농업부문 사회갈등의 실태와 관리방안 연구

한·칠레 FTA 등의 사례를 중심으로

김 홍 상 연구 위 원 심 재 만 초청연구원



연구 담당

김 홍 상 연구위원 연구총괄, 제 1, 3, 5, 6장 집필 심 재 만 초청연구원 제 2, 3, 4, 5장 집필

머 리 말

최근 우리 사회에서 사회주체 간 갈등이 양적·질적으로 증가하고 있다. 농업부문에서도 이와 같은 대립과 갈등이 증가하면서 농업·농촌과 관련한 정책과정 안팎에서 농업·농촌은 물론 국민의 건강과 생명에 직결되는 공공 의사결정이 쉽지 않다.

변화하는 대내·외적 여건 속에서 농업·농촌의 발전을 전망하고 국민 일반의 건강과 생명을 확보하고자 하는 입장에서 갈등을 생산 적으로 관리해가는 작업이 무엇보다 중요하다. 공공 의사결정에 필 요한 사회주체 간 협력적 관계를 구축·복원하는 일도 당장의 갈등 관리에 달려있을 수밖에 없다.

이 연구는 농업부문 사회갈등의 실태와 갈등관리의 현황을 검토 함으로써 잠재적·현재적 갈등을 생산적으로 관리하는 데 필요한 제도적 개선방안을 도출하고자 하였다. 사회갈등에 대한 개념적 접 근시각, 농업부문 사회갈등의 현황, 갈등관리방안 등을 주요 연구결 과로 제시하였다.

이 연구가 현재 농업부문 및 우리 사회 다양한 부문에서 갈등관리의 제도적 기반을 마련하려는 노력에 많은 참고가 되고, 이 분야에 관심을 갖는 연구자들에게 유익한 연구자료가 되길 기대한다. 끝으로 이 연구를 수행하는 데 큰 도움을 주신 관련 정책 담당자 및 장천농협 임직원, 농민단체 여러분, 그리고 연구 자문위원으로 참석하신 서울대학교 정근식 교수께 감사의 말씀을 드린다.

2004. 12. 한국농촌경제연구원장 **이 정 환**

요 약

오늘날 농업부문에서 양적·질적으로 증가하는 사회갈등 와중에 농업·농촌과 관련한 정책과정 안팎의 의사결정이 쉽지 않다. 그에 따라 국민의 건강과 생명과 관련해 우리 사회가 부담하는 사회적 비용이 적지 않다. 더욱이 변화하는 여건 속에서 다양한 이해와 가 치를 조화시키면서 농업·농촌의 발전을 전망하고 계획하고자 하는 입장에서는, 사회갈등 와중에 드러나는 농민·농촌의 이해와 가치가 무엇인지를 이해하고, 이러한 이해와 가치를 다룰 주체들 간의 협력 적·안정적 의사결정과정을 복원하고 구축하는 작업이 중요하다.

이 연구는 농업부문 사회갈등의 실태와 갈등관리의 현황을 검토함으로써 농업부문 사회갈등과정 자체를 이해하고, 나아가 향후 잠재적 · 현재적 사회갈등을 생산적으로 관리하기 위한 제도적 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 연구의 주요 내용은 ① 사회갈등 및 갈등관리의 개념적 정의, ② 농업부문 사회갈등의 발생조건과갈등실태, ③ 주요 갈등사례 심층분석, ④ 갈등관리의 기본방향 및구체적인 방안 등이다. 이 연구는 국내외 문헌조사, 전문가 의견조사, 주요 갈등사례의 당사자 심층면접, 전문가 자문 등을 연구방법으로 사용하였다.

1. 사회갈등 및 갈등관리의 개념적 정의

이 연구는 사회갈등을 '다양한 현재적·잠재적 갈등주체들이 상이한 이해(interests)와 가치(values)를 기반으로 지속적·반복적으로 전개해가는 사회적·정치적 과정(ongoing process)'으로 개념화하고 있다. 이 개념화에서는 갈등의 사회적 편재성(ubiquity), 이해와 가치에 두루 걸쳐 있는 갈등발생 원인의 다차원성, 갈등발생의 구체적·

경험적 과정에 대한 이해의 중요성 등이 강조된다.

갈등관리는 '갈등주체는 물론 제삼의 공공주체 및 민간주체가 이해와 가치의 차이를 예방·해소·조정해가는 사회의 자기통치과정 (governance)'으로 개념화한다. 여기에서는 특정의 갈등관리과정이당장의 갈등문제를 해결(problem-solving)하는 것은 물론 잠재적·파생적 갈등문제를 해결할 수 있는 능력, 즉 사회 전체의 갈등관리역량(capacity)이 중요하게 다뤄진다. 또한 갈등관리 역시 이해와 가치를 둘러싼 사회주체 간 다양한 의사결정과정의 하나로 이해된다.

2. 농업부문 사회갈등의 발생조건과 사회갈등의 실태

이 연구에서는 갈등발생의 조건을 구조적·제도적·문화적 조건 으로 세분화해서 검토하고 있다. 문화적 조건에 대한 검토는 나머지 두 조건에 대한 검토를 보완하는 차원에서 이뤄지며, 분석의 중심은 구조적 조건과 제도적 조건에 있다.

1990년대 이후 시장통합의 세계경제, 자유화·개방화의 국가정책, 다원화되고 상대적으로 빈곤화되고 있는 농민·농촌사회 등이 현재 농업부문 갈등발생의 주요한 구조적 조건을 이루고 있다.

제도적 조건은 사후적(事後的) 갈등관리기제(機制)와 예방 차원의 사전적(事前的) 갈등관리기제 측면에서 검토되었다. 농업부문에서 정부 등 공공주체가 참여하는 사후적 갈등관리기제는 부정기적 협의 형태로 주요 갈등주체 간 직접적 관리과정, 정당과 국회에서 이뤄지는 제한적 수준의 제삼자 관리과정 등이 존재할 뿐이다. 사전적관리기제는 정책참여기제와 민간영역 중심의 사회적 협의기제의 두 측면에서 검토하였다.

사전적 관리기제로서 정책참여기제와 사회적 협의기제는 1990년 대 이후 나름의 발전성과를 보였지만 아직 크게 미흡하다. 정책참여 기제에서는 다양한 정부 위원회의 한시적 성격 및 비민주적 운영방 식이, 농민단체 중심의 사회적 협의기제에서는 상호연계틀의 부분 성·단절성이 각각 주요한 특징을 이루고 있다.

농업부문 사회갈등 실태는 농산물시장 개방, 농업구조조정, 농산물가격, 농업·농촌조직 운영개선, 환경오염, 자연자원 이용·관리, 농자재 이용 등을 주요 현안으로 하고 있다. 정부와 사회집단 간 갈등의 대부분은 갈수록 대외통상정책을 주요한 계기로 삼는 점, 국내 농업정책 집행과정에서 다양화된 농민층 간 갈등이 정부와 농민 간 갈등으로 전환될 수 있는 점, 민주화, 환경·생태, 지역개발 등 새로운 이해와 가치가 증가하면서 사회집단 간 갈등발생 가능성이 커지고 있는 점 등이 특징적이다.

3. 주요 갈등사례 심층분석

한·칠레 FTA 체결과정, 장천면 지역농협 운영개선과정 등 두 사례에서 갈등내용은 비용의 분담(한·칠레 FTA 사례) 및 편익의 배분(장천면 지역농협 사례)에 대한 주체 간 이해관심의 차이를 담고 있다. 나아가 갈등내용에서는 국내농업(한·칠레 FTA 사례) 및 지역농협이라는 사회경제적 결사체(장천면 지역농협 사례)에 대한 주체간 가치인식의 차이 역시 발견된다. 또한 갈등이 진행되는 동안 개별 갈등주체의 내부관계 자체가 역동적으로 변화하는데, 이로부터개별주체의 기존 내부관계를 토대로 형성되어온 개별주체간 관계역시 유동적으로 변화해왔다.

이상의 갈등과정을 관리하기 위한 노력은, 이해의 차이는 물론 가치의 차이를 포괄하거나 기존의 주체 간 관계는 물론 새롭게 형성돼가는 주체 간 관계를 포괄해내지 못했다. 정책추진결정 이전에 정부와 농민단체 간에서 의사결정과정이 공유되지 못했고, 지역농협임·직원에 대한 비용효율화와 책임추궁 요구가 격화되기 이전에 조합운영틀 내에서 협력적 의사결정과정이 활성화되지 못했다. 갈등

표출 이후 정부와 농민단체 양자 간 부정기적 협의, 이해의 차이에 만 주목하는 정당과 국회의 제삼자 중재 등은 역동적으로 변화해온 갈등의 주체와 내용을 포괄하지 못했다. 장천면 지역농협 사례에서는 양자 간 부정기적 협의 외에 어떤 제삼자 관리노력도 뚜렷이 이뤄지지 못했다. 사례분석을 통해 갈등구조의 역동성을 고려하는 발전적(developmental) 관리기제 구축의 필요성, 사전적 관리기제를 확충함으로써 갈등의 표출을 예방하고 신뢰관계를 형성해 이해와 가치의 차이에 대한 깊이 있는 숙의(deliberation)를 제도화할 필요성 등이 주요 시사점으로 도출되었다.

4. 농업부문 갈등관리의 기본방향 및 구체적인 방안

'주체 간 갈등이슈와 갈등관계의 재설정 및 자원분배방식의 합의 등을 가능하게 할 제도적 여건을 조성'하는 데에 농업부문 갈등관리의 기본방향이 있다. 구체적 관리방안들은 사전적(예방적) 갈등관리를 기본원칙으로 하고 사후적 갈등관리를 보완적 원칙으로 삼아 마련되어야 한다.

사전적 관리기제는 정부와 사회집단 간 일상적 의사결정과정인 정책참여기제와 시민사회영역에서의 사회집단 간 자율적 의사결정 과정인 사회적 협의기제를 중심으로 구축돼야 한다. 정책참여기제 구축에서는 정부 내 각종 위원회 제도에 참여주체의 권한강화 (empowerment)와 참여의 포괄성(comprehensiveness)이 강화되어야 한다. 구체적인 방안은 ① 잠재적 참여주체에게 의제설정권한과 의결권을 부여하는 것,② 정부 차원의 다(多)부처 참여를 제도화하는 것,③ 사회집단 중 직접적 이해관계자는 물론 간접적 이해관계자까지를 정책과정에 참여케 하는 것 등이다. 사회적 협의기제 구축에서는 정부 등 공공주체가 이를 지원한다 하더라도 민간주체의 자율적 영역은 독립적으로 남겨두는 협력자로서의 자세가 전제돼야 한다.

그 가운데 사회집단들의 독자적인 전문성 제고 노력 및 이들과 관계를 맺고 있는 전문가집단을 장기적으로 육성·지원하는 게 구체적 방안이다.

사후적 관리기제는 사전적 관리기제를 보완·수정하는 차원에서 다음과 같이 마련되어야 한다. 첫째, 갈등의 양면성과 갈등관리의 필요성에 관한 사회적 인식수준을 높이기 위해 전문적 영역에서부터 갈등 현상들에 대한 연구와 이해가 축적될 수 있도록 해야 한다. 실제 갈등현상에 대한 연구의 축적과 확산은 농업부문 안팎의 다양한 이해와 가치에 대한 사회적 인식의 폭을 넓히는 데에 효과적으로 기여할 것이다. 둘째, 농업부문 내의 다양한 사회적 관계를 규정하고 있는 기존의 법제도들에 갈등관리인식을 도입해야 한다. 현재 「갈등관리기본법」등 별개의 법 제정을 통해 범정부적 차원에서 갈등관리인식을 제도화하고자 하는 노력이 우선 구체화되는 게 중요하다. 그러나 최근 사회갈등이 특정 부문에 고유한 이해와 가치를 토대로 하는 점을 볼때, 범정부 차원의 법 제정과 별개로 각 부문에 고유한 법제도 내에 갈등당사자 간 직접적 갈등관리절차 및 제삼자 중재절차를 제도화하는 작업이 더욱 긴요하다.

ABSTRACT

Social Conflicts in the Korean Agricultural Sector and Their Management: Focusing on Two Recent Cases

The purpose of this study is to overview the conflicts between actors in the Korean agricultural sector under various conditions in structural, institutional, and cultural dimensions and to reify their major interests and values. Based on the hermeneutic research, the study will derive policy implications from recent experiences and suggest specific policy alternatives regarding conflict management. To this end, this study has conducted the theoretical review and empirical research, where the current situation of social conflicts in the agricultural sector were mapped out and the two most prominent conflict cases were analyzed in depth: the Korea-Chile Free Trade Agreement and the restructuring of Jangcheon Agricultural Cooperative.

Theoretical background for the empirical research consists of two parts. One is the theories on social conflict. Based on these, the study has conceptualized the social conflict as "an ongoing socio-political process in which various social actors are continuously exchanging their interests and values with one another." The other is the theories on conflict management, which contain two different practical expectations: the public administrative imperative(efficiency enhancement in policy process) and the socio-political reform imperative(participatory democracy or governance). The study has put relatively more emphasis on the latter, conceptualizing the conflict management as "a governance in which third-party public or private agencies as well as the conflicting actors prevent, regulate, or resolve

discrepancies in their interests and values." Following these conceptual approaches, the empirical research was conducted in forms of the general overview of social conflicts in the current agricultural sector and the institutional assets for their management on the one hand, and the in-depth field research on the recent experiences on the other.

The results are as follows:

First of all, the existent or latent social conflicts lied in the contexts of the integration of the world economic system, free trade-oriented national agricultural policy, and the diversification of peasants and their relative deprivation of socio-economic welfare to non-agricultural sectors. Reflecting the contexts, main issues in conflicts are the opening of agricultural product market, agricultural production restructuring, fluctuation of product price, restructuring of agricultural and rural organizations, polluted natural resources, illegitimate use and management of natural resources, and unreliability in in-put materials supply. However, the institutional assets to appropriately manage the conflicts severely lack.

In the in-depth research, the shortage of the institutional assets available for conflict management, compared with the escalation of social conflicts in both quantitative and qualitative terms, was highlighted: the various formal and informal mechanisms activated in the two conflict cases could not parallel the dynamism of the conflicting issues or actors. The research has derived two policy implications: the need to build up intellectual approaches to take the dynamisms into account, and the need to set up developmental mechanisms for their management.

Relying on the findings above, the study suggests policy alternatives regarding conflict management in the current agricultural sector. They are discerned into ex ante and ex post ones. Among the policy alternatives below, the first two are the ex ante alternatives:

- 1) The official councils in the government need to be revamped in the way that they empower potential participants and include all related actors in the process. Specific alternatives are to endow societal actors the actual rights to agena-setting and decision-making, to institutionalize the participation of all relevant governmental agencies, and to include all related societal actors into the process as wide as they are concerned.
- 2) Governmental bodies need to support the constellation of society-centered deliberative mechanisms for societal actors to deal with potential policy problems independently. An alternative is to support societal actors' efforts to improve their specialties in relative areas either on their own or in liaison with related academic groups.
- 3) Ex ante mechanisms need to be established on the complementary basis to the above two. The needed measures are to accumulate hermeneutic studies on individual cases of social conflicts, and to institutionalize the philosophy and the need of conflict management into related legislations.

Researchers: Hong-Sang Kim and Jae-Mahn Shim

E-mail: hskim@krei.re.kr

차 례

제1장 서론
1. 연구배경 ····································
제2장 사회갈등과 갈등관리에 관한 이론
1. 사회갈등이론8 2. 갈등관리론12
제3장 농업부문 사회갈등의 실태
1. 갈등발생의 조건
제4장 농업부문 갈등과 갈등관리 사례 분석
1. 사례분석 관점 45 2. 정부와 사회집단 간 갈등과 갈등관리 사례: 한·칠레 FTA 체결과정 51 3. 사회집단 간 갈등과 갈등관리 사례: 장천면 지역농협 운영개선
과정

제5장 농업부문 사회갈등 관리방안	
1. 갈등관리의 기본방향	
제6장 결론11	3
부록 1. 한·칠레 FTA 체결과정 일지 12 2. 장천면 지역농협 운영개선과정 일지 14	1
참고 문헌15	7

표 차 례

제2장	
班 2-1.	갈등관리의 의의14
班 2-2.	갈등관리기제의 개념적 범위와 유형17
丑 2-3.	갈등관리기제의 유형구분: 참여범위와 상호작용양식 17
제3장	
班 3-1.	농업 관련 민간단체의 유형별 발전과정21
班 3-2.	농업부문 정부 내 위원회 현황28
丑 3-3.	농업부문 사회갈등의 개요33
丑 3-4.	사회갈등의 분석적 유형화 틀42
제4장	
丑 4-1.	대외협상·국회비준 과정의 주요 내용53
班 4-2.	한·칠레 FTA 체결과정 갈등단계 구분54
丑 4-3.	단계별 갈등구조 및 갈등관리기제 종합72
표 4-4.	장천농협 운영개선과정의 주요 내용80
班 4-5.	장천농협 운영개선과정 갈등단계 구분81
丑 4-6.	단계별 갈등구조 및 갈등관리기제 종합98

그 림 차 례

제	1장		
	그림	1-1.	연구 흐름도7
제	2장		
	그림	2-1.	갈등관리과정 도식15
제	3장		
	그림	3-1.	농업부문 사회갈등 유형화43

제 [¶] 장

서 론

1. 연구배경

최근 우리 사회 공공부문 및 민간부문에서 사회주체 간 갈등이 양적 · 질적으로 증가하고 있다. 그런데 이와 같은 대립과 갈등을 부정적으로만 볼 것이 아니라 그 동안의 사회변화가 가져온 발전적 결과라는 측면에서 적극적으로 이해할 필요가 있다. 갈등의 양적 · 질적증가는 우리 사회가 민주화 · 분권화되면서 사회적 주체와 이해 (interests) · 가치(values)가 더욱 다양하게 만들어지고 이러한 이해와가치가 표현될 수 있는 통로가 개방되어 왔음을 반증하는 것이기 때문이다.

현재의 사회갈등이 미래 사회발전에 기회요인이자 제약요인으로서 양면적 속성을 동시에 지니는 점을 간과해서도 안 된다. 갈등적사회과정을 거치면서 대안적인 가치와 문화, 제도 등이 생산되는 측면에서는 기회요인으로서의 속성이 내재하는 한편 기존의 가치와문화, 이해관심 등이 사회 내에 분열적으로 지속되는 측면에서는 제

약요인으로서의 속성이 내재하는 게 일반적이다.

사회갈등이 갖는 이러한 양면적 속성은 최근 우리 사회에서 문제 시되었던 몇몇 경험적 사례에서 보다 직접적으로 확인된다. 부안 핵폐기장 건설을 둘러싼 갈등, 한·칠레 FTA 체결을 둘러싼 갈등 등에서 상생적·호혜적 대안창출이나 공공선(public good)의 진작에 이르는 순기능적 국면들이 존재하는가 하면 이와는 달리 역기능적 국면들이 적지 않게 혼재하고 있는 실정이다.1

갈수록 복합적·역동적으로 변화하는 국내외 사회경제구조를 고려할 때, 개별 사회체계의 발전은 이미 갈등과정을 피할 수 없는 단계에 이른 것일지 모른다. 역기능적 국면과 순기능적 국면이 혼재하는 구체적인 사회갈등과정에서 순기능적 국면들을 극대화할 수 있는 갈등관리(conflict management) 및 사회 전체의 갈등관리역량(capacity) 구축에 대한 관심이 갈수록 커지는 것도 이와 같은 맥락에서이다(대통령자문 지속가능발전위원회 2003a; 2003b; 2004; 최흥석등 2004; 최영기 2002; 천대윤 2001; 강영진 2000; 최종연, 1998; 윤근섭·송정기 1997a; 1997b).2

¹ 이들 두 갈등현상에 우리 사회가 관심을 갖는 것은, 무엇보다 관련 주체들 간에서 물리적 대결이 끊임없이 반복되면서 폭력적 상흔과 상호불신을 유발하는 등 적잖은 사회문제를 발생시켜왔기 때문이다. 한편이러한 과정을 거치면서는, 핵폐기물 처리나 양국간 자유무역과 같은 개별적인 정책사안을 넘어 국가적 에너지정책과 시장개방정책의 큰 틀을 마련하는 작업이 무엇보다 절박하다는 점, 그리고 이를 위해서는 경제적인 비용과 편익의 배분문제뿐 아니라 건강, 생명, 생태(환경) 등 다양한 가치들이 보다 중요하게 다뤄져야 한다는 점을 우리 사회 내에폭넓게 확산시키는 기능을 했던 게 사실이다.

² 특히 참여정부 출범 이후 대통령자문 지속가능발전위원회는, '갈등관리 없이는 지속가능한 사회발전이 불가능하다'는 인식하에 '갈등을 조정 하고 관리할 수 있는 거시적인 사회문화적 준거 틀'을 마련하기 위한 작업을 축적해가고 있다.

특히 농업부문에서는 농지를 둘러싼 소유자(지주)와 이용자(소작인) 간 갈등, 수자원을 둘러싼 이용자 간 갈등('물꼬'싸움), 농산물수매가격을 둘러싼 정부와 농민 간 갈등, 조직운영을 둘러싼 농민과농업·농촌조직 간 갈등 등이 전통적으로 오래 전부터 지속되어 온갈등현상이었다. 최근에는 농산물시장 개방, 생태적·환경적 관심,지역개발 요구 등이 더욱 확대해감에 따라 통상협상, 농업생산활동규제, 자연자원 이용·관리 등 다양한 사안을 두고 정부와 사회집단간, 사회집단과 사회집단간 간 갈등현상이 양적·질적으로 늘어나고있는 실정이다.

농업부문에서 양적·질적으로 증가하는 사회갈등이 정책의 수립과 집행 등 정책과정의 안정적 운영은 물론 정책과정 바깥에서 다양한 관련 주체들 간의 협력적 의사결정을 어렵게 한다는 데에 문제가 있다. 농업부문이 우리 사회 구성원 일반의 건강과 생명에 직결되어 있는 점을 고려할 때, 농업·농촌과 관련한 정책과정 안팎의 의사결정이 안정성을 잃어가는 동안 우리 사회가 부담하는 사회적 비용은 결코 적지 않다. 더욱이 변화하는 조건 속에서 새로운 이해와 가치를 끊임없이 재구성해가고 있는 농업·농촌의 현실에서도 관련 주체들 간 안정적·협력적 의사결정은 어느 때보다 절실하다.

따라서 향후 농업·농촌의 발전 및 이를 통한 사회 전체의 발전을 전망하고 계획하고자 한다면 정책과정 안팎에서 안정적·협력적의사결정과정을 구축하고 복원하는 작업이 무엇보다 중요하다. 그리고 이를 위해서는 현재 농업부문에서 나타나고 있는 다양한 사회갈등에 대한 이해와 처방이 필수적이다. 정책과정 안팎에서 안정적·협력적 의사결정과정을 구축하고 복원하는 작업은, 현재의 갈등에 내재하는 이해와 가치를 이해·해석하고 이를 온전히 드러내조화시킬 수 있는 처방을 마련하는 데에서 비로소 시작될 수 있기때문이다.

이와 같은 맥락에서 현재 농업부문 사회갈등의 실태는 어떠한지, 구체적인 사회갈등과정에서 순기능적 국면과 역기능적 국면은 어느 정도로 혼재되어 있는지, 순기능적 국면을 극대화하기 위한 갈등관 리 차원의 정책적 과제는 무엇인지 등에 대한 연구의 필요성이 중요 하게 제기된다.

2. 연구목적

이 연구는 농업부문에서 발생하는 다양한 형태의 사회갈등의 실태 및 주요 갈등현안에서 나타나는 갈등관리의 현황을 검토해 향후 농업부문 사회갈등에 대한 관리방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 우선 최근 농업부문 사회갈등 발생의 조건과 이에 기반하는 사회갈등의 실태를 파악하고, 구체적인 갈등사례 연구를 통해 갈등관리의 현황을 파악하고자 한다. 나아가 농업부문 사회갈등을 생산적으로 관리하는 데에 필요한 갈등관리의 제도적 방안을 제시하고자한다.

3. 연구의 범위 및 방법

3.1. 연구범위

주요 연구대상은 '농업부문 사회갈등(social conflict)'과 '갈등관리 (conflict management)'이다. 전자에 대해서는 주로 해석적 (hermeneutic) 관점에서 현재의 사회갈등 실태를 파악하는 연구가, 후자에 대해서는 실천적(practical) 관점에서 갈등관리의 제도적 방안

연구가 중심을 이룬다.

농업부문 사회갈등에 대한 해석적 연구는 구체적인 갈등사례에 내재하는 이해(interests)와 가치(values)를 주로 다룬다. 또 갈등발생원인으로서의 이해와 가치 외에 농업부문에서 갈등이 발생하게 되는 조건을 연구대상으로 삼는다. 갈등발생의 조건은 구조·제도·문화의 다차원에서 파악되는데, 이 연구는 제도적 조건을 주요한 연구대상으로 삼는 반면 문화적 조건에 대한 검토는 상대적으로 간략하게 다룰 것이다. 갈등관리의 제도적 방안 도출이라는 연구목적이 무엇보다 제도적 조건에 대한 검토와 보다 직접적으로 닿아 있는 것이기 때문이다. '사회갈등' 및 '갈등관리'의 개념적 범위 및 구체적인연구대상은 제2장의 이론검토에서 보다 자세히 설명하였다.

3.2. 연구방법

이 연구는 크게 이론연구와 실증연구로 진행되었다. 이론연구와 관련해서는 사회갈등 및 갈등관리에 관한 이론적 논의들을 검토하 였다. 이를 통해 사회갈등을 체계적으로 이해하고자 하는 이 연구의 접근시각을 정립하고, 나아가 갈등관리의 개념과 의의, 유형 등을 정리하였다.

실증연구는 크게 문헌조사와 관계자 심층면접, 전문가 의견조사 등의 방법으로 진행되었다. 언론보도자료, 성명서, 토론회 자료, 관련 단체 내부자료 등의 내용을 분석함으로써 농업부문 내 사회갈등의 현황 및 주요 갈등사례의 갈등구조 및 관리기제 분석이 이뤄졌다. 특히 관계자 심층면접은 주요 갈등사례의 갈등구조 및 관리기제 분석에서 중심적인 연구방법으로 사용되었다. 3 학계 등에 대한 전문

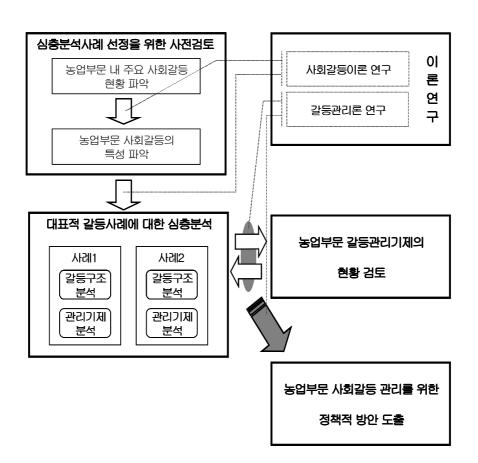
³ 한·칠레 FTA 체결과정에 대해서는 2004년 3월과 4월에 걸쳐 한국포 도회, 전국농민회총연맹, 한국농업경영인중앙연합회 등 농민단체 관계

가 의견조사는 문헌조사 및 심층면접조사 결과를 검토·보완하는 방법으로 사용되었다.4

이상의 연구방법을 사용해 이 연구는 <그림 1-1>의 연구흐름을 따라 진행되었다.

자를 방문해 인터뷰를 진행하였다. 그리고 전국농민연대 관계자와는 전화인터뷰를 행했고, 이상의 농민단체에 대해서도 방문면접조사 이후 필요할 때에 전화인터뷰를 병행하였다. 또, 장천면 지역농협 운영개선 과정에 대해서는 8월과 9월에 우선 전농, 한농연 등 서울 소재 농민운 동단체와 전국농협노동조합의 관계자들을 대상으로 사전적인 면담조사 를 실시하였다. 사전 조사과정에서 현지 조사대상자를 추천받은 후 9 월 16일부터 18일까지 현지에서의 개별 방문면접 조사가 진행되었다. 한농연 장천면회장(대의원협의회 총무), 장천농협 청산위원(전 장천농 협 대의원 겸 장천농협 수박작목연합회 총무), 전국농민회총연맹 구미 시 농민회장, 장천농협 수박작목연합회 회원, 장천면 이장협의회장(전 장천농협 대의원), 전국농협노조 구미시지부 장천분회장, 전국농협노조 대구경북지역본부 정책부실장 등 7명에 대한 면접조사가 이뤄졌다. 마 찬가지로 현지방문조사 이후 추가조사는 전화인터뷰를 통해 이뤄졌다. 4 전문가 의견조사는 농민단체, 학계 및 전문가, 공무원 등 30여명에게 개방형 질문서를 이메일이나 우편으로 보낸 후 회신을 받는 형태로 이 뤄졌다. 그러나 11명분에 대해서만 회신이 이뤄진 조사방법상의 한계 가 있어, 조사결과는 기타 조사방법 및 조사결과를 비교・보완하는 수 준에서 제한적으로 사용되었다.

그림 1-1. 연구 흐름도



_M 2 ₃

사회갈등과 갈등관리에 관한 이론

1. 사회갈등이론

1.1. 사회갈등의 개념

갈등(conflict)에 관한 연구는 심리학, 사회학, 정치학, 정책학 등 상이한 관심과 수준에서 이뤄져왔다. 사회갈등(social conflict)은 '둘이상의 사회적 행위주체 사이에서의 갈등'이므로 개별주체 내에서 양립 불가능한 반응경향들을 다루고자 하는 심리학적 논의는 우선이 연구와 직접적 관계가 없어 논외로 한다. 대신 이 연구는 사회학, 정치학, 정책학 등에서의 개념적 정의를 수용하면서 농업부문의 사회갈등을 이해하고자 한다. 각각에서 사회갈등은 다음과 같이 정의되고 있다.

사회학에서 사회갈등은 '양립 불가능한 차이를 내포하는 여러 대 상을 추구하는 사람들 간의 모든 관계' 또는 '가치에 대한 투쟁으로 희소한 자원, 권력자원 등을 추구하는 과정에서 상대편을 무력화시 키거나 제거하려는 과정'으로 정의된다(Coser 1956). 이와 비슷하게 정치학에서는 '둘 또는 그 이상의 개인이나 집단들이 서로 접촉하게 될 때 맺게 되는 경쟁적 관계의 한 형태'로 갈등을 이해하고 있다. 즉 둘 이상의 개인이나 집단이 목표를 추구하는 과정에서 양립 불가능한 목표나 수단을 두고 경쟁하는 데에서 갈등이 발생하는 것으로이해한다(Boulding 1963). 정책학에서는 '공익을 탐색하는 정책결정과정에서 정책결정에 관계하는 행위주체들이 정책대안을 선택하는데에서 제약을 느끼는 상황'으로 정책영역의 사회갈등을 개념화하고있다(박호숙 1996).

이상과 같은 개념적 접근들을 토대로 이 연구에서 사회갈등은 '다양한 현재적·잠재적 갈등주체들이 상이한 이해(interests)와 가치(values)를 기반으로 지속적·반복적으로 전개해가는 사회적·정치적 과정(ongoing process)'으로 재개념화된다. 이와 같은 개념적 정의에서는 사회갈등이 행위주체들의 이해와 가치를 토대로 한다는 점과 갈등현상은 일시적·비정상적으로 돌출하는 사회적 상태(a state)이기보다 사회적 관계 속에서 지속적·일상적으로 일어나는 과정(a process)이라는 점이 강조된다.5

⁵ 여기에서 이와 같은 개념적 정의에 담겨 있는 이 연구의 접근시각을 보다 객관화할 필요가 있다. 사회갈등을 이해하는 시각은 사회적 관계 의 본질과 사회적 실재(實在)를 이해하는 철학적 논의들만큼 다양하다 는 점, 따라서 사회갈등을 다루는 개개의 구체적인 이론적·실증적 연 구들은 개념화와 실증에 앞서는 특정의 선험적 가정(사회기능론과 사 회갈등론)을 전제로 할 수밖에 없는 점 때문이다.

일반적으로 갈등에 관한 논의에서는 갈등의 소멸을 전망하는 입장과 갈등의 편재성(ubiquity)을 설명하는 입장이 각각 존재해왔다. 따라서 갈등에 관한 사회이론, 즉 사회갈등이론에서 이들 두 입장은 각각 규범 적 사회이론과 설명적 사회이론으로 재규정될 만하다. 전자에서는 갈 등극복의 가능성과 정당성 및 갈등소멸 방안이 강조되고, 후자에서는

1.2. 갈등발생의 원인

특정 사회체계 내 갈등의 편재성(ubiquity)을 인정한 후 보편적 사회현상으로서 갈등에 대한 설명을 구하는 작업은, 갈등발생 원인에 대한 다원론적 설명과 갈등의 양면성에 대한 기능론적 설명으로 나눠질 수 있다. 이 중 전자는 갈등발생 원인에 대한 일원적 설명, 특히 갈등소멸의 정당성을 상대적으로 강조하는 마르크스 등 규범적접근시각이 생산력과 생산관계 간 모순에 주목하며 보였던 경제주의적 설명방식을 보완하는 성격을 갖는다.6

궁극적 갈등소멸의 불가능성, 그리고 더욱 중요하게는 갈등에 대한 다 차원적 이해와 설명의 필요성이 강조되기 때문이다.

더욱이 규범적 논의 내에서도 상대적으로 갈등극복의 가능성은 사회적 관계의 본질이 상호 조화와 균형에 있다고 보는 기능론적 사회철학에서, 갈등극복의 정당성은 마르크스 등 갈등론적 사회철학에서 더욱 강조되는 게 일반적이다. 한편 궁극적 갈등소멸의 불가능성은 사회적 관계 및 사회적 관계에 내재하는 모순과 긴장을 다원적으로 설명하고자하는 입장과 갈등의 기능적 양면성, 즉 순기능성과 역기능성을 설명하고자 하는 입장에서 각각 강조돼 왔다(박재환, 1992: 55-101).

이상의 논의를 토대로 이 연구는, 이후에 검토할 갈등관리(conflict management)에 관한 논의들에 앞서, 우선 다원적 관점에서 궁극적 갈등소멸(무갈등 사회)의 불가능성을 전제한 후 사회갈등의 편재성을 이해하고 설명하려는 입장에 서 있다. 아래에서 갈등발생의 원인에 관한 개념적 고찰 역시 이와 같은 다원적 입장에서 이뤄진다.

⁶ 한편 갈등의 기능성에 주목하는 후자는 갈등의 사회적 편재성을 더욱 강조하고 그 발생원인 대신 기능(사회발전에 갖는 순기능성과 역기능성)에 대한 포괄적 설명을 시도함으로써, 계몽주의적 진보관념을 토대로 갈등소멸의 가능성과 불가피성을 강조한 초기 기능론적 사회갈등관을 수정하고자 하는 성격을 갖는다(박재환, 1992: 80-82). 특히 Coser(1956)에게서 사회갈등은 새로운 규범과 제도를 만들어낼 뿐 아니라 경제와 기술 영역에 직접적인 자극을 주는 긍정적 기능을 갖는 것으로 강조된다.

갈등발생 원인에 대한 다원적 설명에서 갈등은 한 사회 혹은 부문 의 지배적인 이해(interests)와 가치(values)가 그 사회적 정당성을 상 실하는 데에서 발생하는 것으로 이해된다(Weber 1968, 이상헌 2001: 6에서 재인용; Pfeffer et al 2001; Rothman 1997). 즉 경제적 부, 정치 적 권력, 사회적 명성 등 물질적 재화와 직·간접적으로 연관되어 있는 사회경제적 자원의 분배상태 및 이러한 분배상태를 정당화해 오던 메커니즘이 사회적으로 수용되지 않는 데에서, 물질적 재화에 관한 이해관심을 둘러싼 갈등이 구체화하게 된다. 한편 사회적·자 연적 실재(實在)에 대한 도덕적 · 규범적 판단에 근거해 형성돼온 특 정 사회의 지배적 가치체계 및 이를 정당화하는 메커니즘이 더 이상 사회적으로 수용되지 않는 데에서는, 사회적·자연적 실재의 가치와 의미를 둘러싼 갈등이 구체화된다. 사회적·자연적 실재에 대한 규 범적 판단 내지 가치인식을 물질적 재화와 구분해 이해하는 것은 후 자가 직접적 · 간접적인 과정을 통해 정량적 개념으로 환원될 수 있 는 데 반해 전자는 정량적 환원이 쉽지 않은 속성을 갖는 것으로 이 해되는 게 일반적이기 때문이다.

물질적 이해분배와 비(非)물질적 가치체계를 두 축으로 하는 사회 질서의 정당성 위기로부터 사회갈등이 발생한다고 할 때, 갈등현상 에서 무엇보다 중요한 것은 특정 사회의 지배적 이해와 가치에 대한 불만과 이견이 형성돼가는 과정 그 자체이다. 따라서 기존의 질서에 서 벗어나는 상이한 이해와 가치가 형성되게 하는 조건들을 검토하

이러한 갈등의 기능성에 대한 이 연구의 접근시각은, 아래의 갈등관리 논의에서, 갈등의 (결과적) 효과에 대한 논의로 전환돼 다뤄진다. 나아 가 갈등을 온전히 이해하고 설명하는 작업은 갈등의 결과적 효과뿐 아 니라 갈등의 발생원인을 함께 다뤄야 한다는 점, 그리고 역기능적이든 순기능적이든 갈등의 효과가 상이한 것은 어떤 과정을 통해서인지에 대한 설명이 보완되어야 한다는 점을 강조한다.

고 이와 같은 조건 내에서 구체적인 이해와 가치, 그리고 이들 간 대립이 어떻게 구체화되어 가는지를 분석하는 데에서 사회적 과정 으로서 갈등현상은 온전히 이해될 수 있다.7

2. 갈등관리론

2.1. 갈등관리의 의의

이 연구에서 갈등관리(conflict management)는 '갈등주체는 물론 제 삼의 공공·민간 주체가 이해와 가치의 차이를 예방·해소·조정해 가는 사회의 자기통치과정(governance)⁸'으로 개념화된다(Zartman 1997: 9-16). 이와 같은 정의에 따를 때, 특정의 갈등관리과정에서는

⁷ 제4장 실증사례분석의 한·칠레 FTA 체결과정 및 지역농협 운영개선 과정에서 보다 자세히 다루겠지만, 사회주체가 담지하는 이해와 가치는 특정의 조건 내에서 형성·변화하게 된다. 즉 조건의 변화와 이에 대한 각 주체들의 주관적 인식의 변화 속에서 특정의 이해와 가치는 상호 공존의 관계를 유지하다가도 상호 대립의 관계로 발전할 수 있다는 것이다. 그 역도 마찬가지로 가능하다. 가령 한·칠레 FTA 사례에서 농업에 대한 상이한 가치인식 간 대립관계나 지역농협 운영개선과 정에서 조합운영에 대한 상이한 가치인식 간 대립관계는 주어진 조건의 변화 및 이에 대한 주체적 인식과정에서 역사적으로 형성·변화한다. 따라서 그 구체적인 역사적·통시적 과정 자체가 어떠한지를 살펴보는 것이 갈등이해에서 무엇보다 중요하다. 이와 같은 과정에 대한 분석의 중요성에 대해서는 최근 사회구성주의(social constructivism)의 이론적 논의에서 보다 적극적으로 표명되고 있다(Hajer 1995).

⁸ 권력의 독점적 행사를 정부(government)라고 한다면 거버넌스(governance)는 독점적 통치에서 벗어나 정치적 결정력(決定力)이 정부를 포함해 사회 내 다양한 주체들 사이의 수평적 관계맺음을 통해 행사되는 방식을 의미한다. 보다 자세한 논의는 정병순(2000) 참조.

당장의 갈등문제를 해결하는 것(problem-solving)은 물론 잠재적·파생적 갈등문제를 해결할 수 있는 능력, 즉 사회 전체의 갈등관리역 량(capacity)이 보다 중요한 관심사로 다뤄진다. 여기에서 사회의 갈등관리역량이 갖는 의의는 일반적인 갈등관리론이 전제하는 다음의 몇 가지 선험적 가정들에서 구체화되어 있다(최영기·유범상 2000: 55-56).

첫째, 사회발전과정에서 갈등을 병리적 현상으로 이해하는 통합·균형모델 대신 갈등현상의 사회적 편재성을 인정하는 갈등모델을 기본적인 입장으로 한다는 점이다. 이에 따를 때 갈등현상은 비로소독자적인 이론적・실천적 연구대상으로 자리 잡게 된다. 또 갈등주체 일방이나 양자 모두 혹은 갈등내용이 사라지면서 갈등이 소멸되기보다 지속적으로 관리·조정돼야 할 대상으로 다뤄진다. 둘째, 지역갈등, 환경갈등, 성갈등, 기타 문화적·규범적 가치갈등 등 다양한사회갈등이 계급갈등, 경제적 이해갈등 등 어느 특정의 본질적 사회갈등으로 환원되지 않는다는 점이다. 따라서 다원적 요인에서 유발되는 특정의 갈등은 물질적 이해와 비물질적 가치 등을 포괄적으로다룰 수 있는 다양한 관리전략을 필요로 하게 된다. 셋째, 갈등의 결과적 효과는 미리 예정되어 있지 않다는 점이다. 따라서 관리와 조정의 차이가 결과의 차이를 가져온다고 본다.

