

농업금융 발전사와 시사점

박 성재(GSnJ 시니어이코노미스트)

목 차

1. 서론
2. 농업금융의 태동기(1945 ~ 1956)
3. 농업금융의 제도기반 구축(1956~1973)
4. 도약과 성장 그리고 위기(1974~1989)
5. 시장개방 대응 구조개선과 정책금융(1990~1999)
6. 농업금융의 효율화 모색(2000~)
7. 전망과 과제

1. 서론

우리 농업금융이 해방 이후 지금까지 걸어온 길을 되돌아보면 몇 가지 특징적인 사건들이 눈에 들어온다. 비록 잠정적인 기관으로 설립되었지만 1956년의 주식회사 농업은행은 첫 농업금융 전담기관이었다. 주식회사 농업은행은 특별은행인 농업은행으로, 다시 1961년 종합농협의 은행으로 변천의 길을 간다.

1969년에는 상호금융이 시범사업으로 도입되어 조합금융 시대를 열게 된다. 상호금융은 1973년부터 전국 대부분의 단위농협에서 실시되어 조합금융 시대로의 도약을 완성한다. 이후 상호금융, 중앙회 은행 금융, 정책금융의 3범주의 농업금융이 본격적으로 성장하기 시작하였는데 1980년대 중반 농가부채문제에 부딪혀 숨고르기를 해야 했다. 1987년에는 농가부채대책의 일환으로 상호금융으로 농어가의 고리사채를 대체해주었는데, 이는 1961년의 농어촌고리채정리사업 이후 두 번째 정책에 의한 직접적인 자금용의 구축이었다.

1990년대에는 농산물시장개방에 대응한 구조개선 농정으로 대규모의 정책금융이 농업부문에 투입되면서 상호금융을 밀어내는 농업금융시장의 구조변화가 진행되었다. 정책금융의 급격한 확대는 부채의 급증으로 이어졌고, 1996년 이후의 농업성장 둔화, 1997년 말 외환위기 등의 악재가 겹치면서 농가의 부실화와 경영위기가 확산되자 1998년부터 2004년까지 연이은 부채대책이 추진되었다.

2000년에는 21세기로의 전환이라는 단순한 시간적 의미 이상의 변화가 일어났다. 크게 확대되었던 1990년대의 농업투자자의 결과는 성과보다 부작용이 더 크게 영향을 미쳤다. 농가부채 누적, FTA로의 정책전환에 따른 불확실성의 증대, 농업수익성 악화 등으로 농업투자가 위축되고 농업정책금융 수요도 줄어들었다. 정책금융의 효과와 효율성 제고, 관리 운영의 투명화와 제도개선을 요구하는 사회적 압력이 높아졌다. 농업종합자금, 농업경영회생자금, 농업벤처펀드 등 새로운 제도가 도입되고, 정책금융의 관리 전담기관으로 농업정책자금관리단이 만들어졌다.

농업금융, 특히 소농경제하의 농업금융은 일반금융과는 다른 특징이 있다. 수익성이 낮고 위험성이 높으며 계절성이 심하고, 생산과 소비가 분리되지 않아 자금 용도가 불투명하고 체계적 관리가 어렵다¹⁾. 이같은 소농경제가 지

1) 농가의 자금용도는 상황에 따라 소비 또는 생산자금으로 쓰여지는 자금의 혼용성(fungibility)은 소농경제의 주요 특징의 하나이다.

배하는 곳에서는 시장이 제대로 작동하지 않아 정책금융의 필요성이 강조된다. 경제가 발전하고 농업의 전문화와 규모화가 진행되면서 이러한 제약이 완화되기는 하지만 여전히 농업금융은 소액다건(少額多件)으로 비용이 높고, 불확실성과 불투명함 때문에 신용제한(credit rationing)이 심하여 적정투자를 어렵게 한다.

우리의 농업금융정책은 전통적으로 신용의 접근성을 높이면서 농업인이 보다 쉽게 보다 싼 자금을 이용할 수 있도록 하는데 초점을 맞추어 왔다. 1960년대까지는 농어촌고리채를 구축하는 것이 가장 긴급한 정책과제였고, 1970년대 이후에는 농업의 상업화와 기계화를 지원하기 위해 저리의 정책자금 공급확대를 위해 노력했다. 이것이 너무 성급하게 진행되다 부채의 누적과 부채대책의 추진이라는 역풍을 되풀이 하기는 하였지만 1990년대까지 이러한 생각에는 근본적인 변화가 없었다. 하지만 2000년대 이후부터 점차 자금의 지원 효과와 관리 효율성, 시스템 효율화에 대한 관심이 높아지면서 자금수요자의 특성에 맞춘 정책금융의 공급, 사업타당성과 적정사업자 중심의 정책금융의 공급, 미래 성장동력 발굴과 육성을 위한 정책금융의 공급 등으로 정책의 강조점이 이동되고 있다.

이 글에서는 해방 이후 지금까지 우리 농업금융의 변화를 경제환경, 주요 제도, 정책 이슈의 변화와 연계시키면서 종합적으로 설명하고자 한다. 변화의 흐름을 쉽게 이해할 수 있도록 농업금융제도의 주요 변화시점을 기준으로 시기를 5단계로 구분하여 설명할 것이다.

2. 농업금융의 태동기(1945 ~ 1956)

2.1. 고리사채가 지배하는 농촌금융시장과 빈곤의 악순환

해방 후에도 한동안 일제강점기 때의 금융기관들이 이름만 바꾸고 영업을 지속하였다. 농업금융기관인 금융조합과 그 연합회는 본령인 금융사업보다 생활물자와 비료 등의 공급업무에 치중하면서 생존을 모색하는 한편 새롭게 설립된 농업협동조합의 주도기관이 될 기회를 엿보았다. 일제 때의 식산은행에서 1953년 이름을 바꾼 산업은행은 농업수리자금 등 농업부문 장기개발자금 취급했고, 일반 시중은행들은 누에고치, 면화 등 특수 농축산물 수집과 생산자금을 취급하였지만 그 규모는 미미하였다.

농촌 금융시장은 사금융이 지배하였을 뿐만 아니라 고인플레이와 지주금융의 해체 등으로 자금경색이 심화되어 이자율이 매우 높아 한 번 차입하면

정상 상환이 불가능할 정도로 착취적이었다. 즉 빚을 갚기 위한 차입이 반복되고 그 과정에서 빚은 눈덩이처럼 커지는 악순환이 계속되었다.

1953년 5월 농업은행 조사자료는 농가부채 중 이자율이 연 60% 이상인 부채가 현금부채의 경우는 61.9%, 현물부채는 73.5%였다고 밝히고 있다. 특히 연 120%가 넘는 고리채도 현금부채는 15.1%, 현물은 34.7%나 되었다. 1956년 조사에서는 부채를 가진 농가가 전체 농가의 86.7%였고, 농가부채의 75.7%는 사금융이었던 것으로 나타났다. 이자율이 연 60% 이상인 부채는 현금 60.1%, 현물 54.5%로 3년 전보다는 낮아지기는 했지만 여전히 절반 이상의 부채가 월 5% 이상인 고리채였다. 이 중 연 120%가 넘는 고리채는 현금부채는 3.0%, 현물부채는 14.0%였다(박성재, 2003).

고리사채의 형태는 자금차입에서만 나타나는 것이 아니었다. 1950년대 초에는 수확 후 빚을 갚고 바로 식량이 떨어져서 굶게 되는 절량농가가 2월부터 나타나기 시작했다. 이들은 보리가 수확되는 초여름까지는 식량을 구할 방법이 없어서 우선은 식량을 확보하기 위해서 고리채를 빌렸다. 이때문에 정부의 주요 과제 중 하나가 이들을 구호할 구호양곡의 양을 결정하고 분배하는 것이었다²⁾. 벼의 이삭이 피기 시작하는 8월부터는 수확 후 인도를 약속하고 벼값을 미리 받는 입도선매(立稻先賣)가 성행하였는데 그 조건의 가혹함은 고리채 이상이었다. 1954년 8월의 입도선매가격은 수확기 가격의 21.1%에 불과하였다(박성재, 2003).³⁾

2.2. 다원화된 농업 제도금융

농촌시장에서의 역할이 미약하였지만 이 시기의 농업금융을 담당하는 제도금융기관은 금융조합과 산업은행, 시중은행으로 분산되어 있었다. 금융조합은 1956년 해산되어 주식회사 농업은행에 그 업무를 이관할 때까지 농업금융을 담당하는 주축 기관이었다. 그러나 금융조합은 농업자금 대출에 있어서도 그 이름에 맞는 비중을 갖지 못하였으니 1952~ '56년에 전국 금융기관의 농업자금 대출 총액 중 금융조합의 비중은 23.8~47.9%로 산업은행이나 시중은행의 비중보다도 낮은 경우가 있었다(표 1).

고리사채가 지배하는 농촌금융시장에서 제도금융에 대한 초과수요는 대단

2) 정부에서 춘궁기에 양곡을 대여해주고 여름의 보리나 가을의 미곡으로 상환 받는 사환곡제도(社還穀制度)를 운영하였으나 식량 부족량에는 턱없이 모자랐다. 1954년에는 사환곡으로 50만 석을 책정하였으나 실제 지원된 것은 28만 1천 석에 불과하였다(홍성종, 김철, 1985).

3) 11월에 수확해서 곡물을 인도한다면 3개월 정도 미리 돈을 갚다 쓰는 것인데 이는 이자율이 3개월에 374%(연 1,496%)나 되는 셈이니 이의 수탈정도를 말로 다하기 어렵다.

히 클 수밖에 없었다. 1955년 12월 금융조합연합회는 금융조합이 취급할 농사자금의 소요액이 485억 5천 6백만 원이라고 발표하였는데, 1955년 10월말 금융조합이 취급한 농사자금의 융자실적은 총 60억 9천 1백만 원에 불과하였다(농협중앙회, 1963, 231쪽). 금융조합연합회가 주장한 소요액의 12.5%만 공급한 것이다.

