

수산 정책자금의 현황과 과제

이재우* · 홍재범**

The Problems and Tasks of Public Loan Programs in Fishery Industry

Lee, Jae - Woo and Hong, Jae - Bum

〈 목 차 〉

I. 서론	V. 정책자금 구분계리의 의의와 필요
II. 수산정책자금의 현황	VI. 수산정책자금의 개선방안
III. 수산정책금융 손실보전체계와 문제점	참고문헌
IV. 사례분석	Abstract

I. 서론

WTO가입, 자유무역협정 체결 확대조치들이 가속화되면서 정부는 수산분야의 경쟁력을 강화하기 위하여 상당한 규모의 정책자금을 공급하였다. 수차례에 걸친 수산정책자금의 공급은 어민들의 취약한 신용기반을 보완하여, 수산업의 사업기반 강화와 어민들의 안정적인 생활기반 조성에 상당히 기여하였다. 하지만 정책자금의 연체가 증가하면서 일부 회원조합의 경영에 상당한 부담으로 작용하고 있다. 왜 이런 현상이 벌어졌는가? 먼저 수산정책자금의 공급 체계를 살펴볼 필요가 있다.

정부는 수산정책금융에 대한 계획을 수립하고 해당 자금을 수협에 지원한다. 수협은 취급기관으로 대출을 실행하고 채권을 회수하며 정부로부터 취급수수료를 받는다. 수협의 자체 자금으로 정책자금을 공급한 경우 정부는 실세금리와 정책금리 차이를 보전

접수 : 2006년 9월 8일 게재확정 : 2006년 12월 6일

* 부산대학교 국제전문대학원(051-510-1663, jaewoo@pusan.ac.kr)

** 부경대학교 경영학부 조교수 (Corresponding Author: 051-620-6546, jbhong@pknu.ac.kr)

해주고 지원한 자금에 대손이 발생하면 손실보전기금으로 보전해 준다. 나아가, 신용이 부족한 어민에게는 농림수산업자신용보증기금(이하 '농신보')를 통해 신용보증을 제공하여 대출을 가능하게 하고 이에 대한 수협의 손실은 농신보에서 보전해 준다.

이처럼 연체가 발생하지 않는다는 전제에서는 정책자금의 취급이 수협의 경영에 부정적 영향을 미칠 이유가 없다. 그러나 현실적으로는 수산업체의 영세성, 산업의 특수성에 기인하여 수산자금의 연체율이 타산업의 중소기업보다도 훨씬 높게 나타난다. 산업적 특성 이외에도 정부의 경직적인 업체선정제도, 취급기관의 느슨한 대출관리, 수산자금의 대출어민들의 고의적 상환기피, 개인파산신청 등 도덕적 해이 등도 연체를 증가의 원인이 된다.

더 심각한 문제는 연체가 발생할 경우 정책자금의 제도에서 규정한대로 손실보전기능이 제대로 작동하지 않고 있다는 점이다. 정책자금의 원천 공급자인 정부와 1차 자금중개 업무를 담당하는 수협중앙회의 경우 만기 즉시 정책자금 원금을 회수하여, 정책자금의 취급에 따른 연체와 손실은 대부분 계통금융기관의 말단인 단위수협부실로 전가되어 누적되고 있다.

더구나 일반자금과 정책자금의 구분 계리가 되지 않아 이러한 막대한 정책자금의 잠재부실 규모는 수협 회계자료에도 잘 드러나지 않고 있다. 그동안 정부는 수차례 수산정책자금의 상환연기, 대환, 부분 탕감 조치 등을 시행하면서 문제 해결을 시도하고 있으나 부채규모만 증가시켰을 뿐 어가 부채 문제는 근본적으로 해결되지 않고 있다. 만약 수산정책자금의 구조적 부실이 조속히 해결되지 못하면, 단위조합들이 부실화되고, 이는 어촌의 신용위기, 지역의 경제기반 붕괴로 발전할 수도 있다.

이러한 심각성과 시급성에도 불구하고 해당 분야의 연구는 정상진(1999), 김경호(2001)에 불과하다. 본 연구에서는 수산정책자금의 문제가 경직적 수산자금 공급제도, 비효율적인 신용보증체계, 계통 수협조직의 비효율적인 자금집행관리, 농어민들의 구조적인 도덕적 해이 등 복합적인 요인에 의해 발생한다고 파악하고 이런 관점에 입각하여 수산정책자금의 운영에 따른 문제점을 살펴보고 그 개선 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 수산정책자금의 현황

1. 개요

수산업은 그 특성상 非수산분야에 비해 생산 및 투자에 대해 높은 위험과 불확실성, 투자회수기간의 장기화로 인해 시장 원리에 따른 원활한 금융 시장의 작동이 어렵다. 수산 정책자금은 이러한 시장실패나 시장불완전 현상을 보완하기 위해 존재하는 것이

수산정책자금의 현황과 과제

며, 내용적으로는 정부가 수산정책 수행을 위해 어민에게 직접 자금을 공급하거나, 수산분야 대출에 대해 신용보증을 제공하거나, 혹은 금융기관의 수산대출에 대한 손실을 보전하는 정책으로 집행되고 있다.(조용훈, 2005)

수산정책자금의 성격을 3가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 정부의 직접적인 보조 성격을 내포하고 있는 자금이 있다. 시설자금의 경우 정부가 직접 지원하고 있어 대출과는 별도로 취급하고 있다. 수협은 정부가 정한 취급수수료(0.5%~1.5%)를 수취한다. 둘째, 영어자금과 같이 수협중앙회(또는 단위조합)의 자금을 재원으로 하여 정부가 요청한 부문에 대해 자금을 지원한다. 이 경우 낮은 금리로 자금을 운용한 데 따른 손실을 보전 받기 위해 사후에 정부로부터 일정 수준의 이차보전을 받는다. 셋째, 수협중앙회 자체의 특정 정책을 추진하기 위하여 자체 자금을 재원으로 운용하는 경우이다.

정부가 사업 계획을 수립하고, 사업지행지침 및 정책사업 대상자를 선정하여 수협(중앙회)에 통보하고 사업추진 단계에 따라 정책자금을 배정한다. 수협은 정책자금 지원지침 및 내부 여신규정에 따라 각 회원조합(이하 조합)에 자금을 대출하고 각 조합은 어민에게 대출한다. 정부는 수협에 정책자금 취급수수료를 지급하는데 이는 대출 취급에 따른 실비보상금과 위험부담금의 성격을 지닌다.

