

제주지역 농가부채의 구조 분석과 개선방안에 관한 연구

고성보

제주대학교 산업응용경제학과 · 아열대농업생명과학연구소

A Study on the Current State and Improvement Schemes of Farm Household Debt in Jeju Province

Ko, Seong Bo

Department of Industrial & Applied Economics and the Research Institute for Subtropical Agriculture and Biotechnology, Cheju National University

ABSTRACT : The purpose of this paper is to review current state of farm household's debt which is considered as one of the biggest problem in the rural community, to analyze the cause of farm household debt rising in Jeju province, and to make improvement schemes on how this problem of farm household debt could be alleviated. In order to achieve these objectives, raw data are collected from the interviews with 400 farming households in Jeju region. The results of the study are as follows; An average amount of total farm households debt was 42,000 thousand won in 2005, but an average of farm households debt excluding no debt farm households was increased by 10,000 thousand to 51,750 thousand won. But the debt properties are variable according to the farm type. Non-citrus farmers, younger farmers, rural area resident farmers hold more debt problems than other type. Among total farm households, 30 percent showed over 40 percent leverage ratio(debt/total assets), which is considered as risky or heavily indebted. Therefore, I designed a workout program and a program of land liquidation for heavily indebted farm households in Korea.

Key words : farm household debt, Jeju, leverage ratio, workout program, land liquidation program

I. 서 론

1. 연구의 배경과 목적

제주도 농가부채는 1997년까지는 1300만원 수준으로 전국과 거의 같은 수준이었으나, IMF외환위기 이후 급증하기 시작하여 2001년 3,084만원, 2002년 3,253만원으로 증대하였고, 2007년 현재 5,163만원 수준으로 전국평균 2,995만원의 1.72배, 가장 적은 전북지역의 2,088만원의 2.47배 수준으로 매우 높은 실정이며, 그 비율은 최근 확대되는 추세이다.

강승진 · 고성보 · 임소진(2005)에 따르면, 제주도의 총 농가부채 규모는 1조 5천억~ 1조 8천억원으로 추정되

는데 이는 제주도 GRDP의 25% 수준이며, 농림어업부문 GRDP의 1.7배 이상을 보이고 있어 지역경제 활성화에 커다란 걸림돌로 작용할 가능성을 배제할 수 없는 상황이다.

이렇게 제주지역의 농가부채 문제가 심각한데도 불구하고, 농가부채의 실정을 제대로 파악하지 못하고 있다. 그나마 통계청의 농가경제조사결과에 따른 농가부채 조사는 170개 표본농가가 조사되고 있어, 제주도 전체의 흐름을 평균적인 입장에서의 파악은 가능하나 지역별, 영농형태별, 연령별 등에 따른 부채구조를 파악하는 것은 현실적으로 어려움이 있는 것으로 나타났다. 그렇지만 농가부채에 대한 해결방안의 모색은 평균적으로 접근할 사안이 아니라, 지역별, 품목별, 연령별로 접근하는 것이 바람직하다는 것이 일반적으로 받아들여지고 있다.

또한 박성재 · 황의식 · 김태곤(2003)에 따르면, 지금까지의 정부의 농가부채대책은 금융위기에 처한 농가를 살

Corresponding Author : Ko, Seong Bo
Tel : 064-754-3351
E-mail: ksb5263@cheju.ac.kr

리는 근본적인 대책이라기보다는 농가의 불만을 일시적으로 달래주는 근시안적이고 선거용 정책이라는 혹평을 받고 있는 실정이다. 즉 근본적인 부채문제를 해결하기 보다는 이자율 경감이나 원금상환연기에 중점을 두어 부채문제를 담시 덮어줄 뿐 근본적인 부채문제의 해결책을 제시하지 못해 온 것이 사실이다.

따라서 본 연구의 목적은 제주지역 농가의 부채문제의 현상과 심층분석(소득규모, 부채규모, 장기상환능력의 2, 3차원의 입체분석)을 통해 부채구조와 상환능력을 파악하고, 이를 바탕으로 효율적인 부채문제의 해결방안을 제시하고자 한다.

연구 내용은 제주지역농가의 설문조사를 통해 제주도 농가의 지역별, 품목별, 연령별에 따른 부채규모와 장기상환능력(부채비율)을 파악하고, 농가부채, 소득, 부채비율 간의 입체적 분석을 시도한다. 마지막으로 이를 바탕으로 경영회생프로그램의 개선방안을 우리나라의 통합도산법, 농어가부채특별법, 미국의 파산법 등을 참고해 제시한다.

2. 선행연구의 고찰

서종혁·박성재(1985)는 충남지역의 농가를 대상으로 농가부채문제를 분석한 결과, 농가유형별로 부채규모와 상환능력에서 차이가 난다는 것을 밝혔다.

황의식·박성재(2000)는 기존의 부채대책은 경제적 효율성과 사회적 형평성 및 도덕적 해이 현상을 방지하지 못하고 있기 때문에, 이에 대한 대안으로 농가부채 대책은 부채규모별로 되어야하고, 소액부채농가에 대해서는 부채대책보다 소득보조정책으로 대응하고, 고액부채에 대해서는 워크아웃 방식의 과감한 금융지원으로 농가회생가능성을 높여야 한다고 주장하고 있다.

최외윤·조덕래(2000)는 서부 경남지역의 48농가를 유형별로 구분하여 차입구조와 부채 상환능력을 비교 분석하여, 전통적 영농형태인 논벼형, 고졸이상의 고학력, 30-40대 연령층의 농가가 부채문제가 심각한 것으로 분석하였다.

황의식·박성재·김태곤(2003)은 농가경제를 종합적 관점에서 파악하고 문제가 되는 농가만을 선별적으로 지원하는 워크아웃제도의 도입방향을 제시했다. 이러한 연구결과는 부채문제의 본질을 파악하고, 근본적인 부채문제 해결방안을 제시했다는 점에서 의의가 있고, 또한 본 연구의 정책방향을 제시하는데 큰 도움을 주었다.

그런데 기존연구의 문제점은 첫째, 전국적·평균적인 입장에서 접근하여 부채의 지역적·품목별·영농형태에 따른 상세한 정보를 파악하지 못하거나 둘째, 분석방법

도 단순한 제표분석에 머물러 있어 심층적인 분석이 곤란하거나 셋째, 충분한 표본수를 확보하지 못해 허용오차가 상당히 커지는 문제점을 노정시키고 있다. 마지막으로 최근에 시행되고 있는 국내의 통합도산법 및 농어가부채특별법, 미국의 파산법 등의 장단점을 종합적으로 파악해 향후 농가부채 문제의 본질적인 해결방안을 모색하기 위한 제도개선 방안 제시는 불충분했다는 점을 지적할 수 있다.

3. 연구방법

이상에서 제시한 연구목적의 수행하기 위하여 표본설계는 제주도 일반농가 400명을 지역별 농가별 비례할당 및 무작위추출법을 적용하여 선택하였다. 자료수집은 구조화된 질문지 (Structured Questionnaire)를 이용하여 표본 추출된 해당가구를 방문, 1:1 개별면접을 수행하였고, 조사기간은 2005년 5월 19일 ~ 5월 28일 (10일간)이다¹⁾.

자료처리는 검증을 거쳐 완성된 질문지는 Editing, Coding, Punching 과정을 거쳐 SPSS PC+ 10으로 전산처리했다. 표본의 특성을 파악하기 위해 빈도분석을 이용하였으며, 지역별, 성별, 연령별, 학력별, 감귤소득 비중별, 재배규모별 의견 차이를 검증하기 위해 교차분석과 집단간 평균차이 검정방법인 ANOVA분석을 실시했고, 분석결과는 지면상 통계값은 생략하고 p-value만을 제시했다.

II. 제주도 농가부채 실태 분석 및 발생원인, 정책과제

1. 응답자의 인구통계학적 특성

응답자의 인구통계학적 특성을 보면, 성별은 남자 321명(80.2%), 여자 79명(19.8%)이고, 연령은 30대 37명(9.2%), 40대 75명(18.7%), 50대 99명(24.7%), 60대 130(32.5%), 70세 이상 59명(14.7%)이다. 지역별로는 제주시(17.7%), 서귀포시(18%), 북제주군서부(한경면, 한림읍, 애월읍, 20.2%), 북제주군동부(조천읍, 구좌읍, 12.2%), 남제주군서부(대정읍, 안덕면, 13.5%), 남제주군동부(남원읍, 표선면, 성산읍, 18.3%)이다. 학력은 국졸이하 114명(28.5%), 중졸 81명(20.2%), 고졸 163명(40.7%), 전문대졸이상 42명(10.6%)이다. 기타 교차요인으로 영농분야, 시설감귤유무, 농업소득비중, 부채 유무 등이 있다.