제도금융도 중장기 자금은 거의 없었고 대부분이 단기성 자금만 공급되었다. 금융조합이 1955년 공급한 자금 중에서 87%가 상환기간 1년 이내의 단기 자금이었고 나머지 자금도 1~3년의 중기자금이었다(농협중앙회, 1963, 231쪽). 산업은행이 중장기자금을 공급하긴 했지만 농업용수개발 등 개발자금이어서 수리조합 등에 대출된 것으로 농가의 자금 이용과는 관계가 없었다.

표 1. 전국 금융기관 농업자금 대출 총액에 대한 금융기관별 점유비

단위:%

연도	금융조합 또는 농업은행	산업은행	시중은행	계
1952	30.4	-	69.6	100.0
1953	23.8	-	76.8	100.0
1954	47.9	35.2	16.9	100.0
1955	33.2	44.3	22.5	100.0
1956	42.3	52.4	5.3	100.0
1957	64.1	55.5	0.4	100.0
1958	99.3	-	0.7	100.0
1959	99.3	-	0.7	100.0

자료: 농업은행, 「농업연감」
김영철(1999) 860쪽 <표 11-2> 재인용

2.3. 고인플레이와 지주금융의 붕괴

농촌의 자금사정을 어렵게 하는 거시변수는 높은 물가상승률과 농지개혁으로 인한 지주금융의 붕괴였다. 물가상승률이 높으면 국민의 저축유인은 낮아지고 자금차입 유인은 높아지지만 금융기관은 대출에 소극적이게 된다.

서울의 도매물가지수는 1936년을 100으로 할 때 1944년 241, 1946년 22,100, 1947년 40,200, 1948년 65,500로 폭등세를 보였다(박성재, 2003, 301쪽). 금융지표를 보면 1936년을 100으로 할 때 1950년의 화폐발행고는 63,630, 총예수금은 65,497, 총대출금은 86,889, 물가지수는 98,678이었다(김영철, 1999, 859쪽). 물가상승률이 높으면 고정이율로 대출받은 채무자에게 유

리한 상황이므로 대출의 증가가 예수금의 증가보다 빨랐던 것이다. 그러나 금융조합의 예수금 증가지수는 12,974, 대출금 증가지수는 8,743로 금융권 전체의 예수금 증가지수의 19.8%, 대출금 증가지수의 10.1%에 불과하였다. 해방 이후 금융조합의 금융중개 기능이 얼마나 약화되었는지를 보여주는 것이다. 특히 대출이 더 약화되어 농촌금융시장에서 제도금융의 공급부족을 심화시켰음을 알 수 있다.

제도금융의 위축은 자연스럽게 사금융의 팽창을 가져오게 된다. 그런데 1949년의 농지개혁은 농촌의 사금융 공급 자체를 위축시키는 결과를 가져왔다(김영철, 1999). 농지개혁 이전에는 지주가 농촌의 가장 큰 자금공급자 역할을 하였으나 이후에 그것이 어렵게 되었기 때문이다. 정부가 지주의 농지를 매입하고 지가증권으로 상환을 하였는데, 지가증권이 고인플레이로 거의 가치를 상실하였다. 주머니가 빈 과거 지주들은 농촌의 전주 노릇을 할 수 없게 되었다. 또 농지개혁은 농지담보를 금하였는데 이것이 농가의 자금차입을 어렵게 하는 요인이 되었다⁴⁾.

농촌금융시장의 자금경색과 농가경제의 빈곤화로 어렵게 분배받은 농지를 매각하는 사례도 빈번하였다. 반성환(1958)의 사례연구에 따르면 표본지구에서 1957년 7월까지 분배받은 농지의 10.2%가 매각되었는데, 이중에서 3단보미만의 영세농은 수배 받은 농지의 58.1%를, 3~5단보 소농계층에서는 31.3%를 매각 처분하였다. 처분 이유로는 생계비 부족이 28.2%, 부채상각이 12.8%였다.

3. 농업금융의 제도기반 구축(1956~1973)

3.1. 농업금융 전담기관의 설립

농업금융은 일반 산업금융에 비해 시장기능에만 의존할 수 없는 여러 가지 한계가 있다. 농업의 저수익성과 고위험, 자금수요의 계절적 편중, 소요대건의 거대로 인한 높은 비용, 가계와 생산의 미분리로 인한 자금이용의 혼용성(fungibility) 등의 이유로 상업금융기관이 농촌을 기피하여 농촌금융시장은 고리의 사금융에 지배받는 것이 개발도상국에서 보는 일반적인 현상이다.

정부수립 이후 계속된 농업협동조합 설립 추진 노력은 농업금융을 전담할 제도금융기관을 두기 위한 것이었다. 농업협동조합의 설립이 정부 부처간의

4) 실제로는 농지를 담보로 사금융을 이용하는 사례가 적지 않았다. 농지담보는 1970년대 초 농협에게만 허용되어 농가의 자금이용을 용이하게 하는데 도움을 주었다.

이전등으로 늦춰지면서 1956년 잠정적인 농업금융 전담기관으로 주식회사 농업은행이 설립되었다⁵⁾. 주식회사 농업은행은 비록 향후 설립될 농업은행 또는 농업협동조합이 개설될 때까지 한시적으로 운영될 기관이었지만 농업금융 전문기관으로서의 위치를 확보하였다.

1958년에 설립된 농업은행은 주식회사 농업은행의 재산과 업무, 금융조합의 재산을 인수받았다. 특수은행으로서 농업은행은 정책금융기관이란 점에서 금융조합이나 주식회사 농업은행과는 차이가 있었다. 한국은행으로부터 차입과 정부로부터 재정대하금을 보다 적극적으로 받을 수 있었고, 정부보증하에 농업금융채권의 발행을 통한 자금조달을 할 수 있어 농업자금의 공급능력이 크게 확대되었다. 일반은행은 은행법과 한국은행법에 따라 중장기자금의 대출에 제한을 받았으나 농업은행은 특수은행으로서 중장기자금을 취급할 수 있게 되었다. 마지막을 산업은행이 취급하던 수리자금까지 취급하게 되어 농업금융의 일원화를 이루었다(농협중앙회, 1963, 274쪽). 하지만 같이 설립된 농업협동조합과의 협력관계를 형성하지 못하고 대립한 결과 1961년 두 기관의 통합을 통한 새로운 농업협동조합으로 다시 탄생하게 되었다.

3.2. 농업정책자금의 공급 확대

1961년 새롭게 태어난 농협이 농업금융 전담기관으로 안정화되면서 농업정책자금 공급이 빨리 늘어나기 시작하였다. 농협의 예수금과 대출금은 1965~ '70년에 연평균 55.2%와 38.3%씩 증가하였다.

1950년대의 정책금융은 1957년까지 고인플레이와 빈약한 재정으로 인하여 기여도가 낮았다. 절량농가에 대한 구호양곡의 분배, 입도선매 등의 방지를 위한 미곡담보용자와 같은 제도가 시행되었다. 최초의 영농자금은 1949년 한국은행의 재할인 한도 설정을 통해 25억 원을 공급한 것이라 한다(남구희, 1999). 1953년부터는 춘궁기 절량농가에 양곡을 대여하는 사환곡(社還穀) 제도 실시되었다. 1957년부터는 호당 벼 50가마 이내에서 연리 16.5%로 융자해주는 미곡담보용자제도가 도입되었다. 1959년부터는 농가 보유 벼와 정부 보유 정맥, 소맥, 소맥분, 호맥 등을 교환해주는 양곡교환제도가 실시되었다. 정부는 미곡을 확보하고 식량이 부족한 농가는 양이 많은 양곡을 획득할 수 있었다(남구희, 1999, 783~785쪽).

1961년 5월 16일 군사쿠데타로 정권을 잡은 군사정부는 9일 만인 5월 25

5) 1956년 2월 농업협동조합과 농업은행 설립논의가 급진전을 보자 정부는 금융조합 해산 방침을 밝혔으나 이후 농업협동조합의 설립이 이루어지지 않게 되자 해산 방침이 정해진 금융조합을 대신할 농업금융기관을 기존 은행법에 따라 급하게 설립하였다.

일 농어촌고리채정리사업령을 공포하였다. 농어촌고리채정리사업은 연 이자율 20% 이상의 채무는 정부에 신고하도록 하고 정부는 채권자에게 연 20%의 이자로 원리금을 상환하고, 채무자로부터는 연 12%의 이자로 원리금을 상환받아 농어가를 고리채의 굴레에서 구해내자는 사업이었다. 이 사업은 농협이 담당하였고 정부는 8%포인트의 이자율 차이와 사업추진비를 농협에게 보상하여주었다. 하지만 이 사업은 재정의 한계 때문에 일회성으로 그쳤고, 이 후 고리채를 신고했던 채무자들은 신뢰를 잃어 이웃으로부터도 자금을 빌리기가 더욱 어려워졌다(서종혁 외, 1988).

농협이 종합농협으로 전환한 이후 경제사업부문과 신용사업부문의 유기적 연계가 강화되어 농업금융의 기능이 확대되었다. 정부의 정책금융 공급이 증가되고 농협중앙회의 자금조달능력도 확대되었다⁶⁾. 하지만 1960년대 농협중앙회의 조달자금 중 예수금 비중은 30%대 이하였고 나머지를 정부의 재정자금과 한은차입금에 의존하였다.

자금수요는 많고 공급능력이 약하여 저축동원이 긴급한 과제였다. 소득이 낮아 저축동원 노력이 성과를 낼 수 있을 것인가 의문이 일기도 하였지만 1965~ '69년에 추진된 저축추진운동이 목표를 초과달성하면서 농협에 자신감을 주었다⁷⁾.

농협의 자금조달 능력이 향상되자 정부는 정책자금의 재원으로 농협자금의 이용 비중을 높이고, 1968년에는 이차보전제도를 도입하여 재정운용의 효율화를 도모하였다⁸⁾. 나아가 1968년 9월부터 농협을 통해 외국으로부터 차관을 도입 하여 중장기자금으로 공급토록 함으로써 정책금융의 규모는 크게 신장하였다⁹⁾.

