

쌀협상과 양정개혁의 완성

- 쌀산업 경쟁력 강화를 위한 구조개혁 과정과 진통 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡하고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1부 2004 쌀 협상과 양정개혁의 배경	1
제1장 쌀 산업 경쟁력 실태 및 수급 상황	1
1. 국민경제와 쌀 산업	1
2. 쌀 소비감소와 공급과잉 시대로의 진입	3
3. 추곡 수매제	4
제2장 UR 협상 관세화 유예 조치	6
제3장 쌀산업 구조 개혁과 시간 확보	8
제2부 후회없이 최선을 다한 2004년 쌀협상	11
제4장 쌀 협상의 배경	11
1. 관세화 유예는 WTO체제의 예외	11
2. 국내적으로 어려웠던 쌀 협상 여건들	12
3. 쌀 협상을 둘러싼 사전 논의 : 명분 대 실리	14
4. 국민참여에 의한 쌀 협상 대응체계의 구축	16
제5장 쌀 협상의 추진경과	19
1. 쌀 협상 개시의사의 통보	19
2. 탐색단계	22
3. 본격적인 협상단계	23
4. 최종 합의단계	26
5. 쌀 협상과정에서의 국내 공감대 형성 노력	28
제6장 쌀협상 결과에 대한 각계의 평가	32

제7장 이면합의 논란과 쌀 협상 국정조사	34
1. 쌀 협상 이면합의 논란의 시작	34
2. 국회의 쌀 협상 국정조사	35
제8장 진통을 겪은 국회비준 동의와 국내보완대책	36
1. 격렬한 농민시위	36
2. 국회 차원의 토론회·공청회 개최	37
3. 국회비준을 위한 두 차례의 보완대책 마련	37
4. 진통 끝에 비준동의안 국회 의결	40
제9장 쌀 협상의 평가와 시사점	42

제3부 두 마리의 토끼, 양정제도 개편

제10장 양정제도 개편의 배경 및 경과	44
1. 양정제도 개편의 배경	44
2. 2001년 쌀 산업대책에서 처음 공공비축제 제시	46
제11장 추곡수매제 폐지 및 공공비축제도 도입	49
1. 공공비축제의 주요 쟁점	49
2. 공공비축제 도입방안 확정	51
제12장 쌀 소득보전직불제 개편	55
1. 쌀 소득보전직불제의 주요 쟁점	55
2. 쌀 소득보전직불제 개편방안의 확정	57
제13장 2005년 쌀값 하락과 정부 대응	65
제14장 양정제도 개편 의의 및 평가	69

제4부 쌀 산업, 규모화와 품질고급화로 개방 확대 대비

제 1 부 2004 쌀 협상과 양정개혁의 배경

제1장 쌀 산업 경쟁력 실태 및 수급 상황

1. 국민경제와 쌀 산업

1960년대 본격적인 공업화·산업화가 추진되기 전까지 농업은 우리 경제에서 가장 비중이 높은 산업이었으며 그중에서도 쌀산업의 비중과 중요성은 매우 컸다. 또한 산업화 초기 단계에서도 산업화의 기초가 되는 국민생활의 안정을 위해서는 무엇보다도 국민 주식인 쌀의 충분한 공급이 중요한 문제로 인식되었다.

이러한 이유로 1970년대 말까지 식량증산은 수출, 국토건설 등과 함께 우리 정부의 핵심 정책과제중 하나였으며 농정은 식량 자급에 몰두했었다고 해도 과언이 아니다. 당시 정부는 식량자급을 통한 국민생활의 안정을 위해 이른바 “녹색혁명”이라고 일컬어지는 다수확 품종인 통일벼를 개발하고 조금이라도 더 소출을 늘리기 위한 식량증산에 주력하여 왔다. 이를 위해 주곡의 증산을 위한 기술 개발과 보급, 이중곡가제에 의한 가격지지, 개간과 간척사업을 통한 농지 확장 및 재해피해를 줄이기 위한 수리시설 확충이 대대적으로 시행되었다.

또한 쌀의 유통에 있어서도 정부의 시장개입은 적극적이다 못해 통제에 가까운 수준이었다. 국민생활의 안정과 농가의 소득안정을 위해 2중곡가제도인 추곡수매제를 실시하였고, 이를 통해 절대적인 물량을 정부가 통제하였고 일부 시장 유통되는 물량에 대해서도 가격지도, 물량제한 등을 통해 국민생활안정을 위해 노력하였다.

