

農民運動의 變化와 政府의 對應

鄭 正 佶*

<目 次>	
I. 序 論	2. 非制度圈 農民團體의 農民運動
1. 研究 目的	III. 制度圈 農民團體와 政府의 對應
2. 農民團體와 農政參與	1. 制度圈 農民단체(農協과 畜協) 의 對應
3. 分析의 틀	2. 政府의 對應
II. 政治의 民主化와 非制度圈 農民運動	IV. 結 語
農民運動	
1. 重要非制度圈 農民團體	

<要 約>

權威主義的政治體制에서 참여가 억제되었던 농민들은 1989년 6월 29일 이후 카톨릭 農民會 등 非制度圈 農民단체의 主導下에 과격한 반법으로 정부에게 강력한 要求를 시작하였다. 예를 들면, 1988년 8월부터 12월 사이에 전국 42개군에서 延人員 20,000여 명이 참여하여 150여 회의 시위를 하는 등 폭발적 農民運動이 계속되었으며, 1988년 11월 17일의 農民대회는 국회의사당 앞에서 10,000여 명이 모여 과격한 시위를 전개하였다. 이러한 非制度圈 農民運動은 제도권 農民단체에 거대한 충격을 주어 農協·畜協의 勞動組合이 결성되고 農協 協同組合 장의 直選제가 실시되었으며, 이들 制度圈團體들로 하여금 과거에는 볼 수 없던 정부에 대한 강력한 요구를 하게끔 만들었다. 이러한 農民운동에 대응하여 行政部은 農民代表들과의 면담·협의를 계속하게 되었는데, 예를 들면 1988년 1월부터 6월까지 副總理가 2회, 農水產部長官이 10회, 기타 政部官僚들이 7회의 公式的 면담 및 協議를 農民대표들과 하게 되었다. 폭발적인 農民운동은 行政部 내에서 農민이익 대변기관의 意思決定을 相對的으로 強化시켰다.

I. 序 論

1. 研究 目的

政治와 行政의 民主化가 이루어지면 利益集團들의 정치체제에 대한 要求投入活動이 활발해지고 美國과 같이 自由民主主義가 성숙된 국가에서는 利益集團에 의한 政府의 장악(capture)까지 일어난다고 많은 사람들이 지적하고 있다.¹⁾

* 서울大學校 行政大學院 教授

本 論文은 韓國學術振興財團의 1988年度 學術研究助成費支援에 의해서 작성된 것임.

1) Lowi의 Interest group Liberalism이나 흔히 논의되는 政策決定과정에 대한 Capture theory가 이런 유형의 주장들이다. To Lowi, *The End of Liberalism*(New York:

그러나, 성숙한 自由民主主義體制에서의 利益集團은 일반적으로 조용하고 은밀한 가운데 그들의 要求를 정책결정자들에게 전달하고 相扶相助(lop-roll)하면서 자신들의 이익을 정책과정에서 極大化하려고 노력하게 된다. 그런데, 既存의 政治的 game 規則에서 소외를 받게된 group들은 과격하고 公開的인 방법(항의나 데모 등)으로 자신들의 이익을 위한 주장을 하게 된다. 1960年代 前半期에 미국에서 일어난 黑人폭동이 대표적인 예이다. 그러나 폭동과 같은 과격한 要求(demand) 投入방법은 政治體制와 社會體制의 均衡을 크게 깨뜨리는 방법이기 때문에 長期間 계속될 수 없고 결국은 항의 集團이 體制의 구성부분으로 자리 잡게 되게끔 하는 여러가지 노력이 多方面에서 진행된다. 과거에 散發의이고 주제획한 시위나 폭동이 점차 組織化되고 일상적인 利益集團이 등장하게 되어 豐制가 수용하는 방법에 의한 要求投入을 하게 된다.²⁾

우리나라는 과거 20여년동안 사회의 곳곳에서 要求投入이 억압된 계층들이 散在해 왔었다. 1987. 6. 29의 政治的 大轉換을 계기로 억눌렸던 요구들이 한꺼번에 폭발되면서 이들 집단들은 體制의 既存 rule을 무시한 요구투입 방법을 채택하고 있다. 이러한 過渡期에서, 즉, 새로이 변화되고 성숙된 體制로 가는 과정에서 國家는 어떻게 대응하며, 새로이 등장한 集團들, 그리고 과거에 존재하던 집단들은 어떻게 이에 적응하는지를 검토하는 것은 權威主義의 政策過程이 어떻게 民主化된 것으로 변모하는지와 현재 정책과정에서 일어나고 있는 현상들이 왜 그렇게 나타나는지를 이해하는데 커다란 도움이 된다.

本論文은 과도기적 상황에서 과거에 要求投入을 하는데 어려움을 겪었던 集團들이, 특히 농민단체들이 어떻게 움직이며 政府는 여기에 어떻게 대응하는가를 分析하는데 目的이 있다.

2. 農民團體와 農政參與

農莊이 農業政策의 決定이나 執行에 參與하는 방법은 여러가지가 있을 수 있다. 우리나라의 전통이나 農業부문의 성격상 農民이 政策決定기구에 參與하는 것은 거의 不可能하다. 즉 정책결정체의一部分을 차지하고 意思決定과정에 적접 참여할 수는 없게 되어 있다. 그러므로 農民의 參與는 間接的인 방법을 취

W.W. Norton, 1969); G.J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation," *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2(1971). pp.3-21.

