, 2011년에는 농업의 6차 산업화 추진과 의욕 있는 다양한 농업자를 육성하기 위해 농업개발자금의 대출한도를 인상하고, 총융자액 배정을 확대하였다.
- 이 같은 농업정책금융의 이용확대를 위한 금리인하와 융자한도의 인상 등의 정책은 농협 등의 민간금융기관에서는 자금수요의 축소를 우려한다. 일본공고자금은 공고의 직접대출이 45%, 신농련이 40%, 농림중금이 8%, 은행 등이 7%를 차지하는 것으로 나타났다(2009. 12월 말 현재).
- 농협계통을 통한 농업자금의 대출잔고는 2010년 3월 말 기준으로 2조 4,132억 엔으로 이 중에서 크로바 농업자금이 1조 6,932억 엔, 농업정책자금

7,199억 엔 중 근대화자금이 2,327억 엔이었다.

- 농업근대화자금의 기관별 취급액의 비중을 보면 2009년 12월 말 기준으로 JA가 70%, 신농련이 24%, 농림중금 4%, 은행 등이 2%를 차지하였다.

표 3-2. 주요 농업정책자금의 잔고 추이

(단위: 억 엔)

구 분	일본공고자금			농업 근대화자금	농업개발자금
	농업자금 계	Super-L자금	농림어업 Safety net 자금		
2005	15,956	4,351	-	3,316	349
2006	14,994	4,392	-	2,997	289
2007	14,534	4,878	21	2,776	226
2008	14,473	5,703	112	2,580	176
2009	14,502	6,317	331	2,372	138

자료: 長谷川晃生, “最近の農業政策金融資金の變化とJAの課題”, 「調査と情報」, 農林中金總
合研究所, 2011.3

5. 시사점

5.1. 주요 특징 및 시사점

□ 체제적 특징

- 국민일반, 중소기업, 농림수산 등을 총괄한 정책금융 전담기구(일본정책금융공고)가 전국적인 대출창구를 갖고 직접 대출을 시행하기도 한다.
- 정책금융의 이자를 법률로 정해 놓고 시장금리는 재정보조를 통해 조정한다. 직접대출, 위탁대출, 금융기관에 대한 이차보전, 차입자에 대한 이차보조 및 전담기관운영 등 매우 복잡한 체제이다. 이차보조는 중앙정부(국가)

와 지자체가 모두 시행하며, 중앙정부는 지자체의 보조예산을 지원해 주고 있다.

- 정책적으로 중점 지원해야 할 대상을 명확히 구분한다. 지방자치단체(도도부현 또는 시정촌)가 지역사회의 상황을 판단하여 정책적으로 지원해야 할 대상을 인정해 준다(인정농업자, 인정취농자).
 - 한국의 종합자금은 지원대상자 선정 시 용자기관이 수익성 등 사업적 관점에서 대상자를 심의 선정하고 있지만 행정기관이나 사회에서 인정받는 것은 아니다. 또한 지자체가 선정권을 갖는 일반 정책금융의 경우에도 지원은 특정 사업에 대한 지원으로 일과성이며 경영체를 종합적으로 지원하는 것은 아니다.

표 3-3. 일본의 주요 농업정책자금 내역

지원자금	자금의 특성
농업경영기반강화자금 (Super L 자금)	인정농업자 대상(상환기간 25년)
농업 Safety Net 자금	재해 피해 농가 경영안정 위한 장기운전자금 (상환기간 10년)
경영체육성장화자금	전향적 투자 위한 경영개선계획 제출자 (상환기간 25년)
진흥산촌·과소지역 경영개선자금	산촌 및 과소지역 소득안정 및 지역활성화 자금 (상환기간 25년)
축산경영환경조화추진자금	가축분뇨처리 및 정비 지원(상환기간 20년)
특별진흥자금	특별인정사업 자금 지원(상환기간 15년)
자본지원용자	신규분야 도전 위한 자금 지원 (차입금의 자본금 인정, 상환기간 18년)
농업개량자금	6차산업화법, 농상공연대추진법의 인정자 대상 (무이자, 상환기간 10년)
농업근대화자금	민간 금융기관 자금을 대한 이차보전 자금 (상환기간 15년, 인정농업자는 무이자)
농업경영개선촉진자금 (Super S 자금)	농신보 예탁금의 협조융자 방식의 단기운전자금 (인정농업자, 무담보·무보증인 신용보증)
부채정리자금	일반자금: 농업경영부담경감지원자금(농협) (영농부채의 잔고 한도, 상환기간 10년) 정책자금: 경영체육성장화자금(상환기한 25년)

□ 정책지원의 정도

- 지원대상의 영역을 세분화시키고 그 명분을 명확하게 한다.
 - 중점 육성대상: 인정농업자, 인정취업자
 - 신규 진입자: 후계자(농업개량자금), 취농자(귀농 귀촌)
 - 경영 곤란: 부채정리자금(수시로 정책금융과 민간금융 모두 이용 가능)
 - 자본지원: 자본지원용자로 차입금을 자본으로 간주할 수 있도록 지원
 - 자본투자: 직접 자본투자 지원 기관을 설립 운영((주)에그리비지니스투자육성)

- 중점 지원 대상에 대해 충분히 지원을 한다. 인정농업자에 대해서는 시설, 운전, 부채정리 등 종합적인 지원을 해주며, 자연재해 등의 위협에 대해서는 10년 이내의 장기운전자금(농업 세이프티자금)을 지원한다. 2007년부터 주요 정책자금을 무이자로 지원한다. 농업후계자 등 리스크 평가가 어려운 대상에 대해서는 무이자로 지원(농업개량자금)한다.

□ 시사점

- 일본의 농업금융정책은 농업자 등에 대한 저리의 우대자금 공급확대를 통해 농업투자의 촉진과 경영구조를 개선함으로써 농업경쟁력 향상과 경영안정에 초점을 두어 달성하는데 목적을 두고 있다.

- 일본은 20세기 말부터 재정개혁을 추진하면서 정책금융의 역할을 ‘공익성이 높고 리스크 평가가 어려운 영역’으로 규정하고, 정책금융과 민간금융의 역할분담을 명확히 하고 정책의 투명성을 높이고자 한다.

- 하지만 정책금융의 지원대상이 경쟁력이 가장 높은 인정농업자를 중점적으로 지원함으로써 농업부문 전체를 정책금융의 지원 대상 영역으로 하고 있음을 분명히 하고 있다. 즉, 농업부문에 대해서는 민간과 정부의 역할분담을 일단 뒤로 미루고 정부가 우선적인 역할을 한다는 시각을 드러내고 있다.

- 정책목적 달성을 위해 경영기반의 강화, 운전자금 이용의 편의 증대, 경영실패의 경우 회생기회 부여, 농업자의 자본조달 지원 등 다양한 분야를 고려하여 지원하고 있다.
- 최근 농업의 어려움을 감안하여 인정농업자에 대한 Super-L 자금과 농업근대화자금의 무이자화 조치, 농업개량자금의 관리주체를 도도부현에서 일본공고로 이관(2010), 재해 등의 피해로 곤란을 받는 농업자의 경영안정을 지원하는 Safety net 자금 신설(2007), 융자금을 자본금으로 평가받을 수 있도록 지원하는 자본지원융자(資本的劣後 Loan) 등 일본 정부가 농정여건의 변화에 대응하는 모습은 시사적이다.
- 경영실패 농업자 등을 회생시키기 위하여 지원하는 부채정리자금도 정책금융부채와 민간금융기관 부채를 모두 정리할 수 있도록 제도를 운영하고 있다. 즉 정책금융 부채는 공고의 경영체육성강화자금으로, 민간 금융 부채는 농협의 농업경영부담경감자금으로 지원토록 함으로써 정책의 사각지대를 없애고 있는 점에 주목할 필요가 있다.
- 최근 농업부문의 자본집약적 경영의 확산에 대응하여 농업법인 등이 용이하게 자본을 조달할 수 있도록 지원하는 제도는 우리가 도입을 검토할 필요가 있다. 융자금으로 자본으로 평가받게 할 수 있는 자본지원융자(資本的劣後 Loan)나 애그리비즈니스투자육성회사를 통한 자본투자의 기회 제공 등이 그 예이다.

5.2. 한국에 응용 가능한 제도

- 정책금융의 영역을 명확히 구분
 - 정책금융 이외에는 의지할 곳이 없는 취약계층의 금융지원 수단

- 신규진입자 및 경영실패자 등 당장의 리스크 평가가 어렵거나 또는 높더라도 장래의 가치가 높아 보이는 경영체 지원
- 농업의 성장동력으로써 미래 가치가 높아 보이는 부분

- 농업종합자금의 보완
 - 대규모 시설농가의 장기운전자금 도입 검토
 - 지역사회가 인정하는 중점 육성농가(일정규모 이상, 기술력과 경영능력을 갖춘 농가로서 사회적으로 경영투명성이 보장되는 농가 또는 법인체)에 대해서는 지역사회와 농신보 보증을 통한 종합자금의 중점지원

- 재해지원의 보완
 - 대규모 시설 등의 피해로 복구에 시간이 걸리는 농가에 대해서는 장기운전자금을 지원하여 희생의 효과를 높이는 방안 검토 필요(농업 세이프티자금)

- 법인경영체 등에 대한 자본 지원 수단 강구
 - 용자를 해주되 일정기간(예, 10년)은 상환을 하지 않는 조건으로 시장에서 자본으로 인정받을 수 있도록 지원하는 방안 검토(농업펀드와 결합하는 방안)

제 4 장

미국의 농업금융

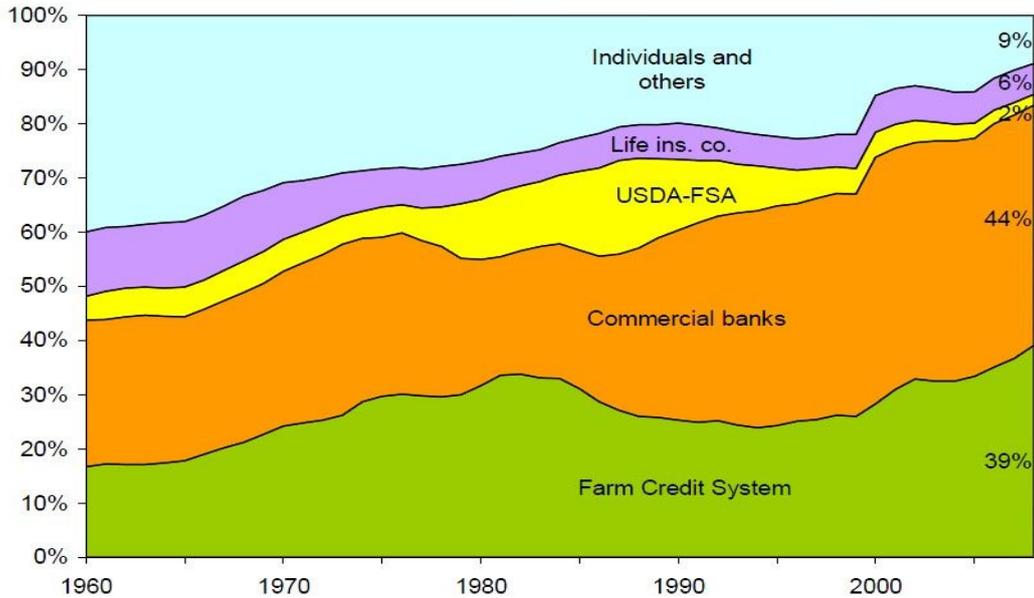
1. 농업금융시장의 현황

□ 주요 농업금융기관의 시장점유율

- 미국 연방정부는 농가에 신용을 공급하는 오랜 역사를 갖고 있다. 정부의 농업부문에 대한 신용공급의 배경에는 대출기관 간 정보의 비대칭성, 대출기관과 농가 간 정보의 비대칭성, 일부 농촌금융시장의 경쟁 부족, 도시지역에 비해 농촌지역의 불충분한 자금 공급, 영세소농과 같은 불리한 그룹에 대한 자금공급 필요성 등을 들 수 있다.
- 연방정부의 대출기관인 FSA(Farm Service Agency)는 일반 금융시장에서 신용에 접근할 수 없는 농가들에게 직접대출과 일반은행이 실시한 대출에 대한 보증 역할을 담당하므로 최후의 대부기관(a lender of last resort)이라고 불린다. 또한 FSA는 경제적으로 불리한 위치에 있는 신규농가와 같은 그룹을 위한 기금을 보유·운영하고 있기 때문에 최초 대부기관(a lender of first opportunity)으로도 불린다.

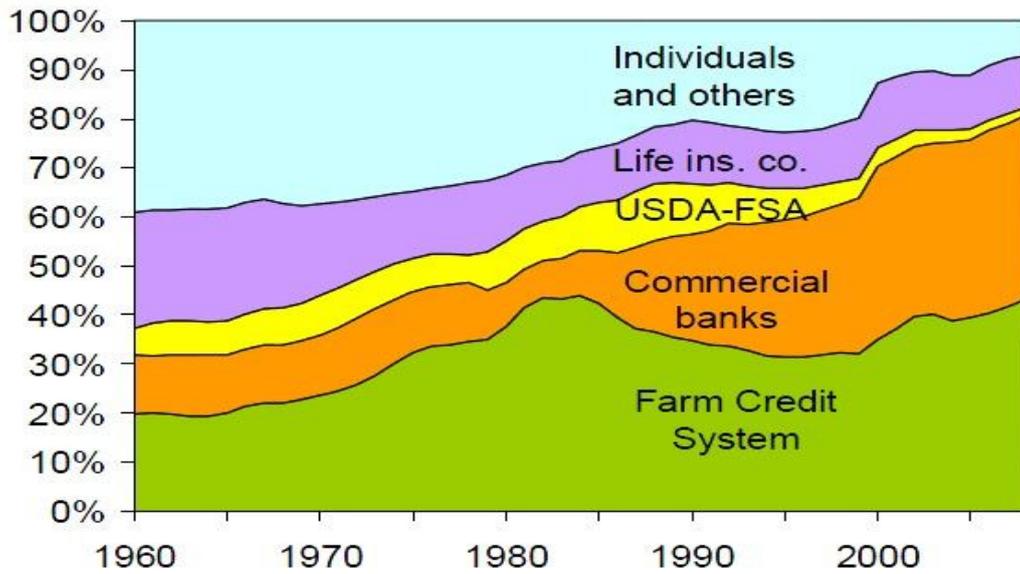
- 연방정부와 관계가 있는 또 다른 대출기관은 FCS(Farm Credit System)이다. FCS는 농업과 관련된 차입자에게만 자금을 공급하도록 법적으로 규정된 (statutory mandate) 협동조합 형태의 민간 대출기관이다. FCS는 신용능력이 있는 농가에게 대출을 하므로 최후의 대출기관은 아니지만 정부 지원 회사 (GSE, government-sponsored enterprise) 성격의 조직이다. 세 번째는 Farmer Mac으로 민간이 소유하고, 정부가 지원하는 대출기관으로 농업 대출 관련 유통시장(secondary market)의 역할을 담당한다. 그 외에도 민간부분의 일반은행, 생명보험사, 개인, 상인 및 딜러들이 농업부문에 신용을 공급하고 있다.
- 농업부문 총부채의 44%는 일반은행을 통한 대출로 비중이 가장 높고, FCS가 39%, 개인 및 기타 9%, 생명보험사 6%의 순이다. FSA는 직접대출을 통해 총 부채의 2%만 공급하고 있다. FSA는 일반은행과 FCS의 대출에 대하여 4% 정도의 보증을 하고 있다.
- 총 농가부채는 부동산 대출 54%와 비부동산 대출 46%로 양분된다. FCS는 부동산 대출의 최대 대출기관이며, 일반은행의 부동산 대출 비중도 최근에 높아져 FCS와 비슷한 시장점유율을 보이고 있다. 일반은행은 거의 50여 년 동안 가장 큰 비부동산 대출기관의 역할을 담당하여 왔다.
- 세 기관 간 시장점유율은 시간이 경과함에 따라 변화하였다. 특히 일반은행의 부동산대출이 1985년까지는 상대적으로 낮았으나, 2008년에는 FCS와 비슷한 수준으로 높아졌다. 개인 및 기타 기관으로부터의 부동산 대출 비중은 점차 감소하고 있다. 농가의 금융위기가 있었던 1980년대에 FSA는 부동산 및 비부동산 부채의 많은 비중을 차지하였으나, 이 비중은 1990년 이후 농가경제가 회복되면서 낮아졌다.

그림 4-1. 미국 총농가부채의 대출기관별 시장점유율 추이



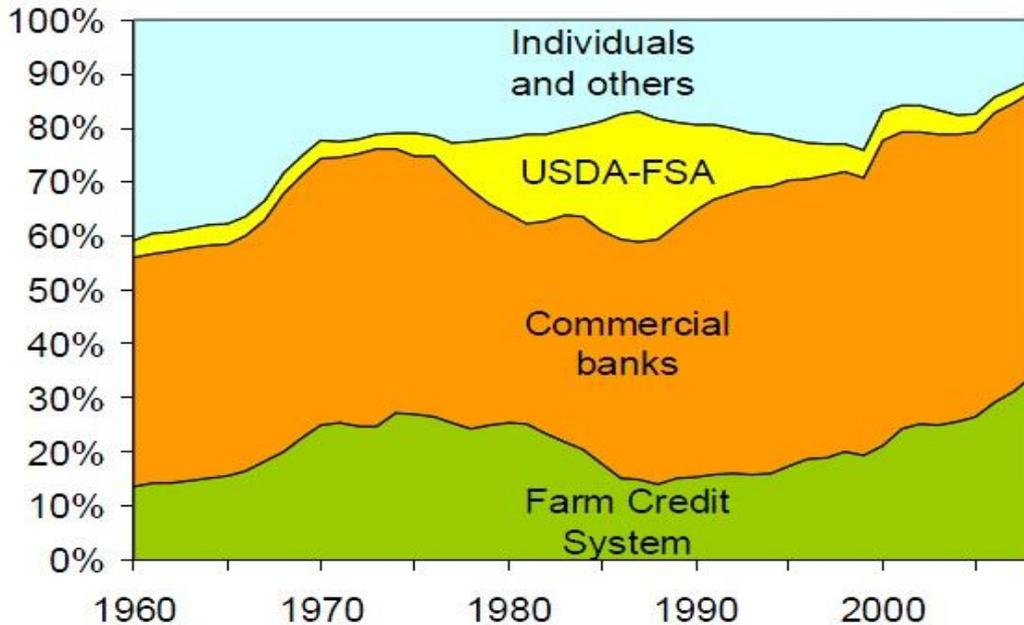
자료: Agricultural Credit: Institutions and Issues, CRS Report for Congress, 2010

그림 4-2. 부동산대출 부채의 시장점유율(1960-2008): 2008년 총 농가부채의 54%



자료: Agricultural Credit: Institutions and Issues, CRS Report for Congress, 2010

그림 4-3. 비부동산대출 부채의 시장점유율(1960-2008): 2008년 총 농가부채의 46%



자료: Agricultural Credit: Institutions and Issues, CRS Report for Congress, 2010

□ 농가자산 및 부채 실태

- 농업자산 규모는 2007년에 2.05조 달러로 역사적으로 가장 높았으며, 2009년에는 5.4% 낮아진 1.94조 달러를 기록하였다. 2010년에는 3.5% 낮아진 1.88조 달러 수준인 것으로 USDA가 발표하였다. 부동산은 농가 총자산의 84%이며, 기계 및 자동차가 6%를 차지하였다.
- 농가부채는 2010년에 2,330억 달러로 2009년의 2,490억 달러보다 6.8% 낮은 수준이다. 2008년에는 2,490억 달러로 역사적으로 높은 수준이었으나, 실질가격 기준으로는 1980년대보다는 여전히 낮다.
- 자산부채비율을 통해 농가부채와 농가자산의 수준을 비교할 수 있다. 이 비율이 낮으면 금융위험이 적다는 것을 의미한다. 농가의 자산부채비율은 1980년대의 농업금융위기 이후 지속적으로 감소했으며, 2007년에는 10.4%

에 이르렀다. 그러나 최근에 자산가치가 하락하고, 부채가 지속적으로 증가하면서 이 비율이 12~13%까지 다소 높아졌으나, 1980년대의 농업금융위기와 같은 위험한 수준은 아닌 것으로 분석되었다.

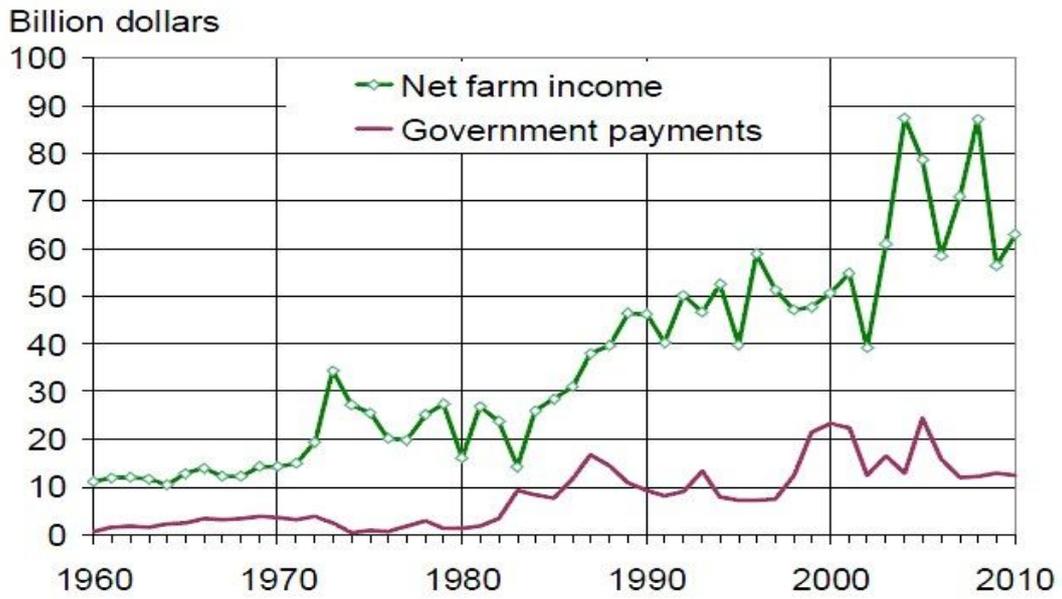
- 농가에 대한 정부의 지불규모는 높아져 왔으나, 항상 순농업소득의 변동을 상쇄하는 수준은 아니다. 농산물 가격이나 농업수입과 연계되지 않은 고정 직접지불은 정부 지불금의 높은 비중을 차지한다. 이러한 지불금은 농가소득을 지지하는 효과가 있지만 농가의 위험을 효과적으로 관리하도록 하는 절대적 수단은 될 수 없다. 순 농업소득의 많은 비중이 최근으로 올수록 정부지원보다는 시장으로부터 온다는 것을 <그림 4-5>에서 확인할 수 있다.

그림 4-4. 미국 농가의 자산부채비율 변화추이(1960-2010)



자료: Agricultural Credit: Institutions and Issues, CRS Report for Congress, 2010

그림 4-5. 미국 농가의 순농업소득과 정부지불금 비교(1960-2010)



자료: Agricultural Credit: Institutions and Issues, CRS Report for Congress, 2010

그림 4-6. 미국의 농가부채-순농업소득률 변화 추이(1960-2010)



자료: Agricultural Credit: Institutions and Issues, CRS Report for Congress, 2010

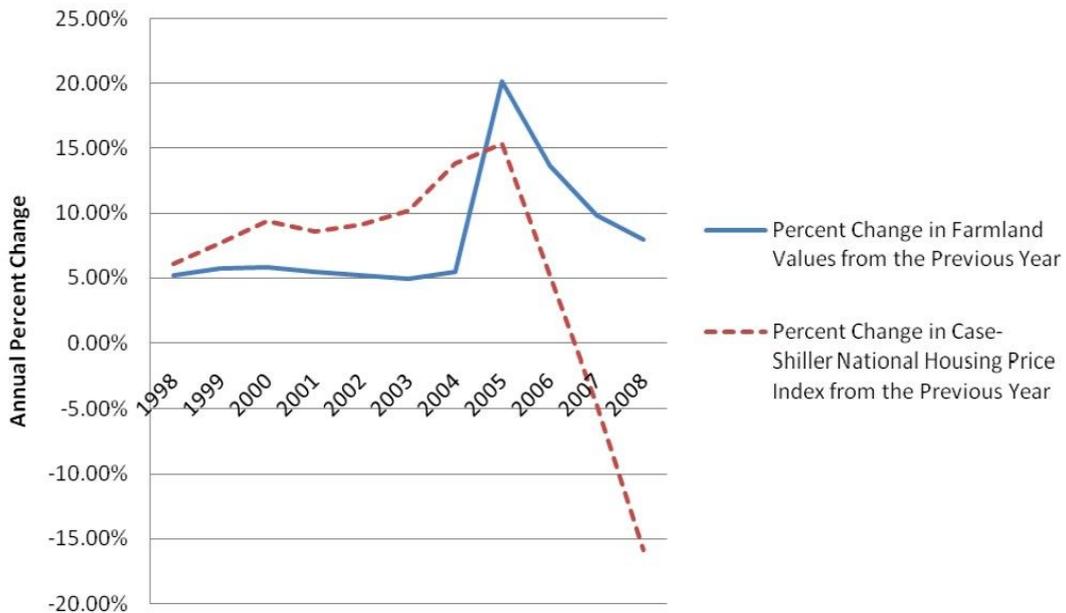
2. 세계 금융위기와 농업정책금융

□ 연체 및 부실채권 현황

- 최근의 세계금융위기가 농가와 농업부문 금융기관의 재무구조에 미치는 영향은 주택시장보다는 느리지만, 비용 증가 등 일부 부작용이 발생하고 있다. 2007-2008년에 농산물가격이 높아 농가소득을 평균이상으로 지지하였다. 그러나 2008년 이후 농산물가격이 하락하면서 2009-2010년에는 농가소득이 감소하였다. 순 농업소득은 2009년에 560억 달러로 35% 하락하여 특히, 낙농, 양돈 및 가공산업 등 일부 농업부문에서 농가 대출상환 능력이 떨어지는 것으로 나타났다.

- 주택담보대출의 연체율은 2005년부터 상승하기 시작하였고, 2007년에는 모든 대출에 대한 연체율이 높아졌다. 연체율이란 상환기일 30일 이상 초과한 것을 의미하는 것으로 주택담보대출 및 모든 대출의 연체율은 지속적으로 상승하여 2010년 3월 말 기준 주택담보대출은 11.3%, 모든 일반은행 대출에 대하여는 7.4%에 이르렀다. 주택담보대출 등 다른 대출의 연체율은 상승한 반면, 농업대출의 연체율은 낮은 수준으로 떨어진 이후 2008년 중반까지는 상승하지 않았다. 또한 일반은행으로부터 농업생산대출의 연체율은 2009년 말 기준 3.1%, 2010년 3월 기준 2.89%로 비농업부문에 비해 낮은 수준이다.