수산정책자금의 대출 조건은 자금의 성격에 따라 달라진다. 영어자금, 원양어업경영자금 등의 운영자금은 원칙적으로 대출기간은 1년(1년씩 2회 연장 가능)으로 하고 있다. 농특자금, 수산발전기금, 피해복구자금 등은 대부분 시설자금으로 공급되어, 대부분 거치기간을 두고 상환기간을 장기로 설정하고 있으며 거치기간은 1~5년, 상환

<표 1> 주요 수산정책자금

구 분	금 리	기 간	용 도
영어자금	3.0%	1년 (2회연장가능)	연근해, 양식, 원양어업운영자금
원양어업경영자금	3.0%	1년 (2회연장가능)	해외어장입료, 원양유자망전업비용, 원양어선출어비용
농특자금	1.5%~4.0%	1년~15년	어민후계자, 어선기관대체 등 수산업 생산기반조성 자금
농안기금	4.0%~5.5%	1년~2년	냉동보관 규격출하 등 가격안정 및 수급조절 자금
수산발전기금	1.5%~4.0%	1년~15년	수산물유통활성화, 수산물가공시설현대화 등
피해복구자금	1.5%	15년 (1년~5년 거치 포함)	피해복구
부채대책자금	1.5%~5.0%	5년~20년	WTO출범/IMF 위기 이후 어업인의 채무부담 완화, 부실경영체에 대한 경영개선 지원

기간은 1~20년으로 운영된다. 대출금리는 대부분 3% 내외의 저금리 체계로 운영되고 있다. 주요 정책자금의 현황은 < 표 1 > 과 같다.

2. 조달 및 운영

수산정책자금의 재원별 조달 및 운용 현황은 < 표 2 > 와 같다. 수산정책자금의 조달을 2006년 6월 기준으로 살펴보면, 중앙회 자금이 1조 1,079억원으로 전체의 35.3%를 차지하며, 재특회계자금이 6,842억원 (21.8%), 회원조합자금 6,123억원 (19.5%), 농특회계자금 4,227억원 (13.5%), 제기금등자금 3,100억원 (9.9%) 순으로 구성되어 있다. 이러한 구조는 최근 2~3년간 큰 변동이 없이 운영되고 있으며, 다만 제기금의 비중은 조금씩 늘고 있다.

수산정책자금의 운용을 살펴보면 전체의 43.2%인 1조 3,576억원이 영어자금으로 사용되고 있고 이외 부채대책자금 9,063억원 (28.9%), 농특회계자금 3,004억원 (9.6%), 피해복구자금 1,424억원 (4.5%), 원양어업 경영자금 1,428억원 (4.6%), 수산업발전기금 2,156억원 (6.9%), 농안기금 29억원 (0.1%), 기타기금 700억원 (2.2%)으로 운용되고 있다.

이를 정책자금의 재원 조성에서 대출까지 흐름별로 다시 살펴보면 < 그림 1 > 과 같다. 수협중앙회는 재특회계자금, 농특회계자금, 제기금등자금, 수협중앙회자금 등 모두 2조 5,259억원을 조성하여 중앙회에서 9,598억원을 직접 대출하고, 1조 5,661억원

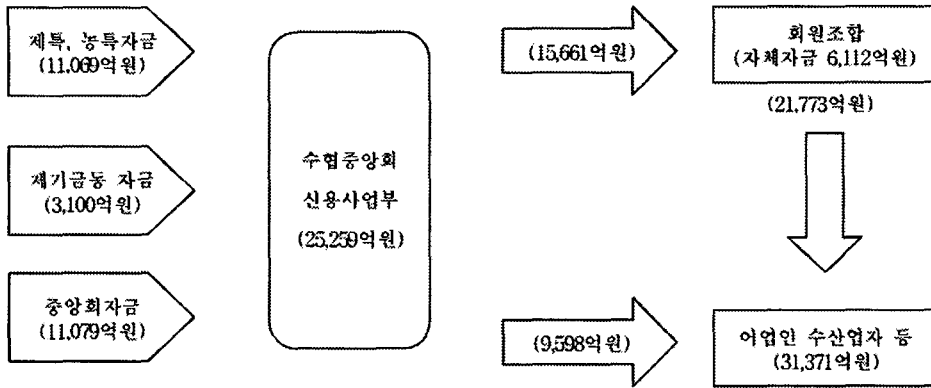
< 표 2 > 수산정책자금의 재원조달 및 운용실적 : 중앙회 및 회원조합 공급자금

(단위 : 억원)

구 분		2004. 12	2005. 6	2005. 12	2006. 6
조 달	재특회계자금	6,877	7,034	7,116	6,842
	농특회계자금	4,394	3,759	4,435	4,227
	제기금등자금	1,500	3,243	2,807	3,100
	수협중앙회자금	11,744	11,042	10,428	11,079
	조합자금	6,751	6,841	6,898	6,123
합 계		31,266	31,919	31,684	31,371
운 용	영어자금	12,762	13,111	13,303	13,576
	원양어업경영자금	1,411	1,561	1,470	1,428
	피해복구자금	1,461	1,449	1,428	1,424
	부채대책자금	9,173	9,803	9,687	9,063
	농특회계자금	4,394	3,759	3,278	3,004
	농안기금	701	266	70	29
	수산업발전기금	799	1,372	1,827	2,156
	기타자금	565	598	621	700

출처 : 수협중앙회

수산정책자금의 현황과 과제



〈 그림 1 〉 수산정책자금의 대출흐름

을 회원조합에 공급하고 있다. 회원조합의 경우 자체자금 6,112억원과 중앙회자금 1조 5,661억 원을 합쳐 모두 2조 1,773억 원을 대출한다. 따라서 정책자금의 71.3%가 회원조합을 통하여 어민들에게 공급되고 있다.

Ⅲ. 수산정책금융 손실보전체계와 문제점

1. 손실지원체계와 높은 연체율

수산정책금융의 지원체계는 〈 그림 2 〉와 같다. 정부는 수산정책금융에 대한 전반적인 계획을 수립하고 해당 자금을 수협에 지원한다. 수협은 지원받은 자금의 집행을 담당하여 어민에 대한 대출실행과 대출채권회수를 수행한다. 정부는 재정자금을 투입하여 수산정책자금을 지원한 경우 취급수수료를 수협에 제공하게 한다. 수협의 자체자금을 조달하여 정책자금으로 지원한 경우 정부는 실세금리(시장금리)와 정책금리 차이를 보전해주고 지원한 자금을 대손이 발생하면 손실보전기금으로 이를 보전해 준다. 나아가, 사전에 신용이 부족한 어민에게는 농림수산업자신용보증기금(이하 '농신보')을 통해 신용보증을 제공하여 대출을 가능하게 하고 이에 대한 수협의 손실은 농신보에서 보전해 준다.

