

1970~80년대의 농민운동과 ‘전국농민회총연맹’ 창립

이창한

전국농민회총연맹 정책위원장

1. 들어가며

해방과 한국전쟁을 겪으면서 한두 개의 관변단체 이외에는 토대를 상실했던 농민운동은 1970년대에 이르러 척박한 땅에 다시 뿌리를 내리기 시작했다. 농민운동의 주된 과제는 소작농 문제(봉건적 관계의 해체), 농산물 가격 문제(저 농산물 가격 정책 폐지), 관료주의적 횡포에 대한 대항이었다. 이러한 과제들은 현실적이면서도 자연발생적으로 제기되었다. 그러나 농민운동의 준비기이자 권익 신장 운동의 전개 시기였던 1970년대에는 광범위한 농민 대중의 참여를 이끌어내지 못했다. 종교라는 외피 아래 농업·농민 문제를 과학적으로 인식하기 위한 농민 의식화 활동이 주요했다.

1980년대는 농업·농민 문제의 본질이 농민 대중 사이에 확산되는 시기였다. 조직상의 변화를 보면, 종래의 ‘가톨릭농민회(이하 가농)’와 ‘기독교농민회(이하 기농)’ 같은 전국 단위 운동 중심에서 지역의 자생성, 독립

성, 대중성, 연대성을 강화하는 지역 농민운동 조직이 등장했다. 지역중심 조직화는 1987년 6월항쟁 이후 농민운동이 대중적인 투쟁을 전개하는데 큰 디딤돌 역할을 했다. 또한 농민운동도 전체 한국 사회 문제의 해결 없이 농민문제의 부분적 해결은 불가능함을 의식하면서, ‘반독점 민주화’, ‘반외세 자주화’라는 기치 아래 타 부문과의 연대 필요성이 제기되었다.

1980년대 농민운동에 의한 대중 투쟁의 성과는 자주적 농민 조직이라는 새로운 흐름을 만들었고, 1990년 ‘전국농민회총연맹(이하 전농)’이라는 전국적 단일 농민운동 조직을 건설하게 되었다. 농민운동의 전개과정과 전농의 창립 및 활동은 사회운동의 측면에서 역사적 의의가 있을 뿐만 아니라, 한국 사회 전반에 여러 가지 영향을 주었다. 따라서 이 글은 농민운동의 역사적 의의와 사회적 영향을 짚어보고, 향후 농민운동의 전망을 모색하기 위한 문제의식을 제출하고자 한다.

2. 농민운동의 성장 과정

1) 유신체제와 농민운동의 복원

1960년대 초 ‘경제개발 5개년 계획’이 실행되면서 한국은 농업에서 공업 중심 사회로 전화되어갔다. 경제개발 5개년 계획은 외자 도입, 수출 주도형 개발, 해외 시장 의존, 저임금, 저가 농산물 가격정책, 농축산물 수입 등을 기조로 하는 막대한 재정투융자 정책 지원에 의해 진행되었다. 때문에 한국의 자본축적은 필연적으로 ‘국가독점자본’적 성격을 띠 수밖에 없었다. 이러한 경제 여건이 농업에 미친 영향은 농가 경제 궁핍, 부채 누적, 농업 생산 기피, 급격한 이농, 소작농 급증 등이었다. 정부는

저 농산물 가격정책과 동시에 필요한 곡물생산 목표를 달성하기 위해 ‘통일벼’와 같은 다수확 품종을 보급했다. 관료들은 통일벼를 재배하지 않을 경우 못자리를 짓밟는 등 심각한 횡포를 자행했다. 이러한 관료주의적 농민 통제에 대한 문제제기가 있기도 했으나, 농촌은 저임금 노동력 공급원, 저가 농산물 공급원으로 전락하고, 산업화를 밑받침하기 위한 ‘저임금 저곡가 구조’가 고착화되었다.¹⁾ 게다가 미국은 1970년대 후반에 이른바 ‘쌍둥이 적자’라고 하는 재정과 무역 적자를 해소하기 위해 각 나라에 농산물 시장 개방 압력을 가하기 시작했다. 그리하여 한국에서는 1979년에 농산물 시장 개방조치가 처음 시행되었다.

국내 정치는 군사정권의 장기 집권화가 노골화되면서 1972년 10월 17일을 기점으로 전국 일원에 비상계엄이 선포되었다. 그 해 12월에 박정희가 대통령 선거의 후보로 재 선출되면서 유신체제의 막이 올랐다. 유신체제는 독재정권과 독점재벌이 밀접하게 유착하여 내적으로는 독점 자본 주도로 기층 민중들의 수탈을 강화하고, 외적으로는 저임금 저곡가 중심의 수출제일주의를 표방했다. 따라서 노동자·농민의 삶은 더욱 악화되었다. 수출주도형 경제성과 값싼 노동력 유지를 위한 저곡가 정책은 농업을 피폐화시켰고, 식량의 대외 의존도는 높아만 갔다.²⁾

이러한 정치·사회의 환경 속에서 해방 이후 긴 동면을 하고 있던 농민운동은 조직적 저항을 모색했다. 이런 움직임은 종교의 외피라는 한계를 지녔지만, 가농과 기농 등 농민운동 조직들이 결성되면서 조직적·전국적 활동이 가능하게 되었다. 즉 심각해지는 농업과 농촌 현실의 극

1) 1960년 농가 인구가 전체 인구의 58.3%였는데 저임금 저곡가에 기반한 경제 개발 정책으로 농가 경제가 어려워지면서 이농이 증가해 1975년에는 37.5%까지 농촌 인구가 감소했다. 1967~1976년 사이에 670만 명이 농촌을 떠났는데, 이는 한국전쟁 기간 동안의 인구 이동보다 심각했다.

2) 1970년에는 식량자급률이 80%를 넘어섰으나, 1970년대 10년 동안에는 43.2%로 감소했으며, 농가인구는 총인구대비 44.7%(1471만 명)에서 25.8%(999만)로 줄어들었다. 한편 1970년대 중반 이후 쌀값 동결로 이어지는 재해가 겹치면서 농촌은 심각한 위기에 빠져들었다.

복은 ‘한국가톨릭농촌청년회’³⁾만으로 미흡하다는 인식하에, 농업·농민 문제의 근본 해결 방향을 모색되었고, 1972년에 가농으로 전환이 이루어진다. 농민운동은 가농을 중심으로 농민 생존권과 권익실천 사업 그리고 협동 사업의 전개, 농협 민주화 활동, 관주도의 농업 정책에 대한 농민의 식화 사업이 전개되면서 확대해갔다.

1970년 중반부터 농민들의 권익보장 요구투쟁은 지역적으로 수해 피해 보상운동, 공장부지매입에 따른 보상운동, 봄보리 종자 보상, 일반 벼 묘판 짓밟는 강제 농정에 대한 항의투쟁, 경사지 담배 경작 금지 등 다양했다. 정부의 억압적 농업 정책과 농협의 반농민적 사업에 대한 농민들의 저항은 새마을운동이라는 미명하에 실시된 강제노역 거부투쟁, 농협출자금 강제수납거부투쟁, 1976년 함평에서 시작한 고구마 피해 보상 투쟁, 1978년 노풍 피해 보상 투쟁, 오원춘 농민 납치사건을 둘러싼 농민운동 탄압에 대한 저항투쟁, 가농 춘천연합회 임원에 대한 긴급조치 위반 구속을 쟁점으로 한 전국적 항의투쟁 등으로 나타났다. 이러한 활동들은 농민들의 집단적 저항의 확산으로 이어졌고, 농민운동의 지평도 확대되었다.

한편 기독교 신자인 농민들은 ‘크리스찬 아카데미’나 ‘기독교청년협의회’ 교육의 영향을 받았다. 이들은 1973년 3월에 ‘전남기독교농민회’를 만드는 것을 계기로 기독교 농민운동의 첫발을 내딛었다(장상환 1990, 291). 크리스찬 아카데미는 농민 전문 교육기관으로 1970년대 농민운동의 질적 변화에 중요한 역할을 했다. 1974년 후반부터 시작한 농민교육은 독일 기독교원조기관의 도움을 받아 본격적으로 농민 교육을 실시했다. 교육 내용은 농업 문제의 구조적 인식, 농민 문제의 구체적 해결 방안, 개인 인식, 사회 인식, 역사 인식을 높여 운동가로서 자기 의지를

3) 1966년 10월에 창립된 ‘한국가톨릭농촌청년회’는 협동 활동을 통한 농민 소득 향상과 크리스찬 정신에 따른 교육을 통해 삶의 환경 변화를 지향했다.

굳히는 것 등이었다. 1974년 하반기부터 1979년 3월까지의 크리스찬 아카데미 교육에는 총 21기에 걸쳐 800여 명이 참여했다. 이 교육은 초창기 농민 운동가를 양성하는 데 많은 역할을 했다.