정부는 정책금융 공급능력이 향상되자 자금지원을 통해 농가경제를 안정화시키고, 농업생산 전문화와 생산력 향상을 도모하고자 하였다. 1965년에는 농가경제안정화사업으로 0.5~1.0ha의 경지를 소유한 농가에게 비료, 농약, 종자, 소농기계 구입을 위한 단기자금을 공급하고 개간, 경지정리, 대농기구 구입을 위한 중장기개발자금을 지원하였다. 1967년에는 주산지조성사업을 전개하여 지역에 적합한 작목 중심의 산지집단화로 중산, 농업경영구조 개선, 농

6) 1961년 8월 15일 기준으로 예수금 298억 원, 차입금 1,133억 원, 대출금 1,319억 원을 보유한 상태로 신용업무 개시하였다(농협중앙회, 1963.12).

7) 운동기간 중 총 88억원의 저축을 흡수하여 예금 총액 153억 원을 달성한다는 목표를 세웠으나 목표 연도인 1969년 예금고는 759억 원에 달했다. 운동기간 중 연평균 60%를 넘는 저축 증가율을 기록했기 때문이다(농협중앙회, 1981).

8) 농협이 조달한 금리와 농업인에게 대출해주는 금리 차이에 농협의 관리비용을 더하여 재정에서 그 차액을 보전해주는 제도로 적은 예산으로 많은 정책자금을 공급할 수 있었다.

9) 차관도입은 캐나다, 미국으로부터 시작하여 1970년대에는 IBRD, ADB, 서독, 일본 등으로 차관도입선이 다양화되고 규모도 확대되었다.

촌기계화 촉진 등을 꾀하였다. 주산지조성사업에는 상환기간 5년의 중기자금이 지원되었다. 1968년에는 농어민소득증대사업으로 농업인, 농협, 토지개량조합, 지방자치단체 등에 1년 이내 단기자금과 최장 15년의 장기자금을 지원하였다(박성재, 2015).

3.3. 협동조합금융의 도입

협동조합을 통한 농업금융 문제의 해결은 농협이 만들어진 후 11년 만에 처음으로 시도되었다. 조합원의 예금을 받아 자금을 필요로 하는 조합원에게 대출해주는 협동조합금융인 상호금융이 시작된 것은 1969년 시범사업을 통해서였다. 상호금융은 1973년 전국 대부분의 단위농협에서 시행됨으로써 협동조합금융시대를 열게 되었다.

농촌금융시장에서 제도금융의 위상이 높아지고 사금융이 위축되기 시작한 것은 조합금융인 상호금융의 성장이 크게 영향을 미쳤다. 상호금융은 농촌 내부의 저축자원을 협동조합으로 흡수하여 조합원을 위한 금융자금으로 활용될 수 있게 하는 협동조합금융이란 점에서 농업금융의 성격을 변화시킨 중요한 계기가 되었다. 이 상호금융은 1969년 시범사업으로 도입되었고, 1972년 신용협동조합법에 의해 법적 근거를 확보하면서 1973년에는 전국 대부분의 단위조합에서 상호금융의 시행에 들어갔다¹⁰⁾. 이로써 농업금융의 체계는 조합금융인 상호금융과 농협중앙회의 은행금융이 시장금융으로서 역할을 담당하고 정책금융이 보완하면서 제도금융권을 채우고 그 나머지를 사금융이 보충하는 농업금융제도의 완성이 이루어졌다고 할 수 있다. 특히 1980년대 농가부채대책에서 크게 활용된 신용보증제도가 1972년에 도입되어 농협이 위탁관리하게 된 점도 이 시기를 농업금융제도 기반구축기라고 부를 수 있는 중요한 요인이 된다.

4. 도약과 성장 그리고 위기(1974~1989)

4.1. 농업금융의 성장

1970년대는 지속적인 경제성장과 함께 농업의 성장도 빨라지기 시작하였다. 반자급적 농업에서 소득을 목적으로 한 상업적 농업이 확산되기 시작하

였으며, 도시·비농업부문의로의 농업인력의 유출이 확대되면서 농업기계화도 진전되기 시작하였다. 식량자급을 위한 증산농정이 속도를 더하고 비료·농약 투입의 증대, 소득작목에 대한 투자 확대, 농산물 유통의 확대 등으로 자금수요가 팽창하고, 이에 부응하여 정책금융과 상호금융의 급성장이 이를 뒷받침하여 주었다.

상호금융이 전국적으로 실시되면서부터 협동조합에 의한 농업금융의 발전 시스템이 작동됨으로써 선진국이 경험하였던 발전경로를 따라갔다. 상호금융예수금은 도입초기인 1975~1980년에 연평균 55.7%씩, 1980년대에는 연평균 30.3%씩 증가하여 중앙회의 예수금보다 빠른 속도로 성장하였다. 1983년부터는 축협도 상호금융을 실시하여 농업금융기관의 2원화가 이루어졌고, 1989년부터는 특수농협도 상호금융을 취급하게 됨으로써 모든 농업관련 협동조합이 농업금융기관이 되었다. 농협의 상호금융은 1986년 중앙회의 예수금 규모를 추월하였다.

표 2. 농협의 예수금과 대출금의 연평균 증가율 추이

	중앙회		상호금융	
	예수금	대출금	예수금	대출금
1965	106	208	-	-
1970	954	1,054	24	28
1975	2,595	2,841	899	419
1980	11,721	11,815	8,238	5,280
1990	97,309	80,925	116,003	84,756
2000	552,446	445,640	769,877	490,418
2010	1,233,781	1,215,168	1,956,655	1,295,255
연평균 증가율				
1965~ '70	55.2	38.3	-	-
1970~ '80	28.5	27.3	55.7	66.0
1980~ '90	23.6	21.2	30.3	32.0
1990~ '00	19.0	18.6	20.8	19.2
2000~ '10	8.4	10.6	9.8	10.2

자료: 농협중앙회

대출의 경우도 1980년대까지는 상호금융의 성장속도가 중앙회를 압도하였고 1990년에는 중앙회 대출규모를 상회하였다. 중앙회의 대출에는 중앙회의

10) 1973년 전체 단위조합의 86.4%인 1,338개 조합에서 취급, 1976년 1,538 전 단위조합에서 취급

자체자금에 의한 대출과 정책자금 대출을 포함하고 있다.

농업정책금융도 양적 확대와 질적인 변화가 같이 일어났다. 농협의 자금조달능력이 확대되면서 농협자금의 정책자금 투입이 증대되었다. 정부는 1977년부터 재정자금, 기금, 한은차입금, 농협예수금을 통합(Pooling)하여 금리를 낮추는 통합계정방식을 운용하였다.

정책자금의 조달원으로 기금이 활용되기 시작하였다는 점도 이 시기의 중요한 변화이다. 1974년부터 국민투자기금으로 농업기계화를 지원하였고, 1977년에는 축산진흥기금을 만들어 성장하는 축산업을 위한 자금을 공급하기 시작하였다. 1980년 농업기계화촉진기금과 농어민후계자육성기금이 만들어져 농업기계화와 농업인 후계자 양성을 위해 사용되었다. 1987년에는 농촌지역개발을 위한 농어촌지역개발기금이 설치되었다. 또한 상업농의 확산에 따른 농산물가격 변동에 대처하고 수급불안을 해소하기 위해 1967년 도입된 농산물가격안정기금을 대폭 확대하여 이용하였다.

1960년대말부터 도입되기 시작한 차관자금은 1970년대에 급격히 늘어나 대단위 농업개발사업지구에 투입되어 농업용수개발과 경지정리 등 생산기반 정비사업에 활용되었다. 차관자금은 1988년 이후 도입되지 않았다(농협중앙회, 1991, 457쪽).

1980년 농협개혁으로 군조합이 폐지되어 농협의 금융창구는 단위조합과 중앙회의 2단계 체제로 전환되었다. 1981년에는 새로 설립된 축협중앙회가 농협으로부터 축산자금을 이관받아 공급하기 시작하였고, 농협에서 분리된 축협은 1983년부터 상호금융을 취급하였다.

1980년대에는 금융부문이 팽창하면서 농촌지역의 금융시장도 경쟁이 심화되었다. 1970년대 중반 운영을 중단하였던 우체국이 저축업무를 재개(1983)하였고, 새마을금고, 신협 등 저축기관과 시중은행의 농촌 진출도 활발해졌다. 이같은 변화는 자금수요자로서 농업인에게 유리한 조건을 형성하였다¹¹⁾.

4.2. 농업금융의 위기와 부채대책

1970년대 후반 이후 농업의 상업화 속도가 빨라지면서 농가부채도 급격히 늘기 시작하였다. 국민소득 수준이 상승하면서 채소, 과일, 축산물에 대한 수요가 증가하였고 이에 대응한 투자 확대와 농업노동력 감소에 따른 농업기계화를 위한 자금지출의 증대가 부채 증가를 불러온 것이다.

11) 농촌 금융시장의 경쟁이 심화되어 농촌주민의 금융이용 편의가 증가된 측면도 있으나 농촌시장에서 조성된 예수금 자원의 대부분은 도시지역으로 유출되어 농촌 지역경제의 활성화에 기여한 정도는 크지 않았다는 연구가 있다(서종혁 외, 1987).

1980년대 초 농업의 전문화에 따른 시장위험을 분산시킨다는 논리로 추진된 복합영농이 1983년 소가격의 급락으로 실패하면서 부채문제가 사회적 문제로 부상하기 시작하였다. 또한 물가안정을 국정의 최우선 과제로 내세웠던 정부가 1982년 정책금리를 현실화하고, 추곡수매가의 인상률을 억제하면서 농가의 소득증대 가능성을 낮추고 금리부담은 높게 된 것도 부채문제를 악화시켰다.

1985년에는 급격히 늘어난 부채와 상환부담을 이기지 못하는 농가들의 불만이 높아지고, 전국 곳곳에서 반정부 시위가 일어났다. 줄곧 성장가도를 달려오던 농업금융은 채무불이행의 증가와 정책실패에 대한 비판이 고조되면서 위기의 국면을 맞게 되었다.

