

농민단체 활성화 방안

김 인 식

전국 농민단체협의회 총무

1. 머리말

농업은 위기를 맞고 있고 농민은 불안에 쌓여있다. 외국 농산물의 완전개방에 따른 국내 농업의 존립가능 여부마저 불확실한 상황에서 이렇다할 뚜렷한 대책방안이 사실상 없기 때문이다. 물론 「신토불이」를 강조하고 우리 나름대로의 가능성을 부르짖으면서 농업지키기에 열중하고 정부·농민·업계 모두가 일치단합한다면 결코 포기할 수 만은 없는, 돌파구가 마련될 수도 있을 것이다. 문제는 농민의 요구와 여론을 바탕으로 충실한 농민의 대변단체로 인정할 수 있는 농민단체가 얼마나 활동하고 있는냐고 하는 현실적 의문이다.

오늘의 농업문제가 마치 벼랑끝에 와 있다는 심각성도 따지고 보면 농민단체의 건전한 육성이 없었다는 데서 근본적인 문제가 제기될 수 있다. 사회 각계의 구성원이 고유의 목적달성과 권익을 위해 개인으로서 미약하지만 단체 결성을 통해 힘을 키우고 소리를 높여 나름대로 위상을 정립하고 존재가치를 발휘하는 것은 너무도 당연한 상식적인 일로 인식되고 있다.

그럼에도 불구하고 국가적 운명과 직결된 농업문제에 있어 농민단체의 올바른 활동이 없거나 주체적 문제해결에 주도적 역할을 하고 있다는 평가를 할 수 없음은 불행임에 틀림없다.

2. 농민단체의 실태

일반적으로 농민단체하면 정부나 정치권에서는 농

·축·수·임협을 지칭하는 경향이 있다. 기타의 농민단체는 조직·재정등 여러면에서 영세한 수준에 있고 따라서 정책적인 측면에서 소외되는 분위기였다. 인위적인 구성배경, 그리고 제도적인 구별성향에 따라 협동조합중앙회가 농민단체의 대표로 인식되어 왔다. 그러나 농민단체의 본질인 농민의 대변적 기능측면에서 보면 반대로 자생적 농민단체가 주도해 오고 있다.

지금까지 정부에서 농민단체의 육성을 통한 농업발전이나 활로를 모색하는 차원보다는 오히려 농민단체를 통한 정책의 합리화 내지 통제 혹은 감시하는데 치중해 왔다. 농업선진국들이 농민단체를 육성하여 농업문제 해결에 주도역할을 하게 배려하고 농민스스로의 권익향상에 기여하도록 지원하고 있다는 사실과는 대조적이다. 이에 그동안 농민단체의 건전한 육성을 통한 농민과 농업종사자 모두의 단합만이 위기상황의 농업현실을 극복할 수 있는 길이라고 제시해 왔으나 별무반응이었다. 특히 엄청난 조직, 인력, 재정등을 겸비한 농·축협등의 개혁을 요구하는 소리는 날로 높아지고 있다. 농민과 농업은 사양길에서 망해가는 추세임에도 농민과는 거리가 먼 조직운영에 급급하다면 당연히 개혁이 요구될 수 밖에 없다. 개혁만이 농민단체가 본래의 역할을 할 수 있기 때문이다. 더 늦기 전에 농민단체의 개혁과 올바른 방향으로의 활성화없이 국제적 개방화에 대응할 수 없고, 농축산업을 지키기 어렵다는 판단이다.