2) 미국의 농민집단이 이렇게 변화하는 이유에 대해서 잘 설명한 논문이 있다. A.J. Cigler, "From protect group to interest group" in A.J. Cigler and B.A. Loomis (eds.), *Interest Group Politics* (2nd ed.) 1986. Washington D.C: Congressional Quarterly Inc. pp.46-69.

하게 되는데 政策決定기구에서 의사결정을 할 때 農民들의 의견을 表明하여 이要求(demand)가 의사결정 과정에 반영되도록 하는 것이다. 이러한 間接的의 방법도 크게 두 가지의 類型이 있다.

첫째는 政府가 主導權을 지니고 農民이나 農民단체의 의견을 물어 보는 방법이다. 農業정책을 결정할 때 農民代表를 만나서 자문을 받거나 전의서를 받거나 하는 경우이다. 이 경우에는 자문에 應하는 農民은 受動的인 입장에 있기 때문에 정부가 자문의 상대인 農民이나 農民團體를 선정하게 된다. 이런 경우에는 國家的 目的을 위하여 政府가 公式的으로 인정한 각 分野의 團體를 자문상대로 하는 것이 손쉬운 방법이 된다. 政府가 승인한 단체中에는 自生的인 것도 있지만, 우리나라와 農民단체의 경우는 1980年代 後半까지 거의 政府가 主導하여 결성한 단체가 대부분이다. 農業協同組合, 畜産業協同組合 등이 대표적이다. 이들 단체들은 國家的 필요를 위해서 政府가 主導하여 설립하고 그維持를 위해서도 정부가 여러가지 지원을 하게 된다. 이들 단체들을 최근에 와서는 속칭 制度圈 農民團體라고 부른다.

둘째, 農民들이 政府에 의견을 전달할 때 農民이 主導하는 경우가 있다. 이러한 경우에는 정부가 원하지 않는 의견도 주장하게 되므로, 정부가 그 의견을 無視하는 경우를 막기 위해서 農民들은 公開的으로, 그리고 政府에게 압력을 加하기 위해서 政治的 세력을 과시하면서 要求하는 경우가 대부분이다. 많은 사람을 모아서 시위를 하는 경우 등이다. 과거 20여년동안 이러한 農民들의 운동은 거의 없었으나 1987. 6. 29 이후 民主化의 흐름속에 農民운동도 그回數, 規模, 強度 모든 축면에서 크게 증가하게 되었다. 이러한 農民운동은 정부에게 壓力を 가하여 자신들의 주장을 관철하려는 운동이기 때문에 평소에 政府의 支援을 받거나(물론 國家의 업무를 수행하면서) 政府의 통제를 받는 團體로서는 추진하기가 힘이들고 결국 農民들의 自生的 團體들이 이를 主導하게 된다. 이러한 단체들을 흔히 非制度圈 단체라고 부른다. 카톨릭 農民會, 기독교 農民會, 하국 肉牛協會 등이 대표적인 예이다.

制度圈 農民단체가 政府의 자문에 응하고 비교적 平和스러운 방법으로 자신들의 의견을 정부에 전달하고 非制度圈 단체는 시위나 公開的인 성명서 발표 등으로 자신들의 要求를 表明하지만,兩者的 구분이 최근에 와서는 희미하게 되어가고 있다. 특히 民主화와 더불어 制度圈 農民단체들이 과거의 受動的인 입장을 떠나 적극적으로 정부에 대한 자신들의 의견을 주장하게 되고 심지어는 시위에 참여하거나 과격한 聲明書를 발표하기도 한다. 政府의 지원을 받는 단체

〈표 1〉 농민단체현황(1989.3월 현재)

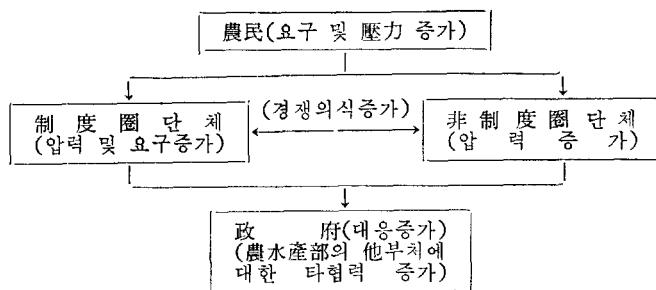
그룹	제도권			구분	비제도권		
	단체명	회장명	가입회원 추정수		단체명	회장명	가입회원 추정수
법 인 체 3	농 협	한호선	1백80만	이 념 단 체 7	가톨릭농민회	김상덕	1만
	수 협	박희재	15만		기독교농민회	이봉구	5천
	축 협	명의식	20만		전국농민협회	장영근	4천
사 단 법 인 체 11	한국생약협회	송경태	4천	자 주 농 민 회 전 국 농 민 단 체 협 의 회 전 국 농 민 운 동 연 합 가 톨 릭 여 성 농 민 회	자주농민회	—	—
	한국화훼협회	안교덕	3천4백		전국농민단체협의회	공석	—
	대한양계협회	장태원	3천2백		전국농민운동연합	윤정석	—
	대한양돈협회	전동룡	5천		가톨릭여성농민회	이화숙	1천
	한국양목협회	허빈	6백		한국포도회	김성순	4천
	한국양봉협회	조기태	2천6백		한국육우협회	김양원	4천
	한국낙농육우협회	이윤우	1만5천		전국계우인연합회	최준구	5천
	대한잡사회	김문현	6만	생 산 자 단 체	경농회	오재길	1천
	한국산림경영자협회	권오진	5백		생약자생산농민동우회	이종우	3천
	전국농업기술자협회 새마을영농기술자 협회	유달영	6만		육계농가안정협의회	최성복	1천
	—	—	5만		—	—	—

자료 : 농민신문, 1989.3.13

들이 정부에 대항하는 활동을 하는 것은, 또 그러한活動을 하면서도 계속적으로 정부의 지원을 받는 것은, 그들 단체들의 그리한 활동이 불가피하다는政府의理解가 중요한 이유의 하나가 되기 때문이다. 制度圈 단체들이民主化의 흐름 속에서 농민들의支持를 얻기 위해서 어쩔 수 없이 움직이는 현상을 정부가 이해하고 있는 것이다.