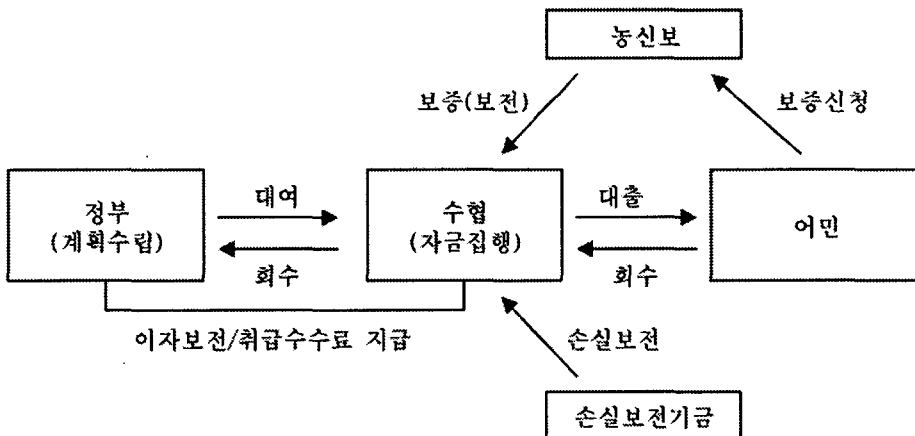
하지만 이러한 손실보전체계는 연체가 발생하면 작동하지 않는다. 정부는 정책자금의 상환 여부와 관계없이 상환기일이 도래하면 수협에 제공한 자금을 회수하고 이후 손실보전을 해주지 않는다. 손실보전기금이나 농신보는 이러한 연체채권에 대해 원금은 보전해주지만 연체이자만 보전해 주지 않는다. 따라서 연체상황이 지속되면 연체 채권 금액만큼 회원조합에 무수익자산이 발생하고 이는 경영에 부정적인 영향을 미친다.

이러한 상황을 더욱 어렵게 하는 것은 대손보전기금의 고갈이다. 대손보전기금의

고같은 연체채권의 보유의 장기화를 유발하고 이는 회원조합의 부담을 가중시키고 있다. 또한, 신용대출의 상당부분을 차지하고 있는 농신보의 보증도 대출금 전액을 해주는 것이 아니라 전체 90%만 보증해주고 10%는 해당 금융기관에 부담시키고 있다. 만약 연체가 여신을 취급한 수협의 능력부족이나 도덕적 해이에 그 이유가 있다면 이러한 제도는 당연히 정당한 것이다. 하지만 아래 제시한 농림수산정책자금대출업무규정을 보면 그 책임의 일부가 정부에 있는 것도 부정하기 힘들다.

농림수산정책자금대출업무규정(950. 3.1 농림수산부 훈령 817 호 제정)
 제 6조 (신용대출)
 ① 대출기관은 정책자금에 대해서 다음 각호의 한도까지는 신용대출하여야 한다. 다만, 농림부장관이 별도로 정하는 경우는 예외로 한다.
 2002년 4월 3일 “할 수 있다”로 변경

결국, 위에서 언급한 정책자금의 취급에 따른 연체의 위험과 불완전한 보증 및 대손보전 제도를 감안하면 현행 2% 수준의 취급수수료로 정책자금의 취급 원가를 감당하는 것은 매우 비현실적이다. 이러한 문제는 수협중앙회 보다는 회원조합의 경영에 큰 압박으로 존재한다. 수협이 취급하는 정책자금의 대상은 비교적 규모가 큰 법인들이지만, 회원조합이 거래하는 정책자금의 대상은 대부분 영세 어민들이다. 따라서 소액, 다수의 여신을 취급해야 하는 거래의 속성상 연체의 위험성이 너무 높다. 문제는 이러한 위험에도 불구하고 상호부조를 지향하는 조합의 성격이나 규모의 영세로 인해 이러한 위험을 적절히 관리하지 못하고 있다는 것이다.



< 그림 2 > 수산정책금융 지원체계

2. 낮은 취급수수료

수산 정책자금의 취급수수료 2%에는 크게 정책자금 업무비용, 신용리스크 관리 비용 등이 포함되어 있다고 생각할 수 있다. 수산정책자금 여신관리비용도 일반 여신관리비용보다 통상적으로 크다. 예를 들어 어업인의 대출금 관리는 수협의 여신담당자들이 도서벽지의 어민들을 직접 방문하는 등을 통해서 이루어지고 있어 인건비 등 여신관리비용이 일반 여신관리비용보다 크다. 또한 담보물이 선박, 어업권 등 특수담보 취득의 경우가 대부분이다. 담보물로 제공된 어선의 경우 노후화 등으로 담보가치 하락이 심하고 이동성이 있어 채권보전이 어렵다. 또한 어장도 태풍 등 재해발생시 멸실로 채권보전이 불가능한 경우가 많다.

취급 수수료의 적정성을 판단하기 위해 타 금융기관의 예대마진을 살펴보자. 일반은행의 예대마진은 평균 2.2%, 상호저축은행의 경우 7.5%, 신협이 3~4%, 상호금융 2.5%로 모두 수산정책자금의 취급수수료보다 높다. 반면에 수산정책자금의 연체율은 다른 여신의 연체율에 비하여 높다. 중소기업 대출의 연체율은 2% 내외 정도인데 반해, 영어자금의 연체율은 2003년 11월 30일 기준 14.3%에 달한다.(주문배 외 8인, 2005 p.26) 따라서 높은 연체와 관리비용, 낮은 담보가치 등을 고려한다면 비록 정부가 이에 대해서 배려¹⁾는 하고 있지만 현재 2% 수준의 취급수수료율은 비현실적이다.

3. 이차보전제도

수협의 자체자금을 재원으로 수산정책자금을 공급하는 경우에 정부는 중앙회나 회원조합의 저리대출에 따른 기회손실의 상당한 부분에 대해 이차보전금을 지급한다. 이차보전제도는 용자취급기관이 자체 조달한 자금(예수금 및 외부차입금 등)으로 조달원가보다 낮은 금리로 어가에 대출함에 따라 발생하는 금리의 차액을 정부가 보전해주는 제도이다[해양수산사업정책자금이자보전규정 해수부 훈령 제 303호]. 이때 자체자금(신용자금 및 상호자금)의 기준금리는 이차보전 기간 동안의 평균잔액 기준으로 가장 많이 대출된 것의 평균잔액 가중 평균금리이며 외부자금의 경우는 차입금리에 취급수수료율을 가산한 금리이다.

