

신자유주의와 농어촌구조조정의 실패

농민들의 고속도로 점거 시위가 잇따르고 있다.
무엇이 농민들을 화나게 만들었고 고속도로를 점거하도록 만들었는가?
그 해답을 신자유주의와 농가부채에서 찾아보자.

장경호

서울대농업정책연구회장
JKH1223@chollian.net

신자유주의가 농민의 고속도로 시위 초래

지난 11월 21일 충북과 경북에서 농민들이 경부고속도로를 점거하고 경찰과 대치하면서 농가부채특별법 제정 등을 요구하는 시위가 벌어지는 장면이 TV, 라디오, 신문 등을 통해 상세히 보도되었다. 이날은 한국농업경영인중앙연합회(한농연)가 '농가부채특별법 제정', '농축산물의 가격보장', '마사회의 농림부 환원' 등을 요구하며 전국 동시다발적으로 [농가부채해결과 농민생존권 보장을 위한 전국 100만 농민 총궐기대회]를 개최한 날이었다. 한농연의 집계에 의하면, 이날 전국적으로 약 100곳의 시·군지역에서 한농연과 전농 등 주요 농민단체가 공동으로 농민대회를 개최했던 것으로 알려졌다.

외신을 통해 프랑스, 스페인, 독일 등

유럽에서 가끔씩 농민들이 주요 도로를 점거하고 격렬한 시위를 벌이는 장면을 보아 왔던 우리 국민들로서는 조금은 생소한 장면이었는지도 모르겠다. 그러나 이날 충북과 경북의 일부 지역에서만 농민들이 고속도로를 점거하고 시위를 벌인 것은 아니었다. 전국 곳곳에서 성난 농민들이 고속도로에 진입하기 위해 경찰과 팽팽하게 대치하였으며, 이로 인해 경부고속도로는 추석이나 설날의 귀향전쟁보다 더욱 심각하게 정체되거나 아예 차량 운행이 봉쇄되는 경우도 발생하였다.

그렇다면 농민들은 왜 고속도로를 점거하고 시위를 벌였는가? 무엇이 농민들을 화나게 만들었고, 고속도로를 점거하도록 만들었는가? 그 이유는 여러 가지가 있을 수 있지만 가장 본질적인 이유는 '신자유주의' 때문이다.

'신자유주의'란 말이 우리 사회의 집중

적인 관심과 조명을 받게 된 것은 그다지 오래되지 않았다. 1997년말 한국경제가 IMF관리체제 상태에 놓이게 되면서 사회 전반적으로 금융구조조정·기업구조조정·공공부문구조조정 등과 같은 광풍이 몰아쳤고, 정리해고와 실업의 매서운 한파가 국민 대다수의 피부 속으로 파고들게 되었다. 이와 같은 국민경제 각 부문에 대한 구조조정이 정부의 강력한 주도 하에 진행되면서 정부의 구조조정 정책이 신자유주의 정책으로 규정되었고, 이때부터 신자유주의가 우리 사회 전반에 걸쳐 가장 강력한 영향력을 행사하는 무소불위의 이데올로기로 인식되어 왔던 것이다.

한국농정의 기초는 신자유주의 이데올로기

그러나 사실 농업부문에 있어서 신자유주의 이데올로기는 1997년 IMF관리체제 보다도 훨씬 더 이전부터 가장 강력한 농업정책의 기본이념으로 기능해 왔다. 소위 개방화, 자유화, 국제화, 세계화 등으로 그 명목적 개념들은 조금씩 변화되어 왔지만 '농산물시장개방 및 국내농업구조조정'이라는 신자유



농민모임



농민모임



농민모임

산간현도농민들이 대안이 담긴 첩보대에 안전 중·세지의 가격보장을 요구하며 간담 한 농민이 체자를 하고 있다. 하·추왕항해개소 부근 도로로 예문 농민들

주의 이데올로기의 본질적 개념은 1970년대 후반부터 조금씩 영향력을 확대해 오다가, 1986년 농어촌종합대책과 1989년 농산물수입자유화조치 및 농어촌발전 종합대책(농어촌구조조정)으로 본격화되었으며, 문민정부 출범과 더불어 1992년 신농정(농어촌구조개선정책), 1993년

UR농산물협상의 타결, 1995년 WTO체제의 출범, 1997년 IMF관리체제 등을 거치면서 한국의 농업정책에서 확고부동한 기본이념으로 자리잡게 되었다.