Table 1 조사농가 경영주의 인구통계학적 특성

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
성별	남자	321	80.2	학력별	국졸이하	114	28.5
	여자	79	19.8		중졸	81	20.2
연령별	30대	37	9.2	고졸	163	40.7	
	40대	75	18.7	전문대졸	11	2.8	
	50대	99	24.7	대졸이상	31	7.8	
	60대	130	32.5	영농분야	과수작물	234	58.4
	70세이상	59	14.7		밭작물	154	38.5
			기타		12	3.1	
지역별	제주시	71	17.7	시설	노지감귤	191	47.8
	서귀포시	72	18.0		시설감귤	69	17.2
	북군서부	81	20.2	유무	기타작물	140	35.0
	북군동부	49	12.2		30%이하	36	9.0
	남군서부	54	13.5	농업소득비중	31-50%	44	11.0
	남군동부	73	18.3		51-70%	24	6.0
부채유무	부채있음	325	81.3		70%이상	296	74.0
	부채없음	75	18.7				

2. 농가부채 실태 및 발생원인, 정책과제

가. 농가부채 규모

제주도의 농가 400가구를 대상으로 농가부채 규모를 조사한 결과, 농가 평균 부채액은 4,200만원이며, 최대 3억원의 부채를 지고 있는 농가도 3농가인 것으로 나타났다. 이는 통계청의 농가경제조사결과의 2004년말 기준 제주도 농가부채의 규모인 4,523만원에 비해 약 300여만원이 작은 것으로 나타났다. 그리고 부채없는 75농가(전체 조사농가의 18.8%)를 제외한 부채있는 농가의 평균부채액은 5,175만원으로 전체 부채평균에 비해 약 1천만원 정도 높은 것으로 나타났다.

부채있는 농가를 대상으로 규모별 재분석을 해보면, 3천만원이하가 전체의 50%를 차지하고 있고, 3천~5천 규모가 20%, 5천~1억원 이하가 20%, 1억원 이상의 규모가 약 10%를 점유하는 것으로 나타났다. 전국평균 농가부채규모인 2,600만원 이상의 비율은 전체의 50% 수준을 상회하고 있고, 5천만원 이상의 고액부채도 전체의 30%에 달하고 있음을 알 수 있다. 부채가 있는 경우의 농가부채의 표준편차는 5,594만원으로 나타나, 각 농가의 부채규모는 편차가 매우 큰 것으로 분석되었다.

농가 부채규모는 지역별로 큰 차이를 보여주고 있는데, 제주시와 서귀포시의 부채규모는 각각 3,036만원, 3,108만원으로 가장 작은 반면에, 다음으로 북제주군서부는 4,129만원, 남제주군서부 4,725만원, 북제주군동부 4,806만원으로 4천만원대를 보여주고 있으나, 남제주군동부는 5,688만원으로 시지역에 비해 거의 2배 가까이 되는 것으로 조사되었다. 市 지역보다는 郡 지역 농가의

부채규모가 훨씬 더 많았으며, 북제주군동부의 경우에는 다른 지역에 비해 편차가 좀 더 큰 것으로 보아 부채규모가 매우 큰 농가들이 다수 있음을 알 수 있다. 부채가 있는 농가들의 평균규모는 제주시와 서귀포시 지역은 각각 3,602만원, 3,856만원으로 3천만원대를 보여주고 있지만, 타지역은 5천만원 이상을 보여주고 있고, 특히 남제주군동부지역은 7,130만원으로 매우 높은 것으로 나타났다. 읍면별로 이를 살펴보면, 성산읍은 8,649만원으로 가장 높고, 다음으로 남원읍 7,608만원, 애월읍과 조천읍은 6천만원 초반대의 규모인 것으로 나타났다.

Table 2 농가 부채 규모

구분	전체 평균	부채있는 경우평균	구분	전체 평균	부채있는 경우평균			
전체농가	4,200	5,175	지역별	30% 이하	3,310	4,486		
제주시	3,036	3,602		농업소득비율	50% 이하	2,926	3,997	
서귀포시	3,108	3,856			70% 이하	2,710	3,421	
북제주군서부	4,129	5,115			71% 이상	4,617	5,537	
북제주군동부	4,806	5,993		연령별	30대이하	5,367	7,262	
남제주군서부	4,725	5,815			40대	5,262	6,255	
남제주군동부	5,688	7,130	50대		5,472	5,694		
한경면	3,263	4,030	60대		3,321	4,187		
한림읍	4,345	5,417	70대이상	1,924	3,158			
애월읍	5,074	6,265	소지역별	시설	노지감귤	3,946	5,058	
조천읍	5,111	6,163		시설	시설감귤	5,341	6,096	
구좌읍	4,494	5,806			유무	기타작물	3,984	4,842
대정읍	5,514	5,948				감귤	4,043	5,052
안덕면	3,864	5,620		영농분야		밭작물	4,222	5,002
남원읍	5,948	7,608			기타	6,897	11,050	
표선면	4,186	5,086						
성산읍	6,855	8,659						

연령별로 보면, '70대 이상 농가'의 부채규모가 가장 적은 1,924만원, '30대 이하농가'가 5,367만원, '40대 농가'는 5,262만원으로서 연령이 낮을수록 부채규모가 커지는 경향을 보이고 있다. 부채있는 농가만을 대상으로 부채규모를 재산정해 보면, 30대 이하는 7,262만원으로 가장 높고, 다음으로 40대 이하 6,255만원, 50대 이하 5,694만원, 60대 이하 4,187만원을 보여주고 있고, 70대 이상도 3,158만원으로 전국평균부채규모인 2,600만원대를 상회하는 것으로 나타났다.

시설감귤 재배농가의 부채액은 5,341만원으로 노지감

굴 재배농가의 3,946만원, 기타 밭작물 농가의 3,984만원에 비해 많은 것으로 조사되었다.

농가소득 중에서 농업소득이 차지하는 비중별로 이를 살펴보면, 70%이하인 농가의 농가부채 규모는 3천만원대 수준을 보여주고 있지만, 전체 조사농가의 74%를 차지하고 있는 70%이상의 농업소득비중을 보이는 농가의 부채규모는 4,617만원으로 상대적으로 높고, 부채있는 농가의 평균은 5,537만원으로 나타났다.

한편, 통계청 농가조사결과보고에 따르면, 제주도의 2007년말 농가부채는 5,163만원으로 전국대비 1.72배, 농업용부채 3,304만원으로 전국대비 2.0배 수준으로 그 비율이 최근들어 점차 확대되는 추세를 보여주고 있다. 이러한 현상의 일부는 농림부의 과수기금사업에 따른 하우스설치 등 투융자 사업 규모가 점차 확대되는 것에 기인한 것으로 해석된다(<Table 3> 참조).

제주도의 농가부채 규모가 전국평균에 비해서 절대적인 규모가 큰 것은 제주도의 투자자본이 많이 소요되는 시설형 농업의 특징을 일부 반영한 것으로 풀이된다. 또한 개별농가별·지역별·연령별·시설영농유무형태별·전점업형태별로 현격한 차이를 보여주고 있는데 이는 기존의 평균적인 형태의 부채대책으로는 곤란하고 정확한 농가부채 진단을 거친후 맞춤형 부채대책이 필요함을 알 수 있다.

나. 농가부채의 정부 대책에 대한 농가인식 조사 결과분석

제주도의 농가들은 '농가부채 발생의 외부적 요인'으로 '농산물 시장개방에 따른 농산물 가격 하락'(60%)을 가장 많이 들고 있다. 또한 '농업정책의 실패'(29.1%)도 부채 증가의 원인으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 영농분야별로 보면, 과수작물 재배(감귤)농가는 '농산물 시

장개방의 여파'가 절대적인 반면에 '밭작물 농가' 경우에는 '농산물 개방', '농업정책 실패', '자연재해로 인한 생산차질'을 주요 원인으로 들고 있다.

Table 4 농가부채의 외부적 발생원인

구 분	비율	교차효과 검정결과
시장 개방	60.0	영농분야별(p=0.000)
외환 위기	1.8	
자연 재해	6.8	
대출 이자	2.0	
정책 실패	29.1	
기타	0.2	

제주도의 농가들은 '농가부채의 내부적 발생 요인'으로 '생산비용 증가'를 가장 많이 보고 있으며, 다음으로 '과잉생산'을 지적하고 있다. 다시 말하면, 농약, 비료대, 인건비의 상승으로 인한 '생산비용 증가'는 그대로 부채로 연결된다는 것이다. 군(郡)지역은 '생산비 증가'를 중시하면서 '과잉생산'을, 영농분야별로 보면, '밭작물 재배 농가'는 '과수재배 농가'에 비해 '생산비 증가'를 좀 더 중시하는 것으로 나타났다.