노동자와 농민의 의식 개발에 주력하던 크리스찬 아카데미는 노동 운동과 농민운동이 활성화되면서 의식화 교육을 하는 배후 세력으로 지목되어 유신 정권의 탄압을 받았다. 그리하여 1979년에는 크리스찬 아카데미 간사들과 대학 교수, 농민, 노동자가 대거 연행되었다. 공안 당국은 불온 사상을 가진 불법 지하 용공 서클사건으로 크리스찬 아카데미를 규정했다. 그러나 이 사건은 고문에 의해 조작되었고, 항소심에서 용공 서클에 대한 혐의가 무죄로 판결을 받으면서 정치적으로 이용되었음이 드러났다. 즉 아카데미를 통한 노동운동, 농민운동, 여성운동 등의 활성화를 막고, 기층 사회운동을 고립·차단시키는 데 그 목적이 있었다(민주화 운동기념사업회 2005).

유신체제하 농민운동에서 주목할 점은 관료의 횡포에 대한 저항과 농민의 권익 신장 및 자주성 확대를 위한 투쟁이다. 유신정권은 경제성장과 자본축적을 위해 독점자본을 옹호하면서 농민들의 이해에 반하는 농업 정책을 폈다. 농업 정책을 현장에서 집행하는 지방행정기구와 농민 사이에 마찰은 불가피했다. 가농과 같은 농민운동 조직은 이러한 문제들에 투쟁력을 집중했다. 또한 농협의 관료적 행태와 비민주적 운영 등에 맞서 농민의 자주성과 권리를 확대하는 투쟁을 벌였다. 이러한 투쟁 과제들에 대한 농민의 집단적 저항과 의식화는 서슬파란 유신 독재정권에 대한 투쟁으로 이어졌다. 이는 지식인, 종교인, 학생들에게 영향을 주었고, 비록 종교라는 외피를 쓰기는 했으나, 해방 이후 단절된 농민운동의 맥을 복원하는 토대가 되었다.

2) 농민운동의 새로운 단계와 '전국농민회총연맹'의 결성

1980년대는 붕괴된 유신 독재정권을 대신하여 12·12군사쿠데타를 통해 군부강경파가 재 장악하고, 5·18민중항쟁이 전개되었던 역사의 격변기였다. 1980년대의 농업은 1978년에 등장한 수입 자유화 조치로 인해 개방 농정이 현실화되면서 시작되었다. 정부는 경제작물 재배와 축산을 권장했으나, 가격 파동이 잇따랐다. 1970년대 독재정권의 횡포와 반농민적 농업 정책에 맞선 농민투쟁은 1980년 민주화의 봄을 맞이하면서 분출되었다. 농민들은 지방자치제 실시, 소작농 문제해결, 비생산 토지의 농민 환원, 농협임시조치법 폐지, 저곡가 정책과 농산물 수입정책 철폐 등의 쟁점들을 실내 투쟁이나 공청회 등의 형식을 활용하여 쟁점화했다. 한편 5·18민중항쟁이 전남의 전 지역으로 확산되고, 그 과정에서 농민들의 참여가 늘어나기는 했으나, 농민운동 단체들의 조직적 쫓기는 발생하지 않았다.

더욱 가속되는 개방 농정을 틈타 권력과 유착된 대 농민 사기극인 수입 소 파동이 일어났다. 군사독재 정권의 탈농 정책에 대항도 못하고 살았던 농민들의 인내는 소 값 폭락으로 한계에 도달했다. 개방 농정의 피해는 소 값에 이어 양념채소 값 폭락으로 이어졌다. 1984년부터 3년간 소, 마늘, 고추 값이 폭락을 거듭하자, 농가 부채가 급증했고, 추곡수매 가격마저 동결되면서 개방 농정에 대한 농민들의 분노가 폭발했다. 이는 전국에서 피해보상 투쟁으로 나타났다. 전두환 정권은 개량적이고 미온적인 '농어촌 종합대책'을 발표하여 농민들의 투쟁을 무마시키려 했다. 즉 '소 및 쇠고기 수입 중단', '융자금 상환 연기', '부채 일부 경감' 등과 같은 유화 정책이 그것이었다. 그러나 세계 경제 침체로 미국의 수입 개방 압력은 더욱 거세어졌고, 결국 군사정권은 '한미 통상협상(1986/07/21)'을 통해 문호를 개방(개방율 87.7~91.5%)하고 말았다.

농민들은 무차별 개방 선언에 즉각 대응했으나, 가농·기농과 같은 기존의 농민조직으로는 농민투쟁을 조직하고 지도하는 데 한계가 있었

다. 그래서 당면 투쟁의 성격과 특성에 맞는 독자적인 투쟁조직체인 ‘전국대책위원회’의 건설에 착수했다. 이는 보다 조직적이고 전국적인 투쟁을 전개하기 위한 것이었다. 전국대책위원회는 1986년 9월 1일에 “미국 농축산물 수입저지 실천대회”를 개최하여 전국 31개 지역에서 시위를 조직하는 등 본격적으로 농민 대중투쟁을 벌였다. 대중투쟁이 고조되면서, 한편으로는 대중적 농민운동을 확대하고, 다른 한편으로는 군사정권의 탈농업 개방정책에 대항하기 위해 조직의 변화를 모색했다. 한국사회 지배 구조의 모순과 농축산물 수입 개방 압력으로 파생된 농업 문제를 농민들 스스로 해결해야 함을 자각한 것이다. 이러한 각성을 조직·지도하기 위해 폭넓은 농민 대중의 참여를 담아낼 수 있는 새로운 ‘자주적 농민조직’의 건설과 사회운동의 연대가 요구되었다. 농민운동은 1987년의 민주화투쟁 과정에서 반독재 민주 쟁취투쟁에 적극적으로 참여하면서 지평을 넓혀갔다. 그리하여 광범위한 군 지역에서 농민조직 결성 움직임이 나타났다. 1987년에 15개의 시·군에서 ‘독자농민회(이하 독자농)’가 중심이 되어 ‘전국농민협회’를 결성했는데, 이로서 3개의 전국농민조직(가농, 기농, 독자농)이 농민투쟁을 이끌게 되었다.

1980년대 말 과제별로 꾸려진 전국대책위원회⁴⁾는 농민투쟁의 전국화를 위해 대규모 투쟁을 준비했다. 전국대책위원회가 1989년 2월 13일에 공동 주최했던 ‘여의도 농민항쟁’은 농촌현실에 대한 불만과 요구가 어떠한지를 보여주었다. “고추전량수매쟁취 및 수세폐지 전국농민대회”로 명명되었던 이날의 시위는 지금까지의 농민대회와 판이한 양상으로 전개되었다. 이 대회의 조직화는 그간 투쟁을 이끌어온 시·군·읍면·마을단위 수세대책위원회를 통해 이루어졌으며, 농민이 대회 경비를 자체 조달하는 등 자주적 진출이 돋보였다.

4) 의료보험 통합, 수세폐지, 고추 생산비 보장, 우유 원유값 보장 등을 목적으로 전국대책위원회가 구성되었다.

1987년 7~9월 노동자 대투쟁이 민주노조 건설에 일대 전환이 되었듯이, 2·13 여의도 농민항쟁 이후 전국 각지에서 농민들이 자발적으로 조직되기 시작했다. 활동가들의 노력은 실질적인 군 농민회의 결성으로 이어졌고, 전국 단일조직 건설을 추진하는 결정적 계기가 되었다. 그간의 종교의 외피를 쓰고 활동한 가농과 기농 그리고 자주적 농민조직의 지지를 들고 결성된 ‘전국농민협회’와 독자농이 전국단일조직의 건설을 논의하기에 이르렀다. 그리하여 1989년 3월 1일에 9개도 95개 군에서 농민대표 1인과 참관인 2인씩 등 300여 명이 참석한 가운데 ‘전국농민운동연합’을 결성했다. 1980년대 농민들의 대중적 투쟁 과정에서 폭발적으로 성장한 조직역량을 결집할 단일전선 구축의 필요성이 구체화된 것이 전농의 결성 배경이었다. 또한 민족민주운동 세력의 통일적 지도체인 ‘전국민족민주운동연합’ 결성 과정도 농민운동 조직의 통합 노력을 촉진시켰다.

1980년대 후반 농민 대중의 폭발적 진출과 자주권리 의식의 성장은 농민운동 조직의 대중역량 확대와 전면적 투쟁요구로 발전했다. 지역에서부터 분출하기 시작한 농민들의 요구투쟁은 사회변혁의 핵심주체로 나서기 시작했음을 의미했고, 농업 정책에 대항하는 지역조직의 결성으로 나타났다. 농민들의 투쟁에도 불구하고, 정부는 1988년에 농산물 수입자유화를 확대하는 정부계획서를 이행하는 등 더욱 적극적으로 개방 농정을 추진했다. 농업 축소에 대한 정부의 의지가 확고해지면서 농민들은 생존을 위협당하는 절박한 상황으로 내몰렸다. 농민운동 진영은 소수의 고립된 농민 조직으로는 정부의 농업포기 정책을 극복하지 못한다는데 공감했다. 이들은 군 지역에서의 자주적 농민 조직 결성에 박차를 가했고, 더 나아가 이를 함께 묶는 전국적 농민조직의 결성을 모색했다. 전국적 농민운동 조직의 결성 노력은 지역의 요구와 투쟁을 전국적으로 결집시켜 대정부 투쟁에서의 승리를 계획적·장기적으로 준비하고 이끌려는 것이었다.

