

# 농업금융제도 개선방안 연구

박 성 재    연 구 위 원  
황 의 식    부 연 구 위 원  
김 은 순    부 연 구 위 원  
이 래 정    위 축 연 구 원  
김 영 철    건 국 대 교 수

## 연구 담당

- 박 성 재 연구위원: 연구총괄, 농업금융시스템의 현황과 문제, 농협중앙회 신용사업 현황과  
농업개선방향, 금융인프라 개선방향, 선진국 협동조합금융의 시사점
- 황 의 식 부연구위원: 정책금융 및 농업금융인프라의 현황과 개선방향
- 김 은 순 부연구위원: 금융산업 여건 변화
- 이 래 정 위촉연구원: 자료 정리 및 분석
- 김 영 철 건국대교수: 상호금융 현황과 개선방향, 유럽협동조합금융 실태

## 머 리 말

금융환경이 급변하면서 금융기관들은 생존을 위한 과감한 자기혁신을 요구받고 있다. 금융자유화와 개방, 금융시장의 글로벌화로 경쟁이 격화되고 시장통합이 가속되고 있는 가운데 정보기술이 금융혁신을 주도하고 있다. 금융산업의 낙후로 초래된 외환위기 이후 강도 높은 금융산업 구조조정과 금융감독의 강화로 수많은 부실 금융기관이 시장에서 퇴출되었다.

자본부족시대에 형성된 우리의 농업금융 시스템도 자본잉여시대로 전환되면서 근본적인 체질개선을 요구받고 있다. 그 동안 협동조합금융은 농촌과 도시저축을 바탕으로 농업·농촌지역에 대한 자금의 파이프라인으로서 성공적인 역할을 해왔다. 그러나 농업금융의 핵심 축인 상호금융은 생산금융으로서의 가치를 외면 당하고 있는 가운데 예대비율이 60% 수준으로 근접하고 예대마진이 하락하면서 적자조합이 속출하고 있다. 농업구조개선과 경쟁력 강화를 위해 투입되었던 정책금융도 농가부채가 누적되면서 그 성과는 그늘에 가려지고 있다.

이 연구는 급변하는 농업여건과 금융환경 변화에 대응하여 농업금융 시스템의 당면한 과제해결과 중장기 발전방향을 모색하기 위해 시작되었다. 이 연구의 초점은 농업금융의 시스템을 구성하는 상호금융, 중앙회의 은행금융, 정책금융, 그리고 농림수산업자 신용보증기금과 금융인프라의 개선방안을 찾는 데 두었다. 그 동안 농업금융 전반을 검토한 선행 연구가 축적되지 못하였고 주제가 광범위하여 소기의 목적을 달성하기에는 부족한 점이 적지 않으리라 생각되지만 이를 계기로 농업금융 시스템에 대한 근본적인 검토가 활발하게 진행되길 기대한다.

끝으로 이 연구를 위해 아낌없이 자료협조에 응해 주신 농협중앙회와 회원조합 관계자 그리고 농업금융 전반에 대한 심도 있는 토론과 대안을 제시해주신 금융개혁위원회에 깊은 감사를 드린다. 아울러 이 연구가 농업금융개혁의 대안을 모색하는데 조금이나마 기여할 수 있기를 기대한다.

2000. 12.

한국농촌경제연구원장 **강 정 일**

빈

면

## 목 차

<b>제 1 장 서 론</b> .....	1
1. 문제의 제기 .....	1
2. 농업금융 관련 선행 연구 .....	3
3. 연구목적 .....	7
4. 연구방법 .....	8
5. 연구범위 및 한계 .....	9
<b>제 2 장 금융환경 변화와 농업금융시스템</b> .....	10
1. 금융환경의 변화와 전망 .....	10
2. 국내 금융산업의 구조조정 .....	17
3. 금융시장 동향과 전망 .....	24
4. 금융환경변화가 농업금융기관에 미치는 영향 .....	26
5. 농업금융 시스템 .....	31
<b>제 3 장 상호금융의 현황과 과제</b> .....	41
1. 상호금융의 의의와 역할 .....	41
2. 상호금융의 현황과 문제 .....	44
3. 상호금융특별회계 .....	62
4. 농협의 부실조합 정리와 자산관리 .....	72
5. 상호금융의 지도감독기능 .....	85
<b>제 4 장 농협중앙회 신용사업의 현황과 과제</b> .....	88
1. 중앙회 신용사업의 특수성 .....	88
2. 신용사업의 위상 .....	91
3. 신용사업의 경쟁력 .....	94

4. 중앙회 신용사업의 문제점과 개선과제 .....	103
<b>제 5 장 정책금융 및 금융인프라 .....</b>	<b>107</b>
1. 농업정책금융의 개념과 의의 .....	107
2. 정책금융의 지원추이 .....	112
3. 농림수산업자신용보증기금 및 금융인프라 .....	134
<b>제 6 장 선진국 조합금융의 변화조류와 시사점 .....</b>	<b>145</b>
1. 두 개의 조류 .....	145
2. 산업금융기관에서 지역금융기관화 .....	146
3. 단위조합 자율형과 중앙회 주도형 금융시스템 .....	153
<b>제 7 장 농업금융개혁 방향과 과제 .....</b>	<b>155</b>
1. 협동조합금융의 개혁 .....	155
2. 정책금융 및 금융인프라 개혁 .....	178
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>184</b>
<b>부 록 .....</b>	<b>189</b>

## 표 목 차

### 제 2 장

표 2-1	보호 대상 예금의 범위 .....	16
표 2-2	부실금융기관 정리현황 .....	18
표 2-3	적기시정조치 업종별 기준지표 .....	21
표 2-4	적기시정조치 업종별 분류기준 .....	21
표 2-5	공적자금 사용실적(회수분 재사용 포함) .....	22
표 2-6	64조원외의 공공자금 지원실적 .....	23
표 2-7	금융기관별 수신비중 추이(M3기준) .....	25
표 2-8	차입처별 농가부채(1999년 말 현재) .....	35

### 제 3 장

표 3-1	농협 상호금융의 예탁금 증가추이(명목가격 기준) .....	45
표 3-2	농협 상호금융의 대출금 증가추이(명목가격 기준) .....	46
표 3-3	단위농협의 고객성격별 예대 추이(95~99) .....	50
표 3-4	예대금리 현황 및 예대마진 분석 .....	53
표 3-5	지역농협의 규모지표별 조합분포(1999) .....	59
표 3-6	상호금융 특별회계의 자금조달 및 운용현황 .....	65
표 3-7	상호금융 및 상호금리 특별회계 금리 현황 .....	67
표 3-8	상호금융특별회계의 유가증권 운용현황 .....	68
표 3-9	상호금융특별회계의 저리자금 지원현황 .....	69
표 3-10	상호금융특별회계 초과수익의 추가정산 금액 .....	69
표 3-11	부실회원조합 및 적자조합 현황(99년 말 현재) .....	73
표 3-12	상호신용금고 적기시정조치의 내용 .....	79
표 3-13	부실금융기관 정리실적(99년 10월말 현재) .....	80

## 제 4 장

표 4-1	중앙회의 총자산 (평잔) .....	92
표 4-2	은행별 자산 및 자본 비교 .....	94
표 4-3	농협중앙회 대출금 증가추이(잔액기준) .....	95
표 4-4	농협중앙회 예수금 증가추이(연말잔액 기준) .....	95
표 4-5	중앙회의 종합수지 현황 .....	96
표 4-6	수익성 지표 비교 .....	96
표 4-7	시중은행과의 원화 예대금리차 비교 .....	98
표 4-8	1인당 생산성 비교 .....	100
표 4-9	지역별 점포망 구성비 현황 .....	101
표 4-10	무수익여신 비율의 비교 .....	102

## 제 5 장

표 5-1	제1단계 구조개선사업 투융자실적: 지원 대상별 투융자 .....	114
표 5-2	제2단계 구조개선사업 투융자 계획: 재원별 투융자 소요 .....	114
표 5-3	농업·농촌투융자사업(제2단계 구조개선사업) 재원 조달 계획 ...	118
표 5-4	금리수준별 정책자금의 분포 .....	125
표 5-5	농업자본 수익률의 시산(전찬익, 1997의 자료를 중심으로) .....	128
표 5-6	농업정책자금 금리와 시중금리의 국제 비교(1999년 말 기준) .....	131
표 5-7	융자기간별 지원(1996년) .....	132

## 부 록

부표 1-1	네덜란드의 주요 경제지표(1998) .....	189
부표 1-2	Rabo Bank 주요계수 .....	195
부표 1-3	라보뱅크 그룹의 시장점유율 .....	196
부표 1-4	유럽 협동조합은행 개요, 1999 .....	197
부표 1-5	네덜란드 농가인구 비율의 변화 .....	200
부표 1-6	Rabo Bank의 농업부문 대출 현황 .....	201



부표 1-7	Rabo Bank Netherland의 주요 자회사 .....	201
부표 2-1	프랑스의 주요 경제지표(1998년) .....	207
부표 2-2	기본자본 기준 세계 10대 은행 그룹(1999.12.31) .....	211
부표 2-3	Credit Agricole 그룹의 국내시장 점유율 현황(1999.12.31현재: %) ...	212
부표 2-4	Credit Agricole 그룹의 부문별 대출 현황(1999년 말 현재) ....	219

## 그림 목 차

### 제 2 장

그림 2-1	2010년의 한국금융의 모습 .....	26
그림 2-2	농업금융 시스템 .....	33

### 제 3 장

그림 3-1	농협 상호금융의 예대 추이 .....	48
그림 3-2	금융기관간 수신금리 격차의 변화 추이 .....	56
그림 3-3	시중은행과 상호금융의 금리격차비율(상호금융금리/시중은행금리) ....	58
그림 3-4	참여조합수별 합병실적(1989~99) .....	74
그림 3-5	부실금융기관 퇴출제도의 업무흐름도 .....	78

### 제 4 장

그림 4-1	농협과 일반은행의 요구불예금 비중 변화 추이 .....	99
--------	--------------------------------	----

### 제 5 장

그림 5-1	정책금융의 지원추이 .....	113
그림 5-2	농림부문 지원자금 흐름(1998년 공급액 기준) .....	117
그림 5-3	농업자금지원자의 대상자 분류 .....	136
그림 5-4	농림수산업자 신용보증기금의 재원별 기금조성(누계) .....	137
그림 5-5	농신보의 수입과 대위변제의 변화 추이 .....	138

### 부 록

부도 1-1	Rabo Bank Group 조직체계 .....	191
부도 1-2	Rabo Bank Nederland의 정책결정과정 .....	193
부도 2-1	Credit Agricole의 변환 .....	208
부도 2-2	Credit Agricole의 계통조직도 .....	213

# 제 1 장

## 서 론

### 1. 문제의 제기

최근 우리의 금융산업은 생존을 위한 과감한 자기혁신을 요구받고 있다. 특히 금융산업의 낙후가 초래한 1997년말의 외환위기와 이어진 IMF 관리체제하의 경제위기를 경험하면서 금융개혁은 국가적인 핵심 경제정책과제로 추진되고 있다. 금융산업의 혁신과 금융시장의 안정화가 모든 산업의 발전을 결정하는 주요한 관건으로 인식되고 있으며, 금융산업의 선진화를 위한 경쟁강화와 시장의 투명성 제고, 금융시스템의 안정성 확보를 위한 감독기준의 강화가 이루어지고 있다.

금융환경과 시장의 변화는 사상 유례를 찾기 어려울 정도로 빠르게 진행되고 있다. 경제위기 과정에서 노출된 부실금융기관들이 대량으로 퇴출되고 외국계 금융자본이 급속히 유입되면서 금융시장은 경쟁이 심화되고 통합화되어 가고 있다. 금융업종간 장벽도 허물어지고 겸업화·대형화가 새로운 흐름을 주도하면서 시장의 자금은 안전성과 수익성을 찾아 신속히 이동되고 있다. 정보산업의 발전으로 금융거래의 패턴이 달라지고 신속해졌으며, 사이버 금융이 확산되는 등 금융산업은 하루가 다르게 혁신의 모습을 보이고 있다.

이러한 환경변화에 농업금융기관이라고 예외가 될 수 없다. 지금까지는 농업협동조합이 농업금융을 독점하면서 부수적으로 준공금융기관으로서의 유리점을 향유하여 왔지만 앞으로도 이러한 위치를 지속할 수는 없을 것이다. 현재의 농업금융시스템은 자본부족시대에 형성된 농업부문의 자금공급 확대에 중심을 둔 것으로서 급변하는 금융환경 속에서 점차 그 유용성이 약화되고 있다. 영세한 일선 회원조합에 기반을 둔 상호금융과 도시 소매금융에 특화된 중앙회 신용사업은 차체에 과감한 자기혁신을 통해 안전한 성장토대를 갖추지 못하면 조만간 농업금융의 위기는 현실화될 것이다.

그러나 농업금융은 여전히 과거의 굴레에서 벗어나지 못하고 급변하는 환경 속에서 방향을 설정하지 못하고 있다. 조합금융 시스템에 의존한 농업금융은 그 동안 농촌 저축동원과 농업성장을 위한 자금의 파이프라인으로서 역할을 충실히 해 왔으나, 정책적 보호와 지원에 길들여져 있어 앞으로 전개될 새로운 금융환경에 적응하기 어려울 것으로 평가된다. 농업금융의 핵심 축인 상호금융은 은행금리보다 높고 농업수익률을 웃도는 높은 대출금리의 설정으로 조합원으로부터 외면 당하는 가운데 예대비율과 수익률이 하락하고 적자조합이 속출하고 있다. 적지 않은 조합이 수요자로부터 외면 당하면서 퇴출 위기에 직면하고 있는 것이다.

농업금융의 또 다른 축을 담당하는 정책금융 역시 그 기능과 역할에 대한 재고가 필요하다는 주장이 강하게 일고 있다. 지금까지 농업구조개선과 경쟁력 제고를 위하여 많은 정책자금이 투입되었지만 농가부채가 누적되고 경영의 안정성이 크게 위협받고 있는 점과 관련하여 그 성과가 무엇인가에 대한 의문이 제기되고 있는 것이다. 일반적으로 저리 정책금융의 공급 확대는 개방에 대응한 우리의 농업구조개선과 성장기반의 구축을 위해 필요하다는 것에 이의는 많지 않았었다. 그러나 이제는 저리자금 지원방식으로는 근본적인 문제해결이 어렵다는 시각이 대두되고 있는 가운데 많은 사람들은 지원 대상 사업과 사업자 선정의 잘못 등 운용방식의 부적절성에 대해 비판을 가하고 있다.

현재 추진 중인 제2단계 농업구조개선사업과 협동조합개혁의 성공적인 마

무리를 위해서도 지금까지 유지해 온 농업금융의 틀로서는 한계가 있다. 장기화되는 농가소득 정체와 부채누증의 문제를 풀어가기 위한 것뿐만 아니라 협동조합의 역할강화를 위해서도 농업금융개혁이 중요한 과제이다. 농업금융 혁신을 통해 자원배분의 효율성을 증대하고 농가에게 저렴한 가격으로 양질의 금융서비스를 제공하여야만 한다. 이를 위해서는 지금까지와 같은 인식으로는 해결하기 어렵다.

농업금융시스템의 핵심기관인 협동조합이 지금까지와 같은 체제와 운영방식을 유지하는 것이 앞으로도 유효할 것인가? 급변하는 금융환경과 치열해지는 시장경쟁에서 협동조합은 과연 지속적으로 수익을 얻고 존립할 수 있을 것인가? 협동조합에 의한 농업금융의 독점이 과연 효율적인 것인가? 농업금융기관이 조달한 자금이 운용처를 찾지 못해 비농업부문 채권시장으로 흘러들어 가고 있는데 정책금융을 지속적으로 확대해야 하는가? 농업금융의 선진화란 무엇을 의미하며 어떤 방법으로 달성할 수 있을 것인가? 하는 등등의 문제에 대해 답을 구해야 할 때이다.

그러나 모든 것을 한꺼번에 달성하려는 자세보다는 문제를 보다 정확히 정의하고 체계적으로 풀어가려는 자세가 필요하다. 이를 위해서는 변화하는 금융환경의 내용에 대한 정확한 인식과 전망이 필요하며, 이에 기초한 장기비전과 효과적인 발전전략을 모색하는 근본적인 접근이 시급하다.

## 2. 농업금융 관련 선행 연구

농업금융 시스템의 전반적인 측면에서 종합적으로 문제를 검토하고 대응방안을 찾아야 한다는 인식이 확산되고 있다. 그러나 구체적으로 무엇을 어떤 어떻게 개선해나가야 할 것인가에 대한 방안제시는 이루어지지 않고 있다. 지금까지 농업금융 관련 연구 자체가 빈약하고 정책적인 관심도 적었다. 1990년대 초 금융자율화의 진행과 우루과이 농산물협상의 타결로 농업부문의 전망이 암울해지면서 일시적으로 정책적 관심이 높아졌고 그에 따른 연구

가 일부 진행되었다. 그러나 1997년말의 외환위기 이후 전 금융권이 급격한 변화의 소용돌이에 휘말렸지만 농업금융부문만은 아직까지 발전방향과 전략을 마련하지 못하고 수동적으로 추세를 관망하고 있을 뿐이다<sup>1)</sup>.

농업금융 시스템의 개혁과 관련한 연구는 1990년대 초 우루과이 농산물협상의 진행과 협동조합개혁에 대한 논의, 금융자유화의 진행과 함께 시작되었다. 김용택 외(1993)는 우리의 농업금융제도를 선진국과 같은 시스템으로 도약시키기 위해서는 협동조합 중앙회의 신용·경제 경영체제를 분리해서 독립시키고, 농업정책금융을 전담할 기구를 설립하여 운용효율성을 제고시켜야 한다는 주장을 폈다. 전반적으로 금융환경이 시장경쟁의 가속화와 시장위험이 커 가는 상황에서 만성적인 적자를 보이는 경제사업을 계속 지원해가는 것이 어렵다는 판단에서였다. 이 연구결과는 1994년의 농어촌발전위원회의 논의 주제 가운데 핵심적인 쟁점사항이 되었으며 그 결론은 중앙회 사업의 신·경분리를 추진하되 과도적인 단계로 독립사업부제를 도입 사실상의 분리효과를 얻고, 그 성과를 보아 분리문제를 추진하자는 것이었다(농어촌발전위원회, 1994). 그러나 농업정책금융의 전담기구 설치문제는 기구설립의 추가적인 부담 때문에 채택되지 못하였다.

농어촌발전위원회(1994)는 농어촌투융자제도를 개편 정부보조금을 축소하고 재정융자를 확대하되, 투융자사업의 집행방식을 과거의 하향식 추진방식에서 전환하여 사업의 주체이자 수혜자인 지방자치단체, 생산자 중심의 계획 수립과 추진에 중심을 둔 상향식으로 나아가야 한다고 제안하였다. 또한 정책자금의 대출제도도 고액의 투자시설에 대한 후취담보제도의 도입과 농림수산업자신용보증기금(농신보)의 확대를 통해 농어가의 신용력을 보완하고, 정책자금의 과감한 통폐합과 금융기관의 자금조달기능 강화를 주장하였다. 정부는 농어촌발전위원회의 건의를 받아들여 「농어촌발전종합대책」에 반영하였고, 지금까지 농정추진의 틀로 유지해 오고 있다.

---

1) 외환위기 이후 농가경제가 불안정해지고 부채문제가 부각되면서 부채대책 수립과 추진, 협동조합개혁을 위한 중앙회 통합작업에 정책적인 역량을 집중하다 보니 농업금융의 문제를 장기적으로 조망하고 그에 부응한 전략을 짜는데는 관심을 기울이지 못했었다

허길행 외(1996)는 협동조합개혁의 추진과 평가를 위해 설치된 협동조합발전기획단의 용역으로 협동조합중앙회의 독립사업부제에 대한 평가연구를 수행하면서 농업금융의 문제도 부분적으로 언급하였으나 구체적인 정책대안의 제시는 미흡하였다. 한두봉 외(1999)는 금융위기 이후 일반금융산업의 구조조정 실태를 분석하면서 농업금융에서 취해야 할 과제들을 적시하였으나 구체적인 정책대안의 제시에까지는 이르지 못했다. 이상의 연구는 전반적인 측면에서 농업금융 문제를 조명한 것으로 분류할 수 있으나 이는 외환위기 이전의 상황에서 수행된 것으로 현재의 금융환경과는 큰 차이가 있으며 이미 정책대안으로서 검토한 것으로서 새로운 방향모색과 전략수립에 적용하기에는 한계가 있다.

농업금융의 시스템 자체보다는 부분적인 측면에서 접근한 연구로는 정책금융, 농업신용보증제도, 농협의 신용사업, 농가부채 문제, 외국의 농업금융제도 등과 관련하여 수 편이 있다. 농업정책금융에 대한 관심은 농어촌발전대책 이후 정책금융의 운용효율성을 높이기 위한 대안으로서 도입된 종합자금제와 관련하여 이 제도의 도입을 위한 연구가 많다. 종합자금제는 세분화된 정책금융을 통합하여 수요자인 농가가 원하는 용도의 자금을 함께 이용하며 지원 즉시 심사하여 대출해줌으로써 적기에 투자가 가능하도록 하자는 취지의 제도로 1980년대 이후 계속 주장되었다. 종합자금제도는 1997년 농정발전기획단에서 구체적으로 도입하기로 하였으며, 이의 시행방안과 관련하여 이건호(1997), 박성재 외 (1998), 박성재 외 (1999) 등에 의해 연구 또는 해외조사 등이 수행되었다.

농업신용보증제도와 관련해서는 김현구 외(1992)가 우리 나라 농림수산업자 신용보증제도를 개관하고 문제점을 검토하였으며 박성재, 황의식(1994)이 농업 신용보증 제도의 이론적 구명과 구체적인 정책대안으로 농신보 보증배수율의 조정, 장기적인 필요 기금규모의 추산, 부분보증제도의 도입, 보증료율의 가격기능 강화 방안 등을 제시하였다. 김정주 외(1997)는 조사연구를 통해 부분보증제, 보증센터 운영과 같은 대안을 제시하였다. 그러나 이러한 연구들 역시 현재의 금융상황과는 거리가 있는 연구들이었다.

김병주 등 금융연구원 연구팀은 농협중앙회의 의뢰를 받아 중앙회 신용사업의 발전방안(1996)과 상호금융의 발전방향(1996)에 대한 연구를 수행하였다. 이 연구는 중앙회 신용사업과 상호금융의 전반적인 부분에서 강점과 약점을 분석하고 성장목표와 그에 도달하기 위한 전략을 제시하였다. 그러나 이 연구는 공개되지 않아 발주자의 수요는 충족시켰지만 농업금융의 제도 개선논의에까지 이르지 못했다.

1998년 경제위기 상황에서 농가경제가 곤경에 처하자 농가부채 문제에 대한 논의가 활발하게 제기되었다. 김영철(1997)은 1990년대의 농가부채의 증가 추이를 분석하였고, 박성재(1998)는 그 동안의 부채문제를 보는 시각과 입장을 비교 정리하면서 부채대책의 필요성과 방향을 제시하였다. 이어 박성재 외(1999)는 농가의 부채상환능력 분석과 부채의 중장기 대책 방안을 제시하였다. 이 외에도 전찬익(1997), 정안성 외(2000)은 자본수익률과 부채상환능력에 대한 분석을 시도하면서 정책금융의 금리인하 필요성을 주장하였다.

외국의 농업금융제도에 관한 조사 연구는 노원식(1996), 농협중앙회 조사부(1998, 1999), 박성재 외(1999) 등이 있다. 노원식은 미국의 농업금융 시스템을 소개했고 농협중앙회 조사부는 1980년대 미국 농업금융 지원정책을 중심으로 서술했다. 박성재 등은 미국, 일본, 프랑스, 독일의 금융지원정책을 조사하여 종합자금제의 성공적 정착을 위한 시사점을 도출하였다.

이상의 연구들은 농업금융의 부분적인 문제를 접근하거나 전체적인 면에서 접근했다더라도 현재의 상황과는 거리가 있는 1990년대 초반의 여건을 반영한 것들이었다. 따라서 부실채권의 정리와 부실금융기관의 퇴출, BIS 자기자본 비율의 적용, 적기시정조치제도의 도입 등과 같은 금융감독 규정의 강화, 금융산업 구조조정과 대형 합병의 추진, 금융업의 겸업화 진행, 사이버 금융의 도입 등 과거에 예상하지 못했던 금융환경의 변화 속에서 기존의 농업금융 연구들이 시사하는 바는 매우 제한적이다. 오히려 외환위기 이후 활발하게 진행된 일반금융분야의 연구들이 시사하는 바가 더 크다.

한국금융연구원(1999)은 한국경제의 중장기 비전과 관련한 금융부문 연구에서 소수의 대형은행과 틈새시장에 특화된 다수의 소규모 은행, 그리고 중



규모의 은행으로의 산업재편이 머지 않아 이루어질 것으로 전망했다. 이창규 외(1997)는 우리나라 은행들도 경쟁력 강화를 위해서는 M&A가 불가피하다고 보고 그 방안을 제시했다. 한편 금융위기가 진행되면서 관심이 고조된 부실채권과 부실 금융기관의 정리 문제와 관련해서는 고성수(1999), 김성훈 외(1999), 지동현(1999) 등의 연구결과가 나왔다. 고성수는 부실자산관리은행(Bad Bank) 설립방안을, 김성훈 등은 부실금융기관 정리방안, 지동현은 부실은행의 경영전략 수립방안을 제시하였다. 이러한 연구들은 농업금융기관이 가지고 있는 부실의 처리나 부실조합의 정리문제와 관련한 시사점은 제공하나 일반금융과 농업금융의 차이를 감안할 때 그대로 적용하는 데는 무리가 따른다.

### 3. 연구목적

이 연구의 목적은 금융환경과 농업경제의 여건 변화를 전망하고 우리 농업금융제도가 갖고 있는 문제점을 진단하여 그 개선방안을 제시하는데 있다. 세부적인 목적으로는

첫째, 현재 추진 중인 금융산업개혁 방향에 비추어 농업금융산업이 나아가야 할 방향과 목표를 설정한다.

둘째, 농업금융 시스템의 근간인 협동조합 금융을 상호금융과 중앙회 은행 금융, 그리고 회원조합과 중앙회를 하나로 묶어 시스템적으로 파악하여 문제를 진단하고 개혁과제를 발굴하여 대안제시를 한다.

셋째, 농업정책금융의 문제점을 진단하고 개선과제를 도출하며 정책대안을 제시한다.

넷째, 농림수산업자신용보증기금과 농업신용평가 시스템, 농업회계제도 등 농업금융인프라의 문제점을 발굴하고 개선방향을 제시한다.

## 4. 연구방법

이 연구는 농업금융산업과 제도, 특히 협동조합금융과 정책금융을 중심 테마로 설정하였다. 문제 진단과 과제 발굴은 지금까지 축적된 자료와 현장조사 및 전문가 의견 청취를 통해 이루어졌다.

우리 농업금융 시스템에서 가장 중요한 역할을 담당하는 협동조합금융을 중심으로 문제를 찾고 해결방안을 모색하고자 하였다. 다만 연구인력과 시간의 제약으로 지금까지 제기된 주요 이슈를 중심으로 검토하였으며 세부적인 과제나 실천방안에 대해서는 연구범위에서 제외하였다.

협동조합 중심의 농업금융 시스템을 발전시켜 온 선진국의 경험을 배우기 위해 프랑스의 크레디 아그리콜과 네델란드의 라보뱅크 대해서는 연구팀이 현지 조사를 통해 자료를 보강하고 제도를 확인하였다. 우리와 유사한 농업 구조와 농업금융 시스템을 갖고 있는 일본에 대해서는 이미 알려진 바가 많으므로 문헌자료를 중심으로 연구를 진행하였다. 그리고 선진국 정책금융에 대해서는 연구팀이 참여한 1999년의 선진국 (미국, 일본, 독일, 프랑스) 조사 자료를 중심으로 연구에 참고하였다.

구체적인 과제에 대한 분석은 계량모형에 의한 양적분석보다는 지표분석을 통한 질적분석을 우선하였으며, 이를 위해서는 현지조사와 전문가의 의견 청취 중심으로 하였다. 과제별 명제가 명확히 계량분석이 필요한 부분도 적었으며, 계량분석이 필요하다고 해도 그에 필요한 자료의 축적과 시간제약 등의 문제가 컸기 때문이다. 사실 현재 당면하는 문제는 IMF 관리체제 이후 우리 금융정책과 제도, 금융산업의 대응 동향이 과거의 추세선상에서 이어져 분석할 수 있는 범위를 벗어난 구조적 변혁이기 때문에 계량모형의 필요성은 상대적으로 적다. 그리고 금융개혁이라는 차원에서 접근할 경우 중심 테마가 크기 때문에 세세한 실천대안 제시에까지 연구를 확대할 경우 주어진 시간과 예산으로서는 원만한 결과를 내놓기 어려운 것도 주요한 이유이다.

## 5. 연구범위 및 한계

이 연구는 농업금융 산업의 효율화와 안정화를 중심으로 접근하지만 범위가 광범위하여 주어진 시간을 감안하여 별도의 계획이 되어 있는 분야에 대해서는 연구범위에서 제외하였다. 즉, 농업금융 시스템의 근본적인 변혁을 가져올 수 있는 농협중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리 타당성 검토 문제는 별도의 연구과제로 추진될 것이므로 이 연구에서 제외하였다. 또한 현안이 되어 있는 농가부채문제에 대해서도 기본적인 방향이 이미 제시된 바 있고 구체적인 실천방안은 정책적 차원에서 검토해야 할 것으로 판단하여 연구에 포함하지 않기로 하였다. 마지막으로 연구내용은 농업금융 시스템 개혁을 위한 기본 방향과 과제발굴 중심의 연구로 한정하고 개별과제에 대한 세부적인 실천대안 제시는 다루지 않았다.

이 연구는 다루는 주제가 광범위하여 정밀하고 일관된 분석적 연구로 수행하기가 어려웠다. 따라서 주제간의 분석수준에는 상당한 불균형이 존재한다. 주로 핵심대상이 되는 부분이나 쟁점사항에 대해서는 심도 있는 분석을 하였지만, 일반적으로 동의하는 수준의 문제에 대해서는 개략적인 분석에 그쳤다.

보고서의 편제는 제2장에서 금융환경변화와 농업금융의 문제를 일반적인 수준에서 살펴보고 제3장부터 제5장에 걸쳐서 농업금융개혁 논의 주 대상인 상호금융, 농협중앙회 신용사업, 정책금융 그리고 금융제도와 관련한 인프라를 집중 분석하여 농업금융 문제를 진단하고자 하였다. 또한 제6장에서는 선진국의 협동조합금융의 조류에 대해 간략히 정리하여 우리의 개혁방향에 참고토록 하였다. 마지막으로 제7장에서는 농업금융의 개혁방향과 주요과제를 종합하여 정리하였다.

## 제 2 장

# 금융환경 변화와 농업금융시스템

### 1. 금융환경의 변화와 전망<sup>2)</sup>

금융환경은 최근 세계적으로 급속한 변화의 조류를 타고 있다. 각국은 대내적으로 금융자율화를 추진하고 대외적으로는 시장개방을 통해 금융 효율화를 지향하고 있다. 금융기관은 치열해지는 시장경쟁에서 살아남기 위해 다각적인 생존전략을 모색하고, 소비자는 더욱 높은 수익, 좋은 서비스, 금융거래의 안전을 보장하는 금융기관으로 몰리고 있다. 시장경쟁이 치열해지면서 새로운 금융상품과 금융기법 개발 등 금융혁신이 급속히 이루어지고 있으며, 인터넷, 정보기술산업(IT) 발달로 전자화폐, 사이버금융이 새로운 혁신을 주도해나가고 있다. 정책당국은 규제완화와 자율화를 통한 시장경쟁을 촉진하는 한편 시장의 투명성과 안정성을 위한 금융감독기준을 강화하고 있다. 일반적으로 정책목표에서 효율성이 더 중시되는 만큼 형평성 및 공공성은 약화되어 정책금융의 비중이 급격히 줄어드는 추세이다. 협동조합 금융에 의지해

---

2) 제2장은 강종만(2000. 8), 김동원(2000. 5), 박성재(2000. 5), 정지만(2000. 7)을 주로 참고하여 정리하였다.

은 우리의 농업금융이 현재의 체제로 급속히 진행되는 금융환경 변화에 효과적으로 대응해갈 수 있을 것인가에 대해 회의적으로 보는 사람이 많다.

## 1.1. 금융자율화와 금융혁신

전통적으로 금융산업은 공공성이 강조되고 그만큼 정부의 간섭과 규제가 강한 산업이었다. 그러나 경제가 발전하고 여건이 변화하면서 규제의 효력이 약화되거나 지나친 규제가 금융산업발전의 장애요인으로 작용한다는 인식이 확산되고 있다. 그 결과 금융자율화와 시장개방이 일반적인 조류가 되고 있다. 불필요한 규제를 제거하는 것이 민간부문의 창의력을 유도하고 경쟁을 촉진시킴으로써 경제의 효율을 높이고 금융혁신을 더욱 가속화시킨다고 보는 것이다.

금융혁신을 유도하고 촉진하는 것이 정보산업(Information technology: IT)의 획기적인 발전이다. 컴퓨터 기술의 발전에 따라 금융상품의 개발, 정보처리 비용 및 거래비용이 낮아져 수요자의 요구에 부응하는 양질의 다양한 서비스를 제공할 수 있게 되었다. 과거처럼 지리적인 공간이나 국가간의 경계에 의해 나뉘던 금융시장도 기술혁신과 개방정책에 따라 통합화되어 가고 금융거래도 전 지구촌을 상대로 24시간 내내 이루어지고 있다.

정보산업의 발전과 정보의 디지털화는 금융거래의 전산화를 촉진하고, 다양한 금융업무를 단일 네트워크로 연결하여 체계적이고 신속하게 처리하는 금융공학을 발전시키고 있다. 금융공학(financial engineering)의 발달로 금융자산에 대한 위험평가, 금융결제, 신용공여기법 등이 급속도로 발전하고 있으며, 홈 banking, 펌banking, POS(point of sales), EFT(electronic funds transfer), CMS(cash management services), 국내외 지급·결제업무 등 다양한 금융업무가 단일 네트워크로 구축되고 있다. 금융거래가 점포중심에서 고객 중심으로 변모하고, 전자결제 및 인터넷 banking 서비스가 확대되면서 점포망 확대라는 기존 금융기관의 전략이 변화하고 있다. 특히 최근에는 점포 없이 인터넷만으로 운영되는 은행이 설립되고 있는 등 인터넷 banking에 의한 금융거래의 비중이 급속한 성장추세를 보이고 있다. 고객들도 금융상품에 대한 정보를 쉽게 얻을 수 있게 됨에 따라 금리 및 수수료 수준에 더 민감해져 자금이동이 활발하고 신속

하게 이루어지고 있다. 앞으로 사이버 금융은 금융시장에 일대 지각변동을 가져올 것으로 전망된다.

## 1.2. 금융기관의 대형화 및 겸업화

금융시장의 경쟁이 심화되면서 금융기관의 대형화가 가속되고 있다. 선도 은행을 중심으로 금융기관간 인수·합병을 통한 대형화가 활발하게 진행되고 있다. 시장경쟁에서 실패한 부실 금융기관의 퇴출 혹은 흡수합병이 가속되고 있으며, 시장에서의 주도적인 위치를 선점하기 위해 동종은 물론 이종 업종간에도 대형 합병이 활발히 진행되고 있다. 정보통신기술 발전으로 금융산업이 장치산업화 되어 가면서 전산설비투자 등에 따른 규모의 경제(economies of scale) 효과, 이종 업종간 합병을 통한 수익원 확대, 시장지배력의 확대 등이 대형화의 주요인이다. 인수·합병을 통한 금융기관의 대형화는 중복점포의 폐쇄, 잉여인원감축 등을 통한 비용절감으로 경쟁력 강화를 도모하고 있다.

금융기관의 대형화 추세에 한편에서는 소규모 금융기관이 틈새시장에 특화된 전문 금융기관으로 대응해 나가고 있다. 이들 금융기관들은 상품별, 지역별, 고객별로 틈새시장(nitch market)에서의 특정 고객의 수요에 부응하는 금융서비스에 전문화함으로써 생존을 위한 경쟁력을 확보하는 것이 불가피하다고 보기 때문이다.

금융중개업무의 위험을 분산시키고 범위의 경제(economies of scope) 효과를 달성함으로써 경쟁력을 강화하려는 금융업무의 겸업화(universal banking)가 활발히 진행되고 있다. 컴퓨터 및 통신기술의 발달에 따라 각 금융기관은 자신의 고유업무 외에 유사 또는 이종 금융업무를 동시에 저렴한 비용으로 취급하는 것이 가능해졌기 때문이다. 특히 고객의 변화하는 요구를 충족시키는 한편 고객의 자산과 부채를 동시에 관리하는 富計定(wealth account) 관리자의 기능이 강조됨에 따라 새로운 금융분야 진출이나 종합금융업무를 취급하는 등 겸업화 및 업무 다각화가 촉진되고 있다.

이에 부응하여 각국 정부는 업무영역에 대한 규제를 완화시켜 금융의 겸업

화를 지원하는 추세이다. 이로 인해 은행, 증권, 보험 등 금융업종간 업무영역의 차별성은 점점 줄어들고 있다.

전통적인 자금중개자로서의 금융기관의 기능보다는 정보생산 및 관리자로서의 기능이 강조되는 것도 최근의 경향이다. 금융시장에서의 경쟁격화로 인한 예대마진 축소에 따라 전통적 자금중개업무의 수익성이 하락하면서 금융기관은 단순한 자금중개기능보다는 금융정보의 수집·분석·생산 및 제공 기능을 담당하는 정보기술(information technology) 회사로 그 성격이 변모되고 있다. 금융기관들은 각종 거래 대상자의 입출금, 자금포지션, 고객신용에 관한 정보수집과 분석결과 자료를 관리하는 정보생산 기능을 강화하고 있다.

### 1.3. 금융시장의 통합

금융기술의 발전과 금융규제완화의 추세는 국가 간 경계를 넘어 시장통합을 촉진하고 있다. 각국의 금융규제완화로 금융개방화 및 국제간 자본거래의 자유화가 크게 진척되고, 금융거래와 관련된 정보통신기술의 혁신에 따라 국가 간 금융거래비용이 대폭 절감되면서 금융시장의 통합과 함께 글로벌 금융서비스 공급자가 출현하고 있다.

기관투자자의 국제적 분산투자 확대, 주식시장의 국제화, 조세회피 목적의 역외(off-shore)금융거래의 빠른 확산 등을 통해 국내금융시장과 국제금융시장 간의 연계성이 강화되고 있다. 이러한 금융의 범세계화는 금융거래의 위험을 감소시키고 수익성을 증대시키는 긍정적인 측면이 있는 반면 적잖은 부작용도 가져오고 있다. 역외금융시장을 포함한 국제금융시장의 성장과 외환거래 및 파생금융상품 거래는 급격히 증가하고 있지만 국제적인 감독체계가 아직 정착되지 않아 탈법적인 자금도피를 용이하게 하고 국지적 위험이 전 세계로 신속히 과급될 수 있기 때문이다.

금융시장의 통합에 따라 각국 금융기관은 국제적 기준에 부합하는 제도와 관행을 갖추도록 요구받고 있다. 국제적 기준과 관행에 어긋나는 금융기관은 시장의 신뢰를 잃게 되어 급속한 자금이탈에 따른 퇴출 위기에 직면하게 된다. 최근의 아시아 금융위기와 수많은 금융기관의 도산이 이를 말해주고 있다.

## 1.4. 금융의 증권화

정보비용의 하락과 금융혁신으로 금융의 증권화(securitization) 및 탈은행화(disintermediation) 현상이 촉진되고 있다. 금융거래의 중심이 되었던 은행의 예금과 대출 형식의 전통적인 거래 방식보다는 예금증서, 담보부채권 등 증권화를 통한 금융거래 비중이 날로 늘어가고 있다.

금융증권화의 주원인은 자금의 조달 및 운용에 있어 은행을 통한 간접금융보다는 증권을 이용한 직접금융이 금융비용 절감과 부가가치 창출에 있어 더 효과적이기 때문이다. 이에 따라 간접금융을 담당하던 전통적인 상업은행의 기능이 위축되고 자금의 수요자와 공급자를 직접 연결하는 투자은행의 기능이 확대되고 있다.

탈은행화의 진행으로 은행산업의 고객기반이 변화하고, 은행도 증권화 상품 개발에 많은 노력을 경주하고 있으며, 신용도가 우수한 대기업은 자금조달 수단으로 은행대출보다는 CP, 회사채, 전환사채 및 신주인수권부사채 등 직접금융 의존도를 증가시키고 있다. 반면 은행은 과거에 소홀하였던 중소기업 및 가계 대출을 늘리고 고객 기반을 강화하는 추세다. 한편, 대출채권의 증권화 등을 통한 유동성 확보, 투자자문, 협조융자, 프로젝트 파이낸싱 등 고부가가치 금융 서비스 및 수수료수입 비중을 증대시키는 다양한 방안을 모색하고 있다.

## 1.5. 위험관리 및 금융감독의 강화

금융자유화 및 금융개방 추세에 대응하여 금융산업과 금융 시스템의 안정성을 높이기 위한 위험관리 강화가 요구되고 있다. 금융시장의 자유화 및 통합화로 시장의 효율성은 증대되고 있으나 자금의 급속한 이동 등으로 인해 금융 시스템과 금융시장의 불안정성이 증가하는 부작용도 발생하고 있기 때문이다. 전 세계적으로 진입규제, 업무영역규제 등의 경쟁 제한적 금융규제는 대폭 완화되는 반면, 거래자 보호 및 금융기관의 안정성 제고 등을 위한 건전성 규제와 감독기능은 강화되는 추세이다.

금융기관도 영업에 수반된 시장위험, 신용위험, 영업위험 등 제반 위험을



효율적으로 관리하기 위한 위험관리 시스템을 강화하고 있다. 금융혁신 및 새로운 영역으로의 진출에 따른 위험과 금융자율화 및 개방화 등으로 인한 시장위험 등 금융기관의 전체적인 위험수준이 크게 높아지고 있기 때문이다. 금융기관의 위험관리도 과거 개별 위험관리에서 벗어나 신용위험, 시장위험, 유동성위험, 경영위험 등 모든 위험을 관리할 수 있는 통합위험관리체제로의 전환이 예상된다.

금융감독당국도 금융 부문의 위기대처능력 배양을 위해 금융자율화 및 국제화에 상응하는 건전성 규제 및 금융감독체계를 강화하고 있다. 금융기관의 건전성 유지를 위한 BIS 자기자본비율규제, 시장위험규제 등의 국제적 기준이 마련되었다. 각국 감독당국은 금융산업이 부담하는 위험이 증가함에 따라 금융시장의 체제적 위험(systemic risk) 관리를 위한 금융감독을 강화하고 있으며 건전성 규제의 국제적 정합성 및 투명성을 제고하고 이를 지원할 수 있는 회계 및 감사제도를 도입하고 있다. 한편 정보 부족 등으로 인해 감독당국이 직접 감독하기 어려운 업무에 대해서는 협회 등 자율감독기관에 감독권한을 일부 위임함으로써 금융감독의 적기성 및 효율성 제고를 도모하고 있다.

## 1.6. 예금자 보호제도

은행예금에 대한 보험제도는 1995년부터 시행해 왔으나 1997년 말의 외환 위기시 예금인출사태를 막고 금융시장을 진정시키기 위해 정부는 예금의 성격을 불문하고 모든 예금에 대한 보장조치를 취하였다. 이로 인해 금융기관의 유동성 위기는 진정되었으나 금융기관의 파산에 따른 위험부담을 전적으로 예금보험공사가 떠맡게 되었다. 그러나 예금의 전액보장은 금융기관의 도덕적 해이를 조장하고 공격적 경영을 유도하여 전체적으로 부실 확대를 초래할 수 있다. 따라서 위의 조치는 위기상황에서의 임시적 조치로 시장이 정상화되면은 본래의 제도로 들어가야 했다. 이에 따라 1998년 8월부터는 예금의 원리금 보장범위를 축소하고 환매조건부채권(RP), 보증보험 등을 보호대상에서 제외하고, 금융기관 폐쇄시 지급하는 금액도 축소하였다.

예금자보호법이 보장하는 예금범위 및 규모는 다음 <표 2-1>과 같다. 2000

년말까지는 1998년 7월말 이전의 예금에 대해서는 원리금 전액을, 1998년 8월 부터의 예금에 대해서는 2,000만원 이상인 경우는 원금만 그리고 그 이하인 경우는 원금과 은행 정기예금 금리를 적용한 이자를 보장한다. 그러나 2001년부터는 예금액에 관계없이 모두 5,000만원까지만 보장하기로 되어 있다.

예금액의 일정 한도까지만을 보장하는 예금보험제도는 금융시장에서 신뢰 받지 못하는 금융기관에 큰 타격을 가할 것이다. 이미 언론에서 거론될 때마다 상당량의 예금이 금리보다 더욱 안전한 금융기관으로 이동한 바 있다.<sup>3)</sup>

표 2-1 보호 대상 예금의 범위

구 분	98년 7월 31일 이전 예금	98년 8월 1일 이후 예금
원리금 보장한도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2000년까지</li> <li>- 원리금 전액</li> <li>○ 2001년 이후</li> <li>- 원금과 이자를 합하여 2,000만원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2000년까지</li> <li>- 2,000만원 이상: 원금만 보장</li> <li>- 2,000만원 미만: 원금과 시중 은행 1년 만기 정기예금 평균 금리 수준의 이자</li> <li>○ 2001년 이후</li> <li>- 원금과 이자를 합하여 5,000만원</li> </ul>
보호대상 예금	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예금, 적금, 예탁금, 발행보증 어음(종금), 개인 보험, 표지어음 등</li> <li>○ 정부·한은예금*, 금융기관예금*, CD*, 외화예금*, 개발신탁* 등</li> <li>○ RP(은행, 증권)*, 보증보험*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예금, 적금, 예탁금, 발행보증 어음(종금), 개인보험, 표지어음 등</li> <li>○ 정부·한은예금*, 금융기관 예금*, CD*, 외화예금*, 개발신탁* 등</li> </ul>

주: 1) \* 는 2000년 말까지 한시적으로 보호

자료: 기획예산위원회·예산청, 「한국의 재정 1999」, 매일경제신문사, 1999, 136쪽

3) 예금자보호제도의 영향력은 일본의 예에서도 실감할 수 있다. 90년대의 금융위기를 가속시킨 것이 팽창일변도의 경영전략을 구사했던 중규모 지방은행과 도시은행, 신용금고 등이었다. 이들은 예금유치를 위해 시장이자율 이상의 커미션을 주면서 유치한 예금으로 부동산투자와 담보대출을 통해 자산규모를 키웠다. 그러나 일본경제의 버블이 지가 하락과 함께 사라지면서 파산위험이 증대하고, 예금자보호제도가 시행되자 대규모의 자금인출러시가 생기고 이로 인해 급격히 도산하게 되었다.

## 1.7. 한국경제의 저성장·자본잉여시대로의 이행

우리 경제는 40년 가까이 고속성장을 유지해 왔으나 점차 완전고용단계로 접어들어 따라 성장속도가 둔화되고 있다. 성장률이 둔화되면서 자본 수요의 증가속도도 감소하게 되지만 소득증가에 따라 저축여력은 더 늘어나게 되어 전체적으로는 자본이 남아도는 단계로 이행해갈 것이다.

자본부족시대에 금융기관은 자금만 조달하면 만성적인 초과수요하에서 쉽게 돈을 벌 수 있었지만, 자본잉여시대에는 자본조달보다 운용이 더 중요한 과제가 된다. 자본운용시장에서 경쟁심화가 이루어지고 그에 따른 시장위험이 증대되게 될 것이다. 이러한 시장상황의 변화, 전체적인 금융기술의 혁신, 사이버 금융시대 도래 등과 같은 요인은 규모가 영세하고 위험관리 능력이 떨어지는 금융기관의 시장 퇴출을 촉진할 것이다.

## 2. 국내 금융산업의 구조조정

국가경제를 파탄의 위기로 몰았던 금융 부문은 대대적인 구조조정작업이 진행 중이다. 은행과 종금사 등 대형금융기관을 중심으로 진행되었던 제1단계 금융구조정이 1999년까지 끝나고, 2000년에는 제2금융권 중심의 2단계 구조조정이 진행 중이다. 1997년 말의 외환위기 이후 2000년 4월까지 부실금융기관 정리로 은행은 30.3%인 10개가 감소하였고, 비은행금융기관은 20.8%인 430개가 시장에서 사라졌다. 금융산업 구조조정으로 부실기관의 퇴출과 함께 금융감독 규정이 대폭 강화되어 향후 이 기준을 충족하지 못한 금융기관의 합병이나 퇴출이 지속될 것으로 전망된다.

### 2.1. 은행 구조조정

외환위기 이후 2000년 4월까지 은행은 전체의 30.3%인 10개가 피합병, 퇴출 등으로 소멸하였고, 비은행 금융기관은 전체의 20.8%인 430개가 줄어들었다

표 2-2 부실금융기관 정리현황

단위: 개, %

구분	97년말 기관수(A)	구 조 조 정 현 황(2000년 4월말)				
		인가취소	합병소멸	해산 등	계(B)	비중(B/A)
은행	33	5	5	-	10	30.3
비은행 <sup>1)</sup>	2,069	73	110	247	430	20.8
계	2,102	78	115	247	440	20.9

주: 1) 비은행은 중금, 증권, 보험, 투신(투신운용사 포함), 상호신용금고, 신용협동조합, 리스 등을 포함

자료: 재정경제부

(표 2-2). 비은행금융기관 중 상호신용금고는 67개(29.0%), 신용협동조합은 309개(18.5%)가 정리되었다.

1998년 6월 29일 금감위는 1997년 말 기준 BIS 자기자본비율이 8% 미만인 12개 은행 중 5개 은행은 퇴출, 7개 은행은 강력한 자구노력, 합병 등을 조건으로 경영정상화 계획을 승인하였다. 대동, 동남, 동화, 충청, 경기 등 5개 은행은 경영정상화 계획의 실현 가능성이 희박하거나 이행하더라도 BIS 자기자본비율이 목표수준에 크게 미달하여 퇴출시켰다. 이들 5개 은행의 퇴출에만도 모두 9조 2천억원의 공공자금이 투입되었다. 퇴출은행의 부실채권 7조 3천억원의 정리를 위해 5개 인수은행에 2조 2천억원, 인수자산을 초과하는 부채의 차액보전을 위해 5조 8천억원, 그리고 인수은행의 증자지원을 위해 1조 2천억원이 투입되었다.

조흥, 상업, 한일, 외환, 평화, 충북, 강원 등 조건부 승인을 받은 7개은행의 자구노력 결과 상업은행과 한일은행의 합병, 조흥은행·강원은행·충북은행 등의 합병이 이루어졌다. 이 과정에서 상업은행과 한일은행의 합병을 지원하기 위해 부실채권정리 지원자금 1조 7천억원, 증자지원자금 3조 3천억원 등 모두 5조원이 지원되었고, 조흥은행·강원은행·현대중금의 합병지원에는 2조 1천억원의 재정자금이 지원되었다.

1997년 말 BIS 자기자본비율이 8%를 초과한 은행 중에서는 하나은행과 보

람은행, 국민은행과 장기신용은행의 합병이 1999년에 이루어졌다. 하나은행과 보람은행의 합병지원을 위해 부실채권 정리자금 2천억원, 증자지원자금 3천억원이 투입되었고, 국민은행과 장기신용은행의 합병지원에는 2천억원이 투입되었다.

또한 대구, 제주, 부산, 경남 등 4개 지방은행의 부실채권 2조 3천억원 정리를 위해 1조 1천억원이 지원되었다.

한편 외환위기 이전에 이미 재무구조가 극도로 악화된 제일은행과 서울은행은 1998년 은행당 1조 5천억원의 정부출자가 이루어졌고, 제일은행은 외국투자자인 뉴브리지캐피탈에 매각되었다.

## 2.2. 비은행금융기관 구조조정

비은행금융기관의 구조조정은 원칙적으로 대주주의 책임 하에 자체 경영정상화를 추진하는 것으로 하였다. 다만, 은행 구조조정의 여파로 지급불능상태인 비은행금융기관은 즉시 퇴출시켰다. 금융기관의 건전 경영을 유도하고 부실을 사전에 예방하기 위한 적기시정조치제도가 1998년 6월까지 거의 모든 금융기관에 도입되었다.

### 2.2.1. 종금사

1997년 12월말부터 2개월간 종금사 경영정상화계획 평가위원회가 30개 종금사의 경영정상화계획을 평가한 결과 12개 종금사의 인가가 취소되었다. 또 2000년 7월 21일까지 7개 종금사가 추가로 인가취소 또는 영업정지 중이고 3개 종금사가 타 금융기관에 합병되어 현재는 8개만 남아 영업중이다.

종금사 구조조정을 신속하고 원활히 추진하고 인가취소시 업무의 연속성을 기하기 위해 가교종금사인 「한아름종금사」가 설립되었다. 현재 종금사에 대해서는 엄격한 경영평가제도가 도입되고 재무건전성에 대한 감독이 강화된 적기시정조치제도가 시행되고 있다.

### 2.2.2. 지역금융기관

1998년 5월 “상호신용금고의 감독 및 경영분석시행세칙”의 제정으로 상호신용금고에 대한 경영평가제도가 도입되어 연 1회 경영평가에 의해 상호신용금고는 5개 등급으로 분류 평가하고 있다. 부실상호금고의 원활한 퇴출을 위해 1998년 9월 가교금고인 「한아름금고」가 설립되었다. 1997년 231개였던 상호신용금고 중 67개가 퇴출되었으며, 1999년부터 상호신용금고에 대해서도 적기시정조치제도가 시행되고 있다.

신용협동조합의 경우 신용관리기금과 신용협동조합중앙회가 불법대출, 횡령, 부실여신 등에 관한 특별조사를 1998년 6월에 실시한 후 1,666개 신용협동조합 중 38개 조합은 파산처리하고 50개 조합은 경영지도를 받았으며, 현재까지 309개 조합이 퇴출되었다.

## 2.3. 적기시정조치제도 도입

적기시정조치는 금융기관의 자본충실도 등 재무건전성비율이 일정 기준 이하로 하락하는 경우 사전에 정해진 경영개선권고, 개선조치요구, 개선조치명령 등을 내림으로써 경영건전화와 부실 예방을 목적으로 하는 제도이다. 이 제도는 1998년 6월까지 거의 모든 금융기관에 도입되었으나 농협 등의 상호금융은 자체적인 기준을 마련하기로 해서 제외되었다. 적기시정조치제도에서 사용하는 기준지표는 은행 및 증권사에 대해서는 BIS 자기자본비율, 증권사는 영업용 순자본비율, 보험사는 지급여력비율 등이다(표 2-3).

금융기관 경영평가제도(CAMEL)도 개선되어 은행의 경우 “시장위험에 대한 민감도(Sensitivity to Market Risk)” 부문이 추가되어 CAMELS 평가체제로 바뀌었다. 경영평가제도는 적기시정조치와 연계되어 운용되고 있다.

표 2-3 적기시정조치 업종별 기준지표

금 용 업	기 준 지 표	비 고
은행, 종금사	BIS 자기자본비율	국제업무 영위 금융기관
증 권 사	영업용 순자본비율	
보 험 사	지급여력비율	장기적으로는 위험기준 자본금(RBC)제도로 전환
상호신용금고	BIS 자기자본비율	국내업무 영위 금융기관

자료: 금융감독위원회, 강종만(2000. 8)에서 재인용

표 2-4 적기시정조치 업종별 분류기준

업 종	불건전 금융기관		
	제1단계 (경영개선권고)	제2단계 (경영개선요구)	제3단계 (경영개선명령)
은행	8% 미만 6% 이상	6% 미만 2% 이상	2% 미만 또는 부실금융기관
종 금 사 <sup>1)</sup>	8% 미만 6% 이상	6% 미만 2% 이상	2% 미만 또는 부실금융기관
증 권 사	150% 미만 120% 이상	120% 미만 100% 이상	100% 미만 또는 부실금융기관
생 보 사	0% 미만 -50% 이내	-50% 이상 -100% 이내	-100% 이상 또는 부실금융기관
손 보 사	0% 미만 -50% 이내	-50% 이내 -100% 이내	-100% 이상 또는 부실금융기관
상호신용금고	4% 미만 2% 이상	2% 미만 1% 이상	1% 미만 또는 부실금융기관

주: 1) 종금사의 경우 1999년 6월말부터 상기기준을 적용하고 그 전까지는 6%, 2%를 적용함.

2) 1999년 3월말 현재

자료: 금융감독위원회, 강종만(2000. 8)에서 재인용

## 2.4. 공적자금의 사용

외환위기 이후 금융산업 구조조정을 위해 막대한 자금이 투입되었다. 금융기관의 부실채권의 정리와 경영정상화 유도를 위한 64조원의 공적자금과 25조 8천억원의 공공자금 등 총 89조 8천억원의 자금이 1999년말까지 투입되었다. 채권발행을 통해 조성한 64조원의 공적자금은 채권발행시한인 99년말까지 전액 사용되었으며, 2000년 4월말까지 사용 자금중 18조원을 회수하여 약 12조원을 재사용하고 6조원의 잔액이 남아 있다(표 2-5).

64조원의 공적자금은 예금보험기금에서 43조 5천억원, 부실채권 정리기금에서 20조 5천억원이 조성되었으며, 은행에 45조 2천억원, 제2금융권에 18조 8천억원이 투입되었다.

표 2-5 공적자금 사용실적(회수분 재사용 포함)

단위: 조원

구 분		예금보험기금					부실채권 정리기금	합 계	
정부 보증 채권 발행	조 성	43.5					20.5	64.0	
	지원실적(A)	증자	출연·예 금 대지급	자 산 매 입	기타	43.5	20.5	64.0	
		19.1	21.0	3.2	0.2				
	은 행	제2금융권	15.1	9.6	3.2	0.0	27.9	17.3	45.2
		4.0	11.4	0.0	0.2	15.6	3.2	18.8	
	회수재원 (2000.4말)	3.7					14.4	18.0	
	재사용실적	0.9	0.1	2.3	-	3.3	8.8	12.1	
	회수금잔액	0.3					5.6	5.9	
가용재원	0.3					6.3*	6.6		

\* 회수자금 운용수익 등: 0.7조원 포함  
자료: 김동원(2000. 5)에서 재인용



공적자금외에 투입된 공공자금은 환란초기의 위기극복을 위해 1997년말에서 1998년 상반기에 12조 6천억원, 1998년 하반기부터의 구조조정시기에 11조 4천억원, 1999년 하반기의 대우사태와 관련하여 1조 8천억원 등 모두 25조 8천억원이 투입되었다. 자금의 재원은 국유재산특별회계 2조 4천억원, 공공자금

표 2-6 64조원외의 공공자금 지원실적

단위: 조원

구 분	초기위기극복시기 (97말~98상)	구조조정시기 (98하 이후)	대우관련	계
국유재산 관리특별 회 계	- 서울은행 7,500억원, 제일은행 7,500억원 현물출자 (98.1)		- 대투 0.3조원, 한투 0.6조원 현물출자 (99.12)	2.4
공공자금 관리기금	- 30개은행 후순위채 매입 4.4조원(97.12)	- 중소기업지원실적 우 수은행 후순위채 매 입1.4조원(98.12) - 지방은행 후순위채 매입 0.6조원 (99. 6. 99.12)		6.4
특수은행 출 자	- 산은: 1.0조원 - 수은: 1.1조원	- 산은: 5.4조원 - 기은: 1.8조원 - 수은: 0.8조원	- 산은: 0.9조원 (한투출자를 위한 지원용)	11.0
차관자금		- 서울보증보험 출자 1.2조원(99.5) - 조흥은행 출자 0.2조원(99.2)***		1.4
금융기관 차 입 금	- 예금보험기금 4.1조원 (98.1, 종금사 폐쇄시점)* - 부실채권정리기금 0.5조원 (97.11, 기금조성시점)**			4.6
계	12.6	11.4	1.8	25.8

주) \* 국유재산관리특별회계 현물출자: 국무회의 의결을 거쳐 지원(국회사후보고)

\*\* 공공자금관리기금의 은행 후순위채권 매입: 공공자금관리기금운영위원회(장관급)의 의결을 거쳐 지원(국회사후보고)

\*\*\* 차관자금(IBRD, ADB): 국회의 동의를 받아 사용

자료: 금융감독위원회, 김동원(2000. 5)에서 재인용

관리기금 6조 4천억원, 특수은행 출자 11조원, 차관자금 1조 4천억원, 금융기관 차입 4조 6천억원 등이다.

1998. 5월 공적자금 64조원 조성시 근거로 삼았던 국제 기준에 의한 부실채권규모는 112조원으로 추정되었던 금융권 부실 채권은 92조원(자산관리공사 매입:40, 자체정리:52)을 투입하여 정리하였지만, 1999말에는 부실채권이 66조 7천억원이 되었다. 즉, 47조원이 5월 추정시 보다 늘어난 것인데 이는 대우사태 등의 증가요인 때문이다<sup>4)</sup>.

### 3. 금융시장 동향과 전망

외환위기로 촉발된 금융 시스템의 불안정화와 강도 높은 금융산업 구조조정 과정에서 일반국민의 금융에 대한 인식과 태도가 크게 바뀌고 있다. 금융기관의 수익성보다는 안정성을 더 중시하는 경향이 강해지고 있다.

대형기관인 은행은 더 커져 가고 지역 주민을 대상으로 한 소규모 금융기관의 퇴출이 가속되어 금융기관의 양극화 현상이 두드러지게 나타나고 있다.

제1차 구조조정 과정에서 수많은 금융기관의 퇴출, 1999년의 대우사태와 2000년까지 이어진 투신사태의 충격으로 안전한 기관으로의 자금이동(Flight to Quality) 현상이 나타나고 있다. 최근 금융시장이 불안해지면서 투신, 종금, 은행신탁, 상호신용금고로부터 이탈한 자금이 은행과 우체국으로 급격히 이동하였다(표 2-7). 통화량(M3)에서 은행이 차지하는 비중은 1997년 말 33.0%에서 2000년 6월말에 44.2%로, 체신예금은 1.1%에서 2.2%로 증가한 반면 은행신탁은 20.8%에서 9.4%로, 종금은 3.0%에서 0.6%로 하락하였다. 이처럼 금리보다는 안전성을 선호하는 경향은 금융산업이 안정화될 때까지 당분간 지속될 것으로 전망된다. 수요자 중심의 금융산업구조로의 개편이 진행되고 있는 것이다. 특히 2001년부터 5,000만원 한도로 보장되는 예금자보호법이 발동되면

4) 대우(+15.6), Workout(+9.3), 삼성차(+1.6), 대한생명(+2.7) 등

표 2-7 금융기관별 수신비중 추이(M3기준)

단위: 조원, %

금융기관	'97말	'98말	'99.6말	'99말	2000.6말	2000.6말 잔액
은행	33.0	32.9	32.8	39.3	44.2	388.8
신탁	20.8	14.7	12.9	11.2	9.4	82.8
투신	9.4	17.1	19.5	14.5	10.7	94.5
종금	3.0	1.9	1.4	1.1	0.6	5.4
보험	13.2	11.8	12.1	12.2	12.3	108.2
상호금융	8.3	9.0	8.7	8.9	9.0	79.5
신협	2.1	2.1	2.1	1.9	2.0	17.2
새마을금고	3.2	3.4	3.5	3.4	3.4	30.1
상호신용금고	3.7	3.1	2.9	2.6	2.4	21.0
우체국	1.1	1.6	1.7	1.8	2.2	19.2
기타*	2.2	2.3	2.5	3.2	3.7	32.7
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	879.4

\* 개발기관 및 증권금융

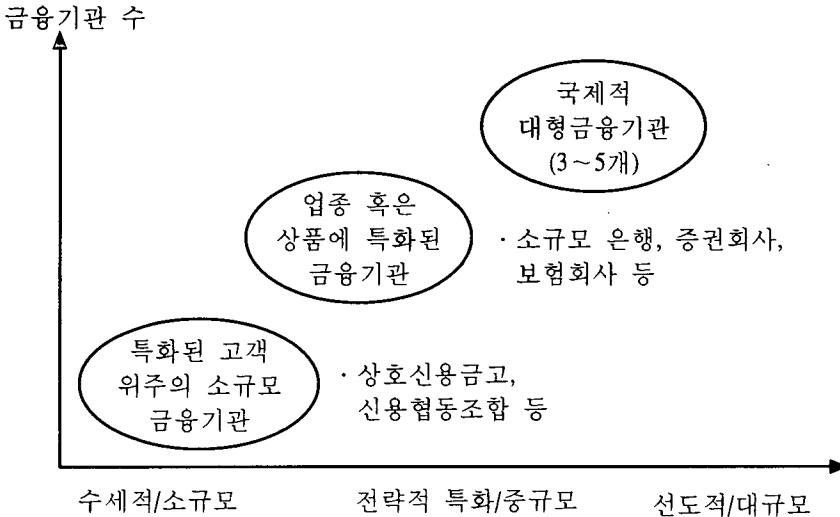
자료: 한국은행, "최근 금융기관별 수신비중의 변화 및 시사점", 2000. 9. 26.

이러한 자금이동은 더욱 가속될 것으로 전망된다.

현재도 현대사태 등으로 인한 금융시장 교란요인과 외환위기 이후 구조조정 과정에서 발행했던 채권의 상환기간이 2000년 하반기부터 2001년 상반기에 집중되어 시장 안정화가 조기에 이루어질 것으로 기대하기는 어렵다. 특히 금융기관의 부실채권비율이 기술적인 파산 상태로 간주하는 15%를 넘는 기관인 상호신용금고(99년 말 32.6%), 종금사(15.4%), 리스(36.3%), 신용협동조합(21.6%) 등으로부터의 자금이탈이 가속될 것으로 전망된다.

소비자의 금융기관 선택이 양질의 서비스와 안전성 중시 경향으로 바뀔에 따라 지역금융기관이 가장 큰 타격을 입을 것으로 예상된다. 특히 저축기관인 상호금융, 신협, 새마을금고, 상호신용금고와 같은 영세규모의 금융기관은 환경 변화에 대한 대응력이 취약하고, 위험관리 역량이 부족하여 구조조정 과정에서 입을 충격은 상대적으로 클 수밖에 없다.

그림 2-1 2010년의 한국금융의 모습



자료: 한국금융연구원, “한국경제의 중장기 비전: 금융 부문”, 세미나자료, 1999. 11. 29.

한편 금융산업의 구조조정이 완결되면 한국의 금융시장은 앞으로 3~5개의 대형금융기관과 업종 혹은 상품에 특화된 소규모 은행, 증권회사, 보험회사, 그리고 상호금융과 같은 특화된 고객 위주의 영세금융기관으로 나뉠 것으로 전망되고 있다(그림 2-1).