이차보전제도가 문제가 되는 것은 연체대출금은 제외하고 기한 내 평균잔액(정상채권)에 대해서만 이차보전을 하고 있다는 것이다. 회원조합의 자금으로 영어자금을 집행한 경우 이차보전은 어업인 대출금리와 이차보전기준금리 차이이다. 여기서 이차보전기준금리는 중앙회나 회원조합의 일반대출 상품 중 가장 대출 비중이 높은 상품

1) 재정부의 “제정자금 예수 및 용자조건운영기준”에 따르면 불특정 다수의 개인이나 기업에 지원되는 자금의 취급수수료는 1.5%이며 영어자금은 수산업의 특수성, 대출취급기관의 취약성, 대출대상자의 신용담보력 등을 감안하여 1986년부터 2.0%로 설정

들의 가중 평균 금리로 정해지고 매월 변동되는 변동금리이다. 어업인 대출금리가 3.0%이고 이차보전기준금리가 8.54%이면 수협은 어민에게 3%를 받고 정부에게서는 5.54%를 받는다. 하지만 연체가 발생하면 이차보전기준금리 8.54%에서 회원조합 평균예금이자 3.72%를 차감한 4.82%의 기회손실이 생기며 실제로 0.72%는 바로 금리에서 역마진이 발생한다. 따라서 회원조합의 경우 정책자금 연체가 10% 수준에 달하고 있어 회원조합의 경영에 큰 압박으로 작용하고 있다.

또 다른 문제는 이차보전기준금리를 산정할 때, 전 조합 평균으로 산정한 것이 타당한가 하는 것이다. 도시권 회원조합은 비어업인 대출이 많아 이차보전기준금리가 낮은 반면, 어촌지역의 회원조합은 지역경제의 불황으로 고금리로 운영되는 자금이 많다. 따라서 전 조합을 평균으로 산정하는 것은 이러한 현실을 무시하는 것이다. 문제는 농·수협을 합했을 때 회원조합의 수가 1,500여개에 달하고 있어 현실적으로 이를 처리하기 어려우며, 단위 조합이 이러한 제도를 의도적으로 악이용할 가능성이 있다는 것이다.

4.대손보전기금

대손보전기금은 농림수산정책자금의 신용경색을 방지하고 원활한 대출을 도모하기 위해서 농협 및 수협, 산림조합중앙회 및 그 회원조합이 농림수산정책자금을 대출함에 따라 부득이하게 발생하는 금융기관의 손실을 정부가 보전하고자 도입되었다²⁾. 대손보전기금은 금융기관의 출연금, 기금운용수익금, 기타 외부로부터의 출연금 또는 수입금을 재원으로 하여 조성하고 있다. 여기서 금융기관 출연금은 농어촌구조개선특별회계 및 농수산물가격안정기금의 용자금 취급수수료 중 0.5%로 이루어진다³⁾. 문제는 대손보전기금의 고갈로 연체채권의 보유기간을 장기화 혹은 고정화되고 있다는 것이다.

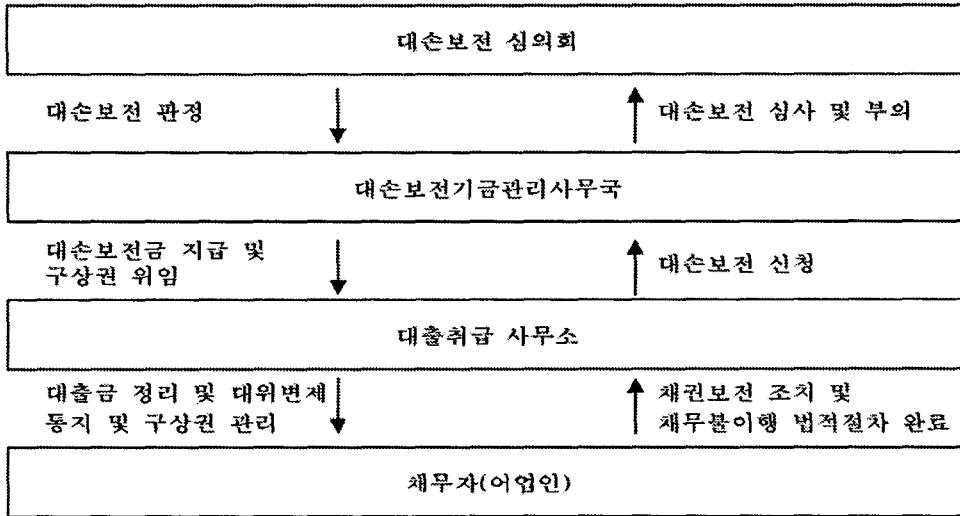
대손보전기금의 운영전망은 < 표 3 > 과 같다. 현재의 구조 하에서 기존 기금의 출연은 매년 약 28억 원씩 발생하도록 되어 있다. 하지만 2006년 6월 말 대손보전 심의중인 금액만 3,323건에 714억에 달하고 있어 현재로서도 기금의 부족이 심각한 실정이다. 만약 매년 과거 3개년 평균인 171억 원(2003년 261억 원, 2004년 109억 원, 2005년 143억 원)이 발생한다면 기금의 부족 규모는 2011년에는 1,296억 원에 달할 것으로 전망된

2) 1995년 3월에 마련된 「농림수산정책자금 대출업무 규정」이 제정되면서 제5조 1항의 “대출기관은 다른 자기에 우선하여 정책자금을 대출하여야 한다”(2002년 4월에 개정됨)는 규정을 보완하기 위해 대손보전기금을 설치하였음

개정규정 : “대출기관은 정책사업자가 대출받는 정책자금에 대하여 중앙회와 회원조합을 합산하여 다음 각호의 한도까지는 신용대출 할 수 있다. 다만, 농림부장관이 별도로 정하는 경우(수산 분야는 농림부장관이 해양수산부 장관과 협의하여 정하는 경우)는 예외로 한다.”

3) 실제로 기금 출연 배경은 농림수산'94년 감사원 감사에서 농특회계 용자금 취급수수료를 1% 이내로 낮추라는 처분요구에 따라 수수료 중 0.5%로 기금의 재원을 조성하기로 함

수산정책자금의 현황과 과제



〈 그림 3 〉 대손보전 절차 흐름도

〈 표 3 〉 대손보전기금의 운영전망

구 분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
기금출연 (A)	농특자금	28	28	28	28	28	28	168
	재특자금	21	19	18	17	16	14	105
	계	49	47	46	45	44	42	273
대손보존 (B)	기접수채권	714	0	0	0	0	0	714
	신규물량	0	171	171	171	171	171	855
	계	714	171	171	171	171	171	1569
A - B		-665	-124	-125	-126	-127	-129	-1296

자료: 수협

다. 대출업무 취급상 하자 및 오류 등으로 대손보전을 이행할 수 없는 부분을 제외(보통 10%)하더라도 현실적으로 대손보전기금은 크게 부족한 실정으로 획기적인 규모의 기금 확충이 없다면 기금 고갈로 제 기능을 발휘하기 어려운 구조를 가지고 있다. 따라서 역마진까지 나고 있는 회원조합의 경영압박을 해결하기 위해서는 대손보전기금의 확충이 절실히 필요하다.