Table 5 농가부채의 내부적 발생원인

구 분	비율	교차효과 검정결과
과잉 생산	23.5	지역(p=0.000), 영농분야별(p=0.000), 농업비중별(p=0.025), 시설감귤유무(p=0.002)
품질 저하	4.3	
생산비 증가	53.1	
유통정보 부족	8.9	
기술력 부족	1.4	
과다 가격비	8.8	

한편, 농가부채와 주요변수들간의 상관관계 분석 결과 [강승진·고성보·임소진(2005)]에 따르면, 농가부채와

Table 3 농가경제조사결과와 전국과 제주지역의 농가부채 변화 추세 비교

연도	전국(천원)			제주도(천원)			전국 대비 비율		FTA기금사업 집행규모 (억원)
	농가부채 (A)	농업용 (B)	비율 (B/A)	농가부채 (C)	농업용 (D)	비율 (D/C)	농업용 (D/B)	농가부채 (C/A)	
2003	26,619	17,455	0.656	43,995	26,413	0.600	1.51	1.65	-
2004	26,892	16,961	0.631	45,231	26,811	0.593	1.58	1.68	104.9
2005	27,210	16,315	0.600	47,771	28,137	0.589	1.72	1.76	245.2
2006	28,161	16,042	0.570	48,342	27,835	0.576	1.74	1.72	193.2
2007	29,946	16,486	0.551	51,633	33,040	0.640	2.00	1.72	473.1

자료: 통계청, 『농가경제조사결과』, 각년도. 제주도청 감귤정책과 내부자료.

가장 밀접한 관계를 보였던 것은 과수 조수입이 -0.913으로 가장 높고, 농업소득과 농업소득율이 -0.87 수준을 보이고 있다. 농가소득은 농업조수입이 0.895로서 가장 높고, 다음으로 농업소득 0.866, 농업소득율 0.773으로 나타났다. 농업소득은 농업소득율이 0.966으로 가장 높고, 다음으로 농업조수입과 과수조수입이 0.92수준을 보여주고 있다.

‘2001년 농가부채특별법 제정 이후, 달라진 점에 대해 제주도 농가들의 거의 절반인 48.5%가 ‘부채상환을 잠시 유예한 것에 불과하고, 현재는 이자 지급도 힘들기 때문에 농가부채는 계속 증가’하고 있다고 호소하면서 그 효과에 대해 의문점을 갖고 있다. 농가들 중 단지 17.6%만이 특별법을 통해 ‘일시적이거나 부채를 유예시켜줘서 경영회생의 가능성이 생겼다’고 응답하고 있다. 전체적으로는 ‘특별법’ 제정 이후 농가부채에 큰 변화가 없는 것으로 보고 있다. 젊을수록 ‘잠시 유예에 불과했다’는 응답이 많아지는 경향을 보이고 있으며, 비교적 나이가 많을수록 ‘경영회생의 가능성이 조금 생겼다’는 응답이 늘어나는 경향이 있다.

Table 6 농가부채특별법 이후 농가부채의 변화

구 분	비율	교차효과 검정결과
회생 가능성 생김	17.6	연령별(p=0.000), 농업비중별(p=0.047), 부채유무별(p=0.001)
잠시 유예불과, 부채증가	48.5	
변화 없음	20.6	
무응답	13.3	

정부의 농가부채경감대책이 어느 정도 농가부채 문제 해결에 기여했는가에 대해 제주도 농가들은 ‘부정적으로 인식’하는 것으로 조사되었다. ‘농가부채 문제 해결’에 기여했다는 응답은 32.4%인데 비해, ‘도움이 되지 않았다’(43.4%)거나 ‘그저 그렇다’(24.2%)는 응답이 전체의 67.6%에 달하고 있다. 연령별로 보면, 나이가 젊을수록 ‘부정적 응답’이 증가하는 경향을 보이고 있다.

Table 7 농가부채경감대책의 효과

구 분	비율	교차효과 검정결과
전혀 도움 안됨	11.3	지역(p=0.000), 연령별(p=0.012), 영농분야별(p=0.000), 시설감골유무(p=0.000)
별로 도움 안됨	32.1	
그저 그렇다	43.4	
약간 도움	31.3	
매우 도움	1.1	

‘향후 예상되는 농가소득만으로 농가부채의 상환이 가능한지’에 대해 대부분의 농가(62.9%)는 ‘부채의 일부는 상환이 가능할지 몰라도, 전체 부채 상환은 어려울 것’으로 인식하고 있고, ‘예상되는 농가소득으로 부채 상환이 충분히 가능’하다는 응답은 전체의 11.9%에 불과한 것으로 조사되었다. 교차효과 검정결과, 영농분야별로 보면, ‘밭작물 재배 농가’들이, 지역별로 보면, 군(郡)지역 농가들이, 연령별로 보면, ‘50대이하에서 비관적인 응답이 높은 것으로 나타났다.

Table 8 향후 소득으로 부채 상환 가능성

구 분	비율	교차효과 검정결과
충분히 상환	11.9	지역(p=0.006), 영농분야별(p=0.000), 시설감골유무(p=0.000)
다소 어려우나 상환 가능	25.3	
전체 상환은 곤란	62.9	

‘농가부채 상환이 어려운 이유’에 대해 부채를 갖고 있는 325농가 중 대부분의 농가들은 가장 먼저 ‘부채를 상환할 만큼 소득이 충분치 않아 부채 상환이 어렵다’(68.2%)는 반응을 보이고 있고, 둘째는 ‘부채상환을 위해 또 다른 부채를 차입’하기 때문이라고 밝히고 있고, 셋째는 ‘가계비가 지속적으로 증가하기 때문에 부채를 갚지 못하고 있다’고 응답했다.

다음의 ‘종합 분석’은 1순위 응답을 100점으로 하고, 2순위 응답에는 67점, 3순위 응답에는 33점을 부여하여 재분석한 결과에 따르면, 농가들은 ‘부채상환이 어려운 이유’를 주로 ‘충분치 않은 소득(80.3점)’과 ‘차입금 증가(37.3점)’ 및 ‘과다한 가계비 증가(30.7점)’에 기인하고 있음을 알 수 있다.

Table 9 부채 상환 곤란 이유

구 분	1순위 비율	종합 점수
충분치 않은 소득	68.2	80.3
고금리	4.1	14.3
차입 증가	10.2	37.3
자산 가치 하락	1.6	5.5
가계비 증가	5.3	30.7

‘농가부채를 갖고 있는 325명’을 대상으로 ‘부채상환 예상 기간’을 조사한 결과, 절반 정도의 농가 171가구(52.5%)가 ‘10년 이상 걸릴 것’으로 예상하고 있다. 비교적 단기간인 ‘3년 안에 농가부채 상환이 가능할 것’으로 전망하는 농가는 22.3%(1년 미만 2.9% + 1~3년 미만

19.4%)에 불과했다. 교차효과 검정결과, 3년미만의 비중은 60대이상에서는 높은 반면에 50대이하 연령층에서는 4년이상의 비중이 높은 것으로 나타났다.

이렇게 장기적(10년 이상)인 시간이 걸려야 부채상환이 가능할 것으로 전망하는 것은 농민들이 '농가소득 만으로는 부채상환이 곤란'하고, 현재의 부채를 갚기 위해 또 다른 부채를 얻어 임시변통으로 '돌려 막기'를 하는 일이 지속적으로 반복되기 때문인 것으로 파악된다.

Table 10 농가부채 상환 기간 예상

구 분	비율	교차효과 검정결과
1년 미만	2.9	지역(p=0.000), 연령별(p=0.017), 시설감귤유무(p=0.013)
1-3년	19.4	
4-6년	18.7	
7-9년	6.5	
10년 이상	52.5	

'농가부채를 갖고 있는 325농가'를 대상으로 '자산을 처분해서라도 농가부채를 상환할 의향이 있는지'를 파악한 결과, 부채 농가의 104명, 32%가 '자산을 처분할 의향'이 있다고 응답했다. 즉 부채농가의 약 1/3이 '향후 예상되는 농가소득 만으로는 현재 갖고 있는 농가부채 상환이 곤란하다'고 판단하여, 자산을 처분해야 부채 상환이 가능할 것으로 예상하는 농민들이 다수 있는 것으로 조사되었다. 교차효과 검정결과, 지역별로 보면, 북제주군동부 지역 농가들의 자산처분 의향이 가장 높고(42%), 시설감귤유무의 경우 노지감귤 재배농가는 39.8%가 '자산 처분 의향'을 갖고 있었다.