#### 4. 금융환경변화가 농업금융기관에 미치는 영향

금융자율화와 개방화를 중심으로 한 효율성과 시장 지향적 금융정책으로의 전환, 금융산업 구조조정, 금융감독기준 강화, 예금자보호법의 시행 등 정책 변화와 시장경쟁 심화와 금융혁신의 급속한 진행 등은 전통적으로 예금과 대출업무에 의존해 온 농업금융기관(협동조합 신용사업)의 지속적인 존립가능성에 대한 심각한 문제제기를 하고 있다. 금융기관으로서의 규모, 수익구조, 기관의 성격 및 조직형태, 주 대상고객의 수요변화와 성장기반 약화 등 대부분의 조건이 불리한 방향으로 형성되고 있기 때문이다.

농업금융기관인 협동조합은 시장경쟁력의 확보 여부가 가장 큰 과제이다. 경쟁력의 원천은 기술력, 수익성, 안전성, 규모의 경제와 범위의 경제, 그리고 경쟁기관과 차별화된 시장(틈새시장)의 확보 여부 등이다. 금융환경의 변화는 이러한 각 요소에 대해 이미 상당한 영향을 미치고 있으며, 이제는 경쟁력을 상실한 조합의 퇴출 문제가 본격적인 관심사로 떠오르고 있다.

#### 4.1 기술적인 측면

과거의 금융산업은 정보산업이면서도 인력에 의존하는 노동집약적 산업이었다. 인력과 점포망, 그리고 담보에 의존한 영업전략에 크게 의존해 왔고 금융기관간 금융기법의 격차는 그렇게 크지 않았다. 그러나 이제는 상황이 바뀌고 있다. 정보기술의 발전, 사이버 금융의 출현, 금융시장의 세계화, 정보의 전산화를 통한 위험관리기법의 발전 등 기초적인 경쟁력의 원천은 자본에 의해 결정된다. 자본이 있어야 정보산업 등에 막대한 투자를 할 수 있으며 시장의 신뢰를 얻을 수 있다.

이러한 측면에서 본다면 농업금융기관은 상대적으로 취약한 경쟁구조를 가지고 있다. 협동조합은 일반금융기관과 달리 자기 자본조달이 어렵다. 그에 따라 농협중앙회의 자기자본비율은 일반은행 중에서 가장 낮은 그룹에 속하며 회원조합은 기초적인 전산투자마저 할 여력을 갖고 있지 못하다. 따라서 농업금융기관이 변화하는 금융환경에 대응하고 장기적으로 발전해 나가기 위해서는 자기자본의 확충과 함께 정보기술 등에 대한 대대적인 투자확대가 요구된다.

#### 4.2 수익성

농업금융기관 특히 일선 회원조합의 수익은 대출이자율과 예금이자율의 차이에 의존하는 단순한 수익구조를 갖고 있다. 1999년 상호금융 조수익의 92%는 예대마진에 의한 수익이었다. 이에 반해 은행 등의 수익구조는 수수료 수입, 투자수입 등으로 주수입원이 바뀌었고 예대마진 수입비중은 점차 하락하고 있다. 금융시장의 상품은 파생상품 등의 출현으로 하루가 다르게 새로운

상품이 개발되고 있으나 회원조합은 이러한 상품개발과 취급 능력이 부족하다. 따라서 당분간은 전통적인 예대업무에 의존할 것이며, 이러한 금융수요를 가진 고객층에 특화될 수밖에 없을 것이다.

문제는 금융시장, 특히 소매시장의 경쟁 가열로 예대마진이 줄어들고 있다는 점이다. 즉 전과 같은 수익을 얻기 위해서는 영업규모 확대, 비용절감이 불가피하다. 앞으로 회원조합은 이런 측면에서도 규모 확대가 요구되나 영업권이 행정구역으로 제한되어 있어 인접조합간 광역합병을 통해 규모 확대를 이루어나갈 수밖에 없다.

### 4.3 안전성

이제 금융시장에서의 경쟁력은 고객의 신뢰를 어떻게 확보하느냐가 어느 요소 못지 않게 중요하게 되었다. 우리 나라의 금융기관은 고도성장과 자금의 초과수요 때문에 금융기관의 도산이 거의 없었다. 특히 은행은 망하지도, 망할 수도 없다는 믿음이 지배했다. 그러나 1997~98년의 환란과 경제위기를 통해 이 신화는 깨졌다. 2001년부터 예금자보호법은 1인당 예금보호 한도를 5천만원만 보장하게 된다. 이 법이 효력을 발생하게 되면 자금의 질로의 도피(flight to quality)현상이 두드러지게 나타날 것이다.

협동조합은 지금까지 파산이 없는 금융기관, 정부가 보증하는 금융기관이라는 믿음 속에 상대적으로 혜택을 많이 받아 왔다. 그러나 협동조합개혁과정 중에 나타난 감사원보고서 파동, 최근 축협중앙회 부실과 예금자보호법의 보장을 받지 않는다는 사실이 알려지면서 이 믿음이 크게 약화되었다. 1999년 봄 많은 회원조합이 자본잠식 상태라는 것이 알려지면서 경험한 자금인출 사태가 이를 말해준다.

협동조합이 믿음을 확보하기 위해 먼저 취해야 할 것은 자본확대이다. 다른 금융기관처럼 자본시장에서의 자금조달이 어렵기 때문에 출자확대와 자본적립금의 확대를 통해 이를 달성할 수밖에 없다. 중앙회의 BIS 자기자본비율은 금융감독당국이 요구하는 8% 수준을 겨우 넘기고 있으나 확고한 믿음을 얻기 위해서는 10% 이상을 확보해야 될 것으로 평가받고 있다. 회원조합

의 경우 순자기자본 비율 2% 이상을 요구되고 있으나 이에 못 미치는 조합이 많다. 또한 대손충당금과 퇴직충당금의 적립 역시 중요하다. 과거의 감독규정에는 회원조합과 같은 제2금융권 기관은 이러한 의무규정이 없었으나 새로운 감독규정은 은행과 마찬가지로 모두 100%를 적립하도록 요구하고 있다. 은행감독원은 회원조합의 사정을 감안 대손충당금은 2002년까지, 퇴직급여충당금은 2001년까지 완전 적립하도록 요구하고 있다. 1999년 회원농협 중 적자조합은 121개였는데 이중 충당금적립이 적자의 주요인이었던 조합은 12.4%인 15개 조합이었다.

#### 4.4 규모 및 범위의 경제

중앙회 신용사업은 농업전문은행이기 때문에 은행간 대형합병을 통한 규모의 경제 효과를 지향하는 데 한계가 있다. 그러나 이러한 대세적 흐름이 축협중앙회와의 통합을 추진하는 강한 근거가 되었다. 중앙회는 업무영역의 확대 노력의 일환으로 '90년대 이후 신탁업무를 급신장시켜 왔다. 1998년에는 손해 보험업에도 진출하려 하였으나 관련 업계의 강력한 반발로 무산되었다. 최근에는 중소기업은행과 업무제휴를 통해 상호이익을 도모하고자 노력하고 있다.

중앙회에 비해 회원조합이 규모화와 겸업화를 지향하는 데 더 많은 한계가 있다. 1980년대 말부터 금융자율화에 대비해 광역합병을 통한 규모화를 시도했지만 1999년의 협동조합개혁 과정에서 더 이상 추진되지 못하고 주춤하고 있다. 은행과 같은 대형 금융기관에 비해 예대마진에 의존하는 회원조합로서는 낮아지는 예대마진 추세에 대비해 합병을 통한 규모화를 더욱 적극 추진할 필요가 있다.

경제 및 지도사업 등의 겸영으로 회원조합이 경쟁기관보다는 범위의 경제 효과를 누리고 있지만 신용사업내에서의 겸업화는 힘겨워 보인다. 최근 당좌예금이나 대출, CD 등의 상품 개설에 관심이 높아지고 있는 정도이다.

## 4.5 시장 전문화(틈새시장 개발)

농업금융기관인 협동조합들이 특정 고객층을 상대로 한 전문화에도 역시 한계가 있어 지금까지 별 다른 성과를 얻고 있지 못하다. 이미 농업 부문에 특화된 금융기관으로서 이 부문에 대해서는 더 이상 영업 기반을 확충할 여지가 많지 않기 때문이다. 오히려 부채의 누적, 소득불안정 등으로 어려워진 농가들이 협동조합금융의 유용성에 대해 회의적이고 비판적인 분위기가 전에 없이 확산되고 있어 지금까지의 누렸던 독점적 지위마저 흔들릴 가능성이 있다. 조합원에 대한 서비스의 질을 더욱 높이고 다양한 수요변화에 대응하는 노력을 경주해야 할 것이다.

앞으로 경쟁이 더 심화되고 신용사업의 수익성이 약화되면 현재와 같은 농업 중심적 신용사업만으로는 점점 견디기 어려워질 것이다. 따라서 새로운 고객층을 개발하는 노력을 강화해야 할 것이다.

## 4.6 진입과 퇴출

농업금융은 정보의 비대칭성, 소액 다거래, 농업생산의 저수익성 및 위험성 등 농업금융이 갖는 특수성 때문에 상업금융기관이 담당하기를 꺼려해 왔다. 따라서 정부의 주도로 협동조합이 만들어지고 이들에게 농업금융 취급에 있어 독점적 지위를 부여해 왔다. 지금까지는 상업금융기관이 농업금융시장에 대해 별 다른 관심을 보이고 있지는 않았지만 이미 농촌 지역의 비농업 부문에 대해서는 상당한 정도 시장점유율을 보이고 있는 상태이다. 또한 일부 지방은행은 농림수산업자신용보증기금(농신보)이 보증해 줄 경우 농업금융을 취급해보겠다는 뜻을 나타내고 있기도 하다.

농업금융으로의 새로운 금융기관 진출이 없었던 것과 동일하게 농업금융기관인 협동조합의 퇴출 역시 잘 일어나지 않았다. 협동조합은 순수한 금융기관으로서만의 기능과 역할을 요구받고 있는 것이 아니기 때문에 시장경쟁력이 없어지더라도 전 시스템적 차원에서 지원되었기 때문이다. 지금까지 회생이 불가능한 조합은 인근조합과의 합병을 통해 소멸되었다. 그러나 이 합병



역시 일반 기업의 퇴출처럼 시장논리에 의해 진행되지 않았기 때문에 퇴출이 갖는 경계(警戒)의 의미를 주지 못했다.

이제 회원조합의 퇴출 문제는 중요한 현안으로 부각되었다. 이미 완전히 자본을 잠식한 조합만도 61개에 이른다. 또 부분 자본잠식 상태인 조합은 32개에 이르고 있다. 이러한 조합 중 회생이 불가능한 조합은 시급히 정리되어야 부실의 확대로 인한 비용을 줄일 수 있다.

## 5. 농업금융 시스템

### 5.1. 농업금융의 특수성

일반적으로 농업금융은 상업금융기관에게는 매력 없는 시장으로 인식된다. 자금의 계절성, 소액다건의 거래 특성, 영세소농의 빈약한 신용력, 시장의 공간적 분산, 자본회전율의 저위, 자연조건에 의지하는 농업생산의 위험성 등의 요인이 상업금융기관의 농촌진출을 주저하게 한다. 즉, 농업구조와 생산, 농촌 지역 사회의 구조적인 특성으로 인한 고비용-저수익이 농업금융시장의 발달을 가로막는 요소라 할 수 있다.

농업금융의 특수성을 또 다른 각도에서 조명해 보면 정보의 비대칭성이 심하고, 간접금융, 조합금융, 정책금융에 크게 의존하고 있는데 이 역시 농업금융시장의 불완전성과 관계가 깊다. 농업금융의 리스크가 크다는 것은 농업생산의 특성 외에 자금차입자의 정보가 잘 알려져 있지 않다는 점이 중요하게 작용하고 있다. 일반적으로 농가는 경영기록을 잘 하지 않으며, 한다면도 시장에 공개하지 않기 때문에 금융기관이 농가의 정보를 얻기 위해서는 별도의 방법을 강구해야 한다. 유럽, 구미, 일본 등의 선진국은 경영기록이 있는 경우 조세 감면 혜택을 주기 때문에 농가가 경영기록을 잘 유지하고 있으나 우리는 농업관련 소득세가 거의 면제되고 있어 그러한 인센티브를 활용할 수도 없다.

농가의 자본조달은 자기자본 아니면 차입하는 것 외에는 별다른 방법이 없어 그 수단이 극히 제한적이다. 일반 기업은 금융기관이나 사금융시장에서의 차입외에도, 주식, 채권, 벤처 캐피탈, 리스 등 다양한 조달 수단을 갖고 있지만 농가는 그렇지 못하다. 따라서 농업금융은 은행이나 협동조합의 대출에 의존하는 간접금융 방식이 지배적이다. 개인간에 거래되는 사금융은 직접금융이긴 하나 이제는 자본조달 수단으로서 비중은 극히 미약하다. 농가가 협동조합과 같은 금융기관으로부터 자금조달에 의지하는 한 중장기 자금의 조달은 곤란하다. 협동조합 역시 상업금융기관과 마찬가지로 단기금융을 위주로 운영될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 중장기 자금의 공급은 정책금융의 우선적인 대상이 된다.

농업·농촌 부문에 상업금융기관이 진출을 기피함으로써 협동조합이 농업금융을 전담하는 체제로 되었다. 농촌 지역에도 새마을금고, 신협과 같은 저축기관이 많이 있지만 이들과 거래하는 농가의 비중은 많지 않다. 협동조합 금융은 일선 회원조합의 자조금융인 상호금융, 중앙회의 은행금융으로 나뉘나 후자는 주로 정책자금의 재원으로 활용되고 농가와의 직접거래 비중은 크지 않다. 농업 부문에 공급되는 정책금융은 협동조합이 독점하고 있어 다른 금융기관이 농업금융시장에 진출하는데 일종의 진입장벽 같은 역할을 한다.

농촌금융시장에 상업금융기관이 없다는 것은 바로 시장의 불완전성이 존재함을 의미한다. 전통적으로 농촌금융시장은 고리대금업자와 같은 전근대적인 사금융업자가 지배하였다. 농촌개발 정책을 펴는 정부가 정책적으로 제도금융기관을 설립하여 농촌금융 발전을 도모한 것은 이러한 시장불완전성, 또는 시장실패를 보완하기 위한 것이었다. 또 재정에서 지원하는 정책자금도 시장실패를 보완하는 전형적인 수단의 하나이다. 농촌 지역을 위한 제도금융기관은 협동조합, 개발기관 등이 전형적인 형태이나 우리는 협동조합만을 농업금융기관으로 육성 지원해 왔다.

## 5.2. 농업금융 시스템의 구성

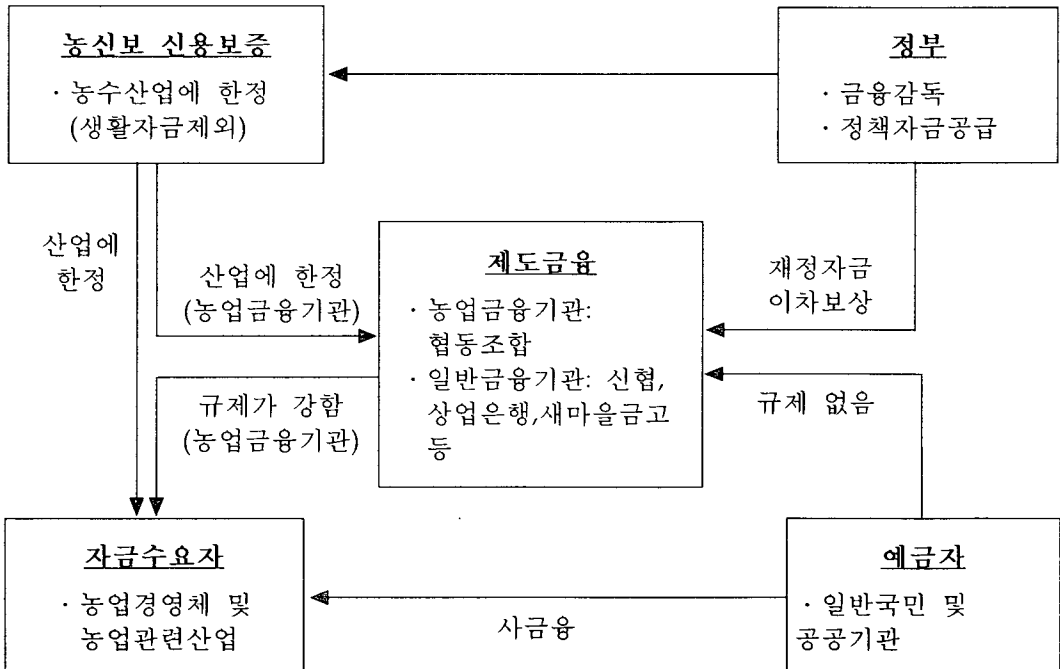
우리의 농업금융 시스템은 정부가 제공하는 정책금융, 중앙회의 은행금융

과 회원조합의 상호금융으로 구성되는 조합금융, 그리고 대출시 신용을 보증하는 농림수산업자신용보증기금 부문으로 구성된다. 최종적인 자금공급은 일반 국민 모두에게 개방되어 있으나, 최종수요자는 농업인이나 관련산업 중심으로 규제가 강하게 작용한다(그림 2-2).

정책금융은 정부가 지원계획 수립, 재원조달, 배분 및 대상자 선정까지 책임을 지고, 협동조합은 자금의 전달 및 회수 책임을 진다. 다만 대규모 전업농을 대상으로 지원되는 농기업경영자금은 1996년부터, 그리고 1998년부터 도입된 농업경영종합자금은 대상자 선정을 금융기관에 위임하고 있어 정책금융 공급에서도 변화가 일고 있다.

조합금융은 중앙회의 은행금융과 회원조합의 상호금융으로 2원화되어 있다. 중앙회 자금은 주로 정책금융의 재원과 경제사업, 농업 관련 산업 및 가계대출 등에 이용된다. 상호금융은 조합원간의 자금과부족을 자체 내에서 해결하는 조합금융이지만 실제로는 비조합원에게도 개방되어 있다.

그림 2-2 농업금융 시스템



신용보증기관인 농신보는 신용력이 미약한 사업자의 자금차입을 원활하게 할 수 있도록 지원하는 농림수산업 부문 유일의 보증기관이다. 농신보는 재경부에 속하는 기관이나 농협중앙회가 위탁관리하고 있다. 일반신용보증기금이나 기술신용보증기금은 신용보증 업무외에도 기업평가 등을 하고 있으나 농신보는 채무보증에 업무가 한정되어 있다.

농업금융에 대한 감독은 금융감독원으로 일원화되어 있고 농림부와 농협중앙회가 그 임무의 일부를 위임받아 수행하고 있다. 회원조합의 감사는 농협중앙회의 감사위원회가 맡고 있다.

### 5.3. 농촌금융시장 구조

농촌금융시장은 상업은행의 진출을 기피한 관계로 영세한 저축기관, 특히 단위농협이 지배적인 위치를 차지하고 있다. 자료가 다소 오래된 것이긴 하나 농협자료를 보면 농촌에 위치한 금융점포수는 1996년 말 현재 총 6,875개 소인데 그 중에서 93.5%는 저축기관 점포이며 은행점포는 6.5%에 불과(농협중앙회 점포는 2.6%)하였다. 이 중에서 일선 농업 관련 회원조합(농축임협)의 점포는 농촌 금융점포의 절반(1996년 말 현재 49.1%) 정도를 차지하였는데, 회원농협의 비중이 39.1%를 차지하였다.

상호금융 취급기관은 농·수·축·인삼협·산림조합 등이 있지만 인삼협과 산림조합은 그 기능이 매우 취약하다. 이외에도 같은 신용협동조합 그룹인 새마을금고와 신협이 농촌 지역에도 많이 분포되어 있으나 주로 비농가를 상대로 영업을 하고 있다. 상호신용금고, 시중은행, 지방은행, 생명보험회사 등 역시 농업과의 연관성은 작다. 농업 관련 협동조합 외의 기타 금융기관은 농가 저축, 생활자금 대출기관으로서 의의가 크다.

농가부채를 차입처별로 나누어 보면 1999년 말 현재 단위농협이 차지하는 비중이 74.9%이며, 기타금융기관 7.5%, 축협 6.8%, 농협중앙회 3.0% 등이다(표 2-8). 기타금융기관의 비중이 높은 것은 상호신용금고, 새마을금고, 신협 등을 포함한 것이기 때문인데 이들 금융기관은 지역에 따라 상대적으로 농가의 이용 정도가 높다. 시중은행으로부터의 차입비중은 0.7%에 지나지 않는다. 사금

표 2-8 차입처별 농가부채(1999년 말 현재)

단위: 천원, %

차입처	금액	구성비
농협군지부 이상	557	3.0
단위농협	13,888	74.9
축 협	1,266	6.8
수 협	280	1.5
시중은행	139	0.7
기타 금융기관	1,395	7.5
비 농 가	763	4.1
농 가	246	1.3
합계	18,534	100.0

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 1999

율은 5.4%에 불과하여 이제는 그 중요성이 별로 크지 않으나 1987년의 부채 대책의 일환으로 사채대체자금을 공급하면서 그 비중이 크게 감소하여 왔다.

#### 5.4. 농업금융 시스템의 문제

협동조합금융을 근간으로 이루어진 농업금융 시스템은 협동조합과 관련한 규제와 정책금융과 관련한 정부의 의지가 전체적인 자금흐름에 큰 영향을 미친다. 농가가 이용하는 자금 중 정책금융이 차지하는 비중이 높고, 대부분의 자금이 행정기관에 의해 대상자가 선정된다. 우리의 협동조합과 정부의 밀착 관계를 감안하면 사실상 농업금융에서 정부의 역할이 매우 크다. 이 점은 농업부문에 대한 자금공급확대의 측면에서 긍정적인 면도 있지만 자금흐름의 경직성과 같은 부작용도 만만치 않다.

협동조합의 상호금융은 조달시에는 고객에 대한 규제가 없지만 대출시에는 조합원대출 비율이 2/3 이상이 되어야 한다는 내부적으로 규제함으로써 가능한 농업부문에 대한 자금공급을 키우려 하고 있다. 또 중앙회의 신용사업은 도시자금을 농촌으로 보내는 것을 주목적으로 하는 것이었다. 이러한 시스템은 농업 부문에 대한 자금공급의 파이프를 키우기 위한 것으로서 자본부족시

대의 산물이다. 이제 전체적으로 자금이 남아돌기 시작하고 조달보다는 운용이 더 중요한 과제가 되고 있음에도 이 시스템에는 변화가 없다.

협동조합이 농업금융을 독점하는 데에서 나타나는 비효율도 적잖다. 물론 농촌금융시장에 일반 상업금융기관이 진출하지 않음으로써 발생한 자연독점적 성격이 없는 것은 아니지만, 경쟁상대가 없는 협동조합이 적극적인 기술혁신을 통해 고객에 대한 서비스의 질을 높이고 비용을 낮추려는 노력을 덜하는 것만은 사실이다.

회원조합의 상호금융은 농촌 사금융의 비중이 현저히 줄어든 이후 조합원에게는 심하게 말해 고리대로 비취지고 있다. 상호금융이 금리가 높을 수밖에 없는 요인을 전혀 무시해서가 아니라 현실적으로 수익성 낮은 농업을 경영하면서 일반 기업보다 높은 금리를 지불해야 한다는 것을 인정할 수 없기 때문이다. 조합원의 이러한 불만에도 불구하고 상호금융의 대출금리 인하를 위한 별 다른 시도는 없었다.

이제 전체적인 금융환경의 변화에 맞추려면 조달보다는 운용 중심으로 가는 시스템의 전환이 필요하게 될 것이다. 현재와 같은 시스템으로 영세한 회원조합의 상호금융이 계속해서 농촌 지역, 농업금융을 당연히 담당해야 된다는 인식도 바뀌지 않을 수 없을 것이다. 그리고 자금이 남아도는데도 조합원 중심의 대출이어야 한다는 생각도 바뀌게 될 것이다. 농촌의 농업금융기관도 보다 커지고 효율적인 자금중개로 더 값싸고 양질의 서비스를 제공할 수 있는 효율적인 금융기관으로 변신해야 한다.

## 5.5. 농업금융 인식의 문제점

우리의 농업금융 시스템은 기본적으로 농업 부문의 자본부족 문제를 해소하기 위한 공급확대를 지향하는 시스템으로 구성되어 있다. 이 제도는 지금까지 상당한 성과를 가져온 것만은 사실이지만, 금융환경이 바뀌고 농업과 농촌 지역사회의 성격이 크게 변했음에도 농업금융에 대한 인식의 변화는 거의 이루어지지 않았다. 올바른 농업금융개혁 방향을 설정하기 위해서는 먼저 우리의 의식구조 속에 있는 농업금융에 대한 인식에 문제가 없는가부터 살펴볼 필요가 있다.

## ① 산업금융 중심의 인식

농업금융의 문제인식은 농업이라는 산업에 강하게 천착하고 있어, 농촌 지역사회나 농가 자체의 성격 변화에 대응하여 창의적인 제도개선을 추진하는데 장애요인으로 작용하기도 한다. 정부의 어떤 부서도 농촌금융시장이라는 큰 틀에서 정책입안을 한 것이 없다. 단지 농촌금융시장은 상업금융기관이 수익성이 낮아 기피하기 때문에 영세한 조합금융기관이 금융중개를 담당할 수밖에 없다는 안일한 생각으로 일관해 왔다.

정책적 관심은 자금 공급에 집중되고 농촌금융시장의 효율화에 대해서는 소홀하였다. 협동조합금융과 정책금융에의 관심집중은 농업부문에 대한 금융중개의 진입장벽 역할을 하고 있다. 이들에 대한 정책금융의 취급독점은 과거의 농촌금융시장이 농가금융 위주로 영위되고 상업금융기관이 진출을 기피했기 때문에 협동조합이 자연독점적으로 주어진 것이 사실이다. 그러나 이제는 상황이 많이 변했다. 농촌 지역에도 상업금융기관의 진출이 활발히 진행되고 있고, 농촌 지역 주민의 금융수요도 양과 질적인 측면에서 양질의 서비스를 요구하고 있다. 그러나 읍·면 단위 소규모 영업권에 한정된 저축금융기관으로서 이러한 금융수요를 충족시킬 수 없다.

조합원들도 내가 속한 읍면 단위에 반드시 협동조합이 독립적으로 있어야 한다는 의식이 앞서고 어떻게 하면 보다 좋은 서비스를 받을 수 있는가에 대한 생각이 부족하다. 또한 농촌 지역사회의 혼주화가 진행되면서 이제는 농업인보다는 비농업인의 비중이 더 커지고 있음에도 불구하고 농협은 농업과 관련한 서비스 개선에만 신경을 쓰고 다른 부문을 확대해서는 안 된다는 폐쇄적인 인식이 지배하고 있다. 실제로는 많은 자금이 지역에서 이용되지 못하고 중앙으로 집적되고 있는데도 이러한 인식은 변함이 없다.

## ② 정책금융과 상업금융의 역할 관계 모호

이론적으로 보면 정책금융은 상업금융의 보완수단이어야 하나 우리는 농업금융의 주 수단이 되고 있다. 농업인들 사이에서 상호금융은 농업생산 자금

으로써 가치를 외면 당하고 있다. 이러한 가운데 정책금융의 역할과 비중에 대한 명확한 인식이 부족한 것도 문제이다.

정책금융은 상업금융의 보완수단이 되는 것이 바람직하지만 언제나 그런 것은 아니다. 미국과 같이 농업구조개선정책이 완료되고, 시장이 제대로 작동하는 나라에서는 상업금융기관이 자금 공급을 기피하는 경우에만 정책금융을 공급하는 것이 바람직하지만, 우리처럼 구조개선이 시급하게 요구되는 상황에서는 정책금융의 역할이 대단히 중요하다. 즉 정책금융의 의의와 역할은 그 나라의 농업성장과 경쟁력 제고, 농업구조개선과 같은 큰 정책적 목표에 따라 달라질 수 있다. 따라서 정책자금의 역할에 대해서는 단순한 교과서적 논리로 접근할 것이 아니라 우리 농업의 발전단계와 과제를 고려한 현실적 입장에서 검토되어야 한다.

### **[3] 저리자금 지원에 의한 농가의 저소득 문제 해결 인식**

농가의 저소득이나 소득불안정은 상대적인 차이는 있지만 언제나 농업문제의 핵심이 되고 있다. 이러한 소득 문제를 풀어나가기 위해서는 원인과 성격에 따라 금융적인 지원수단과 직접적인 소득보조 정책을 적절히 활용해야 한다.

그러나 우리는 소득문제도 농업생산의 증대를 통해 해결한다는 단순한 논리에 경도되어 저금리자금의 공급확대 정책만을 위주로 해 왔다. 이러한 문제 인식의 오류는 제1단계 구조개선사업에서 막대한 보조와 저리자금을 결합한 첨단시설 지원의 실패사례를 통해 현실적으로 입증되고 있다. 저리자금이나 보조는 능력이 없는 사업자에게도 매력 있는 인센티브가 되고 사업자 선정을 받기 위해 로비와 향응등을 제공하는 부패를 초래한다. 그리고 결과는 참담한 실패로 끝날 가능성이 많다.

### **[4] 협동조합의 독과점적 시장지배와 시장실패 대처 수단 미개발**

협동조합이 지배하는 농촌금융시장은 독과점적 성격 때문에 수요자에 대한 서비스의 질이 낮다는 것은 일반적으로 잘 알려져 있다. 실재는 농업인과 농촌 지역에 대한 협동조합의 기여가 결코 무시할 수 없음에도 불구하고 인기



가 없다. 오히려 고금리로 조합원들의 이익을 빼내가는 돈장사로 치부되는 것도 엄연한 현실이다.

이에 대응한 협동조합의 경영전략도 문제이다. 경제사업이 중요하다는 인식 때문에 정확한 사업 타당성 분석 없이 선심성 사업을 확대하는 경우가 많고, 그 결과로 손실이 초래되면 신용사업 수익에서 보전해야 되기 때문에 고금리와 높은 마진을 유지할 수밖에 없다는 모순을 되풀이하고 있다.

한편 협동조합이 시장논리에 의해 영업을 하기 때문에 농촌금융시장은 문제가 없다는 안이한 생각을 하는 그룹도 있다. 즉 농촌은 금융중개비용이 비쌀 수밖에 없기 때문에 농촌주민은 질이 낮거나 가격이 비싼 금융 서비스를 받는 것이 당연하다는 것이다. 전혀 근거가 없는 것은 아니나 이 주장은 반대로 시장의 불완전성을 인정하는 것이고, 그렇다면 정책적인 지원이 필요함을 의미한다는 사실에 대한 인식은 부족하다. 현실은 산간 지역, 도서 벽지 등 조건불리지역에 사는 농업인일수록 비싼 금융을 이용할 수밖에 없으나 이에 대한 정책적 배려가 전혀 결여되어 있는 것도 문제인식 수준이 낮은 결과라 하겠다.

##### ⑤ 경영위기에 처한 농가와 협동조합 부실 증가에 대한 대안 부재

농업이 위험산업이라면 그만큼 일시적인 외적인 충격에 의해서도 쉽게 부실화될 수 있음을 의미한다. 이러한 경영체를 비효율적인 것으로 간주하여 시장에서 자연스럽게 퇴출되게 하는 것은 분명히 잘못된 인식임을 부정하는 사람은 많지 않을 것이다.

그러나 현실적으로 우리는 이러한 농가들을 구제할 장치나 제도가 결여되어 있다. 따라서 농가부채가 누적되고 많은 농가가 도산 위기에 처하여 농촌사회가 불안정해지면 대대적인 부채대책을 요구하는 소리가 높아지고 정부는 여론에 밀려 급속히 대책을 만들어 낸다. 상업농화가 빠르게 확산되었던 1980년대 이후 지금까지 주기적인 부채대책의 반복이 이를 말해준다.

경영위기에 처한 농가는 언제나 나타날 수 있고, 약간의 지원으로도 이들을 저비용으로 회생시킬 수 있는 농가가 퇴출되어야 마땅한 농가보다도 많

다. 따라서 문제가 커질 때까지 기다리는 부채대책은 이제 지양되어야 하며 경영위기에 처한 경영체를 조기 발견 지원함으로써 회생시키는 상시지원 시스템이 구축되어야 한다(박성재, 김용택, 황의식, 1999). 이러한 제도의 수혜자는 당사자인 농업인은 물론 이들에게 대출해 준 금융기관이다. 따라서 협동조합은 이러한 제도를 구축하는데 앞장을 서야 하며, 각계의 지원을 받기 위해 현장의 소리와 자료를 충실히 제공해야 한다.

## **[6] 신용사업에 대한 인식부족**

어디에서나 신용사업은 ‘돈장사’ 정도로 폄하되어 환영받지 못하지만 우리는 그 정도가 지나치다. 금융기관인 협동조합 스스로 이러한 인식의 굴레에서 자유스럽지 못하다. 그러나 이러한 인식이 지배하는 한 금융질서가 올바르게 설 수 없고, 금융개혁 추진도 힘을 얻기 어렵다. 금융의 가치가 낮게 평가되는 한 시장이나 경제논리보다는 정치논리가 힘을 얻게 되고 제도와 금융질서를 해치는 정책 결정이 쉽게 이루어질 수 있기 때문이다.

## 제 3 장

# 상호금융의 현황과 과제

### 1. 상호금융의 의의와 역할

단위농협의 신용사업인 상호금융은 조합원간의 자금과부족을 메워주는 상부상조 정신을 바탕으로 하는 조합금융으로서 이용고객에 제한이 없는 농협중앙회 신용사업과는 구분된다. 상호금융과 중앙회 신용사업과는 다음과 같은 점에서 차이가 있다.

첫째, 상호금융은 농어업인을 조합원으로 하는 단위조합 조합원간의 금융거래에 중점을 둔 조합금융이지만 중앙회 신용사업은 회원조합 또는 그 조합원만을 상대로 하는 조합금융이 아니라 일반 상업은행과 같은 은행금융이다. 상호금융도 조합원이 아닌 고객을 준조합원으로 하여 조합원과 같은 대우를 하고, 또 비조합원과의 거래도 허용하고 있지만 중심 고객은 소유자이자 이용자인 조합원이다.

둘째, 상호금융은 신용협동조합법의 적용 받지만 신용사업은 시중은행과 같은 은행법에 적용 받는 금융기관이다. 상호금융은 저축동원과 서민의 금융편의에 중점을 둔 저축기관으로서 당좌수표의 거래가 허용되지 않아 신용창조 기능이 없기 때문에 비통화금융기관으로 분류된다. 따라서 은행에 비해

상호금융의 업무영역은 좁고 제한을 많이 받는다.

셋째, 회원조합은 조합설립 구역에 한정하여 영업을 할 수 있는 단위 금융기관(an unit savings institution)이지만 중앙회 신용사업은 전국을 대상으로 영업을 하는 은행(a nationwide bank)이다. 따라서 상호금융은 대형금융기관으로 성장할 수 없는 본질적인 한계를 갖는다. 금융시장의 경쟁이 치열해지면서 금융기관의 합병과 인수 등을 통한 대형화 추세가 나타나고 있지만 상호금융은 이러한 추세에 적절히 대응할 수 없어 이 문제를 어떠한 방식으로 풀어야 할 것인가가 과제로 남는다.

중앙회의 소유자는 회원조합이지만 중앙회가 회원조합을 지도하는 위치에 있기 때문에 중앙회 신용사업과 회원조합의 상호금융 역할 관계가 명확히 설정되지 않는 경우가 있다. 중앙회의 지점이 상호금융의 영업구역에 같이 위치하고 있어 경합관계가 형성되고 중앙회의 힘이 막강하고 은행금융으로서 경쟁의 유리성을 갖고 있기 때문이다. 그러나 협동조합금융의 핵심적인 신용사업은 상호금융이며 농협중앙회의 신용사업은 원칙적으로는 상호금융을 보완하는 데 중요한 의미가 있다. 중앙회의 신용사업이 조합금융과 실질적인 보완 관계가 성립되지 않는 한 농협중앙회 신용사업은 조합원을 위한 협동조합 사업으로서 의미를 잃는다.

회원조합의 중앙연합체로서 농협중앙회의 신용사업과 상호금융은 다음과 같은 측면에서 보완 관계를 갖는다. 첫째, 중앙회 신용사업은 상호금융이 미치지 못하는 도시 지역에서 자금을 조달해서 농업부문에 공급한다. 다만 이 경우에도 조합원인 농업인에게 직접 공급하는 것이 아니라 정책금융의 재원을 조달해주거나 회원조합에 대한 대출을 통해 농업부문을 지원함으로써 시장에서 회원조합과 경합하지 않는다. 둘째, 중앙회는 상호금융의 자금운용을 지원한다. 이 역할은 상호금융의 자체 자금조달 능력 확대로 자금여유를 갖게 되면서 점차 중요성이 더해지고 있다.

상호금융의 역할은 다음과 같이 두 가지로 요약 할 수 있다. 첫째, 상호금융은 원칙적으로 조합금융으로서 조합원의 금융수요를 효율적으로 충족해주는 것이다. 자금이 필요한 조합원에게는 가능한 싸고 좋은 조건으로 자금

을 적기·적량 공급하고, 조합원의 금융자산을 높은 수익률로 안전하게 운용하여 줌으로써 조합원의 실질소득을 증대시켜주어야 한다. 둘째, 상호금융은 조합의 사업 기반을 안정화시키고 수익원으로서 기여한다. 상호금융은 회원조합의 주 수익원이며 경제·지도사업에 필요한 자금을 조달해준다.

지금까지 상호금융은 이러한 역할을 비교적 충실히 이행해왔다고 할 수 있다. 전체적으로 자금이 부족했던 성장단계에서 상호금융은 빠르게 성장하면서 조합원에게 필요한 자금을 공급해왔으며, 조합의 다른 사업부문의 자금조달원으로서 또 조합의 수익원으로서 성공적인 역할을 했기 때문이다. 다만 규모의 영세성과 금융기법의 낙후성으로 인해 상호금융의 서비스 비용이 다른 금융기관에 비해 높았기 때문에 조합원으로부터의 평가는 낮았던 것이 사실이다.

그러나 이제는 자금조달 기능 자체만으로 만족할 수 있는 단계는 지났다. 조합원은 자금의 적기·적량 공급만이 아니라 보다 낮은 비용과 장기대출을 요구하는 한편 조합원의 자산을 효율적으로 운용할 수 있도록 지원하는 서비스 개발을 요구하고 있기 때문이다. 나아가 금융시장의 경쟁가열과 금융업의 수익성이 약화되면서 수지맞지 않는 경제사업의 적자를 보전하는 신용사업체제가 지속되기 어렵게 될 것이기 때문이다. 장기적으로 농업 전문화와 규모화가 지속되면서 전문농협이 지배적인 구조로 변할 경우 회원조합에서도 신용사업과 경제사업의 분리 문제가 대두될 수 있기 때문이다. 뒤에서 더 논의되겠지만 이제 상호금융의 주 역할이 어떻게 하든 자금을 조달해서 조합원에 공급을 확대하기만 하는 시대는 지났다. 현재 회원조합의 예대비율은 60% 수준에 가까우며 읍 지역 이상의 도시조합은 40%수준까지 내려갔다. 즉, 자금잉여시대가 도래했고, 이는 조합원의 자금을 효율적으로 운용해서 수익을 극대화시키는 데 보다 역점을 두어야 할 단계가 되었다는 것을 의미한다. 또한 외환위기와 경제불황을 겪으면서 부실채권이 급격히 증가하고 이로 인해 조합의 전 자본을 잠식당한 사례가 점차 늘어나고 있는 추세이다. 신용사업도 조합의 안전한 수익원으로서 기능이 점차 약화되고 있는 것이다.

## 2. 상호금융의 현황과 문제

### 2.1. 상호금융의 성장

상호금융은 1969년 7월 22일 별도의 입법 조치가 마련되지 못한 상태에서 농림부장관의 특인을 근거로 전국 군조합이 추천한 150개의 단위조합에서 처음 도입되어 시행되었다. 이어 1972년 8월에 신용협동조합법의 통과로 법적 근거를 마련하게 되었다. 신용협동조합법 특례조항은 단위조합이 신용협동조합의 업무를 행할 경우에 신용협동조합으로 간주한다고 규정함으로써 농협 단위조합의 상호금융 업무에 대한 법적 근거를 부여하였다. 한편 동법에 의해 농협중앙회는 단위조합 상호금융 업무를 지도 육성하는 연합회로 간주되어 1973년 1월 1일 농협중앙회에 상호금융 사무국을 설치하고 여기서 상호금융특별회계를 운영토록 하였다.

상호금융은 제도금융이 발달하지 못해 고리사채에 시달리는 농민조합원의 사채 의존률을 감소시키고 나아가 조합의 경영 기반을 구축하는 데 필요한 자체사업으로 개발·보급 된 것이다. 상호금융은 본격적으로 시행된 3년 후인 1976년에는 전국 1,583개의 단위조합으로 확대되었다.

상호금융은 정부의 제도적인 보호정책 하에서 급속도로 성장하였다. 상호금융의 금리수준과 예탁금과 대출금의 금리마진을 은행보다 높게 허용하여 영세금융기관으로서의 불이익을 최소화하도록 하였다. 특히 이자소득에 대해 비과세 혜택의 부여는 예탁금의 급신장의 주요 요인으로 작용하였다. 상호금융에 대한 이 같은 우대정책은 금융자율화가 추진된 1980년대 이후에도 지속되어 왔다. 그러나 1997년까지 3단계 금융자율화가 완결되고 비과세혜택도 폐지하겠다는 움직임이 있어 앞으로는 이러한 성장추세를 유지하기 어렵게 되었다.

상호금융의 급속한 성장추세는 외환위기로 인한 IMF 관리체제의 충격이 있

표 3-1 농협 상호금융의 예탁금 증가추이(명목가격 기준)

단위: 10억원, %

		상호금융 예탁금	중앙회 예수금	예금은행 예수금
1976		156	358	3,760
1980		824	1,172	12,422
1990		11,520	9,272	84,054
1997		44,495	23,332	198,434
2000.6		61,801	40,235	376,860
연평균 성장률	76~80	51.6	34.5	34.8
	80~90	30.2	23.0	21.1
	90~97	21.3	14.1	13.1
	97~00.6	17.9	31.3	37.8
	76~00.6	28.3	21.7	21.2

자료: 농협중앙회, 「농협조사월보」, 각년도  
한국은행, 「조사통계월보」, 각년도

기 전까지는 지속되었다. 전국의 모든 단위조합이 상호금융을 취급하기 시작한 1976년 이후의 성장추이를 보면 발전 초기단계인 1970년대 후반의 예탁금 증가율은 연평균 51.6%나 되어 중앙회 신용사업의 예수금이나 예금은행 전체 예수금 증가율 35% 수준보다도 월등히 높았다(표 3-1). 이 같은 증가추이는 외환위기전까지 지속되었다. 그러나 외환위기 이후 2000년 6월까지 증가속도는 은행보다 현저히 저하되었음을 알 수 있다. 즉 1997~00.6월에 중앙회와 예금은행 전체 예수금의 연평균 증가율은 각각 31.3%와 37.8%인데 반해 상호금융 예탁금 증가율은 17.9%에 불과했다.

대출금의 경우도 같은 패턴을 보이나 외환위기가 상호금융에 미치는 충격은 예탁금에 비해 대출에서 현저히 큰 것으로 나타났다(표 3-2). 즉 1997~2000.6까지의 대출금의 연평균 증가율은 상호금융이 겨우 4.5% 증가에 그쳐 중앙회나 예금은행 대출증가율의 24.5%와 20.0%에 비해서는 물론 상호금융 예탁금 증가율의 17.9%에 비해서도 현저히 낮다.

상호금융 초기의 경쟁상대는 농촌의 사금융이었다. 사금융은 금리가 높기

표 3-2 농협 상호금융의 대출금 증가추이(명목가격 기준)

단위: 10억원, %

		상호금융 대출	중앙회 대출	예금은행 대출
1976		68	362	3,725
1980		528	1,182	12,204
1990		8,429	8,093	74,029
1997		35,522	24,876	200,401
2000.6		38,804	38,566	288,364
연평균 성장률	76~80	66.9	34.4	34.5
	80~90	31.9	21.2	19.8
	90~97	22.8	17.4	15.3
	97~00.6	4.5	24.5	20.0
	76~00.6	30.3	21.5	19.9

자료: 앞의 표와 동일

때문에 저축자에게는 유리하였지만 불안정성이 문제였다. 즉, 사금융의 금리는 안정적인 제도금융의 금리보다 회수불능 리스크 만큼 높게 형성되므로 이 정도의 차이를 제도금융에서 감안하여 제도금융금리를 설정한다면 사금융을 제도금융으로 흡수할 수 있다. 상호금융의 금리를 은행권 금리보다 높게 책정한 것은 이러한 사금융을 흡수하는데 유효한 방법이었다. 금리외에도 대출 조건면에서도 상호금융은 사금융보다 유리한 점이 있다. 사채는 대체적으로 규모가 영세하지만 상호금융은 상대적으로 규모가 크기 때문이다. 세계적으로도 가장 성공적인 사례로 인정받는 상호금융의 급성장은 이러한 시장특성을 반영한 정책이 적절하였음을 의미한다.

상호금융의 급성장으로 조합원인 농가의 사채의존률은 크게 낮아졌다. 농협 상호금융이 도입되기 전인 1965년도의 농가부채 중 사채가 차지하는 비중은 72.7%나 되는 반면 농협으로부터 차입한 부채는 18.2%에 불과하였다. 그러나 24년이 지난 1999년의 농가 사채의존도는 5.4%로 낮아진 대신 농수협으로부터 차입한 부채의 비중은 84.8%로 크게 높아졌다. 이제 상호금융의 경쟁

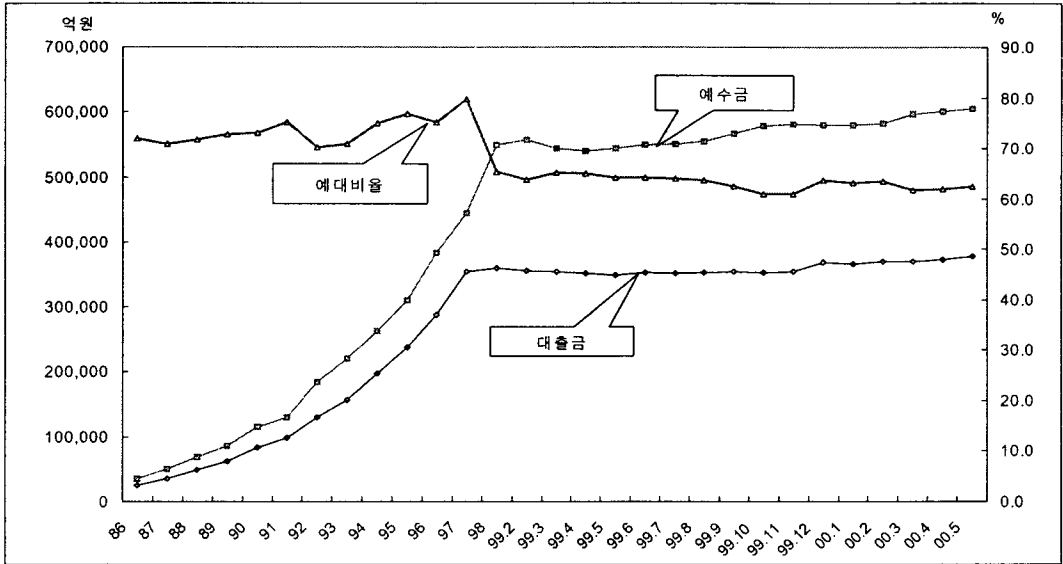


상대는 사금융이 아니라 같은 제도금융권인 새마을금고, 신협, 정책금융, 상업은행 등으로 다양해지기 시작했다.

농촌금융시장에서 사금융이 중요성을 잃어가면서 정책금융이 상호금융을 대체하는 중요한 역할을 하게 된다. 특히 1990년대 이후 농업구조개선과 경쟁력 강화를 위한 재정투융자의 확대로 상호금융의 대출시장은 상당한 규모로 잠식되었다. 이 과정에서 농업금융으로서 상호금융이 유용한가에 대한 의문이 제기되었다. 농업인은 저축자이기보다는 차입자 입장에 있으므로 저축금리보다는 대출금리에 더 민감하게 반응한다. 더구나 농업의 수익률이 낮기 때문에 금리가 높은 상호금융을 생산자금으로 사용하지 않으려는 경향이 점차 강해졌다. 일반 기업들은 금리가 낮은 은행권 자금을 이용하는데 수익률이 낮은 농가는 금리가 높은 상호금융을 써야 한다는데 대한 불만도 높았다. 과거, 자금이 부족하던 시대는 자금을 이용할 수 있느냐의 여부가 중요했지만, 이제는 어떤 자금이 더 좋은 조건의 자금이나를 고려하게 된 것이다. 이에 더하여 늘어나는 부채로 어려움을 겪는 농가들이 늘어나면서 상호금융은 농업금융 개혁의 주요 이슈로 부각되지 않을 수 없게 되었다.

상호금융이 주고객인 농업인으로부터 외면당하면서 제기되는 또 다른 문제는 조달한 자금을 적절히 운용할만한 곳을 찾지 못해 상호금융의 예대비율이 급격히 낮아지고 있다는 점이다. 상호금융의 역할과 발전 방향에 대한 재검토 필요성이 강하게 제기되고 이유 중의 하나이다. 상호금융의 예대비율은 IMF 관리체제 이전에는 75% 정도에서 안정되었으나 최근에는 60% 수준으로 낮아졌다. 평균적으로는 60% 이상이지만 지역별로 보면 도시지역이나 읍지역에 위치한 조합들의 예대비율이 40% 선 이하로 내려간 조합들이 늘고 있다. 조합원의 자금과부족 해소를 기본적인 목적으로 한 상호금융이 본질적으로 자산운용의 수단으로 변한 것이다. 이렇게 목적이 바뀌고 있음에도 불구하고 기존의 체제로 대응해 나갈 수는 없다. 다만 최근의 대출부진의 이유가 상호금융을 저리자금으로 대체하는 부채대책과, 부채누적에 따른 농업부문 투자 위축으로 나타나는 일시적인 현상으로 이해하는 그룹도 있다. 그러나 이는 본질적인 문제를 너무 가볍게 보는 시각이라 생각된다.

그림 3-1 농협 상호금융의 예대 추이



## 2.2. 상호금융 예대비율의 변화 추이

상호금융의 예대비율은 1980년대 중반 이후 70~75% 수준을 유지하다 1997년에는 거의 80% 선까지 상승하였다. 그러나 IMF 관리체제의 충격이 본격적으로 영향을 미치던 1998년에는 65% 수준으로 급락하였다. 이후 금융위기가 수습되어가고 경제상황이 호전되었지만 예대비율은 상승기미를 보이지 않고 하향 추세를 보여 2000년 들어서는 60% 선에 근접하고 있다(그림 3-1).

예대비율이 낮아지는 원인으로서는 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, IMF 관리체제 이후 농업·농촌 부문의 투자 및 소비 위축에 따른 자금수요의 감소와 농가부채 대책에 따른 정책자금 공급 확대의 영향을 들 수 있다. 즉, 외환위기로 돌출된 일시적인 영향일 수 있다는 점이다. 둘째, 농업·농촌의 자금 수요 확대가 정점에 이르러 이제는 추가적인 자금 수요의 창출이 어려워진 반면 자금조달은 과거의 성장세를 그대로 유지하고 있기 때문이라 할 수 있다. 즉, 상호금융 시장은 구조적 전환점을 맞고 있는 반증인 예대비율의 하락으로 나타나고 있다는 것이다.

<그림 3-1>만으로는 현재의 상호금융의 예대비율 하락이 일시적인 현상인지 구조적 전환과정인지 명확히 구분하기 어렵다. 환란이 진정되고 경제가 회복된다고는 하지만 아직 금융시장이 불안정한데다 농업·농촌 부문은 환란의 영향이 아직까지 상당한 정도로 미치고 있다. 여기에다 금년에 취해진 상호금융부채의 저리자금대체를 위해 9조원이 공급될 계획이기 때문에 이로 인한 대출감소로 예대비율이 높아지기 어렵기 때문이다. 반면에 구조적 전환기로 볼 수도 있는 것은 1994년 이후 농업 부문에 투입된 구조개선자금이 환란으로 큰 타격을 받았기 때문에 앞으로는 농가의 투자가 신중할 수밖에 없어 상호금융의 수요가 과거처럼 활발하게 되살아나기 어려울 것으로 기대되기 때문이다.

상호금융 예탁금은 꾸준히 증가되는데 비해 농업부문의 대출 수요 증가가 둔화되더라도 만일 도시지역의 상호금융 수요, 또는 비농업쪽의 상호금융 수요가 활발하게 증가된다면 예대비율은 다시 상승할 수 있을 것이다. 그러나 이를 기대하기도 쉽지 않다. 도시지역이나 비농업부문의 수요증가가 이루어 지려면 상호금융이 경쟁이 치열한 도시지역에서 경쟁력을 가져야 하지만 상대적으로 영세기관으로서 대형금융기관에 맞서 경쟁력을 키우는데 한계가 있고, 이미 금융시장의 통합이 활발히 이루어지고 다른 금융기관의 공격적인 경영으로 상호금융의 대출시장이 크게 잠식당하고 있기 때문이다.

도시·비농업부문의 상호금융 수요의 회복으로 인한 효과는 도시·비농업 부문이 상호금융 대출시장에서 차지하는 비중에 따라 좌우된다. 도시조합의 수는 작지만 전체 상호금융 예탁금에서 차지하는 비중은 빠르게 증가하여 농촌조합과 거의 비슷한 수준에 이르렀다. 그러나 도시조합일수록 대출 증가속도가 낮아 예대비율이 낮다. 그 동안 도시조합의 예수금 비중은 빠르게 증가하여 최근에는 농촌조합과 거의 비슷한 수준에 이르렀다. 그러나 이들 조합의 대출금 비중은 그렇게 늘지 않아 도시조합일수록 예대비율은 매우 낮다. 이상의 여건을 감안할 때 상호금융은 자금조달보다는 자금운용 중심 전략으로 전환해야 할 단계로 접어든 것 같다.

## 2.3. 조합금융의 정체성 약화

상호금융의 고객별 예금과 대출의 패턴을 보면 흥미로운 사실이 발견된다. 1995~99년 사이 예금은 조합원의 경우 1.62배, 준조합원은 2.17배, 비조합원은 1.48배 증가했다. 또, 총예수금 중에서 준조합원의 예수금이 차지하는 비중은 1995년 50.3%에서 1999년에는 58.4%로 8.1% 포인트 증가하였다. 반면에 조합원의 예수금이 차지하는 비중은 28.4%에서 24.7%로 3.7% 포인트 감소하였고, 비조합원의 경우는 21.3%에서 16.9%로 4.4% 포인트 감소하였다. 즉, 준조합원의 예수금 증가가 상호금융 예금증가의 주도적 역할을 하였다. 이것은 준조합원이 고액예금을 해서가 아니라 준조합원까지 비과세혜택을 주는 정책과 조합들이 영업기반 확충을 위해 준조합원 확대 정책을 강화함으로써 서로의 이해가 일치했기 때문이라 할 수 있다.

상호금융 대출금의 경우는 예수금과는 다른 양상을 보인다. 대출금 증가는 1995~99년 사이 조합원의 경우 1.47배, 준조합원 1.51배, 비조합원 1.91배 증가하여 비조합원에 대한 대출이 가장 빠르게 증가하였다. 또 예수금 증가율과 대출증가율을 같이 비교해 보면 조합원과 비조합원은 예수금 증가율이

표 3-3 단위농협의 고객성격별 예대 추이(95~99)

단위: 억원, 배, %

구 분		조합원	준조합원	비조합원
예수금	1995	88,262	156,134	66,253
	1999	143,289	338,792	97,863
	99/95	1.62	2.17	1.48
대출금	1995	145,866	63,055	29,503
	1999	214,441	98,831	56,301
	99/95	1.47	1.57	1.91
예대비율	1995	165.3	40.4	44.5
	1999	149.7	29.2	57.5
	증감(95~99)	-15.6	-11.2	13.0

자료: 황연수(2000)에서 재작성,

더 높고 비조합원은 대출증가율이 더 높다. 즉 준조합원은 대출을 이용하기 위해 조합에 가입하기보다는 예수금 이자소득을 높이기 위해 가입한 것이다. 반면 다른 금융기관에서 자금차입이 용이하지 않은 비조합원은 자금차입에 더 높은 관심을 가진 것이다. 이러한 경향을 보면 상호금융의 운용면만을 고려한다면 준조합원을 늘려가는 것이 바람직하다고 할 수 없다. 그렇다고 비조합원이 자금을 빌려가는 고객으로서 더 중요하다고 단정하기도 이르다. 이러한 평가는 고객 그룹별 조합이용과 부실채권 발생비율과의 관계에서 살펴볼 필요가 있기 때문이다<sup>5)</sup>.

준조합원이나 비조합원의 상호금융 이용이 크게 증가함으로써 농어민 위주의 조합금융 성격이 많이 퇴색되었다. 이는 지금까지 조합의 기반인 조합원 수 감소에 대응하여 준조합원을 늘려가는 정책을 펴온 당연한 결과이기도 하다. 그러나 앞으로 예금자보호법이 발동되고 비과세 혜택이 없어진다고 할 경우에는 상황이 달라질 수 있다. 이런 점을 고려할 때 우선 두 가지 측면을 고려하여 장기적인 발전토대를 다져나가야 할 것이다. 첫째, 조합원 수의 감소는 필연적인 추세이기 때문에 농업인 조합원 중심의 상호금융체제를 언제까지 고집할 수 없을 것이라는 점이다. 농업인 조합원만이 아닌 지역 주민의 금융기관으로 전환을 고려해야 할 때가 '올 것이고, 그 전 단계로서는 인근조합과의 합병을 통한 영업권 확대가 불가피할 것이다. 둘째, 거래고객 수가 늘어나고 영업권이 커질수록 영세금융기관의 면모를 벗고 선진 금융기법 도입을 적극 추진해야 한다. 반면에 다른 금융기관에서 쉽게 자금차입을 하지 못하는 위험한 고객인 비조합원이 더 많이 이용하려할 수 있다. 따라서 신용평가와 대출관리에 대한 더욱 정밀한 방법을 채용하지 않을 경우 신용사업의 수익성은 현재보다 나빠지게 될 것이다.

---

5) 회원조합의 고객별 부실채권 보유실태 자료가 없어 여기서는 그 증거를 확실하게 보여줄 수 없었다. 이 문제는 농협이 스스로 분석해서 대책을 세울 필요가 있을 것이다.

## 2.4. 상호금융의 지역간 격차

상호금융의 사정은 도시와 농촌 조합간에 현격한 차이가 있다. 도시조합은 정조합원은 얼마 되지 않으며 신용사업의 이익을 얻으려는 준조합원 중심으로 운영된다. 시장경쟁도 심하여 금리는 은행권에 가깝게 형성되고 있다. 특히 서울, 부산, 인천, 대구 등 특별시나 광역시에 위치한 조합의 상호금융 금리는 은행금리와 거의 비슷한 수준으로 운용된다. 은행의 금리는 주로 우대금리(prime rate)로 표시되기 때문에 실제 금리는 통계자료보다 높은 점을 감안한다면 상호금융의 대출금리는 오히려 은행보다 낮은 경우도 있다.

농촌조합의 경우는 아직도 자금조달에서 차입금의 비중이 높은 곳이 많고 대출금리도 높다. 2000년 3월 현재 전남 지역 농촌조합 평균대출금리는 12.13%로 서울의 9.94%에 비해 2.19% 포인트나 높다. 그 외 지역의 금리도 대체로 12%에 가까워 대도시 지역조합과는 대체로 2%의 금리 차이를 보이고 있다.

지역에 따라 자금의 조달과 운용에 따르는 거래비용과 위험도의 차이가 있기 때문에 지역간 금리 차이는 자연스러운 것으로 볼 수 있다. 그러나 은행은 전국적으로 동일한 금리를 적용하기 때문에 지역간 차이가 없다. 은행은 자금의 조달과 운용은 본·지점 전체를 총괄적인 입장에서 관리하기 때문에 지역간 금리 차보다는 고객별로 금리를 차등 적용한다. 즉 은행은 자금의 전체수급을 풀링하여 관리함으로써 지역간 비용차이를 없앨 수 있다. 그러나 상호금융은 조합별로 독립된 조합에 의해 운용되기 때문에 그 지역에서 발생하는 비용을 다른 곳으로 전가할 방법이 없어 그대로 대출이자에 반영될 수밖에 없다.

농촌 지역 조합의 대출금리가 높을 수 있는 또 다른 이유는 농협이 그 지역의 주도 금융기관으로서 시장가격 결정에 영향력을 미칠 수 있기 때문이다. 말하자면 특정 지역 특정그룹, 예컨대 조합관할 구역 내의 농업인에게는 독점적인 금융기관으로서 영향력을 가질 수 있기 때문에 금리는 실비용을 반영하는 수준 이상에서 결정될 소지가 있다.

표 3-4 예대금리 현황 및 예대마진 분석

단위: %, %P

지 역 별		일반대출금	정기예탁금 (1년)	예대마진
도	서울	9.94	7.99	1.95
	인천	10.50	8.02	2.48
시	대전	10.33	9.19	2.14
	대구	10.69	7.89	2.80
조	부산	10.40	7.98	2.42
	광주	10.58	8.01	2.57
합	울산	11.37	8.09	3.28
평 균		10.54	8.17	2.52
농	경기	11.07	8.17	2.90
	강원	12.05	8.46	3.59
촌	충남	11.82	8.22	3.60
	충북	11.72	8.15	3.57
조	전북	11.73	8.11	3.62
	전남	12.13	8.32	3.81
합	경남	11.80	8.31	3.49
	경북	11.88	8.16	3.72
	제주	11.69	8.32	3.37
평 균		11.77	8.25	3.25
은행권		10.05	7.30	2.75

자료: 양승룡(2000) 11쪽

## 2.5. 상호금융의 여건 변화와 쟁점

지금까지 농업관련 협동조합은 도산한 예가 없다. 환란과 금융산업구조조정 과정에서 수많은 금융기관이 시장에서 사라졌음에도 불구하고 농업관련 협동조합은 하나도 도산하지 않았다. 일부조합이 부실해져도 소리 소문 없이 인근조합에 합병되어 국민은 협동조합을 萬年不敗의 금융기관으로 인식하게 되었다. 그러나 이제는 과거와 같은 순탄한 성장가도를 기대하기 힘들 것이

다. 금융환경의 급격한 변화와 금융산업의 구조조정 효과가 가시화 되면 영세규모의 상호금융의 입지는 어려워질 것이며, 벌써부터 그러한 조짐이 나타나고 있다.

### 2.5.1. 상호금융의 기반약화

상호금융을 둘러싼 주변 여건의 변화는 상호금융의 본질적인 변화를 요구하고 있다. 우선 상호금융의 존립기반인 조합원 수 감소와 노령화, 농업의 상대적 비중 저하 등으로 상호금융의 토대는 지속적으로 약화되고 있다.

농가 수와 농가인구는 1980~98년에 각각 연평균 2.3%, 4.9%씩 감소하였으며, 농가인구중 50대 이상이 차지하는 비중은 1980년 20.4%에서 1998년에 47.4%로 증가하였다. 이같은 농가인구의 감소와 노령화는 협동조합의 기반약화와 활력저하를 의미한다. 농업이 국민경제에서 차지하는 비중의 저하 역시 상호금융 성장의 한계를 암시한다. 농업생산이 국내총생산에서 차지하는 비중은 1980년 12.6%에서 1999년 4.3%로 줄어들었고, 농가인구 비중은 같은 기간에 28.4%에서 9.0%로 감소했다.

조합원 수의 감소나, 노령화, 농업비중의 저하로 물적 토대가 약화되면 조합원의 이질화는 질적 토대가 약화되는 것을 의미한다. 농촌지역의 도시화 진행에 따라 비농업인의 비중이 늘어나는 농촌의 혼주화가 현저히 진행되어 지역사회의 동질성이 약화되고 있다. 또한 영농형태가 다양화됨에 따라 조합원내에서의 동질성도 약화되고 있다. 고객의 금융수요가 다양해지고 요구하는 서비스 수준도 높아지고 있다.

농촌금융시장권의 통합화도 상호금융의 체질개선을 요구하는 요인이다. 교통·통신의 발달로 생활권이 확대되면서 농촌금융시장권의 광역화가 진행되어 금융기관의 진출이 활발해지고 있다. 시장통합은 지리적으로만 일어나는 것은 아니다. 금융자율화, 금융위기의 충격, 정보산업의 발달 등과 같은 요인에 의해 은행과 지역금융기관간에 형성되었던 시장경계가 허물어지면서 농촌금융시장에도 대형은행 등이 점차 영업망을 확대해나갈 것이다.

농촌지역 금융시장 여건이 열악했던 과거에 형성되었던 협동조합의 자연독



점적 위치는 이제 점차 위력을 잃어가고 있다. 그 동안 쌓아 온 농촌지역 정보와 지역주민과의 경제·사회적 관계, 중앙회 및 회원조합간의 잘 짜인 네트워크는 상호금융의 경쟁력 원천으로서 앞으로도 상당기간은 작용할 것이지만, 이것이 얼마 동안이나 유지될 것인지는 확신하기 어렵다. 특히 최근 급신장세를 보이는 사이버 금융이 보편화될 경우 상호금융의 지역밀착형 유리점은 크게 약화될 것이다.

## 2.5.2. 금융시장 통합

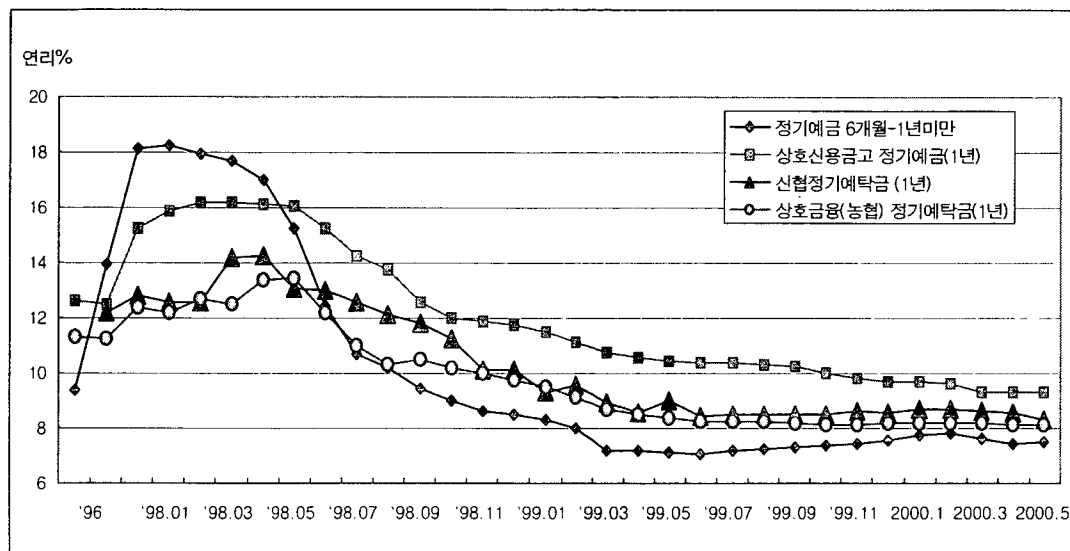
상호금융의 금리는 상호신용금고보다는 낮고 은행보다는 높으며 신협과 마을금고와는 비슷한 수준을 유지해 왔다. 은행권은 주로 대기업이나 우량기업을 대상으로 한 대규모 거래를 해 온 반면 신용협동조합그룹인 신협, 마을금고, 상호금융은 서민을 대상으로 한 조합금융으로서 예대금리가 높게 형성되어 왔다. 상호신용금고는 주로 상인이나 신용력이 약한 중소기업을 상대로 하다 보니 금리는 사금융과도 큰 차이가 없을 만큼 높은 수준을 유지하였다.