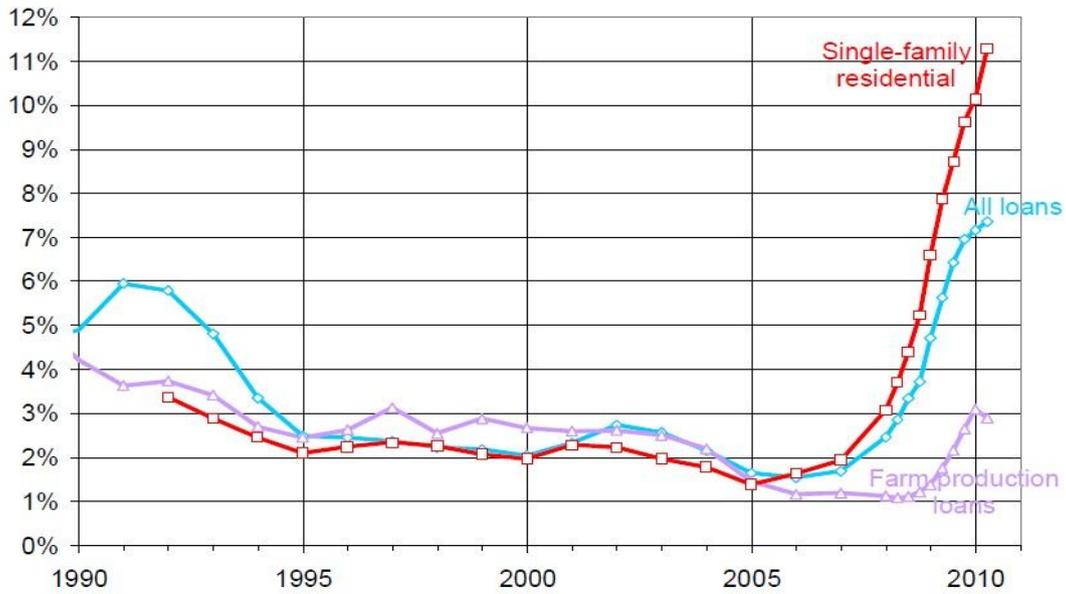
그림 4-7. 농지가격과 주택가격의 변화추이 비교(1998-2008)



자료: Congressional Oversight Panel, Special Report on Farm Loan Restructuring, 2009. 7

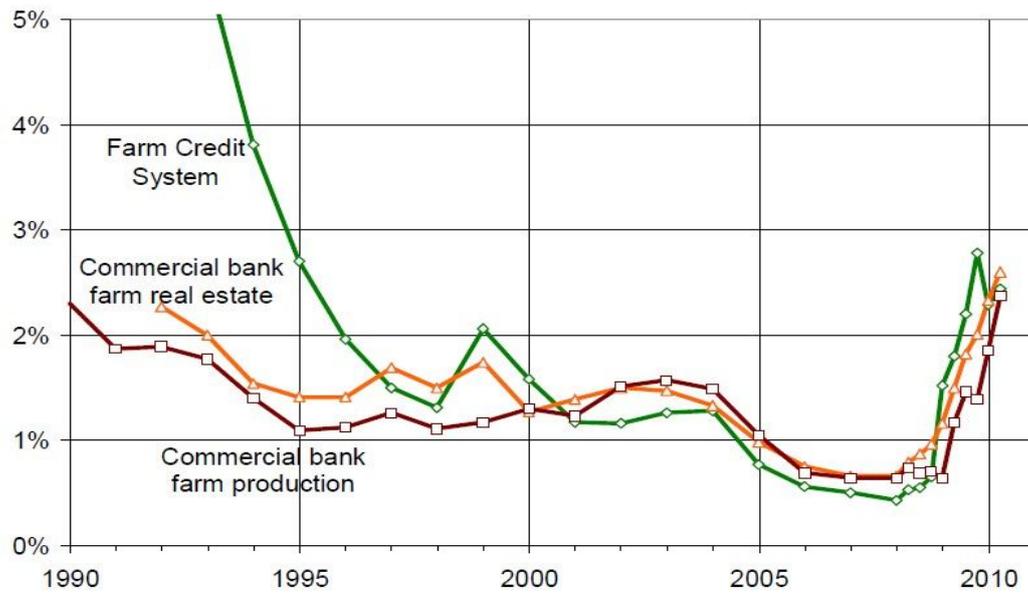
- 대출성과의 평가기준 중 하나는 부실채권의 실태이다. 부실채권은 상환기한을 90일 이상 경과한 비누적대출(non-accrual loans)과 누적대출(accruing loan)을 포함한 개념으로 연체대출보다 위험하다. 농업부문 대출 포트폴리오에 있어서 FCS의 부실대출은 2008년 초에 0.43%에서 2009년 9월에는 2.78%로 높아졌고, 2010년 3월에는 2.44%로 나타났다. 1980년대의 농업금융위기로부터 회복된 1990년대 중반 이후 FCS의 부실대출율은 크게 문제가 되지 않는 않았지만 최근에 부실대출 비중이 높아지고 있다.
- 일반은행의 농업부문 부실대출도 늘어나고 있다. 일반은행의 부동산 담보 농업대출의 부실률은 2006년 말 0.66%에서 2010년 3월 기준 2.6%로 높아졌으며, 농업생산대출의 부실률은 같은 기간에 0.64%에서 2.37%로 상승하였다.

그림 4-8. 일반은행 대출의 연체율 변화추이(1990-2010)



자료: Agricultural Credit: Institutions and Issues, CRS Report for Congress, 2010

그림 4-9. 농업대출의 부실채권을 변화 추이(1990-2010)



자료: Agricultural Credit: Institutions and Issues, CRS Report for Congress, 2010

□ 농업부문 대출기관의 도전과제

- 농업금융기관들은 다른 금융기관과 마찬가지로 재원 조달의 어려움에 직면해 있다. 일부 독립적 농촌은행들은 도시지역의 일반은행들(money center banks)보다는 영향을 적게 받지만 그렇다고 농촌은행들이 위기와 무관한 위치에 있는 것은 아니다. 예를 들면, FCS - 정부 지원을 받는 민간기업 형태는 채권시장에 매우 종속적인 구조를 갖고 있어서 대출재원 조달을 위한 채권 판매 측면에서 금융위기의 영향을 받고 있다. 아직은 FCS 채권의 신용도가 높지만 FCS 채권의 판매조건 역시 금융시장의 변화와 혼돈의 영향을 받고 있다. 도시지역의 일반 일반은행과 직접적 관계를 갖고 있지 않은 대부분의 농촌지역 은행들도 금융규제당국이 거시 경제적 차원에서 자본규제를 강화함에 따라 대출 재원 조달의 어려움을 겪을 수 있다.
- 금융위기와 증권시장의 손실은 예상치 못한 두 가지 방식으로 농업부문 대출기관에 영향을 미치고 있다. 2008년 가을, Farmer Mac은 패니메이 주식과 리먼브라더스의 증권 투자로 1억 6백만 달러의 손실을 입었다. 이 손실에 따른 Farmer Mac의 자본 잠식으로 법적 자본요구사항을 충족시키지 못하는 위험한 상황에 직면한다. Farmer Mac은 손실규모 만큼의 우선주를 발행하여 2008년에 1억 2,400만 달러의 자본을 조달했으며, 부실 책임을 물어 CEO를 교체하였고, 2009년에 정상적인 자본 수준을 회복하였다.
- 2009년 4월, 일반은행 가운데 11번째 규모의 농업대출기관인 콜로라도 주의 New Frontier Bank(7억 8,000만 달러의 농업대출 실적)가 파산하였다. 그 결과, 북동부 콜로라도 주의 많은 농가들이 운영자금 대출을 위하여 새로운 금융기관을 찾아야 하는 어려움을 겪고 있다. 이 은행의 파산이 의미를 갖는 이유는 일반은행의 농업대출 규모와 집중도는 물론, 대출 중 상당부문의 인수를 요구받고 있는 FCS 및 FSA의 운영에도 영향을 미치기 때문이다.
- 세계금융위기의 결과, 농업대출 기관들은 2009-2010년에 대출 감독기준을

강화하고, 생산자가 이용 가능한 신용공급도 줄었다. 거시경제 여건 변화와 금융위기로 최후 대부기관으로써 FSA는 강력한 직접대출과 신용대출 확대의 요구에 직면해 있다. 2009년 5월까지 농업운영자금(종자, 비료 및 연료 구입) 직접대출 수요는 연초에 비해 81%, 농지구입자금 직접대출 요구는 132%, 운영자금 보증대출 요구는 31%까지 높아졌다. 미국 의회는 2009년에 FSA의 대출 및 보증 규모의 한도를 11억 달러 증액하여 1985년 이후 가장 높은 수준인 45억 달러로 확대하였으며, 2010년에는 51억 달러로 증가시켰다.

□ 농업부문 대출의 재조정(restructuring) 검토

- 미국 의회는 Helping Families Save Their Homes Act(Section 501)에 의거하여, TARP(Troubled Asset Relief Program) 기금을 받는 일반은행들은 문제가 되는 농업대출에 대한 압류 등 담보권 행사(foreclosure)보다는 대출 재조정이 가능한지를 검토하도록 COP(Congressional Oversight Panel)에 요청하였다. 이 검토 방안에는 FSA의 직접대출 재조정프로그램, FCS의 대출 재조정 방식, 그리고 재무부의 Making Home Affordable Program이 포함된다.
- COP의 보고서에 따르면, 농가의 전체 부동산 대출 중 10% 정도만이 TARP 지원을 받은 일반은행들을 통해 이루어졌기 때문에 대출 재조정 요구가 농업부문에 미치는 영향은 제한적인 것으로 나타났다. COP 보고서는 TARP를 통해 보다 포괄적인 재조정프로그램을 창설하거나, TARP 기금을 활용한 대출보증 프로그램을 개발하여 재정적 어려움에 처한 농가를 지원할 수 있도록 의회에 건의하였다. 한편, 이 보고서에서는 농가의 신용정보가 다른 부문에 비해 부족하고, 기존 정보도 부정확한 부분이 많기 때문에 농업대출의 경향 파악을 위하여 면밀하게 모니터링할 필요가 있다고 밝히고 있다.
- USDA의 대출조정프로그램 관련 농업대출 재조정 조항은 1980년대 농업금융위기의 결과로 채무자의 권리를 보호하고, 가족농을 지키기 위해 제정되

었다. USDA는 기본적으로 농가의 담보처분권 행사를 바라지 않으나, 일반 은행들의 개별 대출프로그램은 각각 사업목적이 다르기 때문에 정부의 대출조정 조항을 직접 적용하는 데는 한계가 있다는 지적이 있다.

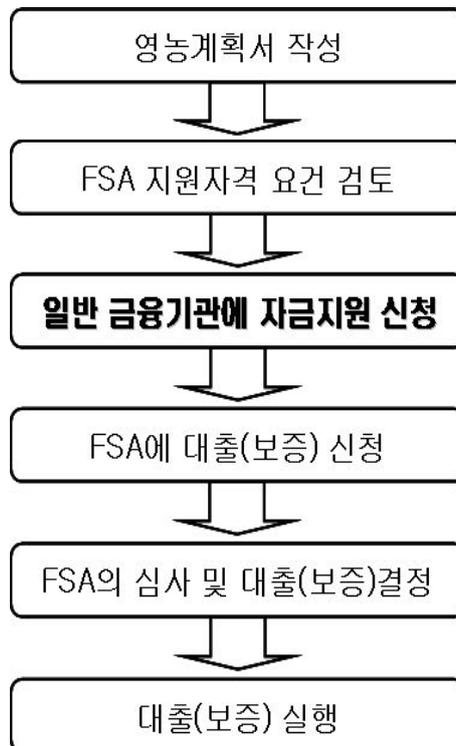
3. 농업정책금융 담당 기관

3.1. Farm Service Agency(FSA)

- FSA는 일반은행 등 상업금융기관에서는 자금조달이 어려운 가족농에게 농지구입자금과 운영자금을 직접대출을 하기 때문에 최후 대부자의 역할을 담당하고 있다. 또한 일반은행과 FCS가 시행한 대출의 원리금 지급 보증 기능도 수행한다. FSA의 역할 및 권한은 Consolidated Farm and Rural Development Act에 근거한다. FSA는 통상 연간 약 35억 달러의 농가대출과 보증을 실시하였으나, 금융위기 기간 동안 FSA의 대출 확대에 대한 요구가 높아짐에 따라 FSA는 2010년에 1억 4,100만 달러의 추가 충당금(supplemental appropriation)을 확보하여 51억 달러를 대출 지원하였으며, 대출프로그램의 운영 및 관리비용과 급여로 3억 2,100만 달러를 지원 받았다.
- 직접대출은 차입자 당 30만 달러, 보증대출은 119만 달러(물가 변동)로 제한하고 있다. 긴급자금 직접대출은 자연재해 등이 발생할 경우 이용할 수 있다.
- FSA 대출 프로그램 중에는 신규 농가 및 목축업자를 위한 직접대출 및 보증대출이 있다. 직접대출의 경우, 농지구입자금 직접대출의 75%와 운영자금 직접대출의 50%는 신규 농가의 초기 11개월 동안 지원하기 위한 것이며, 보증대출의 40%가 처음 6개월 동안의 농지구입자금 대출과 농업운영자금 대출을 위한 것이다. 또한 인종, 성, 민족 측면에서 사회적으로 불이익을

받는 농가를 위한 기금들도 운영한다. 이러한 지원 내용들로 인해 FSA는 일반 상업금융 대출을 이용하기에 신용이 부족한 차입자에게는 첫 번째 기회를 주는 대부자로 불리기도 한다.

그림 4-10. FSA의 농업정책자금 신청 및 대출(보증)실행 절차



자료: USDA Risk Management Agency, Plain Language Guide to Applying for a Farm Service Agency Loan, 2007

표 4-1. FSA의 농업정책자금 재원규모 및 지원 실적

(단위: 천 달러)

구 분	대출방식	운용재원 (2012년)	지원금액 (2011.11.8 기준)	미지원금액	대출건수
운영자금	직접대출	93,762	81,200	12,562	1,689
	- 일반운영자금	75,948	67,000	8,948	
	- 특정목적자금	17,814	14,200	3,614	
	보증대출	107,742	39,885	67,857	207
	- 일반운영자금	44,000	23,000	21,000	
- 특정목적자금	63,742	16,885	46,857		
농지 구입자금	직접대출	92,535	89,951	2,584	558
	- 일반운영자금	59,407	59,407	0	
	- 특정목적자금	33,128	30,544	2,584	
	보증대출	154,470	132,000	22,470	338
	- 일반운영자금	96,000	85,000	11,000	
- 특정목적자금	58,470	47,000	11,470		
계		448,509	343,036	105,473	2,792

자료: www.fsa.usda.gov

표 4-2. FSA 각종 자금의 신청자격

구 분	신 청 자 격
직접대출	<ul style="list-style-type: none"> • 농지구입자금: 3년 이상의 영농경력 • 신규농가자금: 10년 미만의 영농경력, 농장을 소유한 경우 해당 카운티 평균 영농규모의 30% 미만인 자 • 신규농가 할부금융: 적어도 농지가격의 10% 현금 할부지불이 가능하며, 농지가격 25만 달러 미만 조건 • 미국 시민이거나 합법적 거주자 • 법적 의사결정이 가능한 성인 • 민간 금융기관 대출을 신청하였으나 거부된 경력 • 양호한 신용정보 보유자(기간 내에 각종 청구대금 지급) • 가족농 규모의 농장 운영 계획 보유자 • FSA 대출금의 상환불이행 경력이 없는 자 • 미국 정부 대출금 지불 연체가 없는 자
보증대출	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 시민이거나 합법적 거주자 • 양호한 신용정보 보유자(기간 내에 각종 청구대금 지급) • 법적 의사결정이 가능한 성인 • 민간 금융기관 대출을 신청하였으나 FSA 보증 없이는 대출승인을 받지 못하는 자 • 과거에 3회 이상 FSA의 채무면제로 손실을 입힌 경력이 없는 자 • 가족농 규모의 농장 운영 계획 보유자 • 미국 정부 대출금 지불 연체가 없는 자

자료: USDA Risk Management Agency, Plain Language Guide to Applying for a Farm Service Agency Loan, 2007

표 4-3. FSA의 농업정책자금 프로그램(2011)

구 분	자금 종류	대출 한도	대출기간 및 조건
직 접 대 출	농지구입자금	\$300,000	<ul style="list-style-type: none"> · 상환기간: 40년 · 이자율: 변동이자율 · 정규 이자율에서 상환이 어려운 경우 임시이자율 (temporary limited resource interest rates) 적용 가능 · 대출총액의 1/2를 다른 금융 기관에서 공급받는 경우 5% 이자율
	운영자금	\$300,000	<ul style="list-style-type: none"> · 상환기간: 1-7년 · 이자율: 변동이자율 · 정규 이자율에서 상환이 어려운 경우 임시이자율 (temporary limited resource interest rates) 적용 가능
	긴급자금	실제 손실 발생한 100% 범위 대출, 대출한도: 50만달러	<ul style="list-style-type: none"> · 상환기간: 1-7년 · 부동산에 대한 손실에 대하여는 40년까지 가능 · 이자율: 3.75%
	빈곤농·신규농 운영자금, 농지구입자금	\$300,000	-
	신규농업인 할부 농지구입자금	농지구입가격 혹은 평가액의 45% 이하	<ul style="list-style-type: none"> · 상환기간: 15년 · 이자율: 4%
보 증 대 출	운영자금	\$1,190,000 (매년 물가상승률에 따라 금액 변동)	<ul style="list-style-type: none"> · 상환기간: 1-7년 · 이자율: 농업대출기관 평균이자율보다 낮은 수준 · 정규 이자율에서 상환이 어려운 경우 4%의 이자율 할인 가능
	농지구입자금	\$1,119,000 (매년 물가상승률에 따라 금액 변동)	<ul style="list-style-type: none"> · 상환기간: 40년 · 이자율: 농업대출기관 평균이자율보다 낮은 수준
	빈곤농 및 신규농 대출	\$1,214,000 (매년 물가상승률에 따라 금액 변동)	-

자료: www.fsa.usda.gov

표 4-4. FSA의 지원자금 이자율(2011.11 기준)

지원프로그램	영문명	이자율
운영자금(직접대출)	Farm Operating: Direct	1.50%
농지구입자금 (직접대출)	Farm Ownership: Direct	3.38%
농지구입자금 (직접 및 협조금융)	Farm Ownership: Direct, Joint Financing	5.00%
농지구입자금 (할부금융)	Farm Ownership: Down Payment	1.50%
긴급자금	Emergency Loan: Amount of Actual Loss	3.75%
자원보호지원자금	Conservation Loan	3.38%

자료: www.fsa.usda.gov

3.2. Farm Credit System(FCS)

□ FCS의 조직 체계

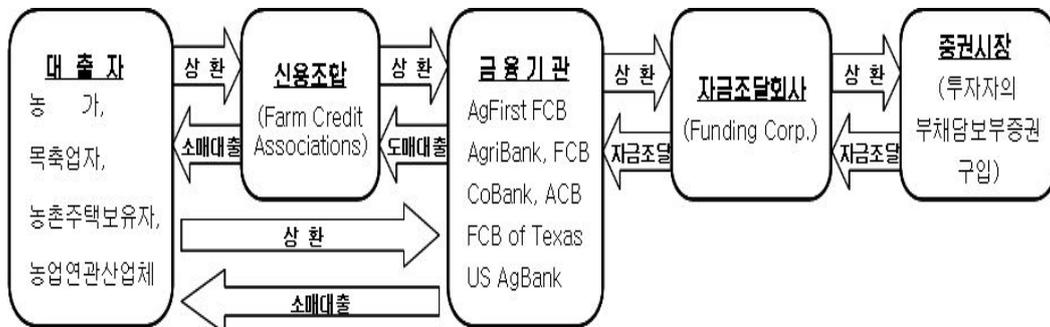
- 미국 의회는 일반은행들이 농촌지역에서 대출을 기피하는 시기에 농촌에 신뢰할 수 있고, 충분한 자금을 공급하기 위하여 1916년에 FCS를 설립하였다. FCS는 정부기관이나 정부의 보증을 받는 기관은 아니며, 정부의 지원을 받는 기업(GSE, government-sponsored enterprise)형태의 차입자 소유 대출 기관의 네트워크이다. FCS는 최후의 대출자는 아니며, 농업을 지원하기 위한 법률 조항에 따르는 영리대출기관이다.
- 미국 의회는 당시 농가의 장기신용 공급 부족 문제에 대응하기 위하여 Federal Farm Loan Act를 제정하였다. 장기신용 공급 부족의 원인은 일반은행들과 다른 대부기관들의 농업부문 대출 규모 및 조건을 제한하였기 때문이다. 새 법률에 근거하여 12개의 Federal Land Banks는 수백 개의 NFLA(National Farm Loan Associations)에 자금을 공급할 수 있게 되었다.

NFLA는 장기 토지자금 대출 이용자격 획득을 위하여 협회의 주식을 구입함으로써 조합원이 된 농민 소유의 협동조합 형태이다.

- 미국 의회의 지속적인 조치들로 FCS 체계에 구조적 변화가 일어났다. 일련의 조치들에는 농가의 요구와의 불일치 문제 해결과 대공황 시기에 FCS 조직의 자본 재구성을 위한 정부의 관여를 포함하고 있다. 예를 들면, 대공황기의 농업채무 불이행 증가에 대응하기 위하여 미국 의회는 1933년 Emergency Farm Mortgage Act를 제정하여 차입자의 상환 기간을 연장하고, 새로운 정부 자금을 지원하였다. 1933년 Farm Credit Act는 장기 농지구입대출은 물론, 중기 및 단기 운영자금과 농지구입자금 공급이 가능하도록 조치하였다. 1980년대 농업금융위기 시에는 Agricultural Credit Act 1987을 통해 자금문제에 직면한 FCS 조직에 연방정부 차원의 자금지원을 실시하고, Farm Credit System Insurance Corporation, Federal Agricultural Mortgage Corporation 및 Farmer Mac을 설립하였다.
- 현재 FCS의 조직체계는 Farm Credit Act 1971에 근거하고 있다. FCS는 4개의 Farm Credit Banks와 1개의 Agricultural Credit Bank, CoBank, Farm Credit Administration으로 구성되어 있다. Federal Farm Credit Banks Funding Corporations(FFCB Funding Corp.)는 5개 은행들을 대표하여 채권 형태인 부채담보부채권을 발행하는 권한을 가진 기관이다. 이 은행들은 Farm Credit Associations라고 불리는 Agricultural Credit Associations(ACAs)와 Federal Land Credit Associations(FLCAs)에게 도매대출을 실시한다.
- Farm Credit Associations는 농수산업자 및 농업부문에 서비스를 제공하는 사업체에 대한 대출과 농촌지역(2,500명 이하 지역) 주택구입자에게 담보대출을 실시한다. ACAs는 단기·중기·장기 대출을 실시하는 반면, FLCAs는 장기자금만 공급한다. 이 기관들은 1987년 Agricultural Credit Act에 의해 설립된 GSE 형태의 Farmer Mac에 대출채권을 판매하여 대출 한도를 확대

(레버리지효과)할 수 있다. Farmer Mac는 농업 부동산과 농촌의 주택담보를 구입하는 권한이 있으며, 담보물은 정부상환 보증을 받는 담보부증권 형태로 풀링되어 발행된다. FCS에 대한 연방차원의 조정자 역할은 FCA(Farm Credit Administration)이 담당한다.

그림 4-11. FCS(Farm Credit System)의 자금 흐름



자료: Federal Reserve Bank of Kansas City, Lending Competition of Community Banks and the Farm Credit System, 2009

□ FCS의 대출 프로그램

- FCS의 대출 프로그램은 (1) 종묘, 비료, 연료 등을 위한 단기 운영자금 대출, (2) 영농시설 및 가축 번식 등 내구적 성격의 시설물을 위한 중기자금 대출, (3) 최장 40년까지의 부동산 담보대출(토지, 건물, 주택 등) 등 세 가지이다. FCS는 법적으로 농업 및 농촌지역으로 대출을 한정하고 있기 때문에 차입자는 신용능력 이외에도 이러한 부문에 대한 자격요건을 갖추어야 한다. 차입 자격요건과 대출 범위는 크게 4가지로 구분할 수 있다.

- 전업농가(Full-time farmers): 농업소득이 50%인 개인에 대하여 FCS는 모든 농업용, 가계용 및 비농업용(자동차구입, 교육, 주택개량, 휴가 비용 등) 대출을 할 수 있다.
- 겸업농가(Part-time farmers): 농지를 소유하고, 농업생산 활동을 하지만 농업소득이 50% 미만인 개인에 대하여 FCS는 농업용 및 가계용 대출을 한다. 그러나 비농업용 대출은 제한된다.

- 농업관련 사업체: FCS는 사업체의 50% 이상을 농업인이 소유하고, 농축 수산물의 가공 및 유통을 하는 사업체에 대출을 할 수 있다. 또한 사업체가 농가에게 작물 파종과 목화 조면(cotton ginning) 작업을 위한 서비스를 제공할 목적의 자금을 대출할 수 있다. 대출규모는 사업체의 농업관련 소득에 따라 정해진다.
- 농촌지역 주택소유자: FCS는 2,500명 이하의 농촌지역에서 거주하는 단독가구의 주택구입, 건축 및 개량을 위한 자금을 대출할 수 있다.

3.3. Farmer Mac

- Farmer Mac은 농업대출의 유동화를 위하여 증권시장(secondary market)에서 역할을 하는 독립된 GSE이다. Farmer Mac은 FCS의 설치 근거 법(Farm Credit Act 1971)에 의해 설립되었다. 역할 및 기능 측면에서 두 기관은 깊은 관계를 가지며 FCA가 조정자 역할을 담당하고 있다. Farmer Mac은 대출기관으로부터 담보물을 대상으로 저당물담보부채권을 발행하고, 투자자가 구입한 담보대출증권을 보증하는 역할을 담당한다.

3.4. Rural Development

□ RD(Rural Development)의 역할

- USDA RD는 농촌지역의 경제와 삶의 질 향상을 지원하기 위한 목적으로 설립된 정부기구이다. RD를 통한 재정은 식수, 하수도, 주택, 의료시설, 전기시설, 전화시설과 같은 농촌의 필수적인 공공시설 및 서비스 분야에 지원된다.
- 농촌지역의 발전을 위한 대출 지원은 일반은행, 신용조합 및 지역사회가 운영하는 대출기구(community-managed lending pools)를 통해 사업체에 지원

된다. 또한 농업생산자와 협동조합의 운영효율성 제고를 위한 기술지원 및 정보제공 역할도 담당하고 있으며, 지역사회의 내적 역량 제고를 위하여 지역사회에 대한 기술적 지원도 실시하고 있다.

- RD는 1,550억 달러의 대출자금을 운영하며, 2011년에 지원프로그램을 통해 대출, 대출보증 및 보조금 지원으로 200억 달러를 집행할 계획이다. RD의 역할은 농촌지역의 개인, 지역사회 및 사업체들의 요구에 맞는 재정적, 기술적 지원하는 것이다.
- 연방정부의 농촌개발 정책은 주택, 전기, 물, 바이오 에너지 등의 지원을 위한 40여개의 농촌개발 프로그램이 중심이 되는데, 이를 위해 연방정부의 기구(USDA Rural Development Office)가 농촌의 지역(county)단위에까지 설치되어 있다.

□ Business Loans and Grants

- Business Program(BP)은 재정지원과 사업계획을 제공하기 위하여 민간부문 및 지역사회의 조직과 공동 협력하는 정책프로그램으로 BP는 양질의 직업(quality jobs)과 청결한 농촌환경을 위한 기금사업을 지원하는 정책이다. BP의 재원은 서비스가 충분치 못한 지역에서 사업이 적합하다고 판단한 공공 및 민간 신용대출기관을 통해 차입으로 조달한다. 이 프로그램의 지원 대상자는 개인, 회사, 공동체, 협동조합, 공공기관, 비영리기관, 인디언부족 및 민간기업이다.

□ Cooperative Grants and Other Programs

- CP(Cooperative Program)은 협동조합적 사업 형태가 농산물 유통에 적합한 조직이라는 점을 이해시키고, 이용을 증진시키기 위하여 지원하는 사업이다. CP는 협동조합 조합원, 이사, 경영진, 교육기관, 농촌거주자 및 협동조합 형태의 사업에 관심이 있는 자를 지원 대상으로 한다. CP는 경제적 후생

과 삶의 질을 개선하기 위해 협동조합을 효과적으로 이용하도록 지원하는 사업이다.

□ **Single Family Housing Loans and Grants**

- Single Family Housing Programs은 농촌지역의 저소득층에게 대출, 보조 및 대출보증을 통해 주택을 소유하는 기회를 제공하는 지원 사업이다. 이 사업은 개인들이 주택의 안전 및 위생 상태를 개선하는 데에도 지원된다.

□ **Multi Family Housing Loans and Grants**

- Multi-Family Housing Programs은 최저소득층, 고령자, 장애인 등에게 다세대 임대주택을 공급하기 위하여 Rural Rental Housing Loans을 지원하는 사업이다. 이 사업은 기본적으로 직접저당사업(direct mortgage program)이지만, 기금은 상하수도시설과 같은 필수시설 설치를 위해 사용될 수 있다. 또한 자격이 되는 가족에게는 보조 임대지원(deep subsidy rental assistance)도 가능하다.

□ **Community Facilities Loans and Grants**

- Community Programs는 지역사회 필수시설 사업과 물 및 환경사업에 대한 대출, 보조 및 대출보증을 지원하는 사업이다. 물과 환경 관련 사업으로는 상하수도, 쓰레기 처리시설, 빗물 배수시설 등을 포함한다. 지역사회 필수시설 사업에는 병원, 소방서, 안전시설 및 지역사회에서 제안한 내용이 포함된다.

□ **Electric Loans and Grants**

- 전기의 안정적 공급은 농촌지역 주민의 삶의 질 향상의 필수 요소이다. Electric Programs은 농촌지역 전기시설 인프라의 개선, 확장, 유지, 교체를 위한 자금을 지원하는 사업이다. Rural Electrification Act 1936에 따라 직접 대출과 대출보증 방식으로 지원된다.

□ Telecommunications Loans and Grants

- 농촌지역의 통신 인프라 개선을 위한 사업으로 유선통신 서비스, 광역통신 서비스 지원, 농촌지역 학교에 대한 통신교육을 위한 지원 사업이 있다. 최근에는 경제성장 촉진과 공공안전망 지원 차원에서 광역통신 서비스 지원이 되지 않는 지역의 자격이 있는 신청자에게 자금을 지원하는 프로그램도 도입하였다.

□ Water Loans and Grants

- Water and Environmental Programs(WEP)는 10,000명 이하의 농촌 및 도시 지역에 음용수, 하수도, 쓰레기 처리장, 빗물 배수시설 설치를 위한 대출, 보조금 및 대출보증 지원 사업이다. 지원대상은 공공기관, 비영리조직, 인디언 부족이며, 비영리조직 대상으로 기술 및 훈련 지원도 실시한다.

□ Community and Economic Development Programs

- CEDP는 농촌지역의 자립과 지속적 발전을 지원하기 위한 정책이다. 지역 주민의 참여로 지역사회가 자립할 수 있는 혁신적이고 종합적인 전략이 수립될 수 있도록 유도하고 있으며, 지역사회의 의사결정이 개인, 공공부문 및 비영리조직의 참여로 이루어질 수 있도록 지원하는 프로그램을 개발하여 운영하고 있다.