3. 分析의 틀

民主化가 진전함에 따라 정부는制度圈 단체의 입장만 이해하는 것이 아니라 스스로는 농민들의要求에 보다 敏感하게 반응(response)할 것으로 예측된다. 그래서 다음과 같은 관계를假說的으로 설명 할 수 있다.



〈그림 1〉 分析의 틀 - 民主化에 따른 農業政策體制의 活動變化-

民主化가 진행되는 過渡期에서는 그 이전이나 民主化가 완전히 진행된 상태에서와는 달리 農民들의 정부에 대한 要求와 이러한 요구를 반영시키기 위해 農民團體에 대한 壓力を 증가시키게 되고, 이에 따라서 非制度圈 단체는 물론이고, 之와 경쟁관계에 있는 制度圈 단체들의 活動을 과격하게 만들 것이다. 즉, 兩集團들間에 경쟁관계도 점차 심해지면서, 非制度圈 단체들은 農民들의 要求를 더욱 과격하게 표현하여 정부에게 압력을 가하게 되고, 제도권 단체들도 일면 정부에 대한 要求를 증가시키면서, 他面 정부에 대해서 과거와는 다른 시위등을 통해서 壓力を 加하게 될 것이다. 한편, 과거에 農民들의 이익을 政府 내에서 대변하는 農水產部가 他部處들에 대한 發言權이 강화될 것이며, 때문에 農水產部는 물론이고 政府 전체가 農民의 要求나 이를 대변하는 制度圈·非制度圈 農民 단체들의 要求에 더욱 민감하게 대응할 것으로 예측할 수 있다.

이러한 假說들은 비단 農民—政府間에서만 나타나는 것이 아니라 民主化가 진행되면서 모든 사회부문에서 나타날 수 있는 현상들이다. 그러므로 이들의 妥當性을 검토해 보는 것은 民主化로 向하는 과도기적 시기에 나타나는 政策과정의 변화를 이해하기 위해서 중요하다. 本論文에서는 이러한 가설들중에서 政府 내에서의 農水產部 立場強化부분을 제외한 나머지 부분에 대해서 개략적인 검토를 하고자 한다.

Ⅱ. 政治的 民主화와 非制度圈 農民運動

1. 重要非制度圈 農民團體

非制度圈 農民 단체들은 1970年代 後半부터 農民들의 이익을 도모하고 이에 반대되는 農業政策이나 政府의 각종 시책을 비판하는 自生的 단체로서 등장하기 시작하였다. 이러한 非制度圈 단체의 핵심적인 역할을 담당한 카톨릭 農民會(세칭 카농)가 1966년 조직된 이후 1987. 6. 29 선언이전에 이미 기독교농민회(세칭 기농), 全國農民協會, 自主農民會등이 조직되어 개별적인 活動을 하다가 1988년에 들어서부터, 이들의 연대 活動을 위한 協議會 성격의 全國的 團體로서 全國 農民團體協議會(세칭 全農協, 1988. 10월) 및 全國 農民운동연합(세칭 全農聯, 1989. 2) 등이 결성되어 연합활동을 강화하고 있다.³⁾

非制度圈 農民 단체의 중추적 역할을 해운 카톨릭 農민회는 1966. 10월 한국카

3) 이곳에서 이용되는 자료들은 각종 신문, 선언문, 결의서 등과 농수산부, 농협등에서 제공된 것으로 일일히 出處를 밝히기 번거로워 모두 생략한다. 다만 모두 믿을 수 있는 자료들이다.

катolic 農村青年會로서 창립이 되어 1972. 4월 본부를 慶北 구미에서 大田으로 이전하면서 가톨릭 農民會로 개명하였다. 사실은 1964. 10월에 慶北 倭館의 聖 베니딕트 修女院내에 농촌청년회가 설치되었고 이것이 2년후에 正式 단체가 된 것으로 카톨릭 신부들에 의하여 主導된 것이다. 그리하여 카농은 계속하여 신부단체에 의하여 指導를 받으며 一般會員들이 활동을 하는 二元的 조직으로 운영되어 왔다. 카농은 末端 分會(全國 약 300개소)를 最下 단위 조직으로 하여 10여 기의 分會가 郡 단위 수준의 協議會를 구성하고, 道정도의 수준에서 聯合會(전국 10개정도)를 구성하고, 이들을 통괄하는 本部를 두고 있는 四段階 조직으로서 地方政府에 대응되는 조직체계를 지니고 있다. 본부에는 담당主教의 지도하에 會長, 副會長, 代議員, 事務局을 두고 있다. 카농의 설립 目的是 人間의 尊嚴性과 正義平和를 구현하고 農民의 경제생활 向上과 權益을 옹호하는 것으로 되어 있으며, 두드러진 活動으로서는 1976. 10월 咸平 고구마 피해 보상 요구를 시작으로 1983년 후반기에 계속된 農協組合長 直選制실시 百萬人서명운동의 전개, 1985. 1~9月까지 전국 22개지역에서 소값 피해보상 요구시위, 고추, 도마도, 채·외등의 不良種子 피해 보상 요구 운동 등을 전개하였다. 1986. 4월에는 安東 서 농가부채탕감 大會를 개최하였다. 1987. 6. 29 이후에는 다음에서 자세히 드러나듯이 각종 農民운동을 조직·추진하여 農민운동의 중추적 역할을 담당해왔다.