미국과 곡물메이저(다국적기업)의 압력으로 한국의 농산물시장은 1970년대 후반부터 서서히 개방되기 시작하여 1980년대 이후에 본격적으로 진행되었으며, 1989년 농축산물수입자유화조치로 쌀 등 소수의 품목을 제외한 대다수의 농산물시장이 개방되었고, 1993년 UR협상의 타결로 쌀과 쇠고기를 제외한 모든 농산물시장이 완전 개방되었다. 2001년 쇠고기시장의 개방이 예정되어 있는 상태에서 2001년 이후에는 쌀을 제외한 모든 농산물시장이 완전개방될 예정으로 있다. 게다가 1999년 시애틀 각료회담을 기점으로 시작된 WTO차기협상에서 쌀시장마저 개방할 것을 요구받고 있는 상황이다.

대외적인 농산물시장개방과 더불어 대내적인 농어촌구조조정정책은 신자유주의 농업정책의 양대 축이었다. 1980년대 중반 이후 농산물시장개방이 본격화되면서 정부 주도하의 농어촌구조조정이 농어촌종합대책(1986년), 농어촌발전종합대책(1989년), 농어촌구조개선정책(1992년) 등으로 이어지면서 최근 김대중정부의 농정에 이르기까지 한국농정의 근간을 이루어 왔다. 농어촌구조조정의 핵심은 정부의 지원을 소수의 전업농가에 집중시켜 영농규모를 확대함으로써 경쟁력을 키우고, 그 대신 대다수의 농가

들은 경쟁력이 취약한 농가부터 차례로 도태시키는데 있었다. 이에 따라 한국의 농업·농촌·농민은 지난 15년간 강도 높은 구조조정의 한파에 신음해 왔는데, 1985년에 약 850만명이던 농가인구가 1999년에는 약 430만명으로 감소하여 거의 절반에 가까운 농민이 반강제적으로 탈농업·탈농촌의 길을 걷게 되었다.

신자유주의 구조조정의 실패

그렇다면 신자유주의 이데올로기에 기반한 농어촌구조조정정책은 성공을 거두었는가? 과연 정부의 목표로 대로 농업의 경쟁력이 강화되었는가? 소수의 전업농가가 규모화를 통해 경쟁력을 갖추었는가? 소수의 전업농가가 한국농업의 미래를 책임질 능력을 갖추게 되었는가? 이에 대한 대답은 황폐한 농업·농촌의 현실에서 이미 직관적으로 알 수 있다. 성년 농민들의 고속도로 점거 시위에서 농어촌구조조정정책은 실패로 끝난 정책임이 현실적으로 입증되었다.

지난 15년간 정부 주도하의 강도 높은 구조조정에도 불구하고 한국농업의 경쟁력은 그다지 높아지지 않았다. 국제농산물가격과 국내농산물가격의 차이는 15년 전과 비교하여 크게 다른 점을 발견할 수 없다. 구조조정을 통한 규모화의 부분적인 성과에도 불구하고 국내농산물의 가격경쟁력이 15년 전에 비해 뚜렷하게 개선되었다고 말할 수 없다. 반면에 식량자

지난 15년간 농어촌구조조정정책은 분명히 실패했다.

신자유주의 농정은 더 이상 식량안보도, 농업생산도, 농가경제도 책임질 수 없다는 것이

이미 현실적으로 입증되었다. 실패한 과거의 정책에 미련을 두기보다는

새로운 정책적 패러다임으로 전환하는 것이 미래를 위한 보다 가치있는 투자일 것이다.