농민들이 실제로 거주지에서 참여하는 농민조직은

복합적으로 많으나 명실상부하는 농민단체로서 참여하는 곳은 지극히 한정적이다. 가령 소를 기르는 농가가 지역농협이나 축협 또는 낙협에 가입하거나 한국낙농육우협회에 가입하는 것이 보통이고, 보다 활발한 운동적 차원에서 농민회 등에도 가입하고 있다. 그 농가가 후계자라면 당연히 후계자연협회 회원이 된다. 소와 함께 경종농업이나 과수를 겸할 경우 전국농업기술자협회나 기타 기술적 지원이 가능한 단체에 가입하여 정보를 얻고 공동권익활동에 동참하거나 친목과 단합을 도모하기 마련이다. 실제로 경제단체인 농축협에 가입하면서 편익을 구하고, 업종별 혹은 운동성 농민단체에 가입하여 농민의 소리를 내는 활동이 이루어지고 있는 것이다. 대개의 경우 농가에서 치중하는 주된 작목에 해당되는 농민단체에 가입하여 문제해결이 되도록 노력하고 있다고 보면 될 것이다.

농민단체를 합법성을 기준으로 할 때 소위 제도권 농민단체와 비제도권 농민단체로 구분할 수 있고, 제도권의 개념에도 특별법 즉 농업협동조합법이나 축산업협동조합법 등에 의해 설립된 농수축협등 협동조합만을 지칭할때가 있는가 하면 민법에 의해 설립된 사단법인인 한국낙농육우협회의 단체도 포함시키는 경우가 있다. 협동조합의 입장에서 볼 때 제도권하면 협동조합이 대표적인 양 의미를 부여하고, 자생적인 단체 즉 정부의 인가없이 운영되는 농민단체 입장에서 볼 때 사단법인도 포함시켜 제도권으로 분류하는 경향이 있다. 제도권의 단체는 농수축임협이 대표적이고 한국낙농육우협회, 양돈·양계협회, 전국농업기술자협회, 한국농어민후계자연협회, 농촌지도자중앙회등의 사단법인 단체를 들 수 있다.

비제도권의 경우 전국농민회총연맹, 한국기독교농민회, 한국가톨릭농민회, 전국여성농민회 등을 들 수 있고, 정치성향 여부에 따른 구분을 함에 있어 비제도권 단체를 재야단체 혹은 운동권단체나 정치투쟁단체로 구분하는 경향이 있다. 제도권과 비제도권의 구분의 의미 혹은 필요성은 정부의 간여도, 활동한계, 농민과 단체와의 연대성 정도 등 차이에서 찾을 수 있다고 본다.

우선, 정부의 간여도 측면에서 보면 제도권단체는 반드시 법적절차에 따라야 하고 그 설립과 활동 내용,



그동안 농민단체의 건전한 육성을 통한 농민과 농업종사자 모두의 단합만이 위기상황의 농업현실을 극복할 수 있는 길이라고 제시해 왔으나 별무반응이었다. 특히 엄청난 조직, 인력, 재정등을 겸비한 농·축협등의 개혁을 요구하는 소리는 날로 높아지고 있다. 농민과 농업은 시장길에서 망해가는 추세임에도 농민과는 거리가 먼 조직운영에 급급하다면 당연히 개혁이 요구될 수밖에 없다.



정관·예산·임원구성등에 있어 법적제한 혹은 최소한의 합법성을 갖추어야 한다. 농축협의 경우 특별법에 의해서, 사단법인의 경우 민법에 의해 농림수산부 등 주무부처에서 합법성의 심의를 받도록 하고 있다.

민주화가 추진된 이후 정부의 간여도는 최소한 법적적자 여부에 국한된 형식적 절차에 불과하고 사실상 농민단체의 자율성이 보장되어 있다. 법치주의 국가에서 정해진 법적기준에서 벗어난 활동은 불가능하므로 이것이 농민단체활동을 제한하지는 않는다고 본다. 이에 비해 비제도권 단체는 법적제한에 의무화되지 않고 임의로 설립 운영되기 때문에 정부의 간여를 의식할 필요없이 활동하고 있다. 제도권단체가 갖추는 요건에 구애받지 않고 있다.