이러한 정부의 정책적 의지와 농업인들의 노력으로 1977년에는 유사 이래 최초로 쌀의 자급을 달성하게 되었고 이후 1980년대 초의 냉해피해와 90년대 중반의 가뭄 등 재해로 인한 생산량이 급감한 시기를 제외하고는 전반적으로 안정적인 공급이 가능하게 되었다..

그러나 산업화가 진전되어 국민경제의 규모가 확대되고 도시화가 진전되면서 농업·쌀산업의 비중은 생산액이나 인구비중의 측면에서 점차 감소하기 시작했다. 1970년도 전체가구의 45%였던 농가는 2000년 10%로 감소하였고 국내 총생산액중 농업의 비중도 같은 기간 동안 23.3%에서 3.7%로 감소하였다. 또한 같은 기간 동안 전체 가구 대비 쌀농가의 비중은 36%에서 8%로 감소하였다.

〈 전체가구 대비 농가·쌀농가의 비중 추이 〉

(단위 : 천호)

	전체가구	농가수	쌀농가수
1970년	5,576	2,483	2,020
1980년	7,969	2,155	1,849
1990년	11,357	1,767	1,508
2000년	14,312	1,383	1,078

〈 국민경제와 농업·쌀산업의 비중 추이 〉

(단위 : %)

	국내 총생산액중 농업비중	농업생산중 쌀 비중
1970년	23.3	37.3
1980년	12.3	34.1
1990년	7.0	36.6
2000년	3.7	32.9

그러나 국민경제에서 농업·쌀산업의 비중이 줄어드는 상황에서도 우리 농업과 쌀산업의 중요성에 대한 국민들의 인식은 변함이 없었으며 우리 농업에 있어서 쌀산업의 중요성도 변함이 없었다. 전체 농가중 쌀농가의 비중은 1970년 81%에서 2000년 78%로 소폭 감소하였으며 농업 총생산액중 쌀생산액의 비중은 같은 기간 동안 37.3%에서 32.9%로 소폭 감소하는 데 그쳤다.

2. 쌀 소비감소와 공급과잉 시대로의 진입

식량자급을 통해 경제발전이라는 국가목표의 버팀목으로서의 역할을 하던 쌀산업은 1980년대 후반 이후 새로운 국면에 접어들게 되었다. 농업생산기술의 비약적 발전으로 쌀의 생산은 안정적으로 이루어지게 된 데 비해 그동안 국민소득의 증가로 본격적인 쌀 소비감소 시기에 접어들었기 때문이다.

1960년도에 305만톤에 불과하였던 쌀 생산량은 1970년에 394만톤, 1990에는 560만톤으로 증가하였으나 1인당 연간 쌀 소비량은 1960년 113kg에서 1970년 136kg으로 증가한 후 1990에는 120kg으로 감소하였다. 이러한 쌀의 감소추세는 90년 이후에 더욱 가속화되었다.

〈쌀 생산·소비량 추이〉

(단위 : 천톤, kg)

	쌀 생산량	수입량	쌀 소비량	1인당 소비량
1960년	3,047	-		112.7
1970년	3,937	541	4,934	136.4
1980년	3,550	580	5,402	132.4
1990년	5,606	-	5,444	119.6
2000년	5,291	103	5,114	93.6

이러한 생산증가와 소비감소는 공급과잉이라는 경험해보지 못한 상황을 초래했고 1986년부터 시작된 우루과이라운드 협상이 1993년 타결되고 쌀에 대해 관세화를 유예하게 되었지만 일정량의 쌀을 의무적으로 수입하게 되면서부터 공급과잉은 심화될 수 밖에 없는 구조를 가지게 되었다. 과거에는 쌀 수입이 국내적으로 부족한 양을 공급하기 위한 수단이었으나 WTO 체제의 출범 이후에는 국내수급상황과는 상관없이 의무적으로 수입해야 하는 상황으로 바뀐 것이다.

이러한 쌀의 공급과잉은 기술발달에 따른 생산증가와 소비감소 요인 외에 수매제

를 통한 쌀 가격의 상승과 수익성의 안정적 유지에도 원인이 있었다. 즉 WTO 체제 출범 이후 다른 농산물은 수입의 증가와 생산의 안정화로 수익성이 크게 감소하거나 불안정한 모습을 나타낸 반면 쌀의 경우 수익성이 높고 안정적으로 유지되었던 것이다.