이상에서 결국 사회의 갈등관리역량은 다양한 차원에서 발생하는 일상적 갈등현상이 각기 상이한 결과에 이르는 데에 결정적인 영향 력을 미치는 요인으로서 의의를 갖는다. 역으로 특정의 갈등관리과 정은 해당 사회의 갈등관리역량이 재구성되는 데에 영향을 미치는 것이기도 하다. 아래 <표 2-1>은 이와 같은 갈등관리의 의의를 갈등 의 억압 내지 방기(放棄)와 대비해 이분법적으로 단순화하고 있다. 갈등관리가 기존의 갈등관계 및 갈등이슈를 재설정하고 궁극적으로 는 제도적 장치와 프로그램, 전문인력 등으로 구체화되는 사회의 갈등 관리역량 구축에 이르는 과정에서는 자원 재배분, 목표(가치)조정, 구조 변화 등이 무엇보다 중요하다(강영진 2000: 20). 따라서 특정의 갈등관 리에서 이와 같은 작업을 촉발하는 제도적 장치들이 어떻게 구성되어 있는지가 갈등관리기제를 검토하는 데에서도 핵심적인 사항이 된다.

여기에서 목표(가치)조정이란 갈등주체 간 상호이해의 결과 그 동안 추구해온 각자의 목표를 바꾸거나 새로 설정함으로써 양립가능한 관계로 변화시키는 것을 의미한다. 구체적으로 사회집단 간에서 개별 사익을 상호 재조정하는 것과 정부와 사회집단 간에서 국익 혹은 공익을 재설정하는 것을 의미한다. 자원 재배분이란 갈등주체 간에 보상, 사과 등 물질적·정신적 자원을 이동시키는 방법과 절차에합의함으로써 배타적이었던 목표가 양립 가능하도록 하는 것을 의미한다. 마지막으로 구조변화란 기술발전, 파이의 확대, 상호관계 재설정, 구조개혁 등을 통해 갈등주체들의 목표를 양립불가능하게 하는 구조적 조건 자체를 바꿈으로써 목표 간 양립가능성을 확보하는 과정을 의미한다.

표 2-1. 갈등관리의 의의

갈등대응체계 성격	갈등의 억압/방기	갈등의 관리
갈등관	· 갈등은 병리적 사회현상으로 소멸·억압되어야 할 대상	· 갈등은 사회발전과정상 자연스런 사회현상으로 관리되어야 할 대상
운영목적	・갈등관계 및 갈등이슈의 소 멸·억압 ・갈등해소상태(무갈등사회) 지향	· 살등관계 및 살등이슈의 - 재석전

후(後)갈등 단계 • 주체 간 목표 공유 갈등관리과정 잠재적•현재적 갈등단계 \목표 의사 • 목표조정 주체 간 목표 양립불가능 소통 **↓**↑ 공유목표C 도출 • 자원재배분 В 상호 • 주체 간 관계 재설정 제도, 프로그램, 인적자원 • 구조변화

그림 2-1. 갈등관리과정 도식

2.2. 갈등관리의 유형

갈등관리에 대한 관심은 사회계층 · 계급의 분화발전(=이익의 다원화), 정당의 과두제(寡頭制)화에 따른 정당과 공중(公衆) 간 의사소통 실패(=대의정치의 한계), 사회발전과정에 대한 정부 및 공공부문의 정책적 개입 증가(=정부의 비대화), 공중의 정보능력 및 참여의식 신장(=사회민주화) 등 사회현실의 변화과정에서 구체화되는 게일반적이다(이재경 2002: 16-18). 즉 갈등의 사회적 편재성에 대한인식이 확장되는 것과 더불어, 이해 · 가치의 다원화와 다양한 주체들의 사회 · 정치적 참여 신장을 토대로 하는 참여민주적 요구 속에서 갈등관리의 필요성은 보다 적극적으로 구체화되는 것이다(Lovan et al. 2004; 대통령자문 지속가능발전위원회 2004: 49-71).

이처럼 갈등관리에 대한 관심은 구체적인 사회현실적 조건을 토대로 등장하는 것이므로 특정사회의 지배적 질서가 어떤 특성을 갖는지, 나아가 갈등발생의 조건은 어떤지에 대한 검토로부터 다양한 유형의 갈등관리전략이 선택되어져야 한다.9 여기에서는 사회질서의

⁹ 이재경(2002: 147)은 공동체, 시장, 국가 등 세 가지 기본적인 사회조

지배적 특성이 어떠한지에 대한 검토와는 별개로 갈등관리의 다양한 전략적 대안들을 관리주체와 관리단계의 두 측면에서 검토한다.

갈등의 주요 주체가 누구인지에 따라 사회갈등이 구분되는 것이 일반적이므로,10 관리주체 및 관리단계에 따라 주요한 갈등관리기제 를 구분해보면 <표 2-2>와 같다. 여기에서 사전적(事前的) 관리란 갈등이 표출되기 이전에 이해와 가치의 차이를 조정하는 예방적 차 원의 관리전략을 의미한다. 이는 다시 정책과정의 안팎에서 각각 정 책참여기제와 사회적 협의기제로 파악된다. 이와 같은 사전적 관리 전략에서는 참여와 협의를 통한 예방은 물론 갈등주체 및 갈등이슈 의 억압과 통제를 통한 예방 역시 가능하다는 점에 주의해야 한다. 이 경우 문제해결 및 갈등관리역량 구축이라는 갈등관리의 의의는 후자보다는 전자를 통해 보다 적극적으로 달성되는 것이 일반적이 다. 한편 구체적인 갈등현상이 표출된 이후 이해와 가치의 차이를 갈등과정 중에 조정하는, 표출국면 이후의 관리전략은 사후적(事後 的) 관리로 개념화된다. 사전적 관리가 잠재적 갈등주체들 간에 직 접적 협의를 중심으로 하는 데 비해 사후적 관리에서는 관리주체의 문제, 즉 당사자 간 직접적 관리인지 제삼자의 중재를 통한 관리인 지가 더욱 중요해진다.

이상의 개념적 접근에 따라 파악되는 현실적인 공식적·비공식적 갈등관리기제들은 관리주체의 참여범위 및 관리주체 간 상호작용양

직 중 어느 것이 특정 사회의 질서를 지배적으로 조직하느냐에 따라 다양한 사회체계들을 공동체 모델, 시장 모델, 국가 모델 등으로 구분하고 있다. 특정사회의 갈등관리기제 구축 역시 이와 같은 사회의 성격과 조직원리를 반영할 수 있을 때에 현실적합성을 획득할 수 있을 것이라고 전망하고 있다.

¹⁰ 사회갈등의 유형론적 이해에 대해서는 제3장에서 보다 자세히 다룰 것이다.

식에서의 차이점을 기준으로 재구성될 수 있다. 현실적 관리기제들의 참여범위와 상호작용양식은 자원 재배분, 목표(가치)조정, 구조변화 등 갈등관리의 주요 과정이 어느 정도로 활성화되는지에 직·간접적인 영향을 미치는 주요 요인으로서 의의를 갖는다(박소윤 2003).

표 2-2. 갈등관리기제의 개념적 범위와 유형

기원기도시 수원	갈등관리의 유형(관리단계별/관리주체별)				
사회갈등의 유형 (갈등주체별)	रोच च चानो	사후적 관리			
(원이기제원)	사전적 관리	당사자 관리 제삼자 관리			
정부와 사회집단 간 갈등	정책참여로서의 갈등관리	정책과정 내 당사자 정책과정 내외 공공/ 간 직접적 갈등관리 민간의 제삼자 관리			
사회집단 간 갈등	사회적 협의로서의 갈등 관리	정책과정 외부 시민사회영역 내외 당사자간 직접적 갈 공공/민간의 제삼자 등관리 관리			

표 2-3. 갈등관리기제의 유형구분: 참여범위와 상호작용양식

참여 범위	บโจมโ	공 식		
상호작용양식	비공식	일방향	양방향	
중앙ㆍ지방 정부		• 행정명령	국무조정정책조정	
전문가	· 의견 제시	·각종 영향평가 ·연구 용역	· 전문가위원회 (예,민관합동조사단)	
직접적 이해당사자, 주민(시민)단체	·시위 ·서명운동 ·주민대책위	· 공청회 · 사법적 해결 · 민원	・지방의제21 ・분쟁조정위원회 ・시민자문위원회	
포괄적 이해당사자, 일반 시민(주민)	시위서명운동여론조사	• 주민투표	· 공론조사/ 시나리오워크숍 · 시민배심원제 · 합의회의	

출처: 김두환(2004: 5).

_제 **3** 장

농업부문 사회갈등의 실태

1. 갈등발생의 조건

구체적 사회현상으로서 갈등은 거시·중범위·미시적 차원에서 파악되는 조건들 내에서 발생하기 마련이다. 따라서 농업부문 사회 갈등의 실태에 관한 이해는 이러한 갈등발생 조건의 다차원성을 고 려해 구조적·제도적·문화적 조건을 검토하는 데에서 출발한다.

1.1. 구조적 조건

현재 농업부문 사회갈등 발생의 구조적 조건은 시장통합의 세계 경제조건, 자유화·개방화의 국가정책적 조건, 그리고 이들과 직· 간접으로 연계돼 다원화 및 상대적 빈곤화하는 농민·농촌사회 등 에서 다층적으로 구성되어 있다.¹¹ 앞으로도 상당기간 이러한 구조

¹¹ 갈등발생의 구조적 조건은 단일 국가가 처해 있는 세계체제, 단일국가 내 공공부문(국가 또는 정부), 민간부문(시장, 시민사회) 등에서 파악 된다(서문기 등, 2001: 21-23; 대통령자문 지속가능발전위원회 2004: 16-19). 이들 논의를 바탕으로 이 연구는 세계경제, 국가정책, 농민·

적 조건의 특성을 이해하는 것이 농업부문 사회갈등을 이해하고 처방적 대안을 마련하는 데에 기본이 될 전망이다. 사회갈등은 우리사회 및 농업부문이 처해 있는 현재의 구조적 조건 내에서 경험적사회현상으로 구체화되는 것이기 때문이다.

시장통합의 세계경제조건은 1990년대 들어 우루과이라운드(UR)협상에 의한 다자간 자유무역체제와 양자간 자유무역체제를 주요 축으로 삼고 있다. 다자간 자유무역체제는 1993년 UR협상 타결과 뒤이은 WTO체제 출범(1995년)으로 구체화되었다. 그러나 실제 회원국들의 WTO체제 이행이 국내정치적 여건에 의해 순조롭지 못하게 되자 각국은 최근 양자 간 자유무역협정(FTA)을 기본으로 하는 지역무역체제를 추구해가는 실정이다(정인교 등 2000).

한국에서는 1998년을 전후해 대외경제정책연구원 등을 중심으로 지역무역협정 체결의 필요성이 강하게 제기되기 시작하였고, 1998년 말에는 미국, 일본, 유럽연합, 아세안 국가, 칠레 등과의 FTA 논의가 본격적으로 진행되었다. 현재는 한・칠레 FTA가 발효되었으며 (2004. 4. 1), 한・일 FTA, 한・싱가포르 FTA, 한・아세안 FTA 등이 추진 중에 있다.

시장통합의 세계경제조건을 반영해 국가정책은 자유화·개방화를 기본원칙으로 구체화되어 왔다. 농업정책도 자유화·개방화의 국가 정책기조를 크게 벗어나지 않고 있다. 1990년대 이전에 국제무역질 서를 규정하던 GATT체제에서 공산품 분야는 다자간 무역협정을 통해 무역장벽이 많이 낮아졌지만, 농업분야는 거의 예외로 취급되어 왔던 게 사실이다. 그러다 UR협상이 타결된 1995년을 전후로 주요 곡물과 육류 시장을 개방했고 이 때부터 개방화·자유화는 농업정

농촌사회 등을 구조적 조건의 주요 세 차원으로 설정하고 각각의 특징을 파악하고자 한다.

책의 주요 방향 중 하나로 자리를 잡게 된다. 이후 국가농업정책은 개방환경에서의 자립·자활을 목적으로 하는 농산업육성 전략과, 산업적 가치 외에 농업·농촌의 다원적 가치를 유지하기 위한 사회정 책적 지지 전략 양자를 병행하는 복합적 성격을 띤다.

1991년에 수립된 농어촌구조개선대책은 농산물 시장개방에 따른 사회적 충격을 완화하는 장기적 구조조정정책의 성격을 갖는 것이었다. 당초 42조원의 예산을 1992년-2001년 10년간 투입할 계획이었으나, UR협상 타결(1993년말)과 함께 투자기한을 1998년으로 앞당겨 추진하기에 이른다. 또 농어촌특별세 도입으로 1996년-2004년 정부의 재정지원이 보다 강화된다. '국민의 정부'는 농정개혁위원회의 '농업·농촌발전계획'(1998. 10)과 「농업·농촌기본법」을 두 축으로삼아 45조원 규모의 투융자계획을 마련하기도 했다.

정부의 농업정책과 직·간접적으로 연계되어 농민·농촌사회에서는 1990년대 이후 계층분화현상이 더욱 분명해지고 있다(김정호 등 2003). 이러한 농민의 계층분화과정은 농민 간 내부관계 재구성은 물론 농민층의 새로운 조직화 경향으로 이어진다는 관점에서 다뤄질 필요가 있다.

1965년-1990년 동안에는 영세농층(경작규모 기준 1.0ha 미만 계층) 비율이 지속적으로 감소하고 대농층(경작규모 1.0ha 이상) 비율이 증가하는 방향으로 계층구조가 변화해왔다. 그러나 1990년 이후 2000년까지의 경지규모별 농가구성비에서 농민계층구조 변화는 양극화현상을 보인다. 즉 경작규모 0.5ha~2.0ha의 중간층 농가의 비율이감소하는 가운데, 0.5ha 미만의 영세농층과 2.0ha 이상의 대농층 비율은 상대적으로 증가하고 있다.

절대적인 농가의 총규모는 0.1ha 미만 농가와 3.0ha 이상 농가 모두에서 증가하고 있으나, 양자 간 증가비율을 비교해보면 영세농층 농가수가 대농층 농가수에 비해 빠르게 증가하는 실정이다. 결국 양극

화로의 농민계층분화경향은 갈수록 일부의 상층농화 가운데 다수의 침 전층화·겸업화로 전환하고 있는 것이다.

농민·농촌사회의 계층분화와 맞물려 농민층의 조직화 경향에서는 농민들 내부의 갈등보다는 상층농을 중심으로 정부정책, 농업·농촌조직, 민간업체 등 농업 외부조건에 대한 결속이 두드러진 특징으로 나타나고 있다(윤수종 2001). 전국농민회총연맹('전농')과 한국농업경영인중앙연합회('한농연') 등 계층적 이해기반이 전혀 다른 조직들이 농민단체협의회, 전국농민연대 등의 이름으로 새로운 연계들을 만들어 WTO체제 반대, 농산물 수입개방 확대 반대, FTA 추진반대, 농협개혁 추진 등의 활동을 하고 있는 것이다.

또 다른 농민·농촌사회의 조직화 경향은 농업 관련 민간단체의 양적인 성장과 질적인 분화로 요약될 수 있다. 5개 주요 활동분야별 농민 관련 민간단체의 발전과정을 보면, 농민·농촌운동단체 및 품목(생산자)단체는 1970년대 이후 꾸준히 형성·발전되어온 반면, 환경단체 및 대안운동단체는 1990년대에 접어들면서 빠르게 성장해왔다. 즉, 1990년대 들어 농업부문 시민사회는 기존의 농민·농촌운동단체 및 품목단체 중심 구도를 벗어나 질적으로도 다원화되고 있는 것이다.

표 3-1. 농업 관련 민간단체의 유형별 발전과정

설립시기	농민·농촌 운동단체	환경단체	대안운동 단체	품목단체	국제협력 단체	시기별 합계
70년대 이전	3	-	-	1	-	4
70년대	1	1	-	3	=	5
80년대	2	1	-	2	1	6
90년대	2	3	5	3	-	13

출처: 김수석 등(2002: 32).

한편 1990년대 이후 농민·농촌사회에서는 인구고령화 및 타부문대비 상대적 빈곤화 현상이 더욱 심화되고 있는 실정이기도 하다. 그 동안 농촌지역 인구구성에서 청장년층은 계속 감소하고 노령층이 크게 증가해왔다. 농촌지역인구 중 65세 이상 노령층이 차지하는비율이 60년의 4.2%에서 2000년 현재 14.7%로 증가한 것이다. 또 농업경영주 중 65세 이상 인구구성비는 같은 기간 동안 6.9%에서 32.7%로 증가하였다. 농촌지역과 농업부문이 도시지역에 비해 20년이상 빠른 속도로 고령화되고 있는 것이다. 도시지역 거주 근로자가구 대비 농업종사자 가구의 소득수준은 1970년대 후반부터 도농간격차가 확대되어 최근 농업종사자 평균소득이 도시근로자의 70% 수준에 머물고 있는 실정이다.

1.2. 제도적・문화적 조건

구조적 조건이 갈등발생의 거시적 맥락을 이룬 가운데 구체적인 사회갈등은 보다 미시적 차원인 제도적·문화적 맥락 내에서 보다 직접적으로 발생한다. 이때 개별 행위주체의 인식과 태도 및 각 주 체들이 공유하는 사회일반의 인식과 태도에서 갈등발생의 문화적 조건이 형성된다면 각 행위주체 간 관계의 규제적(regulative) 요소에 서 제도적 조건이 형성된다고 할 수 있다.12

¹² 최근 제도(institution)에 대한 관심이 늘어나면서 이에 대한 이해방식이 각 학문분과나 학자들에 따라 다양하게 제시되고 있다. Scott(1995)은 경제학, 정치학, 사회학 등에서의 제도주의 논의를 역사적으로 유형화하면서, 유형화의 주요 기준으로 제도의 요소(elements)와 수준 (levels)을 채택하였다.

먼저 규제적(regulative) 요소, 규범적(normative) 요소, 인지적(cognitive) 요소 등이 제도를 이해하는 기본적인 세 가지 측면으로 제시된다. 규제적 측면에서의 제도는 행위주체의 행위를 규제하고 조절하는 규칙 체계를, 규범적 측면에서의 제도는 가치(value)와 규범을 포함해 사회

아래에서는 먼저 갈등발생의 제도적 조건을 사후적 갈등관리와 사전적 갈등관리의 두 측면에서 검토한다.13 나아가 사전적 갈등관 리 측면의 제도적 조건은 정책과정 참여기제를 중심으로 하는 정부 와 사회집단 간 관계의 특성, 이해와 가치에 대한 민간부문 중심의 사회적 협의기제를 중심으로 하는 사회집단 간 관계의 특성 각각을 검토한다. 마지막으로 정책과정 안팎에서의 사회주체 간 협의에 대한 개별 주체의 인식과 태도 및 이로부터 구성되는 사회일반의 인식과 태도를 살펴봄으로써 갈등발생의 문화적 조건을 검토한다.

적으로 바람직한 것을 구성해내는 틀거리를, 인지적 측면에서의 제도 는 실재(reality)와 의미를 구성하는 틀거리를 각각 의미한다. 이 중 가 장 보편적인 접근시각은 규제적 측면에서 제도를 이해하는 것이므로 '제도적 조건'을 다루려는 이 연구 역시 보편적 접근시각을 따른다. 한편 제도의 수준은 세계체제(world system)로부터 개별 조직의 하위 체제(organizational sub-system)에 이르기까지 다양하게 이해될 수 있 다. 이 연구는 앞서 세계체제 및 사회체계를 구조적 조건으로 개념화 하고 있는 점에서, 여기에서는 상이한 조직(단체)들로 구성되는 조직 장(organizational field)과 동질적 조직(단체)들로 구성되는 조직군 (organizational population)의 수준에서 제도를 이해하고 있다. 조직장 수준의 제도 논의는 주로 다양한 사회주체들 -가령 정부, 사회집단 등 - 간 거버넌스(governance)적 관계 운영을 다루고, 조직군 수준의 제도 논의는 일반적으로 동질 주체들 간 관계 운영을 다룬다. 따라서 정부 와 사회집단 간 관계의 특성과 사회집단과 사회집단 간 관계의 특성 을 파악하고자 하는 이 연구가 이상의 두 가지 수준에서 제도적 조건 을 고찰하는 것은 적합하다고 하겠다.

¹³ 제도적·문화적 조건에 대한 검토는 기존 연구성과 등 2차 자료 분석을 중심으로 하고 이 연구가 실시한 농민단체 관계자 면접조사와 전문가 의견조사를 바탕으로 이뤄진다. 2차 자료로는 김수석 등(2002), 남일총 등(2004), 최민호 등(1997), 정명채 등(1995) 등이 주로 사용되었다.

1.2.1. 제도적 조건: 사후적(事後的) 갈등관리기제 현황

현재화(現在化)된 사회갈등을 관리·조정하는 사후적 갈등관리기제(機制)는 갈등의 해소·확산·전환에 영향을 미치는 점에서 잠재·표출·확산·후(後)갈등의 사회갈등과정이 전개되는 데에 중요한 제도적 조건으로 이해된다. 따라서 갈등발생의 제도적 조건에 대한 검토는 우선 이러한 사후적 갈등관리기제의 현황을 다루는 데에서 출발하다.

현재 농업부문 내에 정부 등 공공주체가 참여하는 사후적인 갈등 관리시스템은 부족한 것으로 평가된다(남일총 등 2004: 23-24). 사회집단 간 갈등은 갈등주체인 사회집단 간의 직접적인 관리과정에 맡겨지고, 정부와 사회집단 간 갈등은 개별 정부부처와 직접적 이해당사자인 사회집단 간의 부정기적인 협의과정을 통해 관리되고 있다. 이 과정에서 정부 내 다른 관련 부처나 포괄적·간접적 이해당사자인 여타 사회집단들은 배제된다.

농업부문에서는 농민단체 등 사회집단과 정부 간 갈등과정에 정당과 국회라는 제도권 내 상위정치과정(high politics)을 통해 제삼자갈등관리가 꾸준히 시도되었다. 상위정치를 통한 갈등관리의 실효성은 이념과 정책에 기반하는 정당질서의 확립이라는 보다 큰 틀에서의 정치체제발전을 전제로 할 때 획득될 수 있다. 그러나 우리 사회의 정치체제 발전 수준이 아직 이념·정책정당체제의 확립에 이르지는 못한 것으로 평가되는 상황에서 상위정치를 통한 사후적·사전적 갈등관리, 즉 정당질서를 통한 공중(public)의 의사대변은 여의치 못한 실정이다(최장집 2002).14 더욱이 공중 간에 존재하는 이견,

¹⁴ 농산물 수입과 관련해 정부와 사회집단 간에 이해와 가치의 차이가 현 재화될 때마다 운위되는 '농촌당'(각 정당의 농촌지역 지역구 의원들)

특히 깊이 있는 숙의(deliberation)를 필요로 하는 가치인식 간 대립을 조정하고자 할 때, 적극적인 공중의 의사대변 없이 의례적 투표행위에만 기대는 정당정치의 갈등관리역량은 제한적일 수밖에 없다. 찬성·반대의 일회적 의사표명의 성격을 갖는 선거에서의 의례적투표행위는 주체 간의 깊이 있는 논의와 숙의를 결여하기 쉽기 때문이다(Fishkin 1991).

한편 농업부문 내에 정부 등 공공주체가 참여하는 사후적 갈등관리기제가 부족한 점은, 노동·환경 등 일부 분야의 개별적인 분쟁조정절차를 제외하고 정부 차원의 갈등관리시스템 자체가 갖춰지지않은 현실적 맥락에서 이해될 수 있다. 사회갈등에 대한 공공의 책임성을 강조하는 "갈등관리기본법』 제정 논의, '갈등관리지원센터' 건립 논의 등이 등장한 것은 우리 사회에서 최근의 일이다(대통령자문 지속가능발전위원회 2003b).15

에 대한 대중적 기대와 좌절은, 최소한 농업부문과 관련해서는 현재의 정당질서를 통한 대의정치의 미숙함을 반증하는 것으로 이해될 수 있 겠다. 이 연구가 실시한 전문가 의견조사에서는 '국회 및 정당의 역할 미흡'이 갈등관리기제 현황에 대한 의견으로 제시되었고 '국회 및 지 방의회 내 직종(농업)대표의 진출'이 정당체제를 통한 갈등관리의 현 실적 대안으로 제안되었다. 노동, 복지 등 여타 부문에서의 갈등관리 기제 현황인식에서도 현재의 정당체제에 기반하는 대의정치의 한계는 공통적으로 지적되고 있다(조재국 2004; 최영기 2002; 김석준 1990). 15 이와 같은 움직임에 대해서는 상반된 해석이 존재한다. 그 동안의 국 가권력이 사회 내 이해와 가치의 차이를 억압적 방식으로 관리해왔던 데 비해 최근 움직임은 국가권력의 수평적 · 협력적 행사로의 전환을 의미한다고 보는 긍정적 시각이 하나다. 반면 사회 내 이해와 가치의 차이에 대한 공공주체의 관심이 필요 이상으로 발전할 경우 공공의 참여를 통한 책임 있는 관리기제를 구축하려는 노력이 오히려 공공의 간섭과 통제를 통한 억압적 관리기제로의 회귀를 가져올지 모른다고 보는 부정적 시각이 다른 하나다. 전자의 긍정적 전망을 현실화시키는

가운데 후자의 부정적 효과로 귀결되는 것을 방지하기 위해서는. 갈등

1.2.2. 제도적 조건: 사전적(事前的) 갈등관리기제 현황

사전적 갈등관리기제는 잠재단계 혹은 그 이전 단계의 갈등현안을 미연에 다툼으로써 기존의 사회관계에서 갈등이 표면화되는 것을 예방하는 점에서, 그리고 갈등발생의 강도 및 빈도와 같은 갈등의 표출정도와 표출 이후 구체적인 갈등전개과정에 영향을 미치는점에서 중요한 갈등발생의 제도적 조건으로 고려되어야 한다. 정부와 사회집단 간 관계의 측면에서는 정책참여기제를 중심으로, 사회집단 간 관계의 측면에서는 농업·농촌 관련 시민사회영역의 민간주체들이 참여하는 사회적 협의기제를 중심으로 사전적 갈등관리기제의 현황을 살펴본다.

가. 정부와 사회집단(농민단체) 간 관계: 정책참여기제

김수석 등(2002)은 농업 관련 민간단체의 농정참여를 6가지 형태로 구분한 후 민간단체의 정책참여실태를 개괄적으로 파악하고 있다. 이를 근거로 볼 때 정부와 농민단체 등 사회집단 간에 존재하는 정책참여기제는 '의사결정권한 없는 자문회의 참석' 및 '의견제출'을 중심으로 구성되어 있음을 알 수 있다.16

농업·농촌에 관한 정책적 의사결정에 사회집단의 의견을 반영할

관리기제 구축과정에서 공공주체의 '참여'와 '간섭'을 명확히 구분하려는 노력이 무엇보다 중요하다고 본다. 나아가 이와 같은 양면적 성격을 동시에 갖는 사후적 관리기제의 구축에 앞서 예방적 차원에서의 사전적 갈등관리방안에 대한 모색이 더욱 본격화되어야 하겠다.

¹⁶ 모두 28개 단체를 대상으로 한 유형별 정책참여 조사결과는 다음과 같다(김수석 등 2002: 42). 중복응답결과는, 의사결정권한 없는 자문회의 참석(92.9%), 민원 등 공식적인 의견제출(75.0%), 민관협력사업 추진(42.9%), 의사결정권한 있는 위원회 참석(32.1%), 시위 등 비합법적 의견 제출(14.3%), 농정업무 위탁대행(3.6%) 등의 순으로 나타났다.

목적으로 각종 법령에 근거해 운영되는 위원회의 실태는 <표 3-2> 와 같다.

농업·농촌정책 전반을 심의하기 위한 상시적 위원회인 농정심의 회는 과거 범정부적 차원의 기구에서 개별 담당부처(농림부) 차원의 기구로 재편되면서 농민단체의 참여폭을 확대하고 있다. 그러나 기구구성 및 회의소집방식 등 운영과정을 보면 실질적 정책참여기제로 작동하고 있다고 평가하기는 힘들다. 무엇보다 농정심의회 구성·운영의 근거를 이루는 「농업·농촌기본법」자체가 실효성 있게 운영되지 못하고 있기 때문이다. 1999년 이후 농정심의회가 기존 제도와 달라진 것은 국가, 시도, 시군구 등 각급 농업·농촌발전기본계획을 심의한다는 점이다. 그러나 실제 기본계획 수립은 적극적으로 진행되지 못하고 있다. 이 연구의 전문가의견조사에서도 「농업·농촌기본법」을 실질적으로 운영해나가는 작업이 필요하다는 의견이 제시되었다.

한편 시장개방 환경 아래 한시적 참여기제로 마련된 농어촌발전 위원회와 농어업·농어촌특별대책위원회는 범정부적 기구로 발전돼 전문성과 참여성을 강화한 것으로 평가된다. 그러나 기구운영의 한 시성(限時性)에 더해, 범정부적 기구로서의 실질적 운영여부 등 구체적인 운영과정에서 정부와 사회집단 간의 안정적 참여기제로 작동하고 있다고 평가하기는 힘들다.17

¹⁷ 참여기제의 실제 운영과정상 안정성·지속성은 잠재적 참여주체의 실제 참여에 영향을 미치는 중요한 변수이다. 또 범정부적 위원회가 정부 내 다른 기구, 가령 개별 통상협상과 관련해 구성되는 다(多)부처실무대책반과 경합관계에 있을 경우 해당 위원회의 실질적 운영은 쉽지 않을 것으로 판단된다. 농어업·농어촌특별대책위원회의 '실질적의결기구화'가 정부와 사회집단 간 갈등을 관리하는 대안으로 제시되는 것도 이런 맥락에서 이해된다(전문가의견조사 내용 중).

표 3-2. 농업부문 정부 내 위원회 현황

위원회	성 격	기구구성 및 참여주체	근거법령 및 기타
	0 1		
	 ·지속운영(1967-1999) ·대통령자문 ·위원장 요구로 소집 ·정부제안 정책 심의 	 위원장 국무총리, 관계 부처 장관, 농민단체대 표(위촉위원) 등 위원 14명 이내 분과위원회, 전문위원 제도 등 없음 	· 농업기본법 제28조(법률), 농정심의회규정(대통령령) · 상시적 농정심의를 위해 구성
	(2000. 6-), 지속운영 · 농림부장관 자문 · 위원장 요구로 소집	· 위원장 농림부장관, 위 촉위원 등 위원 14명 이내(농민단체대표 비 율 증가) · 분과위원회, 전문위원 제도 등 없음	 · 농업 · 농촌기본법 제4 3조(법률) · 시도, 시군구 등에 지 방농정심의회 구성토 록 함. 각각 해당 농 업 · 농촌 기본계획에 관해 심의
	 한시적 운영 (1994. 2. 1-7. 31) 대통령자문 대통령, 위원 등 요구로 소집 정책방향, 실천계획 논의 	(경쟁력강화, 산업진흥,	· 농어촌발전위원회규정 (대통령령) · UR협상 타결 직후 구성
농어업 · 농어촌특 별대책위 원회	· 한시적 운영 (2002. 1. 26-2004. 12 .31) (2007년까지 3년 연장) · 대통령자문 · 대통령, 위원 등 요구 로 소집 · 정책방향, 실천계획 논의	· 4개 분과소위원회 운영 (농업경쟁력, 소득안전망,	책위원회의설치운영에 관한법률(법률) ·WTO 다자협상에 대 비해 구성

출처: 김수석 등(2002: 42-52)을 재구성. 양곡유통위원회에 대한 고찰부분은 생략함.

나, 농업부문 내 사회집단 간 관계: 사회적 협의기제

1990년대 이후 농업부문 내 사회단체는 1998년 현재 농림부 인·허가 비영리법인만 모두 130여개에 이른다(한국농업회의소 준비위원회, 1998). 한편, 1990년대 후반부터는 수준별·지역별·품목별로흩어져 있던 이들 사회단체 스스로가 농민들 간 의견의 상호수렴 및이를 바탕으로 하는 정책과정에의 적극적 참여를 목적으로 농업부문 내 사회적 협의틀을 마련하고자 하였다.

1998년 2월부터 가시화된 한국농업회의소 설립작업이 첫 번째 시도이다. 농업회의소 설립논의는 농정참여, 연구활동, 대국민 농업홍보, 농민교육, 지방농정 지원, 공공사업 위탁, 국제통상협상 등을 단일협의틀 구성의 목적으로 삼는 가운데 1998년말까지 농협중앙회를비롯해 모두 50개 이상의 생산자단체·단체간 연합·농민운동단체가 참여하면서 출발하였다.

사회적 협의틀 마련을 위한 이러한 작업은 2000년에 들어서면서 기존의 전국농민단체협의회(이하 농단협)를 확대 개편하는 작업으로 이어진다(전국농민단체협의회 2001).18 기존의 생산자단체 외에 농민 운동단체(전농, 한농연 등)와 기타 생산자단체가 새로 연계틀 내로 들어오면서 2001년에는 제1기 통합 농단협이, 2002년에는 제2기 통합 농단협이 출범하였다. 한・칠레 FTA 체결 초기과정에서 통합 농단협은 농업부문 내 사회단체들 간 의견수렴은 물론 농업・환경・생명을 위한 WTO협상 범국민연대, 전국민중연대 등 비농업부문 사회단체연대와의 협의창구로 이용되는 등 사회적 협의기제로서 폭넓은

¹⁸ 전국농민단체협의회는 1988년 품목별·축종별 생산자단체들을 중심으로 결성된 이래, 이 무렵에 이르러서는 전국적·지역적 연계, 농민들간 의견수렴, 농정참여 등에서의 한계를 벗어나야 한다고 협의회 내부에서 평가되고 있었다.

기능을 수행하고 있었다(농업·환경·생명을 위한 WTO협상 범국민 연대 2003).

2003년으로 접어들면서 한·칠레 FTA 체결논의가 정부 주도로 마무리돼 가고 새롭게 농협법 개정 및 협동조합개혁 논의가 제기되는 과정에서 이러한 통합 농단협 중심의 사회적 협의틀은 다시 분화되기에 이른다. 2003년 3월 이후 농민운동단체들 중심으로 전국농민연대가 따로 결성됨으로써 농업부문 내 사회집단 간 협의틀은 농민연대와 농단협을 두 축으로 삼으며 분화되었다.19

한편 2000년대에 들어서면서 지역·광역 차원에서도 농업 관련 사회 단체 간 협의틀이 형성되고 있는 것으로 평가된다. 광주·전남, 제주 등 을 중심으로 시도 및 시군구 단위의 농민연대와 농민단체협의회가 구성 되기 시작했다(한국농정 2004년 2월 9일자; 4월 19일자; 4월 26일자).

1.2.3. 문화적 조건20

정책과정 안팎에서 정부, 사회집단 등 사회주체 간 협의에 대한 인식과 태도는 일반적인 정책과정 참여에 관한 인식과 태도, 갈등상 황에서의 주체 간 협의에 대한 인식과 태도 등 두 가지 측면에서 검

¹⁹ 전문가 의견조사에서 이와 같은 사회적 협의기제의 현황에 대한 인식은 '범농업계 포럼 설치', '농민단체 간 이견조정 기회 확대' 등의 요구로 나타났다.

²⁰ 김수석 등(2002)에서 정부, 사회집단 등 양자의 정책참여 인식은 모두 긍정적인 것으로 조사되었다. 그러나 정책참여에 대한 긍정적 인식 자 체가 갈등상황에서의 협의를 위한 문화적 능력과 동일시되는 건 아니 다. 즉 정책참여의식과 별개로 갈등에 관한 기본적인 인식과 태도, 갈등상황에서의 의사전달방식 등에서는 나름의 한계를 가질 수도 있 다는 말이다. 따라서 향후 사후적 갈등관리기제 구축 차원에서 주요 주체들에 대한 갈등관리 관련 교육의 필요성이 따로 고려돼야 할 것 이다.

토될 수 있다.

일반적인 정책과정 참여에 관한 인식과 태도는 다음과 같다(김수석 등, 2002). 정책참여의 필요성에 대해서는 정책과정의 주요 주체인 정책담당자와 농민단체 대부분이 공감하고 있다. 정책에의 농민의사 반영 및 정부-농민(단체) 간 협력적 관계 구축이 가능할 것이라고 인식하기 때문이다. 그러나 참여과정에서 농민단체는 민간단체고유의 업무가 소홀해질 수 있다는 점을, 공무원은 행정의 자율성이상실될 수 있다는 점을 각각 참여적 정책과정의 단점으로 인식하고있다. 참여적 정책과정 운영의 장애요인으로 양자 모두 '(농민참여에대한) 공무원의 부정적 인식', '농민단체의 집단이기주의' 등 상대방의 부정적 측면을 드는 점에서 이와 같은 인식은 보다 직접적으로 드러난다.

갈등상황에서의 주체 간 협의에 대한 인식과 태도는 이상의 정책과정 참여에 대한 인식과 태도에서 간접적으로 확인된다. 정책과정내 사회주체 간 협의의 필요성에 대한 인식과 태도가 실제적 협의경험에 대한 인식과 태도와 어긋나는 데에서 양자 간 협의를 통해 갈등발생을 사전에 예방하거나 현재화된 갈등이 또 다른 갈등과정으로 발전해가는 것을 예방하는 것이 쉽지 않을 것임을 알 수 있다. 더욱이 농업부문이 처한 문화적 조건이 우리 사회 일반의 문화적 조건과 다르지 않다고 가정할때, 갈등에 대한 긍정적·적극적 태도, 갈등이 예견되는 구체적 상황에서의 협의의사 및 협의능력 등이 충분하다고 볼 수는 없다(최영기 2002: 15-18; 대통령자문 지속가능발전위원회 2004: 110).21

²¹ 비록 본격적인 수준은 아니었지만 이상에서 갈등발생의 문화적 조건을 검토하면서 개별 주체 및 사회 일반의 인식과 태도를 살펴보았다. 그러나 이러한 검토과정에서 이 연구가 사회갈등의 발생을 심리적 원 인으로 설명하는 심리학적·사회심리학적 접근에 경도되어 있는 것은

2. 사회갈등의 실태

2.1. 농업부문 사회갈등의 개요

농업부문에서는 앞서 제시한 갈등발생의 조건이 복합적으로 작용하여 여러 사회갈등이 표출돼왔다. 정책자료 분석, 기존 연구 분석, 전문가의 의견조사 등을 통해 농업부문 갈등의 양상을 개략적인 수준에서 정리하면 <표 3-3>과 같다.

농산물시장 개방 등이 본격화되기 이전 정부부문의 역할이 적었던 시기에는 물이용을 둘러싼 물꼬싸움(수리권분쟁), 농업활동 정세를 둘러싼 수세갈등(농지개량조합비 인하 요구), 토지이용방식 및 임차료를 둘러싼 지주-소작인 간의 갈등, 농업용 종자의 품질과 가격을 둘러싼 종묘회사-농민 간 갈등 등 사회집단 간 갈등이 지배적이었다. 그러나 앞서 본 바와 같이 1990년대 이후 농업부문의 구조적

아니라는 점을 밝혀 둔다. 일반적으로 심리학적 설명에서는 갈등발생의 외적 조건, 즉 구조적 조건과 제도적 조건에 대한 고려가 이뤄지지 않는 점이 종종 문제로 지적되어 왔다(정태환 2003: 15-18). 이 연구도 그와 같은 비판과 입장을 같이 하고 있으며, 본 절에서의 문화적 조건 검토도 구조적·제도적 논의에 대한 보완적 성격을 갖는다. 이와 같은 보완적 논의는 역으로 구조적·제도적 시각에서만 이뤄지는 접근이 구조적 환원주의(reductionism) 혹은 제도적 환원주의로 흐르지 않도록하는 의의를 갖는다. 더욱이 이와 같은 문화적 조건에 대한 검토에서조직(단체) 내 리더십, 협의문화 등 문화적 조건 자체가 궁극적으로는 우리 사회의 역사적 발전경험(권위주의 정치·사회체제)이라는 외적조건과 무관하지 않은 것으로 보는 점 역시 간과할 수 없다.

갈등 및 갈등관리에 관한 본격적인 문화론적 접근의 한 형태로는 이 선우(2001: 145-161)를 참조.

표 3-3. 농업부문 사회갈등의 개요

		T		
갈등현안	잠재ㆍ현재적 갈등 사례	잠재ㆍ현재적 주요	당사자	
농산물시장 개방	·마늘 수입, 소 수입	농민, 정부		
	·한·칠레 FTA 체결	농민, 정부, 경제단체		
	·WTO 농업협상	농민, 정부		
농업구조 조정	・쌀전업농 지원정책	대농(전업농), 소농, 정부		
농산물 가격	·곡물(쌀, 보리) 수매가 및 수매량	정부, 민간RPC, 농민	-간 갈등	
	·축산물 가격변동 및 가격 지지	정부, 농민		
농업 · 농촌조직 운영개선	·농업협동조합(중앙회, 지역 농협) 개혁	농민, 지역농협(임직원), 농민운동단체, 농협중앙 회(임직원), (정부)		
	· 농지개량조합, 농어촌진흥 공사 등 통합	농민, (직원), (정부)		
	・축산업 수질오염	생산농민, 기타농민, 지역주민		
환경오염	· 농자재(비료, 농약) 비점오염	농민, 지역주민	사회집단	
	· 공업폐수에 의한 농산물오염	농민, 제조업체	간 갈등	
자연자원 이용 · 관리	·소작권 문제 및 농지 소유· 이용 규제	정부, 농지소유농민, 농지미소유농민, 비농 민(회사법인 등 포함)		
	·수자원 이용(수리권 분쟁, 물꼬싸움)	농민 간, 자치체, 농기공		
농자재 이용	·종자피해 보상	종묘회사, 농민		
	·농기계 가격·안전성 문제	농기계회사, 농민		
_ ``				

주: 잠재·현재적 주요당사자 중 괄호는 주요 갈등관계에 내재하는 잠재적 갈 등관계를 의미함.