□ 콜로라도주의 RD Office 운영 사례

- 콜로라도주의 경우, 미농무부 농촌개발사무소는 주사무소를 덴버에 두고 Community Programs과 Business & Cooperative Programs를 관장하는 4개의 지역사무소(county level)를 두고 있으며, Housing Programs는 6개의 지역사무소를 갖고 있다.
 - 각 Programs의 지역사무소는 업무관장 지역은 같지만 사무소의 위치는 다른 곳에 두고 있어 각 프로그램 간 연계성을 중시하지는 않는다.
 - 주사무소에는 20여명의 직원이 근무하고 있다.

- 농촌주택 프로그램의 경우는 금융기관이 주택의 신축이나 개축 등에 대해 대출을 해줄 수 없는 신용력이 미약한 주민들에게 직접대출 또는 보증대출을 통해 자금을 공급해 주는 방식을 취하고 있다.
 - 주택자금에 대한 직접대출의 이자율은 4.5%이나 소득이 이자를 상환할 수 없을 정도로 낮을 때는 상환하지 못한 이자분은 정부가 보조해주고 소득이 올라감에 따라 차입자의 부담을 높여가는 방식을 쓰고 있다.
 - 2009년도 콜로라도주의 주택자금대출 건수는 직접대출이 275건, 보증부대출이 1200건 정도였는데 이는 평년의 약 600건 정도에 비해 2배 이상 증가한 것으로써 이는 최근의 서브모기지론과 금융위기의 영향을 받아 시장에서의 자금공급이 줄어들자 정부지원을 늘린 결과이다.

- 기업과 협동조합 프로그램(Business and Cooperative Programs)은 농촌기업과 산업의 진흥을 통한 일자리와 소득 창출을 목적으로 운영된다. 기업, 협동조합, 은행, 저축기관들에 대한 보증대출; 농촌의 공공기구 또는 조직, 인디언 등을 위한 중기재대출 프로그램 등 주요한 것으로 10개의 프로그램을 운용한다.

- Community Programs는 수돗물의 공급, 쓰레기 처리장 건설 등을 위한 대출, 정보통신, 전기, 원거리 학습과 원격진료 등을 위한 대출 등 주요한 것으로 7개의 프로그램을 운용한다.

- 농촌정책의 효과를 높이기 위해 관련기관과 경제주체들 간의 상호협력이 대단히 중요한데 이를 위해 Rural Partnership이란 시스템을 운영하고 있다.
 - 연방정부, 주정부, 카운티 레벨에 따라 관련 기관과 경제주체들이 정보교류와 공동사업의 추진 등의 협력 사업을 하고 있다.
 - 농촌을 지역개발이란 차원에서 접근하는 Rural Development program은 십수년 전부터 시작되었는데 그 성과는 매우 좋은 것으로 평가된다.

- 연방정부가 굳이 지역에까지 사무실을 두고 정책프로그램을 집행해야 하는

가에 대한 질문에 대해서는

- 연방정부의 정책을 시행해 온 역사적인 틀로서 유지되어 왔고
 - 연방정부의 정책이 일관성을 가지고 어느 지역이나 같은 정책을 시행하려면 직접 집행하는 것이 효과적이며
 - 지방정부(주정부)는 그 지역의 차별적인 정책을 구상해서 집행하면 되는 것이고 연방정부는 전국적으로 공통적인 정책을 하는 것이기 때문에 역할분담을 명확히 하는 것이 좋을 것이라 답변하였다.
- 콜로라도주정부는 농촌의 지역산업과 기업, 농업인들의 사업을 지원하기 위해 여러 가지 정책사업을 독자적으로 수행하고 있는데, 주로 가공, 마케팅, 홍보, 시장개척 등에 대한 지원을 많이 하고 있다.

4. 농업정책금융 관련 주요 현안

4.1. 농업법 2008의 농업정책금융 관련 개정 내역

- FSA와 FCS는 농업법 개정을 통해 지원 자격 기준 및 규모, 기관 운영 방침 등이 조정되었다. 농업법 2008의 FSA 관련 개정내용에 따라 FSA는 2008-2012년까지 직접대출 12억 달러를 포함하여 연간 42억 2,600만 달러를 운영하도록 하였으며, 운영재원은 매년 의회의 총당금 조처에 따른다.
- 농업법 2008의 FSA 관련 개정내용을 정리하면 아래와 같다.
 - 농지구입자금과 운영자금의 농가당 직접대출 상한을 20만 달러에서 30만 달러로 상향 조정하였다.
 - 신규 농가와 사회적 빈곤 농가 관련 지원 자금 규모 확대 및 대출에서 우선권 부여하였다.

- 신규 농가 및 빈곤 농가(socially disadvantaged farmers)의 할부 대출프로그램 확대, 대출 상한 상향 조정 및 이자율 하향 조정하였다.
 - 신규 농가 및 빈곤농가에 대한 판매자 자금조달 농지대출(seller-financed land loans) 관련 보증 프로그램을 전국적으로 확대하고 지속적으로 실시한다.
 - 긴급자금 대상자를 말 사육농가까지 확대한다(단, 경주마 및 관광용 말은 제외).
 - 신규 농가를 위한 “Individual Development Account”를 파일럿 프로그램으로 신설, 농가들은 2:1 대응으로 연간 6천 달러까지 지원받을 수 있다.
 - 각종 보호 프로젝트(conservation projects)를 위한 직접대출 및 보증대출 신설하였다.
 - 빈곤계층 차입농가 소유의 농업용 시설 자산(homestead property)의 재취득에 대한 제1선매권(right of first refusal) 권리를 확대하였다.
 - USDA가 재산을 판매 혹은 임대 시 우선지원 대상 그룹으로 신규농가뿐만 아니라 빈곤농가도 포함시키도록 되어있다.
 - 운영자금 보증대출을 이용하는 농가가 15년 이후에는 상업금융기관 대출을 이용하도록 하는 정책자금 졸업제 조항을 최근 금융위기로 2010년 말까지 일시 중단되었다.
- 한편, 농업법 2008에서는 FCS의 대출 권한을 추가로 확대하는 내용을 포함하지 않는다. 농업법 2008의 FCS 관련 개정 내용을 정리하면 아래와 같다.
- 농촌지역의 전기 전화 시설과 같은 공익시설 대출(rural utility loans)에 대해서도 농업저당증권시장(agricultural mortgage secondary market, Farmer Mac) 참여 자격 부여하고,
 - FCS 은행들이 FCS 보험회사에 지급하는 보험료 지급금에 대한 기술적 변화를 도입하였다.
 - 더 많은 차입자들이 Bank for Cooperatives의 의결권주식(voting stock)을 소유할 수 있도록 한다.

- Federal Land Bank Association에게 단기대출을 허용하고, Production Credit Association에게는 장기대출을 허용함으로써 Alabama, Mississippi, Louisiana 주의 신용협회들 간 대출권한의 형평성 문제를 해소하였다.

4.2. 농업정책금융 관련 주요 현안

□ 농업정책자금 대출 확대 요구에 대응한 추가 총당금 확보

- 대출자금 재원의 부족 가능성과 지속적인 대출 확대 요구에 부응하기 위하여 2010년에 FSA의 대출 및 보증 재원으로 9억 5천만 달러를 추가하여 연간 51억 달러까지 대출 및 보증을 가능케 했다. 이러한 추가 대출 규모는 예산 측면에서 3,200만 달러의 비용을 유발했다(대출관련 보조 3,100만 달러, 관리비용 1백만 달러 등).
- 최후의 대출자로서 FSA는 2009년 금융위기에 상당한 대출확대의 요구를 받았다. 2009년에 이례적으로 높은 운영자금 직접대출 신청이 있었으며, 이 중 45%가 신규 신청자였다. 통상 신규신청은 20% 정도였다.
- 2010년에도 USDA는 일부 금융기관들의 농업부문 대출 제한과 상당수 농가들이 농외소득 기회 상실로 전년보다 높은 대출확대 요구를 받았다. 주에 위치한 일부 USDA 농업대출 사무소에서는 대출 수요 확대로 2010년 할당액을 연도 중반에 소진하는 현상도 나타났다. 전국적으로도 일부 대출 프로그램 재원은 8개월 만에 당년도 대출 할당액의 90%를 소진하였다.
- USDA는 2009-2010년에 정규 대출규모(regular appropriated loan authority)를 높이고, 매년 추가 총당금으로 그 금액만큼을 보전하고 있다. 이러한 조치로 2009년도 정규 농업대출 규모는 34억 달러와 추가 총당금 11억 달러를 포함하여 총 45억 달러의 직접대출 및 보증대출이 가능하게 되었다.

□ 농업정책자금 대출기간의 제한 완화

- 1980년대의 농업금융위기 이후 미국 의회는 정부의 농업대출에 대한 신청 자격을 제한하고, 농가들이 일반은행을 이용할 수 있도록 졸업을 유도하기 위하여 농업정책자금 이용의 “기간제한” 조항을 부가하였다. “기간제한”이란 농가가 FSA의 직접대출 혹은 보증대출의 이용이 가능한 최대 연도수를 의미한다. 그러나 최근의 금융위기로 미국 의회는 일부 농가들의 신용접근 거부 현상을 막기 위하여 기간제한의 적용을 제한하였다.
- 농업운영자금 직접대출 기한은 7년으로 제한되며, 경우에 따라서는 1년 혹은 2년의 기간 연장 자격이 주어지기도 한다. USDA는 2009년 기준 약 4,800명의 FSA 차입자는 운영자금 직접대출 기간이 추가 1년으로 제한되며, 7,800명의 차입자는 추가 2년으로 제한된다고 발표하였다. 그러나 USDA는 많은 차입자들이 현재의 금융위기 상황에서 상업금융 이용을 위해 졸업할 것으로 기대하지 않고 있다.
- 농업운영자금 보증대출 기한은 15년으로 기간을 제한하고 있다. 그러나 이 조항은 농업법 2008에 따라 2010년 말까지 기간 제한을 정지하였다. 농업운영자금 직접대출을 받으면 보증대출 기간제한에 포함된다. 즉, 처음 직접대출 혹은 보증대출로 운영자금을 받은 경우, 운영자금 보증대출의 15년 기간 제한의 적용을 받게 되는 것이다. 2009년 6월 기준 3,800명의 차입자가 보증대출 기간제한에 도달했으며, 이 조항이 정지되지 않았다면 이들은 추가 보증대출 자격을 상실했을 것이라고 USDA는 발표하였다.
- 농업운영자금 보증대출에 대한 기한제한의 유예조치는 농업법 2008이 처음은 아니며, 농업법 2002에서도 농업법 2002가 종료되는 시점까지 유사한 기간제한 유예조치를 실시하였다. 그러나 이번 조치는 농업법 2008의 종료시점까지 지속되는 것은 아니며, 의회의 논의에 따라 적용 기간의 확대가 가능하다.

- 농지구입자금 대출의 경우, 차입자는 농지구입자금 직접대출의 이용 기간을 처음 대출이 종료된 후 최대 10년까지 적용받을 수 있다. 농지구입자금 보증대출의 경우는 기간제한을 적용받지 않는다.

□ 농업 중재 제도(Agricultural Mediation Grants)

- 금융위기와 부채상환의 어려움으로 농가의 중재서비스 이용이 증가하고 있다. 이 프로그램의 중재 서비스는 농가와 USDA 혹은 금융기관 간의 신용 관련 분쟁뿐만 아니라 농업 및 보전 관련 분쟁에 대한 중재 서비스도 제공한다. 공평한 입장에 있는 제삼자를 통한 중재는 소송, 조정 혹은 각종 청구(litigation, arbitration or formal appeal)에 대응하는 자발적 대안이다. 중재 프로그램은 1980년대 농업금융위기의 대응방안 중 하나로 1988년에 시작되었으며, FSA는 32개 주에서 Certified State Agricultural Mediation Program을 운영하고 있다.
- 이 프로그램은 Agricultural Appropriation Bill에 근거하여 연도별 운영자금을 받았다. 2010년에는 4,400만 달러를 지원 받았으며, 이 제도의 도입 이래 5년 단위로 지속적 운영의 권한을 부여받게 된다.

□ FCS의 투자 및 대출범위 확대 관련 사항

- 농업법 2008의 개정으로 FCS의 대출권한 범위를 조정하지는 않았지만 FCS는 제한된 범위 내에서 가능한 투자를 확대하기 위한 방안을 지속적으로 모색하고 있다. 투자기회의 확대는 FCS가 농촌지역의 산업투자회사와 같은 활동뿐만 아니라 인프라와 주택시설 확대 등 농촌지역사회 지원을 가능하도록 할 것이다.
- FCS는 법률에 근거하여 농가와 목축업자에게 대출하는 권한을 갖고 있다. 대출금은 차입자들의 가공 및 판매활동, 농업관련 사업 및 협동조합 운영 등을 위해 이루어지며, 다른 부문에 대한 대출은 금지된다.

- 최근에 FCS는 전통적인 농업부문 대출을 넘어서 대출 범위를 확대하려는 방안을 모색하고 있다. 예를 들면, 현재는 2,500명으로 제한된 거주 지역을 50,000명 거주 지역으로 확대하거나 농업 관련 산업 범위의 확대하려고 시도하는 것이다. FCS의 이러한 움직임에 대해 일반은행들은 현행 제도 하에서도 농촌지역의 신용제한은 발생하지 않고 있으며, 정부 지원 기구인 FCS가 불공정한 혜택을 누리고 있다는 점을 들어 반대하고 있다.
- FCS의 대출 대상 및 범위 확대에 대한 정책결정 여부는 농업신용 공급확대와 관련된 사항이라기보다는 민간 대출기관과의 경쟁에 있어서 정부 지원을 받는 소매 금융기관의 역할과 관련된다. 주택소유자에게는 직접 대출을 하지 않는 주택 관련 GSE(Fannie Mae, Freddie Mac)와 달리 FCS의 대출은 일반은행과 경쟁하는 소매금융기관의 특성이 있다. 이에 대해 FCS는 법률에 근거하여 경제여건의 좋고 나쁨에 관계없이 농업 및 농촌지역을 지원하기 위한 역할을 담당하고 있다고 주장하고 있으나, 농업법 2008에서는 FCS의 대출 권한 범위 확대와 관련 개정은 이루어지지 않았다.
- 한편, 투자대상 확대를 위하여 FCA는 2008년 6월에 임무 관련 투자(mission related investments)를 허용하는 규정 개정(안)을 발표했다. 투자의 내용은 (1) 농촌지역사회에 도움이 되는 프로젝트의 채무증권(debt securities), (2) 벤처캐피탈 주식투자(equity investment)를 포함한다. 이 규정은 농촌지역을 50,000명 거주 지역까지로 정의하고 있으며, 대상 프로젝트는 지역사회 시설, 수송, 농촌 산업투자 회사, 벤처캐피탈 등을 포함한다. 이러한 규정 개정(안)이 최종적으로 채택되지는 않았으며, 여전히 논의 중에 있다.
- FCA는 운영의 유연성을 확대하고, 농업 및 농촌지역의 변화하는 요구에 효과적으로 대응한다는 목표 하에 개선방안들을 제안하고 있다. 개선(안)에는 많은 농촌지역들이 경제적 활력 유지에 어려움을 겪고 있으며, 필수 시설

및 인프라가 도시지역에 비해 낙후되어 있고, 농촌지역의 경제발전과 활력에 장애요인이 있다고 한다. FCA는 FCS가 농촌지역에 자금 공급을 보다 원활하게 하는 금융중개자로서 농촌지역 발전에 협력할 수 있도록 하기 위하여 개정안을 만들었다고 주장하고 있다.

- 일반은행과 마찬가지로 FCS의 기관들도 대출이나 투자 상품 구입에 자산을 활용할 수 있다. 투자는 대출에 대응하는 다양성 확보의 한 형태로서 일부 투자형태는 자본준비금(capital reserve)을 위한 적절한 방안이 될 수 있다. 다만, 농촌지역에서 언급되고 있는 프로젝트에 대한 투자가 안전하고, 임무와 관련되어 있는지 여부에 대한 의문이 있다. 농촌지역을 50,000명 거주 지역으로 정의한 개정(안)은 FCS의 농촌지역 대출 가능지역을 2,500명으로 제한하고 있는 법률과 상충된다는 비판을 받았으며, FCS의 개정(안)은 미국 의회의 농업법 2008 개정 과정에서 채택되지 않았다.

5. 시 사 점

□ 농업 - 농촌 지원 사업 주체의 이원화 / 지방사무소 운영

- 미국의 농업부문 지원은 FSA가 담당하며, 농촌개발 지원은 RD가 담당하는 이원화된 체계를 갖추고 있다.
- 연방정부의 사업 목적 달성을 위하여 주 단위에 지방사무소를 설치·운영하여 정책의 일관성과 사업의 체계적 관리를 도모하고 있다.

□ 농업정책금융기관의 명확한 역할 정립

- FSA는 신규 농가, 사회적 약자 신용력 및 담보능력 부족으로 일반 금융기관으로부터 자금조달 능력이 없는 농가를 대상으로 정책자금을 직접대출하

거나 보증대출을 실시(최후의 대부자이면서 최초의 대부자 역할)한다.

- FCS는 농가 및 농업관련 사업체, 2,500명 이하 농촌지역의 주택담보대출 등 대출 대상자 및 대출 시장 범위를 명확하게 설정하여 자금을 지원하고 있다.
- Farmer Mac은 FCS의 담보물을 대상으로 담보부증권을 발행하여 농업대출을 유동화하여 대출재원을 조달하는 역할을 담당한다.
- RD는 농촌개발 관련 업무만을 전담하고 있으며, 낙후지역 및 경제적 취약계층에 대한 주택지원, 주거환경 개선사업, 지역사회 개발 및 활력 증진사업에 중점을 두고 있다.

□ 수요자 중심의 자금 지원 프로그램 제시

- 신용 및 담보능력이 있는 농가는 기본적으로 일반 금융기관을 이용하도록 하고 있으며, 일반은행이 진출을 기피하는 농촌지역에는 FCS가 자금을 지원하여 농가의 자금조달 능력에 맞는 자금을 활용할 수 있도록 하고 있다.
- 신규농가, 빈곤농가 등 일반 금융기관을 활용할 수 없는 취약 그룹에 대해서는 재정자금으로 FSA에서 직접대출 및 보증대출을 실시한다. 단, 일정기간 이후에는 일반금융기관을 이용하도록 정책자금 지원 졸업제를 실시하고 있다.

□ 농업금융시장의 보완을 위한 재정자금(FSA) 지원

- 미국의 농업금융 공급은 원칙적으로 금융시장 기능에 맡기고, 신규농가 및 취약계층에 대한 지원은 재정자금으로 FSA를 통해 지원하고 있다.
- FCS는 금융원리에 따라 농가의 신용 및 담보능력에 따라 자금을 지원하고 있지만, 자금공급 대상은 농가 및 농기업, 2,500명 이하의 농촌지역의 주택담보대출로 제한하여 농촌지역의 외적 자본제한 문제를 해소하고 있다.

□ 채무자 보호를 위한 중재제도 운영

- 경영부진으로 대출금 상환이 어려운 농가에 대하여 금융기관이 일방적으로 담보물을 처분하기 보다는 제삼자의 조정을 통해 대출금 상환 관련 분쟁을 중재하는 서비스를 제공하여 채무자를 보호하고 있다.
- 중재제도는 1980년대 농업금융위기 대응으로 1988년에 도입되었으며, 최근 금융위기로 원리금 상환의 어려움을 겪는 농가의 중재서비스 이용이 증가하고 있다.

□ 정책자금 지원 졸업제 실시

- FSA를 통해 운영자금의 직접대출과 보증대출을 이용하는 신규 및 취약계층 농가의 경우 일정기간(직접대출은 7년, 보증대출은 15년 기한) 이후 일반금융기관을 이용하도록 정책자금 지원의 졸업제를 실시하고 있다(농지구입자금 직접대출은 40년).

□ 농업여건 변화에 효과적으로 대응하기 위한 지원조건 조정

- 미국 의회는 농업여건에 효과적으로 대응하기 위하여 농업법 개정을 통해 농업정책자금 대출 조건을 조정한다.
- 최근 금융위기에 따른 농지가격 하락과 농산물 수익성 저하에 따른 취약계층의 농가부채 상환의 어려움을 겪는 농가의 원리금 상환 편의성 제고를 위해 FSA의 운영자금 상환기한 제한을 완화하는 조치를 취하였다(농업법 2002, 농업법 2008).
- 빈곤계층 차입농가 소유의 농업용 자산(homestead property)의 재취득에 대한 제1선매권(right of first refusal) 권리를 확대하였다.

제 5 장

프랑스·독일의 농업금융

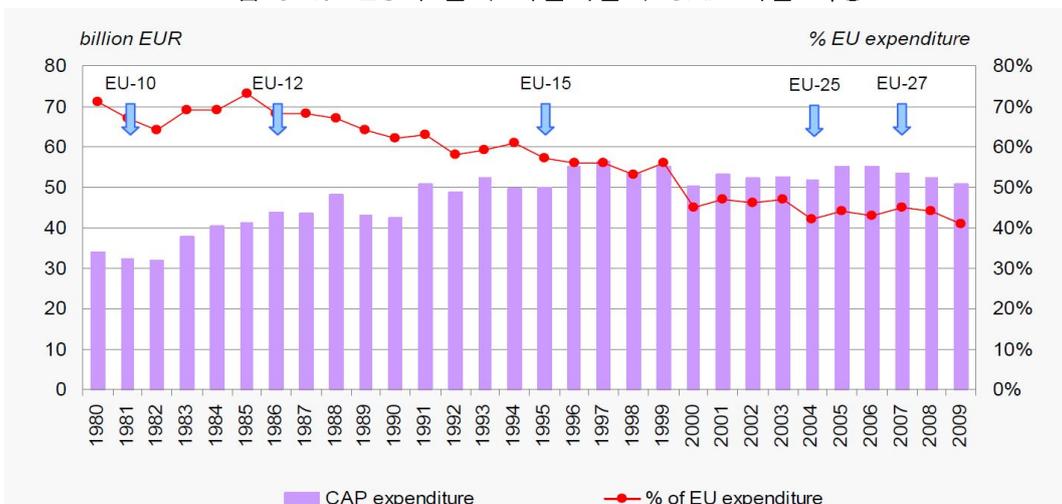
1. EU의 공동농업정책(CAP) 현황

- EU의 전체 예산에서 CAP 정책에 대한 지출의 추세는 확연히 줄어들고 있는 추세이다. 80년대 중반 75%에서 2009년 기준으로 41% 정도로 감소하였고 2013년의 예상치는 39%이다.
- <그림 5-1>은 EU 가입국이 점차 늘어남에 따라 EU의 예산 규모도 커졌음에도 불구하고 CAP 지출의 비중은 점차 감소하는 것을 보여준다. 이러한 감소추세는 CAP정책의 개혁(reform)과정과 다른 분야의 EU정책들의 증가에 기인한 것이다.
- CAP 지출의 정책종류별로 살펴보면, 80년대 지출은 주로 시장메커니즘을 통해 가격지원(시장개입 혹은 수출보조)에 중점을 두었다. 그러나 1992년 개혁으로 인해 시장을 통한 가격 보조 지원이 직접지불로 크게 바뀌었고 따라서 가격지원이 생산지원으로 대체되었다. 이 시기부터 농촌개발에 대한

지출이 증가하기 시작하였다.

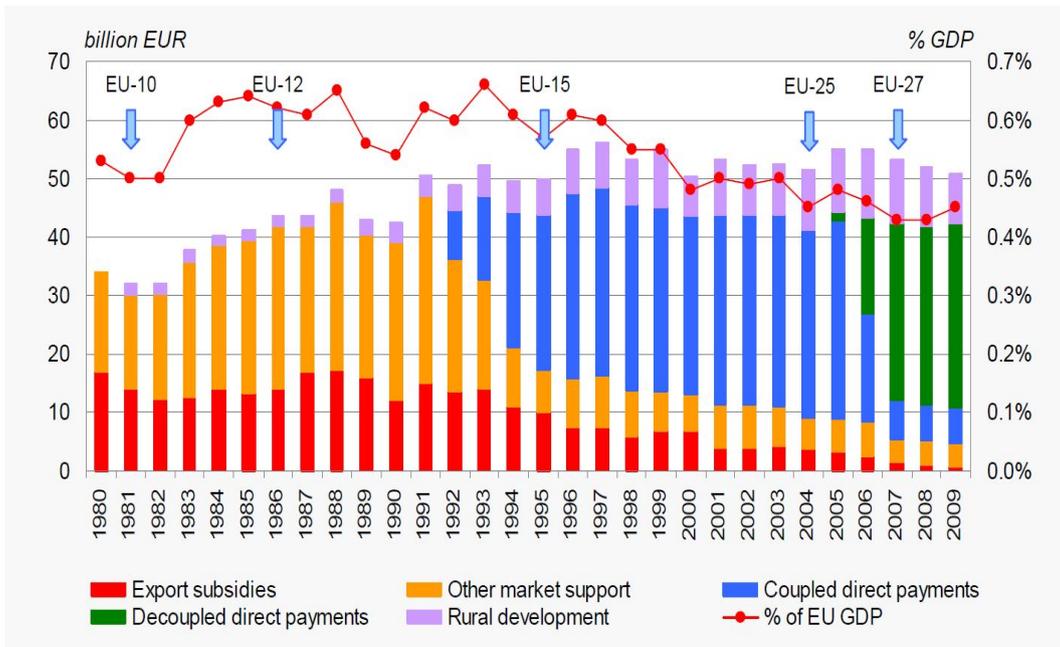
- <그림 5-2>는 생산비연계 직접지불변화와 함께 2003년 개혁의 영향을 보여 준다. 직접지불의 내용은 더 이상 헥타르당 또는 가축당 지불은 없고 농업 인이 기준이 되는 기간에 받은 금액을 기준으로 지불금을 받게 되었다. 한편 농촌개발에 대한 지출은 계속 강화되었다. CAP에 대한 지출은 EU의 규모가 연속적으로 확대되었음에 불구하고 안정화 되었다. GDP에 대한 전체 지출 규모는 실제로 감소하였고, 90년대에는 GDP의 0.65% 정도였고, 현재에는 0.45%이다.
- 최근 EU 농정 기조인 농촌개발(RD; Rural Development)정책의 강화는 기후 변화, 자원의 효율성, 영토의 균형 발전이라는 EU정책의 의제에 기인한 것이다. 이러한 이슈들은 소위 CAP의 둘째기동인 농촌개발정책(RD)을 통해 구현되고 있는데 CAP예산의 20%를 차지하고 있다. EU의 각 국가들은 제1기동인 직접지불과 시장조정과 함께 EU에 전역에 걸쳐 지속가능한 농업과 역동적인 농촌지역을 지원하고 있다<그림 5-3>.