한편 기독교 農民會는 1978. 3월 全南 海南郡 신월 교회에서 全南 기독교농민회를 발족한 것을 시발로 1980. 5월에 全州에서 全北 기독교농민회, 1982. 3월에 济原에서 忠北 기독교농민회가 결성되고, 1982. 3월 18일에 서울 영등포구의 都市產業선교회관에서 한국기독교농민회 총연합회를 발족시켰는데, 이보다 하루 후에 안동에서 경북 기독교농민회도 결성되었다. 기농의 설립 目的是 카농과 마찬가지로 기독교의 색채가 강한데 “그리스도의 복음의 빛 아래서 農民의 經濟的・社會的・政治的 地位向上을 도모”하고, 民族전통을 이어 받은 主體的 農民化를 창조하는 등으로 되어 있다. 活動計劃은 구체적인 것이 많았으나 실제 활동에서 두드러진 것으로는 1985. 4. 23 영등포 역전에서 100여명이 모여 美國의 농축산물 수입 규탄대회를 개최한 예가 있으나 1986년 이후는 카톨릭농민회와 연합하여 활동을 해왔으며 1989년 初에 와서는 선교활동에 주력하는 方向적 환을 발표하였다.

全國 農民協會(세칭 全農)은 1987. 2월에 카농이나 기농의 종교적 색채를 떠나 農民단체에서 탈퇴한 農民운동을 전개하기 위해서 각 지역의 農民 自生 단체 대표들을 규합하여 全南 光州에서 발족하였다. 1988년도 말에는 全南의 700여명을

필두로 8개道에 이미 공식회원이 2,000명을 상회하는 조직으로 발전하였는데, 설립 目的으로서 農民의 自發性과 主體的 노력은 통하여 農촌사회에 찬조하고 있는 각종 봉건적 폐습을 타파하고 農民의 自矜과 主權의식을 손상시키는 官僚的 諸혹 포를 배격하고, 農民을 소외시키는 文化, 教育, 醫療정책 및 農民의 몰락을 강요하는 政治·經濟的 諸條件에 맞서 나감으로서 農民의 삶을 向上시키는 것을 公式的으로 표명하고 있다. 이들의 活動으로서는 農協의 民主化, 農地改良조합의 解體 및 水稅납부거부, 農촌의료 보험제도改善, 農家負債탕감, 農畜產物 輸入거부, 農산물 가격 安定등, 農業전반에 걸친 문제를 대상으로 하고 있다. 이들의 두드러진 활동으로서 6·29이후인 1987.7월부터 카톨릭 農민회와 기독교 農民회등과 연계하여 全南 고창농민회 주관으로 삼양사 소유 간척지 無償 양도 시위, 廣北 성주 農民회 주관으로 嶺南大 農活班 200여명과 같이 農家負債 텅감운동 시위, 1988.3월에 全北 김제 農民회 주관으로 100여명이 의료보험조합 보수 過多 등을 내걸고 시위를 하는 등을 들 수 있다. 1988년도 부터는 여러 農民단체들과 연계하여 活動을 하고 있다.

1988.10월에 들어 전국 農民단체들을 통합하여 연대 활동을 하려는 움직임이 全國 農民團體協議會(세칭 全農協)를 발족시켰다. 카톨릭 農民會, 기독교 農民會, 全國 農民協會(全農) 등이 중심이 되어 15개 생산자 農民단체가 참여하여 協議體 성격을 지닌 聯合體를 구성한 것인데, 이 全農協이 주관하여 1988.11.17 일의 여의도 農民대회를 열게 된 것이다. 이들은 農畜產物 輸入中止, 農畜產物 生產費削減, 農·水·畜協民主化, 재벌의 農畜產業參與 금지 등을 주장하고 있다. 그러나 이 協議會는 1989.3.1일 결성된 全國 農民운동연합회와 경쟁관계에 놓이게 되면서 그 活動上 제한을 받게 되었다.

全國 農民운동 聯合會(세칭 全農聯)는 1989.3.1일에 카톨릭 農民會, 기독교 農民會등이 중심이 되어 결성된 聯合體로서 위의 全農이 協議會 성격을 띠운 것과 달리 보나 응집성이 強한 凡農民 團體의 연합체이다. 全農은 組織·運營上의 이유로 이 聯合體에 不參하였는데, 9個道, 95個 郡代表가 대전 카톨릭 農民회관에서 결시을 하게 되었다. 이 聯合體는 全農이 주최한 1988.11.17일의 여의도 農民大會가 끝난 11.24일부터 代表者들의 준비회의를 시작하여 10여회의 준비회의 끝이 결성된 것으로 在野 政治團體인 全國 民族 民主聯合(全民聯)에 가입하고 결서 당시에는 서울의 全民聯 사무실을 서울 연락소로 이용하는 등 全民聯과 밀접한 관계를 지니고 출발하였다. 그래서 그 결성 目的도 政治的인 색채가 強하게 나타나는데, 예를들면, 農民大眾의 當面 투쟁 및 自主的 組織化를