〈 품목별 수익성(소득률) 〉

(단위 : %)

	쌀	사과	마늘	비육우
1990년	70.7	67.8	53.6 **	28.9
1995년	73.1	58.4	70.9	29.9
2000년	73.1	54.9	52.1	37.2

* 수익성은 단위 매출액 대비 소득(매출액-경영비)의 비중을 의미

** 마늘의 경우 1991년부터 생산비 통계를 조사하였으며, 제시된 통계는 1991년 통계임

3. 추곡 수매제

1948년 정부수립 이후 정부 쌀 정책의 근간은 추곡수매제라고 할 수 있다. 추곡수매제는 정부가 수확기(10~12월)에 시장가격보다 높은 가격에 농가로부터 매입함으로써 농가의 소득을 안정시키고 식량증산을 촉진하는 한편 매입한 물량을 시중의 쌀 재고가 적어지는 5월 이후에 방출하여 쌀값 안정을 도모함으로써 국민생활을 안정시키는데 그 목적이 있었으며, 추곡수매제는 농가소득 안정을 통한 식량증산과 물가안정이라는 정책목표를 효과적으로 달성하는 데 큰 기여를 하였다.

〈 쌀 수매량 추이 〉

(단위 : 천톤, 원/쌀80kg)

	쌀 생산량	수매량	수매가
1960년	3,047		1,171
1970년	3,939	495	7,000
1980년	3,550	546	47,900
1990년	5,606	1,203	111,410
2000년	5,291	906	161,270

이러한 식량증산을 위한 추곡수매가격의 결정은 해방 이후 국회에서 결정되었으

나 행정부중심의 식량증산 정책 강화를 위해 1972년 국회동의제가 폐지되었다. 이후 1988년 우리 사회 전반에 불어 닥친 민주화의 영향으로 추곡수매가 국회동의제가 부활됨으로써 추곡수매가 결정은 정치적인 색채를 강하게 띠게 되었다.

제2장 UR 협상 관세화 유예 조치

1986년 우루과이 폰타델 에스테에서 시작된 우루과이라운드 협상에서는 이전의 다자간 협상과는 다르게 농산물을 폭넓게 포함하였다. 그 결과 모든 농산물에 대해서도 관세를 제외한 모든 수입제한을 없애는 예외 없는 관세화와 관세의 감축, 국내 농업보호를 위한 정부의 지출, 즉 보조금의 감축이 논의되었다.

우선 시장개방분야에서는 관세를 제외한 모든 수입제한(수입금지 또는 수량제한)은 폐지되고 국내외 가격차만큼 부과되는 관세를 납부하면 어떤 품목도 수입할 수 있도록 하는 것이었다. 또한 수입국으로 하여금 최소한의 물량(기준연도인 1986~88년 국내소비량의 3~5%, 시장접근물량이라고 한다.)은 저율관세로 수입할 수 있도록 함으로써 수출국에 시장접근기회를 부여하도록 하였다.

그러나 이러한 원칙에도 불구하고 농업의 민감성을 고려하여 일부국가의 일부품목에 대하여는 관세화 유예가 예외적으로 인정되었으며, 우리나라와 일본·필리핀의 쌀과 이스라엘의 양고기, 치즈, 분유 등이 이에 해당한다. 우리나라는 쌀에 대하여 10년간 관세화를 유예하되 국내소비량의 일정수준은 저율관세 수입물량으로 수입하기로 하였고 쌀 관세화의 유예여부는 2004년에 다시 협상하기로 하였다.

[우리나라의 우루과이라운드 쌀 관련 협상결과]

- ☞ 쌀과 관련된 품목(HS 10단위 기준 16개 품목)의 관세화를 10년간 유예
- ☞ 이행기간(1995~04)중 저율관세 수입물량은 1988~90년 국내소비량의 1%(5만 1천톤)에서 4%(20만 5천톤)까지 증량

이러한 WTO 협정상의 내용을 전반적으로 고려할 때 UR 협상 당시 협상결과를 놓고 국내적으로 많은 논란과 비판이 있었으나 관세화 유예의 확보, 시장접근물량의 증량수준(1→4%) 등을 고려할 때 우리나라의 쌀은 충분히 그 민감성을 인정받은 것이라 할 수 있다.