목포 회원조합의 경우 손실보전기금이 적절히 작동하고 있지 않아 불합리하게 손실보전금을 부담하고 있다. 예를 들어 〈 표 4 〉에 나타나 있는 것처럼 대손보전 신청 접수된 채권에 대하여 손실보전기금이 적기에 보전해 주지 못하고 장기 미보전 상태로 이어짐에 따라 발생하는 손실부담금도 1년 25백만원에 달하고 있다. 목포수협의 손실분담금 부담은 (2003~2005년) 1,342백만원×1.88%로 연간 25백만원 부담을 부담하고 있다.

< 표 4 > 대손보전 신청현황(기준일 : 06.08.31)

(단위 : 천백만원)

	2003년		2004년		2005년		2006 - 8 - 31		계	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
금융과	1	54	43	230	68	405	36	314	148	1,003
무안	-	-	59	199	30	95	23	95	112	389
합계	-	-	19	137	17	222	6	39	42	398
계	1	54	121	566	115	722	65	448	302	1,790

5. 농신보대출

농림수산업자신용보증기금(“농신보”)는 농림수산업자신용보증법에 따라 1972년에 설립되어, 금융기관으로부터 사업자금을 대출받고자 하나 담보력이 부족한 농림수산업자의 신용을 보증하여 농림수산업에 필요한 자금을 원활히 공급하는데 기여하고 있다. 농신보기금의 재원은 정부 및 지자체, 농수협, 신용보증료 등이며, 보증총액한도는 기금의 20배 이내로 하고 있다. 정책자금 이용자는 신용도에 따라 대출금의 0.3%~1.2%를 보증료로 지급하고 있다.

농신보 신용보증은 일반보증 및 특례보증으로 구분된다. 일반보증은 정부정책에 따라 시행되는 특례보증이 아닌 농어민이 금융기관으로부터 통상적인 농림어업에 필요한 자금을 대출 받을 때 보증하는 것이다. 특례보증은 선도농어가에 대한 보증, 농어가 부채특별대책, 농어업재해대책 등 정부의 농어민에 대한 특별지원 정책에 따라 특별히 보증지원 대상자와 보증지원 대상자금이 선정된 농어민에 대해 보증하는 것이다.

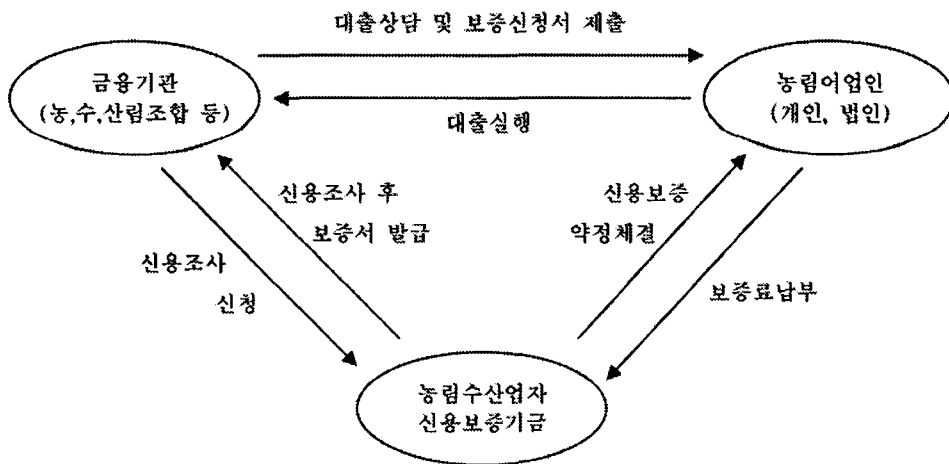
농신보 대출에서 문제가 되는 것이 위탁보증과 부분보증이다. 위탁보증은 보증금액이 5,000만원 이하인 경우, 보증심사, 보증서발급, 사후관리업무 등 금융기관이 위탁하는 위탁보증을 실시하고 있다. 위탁보증의 경우 대출기관과 보증기관이 서로 독립적으로 대출과 보증심사를 담당해야 함에도 불구하고, 편의상 대출기관이 보증을 병행함으로써 일종의 이해관계 상충의 문제가 발생한다. 이런 구조에서는 불가피하게 거래 당사자의 도덕적 해이 현상이 발생할 개연성이 높아지고, 실제 취급의 대손율도 매우 높게 나타나고 있다.

2006년 4월말 기준 농신보대출금 1조 3,455억원 중 연체금은 2,354억에 달하고 이중 대손판정을 신청한 금액은 477억원으로 20.3%에 불과하다. 또한 대손판정 신청액 중에서 대손으로 인정받지 못하는 비율이 4.37%에 이르러, 중앙회의 0.29%에 비해 월등히 높게 나타난다(반송분까지 포함하면 조합8.45%, 중앙회 1.34%). 또한, 대손판정 신청율이 20%에 불과할 만큼 저조하다 대손판정율이 낮은 이유는 회원조합이 이를 취급할 인력 부족도 하나의 원인이나, 또 다른 이유는 대손판정으로 불인정될 경우

그로 인해 일선수협이 손익이 악화된다는 것이다.

대손보전기금이 보전해주는 정책자금 대출에 대해서는 대손충당금을 쌓지 않아도 되며 그 외 농신보 보증 대출 등에 대해서만 1% 대손충당금을 적립하면 된다. 따라서 농신보 대출의 경우 연체상황에서 1%만 대손충당금을 쌓으면 되며 현재 4.37%에 달하는 불인정비율을 생각하면 차라리 연체상태로 놓아두는 것이 회원조합의 당기 순익에 이익일 수 있다. 이밖에도 대손 신청이 지연되는 다른 중요한 이유는 취급담당자가 직접 변상책임과 징계를 받게 되는 것이다.

농신보에서는 취급 금융기관의 도덕적 해이를 줄이기 위하여 부분보증을 2003년부터 점진적으로 시행하고 있으며 부분보증은 부실발생시 농신보가 90%를 보상하고, 대출금융기관은 대출손실의 10%를 부담토록 하여 보증심사의 책임을 대출기관도 부담토록 하는 것이다.(한국금융연구원, 2005)



6. 농어가 부채경감조치와 개인희생제도

농어가 부채경감조치는 채무상환에 어려움을 겪고 있는 농어의 부담경감과 경영개선도모를 위해 이루어졌으며 그 관련근거는 다음과 같다.