문화하여 농민운동조직의 全國的 統一을 추진하면서, 民族 民主운동의 대오를
문화하여 民主主義實現, 民衆生活의 向上, 自主的 民族統一의 성취에 기여하는
것으로 되어 있다. 그래서 活動計劃에서도 自主的 民主農協爭取, 농산물 수입
개방지지와 농산물 제값 받기, 土地문제, 水稅폐지, 농촌 의료보험, 농가부채
해결 등의 農業문제 외에 反美反獨裁抗쟁, 南北농민交流, 軍縮평화운동, 통일촉
진운동 등의 政治的 문제에도 관심을 보이고 있다. 이러한 운동을 위해 全民聯
이나 學生뿐만 아니라 노동자와의 연대 활동을 도모함으로서 農民운동을 凡國
民的 운동으로 전개할 의도를 보이고 있다. 全農聯은 1989. 5. 2~3일에 대전 카
톨릭농민회관에서 全農聯지도부 및 道·郡 단위 대표 100여명이 모여 1989. 4. 8
일에 발표한 농축산물 輸入開放조치에 반대하는 긴급대책회의를 열어서 미국과
그정권에 대한 과격한 경고문등을 발표했다.

이상에서 본 농민단체외에도 한국육우협회 등은 쇠고기수입개방에 강력히 항
의하는 非制度圈 단체로서 활동이 많으며 한국포도회는 포도, 포도주 수입 반
대를 위한 활동등을 主導하였다.

2. 非制度圈 農民團體의 농민 運動

이상에서 본 카톨릭농민회, 기독교농민회, 全農協, 全農聯 등이 중심이 되어
1987. 6. 29 이후 各種의 농민운동을 전개하였다. 이러한 농민운동을 1988년도의
경우를 중심으로 간략히 살펴 보아, 이러한 非制度圈 농민단체들의 운동이 制
度圈농민단체의活動에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴 보기로 한다.

政治的 民主化의 轉換點이 된 1987. 6. 29 以前의 농민운동을 먼저 간단히 보기
로 한다. 6·29 以前까지의 농민운동은 政府의 여러 가지 沮止壓力으로 인하여 소
극적이고 散發的이며 小規模의 운동에 그쳤다. 1986년까지의 農民운동은 앞에
서 보았듯이 카농과 기농이 중심이 되어 산발적인 형태로 추진되었다. 카농이
중심이 된 운동은 1976. 10월의 합평 고구마 피해보상요구, 1985. 1월부터 9월까
지 전국 22개 지역에서 소값 피해보상요구시위, 1986. 4월의 충남 牙山에서의 营
農後繼者 오한섭의 추도식과 示威등을 들 수 있고, 기농이 중심이 된 것으로는
1985. 4 영등포역전에서 美國 農畜產物 수입규탄대회 등이다.

1987년도의 경우에도 6·29 이전까지는 政治的인 혼란과 격동상태 때문에 농
민운동은 世人의 주목을 끌지 못하고, 政府의 강력한 沮止로 소강상태에 머물
게 되었다. 예를들면, 농민운동의 주축이었던 카톨릭농민회의 경우도 1987.
5월 大田본부에서 농가부채 輕減조치를 촉구하는 전국 農民對策協議會를 개최

하고, 충남 연합회에서 오한섭 1周期 추도식 後에 100여명이 시위를 했던 정도이며, 1987. 4~5월까지에는 카농 全北 장수협의회를 비롯한 11개 地域協議會에서 농가부채 경감을 위한 公聽會 개최를 시도하였으나 경찰 및 관계기관들의 事前阻止로 전부 실패하였다.

1987. 6. 29以後 사태는 완전히 달라졌다. 12월의 大統領 선거를 둘러싼 政治的 熱氣에 휩싸였던 1987년 後半期의 경우에도 계속적인 농민시위가 있었는데, 1988년 한해만 보아도 폭발적인 農民운동을 볼 수 있다.

1988. 1월부터 과격한 농민 시위가 잇달아 일어나게 되었는데, 큰사건만을 보더라도 정부에서 소고기 수입을 할 예정이라는 紙上보도가 있자 全國 駱農人연합회가 중심이 되어 1989. 1. 19일 4,000여명이 국회의사당앞에 모여 대회를 개최하고 시위를 하였으며, 1988. 4. 22일에는 전국대 운동장에서 카돌릭 농민회가 중심이 되고 전국대생 100여명을 포함한 700여명정도가 참가하여 수입문제가 되고 있던 소와 담배의 火刑式을 하는 등 쇠고기수입 반대의 시위를 하였으며, 1988. 5. 26일 여의도에서 2,000여명이 모여 農畜產物 수입反對 전국 농민대회를 열었다. 이 대회는 원래 制度圈 농민단체인 한국 낙농 肉牛협회가 주관하고 대한 양돈협회등의 참가도 있었지만 실제로는 카돌릭농민회, 기독교농민회, 한국 肉牛 회 등 非制度圈 농민단체들이 대거 참가하고 平民黨의 서경원의원등 4명, 民主黨의 박경수의원등 4명의 국회의원이 참석하여 美國 및 政府의 火刑式을 갖는 등 격렬한 주장을 하였다. 1988. 11. 17일에는 한국사회전반에 커다란 충격을 주었던 여의도 농민대회가 열렸다. 이대회에서는 非制度圈 농민단체들의 協議會가 전국농민단체 협의회가 주관하고 16개 단체가 참가하여 10,000여명이 모여 대대적인 대회와 결렬한 시위를 전개하였다. 이들은 여의도에서 출발하여 西大門을 거쳐 광화문까지 진출하려다가 舊서울高앞에서 2,000여명이 경찰과 대치하여 1시간 정도 後에 최루탄의 발사로 해산하고 500여명정도가 서대문에 있는 農業協同中央會본부의 강당에서 長期농성에 들어 갔다.