정부는 1986년부터 1989년까지 7회에 걸친 농가의 부담을 덜어주기 위한 금리인하와 상환유예, 농가의 사채를 대체하기 위한 자금의 지원 등을 골자로 하는 농어가 부담경감 조치를 취하였다. 1986년의 농어촌종합대책에서는 각종 자금의 금리인하와 수리시설 개보수비 지원, 농지개량조합비 감면조치가 있었다. 1987년 3월의 농어가부채경감조치에서는 농여가의 사채 1조원을 제도금융으로 대체해주고, 정책자금의 금리를 인하하고 농지구입자금을 지원하였다. 이어 1987년 12월의 농어촌경제활성화종합대책에서는 3월 대책의 내용을 더욱 확대하여 지원수준을 높였다. 1989년에는 영세농의 금리면제를 포함한 농어가부채경감특별조치가 취해졌다.

표 3. 1980년대의 농어가경제 부담경감대책

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

* : 농여가의 금융부담 경감조치
자료: 박상우(1999)

1980년대의 농가부채대책에서 특기할만한 것은 종전까지 이용이 활성화되지 않았던 농신보가 부채대책을 지원해주는 핵심 수단이 되었다는 점이다. 1987년의 사채대체자금의 공급은 농여가의 사금융 부채를 상호금융과 정책

자금으로 대체해주는 것이었는데, 논리적으로 사채를 갚을 수 없어서 지원해주는 것이므로 신용력이 약할 수밖에 없었다. 그런데 사채대체자금의 지원이란 신규자금을 대출받아 기존의 사채를 갚는 방식이었는데, 신규자금을 대출받기 위해서는 그만큼 신용력이 있어야 했다. 능력이 못되어 부채를 갚지 못하기 때문에 정부가 대책을 마련하여 지원하는 것인데 이러한 농가에게 담보 등 대출자격을 요구하는 모순이 생긴 것이다. 정부는 이러한 농가를 위해 농신보가 보증해주도록 함으로써 이 문제를 해결하였다.

5. 시장개방 대응 구조개선과 정책금융(1990~1999)

5.1. 구조개선농정과 정책금융의 기조 변화

1980년대는 농가부채대책으로 마무리되고 있었지만 다른 한편에서는 농산물 시장의 개방이 구체화되어 가고 있었다. 1980년대 중반 3저 호황¹²⁾에 힘입어 처음으로 경상수지가 흑자로 전환되고 GATT의 B.O.P 줄임, 미국의 축산물 수입 압력 등에 따라 정부는 농산물의 개방 품목과 개방일정을 공표하였다. 예외 없는 관세화를 주장하는 우루과이라운드 농산물협상이 진행 속도를 높여갔다.

곧 닥쳐올 시장개방을 앞에 두고 농업부문의 불안을 잠재우고 장밋빛 미래를 선전하기 위해 정부는 농업부문에 대한 대대적인 투자확대를 약속했다. 대규모 투융자를 통한 시설현대화와 첨단기술의 도입으로 농업경쟁력을 제고하고 구조를 개선함으로써 개방의 어려움을 극복하겠다는 것이었다.

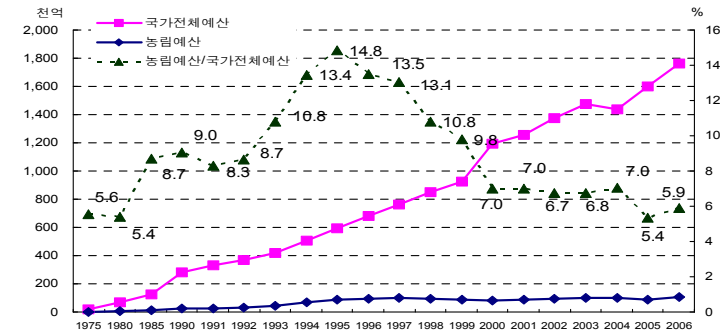
구조개선 농정의 수단이 재정투융자의 확대이고 그 중에서 농업정책금융은 중요한 역할을 부여받게 되었다. 농업기계화와 시설현대화, 첨단기술의 도입, 경영의 규모화를 위한 중장기 정책금융을 포함한 농업정책자금의 대폭적인 확대가 이루어졌다. 그런데 농업의 경쟁력을 강화하려면 규모화 가능성이 높은 중대농 중심으로 지원하는 것이 전략적으로 효과적이다. 이는 이전까지의 농업정책 기조와는 어긋나는 것이었다. 1980년대까지는 중소농 이하의 농가를 정책적으로 도와주는 것이 옳다고 생각하였으나 정책환경이 바뀌었으니 이제는 그러한 정책논리를 포기할 수밖에 없다고 하였다. 소위 엘리트 농정으로의 전환이었다.

정부는 1992~ '98년에 42조원을 투입한 구조개선사업 예산 외에

12) 저유가, 저금리, 저달러(고엔화) 현상으로 국제수지가 흑자로 돌아서고 경제성장률이 높아졌다.

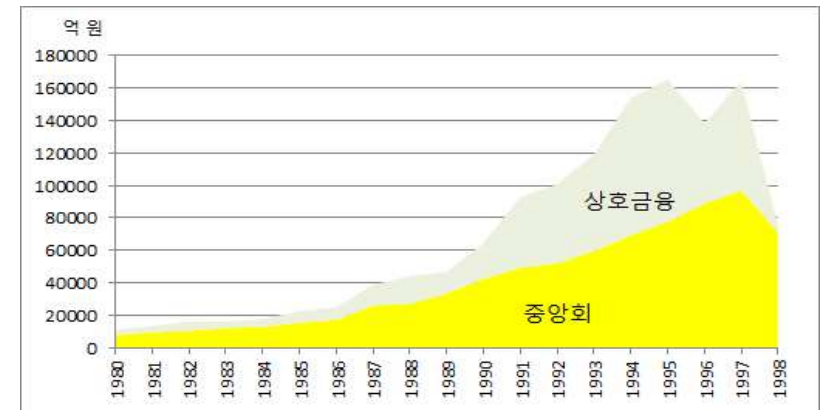
1995~2004년의 15조원 농특세사업을 추가함으로써 정부예산에서 차지하는 농림예산의 비중의 급격한 상승을 초래하였다. 농림예산의 비중은 1980년 전

그림 1. 국가전체 예산대비 농림예산 비율



자료: 2005년까지 농림업 주요통계 각 년도, 농림부.
2006년은 2006년도 나라살림(예산개요), 기획예산처
박성재 외(2006), 19쪽 그림 2-2

그림 2. 농협을 통한 농업금융 지원 추이('90년 불변가격 기준)



주: 1) 자료는 공급액 기준으로 중양회자금의 경우 신규공급액을 상호금융은 연도말 잔액에서 전년도말 잔액을 차감한 금액을 기준으로 하였음.

2) 중양회자금은 농협중양회의 농기업자금+금융중기자금+재정차관자금+통합자금, 축협중양회는 축산발전기금+축산경영자금+농특자금+국민투자기금+기타자금의 합계

자료 : 농협중양회, 「금융주요계수」, 각년도; 축협중양회
박성재 외(1999), 40쪽 그림 3-2

반까지 5%대였으나 1980년대 후반부터 점차 상승하여 1990년대 초 9%대를 넘어섰고, 1995년에는 14.8%까지 상승하였다. 이와 같은 급격한 투융자의 확대로 잠시 농업성장률이 높아졌지만 많은 부작용도 뒤따랐다.

1992년부터 1998년까지 7년 계획으로 수립된 42조원 구조개선사업(1단계 농림투융자사업)에 총 36조 2,499억 원, 연평균으로는 5조 1,786억 원이 투입되었다. 이 중 융자가 43.5%인 15조 7,753억 원(연평균 2조 2,536억 원)이었다. 위에서 언급하였듯이 이 시기에 투입된 농림투융자액이 종전에 비해 너무 급하게 증가하였고 농가는 이를 수용할 능력이 없었다. 투자의 부실, 자금의 유용 등 여러 가지 문제가 지적되면서 2단계 계획은 현실에 맞게 투융자 구성을 조정하는 것이었다. 그 결과 지자체와 공공단체의 직접 집행액을 늘리고 융자 비중을 낮추어 2단계(1999~ '03)에서는 국고 중 융자비중은 25.6%로 1단계보다 17.9%포인트 줄었고, 연평균 융자금액도 1조 6,692억 원으로 25.9%가 줄었다.

표 4. 1·2단계 농림투융자사업 국고 투입 실적

단위: 억 원, %

	1단계('92~' 98)			2단계('99~'03)		
	총액	연평균	구성비	총액	연평균	구성비
국고	362,499	51,786	100.0	326,272	65,254	100.0
보조	204,746	29,249	56.5	242,810	48,562	74.4
융자	157,753	22,536	43.5	83,462	16,692	25.6

주: 1단계는 42조 원 구조개선사업과 15조 원 농특세사업을 합한 수치, 2단계는 농특세 포함 45조 원('99~'04)으로 계획되었으나 1년 앞당겨짐.

자료: 농림부, 재정평가팀
박성재 외(2006), 34쪽 표 3-2, 3-3에서 발췌 요약

농가부담을 가볍게 하고자 하는 보조금과 저리 융자는 정책금융의 수요를 키움으로써 부적절한 사업자 선정도 늘어났다. 선의의 농가라 할지라도 많은 농가가 첨단기술과 대규모 시설 및 장비를 운영할 능력이 없었다. 갑작스럽게 커진 경영으로 인한 자금관리 능력 부족으로 손실이 발생하고 시장대응의 실패는 바로 부실화로 연결되었다. 설상가상으로 1997년말의 외환위기가 덮치면서 상환기간이 도래한 농가들이 상환불능의 상태가 되었다. 10여년 전과 같이 또 다시 부채대책이 추진되었다.