조건이 변하고 공공부문의 정책적 개입이 늘어나면서 쌀 등 농산물수매가격, 농산물 시장개방, 농가소득보전, 농지규제, 시장지향적 정책집행('선택과 집중') 등을 둘러싸고 정부를 갈등당사자로 하는 정부-사회집단 간 갈등이 증가하고 있다. 더불어 사회집단 간 갈등 역시 구조적 조건의 변화와 함께 농업부문 내에 새로운 이해와 가치를 토대로 하는 행위주체들이 성장·분화하면서 더욱 다양하고 복잡한양상을 띠게 되었다.22 중앙회장·조합장 직선제를 중심으로 했던농협 민주화 요구 등 농업·농촌조직 운영개선 요구가 시장개방과농촌사회 및 농민의 상대적 빈곤화·노령화가 진행되면서 조직운영에 대한 직접적 참여요구로 더욱 확장되고 있다. 또한 사회 전반에서 지역개발욕구와 환경적·생태적 관심이 증가하면서 사회집단 간갈등은 축산규제, 비점오염원 규제 등으로 발전해가고 있다.23

²² 전문가 의견조사에서 현재의 농업부문 내 갈등적 사회현상에 당면해 '사회집단'의 범주는 전문가들 사이에서도 다양하게 설정되고 있는 것으로 나타났다. 사회집단 간 갈등의 주요 갈등주체를 묻는 질문에 '지주', '소작인', '농민', '농협', '농민단체'등 전통적인 범주 외에 '농외 자본', '도시민', '지역토호(서비스자영업자, 개발업자)', '전업농', '영세농', '농촌 내 비농민', '농정활동NGO', '품목NGO'등 세분화된 범주로 새로운 행위주체를 인식하고 있었다.

²³ 전문가 의견조사에서도 정부와 사회집단 간 갈등 및 사회집단 간 갈등 양자 모두가 최근 10년 동안 더욱 심화된 것으로 조사되었다. 정부와 사회집단 간 갈등이 심화된 주요 원인으로는 농업개방 확대, 농가경제 및 농촌사회의 경제적·사회문화적 여건 악화, 농업에 대한 정부의 몰 가치적 인식 등이 제시되었다. 사회집단 간 갈등이 심화된 주요 원인으로는 농민충분해에 따른 농민충 내부관계 다양화, 농촌지역의 도시화·혼주화(混住化), 농민의 주인의식·참여의식 신장, 농외자본의 지배력 증가 등이 제시되었다.

2.2. 주요 갈등의 개괄

2.2.1. 농산물시장 개방을 둘러싼 갈등

우리 사회에서 농산물시장 개방은 해외 공산품 수출시장 확대를 통해 새로운 국가적 기회창출로 이해되어 왔다. 그러나 한국농업의 여건상 농민들에게는 많은 고통과 불이익, 즉 편익 대비 비용의 불 균형적 부담을 가져올 가능성이 높아 농업부문 갈등의 중심적 현안 으로 자리 잡고 있다.

1980년대 초·중반 초보적 시장개방단계에서 미국, 호주 등 축산수출국으로부터 값싼 쇠고기 및 생우 수입으로 발생한 소파동(생우가격 폭락), 1995년 전후 WTO체제 출범 이후 본격적인 시장개방단계에서 매년 연례행사처럼 발생하는 마늘파동, 김장배추파동 등 다양한 농산물 가격 폭락 및 해당 농업생산기반 붕괴 등은 정부와 농민 간 갈등의 전형적인 예이다.

여타 산업부문에 비해 농업생산은 토지, 물, 기후 등 주어진 자연환경적 조건에 크게 의존할 수밖에 없는데, 한국의 농업생산을 위한 자연환경은 세계 수준에서 상대적으로 열악한 게 사실이다. 따라서 한국 농업생산의 고비용 구조와 그에 따른 국제시장에서의 한국농업의 비교열위는 쉽게 극복되기 어려운 상황이다. 이 가운데 진행 중인 농산물시장개방 확대는 농산물의 순수입 증가로 귀결돼 국내 농업생산을 크게 위축시켜 왔으며, 이러한 경향은 앞으로도 더욱 심화될 전망이다.

해외 공산품 수출시장 개척의 이면에서 이뤄지는 농산물 수입이 더욱 본격화하는 데 대한 농민들의 우려는 두 가지 측면에서 이해될 필요가 있다. 우선 값싼 해외농산물 수입으로 발생하는 국내 농산물의 가격하락과 그에 따른 절대적 소득수준의 감소가 그 하나이다. 농산물시장 개방의 편익과 비용이 사회 부문들 간에서 불균형적으

로 귀착됨에 따라 어쩔 수 없이 발생하는 문제로 이해할 수 있다. 이 경우 농산물시장 개방 비용을 우리 사회가 공공적 차원에서 부담하는 정도와 방법을 마련하는 데에서 해법이 찾아질 것이다. 그러나 농산물시장 개방에 대한 농민들의 우려는, 농업에 대한 농민들스스로의 가치인식이 정책적으로 부정당하고 있는 현실에 닿아있는 것이기도 하다. 이 경우 해법은 농업가치에 대한 농민들의 인식이 사회적·정책적으로 수용되거나 발전적으로 극복되는 데에서 마련될 수 있겠지만 결코 쉽지 않은 과제이다. 최근 한·칠레 FTA 체결과 WTO 농업협상을 계기로 농민들의 시위가 늘어나고 과격해지는 현실은 이상의 두 가지 측면에 사회적·정책적 관심이 모아질 때에 극복될 수 있다.

2.2.2. 농업구조조정을 둘러싼 갈등

산업으로서 농업의 경쟁력을 제고시키기 위해 최근 정부는 쌀전 업농 육성 등 대규모 농가계층을 집중 지원하는 정책을 통해 국내 농업구조를 규모화·전문화하고자 한다. 그런데 소위 '선택과 집중'의 시장원리에 따르는 농업구조조정정책을 집행하는 과정에서는 농민(영세소농)과 농민(대규모 전업농) 간에서, 그리고 농민과 정책당국 간에서 이해와 가치가 불일치함으로써 갈등이 발생할 가능성이높다. 국내 농업생산 여건이 바뀌면서 이미 농민·농촌사회 내에서농민층분해 정도가 양극화 현상으로 나타나고 있는 점에서 더욱 그러하다(윤수종 2001; 김정호 등 2003). 또 농업구조조정이라는 명목아래 농업부문에 대한 정부의 정책적 지원이 필요 이상으로 이뤄질수 있다는 우려, 농업부문 지원이 특정계층에게 지나치게 집중될수있다는 우려 등이 표출되는 가운데 농업부문 안팎에서 갈등이 제기될수 있는 조건이 마련되어 있는 실정이다.

물론 현재 단계에서는 이러한 차별적 지원정책을 둘러싼 갈등은

한·칠레 FTA 추진을 둘러싼 갈등, 농업협동조합 운영개선을 둘러 싼 갈등 등과 달리 직접적으로 현재화(現在化)되지는 않고 있다. 대규모 농가들이 비록 많은 정책적 혜택을 보고 있지만, 개방화와 농촌지역의 과소화 등 농민층 일반이 놓여 있는 조건 자체가 농민층의 사회정치적 내부 분화보다는 외적 조건에 대한 공동대응을 유발하고 있기 때문이다. 실제 농민의 계층적 기반이 다른 전농과 한농연이 농민단체협의회, 전국농민연대 등의 연계를 내에서 외적 조건에 대한 공동실천을 강구하면서 전업농 육성 등 농업구조조정에 대한 이견들을 적극적으로 공론화하지 않는 실정이다.

그러나 외적 조건 자체에 변화가 있을 경우, 규모화·전문화를 목적으로 하는 농업구조조정을 둘러싼 잠재적 갈등은 언제라도 현재화될 가능성을 갖고 있다. 특히 농업구조조정을 둘러싼 농민계층간 잠재적 갈등이 구체적인 정책집행과정에서 지역갈등으로 전환되어 표출된 적이 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 1995년 쌀전업농 육성사업은 대상 농가를 1ha 이상의 논을 소유한 상층농으로 제한하면서, 전북, 충남 등 평야지역과 강원도, 충북, 경북 등 준산간지역 간에 지원대상농가의 양적 차이와 지역간 지원규모의 차이를 초래한바 있다. 지역간 지원규모의 차이로부터 지원정책을 둘러싼 상층농과 영세소농 간의 계층적 갈등이 지역간 이해갈등으로 전환하였고, 갈등을 조정하는 과정에서는 지원대상의 기준을 재설정하는 정책적수정을 필요로 했던 경험이 있다.

2.2.3. 농산물 가격을 둘러싼 갈등

과거 쌀 자급기반 확보 차원의 증산정책 아래에서는 쌀수매가격 결정이 농민의 소득에 미치는 영향이 매우 컸다. 따라서 쌀수매가격 결정을 둘러싼 정부와 농민 간 갈등이 중요한 사회갈등의 하나를 이 루고 있었다. 이후 쌀 수매가격을 둘러싼 갈등의 중요성이 약해졌지 만, 다른 한편 농가소득 지원 및 수급조절 차원에서 추진되는 다양한 정부의 수매정책이 정책여건에 따라 달라져 수매가격 및 수매량을 둘러싼 농민과 정부간의 갈등이 최근에 빈번히 나타나고 있다. 보리수매, 고추수매 등을 둘러싼 갈등이 그 예이다. 특히 최근 품목별 생산자 단체가 활성화되어 대부분의 개별 품목 단위의 수매가격및 수매량 결정과정에 농민단체 차원의 개입이 늘어나면서 정책갈등의 중요한 내용으로 등장하고 있다.

2.2.4. 농업 · 농촌조직 운영개선을 둘러싼 갈등

농업협동조합, 농업기반공사 등 농업·농촌조직은 농민의 생산·유통 활동과 밀접한 관계를 맺으면서 정부의 정책사업을 대행하는 역할을 수행하는 측면이 강하다. 따라서 조직운영의 효율성이나 대농민 서비스의 실효성을 두고 농민과 임원·직원 간에 이해와 가치의 불일치가 발생하는 경우가 많다.

지역농협의 운영개선을 둘러싼 조합원 농민과 지역농협(임·직원) 간의 이해와 가치 불일치는 개별 지역농협이 처해있는 여건이 변화 하는 가운데 현재적 갈등으로 이미 표출되고 있다. 농민을 대상으로 하는 조합원 상호금융 대출금리 수준, 지역농협 임·직원의 급여수 준, 간부직원(전·상무)에 치우쳐 있는 직제구성, 지역농협 내 각종 위원회 및 제규정 등이 이러한 이해와 가치의 불일치가 갈등으로 현 재화되는 주요 사안이다.

2003년말부터 전국적으로 나타나고 있는 지역농협 운영개선과정에서, 대출금리와 임·직원 인건비를 중심으로 하는 조합운영 효율화 요구로부터 제규정 개정 및 각종 위원회에 대한 농민참여 강화등 조합운영 민주화 요구에 이르기까지 갈등의 양상은 다양하다. 이가운데 지역농협 운영개선은 효율화, 민주화, 경제사업활성화 중 무엇을 중심가치로 해야 하는지, 지역농협 운영개선은 과연 개별 지역

농협 차원의 노력으로 가능할 것인지, 가능하다면 농민, 임원, 직원 등 지역농협과 관련한 주요 주체들 중 조합운영의 책임은 누가 맡아야 하는지, 지역조합 운영을 위해 이들 삼자 간 관계와 각각의 역할은 어떻게 설정되어야 하는지 등을 중심으로 주요 주체들 간에 이해와 가치가 조정·관리되지 못하고 있는 실정이다.

한편 농업, 특히 벼농사에서 매우 중요한 농업용수 및 관련 수리시설의 대부분을 관리하는 농업기반공사와 농민 간에서 서비스 질대비 비용부담의 적정성을 둘러싼 갈등이 2000년 농업용수이용료폐지 및 정부보조 이후 잠재되어 있다. 서비스 질에 대한 농민의 불만, 물 부족 문제 등이 심화될 경우 비농업분야의 수리권 침해 가능성 증대 등에 기반하는 새로운 갈등잠재력이 형성되어 있다.

2.2.5. 농업부문 환경오염을 둘러싼 갈등

최근 환경의 가치에 대한 관심이 늘어나면서 자연환경에 큰 부하를 주는 일부 농업 활동에 대한 규제 강화 논의가 확산되고 있다. 특히 이에 내재하는 갈등잠재력은, 수질악화에 큰 영향을 주는 축산활동에 대해 축산분뇨 처리시설의 확충 수준을 넘어 가축사육 두수자체를 제한하자는 요구가 공론화되고 있는 현실에서 확인된다.

축산농가가 수용하기 힘든 사육두수 제한 이전에 축산분뇨 처리시설의 확충, 분뇨의 자원화 노력 등에 대한 투자를 확충하자는 견해와 현실적으로 국토공간이 감당하기 힘들 정도로 성장한 일부 축산 중심지역에서는 사육두수 제한이 불가피하다는 견해가 대립하고있는 것이다. 그런데 이와 같은 대립에는 기술적ㆍ경제적 시각 차이뿐만 아니라 축산활동에 대한 근본적인 인식차이에서 비롯되는 가치갈등적 요소가 혼재되어 있다. 더욱이 특정 지역단위에서 수질 악화 방지 등을 위해 가축사육두수를 줄일 경우 어떤 축종을 줄여야할지, 개별 농가 차원에서 얼마씩 줄여야 할지 등을 둘러싼 지역

간 · 농민간 이해갈등 현상이 구체화될 가능성도 높다.

대표적 비점오염원으로 이해되고 있는 경종농업에 대해서도 비판의 목소리가 높아지고 있으며, 정부의 농업지원을 줄이라는 주장과 친환경농업체제로의 전환을 요구하는 주장이 공존하고 있다. 그 외현재 다양한 형태로 이뤄지고 있는 고투입·집약 농법에 토대를 두는 전통적 농업생산관행이 환경오염에 미치는 영향과 관련해 농업부문과 비농업부문 간 갈등잠재력은 더욱 커질 것으로 전망된다.

2.2.6. 자연자원(토지, 물)의 이용 · 관리를 둘러싼 갈등

정부는 적정규모의 농지보전을 목적으로 농지의 이용을 규제할 뿐만 아니라 농민만이 농지를 소유할 수 있도록 일찍이 농지에 대한소유 규제를 법제화했다. 그런데 농지의 소유 및 이용에 대한 규제는 자산시장에서의 농지가치를 다른 일반 토지에 비해 상대적으로 떨어뜨리고 있는 실정이어서 농지소유자 농민의 불만이 높아지고 있다. 최근 농업수익성이 떨어지고 이농・탈농 요인이 높아지면서 농지의 생산수단적 가치보다는 자산으로서의 가치가 중요해지는 농민・농촌사회 현실이 그와 같은 불만의 배경을 이룬다. 그 가운데정부, 농지소유농민, 농지미소유농민, 도시민, 회사법인 등 다양한주체들 사이에서 농지의 이용・관리에 대한 이해와 가치가 복합적으로 얽혀 있는 상황이다.

농업생산자로서 농민의 입장에서는 농지가 생산수단인 점에서 농지가격이 낮을수록 유리하지만, 토지라는 부동자산의 소유자로서 농민의 입장에서는 농지가격 등락은 경제적 자산가치의 등락을 의미한다. 이로부터 농지제도에 대해 농민의 태도가 이중적 형태로 나타나는 게 현실이다. 농민에 대한 의식조사 결과에 의하면, 대다수의 농민은 비농민의 농지소유 제한에 대해 불평을 하고 있다(김동원 등 2003). 반면 농민단체, 농업문제 전문가 등은 비농민의 농지소유 허

용을 적극 반대하는 모습을 보이고 있다.

또 농지라는 자연자원은 도시화·산업화 과정에 필요한 값싼 토지의 중요한 공급원으로 기능하기 때문에 농지이용을 두고 농업부문과 비농업부문간 갈등이 상존하고 있다. 중앙정부 차원에서도 농지의 소유 및 이용규제의 완화방안에 대해 농업부문(농림부)과 비농업부문(건설교통부, 재정경제부 등) 간의 입장이 크게 다르다.

2.2.7. 농자재 이용을 둘러싼 갈등

자급자족적 농업구조에서 상업화 구조로 전환한 후 대부분의 농민이 전문적인 종자·종묘회사로부터 종자·종묘를 구매하게 되면서 수확결과가 어떤지에 따라 부실한 종자·종묘에 대한 피해보상의 책임문제가 자주 발생하고 있다.

피해보상문제는 경제적·기술적 차원의 당사자간 갈등으로 민사상의 문제이지만 일부 주요 품목의 경우 농민들이 조직화되어 생산자단체를 결성해 공동대응을 모색하는 가운데, 피해보상요구가 집단적 형태로 나타나 공공적 개입을 필요로 하는 갈등현상으로 등장하기도 한다. 생산자단체의 집단적 피해보상 요구는 정치적인 요구로전환되기도 하고, 일부 종자·종묘를 둘러싼 갈등은 다수의 영세농민 보호 차원에서 정부가 개입하는 경우가 발생하기도 한다.

2.3. 갈등의 유형화

농업부문 사회갈등의 실태는 주요 갈등현안에 따라 현재적·잠재적 수준에서 다양한 형태로 존재하고 있다. 그러나 구체적인 수준에서 갈등관리의 실천적 과제를 도출하기 위해서는 농업부문 사회갈등들을 갈등내용, 갈등주체 등 갈등구조를 중심으로 유형화해 이해하는

시각이 적합하다(대통령자문 지속가능발전위원회 2003a; 2003b). 경험적 차원에서 갈등주체 중 정부가 갈등당사자인지 여부에 따라, 그리고 갈등내용이 이해관계와 가치관 중 무엇을 중심으로 구성되느냐에 따라 개별 갈등현상은 일반적으로 아래 <표 3-4>와 같이 유형화된다.

대부분의 구체적 갈등현상에서 갈등내용은 갈등이 진행되는 과정에서 이해관계와 가치관 두 차원을 동시에 갖거나 이해갈등이 가치 갈등으로 혹은 가치갈등이 이해갈등으로 상호 전환되는 것이 일반적이다. 따라서 구체적인 사회갈등 사례를 이해하고 이에 적합한 갈등관리의 실천적 대안을 도출하고자 할 때, 갈등내용을 이해와 가치중 어느 하나에 고정된 것으로 파악하는 정태적 접근은 분석적 편의는 인정하더라도 사회적 현실에 부적합하다.

표 3-4. 사회갈등의 분석적 유형화 틀

		갈 등 내 용	
		이해관계	가치관
20	정부와 사회집단		정부-사회집단 간 가치갈등
	사회집단과 사회집단	사회집단 간 이해갈등	사회집단 간 가치갈등

오히려 갈등의 전개과정에서 이해갈등이 가치갈등으로 전환하고 가치갈등이 이해갈등으로 전환하는 계기와 시점에 주목하는 동태적접근에서 실천적 함의는 보다 다양하게 구체화될 수 있을 것이다.

정 부 와 자원이용권 개방비용 부담 배분 사 회 단 ➛່່ 농업의 가치 생산비용 생산비용 농업의 가치 간 수무 갈 등 농업의 가치 정책편의**↓** 배분**↓** 개방비용 사회 집 단 . ♣ 부담... \star 농업의 가치 →● 조합의 운영가치 운영수익 배분● 간 자원이용권**》** 호염비용 부담 배분 🏻 🗨 ...▶○ 환경의 가치 갈 등 $\diamondsuit_{\text{II} \text{ii} \text{!} \underline{2} \underline{b}}$ ┈┈▶□ 토지의 가치

그림 3-1. 농업부문 사회갈등 유형화

● 농업농촌조직(지역농협) ☀ 농산물시장 개방(한칠레 FTA) 범 례 갈등 운영개선 갈등 〇 농업부문 환경오염 농업구조조정(전업농 지원) 1 갈등 갈등 □ 자연자원 이용관리 농산물 가격(수매가) 갈등 갈등 범례 실증분석사례에서 나타난 갈등구조 변화 ····> 2차 자료 분석에서 파악된 갈등구조 상호전환 가능성

가 치 갈 등

이 해 갈 등

<그림 3-1>은 이와 같은 관점에서 앞서 살펴본 농업부문 내 잠재적 · 현재적 갈등들을 도식화하고 있다. 여기에서는 갈등내용, 갈등주체 등 갈등구조를 중심으로 하는 기존 연구들의 분석적 유형화 전략을 채택하면서도, 개별 사회갈등을 어느 한 국면에서의 지배적 갈등구조를 중심으로 정태적으로 특성화하지 않는다. 즉 개별 갈등은 국면별 · 단계별로는 어느 한 유형을 지배적으로 띠지만 보다 확장된 통시적 · 해석적 관점에서 볼 때 각각의 유형들이 상호 연결 · 전환되는 가운데 진행된다는 점을 강조하고 있다. 가령 대통령자문 지속가능발전위원회(2003b) 등은 한 · 칠레 FTA 갈등 등 농산물 수입을 둘러싼 갈등을 사회집단 간 이해갈등으로 이해하지만, 이 연구는위 유형화 틀 내에서 여러 유형에 걸쳐있는 현상으로 이해하고 있다.

_A 4 _y

농업부문 갈등과 갈등관리 사례 분석

1. 사례분석 관점

1.1. 동태적 접근시각

제2장에서 사회갈등을 '다양한 현재적·잠재적 갈등주체들이 상이한 이해와 가치를 기반으로 지속적·반복적으로 전개해가는 사회적·정치적 과정(ongoing process)'으로 개념화하여 이해하였다. 이와같은 개념적 접근은 사회갈등을 하나의 과정으로 이해함으로써 그와 같은 과정에 내포된 동태적 변화상을 포착할 수 있게 하는 장점을 갖는다.

최근 국내 논의에서 개별 갈등현상을 갈등잠재단계, 갈등표출단계, 갈등확산단계, 후(後)갈등단계 등 여러 단계들로 세분해 각 단계에서의 갈등과정을 이해하는 시각이 대표적인 동태적 접근으로 소개되고 있다(박호숙 1996; 서문기 등 2001; 박소윤 2003). 이러한 논의에서 각 단계가 갖는 일반적 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다.

갈등잠재단계는 양립할 수 없는 목표, 한정된 자원의 공동소유, 상호의존성 등 다양한 원인으로부터 당사자간에 불일치와 반목이 현재화되지 않고 일정 정도 지속되는 가운데 갈등잠재력이 실재하 는 단계이다. 이 단계에서는 당사자 일방 혹은 제삼자가 재빨리 조 치를 취해 갈등발생을 예방할 수도 있고 오히려 그러한 행위가 당사 자간 갈등발생을 촉발할 수도 있다.

갈등표출단계는 갈등적 상황에 대한 정보 불균형 등으로 현재화되지 않았던 갈등잠재력이 정보의 생산·공유, 그리고 이를 토대로하는 당사자간 인식의 공유·대립 등으로 구체적 갈등현상으로 나타나는 단계이다. 갈등의 현재화는 초기 소수의 상황인식과 문제제기로부터 점차 확산되는 과정을 밟는 것이 일반적이다.

갈등확산단계는 표출단계의 갈등이 보다 다양한 내용과 당사자들을 담으면서 양적·질적으로 발전하는 단계이다. 또한 다양한 형태의 갈등이 분출해감에 따라 갈등을 관리·해결하기 위한 노력이 당사자들 사이에서 혹은 제삼자에 의해 보다 구체화되는 단계이기도하다.

후갈등단계는 확산단계에서 분출했던 갈등이 이를 발생시켰던 원인들 전부 혹은 일부가 관리·해결됨으로써 진정되는 단계이다. 갈등의관리·해소 과정을 겪으면서 갈등당사자들 간에 다양한 형태의 갈등관리역량이 구축될 수 있는 단계인 한편, 일부 갈등원인은 명시적으로 다뤄지지 않은 채 다시 잠재적 갈등상황으로 이어지기도 한다.

사례분석에서는 이와 같은 동태적 접근시각을 채택해 무엇보다 개별 갈등의 전개과정 중에 갈등의 내용과 주체가 어떻게 변화·발전하였는지를 분석하고자 한다. 나아가 각 단계의 갈등과정에 대응해 갈등관리기제는 어떻게 변화·발전하였는지, 갈등관리기제(機制)의 성과와 한계는 무엇인지 등을 분석할 것이다.

1.2. 갈등구조 및 갈등관리기제 분석

사회갈등을 지속적·반복적으로 전개되는 사회적·정치적 과정으로 동태적으로 이해할 때, 사회갈등은 갈등관계에 있는 주요 주체들의 등장과 상호관계 및 각 주체별 내부관계 변화를 담는 구체적 과정이다. 또한 과정으로서 사회갈등은 긴장관계에 있는 주요 갈등내용들의 형성과 분화, 상호 전환, 재구성 등을 담는다.

사례분석에서는 갈등주체와 갈등내용을 갈등구조로 개념화하고 개별 갈등사례에서 갈등구조의 통시적 변화과정을 분석할 것이다. 갈등구조 분석은 기본적으로 개별 구성요소, 즉 갈등주체와 갈등내용 각각을 대상으로 독립적으로 이뤄진다. 나아가 갈등구조 분석에서는 개별요소에 대한 분석과 함께 갈등주체와 갈등내용 양자 간에 어떠한 관계가 존재하는지를 분석한다. 이러한 상호관계 분석에서는 갈등주체의 등장과 변화가 갈등내용의 형성과 변화에 미치는 영향은 무엇인지, 그리고 역으로 갈등내용의 형성과 변화가 갈등주체의 등장과 변화에 미치는 영향은 무엇인지를 주요하게 다룰 것이다. 이를 통해 주체의 변화가 내용의 변화를 가져오고 내용의 변화가 주체의 변화를 가져오면서 갈등구조 자체가 역동적으로 변화해간다는 이론적 논의가 실제 갈등과정에서는 어떻게 구체화되는지를 드러내고자 한다.

사례분석의 또 다른 축은 구체적인 사례에서 갈등관리기제는 어떻게 갖추어져 있으며 이는 어떤 맥락에서 작동하는지를 경험적 차원에서 확인하는 작업으로 이뤄진다. 나아가 사회갈등의 순기능적국면 극대화라는 관점에서, 단계별·국면별로 변화해가는 갈등구조와 이를 관리·조정하고자 했던 특정의 관리기제들 간 정합(整合)혹은 부정합(不整合)은 어느 정도인지, 갈등구조와 갈등관리기제 간정합 여부가 현재 및 미래의 갈등과정에 미치는 영향은 무엇인지 등을 살펴볼 것이다.

이상을 중심으로 갈등유형별 사례들을 분석함으로써, 우리 사회 농업부문 내 갈등을 이해하고 이를 적극적으로 관리·조정하고자 할 때 고려해야 할 점들은 무엇인지에 대한 시사를 얻고자 한다.

1.3. 사례 선정

이 연구는 한·칠레 FTA 체결과정을 정부와 사회집단 간 갈등 및 갈등관리 사례로 선정하였다. 사회집단 간 갈등 및 갈등관리 사례로 는 장천면 지역농협 운영개선과정을 선정하였다.

국가의 산업정책 일반 및 농업정책이 갈수록 자유화·개방화해 가는 가운데 한·칠레 FTA 체결과정에서 드러난 정부와 농민단체 간 갈등은 통상협상을 현안으로 하는 농업부문 내에서는 물론 우리 사회 전체 차원에서도 오늘날 정부와 사회집단 간 갈등을 대표하는 사례이다. 한·칠레 FTA 체결과정에서는 국회비준이 이뤄지고 개방화시대에 대비한 농업·농촌 지원책이 마련되면서 양자간 갈등이 현상적으로는 사라졌지만 WTO 협상, 추가적인 FTA체결 등 여타 개방화정책과 관련해 농업부문 안팎에서 긴장관계가 지속되고 있는 점에 우선 주목했다. 또, 칠레와의 FTA 체결이 당초 정부가 기대했던 만큼의 국익확보에 기여하고 있는지에 대한 비판이 새삼 제기되고 있는점에도 주목하였다(임정빈 2004; 한겨레신문 2004년 9월 7일자; 한국농어민신문 2004년 7월 1일자).

한·칠레 FTA 체결을 둘러싼 갈등과정에서는 여러 가지 갈등관리 노력들이 시도되었던 게 사실이다. 정부와 농민단체 간 직접적인 관리노력은 물론 국회 등 제삼자에 의한 관리노력 역시 시도되었다. 그럼에도 불구하고 앞서의 문제들 외에 이 갈등관리과정에 참여했던 각 주체들 간에 오히려 불신이 지속되고 있는 점이, 시장통합의 세계경제적 조건에 당면한 우리 사회 전체에 더욱 큰 문제로 남아 있는 실정이다.

이에 사례분석은 한·칠레 FTA 체결과정을 구체적 사례로 우선 정부와 사회집단 간 갈등과정과 갈등관리과정의 특징을 살펴본 후 향후 정부와 사회집단 간 갈등관리에 적합한 시사점을 도출하고자 한다.

사회집단 간 갈등 및 갈등관리의 사례로는 2003년말 이후부터 대출금리조정, 임직원 급여조정, 운영과정 개선 등을 둘러싸고 전국적으로 확산되고 있는 지역농협 운영개선과정을 선정하였다.²⁴ 구체적인 사례로는 장천농협 운영개선과정에서 드러난 농민(조합원)과 지역농협(임원, 직원) 간 갈등을 검토하기로 했다.

특히 농협과 관련한 갈등을 다루는 것은 이것이 농민과 농업ㆍ농

²⁴ 지역농협 운영개선과 관련한 갈등을 사회집단 간 갈등으로 이해하는 게 적합한지에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 지역농협을 법규와 정 관·규정·규칙에 근거하는 사회조직으로 이해할 경우, 지역농협 운영 개선 갈등은 조직 내 갈등으로 다뤄질 수 있는 게 사실이다. 한편 임 원·직원으로 구성되는 조합과 농민들로 구성되는 조합원이 법규정 내에서 대리인(운영자, manager)과 주인(회원, member)의 관계를 이루 고 있는 것은 사실이나(Darr 1999), 양자가 역사적 · 현실적 맥락에서 는 상호 독립적인 사회주체로 존재해온 점에서 조합과 조합원 간 갈 등은 사회집단 간 갈등으로 다뤄질 수 있다. 양자 간에 존재하는 이와 같은 사회적 행위의 자율성·상호독립성은, 농업협동조합을 농민들의 자발적 · 민주적 결사체이기보다 국가조합주의적 운영기제, 즉 국가가 주도하는 국가와 농민 간 정치적 · 경제적 매개장치로 파악하는 시각 에도 반영되어 있다(배병룡 2002). 이 가운데 농민들은 지역농협에 대 해. 그리고 임원, 직원 등 지역농협은 농민들에 대해 상대적 자율성과 독립성을 보여왔던 게 역사적 경험이다. 더욱이 조합장 직선제 도입 이후 국가에 대한 농협의 자율성이 보다 커진 점, 지역농협 간 합병・ 통폐합, 해산 등 최근 지역농협 차원의 구조개선 논의가 기존의 조합 내 관계를 벗어나 본격화되는 점 등에서 농민과 지역농협 간 관계는 기존의 조합과 조합원 간 관계를 넘어 지역농협 안팎의 포괄적인 사 회정치적 장에서 사회집단 간 관계로 고찰될 필요성이 더욱 커지고 있다고 본다.

촌조직 간 갈등의 전형을 보이면서 최근 적잖은 사회문제로 표출되고 있기 때문이다. 또 농협이 농업부문 내에서 대표적인 농업·농촌조직으로 자리잡아왔던 점 역시 중요하게 고려되었다.25

지역농협 운영개선 움직임들 중 장천면 사례를 다루는 것은 파주시 교하농협 사례나 그 외 조합내부의 운영틀에서 부분적인 운영개선을 합의한 사례들과 달리²⁶ 지역농협 운영개선과 관련한 잠재적·현재적 갈등주체들이 폭넓게 드러났다는 점과 이들 간의 갈등이 조합

²⁵ 농협운영과 관련한 농민(단체)-농협 간 갈등은 오래 전부터 농협법 개정 및 중앙회 개혁을 중심으로 농협개혁위원회(정부 내부 기구 및 농협중앙회 내부 기구) 안팎에서 지속되고 있는 실정이기도 하다. 그러나 농협법 및 중앙회에 관한 개선논의는 아직 잠재적 · 현재적 이해당사자들을 포괄하며 현재적 사회갈등으로 표면화되지는 않은 점에서, 현재화된 갈등현상을 대상으로 갈등과 갈등관리 과정 양자를 살피려는 본 갈등관리 방안 연구에는 적합하지 않은 것으로 판단하였다. 덧붙여, 현재의 농협법 개정 및 중앙회 개혁과 관련해 제시되는 상이한 주장들에 대한 이해를 구체적 사회현실을 토대로 구체화하기 위해서는 현재화되고 있는 지역농협 운영개선과정을 살피는 연구작업들이 더욱 필요할 것이라고 본다(류진춘 2004; 신인식 · 전성군 2004; 우영균 2004).

²⁶ 파주시 교하농협 운영개선과정 역시 장천면과 비슷한 시기에 조합해 산에 이른 후 2004년 8월 현재 신교하농협을 재설립하는 중이다(한국 농어민신문 2004년 7월 1일자; 신인식 등 2004). 한편, 조합해산 대신 주어진 운영틀 내에서 금리 및 임금을 재조정한 경우도 전국적으로 다수 존재하고 있는 실정이다. 따라서 지역농협 운영과 관련한 현재의 문제들을 정확히 진단하고 이에 대해 협동조합 정책 차원의 처방을 마련하기 위해서는 각 사례들에 대한 추가적인 연구작업이 필요한 게 사실이다. 그러므로 장천면 단일사례를 다루는 이 연구는, 지역농협 전반에 대한 처방적 대안을 강구하는 데에는 단편적 사례연구에 지나지 않는다. 그러나 농민과 농업・농촌조직 간 갈등 및 관리 과정을 조직 내・ 외부에서 폭넓게 고찰해 국가정책적・지역적 갈등관리방안에 관한 시사점 을 도출하고자 하는 연구목적에는 단일사례 심층연구가 적합하다고 본다.

내·외부의 사회정치적 장에서 활발히 전개되었다는 점 때문이다. 이는 농업부문 내 농민과 농업·농촌조직 간 갈등의 관리방안을 여러 측면에서 구해보고자 하는 사례연구의 목적에 부합한다. 더욱이 폭넓은 갈등과 갈등관리 과정을 거치면서 조합해산이라는 결과에 이른 이후에도 현재 장천면 내외의 지역에서 지역농협과 같은 농촌지역사회 내 사회경제적 조직 운영에 대한 주요 이해관계자들 간 합의형성이나 공동실천의 문제는 더욱 어려운 과제로 남아 있다는 점에 주목하였다.

2. 정부-사회집단 간 갈등과 갈등관리 사례 한·칠레 FTA 체결과정

2.1. 사례개괄

한·칠레 FTA 체결과정은 1998년과 1999년 대외경제조정위원회의결 및 양국 정상 간 추진논의에서 출발해 2004년 2월 국회비준과 4월 공식발효에 이르는 장기간에 걸쳐 진행되었다. 이를 동태적 관점에서 주요 단계별로 개괄하면 <표 4-1>과 같다.

1998년부터 2001년 1월까지의 시기에 해당하는 갈등잠재단계에서는 아직 정부-농민단체 간 갈등이 현재화되지 않았다. 정부부처간 협의기구인 대외경제조정위원회가 한・칠레 FTA 추진을 결정한 후 양국 간에 4차례의 공식협상이 진행되었으나 양국간 FTA가 국내농업에 미칠 영향력에 대한 이해가 농민단체 등 국내의 주요 주체들 사이에서 폭넓게 공유되지는 못했기 때문이다. 그런 가운데 한국포도회를 중심으로 하는 생산자단체, 전국농민회총연맹(전농)과 같은 농민운동단체 등 상이한 규모와 성격을 갖는 농민단체들이 개별적 차원에서 FTA 일반 및 한・칠레 FTA에 대한 인식을 공유하고자 하였다.27

2001년 2월부터 2002년 7월까지 시기에 해당하는 갈등표출단계에서는 국가간 협상에서 양허안 논의가 본격화되었다. 이와 함께 정부부처간 협의기구는 기존의 대외경제조정위원회에서 경제정책조정회의, 대외경제장관회의 및 대외경제 실무회의 등으로 변화해갔다. 한편 한・칠레 FTA에 대한 인식공유를 모색해오던 농민단체들은 이단계에서 생산자단체 간 연계는 물론 생산자단체-농민운동단체 간연계를 형성하기 시작하면서 정부-농민단체 간 갈등을 표면화시켰다.

갈등확산단계는 1년 이상 중단된 국가간 협상을 재개하는 정부움직임이 구체화된 2002년 8월부터 국회비준이 이뤄지는 2004년 2월까지의 기간에 해당한다. 정부를 중심으로 국가간 협상안을 타결하고 국회비준을 진행하는 가운데 농민단체는 기존의 단체 간 연계에서 양적 성장과 질적 분화를 겪었고 그에 따라 정부-농민단체 간갈등은 더욱 확산되었다. 그 가운데 갈등의 관리·해소를 위한 방안이 양자로부터 보다 적극적으로 모색되었던 단계이기도 하다.

마지막으로, 한·칠레 FTA에 대한 국회비준이 이뤄진 이후 현재 (2004년 10월)까지의 시기에 해당하는 후갈등단계에서는 FTA 발효에 대비하는 정부-농민단체 간 실무작업이 진행되고 있다. 더불어 WTO 협상 및 추가적인 FTA를 추진하고 있는 정부와 한·칠레 FTA 체결과정을 거치면서 분화·발전해온 농민·사회단체 사이에 또 다른 갈등의 요인이 잠재하고 있는 상황이다.

한・칠레 FTA 체결과정의 시작을 언제부터로 볼 것인지에 대해서는 연구관심에 따라 이견이 존재할 수 있다. 이 연구에서는 정부의 대외 경제조정위원회 의결 및 양국 정상간 FTA 체결논의가 처음 이뤄진 1998년 11월을 출발점으로 삼고 있다. FTA를 두고 발전해온 국내 사 회갈등과정을 다루고자 하는 이 연구는 이와 관련한 국내 정책결정과 국가간 협상이 개시된 시점 이후를 주요 연구대상으로 삼기 때문이다.

표 4-1. 대외협상 · 국회비준 과정의 주요 내용

단 계	대외협상과정 및 국회비준과정 주요 내용		
갈등잠재 단계	 양국정상, FTA 추진논의 (98. 11) 양국정상, 협상개시 합의 (99. 9) 제1차 공식협상(99. 12. 14-17) 제2차 공식협상(00 .2. 29-3. 3) 	 제3차 공식협상(00. 5. 16-19) 양국정상, 조기협상타결 합의(00. 11) 제4차 공식협상(00. 12. 12-15) 	
갈등표출 단계	양허안 실무협의(01. 3)양국 외무장관, 협상지속 위한 고위급 협의 합의(01.10)		
갈등확산 단계	 · 제5차 공식협상(02. 8. 20-23) · 양허안 별도협상(02. 9. 11-13) · 양허안 별도협상(02. 10. 10-11) · 제6차 공식협상(02. 10. 18-21) · 대통령직 인수위와 농림부, 농가부채경감 및 FTA이행특별법 추진 결정(03. 1. 10) · 정부간 협상안 서명(03. 2. 15) · 당정협의회, 비준안 동의 연내처리 의결(03. 6. 11) · 농림부, FTA지원대책 발표(03. 7. 6) · 외통부, 비준안 국회 상정(03. 7. 8) · 국회, FTA이행특별법 의원입법 발의 	질특별법·농특세법(개정) 의결 및 국회 상정(03. 9-10) ·정부, 119조 투융자계획 발 표(03.11. 11) ·국회 해당 상임위, 농특세 법·부채경감법·삶의질특 별법, 비준안 등 통과 (03. 11-12) ·국회 본회의, 부채경감법· 삶의질특별법, 비준안 등 통 과(04. 2. 16) ·국회 농해수위, FTA이행특 별법 통과(04. 2. 17), 본회의	
후갈등 단계	·FTA이행지원위원회 및 실무 위원회 운영(04. 4-5)	·국무회의, FTA 이행지원기 금 운용계획 확정(04. 5. 26)	

단 계 시기 단계별 주요 특징 ·정부의 FTA 추진 결정 및 부처간 협의기구 갈등잠재 1998. 6~ 구성 단계 2001. 1 ·FTA에 대한 개별 농민단체들의 인식 제고 ·정부-농민단체 간 갈등잠재 ·정부부처간 협의기구 조정 갈등표출 2001. 2~ · 농민단체 간 연계형성 · 인식공유 단계 2002. 7 ·정부-농민단체 간 갈등표출 ·국가간 협상 및 국회비준 본격화 갈등확산 2002. 8~ • 농민단체의 양적 성장과 질적 분화 단계 2004. 2 ·정부-농민단체 간 갈등 전면화(일부 갈등 해소) ·정부와 농민단체의 농업·농촌발전 비전 간 2004. 3~ 후갈등단계 갈등 잠재 현재 (WTO 협상 및 추가적인 FTA 체결 관련)

표 4-2. 한·칠레 FTA 체결과정 갈등단계 구분

2.2. 단계별 갈등구조 및 갈등관리기제 분석

2.2.1. 갈등잠재단계의 갈등구조와 갈등관리기제

1998년 2월 출범한 김대중 정부는 외환위기를 극복해가던 중 WTO 중심의 다자주의 자유무역체제 외에 FTA 등과 같은 지역주의 무역협정을 통한 국익확보의 필요성을 인식하기에 이른다. 그에 따라 1998년초 한국의 주요 교역국들과 FTA를 체결하기로 하는 기본 방향이 결정되었고, 첫 대상국을 어디로 할 것인지에 대한 정부 내논의가 시작되었다.