이상과 같은 큼직한 사건외에도 全國곳곳에서 계속적인 시위가 있었는데, 개략적推算을 해 보아도 1988. 8月~1988. 12月까지 5개월 사이에 전국 42個郡에서 延人員 20,000여명이 곳곳의 산발적인 시위에 참여하였다. 그 주장 내용들은 農產物輸入開放 반대, 水稅폐지, 고추 全量收買, 農協民主化, 農家負債탕감, 農產物 生產費 보장 등으로 주요 농업문제 전반에 걸쳐 있다. 개략적으로 시위 회수가 이기간 동안 150여회에 달하여 平均 하루에 한번정도 전국의 어느 곳에 시위가 농민시위가 있은 셈이었다.

III. 制度圈農民團體와 政府의 對應

1. 制度圈농민단체(農協과 畜協)의 對應

制度圈농민단체중에서 가장 중심이 되는 것이 農業協同組合이다. 1950年代末에 農業銀行이 개편되면서 정부에 의해 조직된 農協은 그동안 政府의 政策的事項을 추진하기 위한 資金을 농민에게 대부하고 각종 農業조사 사업을 맡으며 糧穀 관리를 담당하는 執行 기관으로서의 역할과 農民의 요구를 政府의 정책 결정에 投入하는 등의 업무를 담당해온 가장 중요한 단체이다. 한편 畜產業協同組合는 비슷한 일을 畜產 분야에서 담당해 왔는데 1980年代에 접어들면서 미국의 쇠고기 도입과 관련하여 야기된 각종 農民 운동의 직접적인 영향을 받고 있다. 制度圈농민단체가 많으나 최근 가장 많이 논란이 된 農業 문제의 핵심적인 위치에 있는 것이 農協과 畜協이므로 이들 두 단체의 活動中에서 非制度圈농민운동의 영향을 받아 이에 대응한 활동을 개략적으로 살펴보기로 한다.

農業과 畜協의 非制度圈농민운동에 대한 대응은 크게 세가지로 나눌 수 있다. 첫째, 農協과 畜協의 內的 변화이며, 둘째, 이들이 非制度圈 단체와 공동 보조를 취하면서 과거와는 다른 要求投入을 정부에 하게되는 부분이고, 세째, 이들이 單獨으로 政府에 대한 직접적 要求投入을 하는 부분이다. 이들을 최근 계속 문제가 되고 있는 쇠고기 수입과 관련한 畜協의 活動을 중심으로 차례대로 보기로 한다.

첫째, 1988년도에 들어서서 農協과 畜協은 非制度圈 단체들의 공격대상이 되면서 內的 변화를 시도하고 있다. 비제도권 農民운동의 중요한 주장중의 하나가 農協・水協・畜協의 民主化였다. 이에 대응하여 農協과 畜協도 內的 構造面에서 변화가 일어나기 시작했는데, 예를들면, 農協 單位組合長을 組合員의 直選에 의하여 선출하기 시작한 것이다. 비록 1989. 10월 현재로 보면 組合長에 당선된 사람들중에 과거로부터 組合長을 해온 사람이 많지만 여하튼 1/3이 直選에 의하여 선출되었고, 1990년도에 가서는 모든 單位組合長이 直選될 전망이다. 한가지 더 나아가서, 單位組合을 풀뿌리(grass root) 조직으로 하여 그 위에 설치된 農協中央會와 畜協中央會의 會長도 組合長의 투표에 의해 선거해야 한다는 주장도 끊임없이 나오고 있다.

한편 農協中央會와 畜協中央會의 下位職 직원들은 勞動組合을 결성하고 이들 조합이 두 中央會의 운영에 적지 않은 압력을 가하고 있다.

둘째, 非制度圈 농민단체와 공동活動의 경우이다. 1989. 1. 19일에 4,000여명이 참가했던 여의도 대회는 물론이고, 1988. 5. 26일에 여의도에서 카톨릭농민회, 기독교농민회, 한국 육우협회등의 非制度圈 단체들이 대거 참여하여 과격한 구호를 내걸었던 농축산물 수입반대 전국농민대회에서는 制度圈 단체인 한국낙농육우협회가 행사를 主管하였으며 1988. 11. 17일의 여의도 농민大會에는 農協과 畜協 등 양회의 노동조합이 참가하였다. 한편 낙농육우협회는 1988. 2月 10일에는 경기.仁 의정부를 비롯하여 전국 7개지역에서 延人員 3,000여명을 동원하여 시위를 벌였으며 900여명이 참가한 경남 昌原의 시위는 10여명이 경찰에 연행되는 과격한 것이었다.

