지방자치제와 농민 및 농민단체의 대응방안

명지대 교수 정 세욱

1. 지방자치의 의의와 지방선거

지방자치란 일정한 지역에 사는 주민들이 그들의 공통사무(이를 자치사무라고 한다)를 중앙의 간섭을 받음이 없이 그 주민들의 의사와 소임하에 스스로 또는 대표를 뽑아 그 대표들로 하여금 처리하게 하는 제도이다.

그런데 오늘날과 같이 산업화 도시화가 진전된 사회에서는 모든 성인들이 한자리에 모여 그 지역의 문제를 직접 토의 결정할 수 없으므로 주민들이 그들의 의사를 성실하게 대변하고 지방정책에 반영할 수 있는 대표를 그 주민 중에서 선출하여 그 대표들로 하여금 지방의회를 구성하게 하는 것이다.

따라서 주민이 선출한 대표들이 양심적이고 성실한 인물인가, 주변에서 존경을 받는 인물인가, 아니면 말만 앞세우고 표리가 부동한 사람인가, 정견이나 소신이 없이 출세나 하려는 기회 주의자인가 하는 문제는 바로 지방자치의 성패를 좌우하는 관건이 되고 있다.

지방선거를 돈 안드는 선거, 공명한 선거로 치르고, 명랑한 분위기에서 그 지역 주민의 복지 증진과 지역 발전을 위해 사심없이 헌신적으로 봉사할 수 있는 참된 일꾼을 뽑기만 한다면 지방선거야 말로 민주주의의 꽃이된다. 그러나 금품과 불법이 난무하고 타락상을 연출하면서 윤리나 도덕적으로 타락한 자를 대표로 뽑게 된다면 지방선거는 오히려 민주주

의를 저해하는 독소가 된다. 지방선거가 민주주의의 꽃이 되게 하느냐, 독소가 되게 하느냐는 오로지 유권자인 주민 각자의 투철한 민주정치의식과 현명한 판별력, 그리고 올바른 투표권 행사에 달려 있는 것이다.

2. 제13대 국회의원 선거의 경험

그러면 우리 국민들이 지금까지 각종 선거를 깨끗한 공명선거로 치루었는가? 국민의 의사를 충실히 수렴하여 굴절없이 국정에 반영하는 진정한 일꾼을 선출했던가? 이 질문에 대하여는 부정적인 대답을 할 수 밖에 없다. 한 예로 최근에 실시된 1988년도 총선거를 돌이켜 보자. 이 선거는 금품이 살포되고 불법이 횡횡하는 극도의 타락 선거였다. 그후 실시된 동해시, 영등포을 재선거와 대구서갑등의 보궐선거도 마찬가지였다.

그러면 유권자인 우리 국민이 돈봉투 받고 찍어주고, 선물 준다고 또는 온천욕 시켜준다고 투표해 준 결과 어떤 사람이 뽑혔는가? 과연 농업과 농민의 권익을 성실히 보호하고 농민의 어려움을 대변해 주려고 노력해 왔는가?

첫째로, 우루과이 라운드(UR) 협상에 대응하는 과정에서 보여준 정치인들의 형태를 보자. UR협상은 지난 1986년 9월에 시작되었으므로 이미 4년4개월이나 되었다. 사실 UR협상이 아니더라도 세계는 개방화, 관세인하, 무역자유화, 지구촌화의 추세로 나아가고 있으며 시장경제권에 있어서나 사회주의권에 있어서나 대세는 변함이 없는 것이다. 따라서 UR협상이 타결되면 우리에게, 특히 농업과 서비스부문의 구조개편이라는 중대한 문제가 생긴다는 것은 최근에 들어와서 제기된 이슈가 아니라 UR협상이 시작된 4년전부터 이미 불을 보듯 예상되었던 바이다.

그러나 정부는 정식의 협상개시 4년이 넘도록 종합적인 대책을 마련하지 않았고, 각 부처마다 당해 부처의 입장에서만 부분적 검토를 하는데 그쳤다. 그러다가 농민과 농민단체들이 UR협상에 반대하는 대규모 시위를 벌이는 등 거센 반발이 일기 시작 하자 비로서 정치적 이슈로 등장했던 것이다. 제5공화국 말기에서 제6공화국 초까지 경제적 사정이 좋았을때에 UR대비를 소홀히 하고 산업구조조정을 하지 못한 역대 경제담당 부총리와 외무부, 농림수산부 장관은 농정실패에 대하여 사후에라도 책임을 진적이 없으며 농민과 농업의 고통 속에서 오히려 출세를 하고 있다.