그림 5-1. EU의 전체 예산지출과 CAP 지출 비중



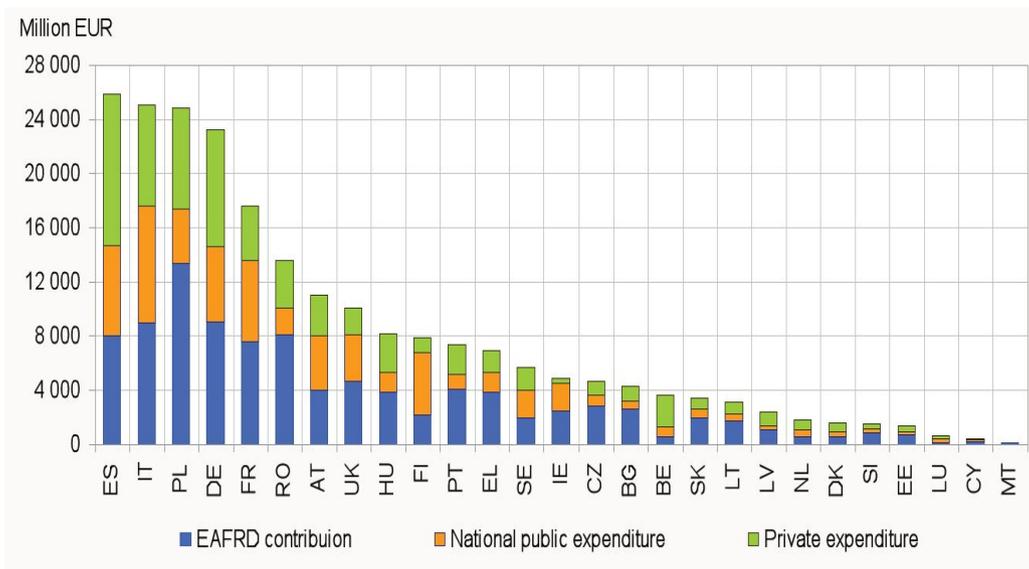
자료: European Commission, 2010

그림 5-2. CAP 지출 현황과 개혁과정



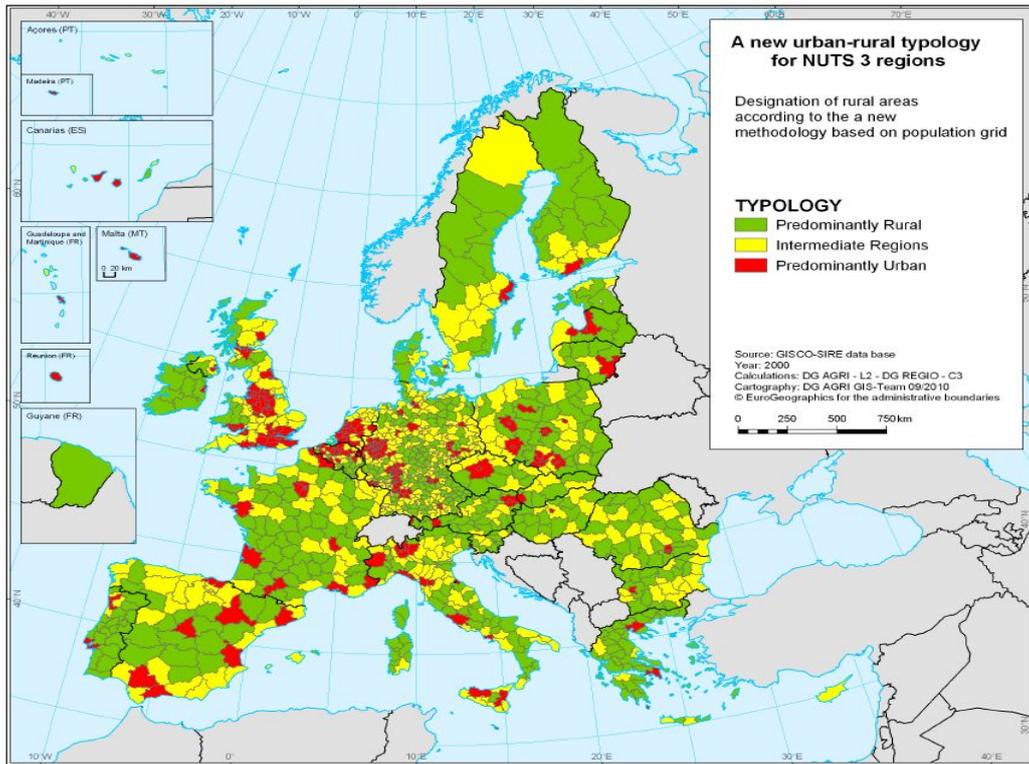
자료: European Commission, 2010

그림 5-3. EU 국가별 농촌개발정책(RD) 지출 현황(2007-2013)



자료: European Commission, 2010

그림 5-4. EU의 농촌지역 분포



- CAP에 대하여 간단히 설명하자면, 회원국들이 1950년대부터 농업부문의 중요성을 인식해 농산물의 단일시장형성, 역내 농산물 우선공급, 공동재정부담원칙을 채택하면서 시작되었던 것으로 최근 2번의 큰 개혁이 있었다.
- 2013년 CAP의 전면적인 변화가 예상되기 때문에, 프랑스를 포함한 유럽 각국의 정책 역시 변화될 것으로 예상된다. EU는 1990년대 초반 이후 CAP을 변화시키고 있는데 이는 과잉생산을 방지하며, 농업 부문의 관리 비용 지출을 제한하고, 무역 왜곡을 줄이기 위한 것이다. 또한 점진적으로 농촌개발 정책의 중요성을 증대시켜나가고 있다.
- 이러한 일련의 개혁 조치는 수출보조 부문에 가장 큰 영향을 끼쳤고, CAP 예산

중 유럽의 농업인들에게 지급되었던 수출 보조금이 차지하는 비율이 1990년에는 30%를 차지했지만 2002년에는 8% 미만으로 감소하였다. 금액으로는 1990~92년 사이에 약 80억 ~100억 유로가 지급되었는데, 2005년에는 약 30억유로 수준이다 (김정섭, 2008).

- EU 농업인들에 대한 가격지지는 가장 무역왜곡적인 앰버 박스(amber box)에서 블루 박스(blue box)로 그리고 최종적으로는 그린 박스(green box)로 이동하였다. 앰버 박스의 보조금 지불에는 수출 보조금, 시장 개입, 저장 및 취급비용, 국내산 농산물과 해외 농산물 간의 가격 차이로 인한 효과 등이 포함되었고, 블루 박스는 경종작물과 가축에 대하여 재배면적 또는 사육두수에 따른 가격 보상이 이루어졌던 1992년 CAP 개혁 때 도입되었다.
- 이전 유럽에서는 농업부문에서 수입비중이 높았기 때문에 가격지지 정책을 주로 사용하였으나, WTO를 포함한 경제적 상황이 변함에 따라 단일 직접지불제 정책이 90%를 차지하고 있다.

표 5-1. CAP 개혁 요약

'92~'99	오렌지박스, 블루박스 ⁴ 채택
'99~	농촌개발정책(RD) 시작
'03~	생산비연계를 패키지형태로 시작하였고, 블루박스를 그린박스 ⁵ 로 전환
'08~	CAP “건진성체크”를 통해 직접지불 상한을 20~25%에서 5~10%로 줄였음.

- 4) 블루박스는 왜곡을 줄이도록 하는 조건이 따르는 감축대상보조로서 농민이 생산량을 줄이는 조건 아래 지불되는 보조이다. 농업협정에는 농업생산을 축소하는 정책의 시행과 관련하여 두 가지의 보조정책을 인정하고 있다. 하나는 허용보조에서와 같이 3년 이상 상업적 생산을 중단하는 경우의 휴경지원이며, 다른 하나는 생산제한계획하의 직접지불이다. 농업협정은 생산제한계획하의 직접지불을 몇 가지 조건을 두고 감축이행을 면제하고 있다. 블루박스는 '92년 11월 미국과 유럽연합(EU)의 '블레이하우스 협정'을 통해 도입된 허용보조로서, 미국의 차액지불제도(deficiency payment)와 EU의 생산제한하의 직접지불을 허용하기로 한 것이다. 그러나 미국은 '1996년 농업법'을 제정하여 차액지불제도를 폐지하고 그린박스 보조금을 전면 도입함으로써 블루박스의 유지가 불필요해졌다.

2. 프 랑 스

2.1. 농업여건 및 농업금융 지원 현황

□ 프랑스 농촌 인구와 농업 GDP

- 프랑스는 국토면적의 약 64.6%(2007)가 ‘농촌지역(Predominantly Rural, PR)’으로 분류되고 있으며, 2007년 기준 약 천8백 만 명이 이 지역에 거주하는 농촌인구이다. 농촌인구의 증가 추세는 1999-2006 사이에 연평균 0.7%씩 증가해 도시근교지역 다음으로 높은 인구증가율을 보이고 있으며, 프랑스 전체 인구증가율과 동일한 속도로 농촌인구 증가세를 보인다(박준기 외, 2011).
- 전체 인구 6천 3백만 명 중 약 28.7%가 농촌지역(PR)에 거주하고, 이 중 99%가 농촌인구로 분류된다. 농업인구는 2008년 기준 78만 7,000명으로 전체 경제활동인구의 3.0%를 차지하며(수산업 제외), 이 가운데 81.8%가 가족농이다.
- 프랑스의 농업정책금융에 대하여 살펴보기 전에, EU의 공동정책 농업과 관련된 프랑스의 농업정책과 농업부문에 대한 지출을 연결하여 볼 필요가 있다. 프랑스를 포함한 유럽 각 국가의 농업정책에서 가장 중요한 점은 유럽 공동 정책인 CAP을 기본으로 하고 각 나라에서 특수한 점을 가지고 있다는 것이다.

-
- 5) WTO 농업협정상의(농업협정부속서 2) 감축약속으로부터 면제되는 국내보조조치로서 무역을 왜곡하지 않거나 최소한의 왜곡만을 가져오는 보조조치로 정부재정에 의한 지원 및 가격보조가 아니어야 하는 조건이 있다. 즉 연구, 검역, 교육 등에 관한 일반서비스, 국내 식량원조, 소득비연계보조, 자연피해구호, 보험 및 소득안전망 프로그램, 환경프로그램, 구조조정보조프로그램, 지역적 보조 등이 이에 속한다. 이러한 보조에 속하기 위해서는 공공자금에 의해 재원이 마련되어야 하고 가격지지를 제공하지 않아야 되며 무역 왜곡적 효과가 없거나 최소한이어야 한다고 규정되어 있다. 허용보조는 무역왜곡효과가 없거나 미미하므로 정부가 자유롭게 지급할 수 있는 보조금인데, 우리나라의 경우 경지정리사업·수리시설개발 등 하부구조 건설과 농촌가공산업 육성등 구조조정 투자지원, 부채경감지원·농업직접지불을 비롯한 생산중립적 소득지원 등 많은 사업이 이에 해당한다.

표 5-2. 프랑스 경제의 거시 지표

구 분		기준연도	인구수 및 비중	% of EU-27
인구	전체	2007	63,825	12.9
	in PR	2007	28.7%	23.7
	in IR	2007	35.7%	35.5
	in PUR	2007	35.6%	40.9
	농촌인구	2007	18,305	15.6
GDP	백만유로(EUR)	2010f	1,947,630	15.9
	1인당 GDP	2010f	30,027	-
	실질 GDP 성장률	2010f	1.60%	-
Agriculture, hunting and fishing (% of total GVA)		2009	1.70%	-

주: PR(Predominantly Rural), IR(Intermediate Regions), PU(Predominantly Urban)

표 5-3. 프랑스 농업경제 현황(2010년 추정치)

구 분	품 목	생산액 및 비중	% of EU
Agricultural Output	Agricultural goods output (million EUR)	59,264.3	18.3
	Crops	62.5%	20.1
	cereals	17.5%	25.3
	industrial crops	6.6%	24.9
	vege and horticultural	9.1%	10.7
	wine	13.5%	51.6
	Animals	37.5%	16.0
	cattle	11.0%	24.5
	milk	13.3%	16.7
	GVA(million EUR)	25,410.8	18.4
Agricultural goods input (million EUR)		39,260.6	18.6
Agricultural Income Indicator A(% change on previous year)		34.4%	-

□ 직접지불(Direct payment)

- 공동농업정책(CAP) 평균적으로 직접지불에 1/3, 재해·경기대응으로 대표되는 시장조치에 1/3, RD(농촌개발)에 1/3를 지원하고 있지만, 프랑스의 경우 85%를 직접지불에, 15%를 농촌개발에 지원하고 있다.
- 패키지 형태의 직접지원은 생산비연계(decoupled)가 대부분이지만 각 나라별로 취약품목이 존재하기 때문에 생산연계 직불제 역시 조금씩 보유하고 있다. 하지만, 그 수치는 5~10%를 초과할 수 없고, 프랑스의 경우 산악지역의 우유생산, 양, 젖소, 육우, 초지 작물 등 일부 품목에 대하여 생산연계직불제 유지하고 있다.

□ 농촌개발(Rural Development)

- 프랑스의 농촌공간은 전체 국토면적의 중요한 부분을 차지하고 있으며, 여전히 농업활동 비중이 높고, 다양성을 특징으로 하고 있다. 2000년 이후 EU 정책과 마찬가지로 프랑스 정부는 농촌개발정책을 정책우선순위에 놓고 있다. 전체적으로는 농촌공간에서의 경제, 사회활동이 다양해지면서 거주인구가 회복국면에 놓여 있으나, 일부 농촌지역에서는 여전히 인구와 경제활동이 후퇴되었다.
- 2005년 2월에 제정된 농촌지역개발에관한법(LDTR/loi relative au développement des territoires ruralux) 이후 추진하고 있는 ‘농촌특성거점지역개발(l’initiative des poles d’excellence rurale)’ 정책은 농촌개발정책의 새로운 수단이 되고 있다. 유럽농촌개발기금(FEADER)으로부터 지원받는 2007-2013 농촌개발프로그램을 통해 약 120억 유로가 농촌개발프로그램에 투자될 계획이다.
- 공동농업정책 제2기등에 대응해 편성된 프랑스의 국가농촌개발계획(PDRN)은 유럽농업지도보증기금을 통한 농촌개발, 농업의 다면적 기능 전

면에 부각하고 농업이 사회에 제공하는 다면적 기능에 대해 시장에서 보상하지 못하는 부문에 대해 보상하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 통해 농촌지역에 새로운 소득원과 고용을 창출하고자 한다.

- 농촌개발의 지원 분야는 농업경영구조개선, 농산물의 가공 및 상품화, 농업생산 전환, 신기술 도입, 품질개량 및 비식용생산, 지속가능한 임업개발 외에 고용창출과 농촌인구이탈을 억제하는 한편 지역의 경제 사회망을 강화하기 위한 경영다각화 활동이 포함된다. 또한 노동조건 개선, 삶과 기회균등의 조건 개선, 환경보호, 영농정착프로그램이 포함된다.
- 현재 농촌개발정책에서 계획하고 있는 것은 농촌개발정책 내에서 위험조정(risk regulation) 기능을 수행하고자 하는 것이다. 위험조정(risk regulation) 내용 중 첫 번째는 농민들의 수입을 보조하는 것이다. 즉, 시장이 좋을 때 세이빙을 하고 나쁠 때 이를 이용하여 대체할 수 있도록 유인하는 틀을 가동하는 것이다. 두 번째는 농민들이 책임져야 하는 부분도 존재한다는 전제하에 식품안전(food safety)이나 재해에 대비하는 부분은 농민들도 부담을 해야 한다는 것이다. 아직 의무적이지는 않지만, 정부가 제시한 방안(proposals) 중에서 농민들이 선택할 수 있도록 한다.

□ 시장조치(Market measures): 시장상황과 연계된 조치

- 시장조치는 재해 혹은 시장상황이 급속히 안 좋아졌을 경우에 지원하는 것이다. 요약하면, EU 농업정책은 각각의 상황에 따라 해소하는(resolve) 방식은 각 레벨마다 다르다고 할 수 있는데, 레벨 1에서는 직접지불이 이에 해당이 되고, 레벨 2에서는 위험조정(risk regulation)이며, 레벨 3에서는 시장조정(market regulation)을 행한다. 이에 따른 프랑스 정부의 지출은 <표 5-4>와 같다.
- 시장을 조정하기 위해서는 EU와 협상이 필요하다. 첫 번째 수단은 민간비축

(private storage)방식으로 일선 오퍼레이터들로 하여금 입찰하게 하는 것인데, 이 때 EU가 저장비용의 일부를 지원하는 가장 일반적인 방식이다.

- 두 번째 수단은 매우 심각한 위기일 때 사용하는 방법으로 EU가 직접 구매하는 것인데, 곡류의 경우에는 최대금액 100유로/톤이 기준이다. 이 부분은 CAP 예산안에 포함되었기 때문에 일정한 기금이 항상 조성되어 있었으나 향후 특별 예산으로 편성할 예정이다. 본래 일정한 레벨이 되면 특별예산으로 편성이 되었다.

표 5-4. CAP 지출현황(프랑스)

(단위: 천 유로, %)

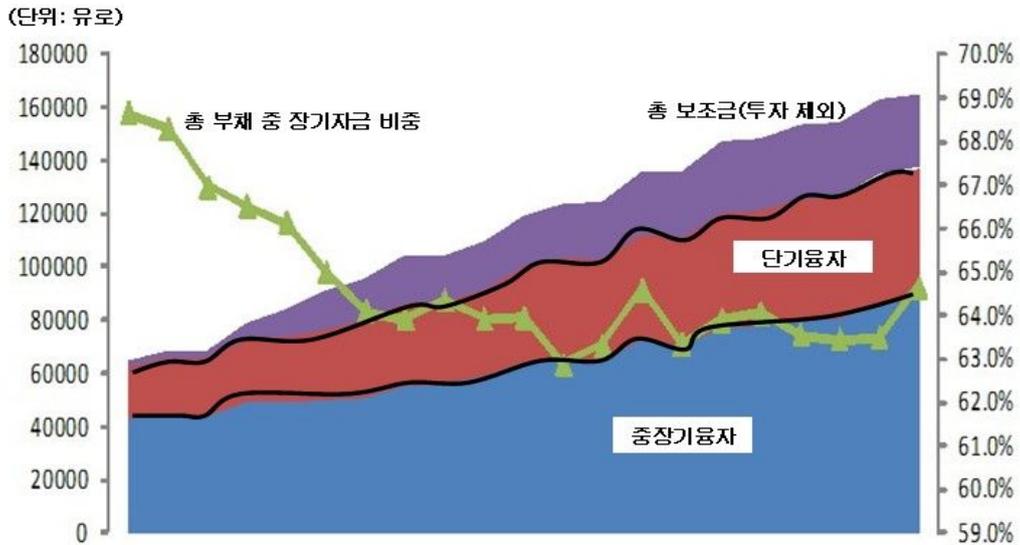
구 분	2008	2009	2007-2009	
생산비연계 직접지원	5,695,704.9	5,746,779.1	56.3	70.6
그 외 직접지원	2,300,369.7	2,335,445.5	22.7	28.5
추가 지원	84,758.5	84,758.2	0.8	1.0
직접지불 소계	8,080,833.1	8,166,982.8	79.7	100.0
Cereals	8,157.1	6,025.7	0.1	0.3
Rice	0	0	0	-0.1
Refunds on non-Annex I products	8,844.3	5,222.4	0.1	1.1
Food programmes	52,582.7	75,804.5	0.6	5.2
Sugar	106,886.6	39,512.8	0.9	8.1
Olive oil	569.4	713.3	0	0.1
Textile plants	13,433.9	15,873.2	0.1	1.2
Fruit and vegetables	128,473.3	83,097.8	1.1	10.4
Wine sector	278,203.7	245,569	3.1	28
Promotion	7,604.3	9,327.1	0.1	0.7
Other plant products/measures	138,112.2	142,685.8	1.3	12.2
Milk and milk products	28,984.8	44,795.4	0.5	4.8
Beef and veal	640.1	826.3	0	0.1
Sheepmeat and goatmeat	-	-	-	-
Pigmeat, eggs, poultry and other	95,131.8	85,973.1	0.9	7.8
Sugar Restructuring Fund	42,888.6	575,323.8	2.1	18.9
시장조치 소계	910,512.7	1,330,750.3	11	100
농촌개발 소계	942,359.1	947,341.9	9.2	100
합 계	9,933,704.9	10,445,075	100	

- 세 번째 수단은 수출보조(export supporting)인데 이제는 거의 사용하지 않고 있으며, 최근 20년간 1/30로 감소하였다. 네 번째는 그 밖의 톨들이 포함되는데, 소비자들의 위기감이 있을 때 제품을 홍보하는 것 등이 해당된다. 예를 들어, 사과 시장의 변동요소가 감지되었을 때 사과소비를 촉진할 수 있는 홍보를 하는 것을 말한다.

□ 농업정책금융의 현황

- 프랑스의 농업부문의 대출의 약 70%를 차지하는 크레디아그리폴(CA)의 실적은 60억 유로 이상이며, 이 대출실적은 2007년이래로 점차 늘어나는 추세이다. 농가부채와 농가보조금 자료로 추정해 볼 때, 농가의 부채는 1989년 이래로 계속 늘어나는 추세이며, 2009년 현재 농가당 13만 유로를 넘어서고 있다.
- 정책금융이 속해 있는 중장기 대출과 민간금융기관으로의 단기자금 역시 점차 늘어나는 추세이지만 총 부채에서의 중장기대출 비중은 감소추세이다. 한편 농가당 받는 보조금은 2만 7천 유로 정도이다.
- 민간 금융기관의 농업대출은 정부의 특별한 정책적 지원 없이 다른 산업에 대한 대출과 마찬가지로 민간 금융기관의 자체 신용분석에 근거하여 이루어진다. 농업정책대출은 주로 농업의 현대화와 친환경농업 등을 위한 중장기 시설자금 대출로서 프랑스 정부 및 EU가 보조금을 지급하여 농민의 실질적인 부담을 경감시키는 특혜 금융이다(강종만, 2005).
- 프랑스에서 아직 농업정책대출이 시행되는 이유로는 농업인들이 농업정책대출을 받으면 심리적으로 정부의 지원을 받는다는 인식을 갖게 되고 EU 차원에서 청년 농업인들의 정책을 유도하는 것 등을 들 수 있다(강종만, 2004).

그림 5-5. 농가부채와 농가당 보조금 현황



자료: FADN(Farm Accountancy Data Network)

- 현재 정책금융이라고 할 수 있는 기금은 도농업권에 이전되어 있기 때문에 중앙정부가 금융방식으로 지원하는 부분은 저리융자 부분이다. 일반적으로 저리융자는 보조금과 함께 지원 절차를 진행하고 보조금 액수와 저리융자 금액을 함께 결정하므로 절차가 까다롭고 시일이 오래 걸린다.

2.2. 농업정책금융 지원 체계

□ 농업정책자금의 취급기관 및 역할

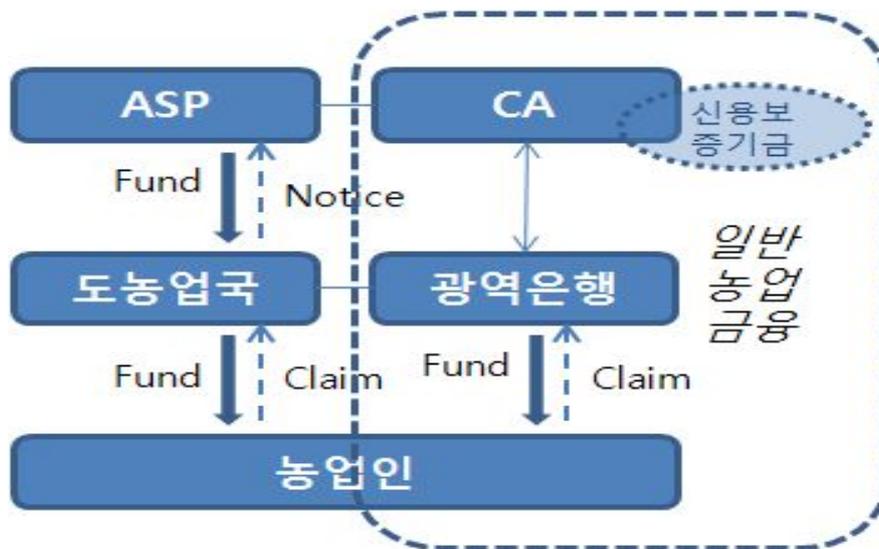
- 농업지원 정책자금은 크게 보조금(subvention)과 특별저리융자(prêts spéciaux bonifiés)로 구분되며, 농업지원정책은 보조금과 저리융자 중 하나를 정책수단으로 갖고 있는 것이 대부분이나, 영농후계자 지원정책(DJA)과 같이 두 개의 지원수단을 결합하고 있는 경우도 있다. 저리융자지원은 최근 시중 이자율 하락으로 정책실효성이 감소하고 있는 실정이다(박준기 외, 2011).

- 2009년 농업행정조직개편에 따라 EU 공동농업정책 관련 예산을 취급하는 기관이 4개 기관으로 조정되었다. France Agri Mer는 기존의 5개 품목별 공동농업시장조직(Ofimer, Office de l'élevage 등)을 합병한 조직으로써, 품목별 시장조직화 및 EU의 시장조절 규정관리, 품목별 조직화 및 기술협력 등을 촉진하기 위한 기관이다. EU로부터 시장정책과 관련된 예산 9억 유로 등을 포함해 연간 16.4억 유로(2009년 기준)를 생산지도, 위기관리 분야 등에 지원하고 있다.
- 파리 지불청인 ASP는 EU 공동농업정책 제1기둥 및 제2기둥 관련 직불예산을 담당하는 공공기관이다. 이 외에도 해외영토에 대해서는 Odéadom이, 코스지역(Corse)에는 ODARC가 EU 공동농업정책 예산을 담당하고 있다.
- ASP(파리 지불청)은 정부기관이기는 하지만 외부에서 감시를 받는 기관이다. 즉, EU에서 항상 감시하고 있고 따라서 정책을 수립하는 기관과 집행기관은 독립적이라고 볼 수 있다. 4~5단계의 심의기구가 ASP안에 존재하는데, CCOOP, Cour des comptes(감사원) 등이 EU, 프랑스에 의해 동시 감독을 받고 있다. EU 커미션은 파리 지불청의 지불에 대해서는 100%, 은행 지불에 대해서는 5% 표본을 선정하여 감독하고 있다.
- 농업지원 저리융자를 취급하는 크레디아그리폴(Crédit Agricole, CA) 등 시중은행이 농업정책자금을 취급하고 있으며, 매년 농림부가 경쟁입찰방식을 통해 5개 정도의 취급은행을 선정하고 있다. 1990년까지는 법률에 의해 농업은행이 농업지원 저리정책자금을 독점적으로 취급하였으나, 이후로는 입찰경쟁방식으로 선정되었는데 경쟁입찰방식 도입 이후에도 크레디아그리폴의 독점적 지위는 여전히 유지되고 있으며, 농업은행의 정책자금 취급비율은 전체자금의 70%를 점유하고 있다.

□ 농업정책자금 체계

- 농업지원 저리용자를 취급하는 크레디아그리꼴를 포함한 농업정책자금의 흐름도는 <그림 5-6>과 같다.
- 현재 저리용자는 청년영농정착자금에만 해당이 되는데 그 지원절차를 단순화 시킨 정책금융의 체계는 다음과 같이 요약할 수 있다. 신청자인 농업인이 도농업국에 신청을 하고 광역은행을 포함한 위원회를 통해 사업승인 및 금액이 결정된다. 이를 지불청에 통보를 하면 DJA 지원액이 지불되고, 저리용자 부분은 크레디아그리꼴 및 광역은행에서 대출이 된다. 이때 필요한 경우 신용보증을 함께 처리하게 된다. 따라서 프랑스의 농업정책금융은 지방분산화의 정도와 정책금융이 아닌 일반금융의 역할도 쉽게 파악할 수 있는 체계 속에 있다고 할 수 있다.
- 현재 크레디아그리꼴의 농업부문 일반대출은 전체 실적의 10% 미만이고, 이 중 저리용자(정책대출)는 다시 5.6% 수준에 불과하다.

그림 5-6. 농업정책금융 자금흐름



2.3. 지원 프로그램 및 특징

□ 정책금융 지원 프로그램

- 정책금융에 해당되는 저리용자는 현재 농업정책 사업 중 영농후계자 지원 정책에만 해당된다. 이전에는 농기계 용자도 했지만, 최근에는 청년영농 정착자금 정책만이 포함된다. 젊은 영농인 대상 대출(Les prêts a moyen terme speciaux jeunes agriculteurs; MTS-JA)이란 청년들에게 주는 것으로 영농확장, 건물수리 등에 대해서 사업계획서를 제출하여 이를 은행이 승인하는 방식이다. 저리용자는 정부가 정해진 금리이기 때문에 조정이 불가능하고, 현재 농민들에게 대출된 금액 총액은 400억 유로이다.
- 프레디아그리폴의 실적 중 2010년은 특별한 경우로 위기라는 판단 하에 정부가 농업분야의 지원을 확대하였기 때문에 높은 실적을 기록하였다. 이에 특별예산을 편성하여 은행들과 정부가 이자율은 어떻게 할 것인지, 누가 얼마나 할 것인지 협상을 통해 결정하였다. 협상 내용은 농림부, 대통령(사르코지, 2010)이 사업비용에 대한 특별한 대출 계획을 포함한 농업지원 플랜을 제출한 것을 바탕으로 하였다. 예를 들면 2010년의 경우 3년 저리용자를 하는데, 정부와 은행이 각각 1/2 씩 부담한다는 내용이다. 2009. 12 ~ 2010. 4까지 10억 유로를 지원하였다.
- 저리용자는 장기적으로 볼 때 감소하는 추세이다. 신규로 농업에 진입한 신규 농업인은 2010-2011에 14,000명인데, 이 중 저리용자에 해당하는 농가는 5,600명에 불과하다. 전체 저리용자 농가 수는 감소하고 있는데 이는 저리용자 역시 조건이 까다롭고, 서류준비 하는 것이 번거롭기 때문에 농업인 입장에서는 꺼리는 경향이 있고, 지방자치단체 별로 일종의 농민기금이 존재하기 때문에 더 간편한 방식을 택할 수 있기 때문이다.