이러한 금리격차는 금융자율화와 개방으로 금융시장이 점차 통합되어 감에 따라 줄어들어 가는 추세를 보여 왔다. 예금금리의 경우 은행금리를 100으로 했을 때 상호신용금고는 1995년 152.6에서 1996년 131.0으로, 상호금융은 139.2에서 117.5로 줄어들었다. 대출금리는 상호신용금고가 같은 기간에 147.2에서 148.4로 약간 격차가 확대되었으나, 신협은 122.9에서 124.6으로, 상호금융은 121.7에서 121.4로 줄어들었다. 그러나 1997년 말의 외환위기와 IMF 관리체제로의 전환시 금융기관간 금리격차는 혼란을 겪게 되는데 은행권의 금리가 먼저 급격히 치솟고 저축기관이 이를 뒤따르는 양상을 보였다(그림 3-2).

외환위기가 진정되고 경제가 안정화되면서 금융권간 금리격차는 다시 1997년 환란이전의 경향을 되찾고 있다. <그림 3-2>는 은행금리와 신협그룹 및 상호신용금고간의 금리격차는 점차 줄어들어 시장통합화가 실질적으로 진행되고 있음을 보여 주고 있다.

요약하면 금융시장의 통합은 외환위기와 금융산업 구조조정 과정에서 교란되었으나 최근 제 제도에 진입한 것으로 보인다. 또한 고금리 금융기관이던

그림 3-2 금융기관간 수신금리 격차의 변화 추이



상호신용금고가 가장 흑독한 시련을 받고 있다는 점은 전형적인 도덕적 해이와 역선택의 명제에 부합되는 것이 아닌가 생각한다. Stiglitz와 Weiss(1981)의 가설에 의하면 은행이 높은 금리정책을 취하는 것은 위험한 고객을 불러들이게 되는 반면 선량하고 위험도가 낮은 우량고객을 배제시켜 전체적인 수익성을 낮춘다. 높은 금리에서도 자금을 차입해서 투자하려는 수요자는 고수익 고위험의 투기성 투자자일 가능성이 높기 때문이다. 현재의 상호신용금고는 그동안 고금리 대출고객이 신용력은 약한 중소기업이나 상인위주였으며, 경제위기로 이들이 도산하면서 부실채권이 급격히 늘어난 것 때문에 현재의 위기를 맞고 있다고 할 수 있다.

### 2.5.3. 쟁점1 : 상호금융 대출금리 논쟁

상호금융의 대출금리가 너무 높다는 것이 일반적 인식이다. 즉 농업의 수익성이 낮기 때문에 농업생산자금으로 상호금융자금을 이용하는 것은 타산이 맞지 않는다는 것은 농촌의 일반적 인식이다.

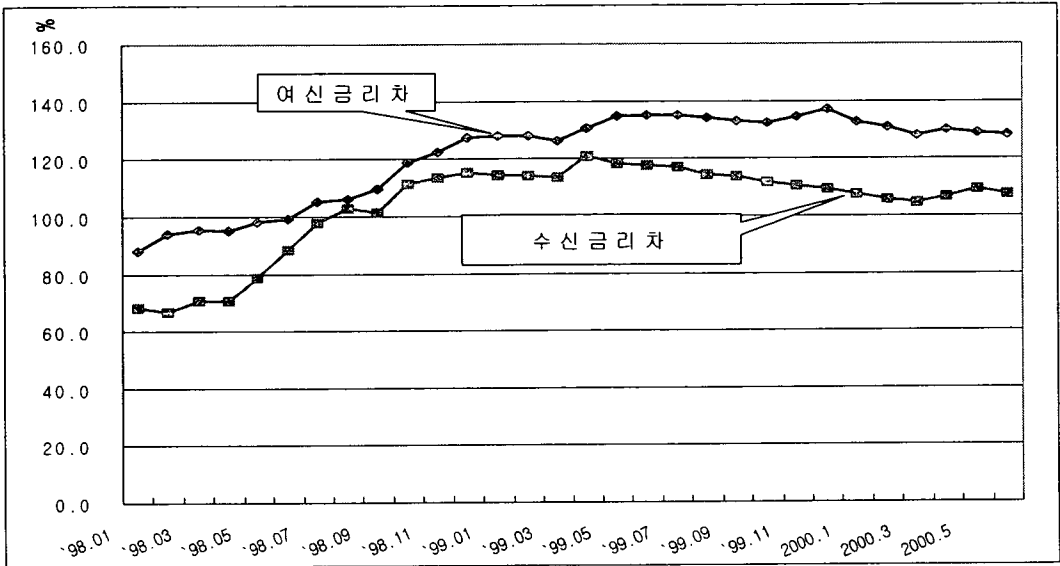
상호금융의 고금리 수준을 유지하는데 대해서는 현실적인 조건 때문에 어

쩔 수 없다고 보는 시각과 협동조합의 독점적 시장지배력에서 나오는 비효율성의 문제라는 시각이 대립하고 있다. 상호금융의 대출금리가 높을 수밖에 없는 요소는 많다. 좁은 읍·면을 시장권으로 한 영세한 금융기관이 은행과 같이 낮은 대출금리를 운용할 수는 없다. 더구나 그 동안 저축 유인을 위해 예수금 금리를 높이 운용한 점, 농촌지역 금융시장 여건의 불리, 소액다건의 금융거래, 신용사업을 제외한 모든 경제사업의 적자를 신용사업 수익으로 보전해야 하는 협동조합의 구조 등 상호금융은 은행에 비해 비용이 많이 들 수밖에 없는 요인을 안고 있다.

그러나 많은 농업인들은 협동조합이 농업인을 상대로 고리자금을 운용해 왔다는 비난을 하고 있다. 농업인의 불만은 이해부족이나 비합리적 견해로만 치부해버릴 수 없는 것도 사실이다. 수익성이 낮은 농업에 종사하는 사람은 높은 자금을 사용해야 될 수밖에 없는 것이 필연적인가에 대한 물음이다. 같은 농촌 지역에서도 저리자금을 공급하는 은행이 있고 농협중앙회도 있다. 비록 도시 지역에 위치한 조합의 자금이긴 하지만 상호금융 전체로 보면 막대한 자금이 중앙회의 상호금융특별회계에 쌓이고 있는데도 높은 대출금리를 운용한다는 것은 문제라는 지적이다. 상호금융의 대출금리를 높여야 되는 이유로 조합의 경제사업이나 지도사업을 확대할 수 있다는 주장에 대해서도 수긍하기 어려운 점이 있다. 경제사업의 적자는 필연적인 요소도 있지만 방만한 운영, 무모한 투자, 조합의 선전을 위한 전시효과적 운영 등 비효율적인 요인에 의한 적자도 무시할 수 없기 때문이다. 이상과 같은 요인을 감안할 때 상호금융의 높은 대출금리는 농촌지역금융시장에서 독점적 지위를 누리는 상호금융의 비효율성 때문이라는 지적이 설득력을 갖게 된다.

상호금융의 금리를 시중은행과 비교했을 때 최근의 금리동향은 상호금융의 독점적 비효율성을 시사해주고 있다. <그림 3-3>은 시중은행금리를 기준으로 상호금융의 금리를 비교한 것이다. 외환위기 직후인 1998년 초에는 시중은행금리가 매우 높게 형성되었기 때문에 상호금융금리의 비율은 100% 수준 이하였으나 하반기부터는 100% 수준 이상으로 상승하였다. 여기서 눈여겨볼 것

그림 3-3 시중은행과 상호금융의 금리격차비율(상호금융금리/시중은행금리)



은 수신금리의 격차는 1999년 4월을 정점으로 하여 이후 지속적으로 내려가고 있는데 반하여 대출금리 격차는 1999년 12월까지 확대되다 2000년 1월부터 내려가기 시작하고 있다는 점이다. 즉 수신금리는 신속하게 시중은행 금리를 따라가지만 대출금리는 현저히 늦게 반응하고 있다. 대출경쟁이 심하다면 생각할 수 없는 현상이다.

협동조합의 목적이 조합원의 상부상조에 의한 서로의 이익을 증대시키는 것이라면 상호금융의 대출금리를 더 낮출 수 없는 것인가에 대한 심각한 고민이 필요하다. 그렇지 않으면 상호금융은 그 주 수요자인 조합원으로부터 외면당해 존립의 필요성을 상실하게 될 것이다.

#### 2.5.4. 쟁점2 : 회원조합의 규모화와 합병론

우리 협동조합 금융은 기본적으로 규모가 너무 영세하다. 좁은 읍·면 단위를 기반으로 독립적으로 설립된 조합으로서 시장권을 키워갈 수 없는 한계, 빈약한 자본력과 전문인력의 부족, 경영 및 위험관리 능력이 부족해서 위기가 닥쳐도 이를 극복할 힘을 갖추기 어렵다.

표 3-5 지역농협의 규모지표별 조합분포(1999)

## a) 조합원 규모별 분포

	700명 미만	700~ 1,000	1,000~ 1,500	1500~ 2,000	2,000~ 2,500	2,500~ 3,000	3,000명 이상	계
조합수	25	87	7482	257	95	84	102	1,132
구성비	2.2	7.7	42.6	22.7	8.4	7.4	9.0	100.0

## b) 자기자본 규모별 분포

	자본 적자	~3억원	3~ 5억원	5~ 10억원	10~ 15억원	15~ 20억원	20억원 초과	계
조합수	24	22	57	335	233	121	340	1,132
구성비	2.1	1.9	5.0	29.6	20.6	10.7	30.0	100.0

## c) 납입출자금 규모별 분포

	1억원 이하	1~ 2억원	2~ 3억원	3~ 4억원	4~ 5억원	5~ 10억원	10억원 초과	계
조합수	1	77	149	273	148	317	167	1,132
구성비	0.1	6.8	13.2	24.1	13.1	28.0	14.8	100.0

## d) 흑자규모별 분포

	적자	5백만원 이하	500~ 2,000	2,000~ 5,000	5,000~ 1억원	1~ 2억원	2억원 초과	계
조합수	114	61	71	217	264	193	212	1,132
구성비	10.1	5.4	6.3	19.2	23.3	17.0	18.7	100.0

자료: 농협중앙회, 「1999 지역농협 경영계수 요약」, 2000

회원농협의 중심인 지역농협 자료를 보면 1999년말 현재 법적 설립 요건인 조합원수 1,000명 미만인 조합이 전체의 9.9%인 112개 조합이고, 자본금 3억원 미만인 조합도 4.0%인 46개에 이른다(표 3-5). 또한 사업수지상 적자인 조합은 10.1%인 114개 되고, 흑자라 해도 그 규모가 2,000만원 이하인 조합이 132개로 11.7%이다. 즉 최소한의 법적 요건을 갖추지 못한 조합만도 약 10% 수준에 이른 상태이며, 자본금 규모가 20억원 이하인 조합이 70%에 이를 정

도로 전체적인 조합규모는 영세하다<sup>6)</sup>.

금융시장의 경쟁심화와 전반적인 금융기관의 대형추세에 대응하기 위해서는 영세한 회원농협의 규모화도 어느 과제 못지 않게 중요한 문제이다. 회원농협의 규모화는 합병이나 조합간의 사업연합을 통해 이룩할 수 있다. 규모화 정도나 통제력, 그리고 조합간 협조의 어려움 등을 감안할 때 사업연합은 차선의 대안이 될 수밖에 없다. 즉 본질적으로는 합병을 통한 회원농협의 규모화가 강력히 추진될 필요가 있다.

농협의 합병은 금융자율화가 활발하게 추진되던 1990년대 초반에 적극적인 움직임이 있었으나 최근에는 이에 대한 반대 여론이 형성되면서 주춤한 상태이다. 일반적으로는 합병의 필요성에 대해 인정하면서도 시·군 단위와 같은 대형합병에 대해서는 더욱 비판적이고 생활권 단위 또는 3~4개 조합의 중형합병을 선호하는 것이 현장의 여론이다.

그러나 이 같은 관점은 나름대로의 근거는 있으나 다분히 현실에 안주하면서 합병을 추진하겠다는 의식이 드러나고 있다. 시장상황의 변화에 대한 대응력이 어느 정도 규모에서 발현될 수 있는가에 대한 시각이 부족한 것이다. 지금까지의 합병은 대부분이 부실조합 처리차원에서 약체조합을 인수합병하는 방식으로 진행되어 왔으며, 그 규모는 4개 조합 이내의 중소형 합병이 주류를 이뤄왔다. 그리고 약체조합의 인수의 부작용으로 동반부실화 사례가 많이 나타나고 있다. 따라서 지금까지의 합병 경험이 시장력을 키우는 전략적 개념의 합병의 타당성을 판단하는 근거로는 적합하지 않다.

시·군 단위 광역합병 사례로는 산청과 순천을 들 수 있는데 이들 조합의 성공여부는 앞으로 합병을 추진하는데 좋은 선례가 될 것이다. 이들 조합의 합병도 착실하게 준비된 것이기보다는 추진과정과 내용에서 적지 않은 문제점이 있었기 때문에 그 부작용도 만만치 않으리라 생각된다. 그러나 지금까지

---

6) 최근 신용사업의 여건이 어려워지면서 회원농협은 시·군의 금고취급을 할 수 있는가에 대한 관심이 높아지고 있다. 그러나 최소한 수 백억원에서 수 천억원대에 이르는 금고를 취급하려면 자본금을 20억원대도 못 가진 상태에서는 무리라 하지 않을 수 없을 것이다.

지의 성과를 놓고 볼 때 상당한 효과가 있었음을 인정하지 않을 수 없다(성진근, 2000).

회원조합의 합병은 과감하게 추진되어야 한다. 급속히 늘어나는 부실조합의 처리 필요성에서 뿐만 아니라 시장여건의 변화에 대응해가는 전략적 차원에서 추진되어야 한다. 그리고 합병은 가능한 대형화하는 것이 바람직한 방향이라 생각된다. 대형합병은 자산이나 자본확충과 같은 단순한 재무지표의 개선효과만이 아니라 시장권의 확대와 통합, 고정자본 투자의 효율성 증대, 조합장이나 직원 인력 풀의 개선 등 부수적인 효과를 더 크게 기대할 수 있다. 다만 몸집이 커지면서 나타나는 조합원과 조합간의 거리감과 조합원의 소외감 증폭 등에 대한 해결책이 제시되어야 할 것이다.

### 2.5.5. 쟁점3 : 농업 편향적 사고로부터의 탈피

협동조합의 이념과 사업체로서의 성격에 대한 인식을 재검토할 필요가 있다. 조합원을 위한다는 명분만 내세우면 모두 협동조합의 이념에 합치하는 것으로 간주하는 편의주의적 발상을 버려야 할 것이다. 중요한 것은 명분은 물론 조합원을 위하는 방식과 효과에 대한 신중한 고려가 같이 되어야 한다. 이런 점에서 볼 때 협동조합에 대한 인식은 지나치게 농업 중심으로 편향되어 있고, 장기적인 안목에서 협동조합의 발전방향을 찾으려는 노력보다는 현실적인 조건만을 강조하는 경향이 강하다.

이제는 과거와 같이 자금이 부족해서 문제인 시대는 아니다. 많은 자금이 상호금융을 통해 조달되었지만 주 이용자인 농업인의 수요는 늘지 않아 자금이 지역에서 이용되지 못하고 중앙으로 몰려 채권투자에 운용되고 있다. 그럼에도 불구하고 일선 회원조합에서는 비조합원에 대한 대출 억제를 금과옥조로 알고 있는 조합원이 많다. 협동조합의 주인은 조합원인 농업인이지만 그들만의 사업으로는 협동조합이 성장하는데 한계가 있다. 지역과 같이 발전하는 협동조합이 될 때 장래가 있다. 낱알이 줄어드는 조합원의 숫자 등 협동조합 기반의 취약성에 대해 심각하게 생각해야 한다.

조합원은 반드시 농업인이어야 할 것인가에 대한 논의도 멀지 않은 장래에

제기될 것이다. 조합원은 줄고 비농업인인 준조합원이 계속 늘어난다면 머지않아 조합의 정체성에 대한 문제가 심각하게 제기될 것이기 때문이다. 일본에서는 현재 농업을 중심으로 한 산업조합으로서의 농협이 아니라 지역주민을 조합원으로 하는 지역조합화의 필요성에 대한 논쟁이 뜨겁게 일고 있다. 이 논쟁은 이미 1970년대 초부터 제기된 것이지만 최근 신용사업의 부진과 조합부실화의 확산, 단위농협 성장둔화 등의 요인이 이러한 문제 제기를 강하게 하는 요인이다. 서구 유럽의 농업신용조합들도 이미 1960~70년대를 거치면서 지역조합으로 전환하였다. 문제는 신용조합인 경우 지역조합의 문제는 쉽게 풀어갈 수 있으나 경제사업을 같이 하는 종합농협의 경우 한층 어려운 문제를 안고 있다는 점이다. 즉 지역조합화의 논의는 필연적으로 회원농협의 신·경분리 논의와 연계될 것이다.

지역조합화론의 본질은 협동조합 사업방식에 대한 인식의 전환을 의미한다. 과거와 같이 농업이 지배적인 산업구조하에서는 굳이 농촌지역의 비농업인에 대한 관심을 키울 필요가 없었지만 이제는 농촌이라 하더라도 비농업인의 숫자가 더 많아지고 있다. 이들과 같이 하는 사업이 아닌 한 성장의 실마리를 풀기 어렵게 되어 가는 구조인 것이다. 따라서 비농업부문의 사업성장으로 농업부문을 강화시켜 가는 생존전략의 수정을 겸허히 검토할 필요성이 제기되는 것이다.

### 3. 상호금융특별회계

#### 3.1. 농협상호금융특별회계의 역할

농협중앙회에 두고 있는 상호금융특별회계는 농협법과 농협재무 기준에 따라 회원조합의 신용사업인 상호금융자금의 운용 효율화를 도모하기 위하여 일반회계와는 별도로 구분 설치하여 운영하고 있다. 원칙적으로 상호금융특별회계는 회원조합의 상호금융에 대하여 중앙은행으로서 지불준비금 예치,



상호금융 부문의 자금수급조절 및 종합적인 자산운용의 역할을 담당한다. 즉 상호금융특별회계는 기본적으로는 상호금융의 건전한 발전과 기능 향상을 도모하고 효율적 자원의 동원과 그 이용을 도모하는 것이 주요 목적이다.

상호금융특별회계는 농협중앙회가 회원조합의 중앙연합회로서 수행해야 할 가장 중요한 기본역할이라고 할 수 있다. 상호금융특별회계의 기본역할은 협의로는 자금수급 및 운영이라고 할 수 있지만 광의로는 회원조합의 상호금융과 관련된 모든 부문을 포괄한다. 따라서 상호금융특별회계의 운영은 회원조합 의사를 최대한 반영할 수 있도록 해야 한다.

상호금융특별회계가 수행하는 구체적인 역할은 다음과 같다. 첫째, 회원조합 상호금융에 대하여 법정상환준비예치금을 관리한다. 이는 중앙은행의 지불준비예치금제도와 유사한 것이다. 지불예치금제도는 예금자의 지불요구에 응하기 위한 것이지만 실제로는 적정통화량의 조절을 위하여 중앙은행이 통화금융기관의 예·대비율을 조절하는 주요 정책수단이기도 하다. 상호금융특별회계도 본질적으로 이와 같은 기능을 해야 하나 현재는 그렇지 못하다. 예를 들면 자산운용 상태가 좋은 조합에 대해서는 낮은 지불준비율을 적용하고 자산운용상태나 나쁜 조합에 대해서는 높은 지불준비율을 적용하여 회원조합의 자산운용을 건전하게 유도하고 인출 리스크를 줄이는 것이 원칙이나 현재의 특별회계 정책에는 이러한 점을 간과하고 있다.

둘째, 회원조합은 물론 지역간 자금 수급 조절 역할이다. 상호금융특별회계는 준비예수금 이외에 회원조합의 여유자금을 정기 예수금이나 일시 예수금 형태로 받아 운용해 준다. 이 제도는 회원조합에서 여유자금이 발생했을 경우에는 상호금융특별회계에 예치하고 반대의 경우는 차입하게 함으로써 조합간 또는 지역간 자금수급을 조절할 수 있게 한다. 이러한 자금수급 조절 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 관리자인 중앙회의 강력한 통제력이 필요하다. 시간적으로나 공간적으로 신속하게 전문가에 의해 집중적으로 자금 관리가 되지 않고서는 자금 운영의 비효율성이 발생하기 때문이다. 이 같은 관점에서 본다면 상호금융이 각각의 회원조합별로 운용되는 것보다는 중앙회의 상호금융특별회계를 정점으로 일반시중은행의 본점과 지점과 같은

관계를 갖고 운용되는 것이 바람직하다. 자금시장이 국내외적으로 치열한 경쟁체제로 전환됨에 따라 지역적으로나 전문 인력 면에서나 또는 자금시장의 빠른 정보면에서나 중앙회의 지도가 필요하다.

셋째, 회원조합의 수익성 조정 역할이다. 상호금융특별회계는 회원조합의 예치금 및 대출금 이자율을 조정함으로써 회원조합의 수익성과 재무관리에 적극적인 영향을 미치고 있다. 이와 같은 기능은 시중은행이 지점의 독립채산제를 전제로 지점을 관리하는 본점의 자금부와 유사한 것이다. 상호금융특별회계의 회원조합수익성 조정역할은 금융자율화로 그 중요성이 더 커지고 있다. 조합장의 직선제 영향으로 조합의 경영이 조합 수익을 중요시하는 추세에 있고, 중앙회 기능이 회원조합의 자산운용에 무게를 더해간다는 점에서도 이 역할은 대단히 중요하다.

넷째, 특별회계의 예치금리와 차입금리를 조절함으로써 회원조합의 여신금리나 수신금리에 대한 기준금리를 제시하는 역할을 한다.

다섯째, 상호금융특별회계는 회원조합의 금리변동의 위험을 특별회계에서 집중 관리시킴으로써 위험분산을 도모할 수 있는 중요한 장치이다. 지역적으로 분산되어 있고, 자산 규모면에서도 소규모인 회원조합으로서는 독자적인 자산부채 관리만으로 금리변동 위험을 방지하기 어렵기 때문이다.

## 3.2. 자금조달과 운용

### 3.2.1. 운용규모와 구조 변화

상호금융특별회계의 자금조달 부문은 예치금 부문과 특수사업지원자금 차입이나 손익등을 포함하는 기타 부문으로 구성된다. 예치금에는 상환준비예치금, 정기성 예치금, 적립식 예치금 등이 있다. 운용 부문은 회원조합에 대한 대출, 유가증권에 대한 투자, 그리고 추곡수매자금 지원 등의 기타 부문으로 구성된다.

상호금융특별회계의 예치금 급증에 따라 총운용규모가 크게 증가하고 그 구조도 바뀌고 있다. 특별회계의 규모는 1990년 3조 3천억원에서 2000년 3월

표 3-6 상호금융 특별회계의 자금조달 및 운용현황

단위: 억원, (%)

년도	조 달						운 용			
	예수금				기타	계	회원조합 대출	유가 증권	기타	계
	상환준비	정기성	적립식	소계						
1990	11,477 (35.0)	20,259 (61.7)	- (-)	31,736 (96.7)	1,078 (3.3)	32,814 (100.0)	7,129 (21.7)	23,966 (73.0)	1,719 (5.2)	32,814 (100.0)
1993	21,801 (39.2)	35,784 (64.3)	- (-)	57,585 (103.5)	-1,970 (-3.5)	55,615 (100.0)	11,296 (20.3)	42,425 (76.3)	1,894 (3.4)	55,615 (100.0)
1995	30,597 (43.1)	40,391 (57.0)	- (-)	70,989 (100.1)	-106 (-0.1)	70,883 (100.0)	19,418 (27.4)	46,853 (66.1)	4,612 (6.5)	70,883 (100.0)
1997	44,680 (36.2)	62,789 (50.9)	601 (0.5)	108,070 (87.6)	15,255 (12.4)	123,325 (100.0)	34,960 (28.3)	78,500 (63.6)	9,865 (8.1)	123,325 (100.0)
1999	58,185 (27.3)	136,227 (63.9)	2,324 (1.1)	196,736 (92.2)	16,541 (7.8)	213,277 (100.0)	17,418 (8.2)	178,095 (83.5)	17,764 (8.3)	213,277 (100.0)
2000.3	58,352 (26.7)	152,995 (69.9)	2,683 (1.2)	214,030 (97.8)	4,863 (2.2)	218,893 (100.0)	9,684 (4.4)	193,248 (88.3)	15,961 (7.3)	218,893 (100.0)

자료: 농협중앙회

말 현재 21조 9천억원으로 10여년 사이에 무려 6.67배로 증가하였다(표 3-6).

운용규모의 이 같은 급증은 일선조합에서 대출하고 남은 여유자금의 급증으로 인한 것이다. 1990~2000.3에 특별회계 예치금은 3조 2천억원에서 21조 4천억원으로 6.74배 증가하였는데 그 중 상환준비예치금은 5.08배 증가에 그친 반면 여유자금인 정기예치금과 적립식 예치금의 증가는 7.68배 증가하였다. 이에 따라 상호금융 특별회계 조달부문에서 상환준비 예치금이 차지하는 비중은 35.0%에서 1990년 2000년 3월 26.7%로 낮아진 반면 정기성 예치금의 비중은 61.7%에서 69.9%를 높아졌다.

상호금융특별회계가 크게 증가하고 있는 이유는 1997년말 외환위기 이후 금융기관 구조개혁의 여파로 야기되었던 농협으로의 예수금 유입 영향이 크게 작용한 것이라 할 수 있다. 예치금의 증가세를 보면 1995~97년의 2년 사이에 52.2%가 증가했지만, 1997~99년에는 82.0%가 증가한 것이 이를 반영한

다. 아울러 경제불황과 가계신용의 하락을 고려하여 회원조합에서 일반대출을 자제하면서 이러한 여유자금을 상호금융특별회계에 집중시키는 현상이 나타난 것이다.

그러나 상호금융특별회계 예치금 증가는 자금운용 부문에 부담요인으로 작용하고 있다. IMF 관리체제 이전인 1997년 상호금융특별회계 운용 부문에서 총 규모의 28.3%가 회원조합에 대한 재대출이었고, 유가증권 투자는 63.6%였다. 그러나 이후 회원조합 재대출 비중은 급격히 줄어 2000년 3월 현재 4.4%에 지나지 않는 반면 유가증권 투자는 88.3%로 급격히 증가하였다. 회원조합에 대한 재대출 비율이 크게 떨어졌다는 것은 상호금융 특별회계의 조합간 또는 지역간 자금수급 조절의 역할이 감소하였다는 것을 의미한다. 이것은 바로 농협의 상호금융이 자금 여유시대에 접어들고 있다는 것을 설명하고 있다.

### 3.2.2. 금리정책

상호금융특별회계의 예치금과 대출 이자율 정책은 특별회계 자체의 자금운용 효율성을 위해서는 물론이고 회원조합간 또는 지역간의 자금수급조절에 중요한 영향을 미친다. 최근 특별회계는 여유자금의 급증으로 운용이 어려워지고 회원조합이 높은 예·대금리를 유지한 채 대출에 소극적인 점을 감안 특별회계의 예치금 금리를 크게 낮추었다. 이는 시장상황을 반영한 적절한 조치라 생각된다.

최근의 특별회계 금리인하 조치 이전까지 금리정책을 보면 사실상 회원조합이 특별회계에 예치하기보다는 직접 대출하는 것이 크게 유리할 것도 없는 수준이었다. 우선 상호금융특별회계의 1년 정기예치금의 금리와 조합의 상호금융대출금리의 차이(표 3-7의 B-A)는 외환위기 이후 줄어들었다. 즉 1996년 상호금융대출금 금리와 특별회계 예치금의 금리차는 2.50% 포인트였으나 1997년에는 1.00% 포인트, 1998년에는 1.14% 포인트로 시장의 높은 리스크를 감안할 때 고객에 대출해주는 것보다는 안전한 특별회계에 예치하는 것이 더 유리했을 수도 있었다. 따라서 회원조합은 모이는 자금을 대출하기보다는 특별회계에 예치를 하게 되어 이것이 상호금융의 예·대비율을 낮추는 한 요인

표 3-7 상호금융 및 상호금리 특별회계 금리 현황<sup>1)</sup>

단위: %

	상호금융특별회계		상호금융(회원조합)		금리차이	
	일시차입금	예치금(A) (1년 정기)	대출금 (B)	예탁금(C) (1년 정기)	B-A	A-C
1996	12.60	11.25	13.75	9.5	2.50	1.75
1997	12.50	12.45	13.45	9.5	1.00	2.95
1998	18.10	13.33	14.47	9.0	1.14	4.33
1999	9.55	8.78	12.51	8.17	3.73	0.67

1) 1994년 금리 자유화 이후 일부 계산 평균금리

자료: 농협중앙회

으로 작용했음을 알 수 있다. 그러나 특별회계 예치금의 급격한 누적이 부담이 되자 1999년에 특별회계가 예치금리를 전년의 13.33%에서 8.78%로 4.55% 포인트나 낮추어 상호금융 대출금의 금리와의 격차는 3.73% 포인트로 확대되었다. 이러한 관계는 회원조합 상호금융의 예탁금 이자율과 상호금융특별회계의 예치금 이자율간에도 같은 논리를 적용하여 설명할 수 있다. 즉 외환위기 이후 상호금융의 예탁금과 특별회계의 이자차이가 확대되어 특별회계에 예치하는 것이 상당한 수익을 보장한 것이었으나 1999년부터는 사정이 달라졌음을 알 수 있다.

### 3.2.3. 유가증권 운용

상호금융 특별회계의 자금운용에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 유가증권이다. 유가증권 운용규모는 1995년 잔액기준 4조 7천억원에서 1997년 7조 7천억원으로 63.7% 증가하였고 1999년에는 17조 8천억원으로 1997년 대비 132.2%가 증가하여 그 속도가 크게 높아졌음을 알 수 있다(표 3-8). 반면에 운용수익률은 1995년 11.85%, 1997년 12.45%, 1999년 10.33%로 운용규모의 급증과 반대로 크게 하락하였다.

유가증권의 주요 종목별 운용 현황을 보면 회사채가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 이것은 “하이리스크 하이리턴” 원리에 따라 수익률이 높은 회

표 3-8 상호금융특별회계의 유가증권 운용현황

단위: 억원, %

연 도	잔 액	평 잔	운용수익률
1995	46,853	37,575	11.85
1996	73,350	59,273	12.11
1997	76,689	72,649	12.45
1998	157,697	125,898	14.48
1999	178,095	171,742	10.33

자료: 농협중앙회

사채에 대한 투자를 늘린 결과이다. 상호금융특별회계의 운용규모가 증가할 수록 이러한 경향은 심화될 수밖에 없을 것이다. 이는 그 운용의 효율화를 위한 전문성 제고와 위험관리의 과학화를 제도적으로 보장하는 것이 앞으로 중요 과제중의 하나임을 의미한다.

### 3.2.3. 회원조합에 대한 저리자금 지원

상호금융특별회계는 회원조합에 대하여 조합사업 활성화를 위하여 저리자금을 지원해 주고 있다. 지원 분야는 유통가공시설을 운영하는 조합이나 조합원 농민들의 편의시설을 가지고 있는 조합에 대한 경영개선자금, 유통가공 사업을 위한 유통우대자금, 유통운전자금 등이다. 회원조합에 지원하는 저리자금은 농협의 사업 여건에 따라 조금씩 바뀌어 왔으나 1990년대에 들어 와서 UR 협상 타결과 함께 농산물 수입개방에 대한 대응책의 하나로 농산물 유통분야에 주로 지원하고 있다.

상호금융특별회계가 지원하는 저리자금의 원천은 회계의 운용수익이고 지원 자체는 그 운용수익을 배분하는 매카니즘의 하나이다. 회원조합에 저리자금을 지원하는 것은 회원조합의 사업활성화를 위한 것이라고는 하지만 상호금융 부문의 자체의 발전을 위한 것이 아니기 때문에 논란의 여지가 있다. 왜냐하면 지원대상 사업의 성격으로 보아 상호금융특별회계가 지원할 것이

표 3-9 상호금융특별회계의 저리자금 지원현황

단위: 억원

구분	경영활성화 자금	시설지원 자금	유통우대 자금	유통운전 자금	상호금융 추진자금	농업경쟁력 강화자금	계
1999	918	64	770	-	428	722	2,902
1998	1,090	75	1,053	-	572	1,136	3,926
1997	1,050	146	849	1,177	546	845	4,613
1996	1,079	-	1,171	1,787	590	555	5,182
1995	1,100	-	900	1,000	2,100	300	5,400
1994	1,100	-	500	2,000	1,100	-	4,700
1993	1,100	-	500	1,400	1,100	4,100	8,200
1992	1,100	-	500	1,100	1,100	-	3,800
1991	710	797	113	419	-	-	2,039
1990	600	558	20	-	-	-	1,178

자료: 농협중앙회

표 3-10 상호금융특별회계 초과수익의 추가정산 금액

단위: 억원

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
추가정산금액	101	471	120	211	475	555	561	662	670

자료: 농협중앙회

아니라 중앙회 신용사업 또는 다른 회계에서의 지원이 명분과 논리가 맞는 것이 아니냐는 것이다. 또한 상호금융특별회계가 회원조합을 지원하더라도 상호금융의 발전 정도에 상응하는 지원이 되지 않는 한 형평성의 문제도 제기된다.

상호금융특별회계에서는 각 연도 말 회원조합의 상환준비에치금을 기준으로 수익의 일부분을 회원조합에 예치금 이자 명목으로 추가정산을 하고 있다. 추가정산이 필요한 이유는 회원조합이 상호금융특별회계에 자금을 예치했을 때 지불하는 예치이자에 사전에 정해진 것이고, 특별회계의 운용수익은 사후적으로 실현되는 것이므로 정확하게 예치이자와 운용수익이 일치하지 않기 때문이다. 이와 같은 추가 정산 금액은 최근 들어 크게 증가하고 있는

데, 1998년에는 총 670억원을 추가로 정산해 주었다.

위와 같은 상호금융 특별회계 초과수익의 추가 정산은 취약한 조합들에는 보탬이 되겠지만 상호금융특별회계의 본래 목적과는 배치되는 면이 없지 않다. 이 초과수익은 “라이파이젠” 협동조합원칙에 따라 회원조합에 배분하는 것보다 오히려 회원조합 자기자금의 취약성을 보완하는데 이용하는 방안을 연구·검토해 볼 필요가 있다.

### 3.3. 상호금융특별회계의 발전 방향

상호금융특별회계의 기본역할은 회원조합 상호금융에 대한 중앙연합회로서의 역할과 중앙은행으로서의 역할이다. 전자는 회원조합 조합금융으로서의 지역적, 기술적 또는 행정적인 한계를 중앙연합체로서 해결해주거나 보완하는 역할을 말한다. 후자는 회원조합 상호금융시장의 건전한 발전과 함께 회원조합간은 물론 지역간 효율적인 자금수급 조절의 역할을 말한다.

중앙연합회로서의 역할과 기능은 각각 별도의 법인체로 구성되어 있는 각 단위조합의 조합사업의 한계를 극복하여 규모의 경제와 범위의 경제를 추구하고 단위조합의 지역적인 한계성을 극복하기 위한 것으로서 협동조합체제가 갖는 특성의 하나이다. 즉 중앙연합회는 중앙 단위 협동조합이다.

농협중앙회는 조합원 농업인을 대상으로 하는 가장 중요한 사업인 상호금융의 건전한 발전을 위한 보완 역할을 해야 한다. 그런데 현재의 농협 사업구조는 회원조합의 상호금융과 중앙연합회인 특별회계는 보완관계를 갖지만 일반 시중은행과 꼭 같은 은행 업무를 수행하는 신용사업과는 업무경합의 문제가 있다.

상호금융과 중앙회 신용사업간의 업무경합관계는 초기 발전단계에서 조합금융의 취약성을 보완하기 위한 관계로서 출발하였으나 농촌지역시장의 통합과 금융시장이 성장하면서 같은 영업구역내에 중앙회 점포와 회원조합의 금융점포가 동시에 위치하여 경쟁관계를 형성해가고 있는 것이다. 물론 업무영역이 은행과 저축기관으로 엄격히 구분되던 시기에는 경합관계보다는 보완관계가 있었지만 금융시장의 통합화로 이러한 관계가 변질되고 있는 것이다. 만일 이러한 경합관계가 심화된다면 협동조합사업으로서의 명분이나 의미를 잃게 된다.



협동조합금융체계상으로 보면 상호금융특별회계는 농협 신용사업의 핵심이며 조직상으로나 운영관리상 명실상부하게 농협중앙회 신용사업부문의 주된 업무분야로 전환되어야 한다. 나아가 상호금융의 중앙은행으로서 상호금융특별회계는 회원조합 상호금융의 건전한 발전을 기하고 회원조합간 또는 지역간 자금 수급조절을 효율적으로 수행해야 한다. 이러한 관점에서 상호금융특별회계의 발전방향은 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 상호금융특별회계를 통하여 회원조합 상호금융의 자금조달과 운용, 자산건전성이나 안정성, 수익성 및 유동성 등을 동시에 고려한 효율적인 재무관리체계의 확립이 무엇보다 중요한 과제이다. 상호금융특별회계의 이자율 정책은 회원조합의 수익성과 재무상태를 향상시키고 회원조합간 또는 지역간 자금의 효율적인 수급 조절을 위한 중요한 수단으로서 활용되어야 한다. 또한 상호금융특별회계의 이자율은 회원조합에서 이자율을 결정하는 데 중요한 기준 이자율이 되도록 해야 한다. 이자율이 완전히 자유화된 상태에서 회원조합의 적정이자율 결정은 회원조합의 수익성을 보장하고 특정 지역의 자금시장에 자금수급을 균형시키는 가장 중요한 기준이기 때문이다.

둘째, 상호금융특별회계는 집적의 효과를 활용 회원조합의 상호금융의 위험관리와 운용효율화를 위한 시스템을 확립하여야 한다. 최근 상호금융의 자금수급 관계를 보면 자본잉여시대의 양상을 보이고 있다. 여유자금의 운용 효율성과 안정성 제고 문제가 중요한 과제가 되고 있는 것이다. 상호금융특별회계의 자금운용에서 유가증권이 최대 항목이 되고 있는 것이 이를 말해준다. 특별회계 운용의 위험성이 커질수록 이에 대한 안전장치의 마련도 필요하다. 최근의 구축협중앙회 상호금융특별회계 손실 사례에서 볼 수 있었던 특별회계의 손실이 직접적으로 회원조합의 부실화를 초래하는 일이 없도록 손실영향의 차단장치를 강구해야 할 것이다.

셋째, 상호금융특별회계의 관리는 회원조합 공동의 자산이므로 회원조합간 형평성이 유지되도록 운영되어야 한다. 특별회계의 운용수익은 원칙적으로 각 회원조합의 기여도에 따라 배분되어야 한다. 약체조합의 지원이 협동원칙에 일치한다는 편의적인 발상은 지양되어야 한다. 또한 운용수익이 발생하는

대로 배분하는 것이 올바른 것인가에 대한 신중한 고려가 필요하다. 특히 협동조합의 취약점이 자본확대의 어려움을 감안할 때 상호금융특별회계의 초과수익은 “라이파이젠” 협동원칙에 따라 회원조합의 자산건전성을 보완할 수 있도록 특별 내부유보제도를 연구·검토해 볼 필요가 있다.

끝으로 상호금융특별회계는 농협중앙회가 협동조합의 중앙연합체로서 회원조합의 신용사업을 지원하는 가장 협동조합적인 체제로 운영되어야 한다. 협동조합적 접근 방법이 일반 시중은행과 비교하여 장점의 하나가 협동조합의 의사결정과정이다. 협동조합은 조합원의 조합으로서 주요 의사결정 과정에 직접·간접적으로 조합원의 참여가 보장된다. 따라서 회원조합의 신용사업인 상호금융은 협동조합의 특징이자 장점인 조합원의 직접·간접적인 참여를 최대한 확대하고, 특히 중앙 조정 및 발전 도모 기구인 상호금융특별회계에도 조합원이나 회원이 주요 의사결정 과정에 직접·간접적으로 참여할 수 있도록 특별 의사결정기구를 설치하는 것도 앞으로 중요한 기본 발전 방향의 하나이다.

## 4. 농협의 부실조합 정리와 자산관리

### 4.1. 회원조합의 부실실태

최근 새마을금고와 신협, 상호신용금고의 부실증가와 퇴출기관이 늘어나면서 일선 회원조합 부실에 대해서도 많은 관심이 일고 있다. 회원농협도 환란과 경제불황의 여파, 금융감독 기준의 강화 등으로 적자조합과 자본잠식조합이 늘어나면서 일선 회원조합의 부실 문제가 표면화되었다. 최근에는 대손충당금과 퇴직충당금, 구조조정에 따른 명예퇴직 등 구조조정 충격이 조합적자에 크게 영향을 미쳤다. 이러한 요인은 2~3년 내에 해소되겠지만 경제 사업 부실, 부실채권 등으로 자본잠식을 당했거나 부실채권비율이 너무 큰 경우에는 회생 가능성이 매우 낮다.

구농협 회원조합의 경우 IMF 충격이 있기 전인 1997년에는 적자조합이 38개

에 불과하였으나 1998년에는 76개, 1999년에는 121개로 급격하게 증가하였다. 또한 적자의 누적으로 자본을 잠식한 조합도 크게 늘어 자칫하면 일부 부실 문제가 전체 협동조합의 신뢰도 저하를 가져올 위험성마저 있다. 1999년 말 기준으로 보면 전체 회원조합 1,383개(농·축·삼협 회원조합) 중에서 자기자본의 잠식 또는 부실채권이 자기자본의 2배 이상이어서 경영지도대상이 된 조합은 모두 118개로 8.5%에 이른다. 또 적자조합은 177개로 전체조합의 12.8%이다.

지금까지 부실조합 정리는 인근조합과의 합병을 통해 해결해 왔다. 1990년대 후반부터 부실조합이 아니더라도 경쟁력 강화 차원에서 조합 합병이 추진되었지만, 대부분의 경우는 약체조합의 흡수 합병이 주류를 이루었다. 1989~99년에 합병조합은 204개이고 소멸된 조합은 332개이나 이 중 2개 조합이 합병인 경우가 63.2%이고, 5개 이상의 비교적 대규모 합병은 겨우 4.9%에 불과하다.

1997년 합병촉진법이 제정되면서 한 때는 광역합병 등 건실한 조합간의 합병도 추진되었지만 최근에는 합병에 대한 부정적 인식이 지배적이다. 그 동안의 합병이 동반 부실화를 불러오는 경향이 많았기 때문이다. 그러나 동반 부실화의 원인은 합병자체에 있는 것이 아니라 합병의 동기 및 방법상에 문제가 있었던 점을 주의할 필요가 있다. 이미 부실화된 조합을 장부 가격에 의해 합병하며, 합병 후 경영개선전략이 없었고, 또한 이에 대한 중앙회의 지

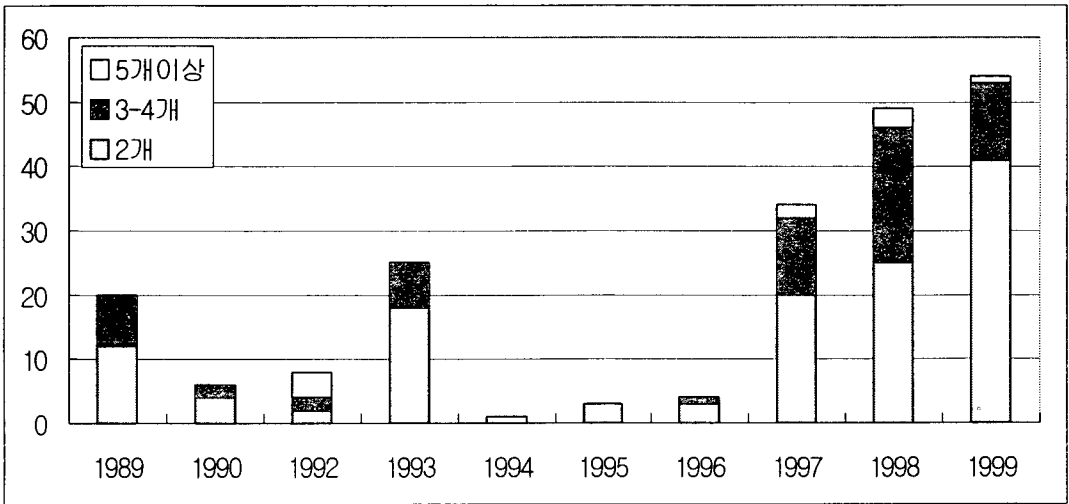
표 3-11 부실회원조합 및 적자조합 현황(99년 말 현재)

단위: 조합 수, (%)

	농 협	축 협	인삼협	계
총조합수(A)	1,177	192	14	1,383
자기자본 완전잠식조합	24	37	-	61
자기자본 일부잠식조합	20	12	-	32
부실채권 자기자본 2배초과	12	12	1	25
소 계(B)	56	61	1	118
(경영지도 대상 비율: B/A)	(4.8)	(31.8)	(7.1)	(8.5)
적자조합수(C)	121	52	4	177
(적자조합 구성비: C/A)	(10.3)	(27.1)	(28.6)	(12.8)

자료: 농협중앙회

그림 3-4 참여조합수별 합병실적(1989~99)



도도 부족하였다. 농협중앙회는 1999년 협동조합개혁 과제에서 합병 문제를 공식적으로 배제하였지만, 경제불황 여파로 부실조합이 양산되면서 합병조합 수는 오히려 늘었다. 1999년의 경우 지금까지 가장 많은 54개 조합이 합병하였으나 이 중 90.7%가 흡수합병이며 2개조합 합병도 75.9%나 되었다.

## 4.2. 부실 금융기관의 정리 방식<sup>7)</sup>

부실금융기관이란 유동성 부족으로 지급불능상태이거나 순자산가치가 0보다 작아 지급불능 상태에 처할 위험이 높은 금융기관을 말한다. 생존 가능성이 작은 금융기관이 적시에 퇴출되지 않으면 금융상품의 금리를 높임으로써 자금이탈의 가속화를 억제하여 유동성 압박을 해소하려는 도덕적 해이의 문제가 발생한다. 이 경우 금리는 시장 수급상황을 반영하지 못하고 부실 금융기관의 임시방편적인 금리정책에 의해 가격이 왜곡되는 비효율이 발생한다. 이것이 금융산업의 효율을 높이기 위해서는 부실금융기관을 신속히 판정하여 적합한 정리방식으로 퇴출시켜야 하는 이유이다. 부실금융기관의 고금리

7) 강종만(2000), 김두년(2000), 김성훈(1999) 등의 자료를 주로 참조함.

정책은 해당 금융기관의 부실을 악화시킬 뿐만 아니라 그 밖의 경쟁금융기관에게 전파되어 금리경쟁의 악순환을 야기함으로써 금융 시스템 전체의 부실화를 초래할 수 있다.

특정 금융기관의 생존 가능성이 적다는 사실이 고객에게 알려질 경우 은행런이 발생할 수 있고 이러한 현상은 다른 부실징후 금융기관으로 확대되어 금융시스템의 안정성을 떨어뜨리게 된다. 부실금융기관이 퇴출되지 않을 경우 고객(예금자)의 손실을 초래하여 금융시장의 혼란을 야기하는 시스템리스크를 상승시키고 관련 금융기능의 위축을 초래하는 등 각종 외부 비경제 효과를 초래하기 때문이다.

부실금융기관의 정리방안으로는 크게 폐쇄형과 개방형으로 나누어 볼 수 있다. 폐쇄형에는 청산을 통한 예금지급이나 부보예금 이전방법이 있고 가교은행을 통한 자산인수 및 부채승계(P&A) 방법이 있다. 개방형에는 구제합병, 정부의 자금지원, 국유화, 외국금융기관에 매각 등의 방법이 있다.

먼저, 청산방식이란 해당 금융기관의 자산을 정부 주도하에 정리하고, 예금 등 부채는 예금보험공사가 예금 및 부보예금을 대지급하고 청산하는 방식을 말한다. 자산인수 및 부채승계(P&A)방식이란 정부가 부실자산을 인수하고 우량자산 및 부채는 공개 입찰을 통하여 매각하는 방식으로 폐쇄 금융기관의 영업권 및 핵심예금의 가치에 대한 프리미엄을 차감한 자산을 인수하는 방식을 말한다. 여기서 우량자산은 그대로 매각하므로 청산방식보다 정부부담이 적게 들고 인수 금융기관의 입장에서는 고용승계 의무가 없으므로 부담이 적고 예금자 입장에서는 전액 보상을 받으므로 지역경제 및 금융 시스템에 미치는 영향이 적다는 이점이 있다. 인수자산의 범위에 따라 clean bank 방식과 whole bank 방식이 있고, 부실채권 관리와 회수방식에 따라 bad bank 방식과 위탁관리 방식이 있는 등 다양한 기법이 개발되고 있다.

한편, 가교금융기관(bridge bank)설립 방식은 단기간에 적절한 정리방안을 마련하지 못할 경우 정부가 일시적으로 가교은행 설립을 통해 보전관리인을 파견하여 부실금융기관의 소유권을 가지고 정리하는 형태로서 단기에 처리할 수 있다는 장점이 있다. 또한 정부가 소유권을 가지므로 시장의 신뢰를

확보할 수 있고 계속 영업함으로써 부실금융기관의 무형가치를 유지할 수 있다.

구제합병 방식이란 부실금융기관을 정리하는 대안으로 정부지원과 함께 부실금융기관의 자산·부채 및 인원을 다른 금융기관에게 포괄적으로 인수시키는 방식을 말한다. 부실자산을 정부가 성업공사 등을 통해 매입하여 주거나 증자 등으로 정부가 지원을 하여 주는 형태이다. 그러나 부실금융기관의 잠재부실채권 때문에 인수금융기관까지 동반 부실되는 경우 감독당국이 추가로 부실금융기관을 정리하지 못하는 문제가 발생할 수도 있다.

우량자산·부채의 이전 및 부실자산의 위탁경영방식은 인수금융기관이 채권관리에 더욱 우위에 있다고 보고 불건전여신을 정부가 인수하되 인수금융기관에 위탁관리 하는 방식이다. 채권회수에 대해서는 인수금융기관이 충분한 노력을 하도록 하기 위하여 동기부여 방식의 채권회수방식을 선택하는데 미국연방예금보험공사(FDIC)는 회수금액의 일정 부분을 인수기관에 보상하고 있다.

여기서 bad bank 방식은 P&A방식의 하나로 미인수 부실자산을 신속하고 효율적으로 정리하기 위한 것이다. 배드뱅크 혹은 부실자산 사후관리회사를 설립하여 부실자산 인수자금의 조달을 위한 대안을 다양하게 모색하고, 부실자산 관리의 효율화를 통해 가치극대화를 도모하고자 하는 것이다. 배드뱅크는 정부가 직접 설립하지만 인수금융기관에 자회사로 설립할 수 있다. 그러나 자회사 형식은 인수기관의 부정적 이미지 및 리스크가 상존하는 문제점이 없지 않다.

일반적으로 퇴출제도 설계 시 고려사항은 시장의 자율적 기능과 정부 개입 간 균형을 유지하는 인센티브 메커니즘이 반영된 시장친화적 정리방식을 마련하는 것이다. 따라서 퇴출제도를 설계할 때에는 다음 사항들을 고려해야 한다. ① 최소정리비용, ② 공평한 손실분담, ③ 예금자보호, ④ 중개기관으로서의 계속적 역할 수행, ⑤ 사회, 경제적 여건, ⑥ 정리방식의 적용 가능성 등이다.

한편 퇴출 제도 설계시 부실 금융 기관을 조기에 찾아내고 생존가능성에 대한 객관적이고 공정한 평가기준을 설정할 필요가 있다. 부실의 측정에는 금융

기관의 건전성을 종합적으로 나타낼 수 있는 객관적이고 업종별 특성을 충분히 고려한 지표가 설정되어야 하고 부실에 대한 사전 예측과 이에 따른 조기경보의 발동이 중요하다. 부실 금융기관은 생존가능성에 따라 건전성이 분류된 후 적절한 사후조치를 통한 회생 또는 퇴출시키는 방안이 선택되어야 한다.

금융기관의 부실 및 경영 상태의 평가 방법은 절대평가를 원칙으로 하되 부득이한 경우에 한해 상대평가를 적용하여야 한다. 상대평가는 업계전체가 부진할 경우 부실기관에 대한 적기시정조치 및 퇴출이 지연될 우려가 있으며 업계전체가 호황일 경우 필요치 않은 적기시정조치 및 퇴출을 유발할 우려가 없지 않다. 절대평가를 할 경우 평가등급을 다단계화 할수록 경영 실태를 더욱 정확히 표시할 수 있고 개선이나 시정조치를 하는 데 도움이 되므로 절대평가의 단계를 일정 수 이상으로 유지 할 수 있다. 현행 제도하에서는 대부분 5단계(우수, 양호, 미흡, 취약, 위험) 절대평가를 채택하고 있다.

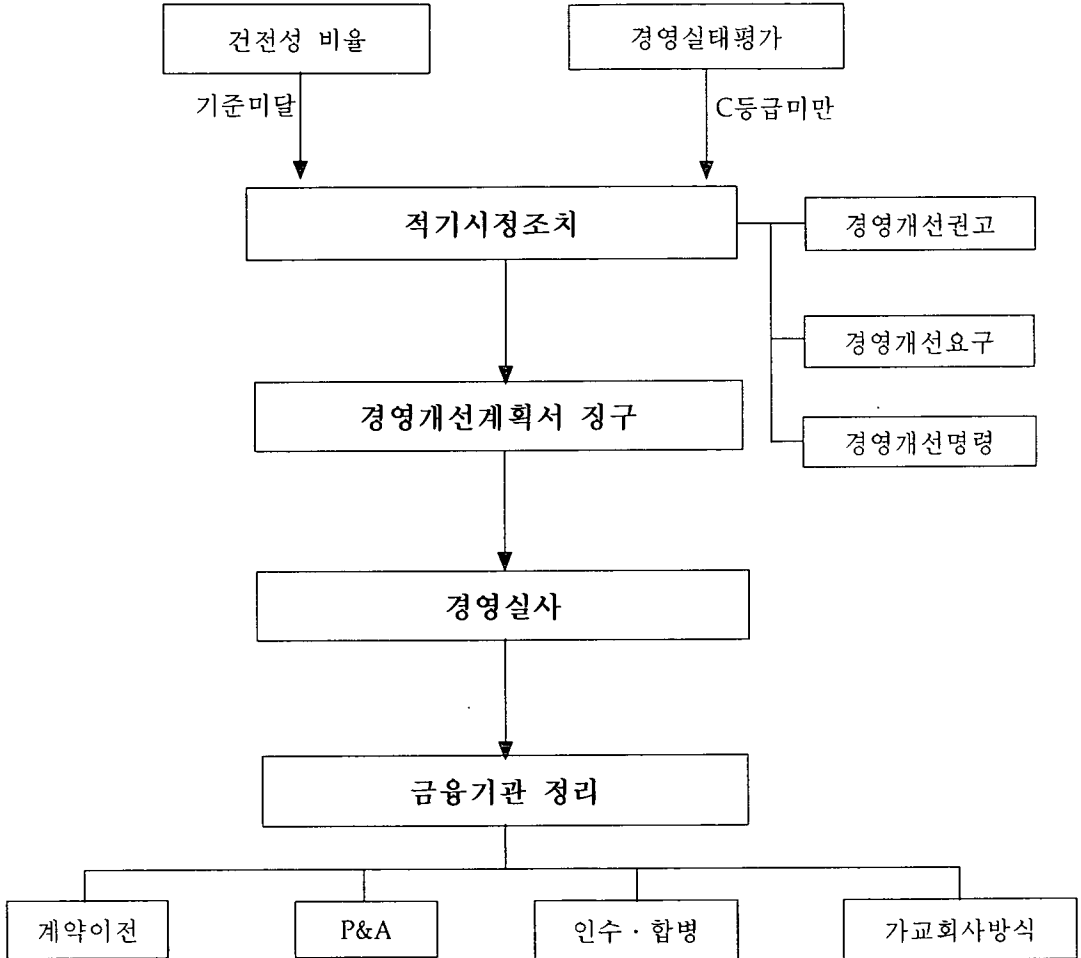
### 4.3. 우리나라 부실 금융기관 퇴출 제도와 실적

우리 나라에서 부실 금융기관 퇴출 절차는 「상법」 또는 「금융산업의 구조 개선에 관한 법률」에 따라 타 금융기관과의 합병 및 영업양도 등을 통해 부실을 정리할 수 있다. 금융감독위원회는 먼저 부실금융기관을 지정하고 적기시정조치 명령을 하고 이를 이행하지 않거나 할 수 없다고 판단되는 경우 업무정지, 계약이전 결정 및 인허가 취소 등을 할 수 있다.

현재 금융권별로 차이는 있으나 퇴출제도는 경영평가, 적기시정조치, 퇴출 결정, 퇴출방법 선정 등의 단계에 의해서 이루어지고 있다. 즉, 자기자본비율, 영업용순자본비율, 지급여력비율 등 업종별로 상이한 건전성 비율이 일정 기준에 미달하거나 주기적으로 시행하는 경영평가의 등급이 일정 수준 이하일 경우에 적기시정조치의 대상으로 편입시킨다.

적기시정조치 대상 금융기관은 부실의 정도에 따라 경영개선권고, 경영개선요구, 경영개선명령 등 등급에 따른 적기시정조치를 이행토록 한다. 적기시정조치가 제대로 이행되지 않거나 기타 사유로 인해 회생이 불가능하다고 인정되는 금융기관은 최종적으로 퇴출이 결정되며, 감독당국은 사안에 따라

그림 3-5 부실금융기관 퇴출제도의 업무흐름도



자료: 김두년(2000)

적절한 퇴출방식을 선택하여 퇴출 조치를 하게 된다. 상호신용금고에 대하여 적용되는 적기시정조치의 주요 내용은 <표 3-12>와 같다.

배드뱅크는 「예금자보호법」에 의해 설립되는 정리금융기관과 「성업공사법」에 의한 자산관리회사가 있다. 이외의 민간 금융기관이 자율적으로 부실자산·부채의 정리를 위하여 포괄적인 업무범위를 가진 배드뱅크를 설립할 근거법은 마련되어 있지 않다. 가교은행 설립은 「예금자보호법」에 의해 예금보



표 3-12 상호신용금고 적기시정조치의 내용

	대상금융기관	대상조치
경영개선 권고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BIS자기자본비율 4%미만</li> <li>- 종합평가등급 3등급이상으로서 자산건전성 또는 자본적정성 부문의 평가등급이 4등급이하</li> <li>- 거액의 금융사고 또는 부실채권발생으로 이상의 두 가지 기준에 미달되는 것이 명백하다고 판단될 시</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인력 및 조직운영의 개선</li> <li>2. 경비절감</li> <li>3. 영업소관리의 효율화</li> <li>4. 고정자산투자, 신규업무영역에의 진출 및 신규출자의 제한</li> <li>5. 부실자산의 처분</li> <li>6. 자본금의 증액 또는 감액</li> <li>7. 이익배당의 제한</li> <li>8. 특별대손충당금의 설정</li> </ol>
경영개선 요구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BIS자기자본비율이 2% 미만</li> <li>- 종합평가등급 4등급이하</li> <li>- 거액의 금융사고 또는 부실채권발생으로 이상의 두 가지 기준에 미달되는 것이 명백하다고 판단될 시</li> <li>- 경영개선권고를 성실히 이행치 않은 경우</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 영업소의 폐쇄, 통합 또는 신설제한</li> <li>2. 조직의 축소</li> <li>3. 위험자산보유 제한 및 자산의 처분</li> <li>4. 예금금리수준의 제한</li> <li>5. 자회사정리</li> <li>6. 임원진 교체요구</li> <li>7. 영업의 일부정지</li> <li>8. 합병, 제3자인수 또는 영업의 전부 또는 일부 양도계획의 수립</li> </ol>
경영개선 명령	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BIS자기자본비율 1%미만</li> <li>- 금융산업구조개선법상 부실금융기관</li> <li>- 경영개선요구를 받은 기관이 정상적인 경영이 어려울 것으로 인정되는 경우</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주식의 전부 또는 일부소각</li> <li>2. 임원의 직무집행 정지 및 관리인 선임</li> <li>3. 합병</li> <li>4. 영업의 전부 또는 일부 양도</li> <li>5. 제3자에 의한 당해 금고의 인수</li> <li>6. 6월 이내의 영업정지 7.계약의 전부 또는 일부 이전</li> </ol>

자료: 김병덕 외 (2000. 5)

험공사에 설립토록 되어 있다.

국내 부실금융기관 정리 실적을 보면 <표 3-13>에서 볼 수 있는 바와 같이 1999년 10월말 현재 인허가가 취소된 금융기관이 67개이고, 합병이 73개 그리고 해산 및 청산 등이 178개로 전체 318개의 금융기관이 정리되었다.

표 3-13 부실금융기관 정리실적(99년 10월말 현재)

	금융기관 수		인허가 취소	합병	해산 등	소계
	97년말	현재				
은행	33	23	5	5	-	10
종금사	30	10	17	3	-	20
리스사	25	22	-	-	5	5(신설 2)
증권사	36	32	5	-	1	6(전환 2)
보험사	50	45	4	1	-	5
투신사	31	24	2	-	5	7
상호신용금고	231	187	33	11	10 3자 매각	54(신설 10)
신용협동조합	1,666	1,463	1	53	해산 60 파산 97	211(신설 9)
전체	2,102	1,806	67	73	178	318

자료: 김성훈 외(1999. 12)

#### 4.4. 부실회원농협의 정리방안

농업금융 시스템의 안정 및 협동조합 전체의 시장신뢰를 확보하기 위해서는 부실회원조합 정리방안의 마련이 시급하다. 개별 회원조합은 독립법인이지만 대부분의 국민은 모든 농협 회원조합을 하나의 금융기관으로 인식하고 있기 때문에 한 회원조합이 파산하더라도 전체 협동조합의 신뢰성에 큰 영향을 준다.

협동조합은 신용사업 이외에 농민의 사회적, 경제적 후생을 증대하기 위한 경제사업 및 지도사업을 수행하고 있어 일반 금융기관과 같은 청산의 방식은 부적합한 것으로 판단된다. 청산으로 협동조합이 없어지는 경우 사회적, 정치적 문제가 발생하고 농정을 수행할 수단이 없어지는 문제가 발생하기 때문이다. 또한 협동조합은 주식회사가 아니어서 출자금을 모두 감자하였을 경우 인근 조합에 출자하고 다시 가입하여야 한다는 문제점이 발생 할 수도 있다. 때로는 출자금을 감자하지 않을 경우 책임 분담이 올바르게 이루어지지 않고 조합원 투표에 의해 조합장 및 이사가 선출되므로 부실책임자가 다시 선출될

수 있는 문제점도 없지 않다.

협동조합합병촉진법 이외의 성업공사법 및 예금자보호법에 의해 정부자금을 지원 받기 위해서는 먼저 부실금융기관으로 지정을 받아야 하는데 이는 농협 전체의 이미지에 영향을 주어 시장의 신뢰를 상실하는 부정적 효과가 더 클 수 있어서 정부지원에도 한계가 있다. 합병촉진법에는 배드뱅크의 설립을 위한 법적 장치가 없고 이의 설립도 법적으로 엄격히 제한하고 있다. 협동조합의 경우 자기자본을 증대할 수단이 적어 인근조합이 부실조합을 인수할 자금이 부족할 가능성이 높고 합병으로 인하여 신용사업 감독지표들이 현격히 하락하는 문제점이 발생할 수도 있다.

현재 회원농협 부실채권을 정리하고 합병을 유도하는 지원체계로서 합병참여 조합당 정부자금으로 1억원을 5년간 무이자로 지원하는 한편 농협중앙회가 부실자산을 평가하여 규모에 따라 조합상호지원기금에서 5년간 무이자로 차등 지원하는 것이 있다. 이를 위해 농협중앙회에 조합상호지원기금을 조성하고 있으며 이 기금은 조수익 대비 일정 비율을 출연하여 정립하는 데 중앙회는 3%, 7대 광역시 조합은 최고 2%, 기타 조합은 1.5% 혹은 1.25%로 규정하고 있다.

조합상호지원기금의 적립규모가 적어 부실자산을 충분히 정리하지 못하여 합병조합의 경우 BIS 기준 등 경영성과가 악화되는 것을 고려하여 경영평가에서 등급을 조정하여 주고도 있다. 아울러 인수조합의 BIS자기자본기준을 충족하기 위해서는 정부지원이 현재와 같이 차입금 형식이 아닌 출자금 형식으로 지원되어야 하는데 주식회사가 아니어서 지원자금의 유동화가 부족한 문제점도 있다.

때로는 지원규모가 크지 않고 증자 등의 자기자본을 증대하는 것도 쉽지 않기 때문에 합병 후 경영평가에서 불리한 경우가 없지 않다. 한마디로 현재의 정부 합병을 위한 자금지원으로는 한계가 있고 중앙회의 부실채권 정리자금도 충분하지 않다. 현재 조합상호지원기금으로 부실채권 정리를 위해 지원하고 있지만 이를 확대할 경우 건전조합으로 성장할 유인이 적게 되므로 전체적으로 협동조합 체제의 비효율성이 나타날 수도 있다.

부실회원조합 정리방안의 하나로 단기적으로는 인근 조합과의 인수합병을

통하여 부실조합을 정리하는 통상적인 방법이 있다. 그러나 이 방법으로는 정부의 부실채권 정리를 위한 자금지원이 충분히 이루어지지 않을 경우 실현 가능성이 낮고 정부의 부담도 커지게 되는 문제가 없지 않다. 장기적으로 볼 때는 외국의 라보뱅크나 크래디 아그리폴의 모델과 같이 신경분리를 통하여 중앙회와 일원화된 신용사업체제와 같은 근본적인 농업금융 시스템의 개혁에 대한 검토를 필요로 한다.

