

충남 농업인인권 현황과 과제

박경철 | 충남발전연구원 책임연구원

1. 들어가며

사람이 세상에 살아가는 데 가장 귀중한 것은 그 인륜(人倫)이 있기 때문이다. 그 중에서도 군신(君臣)과 부자(父子)는 인륜 중에서도 가장 큰 것이다.(중략)

그런데 지금의 신하된 자들은 나라에 보답할 것은 생각하지 않고 한갓 봉록과 지위만을 도둑질해 차지하고 성상의 총명을 가리우고 갖은 아첨과 아양을 부려, 충성되게 간하는 선비를 가리켜 요망한 말이라 하고 정직한 사람을 비도(匪徒)라고 하여, 안으로는 나라를 돕는 인재가 없고 밖으로는 백성에게 사납게 구는 관리만이 많아서, 인민들의 마음이 날로 더욱 변해 가고 있다.(중략)

우리는 비록 초야에 버려진 백성이지만, 임금의 토지에서 나는 곡식을 먹고, 임금의 옷을 입고 살고 있으니, 앉아서 위태로워 망하는 것을 볼 수가 없어, 온 나라가 마음을 같이 하고 억조창생(億兆蒼生)이 의논을 모아 이제 의기(義氣)를 들어, 나라를 보존하고 백성을 편안히 하는 것으로 죽고 사는 맹세를 하는 바이니, 오늘의 광경은 비록 놀라운 일이나 절대로 두려워하거나 움직이지 말고 각각 그 생업에 편안하여 다 함께 승평(昇平)한 일월(日月)을 빌고, 모두다 성상의 덕화(德化)를 바랐으면 천만 다행이겠노라.

— 〈동학농민혁명 포고문〉 중에서 —

위의 글은 1894년 갑오년 3월 20일 동학농민혁명 초창기 전북 무장의 구수내에서 동학군의 영수 전봉준, 김개남, 손화중이 발표한 동학농민혁명 포고문이다. 이 포고문은 조선말기 무능하고 부패한 조정, 탐욕과 학정을 일삼는 관료, 호시탐탐 조선의 침략을 노리고 있었던 청나라와 일본에 맞서 조선의 농민들이 왜 자주와 자치를 표방하고 혁명의 깃발을 올려야만 했는지를 구구절절하게 담고 있다. 결국 동학농민혁명이 그해 11월 공주 우금치전투를 기점으로 혁명의 깃발은 내려지고 참혹한 희생이 뒤따랐지만 따지고 보면 이 혁명은 우리나라 최초로 농민의 생존권이 백척간두의 위기에 처한 상황에서 그들의 인간된 권리를 만천하에 표방하고 투쟁한 우리나라 최초의 농민인권선언문이라고 해도 과언은 아니다.

2. 농업과 농민이 처한 현실

사실 '농업인 인권'이라는 말은 아직 우리에게 낯설다. 우리사회에서 보통 인권이라고 하면 사회적 소수자와 약자를 말한다. 여성(1979), 어린이청소년(1989), 이주노동자(1990), 장애인(2006) 등은 국제인권 규범에서 규정하고 있는 인권보호의 대상계층이다. 한데 이제 농민, 즉 농업을 주업으로 하는 농업인도 인권보호의 대상으로 규정되어야 한다는 목소리가 점차 높아가고 있는데 이는 그만큼 오늘날 농민이 처한 상황이 매우 어려우며 인내의 한계에 달했다는 것을 반증하는 의미일 것이다. 그런데 따지고 보면, 1894년 <동학농민혁명 포고문>이 120년이 지난 오늘날에 다시 선포되더라도 크게 다르지 않는 게 작금의 현실이다.

돌이켜보면, 산업화와 소위 근대화 과정에서 농산물가격은 도시민과 도시근로자를 위한 물가안정 차원에서 국가의 관리를 받았고 도시와 산업의 팽창으로 농촌의 토지는 잠식당하고 농민은 서둘러 농촌을 떠나 도시노동자로 변신해야만 했다. 정치인들은 하나같이 농업과 농민을 위한다고 했지만, 공산품 수출을 위해 농업의 희생은 불가피함을 역설하고 그동안 대책이라고 내놓은 정책 또한 별 실효성 없는 내용들이 대부분이었다. 이처럼 어려운 상황에서도 농산물 시장개방은 계속되고 있다. 한·미FTA, 한·EU FTA에 이어 우리나라 농업에 결정적인 타격을 줄 것으로 예상되는 한·중FTA가 타결되고 앞으로도 농산물 수출국가인 호주, 뉴질랜드 등과도 FTA 타결이 기다리고 있다. 이런 식으로 계속 농산물 수출국가와 계속 FTA를 추진한다면 농업을 주업으로 하는 농민, 특히 소농들은 이제 농업을 통한 생계 유지가 어려운 상황이기 때문에 농업을 포기하지 않으면 안 되는 상황에까지 내몰리고 있다. 그야말로 '사회적 약자'이자 '소수자'로 전락할 위기에 처한 것이다. 토지를 일구고 생명창고를 지켜야 할 농민은 이제 시장개방이라는 거대한 파고에 떠밀리고 거대한 상업자본과 정부의 임기응변식 대책으로 황막한 들판에 내몰리고 있다.