1998년 6월에는 새롭게 대외통상업무(기존 통상산업부 업무)를 맡게 된 외교통상부가 미국, 일본, EU 등 거대경제권은 제외하고 칠레, 이스라엘, 남아프리카공화국 등과의 FTA체결 여부에 대한 부처

간 의견을 수렴한 후 11월 국무총리 주재 제1차 대외경제조정위원회에 한·칠레 FTA 추진을 주요 안건으로 제출하였다. 대외경제조정위원회는 양국간 산업구조의 상호보완성(한국: 공산품 우위, 칠레: 구리, 원목 등 원료와 농산물 우위)과 열위산업의 피해최소화 가능성(계절적 차이와 지리적 원거리)을 근거로 칠레와의 FTA 추진을결정하였다.

대외경제조정위원회의 결정과 뒤이은 양국정상 간 FTA체결 추진합의에 따라 1999년 12월부터는 양국 주무부처간 공식협상이 진행되었다. 2000년 2월 제2차 공식협상부터는 구체적인 관세양허안 논의가 시작되어 양허안 작성과 관련한 대내외적 문제로 협상이 중단될 때까지 두 차례의 공식협상이 더 이뤄졌다.

가. 갈등구조: 갈등내용

한・칠레 FTA가 체결될 경우 포도재배농가들이 가장 직접적인 피해를 입을 것으로 예측되었다. 한국포도회는 제1차 공식협상이 시작되기 이전인 1999년 3월부터 '포도산업 자립기반 마련'을 위한 최소한의 준비기간 동안에는 협상을 중단해줄 것과 포도산업의 자립준비작업을 뒷받침할 정책적 지원을 우선 건의하였다(한국포도회 2000). 더불어 협상에서 포도 등 농업부문을 제외해 줄 것을 건의하였는데, 이는 생산자단체 연합인 전국농민단체협의회(농단협)나 전국농민회총연맹(전농), 한국농업경영인중앙연합회(한농연) 등 농민운동단체의 요구사항과 수렴한다. 이러한 '농업부문 제외'입장을 뒷받침하고 있던 것은 '민족농업·식량안보'관이었다(전국농민회총연맹 2004).28

²⁸ 한·칠레 FTA 체결과정에서 나타난 정부와 농민단체 간 갈등에는 자유무역에 따른 '비용과 편익의 산업부문 간 불균형 귀착'에서 비롯되

그러나 정부는 협상대상국인 칠레의 주요 관심이 국내 농산물시장 진출인 점과 한국 역시 칠레와의 자유무역을 통한 공산품수출로 국익을 확보할 수 있다는 점을 들어 그와 같은 요구사항을 수용할수 없다는 입장을 보였다. 그에 따라 외교통상부를 중심으로 정부는 쌀등 일부품목을 제외하고 대부분의 농산물 관세를 10년 내에 철폐하겠다는 입장을 고수하였다. 한편 농림부는 협정체결로 피해가 발생할 품목인 포도 및 과수·채소에 대한 피해대책을 협상추진과 함께 마련해가기로 약속하였다(한국포도회 2000).

는 산업부문 간 이해갈등과 '농업의 가치에 대한 인식차이'에서 비롯되는 가치갈등이 동시에 내재한다고 보는 게 이 연구의 기본시각이다. 그런데 산업부문 간 이해갈등은 한·칠레 FTA 체결이 진행되는일련의 과정에서 직접적으로 표면화되지 않았다. IMF 경제위기 이후통상협상을 주요 국정현안으로 설정했던 정부가 제조업 등의 산업부문을 대신해 중심적인 주체로 등장하면서 사회 내 상이한 부문들이직접적으로 드러날 수 있는 공간이 사라졌기 때문이다. 정부가 개방화 과정에서 주요한 주체로 등장하는 가운데, 비용과 편익의 불균형 귀착 문제는 '비용의 공공적(public) 부담 혹은 비용에 대한 공공적 보상'문제로 전환될 수밖에 없었다. 이 연구에서 정부와 농민단체 간 갈등 중 이해갈등적 측면은 이와 같은 맥락을 전제한 가운데 다뤄진다.한편 농업에 대한 가치인식 차이에서 비롯되는 가치갈등적 측면은 아래와 같은 가치인식과 담론(주의·주장) 간 관계를 도식화한 가운데다뤄진다. 도식은 한·칠레 FTA 체결과정에서 등장했던 농업개방에관한 담론들에 근거해 구성되었다.

농업의 가치에	비교역성 생	명·안보산업	
대한 규범적 판단			
		교역산업	
한국농업개방에 관한 주의·주장	농업보호 국익론	자립산업화론	농업개방 국익론

이처럼 갈등잠재단계에서는 농업에 대한 상이한 가치인식이 분화되지 않은 채 자립산업화론, 농업보호론, 농업개방론 등이 뚜렷한대립 없이 공존하고 있었다. 다만 포도 등 몇몇 품목의 생산자단체들을 중심으로 한·칠레 자유무역이 국내에 가져올 비용에 대한 우려가 제기되고 있을 뿐이었다.

나. 갈등구조: 갈등주체

(1) 정부

IMF 외환위기 속에서 출범한 김대중 정부는 출범초기부터 대외통 상정책에 높은 관심을 보인다. 출범 직후 통상산업부(현 산업자원부)에 있던 통상업무를 외교부로 이관해 외교통상부를 설치하는 정부조직개편을 단행하고 외교통상부 내에 통상업무를 담당할 통상교섭본부를 신설하였다(1998. 3). 또한 부처간 대외정책 협의기구인 대외경제조정위원회를 기존의 경제부총리 산하기구에서 국무총리 산하기구로 격상시켰다.

한·칠레 FTA 체결과 관련한 국내외 정책결정과정에서 정부의부처간 관계는 이상의 두 가지 틀 내에서 안정적으로 지속되었다.한·칠레 FTA 추진에 관한 정부부처간 의견조율은 의결기구인 대외경제조정위원회에서 이뤄지고, 위원회의 주요 의사결정에 따르는실무협의는 외교통상부 통상교섭본부와 관계부처로 이뤄지는 실무대책반 내에서 진행되었다.

(2) 농민단체

한국포도회, 농협 포도전국협의회, 전국농민단체협의회 등과 같은 생산자단체나 생산자단체 연합체와 전농, 한농연, 전여농(전국여성 농민회총연맹), 가농(가톨릭농민회) 등 농민운동단체가 잠재단계의 주요 주체들로 존재하고 있었다. 상이한 규모와 성격을 갖는 이들 단체는 이후 한·칠레 FTA의 국내 영향력을 인식해가는 과정에서 점차 농민측 갈등주체를 이루는 주요 부문들로 등장하였다.

우선 한·칠레 FTA 체결과정 초기부터 양국간 협정이 포도산업부문에 직접적인 영향력을 미칠 것으로 예측되는 가운데 한국포도회를 중심으로 포도전국협의회, 포도가공연구회 등이 참여하는 포도생산자단체 비상대책위원회가 가장 먼저 결성되었다(2000. 7). 한·칠레 FTA가 국내 포도산업에 미칠 영향력을 공감함에 따라 기존의생산자단체 연합체인 농단협과는 별개로 포도산업 중심의 생산자단체 연합체가 필요했던 것이다.

한편 전농, 한농연, 전여농, 가농 등 농민운동단체들은 생산자단체들의 움직임과는 독립적으로 개별 단체 차원에서 한·칠레 FTA에 대한 이해를 도모해가고 있었다. 특히 전농, 전여농, 가농 등은 투자협정·WTO 반대 국민행동이나 전국민중연대의 틀에서 비농업부문 사회단체들과 연계를 맺고 있기도 했다.

다. 갈등관리기제

갈등의 주요한 두 주체가 형성되는 가운데 이 단계에서 양자 간이견을 관리·조정하는 작업은, 한·칠레 FTA 추진을 의제로 대외경제정책연구원(KIEP)이 주관하는 3차례의 정책세미나(1998.12, 1999. 10, 2000. 2)에서 학계 및 업계의 의견수렴 형태로 이뤄졌다.

그 외 잠재단계의 갈등관리과정으로는 한국포도회와 포도생산자 단체 비상대책위원회의 대정부 건의문 전달, '포도의 관세철폐 반대' 포도농가 서명부 전달, 농민운동단체의 방문면담, 전국포도인대회 및 집회를 통한 의견표명 등이 있었다.

2.2.2. 갈등표출단계의 갈등구조와 갈등관리기제

국가간 협상은 제2차 공식협상을 기점으로 구체적인 상품양허안

(관세철폐안) 논의로 이행하고 있었다. 따라서 국가간 공식협상의 주요 의제는 양허안 작성에 놓여졌고, 양허안 실무협의(2001.3)가 공식협상과는 별개로 진행되었다.

양허안 작성문제를 계기로 국내에서는 정부와 농민단체 간 갈등이 표면화되기 시작했고 국가간 양허안 협상은 난항을 겪었다. 이에양국 외무장관은 양허안 협상을 재개하기 위한 고위급 협의(2002. 2)를 진행함으로써 공식협상을 지속하고자 했다. 그러나 양국간 공식협상이 재개되기까지는 1년 8개월의 오랜 갈등과정을 피할 수 없었다.

가. 갈등구조: 갈등내용

국가간 협상이 양허안 협상으로 구체화되고 칠레의 산업구조 및 시장여건에 대한 관심과 정보가 늘어나면서 잠재단계에서 표면화되지 않았던 농업가치 인식들과 이해관심들이 구체적으로 표현되기시작했다. 그리고 농업보호 국익론과 농업개방 국익론 각각을 뒷받침하는 농업가치에 대한 상이한 인식은 한・칠레 FTA 체결이 국내특정 산업부문(농업)에 미칠 피해에 대한 공공적(public) 부담을 둘러싼 이해갈등으로 우선 표면화되었다.

이전부터 존재해온 '공산품수출을 통한 국익증대'라는 정부입장과 '농업부문 제외를 통한 국내농업 보호육성'이라는 농민단체 입장 사이의 심층적 긴장관계가 '협정체결을 통한 국가신뢰도 제고' 주장과 '국내영향평가 및 의견수렴을 통한 선대책 마련' 주장 사이의 표면 적 긴장관계로 표출되었던 것이다. 또 이러한 정부와 농민단체 간 긴장관계는 농산물 양허안 협상을 중단·연기하라는 농민단체와 국 가간에 합의된 협상을 지속하겠다는 정부의 대립관계로도 이어졌다. 갈등내용이 이와 같이 발전할 수 있었던 것은 칠레의 산업구조 및 시장여건에 관한 정보가 갈등잠재단계를 거치는 동안 주요 주체들 사이에서 보다 활발히 생산 · 공유될 수 있었기 때문이다.

정부와 농민단체 간 갈등이 이해갈등의 형태로 진행되면서 이해 갈등을 관리·해소하는 방안으로 협정체결이 가져올 국내피해에 대한 대책을 수립해야 한다는 인식이 구체화되기도 하였다. 그러나 무 엇보다 중요한 점은 한·칠레 FTA 체결 비용의 공공적 부담을 둘러 싼 이해갈등의 밑바탕에는 칠레와의 자유무역이 국익증대로 귀결한 다고 보는 시각을 직접적으로 부정하는 국익무효론(농업보호 국익론) 이 이전에 비해 더욱 분명하게 자리 잡아가고 있었다는 사실이다.29

나. 갈등구조: 갈등주체

(1) 정부

1999년 김대중 정부는 정부조직을 개편하면서 국내 경제정책에 관한 부처간 협의기구로 재정경제부장관을 의장으로 하는 경제정책 조정회의를 신설한 바 있다. 2001년에는 한·칠레 FTA 체결과정이 양허안 협상으로 진전되면서, 대외경제정책에 관한 부처간 실질적 협의를 목적으로 기존의 대외경제조정위원회가 폐지되고 해당 업무는 1999년에 신설된 경제정책조정회의로 이관돼 국내 경제정책과함께 다뤄지게 되었다(2001. 8). 이처럼 협의기구가 변화하는 과정에서 재경부, 농림부, 산자부, 국무조정실장, 대통령 경제수석 등 대외경제정책과 관련한 참여 부처의 범위가 크게 바뀌지는 않았다.

2001년 8월에 대외경제정책은 이를 전담하는 부처간 협의기구로 재이

²⁹ 칠레와의 자유무역협정으로 국가적 이익을 얻는 것이 불가능하다는 국익무효론은 2001년초에 농민단체들을 중심으로 확산되기 시작한다. 칠레의 자유무역협정 체결현황, 칠레의 공산품 시장규모·관세수준, 농산업현황 등을 근거로 '공산품 수출에 따른 국익의 과잉추정과 농 산물 수입에 따른 국내농업 피해규모의 과소추정'주장이 그 근거를 이뤘다.

관되었다. 양허안 작성 등 한·칠레 FTA 관련 업무 역시 이때 신설된 대외경제장관회의(의장 재경부장관)와 산하의 차관급 대외경제실무조정회의(의장 외통부 통상교섭본부장)에서 본격적으로 다뤄지게 되었다.

(2) 농민단체

한・칠레 FTA에 대한 인식공유를 모색하는 과정에서 개별적・독립적으로 존재하던 농민단체들이 품목단체-생산자단체연합체-농민운동단체 간에 광범위한 연계를 이룬다. 이와 같은 갈등주체의 발전을 뒷받침했던 것은 우선 2000년 9월부터 구체화된 통합 농단협 결성움직임이었다.30 기존 농단협, 농촌지도자회, 한농연, 전여농, 낙농육우협회, 전업농협회, 양계협회, 양돈협회, 유기농협회, 한여농 등이수입농산물에 따른 농업위기의식을 공유함으로써 생산자단체-농민운동단체 간 결속을 결의했던 것이다.

2001년 2월에는 21개 단체로 이뤄진 제1기 통합 농단협이, 2002년 3월에는 23개 단체로 이뤄진 제2기 통합 농단협이 출범하게 된다. 이 과정에서 포도생산자단체 간 연계틀이었던 포도생산자단체 비상대책위원회를 비롯해 개별 생산자단체의 추가적인 결합이 이뤄지고, 비농업부문사회단체들과의 연계를 유지해오던 전농, 전여농, 가농 등 농민운동단체의 결합도 이뤄질 수 있었다. 그에 따라 갈등표출단계에서는 통합 농단협이 농민단체의 이해를 주도적으로 대변하는 가운데 회원 단체들 차원의 개별적 활동도 함께 전개되기에 이르렀다. 한편 통합 농단협과 비농업부문 사회단체연대(무역협정·WTO 반대 국민행동, 전국민중연대 등)간 연계활동 역시 본격화되기 시작했다.

³⁰ 이러한 통합 농단협 결성 움직임은, 농업협동조합을 포괄하는 모든 농업·농민단체의 협의체로 경제 제6단체격인 '농업회의소'를 결성하자는 이념에서 출발했다고 하다(전국농민연대 사무국장 인터뷰 내용).

다. 갈등관리기제

국가간 양허안 작성이 정부의 주요한 이해관심으로 자리잡고 농민단체는 통합 농단협을 중심으로 연계틀을 공고히 한 가운데, 정부-농민단체 간 갈등관리노력은 농림부와 통합 농단협 간 정책간담회·방문면담, 외통부 통상교섭본부와 통합 농단협 간 정책간담회·방문면담 등으로 빈번해지기 시작했다.31 또한 정책건의문 교환, 협상 관련 정보 및 정부의 협상전략 공개 요구 등도 정부와 농민단체사이에서 꾸준히 진행되었다.

이상의 갈등관리과정과 더불어 이 단계에서는 농민대회 등 집회와 시위를 통한 비제도적 의사전달로 갈등관리를 시도하는 모습이비로소 본격화하기도 하였다. 정부와 농민단체 외 제삼자에 의한 갈등관리와 관련해서는, 정당, 국회의원 등을 상대로 하는 농민단체의간담회, 서명운동 등이 점차 정부-농민단체 간 갈등을 관리하는 방식으로 등장하기 시작했다.

2.2.3. 갈등확산단계의 갈등구조와 갈등관리기제

관세양허안에 대한 정부부처 간 의견은 협상과정 초기에 쌀 등 일 부품목을 제외한 모든 농산물 관세를 10년 내에 철폐하는 것으로 조 정되어 있었다. 그러나 농산물 양허안 마련을 위한 농림부-농민단체 간 협의과정에서 그와 같은 협상안이 불가능하다는 점을 인식한 농 림부가 고율관세품목과 민감품목의 관세 철폐는 어렵다는 의견을 다시 냄으로써 제5차 양국간 공식협상을 앞둔 한국정부안은 새롭게 조정된다. 수정된 양허안은 제5·6차 공식협상 및 두 차례의 별도 실

³¹ 정부의 정책담당자에 따르면, 양국간 협상안이 공식 타결되기까지 모두 7차례의 대 농민단체 정책설명회가 있었다고 한다(배종하 2004).

무협상을 거쳐 김대중 정부 임기 중에 공식협정안으로 타결되었다.

2003년에 출범한 노무현 정부는 농가부채경감 및 FTA 이행지원 대책을 마련하겠다는 약속을 공개하면서 이전 정부에서 타결된 협정안을 공식서명한다. 이후 한·칠레 FTA 지원대책, 농특세법 개정, 농가부채경감법, 삶의질특별법 등 이른바 농업·농촌 지원대책이 마련되는 가운데 비준안에 대한 국회동의가 이뤄지고 한·칠레 FTA 체결과정은 일단락되었다.

가. 갈등구조: 갈등내용

협정안에 대한 양국정부간 서명 및 비준안 국회상정이 이뤄지고 이 과정에서 정부-농민단체간 갈등이 더욱 확산되면서 갈등의 주요 내용은 크게 두 가지 측면, 즉 이해갈등의 확장과 가치갈등의 표면 화로 발전해 갔다.32

우선 이전 단계에서 표출된 '협정체결을 통한 국가신뢰도 제고' 주장과 '국내영향평가 및 선대책 마련'주장 간의 표면적 긴장관계

³² 갈등내용이 이상의 두 축을 따라 발전해가는 가운데 농민단체 내부에서도 '조건부 조속 비준'과 '무조건적 비준 반대(WTO 협상 이후로비준 연기)'의 입장이 분화·발전하고 있었다. 농민단체 내부의견의분화발전은 2003년 11월 11일의 정부발표('119조 농업·농촌 중장기투융자계획')를 기점으로 보다 분명히 진행된다.

주요 갈등주체	FTA 비준에 대한 입장	비준과 4대 농업·농촌지원책 간 관계 인식	국익과 농업개방 간 관계 인식
외통부, 재계 등 비농업부문	비준 강행	FTA 이행특별법과 기	국익을 위해 적극적 농 업개방 추진
농림부, 농단협 (농민연대 분화)	조건부 비준 찬성(촉구)	타 3대 지원대책을 국 회비준과 연계처리	국익을 위한 농업개방 불가피. 단, 농업농촌 지 원대책과 병행
전국농민연대 (전농, 한농연)	비준 반대	기타 3대 지원대책과 국회비준 분리처리	농업개방으로 국익증대 불가 및 국익훼손

에 내재했던 심층적 긴장관계(농업개방 국익론과 농업보호 국익론간 가치갈등적 대립관계)가 전면적으로 표출·확산되었다. 한·칠레 FTA 사회갈등과정에서 이와 같은 심층적 긴장관계가 표출·확산되었던 것은 무엇보다 WTO 쌀 재협상 추진계획, 추가적인 FTA 체결방침 등 농업개방의 정책환경 속에서 농산품생산의 상호연계성이품목별 생산자 사이에서 그리고 농민운동단체들 사이에서 적극적으로 공유되었기 때문이다. 쌀, 과수 등 민감품목이 양국간 협정에서 사실상 제외되어 가는 중에도 '쌀 개방반대, WTO 등 개방농정 반대'등이 한·칠레 FTA에 대한 농민단체 공동의 요구사항으로 등장했던 것도 이런 맥락에서이다.

한편 한·칠레 FTA 체결 비용의 공공적 부담을 둘러싼 이해갈등이 농업개방 일반에 따른 비용의 공공적 부담에 대한 이해갈등으로 확장되고 이러한 이해갈등이 농업의 가치에 대한 인식차이에서 비롯하는 가치갈등으로 발전하는 가운데, 개방 비용의 공공적 부담을둘러싼 이해갈등을 관리·해소하려는 노력이 본격화되었다. 갈등표출단계 이후 지속되었던 정부-농민단체 간 이해갈등을 해소하기 위해 '국내 피해대책 마련' 움직임이 비로소 구체화되었던 것이다. 그런데 가치인식에 기반하는 심층적 긴장관계와 차원을 달리하기는하나, 피해대책을 마련함으로써 표면적 긴장관계를 해소하려는 과정에서도 피해추정과정의 신뢰성 및 피해대책의 충분성을 둘러싼 또다른 갈등이 지속되기도 하였다.

나. 갈등구조: 갈등주체

(1) 정부

양국간 협정안이 타결되기까지 정부부처간 협의는 외교통상부 및 통 상교섭본부가 중심이 되는 기존의 대외경제장관회의와 대외경제실무조 정회의에서 지속되었다. 협상안 타결 이후 국회의 비준동의과정이 진 행되는 동안에는 새로 재정경제부가 관련 부처간 의견조율의 중심기능을 맡았다(2003.9). 또 실무 차원에서는 재정경제부 차관을 단장으로 하고 관련 부처 실무진이 참여하는 비준추진실무기획단을 구성함으로써 정당, 국회, 농민·사회단체 등과 국회비준을 위한 협의에 임했다.

(2) 농민단체

농민단체는 비농업부문 사회단체와의 연계를 더욱 강화하는 한편, 농민운동단체와 생산자단체 간에 새로운 연계틀을 형성하면서 기존 통합 농단협 내 생산자단체간 연계틀을 유지해 갔다.

전농 등 농민운동단체는 통합 농단협과 비농업부문 사회단체와의 연대를 내에서 농업부문 및 비농업부문과의 연계를 지속했다. 또 2002년부터는 쌀 등 농업문제를 중심으로 광범위 사회단체연대인 농업회생연대를 준비해가고 있었다. 2002년 7월 전농, 가톨릭농민회, 한살림, 정농회, 녹색연합, 생협 전국협의회, 원불교 천지보은회, 민주노동당, 농협노조, 전교조 등이 참여하는 농업회생연대 준비위원회 결성이 그 결과이다. 이를 통해 통합 농단협 내 생산자단체와 농민운동단체는 일반 사회단체들과 맺는 연계들을 강화할 수 있었다.

한편 양국 정부간 협정안 서명, 노무현 정부 출범 등과 함께 농업 부문 피해대책이 정부-농민단체 간 의제의 하나로 자리를 잡는 과정 에서 26개 단체가 참여하고 있던 기존의 통합 농단협은 생산자단체 중심의 연합체로 재구성되었다. 이 과정에서 전국한우협회, 낙농육 우협회, 유기농업협회, 전국농업기술자협회(농기협) 등 생산자단체와 전농, 전여농, 한농연, 한여농, 가농 등 농민운동단체는 전국농민연 대라는 새로운 연계틀을 별도로 구성하였다.

다. 갈등관리기제

갈등내용이 이해갈등과 가치갈등의 두 가지 차원으로 분화·발전

하고 농민단체-사회단체 간 연계를 및 농민단체 간 연계를 역시 분화·발전해가는 가운데, 정부-농민단체 간 갈등관리 노력은 기존의 개별 부처(농림부, 외통부 등)-농민단체 간 정책간담회·방문면담을 기본으로 하면서 대통령·국무총리·관계부처와 농민단체 간 정책간담회로 보다 강화되기에 이른다. 그러나 여기에서는 국회비준 여부가 정부측 갈등주체의 지배적 이해관심으로 등장하면서 한·칠레 FTA 체결을 전제로 하는 4대 농업·농촌지원정책이 주요 의제로 다뤄진 반면 정부-농민단체 간에 존재했던 농업의 가치에 대한 인식차이는 주요 주체들의 불참 등으로 본격적으로 다뤄질 수 없었다.

갈등이 더욱 확산됨에 따라 그리고 통상협상의 법적 절차에 따라 국회를 통해 정부-농민단체 간 갈등을 관리하려는 노력이 보다 적극적으로 모색되기도 하였다. 정당과 국회의원을 상대로 하는 농민단체의 간담회, 서명운동 등 기존 관리과정이 지속되는 한편 2003년 12월에는 정부-국회-농민단체 간 연석회의를 통한 갈등관리가 시도되었다. 여기에서는 전농 등 전국농민연대 회원단체들이 불참한 가운데 한・칠레 FTA 체결에 따른 4대 농업・농촌지원정책에 대한정부-농민단체 간 이견이 조정되었다.33 한편 전국농민연대 회원단체를 중심으로 시위, 집회 등 비제도적인 의사전달의 빈도와 규모역시 국회비준이 이뤄지기까지 꾸준히 지속되었다.

^{33 2003}년 11월에는 경제단체와 농민단체 간 간담회가 처음으로 이뤄졌다. 한·칠레 FTA 체결과 관련한 직접적 이해관계자로서 주요 민간단체들 간에 있은 첫 협의과정이라는 점에서 의미를 갖는 것이었지만, 의제 자체가 이미 '농업피해에 대한 기업지원', 즉 자유무역 비용(피해)에 대한 공공적 부담 및 민간부담 방안에 국한됨으로써 참여단체들 간의 근본적인 가치인식 차이를 논의하지는 못하는 제한적인 기세였던 것으로 평가된다.

2.2.4. 후갈등단계 : 한·칠레 FTA 비준·발효 이후

2004년 2월 국회의 한·칠레 FTA 협정안 비준을 전후해 4대 농업·농촌지원정책이 마련된 이후 농림부는 이를 골간으로 하는 노무현 정부의 '농업·농촌종합대책'을 확정발표했다(2004.2.23). 그에따라 한·칠레 FTA를 두고 정부-농민단체 간에 있었던 당장의 갈등현상이 빠르게 사라졌다. 그러나 WTO 농업협상, 추가적인 FTA 체결 등 농업개방 및 시장개방의 정책방향에 대해서는 농업에 대한근본적 가치인식을 바탕으로 한 비판이 강하게 제기되고 있기도 하다.

한·칠레 FTA 국회비준 이후 WTO 쌀 재협상이 진행되는 가운데 정부와 농민단체는 관세화와 관세화 유예 중 어느 쪽이 국내 농업부문에 대한 피해를 최소화할 것인지 합의를 쉽사리 구하지 못하고 있다. 더욱이 피해최소화 방안에 대한 이견들 속에는 개방화 논의 및 농업의 가치를 교역산업에 두는 인식 자체를 거부하는 입장이 내재되어 있다. 전농, 전국농민연대 등 농민운동단체를 중심으로 '식량주권수호', '식량자급률 목표치 법제화' 등 비교역산업으로서의 농업가치에 기반하는 농업보호 국익론이 깊이 자리잡고 있는 것이다.

그러나 그와 같은 농업에 대한 가치인식 차이를 다룰 수 있는 관리기제는 뚜렷이 마련되지 못하고 있다. 쌀은 물론 추가적인 농업개방·시장개방에 앞서 농업·농촌에 대한 다양한 이해와 가치들을 논의할 수 있는 안정적 장치는 존재하지 않는 게 현실이다.34

³⁴ 쌀 협상과 관련해서는 한·칠레 FTA 갈등의 초기과정과 마찬가지로 정부를 중심으로 하는 정책토론회와 정책세미나가 진행되었다. 그러 나 토론회 석상에서 '국민투표·농민투표를 통한 개방협상 결정'이 주장되고 있는 현실은, 정책토론회를 통한 사회갈등 관리·예방의 어 려움을 잘 보여주고 있다.

2.3. 분석결과 종합 및 갈등관리 시사점

2.3.1. 분석결과 종합

한·칠레 FTA 체결과정에서 불거진 정부-농민단체 간 사회갈등은 5년 동안의 장기간에 걸쳐 진행되면서 갈등내용과 갈등주체가 역동적으로 변화해왔다. 또 이러한 역동적 변화과정에 대응해 단계별로 다양한 갈등관리기제가 작동하면서 이를 관리하고자 하였으나 상대적으로 정적인 발전과정을 보였다. 그에 따라 후갈등단계에서 당장의 갈등현상은 사라진 가운데 새로운 사안을 둘러싸고 농업에 대한근본적인 가치인식 간 긴장관계가 잠재하고 있으나 이를 관리할 수 있는 안정적 장치는 미흡한 실정이다. 갈등주체, 갈등내용, 갈등관리기제 등을 중심으로 이상의 사례분석결과를 종합하면 다음과 같다.

가. 갈등구조: 갈등주체

갈등주체의 한 축인 정부는 일찍이 갈등잠재단계에서부터 관련 부처들이 모두 참여하는 대외경제조정위원회, 경제정책조정회의, 대외경제장관회의 등 다(多)부처 의사결정기구와, 실무조정회의, 비준추진실무기획단 등 다부처 실무기구와 같은 협의기구들을 운영함으로써 국내외적 과정에 안정적으로 대처하고자 했다. 다부처가 참여하는 협의과정은 양허안과 관련한 부처간 이견을 조정하면서 대외협상 및 국내과정을 주도적으로 추진해가는 밑바탕이 될 수 있었다. 그러나 이들 협의기구를 중심으로 부처 간 협의가 대외협상과정에 치우쳐 있었던 것과 달리 국내의 직접적·간접적 이해당사자들과의협의에 대한 관심은 부족했으며 이를 위한 다부처기구는 없었다.

한편 공공부문의 특성상 정부측 갈등주체가 이처럼 안정적으로 유지되었던 데 반해 농민단체는 상호연계와 분화의 역동적인 발전 과정을 겪었다. 갈등잠재단계로부터 갈등확산단계 초반까지 품목단체, 생산자단체연합체, 농민운동단체, 사회운동단체 등의 결합이 꾸준히 이뤄졌다. 이와 같은 결합과정은 각 단체별로 산재하던 상이한이해관심과 가치가 서로 결합되어 왔음을 의미한다. 갈등확산단계에서는 농민단체와 비농업부문 사회단체와의 연계(농업회생연대)가 더욱 강화되었다. 또 농민운동단체와 생산자단체 간에 새로운 연계를(전국농민연대)이 형성되어 분화되는 가운데 기존의 생산자단체간연계를(농단협)은 꾸준히 지속되었다. 이러한 분화・발전과정은 이전 단계에서 서로 결합되어 있던 각각의 이해관심과 가치가 다시 독립적으로 분화・발전해갔음을 의미한다.

나. 갈등구조: 갈등내용

정부-농민단체 간 갈등내용은 정부, 농민단체 등 개별 갈등주체의 발전과정과 밀접한 관계를 맺으며 발전하였다.35

농민단체가 개별적·산발적으로 존재하던 잠재단계에서 포도 등 농산업 자립기반 확보를 위한 정책적 지원 요구(자립산업화론)는 민족농업·식량안보 논의(농업보호 국익론)와 결합되지 못한 채 농업개방 국익론의 정부입장과 공존하고 있었다. 따라서 정부-농민단체간 갈등은 농업개방론과 자립산업화론 간 갈등 혹은 농업개방론과 농업보호론 간 갈등 중 어떤 식으로든 뚜렷이 표면화되지 않았다.

이러한 잠재적 갈등관계는 통합 농단협 틀 내에서 품목단체-생산 자단체연합체-농민운동단체 간 연계가 이뤄지자 '국내농업에 대한 선대책 마련' 주장과 '협정체결을 통한 국가신뢰도 제고' 주장 간의

³⁵ 정부측 갈등주체는 초기부터 안정된 내부관계를 지속하는 가운데 '농업개방을 통한 국익확보'입장을 변함없이 유지해갔다. '국가신뢰도제고' 및 '농업·농촌 대책수립'입장 역시 그와 같은 큰 틀을 벗어나지 않았던 것으로 이해된다.

이해갈등 형태로 우선 표출되었다. 그러나 이해갈등의 이면에서는 이미 농업개방을 통한 국익증대론과 개방화 국익무효론(보다 적극적 으로는 국익훼손론) 간의 가치갈등이 자리잡고 있었다.

갈등확산단계에서는 '한·칠레 FTA 체결'에 대한 우려가 '농업개 방 일반'에 관한 우려로 확장되면서 이해갈등의 확장과 함께 가치갈 등이 비로소 표면화되었다. 마찬가지로 이를 뒷받침했던 것도 농민 운동단체-사회운동단체 간 연계 강화, 농민운동단체-생산자단체 간 연계 형성, 생산자단체 간 연계 지속 등 농민단체측 갈등주체의 분 화·발전이었다. 가치갈등이 진행되는 과정에서 정부와 농민단체가 '농업·농촌 지원대책'을 마련하는 가운데 표출단계부터 지속되었던 이해갈등은 일부 완화될 수 있었다.

다. 갈등관리기제

한·칠레 FTA 체결과정에서 갈등의 내용과 주체, 특히 농민단체가 역동적으로 변화·발전해왔던 반면 갈등관리기제는 상대적으로 정체되어 있었다.

무엇보다 정부, 농민단체 등 갈등주체에 의한 쌍방적·참여적 갈등관리가 가능한 장으로 존재했던 정부와 농민단체 간 정책간담회와 방문면담은 갈등의 모든 단계에 걸쳐 참여주체의 범위에서 제한되어 있었다. 주어진 사안이 부처간 협의를 필요로 함에도 정부는국내 이해당사자들을 총괄하는 대표성 있는 단일창구를 마련하지않음으로써 농민단체와 정부 간 협의를 농림부, 외교통상부 등 부처별로 개별화시키는 결과를 초래했다. 더욱이 농민단체측 갈등주체가분화·발전하는 갈등확산단계에서는 농민단체 일부만 참여하는 한계가 더불어 나타났다.

참여주체의 한계와 맞물려 정책간담회와 방문면담은 의제설정 범위에서도 줄곧 FTA 추진과 관련해 이해갈등적 측면만을 다루는 한

계를 지녔다. 갈등표출단계에서 표면적 긴장관계로 표출된 이해갈등의 이면에는 이미 농업보호론과 농업개방론 간 심층적 긴장관계가자리잡고 있었지만 정책간담회와 방문면담은 이를 포괄할 수 없었다. 갈등내용이 심층적 긴장관계로 발전한 갈등확산단계에서도 정책간담회와 방문면담은 개방을 전제로 한 피해대책만을 중심적 의제로 다룰 뿐이었다.36

한편 갈등표출단계에서부터는 국회라는 제삼자(第三者)에 의한 갈 등관리가 시도되기도 하였으나, 갈등확산단계에 이르기까지 선거정 치의 영향력 아래 효과적으로 작동하지 못했다.

양국간 협정안 타결이나 비준안 국회상정이 이뤄지기 전인 갈등 표출단계에서 이미 국회에 의한 갈등관리 노력은 FTA 추진에 대한 찬성과 반대의 입장표명에 머물 수밖에 없었다. 정부와 국회 사이에, 혹은 국회와 농민단체 사이에 안정적인 협의채널이 부재한 가운데 정부의 FTA 추진을 정치적으로 결정하는 역할만을 수행하고 있었기 때문이다. 따라서 찬성과 반대의 입장표명을 넘어서 정부-농민단체 간에 잠재하던 근본적인 가치인식 차이를 다룰 수는 없었다. 또 국회는 갈등확산단계에서 정부-국회-농민단체 간 연석회의 형태의 일회적 협의채널을 마련해 갈등주체 간 이견을 조정하는 역할을 담당하였다. 그러나 여기에서도 피해대책의 세부적 조정 외에 농업가치에 대한 주요 주체들의 이해와 시각들을 의제로 다루지는 못했다.

³⁶ 한편 이 연구에서는 자세하게 다루지 못했으나 국책연구기관 등이 중심이 된 가운데 정부와 농민단체가 참여하는 정책토론회 역시 이와비슷한 한계를 가졌던 것으로 보인다. 2003년 8월 '한·칠레 FTA 종합토론회'에 대한 전농 등 농민단체의 보이콧은 의제의 제한성('들러리'역할 거부)을 이유로 발생하였다.

표 4-3. 단계별 갈등구조 및 갈등관리기제 종합

 갈등	갈 등 구 조 갈등관리기제			가도리되기기
단계		갈등주체	갈등내용	설궁완디기세
갈등	농민 단체	·개별화 - 품목단체연합(포도 비대위), 생산자단체연합(농단협), 농민운동단체(전농/한농연) 등 주요농민단체 개별화	・농업의 가치에 대한 인 식차이 미분화 - 농업을 교역산업으로 보 는 인식과 비교역 생명 (안보)산업으로 보는 인 식이 상호공존	• 학계(국책연구 기관) 주도 정책토론회
잠재 다계	정부	• 부처간 협의기구 결성 - 대외경제조정위원회 (국무총리) 및 FTA 실 무대책반(통상교섭본 부) 구성	- 자립산업론(농산업 자립 지원 주장), 농업개방 국 익론(비교열위 농업 포 기 주장), 농업보호 국익 론(민족농업/생명산업 보호 주장) 등 미분화・ 혼재	
	농민 단체	 통합화 품목단체, 생산자단체 연합, 농민운동단체 등 연계 형성 (통합 농단협) 	・농업을 교역산업으로 보는 가치인식 표면화, 농업을 비교역산업으로 보는 가치인식은 잠재 - 한・철레FTA 체결을 중심으로 자립산업론과 농	 학계 주도 정책토론회 정부 개별부처 (농림부/외통부) 와 농민단체(통
갈등 표출 단계	정부	• 부처간 협의기구 변화 - 경제정책조정회의(재 경부) 및 대외경제장관 회의(재경부), 대외경제 실무조정회의(통상교 섭본부) 등 (재)구성	업개방(국익)론 간 이해 갈등 표면화 - 개방비용(피해)에 대한 공공적 보상 문제(농민 단체-경제단체 간 비용 과 편익의 불균형적 귀 착 문제가 이와 같은 형 대로 굴절돼 나타남)가 핵심 - 농업에 대한 상이한 가 치인식을 토대로 하는 농업보호(국익)론과 농 업개방(국익)론 간 가치 갈등 잠재	합 농단협) 간 정책간담회

 갈등	갈 등 구 조			
단계	갈등주체		갈등내용	갈등관리기제
갈등 확산 단계	농민 단체	• 분화발전 - 이전의 통합농단협을 대신해 생산자단체연합(농단협), 생산자단체 - 농민운동단체(전국농민연대), 농민단체 -비농업사회단체(농업회생연대)등 분화	· 농업을 비교역산업 으로 보는 가치인식 표면화, 두 가치인식 간 긴장관계 표면화 - 한·칠레FTA 체결에 관한 이해갈등이 (농업)개방 일반에 관한 이해갈등으로 발전(한·칠레FTA 체결에 관한 이해갈등은 일부해소)	정책토론회 • 정부 개별부처
	정부	• 부처간 협의기구 지속 - 대외경제장관회의(재 경부) 및 비준추진실 무기획단(재경부차관) (재)구성	- 농업보호(국익)론과 농 업개방(국익)론의 형태 로 농업에 대한 상이한 가치인식 간 가치갈등 표면화	령/국무총리)와 농민단체(일부) 간 정책간담회 · 정부-국회-농 민단체(일부) 간 연석회의
후 갈등 단계	농민 단체	• 분화발전 지속 - 생산자단체연합(농단협), 생산자단체-농민운 동단체(전국농민연대), 농민단체-비농업사회단체(농업회생연대) 등 분화발전	 · 농업의 가치에 대한 상이한 시각들 혼재 · 잠복 한 · 칠레FTA 체결에 관한 이해갈등이 일부 해소된 후, WTO 농업 협상, 추가적 FTA체결 	· 학계 주도 정책토론회
	정부	• 부처간 실무조정기구 재설계 - 부처간 의결기구 유지 되는 가운데 실무기구 (통상교섭본부) 기능이 관 및 이관에 따른 실 무기구의 역할 (재)설 정 논의 진행	등 새로운 사안을 둘러 싸고 새로운 이해갈등 은 물론 농업가치에 대 한 근본적인 인식차이 지속	

2.3.2. 정부-사회집단 간 갈등관리를 위한 시사점

가. 갈등구조의 역동성에 대한 이해

정부와 사회집단 간 갈등관리를 위해 갈등구조의 측면에서 고려 되어야 할 점은 다음과 같다.

첫째, 정부와 사회집단의 두 갈등주체는 갈등이 구체적으로 진행되는 동안 이전에 각 갈등주체 내부에 형성되어 있던 내적 관계들이 재구성되는 데에 따라 역동적으로 변화·발전하는 경향을 갖는다.

정부의 경우 각각의 전문성을 토대로 분화되어 있던 부처 간 경계는 복합적 지식을 필요로 하는 정책을 결정·집행하는 과정에서 흐려지거나 재구획(再區劃)될 수밖에 없다. 그에 따라 부처간의 부분적・일시적 연계 및 다부처 간의 포괄적・항구적 연계가 불가피하다. 사례에서는 김대중 정부 출범 직후 FTA를 포괄하는 대외통상협상을 위한 다부처 의결기구 및 실무기구가 상설화되었으며, 이후 적지 않은 조정과정을 거쳤다.

사회집단의 경우 각각의 가치와 이해관심을 토대로 분화되어 있던 경계가 정부측의 변화와 유·무관하게 역동적으로 변화하게 된다. 이 경우 경계의 변화는 새로운 조직형성으로 귀결하기도 하고 느슨한 네트워크의 누적으로 귀결되기도 한다. 한·칠레 FTA 체결 갈등에서 농민들은 생산자단체와 농민운동단체의 경계를 가로질러통합 농단협, 전국농민연대 등의 네트워크로 결속하거나 분화하는모습을 보였다.

둘째, 개별 갈등주체의 발전 정도는 상호 불균형적으로 진행될 수도 있다는 점이다. 정부와 사회집단의 두 갈등주체 각각의 발전 정도는 개별 주체 내에서 나타나는 하위부문들 간 연계의 범위와 이해·가치의 범위를 중심으로 불균형적·비동시적으로 진행될 수 있

다. 따라서 통시적인 갈등의 전(全)과정에서 어느 한 갈등주체의 내부 관계나 이해·가치의 범위가 다른 갈등주체에 비해 앞서거나 뒤지는 상황이 쉽사리 발생하게 되는 것이다.