회원조합의 부실조합 합병문제나 규모 확대를 위한 회원조합의 합병의 경우에 인수조합에게 손실이 부담되지 않도록 하고, 피합병 조합의 조합원이나 부실조합의 조합원, 경영자 및 직원에게 모두 손실을 부담시키는 인센티브 메커니즘이 반영된 정리방식이 모색되어야 할 것이다. 부실조합의 자기자본 감자에서 출자금에 대한 감자는 부분적이라도 즉, 대의원 및 이사의 출자금 감자를 도입하여 조합원의 조합경영에 지속적으로 관심을 가지도록 할 수도 있다. 극단적인 경우 조합원 자격을 위한 최소출자 범위 이전 출자금 모두를 감자시킬 수도 있다. 부실조합의 합병방식은 인수합병이 아닌 whole bank방식의 P&A방식을 선택하여 고용승계의무를 폐지하여야 직원도 부실을 방지하기 위한 노력을 경주하게 된다.

## 4.5. 부실채권의 정리

### 4.5.1. 자산관리회사(AMC)의 기능과 역할

부실채권의 정리와 함께 금융기관의 자산을 전문적이고 효율적으로 관리할 수 있는 제도의 하나가 자산관리회사(AMC) 제도이다. 자산관리회사(AMC)란 부실자산(채권 및 부동산)을 체계적이고 효율적으로 관리, 처분함으로써 자산 가치의 유지, 제고를 통한 회수이익의 극대화를 도모하는 회사라고 정의할 수 있다. 하지만 상기하여야 할 점은 자산관리회사가 단지 부실채권의 정리를 위한 조직이라면 일시적인 조직일 수밖에 없다. 현재 우리나라에서는 자산관리회사를 단지 부실채권의 정리측면에서만 조명하고 있지만 이는 자산관리회사의 다양한 업무중 일부분에 지나지 않는다.

부실채권의 정리와 관련하여 자산관리회사(AMC)의 주요 기능은 다음과 같다. 첫째, 자산가치를 평가하고 관리하며 그 처분계획을 수립한다. 둘째, 회생 가능한 개인이나, 기업에 대한 Work-out Program(채무조정, 출자전환, 자금대여 및 지급보증 등)을 실시한다. 셋째, 부동산을 관리하고 이의 가공 및 개발하는 업무를 포함한다. 넷째, 신용조사나 채권 추심 및 경매 등의 소위 채권 회수업무를 담당한다. 이와 같이 자산관리회사(AMC)는 부실자산, 채권의 정리를 하는 것을 기본업무로 하고 있는데 AMC는, 국제입찰, ABS발행, 공매 및 자진변제외에 새로운 부실채권 관리, 처분 방식을 도입하여 부실채권을 신속하게 정리하게 된다. 또한 부실채권의 정리 과정에서 부실자산의 가치를 최대한 높여 정리함으로써 회수이익을 증대시키는 역할을 수행하게 된다.

자산관리회사(AMC)의 구체적인 업무는 시설관리, 재산관리, 자산관리 등으로 구분된다. 첫째, 시설관리(Facility Management)란 부동산 관리에서 가장 기본적이며 기술적인 분야이다. 시설관리의 주목적은 부동산의 사용환경을 쾌적하고 편리하도록 유지하며 발전시켜 나가는 것이라 하겠다.

둘째, 재산관리(Property Management)란 재산관리에 경영의 개념이 도입된 것으로 주목적은 수익의 극대화에 있다. 즉, 있는 그대로의 부동산 자산을 증식시키고 효율화를 통하여 자산의 가치를 상승시키는 것이다.

셋째, 자산관리(Asset Management)란 부동산 자산을 Portfolio관점에서 관리하는 자산이 있고 부채 종합관리인 자산관리가 있다. 여기서 자산관리의 궁극적인 목적은 자산 소유자의 부나 기업의 가치를 극대화하기 위하여 부동산의 가치를 증진시키는 것이다. 이를 위하여 다양한 방법을 모색하고 적극적인 관리를 수행하는데 일반적인 관리 업무 이외에 필요 공간의 기획, 부지 및 지역조사, 금융 문제의 해결을 위한 자본시장 활용방안의 구상과 실행, 보유 부동산의 재활용 방안과 컨설팅, 매매 등에 있어서의 다양한 협상방안 모색 등이 이 분야의 총체적 업무들이라 하겠다.

#### 4.5.2. 농협 자산관리회사(AMC) 설립 필요성

농협의 자산관리회사는 당장에 안고 있는 부실채권의 효율적인 정리를 위

한 차원과 향후 부동산투자부문으로 진출하기 위한 교두보 확보차원에서 검토할 필요가 있다. 부실채권의 정리는 당장 시급한 문제이면서도 앞으로도 계속 발생할 수 있는 과제이며, 부동산투자 부문은 농협의 성장엔진으로서 활용할 수 있는 전략부문으로서 고려할 가치가 있기 때문이다.

외환위기 이후 약 90조원의 공적자금이 투입되었지만 아직도 시장은 부실채권의 위협으로 안정되지 못하고 있다. 한국경제연구원의 추정에 따르면 1999년 상장기업 600개 중 220개 이상이 영업이익으로 이자도 내지 못하는 형편으로, 상장기업 전체 차입금의 29.5%인 45조원 가량이 잠재적 부실자산이다. 이 때문에 국내 시중은행들은 대손충당금을 작년 상반기 중 대출금의 평균 5.42%나 적립했지만, 이는 국제 기준에 비하여 여전히 미흡한 상태이다. 각 시중은행을 돌며 새로운 자산건전성 분류기준을 심사한 IMF는 상당히 많은 국내기업의 신용등급이 과대평가 되었다고 지적한바 있다.

이와 같은 부실채권의 시급한 정리의 필요성에서 농협도 자유로울 수는 없다. 대우 등 부실기업에 관련한 부실채권외에 구축협중앙회 부실채권으로 어려움을 겪는 중앙회는 물론 이미 자본잠식 상태에 있는 많은 회원조합의 부실채권까지 감안할 때 부실채권의 정리는 시급한 과제가 아닐 수 없다. 따라서 이러한 부실채권의 정리차원에서도 전문적인 자산관리회사가 필요하다고 할 것이다.

부동산투자부문의 교두보 확보를 위한 자산관리회사의 기대 가치는 상당할 것 같다. 종래 부동산금융이라 할 때는 일반적으로 부동산을 담보로 하는 금융 즉, 토지·건물 등의 부동산을 담보로 하여 대출을 행할 목적으로 필요한 금융의 조달과 그에 병행하여 수반되는 경제적 및 법률적 행위를 포괄하는 담보금융에 한정하였다. 그러나 최근에 우리 나라도 금융의 증권화 현상과 맞물려 주택저당증권(MBS), 자산담보부증권(ABS), 부동산투자신탁(REITs) 등 다양한 형태의 새로운 상품이 개발되었거나 조만간에 개발될 예정이다.

최근에 “자산유동화에 관한 법률”에 의거 금융기관의 부실채권을 정리하는 과정에서 자산담보부증권의 발행이 활발히 진행되고 있으며, 2001년 7월 1일 시행 예정으로 부동산투자회사법(안)이 공포된 상태이다. 현재 은행 등의 경

우 신탁업법에 의거 부동산투자신탁이 가능하나 세제감면 등의 제도 보완이 필요한 상태로, 한 경제연구소에 의하면 향후 5~6년 내에 부동산투자신탁 시장규모를 약 30조원으로 예상하고 있다.

농협의 경우 타 금융기관의 경우와는 달리 여러 가지 이유에서 아직 이에 대한 준비를 시작하지 못하고 있는 바, 부동산에 관한 전문기관으로서 AMC를 설립하여 농협자산을 전문적이고 효율적으로 관리할 뿐만 아니라 궁극적으로는 조합원들의 자산을 안전하고 높은 수익률로서 관리해 주는 역할도 담당해야 할 것이다.

농협은 약 1,200여 개의 점포망과 133조원 규모의 자산을 운용하는 거대 은행으로 우량은행으로서 거듭난다고 하더라도 향후 발생하게 될 부실채권의 정리, 기타 유입부동산의 관리에 있어 전문조직에 의한 방법이 효율적이다. 자산관리회사를 통하여 고객자산의 관리 서비스를 제공함으로써 우량고객을 확보할 수 있을 것이다. 전반적인 관리방안을 연구, 지원하며 정리된 자료를 축적하고 응용하기 위하여 별도의 자회사 형태로서 자산관리회사(AMC)의 설립이 필요할 것이다.

## 5. 상호금융의 지도감독기능

상호금융과 관련한 중앙회의 지도감독 목적은 첫째, 상호금융의 자산운용 및 관리 효율성을 높이는 일이다. 둘째, 회원조합이 상호금융을 효율적으로 관리 운용할 수 있도록 필요한 정보를 적기에 제공해 줌으로써 회원조합의 의사결정에 도움이 되도록 한다. 셋째, 상호금융의 건전한 발전을 위하여 관련제도의 확립과 이와 관련된 제반 법규나 규정을 제정하고 이 것이 제대로 지켜지도록 지도·감독함으로써 회원조합의 상호금융이 제도적으로나 조직적으로 건전하게 발전될 수 있도록 하는 것이다.

농협중앙회는 농협법 제142조에서 명시된 바와 같이 회원조합의 건전한 발전을 도모하기 위하여 회원조합을 대상으로 지도·감독의 권한을 갖는다. 농

협중앙회의 회원조합에 대한 지도기능은 농협의 전반적인 사업 부문을 포함하는 일반성을 갖고 있기 때문에 사실상 농협중앙회의 각 부서에서 이루어지고 있다. 이와 같은 농협중앙회의 지도·감독기능은 회원조합의 중앙연합체로서 가장 중요한 기능이며 업무라고 할 수 있다.

농협중앙회의 지도기능은 회원조합에 대한 감사기능과 상호 긴밀한 연계 관계를 갖는다. 2000년 7월 1일부터 시행된 통합 농협법은 별도의 조합감사 위원회를 둬으로써 중앙회의 중요한 고유업무인 조합 감사·감독업무를 더욱 전문화시켰다고 할 수 있다. 그러나 비록 총회의 동의를 얻어 조합감사위원장을 중앙회장이 임명하게 되어 있지만 중앙회장은 집행기관이며 조합장의 직접선거에 의해 선출되기 때문에 회원조합으로부터 완전히 자유스러운 입장이 아니라는 점에서 보면 조합감사위원회의 독립성에 제약이 없지 않다.

농협중앙회의 조직은 현재 2실, 5분사 및 37개 부서로 되어 있고 신용대표이사 밑에 13개 부서 중 상호금융기획부와 상호금융추진부의 두개 부서가 상호금융 관련 부서이다. 상호금융 관련 2개 부서는 모두 14개팀으로 조직되어 있는데, 그 주요 지도기능으로 회원조합의 자산부채관리시스템(ALM) 및 조기경보시스템(EWS), 예금자보호, 금리제도, 전자금융 및 인터넷 금융개발, 채권관리지원, 상품개발 등이 있다. 그러나 아직은 이러한 시스템은 실용화 초기단계여서 회원조합이 제대로 활용하지 못하고 있고 자체적으로 보완·개선해야 될 부분도 상당히 있다.

한편 농협중앙회 회장 직속으로 회원지원부를 두고 회원조합에 대한 경영진단, 합병관련지도 및 지원 등 직접 회원조합 지도업무와 관련된 업무를 수행하고 있어서 지도업무가 조직상으로는 이원화되어 있다. 이와 같은 지도사업은 상호금융 관련 지도감독업무와 제도적으로 상호 밀접하게 협력 관계를 이루어 회원조합의 전체 사업과 함께 상호금융 부문의 건전한 발전이 도모될 수 있도록 지도감독 체제상의 협력도 연구·검토될 분야이다.

회원조합상호금융의 건전한 발전을 위해서는 무엇보다 농협중앙회의 지도감독기능의 강화가 필요하다. 특히 농촌자금시장에서 여유자금을 흡수하여 전국적으로 이를 효율적으로 관리하기 위해서는 중앙집권적인 지도감독체제



의 강화가 필요하다. 따라서 농협중앙회는 회원조합의 상호금융 부문에 대하여 외부감독기관이 요구하는 주요 경영비율이나 자기자본비율보다 오히려 더 높은 수준의 기준을 적용케 함으로써 대외적인 신인도를 높일 수 있는 것이다.

아울러 농협을 회원조합과 중앙회로 구성되는 전국 2단계 연합조직으로서 중앙회와 각 회원조합들이 별개의 독립법인체이나 상호금융부문에서는 오히려 농협중앙회와 회원조합간의 관계가 일종의 시중은행의 본점과 지점과의 관계와 같은 밀접한 상호의존 관계가 정립되어야 한다.

상호금융과 관련된 제반 지도감독상의 정보나 자료는 당해 회원조합경영책임자인 조합장 및 임원들에게 충분하게 제공되어 조합의 주요 의사결정 과정에 기초자료로서 이용되도록 되어야 한다. 왜냐 하면 협동조합의 가장 중요한 장점이 바로 조합원의 조합으로서 조합원들의 직접·간접적인 참여임으로 상호금융 지도감독상의 문제도 조합원의 참여가 최대한 보장되도록 하는 것이 상호금융의 건전한 발전방향이다.

## 제 4 장

# 농협중앙회 신용사업의 현황과 과제

### 1. 중앙회 신용사업의 특수성

중앙회는 은행업무외에 상호금융특별회계, 공제특별회계, 지도사업특별회계 등 3개의 특별회계와 유통, 양곡, 가공, 저장, 자재, 등 경제사업을 겸영한다. 이 가운데서 신용사업은 중앙회의 은행업무만을 지칭한다. 회원조합 상호금융의 중앙회 기능을 하는 상호금융특별회계나 공제특별회계 역시 금융업무이나 은행업무와 구분하여 특별회계로 운용된다.

이 장에서는 좁은 의미에서의 신용사업, 즉 은행업무에 한정하여 검토하기로 한다. 전체적인 협동조합금융시스템 차원에서 중요한 상호금융특별회계는 앞의 상호금융 부분에서 다루었다. 또한 광의의 금융업무인 공제부문은 연구범위의 문제가 지나치게 넓어 제외하기로 하였다.

#### 1.1. 특수은행으로서 신용사업

중앙회 신용사업은 협동조합 금융기관이라는 점, 농업분야에 특화된 특수은행으로서 농업정책금융을 전담한다는 점에서 일반 상업은행과 다르나 그 외의 업무영역은 거의 같다. 회원조합의 신용사업인 상호금융은 저축기관으

로 분류되며 은행인 중앙회 신용사업과는 차별된다.

중앙회는 회원조합 상호금융의 중앙은행 역할을 하면서 동시에 별개의 은행 기관이라는 독특한 구조를 가지고 있다. 협동조합 금융기관이라는 측면에서 보면 중앙회는 회원조합 신용사업의 중앙은행 역할이 중심이 되어야 할 것이나, 자체사업인 은행업이 중심을 이루고 상호금융특별회계는 특별회계의 하나로 운용되고 있다. 세계적으로 유례를 찾을 수 없는 독특한 협동조합금융시스템이지만 농업금융면에서 보면 지금까지는 성공적으로 작동해왔다고 할 수 있다.

회원조합과 중앙회의 금융업이 성격을 달리하는 것은 우리 농업의 소농구조적 특성과 농업자금 조달의 능률성을 감안한 시스템이라 할 수 있다. 협동조합의 도입시기에 농촌지역은 빈곤과 고리대가 지배했다. 농업을 자급자족적 생계수단으로 영위하던 당시 정부주도하에 협동조합이 조직되었지만 농촌지역에서 자금을 조달하여 농업부문에 공급할 능력은 없었다. 따라서 농업과 농촌개발에 필요한 자본의 공급은 도시지역 자금과 정부부문에 의존할 수밖에 없었고, 이를 위한 방편으로 농협중앙회가 은행업무를 하게 되었다. 회원조합이 본격적으로 금융업무를 하게 된 것은 1970년대 초 상호금융이 도입되면서부터이다. 상호금융은 읍·면단위 지역의 영세 저축기관으로서 역할을 부여받게 된 것이고, 상호금융특별회계는 지불준비금의 관리, 여유가 있는 조합자금을 모아 자금부족 조합에 공급하는 중개기능이 중심역할이었다.

자본부족 시대에 형성된 회원조합 금융과 중앙회 금융의 이원적 구조는 지금까지 큰 갈등이 없이 성장해올 수 있었다. 그러나 이제는 전반적으로 자금이 남아도는 단계로 전환해가고, 금융자율화의 진행으로 은행권과 저축기관간의 금리격차의 축소와 함께 시장경계가 허물어지면서 문제점이 표출되고 있다. 그 동안 중앙회의 점포와 회원조합의 점포가 같은 지역에서 영업을 하면서도 은행과 저축기관으로서 시장을 분할하여 담당하였지만 앞으로는 경쟁관계로 변화될 것이다. 다른 나라의 경우 중앙회는 회원조합(지역은행)의 여유자금을 예치받아 운용하고 회원조합 은행업무를 지도하는 중앙회로서 기능할 뿐 회원조합과 경합하는 시스템을 갖고 있지 않다.

우리 협동조합 시스템의 또 다른 특수성은 중앙회가 일반은행업무, 중앙회

기능(상호금융특별회계), 공제업무, 경제 및 지도사업 등을 겸영한다는 점이다. 이 역시 다른 나라에서는 볼 수 없는 독특한 시스템으로서 범위의 경제 효과를 얻고, 신용사업의 수익으로 경쟁력이 약한 경제사업 및 지도사업을 가능하게 한다는 점에서 높이 평가받아 왔다.

그러나 다른 한편에서는 겸영시스템이 갖는 문제점도 만만치 않다는 비판론이 강하다. 첫째, 중앙회가 손쉬운 신용사업에만 에너지를 집중하고 회원조합과 조합원이 중요하게 생각하는 경제사업을 소홀히 한다는 비판이다. 둘째, 중앙회가 협동조합적으로 운영되기 보다는 관료적이고 경직적이며, 회원조합을 위한 봉사보다는 회원조합 위에 군림하고 있는데, 이는 백화점식 영업으로 인한 조직의 비대화가 주요인이라는 것이다. 이러한 입장에서 중앙회를 신용사업과 경제사업의 연합회로 분리하고 지도사업과 농정활동을 전담하는 중앙회를 만들자는 이른 바 신용·경제사업분리(신·경분리)론이 주장되고 있다(김용택외 1993; 농어촌발전대책위원회, 1994). 중앙회의 신경분리 문제에 대해서는 1999년의 협동조합 개혁 논의 과정에서도 첨예한 논쟁이 있었지만 합의점에 도달하지 못하고 새농협법에 별도의 연구를 통해 대안마련을 하는 것으로 명시하였다. 따라서 이 연구에서는 중심과제로 논의하지 않을 것이다. 다만 이 문제가 다른 과제와 관련되는 경우 최소한의 검토를 하게 될 것이다<sup>8)</sup>.

## 1.2. 겸영체제로서의 자본운용의 특수성

협동조합 금융기관으로서 중앙회는 자본조달 수단이 제약되어 있다. 협동조합중앙회를 통합한 새농협법이 제정되기 전까지는 회원조합의 출자와 자체수익의 적립금이 자본조달의 주 수단이었다. 새농협법에서는 우선출자제도를 도입하여 자본조달 수단을 추가하였지만 민간부문보다는 공공부문의 자금유입에 더 큰 기대를 걸고 있다. 우선출자는 주식처럼 판매를 통한 자본이득을 기대할 수 없고 협동조합의 성격상 배당률도 높이기 어렵기 때문에 일

8) 이 주제에 대해서는 충분한 시간과 노력을 기울인 심도 높은 연구가 필요하며, 본 연구에서 다룰 수 있는 수준을 벗어난다.

반인을 대상으로 한 자본유치에는 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다.

중앙회의 현재 자본수준은 금융감독 기준인 BIS 자기자본비율 8%를 겨우 충족할 수 있는 수준에 불과하다. 선도금융기관으로서 인정받기 위해서는 최소한 BIS 자기자본 비율을 10% 이상 유지할 것으로 요구받고 있으나 이를 충족할 방법이 마땅치 않다. 주 조달수단인 회원조합의 출자확대는 회원조합도 자기자본을 확충하여야 하는 형편이어서 당장에 실효성 있는 대안으로서 한계가 있고, 자본적립의 확대도 경영성과에 의존하는 것이기 때문에 운영원칙에 위배되는 한계가 있다.

중앙회 자본은 모두 신용사업부문에 사용되는 것으로 간주하여 계산되고 있다. 즉 경제사업은 자본이 없는 사업이며 자체수입으로 필요한 자금을 충족하지 못할 경우 신용사업부문에서의 차입이 불가피하다. 왜냐하면 중앙회 경제사업에 이용된 자금의 금리가 일반 대출금리를 적용하여 계산하기 때문이다. 따라서 경제사업은 자기자본이 없기 때문에 금융비용 부담이 커서 적자 요인으로 작용한다. 이와 관련하여 비판론자들은 중앙회가 자체사업 자금을 일반대출금리를 적용하는 것은 옳지 않으며, 경제사업을 적극적으로 하지 않으려는 의도에서 회계방식을 잘못 적용하고 있다고 주장을 하기도 한다. 이 논점은 회계원칙이 무엇이냐는 것이 중요할 것이나 본질적인 문제는 중앙회가 자본을 더 필요로 한다는 점이다. 경제사업에도 적절한 자기자본이 필수적이기 때문이다. 전액을 차입자본으로 간주하고 사업수지의 적정성 여부를 판단하는 것은 분명 문제가 있다.

## 2. 신용사업의 위상

### 2.1. 중앙회 사업내에서의 위상

중앙회의 총자산은 1999년 평잔기준으로 96조 4천억원이며 이중 신용사업 자산이 65조 2천억원으로 67.7% 인데 은행계정에 포함된 타회계사업자산

표 4-1 중앙회의 총자산 (평잔)

단위: 억원, %

구 분	'98년 (A)		'99년 (B)		증 감(B-A)		성장율 (B/A)
		구성비		구성비		구성비	
신용사업자산	560,089	67.8	652,005	67.7	91,916	-0.1	16.4
은행계정자산	434,135	52.6	530,468	55.0	96,333	2.4	22.2
(타회계사업자금)	27,660	3.4	29,749	3.1	2,089	-0.3	7.6
신탁계정자산	125,954	15.3	121,537	12.6	-4,417	-2.7	-3.5
경제사업자산	41,900	5.1	36,722	3.8	-5,178	-1.3	-12.4
관리부문자산	15,382	1.9	20,496	2.1	5,114	0.2	33.2
특별회계자산	244,761	29.6	293,432	30.4	48,671	0.8	19.9
상호금융자산	160,473	19.4	189,516	19.7	29,043	0.3	18.1
공제사업자산	67,726	8.2	83,012	8.6	15,286	0.4	22.6
지도사업자산	16,562	2.0	20,904	2.2	4,342	0.2	26.2
타회계사업자금 (-)	27,660	3.4	29,749	3.1	2,089	-0.3	7.6
수익사업투자금 (-)	8,928	1.1	9,204	1.0	276	-0.1	3.1
총 자산	825,544	100.0	963,702	100.0	138,158	-	16.7

주) 1. 총자산 산정시 타회계사업자금(특수사업지원자금포함)은 차감 총자산 잔액 산출과 동일함

2. 부문별 자산 = B/S차변-대손충당금-감가상각충당금-국고보조금-현재가치할인차금-공제사업중계계정-채권할인발행차금-지급보증대충-국민연금전환금

3. 신탁계정자산 = 신탁B/S차변합계-은행계정대

4. 경제, 관리, 특별회계 = B/S차변-감가충당금-대손충당금

자료: 농협중앙회

3.1%를 제외하면 준비율은 64.6%가 된다. 신용사업 다음으로 중요한 자산은 3개의 특별회계로 30.4%를 차지한다. 이 가운데 상호금융특별회계가 19.7%로 가장 크고 공제사업자산이 8.6%, 지도사업자산이 2.2%이다. 따라서 상호금융 특별회계와 공제사업자산까지 포함하면 금융사업 관련 자산의 비율은 92.9%에 달해 금융업의 비중이 압도적임을 알 수 있다. 이에 반해 경제사업자산 3.8%, 관리사업자산은 2.1%로 매우 낮다(표 4-1).

수익구조 면에서 보면 신용사업의 비중은 더 크다. 1999년의 중앙회 전체사업의 조수익 가운데 신용사업 조수익이 차지하는 비중은 87.0%이며 경제사업

9.5%, 공제사업 1.4%, 상호금융 2.0% 이다. 중앙회 전체 당기순이익은 1,172억 원 이었으나 신용사업의 당기순이익은 1,809억원으로 전체 순이익보다도 637 억원이나 더 많았다. 이는 경제사업 적자와 지도사업비를 신용사업수익으로 충당하였음을 의미한다.

이상의 지표는 농협중앙회가 사실상은 은행 성격이 강하다는 것을 의미한다. 즉 중앙회가 다양한 사업을 하고 있다고 하지만 사업구조면에서 신용사업이 절대적인 위상을 차지하고 있다.

문제는 중앙회 사업이 이처럼 신용사업 중심적임에도 불구하고 경제사업의 확장이나 회원조합 중앙은행으로서의 기능과 역할을 확대할 수 있는 충분한 여력을 마련하기 힘들다는 점이다. 금융환경이 급변하면서 신용사업 자체가 건전한 경쟁력 확보가 우선 시급한 과제로 되고 있기 때문이다.

## 2.2. 은행산업내에서의 위치

중앙회 신용사업은 규모면에서 은행권내에서도 선두그룹에 속한다. 협동조합의 공적인 성격과 정책사업 수행 등의 영향으로 중앙회는 준정부 금융기관으로 인식되 고객의 신뢰도가 높기 때문이다. 예금과 대출 등은 3위권이고, 전국적으로 가장 많은 지점을 가지고 있으며 시장점유율은 10%를 넘는다.

중앙회는 국민은행, 주택은행과 함께 서민과 중소기업을 대상으로 한 소매 금융기관으로서 특성을 갖는다. 이들 소매금융기관은 외환위기 이후 기업부실로 인해 다른 금융기관들이 취약해져 그 반사이익을 많이 보고 있다. 중앙회는 예금시장과 대출시장에서 국민은행, 한빛은행과 함께 선두경쟁을 해오고 있다. 2000년에는 축협중앙회와의 통합, 2001년의 예금부분보장제 시행에 따른 안전한 금융기관으로의 자금이동 등으로 하반기에 수신고는 급격히 증가하였다. 2000년 3월말 중앙회의 수신고는 52조원으로 3위였으나 11월 초 60조원을 돌파하여 국민은행 다음으로 2위로 도약하였다. 따라서 1999년에는 예금은행의 예금중 농협이 차지하는 비중이 1998년의 11.4%에서 10.4%로 하락하였지만 2000년에는 그 비중이 상당히 오를 것으로 예상된다.

1999년말 현재 총자산은 한빛은행, 국민은행 다음으로 3위였다(표 4-2). 그

표 4-2 은행별 자산 및 자본 비교

단위: 억원, %

은행	총자산	납입자본	자기자본 <sup>1)</sup>	BIS비율	
농협	652,005	19,147	26,457	8.57	
시 중 은 행	조흥	491,265	24,467	28,231	9.80
	한빛	832,712	38,109	49,730	8.67
	제일	357,751	29,488	22,619	11.44
	서울	256,885	21,211	3,292	10.41
	외환	531,491	21,709	28,928	9.76
	국민	825,756	14,833	45,788	11.38
	주택	541,058	7,611	39,607	11.74
	신한	454,493	14,007	33,733	13.85
	한미	270,122	7,483	11,096	12.14
	하나	416,899	9,658	21,372	12.33
	평화	89,432	4,355	2,471	5.15
시중은행 평균	460,715	17,539	26,079	10.79	
지방은행 평균	72,598	3,074	3,129	11.36	
일반은행 평균	323,733	12,434	17,979	10.83	

자료: 농협중앙회 신용사업총본부, "1999년 경영분석", 2000. 6.

금융감독원, 「은행경영통계」, 2000. 6

러나 납입자본이나 자기자본은 중위권으로 처지고 BIS 자기자본 비율은 부실은행인 평화은행(5.15%)과 제주은행(7.85%) 다음으로 낮은 비율인 8.57%에 불과했다. 즉 자본의 취약성이 문제인 것이다. 중앙회는 일반적으로 정부가 보증하는 특수은행으로 인식되어 고객의 신인도가 매우 높은 편이지만 자본 자체로만 보아서는 경쟁력이 없는 것이다.

### 3. 신용사업의 경쟁력

#### 3.1. 성장성

중앙회 신용사업의 성장성은 1990년대 후반에 약화된 것으로 나타난다.



1995~99년의 중앙회 대출은 연평균 17.3%로 시중은행의 평균증가율 19.5%보다도 2.2%p 낮다. 중앙회의 대출증가율이 국민은행의 24.3%보다 7%나 낮은 것은 국민은행과 장기신용은행과의 합병의 영향을 받은 것이다. 대출시장에서의 점유율은 1995년 10.6%에서 1999년 12.2%로 다소 높아졌다. 지방은행의 성장성이 극히 낮아지면서 반사적으로 높아진 것이라 하겠다.

한편 예금증가율은 같은 기간에 연평균 20.5%씩 증가하여 시중은행 평균 18.5%보다 2.0%p 높은 성장률을 보였다. 1998년 합병한 국민은행보다는 낮지만 예금시장에서의 경쟁력은 상당히 갖고 있는 것이다. 2000년 중에는 축협 중앙회와의 통합, 2단계 금융구조개혁과 부분예금보험제도 도입을 앞두고 금융기관간 자금이동 등의 영향으로 예금증가율은 더욱 높아졌다.

표 4-3 농협중앙회 대출금 증가추이(잔액기준)

단위: 억원, %

은행별	1995	1996	1997	1998	1999	연평균 증가율
농협	161,138	200,960	245,714	260,296	305,302	17.3
국민은행	139,284	166,234	196,491	281,183	332,768	24.3
주택은행	N.A	N.A	212,473	228,996	289,906	8.1
시중은행 평균 대출금	72,210	84,739	104,512	125,321	147,487	19.5
지방은행 전체 대출금	174,340	200,954	223,566	156,593	227,696	6.9
예금은행 대출금중 농협비중	10.6	11.2	12.0	12.8	12.2	-

자료: 농협중앙회, 「금융주요계수」, 2000, 108~109

표 4-4 농협중앙회 예수금 증가추이(연말잔액 기준)

단위: 억원, %

은행별	1995	1996	1997	1998	1999	연평균 증가율
농협	187,378	241,984	233,323	294,390	395,895	20.6
국민은행	189,908	226,723	250,147	343,090	425,612	22.4
주택은행	176,991	195,989	218,107	265,658	328,809	16.7
시중은행 평균 예수금	105,757	121,615	128,263	166,560	208,799	18.5
지방은행 전체 예수금	235,219	272,905	263,033	251,549	284,595	4.9

자료: 농협중앙회, 「금융주요계수」, 2000, 112~113

### 3.2. 수익성

1999년도 중앙회 전체의 당기순이익은 1,172억원으로 전년대비 2배 이상 급

표 4-5 중앙회의 종합수지 현황

단위: 억원, %

구 분	1998(A)		1999(B)		전년대비	
		구성비		구성비		(B/A)
조수익	13,699	100.0	14,796	100.0	1,097	8.0
신 용	11,190	81.7	12,874	87.0	1,684	15.0
경 제	2,173	15.9	1,411	9.5	-762	-35.1
공 제	229	1.7	210	1.4	-19	-8.3
상호금융	107	0.8	301	2.0	194	181.3
지도관리비	151,190	-	10,629	-	-561	-5.0
지도사업순비	1,289	-	1,032	-	-257	-19.9
사업관리비	9,901	-	9,597	-	-304	-3.1
사업외특별손익	-2,133	-	-1,525	-	608	-
법인세등	3	-	1,470	-	1,467	-
당기순이익	373	-	1,172	-	799	214.2

자료: 농협중앙회 신용사업본부

표 4-6 수익성 지표 비교

단위: %

구 분	1998		1999		증 감		
	총자산 순이익율 (A)	자기자본 순이익율 (B)	총자산 순이익율 (C)	자기자본 순이익율 (D)	C-A	D-B	
중 앙 회	0.13	3.76	0.34	11.84	0.21	8.08	
시 중 은 행	국민은행	0.16	2.80	0.16	2.46	0.00	-0.34
	주택은행	-0.68	-8.62	1.02	21.61	1.70	30.23
	조흥은행	-4.80	-84.77	-1.69	-24.72	3.11	60.05
	한빛은행	-4.35	-70.78	-2.28	-39.96	2.07	30.82
	신한은행	0.18	2.76	0.30	3.95	0.12	1.19
	한미은행	0.33	7.59	0.24	4.53	-0.09	-3.06
	하나은행	0.69	11.35	0.47	8.24	-0.22	-3.11

자료: 농협중앙회 신용사업총본부

증하여, 수익성이 크게 개선되었다. 이는 1998년도의 구조조정과 총당금 적립을 충실히 한 영향이 컸다. 1999년도 조수익도 전년대비 15% 증가한 1조 2,874억원을 기록하였는데, 이중 90.5%가 신용부문의 수익이었다. 신탁계정은 대우채권 등 부실채권으로 인해 1998년의 993억원 흑자에서 1999년에는 106억원 적자로 반전되었으나 은행계정에서의 이자이익(이자수익-이자비용)이 크게 증가하여 높은 순익을 남기게 된 것이다.

신용사업 수지조건은 호전은 수익성 지표를 상승시켰다. 중앙회의 신용사업 총자산이익률(ROA)은 1998년 0.13%에서 1999년 0.34%로, 자기자본순이익률(ROE)은 3.76%에서 11.84%로 높아졌다. 다른 은행과 비교해보면 총자산이익율은 1998년에 일부 부실은행을 제외하고는 가장 낮은 그룹에 속했으나 1999년에는 주택은행과 하나은행 다음으로 3위가 되었다. 자기자본순이익률(ROE)도 1998년도 한미은행, 하나은행 다음이었으나, 1999년에는 11.84%로 주택은행 다음으로 2위가 되었다. 총자산순이익율에 비해서 자기자본순이익율이 다른 은행에 비해 상대적으로 높은 순위를 보이는 것은 중앙회의 자기자본규모가 작다는 것을 반영한다.

중앙회 신용사업 수익의 대부분은 은행계정의 이자부문에서 얻고 있다. 따라서 다른 은행보다도 중앙회의 수익성이 비교적 높다는 것은 중앙회가 운용하는 은행계정의 조달금리와 운용금리의 차가 상대적으로 크다는 것을 의미한다. 중앙회의 전체 예수금리와 대출금리의 차이는 1998년 2.83%p, 1999년 2.89%p로 경쟁상대인 국민은행과 주택은행이나 시중은행 평균보다도 낮다. 따라서 일견해서 보면 중앙회 수익성과 예대금리차가 일관성이 없어 보이지만 이는 대출금리에 정책금융이 포함되어 있기 때문이다. 중앙회의 자체대출로만 기준해서 본다면 예대금리차는 다른 은행보다 훨씬 높다. 1998년의 경우 자체대출 기준 예대금리차는 6.40%로 국민, 주택은행 평균인 3.28%나 시중은행 평균 3.85%보다 2.55~3.12%p가 높았고, 1999년에는 5.10%로 이러한 경쟁은행에 비해 1.12~1.58%p 높았다.

표 4-7 시중은행과의 원화 예대금리차 비교

단위: %, %p

구 분	1998			1999			비 교 (99-98)
	대출금리 (A)	예수금리 (B)	금리차 (A-B)	대출금리 (A)	예수금리 (B)	금리차 (A-B)	
중 앙 회	11.20	8.37	2.83	9.19	6.30	2.89	0.06
(자체대출기준)	14.77	-	6.40	11.40	-	5.10	-1.30
국민.주택 평균	12.73	9.45	3.28	11.46	7.39	4.08	0.80
국민 은행	13.82	9.29	4.53	11.13	7.08	4.05	-0.48
주택 은행	11.64	9.61	2.03	11.79	7.69	4.10	2.07
시중은행 평균	14.45	10.60	3.85	9.65	6.14	3.52	-0.33
신한 은행	14.28	11.13	3.15	9.87	7.35	2.52	-0.63
조흥 은행	13.74	8.51	5.23	10.89	5.78	5.11	-0.12
한빛 은행	13.26	9.81	3.45	10.27	6.87	3.4	-0.05
한미 은행	14.92	11.30	3.62	7.49	2.81	4.68	1.06
하나 은행	16.05	12.25	3.8	9.75	7.87	1.88	-1.92

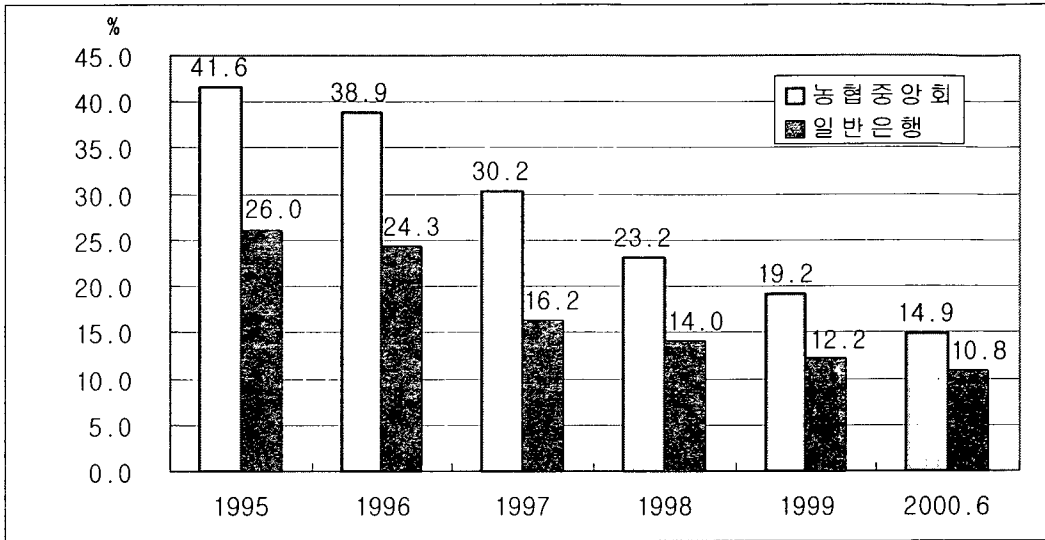
주) 예대 이자율은 원화 예.대평균이자율(지준예치금, 타점권, 콜론 감안)

자료: 농협중앙회 신용사업본부, "1999년 경영분석", 2000. 6. 30. 56쪽

중앙회의 예대금리차가 높은 것은 다른 은행에 비해 금융기술의 우위에서 비롯된 것이라기보다는 농업부문 특수은행으로서 누리는 공공예금의 집중적인 유치에 크게 기인하고 있다. 중앙회의 은행계정 예금중 금고예금이 차지하는 비중은 1999년 평잔기준으로 35.7%에 이른다. 금고예금은 1993년 27.9% (평잔 기준)에서 꾸준히 증가하여 1997년에는 37.8%까지 차지하였으나 1998년에는 32.6%로 하락하였다가 1999년에 다시 증가하였다. 이러한 금고예금 중에는 이자율이 낮은 요구불예금의 비중이 높기 때문에 다른 금융기관에 비해 조달금리가 낮을 수 있는 것이다.

중앙회 은행계정에서 요구불 예금이 차지하는 비중은 2000. 6월말 현재 14.9%로 일반은행의 10.8%에 비해서는 4.1%p 높다(그림 4-1). 은행권에서 요구불예금이 차지하는 비중은 전반적으로 급격히 하락하고 있는데 그 속도는 농협이 더 빠르다. 1995년말에서 2000.6월 사이에 중앙회의 요구불예금 비중은 41.6%에서 14.9%로 26.7%p가 줄어든 데 반해 일반은행은 26.0%에서 10.8%

그림 4-1 농협과 일반은행의 요구불예금 비중 변화 추이



주: 동업자예금 제외

자료: 한국은행, 「조사통계월보」, 2000. 9

로 15.2%p 줄었다. 이 같은 요구불예금 비중의 감소는 금융시장의 경쟁이 심화되고 예금자들도 수익성 위주의 자금운용을 강화했기 때문으로 판단된다. 이러한 추세는 농협중앙회가 과거 공공예금 유치로 누렸던 경쟁에서의 이점이 점점 약화되고 있음을 의미한다.

### 3.3. 생산성

농협중앙회의 취약점은 자본조달의 한계와 생산성에 있다. 1999년말 기준 중앙회의 1인당 자산, 예수금, 대출금은 5대 시중은행의 66.7%, 63.1%, 85.4%에 불과하다. 다만 성격이 비슷한 국민은행과의 격차는 비교적 작은 편이다. 1인당 순이익은 시중은행을 제외하더라도 국민은행보다 높고 주택은행보다는 낮아 양호한 것으로 나타났다. 그러나 총당금 적립전 이익을 비교하면 농협중앙회는 국민은행의 66.7%, 5대 시중은행의 49.8%에 불과하다. 즉 순이익 지표로 보아 양호하지만 이는 다른 은행들이 부실을 대비한 총당금 전입을 많이 한 결과인 것이다.

중앙회의 생산성이 낮은 이유는 구조적인 측면과 기술적인 측면에서 문제가 있겠지만 전자가 더 강하다. 중앙회는 회원조합의 지도사업과 연관하여 농촌지역에도 많은 점포를 가지고 있으며 일부 직원은 지도사업이나 경제사업과 관련하여 배치되기 때문에 지점수와 인력이 순수 금융기관보다 과다하게 요구된다는 점이다. 농협중앙회의 점포중 7대 도시에 위치한 것은 전체의 34.1%에 불과하여 시중은행의 점포비중과는 정반대의 양상을 보인다. 또 점포수 역시 816개로 2위인 한빛은행의 699개보다 16.7%, 3위인 국민은행의 587개보다 19.1%가 많다. 이들 경쟁기관보다 자산규모나 수신규모가 작은 중앙회의 점포수가 많다는 것은 수지상태가 취약한 영세점포의 비중이 높다는 것을 의미하며, 경쟁력 강화를 위한 구조조정의 필요성이 제기되는 측면이기도 하다.

중앙회의 점포당 평균 예금고는 1999년말 현재 436억원인데, 평균이 못되는 300억원 미만의 점포비중이 45%이며, 평균을 약간 웃도는 500억원 미만의 점포는 85%에 이른다. 또한 평균의 절반에도 못 미치는 200억원 미만의 점포는 19.7%나 된다(농협중앙회, 「금융주요계수」, 2000, 93쪽).

표 4-8 1인당 생산성 비교

단위: 백만원, %

구 분	농협(A)		국민(B)	주택	5대시은 평균(C)	A/B	A/C
	1998	1999	1999	1999	1999		
총 자산	3,863	6,586	7,254	6,186	9,878	90.8	66.7
예 수 금	2,440	4,033	4,867	4,472	6,394	82.9	63.1
대 출 금	2,028	3,024	3,061	3,241	3,540	98.8	85.4
총당금 적립전 이익	63	80	120	112	160.6	66.7	49.8
순 이 익	3.8	16.6	9.2	54.4	-39.3	180.4	-

주) 1. 예수금=예수금+수입부금+CD+신탁+외화예수금(역외제외)

2. 대상평잔/신용사업 평균종사인원

자료: 농협중앙회 신용사업본부, "1999 경영분석", 2000. 6. 30.

표 4-9 지역별 점포망 구성비 현황

단위: %

	7대 도시	농촌지역
농협중앙회	34.1	65.9
시중은행	67.8	32.2
신협 및 새마을금고	46.5	53.5
상호금융	19.7	81.3

자료: 농협중앙회

한편 중앙회 신용사업부문 인원은 1999년말 현재 11,065명인데, 이는 국민은행(11,453명) 한빛은행(11,134명)과 유사한 숫자이나, 규모가 비슷한 주택은행의 8,943명에 비해서는 23.7%가 많은 숫자이다<sup>9)</sup>. 물론 농협과 일반 시중은행과의 인력과 점포의 직접적인 비교는 상당한 제약이 따르는 것은 사실이나 향후 시장경쟁이 치열해지면서 생산성이 경쟁력의 관건이 될 것이므로 이러한 부분에 대한 철저한 분석과 대책이 필요할 것으로 판단된다.

### 3.4. 자산 건전성

중앙회의 무수익여신비율은 1999년말 현재 4.95%로 국민은행, 주택은행 평균 5.85%나 시중은행 평균 7.58%에 비해 상당히 낮은 수준으로 자산건전성은 양호한 것으로 평가된다(표 4-10). 또 중앙회 무수익여신비율이 1998년말에는 5.46%로 시중은행평균 4.24%보다 높았던 것을 감안한다면 중앙회가 자산건전성을 높이기 위해 상당한 노력을 했음을 알 수 있다.

그러나 중앙회 무수익여신의 비율이 낮은 이유를 찾아보면 개선의 여지가 상당히 많음을 알 수 있다. 총여신에서 무수익여신이 차지하는 비중은 작지만 회원조합에 대한 여신액을 제외한 나머지 여신의 무수익여신 비중은 국민, 주택은행보다는 높고 시중은행 평균과는 비슷하다. 즉 회원조합 대출을

9) 국민은행, 한빛, 주택은행은 정규직외에도 각각 3,297명, 1,853명, 3,050명의 용역직원을 채용하고 있다. 따라서 인력비교를 보다 정확히 하기 위해서는 이러한 용역직원의 성격과 업무내용 등을 파악하여 엄밀한 비교 분석을 해야 할 것이다.

표 4-10 무수익여신 비율의 비교

단위: 억원, %

구 분	1998			1999		
	총여신	무수익여신		총여신	무수익여신	
		비율	비율		비율	
중앙회	311,690	17,014	5.46	384,335	19,042	4.95
회원대출제외시	209,588	17,014	8.12	270,539	19,042	7.04
국민,주택평균	355,831	24,255	6.82	409,092	23,943	5.85
국민은행	409,976	24,339	5.94	452,666	29,006	6.41
주택은행	301,685	24,171	8.01	365,517	18,879	5.00
시은평균	252,923	12,025	4.24	317,028	26,381	7.58
신한은행	247,897	10,877	4.39	292,340	13,120	4.00
조흥은행	285,297	15,155	5.31	339,364	36,586	10.78
한빛은행	504,849	27,181	5.38	532,492	58,495	10.99
한미은행	124,782	3,726	2.99	154,510	11,965	7.74
하나은행	101,789	3,184	3.13	266,432	11,741	4.41

주) 1. 총여신= 여신건전성분류 대상중 무수익여신 산정대상 여신 합계액

2. 99년은 신기준에 의거 산출

자료: 농협중앙회 신용사업본부, "1999 경영분석", 2000. 6. 30.

제외할 경우 무수익여신비율은 1998년말에는 8.12%, 1999년말 7.04%였다. 우량은행인 신한은행과 하나은행의 무수익여신비율이 1999년말 4.00%와 4.41% 수준이었음을 감안할 때 매우 높은 수준이라 할 수 있다. 다시 말해서 중앙회의 자산건전성 지표가 양호한 것은 경쟁은행들보다 협동조합은행으로서의 특수성이 반영된 결과라고 할 수 있는 것이다.

중앙회가 최근들어 IT기술과 위험관리에 상당한 노력을 기울이고 있는 것은 사실이다. 1990년대 중반까지만 해도 중앙회의 IT기술과 투자수준은 은행권에서 하위 수준에 머물렀지만(금융연구원, 1997), 최근에는 다른 은행들과 비슷한 수준이거나 그 이상인 것으로 알려지고 있다. 또한 1996년 ALM 1단계 개발을 완료한 이후 꾸준히 리스크관리조직을 확대해오고 있다(농협중앙회, "1999년 농협중앙회 현황", 44~46쪽). 그러나 이러한 노력의 결과가 만족할 만한 성과를 가져왔다고 평가하기는 이르다.



최근의 금융시장 불안정성을 감안한다 해도 1998~99년의 2개년 자료만 보아도 자산관리가 대단히 어려움을 알 수 있다. <표 4-10>에서 보여주듯이 1998년 무수익여신비율이 2.99%로 가장 낮았던 한미은행이 1999년에는 7.74%로 급격히 상승한 점은 그 단적인 예라 할 수 있다.

중앙회나 국민, 주택은행 처럼 가계를 대상으로 한 소매금융기관이 경제위기 동안에 상대적으로 유리했던 것은 부실기업대출이 적었던 것이 주요한 원인이었으나 기업구조조정이 완료된 이후에는 상대적으로 불리해질 가능성이 높다. 기업대출은 가계대출에 비해 건당 규모가 커서 수익성은 높은 반면 비용이 적기 때문이다. 반면 기업부문은 구조조정으로 부실을 털어내어 부실화 가능성이 낮아진 반면, 이 과정에서 파생된 실업증가와 가계소득 감소로 가계대출의 부실화 가능성이 상대적으로 높아질 수 있기 때문이다. 따라서 중앙회는 현재 상태의 상대적인 우위에 만족해서는 안될 것이며, 이 분야에 대한 투자와 업무개선에 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

## 4. 중앙회 신용사업의 문제점과 개선과제

중앙회 신용사업은 자산규모, 시장 신뢰성, 수익성, 자산건전성 등의 측면에서 지금까지 선도은행그룹으로서 위치를 확보하고 있었다고 할 수 있다. 이러한 위치에 오르기까지는 중앙회의 자체노력이 중요했다고 하겠지만 농업분야를 전담하는 협동조합은행으로서 누릴 수 있었던 제도적 유리점이 크게 작용한 것도 사실이다. 그러나 앞으로가 문제이다. 그 동안 누려왔던 제도적 이점이나 협동조합은행으로서의 강점들이 약화되는 대신 경쟁 은행들이 자체 구조조정, 대형합병 등을 통해 경쟁력을 대폭 강화하면서 중앙회의 경쟁력은 상대적으로 약해질 것이기 때문이다.

### 4.1. 협동조합은행의 장기비전과 발전전략

중앙회 신용사업이 현단계에서 시급히 마련해야 할 부분은 금융환경 변화

추이와 전망에 근거한 중장기적인 발전전략의 확립이다. 현재는 은행업무 중심으로 신용사업을 하고 있지만 앞으로도 이러한 구조를 가지고 가야할 것인지 심사숙고해야 한다. 현재의 은행업무는 회원조합의 상호금융과는 직접적인 관련이 없었지만, 향후 금융시장 통합으로 은행권과 제2금융권의 구분이 없어진다면 상호금융과의 경쟁관계를 피할 수 없을 것이고, 이는 협동조합금융기관 시스템으로서는 모순이다.

장기적으로는 회원조합 중앙은행 기능 중심으로 전환해야 할 것이나, 새로운 시스템에서도 현재와 같은 영세한 회원조합의 상호금융이 온존해서는 안 될 것이다. 중앙회가 강력한 협동조합 은행으로서 발전하면서 회원조합의 중앙은행 기능을 하기 위해서는 회원조합 상호금융이 강해져야 한다. 현재 농촌지역에 위치한 중앙회 지부나 지점의 역할을 상호금융이 대체할 수 있는 규모와 실력을 갖춘 금융기관으로 발전해야 한다. 즉 회원조합 상호금융이 먼저 강화되고, 이를 바탕으로 중앙회와 회원조합의 관계 전환이라는 단계적 발전전략이 필요할 것이다. 현재는 협동조합 개혁작업에 매달려 중장기 비전이나 발전전략을 보여주지 못하고 있으나, 이러한 비전 없이는 협동조합개혁 자체가 미완성이 되거나 방향선택을 잘못할 수도 있다는 점을 중시해야 할 것이다.

## 4.2. 자본확충

중앙회의 자본확충이 시급하다. 중앙회 자본을 모두 신용사업 자본으로 인정하고 있음에도 불구하고 금융감독당국이 요구하는 최소수준을 겨우 충족하고 있을 뿐이다. 따라서 자본확충은 신용사업만이 아니라 경제사업이나 지도 사업을 위해서도 필요하다. 특히 신용사업과 경제사업의 분리문제에 대한 해답을 조만간 구해야 하는 현실적인 입장을 생각해야 한다. 만일 신·경분리로 결정이 날 경우 자본조달의 문제는 가장 큰 핵심사안이 될 수밖에 없다.

앞에서도 여러 번 지적했듯이 협동조합은행으로서 한계 때문에 자본조달이 극히 어려운 것이 사실이지만 그렇다고 자본확대 문제에 소극적일 수는 없다. 현재 대부분의 회원조합이 영세하여 자체 자본을 확대하기에도 급한 현

실이기 때문에 대대적인 출자증대에 의한 자본확충은 쉽지 않을 것이다. 단기적으로 가장 유력한 것은 자본으로 인정받는 후순위채의 발행이다. 그렇지만 이는 본질적으로 차입금이라는 점에서 자본 본래의 의미는 작다. 따라서 중앙회 자체의 구조조정을 통한 자구노력과 상응하여 정부 등의 우선출자에 의한 자본확충 방안이 가장 현실성을 갖는다. 우선출자는 중앙회가 안정화되고 여력이 생기면 조기에 상환하는 방식을 검토할 수 있을 것이다.

상황에 대한 정확한 판단이 있어야 하겠지만 단기적으로는 회원조합에 대한 배당을 회전출자로 전환하여 자본적립금을 확대하는 방안을 생각해볼 수 있다. 중앙회는 지금까지 특별한 경우가 아니면 출자배당의 최고한도인 10% 배당을 실시해왔다. 그러나 협동조합의 본질적인 성격은 자본이득의 극대화에 있는 것이 아니라 이용을 통한 조합원 참여이익의 극대화에 있다. 출자배당 중심으로 회원조합의 참여 인센티브 제공은 바람직하지 않다. 따라서 확고한 중장기비전과 발전전략을 가지고 회원조합의 이해를 구할 수 있다면 당분간의 이익을 자본확충으로 전환할 수 있을 것이다.

그러나 보다 근본적인 것은 회원조합의 출자증대가 있어야 한다. 출자확대가 어렵기 때문에 단순한 필요성만으로는 회원조합의 호응을 얻을 수 없을 것이다. 전체 협동조합 발전상과 미래에 대한 확신을 갖도록 준비하는 것이 필요하다. 자본은 신용사업은 물론 경제사업, 지도사업 등을 위해서도 필요하다.

### 4.3. 구조조정 및 생산성 증대

중앙회 신용사업이 견고한 장기발전 토대를 구축하기 위해서는 생산성 증대에 역점을 두어야 할 것이다. 현재의 경쟁우위성은 상당부분 과거의 낙후된 금융시장에서 비롯된 것이거나 제도적 보호 요인으로서 앞으로 예상되는 금융혁신에서 앞서가지 못한다면 효력이 곧 사라질 요소들이다. 지금까지 경쟁력을 유지하는데 큰 힘이 되어 왔던 공공예금도 경쟁이 심화되면서 조달원가가 상승하고 있고, 차츰 요구불예금 비중도 줄어들고 있다.

회원조합대출을 제외하면 총여신에서 차지하는 무수익여신의 비중도 시중

은행에 비해 양호한 상태는 아니라는 점을 감안하면 여신관리, 위험관리, 보다 정밀한 평가시스템의 구축 등이 시급하다. 나아가 자금잉여시대의 도래를 전망할 때 여신마케팅 기법의 혁신이 중요한 과제가 될 것이다.

중앙회가 당면한 우선적인 과제는 성공적인 구조조정이다. 특히 축협과의 통합으로 많은 점포가 중복 배치되어 있거나, 수익성 없는 영세점포들이 많다. 일반 상업은행처럼 단순히 수익성만을 겨냥해서 구조조정을 할 수 없는 한계는 있으나 전반적인 금융산업 구조조정의 흐름에서 뒤처질 경우 회복하기 어려운 부담으로 남을 수 있다.

앞으로 도래할 새로운 금융환경에서의 승부는 정보산업기술의 응용에서 판가름 날 가능성이 많다. 협동조합 금융기관으로서 자본조달의 어려움은 있지만 IT투자 확대는 중앙회의 생산성 증대와 경쟁력의 원천으로서 절대적으로 필요한 요소가 될 것이다. 특히 사이버금융시대의 도래를 전망하고 중앙회는 회원조합과의 연계하에 IT 투자를 강화해야 할 것이다. 가상공간에서 이루어지는 금융거래에서는 하나의 상징적인 금융기관으로서 농협의 이미지가 중요할 것이기 때문에 수많은 회원조합이 독립적으로 경쟁하는 것보다는 중앙회와 하나의 시스템으로 통합되는 방안의 모색이 필요하게 될 것이다.

## 제 5 장

# 정책금융 및 금융인프라

### 1. 농업정책금융의 개념과 의의

#### 1.1. 정책금융의 개념

정책금융은 정부의 의지에 의해 배분되는 금융자금으로, 정부가 직접 또는 민간금융기관에 지시하여 의도하는 부분에 공급하는 자금을 말한다. 따라서 농업정책금융은 농업부문을 지원하기 위하여 정부가 직접 자금을 조달하여 공급하거나 금융기관에 지시하여 금융기관이 조성한 자금을 목적으로 하는 분야에 의도적으로 공급케 하는 금융자금을 통칭하는 것으로 볼 수 있다<sup>10)</sup>. 경우에 따라서 정책금융을 좁게는 정부가 직접 조달하여 공급하는 자금으로, 넓게는 정부가 보증한 민간금융기관의 대출금까지 포함해서 정의하기도 한다(Bosworth & Rhyne, p.1~21). 미국의 정책금융은 농가지원국(Farm Service Agency: FSA)의 직접대출과 신용보증대출까지를 포함하고 있으나 우리는 대체로 농

---

10) 정책금융에 관한 정의는 서종혁, 전장수, 황의식, 「농수산 정책자금 지원제도 개선방안」, 한국농촌경제연구원, 1990. 쪽 6~10 참조

림수산업자신용보증기금(농신보)이 보증하는 상호금융은 정책금융에 포함하지 않는 것이 관례이다. 따라서 이 보고서는 관례에 따라 농신보가 보증하는 상호금융은 정책금융의 범위에서 제외하기로 한다.

## 1.2. 정책금융의 필요성과 의의

이론적으로 정책금융은 상업금융이 제대로 기능하지 않음으로써 일어나는 시장실패를 보완해 주는 수단으로서 이해된다. 즉 시장이 형성되지 않거나 불완전하여 그대로 방임할 경우 이 부분에 자원이 배분되지 않거나 적게 배분되어 사회적으로 필요한 생산이 제대로 이루어질 수 없을 경우 정부가 의도적으로 자원배분을 유도하기 위한 수단으로 정책금융을 이용하는 것이다. 따라서 정책금융은 일반적으로 상업금융보다는 금리가 낮고 상환조건도 유리하게 지원된다. 그러나 시장실패라는 개념에 대해서도 시각에 따라 많은 편차를 보이고 있으며, 시장실패를 보완하기 위한 지원조건에 차이, 즉 상업금융에 비해 얼마만큼 유리하게 지원해야 할 것인가에 대해서는 명확한 해답을 구할 수 없는 것이 사실이다<sup>11)</sup>.

농업부문은 농업금융의 특수한 제약 때문에 상업금융기관이 금융중개를 기피하거나 자본제한을 행함으로써 전형적인 시장실패가 존재하는 것으로 인식된다. 상업금융기관이 농업부문 진출을 꺼리는 것은 농업의 저수익성, 위험성, 소액다거래로 인한 고비용 저효율성 등 농업금융의 특수성과 함께 소농의 경영정보 불투명으로 인한 정보의 비대칭성도 요인이다.

---

11) 시장실패의 개념을 엄격히 구분하여 농업 부문의 시장실패를 거의 인정하지 않으려는 시각도 있다. 농업 부문에 자본이 잘 투입되지 않는 것은 시장실패의 문제가 아니라 높은 자본비용과 리스크 때문이라는 것이다. 또 시장실패를 인정하는 그룹에서도 지원 수준과 조건이 지나치게 유리한 농업정책금융의 공급이 오히려 자원배분을 왜곡시키는 정책실패를 낳는다고 경고한다. 실제로 아프리카, 남미, 동남아시아 등 개발도상국가에 대한 많은 사례연구는 저리정책자금이 농업생산성 향상이나 농업인의 소득 향상에 기여를 하기보다는 농촌의 지배계급의 부만 축적시키는 소득분배의 왜곡을 초래했다는 비판을 하고 있다(Adams, Dale W, Douglas H. Graham, and J.D. Von Pischke ed. 「Undermining Rural Development with Cheap Credit」, West Press, 1984.).

상업금융기관이 농업부문 진입을 기피하는 만큼 농업금융시장의 경쟁도는 떨어지고, 그로 인한 비효율성은 농업인의 부담이 된다. 이와 함께 농업생산의 외부효과도 시장실패를 가져오는 요인으로 지적된다. 농업을 단순히 상품을 생산하는 산업으로만 볼 것이 아니라 농촌사회 유지의 근간이라는 점을 중시해야 된다는 시각이다. 농업은 식량안보와 직결되는 산업일 뿐만 아니라 환경을 보전하고 농촌 지역사회의 유지를 통해 사회문화적 가치 보전, 전통문화 및 경관가치의 보전 등 다면적인 기능을 수행한다는 것이다. 그런데 농산물의 수요와 공급에 의해 결정되는 시장가치에는 이러한 사회적 가치가 반영되지 않는다.

농업금융시장에서의 시장실패 또는 불완전성의 측면은 시장에서 거래되는 금융자금의 성격에서 극명하게 드러난다. 대체로 상업금융기관은 단기자금 위주의 금융거래를 하기 때문에 농업부문에 필요로 하는 중장기 자금의 공급이 제대로 이루어지지 않는다. 따라서 정책금융은 대체로 중장기 자금 중심으로 공급된다. 다만 최근 금융산업이 발전하면서 상업금융기관도 중장기자금을 공급하고 있지만 비농업 부문에 한정되어 있으며, 농업의 경우 농업금융기관인 협동조합은 아직 그럴 능력을 갖고 있지 못하다. 또 설령 능력이 있다하더라도 농업부문처럼 자본회임기간이 긴 산업에 대한 대출을 해 줄 경우 유동성 위험이 커지므로 금융기관은 중장기 대출을 꺼린다.

이러한 시장불완전성면을 고려하면 약자 중심의 지원이 논리적으로 자연스러워 보인다. 그러나 산업의 성장과 발전 가능성을 고려할 경우 반대의 입장이 타당성을 갖기도 한다. 시장에만 맡겨 놓을 경우 그 산업의 성장이 지체되어 산업간 균형성장을 달성할 수 없다고 판단되면 정부가 이를 시정하기 위해 정책금융을 사용한다. 이 때에는 약자인 중소농층을 지원하는 형평성 중시의 정책금융 지원보다는 구조개선 차원에서 효율성 중시의 대농 중심의 정책금융 지원방법을 선택하게 된다.

약자 중심의 정책금융 운용은 현재의 미국이 전형적인 예이다. 미국은 상업금융기관으로부터 자금을 얻지 못한다는 것을 입증해야 정책금융의 지원대상이 된다. 대체로 신용도가 극히 낮은 영세소농, 신규 영농자, 소수인종 그룹 등이 주요 지원대상이다. 독일의 정책금융 지원대상도 소득이 15만 마르크 이하

인 경영체가 주 대상이 된다. 우리도 우루과이라운드 이전의 정책금융 지원은 영세소농 중심으로 지원된 바 있다. 반대로 구조개선의 차원에서 중대농 중심으로 지원되는 예로는 우루과이라운드 이후의 우리나라와 일본, 그리고 60년대 후반 이후의 프랑스 정책금융 등이 있다. 즉 구조개선 달성에 어떤 방식이 더 효과적이고 능률적인가 하는 기준이 정책금융 지원방향을 결정하는 것이다.

마지막으로 농업금융시장의 성격상 자금조달 방식의 단순성도 정책금융을 필요로 하는 논리를 제공한다. 농업부문은 주식, 채권, 벤처캐피탈 같은 자본조달 수단이 결여되어 있어 금융기관으로부터의 차입이 유일한 외부자본 조달수단이기 때문이다<sup>12)</sup>. 이런 면으로 보아도 정책금융은 농업부문의 자금조달원으로서 대단히 중요한 역할을 한다.

농업정책금융은 이러한 시장의 불완정성 보완, 형평성(equity) 제고를 통한 사회 전체적인 후생증진(Pareto improvement)을 목적으로 한다. 즉 정책금융은 전체적인 자원배분의 기능은 시장에 맡기되 그것이 제대로 작동하지 않거나, 소득이 낮은 특정 그룹으로의 소득이전을 의도하는 것이므로 목표그룹과 분야를 미리 규정하여 지원되기 마련이다. 따라서 정책금융의 효율성은 이러한 목표그룹(target group)이 특정 분야(specific areas)에서 목표수준(goal)까지 최단시간(time)에 도달하도록 지원하였는가 여부가 판단기준이 된다(박성재, 김용택, 황의식, 1998, 9쪽).

### 1.3. 우리나라 농업정책금융의 특징

우리의 정책금융은 대체로 특정품목의 공급증대, 가격안정 및 수급조절, 소득 및 신용보조 등을 목적으로 지원되어 왔다. 특히 정책금융 가운데 가장 중요한 비중을 차지하는 것이 생산·유통사업 관련 자금인데 이는 특정 품목의 공급확대 기능을 한다. 가격안정 및 수급조절 기능을 하는 자금으로는 농안기

12) 이런 점 때문에 농업부문의 자금조달 방법은 직접금융보다는 간접금융에 크게 의지하지 않을 수 없다. 또 농업금융기관 역시 예금과 대출에 의지해 영업을 해야 하기 때문에 자산배분의 효과(portfolio)에 의한 위험분산이 어렵다. 개인간의 차입은 직접금융이지만 제도금융시장이 발달하면서 농촌에서도 사금융의 비중은 극히 약화되어 의미가 작다.



금이 대표적이며 약정수매제의 선금으로 나가는 자금도 일종의 정책금융 역할을 한다. 소득 및 신용보조 성격의 자금으로는 농업경영자금(구 영농자금)이 있다. 농안기금이나 경영자금은 성격상 자금의 용도가 가격안정을 위한 것이거나 생산목적에 한정하여 그 범위가 광범위하지만 생산·유통에 관련된 자금은 지원대상과 자금의 용도에 대해 매우 구체적이고 세분화되어 있다.

우리의 농업정책금융의 가장 큰 특징은 첫째, 위에서 언급한 바와 같이 자금의 용도가 기능별 및 품목별로 목표그룹과 분야가 대단히 세분화되어 있다는 점이다. 이는 지원 목적을 명확히 한다는 장점은 있으나 현실적으로 자금을 이용하는 데는 불필요할 정도로 구체적이다. 농업부문 전체의 생산이 계획경제처럼 세부적인 계획하에서 이루어진다면 모르지만 실제적으로는 시장의 수급상황에 따라 가격 변동 및 수익 조건이 달라지고 있기 때문에 지원목적 달성과 관계가 약하다.