둘째로, 활동한계에 있어서 비제도권 농민단체들은 설립목적이나 정관에 규정된 범위에서 이루어지고 있다. 연간사업계획이 총회에서 통과되면 이 사업계획에 의해 충실히 집행하는 것이 관례이다. 비제도권의 경우도 마찬가지다. 문제는 운영에 있어 과연 농민요구에 충실히 하느냐에 뚜렷한 대조를 보이는 한계이다. 농민단체가 제구실을 못했다는 비난이 바로 이 부분에서 지적된다. 형식적인 사업 집행에만 급급하느냐, 아니면 급변하고 있는 상황에 대처해서 농민의 요구와 소리를 내느냐 하는 것이다. 가령 UR 쇠고기협상이 미국에게 일방적인 내주기식이었다고 재협상을 요구하며 전국농민대회를 개최하고 국회비준거부와 농정개혁을 강하게 제시하는 분위기가 있는가 하면

「축산물수입개방저지 범국민운동추진위원회」라는 거창한 현관을 스스로 걸어놓고도 정작으로 수입 개방 저지에는 침묵한다는 축협중앙회에 대한 비판이 바로 그 예가 아닐 수 없다.

세째로, 농민과 단체와의 연대성에 있어서는 형식적인 수준에 불과하다고 본다. 가령 제도권인 협동조합이 출자에 의해 관계가 이루어지고, 협회등 사단법인인 회비에 의해 회원관계가 이루어지며, 비제도권 역시 재정운영의 기본이 되는 회비 납부에 의해 회원구분이 이루어지는 경향이 있다. 농민단체의 활동은 비제도권이 주도적이면서도 취약성을 면치 못하는 이유가 바로 이러한 재정조달의 어려움 때문이다. 협동조합을 제외한 모든 농민단체들이 고유의 경제사업을 하지 않는한 재정의 어려움을 겪고 있다. 농민들의 자주적 참여정신이 아직은 약하고 특히 회비를 내면서 참여한다는 혼란이 부족하데서 오는 현상이다. 이러한 경향은 비단 우리나라 뿐만 아니고 세계적인 예가 그러하다고 본다. 따라서 정부에서 얼마나 지원육성하느냐의 정도에 농민단체의 활성화가 나타날 수 있다. 오히려 활동에 있어 소속농민을 대변하고 충실히 운영하는 재야권 단체에 회원농민이 큰 애착을 가지고 신뢰를 보내는 사실에 유의해야 할 것이다.

이러한 농민단체의 설립의 자주성여부 혹은 정부 통제여부에 따라 농·축·수·임협을 관제단체로, 사단법인체 및 정치 투쟁단체를 자생단체로 구분할 수 있는데, 관제단체인 경우 활동폭도 소극적이고 극히 제한적인데 비해 사단법인체의 경우 훨씬 적극적이고, 정치투쟁단체는 무제한적이다.

조직체계에 있어 경제사업단체인 농·축협등은 중앙과 지역의 조직체계를 완벽하게 갖추고 있는 반면 기타 농민단체는 중앙단위 중심이고 하부조직은 재정운영상의 어려움등으로 약화되어 있는 실정이다.

참여농민의 형태 혹은 활동목적을 기준으로 볼 때 작목농민단체와 범농민단체로 구분할 수 있다. 작목단체로서 업종별 협동조합과 사단법인인 한국낙농우협회, 양돈·양계협회 등이 예이고, 범농민단체로서 종합 조합이라고 할 수 있는 농·축협과 사단법인체인 전국농업기술자협회의 예가 될 수 있다. 농업 역시 갈수록 전문화되고 있고 업종별·작목별 전문단

체 위주로 문제해결을 해야하는 시대상황이므로 단체 내에서도 작목별 전문활동으로 전환되는 추세이다. 업종별로 뭉쳐야만 가장 전문적으로 문제를 해결하고 스스로 단결해 나갈 수 있기 때문이다. 그러나 아직 일부에서 이를 무시한 채 기득권 유지를 위해 업종별 조직결성을 거부하는 시대착오적인 저항을 보이고 있다.