5.2. 농업금융 시장에서 밀려나는 상호금융

농업정책자금의 투입 증가는 그 대체 자금인 상호금융이나 다른 금융기관으로부터의 차입, 사금융의 이용을 상대적으로 위축시켰다. 농협이 아닌 다른 금융기관의 시장 점유율이 낮았기 때문에 정책금융 팽창의 직접적인 영향을 상호금융이 가장 많이 받았다. 농가부채 중에서 사금융의 비율은 1992년 12.2%에서 1997년 5.4%로 내려간 이후에는 그 수준에서 더 이상 내려가지 않은 점을 볼 때 정책금융의 확대가 사금융을 더 이상 밀어내는 효과는 거의 없었던 것으로 보인다. 즉 상호금융에 미치는 영향이 그만큼 컸을 것이다. 상호금융이 결정적으로 농업금융의 위치에서 밀려나온 것은 1997년 외환위기 이후 과거의 고리사채와 같은 대접을 받으면서부터라 할 수 있다.

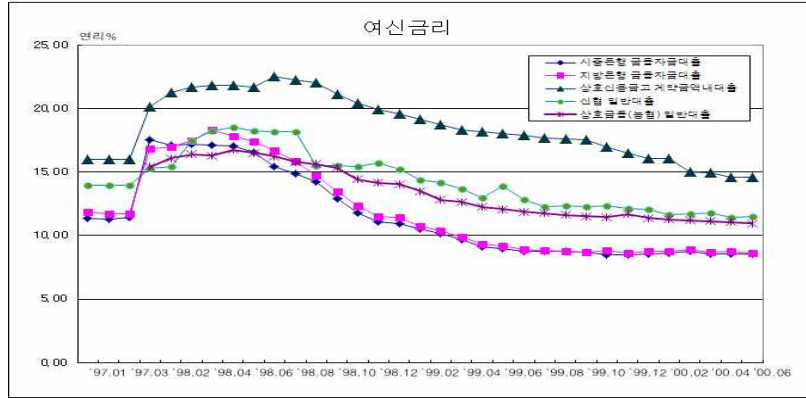
상호금융은 1990년대에도 외형적으로는 지속적인 성장세를 유지하면서 저축기관의 선두자리를 고수하고 있었다. 이제 외형이 너무 커졌기 때문에 조합원과의 거래비중이 줄어들었고 그만큼 농업금융시장에서 상호금융의 비중이 상호금융의 운영에 미치는 영향도 점점 줄어들어 갔다.

1995년부터 1999년 사이에 상호금융의 이용실태를 조합원, 준조합원, 비조합원으로 나누어 분석한 자료를 보면 조합원은 이 기간에 예금이 62%가 늘었지만 준조합은 117% 늘었으며, 비조합원은 48% 늘었다(박성재 외, 2000, 50쪽). 반면 대출은 조합원은 47%, 준조합원 51%, 비조합원 91% 증가하였다. 이 기간 예금은 준조합원이 대출은 비조합원이 성장에 크게 기여한 것이다.

상호금융을 농업금융 시장에서 밀어내는데 결정적인 영향을 미친 또 다른 요인은 1998년 이후 2004년까지 계속된 농어가부담경감조치에 의해서이다. 외환위기로 한국경제가 파탄의 위기까지 몰린 1998년 90년대 초 농가에 지원되었던 중장기 정책자금의 상환이 본격적으로 도래하면서 농가의 상환불능 위험이 높아지자 정책자금과 상호금융의 상환연기와 금리인하를 중심으로 한 부담경감조치를 취했다. 이 때 농가의 큰 관심은 금리가 높은 상호금융을 저리의 정책자금으로 대체해달라는 것이었다. 1998년 10월말 상호금융 금리는 농협이 16.1%, 축협 17.2%, 등 농업금융기관 전체 평균 16.2%였는데 이는 정책자금의 금리 6.5%와 비교한다면 거의 10%포인트나 높은 것이었다. 뿐만 아니라 상호금융은 상환기간 2년 이내가 대부분이었으니 농가의 입장에서 아주 불리한 조건의 자금이었다. 이에 비해 사금융은 금리가 더 높지만 농가부채 중 차지하는 비중은 4.6%에 불과해서 별 주목을 받지 못했다.

1998년의 농어가부담경감조치(1998.11)에서는 농·수·축·임·인삼협에게 상호금융(20.8조 원) 부채의 상환을 2년 연기하고 금리를 4% 포인트 인하하

그림 3. 외환위기 이후 금융기관의 금리 변동



자료: 박성재 외, 2000, 56쪽 그림 3-2

라고 촉구하였다. 1999년에는 상호금융 부채를 연 6.5%, 2년 상환의 자금으로 대체해주는 특별경영자금을 공급했고, 2000년엔 호당 상호금융 부채 1천만 원 한도 내에서 연 6.5% 자금으로 대체(445천 건, 3.8조 원), 2001년에 농어업용 상호금융 10조 원을 연리 6.5%로 5년간 대체 지원하는 농어업인부채경감에관한특별조치법을 제정하였다. 이러한 일련의 조치는 1987년 농어가의 사채를 상호금융으로 대체해주었던과 대조되는 것인데, 10여년 만에 이제는 상호금융이 고리 사채와 같은 취급을 받게 된 것이다.

이와 같은 상황의 변화는 외환위기를 전후로 금융기관별 예금과 대출금의 증가율을 비교해보면 뚜렷하게 드러난다. 1990~ '97년의 상호금융 연평균 예금과 대출금 증가율은 각각 21.3%와 22.8%로 다른 금융기관에 비해 월등하

표 5. 외환위기 전후로 본 금융기관별 예금과 대출금의 연평균 증가율

	예수금			대출금		
	상호금융	중앙회	예금은행	상호금융	중앙회	예금은행
'90~'97	21.3	14.1	13.1	22.8	17.4	15.3
'97~'00.6	17.9	31.3	37.8	4.5	24.5	20.0

자료: 박성재 외, 2000, 45~46쪽 표 3-1과 3-2에서 발췌 요약

게 높았다. 그러나 1997년부터 2000년 6월까지 기간에는 예금은 17.6%씩 증가했지만 대출은 4.5%씩 증가하여 중앙회 대출금 증가율과는 20%포인트의 증가율 격차를 보였다.

5.3. 농가부채대책

1997년 말 외환위기로 금융시장의 금리가 연 20%대로 치솟고 농업용 난방유와 사료공급이 제대로 안되는 위기 상황이 발생하자 1998년 초 정부는 시설농가와 축산농가에게 도래하는 정책자금과 상호금융의 상환연기조치를 취하는 한편 부채대책을 준비하였다. 1998년 11월 농가부채대책위원회의 건의를 받아 농가부담경감조치를 취하였다. 이 조치는 부채대책의 부작용과 예산

표 6. 1998~2004년의 농어가부담경감조치 주요 내용

연도	조치 및 내용
1998	• 농어가부담경감조치(1998.11) - 중장기정책자금 상환 2년 연기(3,225억원, 64천호) - 중장기정책자금 금리 인하(연 6.5%→5.5%; 7.1조 원) - 상호금융 20.8조 원 상환 2년 연기, 금리 4% 포인트 인하
1999	• 특별경영자금: 상호금융 부채를 연 6.5%, 2년 상환의 자금으로 대체 • 부실경영체 정리·인수 지원 • 정책자금 금리 인하: 중장기 5.5% → 5.0%, 경영자금 6.5% → 5.0% • 농신보 무입보 한도 인상: 5천만 원 → 1억 원
2000	• 상호금융 부채 1천만 원까지 연 6.5% 자금으로 대체(3.8조 원) • 정책자금 상환 1년 연기(1,755억 원) • 농업경영개선자금 1.8조 원 조성: 연 6.5%, 2년 거치 3년 상환 • 농업인 연대보증을 농신보 보증으로 대체(293천 건, 3.5조 원 지원)
2001	• 「농어업인부채경감에관한특별조치법」 제정·공포('01.1.8) - '01~'03상환 도래 정책자금 3.9조 원 상환연기(2년 거치 5년 상환) - 농어업용 상호금융 10조 원 연리 6.5%로 5년간 대체지원 - 농수산업경영개선자금 3.1조 원(연리 6.5%, 2년 거치 3년 분할상환) - 연대보증피해특별자금 5,500억 원 지원(연리 5% 3년 거치 7년 상환) - 경영회생 가능 농업인의 연체이자 감면 및 연체해소자금 지원 - 중장기자금 정상 상환의 경우 인센티브 제공(상환액이자 20% 환급)
2004	• 「농어업인부채경감에관한특별조치법」 개정('04.3.5) - 금리 인하: 정책자금 연 3% → 1.5%, 상호금융, 경영개선자금 6.5% → 3% - 상호금융저리대체자금(7조 원) 금리 5%로(단, 기일 내 10% 이상 상환) - 일시적 경영위기 농가에 대해 연이율 3%의 농수산업경영회생자금 지원 - 연대보증피해특별자금의 상환: 3년 거치 7년 → 3년 거치 17년 상환 - 정책자금을 조기 상환할 경우 이자의 40%를 환급

자료: 농림부

계약 등의 어려움을 반영하여 단기적인 상환유예와 최소한의 금리인하를 중심 내용으로 하였으나 이에 대한 반발이 높아 결국 2004년까지 매년 지원을 확대하는 조치를 취하게 되었다.

1990년대 말의 부채대책과 1980년대의 부채대책이 정책자금의 금리인하와 상환유예를 주내용으로 하고 있다는 점에서는 같았으나 상호금융 부채를 저리의 정책자금으로 대체한다는 점, 연대보증피해 해소를 위해 농신보 보증 및 피해자를 위한 특별자금의 지원, 재해, 가축질병, 풍수해 등으로 일시적인 경영위기에 처한 농가를 지원하는 경영회생자금의 지원 등은 새롭게 추가된 조치들이었다.

상호금융에 대해서는 앞 절에서 설명하였으므로 연대보증피해 구제 조치와 경영회생자금의 지원을 설명하고자 한다.