둘째, 농업정책금융의 자금 조달원은 정부예산, 기금, 금융기관의 예수금 등 다양하나 실제적인 비중을 보면 정부가 직접 조달하는 자금의 비중이 높다. 선진국의 경우 농가에 지원하는 자금이라 해도 시중의 금융자금을 가급적 이용하고 농가가 지불하는 이자와 금융기관의 대출이자율과의 차이를 정부가 보조해 주는 이차보상방식을 더 선호하는 것과는 대비된다.

셋째, 정책금융의 지원 대상자를 선정하는데 있어 사업성 판단 능력이 떨어지는 행정기관이 주도적 역할을 한다. 이는 금융기관이 지나치게 채권확보에만 관심을 기울임으로써 사업능력은 있지만 신용력이 약한 소농 등에 대하여 지원을 꺼리는 이른바 신용제한 현상을 막아보자는 데 근본 취지가 있다. 나아가 정서적으로 보면 정부의 자금을 이용하는데 대상자의 선정권마저 금융기관이 가지고 있을 경우 정부의 역할이 너무 축소되지 않느냐는 점도 작용하고 있다. 이 점은 선진국에서도 금융기관이 선정하는 경우와 정부기관이 선정권을 갖고 있는 경우로 나뉘고 있으나 대체로 전자의 비중이 높은 편이다. 새로 도입된 종합자금제는 이러한 단점을 보완하고 있다.

넷째, 지원 대상자의 선정권을 행정기관이 갖고 있기 때문에 금융기관의 대손위험 부담을 줄이기 위한 보전장치들을 갖고 있다. 농림수산업자신용보

증기금은 정책자금에 대한 신용보증을 우선으로 운용하고 있으며, 이와는 별도로 정책자금이 부실해졌을 경우 취급금융기관의 손실을 보전해 주기 위한 대손보전기금을 마련하여 놓고 있다.

다섯째, 정책금융의 금리수준은 시중금리에 비해 상대적으로 낮다. 현재의 정책금융 금리는 대부분이 5% 수준으로 은행금리의 절반 수준이다. 이처럼 금리 수준이 낮은 것은 농업 부문이 WTO 체제 개방경제에 대비하여 경쟁력을 키우기 위한 준비단계로서의 지원과 농업부문의 저수익성, 저소득 보전의 의미를 갖고 있다<sup>13)</sup>.

여섯째, 정책금융의 취급기관은 농업관련 협동조합으로 일원화되어 있다. 협동조합은 이러한 독점적 지위 때문에 자체의 신용사업, 경제사업 등에서 많은 외부 효과를 얻었다. 반면에 정책금융 취급비용과 관련하여 보면 경쟁성 결여로 취급비용이 증대하여 효율성이 낮아지는 측면이 있다.

## 2. 정책금융의 지원추이

### 2.1. 정책금융 공급추이

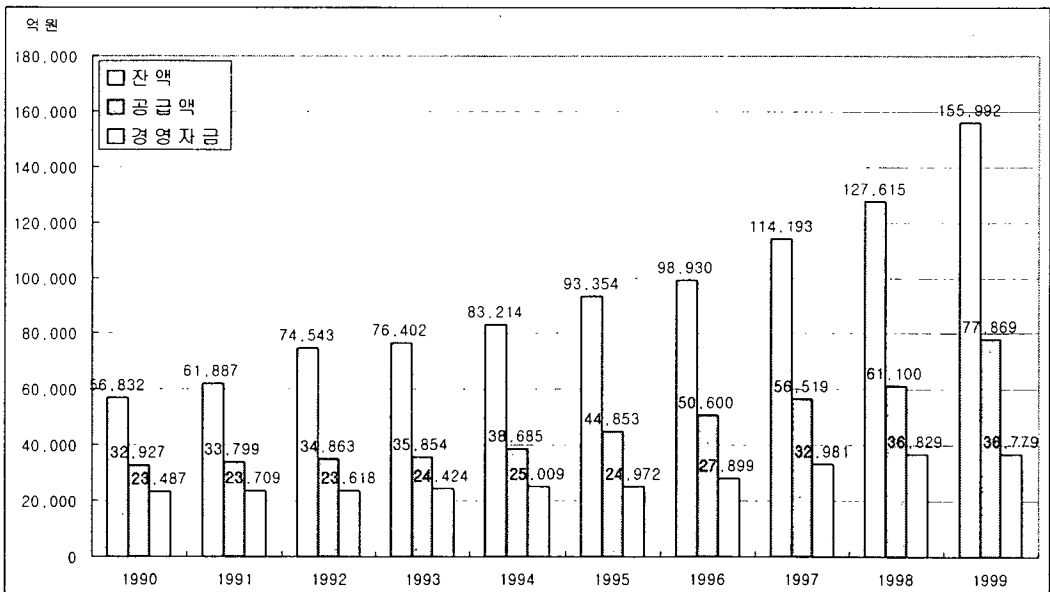
정책금융의 공급은 우루과이라운드 이후의 농산물 시장개방에 대응한 경쟁력 강화를 위한 구조개선과 기술농업화를 지향한 정책전환과 함께 급격히 증

13) 전통적으로 농업정책금융의 금리가 상업금융보다는 낮아야 한다는 믿음이 지배해 왔다. 그러나 농업 부문의 금융시장은 시장실패가 아니라고 보고 저금리가 오히려 문제를 일으킨다고 보는 학파(Ohio school, Chicago school)도 있다. 우리나라에서도 1980년대 초 금융규제 완화정책 속에 농업자금 금리를 시중은행자금 금리수준으로 높이려고 하였다. 그러나 복합영농의 실패, 소값 파동 등으로 농가경제가 악화되고 부채가 누적되자 부채경감대책의 일환으로 농업정책금융의 금리를 낮추어 왔다. 이와 같은 기조는 금융자유화의 지속적인 추진 과정에서도 변함이 없었는데, 그 주요한 이유는 우루과이라운드 협상의 충격과 WTO 차기협상까지의 농업구조개선과 경쟁력강화를 위한 지원에 있다고 할 수 있다.

가해 왔다. 즉 1992~98년의 42조원 구조개선사업과 1994~2004년의 농어촌특별세에 의한 지원계획에 따라 생산기반투자 확대와 시설현대화 등을 위한 지원이 급격히 늘어났다. 특히 농어촌발전대책이 확정된 1994년 이후 자금 공급이 급격히 늘어났다(그림 5-1).

제1단계 사업(1992~98년 사업의 총칭)은 농업부문 자본형성을 촉진하여 구조개선과 경쟁력 강화를 앞당기겠다는 것이 정책목표였다. 따라서 개별 경영체에 대한 직접 보조와 함께 전에 없이 대규모의 자금이 용자되었다. 그러나 농가의 경영능력 부족, 품목별 과잉생산, IMF와 같은 거시적 변수의 돌출 등의 영향으로 지원 효과가 가시적으로 나타나기 전에 농가부채 문제가 심각하게 제기되었다. 특히 문제가 되는 것은 젊은 후계자 그룹과 중대농 등의 전업농에 대해 집중 지원한 결과 이들의 경영부실과 부채 문제가 심각해진 것이다. 자산운용규모로 보아 중소기업에 버금가는 대규모 영농법인들 중 상당수가 경영 상태가 호전된다 해도 정상적인 방법으로는 회생하기 힘든 지경에 이른 것으로 분석되고 있다(김태용, 2000).

그림 5-1 정책금융의 지원추이



자료: 농협중앙회

## 2.2. 구조개선사업과 정책금융의 비중

제1단계 구조개선사업은 42조원사업과 15조원 농특세사업으로서 총투융자 규모는 국고지원만 39조 5천억원이었다(표 5-1). 이 중에서 융자는 17조 5천억원으로 44.2%이었고, 농어업인에게 지원된 융자액은 13조 1천억원으로 33.3%였다. 또 이들에게 지원된 사업비 보조도 2조 8,764억원(18%)이어서 농어업인에게 직접 지원된 자금은 총 16조 206억원으로 총 투융자사업비의 40.6%였다.

표 5-1 제1단계 구조개선사업 투융자실적: 지원 대상별 투융자

단위: 억원, %

대 상 별	42조('92-'98)		15조('94-'98)		합 계			지원 비중
	보조	융자	보조	융자	보조	융자	계	
○ 농어업인등 소득지원	32,058	160,035	4,061	6,184	36,119	166,219	202,338	51.2
- 농어업인지원	26,386	126,763	2,378	4,679	28,764	131,442	160,206	40.6
- 생산자단체 등	5,672	33,272	1,683	1,505	7,355	34,777	42,132	10.6
○ 생산기반, 기술개발등	134,794	7,089	49,305	1,340	184,099	8,429	192,528	48.8
계	166,852	167,124	53,366	7,524	220,218	174,648	394,866	100.0

자료: 농림부, “「국민의 정부」농업·농촌투융자실천계획”, 1999. 9.

표 5-2 제2단계 구조개선사업 투융자 계획: 자원별 투융자 소요

단위: 억원, %

재 원 별	투융자 소요액	구성비
중앙정부투융자	378,384	84.0
- 보조	244,220	54.2
- 융자	134,164	29.8
지방비	47,169	10.5
사업자부담	24,973	5.5
총 투융자 규모	450,526	100.0

자료: 농림부, “「국민의 정부」농업·농촌투융자실천계획”, 1999. 9.

제1단계 구조개선 투융자사업에 대해서 많은 비판이 가해졌다. 수용 능력이 없는 농어가에 지나치게 많은 자금이 지원되어 사업의 부실화와 농가부채 문제를 초래하였다는 것이다. 특히 저리자금과 함께 보조금을 지원한 것은 사업 능력이 없으면서도 우선 자금을 확보하고 보자는 식의 무모한 투자를 유발한 것이 문제로 지적되었다. 여기에 대해서는 아직 정당한 평가가 이르다는 견해도 만만치 않지만, 이 비판이 부분적인 타당성이 인정되어 1999년부터 시행된 제2단계 구조개선투융자사업(농업·농촌투융자사업) 계획에는 농업인에 대한 직접 보조와 융자비중을 현저히 줄였다.

제2단계 사업의 총투융자규모는 45조 526억원으로 계획되었는데 이중 중앙정부 부담은 37조 384억원이다. 중앙정부 부담액중 융자가 13조 4,164억원으로 35.5%를 차지해 제1단계의 44.2%에 비해서 8.8% 포인트가 감소하였다. 농업인에 대한 지원도 9조 2,777억원으로 중앙정부 부담액 중 24.5%를 차지하는데 제1단계의 사업에서의 비중 40.6%에 비하면 16.1% 포인트가 줄어든 것이다.

## 2.3. 자원조달과 자금배분

### 2.3.1. 자원조달

농업정책금융의 재원은 예산(일반 및 특별회계), 기금, 금융자금 등으로부터 조달된다. 자금종류별로 보면 장기 시설자금은 특별회계와 기금에서 조달되고 단기 경영자금은 재정융자특별회계(재특회계)와 농협등의 예수금에서 조달된다.

농업정책금융과 관련된 회계로는 중요한 것이 농어촌구조개선특별회계(농특회계)와 농어촌특별세관리특별회계(농특세회계)이다. 농특회계는 자체수입 외에 재특회계, 농특세회계, 일반회계, 국채차입 등으로 자금을 조성하여 농업부문에 공급하는 일차적인 자금 풀(pool)이 된다<sup>14)</sup>. 재특회계로부터의 차입

14) 재특회계는 98년까지 대부분의 자금을 공공관리기금으로부터 차입했는데, 공공관리기금의 주요재원은 국민연금기금, 우편예금예치금 등이었다.

금리는 현재 6.5%이다. 농어촌특별세관리특별회계의 자금은 농어촌구조개선 특별회계에 전입된 다음 실제 투자되거나 용자기관에 대출된다(그림 5-2).

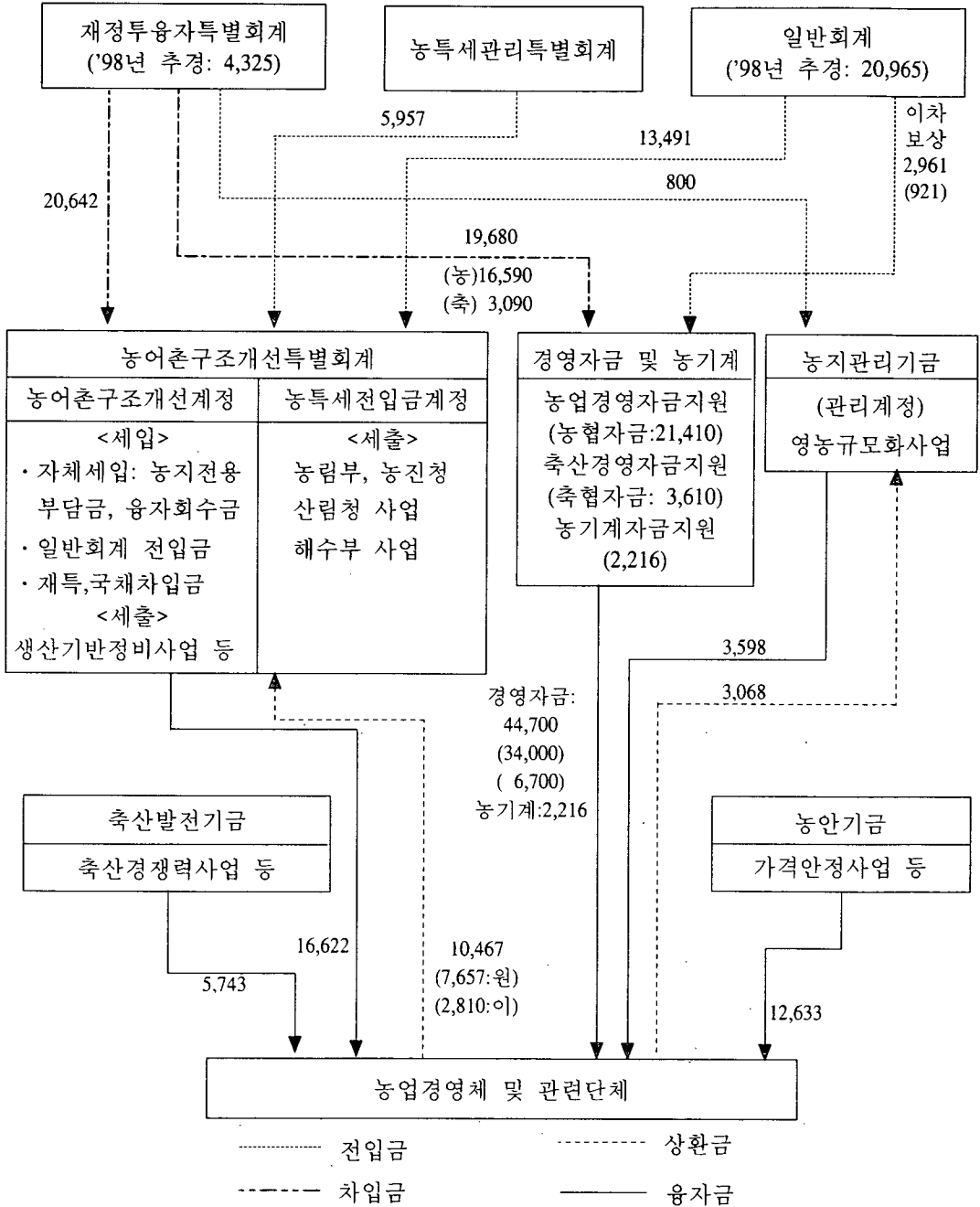
한편 농업정책자금 중에는 회계가 아닌 경영자금과 농기계자금에서 지원되는 것이 있는데 여기에는 농업경영자금, 축산경영자금, 농기계자금 등이 포함된다. 재특회계차입금과 농협중앙회 예수금과 회원조합의 상호금융자금을 이용하여 대출해 주고 일반회계 전입금으로 금융자금을 대한 이차보상을 해 주고 있다.

농림부 소관 기금은 금년 6월 1일 농안기금에 종자기금과 인삼산업진흥기금을 통합시킴으로써 종래 7개에서 4개로 줄어들었다. 기금은 본래 특정사업 수행을 위한 안정적인 재원확보와 탄력적 자금 운용을 통해 예산사업의 경직성을 보완함으로써 사업의 효과를 높이는 취지에서 만들어졌으나, 사업부서별로 기금을 경쟁적으로 설치·운영함으로써 기금이 난립되고 재정운영의 투명성과 책임성이 저해되는 문제가 있는 것으로 지적되었다. 따라서 지금까지는 기존의 유명무실한 기금이나 기능이 중복되는 기금을 통합하여 왔는데 농림부 소관기금은 이제 4대 기금만 남게 되었다. 제2단계 구조개선사업은 재원의 13.0%를 기금에서 조달하는 것으로 계획되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 정책금융의 조달원은 특별회계, 기금, 금융자금 등과 같이 다양하게 구성되어 있고 또 이들 재원은 기금차입, 금융기관의 예치금 등이기 때문에 조달원가를 지불해야 한다. 현재 재특회계로부터는 연 6.5%의 금리로 차입하고 있다. 국채관리기금으로부터의 차입은 발행 국채의 발행 연도와 상환기간 등에 따라서 금리가 다른데 농특회계가 차입한 1999년도 발행 5년채의 경우는 9.35%, 3년채는 8.38%로 조달되고, 농특세회계가 차입한 1999년도 발행 3년채는 13.0%와 7.12%가 있다. 또한 농협중앙회자금과 상호금융 등에 대한 이차보상 수준은 조달금리를 12%로 산정하고 대출금리와의 차이를 보상해 주고 있다. 현재 지원되는 대부분의 정책금융 금리가 5%수준이므로 사실상 조달금리 수준 이하로 지원되는 것이다. 따라서 정책금융의 조달비용을 낮추는 방안은 다양한 재원의 합리적인 구성 측면과 함께 사

그림 5-2 농림부문 지원자금 흐름(1998년 공급액 기준)

단위: 억원



자료: 박성재, 김용택, 황의식(1998), 28쪽

표 5-3 농업·농촌투융자사업(제2단계 구조개선사업) 자원 조달 계획

단위: 억원, %

구 분	금 액	구 성 비
국 고	329,110	87.0
일반회계	46,444	12.3
농특회계	197,484	52.2
국특회계	4,056	1.1
농특세회계	81,126	21.4
기 금	49,274	13.0
농지기금	28,001	7.4
축발기금	14,351	3.8
농안기금	3,801	1.0
임업진흥기금	3,121	0.8
중앙정부 총부담액	378,384	100.0

자료: 농림부, “「국민의 정부」농업·농촌투융자실천계획”, 1999. 9.

회적 비용을 고려한 운용방법의 개선 측면에서 검토할 필요가 있다. 정책금융의 재원을 예산(일반회계 및 특별회계)에 의존하는 경우 조달금리 자체는 낮게 할 수는 있지만 운용의 경직성이 따르고, 민간부문의 금융자금이 남아도는 현실에서 볼 때 정책금융에 의한 민간자금의 구축효과(crowding-out effect)를 고려하면 사회적 비용은 오히려 클 수 있다. 또한 민간자금(금융자금)을 이용하는 경우에도 단일 금융기관에만 의존할 경우에 발생하는 비경쟁성이 비용절감을 어렵게 할 수도 있다.

## 2.4. 정책자금의 배분과 관리

### 2.4.1. 정책금융의 배분

정책금융의 배분은 단기자금인 경영자금을 제외하고는 대부분이 수요자의 신청에 의해 사전적으로 결정된다<sup>15)</sup>. 즉 사업자의 신청 → 농발위의 심의 선

15) 농업경영자금은 마을 단위별로 경지면적과 농가 수 등을 고려하여 사전적으로 결정되



정 → 예산신청 → 예산심의 및 배정 → 지원 대상자 확정 → 지원의 순서에 의해 배분이 완료된다. 이 과정에서 중요한 것은 저리자금의 특성상 초과수요(초과신청)가 존재하기 때문에 예산배정 과정에서 불가피하게 지역 안배가 작용할 수밖에 없다는 점이다. 또한 첫 심의단계인 시·군 단위의 농발위 심의는 금융기관의 대표가 참석한다고 하지만 대부분 위원의 전문성 부족과 각 지역간 안배(읍·면별)를 고려한 선정 등으로 적절한 사업자 선정 또는 사업의 타당성에 대한 고려가 충분히 이루어질 수 없는 구조이다.

정책금융의 배분메카니즘에서 고비용을 유발하는 또 다른 요소는 사업공고에서 신청, 심사, 선정, 지원에 이르기까지 걸리는 시간과 행정비용이다. 사업자가 사업계획을 세워 신청해서 지원을 받기까지 최소 1년에서 최고 2년까지 걸릴 수 있는 구조이며, 행정계통을 통해 수많은 인력과 서류작업(document works)이 불가피한데 따르는 비용과 경직성이 문제가 된다.

정책자금의 조달과 배분은 정부의 소관사항이기 때문에 불가피하게 예산업무의 일환이 된다. 따라서 행정기관이 자금계획 수립 및 자금배정, 대상자 선정을 담당하고, 농업금융기관은 대출 실행 및 회수를 담당하는 이원화된 체계를 갖고 있다. 일본도 자금계획의 수립이나 배정 등에 있어 우리와 유사한 구조를 갖고 있다. 이러한 구조를 갖는 나라에서 나타나는 일반적인 문제점으로는 다음과 같은 것이 지적된다.

첫째, 자금계획의 수립은 각 사업국·과별로 예산 기준에 따라 이루어지고 이 과정에서 지원규모는 확대 지향적이 된다. 둘째, 사업확대나 예산확보를 위한 노력 때문에 새로운 자금의 신설은 용이하게 이루어나 폐지는 어려워 자금종류가 많아진다. 셋째, 사업 종류가 많고 자금이 세분화되어 총괄관리가 어렵다. 넷째, 자금배분시 지역별 형평성이 중시되고 가격 기능이 무시되어 자원배분의 비효율성을 초래할 가능성이 크다. 다섯째, 지역 농가가 원하는 자금과 공급자금이 일치되지 않아 자금운용의 효율성이 저하된다(박성재, 김용택, 황의식, 1998, 29쪽).

---

어 배분된다. 경영자금의 일종인 농기업자금은 일정 규모 이상의 전업농 지원을 위해 종합자금방식으로 지원되어 금융기관인 농협의 심사에 의해 대상자가 결정된다.

## 2.4.2. 정책자금의 대출실행 및 관리

대부분의 정책금융은 농협중앙회와 그 회원조합을 통해 최종수요자에게 공급되며 그 회수의 책임도 협동조합에 있다. 다만 농지구입자금 등은 농지기반공사가, 농안기금은 농수산물유통공사가 관리책임을 지고 있다.

정책금융을 협동조합이 독점하는 것은 당연시되어 왔으나 최근에는 이를 재검토해야 된다는 주장이 제기되고 있다(박성재, 김용택, 황의식, 1998). 독점의 비효율성 가능성이 논의의 배경이다.

대상자의 선정권은 행정기관에 그리고 대출 및 회수관리는 협동조합에 있는 체제는 일본, 프랑스 등도 같지만 정책금융의 취급을 농협이 독점하는 체제는 대만과 우리 정도가 아닌가 한다. 협동조합에 정책금융의 취급을 일원화한 것은 농촌금융시장의 발전 정도가 낮아 협동조합외에는 마땅한 금융기관이 없기 때문에 불가피하게 채택한 면이 강하다. 협동조합은 정책금융을 취급함으로써 조합원의 협동조합 이용을 유인하게 되고 그로 인해 협동조합의 수익성을 제고시켜 나갈 수 있기 때문이다. 특히 우리처럼 소농구조하에서는 협동조합이 경제사업으로 수지를 맞추는 것이 매우 어렵기 때문에 이러한 제도가 반드시 나쁜 것이었다고 할 수는 없다.

그러나 교통·통신·정보산업의 발전추세에 따라 농촌금융시장에도 점차 상업금융기관의 진출이 늘어나고 시장의 경쟁정도도 높아지는 추세이다. 또한 과거의 자본부족시대에서 자본잉여시대로 전환되어가고 있어 민간금융자금을 활용한 정책금융화가 자연스럽게 제기되고 있다. 이 경우 어떤 금융기관이 더 싸게 자금을 조달해서 정책금융재원을 공급할 수 있느냐가 관심사로 떠오르게 된다. 만일 농업부문에 협동조합 외에 더 효율적으로 자금을 공급할 수 있는 금융기관이 있다면 굳이 정책금융의 취급을 협동조합에만 한정할 이유는 없어지게 되는 셈이다. 그동안은 정책금융을 다른 금융기관에 개방한다 해도 농업금융시장에 들어올 기관이 없었기 때문에 협동조합이 독점하는 것을 당연시하였으나 이제는 정책금융의 취급기관 개방도 심도 있게 검토해야 된다는 주장이 제기되고 있는 것이다.

그러나 협동조합 입장에서 보면 정책금융의 독점론을 그대로 수용하려 하지 않는다. 협동조합은 정책금융을 전달하는 채널로서 이용되면서 그에 수반되는 비용(정책자금 수수료)을 정부가 충분히 지불하지 않기 때문이라는 것이다. 현재는 평균적으로 1.5%가 정책금융의 수수료인데 이중 0.5%는 정책자금 대손보전기금에 적립되고 나머지 1%를 중앙회와 회원조합이 수수료로 나눠 받는 식이다.

정부와 협동조합이 정책금융 취급비용 적정선을 놓고 이견을 보이는 것은 비용자체의 크기뿐만 아니라 비용과 수익에 대한 개념과 기준이 다른 것도 주요 원인이다. 협동조합이 보는 비용은 취급에 따른 직접비용 뿐만 아니라 회수 위험에 대한 비용까지를 감안하는데 반해 정부는 이를 크게 생각하지 않고 반대로 정책자금의 취급으로 인해 조합원의 조합이용 증가로 인한 수익이 더 크다고 보고 있다. 정부가 회수위험을 크게 보지 않는 것은 정책금융에서 대손이 발생할 경우에 대비해 대손보전기금을 만들어 놓았기 때문이다. 그러나 협동조합 입장에서 보면 정책금융은 상환시기가 되면 차입자가 상환하지 않더라도 정부에 상환을 해야 하는 역환방식으로 운용되기 때문에 유동성 위험이 커지게 되는 점도 중시한다. 이점에 대해서는 다음에서 더 자세히 검토하기로 한다.

#### 2.4.3. 정책금융의 부실화율과 대손보전기금

정책자금 대손보전기금은 금융기관이 정책자금을 취급하면서 부득히 하게 발생하는 손실을 보전하기 위해 1995년부터 시행된 제도이다. 기금의 수입은 정책자금 수수료중 0.5%와 운용수익, 차입금, 기타 외부로부터의 출연 또는 차입금으로 구성된다. 이 제도가 도입된 것은 1994년 농어촌발전종합대책에 의해 제1단계 구조개선사업이 본격화하면서 농업부문에 계획된 자금을 원활히 공급하기 위해서는 담보부족 등 신용력 부족으로 인한 대출기피 현상을 제거할 필요성이 있었기 때문이었다. 특히 유리온실이나 축사와 같이 대규모 자금투입이 불가피한 시설물은 담보가치가 작아 금융기관이 대출을 꺼릴 수밖에 없었다. 따라서 정부는 후취담보를 인정하고 신용대출 확대를 꾀하려면

서 이에 대한 안전장치로 대손보전기금을 만든 것이다.

1999년말까지 조성된 대손보전기금은 총 129,226백만원이며 이중 46,848백만원을 운용해 잔액은 82,378백만원이었다. 한편 대손보전액은 2000년 4월 현재까지 34,909백만원으로 최근 들어 급격히 증가하고 있다. 1997년에는 그 금액이 1,548백만원이었으나 1998년 8,901백만원, 1999년 17,961백만원으로 증가했고, 2000년들어서는 4월까지에만 5,494백만원에 달하고 있다. 이와 같은 증가추세는 정책금융의 상환시기 도래와 밀접한 관계가 있겠지만 IMF 한파의 영향으로 인한 농가경영부실이 더 큰 요인으로 작용한 것이라 할 수 있다.

## 2.5. 종합자금제도의 시행

종합자금제는 정책금융이 갖는 경직성, 공급자 중심의 운용 시스템을 더욱 유연하게 하여 수요자의 편의를 높이기 위해 1999년부터 시범사업으로 도입되었다. 그 전에는 농기업자금이 종합자금제 방식의 운용을 한 바 있다.

종합자금제는 우선 지원 대상자의 선정과정이 다르다. 기존의 중장기자금 등은 앞에서 설명한 바와 같이 사업자가 행정기관에 사업신청을 하게 되면서·군단위 농발위에서 심의 선정하게 된다. 그러나 종합자금은 사업신청을 농업금융기관인 협동조합에서 하고, 금융기관이 사업 타당성과 사업자의 신용도 등을 검토하여 지원 여부를 결정하게 된다. 둘째, 종합자금은 신청을 하면 일정 기간의 심사가 끝나면 곧 바로 대출이 된다. 기존의 정책금융이 사업신청에서 지원까지 장시간이 걸리던 것과 대비된다. 셋째, 종합자금은 기존의 정책금융과 달리 자금의 지원범위에 대해 거의 제한이 없다. 사업자의 사업계획에 의거 총괄적으로 자금을 지원한다. 다만 시설자금과 운전자금의 지원비중에 대한 제한은 따른다.

농업경영종합자금은 1999년에 국고 150억원으로 원예와 축산 부문에 대해 시범사업을 실시하였고, 2000년에는 이 두 분야에 대해 본격적으로 실시하였으며 지원규모는 국고 1,285억원과 대출기관의 용자 320억원 등 모두 1,605억원이었다. 또 시범사업에서는 원예와 축산부문을 구분하여 자금을 배당하였으나, 2000년부터는 이러한 구분을 없애고 사실상 하나의 사업처럼 통합되었

다. 대출취급기관은 심사능력을 고려 농협중앙회와 중앙회장의 승인을 받은 회원조합에 한정하고 있다. 앞으로 회원조합의 심사 능력이 높아지면 모든 조합에서 취급이 가능할 것이다.

농업경영종합자금은 정책금융의 많은 문제를 해소하는 유력한 정책대안으로 도입되었지만 이것이 성공적으로 정착되려면 아직은 많은 노력을 더 들여야 할 것으로 보인다. 첫째, 종합자금에 대한 수요자인 농업인은 물론 관련 공무원과 조합직원에게 이르기까지 이해가 부족하다. 적잖은 공무원은 지금까지의 정책금융 취급에서 익혀 온 타성이 있다. 실질적으로 모든 사업을 종합자금제로 전환할 경우 적잖은 농림부의 사업부서는 업무전환을 해야 할 것이기 때문이다. 이들이 종합자금제를 비판하는 근거로는 사업 타당성 검토와 적정사업자 선정권을 금융기관에게 일임함으로써 발생할 수 있는 금융기관의 독단이 정책 방향과 어긋날 가능성이 높다는 것이다. 즉 금융기관은 자신의 수익증대, 안전성 위주로 대출을 해 줄 경우 지나친 신용제한이 발생하여 정책금융으로서의 의의를 상실할 수 있다고 보는 것이다. 농업인의 협동조합에 대한 불신도 이러한 주장을 뒷받침하는데 한 몫을 한다.

둘째, 종합자금제의 의도는 일정 규모 이상의 전업농을 대상으로 해야 효과가 있을 것이라는 점이다. 즉 모든 농가에 대해 사업계획서의 제출을 요구하고 심사하는 것은 소농경제의 현실을 도외시한 책상물림의 발상이라고 본다. 대부분의 농가들이 정책금융을 이용해 투자하는 분야는 단순한 분야이기 때문에 심사의 필요성이 없다고 보는 것이다. 다만 대규모 경영을 하는 전업농의 경우는 엄격한 심사가 필요한데, 여기서도 문제가 되는 것이 경영기록의 부재이다. 규모는 커졌지만 아직도 대부분의 농가경영은 소농경영의 외피를 벗지 못하고 있어 경영기록을 제대로 유지하는 농가가 거의 없는데 무엇을 근거로 사업 타당성과 신용도를 분석하느냐는 점이다. 이러한 점 때문에 현장에서 이루어지는 종합자금의 지원은 지나치게 엄격하여 많은 농업인이 불만을 표시하고 있다.

셋째, 정책금융을 금융기관에 위임하고 행정기관의 역할이 전혀 없어진다면 지방자치단체 등이 지역농업에 소홀할 수밖에 없다는 지적이다. 실제로

일선 행정기관은 종합자금제에 대해 부정적인 시각이 많다.

이상이 종합자금제가 갖는 제도적인 문제점을 지적한 것이라면 실제 운용상의 문제도 또한, 부각되고 있다.

첫째, 모든 정책금융을 종합자금화로 갈 수는 없는데 구체적으로 적용해야 할 사업을 명확히 구분하기 힘들다. 예를 들어 2001년에 시행하기로 검토한 농기계구입자금의 경우 종합자금제로 전환할 경우 원만한 공급이 이루어질 수 없다는 반대론이 상당히 강하게 제기된 바 있다.

둘째, 현재의 종합자금은 시설자금 중심으로 지원하는데, 현장에서는 시설자금보다 운영자금의 수요가 더 크다는 비판이다. 지금까지 농가에 대한 시설자금의 지원은 어느 정도 궤도에 올라 있고, IMF와 경기불황의 여파로 있는 시설의 활용도를 제고하는게 중요하기 때문에 여기에는 시설자체보다는 운영자금의 투입이 더 긴급한데 정책금융의 지원이 없다면 경영안정화를 조기에 이루기 어렵다는 불만이다.

앞으로 종합자금제가 성공적으로 활착하기 위해서는 이상과 같은 지적에 대해 면밀한 대안 준비가 필요하다. 정책금융이 목적으로 하는 사업부문과 사업자에게 공급되어 자원배분의 효율성을 증진시키기 위해서 중요한 것이 경영의 투명성과 농가의 사업계획수립 및 경영지도를 실질적으로 할 수 있는 기반, 금융인프라의 조기 구축이다. 농가의 경영 상태를 객관적으로 입증하기 어려운 한 종합자금제가 지향하는 적정사업자의, 타당한 사업의 지원을 통한 정책금융의 효과제고는 어려운 과제가 될 수밖에 없다. 이에 덧붙여 전체 정책금융에서 종합자금이 차지하는 범위가 확대되면 그 관리가 농림부의 한 업무부서로 집중될 것이며 그에 따른 효과적인 업무조정 또한 불가피할 수 있다.

## 2.6. 정책금융의 쟁점

### ㉠ 적정 이자율

정책금융의 이자율은 무이자에서부터 8.0%에 이르기까지 다양하나 대부분

표 5-4 금리수준별 정책자금의 분포

단위: 사업수

재원별	무이자	3.0%	4.0%	4.5%	5.0%	5.5%	8.0%	계
기금사업	3	6	-	2	35	-	16	62
-농지기금	1	-	-	2	-	-	-	3
-농안기금	1	1	-	-	12	-	7	21
-인삼기금	1	-	-	-	4	-	-	4
-축발기금	1	5	-	-	19	-	9	34
농특회계	1		11		38	1	4	55
계	4	6	11	2	73	1	20	117

의 자금은 연 5% 이다(표 5-4). 이렇게 다양한 금리가 존재하는 것은 사업별 특성을 고려하여 결정된 것이지만 일부 자금은 소관 사업국과에서 정한 논리대로 결정된 것도 있어 유사자금간에 서로 다른 금리를 적용하는 것도 있다. 정책금융의 금리 차이에 대한 명백한 근거나 논리 빈약을 이유로 합리적인 금리결정이 필요하다는 주장이 많다. 정책자금의 금리에 대한 논점은 대략 3가지 방향에서 제기되고 있다. 첫째, 정책자금의 금리가 농업수익률을 상회하는 고금리이기 때문에 더 낮추어야 한다. 둘째, 정책자금의 금리가 지나치게 낮아서 비효율적인 자원배분을 유도하므로 현실화시켜야 한다. 셋째, 정책자금의 금리가 투자 분야 또는 작목별 특성을 고려하지 않고 일률적이므로 신용도나 품목별로 차등금리제를 도입해야 한다. 첫 번째와 두 번째 주장은 서로 상반된 입장에서 제기되고, 세 번째 주장은 금리의 기능이 무엇인가에 대해 정확한 이해 부족에서 기인한 측면이 많다.

정책금융의 금리 논쟁에 불을 지핀 것은 농업자본수익률 측정이므로 이에 대해 먼저 검토하고 이어서 차등금리론을 검토하고자 한다.

### (1) 농업자본수익률 개념의 문제와 한계

농업 정책자금의 금리는 대부분이 연 5%이다. 농지구입자금은 3%, 임대차 앞선자금은 4.5% 등의 자금도 있고 부채대책 지원으로 나간 특별경영자금은

6.5%인 것도 있지만 대체로 5%이다. 이 금리는 농업생산에서 얻은 수익으로 감당하기에는 벅찬 수준이기 때문에 더 인하해야 한다는 주장이 농업인단체를 중심으로 제기되고 있다. 또 일부 학자들은 농업자본수익율이란 개념을 도입하여 실증분석을 하고 그 결과 수익률이 정책금리를 밑돌고 있기 때문에 금리를 더 낮춰야 한다고 주장한다.

농업자본수익률은 자본순수익을 농업자본액으로 나눈 값을 말한다. 이것이 차입자본이자율과 비교될 수 있다는 것은 만일 어떤 농업인이 자신의 자본을 모두 금융기관에 예치하였을 경우 얻을 수 있는 이자소득보다도 농업소득이 작으면 농업을 떠나는 것이 바람직하다는 단순한 개념에서 출발한다(金澤樹 夏 1985, p.52; 문팔용, 1982, p.226). 원론적으로는 개념상 오류는 찾기 힘들다. 그러나 현실적으로는 농업에 대한 가치, 농촌과 도시 생활에 대한 선호도 등이 개인별로 차이가 있기 때문에 한 마디로 단정적으로 말하기는 어렵다. 즉 농업을 좋아하는 사람은 수익률이 좀 떨어지더라도 영농을 계속할 수 있으며, 그 반대의 경우도 성립한다.

농업자본 수익률을 실증적으로 계측한 연구는 일본에서 1950~60년대에 많이 시도되었으며 우리나라에서는 설광언(1987), 신기엽(1988), 전찬익(1997), 정안성, 오재균(2000) 등이 계측한 바 있다. 각 연구간에는 연구배경, 적용 개념 등에서 약간의 차이는 있으나 본질적으로 동일하다. 이 연구들 중에서 최근 농업인단체와 일부 학자들이 그 분석결과를 이용하여 정책자금 금리인하를 주장하는 대표적인 근거가 되고 있는 것이 전찬익(1997)의 연구이다. 따라서 여기서는 전찬익의 연구결과를 중심으로 자본수익률 개념의 한계와 문제점을 지적하고자 한다.

전찬익이 측정한 자본수익률은 크게 보아 자본수익률의 개념, 구체적인 측정방법, 금리기능에 대한 해석상에 문제가 있다. 먼저 자본수익률의 개념에서부터 살펴보자.

전찬익은 자본수익률을 다음과 같이 정의하였다. 농업자본수익률 = 순수익/농업자본액 = 순수익/(자기자본 + 차입자본)으로 하였다. 즉 경영학에서 말하는 총자본수익율(Rate of Assets: ROA)이다. 위에서 언급한대로 농업에 종사하



는 것보다 은행에 전 재산을 예치하는 것이 낫겠다는 의미에서 자본수익률을 본다면 전찬익이 이용한 ROA는 잘못된 것이다. 왜냐 하면 차입자본이 늘어나면 늘어날수록 수익률이 감소하는 것으로 나타날 것이기 때문이다. 따라서 이러한 의미라면 자기자본(equity)에 대한 순수익의 비율 보다는 순자본수익율(Rate of Equity: ROE)로 측정해야 한다.

둘째, 구체적인 측정방법에서의 문제로 자본순수익을 계산할 때 비용에 이미 이자비용과 감가상각비를 포함하고 있어 사실상 부채의 상환을 완료한 후의 순수익이라는 점이다. 농가경제 자료는 농업경영비에 농업용 차입금의 지불이자와 감가상각비를 포함하고 있다. 차입자본으로 고정자산을 투자했을 경우에 원금상환액에 상응하는 것이 감가상각비라 할 수 있고, 경영비에 투입하면 금융비용은 이자지불액만 해당한다. 전찬익은 이 경영비를 조수입에서 제하였기 때문에 순수익은 금융비용과 원금상환까지 하고 난 후의 순수한 잉여가 되는 것이다. 따라서 이 방식에 의한 차입금리와 자본수익률의 비교는 논리적으로 타당하지 않다. 그리고 농업자본액에 농용지평가액을 자본액으로 계산하였는데, 이럴 경우에는 해석상 주의가 따른다. 일반적으로 우리나라의 지가는 지대론에서 말하는 수익지가보다는 훨씬 높다. 따라서 농용지 가치가 농업자본액으로 포함되었기 때문에 자본수익률은 이론적인 것보다 낮게 나타날 수밖에 없다.

셋째, 농업자본수익률을 차입자본 이자율과 비교하는 것이 타당한가에 대해 신중하게 검토할 필요가 있다. 농업자본수익률이 낮기 때문에 개별 경영주체는 현행 사업을 포기할 수 있다. 그러나 자본수익률이 낮다는 이유로 금융시장에서 결정되는 금리수준을 낮추는 것은 논리적이지 못하다. 설령 특정 부문의 수익률이 낮아 정부가 의도적으로 저리자금을 공급할 수 있다고 하지만 이것은 농가에 대한 이자보조액에 해당하는 것이지 적정금리를 찾아내기는 어렵다. 왜냐하면 상업금융시장에서의 자금금리는 농가의 수익률과는 관계없이 결정되기 때문이다.

자본수익률이 대출이자율을 결정하는데 있어 이상과 같은 단점이 있음에도 불구하고 쉽게 이해하지 못하는 사람이 적잖다. 이러한 사람들을 위해 극단적

인 가정을 도입해서 살펴보면 정책자금의 금리를 0%로 했을 경우가 <표 5-5>의 맨마지막 칼럼인 ROE II이다. 간단히 보아서 어떤 지표로 보건 값에는 큰 차이가 없고 모두 상호금융 금리보다 현저히 낮고 정책금융 금리 수준에 근접해 있다. 즉 자본수익률이 금리결정의 지표로 보아야 한다면 농업자금은 모두 정책금융으로 공급해야 하며 상호금융은 공급해서는 안 된다는 결론이 된다. 단기적으로 본다면 이 주장도 일리는 있다. 농업부문의 수익률이 낮다고 해서 당장 다른 직업을 찾을 수 있는 농가가 극소수에 불과할 것이기 때문이다. 그러나 이러한 상태가 장기적으로도 유지되어야 한다면 누가 이를 받아들여 할 것인가? 오히려 상호금융과 같은 농촌의 시중금리가 이 수준이하로 내려가기를 기다리는 것이 현실적일 것 같지만 그럴 것 같지도 않다.

자본수익률을 기준으로 한 적정금리론의 허점은 경지규모별로 보아도 뚜렷하다. 영세소농일수록 현저히 낮고 대농일수록 높아지는데 영세소농에 기준을 맞추어 낮추어야 하는가 아니면 대농에 기준을 맞추어 높여야 하는가하는

표 5-5 농업자본 수익률의 시산(전찬익, 1997의 자료를 중심으로)

단위: 천원, %

연도	농업자본액 (A)	생산성부 채(B)	순자본 (C=A-B)	자본순수익		ROA (D/A)	ROE I (D/C)	ROE II (E/C)
				I(D:전찬익)	II(E)			
1986	23,768	1,357	22,411	1,924	2,033	8.1	8.6	9.1
1987	25,234	1,446	23,788	2,144	2,260	8.5	9.0	9.5
1988	34,526	2,003	32,523	2,705	2,805	7.8	8.3	8.6
1989	43,060	2,524	40,536	3,001	3,127	7.0	7.4	7.7
1990	57,165	3,146	54,019	3,390	3,547	5.9	6.3	6.6
1991	69,956	3,600	66,356	3,588	3,768	5.1	5.4	5.7
1992	77,543	4,094	73,449	3,434	3,639	4.4	4.7	5.0
1993	92,910	5,256	87,654	4,276	4,539	4.6	4.9	5.2
1994	92,843	6,190	86,653	6,184	6,494	6.7	7.1	7.5
1995	99,421	7,331	92,090	6,190	6,557	6.2	6.7	7.1
1996	104,015	9,136	94,879	6,398	6,855	6.2	6.7	7.2

주: 1. 자본순수익 I은 전찬익이 계산한 방식의 값임

2. 자본순수익 II = 자본순수익I + 정책자금을 무이자로 할 경우 이자보조액 상당치

선택의 문제가 제기 된다. 또 지역별로 농가경영형태별로 그 편차가 크게 나타나는 것도 문제이다.

### (2) 품목별 정책자금의 금리의 차등화론

품목별로 수익률이 다르기 때문에 일률적인 금리의 적용은 문제가 있는 것으로 지적하는 주장도 있다(농협중앙회, 2000). 나아가 개인의 신용도에 따라 정책금리의 적용을 차등화해야 하며 상업금리는 변동금리인데 반해 정책자금의 금리는 일정 기간(적어도 1년 이상) 고정되어 있어 유연성이 작다는 것을 문제로 지적하고 있다(농협중앙회, 2000).

이상의 주장 가운데 정책금융의 금리에 한정해서 본다면 개인의 신용도에 따른 차등금리나 경제 여건의 변화에 신속적으로 대응하는 변동금리의 적용은 타당성이 있으나 품목별 차등금리의 적용은 금리의 기능과 배치되는 논리이다. 품목별 차등금리론은 농업자본수익률이 낮기 때문에 정책자금의 금리를 인하해야 한다는 주장과 마찬가지로 선후가 뒤바뀐 것이다.

금리는 자본의 수요와 공급에 의해서 결정되는 자본의 가격이다. 개별 경제 주체는 이러한 자본가격 수준을 보고 자신의 사업으로 얻는 수익률이 가격 이상이라고 판단할 때 투자를 한다. 결코 개별 사업자의 수익률을 보고 그것을 맞추어 주기 위해 금리가 조정되는 것은 아니다. 품목별로 금리를 차등화 하면 과잉 생산되어 수익성이 낮아진 품목의 생산을 계속 확대하는 결과를 초래하여 사회적 비효율성을 증대시킨다. 따라서 품목별 금리의 차등화론 역시 의미가 없는 주장이라 하겠다.

### (3) 정책금융 금리의 적정화론

많은 국가에서 농업부문을 지지하기 위한 저금리 정책을 취해 왔으나 그 결과가 의도와는 일치하지 않는다는 실증연구는 많다. 이른바 “선의가 악”으로 변하는 결과를 초래하는 것이다. 저금리 정책을 취하면 비효율적인 경제 단위도 사업성이 있다고 판단하여 사업을 신청하게 되는데 대상자 선정 과정에서 비효율적인 경제 단위를 효과적으로 배제하지 않으면 자원은 비효율적

인 경제 단위에게도 배분된다. 또 저금리 정책자금은 시중금리와의 차이만큼 이자보조를 주는 것이므로 많은 사람이 이를 얻기 위해 노력하는데 결과를 보면 대체로 지역의 권력자나 여론주도자(opinion leaders)에게 지원된다. 권력자는 남보다 기회를 먼저 차지하는 특권을 부린 경우라 할 수 있고, 여론지도자는 정부가 정치적으로 활용하기 위해 선심성 지원을 하는 경우가 많다. 이들은 대체로 농촌의 부유층으로서 정책적 지원이 시급하지 않음에도 불구하고 보조를 받게 되기 때문에 소득분배를 더 왜곡하게 된다. 많은 개발도상 국가에서 농업부문에 지원되는 정책자금이 이러한 폐해를 낳았다. 그럼에도 불구하고 정책자금의 금리는 선후진국을 막론하고 대체로 시중금리 이하로 지원되는데 그 근본적인 이유를 살펴볼 필요가 있다.

과거에는 단순히 농업부문의 수익률이 낮기 때문에 이를 지원하는 명목으로 저금리 자금의 공급 이유를 들기도 하였으나, 이론적으로는 농산물의 시장가치가 일반적으로 사회적으로 기여하는 가치보다 낮다는 이유가 가장 중요하다. 즉 농업부문의 생산의 사회적 가치와 시장가치와의 괴리는 정책적으로 보전해야 될 당위성이 있는 것이다. 만일 이 논리를 받아들인다면 그 괴리의 수준은 과연 어느 정도인가를 측정해야 할 것이나 현재까지 개발된 측정방법으로는 불가능하다. 따라서 이와 같은 직설적인 접근보다는 각국이 취하는 정책금리의 수준과 그 나라의 시중금리와의 격차를 살펴봄으로써 더욱 현실적인 답을 얻을 수 있다고 생각된다.

일반적으로 구미의 선진국이나 일본의 예를 보면 정책자금의 금리는 시중금리의 절반 정도 되는 것으로 보면 될 것 같다. 프랑스의 정책자금 금리는 대체로 3.8% 수준인데 이는 시중금리가 8% 수준일 때 정해진 금리라 한다(박성재외 1999). 그러나 최근 시중금리가 5~6%까지 내려갔음에도 여전히 정책금융의 금리가 변하지 않아 일부 농업인의 반발을 사고 있다 한다.

미국의 정책금융은 정부기관(Farm Service Agency: FSA)이 직접 지원 대상자를 선정하여 공급하는 직접대출과 금융기관의 대출을 FSA가 신용보증하는 보증부대출로 나뉜다. 이중 보증부 대출은 시중금리로 대출되며 직접대출도 대체로 시중금리에 근접한 수준으로 대출된다. 1998년 당시 직접대출의 금리

수준은 연 8% 정도였다. 그런데 특별히 이차보조가 필요하다고 인정되는 경우에는 4%까지 이자를 감면하여 직접대출을 해 주는 경우가 있다.

일본의 정책자금 금리는 법률로 정해져 있는데 대부분이 3.5%이다. 그런데 시중금리가 2~3% 수준으로 내려가 정책자금의 금리가 더 높게 되자 중앙정부와 지방정부가 각각 분담하여 이차보전을 해줌으로써 농업인이 지불하는 실질금리는 1998년에 1.5%까지 내려갔으나 최근 2.0% 수준으로 상승하였다.

이상과 같은 추세를 보면 대체로 정책자금의 금리는 시중 금리의 절반 수준에 근접해 있음을 알 수 있다. 우리의 경우 시중금리가 대체로 10% 안팎에서 결정되고 있고, 정책자금의 금리는 5%에 있기 때문에 이러한 나라들과 유사한 격차를 유지하고 있다고 할 수 있다.

그러나 앞으로도 시중금리가 계속 낮아질 경우는 정책금융의 금리 인하 문

표 5-6 농업정책자금 금리와 시중금리의 국제 비교(1999년 말 기준)

국 별	농업정책자금		시중금리 (C)	금리 격차		특 징
	단기자금 (A)	중장기자금 (B)		C-A	C-B	
한 국	농업경영 자금 5.0%	농지구입 자금 4.5%	농협 상호금융 12.75%	7.75%	8.25%	정책자금 금리를 관계 부처협의로 결정
일 본	농업근대화 자금 2.0%	수퍼L자금 2.0%	농협자금 2.68%	0.68%	0.68%	정책자금 금리는 재투 금리, 장기prime rate와 연동
대 만	경영개선 자금 5.5%	농지구입 자금 4.5%	농회자금 10.0%	4.5%	5.5%	정책자금은 주로 농업 발전기금으로 지원
미 국	일반 7.25% 영세농 5.0%		조합금융 8.23%	일반 0.98% 영세농 3.23%	개별신용도에 의해 차 등금리 적용	
프랑스	일반 3.8% 조건불리지역 2.65%		사업자 5.5%	일반 1.7% 조건불리 2.85%	정책자금은 영농교육이 수자로 제한	
독 일	개인별 3.95~5.35%		사업자 6.5%	평균 1.8%		개인에게 직접 이차보조

자료 : 김정호, 박성재, “농업정책자금 금리에 대한 검토자료”, 한국농촌경제연구원, 2000

표 5-7 용자기간별 지원(1996년)

단위: 억원, %

회계별, 자금별	1년 이내	2~5년	6~10년	11~15년	16년이상	합계
농특회계	703	1,161	9,841	2,373	1,174	15,252
기 금	9,887	836	1,521	5,753	2,665	20,662
축발기금	752	126	-	5,052	-	5,931
농지관리기금	-	-	-	700	2,665	3,365
농안기금	9,109	700	1,521	-	-	11,330
잠업진흥기금	26	9	-	-	-	35
자 금	32,200	-	3,980	-	-	36,180
농업경영자금	28,000	-	-	-	-	28,000
양축자금	4,200	-	-	-	-	4,200
농기계구입	-	-	3,980	-	-	3,980
합 계	42,790	1,997	15,342	8,126	3,839	72,094
비 율	59.4	2.8	21.3	11.3	5.3	100.0

자료: 농림부

제도 불가피하게 제기될 것인데 이에 대한 준비가 필요하다. 지금까지는 정책금융의 금리는 관계부처간의 협의에 따라 결정되어 왔는데 정책적인 기준을 만들 필요가 있다. 일본의 정책금융인 농림공고 자금의 대출금리는 자금원인 채투금리, 장기 프라임레이트, 기타 정부계통 금융기관의 금리 수준 등을 감안 결정하여 왔으나 1998년에는 농림어업시설자금, 어선자금 등의 금리는 채투금리, 장기 프라임레이트의 변동에 따라 즉시 변동하도록 개정하였다(농림수산성 경제국 금융과, 1998, 68쪽). 우리도 이에 준하는 변동시스템을 도입할 필요가 있다.

## [2] 적정 상환기간

정책금융을 기간별로 보면 단기자금의 비중이 지나치게 높은 감이 있다. 소득보조적 성격의 농업경영자금 규모가 크기 때문이다. 이 자금은 대부분의 모든 농가에게 배분되기 때문에 개별 농가 입장에서는 크지 않으나 정부 쪽에서는 상당한 부담을 주는 자금이다. 용자기간별로는 상환기간 1년 이내의

단기자금을 제외하면 6~15년인 중장기자금의 비중이 높다. 16년 이상의 장기자금은 선진국 수준에 비하면 상당히 낮은 편이다.

자금의 상환기간은 구입자산의 내구년수와 수익발생의 시기 등을 감안하여 정해질 문제이나 현재의 정책금융 상환방법은 일정기간의 거치기간 이후 일률적으로 균등상환 방법을 채택하고 있는데, 이것이 적합한 것인지 구체적으로 검토할 필요가 있다. 특히 농가경제가 어려운 경우는 일시적으로 상환부담을 완화시키는 탄력적인 정책을 시행할 필요가 있다.

### ③ 정책금융 취급기관의 개방화 문제

농업정책금융을 농협중앙회와 그 회원조합만이 취급할 수 있게 되어 있는 제도를 개선하여 일반 금융기관에도 개방할 필요가 있다는 주장이 제기되어 왔다(박성재, 김용택, 황의식, 1998). 정책금융의 취급을 개방함으로써 정책금융의 취급비용 인하 유인을 제공하고 소비자인 농가에 대한 서비스의 질을 향상시킬 수 있을 것이며 농촌금융시장의 공정한 경쟁을 유도할 수 있다는 점 등을 기대하는 주장이다.

이에 대해 개방의 실익은 크지 않을 것이며 오히려 농촌금융시장의 분화를 초래하여 문제를 낳을 수 있다는 반론도 만만치 않다. 정책금융을 개방할 경우 취급 금융기관은 영세한 저축기관보다는 시중은행이나 지방은행과 대형 금융기관에 개방이 된다고 전제할 때 이들 상업금융기관은 신용도가 높은 대농 등에 대해서만 정책금융을 공급하려고 할 것이며, 이 경우 농협은 우량 고객을 빼앗겨 경영에 타격을 입을 것이란 주장이다. 또한 이해 당사자인 농협은 원칙적으로 개방에 이의가 없으나 개방을 하려면 사전에 충분한 검토와 준비가 필요하다는 입장이다. 예를 들면 개방대상 자금은 모든 정책금융이 될 것인지 아니면 일부 자금에 한정할 것인지에 대한 문제를 생각할 수 있다. 대부분의 농가가 이용하고 있는 농업경영자금의 경우 호당 지원금액이 200만원에 불과한데, 이러한 자금을 취급하려는 금융기관이 있을 것이냐는 것이다. 이러한 자금을 농협이 계속 담당해야 한다면 문제가 될 것이란 주장이다. 왜냐하면 이러한 소액자금은 취급비용은 많이 들어 수지를 맞추기 어

렵기 때문이다. 따라서 취급의 인센티브를 충분히 주려면 당연히 취급수수료를 인상하지 않을 수 없게 될 것인데 이는 현재보다는 더 많은 사회적 비용을 낳을 수 있다는 주장이다.

원론적으로 보면 정책금융 취급기관의 개방은 바람직한 방향이다. 특히 정책금융의 운용을 종합자금제화로 전환하며 그 재원은 민간 금융자금을 효과적으로 활용한다고 할 때 개방문제는 유력한 대안이 된다. 그러나 농업금융 시장의 불완전성을 감안하여 개방에 따른 문제를 최소화할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 농업분야에 대해 별다른 기여도 하지 않으면서 우량고객만을 대상으로 영업하겠다는 금융기관에도 정책금융을 맡겨서는 안 된다. 따라서 개방을 한다 해도 농업금융의 취급실적이 있는 금융기관으로서 일정한 기준을 충족하는 금융기관에 한정해야 될 것이다. 미국의 경우 정책금융인 신용보증부 대출을 할 수 있는 금융기관은 정부와의 계약을 통해 정해지는데, 계약은 5년 단위로 이루어지며 대상기관은 정부가 요구하는 농업금융의 취급실적이 있어야 한다.

### 3. 농림수산업자신용보증기금 및 금융인프라

#### 3.1. 농업신용보증제도

##### 3.1.1. 농업금융에서 농신보의 역할

농업금융시장은 정보의 비대칭성이 커서 비효율성의 주요인이 되고 있다. 농업금융시장에서는 세 가지 측면에서 대출자와 대부자간의 정보의 비대칭성이 존재하고 있다.

첫째, 자연적인 외부 조건이 크게 작용하므로 수익성이 낮은 이유가 사업능력의 부족에서인지 외부적인 여건에 의한 것인지 금융기관이 파악하기 어렵다. 둘째, 일반적으로 경영기록을 하지 않는 농가가 많고 기록을 가지고 있



다고 하더라도 경영정보를 공개하지 않기 때문에 농가의 수익 수준을 금융기관은 알지 못한다. 셋째, 농가의 상환의지를 알 수 없다.

이러한 정보의 비대칭성은 농업금융에서 담보거래가 중요하게 되는 요인이 된다. 농업금융시장은 주식, 채권, 리스, 벤처캐피탈과 같은 자본조달 수단이 없기 때문에 금융기관의 대출에 의지하여 자본조달을 할 수밖에 없는데, 정보의 비대칭성으로 인하여 보통은 과도한 담보를 요구하거나 연대보증을 요구하게 된다. 그러나 정부는 이러한 농업금융의 특수성을 감안 담보수준을 높게 평가하라는 권고를 하게 되지만 금융기관은 신용제한을 함으로써 정부의 규제나 권고를 회피한다. 이 경우 담보능력은 없으나 사업 능력이 있는 농가도 신용제한을 받게 되어 적정 수준의 투자가 곤란하게 되고, 그만큼 사회적으로는 최적 자원배분이 어렵게 된다.

과거와 같이 소농경영 위주로 농업생산이 이루어질 때는 농가의 자본수요도 작고 금융거래규모도 작아 연대보증인제도는 큰 문제를 야기하지 않았다. 그러나 농업이 전문화, 규모화 되어감에 따라 농가의 투자규모는 증가하고 대출수요도 커졌다. 특히 최근 들어 첨단 농업시설 등은 어지간한 대농이라 하더라도 차입자본의 규모에 맞게 담보를 제공할 수 없는 수준에 이르렀다. 따라서 이러한 경우 연대보증인제도는 농가가 자금을 차입하는 유력한 대안으로서 기능해 온 것이 사실이다. 그러나 연대보증인제에 대한 지나친 의존으로 농촌사회는 맞보증을 연쇄고리를 형성 한 농가의 파산이 마을 전체의 도산위기를 초래하는 현상이 나타나고 있다.

앞으로 연대보증인제도는 점진적으로 축소 내지 폐지될 것이다. 그러나 연대보증인제를 대신할 유력한 담보 또는 보증수단이 개발되지 않는 한 연대보증인제의 폐지는 농촌의 신용경색을 심화시켜 오히려 문제를 키울 수 있다. 현재로서는 농신보의 기능을 활성화하는 방법 외에 연대보증인제를 대체할 다른 대안이 없다.

농신보의 역할은 신용력은 미약하지만 사업능력이 있는 사업자의 투자를 촉진해 줌으로써 농업금융의 비효율성을 개선하여 주는 것이다. 신용보증기관은 자체자금을 대부하여 주는 것이 아니라 금융기관의 자금의 대부를 보증

그림 5-3 농업자금지원자의 대상자 분류

		금융적 측면(담보능력)	
		높음	낮음
사업 능력	높음	A11	A12
	낮음	A21	A22

자료: 박성재, 황의식(1994), 27쪽

하는 것이므로 금융기관의 사업위험을 통합(pooling)함으로써 대출위험을 분산시켜 신용제한을 완화하는 역할을 수행하게 된다. 문제는 능력 있는 사업자라는 점, 하려고 하는 사업이 수익성이 있는가의 여부, 차입자의 부채상환 의지 등에 대해 신용보증기관은 어느 정도 확신을 가져야 보증을 설 수 있을 것이다. 일반적으로 신용보증기관이 차입자에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 못하기 때문에 차입자 스스로가 자신을 드러내게 하는 방법(self-selection)을 사용한다. 즉, 보증의 대가로 보증 관련 비용과 일정한 위험 프리미엄을 가산한 보증료를 수수함으로써 수지를 맞출 수 없는 사업자는 사업을 포기하게 함으로써 사업자를 선별하게 된다.

신용보증의 기능은 <그림 5-3>으로 설명하는 것이 더욱 명확할 것이다. 그림에서와 같이 사업능력은 있으나 담보 능력이 부족한 농가(그림의 A12)를 선별하여 신용보증으로 금융자금을 활용하도록 하여줌으로써 효율성을 제고하게 된다. 만일 신용보증정책을 잘못 설계하게 되면 담보 능력이 있으면서도 신용보증을 활용하게 되고, 사업성 평가 능력이 부족하게 되면 사업 능력이 낮으면서도 높은 것처럼 가장하여 신용보증을 신청하는 도덕적 해이의 문제와 역선택의 문제가 발생하게 된다.

최근에는 농업부문의 부실이 증대하여 한 농가의 부실이 연대보증으로 연결되어 있는 농촌지역 전체로 파급되는 현상이 발생하여 농업생산기반 자체의 붕괴를 초래할 위험이 나타나고 있다. 농신보는 이러한 경우에도 농가가 자기 책임 하에서 투자를 하고 다른 농가의 부실로 전이되지 않도록 하는 수단으로서 중요한 의미를 갖는다. 나아가 농업거래에 상존하고 있는 거래의

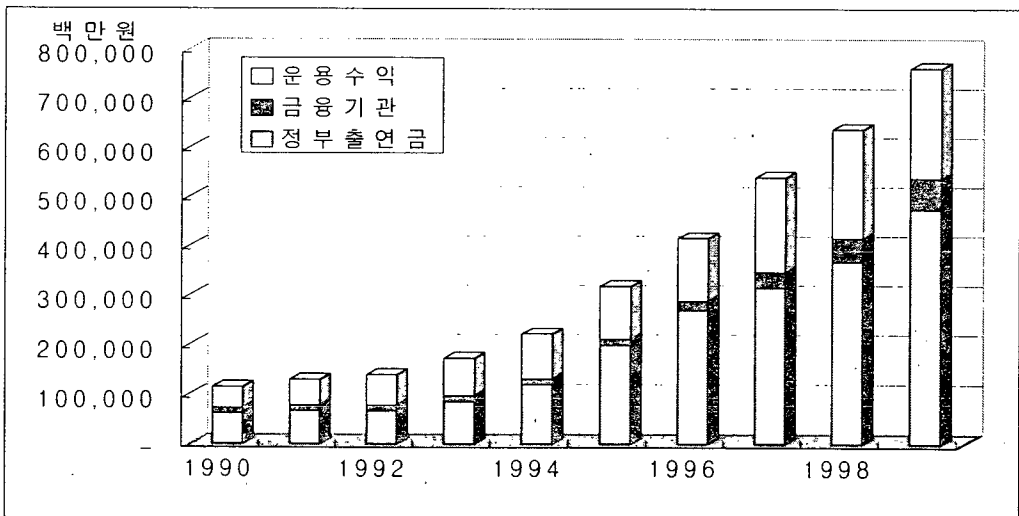
불확실성에 대한 완화 수단으로서 농신보의 역할이 필요하다.

### 3.1.2. 농신보의 운용현황

농신보의 기본자산은 1990년에 1,150억에서 1999년에는 5,777억으로 급격한 신장세를 보이고 있다(그림 5-4). 농업부문의 신용제한을 완화하기 위해 농특세에서 매년 700억씩 기금출연을 확대하는 것이 기금증대의 큰 요인으로 작용하였다. 다음으로 주요한 요인은 기금의 운용수익인데, 이는 신용보증으로 인한 손실, 대위변제보다는 운용수익이 훨씬 컸다는 것을 의미한다. 이와 같은 경영성과 때문에 농신보는 일반신용보증기금이나 기술신용보증기금과 같은 타 산업 분야의 신용보증기금보다도 건전한 것으로 평가되어 왔다. 그러나 IMF 관리체제 이후 농업부문도 부실채권이 급격히 증가하면서 대위변제도 늘어나 1999년에는 기금조성 이후 처음으로 597억원의 기본자산 축소가 나타나게 되었다.