Table 11 부채상환을 위한 자산 처분 의향

구 분	비율	교차효과 검정결과
처분 의향 있다	32.1	지역(p=0.040), 영농분야별(p=0.005), 시설감귤유무(p=0.020)
처분 의향 없다	37.9	
생각 안해 봄	30.0	

'농가부채를 갖고 있는 325농가' 가운데 '자산을 처분해서 농가부채를 상환할 의향'이 있는 104명(전체조사농가 400명의 26%, 부채농가의 32%)을 대상으로 그 이유를 파악하였다. 대부분의 응답자들이 '농가소득만으로는 부채상환이 곤란하기 때문에 자산을 처분할 생각'이 있다는 것이다. 교차효과 검정결과, 농업비중이 높을 수록 소득만으로 상환곤란하다는 비중이 더 높은 것으로 나타났다.

Table 12 농가부채 상환을 위한 자산 처분 이유

구 분	비율	교차효과 검정결과
소득만으로 상환 곤란	32.1	농업비중별(p=0.023)
전업을 위해	37.9	
늡거나 힘이 부쳐서	30.0	

'정부의 농가부채경감대책이 추진되는 상황에서, 향후 농가부채가 어떻게 될 것으로 보는지'에 대한 질문에 대해 농가들의 절반 이상인 59.8%(=증가 56.6%+매우증가 3.2%)가 '계속 부채가 증가'할 것으로 전망하고 있다. 농가부채 관련 정부정책이 추진되는 상황임에도 불구하고 '농가부채가 감소'할 것으로 보는 농가는 전체의 12.9%에 불과했다. 교차효과 검정결과, 다른 지역 농가에 비해 특히, '북제주군동부 지역 농가'들에서, 젊은 연령층에서 '향후 농가부채가 증가'할 것으로 전망하는 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

Table 13 농가부채 증감 전망

구 분	비율	교차효과 검정결과
매우 감소	0.2	지역(p=0.045), 연령별(p=0.021), 영농분야별(p=0.019)
감소	12.9	
변화 없음	26.8	
증가	56.6	
매우 증가	3.2	

'농가부채를 근본적으로 해결하기 위한 정책'에 대해 농가들은 1순위 응답에서 47.4%가 '장기저리 정책 자금을 확대'해야 한다는 의견을 보이고 있고, 다음으로는 '계속적인 부채상환 연장'과 '10년간 분할 상환'을 요구하고 있다.

다음의 종합분석은 1순위 응답을 100점으로 하고, 2순위 응답에는 67점, 3순위 응답에는 33점을 부여하여 재분석한 결과에 따르면, 농가들 대다수가 '정책자금 확대'를 강력하게 원하고 있고, 다음으로 '분할상환', '상환연장', '차등지원', '채무조정'등을 요구하고 있음을 알 수 있다.

농가들은 기존의 농가부채대책에 대해서는 실효성이 없다고 지적하면서도 농가부채 해결정책으로 제시하는 것은 역시 장기저리 정책자금 확대, 계속적인 상환연장 등 기존 정부가 시행해 왔던 것을 또다시 요구하고 있다는 점이다. 농가의 이러한 문제점을 해결할 수 있는 근본적인 부채대책이 요구되는 대목이다.

Table 14 농가부채 해결 정책

구 분	1순위 비율	종합 점수
정책 자금 확대	47.4	61.5
상환 연장	15.6	35.9
차등 지원	7.8	22.6
분할 상환	12.9	36.1
자산 매입	2.9	7.1
채무 조정	7.9	16.9
부채 탕감	4.6	9.4

‘농업문제 중에서 당장 해결해야 될 과제’에 대해 제주도 농가들은 주로 ‘농산물 수입개방 억제 및 축소’(39.9%)와 ‘농가부채’(28.5%), ‘대체 소득 작물 개발 보급’(16%) 등의 문제해결이 시급하다고 진단하고 있다. 교차효과 요인을 종합정리하면, 밭작물 중심지역인 북제주군동부와 서부, 남제주군서부지역과 부채가 있는 농가는 부채규모가 상대적으로 크지 않은 제주시와 감귤중심지역인 서귀포시, 남제주군동부지역농가들에 비해 ‘농산물 수입개방문제’보다 ‘부채문제 해결’이 시급하다고 응답하고 있어, 그룹별로 상이한 반응을 보여주고 있다.

Table 15 농업문제 중 시급한 해결과제

구 분	비율	교차효과 검정결과
수입 억제	39.9	지역(p=0.000), 부채유무별(p=0.004), 영농분야별(p=0.002), 시설감귤유무(p=0.000)
농가 부채	28.5	
대체 작물	16.0	
유통 혁신	7.7	
기타(직불제 도입등)	8.0	

III. 농가부채의 심층분석

농가부채의 심층분석은 첫째, 지역별, 연령별, 영농형태별 부채의 장기상환능력을 부채가 있는 농가와 전체농가의 평균을 기준으로 추정해 비교하였다. 둘째, 소득규모, 부채규모, 장기상환능력의 3가지 지표를 소득규모에 따른 2차원 및 3차원 입체 교차분석을 통해, 설문조사 농가의 부채상환가능성과 지급불능의 상태를 파악하고, 부채규모와 장기상환능력의 교차표를 크게 4가지의 범주로 나누어 범주별 농가부채를 분석하였다.

1. 지역별·연령별·영농형태별 부채의 장기상환능력 분석

부채의 장기상환 능력은 총자산에 대한 부채의 비율 또는 순자산에 대한 부채의 비율 등을 사용한다. 본 연구에서는 총자산에 대한 부채의 비율 지표인 부채/총자산(간단히 부채비율 이라고도 함)을 사용하였다. 이러한 부채의 장기상환능력을 나타내는 부채비율은 미국의 분류기준에 따라 10%이하(안정적 농가), 10~40%이하(양호한 농가), 40~70%이하(위험한 농가), 70~100% 이하(지급불능 위험한 농가), 100% 초과(파산상태 농가)의 5개의 그룹으로 나누었다²⁾. 또한 부채비율 40%를 기준으로 40% 이하는 정상 농가, 40% 이상은 부실 농가의 2개의 그룹으로도 구분될 수 있다.

먼저 전체평균을 중심으로 살펴보면, 부채유무에 관계없이 전체농가의 부채의 장기상환능력은 17.3%, 부채있는 농가의 그것은 22.1%로 평균적으로 보면 양호한 범주에 속해 표면적으로는 부채문제가 없는 것으로 보인다. 그렇지만 이것을 지역별, 소지역별, 연령별, 영농분야, 시설감귤유무별, 영농분야로 나누어 세부적으로 장기상환능력을 추정해 보면 상당히 다른 결과가 도출된다.

제주시와 서귀포시를 제외한 군지역의 부채의 장기상환능력(부채비율)은 부채있는 농가를 기준으로 할 경우 북제주군 서부지역은 이미 위험한 수준인 40%를 상회해 44.7%를 보여주고 있고, 여타 군지역도 30%이상을 넘어 서고 있어 위험한 수준에 근접한 것으로 나타났다.

이를 다시 읍면지역별로 세분하면 부채문제의 심각성이 적나라하게 드러난다. 부채있는 농가를 기준으로 부채의 장기상환능력(부채비율)을 살펴보면, 한경면(49.5%), 구좌읍(47.6%), 한림읍(43.2%), 애월읍(42.4%)은 이미 위험한 농가수준인 40%를 넘어섰고, 여타지역도 표선면(20.5%), 조천읍(25.6%)을 제외한 성산읍(38.8%), 안덕면(35.3%), 대정읍(33.7%), 남원읍(33.6%)지역도 위험한 부채비율 수준인 40%에 상당히 근접한 것으로 나타났다.

연령별로 보면, 30대 이하의 부채비율은 전체농가를 대상으로 한 경우도 이미 52.8%를 보이고 있어 위험한 농가수준인 40%를 훨씬 상회하고 있고, 부채있는 농가를 기준으로 할 경우 그 수치는 69%로 증가해 지급불능 위험한 농가의 부채비율 수준인 70%에 근접할 정도로 농가부채의 문제가 심각하다. 비교적 젊은 40~50대의 부채있는 농가의 부채/자산의 비율(부채비율)도 30%에 근접한 것으로 계산되었다.

영농형태별로 보면 감귤작목 중심인 경우를 제외한 밭작물을 중심으로 한 농가의 부채비율도 이미 30%를 상회하고 있어 부채문제가 상당한 수준에 이르렀음을 알 수 있다(<Table 16> 참조).