3. 농민인권선언의 배경

2012년 9월 세계인권문제를 총괄하는 UN 산하 세계인권이사회에서 처음으로 농민인권에 관한 중요한 결의안을 통과시켰다. 세계농민과 농촌지역 노동자들의 권리에 관한 유엔 차원의 선언문을 제정하기 위한 실무그룹을 구성하기로 한 것이다. 전 세계 농촌인구는 줄었지만 아직도 인류의 3분의 1이 농민이고 이들 대부분은 가난한 개도국에 살고 있다. 국가의 보호를 받지 못하기 때문에 이들 대부분은 가난과 영양실조 그리고 병마와 싸우고 있다. 이 때문에 UN 차원의 농민인권에 관한 결의안 통과는 인류의 먹거리를 생산하는 농민들이 오히려 가장 헐벗고 굶주림에 시달리다 결국 병마로 쓰러져가는 역설적 상황 속에서 이제 UN 세계인권이사회가 이 문제를 심각하게 받아들인 결과이다.

전 세계 기아문제를 국제 정치경제적 구조와 질서의 문제로 다뤄 주목을 받았던 장 지글로의 "왜 세계의 절반은 굶주리는가"의 책에서도 잘 설명하고 있듯 오늘날 농민들의 가난과 굶주림은 정치의 문제이며 사회구조의 문제에서 비롯됐기 때문에 이를 해결하기 위해서는 다국적기업의 탐욕과 이를 묵인하고 지원하는 서구 자본주의국가의 패착을 끊어야 한다. 이를 위해서는 국가단위의 힘만으로는 부족하기 때문에 UN 차원의 강력한 제재가 선행되어야 하며 이러한 일들이 또한 UN의 본연의 역할이라고 할 수 있다.

그런데 따지고 보면, UN 세계인권이사회가 처음으로 농민인권에 관한 결의안을 통과시키고 실무그룹을 통해 농민인권선언문을 작성하는 데에는 개도국들의 소농과 농민자주권을 줄기차게 주장해온 국제소농연대인 "비아 캄페시나(La Via Campesina: 농민의 길)"의 역할이 결정적이다. 비아 캄페시나는 자유무역을 표방하는 WTO와 초국적기업에 맞서 개도국의 소농들이 연대해 만든 국제농민연대이다. 이들은 WTO와 APEC 등 자유무역협정을 위한 국제회기 개최될 때마다 회의장소에 집결해 자유무역에 맞서 강렬한 투쟁을 전개했다. 이와 동시에 이들은 농민들의 생존권과 권리들이 국제적인 기구 차원에서 보호되고 육성되어야 한다는 신념으로 FAO(세계식량농업기구)와 IFAD(국제농업개발기금)에 농민권리 보호에 관한 권리 규정을 강제하는 한편, 궁극적으로는 농민권리헌장을 UN 차원에서 제정해 선포할 수 있도록 '입법 투쟁'을 병행했다.

그 결과 UN 세계인권이사회에서 이를 받아들여 농민인권선언을 연구했고 2013년 6월 유엔인권이사회 첫 번째 세션에서 의결된 농민인권선언(초안)(정식명칭: Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas)은 대부분 비아 캄페시나에서 주창한 농민권리선언(Declaration of Rights of Peasants-Women and Men)을 수용해 작성되었다. 이렇게 작성된 농민인권선언문을 UN 세계인권이사회 차원에서 올해 가을 정식으로 공표할 예정이었으나 아직 정식적으로는 공표되지 못하고 있다. 그 주된 이유는 농산물 수출국가와 초국적기업들의 반대가 심하기 때문이다. UN 차원에서 개도국 농민, 특히 소농과 전통농업의 보호를 표방하고 있는 '농민인권선언'이 공표될 경우 농업선진국들과 초국적 기업들에게는 심각한 타격이 가해질 수 있기 때문이다.