- 1) 농어업인부채경감에 관한 특별조치법 제10조(재원 및 이차보전)
- 2) 해양수산부 수산53002 - 21(2000.1.18)호 : 『12.15농어가부채경감대책』집행지침
- 3) 2001년도 농가부채경감 특별대책추진
- 4) 중앙회 수산금융03200 - 356('04. 3. 26)호 : 2004년 부채대책 세부시행지침

농어가 부채 경감 대책의 일환으로 지원하면서 정부 지원금으로 지원해야 함에도 회원조합 상호금융자금으로 대체 지원하여 회원조합의 경영에 큰 부담을 안겨주었다.

『금리차는 정부 이차보전』 『정부는 금리인하 등으로 인하여 발생하는 금융기관의 손실을 보전한다』라는 명분하에 회원조합은 부채경감대책 업무를 취급하였으나 20%에 달하는 연체 평잔에 대해서는 이차보전이 되지 않아 일선회원조합의 고금리상호금융 자금조달에 의한 지원으로 과다손실을 발생시키고 있다. 또한, 수 차례에 걸친 연기조치 및 보증인면제 농신보 전환, 2001년 어가부채 경감대책지원 등으로 어업인의 도덕적 해이를 발생시키고 있다. 또한 최근에는 통합도산법을 통해 원금자체를 탕감 받으려는 어민들이 늘고 있어 회원조합의 큰 부담으로 작용할 전망이다.

정부는 기존 개인채무자회생법을 2005년 3월 31일 법률 제 7428호를 폐지하고 회사정리법, 화의법 및 파산법을 하나의 법률로 통합하여, 정기적 수입이 있는 개인채무자에 대하여는 파산절차에 의하지 아니하고도 채무를 조정할 수 있는 개인회생제도를 도입하여 파산선고로 인한 사회적, 경제적 불이익을 받게 되는 사례를 줄이기 위하여 이른바 통합도산법을 제정하게 되었다. 이를 통해 종전의 최장 변제기간을 8년에서 5년으로 단축하고, 최저변제액 제도를 신설하여 총 채무 중 일정비율은 반드시 변제하도록 하여 채무자의 도덕적 해이를 방지하고자 하였다. 또한 개인회생절차 개시신청의 금지사유를 크게 축소하여 개인회생절차의 이용을 쉽도록 개정하였다. 문제는 일정한 중개료를 받고 신용회복 절차를 알선하는 변호사, 법무사 브로커까지 등장하여 어민들에게 채무변제보다는 사실상의 “빛 안 값” 컨설팅을 하고 있어 채무자의 도덕적 해이를 조장하고 있다.

실례를 들면 <표 5>에서 보이듯이 전남 관내의 경우 현재 개인회생 결정 및 인가자의 수만 144명에 이르고 이들의 총 신용채권액이 25억원에 이르며 이 가운데 회수 예상액은 3억여원에 불과한 실정이다. 개인신용회복 제도의 공적인 순기능을 인정한다고 하더라도 개인회생 채무자에 대한 아무런 체재조치나 금융기관에 대해 보전조치가 없이 시행되고 있어 결국 일선 지역 조합이 그 부담을 안게 되어 농어촌의 금융기관이 심각한 타격을 받을 수 있다.

< 표 5 > 전남관내 11개 조합의 개인회생절차, 파산, 신용회복신청 채무자 현황(2006.6.30 현재, 백만원)
: 원금잔액기준

구분	신청자수	주채무	보증채무	총채권	총신용채권액	신용채권회수예상액
개인회생	144	6,103	1,725	7,795	2,473	310
개인회생신청서류교부자	182	11,194	4,274	15,468	4,741	-
개인파산	55	1,691	1,277	2,968	1,623	-
신용회복	269	3,205	147	3,028	2,903	-
계	650	22,193	7,423	29,259	11,740	310

자료: 전남조합장협의회, 수협건의자료, 2006. 8

IV. 사례분석

본 사례는 목포조합의 정책자금 취급에 현황을 정리한 것이다. 목포수협이 2006년 8월말 정책자금 취급여신은 < 표 6 > 과 같이 3,344건, 357억원에 달한다. 이중 영어자금이 2315건 177억원으로 가장 비중이 크고 상호대체가 105억원, 정책자금 74억원 순이다. 이중 연체는 720건, 66억원으로 연체비율은 18.47%에 달하며, 이중 정책자금이 19.82%, 영어자금 19.02%, 상호대체 16.57%이다. 여기서 상호대체자금이란 그 재원이 상호금융에서 조달한 것으로 부채대체자금이 가장 큰 비중을 차지한다.

목포수협의 2006년 1월 1일에서 8월 31일까지 8개월간 정책자금 손익현황을 살펴보면 < 표 7 > 과 같다. 수입은 대출금이자(정책) 411백만원, 이차보전이자(정책) 20백만원, 영어자금예치금이자 267백만원, 여신관리자금이자 3백만원, 대출금이자(상호) 194백만원, 이차보전이자(정책) 253백만원, 기타 8백만원으로 총 1,156백만원이다. 비용은 차입금이자(중앙회) 264백만원, 이차보전손실분담금 43백만원, 영어자금예치금 231백만원, 예탁금 316백만원, 사업손익 180백만원이다. 따라서 122백만원의 이익이 발생한다. 하지만 연체자금에 대한 기획비용과 연체금액 중 1%를 대손보전 못받는다 가정하면 -40백만원이 발생한다.

따라서 연체가 없다는 이상적 가정 하에서는 회원조합의 정책자금취급은 이익이 난다. 하지만 연체에 따라 발생하는 무수익자산에 대한 기획비용이나 대손비용을 고려하면 회원조합의 실적에 부정적인 영향을 미친다. 하지만 대부분 회원조합에서는 무수익자산에 대한 기획비용이 실제 회계에 비용으로 나타나지 않아 이를 중시하지 않고 있으며 대손보전기금이 작용하는 정책자금에 대해서는 대손충당금을 적립하지 않도록 하고 있어 이에 대한 비용인식이 부족하다. 앞서 언급한 바와 같이 실제 농신보 보증으로 대부분 취급되고 있는 영어자금의 불인정 비율이 회원조합의 경우 4.17%에 달한다는 점을 고려하면 상당한 규모의 대손충당금 적립이 불가피한 상황이다.