단일한 전국적 농민운동 조직 건설 논의는 1990년 1월 31일 ‘전국단일조직건설을 위한 농민단체연석회의(이하 연석회의)’를 시작으로 하는 두 차례의 전국 대표자 회의와 다섯 차례의 추진위원회 회의를 통해 이루어졌다. 첫 연석회의에서는 전국농민운동연합, ‘전국농민협회’, ‘독자농 전국모임’⁵⁾ 등의 주요 간부 30여 명이 참석하여 전국적 농민운동 조직의 강령과 조직체계를 함께 논의했다. 이 과정에서 ①합법공개 대중조직일 것, ②변혁 지향적 조직일 것, ③빈농·소농 주도의 원칙을 견지할 것, ④군 농민회를 구성 주체로 할 것에 합의했다. 그리고 2월에 78개 군 농민단체 대표자들이 ‘전농 창립준비위원회’를 구성했고, 29개 군 대표자로 ‘추진위원회’를 구성했다. 그리하여 4월 10일 ‘전농 창립준비위원회’ 총회를 거쳐 4월 24일에 전국 농민 단일조직인 전농이 출범하게 되었다. 전농은 1군 1농민회 원칙에 의한 군 단위 단일조직을 건설하면서 전국농민회총연맹—도 연맹—군 농민회를 연결하는 전국적 단일체계를 구축했다. 전농의 창립은 농민운동의 단일성과 지도성을 확보하고, 민족민주운동에 농민운동이 힘있게 결합했으며, 사회변혁운동에서 제 역할을 할 수 있게 되었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

한편 농민운동의 성장과정에서 여성농민들의 의식적·조직적 활동의 성과로 자주적인 여성농민운동도 활발해졌다. 당시 정세에 따라 여성농민들도 종교의 틀 안에서 여러 여성농민 문제 등에 대한 교양사업과 투쟁사업 등을 전개했다. 여성농민은 여성농민조직 활성화에 대한 논의 과정을 거쳐 1989년 ‘전국 여성농민 조직 활성화를 위한 위원회(이하 조활위)’를 결성하여 전국조직 건설을 준비하게 되었다. ‘조활위’는 ‘전국 여성농민위원회준비위’가 결성될 때까지 한시적 조직으로서의 위상을 가졌다. 이를 위해 전국 각지의 여성농민 활동가들이 간담회 등을 개최하여 1989년 9월에 ‘전국여성농민위원회 준비위원회’로 전환하고, 같은 해

5) 전국 조직에 가입하지 않고 있던 군 조직의 전국 모임을 일컫는다.

12월 대전가톨릭농민회관 대강당에서 ‘전국여성농민위원회(이하 여농위)’가 결성되었다. 아쉬운 것은 여농위가 전농보다 4개월 전에 창립되었음에도 불구하고, 농민운동과 여성농민운동이 전농의 결성 준비 과정에서 단일조직을 목표하는 조직관계에 관한 심도 있는 토론과 합의 과정을 마련하지 못했다는 것이다. 여농위는 전농이 출범 당시 여성농민에 대한 아무런 조직적 입장을 갖지 않았다는 점과 전농 내에 여성농민 대중조직화를 할 수 있는 조직을 편재해야 한다는 이견을 제기했다고 말한다. 결국 여농위는 1992년 1월 20일 독자적인 조직으로서 ‘전국여성농민회총연합’을 결성하게 되었다.

3. 전국농민회총연맹 창립 이후 농민운동

1) 전국농민회총연맹 창립의 의의

전농의 창립 의의를 구체적으로 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 전농은 전체 농민운동의 전국적 단일조직체이다. 전농은 기존의 전국농민운동연합, 전국농민운동협의회, 독자농으로 분리되어 있던 조직을 발전적으로 극복하고 통일시킴으로써 향후 농민운동의 단일한 지도와 투쟁의 중심을 확보했다. 이는 그간의 지역적이고 분산적 운동의 한계를 극복하고 전국적 차원의 통일적이고 보다 강력한 운동의 진행을 가능하게 한 것이다.

둘째, 전농은 1980년대 자주적 농민운동에 기반하여 건설된 조직체이다. 전농은 1970년대 종교의 틀을 활용하여 진행됐던 농민운동의 한계를 극복하고, 농민 자신의 힘에 의지하는 새로운 농민조직인 자주적 농민운동 조직의 결성과 함께 이루어졌다. 1980년대 말 현장 단위에서의

끊임없는 대중 집회와 투쟁은 농업·농민 문제를 농민 스스로가 해결하려는 자주성의 고양으로 이어져 각 군 단위에서 새로운 농민조직이 결성되고, 종교의 틀을 갖는 기존 농민조직은 자주적 대중조직으로 탈바꿈을 시작했다. 전농은 이러한 자주적 농민조직에 기반하여 전국 차원에서 하나의 조직체계로 꾸려낸 조직이다.

셋째, 전농은 농민들의 투쟁 성과물이다. 외세와 지배 권력의 이중적 수탈구조의 착취를 뚫고 일어난 농민들의 지난했던 투쟁의 성과물이다. 전농의 결성은 기존의 분립된 조직들의 형식적 상층 통합이 아니라, 수세 투쟁, 고추투쟁, 2·13여의도 농민항쟁의 과정에서 농민 대중으로부터 제기되고 분출된 전국 단일조직에 대한 염원과 의지의 총화로 이루어졌다.

넷째, 전농은 한국 사회운동의 역사적 전통을 계승한 조직이다. 해방 직후 결성된 ‘전국농민조합총연맹’은 전체 농민의 이해를 대변하고, 자주적이고 민주적인 국가를 건설하려는 사회변혁운동의 핵심 역량의 하나였다. 한국전쟁으로 단절되었던 농민운동은 1970년대 선배들의 노력과 1980년대 농민 대중들의 헌신적 참여를 바탕으로 전농이라는 새로운 틀 속에 운동적 전통을 계승 발전시켰다.

다섯째, 노동자와 함께 사회운동의 핵심동력으로 농민진영이 단일한 조직을 구성하게 되면서 사회변혁운동에서의 역할을 높일 수 있게 되었다.

2) 전국농민회총연맹의 조직체계

1군 1농 조직 건설이라는 전농의 조직 과제에서 알 수 있듯이, 시·군 농민 대중 조직인 시·군 농민회라는 골간 조직 체계를 바탕으로 한다. <표 1>과 같이 2011년 3월 현재 전농은 9개의 도 연맹과 100개의 시·군 농민회로 조직되어 있다. 최고 의결 기구인 대의원대회는 시·군 농민회에서 파견된 대의원과 전농의 중앙 간부로 구성된다. 그리고 시·군 농민

회장이 참여하는 상시적 의결기구인 ‘중앙위원회’와 전농 의장단 및 도 연맹 의장이 참여하는 일상적 결정단위인 ‘상무위원회’가 설치되어 있다. 집행단위로는 중앙에 1처(사무처), 3실(정책실, 조직교육실, 대외협력실), 4국(총무국, 정책국, 대외협력국, 조직교육국)을 두었다. 사무총장이 도 연맹 사무처장과 중앙 간부가 참여하는 상임집행위원회 위원장이 되어 모든 집행을 총괄한다. 정책기구는 중앙의 정책위원장이 도 연맹 정책위원장이 참여하는 상임정책위원회를 구성하여 전농의 전술과 정책을 생산한다. 또한 3개의 ‘상설위원회’⁶⁾를 두고, 각 도 연맹 해당 사업주체들과 각각의 목적에 부합하는 사업을 논의하고 집행하고 있다. 한편 생산조직을 아우르기 위한 ‘작목위원회’를 설치하도록 되어 있으나, 현재에는 ‘있담배생산자위원회’가 유일하다.

〈표 1〉 전국농민회총연맹 조직현황(2011년 3월 기준)

도 연맹	시·군 농민회	사고 시·군	참관 시·군	미가맹 시·군	가맹(미)
경기	여주군농민회, 안성시농민회 평택시농민회, 김포군농민회 연천군농민회, 이천시농민회	포천시 농민회	화성시 농민회		8(0)
강원	철원군농민회, 춘천시농민회 홍천군농민회, 횡성군농민회 정선군농민회, 양구군농민회	영월군 농민회	평창군 농민회	인제군 농민회	8(2)
충남	논산시농민회, 당진군농민회 서천군농민회, 천안시농민회 아산시농민회, 부여군농민회 예산군농민회, 보령시농민회 연기군농민회, 공주시농민회		서산시 농민회		13(0)
충북	괴산군농민회, 음성군농민회 제천시농민회, 충주시농민회 진천군농민회, 청원군농민회 옥천군농민회				7(0)

6) 상설위원회는 협동조합개혁위원회, 조국통일위원회, 조직교육위원회이다.

