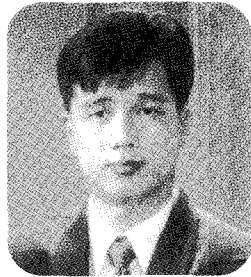


# 농가부채문제의 올바른 인식과 방향

집  
중  
기  
획



김 인 기 / 전국농민단체협의회 간사

**요**즘 농업과 농민이라는 단어가 과거 어느 때보다 TV, 라디오, 신문 등 매스컴에 자주 오르내리고 있다. 늘 관심의 뒷전에만 머물고 있던 농업이 국민적 관심사로 떠오르게 된 배경에는 최근 농가부채와 관련한 농민들의 잇단 봉기에 그 이유가 있겠지만 그동안 농촌의 실상이 제대로 알려지지 못했던 것도 또 다른 중요한 이유가 아닐까 생각한다.

농민봉기에 따른 사회적 관심속에 농촌현실의 피폐함이 농업에 대한 관심을 폭발적으로 증폭시키고 농업현실을 있는 그대로 인식하려는 언론의 태도를 유발하지 않았는가 하는 것이다.

그러나 이러한 사회적 관심으로 농업현실이 사회적 쟁점화 되고 있는 가운데 농업에 대한 인식의 부재가 또다른 편견을 부르고 있어 농민들의 마음을 안타깝게 하고 있다.

현 농촌경제의 붕괴를 농민의 도덕적해이(모럴 헤저드)로 표현하는 일부 언론의 태도가 그 한가지 예로 이러한 편견들의 대부분은 우리나라 농업의 특성과 정부의 농정실태, 농업의 현실을 모른채 일부 정치권과 농정당국의 자기합리화 논리를 그대로 옮김으로써 농민들의 요구를 집단이기주의로 매도하여 농민운동의 도덕성에 큰 상처를 주고 있어 그 악영향이 매우 심각한 실정이다.

이에 농가부채와 관련한 최근의 논의를 정리하여 농촌현실에 대한 올바른 인식을 이끌고, 우리 농민들에게는 그러한 편견에 당당하게 대응하는 논리를 제공하기 위해 이 글을 쓰고자 한다.

## 농가부채의 원인과 실상

### 1) 농가부채의 원인

농가부채의 원인은 일부 언론에서 떠들고 있듯 농

가 개인에게 문제가 있는 경우도 없는 것은 아닙니다. 하지만 지금과 같은 농업 전체를 위협할 정도의 구조적 부채를 떠안게 된 데에는 과거 정부의 농정실패가 가장 큰 원인을 제공했다는 것이 일반적 정설이다.



또한 한우의 경우 '96년말 '한우산업종합대책'에 의거가격예시를 하고 있으나 '96년 kg당 5,000원에서 해마다 예시가격이 내려 2001년 4,000원에 예시되고 있어 정부발표를 토대로 축사 신축과 입식을

UR협상과 WTO세계경제 구조속에서 선진 각국이 농가소득지지 정책으로 방향을 선회할 때 우리는 농가소득지지정책이 배제된 규모화 정책으로 52조 농업투융자사업을 진행했고 이중 농업인에 직접 투입된 13조원에서 보조액 2조5천억원을 제외한 10조9천억원의 융자금이 그대로 농가부채로 전환되어 농가부채를 오히려 가중한 결과를 초래하고만 것이 대표적인 사례로 지적되고 있다.

작물경작체계, 적정 생산규모 등을 무시한 규모화와 가격경쟁력 중심의 무리한 정책사업은 작목 집중·가격불안정을 유발하여 안정적 농가소득 기반을 뿌리채 흔들어 놓았다.

여기에 농업생산성을 상회하는 정책자금 금리는 정상적인 농업경영을 불가능하게 해 농사를 짓기 위해 해마다 더욱 많은 돈을 빌려야만 하는 악순환을 되풀이하고 있는 것이 우리 농업의 현실이다.