국가적인 문제가 발생하지 않도록 예방하는 것이 여야 정치인들의 일차적인 책임이고, 문제가 발생하면 그 부작용을 최소화하도록 해결하는 것이 이차적인 책임인데, 우리나라 정치인들은 UR협상이 타결될 때를 대비한 예방도 못하고, 해결도 못하는 무책임성을 드러내었으며, 농민들을 불안에 떨게하였다.

정부는 쌀, 보리, 쇠고기, 콩등 15개 농축산물을 NTC품목 (비교역적기능 품목)으로 선정하여 이들 품목을 절대로 개방하지 않겠다고 공언하였으나 1월 10일에는 UR협상전략을 전면 수정하여 쌀과 쇠고기만 가격지지정책을 통해 현수준의 자급도를 유지하고 나머지는 개방하기로 함으로써 갈팡질팡하는 모습을 보여주었다. 「결국 버티지도 못하면서…」라는외국인들의 비웃음과 함께 농민들의 허탈과 반발만을 가중시키고 말았다.

이와같이 UR대책을 전면 수정한 이유는 15개 NTC품목을 개방할 수 없다는 종전의 대책으로는 한·미 통상마찰만 가중시킬뿐 실익이 없다는 판단에 따른 것인데,[1] 그렇다면 UR협상이 진행중이던 1개월전에는 15개의 NTC품목을 지정하면 한미 통상마찰이 생길 것이란 예상도 못하고 즉흥적으로 결정했

1) 대한민국 외무부 "우루과이 라운드 브뤳셀 각료회의 결과 및 향후대책" 비간행자료(1990. 12. 26) 한국경제신문 1991. 1. 6일자 동아일보 1991, 1. 5일자

단 말인가. 국내시장의 개방화는 피할 수 없는 정치적 선동을 한 인상이 짙다. 정치권은 UR협상에 대비하는 일을 젖혀 놓고 정파간의 투쟁이나 책임회피에 급급하였던 것이다. UR협상의 심각성이 노정될 때까지 일말의 관심조차도 가지지 않다가 농민들이 UR 거부, 반농민정책 분쇄 데모를 벌이자 야당은 문제해결을 위한 구상이나 대안도 없이 정부를 비난하면서 무책임한 인기발언을 하는데 그쳤던 것이다.

UR협상에서 농업보호조치와 관세 및 비관세 장벽이 철폐되면 농업이 치명타를 입게 되어 있는 절박한 상황이지만 기성 정치인들에게서는 더이상 문제해결을 기대할 수 없게 되었다.

둘째로, 추곡수매가 및 수매량 결정과정에서 보여준 정치인들의 행태를 보자. 전국농협조합장 일동은 정부와 국회에 17.7%인상, 농가출하 전량수매를 건의하였다. 그러나 정부는 예산부족과 물가에 미치는 영향, 보관상의 어려움을 이유로 일반벼는 수매가 인상율을 10%선으로, 통일벼는 5%로 책정하였고, 전량수매의 건의도 받아들이지 않았다. 국회 농수산 위원회는 추곡수매인상율이 7%를 약간 상회하는 정도의 정부원안대로 70초만에 통과시켰고, 본회의에서는 이 동의안을 비롯한 19개 안건을 일괄상정하여 불과 30여초만에 통과시켜 버렸다. 그러나 다음날 정부 여당은 공공요금을 24.5%나 인상하겠다고 발표했으며, 경제기획원의 예산안에 책정된 국회의원세비 10.4% 인상안를 제출받아 자기들 세비는 29.4%로 대폭 인상하는 내용의 국회 예산안을 운영위원회에서 통과시켰던 것이다.

농촌출신 의원들은 기회 있을 때마다 「농민을 위해, 농촌 부흥을 위해, 나아가서는 농업발전을 위해 신명을 바쳐 의정활동을 벌이겠다」고 약속을 해 왔지만 추곡수매가 동의안 처리에서는 농민의 소리를 외면해 버렸다. 국회의원들이 당리당략 때문에 농민들의 어려움을 모른척 한다는 것은 근복적으로 그들의 자질에 문제가 있기 때문이다.

농민들의 이익을 이렇게 경시하는 국회의원들의 형태는 농민들을 우습게 보는 정치인들의 속성을 그대로 드러낸 것이다. 앞으로 실시되는 지방의회의원 선거에서 지금의 국회의원들과 같은 비양심적이고 타락한 정치꾼들을 뽑아서야 되겠는가?