부산· 경남	진주시농민회, 거창군농민회 부산시농민회, 고성군농민회 산청군농민회, 창녕군농민회 의령군농민회, 김해시농민회 하동군농민회, 함안군농민회 창원시농민회, 남해군농민회 밀양시농민회, 거제시농민회 양산시농민회				17(0)
경북	상주시농민회, 의성군농민회 안동시농민회, 영천시농민회 경산시농민회, 고령군농민회 구미시농민회, 봉화군농민회 성주군농민회, 영양군농민회 영주시농민회, 청송군농민회 포항시농민회	울진군 농민회	예천군농민회 김천시농민회 영덕군농민회	청도군 농민회 (도연맹참관)	17(1)
광주· 전남	나주시농민회, 보성군농민회 영광군농민회, 해남군농민회 순천시농민회, 장흥군농민회 무안군농민회, 진도군농민회 함평군농민회, 화순군농민회 광주시농민회, 강진군농민회 곡성군농민회, 담양군농민회 고흥군농민회, 구례군농민회		장성군 농민회		17(0)
전북	김제시농민회, 익산시농민회 정읍시농민회, 고창군농민회 순창군농민회, 완주군농민회 부안군농민회, 군산시농민회 남원시농민회, 장수군농민회 임실군농민회, 전주시농민회 진안군농민회			무주군 농민회 (도연맹참관)	13(1)
제주	대정/성산/안덕/조천/표선/ 한경/구좌/서귀포시/제주시/ 남제주군농민회(10개 읍면지회)				
계		3	7	4	100(4)

* 자료: 전국농민회총연맹

3) '전국농민회총연맹'의 활동

(1) UR협상 저지 투쟁과 초기 연대·연합운동

1986년부터 진행되어온 UR(우루과이라운드)협상은 '농산물의 전면 개방'과 '저 관세화'를 타결시켰다. 이는 영세 규모의 농업구조를 지닌 만성적 수입 국가인 한국에게 농업 포기를 강요하는 것이었다. 정부는 1989년 '4·8 농축산물 자유화 예시계획'을 발표하면서 1991년까지 243개 품목의 수입을 개방했고, 1990년 1월 1일을 기해 '44개 농축산물'을 수입 자유화하겠다는 계획을 발표함과 더불어 '농어촌발전종합대책(이하 농발대)'을 발표했다. 이는 중장기 전망이나 계획을 통한 농업·농촌 발전대책이 아니라, 농축산물 수입 개방을 완결짓고, 농민의 저항을 무마시키기 위한 임시적 대책이라는 비판을 받았다. 미국과 유럽 등 강대국 주도로 밀실 속에서 진행된 UR협상은 곧 농민들에게 알려졌다. 농민들은 UR협상 내용의 공개와 정부의 강력한 반대표명을 요구하는 투쟁 그리고 농발대 분쇄투쟁을 했다. UR이라는 거대한 외풍과 농발대를 중심으로 하는 농업 포기 정책에 대한 분노와 농민의 생존에 대한 요구는 지역에서부터 분출되었다.

한편 전농의 활동은 농업 문제에 국한하지 않고, 민주자유당(이하 민자당)의 장기집권음모를 분쇄하는 국민연합 주최의 동시다발 투쟁에 45개 군에서 7,000여 명이 참가하는 등 민족민주운동의 중심이 되었다. 전농은 1991년 소위 '6전'이라 불렀던 전농, '전국민주노동조합협의회', '전국대학생대표자협의회(이하 전대협)', '전국민민운동연합', '전국교직원노동조합', '전국민족민주운동연합'을 중심으로 민자당 일당독재 분쇄 투쟁에 연대하면서 연대연합조직의 맹아인 '민주주의민족통일전국연합(이하 전국연합)'의 결성에 적극적으로 참여했다.

1994년에 UR저지투쟁은 '국회비준 저지 투쟁'에 집중되었다. 농민들은 농성, 야3 당사 장기집거농성, 민자당 당사 타격투쟁, 천만인 서명

운동 등 다양한 방법을 동원했다. 비록 WTO가입 국회비준을 막아내지 못했지만, ‘WTO이행특별법’ 제정과 농업을 지키기 위해 농민단체와 시민단체들이 연대를 형성했다. 이후 투쟁을 지속하여 농민 대중을 결집시켜냈으며, 미국에 대한 관점을 명확히 하게 되었다. 1990년부터 1994년까지 4년 동안 전농은 현장 농민들과 결합된 투쟁⁷⁾과 ‘민주주의 쟁취투쟁’⁸⁾을 하면서 농민운동의 대중화에 급진전을 이루었다. 그 과정에서 전농은 민족민주운동의 중요한 조직으로 자리 잡았다. 그러나 UR협상이 민족적·계급적 과제가 아닌 농업문제로만 인식되어 투쟁한 것은 큰 오류였다. 이는 5년 후 사회 모든 부문을 옥죄는 근원으로 작동했다. 개방화·세계화 명령으로 노동, 농업, 문화, 의료, 교육 등 모든 분야에 걸쳐 ‘신자유주의 정책’이라는 철퇴를 맞게 된 것이다.

(2) 농촌 활동의 대중화를 통한 농민·학생 연대 강화와 농촌 현장 투신 확산

1970년대 농촌 활동은 사회구조적 모순의 해결을 지향하는 이념 씨클 단위의 농촌 활동으로 전개되다가, 1980년대에 활동가 중심의 팀 농촌 활동으로 전환했다. 6월항쟁 이후에는 팀 농촌 활동을 지양하고 학생 대중과 함께 하는 대중적 농활로 변모했다. 이전의 고립성과 분산성을 극복하고 전대협 차원에서 전국적이며 통일적이고 조직적인 농촌 활동을 하게 된다.

농민과 학생의 연대를 차단하기 위해 당국은 물리적 탄압과 이데올로기 공세를 가했고, 농활대원은 농촌 사회의 전근대적 요소 등으로 인하여 철저한 규율 속에서 농활을 수행했다. 또한 농활은 주력군 연대를

7) 나라 적재투쟁, 골프장 반대투쟁, 잇담배 전량 수매투쟁, 의료보험 개혁투쟁, 농협 개혁투쟁 등을 말한다.

8) 민자당 일당 독재투쟁, 전국연합 결성참여, 범민족 통일행사 참여, 대통령 선거투쟁 등을 말한다.

통한 통일전선운동의 한 영역이며, 자기운동 및 상호운동 강화에 복무하는 연대활동이라는 관점을 정립했다. 이를 바탕으로 한 농활은 1990년대 초반까지 만개했다. 농활로 인해 농민회 회원들이 점점 늘어났고, 농민운동은 전농의 출범으로 한국사회 변혁운동의 주력으로 자리매김했다. 그리고 학생회와 정치적·조직적 연대를 강화해 나갔다. 이 과정에서 학생운동은 과거 개별적·분산적인 농촌 현장 투신보다 집단적·조직적 농민운동 투신으로 바뀌었고, 농민운동의 중요한 역량으로 전환되었다.

(3) 개방으로 인한 농업환경과 농민운동의 변화

UR반대투쟁이 국회비준과 ‘WTO(World Trade Organization, 세계무역기구) 이행특별법’의 제정으로 일단락되면서 농업에도 많은 변화가 나타났다. 30년 동안 지속되었던 개방농정의 영향으로 상업적 전환이 이루어졌고, 농업은 급속히 침체되었다. 따라서 농민들의 노동 강도는 강화되고, 농민들은 생존을 위해 김영삼 정부의 농어촌 구조조정 정책에 경쟁적으로 참여했다. 정부는 42조 원의 투융자 사업을 4년 앞당겨 마무리했고, ‘농어촌 특별세 투융자 사업’을 새롭게 시행했다. 이 정책들은 ‘15만 전업농’과 ‘10만 후계인력 양성’ 등으로 나타나면서 농가의 10%에만 집중되었다.

따라서 농민들 간의 차별은 강화되었고, 구조조정이 본격화되었다. 막대한 예산을 투여한 첨단시설은 있지만, 운영할 예산이 없어 무용지물이 되는 부실사업이 양산되었다. 일률적인 사업은 시설원예, 축산, 가공, 유통에 집중되었다. 이것은 농민들의 다양한 작목 선택을 어렵게 했고, 농업 생산의 혼란은 농업 위기를 심화시켰다. 또한 쌀 수매가격이 동결되면서 농민들의 소득이 정체되었다. UR협상으로 인한 무차별적 외국 농산물 수입에 대응하여 국내 농업을 보호하는 것을 목적으로 한 ‘WTO 이행특별법’은 시행령을 만들지 못한 채 사문화되어갔다. 농축산물 수입의 급증으로 식량자급률은 날로 하락했다.