쌀과 보리의 경우 저곡가 정책과 비교우위론에 입각한 주곡정책의 후퇴와 수매정책의 축소로 농업소득 감소를 초래하였고, 시설원예는 적극적인 정부 권장사업이었음에도 불구하고 극심한 가격폭락 현상으로 시설투자비와 운전자금이 그대로 부채화되고 말았다.

시작한 농가의 피해로 이어지고 있는 실정이다. 이렇듯 농가부채의 근본적 원인은 정부농정의 실패로 인한 농가의 안정적 소득기반이 붕괴된 데 주 원인이 있다.

또다른 농가부채 증가의 원인은 정부의 개방농정을 들 수 있다. 이것도 역시 정부정책 실패로 보아야 할 것이다. UR협상실패로 국내 농업시장의 대부분을 내어준 정부는 세계화, 국제화를 들먹이며 개방만이 살길이라고 외쳤고, 산업적 기반이 취약한 우리 농업은 값싼 외국 농축산물에 밀려 가격폭락을 거듭하였다. 이러한 농산물 가격의 폭락은 자연스럽게 농촌경제의 몰락을 가져왔다.

이렇게 농업전체가 위기에 처해있을 때 국가의 대환란이라고 불리워진 IMF사태를 맞아 농업은 희생불능의 상태로 치달아 갔다.

IMF에 의한 농업경영비 증가 및 사료값 인상 등은 농업경영을 마비상태로 만들었으며, IMF에 따른 소비위축은 농축산물 가격의 폭락으로 이어져 농가부채의 원금은 커녕 이자조차 갚지 못할 상황으로 만들었다.

IMF 또한 정부의 잘못된 경제정책의 대표적 실패사례로 볼 때 농가부채 주요원인들 중 가장 중요한 요인들이 결국 정부정책의 실패로 귀결되어진

농가부채의 원인은 일부 언론에서 떠들고 있듯 농가 개인에게 문제가 있는 경우도 없는 것은 아니다. 하지만 지금과 같은 농업전체를 위협할 정도의 구조적 부채를 떠안게 된 데에는 과거 정부의 농정실패가 가장 큰 원인을 제공했다는 것이 일반적 정설이다.

또다른 농가부채 증가의 원인은 정부의 개방농정을 들 수 있다. 이것도 역시 정부정책 실패로 보아야 할 것이다. UR협상실패로 국내 농업시장의 대부분을 내어준 정부는 세계화, 국제화를 들먹이며 개방만이 살길이라고 외쳤고, 산업적 기반이 취약한 우리 농업은 값싼 외국 농축산물에 밀려 가격폭락을 거듭하였다.

다. 또한 이러한 과정속에 '98, '99년 농가부채 대책으로 상환 연기된 정책자금 및 상호금융대출금이 가중되어 2000년 이후 부채 상환 압력이 더욱 거세지고 있는 실정이다.

정부의 농정실패와 때마처 닥친 IMF는 농촌경제를 붕괴시켜 연체자 및 파산 속출, 상호보증에 의한 연쇄파산 등으로 농촌사회를 완전히 붕괴시키고 있고, 농협 빚독촉에 견디다 못한 농민들이 스스로 목숨을 끊는 안타까운 일이 끊임없이 벌어지고 있는 것이 현 농촌의 현실이다.

## 2) 농가부채의 현황

우선 농가부채 증가율을 살펴보면 '90년을 기준 시점으로 농가소득은 '99년 2.02배 증가한 반면 농가부채는 같은 기간동안 3.91배 증가하여 부채 증가율이 소득증가율의 2배에 육박하고 있고, 이에 따라 농가소득 대비 부채비율이 '90년 42.9%에서 '99년 83.0%로 급증한 것으로 나타났다.

또한 '99 농가경제 조사결과에 의하면 '99년 농가부채규모는 18,535천원으로 '97년 13,012천원에 비해 42.4% 증가한 것으로 나타났다. 이에 반해 농가의 연간소득은 '99년 22,323천원으로 '97년 23,848천원에 비해 오히려 6% 감소한 것으로 분석된다.