사례에서 정부는 갈등표출 이전부터 대외협상에 대해 다부처 의결·실무 기구를 갖추었으나, 이 단계에서 농민들은 여러 단체들로 개별화되어 있었다. 반면 농민들이 통합 농단협 등으로 통합되는 단계에서는 오히려 이들과의 협의를 이끌어갈 단일창구로서 정부측의 다부처기구가 부재하였다. 국회비준과 관련해 농민단체 등 국내 이해관계자와의 협의과정을 위해 정부가 다부처 기구를 갖춘 시점에서는 농민들이 이전의 통합성을 상실하기도 하였다. 통합 농단협이분화하면서 생산자단체 중심의 농단협과 농민운동단체 중심의 전국 농민연대가 따로 결성되었던 것이다.

셋째, 개별 갈등주체의 역동적 변화·발전은 갈등내용의 역동적 변화·발전과 밀접한 관계를 맺는다는 점이다. 사회 내의 다양한 이 해와 가치가 다양한 부문과 주체들에 의해 대변되는 현실에서 주체 의 발전은 곧 이해와 가치의 발전을 동반하며 갈등내용의 변화를 동 반한다. 역으로, 갈등내용의 변화가 새로운 부문의 행동을 촉발해 갈등주체의 변화를 가져오기도 한다. 즉 새로운 사안을 계기로 이전 에는 잠재적인 이해관계자로 남아있던 부문이 결합하거나, 이전에는 직접적 이해관계자로 남아있던 부문이 이탈하게 되는 것이다.

한·칠레 FTA 체결과정 중 농민들이 개별 단체들로 산재하는 단계에서 농민측의 주요 관심은 생산자단체를 중심으로 하는 '한·칠레 FTA 체결'에 대한 우려였다. 그러다 생산자단체 연합체 및 농민운동단체와의 연계가 이뤄지면서 농민측의 주요 관심은 '농업개방일반'에 대한 우려로 발전하였다. 나아가 갈등내용이 이와 같이 발전하면서는 정부의 '개방화·자유화' 정책 일반에 우려를 품고 있던비농업부문 사회단체들의 결합을 가져오기도 하였다.

넷째, 갈등내용의 발전 정도에 따라 정부-사회집단 간 갈등은 이해갈등과 가치갈등의 양 국면을 복합적으로 띠는 경향이 있다. 구체적인 갈등사례에서 양자는 동시적으로 존재하거나 전자가 후자로혹은 후자가 전자로 상호 전환되는 게 일반적이다. 한편 이해갈등은 가치갈등에 비해 긴장관계를 표면화 · 계량화하기 쉬운 특징을 갖는게 일반적이다.

한·칠레 FTA 갈등에서 초기의 '비용(피해)에 대한 공공적 보상'을 둘러싼 이해갈등은 점차 '농업보호를 통한 국익 확보, 국내 농산물시장 보호를 통한 국익확보' 주장으로 발전함으로써 '농업의 가치'에 대한 정부-사회집단 간 근본적인 인식차이로 발전하였다.

나. 발전적 갈등관리기제 구축의 필요성

갈등구조가 역동적으로 변화·발전하는 데에 유연하게 대응할 수 있는 발전적(developmental) 관리기제 구축이 필요하다. 사회갈등은 다양한 현재적·잠재적 갈등주체들이 상이한 가치와 이해관심을 기반으로 지속적·반복적으로 전개해가는 사회적·정치적 과정 (ongoing process)이다. 특정의 갈등사례에서 발견되는 갈등구조의 역동성 역시 이로부터 비롯된다. 따라서 다양한 관리기제 구축의 가능성은 갈등구조 발전의 역동성을 고려하는 가운데 갈등주체 양자에의한 직접적 관리기제와 갈등주체 외 제삼자 관리기제를 두 축으로 검토될 수 있다.

먼저, 정부와 사회집단의 갈등주체 양자에 의한 직접적 관리기제를 구축할 필요성이 있다. 이러한 양자 간 관리기제 구축에서는 다음의 점들을 고려해야 할 것이다.

갈등구조의 역동성이 유발하는 갈등주체 간 불균형적 발전 가능성을 고려하는 것이 무엇보다 중요하다. 전문성과 공식적 운영원리에 기반하는 정부 내 부처 간 경계는, 다양한 이해와 가치를 토대로

하고 수평적 원리에 따라 분화되어 있는 사회집단들 사이의 경계에 비해 상대적으로 쉽게 극복될 수 있는 가능성이 있다. 이로부터 발 생하게 될 두 갈등주체 간 불균형에 대한 고려가 특히 우선되어야 할 것이다. 더불어 사회 일반으로부터 독점적 권력행사를 위임받고 있는 정부와 자발적 권력생산에 기대야 하는 사회집단 간에 근본적 으로 내재하는 권력관계의 불균형에 대한 고려도 필수적이다.

각 갈등주체, 특히 사회집단이 자신의 이해와 가치를 구성·제시할 수 있는 능력 및 정부를 상대로 공익을 협의할 수 있는 능력에 대한 고려 역시 전제되어야 한다. 한·칠레 FTA 갈등에서 초기부터 정부 내에 다부처 의결·실무기구가 구성되었음에도, 이가 대외협상 과정만을 다루었던 한계가 지적되어야 할 것이다. 다부처기구가 대회협상만을 다루는 반면 통합화되어 가는 농민들을 단일의 협의창구로 유도하는 기능을 수행하지 못함으로써 정부-농민단체 간 협의가 폭넓은 관심들을 구체화하고 대안적인 공익을 논의하기보다 상호불신만을 확장하는 데로 귀결될 수밖에 없었다.

갈등당사자 간 직접적 관리전략이 여의치 않을 경우 제삼의 공공 주체 및 민간주체에 의한 관리전략이 필요하다. 공익의 대변자이면서 동시에 갈등의 당사자인 정부와, 의사대변능력 및 공익구성능력에서 다양한 편차를 갖는 사회집단 양자를 중재할 제삼의 공공주체(국회 등)와 민간주체(중립적 민간단체 및 전문가 등)를 누구로 설정할 것인지, 어떤 주체들을 제삼의 관리주체로 육성・활용할 것인지는 장기적인 시각에서 준비해야 할 과제이다.

한·칠레 FTA 갈등에서 국회를 통한 정부-농민단체 간 갈등관리 노력은 선거정치의 영향력 아래 줄곧 FTA 찬성·반대의 단순한 입 장표명에 머물렀다. 그 가운데 정부와 농민단체 간에서 발전해온 가 치갈등적 측면들은 논의대상이 되지 못했다. 국회비준에 당면한 시 점에서 이뤄진 국회의 관리노력 역시 전문가 그룹을 통한 구체적인 피해범위와 보상에 대한 객관적인 연구검토 노력이 부족했다.

3. 사회집단 간 갈등과 갈등관리 사례 장천면 지역농협 운영개선과정

3.1. 사례 개괄

지역농협 운영개선과 관련한 장천면 농민-지역농협 간 갈등은 1991년 조합장 직선제 도입의 농협민주화 조치 이후 2004년 3월 조합원투표에 의한 조합해산 결의 및 4월 조합해산 승인에 이르는 장기간에 걸쳐 통시적 관점에서 이해될 수 있다.37

³⁷ 구미시 장천면에서 농민-지역농협 간 갈등은 2001년초 감사와 대의원활동을 하고 있던 농민조합원들이 조합장의 조합운영과정(직원 승급및 승급분 임금인상, 직원 특별상여금 지급 등)을 문제삼는 데에서 비로소 표면화되었다. 제규정을 어겼는지 여부와 무관하게 농민조합원의 입장에서 당시 조합장의 조합운영이 2001년도 임직원 급여를 전년도 수준으로 동결하기로 결의한 2000년 11월 대의원회의 의지에 배치된다는 이유로 문제시되었다.

이처럼 장천면의 농민-지역농협 간 갈등이 초기에 대의원회로 대변되는 농민조합원들과 조합장 간에 존재하는 지역정치적 경쟁관계에서 출발한 점에서, 이 연구는 지역농협의 리더십을 둘러싼 경쟁관계가 본격화되는 농협조합장 직선제 도입 이후 시기를 갈등표출의 전(前) 단계(잠재단계)로 보고 있다. 물론 구체적인 지역농협 운영개선 갈등의 주요 국면을 어떻게 설정할 것인지는 연구관심에 따라 상이할 수 있다. 일례로 파주시 교하농협의 운영개선 갈등과정을 다루는 신인식·전성군(2004)은 갈등잠재단계를 구체적으로 설정하지 않고 있다. 신인식·전성군(2004)은 대의원회, 총회 등 조합내부의 운영틀에서 있었을 갈등표출국면을 조합 외부과정을 주도했던 비상대책위원회(갈등과정에서 새로 결성된 조합 외부의 농민결사체) 활동국면과 동일한

갈등잠재단계는 1991년 조합장 직선제가 도입된 이후 2001년 초 조합 내 대의원회를 통한 문제제기가 있기까지의 시기에 해당한다. 이 단계에서는 조합장 선출과정을 둘러싼 선거경쟁에 묻혀 조합운 영개선에 관한 상이한 시각들이 대의원회, 총회 등 조합 내부 운영 과정에서나 조합 외부의 사회정치적 과정에서 뚜렷이 드러나지는 않는다.

갈등표출단계는 2001년 초 농민조합원들이 감사와 대의원을 중심으로 조합운영과정에 문제를 제기하기 시작한 이후부터 2003년 12월까지의 시기에 해당한다. 이 단계에서 농민들은 주로 조합 내 대의원회와 총회를 통해 조합운영에 관한 자신들의 이해와 가치를 구체적으로 표면화하기 시작한다. 또 문제제기에 대한 농민과 지역농협 양자의 문제해결시도 역시 주어진 조합운영틀 내에서 이뤄진다.

갈등확산단계는 표출단계 이후 계속된 대의원들의 문제제기과정에서 차년도 사업계획 및 예산안 심의를 위한 2003년 11월 총회가무산되고 2003년 12월 17일 기존의 대의원회와는 별개로 대의원협의회가 구성된 이후부터 2004년 3월 20일 조합원의 해산결의 투표가 있기까지의 시기에 해당한다. 이 단계에서는 조합운영개선에 관한 농민들의 요구가 노조해체, 구조조정, 제규정개정 등으로 발전하면서 농민-지역농협 간 갈등이 더욱 확장된다. 전면적으로 확장된 갈등를 다루기 위한 농민과 지역농협 양자의 갈등관리노력 역시 조합운영틀 내・외부에서 더욱 적극적으로 모색되었던 단계이기도 하다.

단계(갈등표출단계)로 파악하고 있기도 하다. 반면 이 연구는 지역농 협 운영개선과 관련한 갈등이 조합 내부와 외부 각각의 과정에서 어떻게 전개·관리되었는지를 파악하고자 하므로 조합 내부에서의 갈등 표출국면을 갈등표출단계로, 조합 외부로의 갈등 확산·표출국면을 갈등확산단계로 구분하고 있다.

표 4-4. 장천농협 운영개선과정의 주요 내용

단계	주요 내용
갈등 잠재 단계	· 조합장 직선제 도입(제1기 직선조합장 취임)(1991) · 제2기, 제3기 직선조합장 취임(2연임, 1995; 3연임, 1999) · 대의원회, 2001년도 임·직원 급여 동결(2000년도 수준)키로 결의(2000. 11. 28)
갈등 표출 단계	 · 직원2명 승급인사 및 전직원 특별상여금 지급(2001) · 승급에 따른 급여인상분(2001년도 5-12월분) 및 전직원 특별상여금(2001년도분) 반납(2002. 3) · 5급 이하 직원 급여인상(2002. 1-4) · 5급 이하 급여인상분 지급중단(급여동결) 및 중식비 삭감(2002. 4) · 인센티브 상여금(100%분) 미지급(2003) · 장천농협 노사 단체교섭 시작(2003. 10. 24) · 2004년도 사업계획 및 예산안 심의 총회 무산(2003. 11. 28) · 장천농협 노사 단체교섭 1차 합의안 도출(14개항 합의)(2003. 12. 4)
갈등 확산 단계	 대의원 52명(전체 대의원은 55명) 사퇴서 제출(2003. 12. 27) · 농민조합원 915명(전체 조합원은 1190명) 탈퇴서 제출(2004. 1. 12) · 농협중앙회 조합감사위원회 감사실시(2004. 2. 10-13) · 장천농협 노사 단체교섭 2차 합의안 도출(2004. 2. 13) · 경영정상화 위한 중앙회 경영관리역 파견(2004. 2. 18) · 예금인출에 따른 유동성위기로 임시 영업중단(2004. 2. 27) · 농림부 사업정지 · 직무정지 명령 및 중앙회 관리인 파견(2004. 2. 28) · 임시대의원회, 조합해산에 관한 조합원투표일(3.20) 지정(2004. 2. 28) · 조합원총회에서 조합해산을 표결(2004. 3. 20)
후 갈등 단계	 ·계약이전 결정(2004. 4. 12) ·청산인·청산위원 선임 및 산동농협에 지점개설 등기 승인 요청 (2004. 4. 16) ·산동농협 이사회 지점개설 등기 승인(2004. 4. 29) 및 지점개설 등기 (4. 30) ·청산인 취임 후 농림부에 해산인가 신청(2004. 5. 3) 및 해산인가(5. 20) ·직원(간부직원, 노조분회 직원) 해고예고통지(2004. 5. 31) 및 해고통지(6. 30) ·신용·공제사업 산동농협에 이전(2004. 6. 12) ·산동농협 장천지점 개설・운영(신용・공제사업 및 경제사업 일부)(2 004. 9. 17)

표 4-5. 장천농협 운영개선과정 갈등단계 구분

단계	시기	단계별 주요 특징
갈등잠재단계	1991년 - 2000년	· 직선조합장 1·2·3기 · 농민들의 개별적 산재(1인1표에 의해 조합장·이 사·감사 선출하는 투표권을 행사하는 조합원) 및 일상적 결사체(지역농민단체) 유지 · 3연임 직선 조합장 및 이사·감사, 직원 등이 조합 내 의사결정과정을 통해 조합운영 · 농민-지역농협 간 갈등 잠재 (갈등관계가 뚜렷하지 않은 가운데 조합운영과 관 련한 다양한 이해와 가치가 임원(특히, 조합장)선출 과정에 투입되면서 조합장 선거 입후보자 간 경쟁관 계로 존재)
갈등표출단계	2001. 2 - 2003. 12	· 직선조합장 3 · 4기 · 한농연 회원농민의 지역조합(대의원, 이사 · 감사)진출 가속화 · 일반직원을 중심으로 전농노 장천분회 결성. 4연임 직선 조합장 및 이사 · 감사, 직원 등이 조합 내 의사결정과정을 통해 조합운영 · 농민-지역조합 간 갈등이 지역조합 내부에서 현재화
갈등확산단계	2003. 12 - 2004. 3	· 직선조합장 4기 · 농민들의 조합 외부 결사체(대의원협의회) 결성 · 조합장과 전농노 대구경북본부 간 단체교섭 본격화. 임원, 직원 등이 조합 내 의사결정과정을 통해 조합 운영 · 농민-지역조합 간 갈등이 지역조합 내 · 외부로 전 면화(조합운영 개선 갈등이 조합해산으로 귀결됨)
후갈등단계	2004. 4- 현재	·조합해산으로 장천농협 차원의 농민-지역조합 간 갈등관계 소멸(지역조합 운영개선에 관한 농민과 지 역조합의 상이한 의견 지속·잠재)

후갈등단계는 조합해산을 결의한 조합원투표 이후부터 현재까지에 이르는 시기에 해당한다. 조합원의 조합해산결의 이후 현재 관련법규에 따른 청산절차가 진행 중이다. 기존의 대의원협의회가 중심이 되어 구성한 청산위원회가 청산작업은 물론 조합원 신분을 상실한 농민들의 요구를 인근 산동농협의 지점 개설 등으로 자체적으로해결해가고 있는 실정이다. 한편 농민-지역농협 간 갈등이 형성・발

전해온 구체적인 사업장이었던 장천농협이 해산됨으로써 장천면 차원에서 농민-지역농협 간에 존재했던 갈등은 외면적으로는 소멸된 상태이다. 그러나 지역농협 운영개선에 관한 농민과 지역농협 간 시각차이는 조정되지 못한 채 여전히 지역 안팎에서 지속되고 있다.

3.2. 단계별 갈등구조 및 갈등관리기제 분석

3.2.1. 갈등잠재단계의 갈등구조와 갈등관리기제

1991년 장천면 농민들은 처음으로 직선조합장을 취임시켰다. 1980 년대 들어 전국적으로 확산된 농협민주화운동 및 이에 따른 농협법 개정(1988년 12월 개정, 1989년 4월 시행) 결과가 이 무렵 지역조합 장 직접선출 형태의 장천농협 민주화로 귀결했던 것이다.38 1995년

따라서 국가산업구조 변화과정에서의 농민층 소외를 농업협동조합 운영과정에서의 농민층 배제·소외(중앙회장·지역조합장 임명제)와 동일시했던 당시 농민층 일반의 인식, 회장·조합장 직접선출을 통한

^{** 1962}년 「농업협동조합 임원임명에 관한 임시조치법』제정 이후 1988 년 임시조치법 폐지 및 농협법 개정이 이뤄지기까지 지역농협의 대의 제도에 관해 장천면 및 구미시 지역 농민들이 어떤 인식과 활동을 보여왔는지, 특히 1980년대 들어 가톨릭농민회, 기독교농민회 등을 중심으로 전개되었던 농협민주화운동 중에 장천면 안팎의 지역적 움직임이 어떠했는지에 대해 이 연구는 자세히 다루지 않는다(한국농촌경제연구원 편 1999: 2403-2467). 다만 농업협동조합이, 농촌지역 비공식부문에 자리잡고 있던 고리채를 양성화·약화하는 주요 기제로 이해되었던 점과는 별개로, 1960년대 이후 본격화된 국가산업화정책의 보조수단 -저곡가정책의 실행수단으로서 경제사업, 제조업 부문에 상대적으로 편향되어 있던 신용사업 등 으로 이해되었던 농촌지역 일반의 보편적인 맥락이 장천면 지역에서도 공유되었을 것으로 전제하고 있다(한만수 1997: 244-255). 특히 과거 국가산업화정책의 중심 지역이었던 대구·경북지역 내에 위치하고 있는 장천면에서 이상과 같은 부정적 인식의 정도는 더욱 직접적이었을 것으로 판단된다.

과 1999년에 있은 제2기, 제3기 직선조합장 취임에서는 제1기 조합 장의 3연임이 이뤄졌다.

10여년에 이르는 기간 동안 지역농협에서 경영주의 가치와 원칙주의 가치와 각각을 달성하려 했던 농민과 지역농협(임원, 직원)은

조합운영과정 참여가 국가산업구조 변화과정에서 농민층 소외를 완화할 것으로 보았던 보편적 인식 등이 장천면 지역 안팎에서도 공유되었던 것으로 이해할 수 있겠다.

³⁹ 이 연구는 운영개선을 둘러싼 농민-지역농협 간 갈등을 농민조합원과 임원·직원 간 이해갈등 및 가치갈등을 내재하는 것으로 이해하고 있 다. 즉 농민-지역농협 간 갈등은 경영수익의 배분을 둘러싼 이해갈등 적 측면과 지역농협의 운영가치를 둘러싼 가치갈등적 측면을 함께 갖 는다고 보는 게 이 연구의 시각이다.

지역농협의 '운영가치에 관한 인식'이란 지역농협이 '어떻게 운영되어 야 하는지에 대한 규범적 판단'을 의미한다. 따라서 지역농협 운영개선 과 관련한 가치갈등은, 지역농협 운영이 직접적 농민통제를 실현해야 하는 것(협동조합 원칙주의 가치인식)인지 전문적 대리경영을 실현해야 것(경영주의 가치인식)인지에 대한 가치인식 간 차이에서 발생하는 갈 등으로 개념화된다. 이에 비해 경영수익의 배분을 둘러싼 이해갈등은, 경영주의 가치인식이 양자 간에서 공유된 가운데 가치인식 간 대립 없 이 양자 간 경제적 이해 불일치에서 발생하는 갈등으로 개념화된다. 이와 같은 이 연구의 접근시각에 한계가 없는 건 아니다. 운영가치 인 식은 '지역농협은 무엇이고 어떤 의미와 가치를 갖는 것인지'에 대한 인식, 즉 지역농협의 '가치에 관한 인식'을 토대로 구성된다고 보는 게 논리적으로 타당하기 때문이다. 따라서 현재 이 연구가 취하고 있 는 지역농협의 운영가치론은 궁극적으로는 지역농협의 가치론, 즉 지 역조합을 경제사업체, (농업)노동복지전달체, (농촌)지역복지전달체, 농민운동체, (농촌)사회운동체 등으로 이해하는 다양한 가치인식 간 융합과 단절에 관한 설명으로 극복되어야 하는 과제를 안고 있다. 그 리고 이와 같이 지역농협의 가치에 대한 다양한 인식들을 규명하는 작업은 다수의 지역농협을 대상으로 하는 심층적 비교연구를 통해 달 성될 성격을 갖는 장기적 과제이기도 하다. 따라서 단일사례 심층분 석방법을 채택한 이 연구는, 앞서의 한계를 인정하는 가운데, 농업협

조합장 직선제 도입 이후 더욱 임원선거경쟁에 주목할 수밖에 없었다. 조합장 선거에서 후보자 간 지지도 차이가 시간이 지날수록 좁혀지면서 임원선거에 대한 농민과 지역농협의 관심은 더욱 커질 수밖에 없었던 것이다.40

가. 갈등구조: 갈등내용

1960-1980년대에 걸쳐 공업화를 통한 국가산업구조 변동과정에서 한국의 농민층 일반이 경험하고 있었던 소외문제는 임명조합장으로 대변되는 조합운영에서의 농민소외로 동일시되었다. 이와 같은 문제의식은 1987년을 전후한 사회민주화의 시대분위기 속에서 비로소 표면화된다. 즉 전문적 대리경영이라는 조합운영의 경영주의 가치가 직접적 농민통제라는 원칙주의 가치와 상합하지 못하고 있다는 인식이 시대분위기를

동조합에 관한 연구를 축적하는 점에서는 기존 협동조합 연구성과를 발전적으로 재구성하고 이를 구체적인 실증사례에 적용하는 의의를 갖는다(단일사례 심충분석방법을 채택한 이유에 대해서는 제4장 제3절 참조). 또 지역농협 운영개선을 둘러싼 갈등이 단순히 효율성을 중심으로 하는 이해갈등 수준에 머무는 것이 아니라 가치갈등을 동반하고 있는 점, 향후 지역농협 운영개선과정과 같은 농업부문 내 사회집단 간 갈등을 관리·해소하는 작업은 이와 같은 가치갈등적 요소를함께 다룰 수 있어야 한다는 점 등을 보이려는 이 연구의 목적을 달성하는 데에도 충분하다고 본다.

한편 이 연구가 개념화하고 장천면 사례에 적용하고 있는 지역조합의 운영가치에 관한 상이한 두 인식인 원칙주의 가치인식(=직접적 농민통제)과 경영주의 가치인식(=전문적 대리경영)은, 협동조합 원칙주의 (=소유와 관리의 민주화)와 경영제일주의(=효율중시) 간 대립에 관한 연구(황연수 2001), 협동의 논리와 시장의 논리 간 갈등에 관한 연구(신인식·전성군 2004) 등을 토대로 재구성된 것임을 밝혀둔다.

^{40 1999}년에 3연임한 제3기 조합장과 낙선 후보자 간 지지도는 45표 차이에 불과했다고 한다. 2003년에 제4기 직선조합장(4연임 조합장) 선출과정에서도 상황은 마찬가지였다.

배경으로 농민조합원들 사이에서 보다 구체화되었던 것이다.

이런 상황에서 1988년 농협법 개정에 따른 조합장 직선제 도입은 이전까지 괴리되어 있었던 두 가지 가치의 상호공존을 가져오는 주요한 계기가 되었다. 장천면에서도 조합장 직선제 도입 이후 두 가지 가치는 긴장관계에 있기보다 상호융합된 채 미분화 상태에 있었다. 오히려 두 가치 간 상호융합은 경영주의 가치가 농민들 사이에서 지배적인 가치로 받아들여졌음을 의미하는 것이기도 하다. 원칙주의 가치가 조합장 직선의 제도 개선으로 달성되었으므로 이후부터는 과연 원칙주의 가치의 실현이 경영주의 가치의 실현을 약속할 것인지가 주요 관심사로 등장할 수밖에 없었다. 이런 의미에서 갈등 잠재단계에 있은 세 번의 조합장선거는 조합운영과 관련해 서로 다른 시각들을 한데 끌어들여 융합시키는 중심적인 장으로 기능하였고, 치열해지는 선거경쟁에 묻혀 경영주의 가치 내 이해의 긴장관계나 상이한 두 가치 사이의 긴장관계는 분화·표면화되지 못했다.

나. 갈등구조: 갈등주체

조합운영과 관련한 이해와 가치들이 조합장 선거과정 내에서 미분화된 상태에서 농민-지역농협 간 갈등관계는 조합장 선거 입후보자 간 경쟁관계로 잠재하고 있었다. 따라서 이 단계에서는 농민과지역농협 각각이 갈등의 주요 주체로 뚜렷이 발전하지는 않았다.

농민 대부분은 조합원으로서 총회 내 개별적 의결권자로 존재했으며, 일부는 이사, 감사 등의 임원자격으로 조합운영과정에 보다 직접적으로 참여하기도 하였다. 한편 농민들은 조합 외부에서 후계 자연합회(현 농업경영인연합회), 농촌지도자회, 생활개선회 등 지역 농민단체 회원으로 일상적인 결속을 유지하고 있었다. 지역을 토대로 하는 일상적 연계는 갈등표출단계에서부터 농민측 갈등주체가 구성·재구성되는 데에 중요한 기반이 된다.

반면 임원, 직원 등으로 이뤄지는 지역농협은 사업체 내 일상적업무협력을 맺어갈 뿐 뚜렷한 조직화 경향을 보이지는 않았다. 다만, 단일 조합장이 3연임을 이어가면서 이사·감사, 조합장, 간부직원(전무·상무), 일반직원 등의 상호관계는 일정 수준의 안정성을보였던 것으로 평가된다.

다. 갈등관리기제

조합원총회 및 마을회의(대동제)에서 이뤄지는 조합장 및 이사· 감사 선거가 잠재적 갈등을 관리하는 주요한 기제로 작동하였다. 잠 재적 갈등이 선거과정에서의 경쟁으로 존재하는 단계에서 선거결과 에 따른 조합장 등 임원의 이·취임은 유효한 갈등관리기제로서 의 의를 갖는다. 다만 잠재단계에서도 임원선거가 갖는 갈등관리기제로 서의 효과성은 성원 모두가 절차적 정당성을 포함해 선거결과에 이 의를 제기하지 않는다는 조건을 전제해야만 했다.

3.2.2. 갈등표출단계의 갈등구조와 갈등관리기제

직선조합장이 연임을 계속해가자 조합장 선거에서의 경쟁관계에 몰려있던 농민들의 관심은 이 단계를 전후해 구체적인 조합운영과정에 대한 관심으로 옮겨갔다. 또한 한농연 등 지역농민단체 회원들의 조합 내 진출(이사·감사)이 가속화되면서 경영주의 가치인식이조합 내부 운영틀에서 보다 강화되었고 조합운영의 효율성을 둘러싼 갈등이 표면화되었다. 표출단계에서는 조합장 입후보자 간 경쟁관계에 묻혀 있던 농민과 지역농협의 주요 갈등주체들 역시 구체적으로 등장하기 시작했다. 2001년말부터 개최가 지연되기를 거듭하던 대의원회, 총회 등 조합 내부의 운영틀은 2003년말에는 총회 무산으로까지 이어져 무력화되기에 이른다.

가. 갈등구조: 갈등내용

직선조합장의 3연임 속에 강화된 경영주의 가치인식은 무엇보다 농민들의 운영효율화 요구에 반영되었고, 농민과 지역농협 양자 모두에서 지배적인 가치로 자리잡고 있었다. 한편 원칙주의 가치인식을 반영하는 운영민주화 요구나 경제사업활성화 요구는 운영효율화 요구에 비해 부수적・종속적인 위치를 차지하고 있었다. 이와 같이 경영주의 가치인식이 양자 모두에서 지배적인 위치를 차지한 가운데 양자 간 갈등은 공유된 가치인식 아래 이해갈등의 양상으로 전개되었다.

이 단계에서의 운영민주화 요구는 '경영진 책임경영'으로 요약된다. 조합장, 이사회, 간부직원 등 경영진이 실제 조합운영에 농민조합원의 의사를 반영해야 한다는 요구이다. 잠재단계까지의 민주화요구가 조합장 직접선출이라는 절차적 요구를 중심으로 구성되었다면 이 단계부터는 농민의사와 조합운영결과 간 상합성을 검증하고자 하는 실질적 요구로 발전한 것이다. 이와 같은 실질적 요구로의발전은 민주화 요구가 효율화 요구에 종속되었음을 의미하는 것이기도 했다. 즉 농민들은 효율화 요구를 달성하는 데에서 '경영진 책임경영'이라는 민주화 요구도 함께 달성된다고 인식했던 것이다.

'신용-경제 사업 간 수익구조 조정'으로 표출된 경제사업활성화 요구는 민주화 요구에 비해 더욱 효율화 요구에 종속되어 있었다. 이 단계에서 경제사업활성화는 농민들에게서 경제사업 자체의 비중 증대 및 수익증대로 적극적으로 제기되기보다 신용사업수익, 특히 조합원상호금융 여신금리수익의 축소(농민들의 금리부담 인하) 및 이를 위한 조합운영비용 효율화로 소극적으로 제기되었던 것이다.

이처럼 다양한 요구들이 운영효율화로 수렴된 가운데 농민과 지역농협 간 갈등은 인건비(임직원 급여, 직원인사, 직원 상여금 및 복

리)와 상호금융 대출금리를 둘러싼 이해갈등의 양상으로 드러났다. 한편 직접적 농민통제라는 원칙주의 운영가치는 이 단계에서는 이 해갈등의 이면에 잠재하고 있었다.

나. 갈등구조: 갈등주체

(1) 농민

농업경영인(전 농민후계자)의 지역조직인 한농연 장천면회를 중심으로 농민들의 지역농협 내 임원직 진출이 가속화되었다. 감사직 및이사직에서 한농연 장천면회 회원들이 차지하는 비중이 커진 점은 조합운영과정에 대한 농민들의 이해도를 증진시키는 기반이 확대되었음을 의미하는 것이었다. 이를 계기로 농민들은 이사회, 대의원회, 총회 등 조합 내부 운영틀에서 조합운영에 대한 자신들의 이해와 가치를 적극적으로 제시해갔다. 한편 조합 외부에서는 이전 단계와 마찬가지로 개별 지역농민단체가 농민들 간의 일상적 연계의 기반을 제공하고 있었다.

(2) 지역농협

갈등잠재단계와 같이 업무상 관계 내에서 통합성을 유지해오던 중에 일반직원들이 전국농협노조 장천분회를 결성해 어느 정도의 자율성을 확보하면서 지역농협의 통합성은 약화된다. 이전까지 일상적 업무관계로 통합되었던 지역농협 내부 관계가 노조분회 결성 (2002년 4월)과 노사협상(2003년 10월)을 계기로 임원 겸 경영진, 경영진, 일반직원 등이 맺는 다양한 관계들로 분화되기 시작했기 때문이다. 특히 경영진(조합장·전무, 이사 등)과 일반직원 간에 사용자노동자 간 관계가 법적으로 제도화된 점은 이후 지역농협의 운영가치에 대한 관련 주체들의 인식이 더욱 다양해지는 조건으로서 의미를 갖는다.

다. 갈등관리기제

농민과 지역농협 간 주요한 갈등관리는 대의원회와 총회를 중심으로 하는 기존 조합운영틀 내에서 이뤄졌다. 조합 내부의 운영틀은이 단계 갈등과정에서 농민과 지역농협의 갈등주체 간 직접적인 관리기제로 작동하였다. 한편 직접적 갈등주체 외에 제삼자에 의한 관리과정은 없었다.

3.2.3. 갈등확산단계의 갈등구조와 갈등관리기제

차년도 사업계획 및 예산안 심의를 위한 2003년 11월 총회가 무산되고 곧이어 2003년 12월 17일 기존의 조합운영틀과는 별도로 대의원협의회가 구성되면서 농민과 지역농협 간 갈등은 지역조합 외부의 사회정치적 과정으로 확장되었다. 이로부터 2004년 3월 20일의조합원 총회가 조합해산을 결의하기까지 농민과 지역농협 간 갈등과 이를 관리하려는 노력은 지역조합 내·외부에서 폭넓게 진행되었다.

가. 갈등구조: 갈등내용

지역조합에 대한 직접적 농민통제를 중심으로 하는 원칙주의 운영가치는 갈등표출단계에서는 경영주의 운영가치가 표면화된 가운데 잠재하고 있었다. 그러다 경영주의 가치 내에서 전개된 효율화요구를 둘러싼 갈등이 원만히 해소되지 않자 비로소 표면화되기 시작하였다. 이로부터 농민과 지역농협 간 갈등은 이제 민주화 요구를둘러싼 가치갈등으로 발전해 가는데, 경영주의와 원칙주의 간 가치갈등은 다음과 같은 과정을 통해 구체화되었다.

표출단계에서 임직원 인건비, 조합원 대출금리 인하 등을 중심으로 드러난 효율화 요구가 조합 내부 운영틀에서 제대로 다뤄지지 못

하자 급여 동결·삭감, 승급인사 제한 등 효율화 요구 자체가 운영 민주화 요구로 발전하였다. 운영민주화 요구는 급여규정·직제규정 개정 및 즉각적인 인원감축(구조조정), 농민의 인사위원회·금리조 정위원회 참여 제도화 등 직접적 농민통제 가치를 기반으로 하였다.

또한 조합의 수익구조 개선 요구에 국한되었던 경제사업활성화 요구는 신용사업과 경제사업을 함께 하는 종합농협 자체를 거부하면서 품목별 조합으로의 전환요구로 발전하였다. 품목별 조합 재설립 논의는 구조조정 요구 및 노조분회 해산 요구와 함께 이 단계 조합해산론의 한 축을 이루면서, 직접적 농민통제 가치가 실현되지 않는 조합은 불필요하다는 입장을 뒷받침하고 있었다.

운영효율화를 위한 책임경영론에 머물러 있었던 민주화 요구 역시 조합장, 간부직원 등 책임자 처벌과 노조분회 해체를 통한 직접적 농민통제 요구로 발전하였다.

나. 갈등구조: 갈등주체

(1) 농민

확산단계에서 농민들의 조직화는 무엇보다 조합운영과정에 보다 직접적으로 참여하고 있던 대의원, 감사, 이사 등 농민들이 대표 직·임원직을 사퇴하는 데에서 시작되었다. 이후 사퇴 대의원들은 지역조합과는 별개로 대의원협의회를 결성하고 이들보다 나중에 사 퇴한 이·감사들을 대의원협의회 내로 조직화했다. 또한 일반조합원 농민들이 조합원 탈퇴서를 제출하는 시점에서는 이·동별 대표(대의 원협의회 내 15명 내외의 운영위원)들이 탈퇴 농민들을 대의원협의 회를 중심으로 결속해갔다.

(2) 지역농협

이사, 감사 등 임원이 지역농협에서 이탈함으로써 지역농협의 통

합성은 더욱 약화되었다. 또한 경영진(조합장, 전무)과 일반직원(노조분회) 사이에서 노사 단체협상이 20여 차례에 걸쳐 진행되고 단체협상안이 합의되면서 조합장, 간부직원, 일반직원 등의 조합 내부관계는 더욱 분화되어 갔다.

다. 갈등관리기제

이사회, 대의원회, 총회 등 조합내부 운영틀이 무력화된 가운데 갈등관리는 농민과 지역농협(조합장, 간부직원, 일반직원) 간에서 산 발적으로 진행된 부정기적인 협의·면담을 통해 이뤄졌다. 특히 이들 부정기 회합은 대의원협의회와 경영진(조합장, 전무) 간 협의, 대의원협의회와 일반직원(노조분회) 간 협의, 경영진과 일반직원 간 협의 등 개별적·독립적 과정들로 진행되었다.

이러한 갈등주체 간 직접적 관리과정 외에 지역농협 관련 법규에 따라 제한적인 제삼자 관리노력이 병행되었다. 농민들의 조합해산 결의를 전후해 이뤄진 중앙회의 경영감사 및 경영관리, 정부(농림부)의 사업정지 명령과 해산인가 등 법규정에 국한된 소극적 작업들이 대부분이었다.

3.2.4. 후갈등단계: 조합해산 이후

조합원총회가 조합해산을 표결함에 따라 2004년 10월 현재 농민 조합원 대표로 구성된 청산위원회가 조합자산 및 채무·채권 정리, 직원해고 등 청산작업을 진행하고 있다. 그 동안 장천농협이 담당했 던 사업들은 인근 산동농협으로 이전되었고, 9월 17일에는 산동농협 장천지점이 정식으로 개설돼 신용·공제사업과 경제사업 일부(하나 로마트 운영 등)를 운영하고 있다.

조합해산 이후 지역조합 회원자격을 상실한 장천면 농민들은 아 직 지점을 개설하고 있는 산동농협의 조합원으로 다시 가입하지는 않은 상태다. 따라서 조합해산 이전까지 조합 회원으로서 장천농협을 통해 이용해왔던 여러 서비스들에 대한 접근성은 사라진 상태다. 다만, 농민대표들로 구성된 청산위원회가 청산작업과 별도로 기존의 작목회를 통한 구매사업 대행, 장천면 농민들의 산동농협 재가입 문제 협의 등 조합해산 이후 농민들의 요구(needs)를 대변하고 있다.

한편 이미 영업정지와 함께 업무정지가 이뤄진 조합장, 이사·감사 등 임원들과 달리 전무, 상무 등 간부직원과 일반직원, 특히 전농노 분회원은 조합해산에 따른 해고를 통지받은 이후 개별적으로 지역 내 여타 노동시장에서 재취업을 꾀하고 있는 상태다. 조합해산이후 대의원협의회 및 청산위원회가 개별 직원 및 전농노 분회와 장천농협 직원들의 재고용문제를 논의하기도 하였으나, 현재 지점 개설에 필요한 직원들은 공채를 통해 충당하는 것으로 방향을 잡아가고 있다.

농민, 임원, 직원 등 장천농협을 이끌어왔던 주요 주체들은 조합해산 및 산동농협 장천지점 개설이 애초 지역조합 운영개선작업이 의도했던 결과는 아니라고 이해하는 점에서 공통적인 입장을 보인다. 조합원인 농민들의 입장에서는 조합(품목별 조합) 재설립에 필요한조합원 수 부족 등으로 품목별 조합으로의 재편이 불가능한 현실에서 조합해산이 파산을 대신하는 차악의 대안이었다는 점, 지역농협운영개선작업에 농민들이 비로소 적극적인 주체로 등장하기 시작했다는 점 등에 대해서도 농민과 지역농협은 이해를 같이 하고 있다.

그러나 갈등과정에서 구체화되었던 지역농협의 두 운영가치, 즉 직접적 농민통제(원칙주의)와 전문적 대리경영(경영주의)에 대한 주체간 인식차이는 (구)장천농협의 지점화가 이뤄지고 지역농민들의 조합재가입 문제가 중요해지는 상황에 당면해서도 상호조율되지 못하고분열된 채로 지속되고 있다. 지역농협 운영개선이 이후에라도 과연개별 지역농협 차원의 노력으로 가능할 것인지, 가능하다면 농민, 임

원, 직원 등 지역농협과 관련한 주요 주체들 중 조합운영의 책임은 누가 맡아야 하는지, 지역조합 운영을 위해 이들 삼자 간 관계와 각 각의 역할은 어떻게 설정되어야 하는지 등에 대한 이견이 분분하다. 그런 가운데 지역조합의 의의나 가치와 관련해 어떤 합의나 공동실천을 유도할 수 있는 기반으로서 제도적 장치는 부족한 실정이다.

지역농협의 운영가치에 대한 인식차이를 극복하고 공동실천을 가져오는 궁극적인 방법이, 당초 공존관계에 있던 두 가치인식이 대립관계에 놓이도록 한 거시적 조건 자체를 변화시키는 데에 있다고 전망하는 것은 당연한 논리적 귀결이다. 그러나 임원, 직원, 지역농민등 지역적 차원에 제한되어 있는 행위주체의 입장에서 그와 같은 조건 자체를 변화시키는 작업은 당장 해당 주체들의 역량과 영향력을 넘어서기 십상인 게 사실이다. 더욱이 주요 주체들 사이에서 지역농협을 둘러싸고 있는 거시적 조건에 대한 이해방식 자체가 상이한 점이 보다 큰 현실적 어려움으로 자리 잡고 있다.

따라서 지역적 행위주체에게 필요한 것은 우선 주어진 조건 내에서 발생했던 인식차이 자체를 상호 간에 공유하고 극복하는 작업이다. 더불어 주어진 조건에 대한 이해방식들을 서로 합의해가는 작업이 필요하다. 주어진 조건 내에서 이뤄지는 제한적인 실천이든 또는 주어진 조건 자체를 변화시키는 포괄적인 실천이든 공동실천의 가능성은 이상의 작업들이 현실화된 이후에나 논의될 수 있을 것이다.

3.3. 분석결과 종합 및 갈등관리 시사점

3.3.1. 분석결과 종합

장천면 지역농협 운영개선을 둘러싼 농민과 지역농협 간 갈등에서 갈등구조는 조합장 직선제 도입 이후 지속적으로 변화해왔다. 그러나 이와 같은 변화에 대응해야 할 조합 내외의 갈등관리기제는 미

흡했거나 부재하였다.