전농은 한동안 UR투쟁의 허탈함에서 빠져나오지 못했다. 간부 활동가들의 생존을 위한 영농규모 확대는 활동력 침체로 이어졌고, 전농은 갈수록 위축·정체되어갔다. 전농은 1995년의 변화된 상황에 조용하여 농민 대표성과 정치적 지위를 상승·조화시켜 ‘농민을 위한 전농, 농민을 대표하는 전농’을 만들자는 결의를 했다. 이에 근거하여 사업도 경제사업 활성화, 정치권진출, 협동조합 참여, 지역운동 영역 개척 등을 제시하여 이전에 비해 다원화·다양화를 추구했다. 투쟁도 전국 집중투쟁보다도 단위, 시·군 단위의 자생적이고 주체적인 실천 활동⁹⁾에 주안점이 있었다. 다양한 농업·농민과제에 대한 지역투쟁과 활동은 지자체 실시를 앞두고 있음을 염두에 두었다. 그리하여 지역농정에 대한 농민들의 요구를 모으고, 농민들이 지자체 선거 및 지역농정에 책임 있는 주체로 나서게 했다. 이는 지자체 선거의 참여를 통한 농업문제 해결에 대한 모색을 시작하는 계기가 되었다.

전농은 1996년에 들어서면서 몇 년의 싸움에서도 이루지 못한 ‘의료보험 통합일원화’를 관철시키는 데 역점을 두었다. 이를 위해 ‘건강권 실현을 위한 의료보험연대회의’를 구성하여 입법투쟁을 준비하는 한편으로 농민 대중투쟁¹⁰⁾을 전개했다. 1997년에는 대통령 선거 국면에서 올바른 농업정책의 마련을 위해 역량을 총동원하여 대선후보를 압박하는 투쟁을 펼쳤다.

-
- 9) 전농은 ‘만남 고추 피해보상투쟁’, ‘청운무종자 피해보상투쟁’, ‘사과재값받기투쟁’, ‘골프장반대투쟁’, ‘쓰레기장 반대투쟁’ 등 지역 현안을 해결하기 위한 활동을 활발히 전개했다. 또한 ‘지자체 선거대응’, ‘농사청년조직건설’, ‘민원상담소 개설’, ‘농업신기술 연구’ 등 생활운동 영역을 확대하여 농민조직을 지역대중 중심의 일상 활동과 조화시키려고 노력했다.
- 10) 2006년 9월 10일, 7,000여 명의 농민들이 전국에서 모여 “9·10전국농민대회”를 개최했다. 이 대회는 김영삼 정부의 신농정 폐기와 농업 회생대책을 요구하기 위함이었다. 농민들은 청와대 앞에서 쇠시슬투쟁을 전개했고, 쌀과 의료보험 투쟁을 쟁점화하여 전열을 정비했다.

(4) 지도부 교체의 시련과 '변혁적 농민운동'을 향한 새로운 도약

전농은 김영삼 정부가 진행하는 '신농정'에 대해 명확한 입장을 정리하지 못했고, 적극적으로 대응하지 못했다는 현장 간부들과 회원들의 거센 비판에 직면하여 지도부가 사퇴하는 사건이 발생했다. 그 후 6년 만에 전농 지도부가 전격 교체되었다. 1998년 전농 대의원대회(제7기 1차년도)에서 지도부의 연임을 논의하는 가운데 명확한 투쟁 방향과 계획 하에 농민 대중들을 이끌지 못했다는 문제제기가 있었다. 그래서 지도부가 힘들게 연임할 수 있었다. 그런데 지도부는 김대중 정부에 대해 투쟁과 협력을 병행하겠다는 입장을 표명했다. 전농 간부·활동가들은 지도부가 사실상 김대중 정부의 들러리로 전락했다고 비판했다. 이 비판은 소위 '지도부의 개량화'에 근거하여 이루어졌다.

김대중 정부는 1998년에 농가부채를 실사했다. 이 시기에 전농은 농가부채 문제를 중점적 과제로 설정하고 투쟁할 것을 다짐했다. 전농, 한국농업경영인연합회, 농민단체협의회와 공동으로 '대책위원회'를 구성했고, 정부와 논의 자리를 만들었다. 대책위원회의 논의를 통해 각 소속 단체는 공동명의로 건의안을 작성했다. 건의안은 현장의 요구를 충분히 담아내지 못했으나, '대책위원회' 의장직을 수행하고 있던 전농 지도부(의장)가 서명했다. 이 사실이 언론을 통해 알려지자 현장에서선 반대의 목소리가 들끓었다. 또한 당시 '농어촌진흥공사', '농지개량조합', '농지개량조합연합회'의 통폐합이 추진되는 가운데 당시 전농 지도부는 '농어촌진흥공사' 비상임 이사직을 수락했다. 이는 기본적인 회의를 거치거나 합의를 통하지 않은 것이었다. 당시 '토지정비사업' 등 이권개입이 예상되는 여러 사업들이 진행되는 상황이어서 현장의 반대가 불거져 나왔다. 여기에 더하여 '농업회의소'를 만드는 것에 대한 논의가 진행되었다. WTO 반대투쟁이 진행되고 있는 상황에서 이러한 논의들은 시기상조로 판단되었다.

결국 1998년 하반기 '중앙위원회' 자리에서 '농업회의소 추진'과 '농어

촌진흥공사 비상임이사 파견' 안건은 부결되었다. 전농의 현장 간부들은 지도부를 규탄하는 목소리를 모았고, 1999년 제7기 2차 대의원대회에서 중대한 결정을 내리게 되었다. 대의원대회는 전농 창립 이후 유래없는 90% 가까운 참석률을 보였는데, '의장단 사퇴 철회 권고안'은 부결되었으나, '보궐선거 안'이 채택되어 새로운 지도부를 선출하게 되었다.

'변혁적 농민운동'을 표방한 새로운 지도부는 전농의 조직 성장과 발전의 지표를 다음과 같이 제시했다. 첫째, '투쟁하는 전농, 승리하는 전농'의 가치를 내세웠다. WTO 신자유주의 광풍을 막아내고, 진정한 농민해방 세상을 위해서는 투쟁의 긴장과 고평을 더욱 쫓아갈 것을 요구하며 지도했다. '농민을 위한 전농, 농민을 대표하는 전농'이라는 가치를 품고 가되, 투쟁의 중심을 놓치지 않고 더욱 기세를 높여 기필코 승리를 쟁취하겠다는 결의를 표현했다.

둘째, 현장을 강화하기 위한 '지도사업'을 백방으로 전개했다. 지도부들은 면단위 지회 행사, 회의 등 지역의 일정이 있는 곳이라면 어디든지 가리지 않고 순회했다. 이를 통해 지도부를 중심으로 일지단결하는 기풍이 현장에서부터 만들어졌다. '전농이 결심하면 우리는 한다'는 구호도 그 과정에서 만들어졌다.

셋째, 민족민주운동전선을 확대 강화하고 발전시키는 데 제 역할을 되찾게 되었다. 전국연합에 초대 의장과 사무총장을 파견하는 것을 하나의 예라고 할 수 있다. 새로운 지도부는 사회변혁은 농민운동의 독자적 발전만으로 이룰 수 없다는 사실에 바탕하여 어려움에 봉착한 민족민주운동에서 전농의 역할을 찾는 한편, 전국연합 강화와 민중연대 건설에서 핵심적 역할을 수행하기 위해 노력했다.

조직의 혼란 속에서 시작된 1999년은 국민의 정부가 추진하는 농업정책에 대한 기대를 접고, 정부의 기만적 농업정책을 규탄하는 데 초점이 맞추어졌다. 이는 협동조합 개혁투쟁으로부터 시작되었다. 1999년 3월 18일에는 협동조합 개혁을 방해하고 자신들의 기득권을 지키는 데 여

념이 없는 농협중앙회에 대한 집중투쟁¹¹⁾이 벌어졌다. 국민의 정부 출범 이후 농협중앙회를 규탄하는 농민투쟁에서 58명이 연행되어 1명이 구속되고 1명이 수배를 받았다. 전농 의장의 수배와 사무총장의 구속에서 알 수 있듯이, 전농의 지도부 교체에 대한 정부의 즉각적인 반응은 이후 농업정책을 어떻게 끌어갈지를 보여주는 계기가 되었다.