셋째로, 정당중심으로 정치활동을 하고 있는 기성 정치인들의 가치관과 의식구조를 볼 때 마음놓고 농민문제를 맡겨도 좋을 것인가? 1990년 4월에 조선일보가 실시한 「13대 국회에 대한 유권자들의 평가조사」결과를 보면 국회의원의 공약이행에 대한 평가는 10점 만점에 2.94점(1989년 4월에는 3.39점)에 불과하여 국회의원들에 대한 국민의 불신의 도가 매우 심각한 것으로 나타났다.[2] 국회의원의 신뢰성은 3.58점(1989년 4월에는 4.20점), 청렴성은 3.27점이었는데, 특히 청렴성에 대하여는 0점을 준 응답자가 무려 8%나 되었다. 국회의원들의 자질과 품위에 대하여 이와같이 수준이하로 평가하는 한편 국회가 해야 할 역할에 대하여는 잘못하고 있다는 비판이 무려 78.7%에 달함으로써 기성정치인에 대한 불신의 골이 매우 깊음을 나타냈다.

또한 90년 11월-12월에 한국경제신문과 대륙연구소가 공동으로 실시한 국민여론조사결과에 의하면 지난 한해동안 정치권이 국민의식을 반영하지 못했다는 평가가 66.9%인 반면 반영 했다는 평가는 8.2%에 불과하여[3] 기성 정치인들이 국민의사를 무시하는 것으로 느끼고 있다. 또한 지난해의 정치인에 대한 활동평가는 재야운동권(44.2점), 야당(43.0점), 여당(40.4점)순으로 모두 40점대의 낮은 수준에 머물렀다.

기성정치인들에 대한 낮은 평가는 다음과 같은 그들의 부도덕한 행태의 조사결과에서 쉽게 파악할 수 있다.

2) 조선일보, 1990년 5월 17일자

3) 한국경제신문, 1991년 1월 1일자

① 1989년 정기국회에서 처리된 140개 법안 중에는 소관 상임위원장의 심의과정에서 의원들의 이권개입 사례가 제시되어 의원들이 사리를 추구하지 못하도록 응징해야 한다는 여론이 일었다.[4]

② 국회의원들은 국민들의 여망을 저버리고 산적한 현안들을 외면한채 오로지 당리당략에만 집착하여 집권여당은 야당의 요구를 수용하려 하지 않고 일방적 독주를 하였으며 야당은 그들의 요구가 일백% 받아들여지지 않았다고 국회를 뛰쳐나와 장외투쟁과 단식에 호소함으로써 여·야의원들이 모두 정치의 정도를 일탈한 치졸한 당파싸움을 벌이는데 치중하였다.

③ 1990년의 정기국회는 예년의 그것보다 더한 파행과 격돌, 공전과 졸속의 추태를 보였다. 11월 19일에야 겨우 정상화된 국회에서 국정감사, 예산심의 기타 민생법안들이 밀도있게 다루어질 수 없었다. 일백일간의 회기중 30일간 밖에는 정상운영되지 않았는데 그나마 의석은 텅 비기 일쑤요, 정책질의는 재탕, 삼탕으로 이루어졌으며, 알맹이없는 폭로성 발언과 인신공격 그리고 인기발언들이 무성했다. 국정감사는 수박겉핥기로 끝났고, 예산심의도 졸속을 면하지 못했다. 예산규모를 1조5천억원을 삭감하겠다고 장담했던 야당의원들이 오히려 6천여억원의 증액을 요구하는 예비심사를 했다. 이렇게 선심을 쓰던 국회가 마지막에 추곡수매가 동의안을 둘러싸고 여야가 격돌을 벌이더니 몇가지 구실을 붙여 7% 수매가 인상안을 거의 날치기로 통과 시키고 말았다. 그러면서도 의원들은 의원세비 29% 인상안을 비난하는 여론에도 아랑곳 하지않고 23%를 인상하였던 것이다. 야당은 국회를 뛰쳐나갈 때는 언제이고 자기들 세비 올리는데는 여당과 짝짝궁이 되는 것인지…

이번에 폭로된 국회 상공위 소속 세 위원의 뇌물 외유사건도 국회의원들의 도덕성결여를 잘 입증해 주고 있다. 아무튼 정치인들의 행태를 지켜보는 국민들, 특히 농민들의 마음은 그저 답답하고 우울할 뿐이다. 아무리 국회의원들이 저질이고 뻔뻔스럽더라도 의원된 최소한의 양식과 책임감은 있으련만 이런 행태가 있을 수 있는가?