3. 문제점

그동안 농민단체가 농업문제를 주도적으로 해결해 나가면서 농민의 권익대변과 농업발전에 매진하는 풍토가 제도적으로 없었다는 것은 전적으로 정부의 책임이라고 본다. 문민정부 이전까지만 해도 농민운동 혹은 농민운동가는 반정부적, 저항적 이미지를 갖게 할 정도로 탄압했고 농민단체 육성은 커녕 억제 혹은 통제의 대상이 되어 왔다. 농민을 대변하는 인물은 사찰대상이었고 좌경급진세력으로 취급하려고 하였다.

이러한 분위기 때문에 농민단체는 발전하거나 활성화될 수 없었고, 정부의 길들이기에 익숙한 관변단체만은 그나마 커갈 수 있었다. 자주적 자발적인 농민단체에 대한 지원육성이 없는데다 정부의 정책집행기관으로 전략한 관변단체들이 농민의 소리전달 보다는 정부의 눈치보기에 급급했던 결과로 바로 개방의 위기상황에서는 대책방안이 제시될 수 없는 형편이다.

지금까지 정부는 특정 농민단체를 통해 정책의 합리화에 이용하여 왔고, 이에 순응해온 것이 또한 사실이다. 이러한 결과, 같은 농민을 대상으로 조직된 농민단체임에도 농업문제를 보는 시각이나 문제를 풀어가는 방식이 농민단체간에 너무도 판이하여 갈등을 유발해왔다. 그 대표적인 예가 농·축협 중앙회와 농민단체와의 갈등관계이다. 역할분담을 통해 협동조합의 장점과 농민단체의 직선적 활동을 펼 수 있는 장점을 살피 공조체제를 유지할 수 있음에도 지금까지는 기대할 수 없는 분위기였다. 정부의 친정부적 성향유도에 호응할 수 밖에 없었고, 정책사업등을 통해 이러한 연대활동의 가능성이 차단되었다고 이해하고 싶다. 문제는 농민을 위해 조직된 단체가 농민대변을 위해 효과적인 대처를 하느냐는 것과, 그리고 단체 스스로의 자성이 있느냐는 것이다.

결국 농수축협중앙회장 모두가 구속되는 사태가 일어졌고, 외부에서 그것도 농민단체들이 나서서 개혁을 소리높혀 외치고 있다는 사실을 직시해야 한다. 지금까지 터져나온 협동조합 개혁의 소리에는 농축협중앙회가 지나치게 비대화, 관료화되어 있고, 경제사업을 축소하거나 신용산업의 확대에 조직운영에 급급하고 있다는 것이다. 특히 축협중앙회의 경우 수입 쇠퇴 기사업과 배합사료판매 사업에 치중한다는 비난이 있다. 또 자생적 농민단체의 경우 단체의 장이 농민이거나 그 조직원중에서 선출되는데 비해 농축협의 경우 조합장은 농민이면서 중앙회장은 비농민이라는데 강한 거부감을 표시하고 있다. 농민과 농업의 몰락마저 우려되고 있는 전환기적 상황에서는 농민적 입장으로 주체적 대응활동이 이루어지고 본연의 자리매김이 있어야 마땅하다. 농민단체의 연대적 결속이 너무도 아쉬운 시점이기 때문이다.

농민단체의 농업정책에의 참여는 극히 제한적인 범위에서 가능해지고 있다. 농정의 입안과 결정, 집행 등 모든 과정이 행정위주로 할 수 밖에 없는 상황이지만 보다 참여를 확대하여 농민단체의 주장과 소리를 반영하고 시행착오를 최소화 할 수 있도록 요청하는 소리가 아직 높다. 특히 정보의 제약과 자료의 비공개 등 관행을 고쳐 농민단체와 허심탄회하게 상의하고 의사를 교환해 주기를 요청하는 분위기인데, 최근까지도 정부의 자세가 보이지 않고 있다.