< 표 8 > 에 나타나 있는 것처럼 사업비용을 제외하고 순수정책의 경우 0.64%, 상호정책의 경우 1.16%의 순이익이 발생하고 있는 것으로 나타나고 있으며 사업비용을 고려하면 0.33%에 불과하다. 따라서 대손비용을 이 이하로 관리하지 못하면 정책자금과

< 표 6 > 정책자금 취급현황(기준: 06.08.31)

(단위: 건, 백만원, %)

	총건수	총금액	연체건수	연체금액	연체비율
영어자금	2,315	17,723	484	3,372	19.02
정책자금	384	7,449	108	1,477	19.82
상호대체	645	10,520	128	1,744	16.57
합계	3,344	35,692	720	6,593	18.47

< 표 7 > 정책자금 손익현황

단위 : 백만원

구분	비 용			수 익		
	계정과목	평잔	누계	계정과목	평잔	누계
순수 정책	차입금이자	23875	264	대출금이자	25288	411
	이자보전손실분담금		43	영어자금예치금이자	8246	267
	영어자금예치금	8246	231	이자보전이자		20
				여신관리자금이자		3
	계		538	계		0
상호 정책	예탁금	11,297	316	대출금이자	11,297	194
				이자보전이자		253
	계		316	계		447
사업 손익	인건비		95	정책자금대행수수료		8
	경비		16			
	퇴직공통비		43			
	전산비		26			
	대손비용		-			
계		180	계		8	
	당기순이익		122	당기순손실		
	총계		1,156			1156
	연체에 따른 기회손실(-)		97			
	미실현 대손상각		65			
	기회비용 당기순이익		-40			

- ※ 대손충당금 : 정책자금 150 백만원
- ※ 영어자금예치금, 예탁금 조달금리 : 4.2% : 8/12개월
- ※ 상호정책 이차보전이자 기준금리 : 7.38% : 8/12개월
- ※ 영어자금 이차보전 손실분담금율 : 1.88% : 8/12개월
- ※ 차입금이자 지급율 : 1.66% : 8/12개월
- ※ 대출금이자 수익률 : 2.43% 【대출금이자 기준수익률 : 2.78%】 : 8/12개월
- ※ 연체에 따른 기회손실 : 3,021 백만원(연체 정책자금+ 상호대체 잔액) × 4.82%(기회손실) : 8/12개월
- ※ 미실현대손비용 : 전체 정책 연체금액 1%, 금융기관의 업무부주의로 보전을 못 받는 경우

< 표 8 > 정책자금 순이익 요약

	비용	수익	순익	평잔	순익/평잔	비고
순수정책	538	701	163	25,288	0.64%	취급수수료2%
상호정책	316	447	131	11,297	1.16%	수신금리 : 3% 이자보전 : 4.82%
소계	854	1148	294	36,588	0.80%	
사업비용	180	8	172	36,585	0.47%	
순익			122	36,585	0.33%	

관련된 사업은 적자이다. 사례에서 나타나는 것처럼 가장 큰 문제는 정책자금 취급에 따른 손익을 현재 상태에서는 분명하게 파악할 수 없어 정부, 중앙회, 회원조합 모두가 이를 관리하는 데 적극적으로 나서고 있지 않다는 것이다.

V. 정책자금 구분계리의 의의와 필요

회계기준의 전제인 재무회계개념 체계를 보면, 재무보고의 목적은 다음과 같으며 이러한 재무보고로부터 얻는 재무정보는 신뢰할 수 있고 정보의 사용 목적에 적합한 목적적합성을 가지고 있어야 한다. ①투자 및 신용의사결정에 유용한 정보의 제공, ②미래 현금흐름 예측에 유용한 정보의 제공, ③재무상태, 경영성과, 현금흐름 및 자본변동에 관한 정보의 제공, ④경영자의 수탁책임 평가에 유용한 정보의 제공이다. 현재, 앞서 사례를 분석 중 수협중앙회나 수협회원조합의 현재 재무제표 작성방법에 따라서는 정책자금 대출 사업과 관련해 위에 나열된 목적을 만족시키는 정보를 제공받을 수 없는 한계가 있다.

정책자금 업무는 수협의 고유 업무라기보다는 정부의 정책을 대행해주는 위탁사업으로 보아 별개의 사업으로 취급하는 것이 옳은데, 현재의 재무제표 작성 방식은 수협의 일반 대출 사업과 동일한 사업으로 간주하고 일반 대출과 통합하여 재무제표를 작성하고 있어 다음과 같은 문제점을 발생하고 있다. ①정책자금 대출 사업으로 정확한 손익을 계산할 수 없다. ②대출채권의 연체로 인한 손실이 재무제표에 직접적으로 반영되지 않고 있다. ③손익정보의 직접적인 제공 미비로 사업의 규모나 대출 심사 조건과 같은 영업 방침 및 전략을 탄력적으로 운용할 수 없다.

이러한 문제점이 정부, 중앙회, 회원조합, 어민들간에 갈등을 야기하고 있으며 향후 나타날 문제점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정책자금 취급에 대한 정확한 비용이나 현재 부실화된 부분을 파악하기 못하면 이에 대한 올바른 대책을 세울 수 없다. 특히 주무 부처인 해양수산부에서 대책을 세우기 위해서는 다른 정부부처나 대국민 설득작업이 필요한데 이를 위해서는 정확한 자료가 가장 중요하다.

둘째, 중앙회가 정책자금 취급으로 인해 상당한 불신을 받고 있는데 특히 손실보전금이나 취급수수료 등에 대해서 회원조합의 불만이 많으며, 그 배경에는 회원조합은 정책자금 취급으로 인해 수협중앙회가 향유하고 있는 혜택을 자기들에게 이전해 달라고 주장하는 반면에 중앙회는 어떤 이익도 없이 모두 회원조합에 환원하고 있다고 주장하고 있어 양자 간의 갈등이 확대되고 있는 상황이다.

셋째, 회원조합의 경우 정책자금취급에 따른 정확한 손익이나 비용을 계산하여 보고하지 않아도 되는 구조로 현재 가능한 현재 경영에 유리한 부분만을 활용하고 있어

장기적 생존에 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어 상호금융 업무에 대한 감독이 금융감독원으로 일원화되면 현재 손실을 모두 정부가 보전하여 준다는 전제로 대손충당금을 쌓지 않고 있는 상황이 언제까지 허용될 수 있는 지 의문시 된다. 따라서 정책자금과 관련한 유용한 정보를 얻기 위해서는 정책자금 업무와 일반 상호금융 대출 업무과 구분계리를 하는 것이 시급한 과제이다.

Ⅶ. 수산정책자금의 개선방안 : 기본방향

본 연구는 수산정책자금의 운용상의 문제점을 종합적으로 분석한 것이다. 그 결과 수산금융정책에 있어 과도한 정치적 논리의 개입, 경직적인 정책자금의 취급 규정 및 제도, 수협 등 금융기관의 비효율적인 정책자금 관리 시스템, 농어민의 무분별한 대출 및 도덕적 해이 등 복합적인 원인이 작용하고 있음을 파악할 수 있었으며, 수산정책자금의 효율화를 위한 정책 과제는 앞서 제기된 문제점들을 해결해나가는 방향으로 종합, 정리될 수 있을 것이다.