전농의 1999년 투쟁은 그 간의 투쟁과 형태를 달리했다. 농민대회와 민중대회의 결합을 통해 농업문제 해결의 외연을 확장시키면서 부문연대 투쟁을 모색했다. 매년 노동자와 농민이 따로 전국대회를 개최해왔으나, 이후에는 함께 민중대회를 개최하는 것에 합의했다. 이를 위해 ‘민중대회 위원회’를 구성했으며, 하반기는 노농연대를 중심으로 ‘전 민중투쟁’¹²⁾을 준비했다. 이 투쟁은 20세기를 마감하면서 희망의 21세기를 앞둔 한국에서 사회운동의 질적 변화를 예고했다. 이 투쟁 이후 ‘상설적 공동투쟁체’ 건설의 문제가 논의되었고, 이는 장차 모든 운동진영을 하나로 모으는 ‘전국민중연대’를 결성하는 밑거름이 되었다.

(5) 통일시대 주역이 되는 토대로서 ‘남북농민통일대회’

2000년 6월 ‘남북정상회담’에서 발표된 ‘6·15공동선언’은 반세기 동안 분단된 민족의 미래를 여는 중요한 사건이었다. 6·15공동선언으로 각 계각층에서는 자주 교류 사업을 추진했다. 전농은 북한의 농업이 연속되

11) 조합원을 대표하여 전국에서 모인 3,000여 농민들이 폭우 속에서 농협중앙회 개혁투쟁을 전개했다. 농민들은 비를 맞고 있었지만, 농협중앙회는 철문 출입구를 봉쇄했고, 화장실 사용도 금했다. 이에 분노한 농민들은 철문을 부수고 중앙회 건물로 진입하여 점거했다. 이 과정에서 농협중앙회장실에 있는 외국농산물에 발견되면서 반농업적인 농협중앙회에 대한 농민들의 분노는 극에 달했다.

12) 11월 14일에는 “생존권보장·경제주권수호·국가보안법철폐·노동시간단축·농가부채 해결 제1차 민중대회”가 개최되었다. 제1차 민중대회는 노동자가 중심이 되어 공동의 과제를 걸고 투쟁을 전개했다. 12월 10일에 열린 제2차 민중대회는 농민들이 중심이 되어 제1차 대회와 같은 공동의 과제를 걸고 전국대회를 진행했다.

는 홍수와 이상 저온으로 막대한 피해를 보았다는 점을 주시했다. 남과 북의 농업이 안팎에서 밀려오는 요인들로 피폐화되었는 바, 상호 교류를 통해 농업 발전을 모색할 방법을 찾고자 ‘남북 농민 교류사업’을 본격화했다. 남한에서는 북한의 이상저온 현상을 극복하는데 필요한 ‘못자리 비닐 보내기 운동’을 전 국민적으로 추진했다. 이를 위해 49개의 종교·시민사회단체가 운동본부를 구성하고 사업을 벌였다. 지역에서는 농민들이 다양한 방법으로 단기간에 4억 원을 모아 못자리 비닐을 제작하여 북한의 ‘조선농업근로자동맹’에 전달했다.

못자리 비닐 보내기와 남북 농민 통일대회를 발단으로 민족분단을 종식시키고, 통일 이후 농업을 위한 방안들이 제기되었다. 남한에서는 농산물의 과잉생산으로 가격이 폭락했고, 북한에서는 열악한 기후와 토지 부족으로 생산량이 부족했다. 따라서 남한의 잉여 농산물을 북한으로 보내기 위해 WTO에 ‘내국 간 무역’으로 인정할 것과 일정량 농산물의 정기적 대북지원 등에 관한 정책과 법제정을 요구했다. 전농은 이 사업들을 통해 농민과 통일, 민족농업과 통일농업의 방안을 구체적으로 고민했다. 이것은 농민의 통일의식 고양과 통일주체로 나서는 계기가 되었다.

(6) 농민운동의 질적 변화의 분수령이 된 30만 농민대항쟁

악화되는 농업 농촌의 현실은 농민들을 더욱 절망 속으로 몰아갔다. 전농은 2001년의 대의원대회에서 WTO 출범 이후 어려워지고 있는 농업 현실을 타개하고, ‘뉴라운드협상(DDA)’에 대응하기 위해 정부가 추진하는 세계화·개방화에 맞서 2004년까지의 장기 투쟁을 준비했다. 그리고 제17대 대선에서 농업·농민문제를 전면화하기 위해 조직적으로 ‘30만 농민대항쟁’을 결의하고 선포했다. 이를 성사시키기 위해 각 지역에서 ‘시·군·읍·면 대책위원회’를 구성하고, 이장단 선언조직, 서명운동 등 다양한 방법을 동원하여 조직화에 들어갔다.

30만 농민대항쟁을 위한 ‘쌀 개방 반대선언 운동’에는 전국에서

6,800여 명의 이장들이 참여했다. 이로 인해 30만 농민항쟁의 가능성은 현실화되어갔다. 2003년 11월 13일에 여의도 고수부지에서 개최된 전국 농민대회에 집결한 관광버스만 2,645대여서, 버스 기사들만으로도 규모를 갖춘 집회가 될 정도였다. 행사에는 10만여 농민, 노동자·학생·시민 2만여 명 등 총 12만여 명이 참석했다. 경찰조차 감탄할 정도로 조직적으로 모여든 농민대오는 굳이 그 어떤 행위를 할 필요가 없었다. 이는 개방농정 일변도로 치닫고 있는 정부와 정치권에 큰 압박이었다. 이 행사는 갑오농민전쟁 이래 가장 많은 농민이 참여했다는 점에서 역사상 길이 남을 쾌거였고, “전농이 결심하면 그 어떤 것이라도 해낼 수 있다”는 자신감과 자부심을 획득했다. 지도부는 대중을 믿고, 현장은 중앙의 방침을 철저히 집행하는 ‘일심단결의 작풍’이 꽃피워 낸 것이 바로 이 항쟁의 성과였다.

(7) ‘반 WTO투쟁’과 ‘한-칠레 FTA 저지 투쟁’

김대중 정부는 WTO 출범 이후 새롭게 진행되는 협상에 대표를 파견했다. UR충격에서 벗어나지 못한 농민들은 농업 위기를 다시 한 번 느끼게 되었다. 전농을 비롯한 민중진영과 시민사회단체들은 지난 UR투쟁에 적극적으로 참여하지 못했다고 평가했다. 이들은 WTO 뉴라운드 투쟁을 전 국민적 투쟁으로 만들기 위해 ‘투자협정·WTO반대국민행동’을 결성했다. 농민만이 아닌 전 시민·사회진영이 참여하여 반 WTO투쟁을 전개해 나갔다. WTO 뉴라운드 협상 저지투쟁은 해외에서도 전개되었다. 1999년 미국 시애틀(Seattle)에서 열렸던 WTO 제4차 각료회의를 저지하기 위해 한국 대표들이 참가했다. 그 숫자는 많지 않았지만, WTO 신자유주의 세계화를 반대하는 세계 민중들과 연대투쟁을 벌였다. 결국 WTO 제4차 각료회의는 무산되었고, 반세계화 투쟁은 새로운 국면을 맞이했다.

2003년 9월 멕시코 칸쿤(Cancun)에서는 WTO 제5차 각료회의 저지

투쟁을 전개했다. 이경해는 “WTO가 농민을 죽인다”며 자결했고, 이를 계기로 전 세계 민중이 강력한 연대투쟁을 벌였다. 그리하여 각료회의의 무산이라는 결과를 얻어냈다. 경제적으로 어려운 조건 속에서도 대규모 투쟁단을 파견하고, WTO 반세계화 투쟁을 모범적으로 전개한 전농은 전 세계 농민연대운동의 주요국으로 부상했다. 또한 전농이 국제적으로 연대의 장을 넓히는 계기가 형성되었다.

2005년에는 홍콩에서 WTO 제6차 각료회의가 진행되었다. 이 시기에 맞춰 전농은 초기부터 대규모 ‘원정투쟁단’을 조직했고, 900여 명의 농민이 참가했다. 이것은 대규모 해외 원정투쟁의 새로운 역사가 만들어지는 것을 의미했다. 대규모 풍물패, 촛불문화제, 거점선전진, 해상시위, 3보 1배, 컨벤션센터 진격투쟁 등 다양하고 창조적인 투쟁을 벌였다. 이를 통해 조직 내적으로는 반세계화 투쟁의 중요성을 각인시키고, 단련하는 장이 되었다. 또한 외적으로는 국제적인 반세계화 투쟁의 기운을 고취하고, 연대 전선을 확대하는데 기여했다. 그러나 국제연대 투쟁은 아직 걸음마 단계였다. 전농은 장기적 전망 속에서 신자유주의 정책을 분석하고 대응하기 위한 정책적 연구와 국제적 연대를 위한 조직내적인 준비가 절실하다는 문제의식을 확립했다.