〈표 1〉 농가부채현황

(단위 : 천원)

연도	농가평균소득	증감율(%)	농가평균부채	증감율(%)
1990	11,026	-	4,734	-
1991	13,105	18.9	5,192	9.7
1992	14,505	10.7	5,683	9.5
1993	16,928	16.7	6,828	20.1
1994	20,316	20.0	7,885	15.5
1995	21,803	7.3	9,163	16.2
1996	28,298	29.8	11,734	28.1
1997	23,488	△17.0	13,012	10.9
1998	20,494	△12.7	17,011	30.7
1999	22,323	8.9	18,535	9.0

※ 자료 : 농림부 '99 농가경제조사결과 (통계청 자료)

현재 알려진 농가부채총액은 농림부 발표와 농민단체의 주장이 각각 다르게 나타나고 있으나 2000년 7월말을 기준, 농협대출금을 파악할 때 39조7,565억원으로 추정할 수 있다. 여기에 통계에 잡히지 않은 부채를 포함해 농업전문가들은 전체 부채규모가 약 40~50조원에 이를 것으로 추정하고 있다.

그동안 정부에서 5차례에 걸친 부채대책을 시행했지만 해마다 부채는 늘어나서 99년을 기준으로 할 때 91년 대비 357%나 증가했으며, 국민의 정부 출범 이후에만 42.4%가 증가했다.

특히 농가부채는 IMF를 맞아 급속히 증가하는

데 그것은 IMF로 인한 소비감소·영농자재비 상승이 농가소득 감소로 이어져 정책자금 상환부담을 가중시키는 한편·가계성 부채가 증가한 때문으로 풀이되고 있다.

IMF의 영향이 농촌지역으로 확산된 '98년도 농가부채의 추이를 살펴보면 생산성 부채는 '97년에 비해 32.5% 증가한 것으로 나타났고 가계성 부채는 '97년 177만5천원에서 '98년 265만3천원으로 49.5%로 급격하게 증가한 것으로 나타났다.

또한 이시기 농가소득은 12.7%나 감소한 반면 평균 가계비의 감소는 3.5%에 불과한 것으로 나타나 농가소득이 가계비를 감당하지 못할 정도로 어려운 농촌사정을 말해주고 있다.

### 3) 농가부채문제의 심각성

최근 농협 지역회원조합의 의뢰에 의해 채권추심회사의 빚독촉에 시달리다 그 압박감을 견디내지 못하고 스스로 목숨을 버린 농민들이 늘어나고 있다.

새천년이 시작된 작년 11월 한달 동안에만 6명의 농업인이 스스로 목숨을 버렸다. 스스로 자기 목숨을 버려서야 농가부채의 압박감에서 벗어날 수 있다는 것은 농가부채문제가 얼마나 심각한지를 가장 극단적으로 보여주고 있다.

농가부채문제의 가장 큰 문제점은 개별농가의

파산이 마을 전체로 파급돼 농촌경제의 붕괴로 이어지고 있다는 것이다. 개별농가의 파산은 결국 상호보증으로 거미줄처럼 연결되어 있는 이웃농가의 연쇄파산을 일으키고 있는 것이다.

연대보증의 폐해는 농촌경제의 붕괴에만 그치고 있지 않다. 연대보증의 가장 큰 폐해는 농민들 사이의 믿음을 없앴으로서 농촌공동체의 붕괴를 가져오고 있다는 것에 있다. 조상대대로 이어져온 우리 농촌의 넉넉한 인심과 이웃간의 정을 이제는 기대하기 어렵게 되었다.

세계 어느나라에서도 찾아볼 수 없는 연대보증이라는 제도는 인정으로 대표되는 우리 농촌공동체의 특성과 부합하여 농촌경제를 그물처럼 엮어 놓았다.

여기에 농업의 생산성 저하와 정부정책의 실패에 따른 부채 누적은 개별농가의 경제적 파산을 가져오고 급기야 그물처럼 엮힌 연대보증으로 인해 마을 전체의 파산으로 이어지고 있다. 연대보증의 사슬을 끊는 것에 금번 부채대책의 초점이 맞춰져야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

농가부채의 또다른 심각한 문제는 농업생산성이 각종 정책자금은 물론 일반 은행이자율에 크게 못미쳐 갈수록 부채규모가 커지고 있다는 것에 있다. 현 농가소득으로는 가계비도 충당하지 못하는 농가가 전체농가의 39.4%에 이르고 있고, 부채상환이 불가능한 농가는 49.9%에 달하고 있다.