농민단체의 활동을 뚜렷이 구별하기는 어렵지만 대개 농민운동 차원과 농정활동으로 구분할 수 있다고 본다. 농민운동은 대중농민을 대상으로 하여 여론조성, 권익신장, 단합도모 등의 자체적활동과 대중집회 등이 중심이 될 수 있겠는데, 88년도에 쇠고기 수입이 재개되면서 본격적인 활동이 재개되었다고 본다. 농정활동은 주로 대정부활동으로 요약될 수 있겠는데 제도의 개선, 각종 법률의 개정, 정책참여 활동 등이 그것이다. 여기에는 건의활동과 방문교섭, 정치권에의 접촉 내지 압력구사, 시위등을 통한 투쟁활동등이 망라될 수 있다. 협동조합을 제외하고는 대개의 단체가 영세하여 조직운영에 급급하는 상황이고 정부와 맞서 강한 소리를 내는데는 한계가 있는 것이 사실이다. 소속회원이 어느정도 단합되어 있고 그 조직을 강



이러한 분위기 때문에 농민단체는 발전하거나 활성화될 수 없었고, 정부의 길들이기에 익숙한 관변단체만은 그나마 커갈 수 있었다. 자주적 자발적인 농민단체에 대한 지원육성이 없는 데다 정부의 정책집행기관으로 전락한 관변단체들이 농민의 소리전달 보다는 정부의 눈치보기에 급급했던 결과로 바로 개방의 위기 상황에서는 대책방안이 제시될 수 없는 형편이다.



하게 밀고 있느냐에 따라 그 성향이 드러나고 있다. 수입개방이 기정사실화되면서 몇몇단체에 국한된 본연의 활동이 이루어지고 있다고 본다.

따라서 농민단체의 힘을 결집시키는 연대기구가 절실히 필요하지만 시점이지만 구속력을 갖는 조직은 아직 없다. 협동조합을 제외한 농민단체들이 주도되어 전국농민단체협의회를 결성하여 운영하는 정도이지만 연대기구라는데 그 의미가 있다.

이밖에 농민과 농촌, 농업을 지키기 위한 운동이 사회 전반에서 일고 있지만 여기에 주체가 되어야 할 농민단체가 다소 소극적인 경향이다. 가령 소비자, 시민, 종교, 사회, 학계등이 주체가 되어 국민운동 차원의 연대활동으로 각종 농업관련행사, 농업지킴이 운동을 전개하고 있음은 꺾이나 고무적이면서도 농민단체들의 보다 적극적인 참여활동이 아쉽기만 하다.

4. 활성화 방안

첫째, 정부의 농민단체 육성대책이 마련되어야 한다.

농민단체에 대한 지배와 통제의 잘못된 시각을 고쳐, 농업정책입안과 시행에 적극 참여시켜 강력한 농민단체를 배경으로 경쟁력을 배양시키는 분위기가 반드시 진작되어야 한다. 특히 품목별 생산자단체의 지원시책을 마련하여 품목별 생산농민들이 스스로 해결책을 강구할 수 있도록 하여 연대성과 전문성을 강화토록 추진해야 한다. 그리하여 품목별로 기술정보, 교육활동, 대정부 교섭에 최대한 전문적으로 매진케 함

으로써 개방에 대응한 자구책이 제시될 수 있도록 하는 책임이 정부에 있다고 본다. 이를테면 품목별 협동조합이나 협회등 전문조직 육성을 위한 재정지원이 요구된다. 아울러 농민관련 정부의 인허가사항이나 대농민지도육성 사항등을 이들 전문단체에 과감히 이양하고 정부는 합목적적으로 운영되도록 지도 감독하는 체제로 양립되어야 한다.

둘째, 농민단체의 정치활동과 단체교섭권이 보장되어야 한다.

농민수가 전체 인구의 절반이던 시절이나 지금이나 농민은 정치적으로 이용되거나 표밭으로만 간주될 뿐 능대대표로서의 인정은 되지 못했다. 농민은 농업노동자로서 가장 열악한 조건에서 허덕이면서 노동권은 인정받지 못한 반면 농민단체에서 일하는 직원은 노동조합 결성이 인정되는 모순을 안고 있다. 농민의 제도적 교섭권이 없어왔기 때문에 민주적인 조직결성에 훈련이 되지 못했고, 농정의 모순이나 조치에 강한 반발과 저항만이 있어 왔다.