Table 16 부채의 장기상환능력(부채비율)

구분	전체 평균	부채있는 경우평균	구분	전체 평균	부채있는 경우평균		
전체농가	17.3	22.1	30% 이하	18.3	28.5		
지역별	제주시	6.8	8.7	농업소득비율	50% 이하	11.6	18.3
	서귀포시	11.5	14.4		70% 이하	20.8	26.9
	북제주군서부	33.1	44.7		71% 이상	18.0	22.0
	북제주군동부	25.4	32.5	연령별	30대이하	52.8	69.0
	남제주군서부	27.5	34.3		40대	22.5	29.3
	남제주군동부	24.1	30.7		50대	26.2	28.5
소지역별	한경면	34.7	49.5	60대	10.7	14.4	
	한림읍	34.0	43.2	70대이상	7.7	10.6	
	애월읍	31.1	42.4	시설감괄유무	노지감괄	13.1	16.8
	조천읍	21.2	25.6		시설감괄	20.2	24.8
	구좌읍	32.9	47.6		기타작물	26.2	34.3
	대정읍	30.7	33.7	영농분야	감괄	13.3	17.0
	안덕면	23.7	35.3		밭작물	27.4	33.8
	남원읍	28.6	33.6		기타	40.2	77.8
	표선면	16.8	20.5				
	성산읍	26.9	38.8				

2. 소득규모별 부채 및 장기상환능력 분포분석

농가부채의 심층분석을 위해 농가소득과 부채를 몇 개의 범주로 구분할 것인가를 결정해야 한다. 소득계층은 평균과 소득분포를 감안해서 크게 저소득(1천만원 미만), 중저소득(1,000만원~2,000만원 미만), 중상소득(2,000만원~3,000만원 미만), 고소득자(3,000만원 이상)의 네가지 그룹으로 나누었다.

부채규모는 부채없음, 1천만원 이하, 1~3천만원 이하, 3~5천만원 이하, 5천만원~1억원 이하, 1억원 초과 6개의 그룹으로 나누었다.

소득규모별 부채규모를 파악하면, 부채가 없는 경우는 전체조사농가 400호 중에 75호인데 중저소득 이하(중저+저)가 49호로 전체의 65%를 차지하고 있고, 부채규모가 1천만원 이하의 비중은 중저소득이하 77%, 3천만원이하 70%를 차지하고 있다. 또한 부채규모가 5천만원 이상인 경우는 중상소득 이상(중상+고소득)의 비중은 60% 이상을 상회하고 있어 부채가 커지면 소득도 늘어나는 정(+)의 상관을 보여주고 있다(<Table 17> 참조).

장기상환능력(부채/자산), 즉 부채비율이 안정적인 10% 이하인 농가는 전체농가의 44.8%, 양호한 농가(10~40%)는 전체의 24.5%, 위험한 농가(40~70%)는 14.5%, 지급불능 위험한 농가(70~100%) 3.8%, 파산상태 농가(100%초과) 12.5%를 각각 점하고 있다. 이것을 두

개의 그룹으로 나누어 분류해 보면, 농가부채가 문제시 되지 않는 농가(안정적+양호한 농가), 즉 정상적인 농가는 전체농가의 69.3%이고, 농가부채가 심각한 농가(위험한 농가+지급불능 위험한 농가+파산상태) 즉 부실한 농가는 30.7%로 구분된다.

Table 17 소득규모별 부채 규모별 농가분포

부채규모	저소득	중저소득	중상소득	고소득	전체
없음	26.9	18.2	14.9	16.7	18.8
1천만원 이하	32.8	22.9	10.4	11.5	19.8
1~3천만원 이하	20.9	27.6	19.4	14.6	22.0
3~5천만원 이하	9.0	14.7	19.4	21.9	16.3
5천만원~1억원 이하	6.0	11.8	23.9	24.0	15.8
1억원 초과	4.5	4.7	11.9	11.5	7.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

그런데 부채·자산비율이 40%를 초과하는 위험한 농가 이상의 비율이 전체조사농가의 30%이상을 보이는 것은 미국이 농가금융위기를 겪었던 1985년 당시의 19%에 비해서도 높은 것으로 현재의 농가부채 문제가 매우 심각함을 짐작할 수 있다.

물론 이러한 수치는 조사과정에서 농가자산은 줄이고 농가부채는 부풀려서 말하는 농가들의 조사 태도로 인해 다소 과장되었을 가능성은 배제할 수 없다.

따라서 이러한 결과는 우리가 평균적인 관점에서 부채의 장기상환능력(부채·자산비율), 즉 부채비율이 10%대(통계청 13%, 본보고서 17%) 수준이기 때문에 큰 문제가 없다는 식의 논리가 얼마나 위험한 것인지를 확인할 수 있다. 즉, 부채의 문제는 평균적인 문제가 아니라 철저하게 개별농가적인 접근, 최소한 성격이 비슷한 그룹적인 접근이 필요함을 시사해 주는 근거로 판단된다.

Table 18 소득규모별 부채 장기상환능력 정도별 구분

부채장기상환능력 (부채비율) 그룹구분	소득분류				
	저소득	중저소득	중상소득	고소득	전체
안정적 농가(10% 이하)	61.2	47.6	32.8	36.5	44.8
양호한 농가(10~40% 이하)	16.4	23.5	34.3	25.0	24.5
위험한 농가(40~70% 이하)	10.4	16.5	14.9	13.5	14.5
지급불능 위험한 농가 (70~100% 이하)	1.5	2.4	1.5	9.4	3.8
파산상태 농가(100% 초과)	10.4	10.0	16.4	15.6	12.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

저소득농가의 부채 장기상환능력을 보면, 안정적인 농가는 전체의 61.1%를 차지해 가장 높고, 다음으로 양호

가 16.4%, 위험은 10.4%, 지급불능위험이상은 약 11.9%인 것으로 나타났다. 즉 부실농가의 비율은 22.3%인 것으로 나타났다.

중저소득농가의 부채의 장기상환능력을 보면, 안정적 농가의 비율은 47.6%로 저소득농가의 61.1%에 비해 축소되었지만, 양호는 23.5%:16.4%, 위험농가는 16.5% : 10.4%로 증가되었다. 전체적으로 부실농가의 비율은 28.9%로 저소득농가의 22.3%보다 증가되었다.

중상소득농가의 부채 장기상환능력을 보면, 안정적 농가의 비율은 32.8%로 저소득농가 61.1%의 절반수준으로 감소했지만, 양호는 32.8%, 지급불능위험이상은 17.9%로 저소득농가에 비해 상대적으로 높다.

고소득농가의 부채 장기상환능력을 보면, 안정적인 농가는 전체의 36.5%, 양호는 24.5%, 위험은 13.5%, 지급불능위험 9.4%, 파산 19.5%로 나타났다.

따라서 소득수준이 증대함에 따라 부실농가의 비율은 저소득농가 22.3%, 중저소득농가 28.9%, 중상소득의 32.8%, 고소득농가 38.5%로 점차 증가하는 것으로 나타났다.

3. 소득 수준에 따른 부채규모·장기상환능력의 입체분석

전체소득 기준으로 부채규모에 따른 부채 장기상환능력을 분석해 보면, 부채가 없는 경우, 1천만원 이하, 그리고 1천만원~3천만원 이하에 대해서 부채비율(장기상

환능력)이 40% 이상, 즉 부실한 농가(=위험한 농가+지급불능 위험한 농가+파산상태 농가)의 비율은 각각 0%, 5.1%, 17.9%로 낮은 것으로 나타났다. 그렇지만, 부채가 3천만원~5천만원 규모에서의 부실농가의 비율은 55.4%로 급격하게 증가하기 시작해 5천만원~1억원의 그룹에서는 그 비율이 64.1%로 증가하였고, 부채가 1억원 초과하는 경우의 부실농가의 비율은 92.5%로 매우 높다. 즉 부채규모가 커질수록 부채비율은 커지고, 이에 따라 부채의 장기상환능력은 급격하게 떨어지고 있음을 알 수 있다.

부채규모에 따른 소득수준별 부실농가(부채비율 40% 이상)의 비율에 나타난 특징은 1천만원~3천만원 이하와 5천만원~1억원 이하의 그룹에서는 소득수준이 증가함에 따라 부실농가의 비율은 줄어드는 패턴을 보여주고 있다. 그렇지만 1억원초과인 경우에는 소득수준에 관계없이 부실농가의 비율은 85%이상으로 매우 높은 것으로 나타났다. 공통적인 사항은 부채가 3천만원 이상인 경우는 대체적으로 부실농가의 비율은 50% 수준 이상을 보여주고 있다.