후갈등단계에서 장천면 차원의 농민-지역농협 간 갈등은 조합원-조합 간 법적 관계가 소멸됨으로써 자연스레 사라졌다. 그러나 그 동안의 갈등과정에서 표면화되었던 지역조합의 운영가치에 대한 인 식차이는 여전히 상호수렴되지 못하고 분열된 채 지속되고 있다. 이 와 같은 이견들이 상호조화되지 않는 한, 지역농협과 같은 농촌지역 내 사회경제적 결사체를 둘러싼 갈등잠재력은 지역 안팎에서 언제 라도 다시 현재화될 수 있는 상황이다. 갈등주체, 갈등내용, 갈등관 리기제 등을 중심으로 사례분석결과를 종합하면 다음과 같다.

가. 갈등구조: 갈등주체

갈등주체의 한 축인 농민은 지역농협을 둘러싼 갈등이 전개되기 이 전부터 대부분 조합원 신분으로 장천농협 총회 내 의결권자로 존재해왔으며 일부는 대의원, 이사·감사 등으로 조합 내 의사결정과정에 보다 직접적으로 참여하고 있었다. 더불어 대부분의 농민들은 한농연 장천면회 등 전국적 조직을 갖춘 지역농민단체의 회원으로 활동해왔다. 즉, 농민들은 총회 내 의결권자나 임원으로 개별화되는 이면에서 지역농협과는 별도로 지역농민단체 내에서 일상적으로 조직화되어 있었다.

농민들의 이와 같은 이중적 특성은 지역농협 운영개선과 관련해 조합 내 의사결정과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 한편 이 가 여의치 않을 경우 조합 외부에서 대의원협의회를 중심으로 쉽사 리 조직화될 수 있도록 하였다. 특히 조합 내부 운영틀이 무력화된 갈등확산단계에서 대의원협의회를 중심으로 한 지역 내 농민단체 간 연계는 조합 내외의 사회정치적 과정을 통해 농민측의 이해와 시 각을 적극적으로 표명할 수 있는 밑바탕이 되었다.

한편 임원(조합장, 이사, 감사)과 직원(전·상무 등 간부직원, 5급 이하 일반직원)으로 이뤄지는 지역농협은 갈등표출단계 초기까지는 업무상 관계로 결속을 유지하지만, 이후 업무상 연계가 점차 약화되면서 지역농협의 통합성 역시 약화되었다.

갈등표출단계 후기에는 일반직원 중심의 전국농협노조 분회가 결성됨으로써 임원(조합장, 이사)-일반직원 간에 노동법상 노사관계가 새롭게 형성되었다. 이전의 업무상 관계에 법적 관계가 더해짐으로써 임원-일반직원 간 관계에서는 물론 간부직원-일반직원 간 관계에서 일반직원의 자율적 행동기반이 비로소 마련될 수 있었다. 이후 갈등확산단계에서 임원-일반직원 간 노사관계는 단체교섭이 진전됨에 따라 더욱 강화되고, 이를 바탕으로 임원-직원 간 관계 및 간부직원-일반직원 간 관계는 연계와 단절을 반복하였다. 이사와 감사가 각각의 임원직을 사직하기로 선언하는 갈등확산단계에 이르러 지역 농협의 통합성은 더욱 약화되었다.

나. 갈등구조: 갈등내용

농민-지역농협 간 갈등내용은 각 갈등단계에서 이뤄지는 두 갈등 주체 각각의 발전정도와 밀접한 관계를 맺으며 변화해갔다. 농민과 지역농협 양자 모두에게서 경영주의 운영가치(전문적 대리경영)가 공유되면서 조합운영효율화 요구를 중심으로 했던 초기의 갈등내용 은, 점차 운영민주화 요구를 둘러싼 원칙주의 운영가치(직접적 농민 통제)와 경영주의 운영가치 간 가치갈등으로 전환되었던 것이다.

농민이 조합 내 의결권자로 개별화되어 있던 잠재단계에서는 조합운영개선이 무엇을 의미하는지에 대한 인식들이 구체적으로 표출되지 못했다. 농민들은 조합장 직선제 도입 이후 선출조합장을 통해지역농협의 두 가지 운영가치를 동시에 달성할 수 있을 것으로 기대하고 있었다. 따라서 지역농협에 관한 다양한 의견들이 조합장선거에서의 경쟁관계에 묻혀 있었던 것이다. 결국 치열해지는 선거경쟁에 묻혀 경영주의 가치 내 이해의 긴장관계나 상이한 두 가치 사이

의 긴장관계는 분화·표면화되지 못했다.

잠재단계에서 미분화되었던 이해와 가치들은 이후 단일조합장의 연임이 계속되고 지역농민단체에 기반을 두는 조합원들의 임원진출 이 가속화되면서 경영주의 가치인식으로 우선 표면화되었다. 따라서 이 단계에서 농민과 지역농협 간 갈등은 양자 간에 공유된 경영주의 가치인식 아래 경영수익의 분배를 중심으로 하는 이해갈등의 양상 으로 드러났다.

경영주의 가치 내에서 전개된 효율화 요구를 둘러싼 갈등이 원만히 해소되지 않자 확산단계에서는 원칙주의 운영가치가 표면화되기시작하였다. 이로부터 농민과 지역농협 간 갈등은 이제 민주화 요구를 중심으로 원칙주의와 경영주의 간 가치갈등으로 발전하였다. 이과정에서는 이전 단계의 운영효율화 요구 및 경제사업활성화 요구가 민주화 요구, 즉 조합운영과정 자체를 농민조합원 중심으로 재구성하라는 요구로 전환되었다.

다. 갈등관리기제

농민-지역농협 간 갈등이 진행되는 과정에서 갈등주체와 갈등내용이 변화·발전했던 반면 이를 다뤄야 할 지역조합 내·외부의 갈등관리기제는 크게 부족했다.

이사회, 대의원회, 총회 등 조합 내부의 운영틀은 각각 임원(조합장, 이사, 감사)을 선출하는 일회적인 의사대변의 장으로는 기능하였으나, 아래로부터 농민들이 제기하는 요구와 임·직원들의 요구를 수렴해 갈등내용을 지속적으로 관리·해소하는 기제로는 작동하지못했다. 표출단계에서 조합 내부 운영틀이 중심적 갈등사안으로 제기된 운영효율화 요구를 적절히 관리하지 못함으로써 갈등의 내용과 주체가 이후에 더욱 분화·확장되었던 것이다.

확산단계부터는 조합 내외의 사회정치적 과정을 통한 갈등관리가

시도되었으나, 분화·발전된 갈등내용과 갈등주체를 포괄할 수 있는 관리기제는 부족하였다. 그런 가운데 장천면 농민-지역농협 간 갈등 관계는 새삼 조합 내부 운영틀인 총회(해산의결 조합원총회)에서의 표결이라는 일방적 관리기제로 소멸될 수밖에 없었다.

조합 내부 운영틀이 무력화된 가운데 갈등확산단계의 중심적인 관리기제는 대의원협의회와 경영진(조합장, 전·상무) 간에서, 그리고 대의원협의회와 일반직원(전농노 분회) 간에서 각각 독립적으로 진행된 직접적 협의·면담의 형태로 이뤄졌다. 그러나 이처럼 각각의 관계에서 개별적으로 이뤄진 부정기 협의·면담은 농민-지역농협(경영진, 일반직원) 간 갈등관계를 포괄적으로 다루기에는 부족하였다. 우선 갈등내용 중에 경영진과 일반직원 양자 모두를 향하고 있는 운영효율화 요구는 농민-경영진-일반직원의 삼자 간 협의과정을 토대로할 때에야 합의 및 실천적인 방안이 도출될 수 있었기 때문이다. 또한 운영민주화 요구를 둘러싼 가치갈등 역시 경영진과 일반직원 각각이 농민들과 개별적으로 합의해소하기 불가능한 사항이었다.

갈등주체 양자 간 직접적 관리노력 외에 갈등확산단계에서는 법 규정에 따라 농협중앙회와 농림부의 제삼자 관리노력도 이뤄졌다. 그러나 농민-지역농협 간 갈등이 이미 지역조합운영의 법제도적 틀을 벗어나 진행되는 가운데 농민-지역농협 간 관계를 조합원-조합 간 법제도적 관계로 제한적·소극적으로 이해하고 있었던 중앙회와 정부의 갈등관리시도는, 운영민주화 요구를 중심으로 조합해산논의로까지 발전해가는 가치갈등을 적절히 관리할 수 없었다.

표 4-6. 단계별 갈등구조 및 갈등관리기제 종합

 갈등	갈 등 구 조			
설등 단계	갈등주체 갈등주체		1	갈등관리기제
단계 갈등자재 단계	농민	• 조합 내부 개별화 - 대부분은 총회 내 의 결권자로 산재하고 일부 농민단체 (한 농연) 회원은 조합운 영참여(이 • 감사) • 조합 외부 지역조 직화 - 대부분 지역농민단 체 회원으로 결속	· 조합분형가육에 대한 인식차이미분화 - 원칙주의 가치(농민통 제)와 경영주의 가치 (대리경영)의 상호공존 - 임원(특히, 조합장) 직 선제가 두 가치의 동 시달성을 가능케 할 것이라는 기대 - 농민-지역농협 간 갈 등은 잠재된 채 선거 경쟁 존재	・임원(조합장,이・ 감사) 선거 - 선거경쟁 형태로 잠 재하는 갈등이 임원 선거결과 및 임원 이・취임과정으로 관리됨
	지역 농협	• 업무상 결속 - 임원(조합장,이・감 사)과 직원(간부직원, 일반직원) 간 조합 내 일상적 업무협력	0 0 2 1	
갈등 표출 단계	농민	• 조합 내부 연계형성 - 지역농민단체(한농 연) 회원의 조합운 영참여(이·감사,대 의원) 가속화 • 조합 외부 지역조 직화 • 통합성 약화	• 경영주의 가치인식 표 면화, 원칙주의 가치 인식은 잠재 - 운영효율화 요구 중심 의 이해갈등 표면화 - 경제사업활성화 요구 는 운영효율화 요구 에 종속	사) 선거 - 경영진 연임 · 이사회, 대의원회,
	지역 정 농	- 전단계의 업무상 결속 유지 - 경영진(임원,간부직원)과 일반직원 간업무상 연계 약화(전농노 분회결성 및단체협상)	(경영진 책임경영 통	을 관리·조정하고 자함. 가치갈등에 관 한 관리·조정 작업 은 진행되지 않음.

 갈등	갈 등 구 조			가드리키키케
단계	갈등주체		갈등내용	갈등관리기제
갈등학산	농민	• 조합 외부 지역조직 화 강화 - 조합경영참여에서 이탈 - 기존 대의원들을 중 심으로 조합 외부 결사체(대의원협의 회) 결성 - 대의원협의회와 4개 장천면 지역농민단 체 간 연계	• 원칙주의 가치인식 표면화, 두 가치인식 간 긴장관계 표면화 - 민주화 요구 중심으로 상이한 가치인식 간 가 치갈등 표면화 - 효율화 요구가 민주화 요구로 분화・발전 (급여・직제규정 개정 요구, 금리・인사 위원 회 참여 요구 등으로	• 이사회, 대의원회, 총회 등 조합 내부 운영틀 • 농민와 지역농협 간 개별적 부정기 회 의 • 면담 - 대의원협의회와 경 영진(조합장,전무) 간 협의, 대의원협 의회 와 일반직원(전농노 분회) 간 협의, 경영
	이 연 지 농	• 통합성 약화 - 임원(이 · 감사)의 조합이탈 - 경영진과 일반직원 간 노사관계 강화 (단체 협상 진전) - 간부직원과 일반직 원 간 관계 연계/단절 반복	전환) - 사업활성화 요구 분화・발전 (종합농협 무용론, 품목농협론 등장) - 민주화 요구의 강화 (경영진 책임경영 요구가 책임자 처벌 및 노조해체 요구로 급 진전)	진-일반직 원간 협의 등 주요 3주체 간 협 의작업이 개별적·독 립적으로 진행됨. • 법규에 근거한 제 삼자 중재 - 중앙회의 경영 감 사 및 관리 - 정부(농림부)의 사 업 정지 명령
후 갈등 단계	농민 지 왕	• 조합 외부 지역조직화 - 대의원협의회가 청 산위원회로 축소 • 전환 - 농민들은 비조합원 (조합해산) 지역농민 단체 회원으로 결속 • 개별화 - 임원과 직원간 업 무상 관계 소멸 - 노사관계 소멸	・조합운영가치에 관한 시각들 혼재・잠복 - 지역농협의 운영가치 에 대한 조합원, 임원, 직원 등의 인식차이에 따른 갈등관계가 조합 해산으로 자동소멸 - 지역안팎에 지역농협 운영가치에 대한 인 식차이는 지속・잠복	• 법규에 근거한 제삼 자 중재 - 정부의 청산승인 • 농만-인근지역 조합 간 부정기 협의•면담 - 청산위원회와 산동 농 협 간 협의(지점 설등) - 지역농민과 전(前) 임 직원 간 협의채널 부재

3.3.2. 사회집단 간 갈등관리를 위한 시사점

가. 갈등구조의 역동성에 대한 이해

사회집단 간 갈등관리를 위해 갈등구조의 측면에서 고려되어야 할 점은 다음과 같다.

첫째, 정부-사회집단 간 갈등에서와 마찬가지로 갈등주체로서 각 사회집단 내부에 형성되어 있던 내적 관계들은 갈등이 진행되는 동 안 역동적으로 재구성되는 것이 일반적이라는 점이다. 다만, 사회집 단 간 갈등에서는 각 사회집단 내에 존재해온 하위부문들이 해당 집 단 내에서 연계와 분화를 통해 재구획되는 과정이 집단별로 상이한 논리를 따르게 된다는 점에 보다 주목해야 한다.

그런데 이와 같은 개별 사회집단 차원의 재구획 논리는 사회집단 간 갈등사례의 수만큼이나 다양한 게 사실이다. 따라서 사회집단 간 갈등을 관리하기 위해서는 각 사회집단의 하위부문들이 나름의 논 리에 따라 변화·발전해가는 과정을 구체적인 수준에서 이해하는 작업이 선행되어야 한다.

장천농협 사례에서 농민은 지역적 정체성을 토대로 농협 내 기존 관계(조합원-운영자 간 관계)로부터 이탈해 별도의 농민결사로 확장 해갔다. 반면 지역농협은 경영수익성, 작업장 민주화 및 사회 민주 화 등의 서로 다른 규범을 토대로 임원(경영자 겸 농민대표), 간부직 원(경영자적 운영자), 일반직원의 노조분회 등이 기존의 업무상 결속 관계로부터 점차 자율적 하위부문들로 분화·개별화해갔다.

둘째, 정부-사회집단 간 갈등에서도 나타났던 각 갈등주체 발전과 정상의 불균형은 사회집단 간 갈등에서는 더욱 강하게 나타날 수 있 다는 점이다. 정부 등 공공부문에 비해 민간부문의 사회집단은 양 적・질적 변화에서 보다 큰 자율성을 가질 수밖에 없다. 이러한 사 회집단이 갈등의 주요한 두 주체를 이룰 경우 각 주체가 발전적으로 구성해가는 연계의 범위 및 이해·가치의 범위는 양자 간에서 더욱 큰 불균형성과 비동시성으로 귀결될 수 있는 것이다.

장천농협 사례에서는 이전에 비교적 통합적인 단위를 유지하던 지역농협의 내부적 통합성이 농민과의 갈등과정을 거치면서 임원이탈, 일반직원 독립성 강화 등으로 급속히 약화되었음을 보았다. 그에 따라 기존에 농민-지역농협 간에 존재하던 조합원과 운영자(임원, 간부직원, 일반직원) 간 관계 및 농민과 지역농협 각각의 외연역시 전면적으로 재설정될 수밖에 없었다.

셋째, 이상의 갈등주체 발전과정상의 불균형으로부터 갈등내용의 역동성 및 복합성 역시 정부와 사회집단 간 갈등에서보다 강하게 나 타난다는 점이다. 나아가 사회집단 간 갈등에서 나타나는 갈등내용의 역동성과 복합성은 민간부문의 사회집단이 안고 있는 의사대변능력 의 한계 및 공익제안능력의 한계와 무관하지 않다는 점에 주목해야 하다.

장천농협 사례에서 조합의 원칙주의 운영가치에 기반해 있던 농민들의 운영민주화 요구 및 경제사업활성화 요구는, 경영주의 가치에 기반하는 운영효율화 요구와 복잡하게 섞여들면서 스스로도 의도하지 않았던 조합해산 논의로까지 발전할 수밖에 없었다. 농민측에서 제시되는 다양한 요구들이 상이한 가치인식에서 복합적으로기인할 수 있다는 점을 농민 스스로가 분명히 이해하는 게 필요했다.

한편 지역농협(특히, 임원 및 간부직원)은 이와 같은 복합적인 요구에 대응할 수 있는 실천적 방안을 마련하기보다 농민들의 요구가 변화하는 데에 따라 임기응변적 대응으로 일관하였다. 또 일반직원 중심의 노조분회는 노조활동을 통한 단위사업장의 노사관계 민주화 및 이를 통한 중앙회 지배구조 개선이 궁극적으로 농민조합원의 이

해와 부합할 수 있다는 점을 농민들에게 설득력 있게 제시하지 못했다.

나. 발전적 갈등관리기제 구축의 필요성

무엇보다 갈등주체 양자에 의한 직접적 관리기제 구축이 필요하다. 사회집단 간 갈등에서는 갈등주체와 갈등내용의 역동성이 예측불가능한 정도로 내재하므로 이를 관리하고자 하는 전략은 우선적으로 갈등주체 양자 간 관리기제를 중심으로 해야 할 것이다.

따라서 사회집단 간에 존재해온 기존관계가 지속적인 관계자원 (relational resource; Healey 1998)으로 발전할 수 있도록 지원함으로 써 양자 간 직접적 갈등관리의 토대를 배양할 필요가 있다. 양자 간 기존관계는 법제도적·공식적으로 존재할 수도 있으며 일상적·비 공식적으로 존재할 수도 있는 점에서 관계자원에 대한 지원은 장기적·포괄적 관점에서 이뤄져야 할 것이다.

장천농협 사례에서는 법규에 의해 양자가 이미 조합원-운영자 관계로 제도화되어 있었다. 그러나 구체적인 갈등국면들에서 이러한 제도적 관계는 유효한 갈등관리기제로 작동될 수 없었다. 따라서 기존의 제도적 관계가 직접적·지속적 갈등관리기제로 작동할 수 있도록 이사회, 대의원회, 총회 등 조합 내부의 운영틀을 실질화하는 정책적 지원이 필요하였다. 특히 조합원에 대한 지도·교육사업 등이 보다 적극적으로 이뤄져야 했다.

다음으로 공공·민간 주체에 의한 제삼자 관리기제 구축이 필요하다. 갈등주체의 어느 일방 혹은 양자 모두 각각의 내부 관계가 갈수록 분화하는 가운데 형성돼 있던 양자 간의 기존 관계는 이러한 변화상을 포괄하지 못할 수 있다. 따라서 이들과 수직적·수평적위치에 있는 공공·민간의 제삼자에 의한 관리전략이 마련되어야한다.

구체적으로 사회집단이 갈등주체로 결집돼 나타나는 공간적 단위에 상응하는 공공주체(지자체 등)와 민간주체(농민단체 등 광역 및지역 단위 시민사회주체)를 갈등관리주체로 육성할 필요가 있다. 이를 통해 중앙정부나 정치과정을 대신해 민간주체가 주도하는 지역적·하위정치적(sub-political) 갈등관리의 토대가 구축되어야 할 것이다.

장천면 지역농협 사례에서는 갈등과정 중에 양 주체 간에 이전부터 존재해온 법제도적·일상적 관계가 무력화되면서 중앙회 및 인근지역·광역 차원의 제삼자 개입이 필요한 국면이 존재했다. 그러나 이러한 작업이 제 때에 적극적으로 이뤄지지 못함에 따라 후갈등단계에서도 여전히 여러 문제들이 해결되지 못하고 있다.

_M 5 _y

농업부문 사회갈등 관리방안

1. 갈등관리의 기본방향

최근 양적·질적으로 증가하는 농업부문 내 사회갈등은 통합화 경향을 보이는 세계경제구조, 개방화 기조의 국가정책, 다양화·빈 곤화하는 농민·농촌사회 현실 등 구조적 조건 내에서 발생하고 있다. 따라서 농업부문 내 이해와 가치의 차이를 관리·해소할 수 있는 궁극적 방법은 이와 같은 구조적 조건 자체를 변화시키는 데에 있을 것이다.

그러나 갈등발생의 구조적 조건은 몇몇 주체들의 개별적 노력으로는 쉽사리 변화하지 않는다는 데 문제가 있다. 또 이와 같은 구조적 관성(structural inertia)은 차치한다 하더라도, 농업부문 안팎의 여러 주체들이 현재의 구조적 조건을 이해하는 입장과 시각 자체에서 상이하게 분기해 있는 점, 그리고 이러한 상이한 시각들로부터 합의점을 이끌어내는 데에 필요한 제도적·문화적 조건이 충분하지 않다는 점이 더욱 문제이다.

갈등은 이와 같은 다차원의 조건들 내에서 실증사례분석에서처럼 당장 시장개방비용 분담, 조직운영수익 배분 등을 둘러싼 이해의 양립가능성 상실로, 또는 농업의 가치, 조합의 운영가치 등을 둘러싼 가치인식 간 양립가능성 상실로 나타나고 있는 것이다. 더욱이 구조적 조건이 미치는 영향력에 더해 제도적·문화적 조건이 갖춰지지 못한 데에 이르러서는 이해와 가치 간 양립불가능성이 주요 주체들간 협력과 신뢰의 상실로까지 확장하는 것을 확인할 수 있었다.

따라서 농업·농촌과 우리 사회 전체의 발전을 전망하고자 하는 갈등관리 노력은 무엇보다 상이한 주체들이 서로의 이해와 가치는 물론 합당한 자원의 분배방식을 합의해가고 주체 간 관계를 재조정해가는 제도적·문화적 차원의 작업에서 출발해야 한다. 갈등발생의구조적 조건에 대한 개별적 인식의 증진과 집합적 인식의 공유는 그가운데 가능할 것이다. 현재적·잠재적 갈등을 관리·해소하는 궁극적 방법으로서 구조적 조건 자체를 변화시키는 작업도 이상의 과정들을 거치는 동안에 비로소 구체화되거나 현실화되는 장기적 기획의 성격을 가질 수밖에 없다.

이러한 맥락에서 농업부문 갈등관리방안을 구체적으로 모색하기에 앞서 이 연구는 갈등관리의 기본방향을 '상이한 주체들이 서로의이해와 가치, 그리고 주체 간 관계 자체를 재조정하고 합당한 자원의 분배방식을 합의해나갈 수 있도록 제도적 여건을 조성'하는 것으로 설정한다. 이를 통해 갈등관리는 다양성 증진의 측면에서는 잠재적 한편재적 갈등주체 및 갈등이슈의 소멸이 아닌 재구성·재설정을, 갈등에 대응하는 사회적 역량 배양의 측면에서는 제도적 관계, 프로그램, 인적 자원 등으로 구성되는 갈등관리역량의 구축을 목적으로한다. 따라서 구체적인 갈등관리방안을 마련하는 데에서도 사전적관리기제 구축이 사후적 관리기제 구축에 우선한다는 점을 중심적인 원칙으로 삼아야 한다.

2. 갈등관리방안

2.1. 사전적(예방적) 관리기제 구축방안

현재화된 갈등이 긍정적 역할을 수행하는 것과 더불어 불가피하게 부정적 결과를 초래하기도 하는 점에서 사후적 갈등 해소·조정보다 사전적 갈등예방 차원에서의 관리전략이 우선해야 한다. 실증분석의 두 사례에서 정책집행에 앞선 초기의 협력적 정책결정과정,41 자율적 협의제도 내에서의 사회집단 간 공동의사결정42 등은 크게 미흡했다.

공적 영역에서의 의사결정과 관련해서는 정부와 사회집단(농민단체) 간 일상적 협의기제로서 정책참여기제를 확충해야 한다. 더불어

⁴¹ 한·칠레 FTA 체결과정에 대해서는 통상협상의 특수성을 이유로 정부가 초기부터 일방적으로 정책을 수립하고 집행했던 데 대한 비판적성찰이 불가피하다. 이러한 점에 주목해 한·칠레 FTA 국회비준 직후외교통상부를 중심으로 『FTA 추진절차법』을 제정해 향후 추가적인자유무역협정 체결에서는 정책수립단계에서부터 관련 주체들이 정책결정을 공유하는 틀을 마련하겠다는 정부 움직임은 긍정적이다.

⁴² 한 · 칠레 FTA 체결과정에서 초기부터 정부가 '공산품 수출시장=국가 적 공익'이라는 제조업부문의 입장을 수용했던 점은 차치하더라도, 정부와 농민단체 간 갈등이 표출되기 이전은 물론 더 나아가 갈등이 격화되는 확산단계에 이르기까지 제조업부문과 농업부문의 주요 사회집단 간 자율적 협의과정은 전무했음을 볼 수 있었다. 또한 장천면 지역농협 운영개선과정이 아직 현재적 갈등으로 발전하기 전에 농민과 지역농협은 조합운영과 관련한 법제도적 관계, 즉 회원(member)-운영자(manager) 간 기존 관계를 상호협의의 틀로 실질화해 서로의 이해와가치를 조정해가려는 작업에 소홀했던 점도 볼 수 있었다.

공적 영역에서의 의사결정과 별개로 시민사회영역에서의 사회집단 간 자율적 의사결정과정을 지원할 필요가 있다. 즉, 시민사회주체 중심의 사회적 협의기제 구축을 지원함으로써 집단별·하위부문별 로 형성·발전해가는 이견이 자율적인 조정과정을 거치도록 해야 할 것이다.

주체들 간 일상적 협의를 위한 제도적 조건으로서 정책참여기제와 사회적 협의기제는, 공적·사적 의사결정과정에서 초기부터 이견들을 상호 조율함으로써 불필요한 갈등을 사전에 예방하는 관리기제로 작동할 수 있다는 점은 자명하다. 그러나 더욱 중요한 것은 이러한 협의기제를 통해 초기과정에서의 갈등예방이 설사 불가능하다하더라도, 협의기제를 운영하려는 노력은 실제 갈등이 발전해가는 동안에 갈등주체들이 서로를 불신하거나 협의과정 자체를 불신하는 것을 예방하는 안전판 역할을 수행하게 된다는 점이다. 상호불신이일반적 의사결정과정 및 갈등관리과정에 미치는 부정적 여파를 볼때,43 일상적 협의를 통한 신뢰구축은 무엇보다 중요하다.

2.1.1. 정책참여기제 확충

정책결정과정이 기존의 정부 및 담당공무원은 물론 농민, 농민단체 등 사회 내 다양한 민간주체들을 포괄해 운영되어야 한다는 시각은 농업부문 내에서도 일찍이 수용되었다. 비교적 이른 시기부터 농업·농촌 관련 법률이 각종 위원회 제도를 정부와 사회집단 간 정책

⁴³ 상호협의경험이 부족한 탓으로 실제 갈등과정에서 불필요한 상호불신 이 확대되어 갈등관리노력을 어렵게 한 점은 한·칠레 FTA를 둘러싼 갈등과정에서 예시적으로 드러났다. 과학적·분석적 작업에 대한 일반 공중(公衆)의 보편적 불신은 차치하더라도, 초기부터 누적된 정보의 불투명성에 대한 불만은 개방피해규모에 대한 예측치가 비로소 공유 되는 단계에서 오히려 더욱 커졌던 것을 보았다.

협의틀로 도입했던 게 사실이다.44

그러나 대부분의 위원회가 한시적 참여기제로 운영되는 것을 목적으로 하거나 정부 주도의 정책결정사항에 대한 사후 협의 목적으로 운영된 점이 지적되어야 할 것이다. 45 실질적 참여가 미흡하다거나 생산적 대안 논의가 부족하다는 지적은 그 자체로 그 동안의 위원회 운영결과에 대한 비판적 평가로 받아들여져야 하겠지만, 위원회 운영의 애초 목적이 지나치게 편협하게 설정돼 있었던 데에서 불가피하게 초래될 수밖에 없었던 예견된 결과는 아니었는지 재고되어야 하겠다.

사전적 갈등관리기제로서 정책참여기제 확충은 이와 같은 근본적한계를 적극적으로 인식하는 가운데 참여주체의 권한강화(empowerment)를 중심으로 이뤄져야 한다. 잠재적 참여주체에게 의제설정권한을 부여하고 주어진 의제에 대한 실질적 의결권을 부여해 주체들의 임무와 역할을 제도화하는 것이 권한강화의 핵심이다. 협의과정의 실질화를 위한 제도운영의 지속성과 안정성도, 제도설계의 법률적 틀과는 별개로 실제 운영과정에서 확보되어야 할 권한강화 정도에 의해 영향을 받을 수밖에 없다.

정책참여기제 구축에서 마지막으로 고려해야 할 것은 참여주체의 포괄성이다. 오늘날 대부분의 정책적 의사결정 사안, 특히 농산물

⁴⁴ 일반적으로 정책참여는 의사결정참여, 사업참여 등 다양한 형태로 이 뤄질 수 있다. 그러나 여기에서는 이해와 가치의 대립인 사회갈등과 관련해 정책참여를 주요 주체들 간 관계 및 협의로 국한해 검토하고 있음을 밝혀둔다.

⁴⁵ 제3장에서 보았듯이 농정심의회 등 정부 위원회 소집권이 장관 등 위원장에게만 부여되어 있는 것은 위원회 운영의 근본적인 한계를 단적으로 보여준다 하겠다. 이후 농어촌발전위원회 및 농업·농촌특별대책위원회에서 이와 같은 제도설계상의 한계는 극복되지만 제도운영을하시적으로 제한하는 문제는 여전하다.

수입 등 시장자유화 및 환경 등 자연자원 이용·관리가 정부 내 개별부처 차원의 대응능력을 넘어서는 복합적 차원의 문제를 갖는다는 점이 고려돼야 한다. 따라서 정책참여기제에 대한 정부 참여가정부와 사회집단 간의 실질적 협의 효과를 얻기 위해서는 먼저 정부차원의 다(多)부처 참여가 이뤄져야 한다. 다부처 참여는 다부처 기구로 상시화될 수도 있으며 필요시 부정기적 협의관계로 제도화될수도 있겠으나, 참여기제의 실질적 효과는 안정성에서 기인하는 바가 크므로 상시적 기구화가 보다 적합하다고 본다. 또한 사회집단의정책참여 포괄성이 확보되어야 한다. 여기에서 사회집단의 정책참여 포괄성은 특정 정책적 의사결정과 직접적으로 관련된 주체뿐 아니라 간접적 이해관계자 혹은 관심공중(關心公衆, attentive public)까지를 정책결정과정에 참여케 하는 것을 의미한다.

2.1.2. 사회적 협의기제 구축 지원

두 실증분석과정에서 갈등구조의 역동성은 사회집단 간 갈등에서 더욱 크게 나타날 수밖에 없었음을 보았다. 따라서 주체들의 다양한 이해와 가치가 사전적 기제를 통해 조정되어야 할 필요성은 사회집단 간에서 더욱 강조되어야 한다. 게다가 사전적 단계에서도 이해와 가치의 조화·대립은 사회집단 간에서 더욱 역동적으로 재구성되므로 정부 등 공공주체의 제삼자적 관리노력은 제한적일 수밖에 없다. 따라서 시민사회주체들의 자율적인 협의기제 구축이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

그러나 제3장과 제4장에서 본 바와 같이 농업부문 내 공적·사적의사결정과 관련해 사회집단들 간 사회적 협의(social dialogue) 및이를 뒷받침할 제도적 장치는 충분하지 못한 것으로 드러났다. 1990년대 후반 한국농업회의소 설립노력 및 이에 촉발돼 광범위 사회집단 간 연계(통합 농단협)가 나타나기도 하였으나, 현재 농업부문 내

사회집단 간 관계는 여전히 농민운동단체 중심의 전국농민연대와 생산자단체 중심의 전국농민단체협의회로 양분돼 있어 사회집단 간 포괄적 협의가 쉽지 않다. 그럼에도 그 동안의 과정이 전국농민연대라는 농민운동단체 간 연계틀을 새로 마련할 수 있었던 점은 공공·민간주체 모두가 협력적 의사결정을 지향할 수밖에 없는 상황에서 성과로 받아들여져야 할 것이다.

따라서 두 개의 느슨한 네트워크 안팎에서 사안별 협력에 머무는 한계가 있다 하더라도, 이러한 움직임을 민간주체 중심의 협의기제 로 제도화하려는 노력이 시민사회 안팎에서 보다 적극적으로 이뤄 져야 한다. 특히 정책적 방안을 마련하고자 하는 입장에서는, 시민 사회주체 간 관계의 안정화가 시민사회 내부 이견의 조정은 물론 정 부와 시민사회 간 관계의 제도화 및 이견 조정에도 긍정적인 효과를 가져온다는 점에 주목해야 한다.

구체적으로 사회적 협의기제 구축을 주도해야 할 민간주체의 자율적 영역과 별개로, 이에 대한 공공의 지원은 협력적 상호의존의 불가피성을 인정하는 데에서 장기적 기획으로 출발해야 한다. 따라서 공공의 지원은 시민사회영역에 잠재하는 이해와 가치가 공적·사적 의사결정과정에서 투명하게 표현될 수 있도록 하는 데에 집중해야 한다. 각 사회집단의 독자적인 전문성 제고노력을 지원하거나이들과 관계를 맺고 있는 전문가집단을 육성·지원하는 것이 구체적인 방안일 것이다. 이와 같은 지원정책은 다양한 편차를 갖는 사회집단을 사이에서, 그리고 정책과정의 주요한 파트너로 등장해온사회집단과 정부 사이에서 개별 사회집단의 협의적 의사결정능력과 공익제안능력을 배양하는 데 기역할 것이다.

2.2. 사후적 관리기제 구축방안

상이한 이해와 가치를 둘러싼 사회주체 간 일상적 협의기제와 별 개로 주체 간 대립이 현재화되면서부터는 이에 적극적으로 대응해 갈 수 있는 사후적 갈등관리기제 구축이 필요하다. 사후적 갈등관리 기제 구축은 다음을 주요한 구성요소로 이뤄져야 한다.

2.2.1. 갈등에 관한 인식 제고

구체적인 갈등현상이 사회 각 부문에 미치는 양면적 속성에 대해 농업부문 및 우리 사회 일반이 이해하는 정도가 아직 충분하지 못하다고 판단된다. 따라서 갈등현상에 대한 사회적 인식을 제고하는 일이 선결되어야 한다. 합의가능성 없는 갈등이 각 부문 및 사회 전체에 미치는 역기능성에 대한 인식은 물론 갈등 없는 합의상태의 위험성에 대한 인식이 보다 일반화되는 것이 필요하다. 또 혁신과 새로운 대안창출의 기회로서 개별 부문 및 사회 전체의 발전에 미치는 갈등의 순기능적 역할에 대한 이해 역시 필요하다. 갈등현상에 대한 적극적 대응은 이상으로부터 가능할 것이기 때문이다.

농업부문 안팎에 존재하는 갈등현상들의 원인·과정·결과에 대한 과학적 이해작업이 충분히 이루어지는 가운데 갈등에 대한 인식의 전환이 손쉬워질 것이라는 점을 간과할 수 없다. 사회학 등 사회이론에서 사회갈등에 대한 개념적 연구가 진행되었고 노동·환경등의 분야에서 갈등관리를 위한 정책적 연구들이 이미 상당히 진행되었음에도, 아직 농업부문 내 갈등에 관한 개념적·정책적 연구는 크게 미흡하다. 농업부문 내 갈등에 대한 사회적 인식의 전환을 위해 구체적 갈등 사안에 대한 과학적 이해작업과 이를 토대로 갈등주체와 갈등내용에 대한 사회적 정보 공유가 무엇보다 필요하다.

2.2.2. 갈등의 관리·조정·중재에 관한 법제도 정비

지역농협 사례에서와 같이 경우에 따라서는 주어진 조건 내에서 사회집단 간 근본적인 이해와 가치의 양립 불가능성과는 별개로, 변화해가는 주요 주체들 간 관계를 폭넓게 다룰 수 있는 법제도가 부재한 데에서 원활한 갈등관리가 이뤄지지 않을 수 있다. 사례에서 지역조합을 둘러싼 사회적 관계들은 기존의 회원-운영자 간 양자 관계를 벗어나 더욱 복잡하게 발전해갔음에도 농협법 등 지역조합 운영에 관한 법제도는 기존의 사회적 관계만을 규정하며 이들 간 자율적 관리 외에 별다른 갈등관리절차를 마련하지는 못했던 것이다.

따라서 농업부문 내 사회갈등의 원활한 관리·조정을 위해서는 사안별로 특수한 사회적 관계를 규정하고 있는 기존 법제도들에 갈 등상황에서 나타나는 주체 간의 포괄적 관계를 규정하는 내용을 보완함으로써 법제도에 따른 갈등관리를 모색할 필요가 있다. 이 경우 당사자간 직접적 관리·조정절차 외에 행정적 절차 및 부문별 갈등관리 전문가 육성방안 등 공공·민간의 제삼자에 의한 중재과정을보다 적극적으로 제도화하는 방안이 마련되어야 한다.

현재 대통령자문 지속가능발전위원회 등을 중심으로 범정부적 차원에서 다양한 부문들에서 예상되는 사회갈등에 적극적으로 대응하기 위해 가칭 「갈등관리기본법」 제정 및 '갈등관리지원센터' 건립논의가 진행 중이다. 정부 차원의 전반적인 법제도 틀은 여기에서 마련될 수 있다고 하겠지만, 농업부문 내 주요 사안들에 대해서는 갈등관리를 목적으로 하는 별도의 법제도 정비작업이 더불어 진행되어야 한다. 사회갈등이 근본적인 가치인식과 긴밀히 연관되어 발생하므로 갈등관리를 위한 법제도 정비 역시 범정부 차원의 작업과별개로 각 부문별・사안별 특수성을 토대로 이뤄지는 것이 더욱 긴요해질 것이기 때문이다.

_제 6 장

결 론

이 연구는 농업부문 내에서 사회갈등이 갈수록 증가하고 장기화하면서 갈등관리를 위한 사회적 비용이 늘어나고 있는 현실에 주목했다. 더불어 갈등과정에서 드러나는 농민·농촌의 이해와 가치는 무엇인지, 현재의 갈등관리과정은 이러한 이해와 가치를 어느 정도실현시키고 있는지, 농민·농촌의 이해와 가치가 실현되지 못하고 있다면 그 까닭은 무엇인지 등을 살펴보고자 했다. 이와 같은 문제제기를 바탕으로 이 연구는 우선 농업부문 사회갈등의 실태와 갈등관리의 현황을 검토하고자 했다. 그리고 궁극적으로 농업부문 내 잠재적·현재적 사회갈등을 생산적으로 관리하는 데 필요한 제도적개선방안을 도출하고자 했다. 관련 2차 자료와 전문가 의견 조사 및구체적인 사례연구에서 얻은 주요 연구성과는 ① 사회갈등 및 갈등관리에 대한 개념적 연구시각의 확립, ② 갈등발생 조건 및 주요 갈등실태 정리, ③ 갈등사례 분석으로 갈등관리 시사점 도출, ④ 농업부문 갈등관리의 기본방향 및 구체적인 방안 도출 등이다.

1. 사회갈등 및 갈등관리에 대한 개념적 연구시각의 확립

제2장에서 갈등에 관한 다양한 사회이론적 논의와 접근방식을 검

토함으로써 사회갈등에 대한 개념적 접근시각을 확립하였다. 이 연구는 사회갈등(social conflict)을 '다양한 현재적·잠재적 갈등주체들이 상이한 이해(interests)와 가치(values)를 기반으로 지속적·반복적으로 전개해가는 사회적·정치적 과정(ongoing process)'으로 개념화하였다. 이와 같은 접근시각에서는 갈등의 사회적 편재성(ubiquity),이해와 가치에 두루 걸쳐 있는 갈등발생 원인의 다(多)차원성, 갈등발생의 구체적·경험적 과정에 대한 이해의 중요성 등이 강조되었다. 또한 이 연구는 경험적 실증연구를 목적으로 개별 갈등사례들을 갈등주체를 중심으로 정부와 사회집단 간 갈등, 사회집단과 사회집단 간 갈등 등으로 유형화하는 분석적 전략을 마련하였다.

갈등관리(conflict management)는 '갈등주체는 물론 제삼의 공공주체 및 민간주체가 이해와 가치의 차이를 예방·해소·조정해가는 사회의 자기통치과정(governance)'으로 개념화하였다. 이와 같은 개념화에서는 특정의 갈등관리과정이 당장의 갈등문제를 해결하는 것 (problem-solving)에서 더 나아가 잠재적·파생적 갈등문제를 해결할수 있는 능력, 즉 사회 전체의 갈등관리역량(capacity)에 영향을 미치는 변수라는 점을 강조하였다. 또한 갈등관리 역시 주요한 이해와 가치를 두고 전개되는 주체들 간의 일상적 의사결정과정의 하나로 다뤄졌다. 특히 갈등관리는 갈등의 억압이나 방기(放棄)가 아니라는점, 그리고 갈등관리는 갈등예방을 포괄한다는 점이 강조되었다.

2. 갈등발생 조건 및 주요 갈등실태 정리

제3장에서 농업부문 사회갈등 발생의 조건과 구체적인 사회갈등의 실태를 살펴보았다. 먼저 갈등발생의 조건은 구조적·제도적·문화적 차원으로 세분화되어 검토되었다. 문화적 조건은 나머지 두 조건에 대한 검토를 보완하는 차원에서 다뤘고 분석의 중심을 구조적조건과 제도적 조건에 두었다.