급률은 1985년의 48.4%에서 1999년에 30.5%로 크게 하락하여 식량안보에는 이미 빨간불이 켜진 상태이다. 농경지면 적도 지난 15년 동안 여의도면적의 1.200배에 달하는 약 24만ha(72억평)가 공장용지, 주택용지, 공공부지 등의 용도로 사라졌다.

구조조정정책의 핵심을 이루고 있는 경쟁력 있는 전업농가의 육성에는 농가부채문제의 해결을 요구하는 농민들의 성난 목소리에서 단적으로 드러나듯이 사실상 실패한 것으로 평가되고 있다. 정부는 구조조정을 통한 경쟁력 강화의 핵심 방안으로 10~15만호에 달하는 전업농가를 선정하여 집중적으로 지원하고, 이들이 한국농업을 주도적으로 이끌어 나가는 것을 통해 한국농업 전체의 경쟁력을 높이도록 하였다. 그러나 정부에 의해 집중적으로 육성된 약 10만호의 전업농가는 일정한 규모화에도 불구하고 대다수가 불투명한 미래의 불안감을 떨쳐버리지 못하고 있다. UR/WTO체제로 인한 가격지자정책의 축소 및 이를 대체할 소득지자정책의 부재, 농산물시장개방에 따른 작목의 집중화 및 주기적인 가격파

동 등으로 농가부채가 급격히 증가하였다. 특히, 정부의 자금지원을 많이 받은 전업농가일수록 그 부담이 고스란히 농가부채로 귀결되는 상황이 발생하였다.

이같은 상황에서 전업농가의 국제경쟁력 강화는 고사하고, 전업농가 스스로 자립적인 농업경영체로 성장해 나갈 전망조차도 매우 불확실한 상황이 되고 말았다. 최근 사회적 주목을 받고 있는 농가부채문제는 영세농가 보다는 오히려 일정한 규모화를 이룬 전업농가일수록 더욱 절박한 문제로 인식하고 있으며, 이들이 농가부채해결을 요구하는 주도세력이 되고 있다. 고속도로 접거 시위를 주도한 한농연의 회원 가운데 절반 이상이 정부가 육성하고자 했던 전업농가라는 사실에서 농어촌구조조정정책의 실패는 이미 현실적으로 입증되었다고 보아야 할 것이다.

농가부채는 농정실패가 주원인

최근의 농가부채문제는 사실상 신자유주의 이데올로기에 기반한 농어촌구조조정정책의 실패에 따른 산물로 보아야 한다. 농산물유통시스템이 선진자본주의국



산 재주도의 밀감 회합식(연합뉴스)
하-권남지역 농민들의 트랙터 가두시위

가에 비해 크게 낙후되어 있는 한국의 농업구조상 농산물시장개방은 필연적으로 작목집중화 및 주기적인 가격파동을 낳을 수밖에 없다. 또한 가격지지정책의 축소를 대체할 새로운 소득지지정책으로서 직접지불제도가 [WTO이행특별법]의 규정에도 불구하고 지금까지 시행되지 않

음으로써 농가경제는 악화될 수밖에 없었다. 이에 따라 농어촌구조조정정책의 일환으로 규모화를 위해 시설·농기계·농지 등의 구입에 많은 투자를 했던 전업농가일수록 그 투자재원, 즉 융자금(정책자금 + 농·축협 대출자금)의 상환에 곤란을 겪을 수밖에

없었고, 그 이자조차도 제대로 갚을 수 없게 됨으로써 농가부채가 눈덩이처럼 커지게 된 것이다.