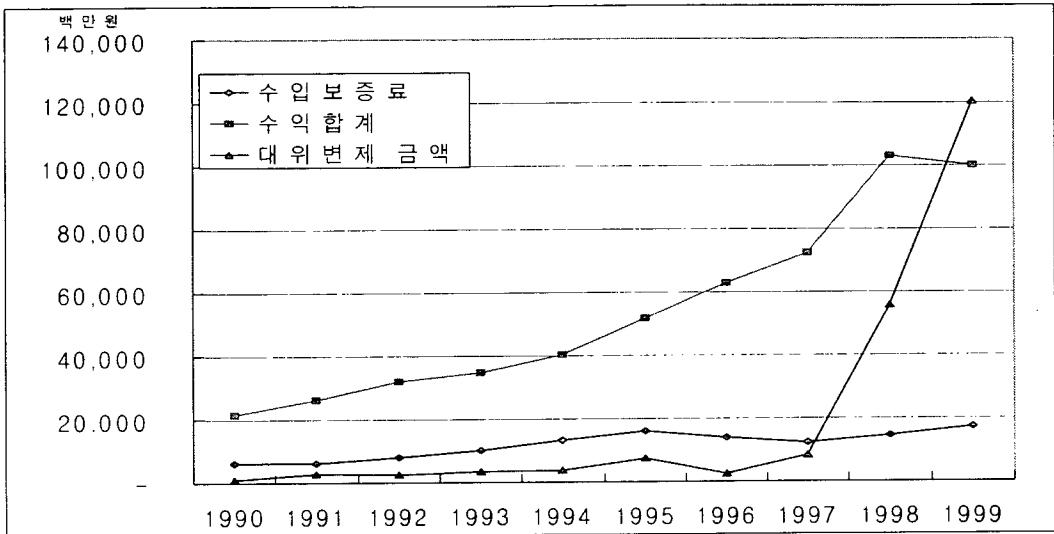
농신보는 현재 보증규모에 따라 보증료율을 차등 적용하고 있는데 보증금액이 1억원 이하인 경우는 연 0.2%의 보증료를 받고 있다. 이 같은 보증료율은 타 산업 분야의 신용보증기금이나 일본의 신용보증료에 비해서도 현저히

그림 5-4 농림수산업자 신용보증기금의 재원별 기금조성(누계)



자료: 농협중앙회

그림 5-5 농신보의 수입과 대위변제의 변화 추이



자료: 농협중앙회

낮은 수준이다. 보증료율이 낮은 것은 농업인의 부담경감 차원을 고려한 것이기도 하지만, 그동안 보증료 수입이 대위변제액보다 낮았기 때문에 가능한 것이기도 하였다(그림 5-5 참조).

대위변제액이 낮은 것은 농신보가 건설운용을 한 것이 주 요인이겠지만 부분적으로는 신용보증을 필요로 하지 않을 만큼 담보 능력이 있는 농가에게도 보증해 줌으로써 당초 손실발생 가능성이 적었던 점, 일정 규모 이상의 신용보증인 경우는 연대보증을 요구함으로써 상환강제수단(enforcement)으로 활용한 것도 주효했으리라 판단된다. 만일 농신보의 건설운용이 대위변제를 낮추는데 주요한 요인이었다면, 농신보의 신용평가 기능이 매우 높다는 것을 의미하게 되는데 현실적으로 이러한 평가를 내리기는 어렵다. 실제로 현장에 가 보면 담보대출을 위한 제비용보다는 농신보의 신용보증료가 더 저렴하기 때문에 이를 더 선호하고 있다. 이렇게 되면 농신보의 운용은 신용력 보완보다는 농가의 차입 가능성을 용이하게 하는 수단정도로서 의미를 갖게 된다. 그리고 실제로 담보능력 등이 없는 신용력 미약자에 대해 보증을 거부한 결과라면 목적과 배치되는 운용을 한 것이기도 하다.

그러나 최근에는 대위변제 금액이 급격히 증가하고 있는 반면 정채 상태에 있는 보증료 수입을 월등히 앞지르고 있다. 즉, 보증료가 신용보증의 위험에 대한 가격으로 역할을 수행하지 못하고 대위변제 금액이 주로 기본자산의 운용수익에서 충당하고 있는 것이다. 이러한 상태가 지속되면 기금의 안정성이 위협을 받게 되고 정부의 추가적인 출연이나 이용 금융기관의 출연을 인상을 가져오게 할 것이다.

### 3.1.3. 농신보의 문제점과 개선방향

최근 농신보의 대위변제 금액이 급증하면서 1999년에는 처음으로 기본자산이 감소하고, 일시적이거나 신규보증 중단사태가 발생하였다. 이러한 현상이 경제위기의 충격에 따른 일시적인 현상인지 구조적인 현상인지는 평가하기 이르지만 구조적 위기의 가능성이 높다고 하겠다. 농가소득 수준의 정체와 부채문제의 장기화, 부채대책의 일환으로 취해진 연대보증의 농신보 보증료의 대체와 같은 일련의 정책변화를 감안할 때 수익구조의 악화는 장기간 계속될 수 있다. 따라서 기본자산 확대를 위한 정부출연과 금융기관 출연을 재조정, 운용배수율의 인상 등도 함께 검토해보아야 한다.

농신보의 구조적 문제는 신용평가기능의 취약성에서 찾을 수 있다. 이는 농신보가 본연의 역할을 수행하기 위해서는 신용평가에서 전문성을 확보하여야 하는데 농협이 사업부서로 관리되고 있어 노하우의 축적 가능성이 낮은 것이 주요인의 하나이다. 특히 순환보직으로 이동하면서 전문성이 약하고 신용평가도 현장 중심이 아닌 위탁관리나 서류 심사에 의존하고 있어 비계량적 지표에 대한 평가 능력이 부족하다. 다음으로 전국적으로 광범위하게 분포된 보증수요자를 상대로 제대로 된 평가 기능을 수행하기에는 지나치게 비용과 시간, 인력이 부족하다는 이유로 취급 금융기관의 대출담당자가 주 평가 기능을 맡고 있기 때문이기도 하다.

농신보의 위탁관리는 과거 도입초기 기금규모가 작고 보증수요도 별로 없었을 때는 능률적인 대안이었다. 그러나 이제는 기본자산이나 보증 수요의 단위(건당 보증요구액)가 과거와 비교할 수 없을 정도로 커졌기 때문에 더욱 객관적

인 정밀한 평가기능의 제고가 더 중요한 문제가 되고 있다. 따라서 신용평가능력을 제고하고 인력의 전문성 확보, 평가의 객관성 제고를 위해서는 농신보의 독립기관화를 신중히 검토할 필요가 있다. 보증수요자의 하나인 금융기관의 직원이 보증 여부를 평가한다는 논리적 모순을 언제까지 유지할 수는 없기 때문이다. 다만 당장 독립기관화로 한다고 할 경우 사무실 개설 등 비용부담이 크고, 인력의 정예화도 바로 달성할 수 없을 것이므로 과도기적으로 중앙회와 순환보직 통로를 차단하고 독립적인 인력운용제도를 실시할 필요가 있다.

농신보의 보증료가 농가의 부담경감 차원에서 결정되고 있어 가격 기능을 수행하고 있지 못하는 것도 문제이다. 담보가 있음에도 농신보의 이용을 자유스럽게 한다면 정작 신용제한을 완화해주어야 할 대상그룹은 신용보증에서 제외될 수밖에 없을 것이다. 따라서 농신보 가격기능의 강화, 즉 보증료율을 현실화할 필요가 있다. 농가의 입장에서 신용보증이라는 위험완화 상품을 구매한다는 차원에서 적당한 가격을 지불하여야 효율성이 유지될 수 있다. 그렇지만 농업대출의 경우 연체율은 높으나 부실률은 낮은 점이 보증료에 반영되어야 할 것이므로 일반신보나 기술신보와 같은 수준으로 보증료율을 인상해야 할 이유는 없다.

농신보는 대손 발생시 전액을 대위변제해 주는 전액보증제를 채택하고 있다. 이는 취급금융기관에게는 더없이 안전한 보증이나, 그로 인해 금융기관이 대손발생을 줄이기 위한 노력을 게을리 할 수 있는 요인이기도 하다. 부실채권의 발생은 금융기관의 관리 소홀에서 비롯된 부분도 있기 때문에 전액보증제는 부분보증제에 비해 효율적이지 못하다. 실제로 농신보처럼 전액보증을 해 주는 나라도 별로 많지 않으며, 우리나라의 타 산업 부문 신용보증도 이미 부분보증제로 전환하였다. 이와 같은 추세변화에 맞추어 농신보 보증도 부분보증제로 전환할 필요가 있다.

농신보가 대출보증 위주로 운용되는 것도 바람직하지 않다. 새로운 금융상품이 출현하고 있고 보증을 필요로 하는 거래가 비단 대출만이 아니기 때문이다. 예를 들면 시설대여보증, 이행보증, 하자보증, 벤처 농업보증 등에 대해서도 적극적인 도입을 검토할 필요가 있다. 농신보가 업무영역을 확대하여

농업발전을 위한 인프라를 구축해 주어야 할 것이다.

### 3.2. 농가 경영정보의 투명화

농업금융의 핵심적인 문제의 하나가 정보의 비대칭성이다. 일반적으로 농가는 경영기록을 잘 유지하지 않으며, 자기자본에 의존하는 가족농이 중심이 되기 때문에 경영기록을 하더라도 외부에 공개되지 않는다. 이 때문에 금융기관이 대출할 때 농가의 신용도를 제대로 평가할 수 없어 담보나 보증인을 과도하게 요구하게 된다.

선진국의 경우 농가가 경영기록을 남기게 하는 유인으로 세금제도와 연계시키거나 대출시 기록이 있는 농가에게 대출조건을 유리하게 해주는 나라가 많다(박성재 황의식 등, 1999. 7). 미국은 연말 세금정산시 소득에 관한 자료를 요구하기 때문에 경영기록이 없는 농가는 불이익을 받게 된다. 또한 경영기록은 대출이나 농업보험관련 자료로도 중요하게 사용된다. 독일이나 프랑스 등은 경영기록을 하지 않더라도 거래한 영수증을 농가에서 보관하고 있으면 농업회의소 등에서 기록을 해준다. 나아가 회계법인이 기록한 내용을 농업회의소 또는 회계법인이 경영분석을 해줌으로써 농가가 경영기록을 할 유인을 갖게 된다. 일본은 농가의 경영기록을 바탕으로 소득을 자진 신고하면 과세에 혜택을 주는 녹색신고제를 운영하고 있다.

그러나 우리는 농가로 하여금 경영기록을 유지하게 하거나 공개하도록 하는 마땅한 유인책이 없다. 그 첫째가 1980년대 중반 이후 농가의 부담경감 차원에서 소득세를 줄여 와 지금은 대부분의 농가가 소득세를 내지 않는다. 농업법인은 회계장부를 존치하게 되어 있지만 그 신빙성에 대해서는 의문이 많다. 둘째, 경영기록을 갖고 있다 하더라도 이용할 데가 별로 없다. 스스로 경영분석을 할 수 있는 농가는 거의 없으며, 이를 대행해줄 서비스 기관도 없다. 셋째, 경영기록을 유지하는데는 상당히 전문적인 지식과 노력을 필요로 한다. 선진국도 대농은 대부분이 전문회계사에게 회계장부를 위임하고 있다. 넷째, 소농의 경우 경영내용이 단순하여 기록을 하지 않아도 다 알고 있기 때문에 경영기록이 필요 없다는 생각이 지배적이다.

현재 우리의 농가 실정에 비추어 볼 때 모든 농가가 경영기록을 유지하도록 할 필요는 없다. 그러나 일정 규모 이상의 경영체, 특히 중심적인 농가로서 육성 대상인 정책 지원 농가는 경영기록의 유지를 필수적인 요건으로 할 필요가 있다. 최근 시행한 종합자금제에서는 경영기록이 있는 농가에게 우선 지원하는 인센티브를 도입하고 있는데 이는 좋은 시금석이 될 것이다.

농가의 경영정보를 효과적으로 활용하기 위해서는 제무제표의 표준화 작업이 필요하다. 농가의 제무지표가 사용자마다 다른 개념과 측정방법을 사용해서는 정보가치가 떨어진다. 농가의 경영정보는 농가만이 아니라 정부, 금융기관, 지도기관, 통계기관, 지방자치단체, 그리고 학계 등이 그 주요 수요자이다. 제무제표의 표준화 작업은 이들 수요자들간의 합의가 중요하고 이를 위해서는 가칭 「농가 제무제표 표준화 작업단」과 같은 기구를 한시적으로 운영할 필요가 있다. 미국이 1980년대 후반 농가의 제무제표를 표준화하기 위해 추진했던 경험은 좋은 선례로 받아들일 수 있을 것이다.

미국은 1980년대 초반의 농가부채위기로 농가 재무관리 교육과 재무상황 및 성과를 분석할 수 있는 기법에 관한 관심이 고조되면서 수많은 교과서, 컴퓨터 프로그램, 분석방법 등이 개발되었으나 실용성면에서 한계가 있었다. 새로 등장한 접근방법이나 분석도구에 대하여 이론적으로나 기술적으로 확실한 것인지 확신할 수 없었고 동일 산업내 다른 경영체간의 재무상태나 그 성과분석에 이용하기가 어려웠다(FFSC, 1997). 미은행가협회 농업은행분과 집행위원회는 1988년 농업생산자에 대한 재무보고서와 분석방법을 표준화하기 위한 프로젝트를 시작하여 1991년 5월에 첫 보고서를 발간한 이후 1997년 11월에 3차 수정본 까지 내놓았다. 이 작업을 위해 미은행가협회는 농가 재무제표의 표준화를 위해 1993년 농가재무표준화 작업단(Farm Financial Standard Task Force)을 비영리회사로 설립하여 1994년에는 이를 농가재무표준위원회(Farm Financial Standard Council: FFSC)로 개칭하여 지금까지 운영하고 있다. FFSC는 일반적으로 수용 가능한 회계원칙(Generally Accepted Accounting Principle: GAAP)에 따라 농가, 분석가 등 재무회계 관련 수요자에게 관련 정보를 제공하고 GAAP에 맞게 재무제표 등을 만들어주는 역할을 한다.



### 3.3. 농업부문 자산 유동화 촉진 제도

농업부문의 자산을 쉽게 유동화 할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 농업부문의 자산 유동화는 농가의 입장은 물론 금융기관 입장에서도 필요하다. 전자는 농지, 농용시설물, 농기계 등의 고정자산이 주요 대상이고 농업금융기관은 채권의 유통시장 형성이 주요 대상이다.

농업부문의 고정자산은 농업용 외에 사용되는데 한계가 있어 유동화 하는데 어려움이 많다. 특히 과중한 부채부담을 덜어 경영개선을 하고자 하는 경우에는 자산을 처분하지 못해 효과적인 경영개선을 하지 못한다. 고정자산 중에서 농지의 경우는 농지기반공사의 농지매매사업과 임대차사업이 있어 이를 이용할 수 있으나 그 기능이 매우 한정적이다. 그러나 유리온실, 비닐온실, 저장고 등 농용시설물은 거의 처분을 할 수 없으며 농기계 역시 중고시장이 형성되지 않고 있다.

금융기관의 대출자산은 일정기간 회수가 될 수 없는 채권이지만 조달자금(예수금)의 인출은 수시로 일어날 수 있기 때문에 인출자금을 제때에 공급할 수 있는 유동성 확보가 중요하다. 일선 협동조합의 경우 유동성 압박을 받으면 중앙회 차입외에는 별다른 수단이 없지만 만일 보유 채권을 매각할 수 있다면 유동성 관리에 보다 효율적일 수 있을 것이다. 금융기관의 유동성제고를 위한 대안으로 대출채권을 담보로 자금을 차입하거나 대출채권의 판매를 할 수 있는 제도적 장치가 유통시장(secondary market)이다. 유통시장은 투자자에게 투자기회의 확대를 의미하기도 하다. 미국은 1987년 농가부채 문제와 농업금융기관의 도산이 속출하자 농업금융기관의 유동화 촉진을 위해 Farmer Mac을 도입하였다. Farmer Mac은 농업금융기관의 유동성 제고를 위한 유통시장제도로 도입되었다. 도입 초기에는 그 성과가 부진하였으나 현재는 상당한 규모로 성장하여 자체적으로 수지를 맞춰가고 있다.

농업부문의 자산 유동화를 도와주는 제도적 장치의 마련은 농업부문의 시장경제화를 촉진시키는데 주요한 계기가 될 수 있다. 자산의 유동성이 증진되면 시장의 진입과 퇴출이 보다 저렴한 비용으로 이루어지고 이를 통해 자

원배분의 효율성을 높일 수 있을 것이기 때문이다.

### 3.4. 여신관행의 개혁

현재 우리가 안고 있는 농업금융 문제의 상당부분은 담보와 연대보증에 의존한 대출관행에 있다. 이러한 관행은 자금부족시대에 초과수요를 향유하던 금융기관의 편의 위주의 금융관행이다. 각 대출건당 확실한 담보나 연대보증인만 확보한다면 차입자가 하려는 사업의 타당성이나 현금흐름, 부채비율 등에 많은 관심을 기울일 필요가 없다. 실제로 일선 협동조합에서 보면 차입자의 정확한 부채규모마저 파악되지 않고 있다. 이러다 보니 부채문제가 심각해져도 농업인의 불만여론이 제기되고 나서야 정부의 대응책이 마련되고 거꾸로 중앙회로부터 회원조합에 부채조사를 의뢰하고 있는 실정이다.

미국은 1980년대의 부채문제로 담보대출에 의한 폐해를 절실히 느끼고 여신관행의 개선을 위한 많은 노력을 기울였다. 그 중 하나가 개인의 신용도에 따른 대출제도로의 이행이다. 현재는 농가별로 현금흐름을 계산한 후 정상적인 생계유지를 하면서 부채를 상환해갈 수 있는가의 여부가 대출을 결정한다. 농가별 정보를 충분히 확보하여 보통 1시간 이내에 대출여부를 판별할 수 있게 프로그램화 되어 있다.

우리도 개인별 신용평점시스템(Credit Scoring System: CSS)을 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 여신 전문가를 양성하여 정보관리체계를 개선하고, 신용분석능력을 제고해야 할 것이다. 이러한 노력은 일선 회원조합에서는 어렵기 때문에 중앙회에서 개발토록 하는 것이 바람직하다.

신용평가시스템의 개선과 함께 중요한 것이 새로운 담보수단의 개발이다. 지금까지는 가축이나 농작물과 같은 동산을 담보로 활용하지 못했다. 이동성이 큰 이러한 자산을 효과적으로 모니터링하기가 곤란하기 때문이다. 따라서 만일 이러한 자산의 이동을 모니터링하고 금융기관이 소유권에 대한 통제가 가능하다고 한다면 동산을 담보로 이용하지 못할 이유가 없다. 축산계열화사업이나 계통출하, 농작물보험제도의 도입은 이러한 동산의 담보화를 가능하게 할 것이므로 이에 대한 준비를 착실히 해두는 것이 필요하다.

## 제 6 장

# 선진국 조합금융의 변화조류와 시사점

### 1. 두 개의 조류

농가인구의 감소와 농업부문의 상대적 저성장 등 농업기반의 약화로 상호금융은 점차 성장의 한계에 가까워지고 있지 않나 하는 조짐이 여러 곳에서 나타나고 있다. 특히 준조합원이나 비조합원의 비중이 높은 도시조합의 경우는 조합의 정체성마저 흐려지고 지역에서 조달한 자금의 대부분을 중앙회 특별회계가 운용하고 있다.

유럽의 선진국이나 일본도 이와 같은 현상을 일찍이 1960년대 말부터 경험하였다. 유럽의 조합들은 예대비율이 지속적으로 하락하는 경향을 보이자 과감히 지역조합으로 변신하였다. 일본은 1970년대 초부터 체제전환을 검토하였지만 신용사업 수익에 의존하는 종합농협의 성격 때문에 변신에 발목을 잡혀 지금까지 그 체제를 유지하고 있다. 유럽의 협동조합들은 경제사업 중심의 조합과 신용조합이 분리된 체제였기 때문에 농업 중심의 산업조합에서 지역조합으로 전환이 용이했던 것이다.

농업 중심의 조합에서 지역조합으로 변신한 유럽의 협동조합도 중앙회와 회원조합간의 관계로 볼때 그 체제는 크게 두 가지로 구분된다. 독일의 라이

파이젠계는 중앙회의 지도력이 상대적으로 약하고 회원조합의 독립성이 강한 반면 네델란드의 라보뱅크나 프랑스의 그레디 아그리꼴은 중앙회의 영향력이 강하다.

## 2. 산업금융기관에서 지역금융기관화

### 2.1. 독일의 라이파이젠계 협동조합

독일에서 신용협동조합 운동이 본격적으로 전개된 것은 술체 데리츠크(Hermann Schulze-Delitzsch)와 라이파이젠(Fridrich-Wilhelm Reiffeisen)의 선구적인 노력에 의해서였다<sup>16)</sup>. 술체는 1850년 중소상공업자의 자조 조직인 텔리츠 전대조합을 창설하였는데 이것이 오늘날의 상공업협동조합의 효시이다. 라이파이젠은 하층농민의 빈궁 구제를 목적으로 1862년 농업협동조합의 효시인 헤데스돌프 대출금고를 창설하였다. 이후 1872년 헤데스돌프가 자조적인 경제적 목적을 위해 농업협동조합을 설립하였으나 1932년 라이파이젠과 통합하여 독일 농업협동조합제국연합회가 되었다.

독일의 모든 협동조합에 대해 협동조합법을 적용하지만 신용사업에 대해서는 신용조직법(KWG)이 적용된다. 협동조합법은 조합원자격에 제한을 두지 않으며 협동조합을 상법상 법인으로 인정한다. 또 협동조합의 신용사업도 본질적으로는 다른 금융기관과 다를 바 없다고 보아 신용조직법을 적용한다.

술체계인 상공업신용협동조합(Volksbank)과 라이파이젠계인 농업신용협동조합(Reiffeisenbank)의 2종류로 나뉘어 있던 독일의 신용협동조합은 1970년대 초부터 합병을 통해 하나가 되어 가고 있다.

독일의 금융자유화는 1967년 금리조정령을 폐지하고 1973년에 금융기관간

16) 독일의 신용협동조합은 18세기부터 시작된 저축은행의 활동이 19세기 들어 위축되면서 서민대중의 자금증개를 목적으로 1815년에 아이넨부르크에 설립된 전대조합(Vorschussverein)이다(한국은행 조사1부, 1993, 76쪽)

금리협정을 완전히 폐기함으로써 완료되었다(小楠 溱, 139). 금융자유화의 추세에 대응한 신용협동조합은 조합원의 기반을 확충함으로써 금융기관으로서 최저규모는 확보해야 된다고 보았다. 이 생각은 상공업자 중심인 술체계나 농업인 중심인 라이파이젠계 모두 같았고, 2대 조합이 서로 기반확충을 위해 경쟁하는 것보다는 직능별로 나뉜 조합을 통합함으로써 더욱 효과적인 조합 운영이 가능하다고 보았기 때문이다. 이에 따라 중앙회 통합을 결정하고 이를 위한 통합계약을 1971년에 체결하였다. 이에 따라 1972년에 신용협동조합 최고 자율기구인 독일국민은행·라이파이젠은행협회를 설립함으로써 실질적인 통합을 이루었다. 그러나 회원조합의 합병은 특정 시기 또는 목표 연도를 정하여 합병을 추진하는 것이 아니라 각 회원조합의 여건에 따라 합병하는 방식을 택했기 때문에 현재까지도 합병은 진행되고 있다. 이들 조합의 합병은 상공인이나 농업인과 같은 직업에 따른 조합원 자격제한을 자연스럽게 제거함으로써 지역조합화할 수 있었다.

독일의 신용협동조합들은 치열해지는 시장경쟁에 효과적으로 대응하기 위해 과거의 운영원칙을 버리고 회사형 경영전략을 채택하였다. 1973년 협동조합법 개정에서는 회사형 임원제도를 채용할 수 있게 하였다. 회사는 주주총회에서 선임된 감사가 일상의 집행행위와 대표 기능을 갖는 이사를 임명하는 방식을 택하고 있다. 이에 반해 종래 협동조합은 감사와 이사의 기능은 회사와 같지만 이들은 모두 총회에서 선출하였다. 이는 협동조합의 자기관리 원칙을 관철하기 위한 것이었다. 그러나 이러한 자기관리 원칙의 고수가 경영에 결코 도움이 되지 않는다고 인정하고 회사 방식으로 전환한 것이다. 특히 금융업과 같은 전문가에 의한 경영이 필요한 분야에서 회사방식의 경영이 필요했다고 할 수 있다. 즉 협동조합도 ‘소유와 경영의 분리주의’를 택했다고 할 수 있다.

또한 1976년에 개정된 신용조직법에서는 모든 금융기관은 2명 이상으로 집행기관을 구성하도록 규정하였으나 협동조합에 적용하는데는 10년간의 유예기간을 두었다. 협동조합의 신용사업 경영기능 강화의 필요성을 인식하였지만 2인의 상임이사에게 보수를 줄 수 없는 영세조합도 적잖았기 때문이다.

시장경쟁이 심화되면서 은행도산 등이 잇달자 자기자본 강화가 모색되었다. 특히 지방신용조합연합회가 도산하면서 중앙연합회(DG bank)가 이를 인수하여 단위조합-지방연합회-중앙연합회의 3단계 조직은 단위조합과 중앙연합회 형태의 2단계 조직으로 변모하고 있다.

독일의 신용조합은 조합원의 책임형태에 따라 유한책임형 신용협동조합과 무한책임형 신용협동조합의 2개 종류가 있으나 조합의 도산이 증가하면서 최근에는 대부분이 유한책임형으로 바뀌었다.

독일 금융기관은 민영상업은행은 영리, 저축은행은 공익, 신용협동조합은 조합원의 경제적 지위 향상에 목적을 두었으나 최근에는 이러한 구분이 사실상 없어지고 있다(한국은행 조사1부, p.79). 금융자유화가 진행되면서 금융기관간 업무의 동질화가 나타나고, 신용협동조합도 모든 종류의 신용공여와 은행 업무를 취급하는 겸업은행으로서 기능하게 된 것이다. 협동조합도 자회사를 통해 전국조직인 DG, 신용조합연합회에의 출자 등을 통해 보험, 증권, 투자신탁, 부동산, 리스 등 모든 금융 분야에 참여함으로써 그룹전체로서 종합은행화되었다. 협동조합의 자회사는 별도로 고객을 상대하는 것이 아니라 단위조합의 창구에서 조합원은 조합의 상품과 자회사의 상품에 대한 투자를 같이 할 수 있다. 단위조합에는 단위조합 마크와 함께 자회사 마크도 같이 부착하여 여러 종류의 업무를 동시에 취급함을 알리고 있다.

## 2.2. 프랑스의 *끄레디 아그리콜*

전통적인 소농국가인 프랑스는 1960년대 이전만 해도 중소농 보호정책을 폈다. 농업금융정책도 중소농 보호를 위한 저리정책자금 공급위주였다. 그러나 점차 농업이 국제경쟁력을 잃게 되자 1960년대 초 경쟁력 제고와 이를 위한 구조개선정책 중심으로 농정을 전환하였고 정책대상도 중대농층 중심으로 바뀌었다.

프랑스의 중심 신용협동조합인 *끄레디 아그리콜*은 농업부문을 위한 정책자금 지원 창구로서 출발하였다. 초기에는 주로 중소농을 위한 저리 정책자금을 공급하였지만 60년대의 정책전환으로 중대농을 위한 자금공급을 확대하

였다. 이러한 정책방향 전환에 대해 소농과 좌파는 심하게 반발하였으며 크레디 아그리꼴은 ‘부자를 위한 기관’으로 비판을 받았다.

크레디 아그리꼴(CA)은 단위조합, 신용연합회, 전국농업신용금고(CNCA)의 3단계 조직체계를 가지고 있으나 모두가 협동조합은 아니다. 전국농업신용금고는 처음에는 정부의 국으로 출발해서 나중에는 독립기관이 되었다. 단위조합은 금융업무를 취급하지 않고 신용조합연합회가 농민에게 자금을 공급하는 창구이지만 중앙기자금은 중앙연합회의 업무를 대행하는 체제이다. 즉 사업적인 측면에서 보면 전국연합회와 지방신용조합연합회의 2단계 조직과 본지점제 형태(CNCA와 신용연합회)를 혼합한 특이한 형태를 가지고 있다. 사업은 금융업만을 하며 경제사업을 하는 농협과는 다른 법을 적용 받고 있다. 중앙연합회는 신용조합연합회와 단위조합의 감독기관이며, 업무는 세부사항에 이르기까지 중앙회의 지시에 따른다. 또 신용조합연합회와 단위조합의 업무구역은 지방행정조직과 연계하여 정해져 우리와 일본의 제도와 유사하다. 즉 크레디 아그리꼴은 일본의 농림어업금융공고와 신용조합연합회, 단위조합의 신용사업만을 분리한 시스템과 유사한 형태이다.

크레디 아그리꼴은 농업금융정책의 담당기관으로서 제도화되었지만 2차대전중에는 재정자금이 부족하여 이름만 있는 꼴이었으나 예금을 수취하고 채권발행권이 인정된 것을 계기로 본래의 협동조합 금융의 성격을 갖게 되었다. 재정자금을 대부하는 기관이기 때문에 재원은 스스로 조달하고 그 이자의 일부를 보조받는 농업금융기관이 되었고 농촌 지역사회의 변화, 금융환경의 변화에 따라 농촌의 중소상공업자나 개인가계를 조합원으로 가입시킴으로써 지역금융기관화되었다. 또한 자회사 방식을 통하여 독일의 경우처럼 종합은행화되었으며, 1988년에는 전국조직인 CNCA를 민영화하여 주식회사로 전환하였다. 이 때 CNCA 주식의 90%는 연합회에, 10%는 임직원에게 매각하였다.

프랑스의 금융제도는 자금의 장단기별로 구분하여 분야별 전문 금융기관을 두는 체제였다. 법제상으로는 일반은행은 은행법을, 협동조합 금융과 같이 특별 분야에 대해서는 각각의 분야에 대한 특별법을 두는 형식이었으나 1984년 신은행법을 제정 모든 금융기관은 이 법을 적용받게 되었다. 신은행법의 제정

목적은 모든 금융기관을 중앙은행 정책하에 두려는 것이었으며 본래의 금융기관별 기능은 인정하였다.

끄레디 아그리꼴의 변질은 1959년에 전국을 대상으로 취해진 주택금융 우대정책이었다. 일반은행은 주로 도시에 분포하고 농촌지역에는 없었기 때문에 농촌주택금융의 공급은 끄레디 아그리꼴이 담당하게 되었다. 이를 계기로 주택자금을 빌린 사람을 조합원으로 가입시켰다. 그런데 주택자금의 수혜 대상자는 비단 농촌주민뿐만 아니라 도시에 거주하더라도 농촌에 주택을 소유하는 자도 포함하였기 때문에 농업인에게만 조합원 자격을 주었던 규정은 사실상 포기된 것이나 마찬가지였다.

끄레디 아그리꼴은 1971년 CA제도개혁법을 요청하였는데, 그 내용은 농촌에 거주하는 일정 규모 이하의 비농업 자영업자 등 지역 내 거주자 모두를 조합원으로 인정하고, 식량산업 관련 기업, 농촌 지역개발 분야에도 대출을 할 수 있다는 것이었다. 이 제안에 대해 금융계는 거센 반발을 하였지만 결국 법안은 통과되었다. 개혁법은 농촌지역은 인구 5,000인<sup>17)</sup> 이하의 꼬문으로 규정하고, 조합원 자격을 가질 수 없는 대기업에 대한 대출, 증권투자 등 주변업무, 금융자유화에 따른 신종업무, CA 그룹 전체의 사무체제 정비를 위해서는 자회사를 활용하도록 하였다. 즉 개혁법은 협동조합의 금융업무를 일정 지역 내 주민인 조합원으로 한정함으로써 조합원제도의 상호성을 고수하여 비판론을 수용한 반면, 자회사를 통해서 사실상 분야 제한 없이 금융사업을 할 수 있게 함으로써 CA의 이해를 관철시킨 것이라 할 수 있다.

전국농업신용금고(CNCA)는 주식회사로 민영화되었지만 소유구조는 본질적으로 협동조합적인 것이다. 주식의 90%를 신용조합연합회가 가지고 있어 회원조합의 출자로 중앙회를 구성하는 방식과 유사한 소유구조이다. 특히 주식은 상장되지 않으며, 신용조합연합회가 표결권의 1/3을 평등하게 가지도록 함으로써 협동조합이 주식회사 중앙회를 지배할 수 있도록 하였다.

끄레디 아그리꼴의 임원은 출자자 총회에서 선출되지만 통상 상근하지 않

17) 개혁법에서 규정한 꼬문의 인구 기준은 이후에 7,000명, 12,000명으로 인상되었다.



고 조직을 대표할 뿐이다. 일상의 집행업무는 테크노 크라프트를 선임하여 CNCA의 승인을 받도록 하여 사실상 독일의 제도와 차이가 없는 형태이다.

### 2.3. 일본의 지역금융기관화 논쟁

일본 농협도 1960년대의 고도성장과정을 거치면서 농촌의 도시화 등으로 조합기반의 약화가 두드러지고 예대비율이 떨어지자 1970년대 초부터 농협을 산업조합으로서 존속시킬 것인지 아니면 지역조합으로 변신시킬 것인지 놓고 고민하기 시작했다.

단위농협을 농업이라는 산업조합에서 지역조합으로 전환해야 한다는 주장으로 계속 약화되는 신용사업의 토대를 다시 구축하기 위해서는 시장권의 확대가 불가피하며, 그 대안은 지역 주민을 모두 조합원으로 할 수밖에 없다고 판단하였다. 그러나 이러한 주장은 곧 신용사업과 경제사업의 분리를 의미하는 것이었기 때문에 정책적으로 선택하기 어렵게 되었다. 일본의 소농적 성격으로 보아 종합농협이 필수적인 형태라고 보았기 때문이다.

새롭게 제기된 지역금융기관화와 신경분리론에 대해 정부 차원에서 적극적인 검토를 위해 1970년 농정심의회의에 ‘금융부회’를 설치하였으며, 1973년에는 ‘농협제도문제연구회’, 1979년에는 ‘계통금융구조문제연구회’ 등을 설치하여 제도개혁을 논의하였으나 결론을 내리지 못하였다. 이들 연구결과들은 유럽과 같은 지역금융기관화가 필요하다는 주장을 하였으나 종합농협체제를 포기할 수 없었던 정책당국은 이를 받아들이지 않고 대신에 단위농협 신용사업에 대한 업무영역 규제를 완화하는 방향을 선택하였다.

지역조합론자들은 협동조합운동의 목표를 농민은 물론 국토보전과 녹지환경 유지, 농촌커뮤니티 존속, 고령자 복지사회 건설 등까지 넓게 설정하고 ‘농업과 삶을 조화시키는 조합(農住組合)’으로서 지역조합화를 주장하였다. 이들이 전면에 내세운 슬로건은 ‘지역에서 모은 자금은 지역에 배분’이었으나 아직까지 받아들여지지 않고 있으며 현실은 지역의 자금은 대부분이 계통기관인 현신련과 농림중금으로 올라가고 있는 실정이다. 현재 일본농협의 예수금 중 지역에 대출되는 부분은 약 30% 정도에 불과하며, 농업 부문 대출은

10여 %에 불과하다. 즉 일본 농협은 지역 주민을 위한 금융중개기관으로서의 성격보다는 조합원의 자산운용 수단으로서 성격이 더 강한 것이다.

지역금융기관화와 신경분리론을 받아들이지 않은 일본 농협은 결국 현단위의 광역합병을 통해 돌파구를 찾으려 하고 있다. 농업을 중심으로 협동조합의 발전을 계속적으로 추구하되 현실적으로 부딪치는 시장권의 협소화를 조합구역의 확대로 풀어가려는 것이다. 그 결과 1989~98년 사이에 51%의 조합이 소멸하였다.

## 2.4. 지역금융기관화 시사점

독일, 프랑스, 네델란드의 조합금융기관들은 금융자율화와 시장경쟁의 가속화, 농가인구 감소등에 따라 조합기반이 취약해지자 두 가지 방향으로 돌파구를 찾았다. 그 하나가 조합원 자격을 농가에서 전 지역 주민으로 확대함으로써 시장의 내연을 확대하고, 다음으로 전체 회원조합과 중앙회가 연계하여 각 종 금융회사를 소유함으로써 종합금융그룹으로 전환한 것이다. 이들 협동조합이 거느린 자회사는 투자, 보험, 증권, 리스, 국제금융 등 거의 모든 금융업무를 취급하고 있다.

독일의 라이파이젠계 조합의 예대비율은 과거의 70% 수준에서 거의 변화가 없는 것으로, 프랑스의 꼬레디 아그리꼴은 1993년 말 현재 68% 수준을 유지하는 것으로 알려져 있다(小楠 溱, 150쪽).

일본 농협은 1970년대이래 제기된 지역금융기관화의 주장을 받아들이지 않았으나 그렇다고 해서 농업금융기관으로서 존재하는 것이라고 보기도 어렵다. 일본의 단위농협의 농업자금 대출금 비중은 정책자금을 포함한 총대출액 중 16%(1993년) 수준에 불과하다. 그리고 농업자금 대출금 중 정책자금이 차지하는 비중이 47% 수준이어서 단위농협 자체자금이 차지하는 비중은 7~8% 수준에 불과한 형편이다. 신용사업 중앙연합회인 농림중금의 경우도 출자단체와 계통단체에 대한 대출금의 비중은 겨우 10%(1998년 3월) 수준에 불과하고 나머지는 대부분이 채권투자, 해외투자 등으로 운용하고 있다. 즉 농림중금은 사실상 회원조합의 자금운용회사라 할 수 있는데, 현재 해외지사만

해도 뉴욕, 런던, 베이징, 홍콩, 싱가포르 5개에 이른다.

### 3. 단위조합 자율형과 중앙회 주도형 금융시스템<sup>18)</sup>

서구 선진국의 신용협동조합의 시스템을 회원조합과 중앙회의 관계로 볼 때, 단위조합의 자율성이 우선시 되는 단위조합자율형과 중앙회의 강력한 리더십이 돋보이는 중앙회 주도형으로 나누어 볼 수 있다.

단위조합 자율형은 단위조합의 자율성이 강한 반면 연합회 지도력이 취약하여 금융환경 변화에 대한 대응력이 취약하다는 단점이 있다. 독일의 라이프젠계, 미국의 신용협동조합이 이에 속한다.

이 유형에 속하는 조합은 개개의 단위조합이 환경 변화에 대해 독자적으로 대응해가기 때문에 많은 조합이 경영부실로 파산하거나 합병되는 경향이 있다. 협동조합의 자주성과 독자성이라는 측면에서는 긍정적인 면을 갖고 있지만 안전성에서 문제가 되고 있는 것이다.

반면에 중앙회 주도형은 단위조합의 독립성은 약한 반면 중앙회의 지도력이 강하여 조직 전체가 하나의 조직과 같이 운영되는 경향이 있다. 네델란드의 라보뱅크, 프랑스의 꼬레디 아그리꼴이 대표적인 예로 꼽힌다.

단위조합은 독립법인이긴 하나 실질적으로 중앙연합회의 지사무소와 같이 운영되고, 전체 조직이 하나의 은행과 같이 운영된다. 또한 전체 조직 내에 보험회사, 투자회사 등이 있어 종합금융기관으로서 역할을 한다.

이들 조합도 필요한 경우 조합간 합병이 이루어지고 있으나 조합간 상호보증으로 파산하는 사례는 거의 없다. 이로 인해 라보뱅크와 꼬레디 아그리꼴은 국제신용기관 평가 등급에서 최고 수준을 자랑하고 있다. 미국의 농업조합금융기관인 FCS(Farm Credit System Banks) 계열은 단위조합 자율형에 가깝

18) 농협중앙회 상호금융사업본부, “금융협동조합의 2대 조류와 농협상호금융의 진로”, 1999. 9를 주로 참조

지만 1980년대의 농가부채 문제와 금융자율화의 영향으로 많은 조합이 파산하면서 채권시장에서 조달한 자금을 대해 전계통금융기관의 상호보증제를 채택함으로써 시장으로부터 강한 신뢰성을 확보하고 있다.

라보뱅크의 주요 내부 규제제도를 보면 ① 내부 지불능력 규제(the internal solvency regulation), ② 내부유동성 규제 (the internal liquidity regulation), ③ 내부 이자율위험 규제 (the internal interest-rate risk regulation), ④ 내부여신 규제 (the internal credit approval regulation) 등 네 가지가 있다(김영철, 2000). 라보뱅크는 대외신인도 제고를 위해 중앙은행이 요구하는 최소 BIS 자기자본 비율 8%보다 4% 포인트나 높은 12%를 요구하고 있다(내부 지불능력 규제). 회원 라보뱅크의 지준예치비율도 중앙은행의 요구 수준인 13.5%보다 높은 15%를 요구한다. 만일 지준요구 수준 이상을 회원 라보뱅크가 예치할 경우에는 그 초과분에 대해서는 시중 이자율보다 약간 낮은 이자율을 적용함으로써 여유자금의 중앙예치를 억제하고 있다(내부 유동성 규제). 회원 라보뱅크의 이자율도 중앙회인 라보뱅크 네델란드의 가이드 라인을 참고로 결정한다(내부 이자율 위험 규제). 그리고 대출도 중앙회가 매년 경영성과를 평가하여 분류한 다음 각 등급이 취급할 수 있는 신용등급별 대출한도를 규제하고 있다.

라보뱅크나 프레디 아그리폴 시스템이 자랑하는 또 하나의 시스템이 상호 지급보증제도(the cross-guarantee system)이다. 라보뱅크의 예를 보면 조합원과 고객의 예금보호는 물론 라보뱅크 그룹의 각 회원 은행의 존립을 위하여 법적으로 상호보증함으로써 경영안정화 장치를 마련한 것이다. 즉 모든 회원은행의 금융부채는 100% 채무 보증을 한다. 이 때문에 라보뱅크 그룹은 일반 시중은행과 동일한 금융조직으로 인정받고 있으며 실제로 그룹 전체의 종합 대차대조표를 작성한다.

## 제 7 장

# 농업금융개혁 방향과 과제

### 1. 협동조합금융의 개혁

#### 1.1. 협동조합 금융의 장기 비전과 전략

##### 1.1.1. 장기비전

협동조합금융의 비전은 농업금융의 핵심 축으로서 지속적인 농업발전 유도  
와 농촌 지역사회의 유지 및 개발촉진에 기여하는 것으로 볼 수 있다. 이러  
한 비전달성을 위해서는 협동조합이 스스로 서야 하고 어떤 금융기관 못지  
않게 효율적이며 경쟁력을 갖추어야 함을 의미한다. 이는 경제가 발전하고  
여건이 변하더라도 농업부문에서 협동조합의 역할은 중요하게 요구될 것이  
라는 전망에 근거하고 있지만, 협동조합이 없어서는 안 될 기구이기 때문에  
어떤 경우에라도 협동조합 금융에 의지하여 농업금융의 문제를 풀어가야 한  
다는 것을 의미하지는 않는다. 협동조합이 제 역할을 할 수 없을 경우에는  
시장에서 퇴출될 것이기 때문이다.

### 1.1.2. 비전 달성을 위한 핵심 전략

비전달성을 위해서 기본적으로 요구되는 것은 협동조합 금융 시스템의 안전성과 효율성이다. 금융의 생명은 신뢰이고 사업체로서 시장에서 살아남기 위해서는 경쟁기관보다 효율적이어야 하기 때문이다. 특히 앞으로는 농업부문의 시장불안전성도 경제가 발전함에 따라 점차 개선될 것이고 정책기조도 시장기능 중심으로 전환되어 갈 것이므로 정책적 보호에 의지한 경영은 곤란해질 것이다. 따라서 협동조합 금융의 비전달성을 위한 구체적인 전략으로 다음과 같은 것이 필요하다.

첫째, 협동조합의 원칙에 입각한 회원조합의 상호금융과 중앙회의 은행금융, 그리고 정책금융의 역할 관계를 명확히 설정해야 한다. 현재는 상호금융과 중앙회의 은행금융은 주고객과 금리 수준이 다른 시장권을 형성하고 있지만 앞으로 금융자율화에 의한 시장경쟁이 가속되면 시장통합이 이루어지고 실질적인 구분은 없어지게 될 것이다. 이미 대은행들이 가계금융에 활발히 진출하면서 도시지역의 상호금융은 은행과 경쟁에 돌입해 있다. 중앙회와 회원조합이 같은 시장을 놓고 직접 경쟁을 하는 상태에서는 협동조합금융으로서 발전할 수 없다. 본질적으로 정책금융은 상업금융의 보완 수단이다. 그러나 정책금융이 시장에서 차지하는 비중이 높아질수록 협동조합 금융과의 경쟁 관계는 강해지고 양쪽 모두 목적과는 어긋난 운용으로 변질될 수 있다. 농업·농촌 부문의 금융수요를 정확히 파악하고 효과적인 정책 방향을 잡을 수 있도록 협동조합은 주도적인 노력을 해 나가야 할 것이다.

둘째, 농촌금융시장 효율화를 위해서는 농업금융을 비롯한 농촌 지역금융이 경쟁적인 시장구조로 전환되는 것이 필연적이므로 이러한 상황에서 제 역할을 할 수 있는 경쟁력 강화가 시급하다. 경쟁력은 금융기술, 자본, 그리고 시장신뢰를 바탕으로 한 경영효율화에 의해 강화시켜 나갈 수 있다. 정부의 보호정책이나 협동조합에 유리한 제도적 장막에 의지해서 경쟁력을 유지하는 것은 이미 한계에 다다른 상황으로 인식해야 할 것이다.

셋째, 조합원에게 실질적인 이익을 증대시켜주기 위한 성장전략으로 전환

해야 한다. 이를 위해서는 사업적인 성장이 필요하고 농업은 물론 비농업 부문을 포함한 전체적인 사업영역의 확장이 필요하다. 농업부문만을 대상으로 한 사업으로는 성장의 한계에 직면하고 결과적으로 조합원에게 돌려줄 이익을 극대화할 수 없을 것이다. 중요한 것은 조합원인 농업인이 협동조합을 어떻게 지배하느냐가 관건이지 조합원만을 고객으로 하는 사업을 요구하는 것은 스스로의 발목을 잡는 것이라 할 수 있다. 현재 상황으로 보아 이러한 인식의 전환은 대단히 힘들어 보이고 논란의 소지가 많기 때문에 아래에서 별도의 항목을 통해 구체적으로 의견을 개진하고자 한다.

### 1.1.3. 협동조합 발전을 위한 인식의 전환

새 농업협동조합법은 협동조합의 목적을 “농업인의 자주적인 협동조직을 바탕으로 농업인의 경제적·사회적·문화적 지위의 향상과 농업의 경쟁력강화를 통하여 삶의 질을 높이고, 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지”하는 것으로 정하고 있다. 이상의 추상적인 표현을 좀 더 낮추어 구체적으로 나타내면 결국 조합원을 잘살게 하고 그것은 조합원에게 돌려줄 조합의 사업이익과 조합원 사업향상과 공지를 가질 수 있게 하는 분위기 조성에 있다 할 것이다. 전자는 사업경영의 효율성에서 찾을 수 있고, 후자는 협동조합의 운동체로서의 협동조합의 역할을 충실히 해야 함을 의미한다고 하겠다.

조합원의 이익을 극대화하기 위해서는 조합사업이 효율적으로 이루어져야 한다. 조합사업의 효율성은 우선 조합원이 적극 조합사업에 참여하고 주인으로서 감시기능을 제대로 할 수 있어야 한다. 사업참여는 하면서도 경영자에게 모든 것을 일임해서는 조합이 효율적으로 운용될 수 없어 조합원에게 돌아올 이익은 줄어들 수밖에 없다. 반대로 사업참여는 안 하면서 조합운영에 간섭만 한다면 조합이 제대로 존립하기도 어렵다. 협동조합의 이익배분은 출자보다는 사업참여를 기준으로 이루어져야 한다.

협동조합의 발전을 저해하는 가장 큰 요인은 주인의식 결여와 그로 인해 파생되는 무임승차자의 문제이다. 주인의식의 문제는 협동조합 소유권 의식의 문제이고, 무임승차자의 문제는 비용 부담자와 수익수혜자를 일치시키는

문제이다. 이 점에서 본다면 우리 협동조합은 특히 문제가 심각하다. 출발부터가 주인의식을 갖기 어렵게 되었고 성장과정에서도 주인의식을 가질 만한 사람은 정치적으로 소외되면서 조합 밖의 운동권으로 나설 수밖에 없도록 했으며, 이제는 상당한 영향력을 갖게 된 운동권은 조합과 사업에 대한 철저한 이해보다는 막연한 이상에 치우친 대안제시로 그 한계를 갖고 있다.

협동조합 문화를 바꾸어야 한다. 이를 위해서는 먼저 시대적 환경 변화를 인정해야 한다. 절대빈곤의 위협이 상존하는 상황에서는 조합원 모두가 같이 살아가는 공존의식이 강했고 그만큼 전체주의적 통제 시스템이 효과를 발휘했다. 그러나 기본적인 생계 문제가 해결되면서 조합원은 자신의 이해에 몰두하게 되어 조합원간 이해상충이 노정되기 시작했다. 종합농협에서 품목별 전문농협으로 발전해야 한다는 것도 이러한 맥락에서 파악될 수 있다. 이미 농업이라는 공동 테마로는 조합원을 결속할 수 없고, 어떤 농업을 얼마만큼 하느냐가 중요해지기 시작했기 때문이다.

둘째, 무임승차자의 배제를 통한 소유의식의 확립이다. 무임승차자의 문제는 조합원은 물론 조합직원에 관한 문제이기도 하다. 조합원의 무임승차 문제는 상대적으로 쉽게 식별할 수 있지만 지금과 같은 분위기에서 구분하여 차별대우한다는 것은 쉽지 않을 것이다. 조합원이면 모두 같이 대우해야 한다는 정서가 짙게 자리잡고 있어 이를 바꿀 경우 정치적 저항이 커질 수 있기 때문이다. 따라서 우선 중요한 것은 협동조합의 문제에 대한 조합원교육 강화가 시급하다.

셋째, 조합직원 자신이 최선의 노력을 하도록 유도하는 문제는 경영자의 책임이다. 물론 경영자가 최선을 다하도록 하는 것은 조합원의 몫이다. 우리 협동조합 직원들은 그 동안 성장 과정에서 다른 직장에서는 요구하지 않는 어려운 일을 많이 해 온 것은 사실이다. 그러나 어디나 마찬가지로 모두는 아니다. 그리고 새로운 환경 변화에 적응하지 못하는 무임승차자가 적잖은 것도 사실이다. 이들의 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 시스템의 개선이 필요하다.

넷째, 사업내용 자체의 순수성을 유지함으로써 정서적으로 조합원을 결속시키는 전략보다는 생존과 번영, 그리고 그 이익의 향수를 어떻게 달성할 수



있는가를 따지는 전략을 선택해야 한다. 중요한 것은 사업내용이 농업적인 것만을 고집하는 것보다는 보다 다양한 내용으로 안전한 성장 기반을 닦고 그 이익을 지속할 수 있는 체제로의 전환이 필요하다는 것을 인정해야 한다. 농업협동조합이라고 해서 농업만을 대상으로 하는 사업에 전념하는 전략이 유효한 것인지, 아니면 비농업적 부문으로 팽창해서 그 힘을 바탕으로 농업을 지지하는 것이 유리한 것인지 냉철히 판단할 필요가 있다. 중요한 관건은 비농업적 성장이 농업을 외면하는 것이 아니라 농업에 이익이 되게 하는데 있고, 그리고, 그것은 소유와 지배의 메커니즘을 어떻게 구축하는가에 있다. 즉 협동조합 사업의 통제가 농업인 또는 조합원에 의해서 가능할 것인가를 찾아야 한다. 이러한 메커니즘은 힘의 통로가 조합원 → 회원조합 → 중앙회로 제대로 전달될 수 있어야 하며, 중앙회는 최고의 기술과 능력을 갖춰 회원조합을 리드할 수 있어야 한다.

협동조합의 문화를 바꾸기 위해서는 조합원의 공동 이해가 필수적인 만큼 새로운 비전과 전략을 전달하고 이해시키는 교육과 홍보가 선행되어야 한다. 다음으로 의식만으로 모든 것을 해결할 수는 없기 때문에 누가 어떤 일을 하든 본질에서 벗어나지 않게 하는 제도적 개혁이 뒤따라야 한다. 새로운 협동조합 문화의 틀을 전제로 한 조합원과 조합직원의 최선을 유도하는 메커니즘 디자인에 대한 구체적 접근을 서둘러야 한다.

세계적인 협동조합의 추세는 대체로 어두운 면이 많다. 많은 협동조합이 소멸하여 조합 수가 줄어들고 있다. 그러나 반면, 어떻게 하느냐에 따라 협동조합이 다른 조직보다 더 강력해질 수 있음을 보이고 있다. 특히 신용사업의 경우 네델란드의 라보뱅크나 프랑스의 꼬레디 아그리콜은 협동조합이기 때문에 더 발전할 수 있었다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

## 1.2. 상호금융의 개혁과제

상호금융 개혁의 기본방향은 회원조합의 경영개선과 경쟁력 제고를 통한 대농업인 서비스를 개선할 수 있는 역량을 극대화하고, 상호금융의 안전망(Safety-Net) 구축 및 부실 조합과 부실 채권의 조기 정리도 시스템 전체의 안

정성·신뢰성을 확보하는데 둔다. 나아가 장기적으로는 중앙회와 일체화된 협동조합금융기관이자 농업·농촌금융 전문·특화기관으로 발전시키는데 둔다.

## 1] 종합경영개선

상호금융의 경영개선을 위해 먼저 자본확충, 비용절감과 함께 새로운 수익원의 발굴 등 수익증대를 위한 별도의 대책이 동시에 필요하다. 회원조합이 적절한 수준의 자본을 확보하고 이를 바탕으로 신용사업과 경제사업의 비용절감을 도모해야 한다.

대부분의 회원조합이 경제사업의 적자를 당연시 여기게 되면 이 부담으로 인해 고금리 대출을 통한 신용사업 수익 극대화 전략을 선택하게 된다. 회원조합의 경제사업은 자본금이 없이 전적으로 상호금융 차입자금에 의존하기 때문이다.

자기자본의 확충을 위해서는 조합원의 출자증대가 우선이나 이것만으로는 효과적인 자본확대가 어렵다. 금융감독 규정의 변화로 인한 당장의 충격을 완화하기 위해서는 조합원의 출자 증대와 함께 사업 추진에 필요한 자기자본 조성을 위해 내부 적립 확대 및 고율 배당을 억제할 필요가 있다. 네델란드의 라보뱅크가 영업이익을 전액 내부 유보하는 대신에 출자를 받지 않고 있는 점을 참고할 필요가 있다. 특히 경영부실조합 및 경영약체 조합은 배당을 유보하거나 저율배당 정책을 적극 검토해야 할 것이다.

제도적으로는 새로운 자본확대 수단을 개발할 필요가 있다. 협동조합이 단지 조합원만의 것이 아니라 농촌지역 사회를 유지 발전시키는 핵심 조직이 될 수밖에 없기 때문이다. 이러한 관점에서 출향인사, 지역 주민, 지방자치단체 등 조합원외의 사람이 조합에 일정 범위(자기자본의 50%)내에서 우선 출자 혹은 후배 출자할 수 있도록 농업협동조합법의 개정을 추진할 필요가 있다.

조합은 지금까지의 사업방식을 재검토하고 전체적인 측면에서 구조조정을 추진할 필요가 있다. 조합경영에 부담이 되거나 효율성이 떨어지는 채산성 없는 지사무소와 잉여인력을 시급히 정리·재배치해야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙회에서도 적극적인 경영 컨설팅을 통해 지도할 필요가 있다. 구조

조정이라는 화두만으로는 효과적인 경영개선을 이룰 수 없기 때문이다. 따라서 합리적인 기준 마련을 통해 방향 없는 구조조정을 방지해야 한다. 예를 들면 지사무소, 고정시설 등에 대한 지역별 배치밀도, 지사무소별 결손 여부 이외에 영업이익 비율(조수익 / (인건비+감가상각비)), 1인당 고객수, 1인당 생산성(여수신규모, 조수익, 당기순이익 등) 등의 평가지표를 기준으로 한 체계적인 접근이 필요하다. 다만 이러한 구조조정이 지나치게 되면 조합원의 불편을 크게 하여 협동조합 사업을 오히려 약화시킬 수 있기 때문에 이를 해소하기 위한 무인점포 설치, 방문대출 서비스 등을 적극 실시할 필요가 있다.

조합의 경영혁신 못지 않게 일선 협동조합의 책임·전문경영 체제 등 경영 풍토의 쇄신 분위기를 조성하는 것도 중요하다. 경영 부실이 발생할 경우 새 농협법에 따라 조합 임직원에 대해 민·형사상 책임을 포함한 철저한 책임추궁이 있어야 한다.

능력 있는 지도자와 직원의 확보 및 양성은 경영 혁신을 위해서 반드시 필요한 항목이다. 특히 협동조합의 경우 주식회사보다도 소유와 지배 메커니즘이 느슨하여 대리인의 비용이 높기 때문에 경영자와 직원의 도덕적 품성까지도 더 강조된다. 따라서 농업분야 내외를 불문하고 경영발전에 능력을 발휘할 수 있는 다양한 인재를 발탁하여 전문경영자로 적극 활용할 필요가 있다. 많은 경우 조합의 임직원은 그 지역 내의 인사로만 충원하려는 경향이 있는데, 이미 능력이 없는 것으로 판명된 경우라도 그대로 자리를 유지하는 수가 많다. 인적자원이 빈약한 조합은 아무리 좋은 시스템을 갖추더라도 경영효율이 높아질 수 없기 때문에 조합의 폐쇄성을 극복하는 것은 대단히 중요하다.

## ② 조합경영의 규모화·전문화

조합이 경쟁력을 갖기 위해서는 규모화를 통한 영세성의 극복이 필요하다. 규모화는 합병이 효과적이거나 그 전단계로 사업연합을 적극 추진하는 것도 효과적이다. 다만 사업연합은 사업에 대한 통제력이 느슨하고 참여조합간의 이해가 일치해야 하는 등 다소 성공요건이 까다로운 것은 사실이다. 따라서 가능하다면 합병이 바람직하다.

합병은 자율합병을 원칙으로 하되 무원칙적인 대등통합을 지양하고 경영성과와 조합의 실질가치에 입각한 합병이 되어야 한다. 지금까지 합병은 「부실조합정리」 차원에서 추진한 것이 대부분이었고, 합병시에도 그 부실을 충분히 털어내지 못하고 인수조합에 이전한 관계로 우량조합도 동반 부실화하는 부작용을 초래하였다. 따라서 비부실조합을 포함한 우량조합간 합병을 중심으로 하고, 「부실조합정리프로그램」과는 구분하여야 한다.

합병의 규모와 추진방향은 지금까지와 같은 행정권역별로 획일적인 합병만을 고려할 필요는 없을 것이다. 합병의 효과를 높이기 위해서는 합병참여조합간 사업의 시너지효과, 장래 사업발전구상 등을 기초로 한 합병이 되어야 하고 이 경우에 경제권 단위의 합병이 바람직할 수 있기 때문이다. 그러나 현재의 협동조합은 농정추진업무와 밀접하게 연관되어 있기 때문에 진정한 의미에서의 경제권단위 합병이 활성화되기 위해서는 먼저 농정수행 업무와 관련한 제도적 조정이 선행되어야 할 것이다.

또한 이종조합간 합병, 다른 지역 조합간 합병 등도 적극 검토할 필요가 있다. 당장의 정리대상이 될 수 있는 부실조합 가운데는 품목별 조합이 상당수 포함되어 있고 이들 조합의 구역은 서로간에 멀리 떨어진 경우가 많아 동종조합간의 합병만을 고집할 경우 그 효과가 약화될 수 있다.

합병의 성과가 조기에 나타나고 새조합이 조기에 안정적인 토대를 구축하기 위해서는 사전에 직원간의 인적교류와 친목도모를 통해 서로간에 이해를 증진시키는 것이 중요하다. 또한 성공적인 사업연합은 합병 이상의 효과를 가져올 수 있다. 따라서 경영규모화를 위해서는 사전적으로 이러한 분위기를 조성하는 것이 대단히 중요하다. 이를 위해 사업연합 등을 성공적으로 추진하는 조합에 대해서는 합병에 준하는 지원을 해 줌으로써 인센티브를 부여할 필요가 있다. 예를 들면 사업연합을 하는 조합에 대해서는 중앙회와 정부의 자금지원시 우대조치를 할 수 있으며, 대규모 대출을 하는 경우에는 회원조합의 자본제한 극복과 위험분산을 위한 조합간 또는 중앙회와 결합한 신디케이트론을 활성화하는 등의 전략을 적극 추진할 필요가 있다.

조합간 사업연합 또는 제휴의 방향이 농촌·도시조합간의 협력에 유력한 대

안이 될 수 있다. 이미 사실상 신용 점포화한 도시조합의 역할을 적극 재정립하여 농촌조합과의 협력사업에 적극 참여할 수 있는 방안이 필요하다. 이들 조합은 최소 조합원 기준을 충족하기 위해 인근 농촌조합과의 합병이나 최소조합원수 유지에 급급할 것이 아니라 전체 협동조합체계의 견지에서 저원가자금의 조달창구이자 농촌조합의 소비지 유통의 창구로 자리매김할 필요가 있는 것이다.

합병의 인센티브체계는 합병 후에도 더 중요하다. 현재로서는 대규모 합병을 한 조합이나 영세한 미합병 조합이나 다 같은 회원조합으로서 대우를 받기 때문에 합병조합의 불만이 크다. 합병을 한 조합에 대해서는 규모에 상응한 대우가 필요하며, 이런 면에서 볼 때 중앙회의 의사결정과 관련하여 합병조합에게 불리한 현행 「1조합, 1표 방식」을 지양하고 조합원수, 사업규모 등을 감안한 부가의결권제를 도입해야 한다. 일부에서는 부가의결권제도가 협동조합의 원칙에 위배된다는 주장을 하고 있으나 이는 협동조합의 궁극적인 주인이 조합자체가 아니라 조합원이라는 사실을 망각한 주장이다. 조합원수가 10배가 넘는 조합과 작은 조합이 똑 같은 의사결정권을 갖는다는 모순에 대해서 눈감은 논리이기 때문이다. 다만 부가의결권이라 해도 반드시 조합원수에 비례할 필요는 없다.

합병의 지원금도 「합병 1건당 얼마」 식보다는 합병후 사업이 제대로 추진될 수 있게 정부와 중앙회가 공동으로 지원자금 pool을 마련하고 컨설팅도 병행하면서 탄력적으로 지원하는 방향으로 나가야 할 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 합병시 수립하게 되어 있는 경영개선계획이 실천적으로 응용될 수 있도록 내실화를 기해야 한다. 현재는 합병전에 수립된 계획대로 실천한 조합을 거의 찾아볼 수가 없고, 합병후 중앙회의 지도도 전무한 상태이다. 따라서 합병의 지원은 지사무소·인원정리, 적자사업의 정리, 고정자산매각 등을 포함한 종합적인 경영개선계획의 실천과 연계되어야 하며, 그 효과를 극대화하기 위해서는 합병후 사업에 대한 컨설팅과 지도가 필연적으로 뒤따라야 한다. 이를 위해서는 중앙회의 합병지원팀이 제 기능을 발휘할 수 있도록 인력확충과 전문화가 요구된다.

합병조합 가운데는 시·군단위 광역합병이 몇 군데 있고, 앞으로는 광역합병화가 활발히 진행될 수도 있다. 이 경우에 중앙회 지부와 광역합병조합간의 역할 관계가 모호해지기 때문에 시급히 개선방안을 마련할 필요가 있다. 중앙회는 회원조합의 사업을 보완하는 성격을 갖기 때문에 근본적으로는 중앙회의 사업을 광역합병조합에 이관하는 것이 순리이다. 다만 중앙회의 사업 중에는 광역합병조합이라 하더라도 당장에 이관 받아 수행할 수 없는 사업이 있다. 따라서 중앙회는 장기적인 안목으로 회원조합의 합병유도와 함께 회원조합이 제대로 사업을 할 수 있는 제도정비에 노력을 기울여야 할 것이다.

### ③ 상호금융의 업무영역에 대한 규제완화

금융시장의 경쟁이 심화되고 시장통합화가 진행되면 될수록 공정한 게임의 룰이 더 중요해진다. 상호금융은 성격상 예대마진에 대한 의존도가 크지만 그동안 은행권보다 높은 금리와 마진, 비과세혜택과 같은 정책보호에 의해 경쟁력을 유지할 수 있었다. 그러나 정책당국이 조합금융기관에 대한 비과세혜택 등을 폐지하고 은행과 같은 종류의 금융감독 기준을 준수할 것을 요구하고 있기 때문에 이에 상응한 공정한 게임의 룰을 제시해야 된다.

이런 관점에서 본다면 상호금융이 취급할 수 있는 업무영역의 대폭적인 확대가 필요하다. 예를 들어 CD, 당좌예금과 당좌대출, 환매조건부채권, 주택청약예금 등 새로운 업무취급을 허용하는 것이 바람직하다. 일본이 이미 70년대부터 계통 농협이 당좌예금·대출업무를 취급한 예를 참고로 할 필요가 있다. 다만, 신용사업의 규모, 건전성, 리스크 관리 체계, 신용분석능력 등에 있어 일정한 기준을 충족하는 조합을 대상으로 허용함으로써 시장의 교란요인을 사전에 차단하는 것이 필요하다. 단기적으로는 신용사업 건전성이 일정 기준 이상인 조합을 대상으로 중앙회의 CD, 신탁, 증권거래계좌운용 등의 업무대행을 허용함으로써 새로운 상품에 익숙해지게 하는 것도 효과적일 것이다.

### ④ 조합원에 대한 금융서비스의 개선

상호금융은 지금까지 유지해 온 고금리 수신·고금리 대출이라는 사업방식

을 전환해야 한다. 과거와 같은 자금부족시대의 저축동원에는 유효했지만 이제는 오히려 자금이 남아도는 단계에서는 저축동원보다는 운용에 더 노력을 기울여야 한다. 나아가 조합원의 금융 서비스 수요를 정확히 읽고 이에 상응한 서비스를 공급해야 한다. 현재 상호금융 대출금리는 적정 수준 이상으로 높은 것으로 판단된다. 대부분의 조합의 수익원이 상호금융이기 때문에 가능한 높은 마진을 유지하려는 데서 나온 결과일 것이다.

고객에 대한 금융 서비스를 개선하기 위해서는 고객에 대한 신용관리 시스템의 혁신이 필요하다. 우량고객 확보, 경제사업과 관련한 고정고객 확보는 농촌조합의 장래 경쟁력 확보에도 전략적으로 중요하기 때문이다. 일정한 기준에 의한 신용평가 정보도 중요하지만 평소 고객과의 상담자료 등도 체계적으로 관리하여 잠재적인 거래에 대한 대비가 필요하다. 즉 선도은행 등이 시행하고 있는 대출마케팅 관리 기법을 회원조합에도 도입되어야 한다.

고객의 개인별 신용평점시스템(CSS)이 갖추어지면 신용도에 따른 차등금리 등 금융서비스의 차별화가 가능해진다. 또 지역농업발전계획이나 조합의 환원사업으로 시행되는 사업과 관련한 대출 등의 경우에는 특별대출자금을 운용하여 보다 낮은 금리와 좋은 상환조건의 대출 등도 독자적으로 추진할 수 있다. 단기적으로는 우량고객이나 경제사업 이용고가 높은 조합원의 금리 우대 및 신용대출을 포함한 대출한도 확대 등이 가능하다고 본다.