구조적 조건 검토에서는 1990년대 이후 시장통합의 세계경제적 조건, 자유화·개방화의 국가정책적 조건, 다원화되고 상대적으로 빈곤화되고 있는 농민·농촌사회 등이 주요한 갈등발생 조건으로 제시되었다. 제도적 조건에 대한 검토는 갈등관리와 관련한 기존의 제도적 조건이 실제 갈등발생에 영향을 미쳐왔다는 관점에서 이뤄 졌다. 따라서 사후적(事後的) 갈등관리기제(機制)의 현황과 예방적 차원의 사전적(事前的) 갈등관리기제의 현황을 중심으로 검토하였 다. 농업부문에서 정부 등 공공주체가 참여하는 사후적 갈등관리시 스템은 거의 갖춰지지 못한 것으로 나타났다. 사후적 관리기제로는 갈등주체 간에서 이뤄지는 부정기적 협의 형태의 직접적 관리과정, 정당과 국회에서 이뤄지는 제한적 수준의 제삼자 관리과정 등이 존 재할 뿐이었다. 한편 사전적 관리기제로서 정책참여기제와 사회적 협의기제는 1990년대 이후 나름의 발전성과를 보였지만 아직 크게 미흡한 것으로 나타났다. 정책참여기제에서는 다양한 정부 위원회의 한시적(限時的) 성격 및 비민주적 운영방식이, 농민단체 중심의 사 회적 협의기제에서는 상호연계틀의 부분성 · 단절성이 각각 문제로 파악되었다.

다음으로 농업부문 사회갈등의 실태는 잠재적 · 현재적 수준에서 농산물시장 개방, 농업구조조정, 농산물가격, 농업 · 농촌조직 운영개선, 환경오염, 자연자원 이용 · 관리, 농자재 이용 등을 주요 현안으로 하는 것으로 파악되었다. 특히 정부-사회집단 간 갈등의 대부분이 갈수록 정부의 대외통상정책을 주요한 계기로 삼는다는 점, 다양한 농민층 간 갈등이 정부의 농업 · 농촌정책 집행과정에서 정부와사회집단 간 갈등으로 전환될 수 있다는 점, 시민사회영역을 중심으로 민주화, 환경 · 생태, 지역개발 등에 대한 새로운 이해와 가치가증가하면서 사회집단 간 갈등이 발생할 가능성이 커지고 있다는 점등이 현재 농업부문 사회갈등의 주요 특징으로 제시되었다.

3. 갈등사례 분석을 토대로 갈등관리 시사점 도출

제4장에서 최근 농업부문에서 실제 사회갈등현상으로 구체화되었던 한·칠레 FTA 체결과정과 장천면 지역농협 운영개선과정을 각각 정부와 사회집단 간 갈등·갈등관리 사례와 사회집단 간 갈등·갈등관리 사례로 다뤘다. 두 사례분석에서는 갈등내용과 갈등주체로 이뤄지는 갈등구조를 분석함으로써 구체적인 갈등과정을 이해하는 한편 공식적·비공식적으로 작동하고 있는 갈등관리기제들을 확인할 수 있었다.

두 사례 모두에서 갈등내용은 비용의 분담(한·칠레 FTA 사례) 및 편익의 배분(장천면 지역농협 사례)에 대한 주체 간 이해관심의 차이는 물론, 국내농업(한·칠레 FTA 사례) 및 사회경제적 결사체로서 지역조합(장천면 지역농협 사례)에 대한 주체 간 가치인식의 차이에서 비롯되었다. 또한 갈등이 진행되는 동안 정부, 농민단체, 지역농민, 지역농협 등 개별 갈등주체의 내부관계 자체가 역동적으로 변화해갔다. 따라서 개별 주체의 기존 내부관계를 토대로 형성되어온 주체 간 관계 역시 유동적으로 변화할 수밖에 없는 점을 확인할수 있었다.

그러나 이상과 같은 갈등과정에 대응하는 현실적 관리기제는, 이해의 차이는 물론 가치의 차이를 포괄하거나 기존의 주체 간 관계는 물론 새롭게 형성돼가는 주체 간 관계를 포괄해내지 못했다. 정책추진결정 이전에 정부-농민단체 간에서 의사결정과정이 공유되지 못한점, 그리고 지역농협임·직원에 대한 비용효율화와 책임추궁 요구가 격화되기 이전에 조합운영틀 내에서 협력적 의사결정과정이 활성화되지 못한점에서 사전적 관리기제의 부재(不在)를 확인할수있었다. 또한 갈등표출 이후 정부와 농민단체 사이에서 이뤄진 부정기적(不定期的)협의과정이나 이해(interests)의 차이에만 주목한가

운데 진행된 정당과 국회의 제삼자(third-party) 중재는 이미 역동적으로 변화한 갈등의 주체와 내용을 포괄할 수 없었다. 더욱이 장천면 지역농협 사례에서는 양자 간 부정기적 협의 외에 어떠한 제삼자관리노력도 뚜렷이 이뤄지지 못했다.

향후 농업부문 사회갈등 관리를 위한 주요 시사점은 갈등구조의 역동성을 고려하는 발전적(developmental) 관리기제를 구축해야 한다 는 점, 정책참여와 사회적 협의의 사전적 관리기제를 확충함으로써 잠재적 단계에서 갈등의 표출을 예방하고 사회주체 간 신뢰를 구축 해야 한다는 점, 이해와 가치의 차이를 깊이 있게 다루는 숙의과정 (deliberation)을 제도화해야 한다는 점 등이다.

4. 농업부문 갈등관리의 기본방향 및 구체적인 방안 도출

주요 주체들이 갈등이슈와 갈등관계를 재설정하고 자원분배방식을 합의할 수 있도록 제도적 여건을 조성하는 데에 농업부문 갈등관리의 기본방향이 있음을 제5장에서 제안하였다. 또한 구체적인 관리방안들은 사전적(예방적) 갈등관리를 중심적 원칙으로 삼을 것을 제안하였다.

사전적 관리기제는 정부와 사회집단 간 일상적 의사결정과정인 정책참여기제와 시민사회영역에서의 사회집단 간 자율적 의사결정과정인 사회적 협의기제를 중심으로 구축해야 한다. 특히 전자에 대해서는 정부 내 각종 위원회 제도가 참여주체의 권한강화(empowerment)와 포괄성을 확보하는 방향으로 개선되어야 함을 주장하였다. 잠재적 참여주체에게 의제설정권한과 의결권을 부여하는 것, 정부 차원의 다(多)부처 참여를 제도화하고 사회집단 중 간접적이해관계자 혹은 관심공중(關心公衆, attentive public)까지를 정책과정에 참여케 하는 것 등이 구체적인 방안으로 제안되었다. 한편 사회적 협의기제 구축에 대해서는 정부 등 공공주체가 지원을 하다 하

더라도 민간주체의 자율적 영역은 독립적으로 남겨두는 협력자로서의 자세가 무엇보다 중요함을 강조하였다. 따라서 공공의 지원은 다양한 편차를 갖는 사회집단들의 독자적인 전문성 제고 노력이나 이들과 관계를 맺고 있는 전문가집단을 육성·지원하는 방안으로 구체화할 것을 제안하였다.

사전적 관리기제를 보완·수정하는 차원에서 사후적 관리기제를 구축하는 방안도 도출할 수 있었다. 갈등의 양면성과 갈등관리의 필요성에 관한 사회적 인식수준을 높이기 위해 전문적 연구영역에서부터 갈등현상들에 대한 체계적 이해작업이 축적되어야 함을 주장하였다. 또한 농업부문 내의 다양한 사회적 관계를 규정하고 있는기존의 법제도들에 갈등관리인식을 도입할 것을 제안하였다. 현재 '갈등관리기본법'등 별개의 입법과정을 통해 범정부적 차원에서 갈등관리인식을 제도화하고자 하는 노력이 현실화되는 게 무엇보다중요할 것이다. 그러나 최근 사회갈등이 특정 부문에 고유한 이해와가치를 토대로 하는 점을 볼 때 범정부 차원의 법제도 정비와 별개로 각 부문에 고유한 법제도들에 갈등당사자 간 직접적 갈등관리절차 및 제삼자 중재절차를 제도화하는 작업이 더욱 긴요할 것이기때문이다.

5. 연구의 의의 및 향후 연구과제

사회가 다원화·분권화하면서 정책환경은 갈수록 다양한 주체와 이견들로 복잡해지고 있다. 그에 따라 전통적으로 사회적·정치적 과정에서 상대적으로 독립돼 이뤄지던 과학적 분석작업으로서의 정책연구도 더욱 어려워지고 있는 것은 주지의 사실이다. 사회갈등 및 갈등관리에 관한 연구의 한 축은 이와 같은 현실을 적극적으로 수용하는 데에서 보다 현실적합적인 정책연구의 가능성이 마련된다는 인식에서 진행되어 왔다. 우리 사회에서는 전통적으로 노동분야에

서, 그리고 최근에는 환경분야에서 갈등에 대한 정책적 연구가 부족 하나마 축적돼 왔다.

농업·농촌을 둘러싼 조건들이 변화해가면서 농업부문에서도 이와 같은 갈등에 관한 연구관심은 어느 분야 못지않게 중요하다고 판단된다. 그러나 그 동안 농업·농촌분야에서 갈등현상에 대한 이해를 도모하는 해석적(hermeneutic) 연구나 갈등관리방안을 마련하는 실천적·처방적(處方的) 연구는 부재했던 게 사실이다. 이 연구는 농업부문 내 사회갈등의 현황을 이해하고 갈등관리방안을 모색하는 초기연구로서 다음의 세 가지 측면에서 의의를 갖는다.

첫째, 이 연구는 농업부문 내 주요한 사안들을 중심으로 사회갈등의 현황을 개괄함으로써 향후 잠재적·현재적 갈등에 관한 해석적·실천적 연구가 지속될 수 있는 밑바탕을 마련하였다. 이 연구는 농업부문의 구조적·제도적·문화적 조건 내에서 갈등잠재력이 농산물수매가격 등 전통적 현안 외에 농산물 수입, 농업·농촌조직 운영개선, 자연자원 이용·관리 등 새로운 현안과 관련되어 있음을 확인할 수 있었다. 특히 이와 같은 현안들에서는 비용과 혜택의 분배문제뿐 아니라 농업부문 안팎에서 형성·발전해온 여러 가치인식들이 중요한 위치를 차지하고 있음이 강조되었다.

둘째, 한·칠레 FTA 체결과정 및 장천면 지역농협 운영개선과정 등 구체적인 갈등사례에 대한 실증연구를 본격화했다는 데에 의의가 있다. 사례분석에서 갈등주체의 역동적 재구성과정 및 이해와 가치에 두루 걸쳐 있는 갈등내용의 역동성을 보임으로써 갈등구조 변화를 동태적 관점에서 살펴야 할 필요성을 확인할 수 있었다. 특히 갈등실태 검토에서 개괄적으로 파악했던 농업부문 내 가치인식의 문제가 실증사례분석에서 비로소 구체적으로 확인될 수 있었다. 또한 사례분석에서는 현실적으로 작동하고 있는 공식적·비공식적 갈등관리기제를 확인할 수 있었다. 공공·민간영역에 존재하는 비공식

적 관리과정들은 개괄적인 연구접근에서는 쉽사리 파악되지 않는다는 점에서 향후 갈등과정뿐 아니라 갈등관리과정에 대한 미시적 연구접근의 필요성을 보여주는 것이라 하겠다.

셋째, 농업부문 사회갈등 일반을 다루고자 하는 갈등관리의 기본 방향과 구체적인 방안을 제시함으로써 향후 갈등관리 차원의 정책 적 논의의 기반을 마련할 수 있었다. 구체적 갈등관리에서 정책참 여, 사회적 협의 등 사전적 갈등관리가 상대적으로 중요함을 확인하 였다. 또한 이 연구에서 제시된 사후적 관리방안들은 향후 갈등관리 는 물론 정책참여 일반에 관한 보완적·비판적 정책연구에 기여할 것으로 기대된다.

이 연구는 해석적・실천적 관점에서 우리 사회 갈등문제에 접근한 초기연구이므로 향후 사례연구의 축적과 갈등관리방안에 대한 논리적・경험적 검증이 뒤따라야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 농업부문 사회갈등에 관한 해석적 연구가 본격화되어야 하는데, 농업부문 내 현재적・잠재적 갈등에 대한 심층적 사례연구 축적이 무엇보다 중요할 것으로 본다. 갈등현상에 대한 해석적 연구관심에서 최근 구체화되고 있는 근거이론(grounded theory) 접근, 프레임이론(frame theory) 접근 등을 농업부문 사회갈등 연구에 적용해보는 작업들이 필요할 것이다(최홍석 등 2004).

또한 경험적 사례연구가 축적되고 일반화되는 과정에서는 이 연구가 실천적 관점에서 제시한 갈등관리방안들에 논리적 비약이나 현실적 부적합성은 없는지 꾸준히 검토되어야 할 것이다. 이 점에서도 앞서 언급한 실증적 사례연구들을 축적해가는 것이 중요하며, 이연구에서 갈등관리방안이 제도적 차원을 중심으로 제안되었던 점이보완되어야 할 것이다. 이 연구에서는 문화적 차원에서의 접근이 상대적으로 미흡하므로 향후 문화적 차원을 중심적인 연구대상으로하는 별도의 연구가 필요하다.

부 록 1

한·칠레 FTA 체결과정 일지

98년 초	외환위기 직후, 정부(대통령)는 지역주의에 적
	극 대응(동참)하는 FTA 추진 필요성 제기
98. 06	외교통상부, 미국·일본·EU 등 거대경제권 제
	외하고 칠레·이스라엘·남아공 등을 상대로 하
	는 FTA 체결 여부에 대한 관계부처 의견 요청.
	산업구조 상호보완성, 시장규모, 주변국 진출거
	점 여부 등을 고려해 후보군 선정
	대부분의 부처가 칠레·남아공 등에 찬성. 농림부
	는 농산물의 민감성을 고려하는 신중함을 강조
98. 11. 06	정부, 대외경제조정위원회 개최. 한·칠레 FTA 추
	진 결정(대외경제조정위원회 참여주체 및 의결내
	용 조정)
98. 11	한·칠레 양국정상, FTA 추진 논의
98. 12	정부, 한·칠레 FTA 추진위원회 결성
	*03년 8월의 위원회 구성(통상교섭본부장, 관계
	부처 1급 공무원, KIEP 원장, 산업연구원장,
	KREI 원장, 전경련, 무역협회, 대한상의, 중기
	협, 농협중앙회). 추가 FTA 추진사항 협의 및
	대외경제장관회의에 상정.
99. 03	한국포도회, 대통령에게 '당면문제에 대한 포도
	농가의 건의문' 발송. "주산지 포도 전문조합이

육성되어 포도산업이 경쟁력을 갖기까지 칠레 와의 자유무역협정 중단, 최소한의 자립준비기 간 필요"

* 건의문에 농림부가 대신 답신: "국익 위한 대 외경제조정위원회 결정사항으로 영향최소화하 면서 추진할 것. 포도회의 건의사항 고려하되 이해관계가 큰 과수 및 채소 농업인단체 의견 을 수렴해야"

99. 07. 09

제1회 전국포도인대회(대전시 평송수련원), '한·칠레 자유무역협정과 포도농가의 대응'정 책토론회 개최(주최: 한국포도회). "자유무역협 정 체결에 대비해 가격/품질 경쟁력 강화, 식품 안전성 제도, 지역포도축제, 무가온재배로의 전 환, 품목별협의회 사업 강화, 지역공동브랜드 개 발 등 대안 논의."

'농가실천결의 및 정책건의문' 채택. "공급과잉 자체 규제, 친환경포도재배, 자조금 적립, 수출 가공 정책지원, 연구지원, 한·칠레 FTA에서 농업부문 예외"

99. 09

99. 12. 14~17

00. 02. 08

양국정상, 뉴질랜드 APEC회의에서 협상개시 합의 1차 공식협상(산디아고)

한국포도회, 농협 포도협의회, 포도가공연구회 등은 공동대책회의에서 "포도의 관세감축 예 외"를 요구하는 포도농 서명운동 전개 합의. 서 명부를 농림부와 외통부에 전달키로 함.

00. 2월에 한·칠레 FTA 관련 전농 최초성명 ("협상중단")

00. 02. 29~03. 03 2차 공식협상(서울)

00. 03. 03 한국포도회, 농협 포도협의회, 포도가공연구회 등 외통부에 서명부 및 건의문 제출. "포도, 사과 등 주요과실의 협정예외. 소규모 포도주 가공산업 보호육성"

00. 05. 02 투자협정·WTO 반대 국민행동농업위원회 주최, 전농·전여농·가톨릭농민회 등 150여명참석, 농민대표자대회(광화문 종합청사 후문). "한·칠레 FTA 중단, WTO 수입개방 반대"결의대회대표단, 외교통상부(다자통상국) 항의방문. "한·칠레 FTA 중단, 농민생존권 보장"서한전달하고 "농민단체와 통상국이 의견을 조율하고 뜻을 모아 공동대응하자"는 결론 도출 *04년 현재 WTO국민행동 참여단체는, 농민운동단체, 농업협동조합노조, 시민운동단체, 노동운동단체 등 다수(50여개)

00. 05. 16~19 3차 공식협상(산디아고)

00. 05. 29 전농 집회(세종문화회관 중앙계단). "한일투자 협정 및 FTA 반대"

00. 07. 21 제2회 전국포도인대회 개최. 대회에서 '포도생 산자단체 비상대책위원회' 출범. "자유무역협정 에서 농업부문 예외인정" 요구 및 "농업경시 정 부정책으로 포도농가 위기의식 고조" 주장

00. 09. 06 농단협, 농촌지도자회, 농업경영인, 전여농, 낙 농육우, 전업농, 양계협회, 양돈협회, 유기농협 회, 한여농 등 농민단체장 회의. "수입농산물에 따른 농업위기 극복과 정기국회 대응활동 강화

	위해 현 농단협을 확대개편"하기로 결의
00. 11	양국정상, 협상 조속타결 합의(브루나이)
00. 12. 12~15	4차 공식협상(서울)
01. 01. 23~02. 03	다보스 세계경제포럼 반대를 위한 국제NGO포
	럼에서 전농은 "FTA=세계화"라는 인식 표명
01. 02. 01	한농연, 협정추진 중단 요구. "공산품수출확대
	통한 국익증대 불가능. 농업희생만 있을 뿐"
	(한·칠레 FTA 관련 한농연 최초성명)
01. 02. 08	한국포도회, 포도생산자단체 비대위 등 성명서 발
	표. "정부산하 연구기관에서도 자유무역의 실익 없
	다고 봄. 외통부가 농림부를 압박해 칠레측 입장이
	담긴 농산물 양허안을 작성하라고 하고 있음."
01. 02. 22	농림부, 한·칠레 FTA 추진 관련 협의회(과천
	청사 3-4동 지하대회의실) 개최. 한국포도회, 농
	협 품목별협의회, 농단협, 농민단체 등 참여. 01
	년초 협상진행상황 및 추진계획 설명. 농산물
	관세양허안 논의
	간담회 이후 농민단체들은 3.5 집회추진 결의
01. 02. 26	전국농민단체협의회 총회(농협중앙회 10층 회의실).
	농단협 확대개편(21개 단체). 농단협 대표들, 농협
	중앙회 농업경제 대표이사와 한·칠레 FTA 대응
	방안 논의. 농단협 대표단, 농림부 장관 면담
01. 02. 27	농단협 대표단, 한나라당 총재와 간담회
	농단협 대표단, 3월 5일 예정된 농민대표자대회
	에 농협중앙회가 불참할 것을 알려오자 농협중
	앙회 항의방문
01. 03	양허안 실무협의(산디아고)

01. 03. 02	농단협 대표단, 민주당 대표와 간담회 농단협, 농협품목별협의회 및 각 조합에 3.5 농
	민대표자대회 참가요청
01. 03. 03	농단협 대표단, 통상교섭본부장과 간담회
	민주당대표, 통상교섭본부장 등과의 각 면담결
	과를 자문위원에게 발송
01. 03. 05	농단협 주최, 전농(1,654)·한농연(100)·농협
	(100)·포도회(50)·학생(50) 등 2,000여명 참가,
	전국농민대표자대회(과천종합청사). 농림부를
	상대로 "한·칠레 FTA 저지" 결의 및 답변 요구
01. 03. 06	농단협, 한·칠레 즉각 중단 성명서 발표
	전농 자체평가: "3.5대회가 저지투쟁의 시작"
01. 03. 09	농단협, 농협중앙회와 한·칠레 관련 업무회의
01. 03. 14	농단협, WTO 국민행동과 함께 통상교섭본부장
	면담
01. 03. 16	농단협, 통상교섭본부에 3월 있은 실무협의 결
	과 공개를 요청하는 공문 발송(정보공개 요구)
01.03.18	전국여성농업인중앙연합회, 농단협에 가입신청서
	접수
01. 03. 20	농단협, 농림부 농림예산편성 관련 회의 참석
01. 03. 17~27	시군 단위 지역농민회(전농) 및 농단협 공조, 2001년
	영농발대식. 총 42개 시군 1만4천여명 참여해 한・
	칠레 FTA 저지투쟁을 기본으로 다양한 농업현안 결
	의. 영농발대식의 면단위 확산 및 국회의원 서약서
	를 향후과제로 남김.
	전농 자체평가: 3-4월의 영농발대식은 "농민들
	의 한·칠레 FTA반대"의사표명의 장

- 01. 04. 02 농단협, 농림부 주요업무 계획안을 각 단체에 발송해 의견 물음
- 01. 04. 06 농단협, 농림부 국제농업국장과 한·칠레 FTA 대책 논의
- 01. 04. 13 농단협 회원단체대표들, 협동조합개혁에 관한 농민단체 입장정리를 위한 회의 개최
- 01. 04. 14 농단협, 각 회원단체들에게 한중 마늘협상에 대한 대응활동을 요청하는 공문 발송. 이외에도 농단협은 폭넓은 농업현안과 관련해 회원단체들에게 적극적 활동을 독려
- 01. 04. 17 WTO 국민행동 주최, 전농(19)·전여농(1)·농어연 (1)·전국농협노조(20)·농단협(1)·전국농동아리 연합회 학생(10) 등 60여명 참가, 투자협정·자유무역협정 반대주간 농민집회(주한미국상공회의소). "미국의 개방압력 규탄. 한·칠레 FTA 중단"주장 집회 대표단, 상의에 항의서한 전달. 전농 자체평가: 이날 집회는 "자유무역협정 반대투쟁"임.
- 01. 04. 23 한중 마늘협상 타결. 농단협, 규탄성명 발표 *한중 마늘협상은 한·칠레 FTA추진과정 발전 에 외생변수격. 한우(생우)수입도 마찬가지임.
- 01. 05. 24 농단협, WTO 국민행동 개최 환경정책토론회 'WTO 대응 친환경농업을 위한 세미나' 참석 제4차 공식협상 이후 제5차 공식협상까지 농단 협은 한중 마늘협상, 호주생우수입, 농협중앙회 개혁, 새만금사업, 쌀 대책(수매가, 관세화) 등 한・칠레 FTA와 별개의 농업현안에 대해 사회

단체 및 농민단체 간 토론회 개최

*농단협은 회의 개최, 정부 위원회 활동 지속, 대정부 건의문 및 질의문 발송, 정당대표와의 간담회, 성명서발표 등의 활동을 동시에 진행해 감. 대부분의 정부 위원회는 산발적·부정기적 형태로 진행됨.

*이 기간 동안 한·칠레 FTA와 관련해 농단협은 성명서 발표, 홍보물 제작 등을 중심으로 활동했고, 이와 관련해 회원단체들의 활동을 공문 형식으로 독려하는 정도였음.

- 01. 05. 24 농단협, 민주당·한나라당·자민련 등 각 당 총 재와의 간담회 요청 공문 발송
- 01. 06. 08 농단협, WTO 국민행동 개최 농업정책토론회 참석

*제4차 협상과 제5차 협상 사이 공백기 동안 농단협은 농업현안에 대해 폭넓은 활동을 지속함. 그 중 정례화된 틀 내에서 이뤄진 것은 몇몇 정부위원회 활동 정도였음. 이러한 정부위원회 활동에서 한・칠레 FTA가 어느 정도 본격적으로 다뤄졌는지는 미지수임. 정부-농단협 간한・칠레 FTA 협의채널은 공식적으로 존재하지 못함. 농단협 및 농민운동단체 간, 농민단체사회단체 간 FTA 협의채널 역시 별도로 제도화되지는 못함.

- 01. 07. 10 농단협, 성명서 발표. "한·칠레 FTA 재개 움직임 중단"
- 01. 07. 25 농단협, 성명서 발표. "한·칠레 FTA 재개에 대

	한 우리의 입장"
01. 07. 31	농단협, 중앙 및 지역 농민단체들에 공문발송.
	"한·칠레 FTA 저지 위한 선전전, 성명서 발표
	등 강화"
01. 08. 14	농단협, 대통령에게 한·칠레 FTA 관련 긴급건
	의문 발송. 회원단체에게 회람
01. 08. 25	농단협, 3당 대표에게 공문발송. "한·칠레
	FTA 반대 국회의원 서명운동 협조"
01. 09. 03	농단협, 국회의원 전원에게 공문발송. "한·칠레
	FTA 반대 국회의원 서명운동 협조"
01. 09. 04	'농협정상화를 위한 범국민연대' 구성 논의 시작
01. 09. 06	농단협 회원단체 대표들, 한·칠레 FTA 반대
	국회의원 서명을 위한 방문(국회의원회관 로비)
01. 09. 15	농민대회(마로니에, 광주역, 전주공설운동장, 창
	원 만남의 광장). "쌀생산비 보장, 한·칠레
	FTA 저지" 2001년 제3차 민중대회(마로니에).
	"한·칠레 FTA 저지, 신자유주의 구조조정 분쇄"
	* 통합 농단협 틀 내에서 쌀, WTO 등 한·칠
	레 FTA 외 농업현안이 서서히 등장하기 시작
	함. 이후 농업회생연대 결성움직임 나타남.
01. 10. 20	양국 외무장관, 고위급 협의로 FTA협상 지속추진
	합의
	이는 01. 6월 통상교섭본부장-칠레외무장관 간
	양허안 입장조율문제를 고위급협의로 해결하자
	는 합의에 따른 것
01. 10. 22	농단협, 성명서 발표. "한·칠레, 한·미 FTA
	체결기도 즉각 중단"

01. 11. 13	2001년 제1차 전국농민대회(여의도공원), "쌀값
	보장, WTO 반대, 개방농정 철폐"
01. 12. 02	2001년 제2차 전국농민대회(훈련원 공원). "쌀
	생산비 보장, WTO 쌀수입 반대, 개방농정철폐"
	주장
	전국민중대회(종묘). "WTO 쌀 수입반대, 신자
	유주의 세계화 반대, 민중생존권 쟁취"주장
02년 초	전농, 서명운동 전개. "WTO 쌀수입개방 반대,
	한·칠레 FTA 저지" 천만인서명운동 및 의장
	단 선언
02. 02. 16	한·칠레 고위급협의회 설명회(과천청사 3,4동
	지하회의실)
02. 02. 20	전국농민대표자대회(전농 주관 1,400여명 참가.
	마로니에 공원). "WTO 쌀수입반대, 부시 방한
	반대, 한·칠레 FTA 저지"
02. 02. 21~22	양허안 협상재개를 위한 고위급 협의(로스엔젤
	레스)
02. 03. 07	전농, 기자회견 및 결의대회(국회 앞 국민은행).
	"한일투자협정 국회비준 저지 및 한미투자협정
	반대, 한·칠레 FTA 반대"
	3-4월 시군 단위 영농발대식
02. 03. 26	농단협, 정기대표자회의 개최해 한국농촌지도자
	중앙연합회 및 가톨릭농민회의 가입신청 무조건
	승인 결정
	2기 통합농단협(참여단체 23개) 출범
02. 05. 02	농단협, 한나라당 농해수위 의원들과 정책토론
	회. 농정분야 선거공약 논의. "한・칠레 즉시

02. 10. 13

중단, 대북 쌀 지원" 02. 06. 24 FTA 관련 농림부차관-농민단체장 간담회(과천 종 합청사) 02. 06. 30 전농, '우리쌀지키기 100인100일 걷기운동' 기원고 사 및 발족식(진도 신동마을/ 100여명 참석) 농업회생연대 준비위원회 결성식(느티나무) 02. 07. 24 *전농이 중심이 되어 시민사회단체와의 연대를 강화하고자함. 준비활동은 02년 3월부터 진행 됨. 준비과정 참여단체(전농, 민노당, 농협노조, 전교조, 경실련, 한살림, 흥사단, 정농회, 녹색연 합, 생협 전국협의회, 가톨릭농민회, 원불교천지 보은회 등) 회생연대(준)의 주요사업은 우리쌀지키기 걷기 운동, 만민공동회, 국민협약운동, WTO쌀개방반 대, 직불제확대, 학교급식제도개선 등. 농업회생 연대의 주요 관심은 쌀 산업임. 02. 08. 14 농단협, 긴급 단체대표회의. "16일 예정된 한· 칠레 정부설명회 공동불참"결의. 불참결의사 유: "간담회 참석시 '농민의사 반영했다'는 빌 미를 줄 것" 02. 08. $20 \sim 23$ 5차 공식협상(산디아고) 02. 09 전농 주관, 지역농민회 시군농민대회. 한 · 칠레 FTA 등 각종 농업현안 두고 집회. 02. 09. $11 \sim 13$ 시장접근작업반 협상(상품양허안 별도협상, 제네바) 02. 10. $10 \sim 11$ 시장접근작업반 협상(상품양허안 별도협상, 제 네바)

100인100일 걷기운동 서울입성. 만민공동회(여

의도)

02. 10. 18~21 6차 공식협상(제네바)

02. 10. 24 양국간 협상안 타결

02. 10. 31 전농소속 지역농민회 연계 전국이장단, 기자회 견 및 투쟁선포식(국회앞). "쌀수입개방 반대, 한·칠레 FTA 저지"

> *전농 중심의 2002년도 사업들은 11.13 전국농 민대회를 향해 이뤄졌음.

- 02. 11. 11 한국포도회, 전국 포도농가 생존권 수호 결의대회 개최. "한·칠레 FTA철회(및 책임자 처벌), 고품질·저비용·유기농 등 3대 원칙의 자구책제시. 자구책에 상응하는 장기육성정책 수립"
- 02. 11. 13 전농·전국여성농민회총연합 주최, 농단협·우리쌀지키기 농업회생연대 후원, 우리쌀지키기 전국농민대회(10만여명 참가). "WTO 쌀 수입개방 반대, 한·칠레 FTA 저지"

전농 자체평가: "농민대회의 새로운 전형 확립", "이장단 조직화, 시민사회단체와의 연대 등 대중적 활동 강화 속에 대회성공". '쌀' 문제가 전면에 등장함(11.11 포도농가생존권 수호대회와 대비됨).

- 02. 11. 25 농민들, 동시다발 농기계차량시위. "WTO 쌀 수입개방 반대, 한·칠레 FTA 저지, 쌀값보장"
 11. 13 대회 이후 지역차원의 농민시위 지속

03. 01. 10 대통령직 인수위, 농림부 업무보고 받음. "부채경감 및 FTA이행특별법 추진". 이후 피해 대책 논의가 본격화되면서 일부 갈등의 해결이 모색됨.

03. 01. 15 농단협, 단체대표자회의. "인수위 및 장관임명 관련 추천의사" 표명하고 "새 정부 농정참여" 결의

03. 02. 10 노무현 대통령과 농어민단체장 간담회

03. 02. 14 농단협, 전국농민대회 개최, 전농·포도회 등 회원단체 참가(2560명). "한·칠레 FTA 반대, 쌀수매가 2% 인하 저지"(서대문 독립공원) 농단협 회원단체대표들로 구성된 대표단, 국회 및 한나라당 방문면담.

대회추진배경: 칠레대통령 방한과 한나라당· 민주당 면담 결과(추곡수매가 2%인하안 당차원 반대의사 표명 요구, 한·칠레FTA 국회비준 여 부 답변 요구 등에 대해서는 입장표명 회피)

03. 02. 15 양국간 협상안 공식서명

03. 02. 15전농, 한・칠레 FTA 반대 국회의원 면담 투쟁03. 02. 28정부, 농어촌대책 T/F 주관 회의 개최(농림・외통・재경・기획예산 등 관계부처와 전농・한농연 등 농민단체 및 학계대표 참석). FTA 이행관련 지원대책 논의. 이행특별법 및 특별기금

마련(안) 논의

전농은 "피해규모 파악 안 된 가운데 이행특별 법은 공허한 것"이라며 반발. 농민연대 역시 "이행특별법은 구조조정안"이라며 반발 $03. 03 \sim 04$

전농 지역농민회, 영농발대식. "쌀개방 반대, 한·칠레 FTA 저지"

03. 03. 24

전농, 한농연, 가농, 전국농업기술자협회, 전국 여성농민회총연합, 한국여성농업인연합회 등 6 개 농단협 회원단체, 농단협 대표자회의에서 농 단협 탈퇴 및 '전국농민연대' 준비위 발족 선언 *농민단체 연계틀이 기존 농단협(26개 단체) 중 심에서 농단협과 전국농민연대(준)으로 이원화 되는 시점

*이원화 계기: 농단협, "국민공감 속 농업계 실 리". 농민연대, "농업개방 정책기조 반대, 대안 제시 필요"

*농민연대 관계자 인터뷰 내용: "농단협 확대과 정 및 이에 대한 전농 등의 지지는 '농업회의 소'(농협까지 담는)구상에 따른 것." "농민연대 출범은 그와 또 다른 맥락"

03. 03. 25

낙농육우협회, 전국한우협회, 한국포도회, 유기농 업협회 등 4개 단체, 전국농민연대 준비위 결합 전농, 전여농, 한농연, 한국여성농업경영인중앙 연합회, 가농, 전국농업기술자협회, 전국한우협 회 등 전국농민연대(준), 투쟁선포식. "한·칠레 FTA 국회비준 저지"(한나라당 당사 앞)

농민단체 내 이견 중 하나: "국회비준 vs. WTO 도하개발아젠다 협상 이후 재논의"

03. 04. 07~04. 30 전국(전농 경북도연맹, 광주전남 농민연대, 전 국 지역)에서 농성 및 결의대회. "FTA국회비준 저지, 비준거부서명촉구, 자유무역구역 폐기,

03. 04. 07

WTO 개방 반대"

03. 04

전농 중심 전국농민연대 동참, 농성 지속. 전농 자체평가 내용 중 농성준비배경: 노대통령 의 "한·칠레 FTA 조속마무리" 발언 및 4월 임 시국회 중 비준강행 분위기. 농성성과 평가: 4.7 투쟁선포식 이후 4.30까지 전국적 농성 지속, 국회의원 서명 추가 확보, 농성 중 국회의원 면

03. 05. 19

전국농민연대 출범

담(33명)

03. 06. 11

외통부, 한·칠레FTA 비준안 대통령 재가받음. 당정협의회, 6월 임시국회 중 비준안 국회 상정 않기로 결정. 대신 FTA특별법 보완해 연중 처리 하겠다는 입장

중앙언론 '여론몰이'가 이 즈음 집중되었다고 (전농일지). 한농연은, 6월 임시국회 상정않기로 한 당정협의회결과에 따라 6.20 대회 동참 않기로 함.

03. 06. 19

민중연대 대표자 국회앞 농성. "한-칠레 FTA 반대 및 6.20 농민대회 지지"

03. 06. 20

전농, 전여농, 협동조합 관련 4개 노조(농협중 앙회노조, 축협중앙회노조, 전국농협노조, 전국 축협노조) 등 민중연대 회원단체들, 전국농민대회 개최(여의도 국회앞). "한·칠레 FTA 완전폐기" 주장

*전농 등 '무조건 반대'입장이 더욱 강화되는 단계. 6.20 대회는 규모도 상당했으며 여러 가 지로 전환기적인 사건임.

03. 06. 23	전농대표자 및 차량상경투쟁 대표자, 대통령 면
	담요구 농성. "한·칠레 FTA 반대"
03. 06. 24~27	지역농민단체 상경농성단, 중앙언론 규탄 농성
	및 정당에 "한·칠레 FTA 반대"당론채택 요구
	집회
03. 07. 06	정부, 한·칠레 FTA 지원대책 발표
	*'선대책·후비준'원칙에 따라 비준안 상정과
	지원대책 발표를 비슷한 시점으로 가져감.
03. 07. 08	외교통상부, 비준안 국회 통외통위에 상정
03. 07. 14~21	전농, 가농, 한농연, 한여농, 전여농, 농기협 등
	전국농민연대 대표단, 단식농성(여의도) 시작.
	"한·칠레 FTA 국회비준 저지". 단식농성단은
	7.21에 해단함. 농성기간 동안 민주당 정책위의
	장 및 국회 농해수위원장 농성단 방문면담
	정책위의장: "비준안 7월 임시국회중 처리 불가
	능, FTA특별법 내용변경 어려움" 농해수위원
	장: "매년 7조원 규모의 종합대책안을 의원발의
	하겠음"
03. 07. 23	국회, FTA이행특별법 의원입법으로 발의
03. 08. 26	칠레하원, 비준안 통과
03. 08. 30	대외경제장관회의, 주요국과 FTA 로드맵 확정
03. 09. 05 \sim 10	전국, 동시다발 시군농민대회
03. 09. 28, 09. 30	부채경감법과 삶의질특별법 국무회의에서 의결
	됨(28일). 농특세법 국회에 제출됨(30일).
03. 10. 06~07	전국농민연대 회원단체 대표들(전농, 전여농,
	한농연, 한여농, 가농, 전국농업기술자협회, 한국
	낙농육우협회), 11월 전국농민대회 결의

03. 11. 10	국회 재경위, 농특세법 통과
03. 10. 13	대통령, 국회연설에서 비준안 정기국회 내 처리
	요청
03. 10. 13	국무총리, 농민단체대표들(송남수 가농 회장 등
	7명)과 간담회. "한·칠레 FTA체결 불가피성,
	향후 농정참여 실현, 규모화・탈농재촌・교육
	복지 지원(국무총리)" FTA비준에 직접적 반대
	의사 표명 않고 장기적 농업농촌대책 필요성
	주장(농민단체)
03. 10. 15	전국농민연대 대표단, 한나라당 대표 면담
03. 10. 24	농림부 장관, 전국농민연대 및 농민단체 대표들
	과 농정현안 간담회
	*재경부, 외통부, 농림부, 산자부 등 각 부처 고
	위 공무원, 국회의원(개인, 상임위) 및 농민단체
	에 대한 설득작업 본격화(03. 7월부터)
03. 10. 29	전국농민연대, 전국농민대회 투쟁선포
03. 10. 30	농림부, 4대 농업·농촌지원대책 추진 중임을
	발표
03. 11. 03	한국경제연구원 주최, 전경련ㆍ농협중앙회 후원,
	세미나 개최. '한국농업의 발전과 기업역할의 모
	색'(전농, 농경연, 삼성경제연구소 등 참석)
03. 11. 04	농민단체 대표와 경제단체 대표 간담회(한국프
	레스센터). 무역협회·중소기업중앙회·전경련·대
	한상의 등 4단체대표와 한농연・가농・한여
	농·농기협·낙농육우협회·포도회 등 6단체대

표 참석. FTA농업피해 기업지원책(1사1촌,우리 농산물 애용) 논의. 기업지원 위한 실무위원회 구성 합의

*이날까지 이행특별기금에 대한 민간기여에 대해 재계는 불가입장을 고수해왔음. 그러다 재계측 제안으로 간담회 개최됨.

- 03. 11. 04 전국농민연대 대표단, 열린우리당 정책위의장 면담
- 03. 11. 06~09 전국농민연대 대표단, 전국순회하며 11월 대회 참여 독려
- 03. 11. 11 정부(대통령), '119조 농업·농촌 중장기 투융 자계획' 발표

*이와 관련 03.5 농정기획단, 03.8 농정개혁자문 단 구성되었음. 또 농정협의회, 품목별 협의회 등을 통해 농림부와 농민단체 간 협의 진행되 었음.

*대책수립과정에서의 정부설명회: 협상타결 전 농업인·과수관련단체 등과 4회, 협상타결 후 지원대책 관련 해당품목단체와 13회.

*03.11월을 전후해 농민연대, 농단협, 정부 등 각 주체 움직임 차별화됨.

- 03. 11. 12 농림부, 119조 대책에 추가보완 가능하다는 입 장발표. 농가부채, 이행지원금 규모, 농특세 연 장기간 등
- 03. 11. 13 농단협, 추가대책 보완 조건으로 '비준촉구'선언
- 03. 11. 17 농협중앙회, 추가대책 보완 조건으로 '비준지지' 발표
- 03. 11. 19 전국농민연대, 전국농민대회 개최.(여의도 금성 무대. 전국에서 버스 2,244대 75,618명 참가).