우리 사회에서 연대보증 폐해가 막심함에도 불구하고 20세기 말까지 자금 차입을 위한 담보가 충분하지 못한 서민들에게는 유일한 신용담보로 이용되었다. 신용력이 열악한 농업인에게는 연대보증이 더 필요한 보증수단이였다. 대부분의 농업인은 자금을 차입하는 입장이었기 때문에 서로 보증을 서주는 교차보증 상태에 이르게 되는데 그 중 대규모 부채를 가진 차입자가 도산하면 동네 전체가 줄도산할 수도 있는 위험성이 있었다. 외환위기 이후 실제로 그러한 사례가 여러 마을에서 나타나기도 했다. 이것은 농촌사회의 안정을 위협하는 가장 급한 불안요소이기도 하였다. 이에 대한 대책 마련의 필요성은 부채대책의 초기부터 강조되었지만 2000년이 되어서야 연대보증을 농신보 보증으로 대체해주는 조치가 취해졌다. 그리고 2001년 「농어업인부채경감에관한특별조치법」에서 연대보증 피해를 본 농업인에게 연리 5%, 3년 거치 7년 상환의 조건의 특별자금을 지원하여 주었고, 2004년 법개정을 통해 상환기간을 3년 거치 17년으로 연장하여 주었다.

6. 농업금융의 효율화 모색(2000~)

6.1. 21세기 농업금융의 여건 변화

21세기로 접어들면서 농업금융은 종전과는 다른 본질적이고 구조적 변화를 요구받았다. 20세기 말의 외환위기와 한국경제의 재편성은 농업금융은 물론 농업부문의 혁신을 요구하고 크게 압박하였다.

첫째, 1단계 구조개선사업 끝나고 얻게 된 학습효과와 부작용을 해결해야 했다. 세계농업과의 격차가 너무 커서 시장을 개방하면 농업은 희망이 없다

연대보증과 이상한 계산법

농림부 비료과에 근무하던 남구희씨는 1971년 비료대 외상과 관련한 진정서를 받았다. 당시에는 비료 외상대금, 농협자금 등을 빌릴 때 마을이장을 중심으로 상호 연대보증을 서주는 것이 일반적이었다. 그런데 진정인이 외상비료대를 4년 후 갚으려 하였더니 농협은 터무니없는 금액을 상환토록 요구하는데 이해할 수 없어 진정하였다는 것이다.

확인해 본 결과 상호연대보증으로 비료를 외상 구입하였는데 그것이 공동채무 방식으로 계산된 때문이었다. 아래 표에서 보면 좌측 개별채무 방식의 경우 개인 D가 진정인에 해당된다. 개별채무라면 4년 후 원리금 합해서 140원을 상환하면 되는 것이고 진정인도 그렇게 이해하고 있었다. 그런데 농협은 오른 편의 146.41원을 요구했다. 이유는 4명이 상호연대보증을 하였으므로 공동대출로 간주되며 이자의 부과는 상환하고 남은 잔액을 기준으로 하기 때문에 개별 채무와는 다르다는 것이다.

채무자인 농민에게만 불리하고 채권자인 농협에만 유리한 결과를 가져오는 불공평한 관행이었다. 남구희씨는 농협중앙회에 이에 대한 부당성을 지적하여 비료외상에 대해 연대보증제를 폐지하고 개별 채무 방식으로 전환하되 1~2명의 보증인을 두도록 하였다(남구희, 1999. 805-806쪽 참조).

개 인	상 환 시 기	개별 채무 방식			상호연대보증(공동채무) 방식				
		원금	이자	합계	원금	이자	합계	상환액	잔액
A	1	100	10	110	400	40	440	110	330
B	2	100	20	120	330	33	363	121	242
C	3	100	30	130	242	24.2	266.2	133.1	133.1
D	4	100	40	140	133.1	13.31	146.41	146.41	0

주: 이 표는 남구희(1999)가 제시한 표와 같은 논리로 필자가 재구성한 것임.

고 생각했던 1980년대까지의 관념을 구조개선과 경쟁력강화를 통해서 극복할 수 있을 것이라는 희망적인 전략이 별로 효과가 없었다는 것을 알게 되었다. 규모화와 전문화, 시설현대화와 첨단기술의 접목을 서둘렀던 결과가 대규모의 부채누적과 부실화로 이어져 대대적인 부채대책이 불가피해졌다. 이 과정에서 농업부문의 도덕적 해이와 무능력이 여론의 못매를 맞았고 국민의 신뢰는 많이 약화되었다.

둘째, 개방의 영향으로 농업부문이 1996년 이후 성장 정체 상태에 접어들었음에도 불구하고 무역정책 방향을 개방수준을 더 높이는 FTA로 전환하면

서 그 보상으로 작목전환, 신기술 도입, 규모화 등의 지원 확대를 약속하였다. 그리고 1단계 구조개선사업의 실패를 경험삼아 지원의 효율화를 강조하였지만 그 방안은 확실한 것이 없었다.

셋째, 이미 1990년대의 농업정책금융의 확대로 농업금융에서 차지하는 위치가 크게 흔들렸던 상호금융은 21세기 들어 더욱 위축되었다. 2003년의 부채대책특별법으로 기존 상호금융 부채를 장기의 정책금융부채로 대환해줌으로써 상호금융의 위치는 확실히 약화되었다.

넷째, 대부분의 전업농들은 기존의 투자를 위해 담보를 소진한 상태이기 때문에 추가 투자재원을 조달하기 위해서는 농신보 또는 다른 정책수단을 필요로 하게 되었다.

이상의 시대적 요구는 농업금융에서 정책금융의 효율화와 이를 위한 체제의 개편, 새로운 지원수단의 개발로 연결되었다. 2000년 농·축·인삼협중앙회의 통합으로 농업금융전문기관이 하나의 협동조합으로 재탄생했다. 2004년 농특회계 관리를 독립시킨 농업정책자금관리단이 설립되었다.

1999년 농업인의 정책자금 수요에 즉각적으로 대응하여 사업계획을 심사 평가하고 바로 대출해주는 농업종합자금이 도입되었다. 최소 1년에서 2년 이상 걸리던 정책금융의 용자가 즉시대출로 해소되고 사업별·품목별로 분리되었던 자금을 한꺼번에 받을 수 있게 되었으며, 금융전문가의 심사에 의해 사업의 적정성과 사업자의 능력을 판단하여 대출을 해줌으로써 부실대출의 가능성을 줄였다. 종합자금은 대출기관이 농협이 독점함으로써 나타날 수 있는 비효율성을 제거하기 위해 시중은행에도 대출을 허용함으로써 1962년 농협으로 일원화되었던 농업금융이 다시 다원화되는 길을 터놓았다.

2010년 농식품포터펀드가 조성되어 담보가 없어도 기술력과 사업타당성이 있는 농업벤처에게 투자금을 지원할 수 있게 되었다.

2012년 3월 2일에는 농협중앙회의 사업부문은 농협경제지주와 농협금융지주로 분리되어 지주회사체제로 개편되었다. 농업금융은 금융지주의 농협은행에서 계속 담당하기로 하였다.

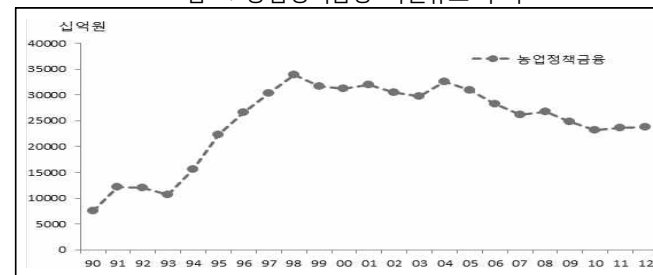
6.2. 농업투자의 위축과 정책금융 공급의 감소

농업정책자금은 2013년도에 신규로 9조 3,364억원이 공급되었고 연도말 대출잔액은 25조 2,464억 원이었다. 정책자금의 공급규모는 2010년 이후 약간씩 증가하는 추세이지만 2000년대 초와 비교하면 크게 줄어든 규모이다. 2001년을 기준으로 한다면 2013년까지 잔액과 신규공급이 연평균 각각 1.9%,

1.1%씩 감소한 셈이다.

농업정책자금 지원규모의 감소는 1990년대의 농업투자 부실화, 부채문제의 학습효과, 개방수준을 대폭 확대하고 개방일정을 앞당기는 FTA로의 무역정책방향 전환에 따른 불확실성의 증가 등의 요인 때문이라 할 수 있다.

그림 4. 농업정책금융 지원규모 추이



자료: 농림축산식품부 내부자료. 『농업정책자금(융자금) 지원현황』.
김미복, 황의식, 임지은(2014), 39쪽 그림 2-11

농업투자가 활발하지 않다는 것은 농업종합자금의 대출 추이에서도 나타난다. 농업종합자금은 1999년 도입 이후 점차 규모를 확대해가면서 정책금융의 효율화와 효과제고에 기여할 것으로 기대되어 왔다. 도입 다음 해인 2000년에 시설자금으로 1,039억원, 운전자금 94억 원, 개보수 자금 118억 원 등 총 1,251억원이 대출되었다. 시설자금의 비중이 83.1%이었고 운전자금 비중은 7.5%에 불과했다. 그런데 2013년 총 대출금 1조 3,329억 원으로 늘었지만 그 중 시설자금은 614억 원, 운전자금은 7,511억 원으로 운전자금이 압도적인 규모가 되었다. 시설자금 규모는 2000년의 59.1%로 감소하였고 운전자금

표 7. 농업종합자금 대출실적

	2000	2002	2005	2009	2013
시설	1,039	696	762	799	614
개·보수	118	500	558	90	48
운전	94	4,766	3,339	4,787	7,511
농기계	0	0	3,574	5,374	5,156
수출	0	0	0	0	0
계	1,251	5,962	8,233	11,050	13,329

자료: 박준기 외(2011) 수정인용; 농협은행 농업금융과.
김미복, 황의식, 임지은(2014), 73쪽 표 3-13

규모는 789.0%가 증가하여, 각각의 비중은 4.6%, 56.4%로 완전히 역전 되었다. 시설투자자금의 수요가 없으니 운전자금의 대출을 쉽게 해준 결과이다.