이와 더불어 전농은 2004년 대의원대회를 통해 1992년 4월에 처음 조직된 국제적인 농민운동 연대조직인 ‘비아캄페시나(the Via Campesina, 국제농업농민연합)’에 가입하는 문제를 논의했다. 비아캄페시나는 전 세계 80여 개국, 160여 개 단체로 구성되어 있었다. 이 단체는 소규모 또는 중규모의 생산자들, 농업종사자들, 농업지역 여성들, 그리고 아시아·아프리카·미국·유럽의 토착공동체 단체들을 포괄하는 조직이었다. 이 단체는 동유럽, 서유럽, 동북아시아, 동남아시아, 남아시아, 북미, 케리비안해 연안국가들, 중미와 남미, 아프리카에 산하조직을 두고 있다. 이 단체의 가입 배경은 한국농업을 위기로 몰고 있는 WTO체제가 어느 특정 국가만의 문제가 아니고, 미국을 중심으로 한 초국적 자본의 횡포에 신음

하는 전 세계 민중의 공동 투쟁 대상임이 확실하게 드러나고 있으므로, 자국만의 고립적 투쟁의 한계를 극복하고, 전 세계 진보적 농민세력과 연대하여 강력한 WTO 반대 투쟁 전선을 구축해야 한다는 인식을 공유했기 때문이었다. 전농 대의원대회는 이를 승인했고, 마침내 비아캄페시나에 가입하게 되었다.

WTO체제가 전 세계 민중들의 저항과 각 나라의 보호무역주의 경향으로 인하여 난황을 겪으면서 ‘양자간 자유무역협정’으로 방향이 선회되는 가운데, 한국도 김대중 정부에서 한-칠레 FTA(자유무역협정)를 시작으로 적극적인 FTA 추진의 물꼬가 열렸다. 2001년 초에 한-칠레 FTA를 타결하겠다고 정부의 공언을 투쟁을 통해 저지하는 데 성공했으나, 정부가 추진의사를 포기한 것이 아니었다. 정부는 2002년 말에 한-칠레 FTA를 타결했다. 전농은 2003년에만 130여 일에 걸친 상경투쟁을 비롯하여 갖가지 전술을 구사하며 한-칠레 FTA 국회비준 저지 투쟁을 벌였다. 그렇지만 2004년 초에 총선을 앞둔 정부는 ‘한-칠레 FTA 국회비준동의안’을 상정하여 강행 처리했다. 엄동설한에 경찰의 물대포를 맞아가며 싸웠던 수천의 농민들은 울분을 삼켰다. 농민들은 임박한 ‘4·15총선’에서는 진정으로 농민과 민중을 대변할 수 있는 대표를 국회로 보내야겠다고 다짐했다.

130여 일 동안의 투쟁 과정은 정부의 일방적이고 반농업적인 한-칠레 FTA를 각계각층에 알리는 계기가 되었다. 한-칠레 FTA를 필두로 연이은 FTA가 추진될 것이며, 이로 인해 국가 전체가 위협받고, 각 부문에 걸쳐 피해가 발생할 것이라는 사실이 널리 전파되었다. 이것은 향후 FTA 반대 투쟁으로 각 운동세력이 결집하는 계기가 되었다. 그렇지만 한-칠레 FTA투쟁은 모든 층을 포괄하는 데 실패한 “농민들만의 고립되고 외로운 투쟁”이었다는 평가를 받았다.

(8) '농민의 정치세력화' 결정과 진보정당 진출

농민의 정치세력화는 농민운동의 역사 속에서 끊임없이 제기되었던 문제였다. 민족민주운동진영 내에서도 전농의 정치방침은 더 이상 미룰 수 없는 중대 사안이었다. 전농은 2003년 1월 16일의 대의원대회에서 '정치세력화를 위한 정치위원회'의 구성을 논의하고, 그 경로와 방법을 결정하는 '임시대의원대회'를 열기로 했다. 조직 내외의 요구로 진행되었던 정치세력화 논의는 정당문제, 농민운동의 진로, 변혁운동의 전망 등을 포괄하는 매우 중요한 사안이었다. 그러므로 전농 각급 조직은 이런 내외의 요구에 부응하고, 민족민주운동 진영에서 차지하는 전농의 지위에 맞게 책임 있는 토론을 전개해야 한다는 것이 취지였다.

전농 정치위원회는 5차례의 회의를 거쳐 민주노동당을 통한 농민의 정치세력화를 모색한다는 방향을 확정했다. 이를 위해 9월 26일에 '상무위원회 회의를 열어 민주노동당과 협상을 위해 '진보정당 참여를 모색하는 정치협상단'을 꾸렸다. 협상단은 민주노동당과 세 차례의 만남과 토론을 갖고, 10월 15일에 '전농-민주노동당 정치협상 합의문'을 작성했다. 농민운동 진영의 정치방침의 결정과 참여는 단일진보정당 건설 및 강화에 일조했으며, 진보정당운동의 전국화에 큰 역할을 했다. 그러나 정치방침에 대한 조직 내 이견이 해소되지 못하면서 단일 조직인 전농의 통합성에 영향을 주었고, 이를 극복해야 하는 과제가 남겨졌다.

(9) '쌀 개방 저지투쟁'에서 고 전용철·홍덕표 '열사 투쟁'까지

UR협상 타결 10년 후인 2004년에 쌀 개방 재협상이 진행되었다. 노무현 정부는 2004년 4월에 재협상을 선언하고, 국민적 합의보다는 밀실 비공개로 가득 찬 협상을 강행했다. 결국 이면 합의로 얼룩진 실패한 쌀 개방 재협상으로 귀결되었다. 그 결과 국회 국정조사가 진행되었다. 명분이 없는 협상이었지만, 정부는 국익을 명분으로 한 '개방대세론'을 설파했다. 그리고 여야의 연정을 통해 11월 24일에 국회비준이 이루어졌다.

이로써 쌀농사를 포함한 농업 전체의 존립이 위협받는 상황에 직면하게 되었다. 이와 함께 농업 구조조정 정책인 ‘농업농촌종합대책’과 ‘119조 투융자 계획’이 실행되었는데, “밑 빠진 독에 물 붓는 격”과 다름없는 허울 좋은 정책으로 농업과 농촌을 더욱 위기로 내몰았다.

세계적인 식량 소비 기지로 전락하느냐, 아니면 자립자급을 통한 식량주권을 지켜내고 통일 농업의 교두보를 확보하느냐의 대결전에서 농민들은 치열하게 투쟁했다. 30만 명이 넘는 농민들이 참여한 ‘쌀 개방 찬반을 묻는 농민총투표,’ 전국 100개의 시·군 농민회 가운데 94개 지역에서 진행된 ‘9·10 전국 동시다발 투쟁,’ 트럭 4천대의 상경투쟁 등으로 340여명에 이르는 연행자가 발생했다. 쌀 개방 반대에 대한 국민 여론을 조직화하고 국민전선을 구축하는 계기가 되었던 ‘우리 쌀 지키기 식량주권수호 범국민운동본부’에는 120여 개 단체들이 참여했다. 뿐만 아니라 정부의 쌀 개방 재협상이 무효임을 알리고, 식량자급과 식량주권의 개념을 전국적으로 유포 확산시키는 여론전도 성공적이었다.

2005년에도 ‘쌀 개방 저지투쟁’은 쉼 없이 계속되었다. 그 해 4월에 쌀 개방 재협상의 이면합의 사실이 언론을 통해 알려지자 국정조사를 끈질기게 요구하여 마침내 국회청문회까지 개최되었다. 이후에는 ‘6월 20일 농민총파업,’ ‘9월 10일 전국농민대회,’ ‘11월 15일 국회 앞 전국농민대회,’ ‘11월 23일 고속도로 상경 투쟁’ 그리고 ‘대구모 야적투쟁’이 진행되었다.

쌀 개방 재협상이 국회 비준에 이르자 전국 각지에서 많은 농민들이 스스로 목숨을 끊었다. 급기야 11월 15일의 대회에서는 두 농민이 경찰의 폭력으로 죽임을 당했다. 전용철·홍덕표의 죽음을 매개로 수많은 단체들이 연대하여 ‘범국민대책위원회’를 구성했다. 그리고 투쟁하여 대통령의 사과를 받았고, 경찰청장은 사직했다. 민주노동당의 국회 원내전술과 전농을 비롯한 농민단체들의 대중투쟁이 적절히 결합하면서 국정조사와 청문회가 현실화되었고, 비준안 처리를 수차례 지연시키면서 농민투

쟁을 확대할 수 있었다. 이 과정에서 쌀 개방 재협상의 본질을 전 국민에게 폭로했고, 농업의 근본적 회생을 위한 국민들의 관심과 참여를 확산시켰다. 국민적 요구로 “농업회생을 위한 농민-국회-정부 3자 합의 기구 구성”이라는 정치적 성과를 쟁취했다.