더욱이 외국의 농민관련 단체나 농업조직이 국내에 진출하여 자국 농산품 선전활동에 혈안이 되어 있는 상황에도 국내 농민단체는 거의 속수무책이다. 재정적능력이 있는 단체는 눈치보기에 급급하고, 문제의식을 느껴 대응활동을 전개하려는 단체는 재정에서부터 한계에 부딪힌다. 특히 정부에서 각종회의 개최시 농민 대표를 선정함에 있어 반드시 농민단체로부터 추천받도록 하여 농민단체 활용에서부터 제도적인 육성이 있어야 한다. 농업 선진국의 적극적이고 강력한 농민단체 육성을 통해 대내외적 농업문제해결에 농민단체를 앞장세우고 정부는 지원하는 체제를 조속히 본받아야 한다. 개방에 따라 갈수록 대기업등 경제단체와의 이견노출이 가시화될 수 있는 상황임에도 경제단체의 엄청난 조직에 비교하면 그 필요성은 더욱 고조될 수밖에 없다.

세째, 농민단체간 연대활동이 제도적으로 유지되어야 한다. 경제활동단체인 협동조합과 품목별 생산자단체, 그리고 정치투쟁단체와의 조화를 이룰 수 있도록 단체별 특성을 살려 구분육성하는 시책이 필요하다. 농업문제를 농민만이 나서서 해결하기에는 너무도 큰 과제들이 산적해 있어 국민 모두의 공감대가 있

어야 한다면 농민단체와 비농민단체간의 연대활동역시 적극 이루어져야 한다. 이를 위해 정부의 농업관련 모든 자료와 정보는 해당 농민단체에 주어지고 특히 해외농업관련 정보를 농민단체들이 적극 활용하여 문제해결에 주체가 되어 사회 각계와의 교류에 주도역할이 이루어지도록 해야한다. 분산고립되어 있는 농민의 단합을 도모하고 농민단체간 연대활동체계가 이루어지도록 하여 농업지키기에 앞장설 수 있도록 해야 하는 것이다.

끝으로, 농수축협 등의 개혁조치가 반드시 있어야 한다.

전문화, 지역화의 협동조합 이념이 구현되도록 하여 사업주체는 반드시 단위조합이 말되 중앙회는 지도·정책개발·조정역할 등으로 축소되어야 한다. 또 신용사업등 업무체계를 분리하는 등 전면적 재검토가 이루어져야 하며, 장기적인 중앙회의 통폐합으로 연합회 체계 운영이 이루어져야 한다. 협동조합의 개혁은 단순히 조합 내부의 과제가 아니라 이나라 농축산업의 사활과 직결되는 일이므로 모든 농민의 관심이 집중될 수 밖에 없다. 외부에서 농민단체나 정부등의 강요에 의해 개혁이 이루어지기 보다는 자체적인 추진이 가장 바람직한 일임은 말할 나위없다.

5. 맺는말

농민이 없이 농민단체가 있을 수 없다. 농민이 없는 농업행정이나 농업관련 기관의 존재가치 역시 있을 수 없다. 국내 농업관련 기관이나 단체는 무려 100여 개에 달하고 있지만 진정 농민의 요구와 아픔에 운명을 같이하려는 조직은 몇이나 될지 의문이다. 뒤늦지만 농민을 회원 또는 조합원으로 하는 농민단체는 각성하여 농민의 대변역할에 충실하고 농업지키기에 주체가 되어야 한다. 이를 위해서는 자율적인 분발노력이 우선되어야 하지만, 굳어져 있는 풍토나 여건상 자율에 기대하기 어렵다면 부득이 타율에 의해서라도 농민단체로서의 면모가 갖추어져야 한다. 특히 정부의 적극적인 지원과 육성대책, 그리고 개혁의지가 우선되어야 한다.

농민단체가 제자리를 찾고 뭉친다면 개방문제가 그리 불안에 떨어야만 하는 사안도 아닐 것이다.