6.3. 정책금융의 기금과 이차보전 의존도 심화

정책금융의 재원조달은 언제나 어려운 과제였다. 처음에는 정부의 예산과 한국은행차입금에 주로 재원을 의존하다 나중엔 농협의 예수금을 차입해 사용하고 대출자금과 조달금리의 차이를 보전해주는 이차보전제를 1968년 도입하였다. 1976년에는 재정, 한은차입금, 농협자금 등을 통합해서 사용함으로써 정책금융의 금리를 낮출 수 있었다. 또 1970년대 중반부터 목적이 명확한 사업의 재원을 안정적으로 할 수 있는 각종 기금이 만들어져 정책금융의 주요 재원으로 부상하였다. 정책금융의 재원 중 기금과 이차보전 방식에 의한 금융자금이 차지하는 비중이 점점 높아지고 있다.

농업정책자금의 2013년도말 대출잔액 총 25조 2,464억원을 100으로 할 때 재원별·대출기관별 취급비중을 보여주는 것이 표 8 이다. 우선 재원별로 보면 특별회계가 9.7%, 기금이 38.2%, 민간자금(이차보전)이 52.1%를 차지한다. 대출기관별로는 농협이 77.3%로 압도적인 비중을 차지하고 농어촌공사가 16.1%로 그 다음이다. 특별회계에는 농특회계와 재특회계, 기금에는 농안기금 등 4개, 이차보전에는 정책자금과 부채대책자금으로 나뉘고 대출기관이 6개 그룹으로 나뉘니 상당히 복잡한 모습을 보여준다. 또한 정책자금은 각 사업별로 소관 과나 기관이 달라지기 때문에 매우 복잡한 구조를 가지고 움직이며 이를 쉽게 파악하고 조정하는 것이 어렵다. 따라서 정책자금의 통합관리가 쉽게 이루어지지 않고 사업 중복의 문제가 해소되지 않고 있다.

표 8. 농업정책자금 재원별·대출취급 기관별 비중(2013)

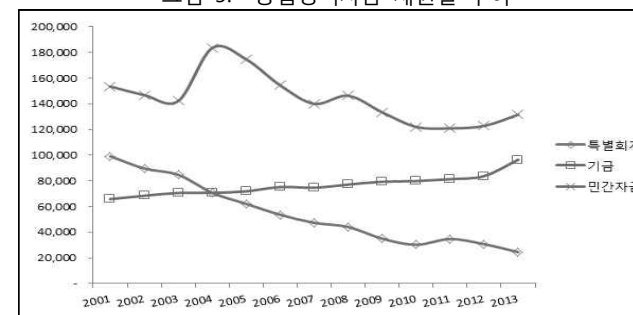
단위: %

	농협	산림조합	유통공사	농어촌공사	시중은행	계
특별회계	8.6	1.1	0.0	0.0	0.0	9.7
기금	18.1	0.0	3.3	16.1	0.7	38.2
이차보전	50.5	1.2	0.0	0.0	0.4	52.1
합계	77.3	2.3	3.3	16.1	1.1	100.0

주: 차관자금이 24억 원이 있으나 비중이 작아 표시하지 않았음.
자료: 농축산식품부

농업정책자금의 자금원을 크게 특별회계와 기금, 민간자금(이차보전)으로 볼 때 2000년대 들어 구조변화가 꾸준히 진행되고 있음을 알 수 있다. 아래 그림에서 볼 수 있듯이 2000년대 들어서도 특별회계를 통해서 조달된 정책자금의 규모는 꾸준히 줄어들고 있고 대신에 기금으로 조달된 자금규모는 지속적인 상승세를 보이고 있다. 금융기관에서 조달된 민간자금은 2004년 정점으로 올랐다가 이후에는 감소세를 보이고 있지만 여전히 최대의 정책자금 조달원으로서의 위치를 보여주고 있다.

그림 5. 농업정책자금 재원별 추이



자료: 농림축산식품부 농업금융정책과.
김미복 외(2014). 45쪽

6.4. 새로운 제도의 도입

2000년대 들어 농업정책금융의 효과를 제고하고 운영의 효율성을 높이기 위한 노력으로 새로운 제도가 비교적 많이 도입되었다. 1990년대의 농업투융자의 경험, 1997년말의 외환위기와 같은 경험이 작용을 했다.

1990년대의 구조개선사업이 기대한 성과를 거두지 못한 것은 사업성 평가와 적정사업자 선정에서 실패했기 때문이란 지적이 많다. 정책자금을 받아 투자를 하고자 하는 경우 지원신청에서 융자받기까지 1~2년의 시간이 경과하여 투자적기를 놓치기 쉬웠다. 특히나 여러 가지 종류의 사업을 하고자 할 경우에는 동시에 이러한 사업들이 선정되어 지원받을 가능성도 거의 없었다. 이러한 단점을 해결하는 방안으로 1999년 농업종합자금이 도입되었다.

사업자가 금융기관에 정책자금을 신청하면 바로 사업타당성과 사업자의 대출자격을 심사하여 지원함으로써 적기에 투자가 가능하도록 하고, 필요한 사업부문을 동시에 지원함으로써 효과를 높이는 것이었다(박성재 외, 1998; 박성재

외, 2002; 황의식 외, 2004). 농업정책자금을 모두 종합자금화하면 각 사업담당 부서별로 나뉘어 예산을 확보하고 지원자를 선정하는 행정 중심의 금융을 금융 기관 중심으로 전환시킬 수 있다. 시장실패가 뚜렷한 후계자나 사회적 소외계층 지원 등과 같은 정책금융을 제외하고 투자와 관련한 정책자금을 종합자금화 하자는 것이 농업종합자금의 장기비전이었다. 농업종합자금은 2000년 1,251억 원에서 2013년 1조 3329원으로 10.7배로 늘어났지만 기대한만큼 확산이 진행되지 않았고, FTA기금 등의 확대로 자금간 중복 등의 문제가 제기되고 있는 형편이다(김미복 외, 2014).

농업경영회생자금은 외생변수에 의해 일시적인 경영위기에 처한 농업경영체를 지원하여 회생시키는 것이 사회적으로 이익이라는 관점에서 도입한 제도이다. 2000년 농가부담감소조치에서 워크아웃 방식의 농업경영개선자금을 지원한 것이 2003년에는 경영회생을 위한 지원자금으로 바뀌었고, 2006년에는 경영회생을 위한 농지구입자금의 지원방식으로 진화되었다. 이 자금은 과도한 부채의 이자부담 때문에 회생이 어려운 경영체의 농지와 그에 부속된 시설물을 농지는 행이 매입하고, 그 농지와 시설은 매각자가 임대하여 사용케 함으로써 금융부담을 덜어 회생을 지원하는 방식이다(박성재 외, 2003). 2015년에도 2,600억원의 자금지원이 계획되어 있다.

외환위기 이후 벤처캐피탈에 대한 사회적 관심이 증대되었고 농업부문에서도 이를 이용한 투자에 관심이 커졌다. 농업부문에서는 전통적으로 자기 자금이 없으면 금융자금 차입으로 투자재원을 조달할 수밖에 없었다. 반면에 일반기업들은 주식의 발행, 사채 발행 등을 통한 자본시장에서의 자본조달이 더 비중이 높아지고 있다. 벤처캐피탈은 투자자와 사업자가 공동으로 투자실패의 위험을 부담함으로써 기술투자의 촉진을 통한 성장과 혁신을 지속하는 방식이다. 따라서 벤처캐피탈의 도입은 자기자금과 금융자금에만 의존한 농업부문의 투자에 새로운 자금조달 방식의 확장을 의미하는 것이었다.

농업부문에서는 농업정책보험금융원이 모태펀드를 관리하여 기술력과 사업성을 가진 사업자를 발굴하여 지원하고 있다. 모태펀드는 2014년 현재 790억 원이 조성되어 있다. 농신보는 유망한 농업기술을 가진 사업자에 대해 기술신용보증 서비스를 제공하고 농업기술실용화재단에서는 우수 기술사업에 대해서는 농식품우수기술사업자금을 10억 원 한도 내에서 연 3%(5년)로 운전자금을 지원한다. 농협은행이 대출하는데 지원규모는 매년 1,000억 원으로 책정되어 있으나 담보능력 부족으로 지원실적은 약 30% 수준인 것으로 알려져 있다(김미복 외, 2014).

6.5. 담보 소진으로 농신보의 역할 증대

20세기 말의 농업구조개선사업의 추진으로 대부분의 농가들은 자체 담보를 거의 소진하였다. 따라서 많은 농가들이 새로운 자금을 차입하고자 할 때 담보부족을 가장 큰 애로 요인으로 들고 있다. 농신보는 농가들이 의지할 수 있는 최후의 보루가 되었다.

농신보 기금은 2013년 현재 3조 3,843억원인데 이 기금의 20배까지 보증을 해 줄 수 있다. 기금은 농가부채대책으로 인한 대위변제의 증가로 2009년까지 대규모의 손실이 발생하여 2007년까지 줄어들다 이후 정부출연의 증가와 운용 수익의 흑자로 최근 증가추세를 보이고 있다. 기금감소로 신규보증이 2010년 2,706만건까지 줄어들었다가 2013년에는 4,303만건까지 증가하였고 보증잔액은 2013년에 9조 4,275억원에 달했다(김미복 외, 2014).