표 5-5. 저리용자 대상 현황

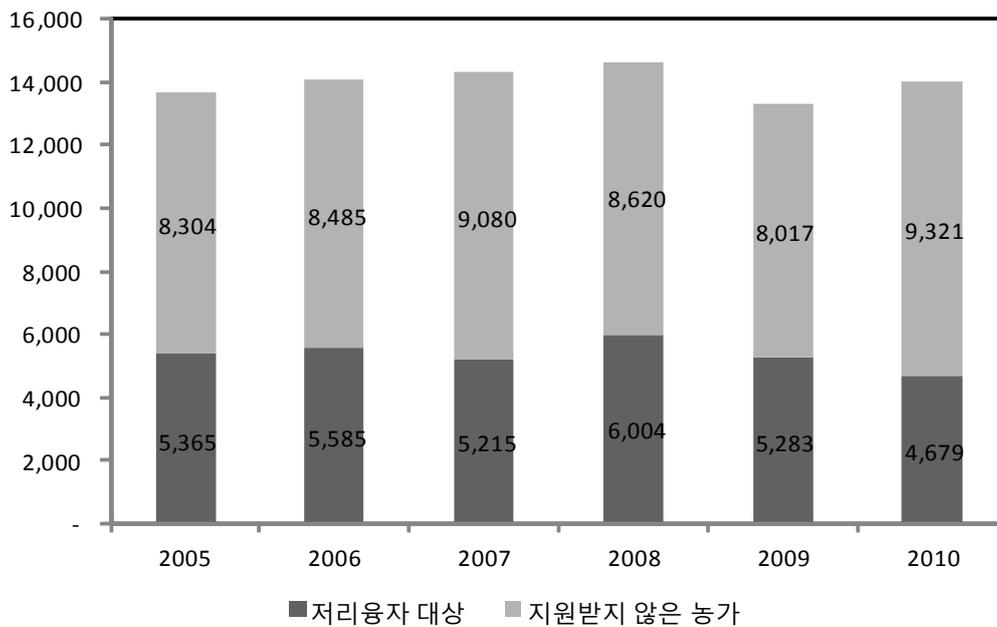
(단위: 농가수)

구 분	신규진입농업인	저리용자 대상	지원받지 않은 농가
2005	13,669	5,365	8,304
2006	14,070	5,585	8,485
2007	14,295	5,215	9,080
2008	14,624	6,004	8,620
2009	13,300	5,283	8,017
2010	14,000	4,679	9,321

표 5-6. 청년영농정착자금

구 분	보통지역	산악지역 등 특별우대지역
이자율	2.5%	1.0%

그림 5-7. 저리용자 대상 현황



- 크레디아그리꼴의 실적에서 2008년은 매우 이례적으로 증가한 해이고, 2011년은 기계류에 대한 투자가 좀 늘었기 때문에 실적이 증가할 전망이지만, 경제위기와 더불어 CAP이 2013년에 개혁을 앞두고 있기 때문에 농민들이 투자를 확대하지 않아 2012년엔 감소할 전망이다.
- 농민대상 일반대출은 크레디아그리꼴에서 매우 작은 부분을 차지하고 있는데(약 10%) 평균적으로 60억 유로이다. 농업부문의 대출실적은 2010년 57억 유로, 2009년 61억 유로, 2008년은 이례적으로 71억 유로이다. 2011년도의 경우 2010년 8개월로 조정된 자료와 비교했을 때, 12.7% 성장한 것이다. 2010년 기준 CA의 저리용자 실적은 357백만 유로인데, 이는 프랑스 전체 저리용자 총액 468백만 유로의 76.2%에 해당하는 금액이다.

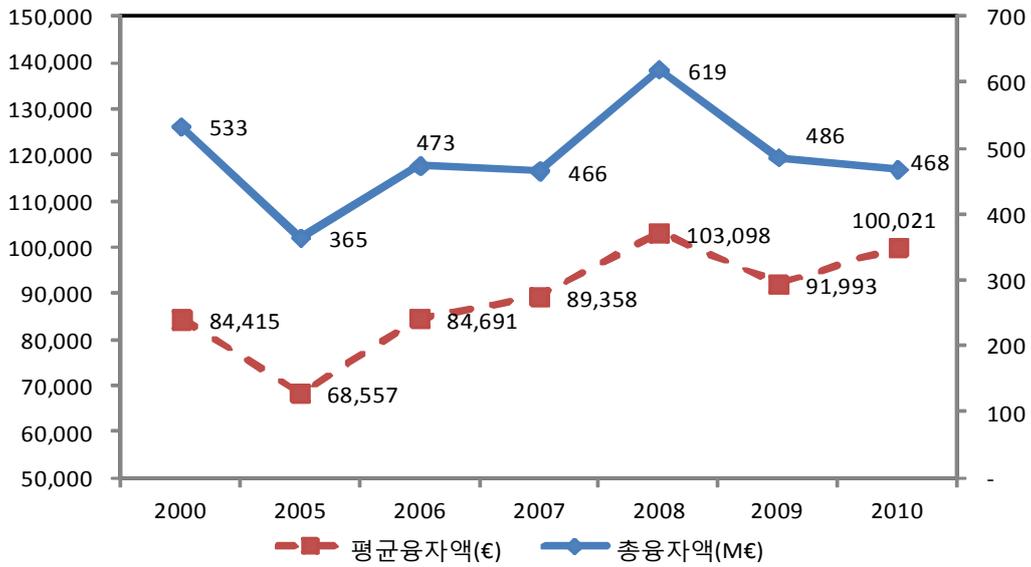
표 5-7. CA 광역은행의 농업부문 대출 실적

(단위: 백만 유로)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011
non-subsidized for investment	3,593.6	4,209.7	3,697.4	3,400.4	3,811.1
non-subsidized for the recovery of working capital	-	-	-	965	-
저리용자(A)	321.6	368.2	277.4	238.1	276.5
비중(A/B)	(6.7%)	(6.7%)	(5.9%)	(5.4%)	(5.6%)
소 계	3,915.2	4,577.9	3,974.8	3,638.5	4,087.6
주 택	831.7	800.9	610.2	696.8	753.7
소 비	86.3	86.6	93	91.8	100.5
총 계(B)	4,833.2	5,465.4	4,678	4,427.1	4,941.8

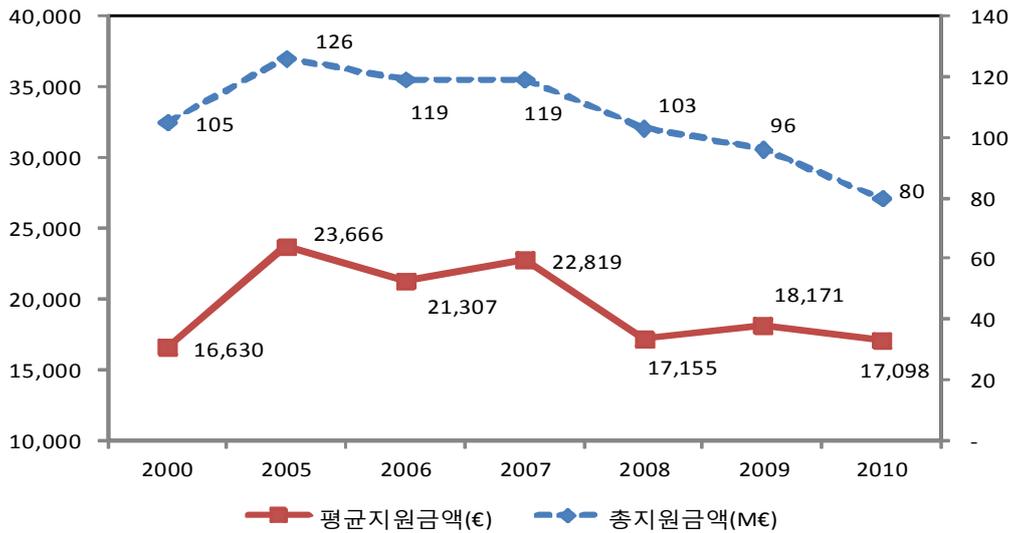
주: 2011년도의 자료가 8월까지이므로 각 연도 역시 8개월로 조정하였다.
자료: Credit Agricole S.A.

그림 5-8. 프랑스 저리용자(MTS-JA) 현황



자료: Agreste-ASP

그림 5-9. 프랑스 DJA 보조금 현황



자료: Agreste-ASP

□ 농업정책금융의 지원 절차

- 지원 절차는 크게 두 부분으로 나뉘는데 첫 번째는 영농자격을 심사하고 두 번째는 금액을 결정하는 것이다. 영농심사자격은 신청자가 인터넷 신청 혹은 농업회의소나 청년농민회에 신청하며, 이 때 강제적이지는 않지만 신청자가 자가 진단한 서류를 제출할 수 있다.
- 신청서 심사는 도농업위원회(CDOA)가 심의 역할을 한다. CDOA는 심위원회로 회장은 도지사가 맡고 행정, 농민협회, 은행이 위원으로 참가하는 것으로 지방광역은행이 전적으로 담당하는 것인데 여기에는 농가 설립 전문가들이 있어서 이들이 탐방 프로젝트를 수행하기도 한다.
- DDT는 도농업국으로 CDOA의 심의 이후 결국 영농자격 심사 등의 결정은 여기에서 이루어진다. 이들은 대부분 청년영농 정착에 대한 전문가들이고 실제로 전체 신청서의 7/10이 작은 농장의 법인화가 대부분이기 때문에 지방 전문가들의 역할이 필요한 것이다. 전체 저리융자 신청서 거부율은 연기 되는 것까지 포함해서 10% 미만이다.
- 대출기간은 6-18개월로 연수기간이 있으면 최장 18개월까지 연장된다. 2-3년 전에는 연수가 강제적이었기 때문에 비용이 매우 높았다. 이 비용은 모두 정부의 경비였기 때문에 결국 농민 협회도 연수는 필요한 사람만 해당되는 맞춤형 대출 절차를 선호하게 되었고 간소화 되었다. 현재 대출기간은 48시간 이내 일 경우도 많다. 특히 농기구 투자가 매우 간단한데 이는 트랙터 상인들을 통해서 융자를 신청하기 때문이다. 트랙터 상인들은 CA의 엑스트라넷으로 이들의 정보를 신용정보로 활용한다.

그림 5-10. 정부지원을 위한 신청서 작성 및 절차(1st phase)

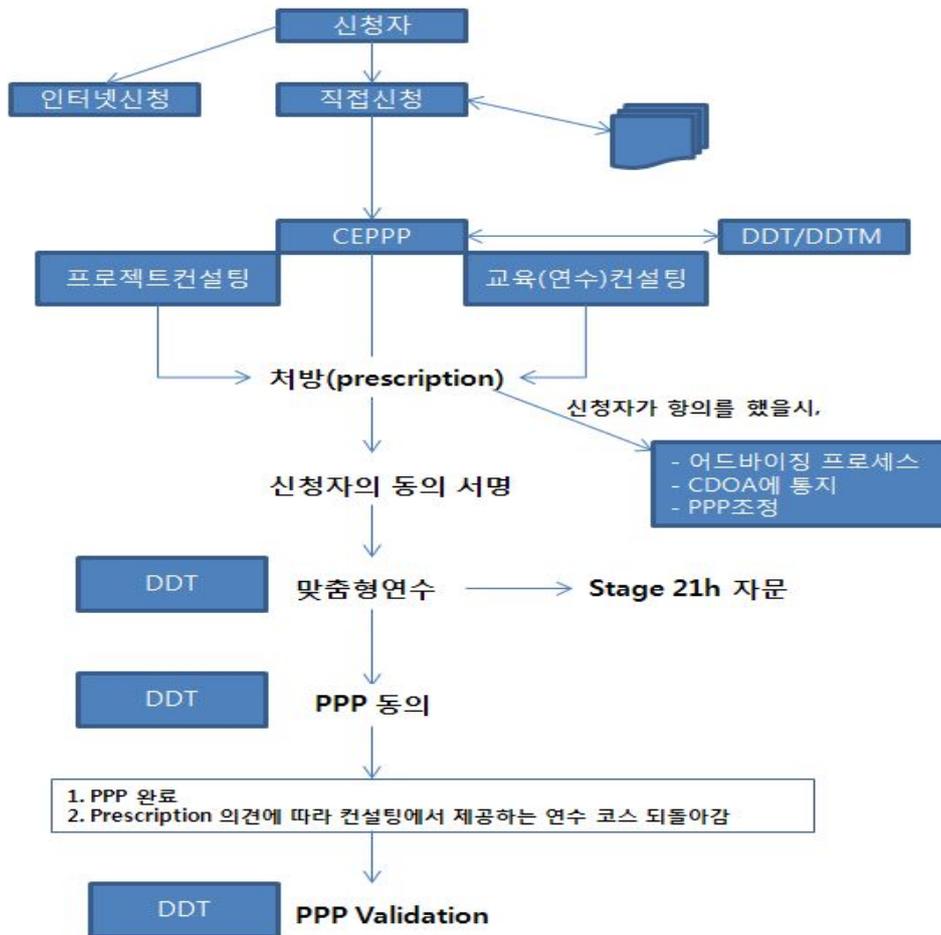
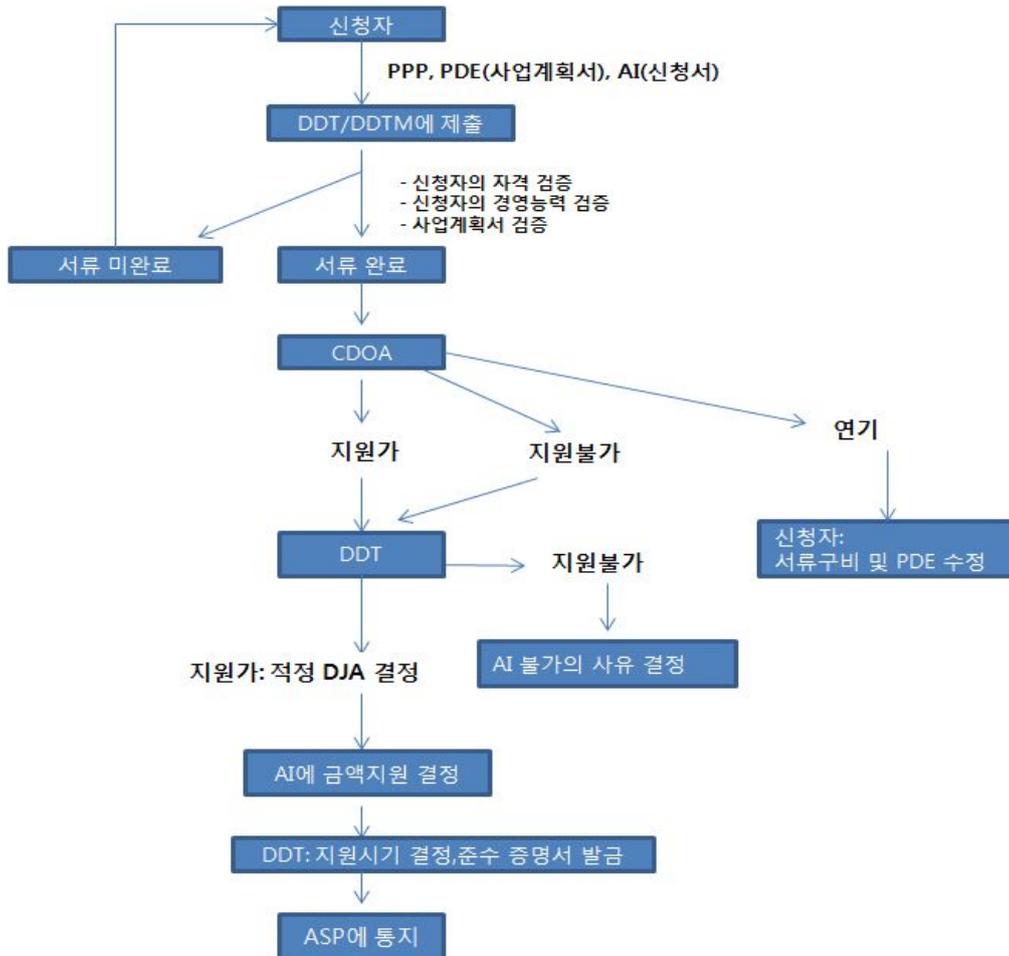


그림 5-11. 정부지원을 위한 신청서 작성 및 절차(2nd phase)



2.4. 농업신용보증제도 운영 실태

- 크레디아그리꼴의 신용보증기금(Fond de grantie)를 관리하는 회사는 CAMCA 인데 이 기금은 은행을 위한 보증이다. 이 기금은 보험 기능을 하며, 보험료는 0.2~0.4%수준이다. 관리회사인 CAMCA는 크레디아그리꼴의 자회사이다.

- 농업의 다른 분야에서는 농민이 아닌 소상공인 대상으로 하는 보험회사(정부기관) OSEO라는 정부기관이 신용보증기금관리회사인데, OSEO는 독립된 조직으로 존재하고 있다. 농업분야에도 정부기관이 설립된다 하더라도 보험료 면에서 현재 크레디아그리꼴이 경쟁력이 있는 것으로 보이는데, 이는 기금을 이용하는 고객이 이미 크레디아그리꼴의 고객이기 때문에 부수적인 비용을 수반하지 않기 때문이다. 청년 영농들의 경우 대부분 영농 후계자이고 크레디아그리꼴에서는 주로 인보증(부모보증)이 대부분이다.
- 독립성이 없으면 파산율을 낮추기 위해서 대출심사가 너무 엄격해질 수 있고 도덕적 해이 등 대출심사에 영향을 줄 수도 있지만, CAMCA의 보험료가 워낙 낮은 이유는 실패율이 낮기 때문이다. 실제로 보증건수는 연간 100건 정도로 매우 낮고 부실채권이 되는 경우 역시 개인적인 사고인 경우에만 해당한다.
- 지방분산화가 중요하기 때문에 농민 개개인의 신용관리는 광역은행(regional bank)에 부서가 있고, 중앙오피스는 개입하지 않고 있다. 이는 80% 이상이 이미 고객이기 때문에 가능한 것이라 볼 수 있다. 금액에 따라서 고객담당 엑스트라넷(판매상)을 가동시켜 대출절차를 매우 간소화하였는데 이 중 금액이 높거나 신청자가 불량하면 매주 심사위원회에 올리고 있다. 신용관리의 결과, 3개월 연체율이 3.11%에 불과하다.

3. 독일

3.1. 농업여건 및 농업금융 현황

- 독일은 국토면적의 약 39.8%(2007)가 ‘농촌지역’으로 분류되고 있으며 2007년 기준 약 17.5%가 이 지역에 거주하는 농촌인구이다. 농업인구는 2009년

기준 915,130명으로 이 가운데 81.6%가 가족농이다. 농업인구는 전체 노동공급을 기준이며, 풀타임 농업인구는 이 중 606,300명이다.

- EU의 공동농업정책과 관련한 독일의 농업에 대한 지출은 2009년 기준 총 75억 유로로 이 중 73.1%는 직접지불, 15.9%는 농촌개발, 11.1%는 시장조치에 지출하며, 75억 유로는 EU-27에서 12.6%의 비중을 차지한다.

표 5-8. 독일 주요 거시지표 현황

구 분		기준연도	규모 및 비중	% of EU-27
인 구 (천명)	전체	2007	82,267	16.6
	in PR	2007	17.5%	23.7
	in IR	2007	40.0%	35.5
	in PUR	2007	42.5%	40.9
	농촌인구	2007	14,369.9	12.2
GDP	Million EUR	2010f	2,498,800	20.3
	GDP per capita	2010f	30,564	-
	real GDP growth rate	2010f	3.6%	-
GVA	Agriculture, hunting and fishing (% of total GVA)	2009	0.90%	-

표 5-9. 독일 농업부문 주요 지표

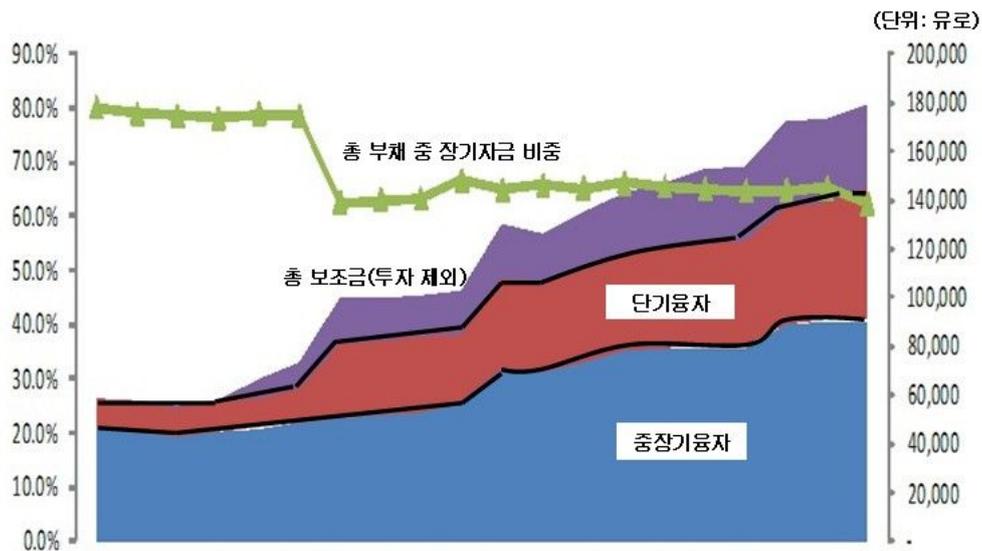
구 분	품 목	생산액 및 비중	% of EU
Agricultural Output	Agricultural goods output (million EUR)	43160.5	13.4
	Crop	50.4%	11.8
	cereals	13.7%	14.4
	industrial crops	6.1%	16.8
	vege and horticultural	10.0%	8.5
	forage crops	14.0%	26.2
	Animal	49.6%	15.4
	pigs	13.0%	18.5
	milk	20.0%	18.4
	GVA(million EUR)	15043.3	10.9
Agricultural goods input (million EUR)		30173.5	14.2
Agricultural Income Indicator A(% change on previous year)		22.4%	-

표 5-10. CAP 지출현황(독일)

(단위: 천 유로, %)

구 분	2008	2009	2007-2009	
생산비연계 직접 지원	5,345,826.6	5,393,045.0	75.6	97.4
그 외 직접 지원	89,318.8	84,672.6	1.2	1.5
추가 지원	60,454.8	59,600.0	0.8	1.0
Direct Payment 소계	5,495,600.2	5,537,317.6	77.6	100.0
Cereals	16,879.7	15,769.2	-0.3	-6
Rice	0	0	0	0
Refunds on non-Annex I products	14,444.7	8,439.8	0.2	3.4
Food programmes	0	0	0	0
Sugar	42,737.8	15,134.7	0.5	9.3
Olive oil	0	0	0	0
Textile plants	226.2	125	0	0
Fruit and vegetables	30,312.8	33,287.7	0.4	7.5
Wine sector	30,406.8	22,899.9	0.4	6.4
Promotion	6,209.8	2,575.6	0.1	1.4
Other plant products/measures	8,903.3	8,404.7	0.1	2.2
Milk and milk products	18,303.4	43,807	0.7	13.2
Beef and veal	10,813	9,781.8	0.2	3
Sheepmeat and goatmeat	0	0	0	0
Pigmeat, eggs, poultry and other	30,098.9	18,886.2	0.3	4.7
Sugar Restructuring Fund	0	660,489.7	3.1	54.9
시장조치소계	209,336.4	839,601.5	5.6	100
RD소계	1,186,941.7	1,202,865.6	16.8	100
합 계	6,891,878.3	7,579,784.6	100	

그림 5-12. 독일의 농가부채 및 보조금 현황



자료: FADN

- 독일의 농가부채는 2009년 기준 약 14만 유로이고 보조금은 346천 유로이다. 총 부채 중 중장기자금의 비중은 62.2%로 프랑스에 비해서는 조금 낮은 수준이고, 80년대 후반에 비해 낮아지는 추세이다.
- 독일의 경우 보조금 등 농업부문의 정부지원과 관련된 모든 정책은 지방정부(state government)와 연방정부의 조인트 태스크인데, 지출의 비중은 6:4의 비율을 유지하고 있다. 특히 펀딩을 제외한 일체의 사업은 지방정부의 소관이므로 연방정부에서 담당하는 저리용자 정책사업은 없다.
- 과거에는 렌텐뱅크가 튀링겐 주, 헤센 주 등에서 정책금융(AFP관련)을 담당하였으나, 현재는 모든 정책금융과 관련된 업무는 지방 분산화 정책에 의해 지방정부 담당이다. 독일의 농업부문 보조금은 주마다 틀리지만 30%를 넘지는 않는다.⁶
- 과거 보조금과 렌텐뱅크와의 관계에서 과거 튀링겐 주의 경우 보통 6% 이자율인데 5%는 정부가 보조하고, 농민들은 1%만 지불하였다. 그러나 정부 입장에서는 한 번의 현금지급으로 돈을 주는 것이 관리가 쉽고, 사업계획서 검토 프로세스 역시 초기에 한 번만 필요하기 때문에 행정비용이 낮은 것을 선호하였다. 결국 튀링겐 주에서 저리용자와 관련된 정책금융사업의 중단을 렌텐뱅크에 요청하였다.
- 렌텐뱅크는 1949년 독일렌텐뱅크 신용기구의 후신으로 농업투융자를 지원하기 위하여 설립되어 '50년대와 '60년대는 정부예산과 기타 공적 자금을 재원으로 농업투융자 신용사업을 추진하였다. 1971년부터 자체 자금에 의한 특별대출을 공급하고 있다. 특별대출은 농업경영체가 신청한 개별 사안에 대해 사업성을 평가하여 저리로 융자하는 프로그램으로 이러한 특별대

6) 이 연구의 범위에서 각 주의 보조금제도는 다루지 않기로 하였다.

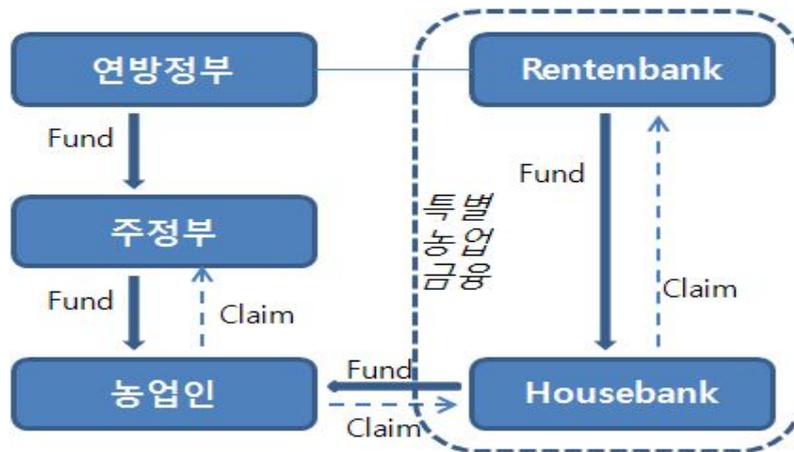
출 이외에 사업성을 평가하지 않는 일반 산업부문의 중장기 신용에 대해서도 시장금리로 재금융하고 있다.

3.2. 독일 농업금융체계와 렌텐뱅크

□ 독일 농업금융체계

- 렌텐뱅크의 농업부문 특별대출을 포함한 독일의 농업금융의 자금 흐름도는 <그림 5-13>과 같다. 연방정부에서 주정부로 일정부분 예산이 지급되지만, 보조금 지원 및 정책금융 사업 결정 및 관리는 주정부에서 하고 있고, 이와 별도로 렌텐뱅크의 농업부문 특별대출은 농업부문 투자의 큰 역할을 하고 있다. 독일 전체 농업부문 대출액 403억 유로 중 60억 유로 이상이 렌텐뱅크의 특별대출이다.

그림 5-13. 독일 농업금융 체계도



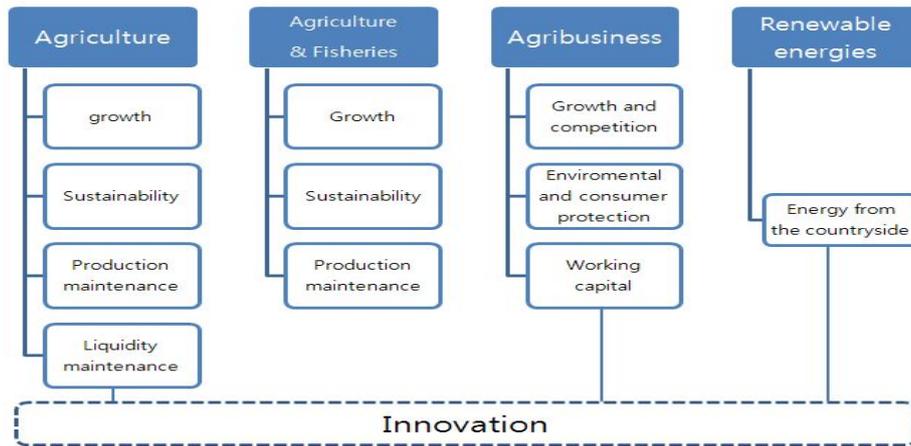
□ 렌텐뱅크의 투자분야와 실적

- 농업금융 활성화를 위해 렌텐뱅크의 특별대출(special promotional loans)제

도가 현재 독일 농업금융에서 큰 부분을 차지하고 있다. 프랑스 전체 저리융자 총액은 4억6천만 유로이고, 시장 점유율이 가장 큰 CA의 경우에도 일반대출, 모기지, 소비대출을 포함한 농업부문 실적이 평균 60억 유로이다. 독일 역시 렌텐뱅크의 농업부문 특별대출 실적은 2010년 기준 60억 유로이다.