4. 소득 수준에 따른 부채규모·장기상환능력의 범주분석

부채규모와 부채의 장기상환능력을 2개로 각각 구분해, 이것의 4가지 조합을 4가지의 범주로 구분했다. 이러

Table 19 부채 장기상환능력*부채규모 교차표(전체소득)

장기상환 능력(부채비율)	부채규모						전체
	없음	1천만원 이하	1천만원~ 3천만원 이하	3천만원~ 5천만원 이하	5천만원~ 1억원 이하	1억원 초과	
10% 이하	100.0	82.3	33.7	10.8	4.7	0.0	45.1
10~30% 이하	0.0	12.7	39.3	29.2	21.9	7.4	20.1
30~40% 이하	0.0	0.0	9.0	4.6	9.4	0.0	4.3
40~70%이하	0.0	1.3	11.2	32.3	20.3	44.4	14.3
70% 초과	0.0	3.8	6.7	23.1	43.8	48.1	16.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 20 부채규모에 따른 소득수준별 부실농가(부채비율 40%이상) 비율

소득 구분	부채규모						전체
	없음	1천만원 이하	1천만원~ 3천만원 이하	3천만원~ 5천만원 이하	5천만원~ 1억원 이하	1억원 초과	
저소득	0	9.0	40.0	42.9	75.0	100.0	24.6
중저소득	0	2.5	20.8	72.0	71.4	85.8	29.1
중상소득	0	0	0	35.7	50.0	100.0	31.8
고소득	0	10.0	14.3	50.0	63.6	90.0	39.1
평균	0	5.1	17.9	55.4	64.1	92.5	30.6

한 4개의 범주를 소득수준과 결부시켜 3차원의 범주분석을 시도했다. 이때 부채규모의 대소의 기준은 장기상환능력*부채규모의 교차분석에서 의미있는 기준으로 나타났던 3,000만원과 전국의 평균부채 수준인 2,700만원대를 감안해 3,000만원으로 정했다. 부채규모가 3천만원 이상인 경우는 부채규모가 큼(大)으로, 3천만원 이하인 경우는 작음(小)의 두가지로 구분했다. 부채의 장기상환능력, 즉 부채비율은 위험한 농가 수준인 40%를 기준으로 40%이하의 경우는 상환능력이 큼(大)으로, 40% 이상은 상환능력이 작음(小)의 두가지로 구분했다.

수학의 4사분면의 개념을 활용해 위의 범주를 설명하면, 1사분면은 부채규모와 상환능력이 모두 큰 경우로서 부채규모大·상환능력大, 2사분면은 부채규모는 크지만 상환능력은 떨어지는 부채규모大·상환능력小, 3사분면은 부채규모는 작지만 상환능력은 큰 경우로서 부채규모小·상환능력大, 마지막으로 4사분면은 부채규모와 상환능력이 전부 작은 경우로서 부채규모小·상환능력小로 나타냈다.

이를 농가 경영안정여부와 결부시켜 구분해 보면, 1사분면과 3사분면은 경영적인 측면에서 안정적이고, 특히 3사분면은 매우 안정적인 그룹으로 분류된다. 그리고 2사분면과 4사분면은 경영적인 측면에서 불안정적이고, 특히 4사분면은 매우 불안정한 그룹으로 분류된다.

전체소득 규모를 기준으로 이를 분류해 보면, 경영적으로 안정적인 그룹은 부채규모小·상환능력大의 범주(가장 바람직한 형태)는 55.9%, 부채규모大·상환능력大의 범주 13.5%를 차지해 평균적인 의미에서 전체농가의 약 70%의 농가는 경영상 안정적인 것으로 나타났다. 그렇지만, 경영상 매우 불안정한 범주인 부채규모大·상환능력小 그룹은 전체농가의 1/4인 25.6%, 부채규모小·상환능력小 그룹의 비율은 5%로 나타나, 전체농가의 30%가량이 경영적으로 불안정한 것으로 판단할 수 있다.

경영적으로 불안정한 형태인 부채규모大·상환능력小 그룹(102명) 중에서도 소득 창출 능력이 있는 33명(고소득자)을 제외한 중상소득계층 이하인 69명(=저소득자 9명+중저소득자 39명+중상소득자 22명)인 전체조사자 400명의 17.2%는 경영적으로 매우 불안정한 계층으로 판단된다.

소득이 증가함에 따라 가장 바람직한 유형인 부채규모小·상환능력大의 비율은 감소(68.1% → 62.8% → 42.0% → 40.2%)하고 있지만, 부채규모大·상환능력小인 경영적으로 가장 불안정한 농가의 비율은 증가(13.0% → 22.7% → 31.9% → 35.9%)하고 있다. 즉 중상소득계층이상(중상소득+고소득)의 그룹은 소득이 낮은 여타 그룹(저소득+중저소득)에 비해 경영의 불안정성은 증대되고 있음을 알 수 있다.

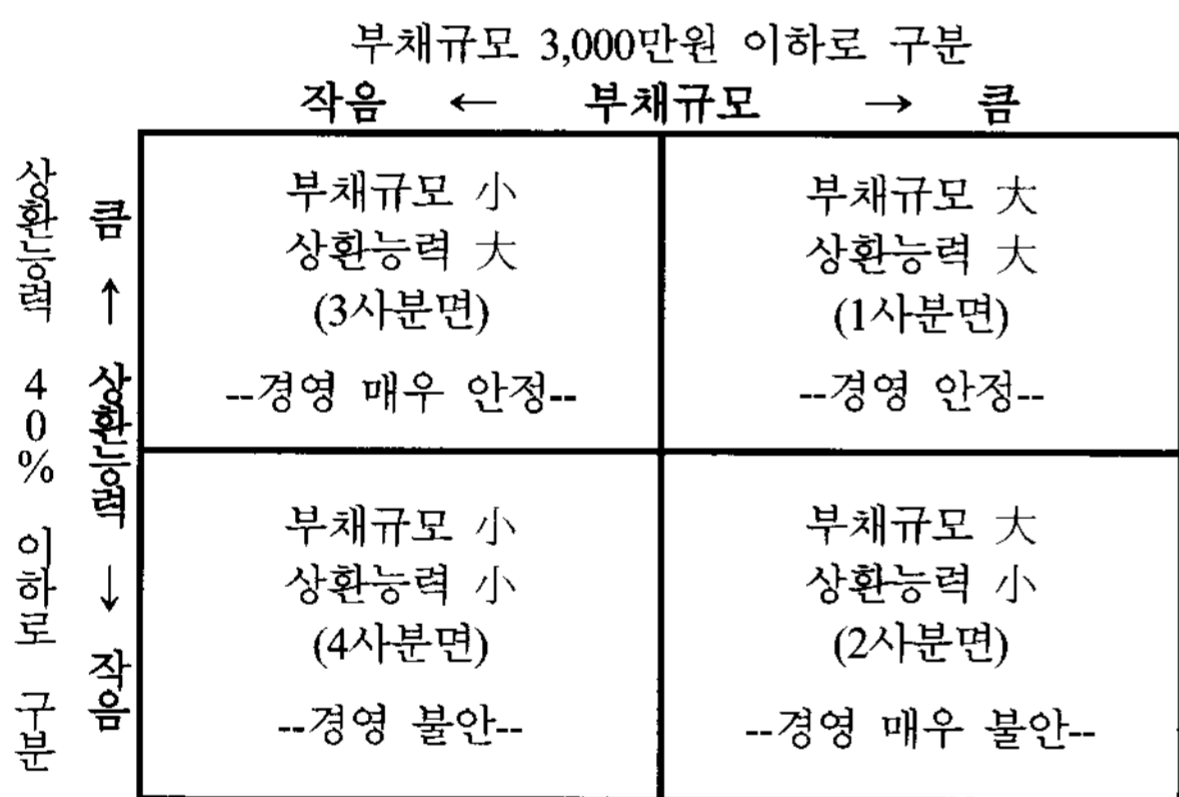


Figure 1 부채규모 및 부채비율에 따른 구분 개념도

IV. 결론 및 정책제언

주요 농가조사결과를 요약하면 다음과 같다. 제주도의 농가부채규모는 절대적인 규모에서도 전국평균에 비해서도 1.7배 이상 높고, 개별농가별·지역별·연령별·시설영농유무형태별·전겸업형태별로 현격한 차이를 보여주고 있다. 그리고 부채의 장기상환능력을 나타내는 부채비율이 40%이상을 보이는 농가부채가 심각한 농가(위험한 농가+지급불능 위험한 농가+파산상태)의 비율은 30.7%로 매우 높은 것으로 나타났다. 특히 젊은 영농인일 수록 부채문제의 심각성은 큰 것으로 조사되었다.