서울대 사회과학연구소가 지난해 8월과 9월에 걸쳐 실시한 설문조사에서 가장 싫어하는 직종의 계층의 사람이 정치인인라고한 응답자가 무려 전체의 69.9%, 가장 부패한 계층도 정치인이라고 한 응답자가 전체의 70.1%였다.

④ 정당정치가 이 지경이기 때문에 정당에 대한 국민의 지지율도 매우 낮으며 시일이 지날수록 더욱 낮아지고 있다. 즉 1990년 2월의 조사결과를 보면 민자당 34.9%, 평민당 17.9%, 민주당20.1%, 재야정당 4.0%였고, 지지하는 정당이 없다는 응답은 15.5%에 불과했다.(표-1참조)

그러나 1990년 12월의 조사결과를 보면 민자당16.8%, 평민당18.5%, 민주당11.2%, 재야정당2.6%로서 민자당과 민주당의 대한 지지율은 그 10개월전에 비하여 크게 하락하였으며, 반면에 지지하는 정당이 없다는 응답은 38.2%로서 22.7%나 증가하였다. 이것은

(표 1) 각정당에 대한 지지율

(단위 : %)

여론조사 / 정당별	1990[5] 2월 조사	1990[6] 9월 조사	1990[7] 12월 조사
민자당	34.9	21.5	16.8
평민당	17.9	17.7	18.5
민주당	20.1	12.5	11.2
재야정당	1.0	3.7	2.6
지원하는정당이없다	15.5	36.2	38.2
기타(무응답)	7.6	8.4	12.7
계	100.0	100.0	100.0

4) 상세한 내용은 조선일보 1990. 2월 17일자 사설을 참조할 것. 5) 조선일보 1990. 3월 21일자
6) 조선일보와 한국캘럽이 공동으로 1990년 9월 8일부터 16일까지 실시한 정치지표 조사 결과 임. 조선일보 1990년 9월 24일자
7) 1990년 12월 22일-12월 25일 (4일간) 조사

정당에 대한 국민의 불신정도가 이미 한계를 넘었음을 입증하고 있다.

결국 금품과 향응에 눈이 어두워 유권자가 투표를 잘못한 것이 오늘날 이런 비양심적이고 부도덕한 자들을 국회의원으로 뽑은 결과를 가져왔고 정치불신을 초래하게 되었다. 그렇다면 지방의회 의원선거에서도 과거에 해오던 식으로 금품과 향응을 받고 표를 찍어주는 짓을 할 것인가? 그리하여 국민의 어려움이나 이해에는 관심도 갖지 않고 오로지 개인의 안녕과 사욕에만 혈안이 되어있는 타락할대로 타락한 기성정치인들, 정당의 공천을 받으려고 당간부를 쫓아 다니며 돈을 물쓰듯하는 기회주의자들을 지방의회에 보내야 할 것인가? 그렇게 되면 지방의회도 국회와 같이 주민, 특히 농민들의 희망은 거들떠보지도 않고 사리사욕을 채우며 중앙의 정치무대로 진출하기 위한 과정으로만 이용하려 할 것이다.

3. 농민단체의 대응방안

지방자치제의 실시에 즈음하여 농민단체가 대응해야 할 방향을 지방선거와 농민의 권익보호라는 두가지 측면에서 다음과 같이 제시하고자 한다.

가. 지방선거

첫째로, 농민단체는 전술한 우리나라의 선거(제13대 국회의원 선거)경험을 교훈으로 삼아 지방의회의원 선거가 과거의 선거전철을 밟지 않고, 깨끗하고 돈안쓰는 공명선거로 치루어지도록 소속원들에게 홍보하고 노력하여야 한다.

이번 지방선거마저도 타락선거로 전락하면 우리 국민은 민주주의를 할 자격이 없는 국민으로 낙인찍히고 만다는 사실을 알려야 한다. 금품이나 향응을 절대로 받아서는 안되며, 주는 사람을 고발 해버리는 민주 시민정신을 발휘해야 한다.

다음과 같은 사람을 지지하는 투표를 해서는 안된다.

- 말만 앞세우고 실천력이 없는자
- 부당한 방법으로 축재를 한자
- 부동산투기등으로 돈을 번 졸부
- 소신없이 여야을 따라다니며 공천이나 받으려고 하는 기회주의자
- 무조건 당선만 되고보자는 생각으로 실천할 수도 없는 공약을 남발하는 자
- 사회적으로 지탄을 받는 업종(퇴폐업 등)을 경영하는 자
- 도덕적으로 타락한 직업정치꾼
- 선거자금을 물쓰듯하는 자
- 뚜렷한 정견도 없이 다른 후보의 인식공격만 일삼는 비열한 자

둘째로, 농민단체는 신뢰할 수 없는 직업정치꾼을 지방의회의원으로 선출하지 말고 「농민을 위한 농민의 대표」를 농민 중에서 선출하도록 농민에게 홍보해야 할것이다.