예를 들어 총 14조로 구성되어 있는 UN 농민인권선언의 제5조에는 다음과 같은 내용이 나온다.

제 5조 종자, 전통농업지식, 실행에 관한 권리

1. 농민은 그들이 심기를 원하는 다양한 종자의 결정할 권리를 갖는다.
2. 농민은 경제적, 생태적, 그리고 문화적으로 위험하다고 여겨지는 많은 작물을 거부할 권리를 가진다.
3. 농민은 농업의 산업모델을 거부할 권리를 가진다.
4. 농민은 농업, 어업, 그리고 축산에서 토착지식을 보전하고 발전시킬 권리를 갖는다.
5. 농민은 농업, 어업, 그리고 축산시설을 사용할 권리를 갖는다.

6. 농민은 개인적 혹은 집단적으로 그들 자신의 생산물과 수집물 그리고 농업, 어업, 축산 방식을 선택할 권리를 갖는다.
7. 농민은 그들 자신의 기술과 인간의 건강과 환경보전의 필요로 그들이 선택한 기술을 사용할 권리를 갖는다.
8. 농민은 그들 자신의 수확물을 기르고 발전시키며 그들의 종자를 주거나 판매하는 등 교환할 권리를 가진다.

위와 같은 조항들은 분명 개도국 농민들이 자신의 농업방식을 지키고 유지할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 선진국의 농업다국적 기업의 개도국 농업진출에 큰 장애가 될 것이기 때문에 현재 UN 차원의 농민인권선언에 반대해 최종 선언은 보류되고 있다.

그렇다고 해서 우리나라나 일본과 같이 농산물 수입국들이 이 농민인권선언에 우호적인 것은 아니다. 가장 큰 이유 중의 하나는 토지에 대한 국가 보호의무와 농민의 토지보호권의 강화라고 할 수 있다. 사실 농민에게 토지는 생명과도 같은 것이다. 농민이 토지를 빼앗기면 모든 것을 빼앗기는 것과 다름 아니다. 역사 이래 대부분의 농민봉기는 국가와 각급 행정기관 그리고 자본의 강압적인 토지의 수탈로부터 발단이 되었고 지난 몇 년 동안 벌어져온 밀양송전탑문제와 각종 개발지구에서의 농민들의 저항은 토지보호권에 대한 농민의 강력한 의사표현이기도 하다. 이를 반영하듯 농민인권선언 4장에는 농민의 토지보호와 관련해 다음과 같이 규정을 하고 있다.

제 4조 토지와 영토를 보존할 권리

1. 농민은 그들의 주거와 영농을 위해 개인적 또는 집단적으로 자신의 토지를 소유할 권리를 가진다.
2. 농민과 그들의 가족은 그들의 토지를 애써 가꾸고, 그들의 토지 내에서 농산물을 생산하고, 가축을 기르고, 사냥과 채집을 하고, 어업을 할 권리를 갖는다.
3. 농민은 그들의 생활을 위해 남겨놓은 미사용 토지를 소유하고 가꿀 권리를 갖는다.
4. 농민은 삼림과 어장을 보호하고 그것들로부터 이익을 얻을 수 있다.
5. 농민은 그들의 토지와 영토로부터 강제로 퇴거되지 않고 그것을 소유할 권리를 갖는다. 관련 농민들의 자유로운 사전 동의와 통보 그리고 승인 후 공정한 보상과 선택이 없다면 어떠한 이주도 강요받지 않을 권리를 가진다.
6. 농민은 토지개혁으로부터 수혜를 받을 권리를 갖는다. 대토지소유제도는 금지되어야 한다. 토지는 그것의 사회적 기능을 충족시켜야 한다. 토지소유 제한제는 토지소유에 대한 공정한 접근을 보장하기 위해 필요하면 언제든지 시행되어야 한다.

4. 핵심이 빠진 대책들

우리나라 농정에서 '농민인권'이라는 용어가 직접적으로 반영된 정책은 아직 없지만 그동안 농민인권에 준하는 정책이 실행되어 온 것은 사실이다. 그 대표적인 정책은 2005년에 수립된 <제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년(2005-2009) 기본계획>(이하 <기본계획>)이다.