Table 21 소득규모별 부채규모 및 장기상환능력 분포

범주 구분	소득 분류				전체
	저소득자	중저소득자	중상소득자	고소득자	
부채규모 소, 상환능력 대	68.1	62.8	42.0	40.2	55.9
부채규모 대, 상환능력 대	7.2	8.1	26.1	20.7	13.5
부채규모 소, 상환능력 소	11.6	6.4	0.0	3.3	5.0
부채규모 대, 상환능력 소	13.0	22.7	31.9	35.9	25.6
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

부채상환가능성은 전체의 60%이상이 전체 상황이 곤란하다는 대답을 하였고, 그 이유는 농가소득만으로는 농가부채 상황이 곤란하므로 부채상환을 위해서는 자산(주로 토지자산)을 처분하겠다는 의향이 1/3이 넘는 것으로 나타났다.

농가들은 기존의 농가부채대책에 대해서는 실효성이 없다고 하면서도 농가부채를 해결하기 위한 정책으로 제시하는 것은 역시 장기저리 정책자금 확대, 지속적인 상환연장 등 기존 정부가 시행해 왔던 것을 또다시 요구하고 있다.

소득규모별 부채규모 및 장기상환능력을 분석한 결과에 따르면, 소득이 증가함에 따라 가장 바람직한 유형인 부채규모小·상환능력大의 비율은 감소하고 있지만, 부채규모大·상환능력小인 경영적으로 가장 불안정한 농가의 비율은 증가하고 있다.

이러한 설문조사결과에 따르면, 농가의 부채대책은 지금까지의 부채있는 농가를 대상으로 한 평균적 농가를 기준으로 한 접근방법은 바람직하지 못하고, 정책자금 투자의 효율성을 높이기 위해서는 그룹간 또는 농가간 부채규모의 격차와 성격을 반영한 접근방법이 필요함을 시사해 주고 있다.

따라서 부채 대책의 기본방향은 첫째, 부채대책은 부채를 정상적으로 상환할 능력이 없는 농가에 집중되어야 한다. 둘째, 부채대책은 원금상환이 촉진되면서 부채규모의 감소로 재무구조가 개선되어 농가경영안정에 도움이 되어야 한다. 지금 현재 고부채-고자산의 농가재무구조를 저부채-저자산으로 만들어 자산대비 부채비율(부채의 장기상환능력 또는 부채비율)을 40% 이하로 축소하여 안정적인 재무구조를 만들어 가는 정책이 되어야 한다. 셋째, 부채대책은 지금까지의 막연히 부채문제가 있는 농가든 그렇지 않은 농가든 부채만 있으면 정책대상과 수혜 대상이 되는 평균적·대중정책으로 곤란하고, 부채 있는 농가의 정밀한 경영진단을 바탕으로 개별농가, 최소한 동일 그룹에 대한 맞춤형 부채대책이 되어야 한다.

이러한 부채 대책의 기본방향을 실행시키기 위해서는 부채상환능력이 없는 농가에 대한 철저한 경영진단을 거쳐 회생가능한 농가인가 아니면 회생불가능한 농가인가를 판단하고 회생여부에 따라 상이한 정책을 적용하는 농업경영체 경영회생 프로그램을 도입할 필요가 있다. 이러한 프로그램의 상황별 적용기준(순서)을 보면, 1단계는 상환능력이 없는 부실농가에 대한 정밀한 경영진단을 실시하고 다양한 평가지표의 기준에 따라 회생가능한 농가인지 회생불가능한 농가인지를 분리한다. 2단계는 만약 경영진단을 실시한 농가가 경영회생가능하다고 판단되는 경우(2-1단계)는 농가와 대출기관간의 채무조정프로

그램(loan mediation program)을 통해 자산매각을 포함한 강력한 구조조정을 실시하고 이에 대한 인센티브로서 이자와 원금의 탕감과 아울러 경영회생자금을 지원해 자율적인 구조조정을 유도하도록 한다. 여기에서 적극적으로 활용할 수 있는 자산매각 방식은 2006년 4월부터 시행되고 있는 농지은행을 통한 환매조건부 경영회생지원을 위한 농지매입사업이다. 그리고 경영진단을 실시한 농가가 경영회생불가능하다고 판단되는 경우(2-2단계)는 법률중재에 의한 회생제도를 실시한다. 만약 그 농가가 영농에 대한 계속 의지가 있으면(2-2-1단계) 구조조정 형태의 경영회생제도를 적용한다. 그렇지 않고, 그 농가가 영농에 대한 계속 의지가 없으면(2-2-2단계) 최종 단계인 완전청산 절차를 밟게 된다. 이때 청산절차를 밟는 농가에 대해서는 전직을 위한 신규교육프로그램과 사회복지차원의 소득보조 프로그램이 필요하다.

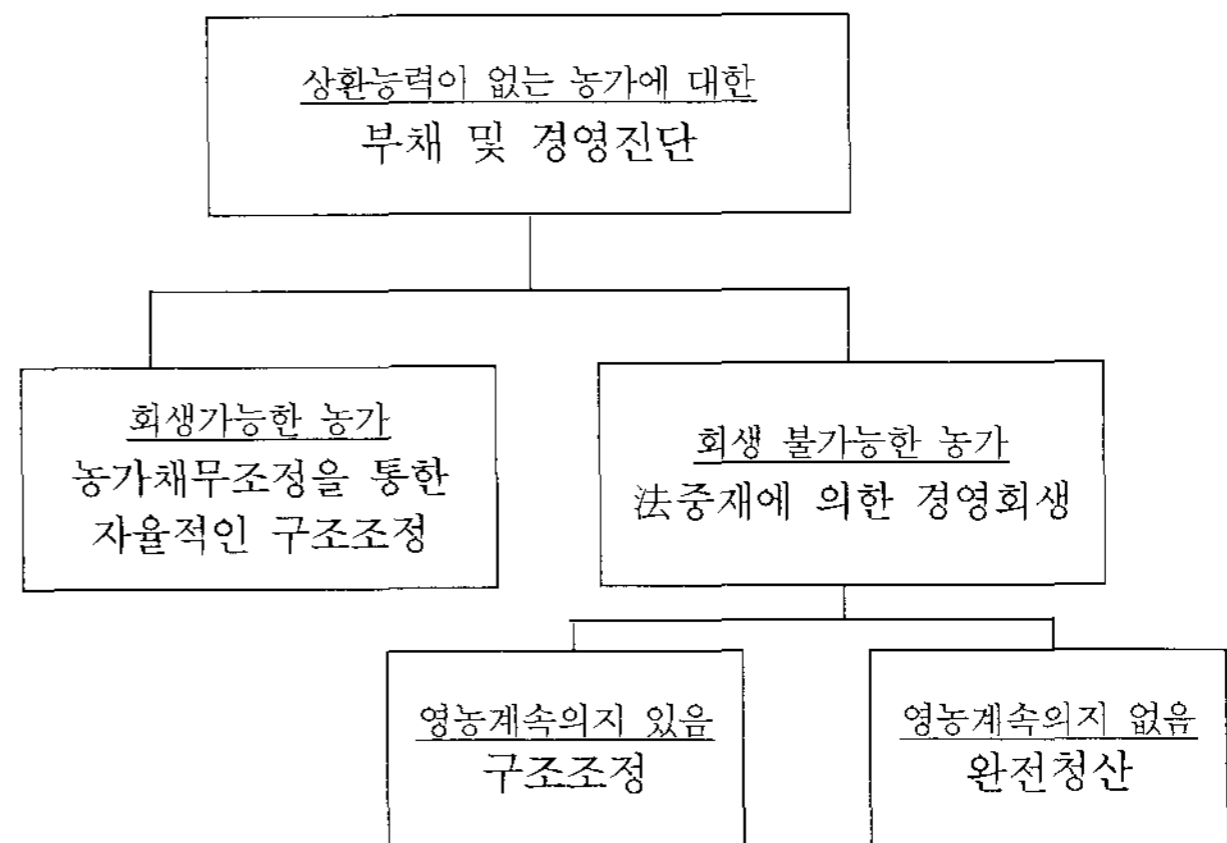


Figure 2 경영회생 프로그램의 체계도

경영회생 프로그램이 제대로 작동되기 위한 기존제도의 개선·도입 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 통합파산법의 개인회생제도 중에 농업경영체의 특수성을 반영시킬 수 있는 형태의 법률조항이 새롭게 도입될 필요가 있다. 도입방안으로는 미국의 연방파산법 12조[Jerome M. Stam and Bruce L. Dixon(2004), 농협중앙회조사부(2004a, 2004b, 2004c)와 김두년·이연두(1999)]의 체계를 도입하거나 아니면 개인회생제도 중에 농업경영체에 대해서는 '토지나 농기계, 하우스 시설 등 구조물 등은 채권자에게 전부 혹은 일부 담보로 설정되어 있는 경우는 임의경매를 금지하거나 만약 처분될 수 없는 상황에 있을 경우에는 농가에게 장기임대 또는 일정한 기간내에 환매권을 주는 형태로 개정할 필요가 있다.