실제로 울산의 농소조합은 자체적으로 만든 신용평점 기준을 적용 대출에 활용하고 있으며, 연 7~8%의 저금리에 3~5년의 중기자금을 지도사업 차원에서 조합원에게 공급하고 있다. 또 경기 웅진조합도 상호금융특별회계의 예치금리보다 약간 높은 수준의 중금리 상품을 개발하여 신용이 우량한 도서 지역 조합원들에게 대출해 줌으로써 조합원에게 좋은 반응을 얻고 수익도 증대시키는 성과를 얻고 있다.

그러나 신용평점 시스템의 구축을 전적으로 회원조합에 맡길 수는 없을 것이다. 중앙회의 지도와 지원이 필요하며 현재의 대출관행이나 형평성 시비를 감안할 때 초보적인 수준에서라도 중앙회의 고객신용평점시스템(CSS)의 뒷받침이 있어야 한다. 중장기적으로는 고객신용평점시스템(CSS)을 구축하여 신

용도에 따른 편리하고 선진화된 대출체제를 구축해 나가야 할 것이다.

현재의 5%대 저금리 농업정책자금과 12%대 고금리 상호금융자금을 보완하기 위해 금리와 부대 서비스가 차별화된 틈새대출상품 개발에 역점을 둘 필요가 있다. 위에서 제시한 울산 농소조합이나 경기 웅진조합의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 이미 정해진 규정에만 얽매이지 말고 조합원과 고객을 위한 서비스 개발을 적극화한다는 차원에서 생각해야 한다. 틈새대출 상품은 반드시 기존의 일반대출과 같은 종류로 생각할 필요는 없다. 오히려 일반대출과 다른 고객, 다른 사업, 다른 조건 등을 부여함으로써 효과를 높일 수 있을 것이다. 특히 상호금융의 여유자금이 특별회계에 누적되면서 예치금리가 점차 인하되고 있어 조달금리와 예치금리간의 역 금리화 현상도 나타나고 있기 때문에 회원조합과 중앙회가 함께 이러한 상품을 개발하는 데에 역점을 둘 필요가 있다. 조합원·지역주민에 대한 학자금대출, 지역특산물 생산농가대출, 에너지절감시설에 대한 시한부대출, 조합의 역점출하 농산물위탁농가대출, 계약재배농가대출 등 특정용도, 특정고객을 겨냥한 가계·생산자금 등은 이러한 상품을 적용할 수 있는 예라고 생각한다. 시장에 대한 이와 같은 탄력적 대응은 결국은 향후 농촌대출시장에서의 경쟁 심화에 대한 대응능력을 조합 스스로 배양할 수 있게 해 줄 것이다.

조합원에 대한 금융서비스의 개선에서 가장 중요한 것은 지도금융체제의 조기 구축이다. 조합원에게 단순히 금융상품을 판다는 차원이 아니라 조합원의 사업성공을 통해 잠재적인 수요창출이라는 관점에서도 중요하기 때문이다. 실질적인 지도금융이 이루어지면 상호금융은 일반 금융상품과는 다른 협동조합 고유 금융의 특성을 갖게 된다. 지도금융은 사업적 측면의 정보 제공·조언·지도, 마케팅 등 부대 서비스 제공을 결합한 금융서비스체제이다. 따라서 여기에는 필연적으로 비용이 수반되지만, 반대급부로 지도금융을 통해 얻는 고객의 정보관리와 문제점 발굴 및 제도개선이 가능해지고, 무엇보다도 조합원의 조합으로서 역할을 함으로써 강한 발전토대를 구축할 수 있게 된다.

지도금융체제의 정착을 위해서는 정보시스템 구축, 대출심사기법 개발, 전문가 양성 등에 최소한 3~5년의 시간이 필요하다는 것이 전문가들의 견해이



다. 그러나 처음부터 완벽을 추구하기보다는 우선 쉽게 접근할 수 있는 것부터 단계적으로 완성해나간다는 자세가 중요하다. 1차로 기존 금융거래정보, 경제·유통·지도사업 관련 거래정보, 기타 경험의 수집·축적 및 분석 시스템을 개발하고, 초보적 대출심사기법의 개발과 적용, 대출심사역·분석역 등 전문가 양성을 추진하면서 경험을 바탕으로 시스템 개선을 꾀해야 할 것이다. 또 중앙회는 지도금융체제 구축에 대한 마스터플랜을 마련하고 데이터베이스 구축과 정보갱신, 전문가 양성을 위한 내실 있는 투자를 확대해야 할 것이다.

#### ⑤ 상호금융의 부실예방 조치 강화

상호금융의 건전성·안정성 확보를 위해 금융감독지표의 단계적 충족을 추진하고, 부실화의 사전예방과 조기 시정을 위한 적기시정조치제도의 도입이 필요하다. 회원조합은 상호금융 감독지표인 「순자본비율」, 「대손충당금적립률」, 「퇴직급여충당금적립율」을 단계적으로 충족해야 한다. 이러한 감독지표가 충족되지 않을 경우 부실금융기관으로 분류되고 이것이 소비자에게 알려지면 전체적인 협동조합에 대한 신뢰도의 실추를 가져올 것이므로 중앙회와 정부는 조합의 자발적 노력을 유도하기 위한 인센티브 시스템을 개발할 필요가 있다. 즉 조합사업과 관련한 자금지원이 필요한 경우 우수조합에 대해 지원의 우선순위를 두고 금리차별화도 검토할 수 있는 일이다.

다만 금융감독원에서 제시한 「순자본비율」은 자본금에서 출자금을 제외함으로써 현실과 괴리된 지표로서 문제가 있다. 이는 신용조합 예금을 지분으로 간주하는 미국 신용협동조합의 예를 그대로 적용한 것으로서 우리의 출자금 개념과는 본질적으로 다르다. 또한 자본금에서 출자금을 제외한 지표를 감독 기준으로 삼는다면 조합은 출자확대를 통한 조합의 자기자본확충노력을 줄이게 되는 결과를 가져올 것이다. 따라서 현행 「순자본비율」은 출자금을 포함하도록 보완해야 하며 그렇지 않을 경우 BIS자기자본비율 등 대체지표를 사용해야 할 것이다.

금융감독 지표는 금융기관의 안전성을 확인하는 최소한의 요구 수준에 불

과하고 수시로 점검하는 것이 아니기 때문에 부실예방의 효과는 크지 못하다. 따라서 부실의 예방과 조기 시정을 위한 적기시정조치의 도입이 필요하다. 상호금융은 현재 적기시정조치제도가 도입되지 않았기 때문에 우선은 현행 농협법상 경영지도 등을 활용하되, 부실조합 clean화와 관련하여 상호금융에 대한 적기시정조치를 별도로 마련해야 할 것이다.

## ⑥ 부실조합의 정리 및 부실채권의 CLEAN화

부실조합의 정리는 선의의 피해를 막고 부실의 영향이 확산되기 전에 은밀하고 신속하게 처리되어야 한다. 조합부실 처리는 여건에 따라 「Bad Bank를 활용한 합병이나 계약이전」에 의하되 불가피한 「파산·청산」의 경우를 포함하여 중앙회·회원조합간 비용분담을 전제로 공적 자금을 투입해야 한다.

부실정리 및 경영정상화를 위해서는 대책 추진기구를 농협중앙회에 설치하여 경영실태조사와 부실판단, 퇴출 결정을 담당하도록 한다. 부실판단의 지표는 금융감독지표와 보완지표, 경영평가 지표 등을 활용할 수 있다. 예를 들면 금융감독지표로는 순자본비율(0~2%), BIS자기자본비율(0~4%), 대손충당금적립률(50~100%), 퇴직급여충당금적립률(90~100%) 등을 활용할 수 있고 기타 지표로는 부실채권비율(IMF기준 15%이상이면 파산상태), 자본잠식 등을 이용할 수 있을 것이다.

부실 처리의 단계는 1단계에서는 자본잠식 정도를 주된 판단 기준으로 하여 자본잠식조합의 경영개선을 조속히 추진하고 그 밖의 조합의 자구노력도 유도한다. 자본잠식조합의 자본확충, 인원·지사무소 정리, 사업양수도 등 경영개선 추진 및 회생불능조합의 합병유도 혹은 설립인가취소 등의 방법을 이용한다.

자본잠식조합의 정리가 일단락된 2단계부터는 각종 지표를 병행 사용하여 미충족 조합을 대상으로 경영지도 내지 적기시정조치를 실시토록 한다. 특히 실사 결과 장래 경제사업의 유지가 가능하다고 판단되는 조합은 경제·유통사업 전문조합으로 전환하고 여신대행업무만을 허용하는 방안도 검토할 필요가 있다.

부실자산관리기구(bad bank)의 기능은 퇴출대상조합의 채무(예금)와 우량채

권(대출중심)은 우량조합에 이전하고 잔존 부실채권을 인수받아 채권관리와 회수를 담당토록 한다. 정리대상조합에는 출자감소, 인수조합에 대해서는 실사를 거쳐 [부채 - 우량자산] 차액을 지급토록 한다. 또한 정리조합(소멸조합) 임직원에 대한 변상조치와 訟務 수행, 채권 추심·채무지급 등 잔무 처리 역할도 수행한다.

부실자산 관리기구는 별도 법인으로 설립하는 것이 바람직하며, Paper Company로 설립하고 업무는 농협중앙회 조직을 활용하는 방안도 검토할 필요가 있다. 부실자산의 유동화를 위해서는 부실채권을 바탕으로 자산유동화 증권(ABS)을 발행, 자금회수 및 유동성을 확보토록 하고, 장기적으로는 부실자산 관리기구를 농업자산유동화 시스템으로 발전적으로 전환하는 것이 바람직하다.

부실정리를 위한 재원 조성은 중앙회와 회원조합의 자구 노력에 의한 재원 조성과 정부의 공적자금 지원이 병행되어야 한다. 또한 Bad Bank 설립을 위해서는 별도의 입법 추진이 필요하므로 적기시정조치와 Bad Bank 설립·운영, 재원 조달 등을 법적으로 뒷받침하기 위해 가칭 「농업협동조합의 구조개선 에 관한 법률」 제정을 추진하는 것이 필요하다.

부실 정리 과정에서 조합공백 상태가 빚어질 경우 해당 지역 농업인이 인근 조합에 가입할 수 있도록 조합구역에 관한 특례조치가 필요하다.

## ⑦ 상호금융의 안전망 강화와 투명성 제고

상호금융의 신뢰성 제고를 위해 상호금융예금자보호기금출연율이 은행(0.10%)과 신협(0.30%)의 중간 수준은 되어야 하나, 우선은 은행과 같은 0.10% 까지 인상을 조기에 추진해야 할 것이다. 또한 수신잔액 대비 적립률도 은행권(0.11%)~신협(0.24%)의 중간 수준으로 상향 조정할 필요가 있다. 다만, 적정적립률을 확보한 후에는 출연률을 탄력적으로 인하여 조합의 비용부담을 가볍게 해나가야 할 것이다.

일부에서는 상호금융도 예금자보호법의 적용을 받는 것이 필요하다는 견해를 갖고 있다. 그러나 현실적으로 경제사업을 겸영하는 조합의 특수성을 감

안할 때 「예금자보호법」 체제로의 이행보다는 호혜원리와 조합간 상호부조를 통한 문제 해결이 바람직하다고 할 수 있다. 다만 조합간 상호부조의 형태가 문제인데 중장기적으로는 유럽의 협동조합과 같이 상호지급보증 시스템으로 전환하는 것이 바람직하다고 여겨진다. 만일 이러한 시스템으로 전환한다면 모든 조합의 Clean화가 선행되어야 하며, 계열기업의 상호지급보증과 본질적으로 차별성을 명확히 해야 할 것이다. 현재 우리 기업의 구조조정 과제 가운데 상호지급보증의 해소가 중요한 과제이기 때문에 회원조합간 상호지급보증도 이러한 맥락하에서 보려는 시각이 있다. 사실 상호지급보증은 위험관리의 시각에서 오히려 위험을 집중시키는 측면도 있기 때문에 반드시 바람직하다고 볼 수는 없다. 그러나 상호지급보증 참여기관의 건전성을 확보하고, 경영 상태와 위험관리에 대한 모니터링이 효과적으로 이루어진다면 개별적으로는 영세하지만 전체적으로는 대단히 강력한 신뢰도를 확보할 수 있는 장점이 매력이다. 네델란드의 라보뱅크나 프랑스의 크레디 아그리콜이 내부 통제 시스템과 회원조합의 건전성 확보의 엄격한 기준 적용으로 세계적으로 우수한 금융기관으로 평가받고 있는 점을 참조할 필요가 있다<sup>19)</sup>.

시장의 신뢰 확보는 금융감독 기준의 충족만으로는 부족하다. 경영 상태를 언제라도 고객이 알 수 있는 경영의 투명성이 오히려 시장의 신뢰를 유지하는데 효과가 높다고 할 수 있다. 경영의 투명성은 경영 상태에 대해 객관적인 평가가 이루어져야 하는데, 외부감사제도가 유력한 대안의 하나가 된다. 다만 외부감사 시스템을 채용할 경우 그 비용부담이 커지기 때문에 회원조합 모두에게 이를 요구하는 것은 현실적으로 무리가 따른다. 따라서 자기자본이나 조수익(매출액)이 일정 수준 이상인 조합, 우량조합 등에 대해서 먼저 외부감사제를 도입하는 단계적 접근이 필요하다.

그러나 현실적으로 외부감사를 들만큼 규모를 갖춘 회원조합은 극히 일부에 지나지 않기 때문에 다른 대안을 찾아야 한다. 가장 쉬운 것은 조합감사

19) 네델란드 Rabobank는 신용시스템감독법(1992)에 의거, 상호교차보증제도를 도입하고 이익보장과 기금조성, 금융손실, 우발채무에 관한 3개의 청산협정을 통해 회원간의 부실을 상호보증·상호감시하는 체계를 구축하여 시장의 신뢰를 획득하고 있다.

위원회의 기능을 활용하는 것이다. 현행법에서는 감사위원장을 일선조합장의 눈치를 보아야 하는 중앙회장이 임명하게 되어 있어 객관성에 대한 논란의 소지를 갖고 있다. 다만 이제 시행된 법률을 당장에 개정하는 것보다는 당분간 시행경험을 바탕으로 장기적으로 독립기관화를 검토해야 할 것으로 생각한다. 다음으로 중앙회가 공인회계사들로 경영자문단을 구성하여 지원하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

### ⑧ 중앙회의 지도지원기능 강화 및 상호금융특별회계의 안정화 장치

회원조합의 경영역량이 아직은 적정 수준에 와 있지 않기 때문에 중앙회의 지도·지원 기능이 매우 중요하다.

첫째, 회원조합의 전문인력양성을 위한 지원이 강화되어야 한다. 은행권 수준으로의 능력 향상을 위한 연차별 계획을 마련하되, 특히 임직원에게 대한 다양한 교육·연수 프로그램을 개발, 대폭 확충해야 한다. 특히 조합장을 포함한 임원은 매년 의무적으로 경영교육을 받도록 하고 교육참가 상황 및 교육성적을 조합원에게 공개토록 할 필요가 있다.

둘째, 자산 및 부채관리(ALM), 고객의 개별 신용평점시스템(CSS, 또는BSS) 위험관리 등에 대한 대 회원조합 서비스 시스템을 강화하여 회원조합에서 제대로 활용할 수 있도록 해야 한다. 현재는 중앙회의 리스크 관리팀에서 조기경보 시스템을 활용하여 회원조합에 정보를 제공하고 있으나 이를 활용하는 조합은 거의 없어 그 유효성에 대한 검증도 되지 않고 있다.

셋째, 회원조합의 지도금융체제 구축을 위한 지도·지원이다. 이를 위해서는 중앙회가 정보창출자로서 기능할 수 있어야 한다. 금융정보는 물론 농업전반에 걸친 정보를 수집 분석하여 회원조합의 경영에 참고할 수 있게 해야 한다. 여기서 중요한 것은 정보자체의 공급에 치중할 것이 아니라 회원조합의 수준에 맞추어 정보의 가치와 활용방법을 지도하는 일이다. 이를 위해서는 중앙회의 정보분석 능력을 높이는 것이 급선무이다. 나아가 대출심사기법의 개발, 여신심사역 등 전문가 양성 등 3~5년에 걸친 중기마스터플랜을 마련하고 이에 대한 집중 투자가 요망된다.

상호금융특별회계의 안정화장치 마련도 필요하다. 금융시장이 전반적으로 자본잉여단계로 전환됨에 따라 특별회계에 예치되는 자금이 급속히 누적되고 있다. 특별회계는 이를 적절히 활용 회원조합의 수익극대화를 기하려다 보면 고수익 상품에 투자하려는 유혹을 받기 마련이고, 반대로 지나치게 안전하게만 운용하려 하면 수익이 낮아지게 된다. 또 국공채와 같은 무위험 자산이라 하더라도 만기까지 보유하지 않고 유동성 조절을 위해 중도에 매각하는 경우가 있기 때문에 매매손익이 발생할 수 있다. 즉 특별회계가 이러한 시장위험이나 제도적 위험으로부터 완전히 자유스럽지 않는 한 이러한 위험을 헤지할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

이 방안의 하나로 상호금융특별회계에 이익의 일부를 유보하고 손실 발생시 이를 특별회계 자체 내에서 해소할 수 있도록 하는 장치로서 가칭 「상호금융특별회계평형준비금」을 도입할 필요가 있다. 이러한 장치가 없을 경우 상호금융특별회계의 손실 발생시 그 충격이 일선 조합에 그대로 전가될 수밖에 없기 때문이다. 최근 구 축협중앙회의 특별회계 손실은 이의 필요성을 여실히 드러낸 사례라 하겠다.

### 1.3. 중앙회 신용사업의 개혁과제

중앙회 신용사업의 개혁은 은행 업무의 경쟁력 향상과 회원조합의 지도·지원을 통한 전체 협동조합의 발전을 주도해 가는 측면에서 추진되어야 한다. 중앙회의 은행 업무는 외형보다는 내실 위주의 경영전략하에 협동조합 금융기관으로서의 특유의 존립기반과 사업구조를 바탕으로 한 시너지효과의 극대화를 추구해야 할 것이다.

중앙회는 현재까지는 국내 금융기관 중 상위의 위치를 차지하고 있으나 금융환경이 급변하는 시점에서 장기적인 매스터 플랜을 준비하지 못하고 있다. 협동조합개혁, 농가부채 문제 등의 현안의 해결에서도 주도적인 역할을 하지 못하고 정부의 정책을 수동적으로 수용하는 입장에서 있었다.

중앙회 개혁의 기본방향은 첫째, 여건 변화에 대응한 명확한 경영전략과 비전을 확립하고 경쟁력 제고와 회원조합 지도·지원 기능을 강화해야 한다.

둘째, 장기적으로 다양하게 분화·전문화된 사업 분야와 회원조합에 대한 기획·조정·지원 기능을 수행하는 최고의 효율성을 갖춘 「세계 수준의 협동조합금융기관」으로의 발전을 지향한다.

셋째, 중앙회의 다양한 사업에 대한 지주회사이자 종합금융그룹으로서의 협동조합금융기관으로 발전을 지향한다.

## 1] 자기자본의 확대

중앙회 신용사업이 선도은행으로서 위치를 유지하기 위해서는 가장 취약한 자기자본의 확충이 절대적으로 요구된다. 이를 위해 BIS자기자본비율을 최소한 10% 이상으로 높일 필요가 있다. 현재 필요로 하는 자기자본의 확대 수준은 적어도 1조원 이상이 증가되어야 할 것으로 지적된다.

자기자본의 확대 방안으로는 ① 조합원 출자증대를 기반으로 한 회원조합 출자확대 ② 내부유보 ③ 후순위채 발행 등 보완자본확충과 ④ 우선 출자가 있으나, 현실적으로는 회원조합의 출자확대와 우선 출자로 집약된다.

후순위채 등 보완자본은 이미 기본자본의 86%에 달하고 있어 나머지 여력은 2천억원 수준에 불과하여 큰 효과를 기대하기 어렵다. 또한 우선 출자도 의결권과 환금성이 없어 일반인을 대상으로 모집하기는 어려울 것으로 보여 결국 정부의 지원이 필요하다. 따라서 회원조합의 최저출자금 하한(현행 100만원)을 상향조정하여 기본자본을 확충하는 것이 시급하고 이에 상응해 정부가 우선 출자를 하는 것이 순서이다.

우선 출자에 앞서 정부가 해결해주어야 할 과제는 중앙회 통합 과정에서 나타난 축협·의협·농협·수협·부실채권의 정리이다. 또한 통합 중앙회가 개혁의 후유증에서 아직 벗어나지 않은 상태이기 때문에 우선 출자를 할 경우에도 저율배당(또는 배당이연) 조건이 바람직하며 중앙회가 안정된 이후에는 협동조합의 자주원칙에 비추어 조기 회수가 바람직하다.

## 2] 구조조정

중앙회가 건전한 경영의 토대를 갖추기 위해서는 중장기 발전전략을 수립

하고, 수익성·성장성을 감안한 점포·인원의 정리·재배치 등 강도 높은 구조조정을 실시해야 할 것이다. 중앙회 신용사업이 성장성, 수익성, 안전성 등에 서는 은행권에서 상위의 위치를 차지하고 있으나 생산성 면에서는 가장 하위에 있다는 점을 중시해야 한다. 그리고 그 저생산성의 원인으로 여러 가지가 지적되지만 중앙회 신용사업의 특성이 농촌지역에 광범위한 지점망을 가진 구조적 요인이 중요하다. 앞으로 경쟁력의 핵심이 생산성에 좌우될 가능성이 크므로 생산성 제고를 위한 경영혁신과 구조조정이 절대적으로 필요하다.

지금까지 농정추진과 연계하여 수익성보다는 행정권역의 관계를 중시한 점포 및 인원배치 등의 전략에서 수익성 위주로 과감히 전환할 필요가 있다. 수익성과 성장성을 감안하여 지부·지점을 정리·재배치(슬림화)하되, 회원조합의 광역합병으로 중앙회와 회원조합의 기능 중복이 발생하는 지역에 대해서는 제도·여건 변화 및 조합 경영능력의 성숙에 따라 그 기능을 광역합병조합으로 점차 이관해 나아가야 할 것이다. 따라서 중앙회 지부의 정리·축소는 회원조합 지사무소정비·조합합병·부실조합정리와 조화를 이룰 수 있도록 연계성을 갖춘 하나의 플랜으로 추진되어야 할 것이다.

협동조합금융기관은 일반 상업금융기관에 비해 자본조달 수단인 한계, 소유와 지배 매카니즘의 취약성 등으로 인해 경쟁성이 약하다는 설도 있지만 선진국의 사례를 보면 반드시 그렇지 않다는 것을 알 수 있다. 프랑스의 크레디 아그리콜이나 네델란드 라보뱅크, 독일의 협동조합은행 등은 세계적으로 최우수 금융기관으로 꼽히고 있으며, 일본의 농림중금도 일본은행 중 가장 우수금융기관으로 평가되고 있다. 따라서 농협중앙회도 이러한 예를 따라 선도은행으로서 발전해갈 수 있는 토대 구축을 위해 전심을 기울여야 할 것이다.

### ③ 경쟁력과 수익성의 원천 발굴 및 재조직(reengineering)

중앙회가 경쟁력과 수익성을 제고하기 위해서는 새로운 업무영역의 창출과 상품개발이 필요하다. 중앙회는 일반 상업은행과 달리 신용사업·경제사업·농정수행을 겸영하고 있기 때문에 이들 사업의 시너지 효과를 극대화하는 것이 중요하다. 경제사업과 연계한 금융부대서비스의 개발·확충하고 새로운 사업



분야의 발굴 사업부문별 전문화·자회사화를 통해 경쟁기관이 갖지 못하는 장점을 가질 수 있어야 한다.

새로운 사업 분야에로의 진출은 직영보다 자회사화나 아웃소싱을 통한 효율극대화를 추구하는 것이 바람직하다. 카드·채권관리사업, 전산부문, 회원조합의 사업발굴·수익성개선을 위한 경영컨설팅사업, 농업 벤처캐피탈, 공제사업의 자회사화 또는 아웃소싱을 적극 추진할 필요가 있다. 그러나 자회사화는 모회사의 통제력이 약할 경우 실패할 가능성도 높기 때문에 자회사에 대한 중앙회의 확고한 통제 시스템을 전제로 자회사화를 추진하여야 할 것이다. 세계 100대 은행에는 Rabobank(和), Credit Agricole(佛), DGBank(獨) 등 30여개의 협동조합금융기관이 포함되며 이들은 대체로 다수의 금융·농업·산업 분야 자회사를 거느린 (사업)지주회사의 형태를 취하고 있다.

그간 관심이 부족했던 농업관련기업(food and agri-business) 및 농업분야 벤처기업에 대한 영업(대출)을 대폭 강화할 필요가 있다. 신용사업이 성장하기 위해서는 성장산업에의 투자가 필수적이기 때문이다. 실제로 해외의 선진 협동조합금융기관의 대출이나 투자 중 상당 부분은 농업과 전후방 연관 효과를 가지는 agri-business 분야를 대상으로 하고 있다.

사업분야간 및 중앙회·회원조합간의 시너지 효과 창출을 위해 농협중앙회의 전략수립·분석·기획·조정·사업지도·정보제공, 리스크 관리 및 자산운용 기능을 강화해야 된다. 특히 농업과 금융에 관한 정보를 수집·분석하여 회원조합에 제공하는 중앙회의 정보창출 기능을 강화해야 할 것이다.

#### ④ 인적투자자와 IT투자 강화, 전략적 제휴를 통한 장기 경쟁력 기반 구축

인적 투자 강화로 신용사업 각 부문 인력의 고급화·전문화를 추진해야 한다. 특히 여신심사역, (기업·산업)분석역, 여신감리역 등의 체계적 양성·전문직군화 및 내부자격제도와 전문직군 우대제도 도입이 시급하다.

금융산업은 본질적으로 정보산업이다. 앞으로 경쟁력의 관건은 정보기술에 달려 있고 이는 IT투자에 비례할 것이다. 특히 전체 회원조합을 포함한 협동조합금융의 시스템의 안정성·신뢰성 확보를 위한 해킹방지투자과 회원조합

의 경영합리화 지원 시스템 강화에 역점을 두어야 할 것이다. 지금까지 중앙회의 하드웨어 투자는 국내 최고 수준이나 인터넷 뱅킹, 모바일 뱅킹 등 전자금융화가 급속히 발전해감에 따라 해킹방지, 의사결정지원 등 소프트웨어 측면에 대폭적인 투자가 필요할 것이다. 이러한 시각에서 전산센터의 전문성과 서비스 강화를 위해 전산자회사화도 적극 검토할 필요가 있다.

중앙회가 성장해 나가기 위해서는 독자적인 영업전략만으로는 성장잠재력을 극대화하는 데 한계가 있을 것이다. 이러한 방법은 대폭적인 자기자본의 확충이 필요한데 협동조합금융기관으로서 자본확대의 제약이 심하기 때문이다. 따라서 전략적 제휴를 통한 사업확장과 업무 효율화는 유력한 수단이 될 수 있다. 국내외 금융기관, 산업분야기업과의 전략적 제휴 강화를 적극 추진할 필요가 있다. 특히 협동조합금융기관(예컨대 Rabobank, Credit Agricole 등)이나 인접 동북아지역의 농업금융기관들과 제휴를 강화함으로써 중앙회 신용사업의 취약 부문인 국제금융을 키워 가는 발판으로 삼을 수 있으며, 선진 금융기법과 경영전략, 기술·경험 등을 흡수하고 공동프로젝트를 개발·추진하면서 금융자본간 경쟁심화에 대한 대응수단을 확보할 수 있을 것이다. 나아가 경제사업 분야에서도 소매유통분야나 물류 분야 기업과 다양한 제휴 관계를 통해 농협중앙회 신용·경제사업의 경쟁력 제고와 시너지효과 극대화를 추구할 필요가 있다.

##### **[5] 회원조합과의 네트워킹 강화를 통한 「하나의 은행」 전략 구사**

중앙회의 경쟁력은 전국적으로 산재한 회원조합과의 협력관계에서 큰 잠재력을 가지고 있다. 특히 사이버 금융시대를 전망할 때 회원조합 하나 하나의 이미지로 경쟁하는 것보다는 농협이라는 전체적인 이미지에 의해 경쟁력이 좌우될 것이기 때문이다. 회원조합과의 협력 관계는 중앙회와 회원조합의 역할을 명확히 한 후 서로의 보완관계를 강화하는 것이 기본이다.

회원조합과의 네트워킹은 지도·지원기능, 정보교환, 자금지원, 업무대행 등의 측면에서 찾아볼 수 있다. 네트워킹의 핵심은 중앙회의 리더십에 있고, 이를 뒷받침하기 위해서는 중앙회의 실천적 능력과 회원조합이 실질적인 의

사결정 과정에서 주인의식을 갖게 하는 것이다. 이를 위해서는 서비스나 자금지원이 일방적으로 흐르지 않고 권리와 의무, 책임과 손실분담의 원칙이 명확히 서야 한다.

첫째, 중앙회의 정보창출 기능과 경영지도 기능의 획기적 제고가 필요하다. 회원조합에 대한 지도나 컨설팅이 정확하고 신뢰할 수 있어야 회원조합과 중앙회가 하나로 묶일 수 있다. 이를 위해서는 ALM, EWS 등 지원 시스템의 활용도를 획기적으로 제고하고 RAROC (Risk-adjusted Return on Capital), RAPM (Risk-adjusted Performance Measure) 등 위험을 감안한 경영성과평가제도를 도입하여 조합의 리스크 관리능력 향상을 지원해야 한다. 또한 조합의 수익증대활동을 돕기 위해 국내외 전문가를 망라한 외부전문가와 경영컨설팅회사를 적극 활용하여 경영진단, 사업발굴, 사업계획수립·실행을 체계화할 필요가 있다. 이 경우에도 중앙회의 일방적인 지원만으로는 효과를 충분히 거두기 어렵기 때문에 인센티브 시스템을 활용하는 것이 중요하다.

둘째, 지금까지 중앙회가 회원조합에 대해 영향력을 미치는 주요한 수단으로 각종 자금지원을 활용해 왔다. 그러나 지원의 원칙이나 일관성에서 명확하지 않아 선심성으로 이용된 경우가 적잖았다. 따라서 회원조합에 대한 다양한 자금지원 프로그램을 하나로 묶고 법령과 내규상 차입한도관리를 강화하여 자기자본이 뒷받침되지 않는 조합의 무리한 차입경영을 억제할 필요가 있다. 특히 부실조합이 중앙회 지원으로 유지되는 것을 철저히 지양해야 한다. 중앙회와 회원조합이 하나의 금융기관처럼 움직이기 위해서는 회원조합의 부실예방에 철저를 기해야 하며, 회원조합간에 불신이 있어서는 안 되기 때문이다. 경제·유통사업자금 지원의 경우도 중앙회나 컨설팅자회사를 통한 경영컨설팅과 철저한 사업성평가를 거치도록 해야 할 것이다.

셋째, 상호금융특별회계의 자산운용능력을 획기적으로 강화하기 위해 유능한 펀드매니저를 특채하는 등 상호금융특별회계 관리조직을 더욱 강화해야 할 것이다. 특히 현재와 같은 안정성 위주의 저수익 운용을 계속할 것이 아니라 리스크 관리 강화를 전제로 최적 포트폴리오 운용으로 전환할 필요가 있다.

넷째, 협동조합금융이 회원조합의 상호금융과 중앙회의 은행금융, 그리고 금융자회사를 통한 보험, 투자, 리스, 증권, 국제금융과 같은 금융산업 전반에 걸친 종합금융기관화를 지향한다고 할 때, 회원조합과 중앙회의 업무대행 또는 협력이 필연적으로 요구될 것이다. 그러나 이러한 필요성만으로 협력 관계가 활성화될 수는 없기 때문에 중앙회의 기획과 리더십이 확고하게 서야 한다.

## 2. 정책금융 및 금융인프라 개혁

### 2.1. 정책금융의 개혁과제

정책금융의 개혁의 기본방향은 첫째, 농업구조개선의 성공적 마무리와 농업경쟁력 제고를 위한 장기·저리자금조달기회를 제공하되 시장원리(경쟁과 자기책임원리)를 강화하는데 두어야 한다.

둘째, 농업금융개혁 과정에서 일시적인 농업금융시장의 기능저하를 보완하며 금융기관의 서비스 향상 및 개혁노력을 유도하는 정책수단으로 역할을 재정립해야 한다.

셋째, 장기적으로는 민간금융의 역할 확대에 따라 신규 취농·취약 농에 대한 저리자금지원 등에 자원을 집중해야 한다.

#### ① 정책금융의 효율성을 제고

금융시장사정이나 재정 여건에 따라 정책자금의 조달비용을 최소화할 수 있도록 국고(재특회계, 공공자금관리기금, 농특회계 등)와 민간자금 등 다양한 재원을 최적으로 혼합할 필요가 있다. 조달비용 절감에 따른 재정여력을 자금공급확대에 활용할 수 있을 것이다.

정책자금의 재원은 이차보전방식을 통한 민간자금 활용비중을 지속적으로 확대하여 정책금융의 민간자금 구축을 최소화해나가야 할 것이다. 단기적으

로는 장기자금을 국고로 조달하고 단기자금은 민간자금으로 조달하되, 중장기적으로는 장·단기자금 모두 중앙회·은행 등 민간자금 중심으로 조달해 나아가는 것이 바람직하다.

정책금융의 공급채널은 지금까지 농협이 독점해 왔으나 앞으로는 점진적으로 이를 완화해나갈 필요가 있다. 농업인의 선택권을 확대하고 경쟁을 통한 운용코스트 절감과 서비스 향상을 위해 정책금융 취급기관을 확대하는 등 경쟁체제 도입도 검토해야 할 것이다. 다만 정책금융을 개방한다 해도 농업의 특수성을 감안, 전담인력·조직, 농업 분야 대출실적 등 일정 기준을 제시하고 이를 충족하는 은행에게만 취급을 단계적으로 허용함으로써 상업금융기관의 이윤극대화 전략으로 나타날 수 있는 부작용을 최소화해야 할 것이다. 정책금융의 취급은 농신보의 보증 여부가 중요한 관건의 하나이기 때문에 일반은행이 정책자금을 취급할 경우에도 농신보 보증을 제공해야 할 것이다. 이 경우에도 일반은행을 포함한 금융기관이 농업·농촌 분야에 대한 대출을 확대할 수 있도록 농업경영체의 신용평가, 경영공시 등 관련 정보의 생산·제공체계 정비를 병행 추진할 필요가 있다.

## ② 종합자금제의 확대 및 개선

과거의 정책금융 운용의 비효율성을 완화하고 수요자 중심의 정책금융으로 종합자금제가 유력한 대안으로 도입되어 시행 중이다. 그러나 아직은 제대로 정착되지 못한 상태로 시행상의 문제점이 지적되고 있다. 정책자금은 그동안의 제1~2단계 구조개선사업으로 시설투자가 어느 정도 이루어진 점을 감안, 단기운영자금과 개보수자금 중심으로 지원방식을 전환해야 될 것으로 지적되고 있다.

종합자금제의 확실한 정착을 위해서는 사업 타당성 분석과 사업적임자를 선별하는 역량을 시급히 제고시켜야 한다. 시설자금수요에 대해서는 경영분석 뿐만 아니라 해당 품목·축종에 대한 경기·업종분석 등 철저한 사업성 평가를 거쳐 지원이 되어야 한다. 나아가 개별 농가를 지원하는 정책사업의 경우 기업여신과 유사한 심사 모델을 채택하고 있는 종합자금제의 지원방식을

연차로 확대하도록 하고, 운영자금지원은 경영체에 대한 경영분석을 바탕으로 민간금융의 신용한도제(credit line) 내지 여신공여한도제(total exposure)를 도입할 필요가 있다.

또한 일선협동조합의 BIS자기자본비율, 순자본비율 등 금융감독지표 충족, 전문인력보유 등 자금취급능력·심사·신용분석능력을 평가하여 정책자금 취급범위와 취급한도를 차등화할 필요가 있다.

### ③ 농업정책자금의 거치·상환기간을 장기화하는 등 지원조건 합리화

정책금융의 지원조건에 대해서는 금리인하와 거치 상환기간의 조정 등에 대한 농업인의 요구가 많았다. 정책금융의 금리인하는 당장의 생산비를 낮추는 결과는 가져오지만 저금리로 인한 폐해 또한 적잖다. 사업성이 떨어지는 부문에 대한 투자 또는 과잉투자 유발로 과잉생산과 소득분배의 왜곡 등이 나타날 수 있기 때문이다. 현재 정책금융의 금리 수준은 시중금리의 절반 수준으로 다른 선진국의 수준과 별 차이가 없다.

그러나 상환기간은 우리가 선진국에 비해 짧은 편이어서 이를 조정하여 경영체의 상환부담을 분산시키는 것이 합리적인 것으로 판단된다. 따라서 시설 및 기반확대자금의 현행 거치·상환기간 10~15년을 15~25년으로 장기화할 필요가 있다. 다만 이 경우에도 시설의 내구기간, 최초 소득발생시기, 소득의 연차별 흐름 등을 감안하여 매년도의 원금상환부담을 합리적 수준으로 경감할 필요가 있다. 또한 거치·상환기간을 획일적으로 정하기보다는 금융기관이 농가의 사업내용·재무상태 등을 감안하여 “~년 이내”의 범위에서 거치·상환기간을 탄력적으로 정하도록 하는 것이 바람직하다.

## 2.2. 금융인프라의 개혁과제

농업금융의 선진화를 위해서는 신용제한 완화를 위한 신용보증, 신용정보에 입각한 평가 시스템, 경영 컨설팅, 자산유동화 촉진 장치 등 금융인프라의 완비도 매우 중요하다. 이 부문에 대한 개혁의 기본방향은 첫째, 농업인에 대한 금융 서비스 향상을 위해 신용도에 입각한 선진대출체제 구축 등 금융서

비스의 고품질화를 유도한다.

둘째, 농업경영체의 신용도 제고, 신용·담보력 보완 및 여신관행 혁신을 위한 제도 인프라를 종합 정비한다.

셋째, 농업인과 금융기관의 도덕적 해이 방지와 자기책임원리를 확립하기 위한 제도적 장치를 마련한다.

## ① 여신관행개혁과 신용도에 입각한 대출체제 구축

담보대출 위주의 낡은 여신관행을 탈피하고 개별 경영체의 신용도에 입각한 선진대출체제를 구축하기 위해서는 신용평점시스템(CSS, BSS) 구축, 대출기관의 신용분석능력 제고 및 지도금융체제를 기반으로 신용대출확대가 필요하다. 중장기대출은 담보나 농신보 대출을 기본으로 하되 단기대출에 있어서는 CSS 구축과 연계하여 신용대출을 확대해 나아가야 한다. 이러한 체제구축을 촉진하기 위해서 금융감독시에도 여신관행혁신노력이 중요 평가항목으로 채택되어 있다.

농가의 미약한 신용력을 보완하는 차원에서 새로운 담보수단의 개발도 필요하다. 유통개선이 이루어지고 자산거래의 투명성이 높아지면 농작물이나 가축과 같은 동산담보도 가능하다. 예를 들어 가축공제나 농작물재해보험과 연계하여 위험이 커버된 동산을 기반으로 한 농작물담보제, 가축담보제 도입 및 보험가입농가에 대한 신용평가상 우대 추진과 같은 방안은 유력한 대안이 될 수 있다.

다만 정책금융 공급의 원활화를 위해 실질적인 담보가치가 없음에도 불구하고 정부의 강력한 권고로 채택된 후취담보제도는 중장기적으로 폐지하거나 특수한 경우로 한정하여 적용하는 방안을 검토해야 할 것이다.

## ② 농업회계준칙 제정, 신용평가 및 경영공시제도 도입 등 제도 인프라 정비

농업경영의 투명성 제고를 바탕으로 금융선진화를 기하기 위해서는 농업부문의 회계에 대한 표준 모델의 정립이 필요하다. 미국은 농가부채 문제가 심각하던 1987년 이에 대한 필요성을 절감하고 이 작업을 시작해 1991년에 1

차작업을 완료하고 1993년까지 계속 수정 보완하였다. 농업부문에도 기업회계와 같이 통일된 기준을 적용함으로써 경영정보의 투명화를 통해 경영개선, 금융거래 개선 등을 이룰 수 있다. 농업분야의 특수성을 반영한 「농업회계준칙」 제정을 중기 과제로 추진해야 한다.

농업경영체에 대한 신용·경영평가 서비스 확충을 기반으로 투자자·채권자·거래상대방 등 이해관계자에 대한 경영공시제도 도입도 필요하다. 이를 위해서는 정부와 중앙회 지도사업 차원에서 공인회계사와 경영분석가 네트워크를 구축, 농업경영체에 대한 경영·회계 컨설팅 서비스를 대폭 확충해 나아갈 필요가 있다.

### ③ 농림수산업자신용보증제도의 기능 강화

농신보 기능을 일반·기술신보 수준으로 고도화·다양화하여 농업 경영체나 농업관련 사업체에 대한 서비스 능력을 높여야 한다. 대출채무보증 서비스 위주의 운영을 탈피, 농업 경영체에 대한 신용평가·관리 및 경영정보제공, 경영지도 서비스 제공 등으로 기능을 고도화할 수 있도록 법령 개정을 추진할 필요가 있다. 농신보의 보증업무영역도 농업분야 실물거래의 불확실성 감소 및 거래 원활화를 위해 일반신보 수준으로 확대 추진하여 시설대여보증, 이행보증, 하자보증, 벤처 농업보증 등을 도입할 필요가 있다. 이를 위해서는 농신보의 인력·업무의 전문화가 시급하며 노하우의 축적을 위해 독립인사제도를 채택할 필요가 있다.

정책금융의 취급을 개방할 시는 일반은행이 정책금융 참여, 자체 대출 확대 등 농업·농촌금융에의 참여를 활성화할 수 있도록 농신보 보증제공 대상 기관을 일반은행으로 확대해야 한다.

농신보의 보증여력을 확대하고 건전 운영체제를 강화하기 위해 현행 운용 배수 17배를 20배로 확대하고 금융기관과 정부의 출연을 확대해야 할 것이다. 또한 농신보 기금의 건전 운영을 위해 보증료율을 현실화하고 수요자의 부담경감을 위해 정상적인 상환시 일부를 환급해 주는 상환인센티브제 도입 및 경영기록을 유지·제출하는 경우 보증료 인하를 병행하는 등 탄력적 적용



등도 적극 검토해야 한다. 또한 대출기관의 도덕적 해이 및 금융감독지표 충족을 위한 농신보 남용을 방지하기 위해 부분보증제를 도입하여 대손 발생시 금융기관이 일부 책임을 지도록 해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강종만, “부실금융기관 구조조정 현황 및 관련 제도”, 농업금융개혁위원회 전문가 토론회 자료, 2000. 8.
- 고성수, 「부실자산 관리은행(bad bank) 설립방안」, 한국금융연구원, 1999.
- 기획예산위원회, 예산청, 「한국의 재정 1999」, 매일경제신문사, 1999.
- 김동원, “금융환경변화가 농업금융에 미치는 영향”, 농업금융개혁위원회 전문가 토론회 자료, 2000. 5.
- 김두년, “부실회원조합 구조조정 방안”, 농업금융개혁위원회 내부토론 자료, 2000. 9
- 김두년, 이연두, “미국의 농가 파산법”, *CEO Focus* 49, 농협중앙회 조사부, 1999.
- 김병주 외, 「농업협동조합 사업체제의 장기발전 방향」, 한국금융연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_, 「농협 상호금융의 경쟁력 강화 방안」, 한국금융연구원, 1996.
- 김성훈, 김우진, 「부실금융기관 정리방안」, 한국금융연구원, 1999.
- 김영철. “농가신용구조의 변화와 농업금융정책의 기본방향”, 「농가부채의 분석과 정책과제」, 농정연구포럼, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「농업금융론」, 건국대학교 출판부, 1999.
- 김영철, 김두년, 현홍대, “프랑스의 크레디 아그리콜과 네델란드 라보뱅크 현지조사 결과”, 2000. 9
- 김용택 외, 「농업금융 활성화방안에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1993.
- 김정주, 김재필, 황의식, 「농림수산업자 신용보증 발전 방향에 관한 조사연구」, 한국협동조합연구소, 1997.
- 김정주, “농림수산업자신용보증제도 개선 방안”, 농업금융개혁위원회 전문가 토론회 자료, 2000. 6.
- 김태용, “회원조합과 농업 경영체의 경영실태”, 농업금융개혁위원회 전문가

토론회 자료, 2000. 7.

김현구 외, 「한국의 농림수산 신용보증제도」, 농협중앙회 조사부, 1992.

노원식, 「미국의 농업금융」, 농협중앙회, 1996.

농어촌발전위원회, 「농정개혁의 과제와 방향」-농어촌발전위원회 최종보고서-, 1994. 7.

농협대학농촌개발연구소 편, “협동조합의 합병과 경영관리”, 세미나 논문집, 1998. 10. 14.

\_\_\_\_\_, “농업발전을 위한 통합 협동 조합법 입법 방향”, 심포지엄 논문집, 1999. 5. 27.

농협중앙회 조사부, 「1980년대 미국의 농업금융지원정책에 관한 연구」, 1998.

\_\_\_\_\_, 「선진국의 농협금융」, 1999

농협중앙회, 농림수산부, 「농림수산금융 편람」, 1986, 1989, 1996, 1997.

, 「금융 주요계수」, 1998, 1999.

박성재, “농가부채 문제의 논점”, 농가부채 문제 토론회 발표 자료, 1998. 5.

, “농업금융의 개선과제”, 농업금융개혁위원회 전문가 토론회 자료, 2000. 5.

박성재, 김용택, 황의식, 「농업경영종합자금제도 도입방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 1998.

\_\_\_\_\_, 「중장기 농가부채대책 방향」, 한국농촌경제연구원, 1999.

박성재, 황의식 등, “선진국 농업정책금융 지원제도”, 해외출장결과보고서, 농림부, 1999. 7.

박성재, 황의식, 「농업 부문 신용보증제도 개선에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1994.

서종석, “농업금융의 대출심사 등 여신관행 개혁방안”, 농업금융개혁위원회 전문가 토론회 자료, 2000. 6.

설광언, “농업자금 이자율 수준에 관한 연구”, 「농촌경제」 제11집 제3권, 한국농촌경제연구원, 1988.

신기엽, “농업자본수익률에 관한 소고”, 「농협조사월보」, 농협중앙회, 1998. 11.

- 양승룡, “상호금융의 개혁방안”, 농업금융개혁위원회 전문가 토론회 자료, 2000. 6
- 이태호, “정책금융의 개혁방안”, 농업금융개혁위원회 전문가 토론회 자료, 2000. 6.
- 이건호, “선진 농업금융체제 도입을 위한 종합서비스금융 시행방안”, 농업구조개선과 농업금융 선진화에 관한 심포지엄 발표자료, 농협중앙회, 1997. 9. 25.
- 전찬익, “1980년대 미국 농업금융기관의 도산과 시사점”, CEO Focus 19, 농협중앙회 조사부, 1998. 3. 10.
- \_\_\_\_\_, “농업자본수익률에 관한 연구”, 「농협조사월보」, 농협중앙회, 1997. 10.
- 정안성, 오재균, “농가의 부채상환능력에 관한 연구”, 「농촌사회」 제10집, 한국농촌사회학회, 2000.
- 정지만, “중앙회 신용사업 개선방안”, 농업금융개혁위원회 전문가 토론회 자료, 2000. 7.
- 지동현, 「국내 부실은행의 경영전략 수립방안」, 한국금융연구원, 1999. 11.
- 한국금융연구원, “한국경제의 중장기 비전: 금융 부문”, 세미나 발표자료, 은행회관, 1999. 11. 29.
- 한두봉, 임송수, 오승근, “금융구조조정과 농업금융의 과제”, 「농업경제연구」 제40집 제2권, 한국농업경제학회, 1999. 12.
- 허길행, 박현태, 이용선, 김영철, 「협동조합 발전을 위한 주요과제 연구」, 한국농촌경제연구원, 1996.
- 황연수, “회원조합 신용사업 개선방안”, 농업금융개혁위원회 전문가 토론회 자료, 2000. 7.
- 황의식, “농업금융의 당면과제와 정책 방향”, 농정포럼 발표자료, 1998. 5. 9.
- 齊藤 操, 「農業不況と金融リストラ -米國の農業金融-」, 樂游書房, 1994.
- 農林水産省 經濟局 金融課, 「平成 10年度 農林水産金融の動向」, ぎょうせい, 1999.
- 農業總合研究所, 「地域農業の負債問題と農協の課題」, 1991.

- 増田佳昭, “農協系統金融の構造変化と逢着した難問”, 大乃 力, 五味健吉 編  
「不良債権問題と農協系統金融」, 農林統計協會, 1997. 85~103頁.
- 清水純一, “多様化する農協経営”, 大乃 力, 五味健吉 編「不良債権問題と農協  
系統金融」, 農林統計協會, 1997. 104~117頁.
- 兩角和夫, “農協系統金融の構造変化と組織・體制問題”, 大乃 力, 五味健吉 編,  
「不良債権問題と農協系統金融」, 農林統計協會, 1997. 118~135頁.
- 小楠 溱, “獨・仏組合金融の環境変化への対応”, 大乃 力, 五味健吉 編「不良  
債権問題と農協系統金融」, 農林統計協會, 1997. 136~153頁.
- 炭本昌哉, “農協再編成の進展と農協系統金融”, 大乃 力, 五味健吉 編, 「不良債  
権問題と農協系統金融」, 農林統計協會, 1997. 154~171頁.
- 炭本昌哉, 「これからの農協金融-デフレ・自由化時代への挑戦」, 家の光協會, 1992.
- 藤谷築次, “地域からみた農協運動の新戦略”, 大乃 力, 五味健吉 編, 「不良債権  
問題と農協系統金融」, 農林統計協會, 1997. 172~187頁.
- 青柳齊, “系統信用事業の現況と連合組織の課題”, 「農協運動の展開方向を問う」,  
藤谷築次編, 家の光協會, 1997. 137~160頁.
- Adams, Dale W, Douglas H. Graham, and J.D. Von Pischke edit., 「Undermining  
Rural Development with Cheap Credit」, West Press, 1984.
- Barry, Peter J. *The Effects of Credit Policies on U.S. Agriculture*, The AEI Press,  
1995.
- Bester, Helmut, “Screening vs Rationing in Credit Markets with Imperfect  
Information,” *American Economic Review*, September 1985, 75, 850-855.
- Blank, Steven C. edit., *Financing Agriculture in California's New Risk Environment*,  
Proceedings of a Conference on December 1, 1993 in Sacramento, California.
- Bosworth, B.P., A.S. Carron and E.H. Rhyne, *The Economics of Federal Credit  
Programs*, The Brookings Institution, 1987.
- Farm Financial Standards Council, *Financial Guidelines for Agricultural Producers*,  
1997
- Stiglitz, Joseph and Weiss, Andrew, “Credit Rationing in Markets with Imperfect

Information," *American Economic Review*, June 1981, 71, 393-410.

USDA, "Are Farmer Bankruptcies a Good Indicator of Rural Financial Stress?"

ERS, Agriculture Information Bulletin, No. 724-06, 1996. 12.

USDA, "Credit Programs", <http://afpcl.tamu.edu:80/pubs/other/tools/ptintro.htm>, 1998.

## <부 록>

### 1. 네덜란드의 Rabo Bank

#### 1.1. 개 황

네덜란드는 총국토면적이 41천km<sup>2</sup>로의 한국의 3분의 1정도이고 인구는 1,581만명(1999년말)으로 한국과 비슷한 인구밀도를 가지고 있다. 1998년도 네덜란드 GDP의 규모는 3,784억달러로 1994년도 한국의 GNP 규모와 비슷하나 1인당 GDP는 24,116달러로(1998) 고소득국가에 속한다. 네덜란드의 총 GDP중에서 농업GDP가 차지하는 비율은 1998년 현재 3.0%이며, 농가인구는 56만명으로 총인구대비 3.6%(1998)를 차지하고 있다.

부표 1-1 네덜란드의 주요 경제지표(1998)

항 목	단 위	네델란드	한국(1999)
1) 국토면적	km <sup>2</sup>	40,844	99,407
2) 인구	천명	15,809	46,858
3) GDP	억US	3,784	4,021
4) 1인당GDP	US	24,116	8,581
5) 농업인구비율	%	3.6	9.0
6) 농업GDP비율	%	3.0	5.0
7) 총경지면적	천ha	2,000	2,000
8) 농가당경지면적	ha	17.7	1.3
9) 총농가호수	천호	113.0	1,382
(1) 전업농	"	87.0	-
- 낙농농가	"	32.0	-
- 양돈농가	"	9.0	-
- 양계농가	"	9.0	-
- 유리하우스농가	"	7.0	-

자료: 농림부 "농림업주요통계", 2000 및 Rabo Bank Report, 1999.

총 경지 면적은 2,000천ha에 농가구수가 (1998년말 현재) 113천호이므로 농가당 평균경지면적은 17.7ha로서 유럽에서는 상대적으로 경지규모가 작은편이다. 총 농가의 77%인 87천호가 전업농가이고 나머지 26천호는 부업농 형태인데 낙농농가가 총 32천호로서 가장 많고, 그 다음으로 10천호의 일반경작 농가이다. 양돈과 양계농가가 약 9천호 정도이고 자본집약적인 유리하우스 농가는 전국적으로 7천호 정도 된다.

## 12. 네덜란드의 Rabo Bank Group

네덜란드의 Rabo Bank Group은 농업부문의 협동조합은행으로 현재 네덜란드 금융시장에서 일반 시중 상업은행인 ABN-AMRO와 ING Group과 함께 3대 금융그룹에 속한다.

Rabo Bank는 전국적으로 금융업무를 영위하고 있는 유일한 은행으로 전국 2단계 연합조직형태로 되어 있으며 1896년에 협동조합은행으로 설립되었다. 이들 지역협동조합은행들의 설립근거는 “네덜란드 협동조합법”으로 이 법은 협동조합의 법적인 형태에 관해서만 언급하고 있고 협동조합의 운영면에서는 최대한 자유를 허용하고 있다.

네덜란드 협동조합은행의 설립동기는 1880년 이후 20여년간 네덜란드 농업분야의 불황으로 농민들에 대한 심각한 자금공급부족현상을 타개하기 위한 것이었다. 그래서 1900년대 이후 전국적으로 1,250여개에 달하는 Rabo Bank가 급속도로 설립되었고, 농민들에게 자금을 공급하고 또한 농민들의 저축을 흡수하는 중요한 금융기관으로 발전하였다. Rabo Bank는 1970년대까지 농업을 근간으로하는 주요한 농업금융기관으로 성장하였으나 네덜란드의 경제성장에 따라 농업부문의 상대적인 쇠퇴현상으로 농업부문이외에 비농업분야에 대한 금융서비스 영역을 확대함으로써 지속적인 성장기반을 마련하는 계기가 되었다. 아울러 협동조합 중앙조직으로 Raiffeisen Bank와 BoerenLeen Bank의 두 가지 은행조직으로 발전해 오던 것이 1972년 두 계열이 합병하여 Rabo Bank Group으로 탄생함으로써 대대적인 사업확장과 함께 모든 분야에서 금융서비스를 제공하는 거대은행 조직으로 전환하였다.

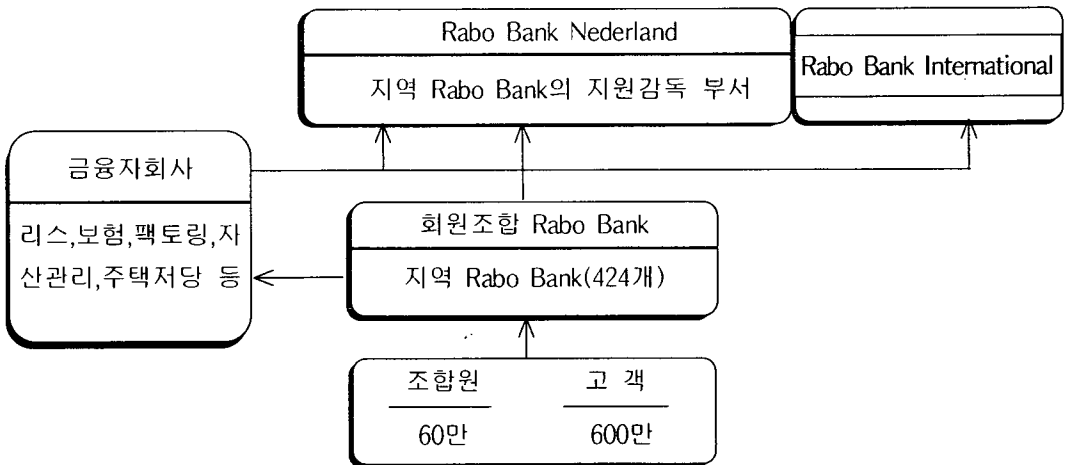


Rabo Bank의 특징은 독일의 농촌신용협동조합인 Raiffeisen 협동조합 원칙에 기초를 많이 두고 있다. 즉 Rabo Bank의 특징적인 원칙은

- 1) 조합원의 강제가입
- 2) 조합원의 무한책임  
(현재는 자기자본의 증가로 유한책임제로 전환됨)
- 3) 무출자 조합원의 허용
- 4) 모든 조합잉여의 내부유보

Rabo Bank Group은 1972년 합병이후 대대적인 사업확장의 일환으로 국제도매금융활동을 확장시켰고 특히 1990년 이후 보험회사인 NV Interpolis와 자산관리 회사인 Robeco 지분의 과반수를 획득함과 동시에 주택저당이나 리스 그리고 팩토링 업무 분야에 대대적인 자회사를 귀속시켰다. Rabo Bank Group의 조직체계는 <부도 1-1>과 같다.

부도 1-1 Rabo Bank Group 조직체계



1997년 현재 지역 Rabo Bank의 조합원 수는 60만 명이다. 원칙적으로 모든 고객들은 지역 Rabo Bank의 조합원이 될 수 있다. 조합원이 되기 위해서는 지역 Rabo Bank를 이용만 하면 되고, 출자 없이도 조합원이 되는 것을 허용하고 있다. 조합원 중에서 개인조합원 수는 30만명 정도이고 중소기업가 조합원이 20여만명이며 농민조합원이 10만명 정도이다.

조합원의 강제가입은 기업에 대한 금융제공의 경우에만 적용되고 조합원당 책임한도는 5000 Guilder(약 2,890달러)이다. 처음에는 조합원의 무한책임제도였으나 1980년에 조합원당 5000 Guilder의 유한책임으로 변경되었다.

감독이사회와 경영이사회의 구성원은 조합원에 의하여 매 2년마다 선출되며 전문적인 은행원은 아니다. 이들은 지역사회와 조합원 출신의 자발적인 사람들 중에서 선출된다. 경영이사회는 협동조합을 지배하고 관리하며 대표하나 경영이사회는 대부분의 업무집행활동을 집행전무에게 실제로 위임하고 있다.

Rabo Bank Nederland는 지역 Rabo Bank의 중앙연합조직으로 5개의 주요지배기관을 두고 있다.

- 1) 지역 Rabo Bank로 구성된 총회
- 2) 중앙대표자회의
- 3) 감독이사회
- 4) 경영이사회
- 5) 집행이사회

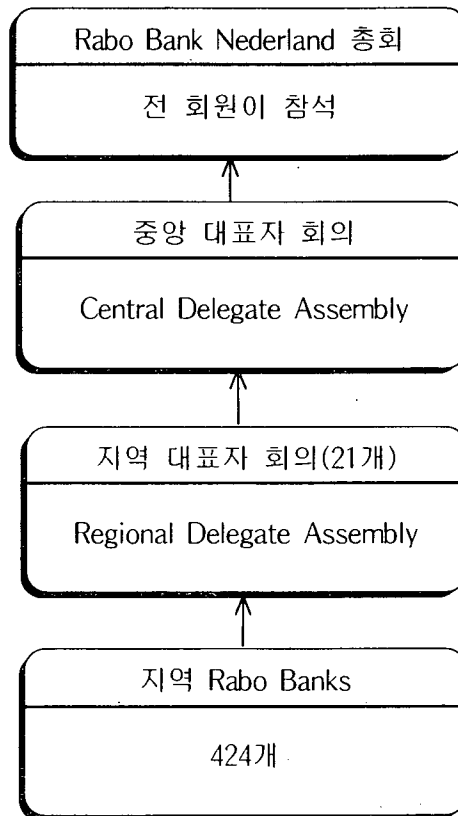
Rabo Bank Nederland는 회원은행인 지역 Rabo Bank의 중앙은행 역할을 담당한다. 따라서 Rabo Bank, Nederland는 회원은행의 유동성과 지급능력 및 경영조직을 감독한다.

Rabo Bank Nederland의 독특한 형태의 하나는 Rabo Bank International로 기업 고객에 대한 은행업무를 직접담당하고 있는데 이들 기업고객들은 전국적 또는 국제적인 기업이다. Rabo Bank International은 기업 도매금융과 국제업무를

직접 담당하고 있다. Rabo Bank Nederland의 또 다른 하나의 독특한 형태는 자회사 형태이다. 1996년말 현재 Rabo Bank Nederland가 50%이상 지분을 가지고 있는 자회사가 37개이며 50%미만의 지분획득 자회사가 11개에 달하고 있다.

지역 Rabo Bank는 21개 지역대표자 회의로 분할되는데 지역대표자회의 이사회는 지역 Rabo Bank이사회의 이사 중에서 선출된 4명과 집행전무 중에서 선출된 2명으로 구성된다. 지역대표자회의에는 Rabo Bank Nederland의 경영이사, 감독이사, 집행이사 등이 참석한다.

부도 1-2 Rabo Bank Nederland의 정책결정과정



지역대표자회의 이사회의 이사들은 중앙대표자회의의 회원이 된다. 중앙대표자회의는 연간 4회 이상의 회의를 갖고 중요사항을 논의한다. 중앙대표자회의에 제안된 안건은 21개 지역대표자회의에서 철저히 논의를 거친다. 중앙대표자회의는 한마디로 Rabo Bank Nederland의 의회와 같은 역할을 담당한다. 총회는 최고의결기구로 중앙대표자회의에서 사전에 논의된 의제를 논의한다.

### 1.3. Rabo Bank 의 운영 및 주요사업

네덜란드의 Rabo Bank는 1896년 설립당시에는 농민조합원을 대상으로 하는 Raiffeisen 신용협동조합 형태의 농업금융기관으로 설립되어 발전하였으나 1970년대 이후 네덜란드의 경제성장에 따라 비농업 분야에 대한 금융서비스 영역을 확대함으로써 Rabo Bank의 지속적인 성장기반을 마련하는 계기가 되었다. Rabo Bank 업무영역이 비농업 분야로 확대하게 된 것은 네덜란드의 경제가 성장함에 따라 농업부문의 상대적인 쇠퇴현상이 가속화됨으로서 농업 부문만의 금융서비스만으로는 Rabo Bank의 지속적인 성장에 한계가 있기 때문이었다.

Rabo Bank는 1999년 현재 지역 Rabo Bank 수가 424개에 점포 수는 1,795개이며 조합원이 565천명이고 직원은 53,147명(그중 정규직 48,224명)에 이른다. 총 자산 규모는 2,812억달러이고 대출은 1,606억달러로서 BIS 자본비율이 10.5%이다.

Rabo Bank는 1996년도에 기본자본(자본금+자본준비금+이익잉여금) 기준으로는 세계금융기관 순위가 24위이고 자산순위로는 40위 순위이며 세계금융기관 중 유일하게 최고등급(AAA)을 받은 세계적인 금융기관이다.

라보뱅크 그룹은 새천년을 맞이하여 협동조합은행으로서 특성을 되살리기 위한 원대한 발전전략을 추진하고 있다. 즉 1998년 4월 2일 Rabo Bank Nederland의 총회에서 Rabo Bank는 협동조합원칙을 준수하고 여러 가지로 변화하고 있는 시장변화에 적절하게 대응하기 위해 बैं크를 현대화된 협동조합으로 전환하는 것을 결의하였다. 이 총회 결의 사항 중에서 중요한 내용은 지금까지 법인대출자의 강제가입조항과 조합원이 5,000네덜란드 프랑까지의 보증책임

제도를 완전히 삭제하고 조합원 가입을 누구에게나 완전히 개방하였다. 이로써 라보뱅크는 지금까지 일종의 제한적인 조합원체제에서 누구나 조합원이 될 수 있는 조합원 완전 개방체제로 전환하게 되었다. 2000년 6월 현재 424개 회원 은행 중에서 400개 회원은행이 정관을 개정하여 개방체제 협동조합은행으로 전환하였고 앞으로 나머지 회원은행도 개방체제로 전환 될 전망이다. 특히 1999년에 고객의 조합원화 실천계획을 세우고 조합원 배가 운동으로서 지금까지 조합원보다 훨씬 많은 고객위주의 협동조합에서 명실상부한 조합원 위주의 협동조합은행을 지향하는 것으로 몇 년 안에 100만 조합원을 목표로 하고 있다.

라보 뱅크는 조합원주의의 주요 의미를 조합원의 참여도 제고, 협동조합의 사회적 책임, 조합원의 실질적인 혜택에 두고 새로운 협동조합운동을 다짐하고 있다.

부표 1-2 Rabo Bank 주요계수

	단 위	1995	1999
총 자산	EUR 백만	133,192	281,218
개인대출	"	86,115	160,597
적립잉여금	"	7,938	11,867
Tier I 비율	%	9.5	10.0
BIS 비율	%	12.0	10.5
총 수익	EUR 백만	3,906	6,821
(그 중 이자수익)	( " )	(2,899)	(4,465)
총 비용	"	2,583	4,841
세전수익	"	942	1,530
순 수익	"	648	1,020
ROE	%	8.8	9.8
수익비용비율	%	1.51	1.41
회원은행수	개	547	424
사무소수	개	1,879	1,795
현금지급기	개	1,873	2,546
해외사무소	개	77	147
총직원수	개	37,437	53,147
조합원	천명	595	560
고객	백만	600	700

한편, 라보 은행 그룹은 제 1단계로 전체 유럽공동체를 하나의 시장으로 하는 자본시장 확대 계획을 추진하고 있다. 이 계획의 하나로 1999년에 이미 독일의 협동조합은행인 DG Bank와 전략적으로 업무협력협약을 체결하고 특히 국제금융시장에서 상호업무 협력을 하고 있다.

또 하나의 주요 전략분야는 정보화사회를 맞이하여 금융서비스의 향상이나 경영의 효율성을 위하여 “인터넷 거래”나 전자거래 시스템을 급속도로 보급하고 있다.

아울러 전체 라보은행 그룹의 경영효율성을 제고시키기 위해 내부 또는 회원조합과 중앙회간 내부통제제도를 대폭 강화시키고 있다. 여기서 “경영의 투명성”을 바탕으로 하여 조합원이나 고객은 물론 직원이나 지역사회에 최고로 기여하는 협동조합은행으로의 발전을 계속 추구하고 있다. 네덜란드 전 국민의 반절이상이 어떤 형태든지 라보 은행의 금융상품을 거래하고 있다. 라보은행 그룹이 금융시장에서 강력한 경쟁력을 갖고 있는 한가지 주요한 요소는 라보은행이 협동조합원칙에 따라 조합원과 고객주의에 입각하여 “성실성”, “존중”, “전문성”의 세가지 기본가치를 내세운 영업전략 때문이다.