전국민의 10%를 차지하는 농민이 연간 생산하는 부가가치는 전체의 5%에 머물고 있으며 농업생산성은 3~4%대에 머물고 있다. 정책자금 등 저율의 농가 지원자금의 은행이자율이 보통 5~10%대에서 지원되고 있고, 10%이상의 고율이자를 물고 있는 경우도 많아 농사를 지으면 지을수록 빚만 늘어가는 것이 농촌경제의 현실이다.

〈표 2〉 연대보증 실태

보증채무 농가수	보증채무 평균 보증건수	호당평균 보증액	전체 보증채무 추정액	농신보 보증대체액 (추진실적)
64만4012농가 (전체 농가의 46.6%)	3.37건	2204만1천원	14조1946억 6849만원	25만9천건 2조6892억원

※ 자료 : 농협중앙회 '99년 연대보증 실태조사 결과보고, 농림부 2000년 국정감사 제출자료

〈표 3〉 농가소득과 가계비 및 부채상환능력

농가소득으로 가계비도 충당하지 못하는 농가	농가소득으로 부채상환이 불가능한 농가
39.4%	49.9%

※ 자료 : '00년 국정감사 주진우 의원 제출자료, '99년 한국농촌경제연구원 「중장기 농가부채 대책방향」

혹자는 그렇다면 도시로 나오지 왜 농사를 고집하는가? 하고 물을 것이다. 그러나 토지 등 농민의 자산 대부분이 절대농지로 제한되어 있는 등 각종 규제에 묶여있어 제대로 가치평가를 받지 못하고 있는 상황에서 쉽게 정든 농토와 이웃과 농업을 버리고 떠날수도 없는 것이 농민의 처지이다.

## 농가부채특별법 제정의 필요성과 과거 정부대책의 문제점

농민들의 농가부채특별법 제정의 요구가 들불처럼 일어나자 농림부는 기존 대책의 연장선상에서 6차 농가부채대책안을 발표하였다.

그러나 농림부가 발표한 부채대책은 과거 5차례의 농가부채대책에서 보여준 한계에서 벗어나지 못했다. 이에 농민들은 정부대책안을 거부하고 전국적으로 농가부채특별법의 제정을 요구하는 총궐기를 2차에 걸쳐 강도높게 진행했다.

그렇다면 왜 농민들은 특별법의 제정을 요구하는가? 그것은 과거와 같은 생색내기 부채대책의 재탕을 막기 위함이다.

지난 '98년부터의 5차에 걸친 부채대책을 살펴보면 자금지원이 극히 제한적일 뿐만 아니라 지원조건이 정상 상황한 자로 한정되어 실제 부채에 시달리고 있는 연체 농민들은 대상에서 제외되었고, 지난해 3월 27일 연체자 지원대책에 대한 발표가 있었으나 경영평가를 통해 회생가능성이 있는 농가를 지역조합에서 판단하도록 하고 있기에 지역별 편차가 심하고 제대로 집행되지 않고 있는 실정이다.

실제로 연체가 있는 농민이 경영평가위원회에서 탈락되어 농업경영개선자금을 받지 못한 경우가 많으며 절차가 복잡하고 농민들에게 제대로 홍보되지 않아 신청이 저조한 문제가 발생하고 있다. 상호금융 대체지원의 경우도 농민들로부터 외면당하고 있다.

지난해 3월부터 수차례 신청기한을 연기했음에



도 불구하고 2000년 10월 20일 현재 목표대비 신청율이 66%에 그친 것으로 나타났다. 이처럼 정부의 5차례에 걸친 대책과 연체자 지원대책에도 불구하고 여전히 농민들은 농협의 강제차압과 경매에 시달리고 있다.

종합적으로 볼 때 과거 정부대책은 단지 부채문제를 연기하는 수준이며, 농가부채를 완전 해결하기에는 턱없이 부족하여 농민들간의 불신만 초래하고 있다.