세계, 이보다 더욱 주의를 끄는 것은 制度圈 단체의 單獨的活動도 과거와는 달리 크게 증가되고 과격해진 點이다. 쇠고기수입으로 크게 문제가 되었던 畜協의 경우를 보기로 한다. 먼저 1987. 12. 22일에 1988년의 쇠고기 시장의 대폭 개방이 있으리라는 신문보도가 있게 되자, 이를 계기로 畜協이 大大的으로 움직이기 시작했다. 12. 25일에 組合長 대표회의를 열고 12. 30일 전국 各組合과 家畜市場에서 결의대회를 실시하고 1988. 1. 7일에 전국 畜產業協同組合長 158명이 농수산부와 民正黨舍앞에서 결의대회를 하고 長官을 면담하였다. 1988. 1. 8일에는 制度圈 단체인 낙농육우협회가 주관하여 7,000여명이 과천의 농림수산부 청사 앞에서 시위를 하고 대표들이 농수산부장관을 면담하였다. 또 1988. 1. 26일에는 이 협회의 회장의 임원 10여명이 국회의사당에서 야간 斷食농성을 하였다. 1988. 2. 10일에는 경남의 1,500명을 비롯하여 전국적으로 3,000여명의 組合員들이 각 道廳舍앞에서 일시에 결의대회를 가졌다. 1988. 7. 18일에는 畜協조합장 159명이 畜協中央會에서 농성을 시작하였고 이튿날에는 이들과 조합원 4,700여명, 勞協中央會 勞組員 370여명이 국회의사당앞에서 시위와 농성을 하였으며 8명의 代表가 나와서 民政黨 운길중 대표위원, 民主黨 김영삼총재, 國會 농수산 위원회 김종기위원장 등 9명의 국회의원과 면담을 하였다.

믿을 만한 자료에 의하면 畜協은 1988. 1~1988. 7. 19일 사이에 쇠고기 수입 문제를 주제로 면담하여 畜產業이 전반적인 문제에 대해서 非制度圈 단체보다 더 畜產人들의 權益보호를 위해 활동하려고 노력하였다. 위에서 본 큰 규모외에 작은 규모의 결의대회 등을 끗곳에서 主導하였으며, 内部적으로는 준비된 성명서나 건의문을 끊임없이 정부에 전달하고 副總理나 농수산부장관 등 정부고위관료들을 延 10餘회 정도 만나서 面談을 하였으며 組合員이 中央會를 신뢰하고 따라오도록 中央會의 活動 상황에 대한 弘報·敎育을 계속 실시하였다.

政府에 대한 전의문이나 진정서의 내용에서도 과거와 달리 分量과 回數가 크게 늘어나고 강경한 文句가 많이 사용되었는데 農協中央會에서 발표한 내용을 보아도 쉽게 알 수 있다.⁴⁾ 1987. 6. 29 以前인 1982~1986년 5개년 동안에 農協 中央會에서는 定期總大會와 臨時總大會를 총 8회 개최하여 약 12page에 달하는 對 論會 및 對政府전의 안을 발표하였는데 비해서, 1988년도 한해동안에는 두 차례의 농민대회의 그것을 포함하여 총 5회에 걸쳐 총 22page에 달하는 전의문을 채택 발표하였다. 또한, 전의문의 내용을 보면, 1982~1986년도의 경우에는 農家에 대한 租稅減免, 영농자금의 擴大供給, 農產物輸入억제, 고추의 收買擴大, 농·수물적정가격 維持 등, 주로 정부가 추진하고 있는 施策에 대해서 온건한 文句로 정부의 善處를 호소하는 내용이었으나, 1988년도의 경우를 보면, 쇠고기 등 농산물 수입개방저지, 농산물수입으로 인한 농민의 피해보상, 농촌의료보험료 대상 50% 國庫보조, 추곡 收買價 최소한 19.3% 이상 인상(정부 최종안은 14%였음), 農協法改正, 농산물 수입 物量 결정이나 추곡收買價 결정에 農民代表 參與 등을 요구하며 이중에는 政府가 실현시키기 힘든 요구도 과감하게 추가하고 있다.

農協은 1988. 6. 30 농산물 수입저지 결의 大會에서도 그랬지만 특히 1988. 11. 25%의 農協法改正을 위한 여의도 銀기大會에서는 과격한 文句로 정부에 대한 주장을 하고 있다. “工產品 수출 黑字로 빚어진 통상마찰의 책임을 농민의 회생으로 해결하려는 정부의 近視眼的 경제시책을 단호히 배격한다”는 주장이나 “農政當局은 농민의 民主化의지와 農協의 自律 역량을 무시한 채 정책사업수행이라는 美名아래 사업계획 및 收支豫算 승인제를 고집하는 時代錯誤의인 發想을 즉각 포기하라” “국회는…(上記)…收支예산의 정부승인제를 즉각 철폐하라”는 등의 구호등이다.⁵⁾ 이러한 구호는 1987. 6. 29 이전에는 農協이 상상하기조차 힘든 내용으로 民主化와 더불어 변화하는 制度圈농민단체의 처지를 단적으로 그여주고 있다.

2. 政府의 對應

非制度圈농민단체의 과격한 주장이나 구호, 그리고 이에 따라 변화하는 制度圈단체들의 活動 등에 대해서 政府는 1988 以前까지와는 달리 對應하지 않을 수 없는 입장에 놓여 있다. 이들 운동이 정부 정책과정에 미치는 영향이 多角의 으

4) 농업협동조합중앙회, 농민권익 어떻게 대변하고 있다. 1989. 3. 25 참조.