- 렌텐뱅크의 농업관련 대출프로그램은 다방면에 걸쳐 진행되며 그 범위는 생산과 직접 관련된(primary production) ‘agriculture’부터 수산업, 농업과 관련된 2·3차산업(agribusiness), 재생에너지까지 매우 다양하다. 각 분야에서 렌텐뱅크의 농업투자가 차지하는 비중은 매우 높으며 특히 재생에너지, 바이오가스 사업은 독일 전체의 80%가 렌텐뱅크의 투자에 의해 이루어지고 있다.
- 특별대출로 표현되는 신규 실적에 대해 살펴보면, 농업부문 특별대출은 2010년 기준 약 20억 유로로 이는 전년도에 비해 조금 늘어난 금액이지만, 그 비중은 3%p정도 감소하였다. 이 중 독일 정부가 특별 유동화 프로그램(special liquidity program)을 제공한 경우, 특별 저리대출로 약 10억 유로 이상 대출이 되었다. Agribusiness부분은 금액과 비중이 모두 전년도에 비해 증가하였고, 재생에너지 관련 특별대출은 23억 유로로 전체 실적의 38%를 차지하며, 이는 전년도에 비해 약 10%p가량 확대된 것이다. 농촌개발 부분은 전년도에 비해 5%p 정도 줄어든 12억 유로인데 이는 농촌인구의 감소나 CAP의 농촌정책의 강화에 따른 보조금지원의 확대 때문일 수 있다. 이 경우 고정금리로 1~2%를 농민이 부담하게 된다.
- 전체 약 60억 유로의 신규실적은 전년도에 비해 11% 증가한 것이다. 전체 60억 유로 중 약 10억 유로는 태양에너지 부분에 투자한 것으로 이 부분의 증가세는 확인하다. 전체 2010년 말 독일의 농업부문 대출 총액은 403억 유로인데, 이 중 조합은행은 49%, 저축은행은 24%, 그 외 은행이 27%을 차지하고 있다. 렌텐뱅크의 재대출 금액은 59억 유로이다.

그림 5-14. 렌텐뱅크의 투자 분야



- 렌텐뱅크의 하우스뱅크 재대출을 통한 농업특별대출 중 특별저리대출(정부 보조가 있는 특별한 경우, particularly low interest rate) 이자율은 1~2%, 4년 고정이자이다. 예를 들면, 농업특별대출 중 농촌개발자금의 경우 4, 6, 10년 대출, 5년 고정이자, 일정조건을 만족할 경우 2.16~2.80% 수준이다. 한편, 정책자금(GAK, AFP)의 이자율은 보통 2%(전체 이자율 7%, 이차보전 5%) 수준이다.

그림 5-15. 렌텐뱅크의 특별대출 실적

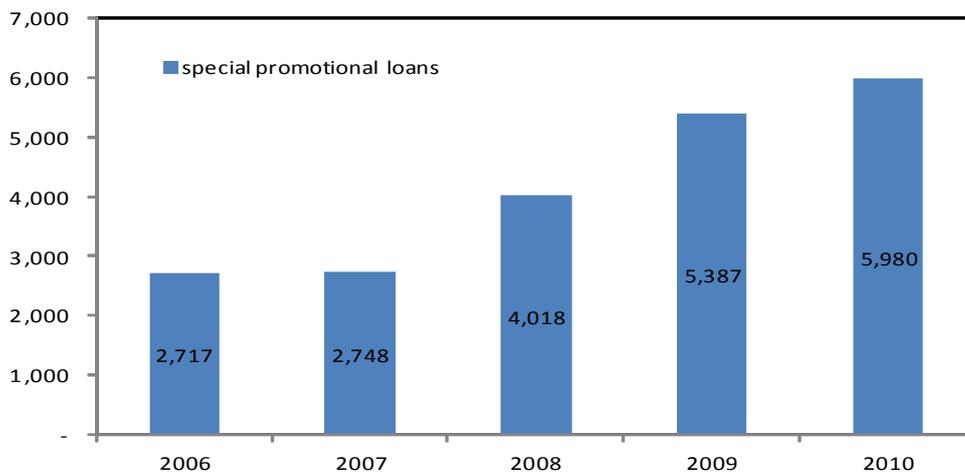


표 5-11. 신규 특별대출 실적

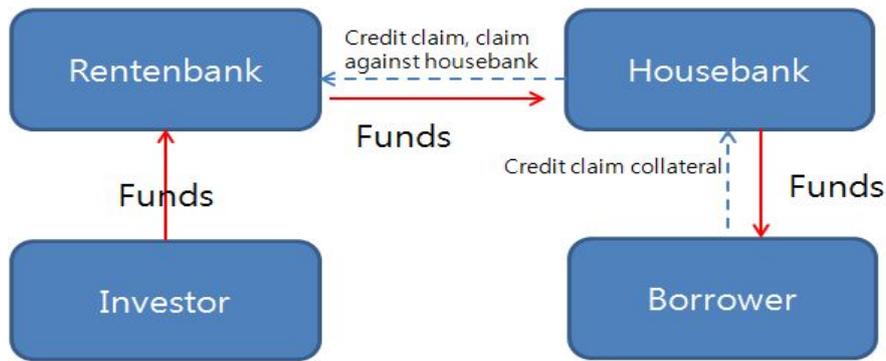
(단위: 백만 유로)

구 분	2010		2009	
	Agriculture	2,056	34.4%	2,006
특별 저리대출	1,141	19.1%	1,308	24.3%
Agribusiness	279	4.7%	204	3.8%
renewable energy	2,322	38.8%	1,554	28.8%
rural development	1,243	20.8%	1,354	25.1%
other special promotional loans	80	1.3%	268	5.0%
합 계	5,980	-	5,387	-

□ 농업금융에서의 렌텐뱅크의 역할

- 렌텐뱅크는 직접대출은 하지 않고 하우스뱅크와 거래하는 것인데, 농민들은 렌텐뱅크의 대출프로그램과 하우스뱅크의 대출프로그램 중에서 선택을 할 수 있다. 그러나 렌텐뱅크가 현저히 낮은 이자율을 제시하기 때문에 이 부분에서 유리한 것은 분명하다. 현재 렌텐뱅크는 정부로부터 어떠한 자금도 받지 않고 있으나, 그들의 신용등급은 AAA로 시장, 신용 위험으로부터 렌텐뱅크를 보호하기 위하여 전문 부서를 두고 관리하고 있기 때문이다. 신용 부서는 하우스뱅크 신용도를 담당하고 있다.
- 독일의 경우, 최근 농업금융에서 큰 변화는 없으나 재생에너지 부분 특히 태양 에너지 부분의 급속한 성장으로 시장상황의 변동이 있었고, 이러한 시장변동은 농민들 입장에서 적응하고 대처하기가 매우 어렵기 때문에 정부 정책에 따라 은행의 정책 방향도 이에 대응하여야 한다.
- 대출심사기간은 하우스뱅크와 렌텐뱅크 사이에서는 1~2일, 하우스뱅크와 농민들 사이에서는 2~6주가 걸리는데, 이 때 신청자가 좋은 기록을 가지고 있다면 더욱 빨라진다.

그림 5-16. Housebank 금융프로세스



4. 시사점

□ 농업 내 고유특성에 유연한 재정정책 개발

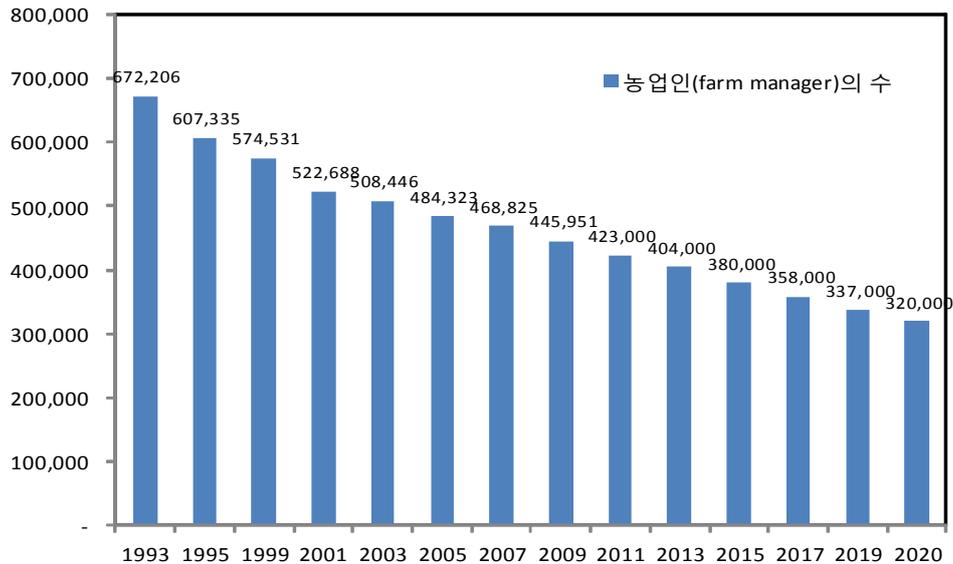
- 유럽의 경우 EU 규정안에서 정해지는 국가별 한도가 있어서 농업금융정책의 효율성을 높일 수 있다. 기본 바탕에는 공동농업정책의 두 기둥을 축으로 정책방향을 결정하고, 국가별 특성에 따라 취약한 품목에 대해서는 생산연계직불제를 상한(5% 수준)을 가지고 허용하는 등의 유연성을 부여하는 것이다. 특히, 유럽공동체의 공통 발전을 위하여 각국의 이질성을 인정하는 농업정책은 매우 의미 있다고 할 수 있다.
- 전체 유럽의 90%가 농촌지역(PR)이고, 50%의 인구가 분포하고 있지만, 프랑스는 64.6%의 국토가, 독일은 39.8%의 영토만이 농촌지역으로 각 국가는 농업경제 면에서 이질적이라 할 수 있다. 고용 면에서도 프랑스는 26.6%가 15.8%의 노동력이 이 지역에서 공급되고 있다. 특히 헝가리, 체코 등의 동유럽 국가들은 47.5%, 48% 불과한 농촌지역에서 44%, 32%의 고용을 담당하고 있는 등 프랑스, 독일 등 서유럽 국가들에 비해 다른 경제적 특성을 보여준다.

- 저리용자 정책 사업이 포함된 농촌개발정책을 예를 들면, 유럽 각국에 따라 직접지불과 농촌개발정책이 상호 보완적으로 움직일 수 있도록 농업 재정을 수립하고 있다.

□ 농업발전 환경 하에서 정책금융 축소

- 유럽에서 농업전망 중 분명한 사실은 프랑스를 비롯한 유럽의 농촌인구는 늘어나지만 농가수는 감소 추세이다. 특히, 프랑스의 경우 2011년부터 2020년까지 약 25%의 감소를 예상하고 있다. 정년퇴직은 60~65세인데 퇴직농업인의 수가 신규농업인의 수보다 약 10,000명 가까이 많은 것이 사실이다.
- 한편 농업의 경제규모는 어느 정도 규모화가 이루어졌고, 퇴직인력이 신규인력보다 훨씬 많은 환경 하에서 프랑스, 독일의 농업정책금융의 가장 큰 변화는 저리용자를 통한 자금지원에서 점차 일반금융으로 그 비중이 바뀌고 있다는 점이다. 신규농업인의 투자종목 역시 기존 1차 산업으로서의 농업 뿐만 아니라 신사업으로서의 농업에도 관심이 높아지고 있는데 이런 사업에 대한 일반금융의 투자를 높이기 위해서 정책 금융이 이러한 역할을 하고 있다.
- 실물 국가경제에서 농업의 비중이 낮아짐에 따라 정책금융의 비중도 축소되었다. 특히 농업에 대한 지원이 공동농업정책의 목표에서 나타나는 바와 같이 ‘산업지원’으로서의 농업 투자 역할을 강조하고 있기 때문에 보조금 제도의 간소화와 함께 정책금융이 연계되는 사업들도 줄어들었다.

그림 5-17. 2020년까지의 농업인 수 예측(프랑스)



□ 농업정책금융에서 지방정부의 역할 확대

- 프랑스의 경우 청년영농정착자금이 유일하게 정부의 이자보조가 들어가는 분야이며, 독일의 모든 정책금융은 지방정부 소관으로 이전하여서 연방정부의 자금을 직접 지원하는 것이 아니라 농업부문의 투자가 활발히 이루어 지도록 렌텐뱅크의 역할을 지원하고 있다.

□ 정책수요처의 차별적 접근을 통해 정책효과 제고

- 프랑스, 독일의 경우 정책금융의 현황으로 보아 농업정책의 의제들을 추론해 볼 수 있다.
- 두 나라 모두 가족농 중심의 국가이지만 프랑스의 경우 청년영농정착지원 정책에는 저리용자와 보조금제도를 유지하면서 후계농의 육성이라는 정책 목표를 달성하고자 한다. 특히 신청자들의 신용보증기금 이용 현황으로 미루어 볼 때 정책내용과 정책대상의 연계가 잘 된 정책의 실효성을 제고한 농업금융정책이라고 볼 수 있다.

- 독일의 경우 정부의 자금이 투입되는 정책금융은 그 효율성을 높이기 위해 모든 사업이 지방정부로 이관되었으며, 렌텐뱅크로 대표되는 농업금융 전체의 사업을 통해 농업과 그 연계된 산업도 함께 발전시키고자 하는 정책 목표를 예상할 수 있다.
- 우리 정책금융은 필요한 재원과 대출기관이 지속적으로 추가되는 양상이었는데, 정책의 목적에 맞게 이차보전 형식의 정부지원을 보조금과 함께 유지해야 하는 분야와 일반금융에서 특별대출 형식으로 전환할 정책분야를 구분하여 정책목표를 계열화·세분화해서 정책효과를 높이는 것이 필요하다.

□ 프랑스 정책금융체계 CDOA, DJA

- 프랑스의 CDOA는 심의위원회로 회장은 도지사가 맡고 행정, 농민협회, 은행이 위원으로 참가한다. 대출심사는 지방광역은행이 전적으로 담당하는 것인데 여기에는 농가 설립 전문가들이 있어서 이들이 탐방 프로젝트를 수행하고 있다. 이 때 은행은 프로세스 표면적으로는 나타나지 않지만, 프로세스 전반에 걸쳐 역할을 담당하게 된다. 한편 농업회의소가 의뢰한 경우 은행 주체로 연수가 가능하다. 모든 프로세스는 1달에 한번 열리는 위원회를 통해 신청자들을 심사하게 된다.
- DJA는 청년영농정착지원정책으로 농촌개발정책 내의 영농후계자 지원정책이다. 프랑스의 농업정책 중에서 보조금 지원 정책과 금융제도를 이용하는 정책은 분리가 되어 있지만 DJA는 정책의 특성 상 보조금과 정책금융정책이 함께 지원되고 있다.

□ 독일 정책금융체계와 Rentenbank, 재생에너지 사업

- 독일의 렌텐뱅크는 농업 내의 중앙은행 역할을 하기 위해 설립된 것으로 작은 은행들의 재대출을 통해 농업인들이 은행대출을 하는데 큰 어려움이 없게 되었다. 특히 농업이 생산뿐만 아니라 관련 산업과의 연계를 통해 발전

할 수 있게 되었으며, 소액대출 및 대형 신규투자 면에서도 역할을 하고 있는 것으로 보인다.

- 독일 렌텐뱅크의 사업범위 중 주목할 만한 성장을 거둔 사업은 재생에너지 사업으로 바이오가스의 경우 독일 전체 투자의 80%를 차지하고 있는 등 단기적인 정부정책자금의 투입은 농업 투자 분야의 확장에 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

제 6 장

호주·뉴질랜드의 농업금융

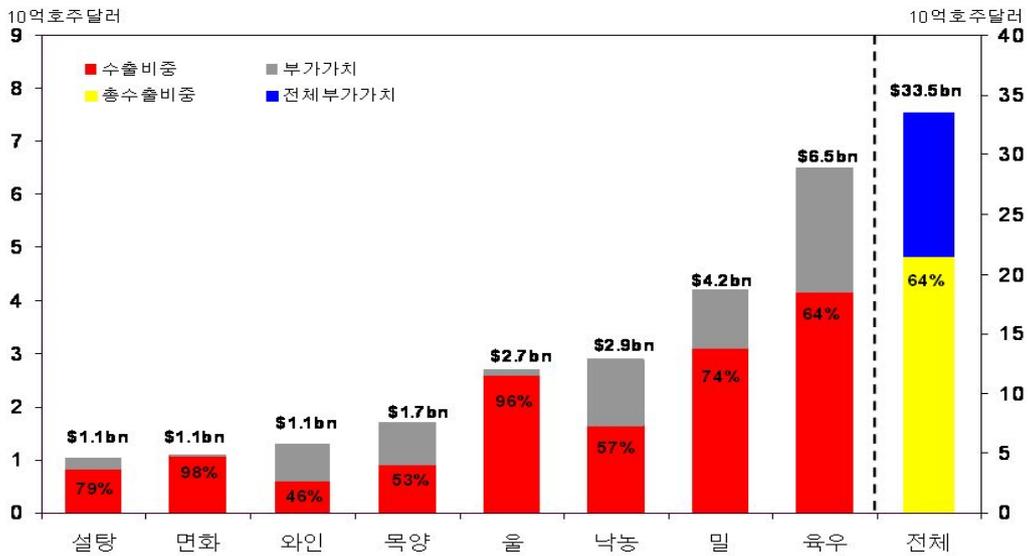
1. 호 주

1.1. 농업 및 농가경제 현황

- 호주는 2005년 기준 13만 명의 대규모 상업농을 가지고 있는 시장 지향적, 수출 지향적 농업을 보유하고 있다. 대부분의 주요 농산물이 수출시장에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 전반적으로 약 64%의 농산물이 수출되며, 상품 수출의 25%를 차지하고 있고, 가공 농식품의 수출비중도 1988년 이래 높아지고 있다.
- 1986~88년과 2002~04년 사이에 호주의 농업생산자에 대한 지원은 농업생산액의 8%에서 4%로 감소하였다. 호주는 OECD 회원국 중에서 생산자 지원수준이 2번째로 낮은 국가로 농업생산성은 지난 30년간 연평균 2.8%씩 증가하였다.

- 호주의 농업은 기본적으로 수출 의존적이다. 농업총부가가치는 335억 호주 달러 중 64%가 수출비중이며 주요 품목별로는 육우가 65억 호주 달러로 가장 높고, 밀 42억 호주 달러, 낙농 29억 호주 달러의 순이다.

그림 6-1. 호주 주요 농업부문의 부가가치 및 수출 비중 현황(2006)



자료: ABARE, Westpac Economics

그림 6-2. 호주의 농가부채 규모 국제비교

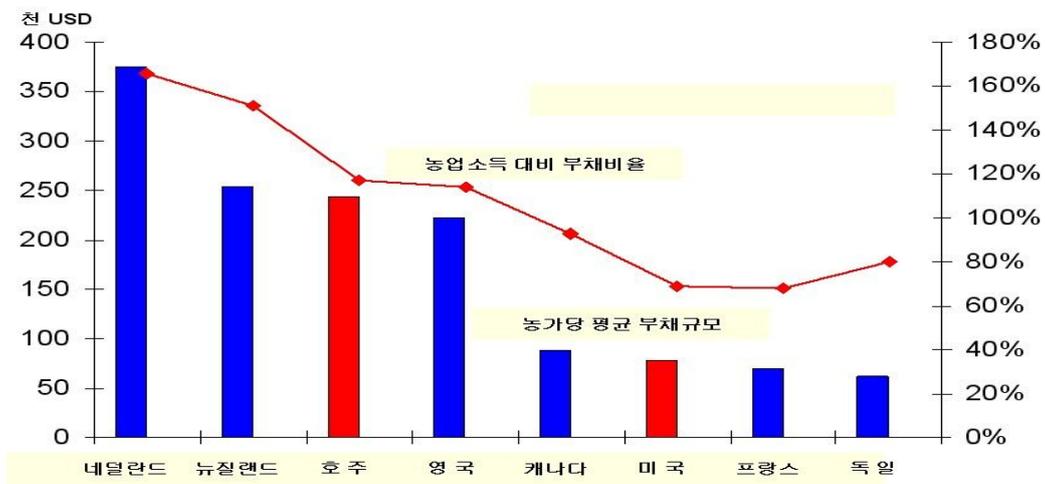
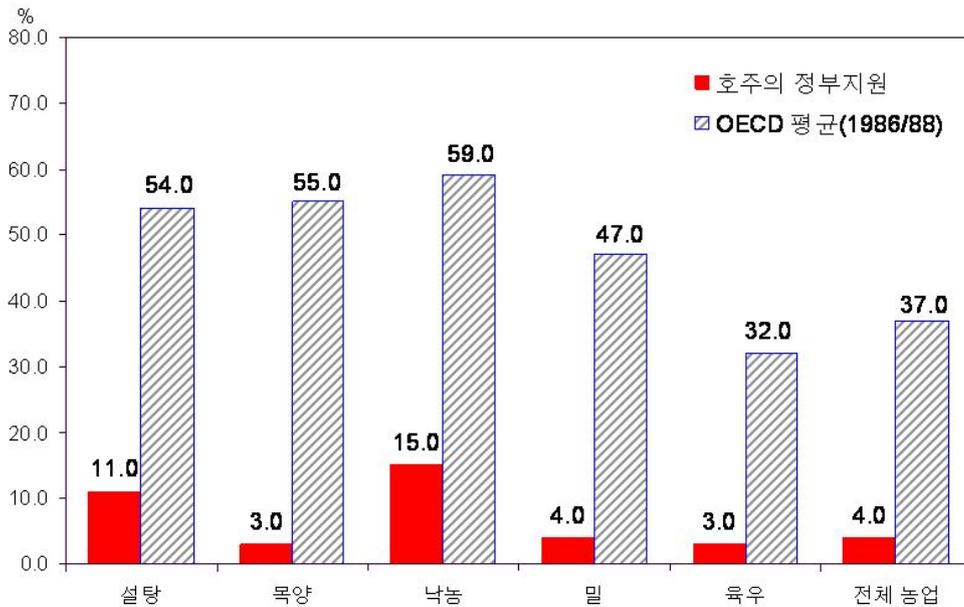


그림 6-3. 호주의 농업부문에 대한 정부지원 비교



자료: Sources: ABARE, Productivity Commission. Westpac Economics

1.2. 농업금융 현황

- 호주의 농업금융대출 잔액은 2006년 기준 430억 달러이며, 대출방식은 은행이 90%, Pastoral Houses 7%이며, 정부대출은 2%에 불과하다. 1995년 대비 2005년 기간 동안 농업금융 규모는 연평균 10%씩 증가하였다. 대출규모 별로는 10만 달러 미만의 소액대출은 2.9%씩, 10만-50만 달러는 8.9%씩 성장한 반면, 50만 달러 이상 규모가 큰 대출은 13-14%씩 증가하여, 대규모 대출 위주로 농업금융시장이 성장하였음을 확인할 수 있다.

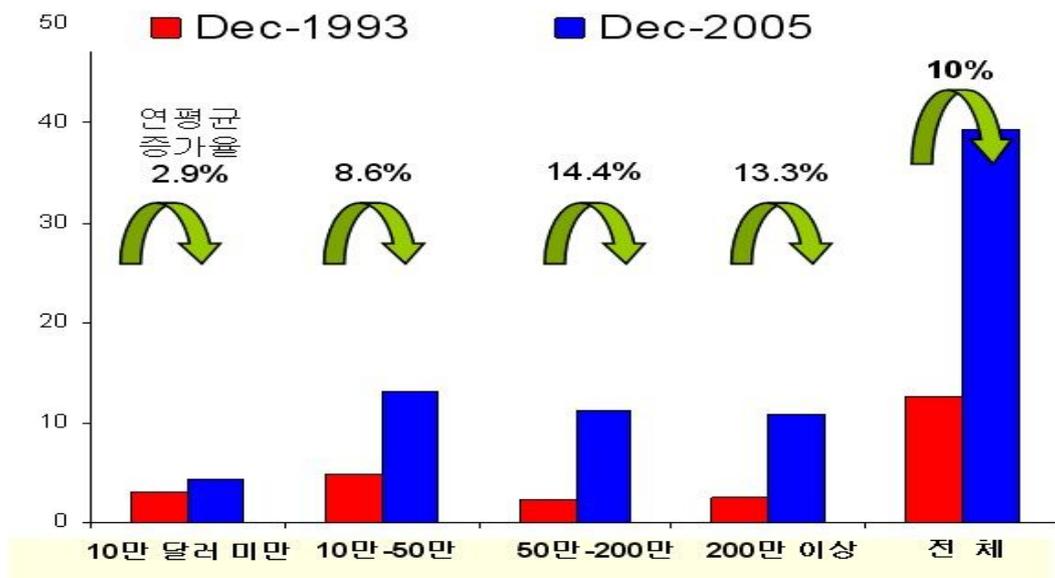
표 6-1. 호주 주요 금융기관의 자산규모

(단위: 10억 호주 달러)

금융기관	자산규모
Commonwealth Bank of Australia	280.4
National Australia Bank	268.1
Westpac Banking Corporation	223.7
ANZ Banking Group	214.7
St George Bank	86.3
Suncorp-Metway	41.0
Bank of Western Australia	35.4
Macquarie Bank	47.1
ING Bank (Australia)	32.2
Deutsche Bank AG	22.1

자료: APRA Monthly Banking Statistics(2006.7)

그림 6-4. 호주 농업금융의 증가 추이(1995 대비 2005)



1.3. 호주의 농업지원 정책

□ 농업정책 방향

- 호주의 농업정책은 위험관리 및 구조조정 정책(Risk Management and Adjustment Policies) 중심으로 1970-1980년대 초까지는 낙농업의 생산관리와 양모산업의 비축 및 최저경매가격 정책이 위험관리의 주요 정책내용이었다. 그러나 1980년대 말부터 호주는 뉴질랜드의 농정개혁 영향을 받으면서 시장 지향적 정책으로 전환되었다.
- 시장 지향적 농업정책 채택으로 호주정부의 농식품산업 부문에 대한 역할은 감소하여 왔다. 호주는 국제경쟁력 강화를 목표로 하며, 정책적 간섭과 규제는 최소화하고 있다. 또한 단기적 어려움을 겪고 있는 개인 및 지역사회를 지원하는 방법으로는 교육 중심의 접근을 취하고 있다.
- 어려움을 겪는 농가에게는 전문가 자문과 함께 한시적 지원을 실시하며, 적절한 시기에 이 농가들이 비농업부문에서 재기할 수 있도록 지원한다. 호주정부의 시장지향적 정책, 기술개발, 경영, 재무설계 및 상업적 책임에 대한 지속적 강조의 결과 농업부문 투자를 다른 투자와 비교했을 때 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다.

□ 농가 지원 정책(Agriculture Advancing Australia, AAA)

- 호주정부는 1997년에 생산자 지원정책을 패키지 형태의 AAA(Agriculture Advancing Australia)로 통합하였다. AAA는 농업생산자의 위험관리 능력을 높이고, 재무적 어려움이 있는 농가를 지원하는 데 목적이 있다. AAA는 호주 농업정책방향이 보조금 위주에서 능력 제고, 위험관리 및 자립으로 전환하는데 중요한 역할을 담당하고 있다.
- AAA 정책에는 재정적 어려움에 처한 농가들을 위한 소득 및 의사결정 지

원 프로그램도 포함되어 있다. AAA의 주요 정책은 Farm Management Deposit Scheme와 Farm Help을 들 수 있으며, 이외에도 FarmBis, Rural Financial Counselling Service, International Agriculture Cooperation Program Industry Partnership Program 등이 있다.

표 6-2. Agriculture Advancing Australia(AAA) 예산 현황

(단위: 백만 달러)

구 분	2009	2010	2011
Advancing Agricultural industries	10.0	10.0	10.0
FarmBis	9.5	9.3	9.4
FarmHelp	24.8	24.2	22.5
International Agricultural Cooperation	2.3	2.4	2.4
Ruran Financial Counselling Service	14.6	14.6	14.9

자료: <http://www.daff.gov.au>

▶ Farm Management Deposits Scheme(FMDs)

- FMDs는 1차 산업 종사자들이 소득이 높은 해에 세전 소득을 지불준비금(cash reserve)으로 적립하였다가 소득이 낮은 해에 비용으로 충당할 수 있도록 하는 정책이다. 2011년 6월 기준 39,813명이 FMDs에 참여하였으며, 약 32억 달러를 적립하였다. FMDs는 1차 산업 종사자들의 재무 및 위험관리 전략에서 중요한 역할을 담당하고 있다.
- 생산자가 12개월 이상 적립하면 세금 혜택을 받을 수 있으며, 적립금 전액에 대하여 시장이자를 받을 수 있다. Farm Management Deposits는 일반은행, 주택금융조합, 신용조합 등 자격을 갖춘 금융기관에서 제공한다.

표 6-3. FMDs의 가입실적 현황

구 분	가입자수	적립액(천 달러)
2008	41,355	2,878,768
2009	39,539	2,842,998
2010	36,957	2,783,500
2011	39,813	3,216,389

자료: <http://www.daff.gov.au/agriculture-food/drought/assistance/fmd/statistics>

▶ Farm Help

- Farm Help는 생계비용 마련에 어려움이 있을 정도로 심각한 재정상태로 금융기관으로부터 대출이 어려운 농가에게 단기 재정지원을 하는 정책이다. 이 정책은 해당농가가 재정 상태를 개선, 농외소득을 통한 대안 모색 혹은 비농업부문에서 재기 등을 위해 노력하는 기간 동안 지원하는 것을 목적으로 한다. 이 정책을 통해 농가당 55,000달러까지 지원한다.
- 지원 내용으로는 1) 자산 및 소득 검증과정을 거쳐 12개월까지 소득 지원, 2) 농가당 5,500달러 범위에서 자문 및 훈련 지원: 1차 자문은 강제이며, 농가의 재무상태 평가 실시, 3) 탈농자의 경우 5만 달러까지 재기 지원금을 지원하며, 농장 매각 후 이용할 수 있다.