이에 따라 농민들은 부채문제의 해결을 정부에 맞기 보다는 농가부채특별법을 제정하여 근본적인 부채대책을 추진코자 한 것이다. 즉 정부의 부채대책보다 강력한 구속력과 법적강제성을 띠고 농가에게 실질적 혜택이 돌아갈 수 있는 대책으로 농가부채특별법의 제정을 농민들은 요구하고 있는 것이다.

## 여·야 합의된 농가부채특별법(12월 11일 발표)의 내용과 문제점

농민들의 거센 투쟁으로 소극적 대책으로 일관하던 정부여당과 농림부도 농가부채특별법의 제정을 통한 농가부채 해결을 약속하였다. 그리고 여·야 합의하에 지난 12월 11일 농가부채특별법(안)

## 집중기획 II

현 농가부채문제 중 가장 심각한 부분은 연대보증에 의한 연쇄파산이다.

이러한 연대보증의 피해를 막기 위해 정부는 모든 연대보증을 농신보를 대체하기 위한 방안을 제시해야 한다. 남의 빚을 갚기 위해 또 다시 빚을 만드는 것으로는 연대보증의 피해를 막을 수는 없다. 아울러 정부의 농정의 방향이 바뀌어야 한다. 농업의 생산성이 현 수준에 머무르는 한 농가 부채문제는 항상 내재되어 있을 수 밖에 없다.

앞으로 정부의 정책은 농업경쟁력의 강화와 농가소득 증대에 초점을 맞추고, 각종 직접지불제의 확대를 통해서 농업소득을 보전하는 쪽으로 선회해야 할 것이다.

을 발표하고 후속 작업에 들어갔다.

그러나 여·야 합의로 발표된 농가부채특별법(안)은 농민들의 요구를 어느정도 수용했으나 여전히 과거대책의 한계에서 벗어나지 못한 채 선심성 생색내기 정책이라는 지적을 받고 있다.

내용을 살펴보면 2001년부터 2003년까지 상환이 도래하는 총 3조9000억원의 농어업 정책자금에 대해 각각 2년 거치 5년 분할상환토록 했다.

또 1999년 12월 말 기준 농어업용으로 대출된 상호금융자금 가운데 10조원은 내년부터 5년간 연리 6.5% 자금으로 대체해 준다. 이에 따라 99년 말 현재 농어업용 상호금융자금 18조5000억원 가운데 농수산업경영개선자금지원 3조1000억원과 연대보증지원자금 5,500억원을 제외한 14조 8,500억원 중 67.3%만 대체지원된다.

또한 경영개선자금 1조1000억원을 추가로 지원하고 지원조건은 연리 6.5%에 2년 거치 3년 분할상환토록 했다. 주 채무자를 대신해 부채를 상환할 연대보증 농어민에 대해서는 연리 6.5%의 특별자금 5,000억원을 3년 거치 7년 분할상환 방식으로 지원해 준다. 연체자 대책으로는 농·수·인 삼협 등 협동조합이 자율적으로 연체이자 경감·해소를 할 수 있게 1천6백40억원을 지원하는 조항이 들어갔다.

아울러 특별법에도 불구하고 정책자금을 분할상환하지 않고 정상상환하는 농어민들에게는 납부이자액의 20%를 환급토록 하고 있다. 이밖에 3,967억원을 농림수산업자신용보증기금(농신보)에 출연키로 했다. 합의된 법안대로라면 총부채지원액은 11년동안 4조4천3백78억원이며, 시행첫해인 내년엔 6천6백억원이 투입된다.

금번 농가부채특별법은 농민들의 요구를 수용하기 위해 상당히 노력한 흔적이 엿보인다. 그러나 총 40조원을 상회하는 농가부채를 해결하기에는 너무도 미흡한 대책이며 과거 농가부채대책의 한계를 여전히 노정하고 있어 농민들의 외면을 받을 가능성이 높은 것으로 분석된다.