라보은행 그룹은 1999년에 총자산 기준으로는 전세계에서 32번째 가는 은행이었고 타이어(I) 자기자본 기준으로는 세계에서 19번째로 규모가 큰 은행으로 분류되었으며 “무디스”를 포함하여 각종 세계적인 주요 금융기관 평가기관으로부터 계속 최고등급으로 평가받아왔다.

부표 1-3 라보은행 그룹의 시장점유율

	시장점유율 (전국대비, %)
1. 조합원 및 고객	전국민의 50%
2. 개인저축	40%
3. 부동산 금융	22%
4. 정기급여거래	33%
5. 종업원 10명이하 소기업의 거래	40%
6. 종업원 10-99명 이하 중소기업	34%
7. 종업원 100명 이상 기업	11%
8. 농업금융	87%

특히 지난 1998년부터 라보뱅크 그룹은 협동조합활성화 계획의 일환으로 라보뱅크 경영의 효율성 제고 계획을 실천하고 있는데 주요 목표로 ① 타이어(I) 자기자본비율 10.0%, ② ROE 10%, ③ 수익비용비율 1.6% 달성하기 운동을 벌이고 있다.

또한 금융시장에서 라보뱅크 그룹의 시너지 효과를 최대로 극대화하기 위하여 회원 조합간은 물론 회원조합과 자회사를 포함한 중앙연합회와의 상호 협력체제를 제도적으로 강화시켜 나가고 있다. 그 한 가지 예로 1999년부터 각종 전문가로 구성된 “고객 자산운용 센터”를 설치하여 조합원과 고객의 자산을 최고수익으로 최고로 안정적으로 운용해 줄 수 있도록 각종 상담 서비스를 해주고 있다. 또한 라보뱅크 그룹은 자기자본 확충계획의 일환으로 1999년에 “우선주”제도를 도입하여 년 70% 배당률로 총 650백만 EUR을 성공적으로 발행했다.

Rabo Bank Group이 금융기관으로서 유일하게 최고등급을 받고 있는 이유는 첫째는 협동조합은행이라는 것과 둘째는 인력관리와 경영관리 측면에서 찾아 볼 수 있다.

즉, 첫째로 협동조합이라는 강점은 Rabo Bank는 지난 100여년간 Raiffeisen 협동조합원칙에 따라 은행의 모든 잉여를 전액 조합내부에 적립시켜 자기자본화 함으로써 자기자본비율이 시중 은행에 비하여 월등히 높다는 것이다.

부표 1-4 유럽 협동조합은행 개요, 1999

	추 정 값
1. 조합원수	37(백만명)
2. 고객 수	100( " )
3. 회원은행수	5,000(개)
4. 회원은행 점포수	50,000(개)
5. 직원 수	500,000(명)
6. 총자산규모	2,000(10억 EUR)
7. 총대출액	1,000(10억 EUR)

둘째, 인력 관리면에서는 일반직원에 대하여 최고 수준의 봉급을 주고 있다는 점이다. 즉 Rabo Bank가 세계일류가 되기 위해서는 가장 능력있는 직원을 필요로 하는데 최고수준의 직원을 확보하기 위해서는 먼저 동종업계에서 최고수준의 봉급과 사회 보장책을 보장하고 아울러 직원에 대한 끊임없는 교육 훈련을 전제로 하고 있다. 특히 조합원이나 고객의 가치를 크게 존중하고 있는 것과 같이 직원의 가치도 매우 존중되고 있다. 즉 Rabo Bank 그룹은 매년 직원들의 만족도를 측정하기 위해 전 직원을 상대로 “Popia-Test”를 실시하여 이 결과를 분석하여 직원들의 자긍심 제고와 사기양양에 계속적으로 적극 대처하고 있다. 아울러 조합원과 고객관리측면에서도 별도의 “조합원·고객 불편관리센터”를 설치하여 계속적이고 제도적인 관리체제를 갖추고 있다.

Rabo Bank와 조합원의 관계는 Raiffeisen 협동조합원칙에 따라 무출자 조합원 제도를 채택하여 조합원 자격을 갖춘 개인이나 법인이 대출을 받음으로서 조합원이 된다. 그리고 원칙적으로는 조합원의 무한책임제도였으나 1970년대를 거치면서 Rabo Bank 내의 유보자기자본이 커짐에 따라 약 2,890달러 (5,000 Guilder, Holland) 범위의 유한책임제로 변경되었다. 또한 Rabo bank의 결산 후 잉여금의 처리문제는 이용고 배당이나 출자배당 없이 전액 내부유보의 원칙을 지키고 있다.

그리고 어떠한 이유로든지 탈퇴 조합원에 대해서는 무조건 조합자산에 대한 지분청구권을 배제하고 있다. 조합 잉여금에 대하여 이용고 배당이나 출자배당을 하지 않고 전액 조합 내부유보제도를 채택한 이유는 잉여금을 조합원에게 이용고 배당이나 출자배당을 할 경우에 조합원 각 개인에 돌아가는 배당규모가 사실상 크지 않아 조합원 경제에 직접적으로 크게 도움이 되지 않기 때문이다. 아울러 조합잉여금을 조합내부의 자기자금으로 전액 유보시킴으로서 조합의 자본력이 강화되어 조합경쟁력을 제고시켜 조합원의 조합 이용 상 혜택을 극대화시켜 주는 것이 오히려 조합원에 이익이 된다는 이유에서이다.

Rabo Bank Group 의 조직체계를 보면 의사결정기구와 은행경영기구는 완전히 독립적으로 별개의 조직형태를 구성하고 있다. 협동조합의 민주적 관리



원칙에 따라 조합원으로부터 선출된 경영이사회의 이사들이 이사회 의장을 선출하고 의장은 Rabo Bank를 대내외적으로 대표하며 주요 정책을 결정하는 경영이사회의 의장의 역할을 담당한다. 한편 은행경영은 이사회에 추천하여 인준을 받은 전문은행경영자인 회장(또는 전무)에게 전담되어 있어서 경영권과 대표권이 완전히 분리되어 있다.

Rabo Bank Nederland는 회원은행인 지역 Rabo Bank의 중앙단위 연합체로서 자금수급과정에서 회원은행인 지역 Rabo Bank에 대하여 중앙은행의 역할을 담당하고 있다. 전국적으로 424개의 회원은행을 갖고 있는 Rabo Bank Nederland의 주요 정책결정기구를 보면 전 회원은행을 지역적으로 21개로 구분하여 각 지역의 지역대표자회의(Regional Delegate Assembly)가 있고 지역대표자회의 이사들로 구성된 중앙대표자회의(Central Delegate Assembly)가 있으며 전 회원은행이 참여하는 총회를 두고 있다. 따라서 중앙연합체인 Rabo Bank Nederland의 이사는 중앙대표자회의에서 선출되고 Rabo Bank의 주요정책문제는 이들 기구를 통하여 조합원의 의견을 최대한 수렴한 후에 최종적으로 이사회 의결을 거쳐 결정된다. 회장(또는 전무)은 이사회에서 결정된 정책에 따라 업무를 집행하고 회장이 이사회나 총회의 결정에 따라 업무집행을 잘 하고 있는지를 감사하는 감독이사회체제를 이루고 있다.

#### 1.4. Rabo Bank와 농업부문

Rabo Bank는 당초에는 농업부문의 농민을 위한 협동조합으로 시작되었음은 이미 설명하였다. 물론, Rabo Bank의 초기 발전단계에서는 네덜란드는 여러 가지 면에서 농업의 중요성이 상대적으로 높았기 때문에 농업협동조합은행으로서 농업부문의 자금수급관계를 담당하는데 중요한 역할을 담당하였었다.

그러나 네덜란드의 경제가 점차로 발달함에 따라 농업부문의 중요성에도 불구하고 인구 면에서나 국민총생산 면에서 다같이 상대적인 비중이 크게 감소함으로써 Rabo Bank는 농업협동조합은행으로서의 역할이 크게 변환되어 왔다. 즉, 네덜란드의 농업인구 비중은 1930년대에는 총인구의 20%이상이나 되었던 것이 1960년대를 거치면서 10%이하로 감소되었고 특히 1990년대 후

반 들어서는 농업인구의 비중은 전체 인구의 3%미만으로 크게 감소하였다. 특히, Rabo Bank는 1972년 Raiffeisen Bank와 Borerenleen Bank의 합병을 계기로 업무영역을 비농업 분야로 크게 확대하기 시작하였다.

지난 28년간 Rabo Bank는 네덜란드의 일반금융시장에서 뿐만 아니라 국제 금융시장분야까지에도 업무영역을 대대적으로 확장하여 현재는 전체업무의 90% 내외가 비농업 분야의 업무이고 농업분야의 업무는 10% 내외에 불과한 것이다. Rabo Bank의 주요 시장점유율을 보면 네덜란드의 중소기업대출의 40%를 Rabo Bank가 차지하고 있고 전체 금융기관 예수금의 35%를 점하고 있는 거대한 금융기관으로 성장하였다. 이와 같이 Rabo Bank가 농업협동조합은행으로 시작되어 현재에 이르러 거의 비농업 분야를 망라하는 금융기관으로 발전시킨 이유는 최종적으로는 주로 농민 조합원의 자산을 가장 안정적으로 세계적인 높은 수익률로서 지속적인 성장을 보장해 주기 위한 것이다. 즉 조합원의 금융자산을 가장 안정적으로 그리고 높은 수익률로 운영해 주기 위해서는 농업금융시장만으로 업무영역을 한정한다면 협동조합은행으로서 조합원에 대하여 최대의 봉사할 수 없고 따라서 일반금융시장을 망라하는 일종의 Universal Banking 체제를 갖추어야 하기 때문이라는 이론적인 배경을 가지고 있다.

Rabo Bank의 업무를 보면 농업부문의 업무가 상대적으로 대폭 감소하였다고는 하나 절대적으로는 계속 증가하고 있음으로 볼 수 있다. 즉, 지난해

부표 1-5 네덜란드 농가인구 비율의 변화

	농가인구비율
1930년대	25.0%
1950년대	15.0%
1965년	9.0%
1980년	5.5%
1995년	4.5%
1998년	3.1%

부표 1-6 Rabo Bank의 농업부문 대출 현황

단위: 10억 EUR, %

	1998년	1999년	증가액( % )
농가대출	14.1	15.0	0.9 ( 7%)
농기업대출	12.2	15.0	2.8 (14%)
합 계	26.3	30.0	3.7

자료: Rabo Bank Annual Report, 1999.

1999년에 Rabo Bank가 농업분야에 공급한 대출금은 연간 37억EUR을 공급하여 1999년 말 잔액이 총 300억 EUR가 되었는데 이것은 전년에 대비하여 14.1%라는 높은 성장세를 나타냈다. 이를 농가 대출과 농기업 대출로 나누어 보면 각각 150억 EUR로 동일하나 전년에 대비하여 농가대출의 성장률이 7%인데 비하여 식품 가공 산업 등 농업 연관 산업 대출은 18%의 성장률을 나타내어 근래에 농업관련산업에 대한 대출이 크게 증가하고 있음을 알 수 있다.

### 1.5. Rabo Bank의 자회사제도

Rabo Bank Nederland는 전국 424개의 지역 Rabo Bank들의 중앙연합조직으로서 중요한 특징 중의 하나가 자회사제도이다. Rabo Bank Nederland는 1998년 말 현재 총지분 50%이상을 보유하고 있는 자회사가 37개나 되며 지분을 50%미만인 자회사 11개를 포함하여 총 48개의 자회사를 거느리고 있다. 자회사

부표 1-7 Rabo Bank Nederland의 주요 자회사

---

Rabofacet (Information & Communication, Technology, support services)
Interpolis (Insurance & Pension)
De Lage Landen (Leasing, trade finance, vendor finance)
Gilde Investment Management (Participation in venture capital)
Robeco Group, including Weiss, Peck & Greer (Asset Management & Investment funds)
Schretlen & Co. (Private banking)
Rabo Vastgoed (Rabobank Nederland Securities Services)

---

분야는 리스, 팩토링, 보험, 증권, 선박, 저당, 투자펀드 등을 포함하고 있어서 일종의 Universal Banking System을 갖추고 있다. Rabo Bank Nederland의 주요 자회사를 보면 앞의 그림에서 보는 바와 같다.

이들 Rabo Bank Nederland의 자회사는 Rabo Bank그룹 안에서 상호 금융시장에서의 전문영역별 메리트를 통하여 Rabo Bank그룹 전체에 시너지효과를 극대화하고 있다. 즉, Rabo Bank 그룹은 전체적인 영업망을 통하여 거의 모든 금융상품에 대하여 판매망을 확보하고 있는 장점을 누림과 동시에 전국적인 마케팅이나 광고, 선전을 효과적으로 하고 있다. 한편으로 회원 Rabo Bank측에서는 업무대행으로 인한 수수료 수입이 증가 할 뿐만 아니라 자회사의 주주로서 자회사 수익을 매년 정기적으로 배당 받는 혜택을 누리고 있는 것이다.

아울러 Rabo Bank Nederland는 국제금융분야에서 직접 점포를 운영하고 있다. 즉 Rabo Bank International은 150개의 해외지점을 갖고 국제금융, 도매금융을 하고 있다. 이와 같은 국제금융분야는 다른 분야와 같이 자회사제도가 아니고 Rabo Bank Nederland내에 한 개의 Department 같이 중앙회에서 직접 관장하고 있는 부서로 되어 있다. 이와 같이 조합원이 아닌 국내·외의 고객을 상대로 Universal Banking System을 갖추고 있는 이유는 최종적으로는 조합원의 자산을 가장 안정적으로 세계적으로 높은 수익률을 지속적으로 보장해 주기 위한 것이다. 즉 조합원의 금융자산을 가장 안정적으로 그리고 높은 수익률로 운영해 주기 위해서는 금융시장의 각종 상품을 망라하는 자회사를 거느려야 할뿐만 아니라 해외의 주요 금융시장까지도 진출하지 않으면 안 된다는 이론적인 배경을 가지고 있다. 원칙적으로 Rabo Bank가 많은 자회사를 갖고 있는 이론적인 배경은 Rabo Bank가 자금시장에서 Universal Banking System을 갖추지 않고서는 경쟁력을 유지하기 어렵다는 전제하에서 특정금융분야에서 전문성을 갖고 효율적인 운영효과와 함께 관련 다른 분야와 상호 밀접한 연계관계를 유지하기 위한 것이다. 아울러 Rabo Bank가 특정부문을 자회사로 하는 것은 반드시 조합원과 직접 관련되지 않는 부문이면서도 경쟁이 치열하고 특히 Rabo Bank그룹의 전체 업무와 직접적으로나 간접적으로 밀접한 관련이 있는 영업부문을 포함한다.

Rabo Bank와 정부와의 관계에 대해서는 이미 100여년 전부터 협동조합이나 일반 사기업에 대하여 정부의 관여를 최소화할수록 협동조합이나 기업이 더욱 활성화된다는 정부불간섭의 철학을 정부나 협동조합분야에서 다 같이 공유하고 있다.

## 1.6. Rabo Bank Nederland의 주요 내부 규제 제도

Rabo Bank Nederland는 법적으로는 별도의 독립된 법인체제이나 회원 조합은행인 지역 Rabo Bank의 중앙연합조직으로서 여러 가지의 내부규제를 통하여 회원 조합은행인 지역 Rabo Bank를 통제하고 있다. 그 중에서도 몇가지 중요한 내부규제제도는 다음과 같다.

- 1) 내부 지불능력규제 (The Internal Solvency Regulation)
- 2) 내부 유동성 규제 (The Internal Liquidity Regulation)
- 3) 내부 이자율위험 규제 (The Internal Interest-Rate Risk Regulation)
- 4) 내부여신규제 (The Internal Credit Approval Regulation) 등

먼저 내부 지불능력규제 (The Internal Solvency Regulation)의 목적은 Rabo Bank 그룹 전체로 자기자본비율을 높여서 그룹 전체의 지불능력을 제고시키고 동시에 대외 신인도를 높이기 위한 것이다. 실제로 Rabo Bank Nederland는 회원은행인 지역 Rabo Bank에 대하여 네덜란드 중앙은행이 요구하는 BIS 자기자본 최소비율 8%보다 1.5배나 높은 12%를 맞출 것을 요구하고 있다. 이와 같이 BIS 자기자본 최소비율 8%보다 1.5배나 높은 비율을 요구하고 있는 것은 그만큼 Rabo Bank그룹의 자기자본비율을 높게 유지시켜 대외 신인도를 높이기 위한 주요 정책이다. 그 결과 지금까지 BIS 자기자본 비율을 12%대로 유지시켜 왔으나 근년에 자산관리 및 투자펀드를 위한 자회사인 Robeco를 인수한 것과 함께 은행계정의 성장으로 BIS 자기자본 비율이 10.5%대로 낮아졌다.

내부 유동성 규제(The Internal Liquidity Regulation)의 주요 정책은 지준예치 제도이다. 네덜란드 중앙은행에서 요구하고 있는 지준 예치 비율이 13.5%인

데 Rabo Bank Nederland가 회원은행인 지역 Rabo Bank에 요구하고 있는 기준 예치율은 이보다 약간 높은 15%를 요구하고 있다. 물론 Rabo Bank Nederland는 지역 Rabo Bank에서 흡수한 자금을 정부 채권 등으로 운용하여 이들 수익을 회원은행에 지급한다. 만일 회원은행에서 기준 예치율 이상의 자금을 Rabo Bank Nederland에 예치할 경우에는 이자율은 기본적으로 시장이자율을 적용하지만 일반적으로 지역 회원은행 자체의 자금운용을 최대화하기 위하여 이보다 약간 낮은 이자율정책을 시행하고 있다. 현재 저축예금금리가 년 4%인데 기준 예치 이자율은 6.5%~7.0%이고 기준 예치를 초과한 예치자금에 대해서는 년 4%의 이자율을 적용하여 가능한한 지역 Rabo Bank의 여유자금 중앙예치를 억제하는 정책을 쓰고 있다.

내부 이자율위험 규제정책(The Internal Interest-Rate Risk Regulation)은 일종의 내부 이자율결정정책과 이자율위험경고정책이라고 할 수 있다. 먼저 Rabo Bank Nederland는 Rabo Bank그룹의 전체적인 이자율정책을 위하여 기준이자율을 정하여 회원은행에 계속 통보하면 회원 Rabo Bank에서는 이를 참고로 하여 이사회에서 이자율 결정 범위를 제일 먼저 결정하고 이를 기초로 관련 부장이 다시 결정범위를 정해주고 다음으로 특별이자율전문담당자가 더 좁혀진 이자율 결정 범위를 결정 해주면 최종적으로 경영책임자인 전무이사가 이자율을 결정하고 있다.

내부여신규제정책(The Internal Credit Approval Regulation)을 보면 Rabo Bank 그룹의 전체적인 자산 건전성을 유지하기 위해 Rabo Bank Nederland가 상당히 엄격한 여신규제정책을 사용하고 있다. Rabo Bank Nederland는 회원은행인 전체 지역 Rabo Bank를 주로 경영성과에 따라 매년 다섯 개의 그룹으로 분류하고 개인대출자를 세가지 Risk 그룹으로 분류하여 엄격한 여신한도제를 적용하고 있다. 즉, 경영 성과가 제일 낮은 그룹으로 평가된 Rabo Bank가 가장 높은 Risk의 어떤 개인에게 대출 해 줄 경우에 최고한도가 US\$ 125,000이고 가장 낮은 Risk 고객에 대한 대출한도는 최고 US\$ 500,000로 규제하고 있다.

한편, 높은 Risk의 고객일지라도 만일 경영성과가 가장 좋은 그룹으로 평가된 Rabo Bank의 경우에는 대출한도가 US\$ 750,000로 높고 이 경우 최저 Risk

의 고객에 대한 대출한도는 US\$ 3,000,000로 매우 높게 책정되어 있다.

## 1.7. 상호보증제도

라보뱅크 그룹은 협동조합 조직체제로서 법적으로는 각각 독립된 법인체인 지역 라보뱅크와 이들의 중앙연합체 조직인 별도의 법인체인 라보뱅크 네덜란드로 전국 2단계 연합조직 형태이다.

따라서 일반시중이 전국적으로 본·지점 관계에서 한 개의 조직으로서 강력한 중앙 집권적 업무집행을 하고 있는데 반해 라보뱅크 그룹은 별도의 법인체로서 자본시장에서 일반시중은행과 경쟁하기가 어려운 단점을 가지고 있다.

따라서 이를 극복하기 위해 라보뱅크 그룹은 어느 특정의 라보뱅크가 자금 수급상 문제가 발생하였을 경우에 대내외적으로 라보뱅크 그룹 전체가 법적 책임을 진다는 법적 제도를 마련하고 있다.

이것이 “상호보증제도(The Cross-Guarantee System)”로서 라보뱅크 그룹이 실지로는 일반 시중은행의 본·지점과 같은 효력을 발휘할 수 있게 하는 제도이다. 이 제도가 실제로 라보뱅크 그룹이 세계에서 우수한 금융기관으로 평가받고 있는 요인중의 하나이다.

라보뱅크 그룹의 “상호보증제도”는 원칙적으로 신용 리스크 증대에 대처하기 위하여 라보뱅크 그룹 전체가 자발적으로 상호지원체제를 강화하고자 하는 일종의 라보뱅크 그룹의 경영안정 라보뱅크 그룹의 영업 성장과 함께 높아지고 있는 경영위험으로부터 특히 조합원과 고객의 예금보호뿐만 아니라 라보뱅크 그룹의 각 회원은행의 존립을 위하여 법적으로 상호 보증함으로써 경영안정화 장치를 강구해 놓은 것이다.

실제로는 라보뱅크 네덜란드와 회원인 지역 라보뱅크 및 라보뱅크 자회사가 상호 상대방의 금융부채를 100% 채무보증하고 있다. 이 제도 때문에 라보뱅크 그룹은 일반시중 은행과 동일하게 단일의 금융조직으로 인정받고 있으며 네덜란드 중앙은행은 금융기관의 파산 위험도를 판정할 때 라보뱅크 그룹 전체를 하나의 경영체로 간주하고 있으며 이에 따라 라보뱅크 그룹 전체로서

종합 대차대조표를 작성하고 있다. 그러나 라보뱅크 그룹 내에 문제가 발생하여 이 “상호보증제도”가 이용된 사례는 아직까지 한 번도 없었다.

## 2. 프랑스의 농업협동조합은행 “CREDIT AGRICOLE”

### 2.1. 개 황

프랑스는 총국토 면적이 549천km<sup>2</sup>로의 한국의 5.5배정도 크고 인구는 5,851만 명(1998년 말)으로 한국보다 1.3배 정도 많다. 1998년도 프랑스 GDP의 규모는 14,518억달러로 한국의 GNP 규모보다도 3.6배나 크고 1인당 GDP로도 24,669 달러(1998년)로 우리 나라보다 약 3배 정도 높은 고소득국가에 속한다.

프랑스의 총 GDP중에서 농업 GDP가 차지하는 비율은 1998년 현재 2.0%이며 총인구대비 농가인구의 비율도 3.7%(1998년)로 낮다. 총경지 면적은 초지를 포함하여 28,880천ha이고 농가구 수가 1998년말 현재 735천호이므로 농가당 평균경지면적은 39.2ha로서 구라파에서는 상대적으로 경지규모가 큰 편이다. 따라서 프랑스 농업은 미국농업에 비해서는 크게 소농규모이나 구라파농업기준으로는 비교적 경지규모가 큰 편이다. 프랑스는 전통적으로 중농사상이 시작된 국가로서 프랑스 농업은 프랑스의 문화적 정체성과 전통을 보존해 온 국가발전에 중요한 역할을 담당 해 온 주요 전통산업으로 인식되고 있다.

프랑스 농업은 세계에서 미국 다음으로 농산물수출을 많이 하는 세계 제2위 국가이며 농산물 수입 면에서는 세계 제 4위 국가이다. 즉 1999년도 프랑스의 농산물수출액은 총 2,340억프랑(약 350억달러)이었고 농산물 수입액은 1,670억 프랑(약 260억달러)으로 농업무역수지 흑자규모가 90억달러에 달하고 있다. 이와 같은 농업무역수지 흑자규모는 현재 프랑스의 에너지 수입규모를 충당하고 있는 중요한 부문이다

### 2.2. Credit Agricole의 기원과 발전

프랑스 Credit Agricole은 1882년 라이파이젠 계통의 농업신용협동조합 으로 탄생하여 오늘날 프랑스 제1의 거대한 Universal Bank로 발전하기 까지 대략



크게 세 가지 발전단계로 구분하여 볼 수 있다. 즉, 제1기 발전단계는 1882년부터 1950년대 후반까지로 이 시기에는 Credit Agricole이 농업협동조합은행으로서 발전했던 단계이고 제2기 발전단계로 구분되는 1959년부터 1970년대 후반까지는 Credit Agricole이 농민조합원을 위한 협동조합은행에서 탈피하여 비농민도 조합원이 될 수 있도록 개방되고 따라서 비농업 부문에도 업무를 확대하는 시기로 일종의 지역협동조합기능으로 전환되었던 시기이다. 이기간에 최초의 자회사가 설립되었고 비농업 부문인 농촌주민에 대한 주택대출을 확대시킨 기간이다. 아울러 이 기간에 CNCA가 재정적으로 정부로부터 독립된 시기이기도 한다.

Credit Agricole의 제3기 발전단계에서는 Credit Agricole이 일종의 Universal Bank로 발전되어 프랑스 국내에서는 물론 세계적인 은행으로 발전하는 단계로 이기간에 정부 정책자금의 CNCA의 독점권이 없어지고 세계화 추세하에서 금융 거대 기업군으로 발전하고 있는 기간이다.

즉 첫째로 1882년 농업신용협동조합으로 탄생하여 조합원인 농민들을 대상으로 농업융자를 개시하면서 라이파이젠 농촌신용협동조합으로 발전하였다. 아울러 1920년에 정부에서 농업부문의 발전을 위하여 재정자금을 공급하자



부표 2-1 프랑스의 주요 경제지표(1998년)

항 목	단 위	한 국('99)	프랑스('98)	프/한(배)
1) 국토면적	km <sup>2</sup>	99,407	549,000	5.5(배)
2) 인 구	천명	46,858	58,906	1.3
3) GDP	억US\$	4,021	14,518	3.6
4) 1인당GDP	US\$	8,581	24,669	2.9
5) 농업인구비율	%	9.0	3.7	0.4
6) 농업GDP비율	%	5.0	2.0	0.4
7) 총경지면적	천 ha	1,899	28,820*	15.2
8) 농가당경지면적	ha	1.3	39.2	30.2
9) 총농가호수	천호	1,382	735	0.5

농림부, "농림업주요통계,2000", 및 Credit Agricole Report,1999.

\*초지를 포함

부도 2-1 Credit Agricole의 변환

농업금융기관까지 	1882~93년	상호형 금고의 첫 번째 전개
	1894~99년	농업금융조직 탄생
	1904년	농업용자 개시·협동조합 설립
	1920년	전국 Credit Agricole 사무국 개설 (1926년 전국 농업신용금고(CNCA)로 됨)
	1945년	전국 농업신용연합회(FNCA) 설립
농업에서 탈피 지역금융기관에	1959년	농촌(MILIEU RURAL)주민에의 출자범위·주택대부확대
	1962년	최초의 자회사 설립
	1966~67년	CNCA재정면 독립
	1979년	시카고 지점개설
	1984년	프랑스 신은행법 시행
Universal Bank 완성까지	1988년	CNCA 상호금융기관화
	1989년	CNCA의 정부원조 조건의 저금리 대출 독점권 소멸
	1991년	CNCA의 금융업무에 관한 구체 전면 철폐
2000년 이후		금융 거대기업(conglomerate)화에의 새로운 대응 단계

자료: La caisse nationale dans ie credit agricole.

이후 이와 같은 정책자금을 공급하는 농업금융기관으로 발전하였다. Credit Agricole은 도 단위에는 지역금고(Caisse Regionale or Regional Bank),그리고 시·읍·면 단위에는 지방금고(Caisse Locale or Local Bank)를 통하여 정부의 재정자금을 공급하였고 이를 위하여 중앙단위에 전국 Credit Agricole 사무국이 개설되었다. 이것은 1926년에 전국농업신용금고(이하, CNCA : Caisse Nationale de Credit Agricole)로 재편성되었는데 Local Bank나 Regional Bank와는 달리 순전히 정부의 재정자금을 공급 할 목적으로 중앙단위에서 일종의 정부의 정책 금융을 담당하는 기관으로 시작되었다.

전국농업신용금고(CNCA, Caisse Nationale de Credit Agricole)와는 달리 1945년에 지역금고의 연합회인 전국농업신용연합회(FNCA, Federation Nationale de Credit Agricole)가 설립되었는데 이것은 직접적으로는 특히 Regional Bank들이 정부의 정책금융담당기구인 CNCA로서는 자기들의 의사를 충분히 발휘 할

수 없다는 취지에서 협동조합은행으로서 중앙단위에서의 별도의 중앙조직을 필요로 하여 자발적으로 설립된 중앙조직체이다.

Credit Agricole의 제2기 발전단계는 1950년대 후반기부터 약 30여년간으로 이 시기에는 Credit Agricole이 조합원인 농민을 대상으로 하는 농업협동조합은행에서 탈피하여 소위 지역금융기관으로 발전하였던 단계이다.

즉, 1959년에는 농민이 아니더라도 농촌주민에게 조합원 범위를 확대시켰고 특히 주택대부가 크게 확대되기 시작하였다. 그리고 이 시기인 1962년에 최초의 자회사 설립되어 Credit Agricole의 조합원 개념이나 업무범위가 농업 부문에서 더 나아가 비농업 분야로 확대시킨 시기이다.

Credit Agricole은 1971년부터 본격적으로 융자대상을 농업부문에서 농업·농촌부문으로 확대하여 농촌지역의 비농업 분야에 대한 자금공급업무를 개시하였다. 아울러 Credit Agricole의 농업부문 정책자금공급을 담당하고 있는 중앙단위의 CNCA도 1966~67년경 정부로부터 재정독립을 하기 시작하였고 CNCA의 정부로부터의 독립을 요구하는 회원 지역은행의 요구도 증대되고 업무추진의 자율성의 분위기가 고조되어 독자적으로 자금운영을 시작하였다.

정부는 출자형태에서 경영에만 참가 하였고 채권발행으로부터 조달한 자금은 CNCA가 독자적으로 운용하도록 CNCA에 맡기게 되었다.

이와 같이 CNCA를 포함하여 Credit Agricole의 업무가 대폭적으로 농업부문의 외으로 확대된 주요 배경에는 EC농정의 전개, 농촌의 도시화 현상 및 이에 따라 농촌지역에의 자금유입 등으로 CNCA에 여유자금이 발생하였다는데 있다. 이렇게 하여 CNCA는 「농촌」 금융기관에서 지역금융기관으로 변신을 하였다.

Credit Agricole의 제3기 발전단계는 Credit Agricole이 협동조합은행으로서 국내외적으로 거대한 Universal Bank로 발전하는 단계이다.

즉, Credit Agricole그룹의 업무가 대폭적으로 확대됨과 동시에 1976년에 신은행법을 제정 할 때 Credit Agricole그룹은 은행법의 적용을 수용하게 되었고 1979년에는 일반 기업경영의 효율성을 높이기 위해 「재무상의 자치권을 갖는 공영법인」으로 신분으로 변경되었다. 외부환경에서도 EC시장통합에 대한 대응기운이 높아지는 가운데 1984년 신은행법이 시행되었다. 시장통합 대응의

일환으로서 1986년부터 정부주도에 의한 국영기업 민영화 추진의 움직임도 활발하게 되었다. CNCA자체의 업무확대라는 내적 요인에 이러한 외적요인도 추가되어 1988년 1월 18일 「전국 농업신용금고의 相互化에 관한 법령 제 88-50호」에 의해 CNCA는 완전민영화가 이루어졌다. CNCA에 대한 출자는 지금까지의 정부출자 형태에서 지역금고의 출자에 의한 주식회사로 전환하게 되었다. 1999년 말 현재 CNCA주식은 지역금고가 90%를 소유하고, 나머지는 그룹내 직원이 보유하고 있다.

또한 민영화와 동시에 CNCA주식구입의 자금조달을 위해 지방금고에 「투자협동조합증권(certificats cooperatifs dinvestissement)」의 발행이 인정되었다. 이것은 이익참가증권 혹은 우선주라는 성격으로 결의권은 없지만 발행하는 지역금고의 자기자본에 포함된다. 또한 1989년에는 일종의 정부보조 조건의 저금리 정책자금의 대출 독점권에 대하여도 이를 1990년 1월 철폐하고 모든 금융기관에 개방되었다. 아울러 1991년에는 최후까지 남아 온 규제의 완전철폐가 이루어졌는데 즉 도시지역 대기업에 대한 융자범위의 철폐, 세제 및 농업대출 등의 우대제도의 소멸에 의해 CNCA의 금융업무에 관한 규제는 전면적으로 철폐되었다. 이상의 변환을 거쳐 업무가 확대된 한편에서 EC통합을 노린 경영기반강화, 서비스향상 등을 목표로 하여 Credit Agricole 그룹은 그 조직의 슬림화, 효율화도 도모하였다.

구체적으로 1도 1금고(94금고)로 출발한 지방금고 개수는 1995년 말 60금고(지점 5,867, 지역금고 2,835)까지 통합·합병이 되었고 2000년 8월 말 현재 전국적으로 회원 지역은행인 Caisse Regionale은 53개로 통합되었고 앞으로 35에서 40금고까지의 합병을 목표로 하고 있다.

### 2.3. Credit Agricole그룹의 조직과 현황

지금까지 110여년의 역사를 거쳐 발전되어온 프랑스 농업협동조합은행인 Credit Agricole 그룹은 현재 프랑스 내에서는 물론 제1위의 금융기관으로 성장하였고 자기자본규모의 기준으로 1999년 현재 세계 7위의 커다란 금융그룹으로 발전하였다.

부표 2-2 기본자본 기준 세계 10대 은행 그룹(1999.12.31)

단위 : 10억달러

순위	은행명(국명)	기본자본(tier, 1)
1.	Citigroup(USA)	47.7
2.	BankAmerica(USA)	38.2
3.	HSBC Holding(GB)	28.5
4.	Bank of Tokyo & Mitsubishi(Japan)	26.0
5.	Chase Manhattan(USA)	25.5
6.	Dai-Ichi Kangyo Bank(Japan)	23.5
7.	Credit Agricole(France)	23.3
8.	Sakura Bank(Japan)	23.1
9.	Fuji Bank(Japan)	22.7
10.	Industrial & Commercial Bank of China(China)	21.9

The Banker.

그룹전체의 개요 측면에서는 1999년 말 현재 출자자 조합원수가 561만명에 이르고 Credit Agricole 그룹의 기본단위조직인 지방금고 Local Bank(Caisse Locale)가 전국적으로 2,769개이며, 현재 금융영업면에서 기본단위조직인 지역금고 Regional Bank(Caisse Regionale)는 전국적으로 53개로서 이들 지역금고는 7,971개의 영업지점을 보유하고 있다. CNCA와 지역금고에서 근무하고 있는 총 직원수는 1999년 12월말 현재 93,244명이다. Credit Agricole그룹은 1999년 말 현재 총 자산 4,395억 EUR, Tier I 기본자본 238억 EUR로 세계 순위 제7위, 국내 제1위의 거대한 금융기관이다.

국내 시장점유율은 예금 24.8%이고 대출은 19.1%를 차지하며 영업이익율면에서도 14.1%로 프랑스 최고 영업이익율을 내고 있는 BNP/Paribas 은행의 14.3% 다음 가는 은행으로 국내에서 제일 튼튼한 기반을 확립하고 있다.

Credit Agricole 그룹의 이와 같은 최우량은행으로서 주요요인을 협동조합은행이라는데서 찾고 있다. 일반 대 은행은 주로 대기업을 대상으로 하는 은행인데 반하여 Credit Agricole은 조합원과 고객의 유대를 기반으로 소매금융을 하는 금융기관이라는 점을 강조하고 있다.

부표 2-3 Credit Agricole 그룹의 국내시장 점유율 현황(1999.12.31현재: %)

은행명	수신고	여신고	영업이익율
Credit Agricole	24.8	19.1	14.1
Credit Mutuel	11.5	9.2	5.8
Banques Populaires	4.6	6.6	4.7
Caisses d'epargne	12.0	6.5	5.3
BNP/Paribas	7.3	9.2	14.3
Societe generale	8.6	6.1	11.1
Credit Lyonnais	5.5	5.7	6.0

자료: Crdit Agricole Report,1999.

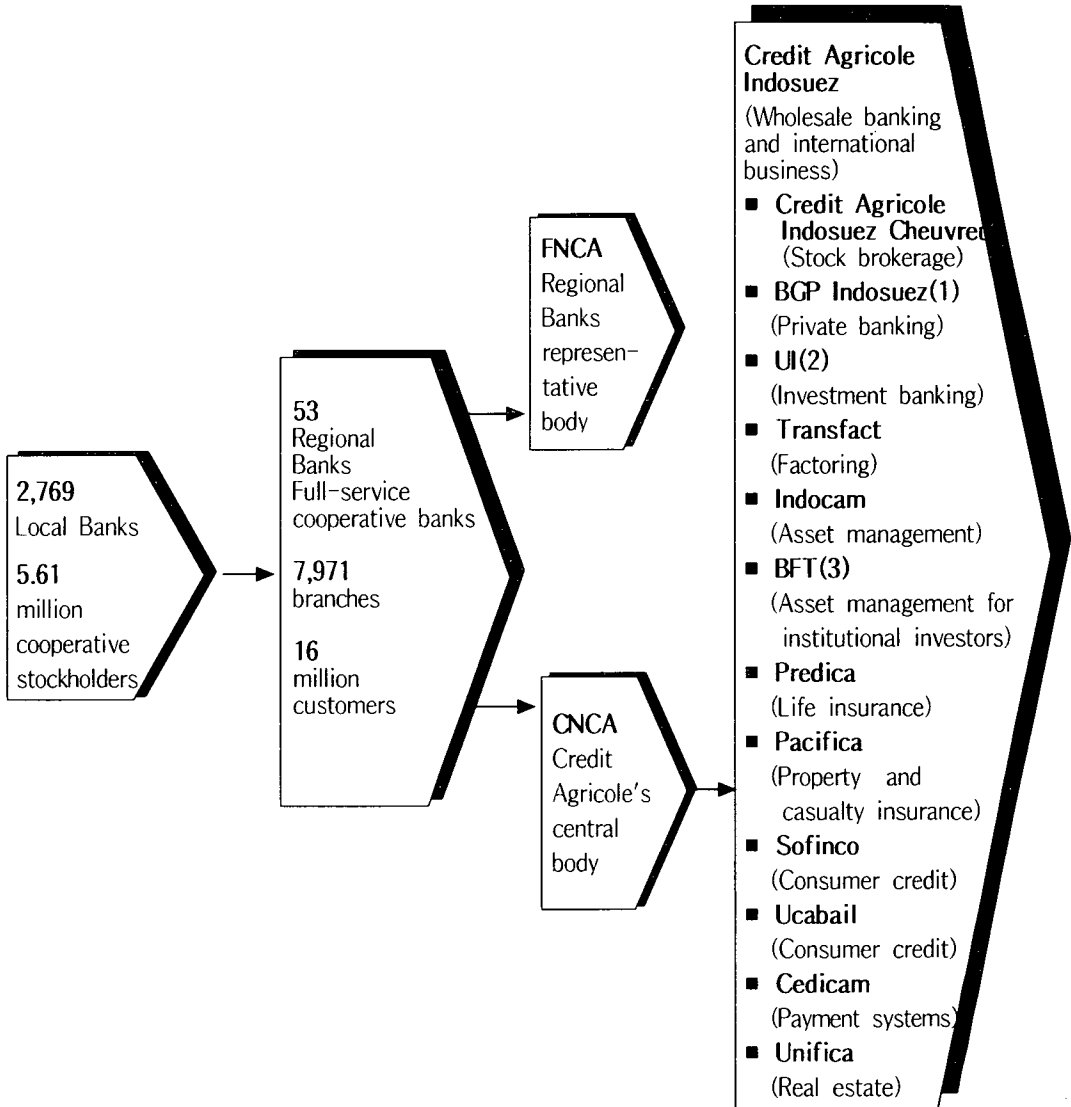
여기서 주요한 사항은 프랑스의 금융기관을 보면 제일 상위의 Credit Agricole 그룹을 위시하여 상위 네개의 금융기관이 모두 협동조합은행이라는 것이다. 즉 프랑스의 제2위의 금융기관이 Credit Mutuel로 중소기업협동조합은행이며 Banques populaires는 프랑스에서 셋째가는 은행으로 이것은 중소기업인을 대상으로 하는 협동조합은행이며 네번째의 Caisse d'epargne는 서민을 대상으로 하는 저축협동조합은행으로 지금까지 정부에서 50%의 주식을 보유하고 있다가 작년에 정부지분을 전부 협동조합으로 전환시킨것이다.

특별 펀드 창설 등의 노력이 이루어져 전통적 Universal bank에서 이것에 국제적 운용력을 정비한 Global Player를 목표로 한 새로운 도전 단계에 들어가고 있다.

#### 2.4. 계통금융 조직의 구조

Credit Agricole 계통금융 조직은 지방금고(caisses locales), 지역금고(caisses regionales), 전국기관(CNCA)의 3단계로 되어 있다. 그러나 금융업무 기능을 하는 것은 지역금고와 전국기관이다. 따라서 Credit Agricole그룹은 의사결정이나 주요정책결정측면에서는 전국 3단계 연합조직으로 되어 있으나 금융업무면에서는 기본조직인 Caisse Local이 전혀 영업업무를 수행하고 있지 않기 때문에 전국 2단계 연합조직 형태이다.

부도 2-2 Credit Agricole의 계통조직도



(1) Banque de Gestion Privée Indosuez  
 (2) Union d'Etudes et d'Investissements  
 (3) Banque de Financement et de Trésorerie

CNCA의 경영 초점은 풍부한 자금력을 어떻게 효율적으로 운용해야 하는가가 현재 가장 중요한 문제이다. 현재 직접 금융화로의 세계적 조류, 이에 따른 은행 본래 업무인 대출 수입의 중장기적인 저하 경향에 대비하여 자본시

장, 증권시장, 특히 법인기업 금융시장에서의 운용력이 필수로 되고 있다.

이러한 약점을 극복하기 위해 자본시장 거래의 확대, 기업과의 거래에 중점을 둔 주요 자회사 13개와 지방금고의 연합체로서의 전국농업신용연합회(이하 FNCA: Federation Nationale du Credit agricole)를 부가하여 Credit Agricole 그룹을 형성하고 있다.

그룹 조직구성은 먼저 지방금고에서 시작한다. 지방금고는 소속 지역금고의 출자자이다. 지방금고의 주요한 기능은 조합원과 그룹을 연결하는 창구기능에 있다. 단 금융업무에 따른 계정은 지역금고의 지점이 보유하고 지방금고는 조합원 및 그 외 고객의 의견집약의 장소이다.

다른 한편으로 소속지역 금고의 고객관리, 지역금고의 대출·전략에 대해서 조언 등을 통하여 조합원의 의견과 그룹의 금융업무를 중개하는 기능을 하고 있다. 지방금고에서는 임의수의 임원을 선출한다. 임원의 80%는 농업종사자이지만 그 실정은 농업관련기업경영자, 혹은 그 지방의 명문가 출신, 그 지방 고유의 산업경영자 등, 비즈니스 경험이 풍부하고 지역사정에 정통한 사람이 선출되고 있다. 선출된 임원은 소속 지역금고의 대출결정회의, 위험관리회의에 참여한다. 특히 대출에 대해서는 지역에 밀착한 조언을 해주어 중요한 역할을 하고 있다. 이 지방금고의 관여를 통하여 지역금고를 지역경제와 연결하는 기능을 하고 있다.

지역금고의 경영체제는 협력적 요소가 강한 관리위원회(conseil d'Administration)와 금융기관적 요소가 강한 경영집행위원회(direction)가 병존하는 2원 조직으로 이루어져 있다. 관리위원회는 업무집행을 감독하는 점에서 우리나라의 이사회에 해당한다. 그러나 관리위원회에서 선출된 이사장(president)은 비상근으로 실무집행은 하지 않는 점에서 우리나라의 조합장과는 다르다.

관리위원회에서는 실무집행 최고책임자로서 최고경영책임자(director general)를 지명한다. 최고경영책임자는 상근으로 일상실무를 직접 진두 지휘하며 실질적인 대표이사에 해당한다. 지역금고의 이사장과 임원은 비상근이며 주요임무는 최고경영책임자의 선임, 감독, 그 반대적 기능으로서의 해임, 금고경영의 정책결정, 중요사항의 결정에 있다. 권한으로는 출자자 총회에 의해 거의



전권이 위임되고 있다. 예를 들면 배당, 증자, 조직형태변경, 필요장치의 설치 등이다. 결국 업무집행상의 최고 정책결정권은 관리위원회가 갖고 있다.

한편 지역금고의 은행경영 실무를 관장하는 경영집행위원회는 지역금고에 근무하고 있는 7~10명의 실무직원으로 구성된다. 구체적으로는 최고경영책임자 1명, 부 경영책임자 1명, 7, 8명의 각 부문 통괄자로 성립되는 것이 일반적이다. 최고경영책임자의 권한에 대해서는 원칙적으로 관리위원회의 허가를 필요로 하지만 일상업무에 관한 권한은 포괄적으로 수여되고 있다.

CNCA의 경영체제도 지방금고와 거의 같다. 다른 점은 경영집행위원회의 회장, 최고경영책임자의 권한이 보다 확대되고 있다는 것이다

단, CNCA의 관리위원회는 모든 지역금고의 회장 중에서 FNCA이 추천하고 주주총회의 승낙을 얻어 구성된다. FNCA의 추천대상은 법적으로 규제사항은 없지만 실질적으로는 지역금고회장 혹은 최고경영책임자로 한정되어 있다. FNCA는 모든 지역금고의 회장을 잘 알고 있고 동시에 그룹 전체의 균형을 늘 유지하기 위하여 노력하고 있어 FNCA의 판단에 의한 것이 가장 적합하기 때문이다.

회장은 관리위원회 중에서 선출한다. 그 결정은 법적으로 만장일치원칙은 아니지만 실질적으로는 만장일치원칙이 존중되고 최종적으로는 그와 같은 형태에서 결정된다. 회장은 경영집행위원회와 관리위원회의 업무를 동시에 수행하고 있다. 관리위원회는 정기적으로 개최되고 주요임무는 경영집행위원회의 최고경영책임자의 선임, 감독, CNCA의 중요사항 결정이다.

CNCA의 관리위원회가 경영집행위원회의 최고경영책임자를 지명한다. 최고경영책임자는 집행만 하고 경영집행위원회의 최고경영책임자 이하는 CNCA 내부의 직원으로 구성된다. 최고경영책임자의 권한은 일상 업무의 전체를 담당한다. 이 점은 지역금고의 최고경영책임자와는 약간 다르다.

따라서 경영의 실패에 대해서도 최고경영책임자가 책임을 지고, 관리위원회에 의해 해임된다. 단 관리위원회도 해당 최고경영책임자를 선출한 점에서 책임을 진다. 최고경영책임자는 업무를 직접지휘하고 있다. 또한 최고경영책임자와 관리위원회 회장과의 관계도 항상 대화가 이루어지고 있다

이상 살펴본 것과 같이 지방금고와 CNCA는 거의 같은 경영체제에서 운영되고 있지만 특히 지방금고의 운영에 관해서는 중요한 역할을 하고 있는 FNCA의 존재가 주목된다. FNCA의 존재가 Credit Agricole 그룹의 협조적 이념을 유지해 가는데 일조를 담당하고 있다. 즉 「미니 전국회의」에서 이것을 통하여 각 지역금고 사이에 정보·경험이 자유롭게 교환되고 있다.

이 단계를 거쳐서 CNCA 내부 부서와의 미팅을 하고 전체의 계획을 세워 다시 지역금고에게 참가해줄 것을 부탁한다. 계획이 난항을 한다면 타협안을 제시하는 등 의견조정을 한다.

FNCA에서는 지역금고 인사측면에서의 조정을 통하여 그룹사이의 실질적인 교류를 활발하게 촉진시키는 역할도 수행하고 있다고 한다. 구체적으로는 앞에서 본 지역금고의 이사장 선출에 조언하는 일 외에 경영집행부문에 관해서는 매월 모든 지역금고에 채용(recruit)정보를 제공한다. 이것에 의해 같은 제목, 같은 직무의 사람은 CNCA, 지역금고, 자회사 어느 곳에도 응모가 가능하고 그룹내의 인사이동이 가능하다. 이것에 의해 직무의 동일성을 유지하고 전문능력의 향상을 추구하는 한편 같은 수준의 업무 및 같은 직장에의 장기 종사에 의한 사기저하, 직장의 침체화를 방지하고 조직의 활성화를 도모하고 있다. 또한 직원자신이 「○○지방금고 직원」이 아닌 「Credit Agricole 그룹 직원」이라는 인식을 갖게 하여 일체감을 조성한다. 이러한 공통의식의 침투가 CNCA와 지역금고 사이에 합리적 역할분담을 가능하게 하는 하나의 요인이 되고 있다.

이와 같이 그룹 전체에서 강하면 좋다는 의식작용이 전국기관의 금융기관으로서 고도화를 촉진시키고 있는 실례로서 네덜란드의 라보뱅크 등에서도 볼 수 있다.

## 2.5. 주요 내부 통제 제도

이상과 같은 조직체제 아래서 계통금융은 CNCA, 지방금고 사이의 연대에 의해 운영되고 있다. 그 특색은 CNCA와 지방금고 사이에서의 독특한 기능 및 업무분담에 있다.

한마디로 말하면 예금흡수기능은 지방금고에, 운영기능·위험관리기능은 CNCA 혹은 그룹내 자회사에 일임하고 있는 현상이다. 이 배경에는 국내외로 경쟁격화가 심화되고 있는 중에서 운용 및 위험관리 수준의 고도화·전문화, 혹은 고객욕구의 다양화 등, 금융기관에 요구되는 수준의 상승, 범위의 확대 등의 현실에 있다.

CNCA측은 예금흡수기능을 지방금고에 맡기는 대신에 금융기술의 고도화·전문화에 특화하고 책임을 갖는다. 지방금고 측에서는 예금흡수기능을 담당하는 대신에 위험관리 및 금융첨단사업의 전문화는 CNCA에 맡겨 고객서비스의 다양화, 상세한 지역대응 서비스 등에 주력한다. 상호간 자기약점을 보완하고 동시에 각각의 장점에 전념하고 그것을 최대한 살려 가는 체제로 정비되고 있다. 단, 특히 90년대 이후, 지방금고의 독자운용 확대경향이 보여지고 있다. 또한, 대출 및 신용위험관리에 관해서는 지방금고단계에서도 엄격한 체제를 정비하여 실시되고 있다.

지방금고에서 모여진 예금은 지방금고 내에서 크게 2종류로 분류된다. 첫째는 지방금고가 자기 계정으로 모아진 요구불예금 및 2년 이하의 정기예금이고 둘째는 CNCA의 대리로서 모아진 그 외 모든 저축성예금(사채, 저축증권, 예금, 주택저축성예금, 적립예금 등)이다.

전자는 지방금고의 대차대조표에 계상되고, 그대로 해당 지방금고의 운용에 사용된다.

한편, 후자의 예금은 일단 모두 CNCA에 집약되고 CNCA 대차대조표에 계상된다. 양적으로는 전자의 약 3배 정도이다. CNCA의 대리기능의 보증으로서 CNCA는 지방금고에 수수료(장려금)를 지불한다.

단, 고객의 측면에서는 지방금고에 대한 예금, CNCA에 대한 예금으로 구별하고 있지 않다고 생각된다. 이 구분은 어디까지나 중앙과 지방 중에서 돈의 흐름에 관한 구분이고 고객에 있어서는 어느 지방금고도 Credit Agricole이라는 인식을 갖고 있다.

지방금고의 대출은 이자보상 조건 대출과 보통대출이다. 그 기본자금은 앞에서 살펴본 자기계정으로 모여진 요구불 예금 및 2년 이하의 정기예금,

자기자본, CNCA의 대리로서 모아 CNCA로부터 재 배분된 자금이다.

이 자금 재배분은 1990년부터 아래와 같은 3가지 타입의 선대(기본자금 대출)형태로 되어 있다.

Credit Agricole 그룹은 자기자본비율의 최저 라인을 60%로 두고 있다. 특히 지방금고의 경우 위험분산의 관점에서 이 비율을 내부목표로서 지킬 것을 강조하고 있다. 현 실태로는 더욱이 BIS비율, 유동성비율도 포함하여 엄격히 체크하고 있고 자기자본이 매우 축적 되어 있다. 또한 주목되는 것은 일부금고에서는 상장도 되어 있는 투자협동조합증권의 발행이 인가되어 있다는 점이다. 이것에 의해 일부지방금고는 자기 책임에서 증자가 가능하게 되었다.

예를 들면 인가된 금고의 자기자본평균은 인가되지 않은 금고의 평균보다 1.4배, 총 자산은 1.3배이므로 지방금고 독자적으로 증자수단이 가능하다.

지방금고의 위험은 7년 이상 신용위험에 거의 한정되어 지역에 밀착한 특색 있는 서비스제공, 개성적 어프로치가 전개되고 있다.

## 2.6. 농업부문에 대한 역할 강조

Credit Agricole 그룹은 현재 Universal Bank로서 국내외적으로 거대한 은행그룹으로 발전되어 있지만 프랑스의 중농주의 배경과 함께 당초에 농업협동조합은행으로 시작된 전통을 고수하는데 세심한 노력을 기울이고 있다. 먼저 농업의 다원적 기능을 중시하면서 전체 그룹의 모든 유인물에 “농업은 국가의 자산”이라는 문구를 집어넣고 계속적으로 농업의 중요성을 홍보하고 있음을 볼 수 있다.

따라서 농업부문에 대한 독점적인 농업금융기관이라는 것은 없지만 Credit Agricole 그룹이 프랑스 전체 농업대출의 80%를 담당하고 있는 것을 보더라도 Credit Agricole 그룹이 일종의 농업금융 전담 금융기관의 역할을 하고 있는 것이다. 그런데 Credit Agricole 그룹이 농업부문에 공급하고 있는 대출 규모는 Credit Agricole 그룹의 총 대출액의 약 11.9%를 차지하고 있다. 즉, 농업부문의 대출잔액으로 보면 1999년 말 현재 253억EUR로 이 금액의 약 20%는 정책금융으로 이자율이 정부에서 보조된 저 이자율 자금이다.

부표 2-4 Credit Agricole 그룹의 부문별 대출 현황(1999년 말 현재)

	비율 (%)
농업 부문	11.9
주택 금융	34.2
일반 소비금융	7.0
중소기업 금융	12.8
국제금융(대규모)	21.7
지방자치단체금융	6.8
전문직 금융	6.4

자료: Credit Agricole Report, 1999.

프랑스의 농업금융정책에서 보면 농업보호정책의 일환으로 농업부문에 정책자금을 공급하고 있으나 자금이 정부의 재정자금으로 공급되는 것이 아니라 자금은 Credit Agricole 그룹과 함께 금융기관에서 공급되나 이자금의 이자율은 정책금융의 저 이자율 정책에 따라 정부재정에서 보조하고 있다. 이와 같은 정책금융의 주요 지원분야를 보면 농업기계화자금이나 농지확대자금으로 많이 지원되었으나 최근에는 농민후계자지원자금으로도 많이 공급되고 있다.

다시 말하면 지금까지 농업부문에의 정책자금의 공급은 정부에 의한 저이자율 대출제도로 보완되어 왔다. 구체적으로는 CNCA에서의 차입자금 비용과 중장기 대출의 고정 저리금리와 차액을 정부가 CNCA에 직접 보상 제공하고 있다.

이 제도는 CNCA에서 독점적이었는데 1990년 1월 1일부터 타 금융기관에도 적용되어 CNCA의 특권적 지위는 소멸되었지만 이로 인한 노하우 등으로부터 이 분야에 있어서는 현재도 우위성을 유지하고 있다.

Credit Agricole 그룹 전체에서도 농업대출은 전체대출의 11.9%를 차지하고 개인, 법인 다음으로 중요대출 대상으로 되어 있다.

## 2.7. Credit Agricole 그룹의 자회사 제도

Credit Agricole 그룹 내의 핵심 자회사는 13개가 있으며, 주요업무는 Ucabail (리스업무), Unifica(부동산업무), Cedecam(결산시스템), Segespar(투자고문·투신

업무), UI(마차트뱅크·M&A), Unicredit (협동조합금융업무), Prddica (생명보험 업무), Pacifica(손해보험업무)등 이다.

자회사의 주식은 CNCA와 지방금고에서 상호 보유하고 있는 형태로서 주식보유 지분형태는 100%에서부터 25%내외로 되어 있다.

최초의 자회사 설립은 1962년으로 1960~62년의 농업기본법의 시행의 영향을 받았다. 그 후에도 업무확대의 필요성 증대와 규제존재의 절충안으로서 자회사에 의한 업무확대가 도모되어 졌다. 이들 자회사를 통하여 그룹은 은행 예금수익 압박이라는 세계적 경향에 대처하여 왔다. 그 후 민영화, 91년의 CNCA업무규제 전면철폐, 세계공동의 규제순화경향의 영향을 받아서 그룹에서는 90년~95년에 걸쳐서 자회사의 재검토, 정리를 실시하여 왔다. 사피카 등의 특수회사도 폐쇄하고 자회사는 CNCA 혹은 지방금고, 또는 공동으로 직접 보유되어 간소화의 방향이 진전되어져 왔다.

이들 자회사는 그룹 안에서 유효하게 이용되어 그룹 안에서 상호간에 메리트를 주고받고 있다. 즉 자회사 측에서는 그룹의 네트워크를 이용하는 것에서 ① 목표압축, ② 전국적 시장 혹은 광고전개, ③ 판매확보가 도모된다.

한편 지방금고 측에서는 ① 위탁판매에 의한 수수료 수입, ② 타은행과의 거래와 비교하여 비용절감, ③ 자회사 주주로서의 환원에서 미력이 있다.

또한 쌍방에서 혹은 자회사 사이에서도 그룹 안에서 운용을 하는 것으로서 ① 고정비용의 절감, ② 결산 간략화 등의 수속, ③ 관리업무의 간략화가 가능하게 되고 있다.

이상 Credit Agricole 그룹은 국내 소매시장에서 견고한 기반을 유지하고 국내 자금시장업무의 전자공학화에 있어서는 양호한 성과를 얻고 있다. 그러나 빠른 금융계의 경쟁격화, 국경소멸, 통화통합 등으로부터 견고한 국내시장의 기반만으로는 향후 경쟁에서 살아 남는 것은 불가능한 단계에 들어섰다. 그 결과, CNCA의 향후 주목표는 지금까지의 소매시장의 범위를 유지하는 의미에서도 도매시장에 집중하고 있다. 특히 그곳에서의 승부의 키를 쥐고 있는 국제 투자은행업무의 강화가 필수 최우선의 과제로서 선정하게 되었다.

## 2.8. 역사적으로 본 정부와의 관계

Credit Agricole이 1882년에 프랑스 농민들의 신용협동조합으로 설립 될 당시에는 협동조합의 원리와 농민들의 필요성에 따라 완전히 자발적으로 설립되었었다. 그러나 농민의 협동조합 금융조직으로 탄생하였으나 당장 자원동원상의 어려움 때문에 설립 후 3년째부터 운영상 자금여력이 없어서 Credit Agricole은 정부에 자금지원을 요청하게 되었다. 이를 계기로 1897년에 국회가 “지방농협은행 창설 지원법”을 제정하게 되었고 이로 인하여 많은 Caisse Local들이 설립되어 자연히 자금의 분배문제가 대두되기 시작하였다. 이때에 특히 Caisse Local들간에 정부로부터 지원되는 정책자금을 보다 공정하고 효율적으로 배분 할 목적으로 대략 100여개의 Caisse Local들을 하나의 그룹으로 묶는 Caisse Regional이 설립되게 되었다. 따라서 당초에 Caisse Regional이 설립되게 된 동기는 주로 정부가 농민들이 자발적으로 설립한 농촌신용협동조합인 Caisse Local을 통하여 농업부문 지원을 위한 농업정책자금을 효율적으로 공급하기 위한 것이었다. 그러나 1920년 이전에는 Caisse Regional에 대하여 정부의 통제가 많았으나 그 이후에는 점차 운영의 자율성을 부여하게 되었다. 따라서 Credit Agricole은 1920년대부터 근래의 1980년대 후반까지 사실상 두가지의 얼굴을 가지고 있었다고 할 수 있었다. 첫째의 얼굴은 Credit Agricole의 중앙 조직격인 NCAC가 사실상 정부를 대신하는 정책금융기관으로서의 얼굴을 가지고 있었으며, 두 번째의 얼굴은 Caisse Regional이 Credit Agricole의 일선 영업업무를 담당하는 회원조합은행으로서의 얼굴을 가지고 있었던 것이다. 정부는 NCAC와 Caisse Regional을 통하여 농업부문에 많은 정책자금을 공급하고 있었기 때문에 NACA는 농업금융부문에 일종의 중앙은행의 역할을 담당하고 있었을 뿐만 아니라 사실상 Caisse Regional을 통제하고 있었다고 할 수 있다.

그러나 제2차 세계 대전 이후 전반적인 전후의 경기회복과 함께 Caisse Regional은 매우 빠른 성장을 나타냈고 특히 개인저축동원부문이 급성장함으로서 1960년대 중반부터는 정부자금에 의존 할 필요성이 없을 정도로 자원동

원을 많이 하여 자체자금의 여유시대가 도래함으로서 여러 가지 면에서 정부에 의존할 필요가 없게 되었다. 따라서 1970년부터 특히 Caisse Regional에서는 정부의 간여나 정부의 보조가 거의 없어진 상태의 금융업무가 계속되었고 정부로부터의 특혜는 법인세면제의 특권만을 누려 왔었다.

그러나 이것도 1980년 이후 농업협동조합은행이 일반 상법관할로 변경됨에 따라 지금까지 누려왔던 법인세 면세특권마저 완전히 배제되게 되었으며 이를 계기로 Credit Agricole은 업무상 일반상업은행과 똑같은 여건 하에서 시장경쟁을 하게 되었다. 이와 같은 환경변화와 함께 중요한 문제가 대두되었는데 Caisse Regional이 정부의 지원 없이 협동조합은행으로서 일반 시중은행과 똑같이 시장경쟁을 하고 있는데 Caisse Regional의 일상업무를 사실상 관할하고 있는 중앙조직인 NCAC는 정부의 관할하에 그대로 있고 더구나 협동조합의 원칙과 배반되게 NCAC의 회장이나 최고경영책임자인 은행장을 정부가 임명하느냐는 문제였다. 아울러 Caisse Regional의 급성장으로 여유자금이 많아져서 정부에서도 정부의 자금을 공급하는 것보다도 Credit Agricole의 여유자금을 정책자금으로 이용하고 정책자금으로 전용된 부분의 이자율차액만큼을 보상하는 방향으로 정책변화가 일어났었다. 이와 같은 정책환경의 변화로 인하여 Caisse Regional의 업무가 일반 시중은행과 경쟁적으로 계속 성장함으로서 이들의 중앙은행격인 NCAC의 역할에 대하여 정부의 제반 규제를 대폭적으로 완화해야 될 필요성이 Caisse Regional의 업무추진상으로도나 정책결정과정상으로도나 다같이 대두되게 되었다. 특히 정책결정과정상으로도 일반시중은행과는 달리 조합원에 의해 회원은행의 임원을 직접 민주적으로 선출하여 소위 협동조합의 민주적 관리 원칙을 준수하고 있는 Caisse Regional이나 Caisse Local 및 FNCA등으로부터 CNCA에도 민주적 관리 원칙을 준수하도록 하는 요구가 계속되었다.

정부에서는 1988년 드디어 CNCA를 완전히 민영화하기로 결정하고 CNCA 보유주식을 협동조합원칙에 의해 Caisse Regional이 90%를 출자로 인수케 하고 나머지 10%는 직원들이 인수토록 하였다. CNCA가 업무상으로도나 정책결정과정상으로도나 다함께 협동조합형태로 전환시킴에 따라 정부에서도 이 이



상 CNCA를 정부의 영향하에 둘 필요가 없어졌으며 모든 면에서 정부의 규제를 전면적으로 철폐하기에 이르렀고 이에 따라 저금리의 농업정책금융도 Credit Agricole의 독점권을 완전히 개방하여 모든 금융기관이 참여 할 수 있도록 시중은행 경쟁체제로 전환하게 되었다.

이와 같이 농업정책금융을 모든 금융기관에 개방하는 경쟁체제로 바꾸었으나 사실은 농업금융의 특수성과 지금까지 쌓아 온 농업금융의 전문기관으로서의 “노우.하우” 때문에 농업정책금융의 80%이상을 Credit Agricole이 취급하고 있는 것이 현실이다. 한편 NCAC가 1980년대 후반기에 명실 상부하게 Credit Agricole그룹의 영업업무상 중앙은행으로서 전환하게됨에 따라 대두된 주요 문제의 하나가 바로 자기자본의 건전성문제로 특히 NCAC의 자기자본 확충방안이었다. NCAC의 자본금 증좌 방안은 두 가지 방법으로 한 가지는 주인인 회원조합인 Caisse Regional의 대 CNCA 증자방법이고 다른 하나는 CNCA가 일반주식회사와 같이 특정한 주식을 발행하는 방법이다. 주식 발행 방법으로는 특정 “협동조합투자증권(Certificate of Cooperative Investment)”을 발행하게 되었는데 이것은 일종의 우선주 발행과 같은 것이다. Credit Agricole그룹은 사실상 영업상으로는 거의 일반 시중은행과 다를바 없으나 의사결정과정에서 당초와 같이 협동조합의 민주적 관리 원칙을 준수함으로써 협동조합 형태의 조직 구조를 고수하고 있다. 사실상 Credit Agricole 그룹의 이와 같은 협동 조합적인 조직구조로 인하여 CNCA를 포함하여 Credit Agricole 그룹 전체가 일반 시중은행과는 전혀 다르게 조합원이 주인인 협동조합은행이라는 차별성을 가지고 성장하게 되었으며 바로 이러한 점이 Credit Agricole 그룹을 협동조합의 민주적 관리원칙에 따라 정부로부터 명실상부하게 독립성과 자율성을 취득하게 하였고 세계적인 은행으로 성장하게된 원동력이 되었다고 할 수 있다.

빈

면

C2000-50

농업금융제도 개선방안 연구

---

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

인 쇄 2000. 12.

발 행 2000. 12.

발행인 강정일

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 경희정보인쇄(주) 02-2263-7534(代)

---

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.