신자유주의 이데올로기들은 마치 개별 농가의 능력부족과 영농실패 때문에 농가부채문제가 발생한 것처럼 문제의 원인을 호도하고 있으며, 농가부채문제의 해결을 요구하는 농민들의 주장에 대해서도 개인의 영농실패에 대해 국가의 부담을 요구하는 도덕적 해이로 왜곡하고 있다. 또한 농가부채 가운데 상당수가 주택구입, 자동차구입, 자녀교육비 등 개인의 소비성지출 때문인 것으로 과장하고 있다. 그러나 농업부와 농협의 자료에 의하면, 1996년말 현재 전체 농가부채 27~31조원 가운데 약 65~70%가 농업시설·농기계·농지의 구입 등 생산성 부채인 것으로 파악되고 있으며, 위에서 언급한 바와 같이 개인의 능력부족과 영농실패 이전에 정부의 농정실패가 농가부채의 근본원인이라는 점에서는 이문의 여지가 없다.

또한, 농민들의 농가부채해결 요구사항을 살펴보면, 절박한 생존의 기로에서 나

은 최소한의 요구인 것으로 보여진다. 농민들은 농가부채의 원금을 탕감해 달라는 것이 아니라 이자 부분에 대해서 경감을 요구하고 있으며, 상환기간을 장기간으로 연장해 달라는 것이다. 즉, 농민들은 정부의 농정실패에 따른 책임을 농가부채의 원금이 아니라 이자의 일정한 부분을 감면해 달라는 것이며, 당장에 갚을 능력이 없으니 상환기간을 연장해 달라는 것이다. 이같은 농민들의 요구사항은 정책자금의 금리인하 및 상환기간 연장, 농·축협 상호금융자금의 금리인하 및 상환기간 연장, 연체이자의 경감, 연대보증의 해소 등으로 집약되어 나타났다.

신자유주의 폐기가 해결의 첫걸음

사실 김대중정부는 농가부채문제 해결이 전체 농민의 가장 큰 요구사항이라는 것을 정확히 파악했기 때문에 지난 97년 대선에서 농가부채경감을 공약으로 제시하여 농민들로부터 절대적인 지지를 받아 수평적인 정권교체를 이룰 수 있었다. 97년 대선에서 사상 처음으로 농촌지역에서 야당후보가 집권여당후보 보다 더 많은 지지를 획득하는 현상이 발생했던 것도, 또한 취약지역이던 영남지역에서 92년 대선보다 지지율을 상당히 높일 수 있었던 것도 농가부채경감의 공약에 큰 기대를 걸었던 농민들의 지지때문이라고 보아야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 지난 98~99년 동

안 김대중정부가 두세 차례에 걸쳐 시행했던 농가부채대책은 농민들이 기대했던 농가부채대책의 수준에 1/3도 미치지 못하는 것이었다. 농민들의 요구수준과 정부의 대책 사이에 발생하는 간극은 바로 김대중정부의 정책이념인 신자유주의로 인한 것이며, 성난 농민들이 더 이상 정부차원의 대책을 기대하지 않고 [농가부채특별법]을 제정하여 정부의 정책적 의무를 강제하기 위해 투쟁하는 것도 신자유주의 농정의 한계를 정확히 인식하고 있기 때문이다.

농업문제와 관련하여 최대의 현안으로 등장한 농가부채문제의 해결을 위한 첫 걸음은 정부가 신자유주의 농정을 공식적으로 폐기하는 것이다. 이는 과거 정부가 추진했던 농어촌구조조정정책의 실패를 솔직하게 인정하고, 그 책임을 김대중정부가 승계하는 것을 의미한다. 또한 신자유주의 농정의 폐기와 함께 새로운 가치와 철학에 기반한 농정의 패러다임으로 전환하는 것을 의미한다. 지난 15년간 농어촌구조조정정책을 핵심으로 추진되어 왔던 신자유주의 농정은 분명히 실패했다. 신자유주의 농정은 더 이상 식량안보도, 농업생산도, 농가경제도 책임질 수 없다는 것이 이미 현실적으로 입증되었다. 실패한 과거의 정책을 미련을 두기보다는 새로운 정책적 패러다임으로 전환하는 것이 미래를 위한 보다 가치있는 투자일 것이다. ❖