이 <기본계획>은 농업시장 개방과 도시화로 인해 갈수록 소외되고 어려워지고 있는 농어촌의 현실을 타개하기 위해 2004년 3월 제정된 <농림어업인 삶의 질 향상특별법>을 기반으로 수립됐다. 관련 법에 의거해 위원회(위원장 국무총리)를 구성하고 농림부가 실무를 맡으면서 농어촌의 실태를 조사하고 이러한 조사를 바탕으로 정책목표를 설정하고 최종적으로는 농어업인의 의료, 복지, 교육, 주거환경, 사회안전망, 복지서비스, 복합산업 등을 대폭 향상시키고 발전시킨다는 계획이다.

이러한 <기본계획> 수립을 기반으로 2009년에는 <제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년(2010-2014) 기본계획>을 수립했고 제2차 계획이 끝나가는 이 시점에 제3차 <기본계획> 수립을 위한 준비를 하고 있다. 제2차 기본계획의 특징 중의 하나는 농어촌서비스 기준을 제정해 정책가이드라인에 따라 이를 추진한다는 계획이다. 서비스기준은 8개 분야(주거, 교통, 교육, 보건의료, 사회복지, 응급, 문화여가, 정보통신) 31개 항목으로 구성됐으며 정부와 지자체별로 실태를 조사하고 관련 통계를 구축해 부족한 사회서비스를 우선 추진한다는 계획이다.

이러한 정부지침에 따라 지자체에서도 기본계획에 관한 자체 <기본계획>을 수립하기 시작했다. 충남도에서도 <기본계획> 수립해 농어민 삶의 질 향상을 위해 노력하고 있다. 특히 주목되는 점은, 충남도가 올해 <충청남도 인권정책 기본계획(2015-2019)>을 수립하면서 농업인 인권 분야를 포함했고 지난 10월 14일에 선포한 <충남도민 인권선언>에 '농어민의 권리'에 관한 내용을 규정하고 있다. 그 내용은 아래와 같다.

제4장 일과 권리

제1조 농어민의 권리

- ① 충청남도의 농어민은 기본적인 소득을 보장받으며 지속가능하고 안전하게 농어업을 할 권리가 있다.
- ② 충청남도는 농어민의 소득을 보장하고 안전하고 건강하게 농어업을 할 수 있도록 정책을 수립하고 지원할 책무가 있다.

이처럼 정부는 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발에 관한 <기본계획>을 세 번째 수립하고 있고 충남도는 광역자치단체 가운데 처음으로 '농어민의 권리 선언'을 <충남도민 인권선언>에 포함하고 있지만 농민, 농촌, 농업을 보호하고자 하는 근본적인 인식은 부족한 실정이다. <기본계획>과 '농어민의 권리 선언' 어디에도 최저로 떨어진 식량자급률을 제고하기 위한 강력한 법적, 제도적 규정은

없고, 주기적으로 반복되는 농산물 파동을 방지할 수 있는 기초농산물수매제와 같은 제도는 요원하기만 하다. 더욱이 쌀시장 완전개방 선언과 최근 타결된 한·중FTA로 농민의 절망감은 이루 말할 수가 없고 앞으로도 호주, 뉴질랜드와도 FTA 타결이 기다리고 있는데 농민의 안정적인 소득을 뒷받침해줄 수 있는 현실성 있는 대책들은 거의 없는 실정이다.

5. 맺으며

1894년 갑오년에 동학농민군은 “사람이 하늘이다”라는 사상과 보국안민과 척양척왜를 구호로 동학혁명의 깃발을 올렸는데 120년이 지난 지금도 그 상황은 변하지 않았다. 오히려 부분별한 자유무역협정 체결과 도시자본의 농촌 침투로 인해 농민들은 토지를 잃고 더 궁지에 몰리고 있는 상황이다. 이제 농민들은 “사람이 하늘이다” 이전에 “농민도 사람이다”라는 구호를 먼저 외쳐야 할 만큼 절박한 심정일 것이다.

농민이 마음 편하게 농사를 지을 수 없고 농민의 터전이 갈수록 위협받고 있는 상황에서 정부가 내놓은 대책들은 임시방편에 불과하고 농촌마을은 고령과소화로 비어가고 있다. 명칭과 목적이 복합해서 무엇을 하고자 하는지 불분명한 정부의 <농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획>은 농민의 인권차원에서 근본적인 틀을 바꿀 필요가 있고, 충남도 <충남 도민 인권선언>의 ‘농어민의 권리 선언’에서 적시한 바와 같이 농업인의 안정적 소득을 위해 기본소득에 준하는 획기적인 제도 마련이 도입되지 않는다면 아무리 좋은 계획과 선언도 120년 전처럼 분노한 농민들의 마음을 되돌릴 수는 없을 것이다.