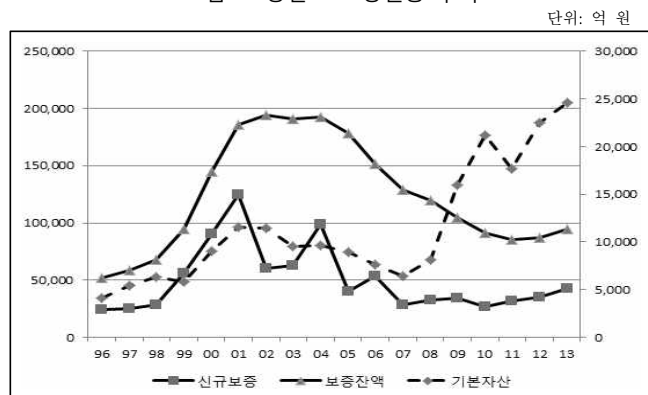
하지만 운용배수율(보증잔액/기본자산) 2013년 기준으로는 3.86배에 불과하여 법정배수율 20배나 신용보증에서 일반적으로 적정 운용배수율로 말하는 8~12배 수준에 비해서도 매우 낮은 수준이다. 그만큼 농신보가 보수적으로 운용되고 있다고 볼 수 있다(김미복 외, 2014). 농업 부가가치액 대비 농신보의 신용보증잔액은 2000년에 78.1%에서 2005년 70.0%, 2010년에 35.1%, 2013년 31.6%로 계속 하락하였다. 이는 경제가 성장하면서 일반적으로 신용보증 수요가 증가하는 것과는 다른 현상이다. 그동안 농업부문 신용보증비율 하락은 농업부문으로의 신규자금유입(투자)이 감소하고 있다는 것을 말한다 하겠다(김미복 외, 2014).

대부분의 농가가 이미 담보를 소진하여 신규 차입이 어렵다고 말하고 있는 상황에서 농신보 이용의 활성화는 농업투자를 촉진시키는 주요한 변수가 된다. 하지만 통계에서 보여주는 바와 같이 농신보가 충분한 역할을 하고 있지 못하다. 여기에는 금융기관의 농신보 취급 인센티브 부족, 보증 수요자의 부담 과중, 위탁관리기관의 소극적 운영, 관리기관의 인센티브와 운영목적의 불일치 등 여러 요인이 작용하고 있다.

금융기관은 농신보 보증을 꺼린다고 한다. 농업부문은 경영장부도 없고 경영투명성이 부족한데도 불구하고 부분보증비율이 중소기업과 같은 85%라고 불평이다. 시장금리가 낮은 상황에서 신용보증료 0.3~0.6%는 높다는 것이 보증 수요자의 불만이다. 얼마전에 막대한 기금손실을 경험하였던 위탁관리기관인 농협의 소극적 운영, 관리기관인 금융위원회의 농업에 대한 이해 부족 등이 농신보의 활성화와 발전을 가로막는 요인이라는 것이다(김미복 외, 2014).

향후 농업은 전통적인 담보에 의한 금융지원으로는 투자를 촉진할 수 없게 되어 있다. 이미 담보는 대부분 소진되었고, 새로운 성장동력이 나타나지 않은 상태에서 과감한 기술투자과 벤처의 출현을 기대하기 어려운 상황이다. 농업투자의 분위기를 반전시키고 완전개방의 파고를 넘기 위한 혁신의 지속을 위해서는 농신보의 변신이 필요한 시점이다.

그림 6. 농신보 보증현황 추이



자료: 김미복 외(2014), 81쪽

7. 전망과 과제

한국경제의 저금리 기조는 앞으로도 지속될 것 같다. 경제성장 잠재력의 약화가 지속되면서 저축은 늘고 투자는 줄어 자본의 초과공급이 줄어들지 않을 것이기 때문이다.

농업금융의 정책금융화 현상은 앞으로도 지속될 수밖에 없을 것이다. 상호금융이 농업금융에서 차지하는 위상이 과거로 회귀할 가능성은 거의 없어 보이고, 사금융 역시 현재와 같이 농가부채의 4-5%대에서 머무를 가능성이 높기 때문이다. 정책금융을 대체할 상호금융의 융자조건이 개선될 여지가 없고, 앞으로도 한·미, 한·EU, 한·중 등과의 FTA에 따른 개방확대가 예정되어 있어 완전개방이 될 때까지 계속 농가의 교역조건은 악화될 것으로 전망되기 때문이다. 이러한 교역조건 악화를 보충할 정책지원 수단으로서 정책금융이 역할을 하게 될 것이다.

농업금융이 갈수록 정책자금에의 의존도를 높여갈 것으로 전망되지만 그렇다고 해서 정책금융의 수요가 크게 늘 것 같지는 않다. 최근 정책금융의 수요가 약간씩 회복되는 기미를 보이지만 사실상 물가상승률을 고려한다면 정체상태에 머물고 있다 할 수 있다. 이는 농가의 노령화와 양극화로 농업부문에 투자를 할 수 있는 농업경영체가 극히 일부에 한정되어 있기 때문이라 할 수 있다. 다만 60대 이상을 제외하고는 농업취업자의 감소가 더 이상 진행될 것으로 보이지 않기 때문에 앞으로 농업경영자가 젊어지고 그에 따른 적극적인 투자성향이 나타날 가능성은 있다 하겠다.

농업금융의 남은 과제는 수요자의 요구에 맞는 서비스 제공 능력을 개선하고, 전체 시스템을 효율화시켜 사회적 비용을 줄이는 일이다. 앞으로 정책금융의 의존도가 심화될수록 정책금융의 운영과 제도개선이 더 중요해지는 이유이다.

첫째, 정책금융의 사업성평가와 수요자의 사업능력평가 역량을 제고시키는 일이다. 한동안 상대적으로 전문성이 높은 금융기관이 심사평가를 담당하는 농업종합자금이 늘어났지만 FTA기금의 증가 등으로 다시 행정기관에 의한 지원자 선정이 늘었다. 농업기술금융과 벤처투자의 확대, 농업후계자 양성을 위한 지원확대가 요망되고 있다. 이들 분야는 담보나 오랜 거래를 통한 신용력 확인이 어렵기 때문에 기술평가, 사업성 평가 역량이 더욱 요구되는 분야이다.

둘째, 농업의 투자위험, 생산위험, 환율변동위험 등 각종 위험의 분산과 회피를 위한 금융수단의 개발이 필요할 것이다. 글로벌 경쟁시대에도 우리 농업이 살아남으려면 위험관리에서도 선진화가 중요하고 농업금융은 그 한 축을 담당하기 때문이다. 기술금융, 벤처캐피탈, 지도금융의 개발과 함께 위험분산 제도의 발전이 필요하다.

셋째, 농업금융의 시스템 효율화를 위한 제도개선이 필요하다. 농업정책금융은 재원의 조달과 대출취급기관이 분산되어 있고 이들 기관의 활동과 성과를 취합하고 역할을 조정하는 통괄기구가 없다. 과거와 같이 사업부서별로 정책집행의 수단으로서 정책금융을 생각하는 한 사업간 유사성이나 중복, 집행의 비효율, 실적 중심의 자금운용이 불가피할 것이다. 농신보는 대출기관인 농협은행이 위탁관리하는 시스템적 모순이 있다. 재원조달의 편리성이라는 이유로 이차보전과 기금에 대한 의존도가 점점 높아지고 있으며, 정책금융 지원대상자의 성격을 고려하지 않은 일률적인 금융기관을 통한 대출관행도 문제가 있다. 사회적 취약계층에 대한 지원의 경우 금융기관이 아닌 정책금융기관의 직접대출이 더 효과적일 수 있다. 그동안 논의가 되었던 농업정

책금융 전달기구의 설립을 통한 정책금융의 통괄과 조정의 효율화를 신중히 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 김미복, 박성재, 임지은. 2013. 「농업부문 재정투융자 성과분석」. 한국농촌경제연구원
- 김미복, 황의식, 임지은. 2014. 「농업정책금융 및 농신보 제도개선방안 연구」. 한국농촌경제연구원
- 김영철. 1999. “농업금융정책.” 한국농촌경제연구원 편찬 「한국농정50년사」. 농림부
- 남구희. 1999. “농업재정.” 한국농촌경제연구원 편찬 「한국농정50년사」. 농림부
- 농협중앙회. 1963. 「한국농업금융사」
- 농협중앙회. 1981. 「농협20년사」
- _____. 1987. 「농협4반세기」
- _____. 1991. 「농협30년사」
- _____. 2011. 「한국농협50년사」
- 박상우. 1999. “‘80년대 농가부채대책.” 한국농촌경제연구원 편찬 「한국농정50년사」. 농림부
- 박성재. 2015. “광복 이후 농협의 변화와 전망.” 한국농업경제학회 하계학회 「광복 70주년 농업, 농정의 회고와 전망」 발표 논문
- 박성재. 2003. “해방 이후 농가경제의 변화” . 「한국 농촌사회의 변화와 발전」. 한국 농업·농촌 100년사 논문집 제2집. 한국농촌경제연구원
- 박성재, 김용택, 황의식. 1998. 「농업경영종합자금제도 도입 방안 연구」. 한국농촌경제연구원
- 박성재, 김용택, 황의식. 1999. 「중장기 농가부채대책 방향」. 한국농촌경제연구원
- 박성재 외. 2000. 「농업금융제도 개선방안 연구」. 한국농촌경제연구원
- 박성재, 황의식, 박준기, 2002. 「농업종합자금제의 비전과 장단기 발전전략」. 한국농촌경제연구원
- 박성재, 황의식, 김태곤. 2003. 「농업부문 워크아웃 도입방향」. 한국농촌경제연구원

- 박준기, 박성재, 김미복. 2011. 「선진 농업금융 사례 분석」. 한국농촌경제연구원
- 반성환. 1958. “농지개혁후의 농지이동에 관한 실증적 고찰”, 「농업경제연구」 제1집
- 서종혁, 박성재. 1985. 「농가자산 및 차입구조의 변화에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원
- 서종혁, 박성재, 유승우. 1986. 「농촌제도금융시장의 구조분석」. 한국농촌경제연구원
- 서종혁 외. 1988. 「농어가경제활성화대책(‘86~’ 87)」. 농수축협중앙회
- 황의식 외. 2004. 「농업종합자금 성과평가」. 한국농촌경제연구원
- 홍성중, 김철 편. 1985. 「한국농정일지」, 한국농촌경제연구원,
- 김용택. 2011. 「한국농협의 뿌리」. 농협대학교 농협경영연구소
- _____. 2013. 「해방 후 종합농협의 성립과정」. 농협대학교 협동조합경영연구소