우선 과거의 정책실패로 인해 기 발생한 연체 및 결손 부분은 과감하게 재정자금을 투입하여 정부가 해소해야 한다. 과거 몇 차례 정치적인 결단에 의해 어가부채가 상환연장, 차환되면서 정책자금의 부실화 문제는 해결되기 보다는 문제를 이연하는 형태로 대중적 처방에 그친 것이 사실이다. 예를 들어 어업생산자금, 피해복구자금, 부채경감대책자금을 정부가 융자방식으로 지원했다는 것은 다시 한번 생각해 보아야 하며 국민적 동의를 얻어 상환 불능의 어가부채를 재정을 투입하더라도 과감하게 처리하는 개혁이 필요하다.

이와 함께, 현재 시행하고 있는 제도도 다시 한 번 검토해보아야 한다. 우선 부족한 손실보전기금을 확충하여 앞서 제시한 목포수협의 경우처럼 장기 미보전으로 인한 회원조합의 손실을 보전해주어 손실부담금과 같은 손실을 입게 해서는 안 된다. 또한 농신보 보증제도도 개선해야 한다. 우선 어민의 편의성을 제고하기 위해 만든 제도이나 전체의 10%가 불인정 혹은 반려되는 상황을 고려하면 위탁보증제도를 폐지하거나 위탁보증업무 취급 영업점에 대해서 제한을 해야 한다. 보증제도의 성격상 보증과 대출기관은 서로 독립적이어야 함에도 불구하고 편의상 대출기관이 보증업무를 담당하면 이른바 이해관계의 상충(conflicting interests) 문제가 발생한다. 농신보의 경우 보증전문인력을 보강하고 인사와 경영을 농협에서 분리하여 독립적인 농어촌금융보증전문기관으로 육성하여야 한다.

어업인의 연체로 조합자금으로 상환된 차입금에 대해서 당초 차입금리와 상호금융 조달금리와 이자 차액을 해양수산부에서 보전해야 하며 자체자금(신용자금 및 상호

자금)의 기준금리는 이차보전 기간 동안의 평균잔액 기준으로 가장 많이 대출된 것의 평균잔액 가중 평균금리이다. 문제는 금리가 하락하고 있는 상황에서 과거에 고금리 자금으로 집행된 자금을 현재 저금리로 평가하여 손실분을 보전하여 주는 것은 문제가 있다. 따라서 집행된 시점의 금리에 맞추어 손실을 보전해주는 것이 합리적이라 할 수 있을 것이다.

정부가 재정투입을 통해 상환불능의 어가부채를 해소해 주고 여러 제도를 어민을 위해 개선한다고 해도 연체율이 낮아지지 않으면 문제는 해결되지 않는다, 따라서 미래의 추가적인 부실이 발생하지 않도록 정책자금의 공급/관리 체계를 전면적으로 재구축할 필요가 있다. 비록 정책자금이라 하더라도 대출심사, 사업자 선정, 대출 및 사후관리 전반에서 위탁금융기관이 책임을 지고 수행할 수 있도록 권한을 부여하고 동시에 책임을 부과해야 한다.

부적격자의 대출 등 극심한 역선택(adverse selection) 현상을 제어하도록 철저한 보증 및 대출 심사 등을 강화하고 채무자의 재산 도피, 상환의 고의 기피 등 자금 이용자의 도덕적 해이를 차단하도록 채권관리 등 철저한 사후관리 체계를 구축하여 정책자금 위탁기관의 자금 관리 체계의 점검, 정책자금의 리스크 관리 효율화를 위해 과감한 투자가 필요하다.

하지만 대다수 회원조합들이 이러한 투자를 감당할 만한 규모가 되지 못한다. 따라서 회원조합의 이해를 벗어나 상호금융 업무를 지역별로 통합하여 이러한 투자를 감당할 수 있는 규모로 키우는 방안도 함께 검토해 보아야 한다. 마지막으로 정책자금에 관련된 모든 사항을 정책자금특별회계로 구성하여 현실을 분명하게 파악할 수 있는 분명한 자료를 만들어 내야 한다. 결국, 정부는 과거 수산정책집행과정에 발생한 문제 해결에 적극 나서야 하고 수협중앙회나 수협조합도 정부의 지원만을 기대하지 말고 업무취급에 만전을 기해야 한다.

참고문헌

- 김경호, "IMF 이후 한국수산금융의 현황과 정책방향", 수산경영론집, 제32 권, 제2호, 2004. 12, pp.1 - 21.
- 정상진, "農業 및 水産業 政策金融의 比較 研究", 수산경영론집, 제27 권, 제1호, 1996. 6, pp.47 - 56.
- 조용훈, "수산정책금융의 활성화 방향", 수산경제정책연구원, 2005. 10
- 주문배 외 6인, "수산정책자금 운용의 효율적 발전방향", 한국해양수산개발연구원, 2005. 2
- 금융연구원, "농업정책자금 조달 및 운영방안 개선", 2004. 9
- 목포수협, "회원조합 신용사업 문제점 및 제도개선", 전남조합장협의회, 2006. 8

The Problems and Tasks of Public Loan Programs in Fishery Industry

Lee, Jae - Woo and Hong, Jae - Bum

Abstract

A number of public loans with lower interests and other tax benefits have been provided for farmers and fishermen. However, much of those loans have been accumulated as non-performing. The result is that a large part of fisheries debts are now on the verge of default. Those loans, that fail to pay interests, keep rapidly growing like a time bomb. Now something has to be done before it burst.

Firstly, the government must clean up the debts caused by government's mismanagement in the past. The past debt must be repaid or written off by the government since its guarantee was committed several times in guidelines regarding public loans. As such a measure, the government can greatly enlarge its capital contribution to the Credit Guarantee Fund for Farmers and Fishermen and Loss Guarantee fund for Policy Loan. It would greatly help to compensate local branches of fisheries cooperatives for their loss incurred from carrying public loans. In the past, the government used to roll over old debts of fishermen with new debts whenever maturity came. It ends up growing the size of non - performing loans. For this reason, it is not delay of the debt payment, but its write - off that fishery society needs a lot.

Secondly, the loan authorities must lower overall risk in providing public loans for fishermen in the future. The whole process must be thoroughly reviewed and changed to provide and manage government loans. To facilitate this, fisheries cooperative must stop being just a public agent, rather take a bigger responsibility in selecting, and checking loan beneficiaries, and securing debt repayment. Incentives must be arranged properly enough to induce fisheries cooperatives to treat public loans just like their own business. Finally, the so - called "special account of policy loan in fisheries industry" must be set up to enhance the

transparency and to check the performance of public loans programs.

key words : Fishery Industry, Public Loan programs, Fisheries performing loans