"농업사수, 쌀지키기, 농민생존권쟁취" 주장. "우 선 비준안 동의를 DDA협상 이후로 미루고, 식량 주권확보대책 수립해야" *농단협: "회기 내 비준" vs. 농민연대: "비준연 기, 협정파기" 03. 11. 26 전국민중연대, 농성돌입 기자회견(광화문 한국 통신 앞). "손배가압류, 비정규직, 노농빈 연대, 한·칠레FTA, 이라크파병 등 반대·저지" 03. 12. 06 전국, 동시다발 시군농민대회 03. 12. 11 정부・국회・농민단체 연석회의(국회 귀빈식 당). 전농 등 농민연대 회원단체는 불참. 구체적 인 추가대책 합의: "농특세 10년 연장, 이행지 원금 1조2천억으로 증액, 비준안 12.18에 통과" 03. 12. 12 시군 농민연대 대표자, 지구당사 단식농성. "한·칠레 FTA 국회비준 저지" 03. 12. 15 농민연대 대표자, 농성 국회 농림해양수산위, 삶의질특별법과 부채경 03. 12. 19 감법 통과 03. 12. 26 국회 통외통위, 비준안 통과 03. 12. 29 국회 본회의, 비준안 통과 연기 국회 본회의, 대책 관련 예산안 통과(예비비 형태). 03. 12. 30 예산결산특별위원회, 당초 정부안보다 5,701억 원 증액해 농림예산 10조6,752억원으로 조정. 본회의, 증액분 중 162억원만 농림예산으로 하 고 나머지 5,539억원은 예비비로 이관편성해 04 년 농림예산 10조1,213억원 확정

04. 01. 07, 02. 09, 02. 16 전농 주최, 비준저지 농민대회(여의도 국회 주위)

04. 01. 08	국회 본회의, 비준안 통과 연기
04. 01. 29	농업을 사랑하는 농학계대학 교수모임(50여명),
	국회제출할 건의문 발표. "FTA 국회비준 촉
	구"(서울대 호암교수회관)
04. 02. 02	제12차 농민연대 대표자회의
04. 02. 06	시민사회단체, 한·칠레 FTA 비준반대 기자회견
	(국회앞)
04. 02. 09	국회 본회의, 비준안 통과 연기
04. 02. 14	전국, 지구당 점거농성 돌입
04. 02. 16	국회 본회의, 삶의질특별법·부채경감법·비준안
	통과
04. 02. 17	국회 농해수위, FTA이행특별법 통과
04. 02. 23	농림부장관, '농업농촌 종합대책'확정발표
	*03. 11. 11 투융자계획 보완한 것
04. 02. 24	농협 품목별전국협의회, 10개 품목별 협의회 모
	여 정기총회
04. 03. 02	국회 본회의, FTA이행지원특별법 통과
	당초 7년간 8천억원의 기금계획이 국회 심의과
	정을 거치는 동안 1조2천억원으로 확대됨
04. 03. 15	전농, 지역농민회 주도 면단위(전남 보성군 득
	량면) 쌀수입 개방 찬반 농민투표 시작
	*5월 24일 현재 15개 시군 40여개 지역에서 농
	민투표 이뤄짐. 전체 95%가 개방반대
04. 03. 22	한·칠레 FTA 이행지원특별법 제정
04. 04. 01	한·칠레 FTA 공식 발효
04. 04. 27	자유무역협정이행지원위원회 제1차 회의
	(위원회구성: 농림부장관, 관계부처 차관 4명,

	농단협, 한농연, 과수농협연합회, 소비자보호단
	체협의회, 과수협회, 농협, 학계. 회의내용: 04년
	도 FTA기금운영계획안 마련). 지자체 단위 대책
	움직임도 시작됨.
04. 05. 06	(사)한국포도회, (사)한국과수협회, 전문지도연
	구회, 농촌진흥청, 원예연구소, 옥천포도시험장
	등, '포도산업연구협력단' 구성. 협력단 구성 21
	명 중 포도회 5명, 과수협회 2명
04. 05. 07	전농, 식량주권수호와 식량자급률 목표치 법제
	화 방안 모색 토론회 개최(국회 의원회관)
04. 05. 11	국무회의, 쌀수매가 4% 인하안 발표. 전농, 한
	농연, 농민연대 등 비판 성명서 발표
04. 05. 12	전농, 전국민중연대와 쌀수입개방 반대를 위한
	1차 간담회 개최(환경운동연합)
04. 05. 17	농특위, 농경연, 전농, 한농연, 농림부, 소비자단
	체대표, 학계 등 쌀 협상 국민대토론회 개최.
	농민단체는 "국민투표 통한 개방협상 결정, 식
	량자급률 법제화 등"을 주장
04. 05. 18	과수연합회, 회원농협 조합장 등이 참석한 가운
	데 농림부의 과수산업 경쟁력제고 지원사업 관련
	대책회의 개최
04. 05. 21	전농, 전국민중연대와 쌀수입개방 반대를 위한
	2차 간담회 개최(참여연대)
	전농은 시민·환경단체와의 연대조직 결성을 계
	획함.
04. 05. 26	국무회의, 이행지원기금운용계획 확정

부 록 2

장천면 지역농협 운영개선과정 일지

00. 11. 28 대의원회, 2001년도 임직원 급여를 전년도 수준 으로 동결하기로 결의함.

*그러나 이후 조합운영과정에서는 조합장이 직원 두 명을 진급시키면서 임금인상분 850만원, 전직원 특별상여금 2,400만원, 기타1,400만원 등 모두 4,650만원을 지급하였음. 이상의 지급 사실은 2001년도 감사활동을 통해 드러났으며 이후 조합으로 환입되었음.

*대의원협의회 입장에서는, "98년 이후 줄곧 사업 대비 인건비 과다 문제가 이어졌다"고 보고 있음.

02. 01. 21 직원 13명, 전국농협노조에 가입함.

*이후 직원 이동·승진으로 04년 현재 8명이 노 조원

02. 01 <04. 02. 03일자 노조분회의 대농민조합원 호소문> 발표

> 2001년 결산총회 지연되는 가운데 "조합측은 모든 책임을 전무와 경영진이 지겠다는 약속. 기지급된 2001년도 특별상여금(전직원분) 상환 등으로 사태해결을 시도"

02. 03. 09 노조원들, 01년도 결산총회가 개최되지 못해 미 뤄오던 분회 창립총회를 개최하고, 이후 한·칠 레 FTA 저지, 농협법 개악 저지, 우리쌀 살리기 100인 100일 걷기 등에 동참

02. 04. 09

대의원회, 2001년도 제13차 이사회 결정사항(5 급 이하 직원들에 한해 2002년도분 급여를 전 년 대비 5.9% 인상지급함)을 부결하고 향후 인 상분을 지급하지 않기로 함.

02. 04. 19

노조장천분회, 조합장에게 <노조장천분회의 미 지급급여 및 식비삭감분 정상지급 요청서> 및 전직원 서명서 제출. 구체적인 요구사항은 아래 와 같음.

- 1. 직원들의 동의절차 없이 대의원회(04.09) 결 정으로 이사회 결정사항을 번복해 인상급여를 지급하지 않는 것은 부당
- 2. '5급 이하 직원에 한정'한 대의원회의 급여 인상 결정사항은 부당하므로 4급 이상 직원에 대한 급여도 인상할 것
- 3. 01년까지 지급해오던 인건비성 식비(8,000원) 를 직원의 동의절차 없이 02년부터 삭감지급 (4,000원)하는 것은 부당하므로 삭감분 정상지급
- 4. 개인별 급여명세, 근로조건변경 등에 대해 직원들의 동의절차 공개적으로 밟아줄 것

노조장천분회, 조합장에게 <노조장천분회의 미 지급급여 지급요청서> 및 구미지방노동사무소

의 질의회신서(첨부)를 제출. 1) 04.19 요청사항 집행요구, 2) 2001년도 환입분 특별상여금 지급

요청, 3) 직원들과의 협의과정 요청 *2001년도 특별상여금 환입 관련 내용: "전직

02. 05. 27

원에게 기지급된 01년도분 특별상여금을 01년 도 결산총회 미개최를 사유로 강제환입했음." 노조원 중 한명이 개인 자격으로 조합장에게 02. 08. 05 승진 관련 급여의 환급분 정상지급 요청서 제 출 (4급 승진에 따른 급여인상분을 01. 5-12월까 지 환입한 것에 대해 정상지급을 요청. 지급요 청액은 300여만원) 02. 08. 17 노조장천분회, 조합장에게 04. 19, 05. 27, 08. 05에 제출된 <노조장천분회의 미지급급여 지급요청 서> 등 요청서에 대한 집행을 재차 요구 02. $10 \sim 11$ 이사회 회의 의결내용 1. 종전의 보너스(정기 500%, 인센티브 100%) 를 정기 300%, 인센티브 300%로 전환함. 2. 인건비를 동결하고 삭감분 17% 증액지불하 고 퇴직금을 중간정산함. 3. 연말상여금 100%를 지급하지 않음. 02. 11 농민조합원, 2003년 예산안 심의를 위한 총회 개최 및 다음을 의결함. "25호봉 이상 직원의 연월차휴가 의무사용으로 휴가보상금 지출규모 축소, 02년 대비 휴가보상 금 지출 잔액으로 조합원 환원사업 실시, 간부급 직원 연봉삭감" *이 중 연월차 의무사용 요구는 03년 11월말 대의원 총회 때까지도 집행되지 않다가 거듭되 는 요구가 있은 다음에야 집행되었다고 함(대의 원협의회 인터뷰 내용).

농민조합원, 예산안 심의자료 일부 누락, 금리

02. 11

	위원회 구성(조합원 참여 없음)의 문제점, 감사업무에 대한 협조부족 및 감사업무방해, 수익구
02. 11	조 불건전성(신용 85%, 경제 15%) 등을 비판함. 농민조합원(대의원), 대의원회를 개최하여 조합 장, 전무, 이사 등에 각서(대의원회 및 이사회 결의사항 집행할 것이라는 각서) 작성케 함.
02. 12. 30	이사회 회의, 어려운 여건을 이유로 인센티브 100%를 지급치 않기로 의결
03. 01. 04	조합장과 전무는 이사회를 재소집해 지난 이사회 회의내용이 잘못되었다고 설명한 후 상여금 100%를 지급하기로 함. *이후 전직원의 퇴직금을 중간정산하여 이로 인한 조합손실이 상당부분 발생한 것으로 문제제기됨.
03. 10. 24	작천농협 노(노조분회)-사(조합장, 이사) 간 단체교섭 개시. 노조분회, 단체교섭안 제시
03. 11. 28	농민조합원(대의원), 2004년도 사업계획 심의 위한 총회 개최를 시도했으나, "02년도 총회 및 대의원회 결의사항 불이행, 04년도 예산안(인건 비 방만, 신용사업 중심, 경제·지도 사업 축소) 불합리" 등을 근거로 총회 무용론이 제기됨으 로써 총회가 무산됨.
03. 12. 04	전국농협노조 대구경북지역본부, 장천농협 조 합장과 14개 조항(전농노 제출 107개 협상안 중 일부)을 원안대로 합의함. 단체교섭 1차 합의
03. 12. 17	농민조합원(기존 대의원 55명 중 36명을 중심으로), 농협 2층 회의실에서 모여 가칭 '대의원

협의회'를 설립함. 회장단(회장, 부회장, 총무)을 구성하고 운영위원단을 15개 마을이장 중심으 로 20명 내외로 구성함. "농협개혁" 결의 03. 12. 18 조합원협의회(=대의원협의회), 노조분회에 노조 탈퇴 권고문 발송. "(03년 10월 24일부터 시작 된 장천농협 단체교섭과정에 제출된 노조측의 협상안 초안의 내용을 검토한 후) 초안에 담긴 요구사항이 장천농협의 현실에서 수용될 수 없 는 것이므로 노조원들은 12.21까지 노조탈퇴하 는 것이 옳을 것"이라고 권고 03. 12. 19 대의원협의회, 노조분회와 면담. 노조측은 "인 건비 삭감을 위한 노조해산은 수용불가" 입장 제시 *노조의 입장: 인건비 삭감 등 조합운영 효율화 작업과 노조해산은 무관 03. 12. 23 대의원협의회, 장천면 4개 농민단체(한농연, 한 여농, 생활개선회, 농촌지도자회), 이장단협의회 (15개리 이장들) 등 연석회의 개최. 농협운영과 정에 대한 문제제기 및 농협의 이사·감사·대 의원직 사퇴 결의 03. 12. 24 대의원협의회, 농협사무실・장천초교담장・마 을곳곳에 "직원만 배불리는 우리농협 해체하 자"등 10가지 현수막 게시 03. 12. 27 대의원협의회, 내용증명우편으로 조합장에게 '조합원 요구사항(5개항)'과 대의원 사퇴서(55명 중 52명분)를 제출함. "노조 즉시 해체, 조수익 대비 과다 인건비 축소, 상호금융 대출금리 인 하, 농민정서와 조합현실에 맞는 직원 구조조정, 단체협상 시 대의원 대표와 협상"등 5개요구사항 제출하고, 12월 29일까지 조합측의 회신이 없을 경우 집단행동할 것(대의원협의회에서 조합원 집회 신청을 결의)임을 표명*사퇴서상 사퇴사유: "임직원의 비협조와 노동조합 결성으로 조합경영정상화의 책무를 다할수 없어서"

- 03. 12. 28 대의원협의회 30여명, 장천농협에 항의방문해 임금 관련 자료와 이사회 회의록 공개를 요구함.
- 03. 12. 29 대의원협의회, 04년 1월 5일자로 장천버스정류 장에서 있을 조합원 집회를 경찰에 신고하고 집회준비에 들어감.

*집회장소가 농협 앞 광장이 아닌 것은, 이미 19일에 노조분회가 단체교섭과정에서 12. 22부 터 04. 2. 28까지 농협 앞 광장에 집회신고를 접수했기 때문

- 03. 12. 30 대의원협의회, 일반조합원을 상대로 조합탈퇴 서 접수 시작
- 03. 12 이사6명, 감사2명 등 모든 임원진, 조합장에게 사직서 제출

*사직서 내용: "노사관계와 오늘의 농협사태를 원만히 이끌지 못했으므로 사직함."

03. 12 노조장천분회, 농민조합원에게 호소문 발표. 장천분회 결성과정(2002년 3월 하위직원 8명으로 분회설립 후 '고용보장'과 '중앙회 및 지역조합 개혁활동 보장'을 목적으로 단체협상을 요구해 04. 01. 01

오고 있음.), 실질경영자 전무가 저지른 그 동안 의 노동탄압 및 부실경영 비판, 전무의 현 지역 농협-농민 간 갈등조장 책임 등을 주요 내용으 로 담음. "전무퇴진"을 요구하고 있음. 진정한 농협개혁은 "고비용 저효율 구조의 개혁"이라 고 호소. 전농노 구미시지부의 개혁방안은 실질 적 연봉제 실시, 다면평가 실시 등으로 요약됨. 대의원협의회, 일반조합원에게 당면한 요구사 항 및 1월5일 열릴 집회 참여를 독려하는 문건 배포. 당면 요구사항은 "자기주머니 채우기 급 급한 노조 즉시 해체, 조합원 대출금리 인하, 조합장 및 전무 이하 고임금자 임금 대폭 인하, 대의원회 · 이사회 결의사항 불이행에 대한 자 금 환입과 책임자 징계, 정관·규약·규정·규 칙을 농협현실에 맞게 개정하고 투명경영을 확 립" 등으로 제시됨.

이 시점에 대의원협의회는, 노조의 단체협상내용(107개 요구사항중 경영참여 요구내용), 과다한 직원 인건비 부담에 따른 고금리 현실, 대의원회 및 이사회를 통한 조합원 의사반영 불가능 현실 등을 비판하며 극단적 방법(조합해산)까지도 동원하는 조합개혁의 필요성을 알리는홍보물을 일반조합원에게 발송하였음. 노조 협상안 해설서 및 청도군 금천농협 협상 타결문이 함께 배포됨.

04. 01. 02

대의원협의회, 일반조합원 탈퇴서 915명분(전체 조합원 1190명) 접수 완료 04. 01. 04

대의원협의회, 1월1일자 요구사항을 놓고 노조 분회 및 조합(조합장, 간부직원 등)과 각각 협 상을 진행하였으나 결렬됨. 노조분회의 입장에 서는, "노조해체를 전제로 기타 요구사항들이 함께 제시된 것이어서" 대의원협의회-노조분회 간 협상이 쉽지 않았다고 함. 또한 이 시점에서 는 아직 조합장·간부직원과 대의원협의회 간 협상 역시 쉽지 않았음.

*대의원협의회의 요구사항이 조합장·간부직원 (실질적 운영진) 및 노조분회원 일반직원 양자모두를 향하고 있었음. 노조분회원 입장에서는 조합장 및 간부직원이 대의원협의회의 해당 요구사항(인건비 삭감 등)을 수용하기를, 조합장·간부직원 입장에서는 노조분회원이 대의원협의회의 해당 요구사항(노조해산)을 수용하기를 바라고 있었던 것으로 보임. 즉 대의원협의회의 주요 요구사항에 대해 조합측의 주요 두주체인 조합장·간부직원과 일반직원 간에 공동의 대안이 마련되지 못했던 것

대의원협의회, 면사무소에서 장천면 4개 농민단체(한농연, 한여농, 생활개선회, 농촌지도자회)와 긴급회의

04. 01. 05

대의원협의회, 농민조합원 1,000여명이 참여한 가운데 집회 개최

대의원 20여명, 조합 사무실에 진입해 '조합장과 전무 퇴진'을 요구함.

04. 01. $07 \sim 13$

대의원협의회, 조합측(조합장, 간부직원, 노조

등)과 수차례 협상 진행함

04. 01. 12

대의원협의회, 접수된 915명분의 조합원 탈퇴서 를 조합장에게 제출.

대의원협의회, 농림부 게시판을 통해 요구사항 (아래 01.13일자로 정리된 민원접수내용)을 전달하면서 분쟁해결을 위한 농림부 중재를 요구함. 대의원협의회, "오늘부터 농협해산 작업에 착수하였으니 모든 예금, 공제, 적금 등을 인출하셔서"라는 문건을 작성해 배포하기 시작함. 농협정상화 작업이 농협해산작업으로 전환된 것은, "조합장·전무의 성의없는 협상과 변함없는 8명의 노조원 때문"이라고 언급

04. 01. 13

신문·방송 기자 다수, 현장 취재해감.

*대의원협의회가 작성한 보도자료내용(01. 12) 및 농림부 민원접수내용(01. 12)은 아래와 같음. 1. 경과보고: 어려운 농촌현실(자연재해,가축병) 로 장천농협 수익구조 악화에 대의원회와 이사 회는 경영정상화 요구를 수년에 걸쳐 해왔으나 조합장과 전무 등 경영책임자들은 대의원회와 이사회의 결정사항을 무시해왔음. 이에 정상적 인 방법으로는 농협을 바로잡을 수 없어 12. 26 대의원일동과 이・감사 모두가 총사퇴하고 투 쟁하고 있음.

2. 요구사항: 조수익 대비 인건비 부담 줄일 것 (고임금자 구조조정, 직원평균 인건비수준 하향 조정 등), 대출금리인하·가산금리 폐지, 대의 원회·이사회 결의사항 미집행 관련 책임자 처

벌 및 편법집행된 임금 환입, 농협경영 관련 제 규정 심의·조정, 경영권장악·철밥통유지·고 임금을 요구하는 노조 해체 04. 01. 13 대의원협의회, 03. 12. 27일자 5개 요구사항을 토대로 보다 구체화된 요구사항을 조합측에 전 달(1. 금리인하 구체방안, 2. 급여인하 및 급여 규정 개정 구체안, 3. 노조해체 주장 반복, 4. 직 제규정・인사위원회규정・금리위원회규정 구체 적 개정안, 5. 책임자처벌 및 환입 주장 반복) 한농연 구미시연합회장, 장천농협 조합장과 대 04. 01. 14 의원협의회 요구사항에 관해 면담 대의원협의회, 임시회의 갖고 구체적인 협상 진 04. 01. 15 척사항을 참석자들에게 설명 04. 01. 18 대의원협의회, 별다른 협상과정상 진척이 없는 가 운데 청와대에 신문고를 통해 현재상황을 고발 04. 01. $19 \sim 20$ 대의원협의회, 농협과 협상 04. 01. 19 대의원협의회, 차량 가두방송으로 농협해산작 업이 진행 중이므로 "예탁금, 적금, 공제 등을 정리해 피해를 최소화"하라고 광고. 더불어 조 합장과 구조조정 대상자(전무, 상무 등 간부직 원)에 대한 비판과 노조원 8명에 대한 비판, 대 의원협의회측의 단체협약안 인식 등을 구체적 으로 표명함. 04. 01. 20 장천농협, 이사회 개최. 명퇴개월수 13개월로 확정 *이후 04. 02. 09의 임시이사회는 명퇴금 조정

논의. 04. 02. 16의 임시이사회는 전농노 구미시

04. 01. 30

지부장 참석한 가운데 명퇴수당 조정 논의 대의원협의회, 한농연 장천면회 정기총회 실시 후 수정요구안 제출

04. 01. 31

노조장천분회, 농민조합원에게 호소문 발표. "진정한 농협개혁이 급여삭감과 구조조정인지 모르겠지만, 현재 전무의 사표를 수리함으로써 금리인하, 구조조정, 지도사업 등을 실현할 수 있을 것임." 또한 "노조가 급여삭감과 구조조정 을 어렵게 한다는 것은 사실이 아님. 노조 때문 에 경영문제가 발생한다는 것도 사실이 아님. 노조는 최근 3년(2001-2003)간 임금삭감, 복리 후생상 불이익 등을 감수해왔던 게 사실. 또 노 조가 경영에 참여해오지 못했던 것이 실상임." "대의원협의회라는 단체가 올바른 개혁과정을 진행했으면 한다. 그렇다면 (계약직 중심의) 고 용안정과 진정한 농협개혁을 위해 동참하겠음." 대의원협의회와 한농연 구미시연합회가 주도하 고 구미시 4개 농민단체와 연계해 농협개혁연 대 발대식을 열 계획이었으나 무산됨.

04. 02. 03

노조장천분회, 농민조합원에게 호소문 발표. 01년·02년·03년에 있은 농민조합원의 요구사항과 이에 대한 조합의 대응내용을 정리하면서, 현재의 농민조합원-노조원 간 갈등은 전무에 의해 조장된 것임을 주장. 따라서 전무퇴진으로자주농협이 가능할 것이라고 주장. 또 단체협약중 고용보장부분과 관련한 대의원협의회의 문제제기에 대해 해명함("고용보장 요구는 5년 단

04. 02

위 계약직 직원을 위한 것").

04. 02 .09

조합장, 이사·감사와 대책회의 개최. 공개토론 회 개최 여부에 대해 논의

04. 02. $10 \sim 13$

농협중앙회 조합감사위원회, 장천농협에 내려와 감사 실시. 대의원협의회측과 논의과정 없이 감사진행

감사활동의 주요내용: 1. 노조활동보장요구에 대한 조합원-노조원 간 이견조정, 2. 고용보장·이사관행에 관한 고유경영권 침해 논란 조정, 3. 노조측 집회신고(03. 12. 24-04. 02. 28)에 대한 이견 조정

04. 02. 13

장천농협, 전농노 대구경북지역본부와 단체협상해 2차 합의안을 노조측 제시안대로 도출함. 지난 1차 합의에 더해 추가로 합의된 것은 46개 항목임. 한편 이날 46개 항목 외에 36개 항목에 대해서도 노조측 제시안대로 향후 계속합의해갈 것을 약속함. 전국농협노조 대구경북지역본부 차원에서 진행되었던 집회 등 지원활동의 일환으로 계획된 02.15집회는 보류됨.

*집회 철회 논의과정에서 노조측은 1. 전무 즉 각퇴진, 2. 노조원에 대한 조합원의 물리적 탄 압 방지, 3. 나머지 교섭안 원안대로 합의 등을 요구했고, 이에 대해 조합장은 1. 전무 즉각퇴 직 약속, 2. 탄압방지 약속, 3. 합의서에 서명. *그 동안 있은 22차례의 교섭과정에 조합장은 한차례도 나타나지 않다가 이날 제23차 교섭에 처음 참여 *대의원협의회는 "협상·합의 과정에 대의원회 나 이사회의 심의·의결이 없었기 때문"에 이 를 야합으로 규정

04. 02. 14

조합장, 사태발생 이후 처음으로 일반조합원들에게 호소문을 발송해 조합의 입장을 밝힘. 직원급여, 조합장보수, 구조조정, 금리인하, 책임자처벌, 농협해산논의 등 대의원협의회측 요구사항에 대한 입장 및 그간 조합-대의원협 간 논의과정과 농협(직원)측 대책 설명

04. 02. 18

대의원협의회, 일반조합원 대상 호소문 발송. 02.13 단체협상 합의, 02.14 조합장 호소문 등을 비판하며 이사회와 대의원협의회가 조합원 이해를 대변해갈 것임(8명의 노조원, 과장급 이상고임금자, 직원과 야합한 조합장 등을 '머슴'이라고 표현)을 주장

04. 02

장천농협측(조합장, 간부직원, 일반직원 등 18 명), 농민조합원에게 호소문 발송

*개혁추진계획 발표: 법률 아닌 자체변경사항은 적극수용이행. 이사회의 명퇴 관련 논의 결정된 후 간부직원 구조조정할 것. 대출금리 연1.0% 인하. 경영정상화시 직원급여 일부(휴가 보상 금,인센티브 상여금, 조합장 급여) 감축. 경영정 상화 위해 중앙회의 경영관리역 배치

*조합원탈퇴서 철회 유도(조합원 신분 상실 및 농협해산이 미치는 영향 설명)

04. 02. 20

대의원협의회, 장천면 4개 농민단체와 대책회의 개최(100여명 참여). 농협해산 관련 공청회 개

04. 02. 25

최키로 결의하는 한편 해산투표를 실시할 것인 지에 대해 논의. 단체협상에 관해 설명하는 과 정에 "분위기 악화"

이사·감사는 농협해산 위한 조합원투표를 실 시할 것인지 여부와 투표일을 결정할 임시대의 원회 소집을 결의

04. 02. 21 조합장, 조합원탈퇴서를 대의원협의회에게 반 환함.

> 임시이사회, 28일에 대의원회(해산투표 실시여 부를 논의할) 개최하기로 결정하고 이사·감 사·대의원에게 통지문 발송

04. 02. 22 농협직원, 임시로 출근하여 직원들 간에서 사태수습방안을 논의. 3명의 고액임금자 구조조정하기로 하는 한편 하위직 문제도 논의함. 간부직원-일반직원 간 합의도출

04. 02. 23 직원들, 중앙회 관리역에게 양보안을 제시함으로써 타협점을 찾자고 제안했으나 대의원협의회에서 거부

04. 02 직원들 구조조정방안에 대해 추가적인 논의 진행

직원들 직원회의 개최. 예금인출로 예견되는 유동성 위기 극복을 위해 중앙회 자금 차입 여부에 관한 이사회 개최 필요성에 대해 논의했으나 결론없이 끝남. 한편 전무는 노조해체가 전제조건이라는 점을 공개적으로 언급함. 그 동안 유동성 위기시작됨.

04. 02. 26 이사회(중앙회 차입건 승인문제로 소집됨), 노 조해체가 선행되지 않을 경우 차입을 승인하지 않기로 의결하고 노조해체 이전에는 향후 이사 회 개최에 응하지 않기로 결의

04. 02. 27 장천농협, 유동성 위기로 영업하지 못함.

대의원협의회, 이사·감사와 함께 직원들에게 노조해체 및 급여규정개정에 동의하라고 강요. 직원들은 노조해체 및 급여규정 개정에 동의하지 못한다는 입장 고수.

04. 02. 28 임시대의원회, 조합원투표일(3월 20일) 결정 농림부, 2. 28부터 8. 27까지 사업정지명령 내 림. 이에 중앙회는 관리인을 파견함.

> *급격한 예금인출로 인한 유동성부족으로 정상 영업 불가능하다고 판단해 농협구조개선법 제4 조에 의거 중앙회 상호금용예금자보호기금위원 회 심의를 거쳐 사업정지명령을 내려짐.

> *임원(조합장, 이사, 감사 등)의 직무집행정지 발생함. 따라서 농림부장관이 선임하는 관리인에 의해조합 운영됨.

*노조분회의 입방변화:

<노조탈퇴시 요구안(02. 27일자)>

- 1. 탈퇴 이후 인사 불이익 및 차별 금지
- 2. 계약직의 기능직화(본인의사에 따라 계속근 무 가능하도록)
- 3. 탈퇴 이후 법적 책임 추궁 금지
- 4. 조속한 구조조정
- 5. 농협운영틀(이사회와 대의원회)의 조속한 정상화

04. 03. 20농민조합원, 총회에서 조합원투표로 해산 결의04. 04. 12계약이전 결정

04. 04. 16	대의원협의회, 청산인 선임하고 산동농협에 '지
	점개설 승인 요청서' 발송
04. 04. 29	산농농협 이사회, 지점(신용 · 공제부문)개설 등기 승인
04. 04. 30	지점개설 등기
04. 05. 03	청산인 취임, 해산인가 신청서 농림부에 제출
04. 05. 20	농림부, 해산 인가
04. 05. 31	간부직원 및 노조분회 직원에게 해고예고통지
	서 발송(모두 18명)
04. 06. 12	산동농협으로 신용・공제사업 이전
04. 06. 30	직원 해고통지서 발송
04. 09. 17	산동농협 장천지점(신용·공제사업, 경제사업
	일부) 개설·운영

참고 문 헌

- 강영진. 2000. "갈등분쟁 해결 매뉴얼.. 성공회대학교 NGO 대학원.
- 김동원, 박혜진. 2003. 「2003년 농업인 의식구조 변화와 농정현안에 대한 여론조사 결과」. 한국농촌경제연구원.
- 김두환. 2004. "사회갈등 해결 접근의 동향과 전망: 환경갈등을 중심으로." 2004년 전기학술대회 발표문. 한국과학기술학회.
- 김석준. 1990. "의회민주주의 제도화와 국가 능력: 사회갈등, 체제·반체 제세력 및 여야 정당의 이익표출 관계를 중심으로." 『한국정치학 회보』: 245-284. 한국정치학회.
- 김수석 외. 2002. 「농업관련 NGO의 농정 참여에 관한 연구」. 한국농촌경 제연구원.
- 김정부 외. 1998. 「영농규모화사업의 성과와 발전방향에 관한 연구」. 한국 농촌경제연구원.
- 김정호 외. 2003. 「1990·1995·2000 농업총조사에 의한 농업구조 변화 분석』. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상, 심재만. 2004. "농업부문 사회갈등의 실태와 관리·해소 방안." 「사회적 갈등 해소방안」. 경제사회연구회 소관연구기관 공동 워크숍 결과보고서.
- 남일총 외. 2004c. "효율적인 갈등조정을 위한 제도개선방향." 『사회적 갈등 해소방안』. 경제사회연구회 소관연구기관 공동 워크숍 결과보고서.
- 농림부. 2004a. "중장기 농지제도개선(안)." 농어업·농어촌특별대책위원 회 정책협의자료.
- _____. 2004b. 「농업·농촌 종합대책』.
- . 2004c. "한·칠레 FTA 대비 농업분야지원대책(안)."
- 농어업·농어촌특별대책위원회. 2002. 『농어업·농어촌의 새로운 활로: 소비자를 생각하는 농어업, 도시민과 함께 가꾸는 농어촌』.

- 농업·환경·생명을 위한 WTO협상 범국민연대. 2003. 「2002년도 활동 결과 보고서」.
- 대외경제정책연구원, 산업연구원, 한국농촌경제연구원. 2003. 「FTA 정책 종합토론회』. 토론회 발표 자료집.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. 2003a. 『국내갈등사례 자료모음집』. 지속가능발전위원회 자료집.
- _____. 2003b. 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』. 지속가능발전위 원회 자료집.
- _____. 2004. 「사회통합을 위한 갈등관리정책」. 갈등관리정책 워크숍 자료집.
- 류진춘. 2004. "대구·경북지역 농협 조직 갈등 및 분쟁 사례연구." 2004 년 하계학술대회 자료집. 한국협동조합학회.
- 문석남. 1984. "지역격차와 갈등에 관한 한 연구: 영·호남 두 지역을 중심으로."「한국사회학」18.
- 박석두, 황의식. 2002. 「농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제」. 한국 농촌경제연구원.
- 박소윤. 2003. "사회적 학습을 통한 갈등관리기제에 관한 연구." 서울대학 교 환경대학원 석사학위 논문.
- 박인권. 1999. "국책사업의 집행을 둘러싼 갈등에 관한 연구." 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문.
- 박재환. 1992. '사회갈등과 이데올로기.. 나남.
- 박진도. 1993. "농업구조개선과 지역농업의 재편." 농정연구포럼 제1회 월 례세미나 결과보고서.
- _____. 2004. "FTA의 현황과 문제점." 토론회 자료집. (사)민주언론운동 시민연합/전국언론노동조합.
- 박호숙. 1996. 「지방자치단체의 갈등관리: 이론과 실제」. 다산출판사.
- 배병룡. 2002. "국가, 농협 및 조합원 간 관계에서 제도적 구조의 변화: 정치적·사회적·경제적 위기와 그 매개." 『정부학 연구』 8(2):

179-215.

- 배종하. 2004. "한·칠레 FTA 추진과정의 갈등과 해소방안." KREI 세미나 자료집.
- 서문기 외. 2001. 『한국사회 갈등구조에 대한 이해』. 삼성경제연구소.
- 신인식, 전성군. 2004. "최근 지역농협의 갈등사례 연구." 2004년 하계학 술대회 자료집. 한국협동조합학회.
- 심재만, 김홍상. 2004. "농업부문 사회갈등 관리: 한·칠레 FTA 체결과 정을 중심으로." 2004년 하계학술대회 발표문. 한국농업정책학회.
- 우영균. 2004. "지역농협의 갈등구조에 관한 사례연구." 2004년 하계학술 대회 자료집. 한국협동조합학회.
- 유해운, 권영길, 오창택. 1997. 『환경갈등과 님비이론』. 선학사.
- 유현석. 2004. "한·일 자유무역협정의 정치학적 접근: 비준의 정치학." 『한·일 FTA와 한국농업』. 세미나 자료집. 한국농촌경제연구원.
- 윤근섭, 송정기. 1997a. "수자원 이용에 따른 지역이해의 구조에 관한 연구." 『한국사회학』 31.
- . 1997b. "국내 수리권 분쟁과 조정의 사회적 역할."『농촌사회』7.
- 윤석환. 2003. "농지제도 개편논의의 상황인식과 농지정책의 과제." 「KARICO 농업경제동향』겨울호. 농업기반공사.
- 윤수종. 2001. "농촌내부의 경제력 집중에 의한 농민층분해와 농민간 갈 등." 『농촌사회』 11(2).
- 이상헌. 2001. "물이용을 둘러싼 환경갈등의 담론분석." 서울대학교 환경 대학원 박사학위논문.
- 이선우. 2001. "정책갈등관리행태의 문화적 분석." 2001년 하계학술대회 발표논문집. 한국행정학회.
- 21세기위원회. 1990. "한국의 사회문제와 갈등의 구조." 세미나 자료집.
- 이재경. 2002. 「전환기 한국사회와 이익갈등의 정치」. 한울.
- 이정호 2004. "한-칠레 FTA 비준 동의안을 둘러싼 왜곡·편파 보도." 토론회 자료집. (사)민주언론운동시민연합/전국언론노동조합.

- 이정환. 1994. "농정의 전환 : UR 체제에 대응한 농업의 재편을 위하여." 『농정연구포럼』. 제8회 월례세미나 결과보고서.
- ____. 2003. "농민, 정부, 납세자의 대타협." KREI Newsletter 280.
- 이학수. 1998. 『구조조정기의 사회갈등 원인과 해소방안: 프랑스 실업자 폭동의 원인과 대책』. 한국노동연구원.
- 임상봉. 2003. "세계화 추세에 대응하기 위한 농업 및 농촌 정책의 과제." 『농촌사회』13(2): 129-155.
- 임송수, 김상현. 2004. "DDA 농업협상의 동향과 전망." 『농업전망 2004』. 한국농촌경제연구원.
- 임정빈. 2004. "한·칠레 FTA 협정 발효 이후 농산물 교역동향 분석 및 정책시사점." 제74차 월례발표회 자료. 한국농어촌사회연구소.
- 재정경제부. 2004. "한·칠레 FTA, 국민과 언론은 이렇게 보고 있습니다." 전국농민단체협의회. 2001. 「2001 활동보고」.
- 전국농민연대. 2004. 「2003년 활동일지」.
- 전국농민회총연맹. 2004. 『한-칠레 자유무역협정 저지투쟁 백서』 1 · 2 · 3.
- 정명채, 민상기, 최경환. 1995. 「주요 농민운동단체의 형성과 전개과정」. 한국농촌경제연구원.
- 정병순. 2000. "지역경제체계의 위기에 대응하는 지방통치체제의 작동양식에 관한 연구: 밀라노프로젝트와 테크노파크를 중심으로." 서울 대학교 대학원 박사학위논문.
- 정인교, 이경희. 2000. 「한·칠레 자유무역협정의 추진배경, 경제적 효과 및 정책적 시사점』. 대외경제정책연구원.
- 정태환. 2003. 『한국의 정치사회적 갈등: 원인과 성격』. 일신사.
- 정호원. 2004. "갈등관리 및 갈등해결(conflict management and conflict resolution)." 갈등관리 세미나 자료집. 대통령자문 지속가능발전위원회.
- 조재국. 2004. "보건복지부문의 사회적 갈등 해소방안." 「사회적 갈등 해소방안」. 경제사회연구회 소관연구기관 공동 워크숍 결과보고서.
- 천대윤. 2001. '갈등관리전략론 .. 선학사.

- 최민호 외. 1997. "농민조직론". 서울대학교 출판부.
- 최세균, 허주녕. 2004. "FTA 정책과 농업부문의 과제." 「농업전망 2004」. 한국농촌경제연구원.
- 최영기. 2002. "사회적 갈등의 합리적 조정과 제도화 방안." 사회적 갈등 토론회 자료집. 한국노동연구원.
- 최영기, 유범상. 2000. "사회협의시스템과 노사관계의 갈등조정: 한국에서의 사회적 협의경험을 중심으로." 『한국행정연구』 9(4): 53-78.
- 최이규. 2004. "농업정책과정에서 NGO의 활동에 관한 사례연구: 한·중 마늘협상, 새만금 간척사업, 한·칠레 자유무역협정을 중심으로." 국방대학원 석사학위논문.
- 최장집. 2002. 「민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기』. 후마니타스.
- 최종연. 1998. 「도시개발과 갈등관리정책」. 미래문화사.
- 최혁재 외. 2003. "농지제도 개선방안 연구』. 국토연구원.
- 최홍석 외. 2004. 『공유재와 갈등관리: 수자원을 둘러싼 갈등과 협력』. 박영사.
- 한국농업회의소 설립준비위원회. 1998. "'농업회의소법'의 필요성과 제정 방향." 농업회의소법 공청회 자료집.
- 한국농촌경제연구원. 1999. 「한국농정 50년사』 제Ⅱ권.
- _____. 2003. 『2003년도 중앙언론 보도 농업관련 오피니언』. 언론매체 보도자료집.
- . 2004. 『한·일 FTA와 한국농업』. 세미나 자료집.
- 한국포도회. 『포도회보』 각 년호.
- . 2000. 『'99 결산총회 및 연수회』. 결산총회 자료집.
- 한만수. 1997. 「한국농민의 정치갈등과 농민운동」. 비봉출판사.
- 황연수. 2001. "지역농협의 조직·사업 개편방향." 『지역사회연구』 9(2): 75-103. 한국지역사회학회.
- Boulding, K. 1963. Conflict and Defense: a General Theory. Harper.

- Coser, L.A. 1956. *The Functions of Social Conflict;* 박재환 (역). 1980. 『갈등의 사회적 기능』. 한길사.
- Dahrendorf, R. 1984. "사회갈등이론의 모색." 박영신 (편역). 『갈등의 사회학』. 까치.
- Darr, A. 1999. "Conflict and Conflict Resolution in a Cooperative: The Case of the Nir Taxi Station." *Human Relations* 52(3): 279-301.
- Fishkin, J. 1991. *Democracy and Deliberation*. Yale Univ. Press; 김원용(역). 2003. 『민주주의와 공론조사』. 이화여자대학교 출판부.
- Fligstein, N. 1998. "Is Globalization the Cause of the Crisis of Welfare States?" Paper prepared for the Annual Meetings of the American Sociological Association in Toronto. Canada.
- Godschalk, D.R. and Paterson, R.G. 1999. "Collaborative Conflict Management Comes of Age." *Journal of Architectural and Planning Research* 16(2): 91-95.
- Hajer, M. 1995. The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process. Clarendon Press.
- Healey, P. 1998. "Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning." *Environment and Planning A* 30(9): 1521-1714.
- Lovan, W.R., Murray, M. and Shaffer R. 2004. "Participatory Governance in a Changing World." in *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society.* Ashgate.
- Pfeffer, M.J., Schelhas, J.W. and Day, L.A. 2001. "Forest Conservation, Value Conflict, and Interest Formation in a Honduran National Park." *Rural Sociology* 66(1): 382-402.
- Pierson, P. 1996. "The New Politics of the Welfare State." World Politics 48.

- Rothman, J. 1997. Resolving Identity-based Conflict in Nations, Organizations, and Communities. Jossey-Bass.
- Scott, W.R. 1995. Institutions and Organizations: Foundations for Organizational Science. Sage Pub.
- Weber, M. 1968. Economy and society. Bedminster press.
- Zartman, I.W. 1997. "Governance as Conflict Management in West Africa." in Zartman(ed.) Governance as Conflict Management:

 Politics and Violence in West Africa. Brookings Institution Press.
- _____. 2004. 『한·일 FTA와 한국농업』. 세미나 자료집. 2000. "Conflict Management: The Long and the Short of it." SAIS Review 20(1): 227-235.

농민단체 주요 성명서 및 대정부 건의문.

대통령자문 지속가능발전위원회 인터넷 홈페이지. http://www.pcsd.go.kr. 연합뉴스. 농업 전문 일간지·주간지 등 언론보도자료(1998. 11 - 2004. 5).

연구보고 R480 농업부문 사회갈등의 실태와 관리방안 연구 한·칠레 FTA 등의 사례를 중심으로

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2004. 12.

발 행 2004. 12.

발행인 이정환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-959-6110 http://www.krei.re.kr

인쇄처 크리디자인 02-2273-1775 E-mail: cree1775@yahoo.co.kr

ISBN 89-89225-71-X 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.