이런 성과들에도 불구하고, 한계가 있었다. 농민총파업과 대규모 야적투쟁 등에서 농민 대중을 투쟁의 중심으로 세우지 못했다. 쌀 개방 재협상 반대라는 대중적 요구가 높은 투쟁임에도, 광범위한 농민의 참여보다는 회원이 중심이 되는 선도 투쟁의 한계를 벗어나지 못했다. 또한 계속되는 투쟁 일정으로 현장 간부들의 하중이 누적되면서 전술 운용이 효과적이지 못했으며, 일부 농민단체와 투쟁전술의 불일치로 현장에서 혼란을 초래하기도 했다. 쌀 협상 국회비준저지 및 WTO 각료회담 저지투쟁과 농업회생을 위한 제도개혁 투쟁을 잘 배합·배치하지 못한 것도 한계였다. 식량 자급률 목표치 법제화, 학교급식 조례 제정 등 농업 회생을 위한 근본 대책에 대한 구체적 정책 대안을 모든 투쟁에 결합시켜 쟁취목표를 분명히 해야 했으나, 조직 내부의 견해 차이로 전면화하지 못했다. 아울러 추곡 수매제 부활, 공공 비축제 폐지와 같은 정치적 요구를 구체적 정책 대안으로 연결시켜내지 못했다. 이는 정치적 구호에 머물렀으며, 농민에게 승리의 자신감을 심어주기에 미흡했다. 적재 투쟁은 전국적으로 진행되면서 쌀값 대란을 대중적으로 알리는 데 의미가 있었다. 그러나 대규모 적재, 대중적 참여, 강고한 전술을 중심으로 한 투쟁 방침이 삼위일체가 되어 진행되지 못하고, 물량중심으로 집중화되었다. 또한 지역적 특성을 반영한 창조적 전술이 부족했다.

4. 농민운동의 새로운 전망을 위한 문제의식

전농은 창립 이후 지금까지 농민 대중의 대표조직임을 자임했다. 전농은 단일한 체계의 조직적 활동을 통해 농민 대중의 삶을 파탄으로 몰아가는 세력들에게 저항하고 투쟁하면서 농민 대중의 권익 실현, 민족의 자주와 통일, 사회의 민주주의를 위해 헌신했다. 이는 농민운동이 한국 사회운동에서 계급적 입장을 분명히 했으며 부문운동으로서 역할과 지위를 꾸준히 확대하고 강화했다는 자부심이기도 하다. 20년의 역사 속에서, 전농은 성과와 한계 그리고 오류를 경험하면서 승리감, 아픔, 절망을 맛보았다. 우리의 가장 큰 위협 대상은 한국 농업과 농민 대중의 삶을 파탄내고 탄압하는 세력들이 아닐 수 없다. 오히려 이에 대처하는 한국 농민운동의 중심인 전농의 중장기적 전략 부재에 대한 조직 안팎의 평가와 사회적 지지 기반의 약화이다.

그동안 전농의 사업과 투쟁은 농산물 가격문제, 수입개방, 농업 구조조정 정책 등 구체적인 농민의 이익 보호와 외부 조건에 대한 방어적 측면이 강조되었다. 또한 중앙집중식 대정부 투쟁이 중심이 되면서 농민 대중들의 다양한 이해와 요구에 따른 활동 의지를 담아 낼 수 없었다. 농민 대중들은 변화된 농업의 현실에 대한 당위적 투쟁으로 자신의 삶과 생활의 문제, 구체적인 요구의 실현, 지역문제에 대한 관심과 애착, 직접 참여의식 고양 등에 관심을 보이고 있다. 따라서 농민 대중의 실질적이고 경제적 이해와 정치·사회적 요구들을 반영하고 충족시킬 수 있는 농민운동의 전망에 대한 논의가 제기되고 있다. 이는 전농이 농민 대중의 문제를 해결해 주는 해결사가 아니라, 앞으로 농민의 다양한 움직임들을 확산시키고, 그 다양한 움직임들을 제도권 아래에서 통제하고 권력의 코드에 맞추려는 의도를 거부하고 깨는 생산, 생활, 투쟁이 연계된 대중 조직으로 발전하여야 한다는 의미이다. 즉 한국 사회를 변화시키기 위한 역할과 더불어 농민 대중의 자율적 활동들을 지원하고, 다양한 방향에서

실험들을 소통하게 해 주는 연결망의 역할, 이러한 소통을 방해하고 일원화하여 코드화하려는 권력에 대한 투쟁이 필요하다는 것이다.

이와 관련하여 읍·면·동 지회와 시·군 농민회의 활성화가 전농의 내적 문제로 부각되어야 한다. 그 내용은 바로 농업 생산 및 농민 생활과 관련한 다양한 협동형태들을 개발하고, 이것들을 확산시키는 것이며, 권력 투쟁으로 권력이 제시한 구도를 넘어서는 대안들을 제시하고, 구체화하는 것이다. 지역조직들이 ‘지역농업’과 ‘지역먹거리운동(Local food)’에 대한 관심과 실천을 높여나가고 있는 것은 다행스러운 일이다. ‘지역먹거리운동’은 먹거리를 매개로 한 사회연대라는 측면과 중소농의 소득안정 및 지역농업 활성화라는 측면에서 권력이 제시하는 농업정책 구도와 큰 차이를 보인다. 또한 생산과 생활 측면에서 다른 형태의 농민조직화가 가능해지므로, 전농에서 중요한 정책과제 가운데 하나로 삼고 있다.

지금까지와 마찬가지로, 앞으로도 농민운동의 새로운 주체는 현장에서 생산을 담당하는 농민이다. 과거 농민들의 영농은 개별적이었지만, 현재 영농은 작목반, 품목협회, 영농조합법인 등의 형태로 결집되어 나타나고 있다. 전농이 이들을 어떻게 조직하느냐에 따라 농민운동 전망과 역할이 확연히 달라질 것이다. 그러므로 조직체계의 정비와 민주적인 소통, 농정대안 등 정책능력 강화, 투쟁력 강화 등을 위한 조직적 노력이 필요하다.

전농의 현재적 과제는 새로운 사회를 만들기 위한 농민운동의 혁신 방향과 구체적 실천방안을 모색하면서 신자유주의 정책에 맞설 태세를 갖추는 것이다. 소수 농민운동가의 고립된 활동이 아닌 농민 대중의 이해와 요구에 기초하면서 다양한 계급·계층과 소통하고 공감하는 방향으로 연대의 폭을 확대해야 한다. 농민운동은 농민들만의 운동이고, 대안은 제시하지 못하며 반대만 주장하는 방어적 운동을 한다는 우려를 해소해야 한다. 전농은 농민 대중들에게 희망을 주고 사회가 공감하는 농민운동과 농업대안의 방향을 새롭게 모색해야 한다. ✎

참고문헌

- 권영근. 2006. 『해방 후 농민운동의 전개와 성격』. 한국농어촌사회연구소.
민주화운동기념사업회. 2005. 「민주화운동관련 사건·단체사전 편람을 위한 기초조사연구보고서」.
- 박세길 외. 2008. “농민운동의 새로운 과제와 국민농업.” 『새로운 사회를 여는 조건』. 시대의 창.
- 윤수중. 1997. “농민운동의 전개와 새로운 과제.” 『농민과 사회』 가을호. 한국농어촌사회연구소.
- 이호철. 1997. 『한국 현대 농민운동의 전개』. 한국농어촌사회연구소.
- 장상환. 1990. “한국농민문제의 본질과 농민운동.” 『한국사회의 이해』. 한울.
전국농민회총연맹. 1990. “우루과이라운드와 농어촌발전종합대책 대응방안.” 『전농』 2호.
- _____. 1991~2006. 『정기대의원대회자료집』.
- _____. 1992. “대선국면 농민투쟁을 위한 간부시국토론회.” 『농민과 정세』 11월호.
- _____. 1994a. “’94 쌀 가격보장 이렇게 되어야 한다.” 『농민시대』 11월 특별호.
- _____. 1994a. “6·14 농어촌발전대책 진단.” 『농민시대』 7월호.
- _____. 1994b. “UR비준을 둘러싼 각국 동향과 우리의 대응.”
- _____. 1994b. “상반기 UR국회비준 저지투쟁 평가와 전망.”
- _____. 1995. “6·27 선거와 농민운동.” 『농민시대』 8호.
- _____. 1995. “지자체 어떻게 대응할 것인가?” 『농민시대』 4월호.
- _____. 1996. “정치정세와 투쟁방향.” 『농민시대』 12호.
- _____. 1996. “총선이후 동향과 과제.” 『농민시대』 10호.
- _____. 1997. “97년 하반기 정세와 농민투쟁.” 『농민시대』 15호.
- _____. 2010. “전국농민회총연맹 20년 연혁.”
- _____. 2010. 「조직진단평가보고서」.
- 전국농민회총연맹준비위원회. 1990.4. 「전농결성에 관한 활동보고」.

전국여성농민회총연합. 2006. 「여성농민운동약사」.

전기환. 2011. 「암흑 속에서 피어나는 농민운동」. 전국농민회총연맹.

투고: 2011.3.31