① 직업정치꾼들은 믿을 수가 없으므로 농민 중에서 대표를 뽑아야 한다.

② 농민 중에서 성실한 사람을 입후보하게 하여 당선시켜야 한다.

③ 농민의 권익을 옹호하고, 이익을 대변하며 농민들의 가려운 곳을 긁어줄 수 있는 대표를 뽑아야 한다.

④ 중앙의 정치무대로 진출하려는 야망을 가진 사람보다는 오로지 그 지역의 발전과 주민의 이익을 위해 헌신적으로 봉사하려는 마음의 자세를 가진 인물(무보수 봉사자)를 가려내어 지방의회로 보내야 한다.

그리하여 지방자치단체의 주민 수 중에서 농민의 수가 점하는 비율만큼 지방의회의 의석비율을 농민의 대표가 차지할 수 있도록 농민단체가 노력해야 할 것이다.

나. 농민의 권익보호

첫째로, 우리나라 농촌은 대외적으로 농산물 시장개방이 가속화되는 등 국제화, 개방화가 급속히 진전되고, 대내적으로는 농촌의 농업 노동력이 감소되고 생산의욕이 저하되는 등 많은 어려움에 직면하고 있다. 따라서 농민단체가 농촌의 어려움을 극복하고 명

실상부하게 농민의 이익대변 단체로서의 역할을 다하기 위하여는 국내외환경변화에 능동적으로 대처하여 나가야 할 것이다. 민주화를 비롯한 대내외 환경변화에 농민단체의 역할모형을 어떻게 정립해야 할 것인가에 진력하야여 한다.

① 농민의 점증하는 기대(rising expectations)와 요구에 적극적으로 부응하고 농민의 권익을 최대한으로 대변하여 농민의 마음 속에 농민단체에 대한 강한 소속감(sense of belonging)을 가지도록 사업을 폭넓게 개발해 나가야 한다.

② 농산물 수입개방에 대응하여 우수농산물의 생산과 수출농업개발을 적극지원하는 한편 농민이 농산물의 「생산+가공+유통」과정에 참여하는 「한국형 선진농업」을 개발하는데 농민단체가 주도적인 역할을 담당하고 농민을 밀어 줌으로써 농민의 소득을 증대시키도록 지원해야 할 것이다.

둘째로, 어려운 농촌문제를 해결해 나가도록 노력해야 할 것이다. 특히 금년 3월에 지방의회가 구성되어 지방자치제가 실시되면 지방정부와의 접촉을 활성화 하여 농민의 이익을 실현해 나가는 것이 농민단체의 과제이다. 그리하여 「농업, 농촌, 농가」의 육성을 도모하도록 노력해야 할 것이다.

지방자치제가 실시되면 이전에 중앙정부가 결정하고 집행하던 다음 사무들이 지방자치단체로 이관되어 지방자치단체의 의사와 소임하에 처리됨으로 농민단체들은 이러한 권한의 변동에 효율적으로 대처하여 지방정부를 통한 농민이익의 실현에 앞장서야 할 것이다.

① 소유지목등 농업용수시설의 설치 및 관리
② 농촌축산물의 생산 및 유통지원
③ 농업자재의 관리
④ 복합영농의 운영지도
⑤ 농외소득사업의 육성지도
⑥ 농가부업의 장려
⑦ 소규모 축산개발 및 낙농지도사업
⑧ 가축전염병 예방
⑨ 지역산업의 육성지원
⑩ 우수토산품 개발과 관광민예품 개발

4. 맺음말

지방자치제의 성패는 깨끗한 공명선거를 실시하느냐에 의하여 좌우된다. 따라서 농민단체는 공명선거가 이루어지도록 노력해야 한다.

기성정치인들이 농민의 권익보호에 소홀하므로 지방자치에서 만큼은 농민 중에서 농민을 위해 헌신할 수 있는 참된 일꾼을 지방의원으로 뽑도록 온 힘을 기울여야 한다.

믿을 수 없고 도덕적으로 타락한 사람들을 찍지말고 반드시 농민의 소리를 굴절없이 지방정책에 반영할 수 있는 농민을 발굴하여 선출해야 한다.

이번 지방의회의원선거에서는 농민을 위한 농민의 대표를 선출합시다