둘째, 개인워크아웃제의 한계를 보면, 일선 단위농협

이 개인워크아웃협약에 들어있지 않아 현재로서는 대상이 아니며, 부채금액의 3억원은 농가의 경영규모에 비해 부족해서 부채대책의 주요대상이 될 농가들이 배제될 가능성이 높다. 또한 일반기업의 워크아웃방식의 농업경영체에의 직접적인 적용은 곤란하다. 더욱 중요한 것은 개인워크아웃제의 대상 채무자는 신용불량자이면서 최저생계비 이상 소득자를 대상으로 한다는 점이다. 따라서 이에 대한 제도 개선방향을 살펴보면 미국의 농무성의 인증하에 32개주에서 도입되어 활용되는 농가와 대출기관 간의 대출조정프로그램(USDA Certified State Agricultural Mediation Programs) 형태의 농가형 개인워크아웃제를 도입할 필요가 있다. 이 프로그램은 미국의 파산법 적용에 앞서 농무성의 재정적 지원을 받는 32개주의 민간차원의 조정위원회가 농가채무자와 금융채권자간의 농가부채문제를 법정밖에서 적극적으로 해결하는 방식이다.

셋째, 정부는 2006년 4월부터 농지은행을 통해 부채증가, 자연재해 등으로 일시적 경영위기에 빠진 농가의 경영회생을 지원하기 위해 농지매입 사업을 추진하고 있다. 그런데 이러한 제도가 활성화되기 위해서는 이 제도 자체가 독자적으로 운영되기 보다는 미국의 연방파산법의 12조와 같은 법적인 경영회생제도내에서 움직일 수 있게끔 우리나라도 빠른 시일내에 통합파산법인 '채무자 회생 및 파산에 관한 법률' 내에 농업경영체 관련 경영회생법률조문이 도입되어야 할 것이다. 또한 농지은행의 환매조건부 경영회생지원을 위한 농지매입사업의 규모와 지원대상을 대폭 확대해 부채문제로 곤란을 겪고 있는 농가에게 실질적인 도움이 될 수 있도록 제도 개선이 이뤄져야 할 것이다.

본 연구의 한계점은 2007년말 농가부채 관련 통계가 공표된 시점에서 2005년 실제 농가조사자료를 활용하여 제주지역 농가부채의 실태분석과 개선방안을 제시함으로써 최근의 현실과 다소의 괴리가 발생할 수 있다는 점이다. 그렇지만, 일반적으로 자료라는 것은 현실문제의 구조 또는 트렌드를 파악하기 위한 수단이지 그것 자체가 목적은 아니라고 사료된다. 물론 농가부채의 절대적인 규모가 농가부채 조사의 전체 목적이라면 모르지만, 대부분의 조사의 목적은 다양하다고 판단된다. 또한 통계자료의 조사 시점과 이용시점간, 정책제언 간에는 시차문제가 어느 정도는 분명히 발생하고 있다.³⁾ 따라서 이 문제는 유무의 문제라기 보다는 정도의 문제로서 3년 정도의 시차가 용인될 수 있느냐? 그렇지 못하느냐?의 문제인데, 이는 절대적인 시차에도 의존하지만 시차 존재시의 밝히고자 하는 문제의 구조변화의 유무에 더 의존된다고 판단된다. 즉, 농가부채문제의 본질의 구조를 심각하게 변동시킬 만한 정책적인 충격의 유무에 따라 결

정된다고 판단된다. 그런데 조사시점과 발표시점간에 농가부채 구조를 변경시킬 만큼의 충격적인 부채대책은 없었다고 판단되어 시차에 대한 문제점은 상당부분 해소될 수 있을 것으로 필자는 판단하고 있다.

그리고, 현장조사 논문의 타당성의 판단은 첫째, 심사자의 지적대로 최신의 자료를 사용해야 한다는 점을 포함하여 둘째, 최근 해당지역에 대한 농가부채문제를 접근했던 논문이 발표되었느냐 셋째, 분석방법은 기존의 것에 비해 심층적으로 이루어 졌느냐 넷째, 정책적 제언은 현실 부채문제를 해결하는데 도움이 되느냐 다섯째, 시차문제가 존재한다면 논문을 발표하는 것이 좋은가? 아니면 유보하는 것이 좋은가에 따라 달라진다고 판단된다.

이러한 점에 비추어 보면, 본 논문의 가치는 첫째, 최초로 제주도의 특이한 농업구조(감귤 및 밭농업 중심)를 갖고 있는 지역을 대상으로 통계청 부채조사 표본수의 한계(170 농가)를 극복해 400개의 농가의 현지 실사자료를 이용해 농가부채의 제표분석과 입체적인 심층분석을 통해 제주도 농가부채 문제의 심각성을 알렸고, 이러한 분석결과를 바탕으로 부채문제의 본질적인 해결방안을 제시한 점은 분명히 타논문과 차별화되는 점이라고 판단된다. 둘째, 본 논문의 발표시점이 조사시점상으로 보건데 다소 지연되어 문제가 있다손 치더라도 향후 제주도 농가부채문제를 심층분석하는 후학자에게는 2005년도의 농가부채의 규모와 부채구조를 미래의 조사시점과 비교·변화를 연구할 수 있는 중요한 기초자료로도 이용될 수 있을 것으로 판단된다.

-
- 주1) 2005년도 설문조사결과를 사용한 이유는 강승진·고성보·임소진(2005)의 연구자료를 활용한 것이기 때문이다.
- 주2) 미국의 농가채무표준위원회(Farm Financial Standards Council, FFSC)는 부채의 장기상환능력과 관련해서 자산대비 부채비율이 10%이하이면 안정적, 10~40%이면 양호, 40~70%이면 위험, 70~100%이면 지급불능 위험, 100%~ 이면 파산상태로 분류하고 있음. 본고에서는 이 기준을 사용했음. 그렇지만 소농위주인 우리나라에 이러한 기준 적용이 적절한지에 대한 연구는 향후 과제로 계속되어야 할 것으로 판단됨.
- 원문) 박성재외 2인, 「농업부문 워크아웃 도입방향」, 한국농촌경제연구원, 2003. 12.pp.9-10에서 인용.
- 주3) 하나의 극단적인 예로서는 전국산업연관표는 약 3년의 시차, 이에 기반해서 제작성한 지역산업연관표는 약 4년 이상의 시차가 있음.

참고문헌

1. 강승진·고성보·임소진(2005), 『농가부채 증가원인 분석 및 경감방안』, 제주발전연구원.

2. 김두년·이연두(1999), 『미국의 농가 파산법』, CEO FOCUS(제49호), 농협중앙회 조사부
3. 농림부(2005), 『2005년도 농림사업시행지침서』.
4. 농협중앙회조사부(2004a), “미국의 농가파산법과 농업(상)”, 『농협조사월보』, pp. 17-31
5. 농협중앙회조사부(2004b), “미국의 농가파산법과 농업(중)”, 『농협조사월보』, pp. 36-46
6. 농협중앙회조사부(2004a), “미국의 농가파산법과 농업(하)”, 『농협조사월보』, pp. 42-53
7. 서종혁·박성재(1986), “농가재무구조와 부채상환능력분석”, 『농촌경제』, 9(1) : 61-74
8. 제주도청 감귤정책과 내부자료.
9. 최외윤·조덕래(2000), “서부경남의 농가유형별 부채구조 및 상환능력 조사 분석”, 『농업경제연구』, 41(3) : 153-170
10. 통계청(2008), 『농가경제조사결과』.
11. 황의식·박성재(2000), “농가부채에 대한 새로운 접근방향 모색”, 『농업경제연구』, 41(2) : 1-170
12. 황의식·박성재·김태곤(2003), 『농업부문 워크아웃 도입방향』, 한국농촌경제연구원.
13. Jerome M. Stam and Bruce L. Dixon(2004), “Farmer Bankruptcies and Farm Exits in the United States, 1899-2002”, USDA/Economic Research Service <http://www.ers.usda.gov/publications/aib788/aib788.pdf>

* 접수일 : 2008년 5월 13일

■ 3인 익명 심사필