▶ Rural Financial Counselling Service(RFCS)

- RFCS는 재무적으로 어려움을 겪고 있으나 적합한 해결방안을 찾지 못하고 있는 농림수산업자와 농촌지역의 소규모 사업체에게 주정부 및 지역 조직이 무료로 재무컨설팅을 실시하도록 지원하는 정책이다. 2009년 현재 전국에 14개 지원조직의 110명의 재무컨설턴트가 활동하고 있다. RFCS의 운영 자금은 중앙정부와 주정부가 공동으로 지원한다.

▶ FarmBis

- FarmBis Program은 자격이 있는 1차 산업 종사자와 농가들이 재무관리, 마

케팅, 자원관리, 위험관리 및 리더십 향상 등의 분야에서 교육활동이 가능하도록 자금을 지원하는 정책이다. FarmBis는 중앙정부, 주정부 및 지방정부 간 협조를 통해 이루어지고 있다.

▶ Industry Partnership Pilot Program

- Industry Partnership Pilot Program은 2004년에 470만 달러의 재원으로 도입한 것이다. 이 정책의 목적은 농림수산업 조직 및 관련 기관들의 수익성, 지속성 및 경쟁력을 향상시키기 위한 것이다. 이 정책을 통해 각 산업조직들의 위기 대응능력 제고, 주요 산업부문 간 의사소통 향상 및 조직 운영능력 제고를 도모하고 있다.

2. 뉴질랜드

2.1. 1984년 농정개혁과 농업금융

- 1960년대의 농업위기와 농업발전을 위한 지속적 요구에 따라 1973년 Rural Bank and Finance Corporation(RBFC)을 설립하였다. RBFC는 완전한 정부 소유로 뉴질랜드 중앙은행(RBNZ)이 자금을 제공한다. 당시에는 금융은 물론, 수출입까지도 정부의 통제하에 있었다. RBFC는 상대적으로 낮은 이자율과 장기 상환기간 등 일련의 특혜성 대출(concessionary loan)을 실시하였다. 이러한 대출에는 축산 인센티브 정책(livestock incentive schemes), 재정적자 지원을 위한 금융지원 정책(support finance schemes to finance budget deficits), 토지 개발 대출(land encouragement development loans) 그리고 원예산업의 수출지원대출(export suspensory loans for horticultural business) 등이 포함된다.

- 1984년 경제개혁으로 농업부문에 대한 특혜 제거와 함께 금융산업 부문의 규제완화도 도입되었다. RBFC도 당시 7.5~9.0%의 이자율을 시장이자율인 16~17%로 상향조정하도록 압박을 받았으며, RBFC로부터의 대출로 과도한 부채 보유 농가의 담보물건 처분이 계속되었다. 많은 농가와 농업경영체들이 부채조정 프로그램(debt-discounting schemes)을 통해 담보물의 가치와 이자율을 시세에 맞게 조정하게 되었으며, 이러한 조치로 정부는 상당 규모의 자본손실을 보았다.
- 1988년 RBFC는 민간기업인 Fletcher Challenge에 매각되었으며, 1992년에는 다시 National Bank(Lloyds Bank of London의 전액 소유 은행)에 매각되었다가 2002/03년에는 National Bank가 현재의 ANZ of Australia에 재매각되었다. RBFC가 Fletcher Challenge에 매각될 당시 농촌대출시장 점유율이 45% 수준이었으며, 현재도 뉴질랜드 농가부채의 40% 정도를 차지하고 있다.

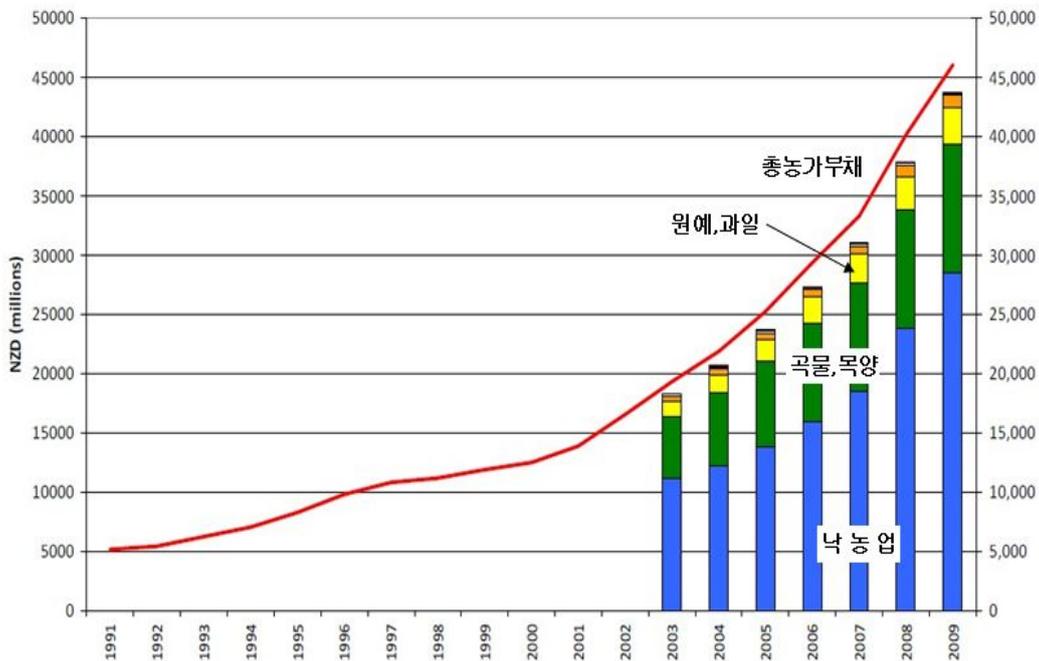
2.2. 농업금융의 현황

- 뉴질랜드의 농업부문에 대한 자금 공급은 대부분 일반 금융기관을 통해 이루어지고 있다. 이 은행들에는 National Bank(NBNZ), Westpac(WP), Rabobank(RB), ANZ, ASB, SBS 등이다. 2009년 7월 기준 총 농가부채는 473억 NZD이며, 일반은행이 97%인 461억 NZD를 차지하며, 12억 NZD는 비은행권의 예금수령기관들(South Canterbury Finance, PGG-Wrightson Finance 등)이 차지하고 있다.
- 뉴질랜드의 농업부문에 대한 신용공급은 장기대출과 단기대출로 구분되며, 농가자산 중에서 토지가 차지하는 비중이 높아 농가의 재무상태가 건전하므로 농업부문에 대한 대출은 비교적 단순하다. 한편 금융기관의 대출자금

재원조달은 국내 예수금이 60%, 해외시장(offshore market)에서 조달이 40% 정도를 차지한다.

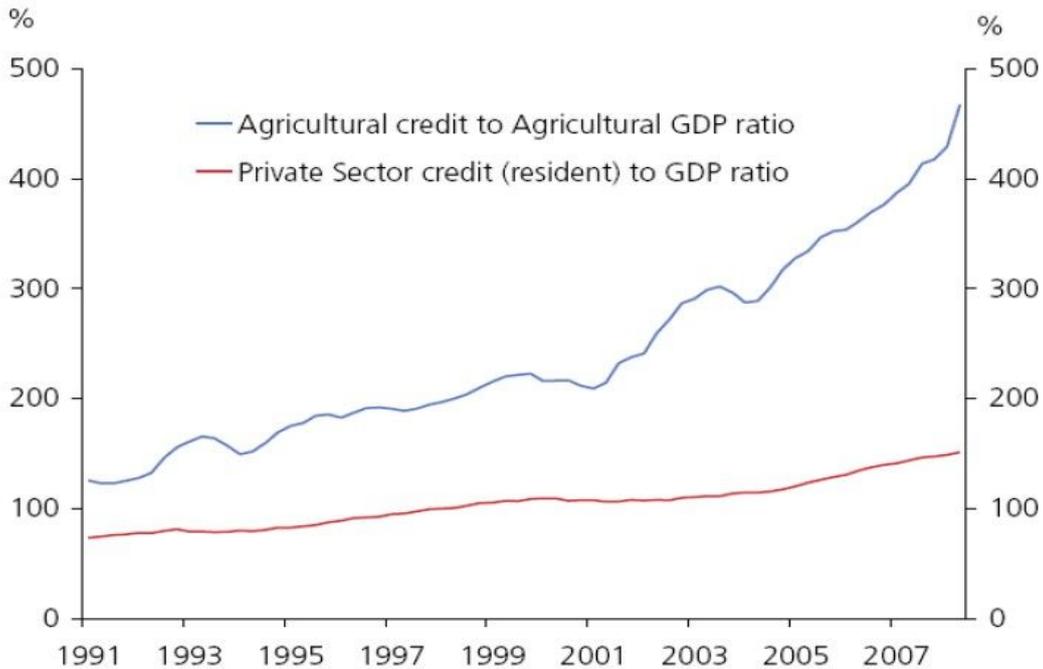
- 뉴질랜드 농가부채는 1990년대 초 이래 지속적으로 증가하고 있다. 농가부채를 부문별로 보면, 2009년 기준 낙농부분이 은행으로부터의 농업부채의 65%를 차지하고 있다. 농업부채는 낙농이 2003년 이후 2.5배, 곡물 및 목양 부문도 2배 정도 늘어났다. 2009년에 뉴질랜드 GDP에서 농업부문이 차지하는 비중이 5%임을 감안하면, 농업신용이 농업 GDP에서 차지하는 비중은 500% 수준으로 빠르게 증가하였다.

그림 6-5. 뉴질랜드의 농업부문별 자금공급 변화 추이



자료: RBNZ(2009)

그림 6-6. 뉴질랜드의 농업부문 신용공급 대비 GDP 비중 비교



자료: RBNZ(2009)

2.3. 뉴질랜드 농업금융의 현안

- 첫째, 최근의 농업성장에 따른 대출증가로 농가부채가 증가했다는 점이다. 지난 10~15년 기간 동안 대출시장의 급격한 성장으로 일부 농산업부문은 과도한 부채를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 경영체에 대해서는 자본을 확충하거나 자산매각을 통한 재무구조 조정이 필요하다는 문제가 제기되고 있다.
- 둘째, 불확실성의 증가로 인해 금융기관이 새로운 사업에 대한 신용공급을 기피하는 경향이 늘어나고 있다. 특히, 최근에는 토지가치 상승에 따른 재산가치의 증가로 경영실적이 저조하여 현금흐름이 나쁜 경영체들이 드러나

지 않았다. 그러나 최근 재산가치 조정을 통해 실적이 저조한 경영체들이 드러나기 시작하면서 금융기관들이 신규대출에 신중한 입장을 취하고 있으며, 더 많은 담보물 및 이자 지급을 요구하고 있다.

- 셋째, 농업부문 부채의 분포가 일부 소수 농가에 집중되어 있다. 뉴질랜드 농업부채의 대부분이 낙농부문에 집중되어 있는데 최근에 경영비 상승으로 수익기반이 약해지는 어려움에 직면해 있다. 낙농업 부문 부채의 상당비중이 소수 농가에 집중되어 있는데 이들 중 다수는 남섬지역 거주자로 최근에 낙농으로 전환한 농가들이다. 일부 은행들은 농가의 재무건전성 보다는 수익성을 예상하고 대출했기 때문에 어려움을 겪고 있다.
- 넷째, 최근에 위험률이 높아짐에 따라 금융기관들이 대출채원 조달에 어려움을 겪고 있다. 은행들은 농촌지역에서 예금을 예치하기 위해 노력하고 있으나, 농가들은 장기에금을 기피하고 있다. 농업부문에 대한 대출규모는 450억 NZD인 반면, 농촌지역으로부터 조달된 재원은 약 60억 NZD이며, 나머지는 비농업부문 및 해외로부터 조달하고 있다. 그러나 일반은행의 해외로부터의 재원조달은 주로 단기차입 방식으로 장기 자금공급에는 높은 비용을 초래한다. 특히 어두운 농산물 가격전망과 불확실성 증가로 금융기관들의 대출조건을 강화하는 방향으로 선회하고 있다.
- 다섯째, 뉴질랜드 농촌금융시장에서의 금융기관 간 경쟁 심화 문제이다. 뉴질랜드 농촌금융시장은 고객수 기준으로 보면 작은 시장이지만 상대적으로 다수의 금융기관이 참여하고 있다. 따라서 금융기관 간 경쟁은 가격 경매전쟁(bidding war on price)을 초래하고 있다. 규제완화 이전에는 어떤 금융기관도 농촌금융시장에 크게 관심을 갖지 않았다. 그러나 금융기관이 농촌금융시장에 참여한 이후에는 실적을 높이기 위해 공격적으로 시장이자율을 낮추어 왔다.

2.4. 농업부문 지원정책

□ Natural Disaster Recovery - Adverse events

- 뉴질랜드는 1984년에 주요 거시경제 및 재정의 불균형 해소를 위하여 경제 개혁을 단행하였다. 그 결과 농업부문 생산자에 대한 지원은 농업생산액의 30%에서 2% 수준으로 감소하였다. 보조금 폐지로 인해 뉴질랜드 농업부문에 다양성과 경쟁력 제고가 이루어졌으며, 1984년 이후 농업총생산성(total factor productivity)은 연평균 2.5%씩 증가하였다.
- 뉴질랜드의 경제개혁 이후 보조금 없는 농정의 주요 지원정책은 기상재해와 같은 불의의 사건(adverse events)에 대한 효과적인 대응 및 지원에 초점을 두고 있다. 뉴질랜드 정부의 불의의 사건에 대한 지원정책은 ‘On-farm Adverse Event Recovery Framework’이다. 이 정책의 목적은 불의의 사건에 대한 중앙정부와 지방정부의 역할을 공유하고, 생산자들은 이에 대응하며, 회복할 수 있도록 지원하는 데 있다. 불의의 사건이란 홍수, 한해, 지진, 화산 등을 의미한다.
- 정부가 재해지원을 시행하는 기준으로는 1) 드물고, 극심할 것, 2) 지역경제에 심각한 영향을 미칠 것, 3) 지역사회의 대응능력을 초과할 것, 4) 회복을 위해서는 정부의 지원이 필요할 것 등 네 가지 기준이 있다. 불의의 사건은 규모에 따라 크게 소규모의 지역적 사건, 광역지역 사건, 국가적 사건의 세 가지로 구분된다.

표 6-4. 뉴질랜드 On-farm Adverse Events의 분류기준

Scale of Adverse Event		Small-scale	Medium-scale	Large-scale
Themes	Criteria	Assessment/classification of the event		
Risk management options	Availability of options	Readily available	Moderately available	No practical options available
Magnitude of event	Likelihood of the event	Frequent	Infrequent	Rare
	Scale of physical impact	Local level	District evel/ multi-district level	Regional/ national level
Capacity of community to cope	Degree of economic impact	Local level	District evel/ multi-district level	Regional/ national level
	Degree of social impact	Local level	District evel/ multi-district level	Regional/ national level
Examples		2006 Whangaehu Valley flood 2005 Gisborne flood	2007 Northland storm 2007 North island East Coast drought 2006 Canterbury snow 2004 Eastern Bay of Plenty flood	2008 National drought 2004 Lower North Island floods 1988 Cyclone Bola
Possible government assistance		Small-scale event recovery measures	Small-scale event recovery measures + Medium-scale event recovery measures	Small-scale event recovery measures + Medium-scale event recovery measures + Special recovery measure

자료: www.maf.govt.nz/agriculture/rural-communities

□ Primary Growth Partnership(PGP)

- 경제개혁 이후 뉴질랜드 정부의 농업금융정책에 대한 기본 방향은 농업금융 공급을 시장에 맡기고, 정부는 산업부문 간 협력, 농림업의 지속가능성 지원, 재해관리 지원에 중점을 두고 있다. 농가에 대한 자금지원 정책 프로그램은 크게 6가지(Primary Growth Partnership, Sustainable Farming Fund, Community Irrigation Fund, SLM Hill Country Erosion, Vet Bonding Scheme, Natural Disaster Recovery)이다. 이중에서 일반 농가지원과 관계가 있는 두 가지 지원정책(Primary Growth Partnership, Sustainable Farming Fund)의 내역을 정리하였다.

그림 6-7. 뉴질랜드 정부의 농업부문 자금지원정책 현황(2011)

» Funding Programmes

MAF administers a range of grant schemes and initiatives intended to promote sustainable development within rural communities and to assist in times of need.

<div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; border-radius: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>Primary Growth Partnership</p> </div> <div style="display: flex; align-items: flex-start;">  <div> <p>PGP is a government-industry initiative that will invest in significant programmes... Read more</p> </div> </div>	<div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; border-radius: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>Sustainable Farming Fund</p> </div> <div style="display: flex; align-items: flex-start;">  <div> <p>SFF was set up to fund projects that contribute to the wellbeing of land-based primary industries. Read More</p> </div> </div>
<div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; border-radius: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>Community Irrigation Fund</p> </div> <div style="display: flex; align-items: flex-start;">  <div> <p>CIF is intended to help rural communities reduce the risks from water shortages caused by climate change.... Read more</p> </div> </div>	<div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; border-radius: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>SLM Hill Country Erosion</p> </div> <div style="display: flex; align-items: flex-start;">  <div> <p>SLM Hill Country Erosion Programme aims to increase protection of highly erodable land... Read more</p> </div> </div>
<div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; border-radius: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>Vet Bonding Scheme</p> </div> <div style="display: flex; align-items: flex-start;">  <div> <p>To address shortages of veterinarians working with production animals, the Government has committed... Read more</p> </div> </div>	<div style="background-color: #c8e6c9; padding: 5px; border-radius: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>Natural Disaster Recovery</p> </div> <div style="display: flex; align-items: flex-start;">  <div> <p>This information covers central government assistance that may be available to respond to adverse events. Read more</p> </div> </div>

자료: www.maf.govt.nz

- Primary Growth Partnership(PGP)은 정부와 산업이 공동으로 자금을 조성하여 뉴질랜드의 농림식품업의 경제적 성장과 지속가능성을 제고시키기 위한 연구와 기술혁신 프로그램에 투자하는 정책프로그램이다. 이 정책은 혁신 부문에 대한 지속적인 투자로 생산성 향상과 장기적 경제성장을 도모하고, 생산자에서 소비자에 이르는 1차 산업부문의 지속가능성을 제고시키는데 초점을 두고 있다. 이 정책의 예산은 2009년 3천만 NZD에서 2010년 4천만 NZD, 2011년에는 5천만 NZD로 점차 확대되고 있다.

표 6-5. PGP 정책의 지원사업 및 투자 내역

단위: 백만 NZD

구 분	사업기간	기업투자	정부투자	계
Future Forests Research innovative steep Land Harvesting	7년	3.26	3.26	6.52
The New Zealand Merino Company Merino Sheep-more than wool	5년	21.45	15.15	36.60
FarmIQ Integrated Value Chain for Red Meat	7년	91.39	59.34	150.73
Dairy NZ and Fonterra Ensuring a Resilient Future Across the Dairy Value Chain	7년	85.66	84.61	170.27
MRPL and Comvita Limited High Performance Manuka Plantations	7년	0.85	0.85	1.70
Stakeholders in Methyl Bromide Reduction: Sustainable Use of Fumigants for Forest and other Primary Products Export	5년	1.27	1.23	2.50
SPATnz New Generation Shellfish	7년	26.07	26.07	52.14
Aotearoa Fisheries, Sanford, Seaload Group Precision Seafood Harvesting	6년	26.31	26.31	52.62
Balance	-	9.75	9.75	19.50
계		266.01	226.57	492.58

자료: www.maf.govt.nz/agriculture/funding-programmes

□ Sustainable Farming Fund(SFF)

- SFF는 뉴질랜드 1차 산업부문에 경제적, 환경적, 사회적 혜택을 가져올 수 있는 농가 및 산림관련 사업 프로젝트에 투자하는 정책으로 2011년 기준 연간 9백만 NZD의 예산을 지원하고 있다. SFF는 새로운 기회 창출 과정에서 나타나는 공통의 문제점들을 다루기 위한 연구 및 교육 사업의 시행을 통해 공동의 이익(Communities of Interest)을 지원하는 정책프로그램이다.
- SFF 신청 시 프로젝트 시행을 통해 해결 가능한 문제 혹은 기회, 예상되는 결과 등이 명확하게 나타나야 한다. SFF의 단일 프로그램 당 최대 지원규모는 20만 NZD이며, 3년 동안 매년 지원된다. SFF의 주요 사업 내역은 제시되어 있으나 특정 부문이거나 내용으로 제한을 두지는 않다.

표 6-6. SFF 사업의 주요 분야

SFF 주요 프로젝트 내역	
<ul style="list-style-type: none"> • sustainable land management; • novel production systems; • human capability development; • dairy, sheep and beef production; • horticulture; • deer, goats, and ostriches; • sustainable arable systems; • indigenous and exotic forestry; • alternative land use options; • beekeeping; • marine and land-based aquaculture; 	<ul style="list-style-type: none"> • niche crops; • cross-sectoral catchment issues; • irrigation efficiency; • soil management; • floriculture; • organic systems; • Māori land-use options; • viticulture; • climate change adaptation, mitigation and business opportunities.

자료: www.maf.govt.nz

3. 시사점

□ 농정개혁 이후 농업정책자금 지원 폐지

- 호주와 뉴질랜드는 1980년대 초 거시경제의 악화와 과도한 농업보조로 인한 재정압박 문제의 해소를 위하여 경제개혁을 단행하였다. 경제개혁으로 보조금 지원을 폐지하였으며, 농가의 자금조달도 농업정책금융 지원에서 일반금융기관을 이용하도록 전환하였다.
- 정부는 홍수, 가뭄, 지진 등 자연재해에 따른 위험관리를 지원하기 위한 지원 프로그램과 경영실패 농가의 생활자금 및 탈농 지원을 위한 한시적 지원 등 취약계층 지원 프로그램을 운영한다.

□ 정부, 위험관리에 중점을 두고 농업부문 지원

- 호주의 농가지원 정책은 과거 보조금 위주에서 농가의 경영능력 및 위험관리 능력 제고, 자립을 위한 방향으로 전환하였다. 농가지원정책 패키지인 AAA(Agriculture Advancing Australia)를 통해 농가 적립금 제도(FMDs), Farm Help, 재무컨설팅, 농가 교육 등 경영위험 대응 능력을 향상시키기 위한 지원정책을 실시하고 있다.
- 뉴질랜드는 자연재해 복구(Natural Disaster Recovery)를 위한 지원프로그램을 운영하여 대형 재해에 효과적으로 대응하고 있다. 농가를 위한 기금운영은 수혜가 예상되는 산업부문의 기업체와 정부가 공동 투자하여 실시하는 PGP(Primary Growth Partnership)가 있다.

□ 농가의 소득안정을 위한 프로그램 지원

- 호주의 FMDs(Farmer Management Deposits Scheme)는 농가가 소득이 높은 시기에 일정한 금액을 예치하였다가 재해, 경영부실 등으로 어려움을 겪는

시기에 인출하여 사용할 수 있도록 하는 준비금제도를 운영하여 농가소득 안정화를 지원하고 있다. FMDs에 적립한 금액에 대해서는 12개월 이상 예치할 경우 세금 면제와 적립금액 전액에 대하여 예금이자를 지급한다.

- 한편, Farm Help 정책은 생계비 마련이 어려울 정도의 취약농가에 대하여 단기 재정자금을 지원하는 제도로 재무상태 개선, 농외소득 기회 모색, 탈농 등을 위한 방안 모색 기간 동안 최대 12개월까지 지원한다(자문 및 훈련 참여, 재무상태 평가 의무).

□ 농가의 재무관리 능력 향상을 위한 프로그램 지원

- 호주 및 뉴질랜드의 농가에 대한 자금 공급은 일반 금융기관을 통해 이루어지며, 정부는 재무관리 능력 및 경영능력 제고를 위한 다양한 프로그램을 마련하여 지원하고 있다. 대표적인 정책 사례로는 호주의 FarmBis가 있다.

□ 시장기능에 의한 자금지원으로 농가부채 증가 문제 대두

- 호주와 뉴질랜드는 농산물 수출국으로 최근 농산물 시장개방의 혜택을 누린 대표적 국가들이다. 농산물 가격의 상승으로 인한 농업부문의 수익성 향상과 농지가격 상승으로 농업 GDP 대비 농가부채가 지속적으로 상승하여 왔다.
- 그러나 최근 세계적 금융위기로 농업부문의 수익성 저하와 농지가격의 하락으로 경영부실 농가가 늘어나면서 농가부채의 상환문제가 제기되고 있다.

제 7 장

농업정책금융의 개선방향과 과제

1. 대내외 여건변화와 농업정책금융

□ 농정여건 변화와 농업정책금융의 역할

- 농업정책금융은 중요한 정책수단: 농정여건은 단기적으로 한·미 FTA 발효에 따른 본격적 시장개방 시대 진입으로 세계시장으로의 진출기회를 증대시켜 농산물 수출 확대 등이 기대되기는 하지만 농업 전반의 위축은 불가피하며, 개방에 충분히 적응할 때까지는 중요한 정책수단으로 역할을 지속할 수밖에 없다.
- 농업정책금융의 목적과 대상 명확화 필요: 농업·농촌의 고령사회 급진전은 사회안전망에 대한 정책지원의 압력을 키우는 동시에 소수 경쟁력 있는 전업농에 대한 육성지원 정책의 확대도 동시에 이루어져야 할 것이다. 농업정책금융의 역할도 복지금융과 산업금융으로 구분하여 지원목적과 대상을 명확히 할 필요가 있다.

- **농협중앙회의 사업구조 개편 대비:** 농협중앙회의 신·경분리에 따른 농업 정책금융의 재편 방향도 시급히 검토되어야 할 것이다. 공공성이 강한 정책 금융을 일반 상업금융기능을 지향하는 농협 금융지주에 현재와 같이 유지하는 데는 한계가 있을 것이다. 농업정책금융의 관리기능 및 신용보증기능과 자금공급 기능을 구분하여 접근할 필요가 있다.
- **위험관리 및 경영회생지원 역할 확대 필요:** 기후변화로 자연재해의 대규모화 및 빈발 가능성이 높아지고 있고, 시장개방의 영향으로 경영 부실농가가 수시로 발생하고 있다. 이들을 위한 장단기 지원 및 경영회생지원을 위한 정책금융의 역할이 필요하다.

□ WTO체제와 농업정책금융의 역할 위축

- WTO는 무역을 왜곡하는 생산보조 정책을 지양토록 하면서 그 수단의 하나인 특혜적 지원 자금(concessional loans)의 감축을 요구하였다(뉴질랜드의 농정개혁 사례).
- 일찍이 정책금융의 역할을 상업금융기관으로부터 자금을 얻을 수 없는 취약그룹을 지원하는 금융으로 한정된 미국은 물론 유럽, 호주 등의 선진국에서는 이 원칙을 강화하는 경향을 보이고 있다.
- 그러나 영세소농이 많은 우리나라 농업처럼 단기간에 국제경쟁력 제고가 어려운 경우에는 농업금융 정책방향을 시장기능 중심으로 전환하는 것이 바람직한가에 대해서는 동의하지 않는 그룹이 더 많다.
 - 일본은 정책금융의 영역을 명확히 천명하면서 전 농업부문의 경영체를 정책금융의 대상으로 명확히 함으로써 농업이라는 산업자체를 공익성과 리스크 평가가 어려운 분야로 인식하고 있다.

□ 지원정책 수단의 고도화

- 선진국에서는 농업정책금융의 영역을 축소하고 있지만 시장실패가 명확한 부분에 대해서는 지원을 확실히 할 수 있는 수단으로 강화하고 있다.
- 농업의 세계화에 따라 농업경영체의 경영실패의 위험도 높아지고 있어 이를 위한 제도적 보완책이 계속 등장하고 있다.
 - 호주는 평상시에 미래소득 감소를 대비해 농업소득의 일부를 금융기관에 예치하면 이를 비용으로 인정하여 세금혜택을 부여함과 동시에 예금 이자를 지불함으로써 경기변동에 따른 위험을 관리할 수 있는 프로그램
 - 일본은 Safety net 자금과 부채정리자금 지원 등으로 경영실패 농가를 지원
- 농업의 자본화에 대응할 수 있도록 자본조달의 용이성을 높이는 대출과 같은 수단이 개발되고 있다. 일본의 자본지원용자(資本的劣後론), 네덜란드의 대형온실 지원 방법 등이 그 사례이다.

□ 농업의 자본의존성 심화

- 농업의 세계화에 따른 경쟁심화는 규모화, 시설화·기계화 및 기술농업의 확산으로 소요자본이 계속 늘어나고 있어 자본조달의 중요성이 점증되고 있다.
- 무역자유화의 확산에 따라 경쟁 우위국에서는 농업투자의 확대가 뚜렷해지고 경쟁열위국에서는 투자총액은 감소하지만 경영체 단위의 투자는 확대되고 있다.
- 뉴질랜드는 1990년대 이래 지속적으로 농가부채가 늘어나고 있는데 이는 낙농업 등에 대한 투자확대가 원인인 것으로 분석된다.
- 반면에 일본은 농업 정책금융 총액은 감소추세를 보이고 있지만, 인정농업자

의 경영기반 강화를 위한 자금은 인상액을 확대하는 추세이며, 농업법인의 육성을 위한 투자회사의 설립, 자본지원용자 신설 등의 대응을 하고 있다.