우선 농민들에게 지원되는 상호금융자금 대체지원금과 경영개선자금이 모두 연리 6.5%로 지원된다. 이는 물론 시중은행 금리에 비해 저리에 해당하나 농업생산성과 농가소득 수준을 볼 때 오히려 농가부채를 증가시키는 원인으로 작용할 가능성이 매우 높다.

즉 지원을 받더라도 연리 6.5%의 이자를 감당할 수 있는 농가가 얼마 없다는 것이다. 결국 대부분의 농가가 포기하거나 지원은 받았지만 원금과 이자를 갚지 못하고 신용불량자로 전락하는 일들이 비일비재할 것으로 판단된다.



또한 상호금융자금의 대체지원액을 10조원으로 한정하여 전체를 대상으로한 지원이 이뤄지지 못했다. 이럴 경우 대상자 선정을 위한 각종 과정에서 불필요한 사회적 비용이 낭비될 뿐아니라 대상자 선정과정에서의 농민들간의 갈등을 초래할 가능성이 매우 높다.

연체자 대책의 경우에는 아예 농·수·인삼협의 자율에 맡기고 있어 그 실효성에 의문이 제기되고 있다. 실제로 각 지역조합의 경우 연체이자를 경영 수익으로 잡고 있어 연체이자의 자율적 담당이 사실상 어려운 것으로 알려지고 있다.

특히 농민들은 주채무자의 빚을 떠안은 연대보증 농어민에 대한 특별지원이 농신보를 이용한 연대보증해소로 바뀌어야 한다고 강력하게 주장하고 있다. 예산감시 시민행동의 추정에 따르면 은행권에 투입된 공적자금만도 181조에 달하고 있다.

농민들은 국민의 혈세로 조성한 공적자금을 181조나 사기업인 은행들에 쏟아부고도 추가로 공적자금을 조성하여 은행권 돕기에 나서고 있는 정부가 예산이 없다며 국가의 기간산업인 농업의 부채문제에는 11년간 불과 4조원 정도 책정하여 농민들을 설득하려 한다고 강한 불만을 표시하고 있다.

농민들은 공적자금을 투입해서라도 연대보증 전체를 농신보를 대체하여 연대보증의 폐해를 없앨

것을 요구하고 있다.

## 결론

농업은 국민의 먹거리를 생산하는 국가의 기반산업이다. 이러한 농업이 농가부채로 인한 연쇄도산과 농촌경제의 붕괴로 일대위기에 처해 있다.

현 농업위기의 1차적 책임이 농정실패 등 정부에 있다면 부채문제의 해결에 정부가 적극 나서야 한다. 그리고 농업인이 이해할 수 있는 부채대책이 제시되어야 한다.

우선 농업생산성을 상회하는 각종 자금의 금리를 현 농업생산성 수준인 3%대로 낮추어야 한다. 6.5% 이율로 지원되는 각종 자금은 결국 농가의 빚으로 전락하여 제2, 제3의 농업위기를 초래할 뿐이다.

다음으로 협동조합의 자율에 맡긴 연체이자해소를 국가적 차원에서 책임져야 한다. 즉 연체이자 전체를 국가에서 탕감해주고 협동조합의 손실에 대해 국가가 책임져야 할 것이다. 그래야만 연체이자대책이 실효성을 갖고 현장에서 집행될 수 있다.

현 농가부채문제 중 가장 심각한 부분은 앞서서도 지적했듯 연대보증에 의한 연쇄파산이다. 이러한 연대보증의 폐해를 막기 위해 정부는 모든 연대보증을 농신보를 대체하기 위한 방안을 제시해야 한다. 남의 빚을 갚기 위해 또 다시 빚을 만드는 것으로는 연대보증의 폐해를 막을 수는 없다.

아울러 정부의 농정의 방향이 바뀌어야 한다. 농업의 생산성이 현 수준에 머무르는 한 농가부채문제는 항상 내재되어 있을 수밖에 없다.

앞으로 정부의 정책은 농업경쟁력의 강화와 농가소득 증대에 초점을 맞추고, 각종 직접지불제의 확대를 통해서 농업소득을 보전하는 쪽으로 선회해야 할 것이다.

〈필자연락처 : 02-523-8601〉