5) 上揭書 p.57 및 71

로 검토될 수 있으나, 개략적으로 보아, 과거보다는 農民의 權益을 옹호하는 방향으로 움직이고, 이에 따라, 농민의 이익을 대변하는 참여자들의 입장은 강화시키는 것은 틀림없다. 즉 농촌지역 국회의원이 많은 국회가 과거보다는 더욱 農業政策분야에 대한 영향력이 強化되고, 과거에는 行政府內에서 혼자 농민의 이익을 주장하던 農水產部의 입장이 다른 부처에 비해서 強化되는 것이다. 뿐만 아니라, 農水產部內에서도 農業利益 옹호 경향이 더욱 强化될 것이며, 정책의 내용도 그러한 方向으로 변화될 것이다. 그러나, 이들 假說들을 검토하기에는 資料不足이나 時間제약때문에 어렵다. 그래서 以下에서는 農水產部를 中心으로 한 行政府에서 農民代表들을 주로 쇠고기導入을 중심으로 하여 이들의 의견을 직접 듣고, 또 政府의 입장과 어려움을 이해시키는 과정만 간략하게 보기로 한다. 쉽게 짚작할 수 있듯이, 농민들의 주장을 어느정도 수용해야만 이러한 面談과정이 계속될 수 있기 때문에 面談의 頻度도 정부의 對應性을 多角的으로 나타내 주는 좋은 指標가 된다. 믿을 만한 자료로서 1988. 1. 5~6. 30까지 6개월동안에 畜產物과 관련하여 畜協 등 制度圈 단체 대표들과 행정부관료들이 公式的으로 만난 경우만 보더라도, 부총리가 2회(축협조합장들과 만남) 경제기획원 담당차관보가 2회이며, 농수산부장관은 次官 및 관련 局長들과 畜協代表 등 농민대표들과 會議를 개최한 것이 4회, 畜協 등 制度圈 농민대표들과 협의회나 면담을 한 것이 6회에 달하고 있다. 농산부의 次官이나 局長이 중심이되어 이들과 公式으로 면담 또는 協議한 경우도 4회에 달하고 있다. 1988年全般 6개월 동안은 面談과 協議의 연속이었다.

이는 한 面談과 協議, 그리고 非制度圈 단체들의 과격한 주장이나 시위 등이 구체적으로 政策決定에 어떠한 영향을 미쳤는지는 따로이 연구해야 되겠지만, 行政府의 태도가 크게 변하고 있는 것만은 사실이다. 과거에는 이상과 같은 協議, 面談 등이 드물었던 것이다.

IV. 結語

權威主義的 政治體制에서 억눌렸던 계층이 民主化的 진전과 더불어 非制度圈 운동을 통하여 制度圈단체와 政府에 대하여 미치는 영향을 쇠고기수입 등을 둘러싼 農業分野에서 개략적으로 검토하였다. 非制度圈단체들의 농민운동이 과격한 示威 등의 方法으로 충격을 주고 農民들의 支持를 위해 경쟁적 관계에 있는 制度圈단체들의 운동도 적극성을 띠게 만들었으며 政府도 적극적으로 農民代表

들을 접촉하는 대도변화를 보였다.

上으로의 연구에 참고가 되도록 本論文이 지닌 限界點과 弱點을 지적함으로서 結論에 대신하려고 한다. 첫째, 農民운동의 변화에 따른 政府政策內容의 변화를 검토하지 못하였다. 둘째, 大學生들의 農村계몽 活動(세칭 農活)의 변화와 이것이 農民운동 및 政府對應에 미치는 영향도 고려하지 못하였다. 세째, 이 논문의 가장 기본적인 假說로서 전제하였던(民主化→農民운동의 폭발적 증가→政府태도 변화)의 관계에서 경쟁적·대립적 관계에 있는 原因변수가 있을 수 있는데, 이것을 충분히 고려하지 못하였다. 예를들면, 民主化와 같은 政治的 사건이 아니라 農村 문제, 농산물 수입문제가 과거보다 크게 惡化되었기 때문에 농민운동이나 政府태도가 변화되었으리라는 경쟁가설이 있을 수 있다. 이 競爭假說들의 妥當性을 검토하려면 農業문제, 수입문제의 변화와 農民운동과의 관계를 時間別로 검토하면서 精密한 분석을 해야 한다. 네째, 자료의 검토과정에서 발견된 弱하지만 의미가 있으리라 생각되는 假說들이 있는데 本 論文에서는 시간의 제약으로 검토하지 못했다. 예를들면, 非制度圈 단체들은 운동이 과격한 수록 行政府 보다는 國會(자신들에게 지원을 보낼 수 있는 몇몇 野黨의 원들이 있을 수 있는)를 對話相對로 삼고, 制度圈단체들은 行government 내에서 자신들의 지지세력인 農水產部보다 敵對세력으로 보이는 부처를 대화상대로 하여 설득하려는 경향이 나타난다는 點이다. 또, 行政府官僚들이 農民운동에서 주장하는 要求사항을 받아들일때 農民운동이 政治的性格이 弱하고 순수하게 農民問題에 한정된 수록 褒獎 好意的인 반응을 보이는 경향이 있다.

현재와 같은 과격한 農民운동이 앞으로 계속될 것인가? 長期的으로 계속되면 農業政策過程은 어떻게 변화될 것인가? 制度圈단체의 과격화는 어디까지 갈 것인가? 이를 질문에 유의하여, 그리고 本論文의 限界點을 의식하며, 앞으로 몇년 더 주의깊게 관찰하면 過渡期의 狀況에서 均衡을 찾아가는 政策過程의 특징을 발견할 수 있을 것이다.