- 향후 대규모 농업회사의 육성을 통한 세계시장 진출 등을 의도할 때는 필연적으로 자본조달의 대안은 금융수단 외에서 찾아야 할 것이다.

2. 선진 농업정책금융의 시사점

□ 정책금융 운영 방향 및 지원체계

- **지원목적 및 방향의 명확성:** 전반적으로 정책금융 비중 감소와 일반금융 이용 비중이 높아지고 있다. 정책적 목적과 지원 대상을 명확히 설정하고 지원한다.
- **지원기관 간 역할 분담:** 정책금융과 일반금융의 역할, 정책금융 지원기관 간 역할 등 지원체계가 분명하게 구분되어 있다. 예를 들면, 미국의 경우 FSA(취약계층 복지금융), FCS(농업 대상 산업금융), RD(농촌개발)로 기관 별 영역 및 역할이 명확히 구분되어 있다.
- **지원 자금의 성격 구분:** 정책금융수단을 활용하여 복지금융과 산업금융 역할을 수행하고 있다. 호주와 뉴질랜드는 산업금융을 일반금융기관에 맡기고, 위험관리와 소득안정을 지원하며, 미국의 경우 복지금융은 FSA, 산업금융은 FCS로 역할을 구분하고 있다.
- **지방정부의 역할 강조:** 사업 설계는 중앙정부가 주도적으로 하지만 시행은 지방정부에 이양하여 추진함으로써 지역의 특성에 맞는 자금 공급이 가능하도록 유도하였다. 독일·일본의 경우 지방정부가 대상자선정, 신용보증, 대

출 및 관리기능을 담당한다.

□ **농업정책금융 수요자 중심의 차별적 지원**

- **자금수요 분야별 자금 지원:** 경쟁력 강화, 신규투자 활성화를 위하여 장기 자금, 차입금의 자본금화 가능자금 등을 지원한다(일본의 장기자금, 자본지원용자).
- **농가 특성별 자금 지원:** 경제적 취약농가, 경영회생이 필요한 농가, 신규취농 등 농가 특성별로 차별적 지원이 가능한 정책금융 자금을 지원한다(미국 FSA, 일본의 부채정리자금 및 농업 Safety Net, 호주의 Farm Help).
- **금융수단을 통한 소득안정:** 직불제와 같은 보조금방식이 아닌 농가 자구적 적립을 통한 소득안정화를 도모한다(호주의 FMDs).
- **정책자금 졸업제:** 정책자금 지원대상 농가의 자생력 강화를 위하여 일정기간 후에는 일반금융기관을 이용하도록 정책자금 졸업제를 운영한다(미국 FSA).
- **신용보증기관의 역할 분화:** 신용보증 역할뿐만 아니라 기금을 활용하여 융자도 시행한다(일본의 Super S 자금: 농업경영개선촉진자금).

표 7-1. 농업정책금융 운영 방향 및 지원 체계의 시사점

구 분	선진국 사례	우리나라	개선방향
지원방향	<ul style="list-style-type: none"> • 지원목적·방향 및 지원대상의 명확성 	<ul style="list-style-type: none"> • 형평성 위주의 지원 (전체 농가 대상 지원) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지원목적과 대상의 명확화 필요 • 농가 특성별 정책목표 설정 후 지원 자금 설계
	<ul style="list-style-type: none"> -일: 농가 특성별 자금 지원 -프: 청년영농정착지원자금(인보증) -마: FSA와 FCS 역할 구분 	<ul style="list-style-type: none"> -농축산경영자금: 전체 농가를 지원 대상으로 함. 	<ul style="list-style-type: none"> -전업농가: 농업종합자금, 일반금융 -취약농가: 농축산경영자금 -신규농가: 후계농지원자금 등
지원체계	<ul style="list-style-type: none"> • 일반금융/정책금융의 역할 구분 • 일반금융기관 이용 원칙으로 정책금융 지원 규모 감소추세 • 농업과 농촌의 자금지원 기관 구분 	<ul style="list-style-type: none"> • 저금리 지원, 부채대책 등으로 농가의 농업정책자금 의존도가 높아 정책금융과 일반금융 간 미분화 상태 • 농업: 정책자금(금융) 농촌: 포괄보조금(재정) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책금융 지원대상과 일반금융 이용 대상 농가의 구분 (정책자금지원 졸업제 도입 등) • 농업정책금융의 전문성 제고
	<ul style="list-style-type: none"> -호·뉴: 농업정책자금 폐지, 정부는 위험관리 역할에 중점 -마: FSA(복지금융), FCS(산업금융), RD(농촌) 	<ul style="list-style-type: none"> -농신보, 농업종합자금의 전문성 부족으로 대규모 자금 지원 한계 	<ul style="list-style-type: none"> -전업농 및 농업법인 확대 → 대규모 자금수요 증가, 저금리시대의 보증기능 강화 위한 지원기관의 전문성 제고
지원자금	<ul style="list-style-type: none"> • 복지금융과 산업금융 구분 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지금융과 산업금융 구분 모호 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지금융, 산업금융, 위험관리의 세 축으로 정책금융 지원자금 공급
	<ul style="list-style-type: none"> -마: FSA(복지금융), FCS(산업금융) -호·뉴: 산업금융은 일반 금융기관, 정부는 경영위험관리, 소득안정 지원(FMDs) 	<ul style="list-style-type: none"> -농업종합자금: 산업금융 성격이지만 적기·적소 자금공급역할 부족 문제 제기 -농축산경영자금: 지원 목적 및 대상 모호 -농신보: 신용 보증의 전문성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> -복지금융: 고령화와 영세소농 -산업금융: 전업농, 농업법인, 수출농업 -위험관리: 각종 재해 및 경영부실농가의 경영회생지원
지방정부의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 설계는 중앙정부, 시행은 지방정부 이양으로 역할 분담 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 주도적 사업 설계 및 시행 방식으로 지방정부의 역할 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방화 시대의 진전 대비 중앙정부와 지방정부 간 역할 구분
	<ul style="list-style-type: none"> -독·일: 중앙정부가 계획한 정책자금의 집행(대출, 신용보증, 대상자선정) 및 관리 책임은 지방정부로 이양 -프: CODA(농업정책 도위원회) 	<ul style="list-style-type: none"> -지방정부 차원의 자금 조성 및 이차보전 정도의 역할만 수행하고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> -중앙정부사업의 일관성 있는 추진이 필요한 부분은 지방농정국(일본) 운영 -지역특성을 고려한 집행이 가능하도록 지방정부에 집행역할 이양

표 7-2. 농업정책금융 지원분야별 시사점

구 분	선진국 사례	우리나라	개선방향
경쟁력 강화, 신규분야 투자	<ul style="list-style-type: none"> • 경영체의 경쟁력 강화와 신규분야 투자 위한 장기자금 지원 • 정부지원 차입금의 자본금화 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장개방 대응 수출농업, 경쟁력 강화를 위한 대규모, 장기자금 지원 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모자금, 장기자금 수요 증가에 대비한 지원 자금 정비
	<ul style="list-style-type: none"> -일: 저금리 여건 하에서 장기자금 지원 위주의 경영체육성강화자금 공급, 자본지원용자(차입금의 자본금 인정) 	<ul style="list-style-type: none"> -농업종합자금·농신보: 사업성 평가 부족으로 대규모 자금 지원 한계 	<ul style="list-style-type: none"> -대규모자금 심사·대출·추심 체계의 정비 (농업종합자금, 농신보) -신규농가, 신사업진출 경영체의 자금조달능력 제고를 위한 차입금의 자본금 인정 방식 지원 도입 검토
경영 및 소득안정	<ul style="list-style-type: none"> • 농가적립금 방식의 소득안정 제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 금융 수단에 의한 소득안정 지원제도는 부재 	<ul style="list-style-type: none"> • 농가 자체적으로 소득안정 역할을 담당하는 측면에서 적립금 방식 도입 검토 필요
	<ul style="list-style-type: none"> -호: FMDs는 소득 높을 때 적립, 소득 낮을 때 인출(소득세 면제, 이자지급 혜택) 	-	<ul style="list-style-type: none"> -단, 우리는 농업소득세가 없기 때문에 호주보다는 유인이 적으나 이자지급 혜택 부여 가능할 것임.
경영회생	<ul style="list-style-type: none"> • 경영부실로 위협에 처한 농가를 위하여 단기자금지원, 조정제도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 농지은행의 경영회생지원농지매입사업이 유일한 제도임. 	<ul style="list-style-type: none"> • 농지 등 자산 보유농가와 자산 부족 농가 구분, 구체금융 차원의 경영회생 방안 마련 • 부실농가의 자산 처분 전 중재제도 도입 검토 필요
	<ul style="list-style-type: none"> -미: 농업중재제도, 기간제한 연장 조치 -호: Fam Help(단기 생계자금, 탈농자금) -일: 상시적 부채정리자금 지원, 농업 Safety Net 자금(장기운전자금) 	<ul style="list-style-type: none"> -농지 등 자산이 없거나 부족한 농가는 이용에 한계 -부정기적 부채대책에 의존 	<ul style="list-style-type: none"> -단기 생계자금 지원, 탈농 지원자금, 부채대책자금 등 경영부실농가 경영회생 위한 구체금융 상시 운영

구 분	선진국 사례	우리나라	개선방향
신규·취약농	<ul style="list-style-type: none"> 자금조달이 어려운 취약계층을 위한 지원 기관 및 지원자금 별도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 후계농 지원자금 외에 고령영세농 등 취약계층을 위한 금융지원 수단 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 복지금융 차원의 지원자금 확충 고령농, 부실농가, 귀농·귀촌자 등 취약계층의 확대가 예상되므로 복지금융 지원 프로그램 마련 필요
	<ul style="list-style-type: none"> -미: FSA(취약농·신규농 직접·보증대출) -프: 영농정착자금 지원 	<ul style="list-style-type: none"> -농축산경영자금: 전체농가 대상 지원 -농업종합자금: 상환능력 위주 심사 등 	<ul style="list-style-type: none"> -농축산경영자금: 고령, 취약농만 지원 -부실농가: 생계형 자금, 탈농 지원자금 -귀농·귀촌자: 한시적 영농정착자금
위험관리	<ul style="list-style-type: none"> 자연재해 대비 재해규모별 지원방식 및 지원내역 구분하여 대응 재해 및 경영위험 대비 교육 컨설팅 지원 프로그램 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 자연재해에 대한 체계적 관리 및 지원 체계 부족 농업부문 경영컨설팅사업의 역할 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 빈발하는 대규모 자연재해, 가축질병 등에 대응한 재해 위험관리 강화 저금리시대의 핵심은 자금공급이 아닌 질적 관리라는 측면에서 경영 및 재무관리를 위한 농업컨설팅사업 체계 재정비
	<ul style="list-style-type: none"> -뉴: 자연재해의 규모별 구분, 대응 매뉴얼 -호: Rural Financial Counselling Service, FamBis 	-	<ul style="list-style-type: none"> -자연재해, 가축질병 관련 매뉴얼 정비 -농업경영컨설팅 체계 재정비
기 타 (정책자금 졸업제)	<ul style="list-style-type: none"> 일정기간이 지난 후에는 정책자금으로부터 일반금융기관 이용으로 전환 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 농가차입금의 90%가 정책자금으로 추정 되어 저금리에 따른 초과수요 존재 정책자금 지원 제한이 없어서 의존현상 지속 	<ul style="list-style-type: none"> 복지금융뿐만 아니라 산업금융 성격의 정책자금 지원에서도 적용 가능성 검토 필요
	<ul style="list-style-type: none"> -미: FSA의 직접대출은 7년, 보증대출은 15년 후에는 일반금융기관 이용 유도, 취약계층의 정책자금 의존도를 낮추기 위한 방안으로 졸업제 시행 	-	<ul style="list-style-type: none"> -우량농가: 정책자금 지원 졸업제 적용 -귀농·귀촌자: 영농정착자금 일정기간 지원 후 졸업제 적용

3. 농업정책금융의 개선방향과 과제

3.1. 기본 방향

□ 농업의 활로를 타개하는 전략적 수단으로 활용

- 개방의 충격이 가중되는 상황에서 앞으로 상당기간은 농업정책금융이 전 농업부문의 활로를 타개하는 전략적 수단의 역할을 해야 할 것이다.

□ 농업정책금융 지원체계의 투명화·전문화

- 정책금융의 지원기관별로 기능과 역할 분담이 명확하게 설정함으로써 사회적 신뢰를 얻을 수 있어야 한다.
 - 기관의 이해와 기득권이 우선하여 문제해결을 더디게 해서는 안 된다.

□ 정책효과의 극대화를 위한 합리적 운용

- 정책수요 그룹의 성격과 지원방향의 차이를 반영하여 합리적 지원이 이루어져야 할 것이다.

3.2. 농업정책금융의 목적과 영역 설정

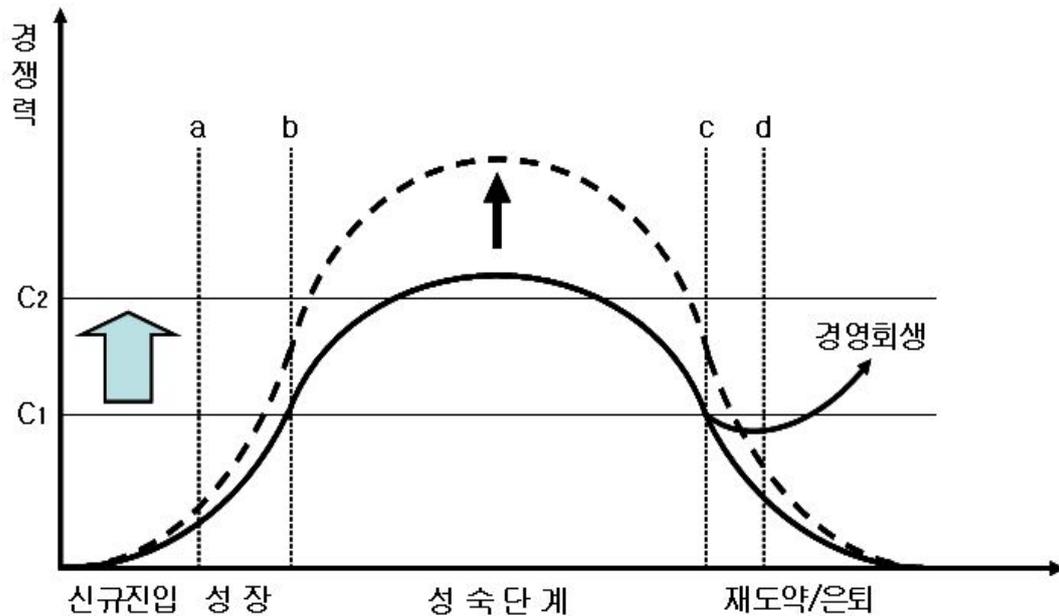
- 정책금융이 가장 필요한 부분이 어느 부분이며 어떠한 성격의 자금 지원이 이뤄져야 할 것인지에 대한 인식이 필요하다.
- 정책금융은 일반금융의 시장실패(자금공급 회피, 과도한 심사 등) 조정·보완 기능은 물론, 농업부문의 경쟁력 제고, 경제적 취약농가의 회생 및 구조조정 지원 등 정책 목적의 달성에 있다. 즉, 농업정책금융은 농가의 여건에 따른 차별적 지원을 통해 경쟁력 제고와 후생 향상의 역할을 담당해야 한다.

- 정책금융은 신규 진입자에게는 ‘첫 지원자(the first supporter)’이자 신용력 부족으로 자금을 구할 수 없는 취약그룹에게 ‘최후의 의지처(the last resort)’가 되어야 한다.
 - 영농후계자 등에 대해서는 미래 성공가능성의 불확실성이 높기 때문에 유리한 조건의 정책금융을 지원해야 한다(일본은 무이자인 농업개발자금으로 지원).
 - 경영실패, 신용불량자 등에 대해서도 회생을 지원할 수 있는 자금 지원이 필요하다(경영회생자금, 취업지원 등).

- 새로운 기술, 또는 도전을 위해 투자하는 농업경영체에 대한 과감한 지원방법이 모색되어야 하며, 리스크 크기에 따라 지원조건의 차별화가 이루어져야 한다.
 - <그림 7-1>에서 a까지의 그룹은 신규 진입자로서 정책적 지원이 필요한 자, d의 오른쪽은 경영실패 등의 이유로 탈락의 위기에 처한 그룹임을 의미하며 c~d의 사이는 약간의 지원으로 경영회생을 시키는 것이 사회적으로 이익이 되는 경우를 의미한다.
 - 정상적 경영이라 하더라도 우리 농업처럼 전 부문이 활로를 모색해야 하는 상황에서는 일정 수준의 정책금융이 필요하다.
 - 정책금융의 효과적 지원은 개별농가는 물론, 농업 전체의 경쟁력을 높일 수 있을 것이다(C1 → C2).

- ※ 한국 농업은 세계무대에서 대등한 조건으로 경쟁할 수 있는 산업이 아니라 정책전환에 따른 ‘취약점의 노출로 일정기간의 구조조정과 그 지원이 필요한 산업’으로 보아야 한다.

그림 7-1. 농업정책금융의 영역 개념도



3.3. FTA 시대로의 급전환에 따른 구조정책 대응

- 한·미 FTA의 발효를 앞두고 있고, 가까운 시일 내에 한·중 FTA 협상을 개시할 가능성이 높아지고 있어서 본격적인 FTA 시대로 급전환되고 있다.
- 호주, 뉴질랜드 등 수출 중심국의 사례에서도 농업 전반적으로는 시장개방의 효과를 누리고 있지만, 내부적으로는 경쟁력을 갖춘 농가와 경쟁에서 탈락한 농가로 양분되어 양극화와 그로 인한 빈곤농가 문제가 대두되고 있다.
- 한국 농업도 전업화·규모화되는 농가와 고령농·영세농으로 양극화가 진행되고 있는 상황에서 본격적인 FTA 시대의 도래는 이러한 경향을 더욱 심화시킬 가능성이 높다.

- 이러한 농업 및 농정여건 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 적절한 농업정책금융 프로그램의 모색이 필요하다.

3.4. 농협 신경분리에 대응한 농업정책금융 지원체계의 조정

- 농협중앙회의 사업구조 개편으로 농협경제지주와 농협금융지주 체제로 전환되었다. 새롭게 출범하는 농협금융지주는 기존의 농업금융기관의 역할을 담당하면서도 일반 상업금융기관과 경쟁해야 하는 상황에 직면하게 된다.
- 농업정책자금의 지원 취지는 기본적으로 상업금융기관이 기피하는 농업부문에 대한 자금공급의 원활화, 신규취농 및 취약계층의 자금공급 확대, 국가적 차원의 경쟁력 강화 부문에 대한 투자 등 공익적 목적을 달성하는 데 있다.
- 농업정책자금 공급 기능을 현재와 같이 농협중앙회 중심으로 유지할 경우, 새롭게 개편되는 농협금융지주의 상업금융 기관적 성격과 농업정책자금의 공익적 성격 간의 일부 상충 가능성을 배재할 수 없다.
- 농협중앙회의 사업구조개편에 따른 농협금융지주가 단기적으로는 농업금융기관으로써 중추적 역할을 담당하겠지만 상업금융기관과 경쟁하게 되면서 중장기적으로는 일반금융기관의 성격이 강화될 가능성이 있으므로 이에 따른 농업정책자금 지원체계 조정을 위한 검토가 필요하다.

3.5. 농업정책금융의 전문성 제고를 위한 지원체계 개편

- **대규모 자금 수요 확대 대응:** 전반적으로 농업정책자금 총 규모는 정체 혹은 감소가 예상되나, 최근에 늘어나고 있는 전업농 및 농업법인 중심으로 개별농가 단위에서는 신규분야 진출, 영농시설 확충을 위한 대규모 자금 수요가 늘어날 것이다. 현행 농업종합자금이나 농신보의 심사평가 및 운영방식 하에서는 대규모 자금 수요에 효과적으로 대응하지 못하는 한계가 있으므로 위험 중립적 입장에서 사업성 평가를 확대하여 대규모 자금을 지원할 수 있는 전문성을 갖춘 농업정책자금 지원체계 중심으로 개편할 필요가 있다.
- **농가 차별적 자금 지원:** 농가는 성장단계에 따라 신규진입농가, 성장단계농가, 경영부실 농가(회생가능농가, 퇴출 농가), 은퇴농가 등으로 구분되며, 자금 수요도 농가의 위치에 따라 다를 수 있다. 농가의 차별적 자금지원 수요에 효과적·전문적으로 대응할 수 있는 특화된 농업정책금융 지원체계 구축이 필요하다.
- **저금리시대 대비:** 저금리시대의 도래로 자금공급 확대나 이차보전보다는 장기자금 수요가 늘어날 것이며, 농업정책금융기관의 전문 심사평가 능력, 경영컨설팅, 보증기능 강화가 전제되어야 하므로 종합적 서비스가 가능한 농업정책금융 지원체계 정비가 필요하다.

3.6. 현행 농업정책금융의 구조조정 및 평가

- **개별 자금의 농업종합자금화를 통한 효율화:** 농업종합자금 도입으로 공공적 사업자금과 특정목적자금을 제외한 모든 자금을 통합하여 정책금융의 효율성과 성과 제고를 도모하고자 하였다. 그러나 현재도 개별사업 중심으

로 운영되는 자금들이 상당수 존재하고, 이러한 자금들을 농업종합자금으로 흡수·통합하여 농업정책금융 운영의 효율화를 도모할 필요가 있다.

- **농업정책자금의 목적 및 대상 명확화:** 지원효과가 의문시 되는 농축산경영자금의 지원목적은 복지금융 성격으로 명확히 하고, 지원대상도 현행 전체 농가 대상에서 영세고령농(1ha 미만, 65세 이상)으로 한정해서 지원해야 하며, 전업농은 농업종합자금의 운전자금 지원 등으로 전환하여 정책자금의 역할 및 대상의 명확화가 필요하다.
- **귀농·귀촌자 정책자금의 졸업제 도입:** 농업정책자금 지원에 따른 정부 의존도를 낮추고, 농가의 자생력 향상을 위하여 시범적으로 귀농·귀촌자 대상으로 영농정착자금의 졸업제를 도입하는 방안이다.
- **현행 농업정책자금 지원방식 평가:** 대표적 농업정책금융 지원제도인 농업종합자금과 농신보를 통한 자금 공급의 성과가 당초 목표에 도달하지 못하고 있다는 문제가 제기되고 있다. 즉, 농업종합자금은 사업성 평가보다는 상환능력 위주이며, 자금 지원기간도 짧아 시설자금보다는 운영자금 위주로 지원되고 있다는 비판이다. 또한, 농신보는 기금 규모에 비해 자금 지원 실적이 낮고, 소액 금융 신용보증 위주의 위탁보증에만 집중되며, 대규모 자금에 대한 심사평가 등 전문성이 낮다는 비판이다. 이러한 문제제기에 대한 정확한 진단과 개선과제 도출을 위한 농업정책금융 지원체계의 평가가 필요하다.

참 고 문 헌

- 강종만, 임병철. 2004. 「농업정책자금 조달 및 운용방안 개선」. 한국금융연구원.
- 강종만. 2005. 「농업금융 특성과 규모의 경제 분석」. 한국금융연구원.
- 김병률 외. 2009a. 「농어업선진화방안 마련을 위한 세부과제 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김병률 외. 2009b. 「신농업 비전과 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 김수석, 김태연. 2005. 「지역분권적 농촌정책의 발전과정」. 한국농촌경제연구원.
- 김용택, 황의식, 박준기, 문한필, 권오상, 이태호. 2003. 「농림투·융자 성과분석 및 향후 투·융자방향에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭. 2006. 「EU, 공동농업정책의 변천과 농산물무역」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호, 정정길, 김철민. 2000. 「외국의 농업투융자제도 조사연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김재수. 2005. 「미국 농업정책과 한국 농업의 미래, 2005」. 백산출판사.
- 농림수산식품부. 각 연도. 「농림수산식품주요통계」.
- 박성재 외. 2010. 「농어업·농촌 비전과 전략」. 한국농촌경제연구원
- 박성재, 김태곤, 정호근, 조용원. 2008. 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박준기, 김태곤, 김미복, 오현석. 2011. 「농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박준기, 황의식, 김미복. 2010. 「전업농의 투자행위 분석과 정책방향」. 한국농촌경제연구원.
- 어명근. 2008. 「미국 '2008년 농업법'의 주요 내용과 의미」. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 외. 2009. 「농업정책금융 선진화 방안」. 내부자료.
- 일본 농림수산성 홈페이지(www.maff.go.jp).
- 정연호, 박성재, 황의식. 1999. 「선진국 농업정책금융지원제도」. 농림부.
- 최정섭, 진길부, 김왕호. 2011. 「여건 변화에 따른 유럽연합 공동농업정책 개혁 방향」. 한국농촌경제연구원.
- 통계청. 각 연도. 「농가경제통계」.
- 프랑스 경제통계원(Insee) - Comptes de la Nation.
- 프랑스 경제통계원(Insee) - Recensement de la population.
- 프랑스 농림부, Agreste - Enquêtes structure 2005 et 2007, recensements agricoles 2000.
- 프랑스 농림부, Agreste - Enquête structure.
- 프랑스 농림부, Concours à l'agriculture en 2009.
- 프랑스 농림부(MAAP), SAFSL - SSP.

- Alejandro Capurro, Comparing Agricultural Financing in Uruguay and New Zealand, Lincoln University, 2009
- Annual Report 2010. Rentenbank.
- AU-DAFFA, Australian Government programs: Agriculture Advancing Australia (AAA), National Workshop for Rural Financial Counsellors, 2006
- Bert Ely, The Farm Credit System: Lending Anywhere But on the Farm, Ely & Company Inc, 2006
- Bert Ely, The Farm Credit System: Reinvented and Mission-Challenged, Ely & Company Inc, 2002
- Brad Gilmour, Rajendra Gurung, Australia Agriculture Policy Review, Agriculture and Agri-Food Canada, 2007.10
- Brad Gilmour, Rajendra Gurung, New Zealand Agriculture Policy Review, Agriculture and Agri-Food Canada, 2007. 10
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV). 2011. Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe (Wirtschaftsjahr 2009/10). Bonn.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV). 2011. Neuregelung der Grundsteuer. Bonn.
- Daniel - M. Gouin, Agricultural Sector Adjustment Following Removal of Government Subsidies in New Zealand, Research Report No. 28, Agribusiness & Economics Research Unit, Lincoln University, 2006
- Eric Robbins, Lending Competition of Community Banks and the Farm Credit System, Federal Reserve Bank of Kansas City, 2009.9
- Jim Monke, Agricultural Credit: Institutions and Issues, CRS Report for Congress(Order Code RS21977), 2011. 1
- Jim Monke, Leaving the Farm Credit System: The Future of Farm Credit Services of America, CRS Report for Congress(Order Code RS21919), 2004.9
- John Nwoha, Bruce L. Ahrendsen, Bruce L. Dixon, Eddie C. Chavez, Sandra J. Hamm, Daniel M. Settlege, Diana Danforth, Farm Service Agency Direct Farm Loan Program Effectiveness Study, Arkansas Agricultural Experiment Station, 2005.12
- John Wilkinson, Rural Assistance Schemes and Programs, NSW Parliamentary Library Research Service, 2005
- Second quarter and first half-year 2010 results. Credit Agricole S.A.

Stephanie Mercier, Review of U.S. Farm Programs, AGree(www.foodandagpolicy.org),
2011.11

USDA Rural Development, Guide to Programs, 2011. 10

USDA-FSA, Fact Sheet: USDA-Farm Service Agency(Farm Loans), 2011.2

www.fsa.usda.gov

www.maf.govt.nz/agriculture/funding-programmes

www.daff.gov.au/abares

長谷川晃生, “最近の農業政策金融資金の變化とJAの課題”, 「調査と情報」, 農林中金総合研
究所, 2011.3

農林水産省経済局金融課 編, 「農林水産制度金融の手引」, 1997, ぎょうせい

農林水産省, “農業信用保證保險制度のご案内”, 2010.6. <http://www.maff.go.jp/j/keiei/kinyu/index.html>

農林水産省, “農業經營改善關係資金のご案内”, <http://www.maff.go.jp/j/keiei/kinyu/index.html>

農林水産省, “農業改良資金のご案内”, <http://www.maff.go.jp/j/keiei/kinyu/index.html>

農林水産省, “農業負債整理關係資金のご案内”, <http://www.maff.go.jp/j/keiei/kinyu/index.html>

農林水産省, “農業法人投資育成制度のご案内”, <http://www.maff.go.jp/j/keiei/kinyu/index.html>

農林水産省, “農林漁業セーフティネット資金のご案内”, <http://www.maff.go.jp/j/keiei/kinyu/index.html>

C2011-55

선진 농업금융 사례 분석

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2011. 12.
발 행 2011. 12.
발행인 이동필
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 (주)문원사
02-739-3911~5 E-mail: munwonsa@chol.com

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