또한 국내보조분야에서는 농업보조금을 크게 허용보조와 무역왜곡적인 감축대상

보조로 구분하고 허용보조는 지원액에 제한이 없는데 반해 감축대상보조액은 기준 연도(86~88)의 보조금액을 기준으로 선진국은 6년간 20%, 개도국은 10년간 14%를 감축하기로 하였다. 이렇게 됨으로써 감축대상보조의 90% 이상을 쌀 수매에 사용하던 우리나라로서는 쌀 수매가의 인하 또는 수매물량의 감축이 불가피하게 되었다.

〈 우리나라의 감축보조 상한 〉

(단위 : 억원)

	1995	1997	1999	2001	2003	2004
AMS	21,825	20,286	18,747	17,208	15,669	14,900

* AMS(Aggregate Measurement of Support) : 감축대상 보조금의 총액

UR 협상이 우리 쌀산업에 미친 영향이나 의미는 첫째는 우리 쌀산업이 국제 시장에 편입되었고 당장은 아니더라도 언젠가는 완전 시장개방이 불가피하게 되었다는 점이고 둘째는 국내산업보호를 위한 관세는 지속적으로 감축되게 됨에 따라 국내 쌀산업의 경쟁력 강화가 중요하게 되었다는 점이다. 셋째는 일정량의 의무수입이 불가피해짐에 따라 쌀의 수급상황에 미치는 수입쌀의 영향력이 증가하였다는 점과 넷째는 보조금 감축으로 우리 쌀정책의 근간이 추곡수매제도의 기능저하가 불가피하게 되었다는 점 등을 들 수 있다.

제3장 쌀 산업 구조 개혁과 시간 확보

1995년 WTO 체제의 출범에 대응하여 우리나라는 생산비 절감, 품질고급화, 규모화를 주요 내용으로 하는 경쟁력 강화대책과 함께 추곡수매가 인상을 억제하는 정책을 취하였고 94년과 95년 수매가를 동결하였다.

그러나 이러한 수매가 인상 억제정책은 96년 쌀 재고의 급격한 감소와 97년 경제위기를 계기로 수매가를 인상하는 정책으로 다시 전환되었다. 이는 80년대 후반부터 시작된 초기 공급과잉기조에서 94, 95년 기상재해로 인한 생산감소와 대북지원의 추진으로 96년말 재고가 169만석으로 감소하고 1997년 경제위기로 농가경제가 위축됨에 따라 농가소득 안정을 위한 것이었다.

그러나 이러한 정책의 변화는 재고감소와 경제위기라는 그 상황의 불가피성에도 불구하고 결과적으로는 쌀산업의 발전에 큰 부담을 초래하는 국내외 가격차의 확대, 공급과잉의 심화라는 문제점을 발생시켰다.

1996년 이후 2001년까지 평균 3.4% 인상되어 같은 기간 동안 쌀 80kg당 수매가(1등급)는 137,990원에서 167,720원으로 증가하였다. 또한 민간에서 유통되는 쌀의 산지가격(중품)도 80kg당 134,704에서 157,613으로 증가하였다. 민간에서 유통되는 쌀의 가격이 생산비, 물가 등에 의해서도 영향을 받지만 수매가격이 기준으로 작용한다는 점을 고려할 때 수매가의 인상은 시중쌀값의 상승에 큰 영향을 미쳤다. 이러한 국내 쌀값의 상승은 같은 기간동안 쌀의 국제가격이 미국산 중립종 기준으로 톤당 468달러에서 294달러로 하락한 것과 비교할 때 국내외 가격차가 확대됨으로써 국제경쟁력의 약화를 초래하는 것이었다.

〈 쌀의 국내외 가격차 〉

(단위 : 원/80kg)

	쌀 수매가	산지 쌀가격	국제가격
1996년	137,990	134,704	31,633
1997년	137,990	140,996	32,328
1998년	145,580	146,100	44,800
1999년	152,860	153,701	35,226
2000년	161,270	157,776	25,019
2001년	167,720	157,613	31,408

* 수매가 : 1등급, 산지쌀값 : 산지중품, 국제가격 : MMA 수입가

수매가 인상정책은 쌀의 수급상황에도 부정적인 영향을 미쳤다. 1996년 재고량 감소 이후 증산정책과 수매가 인상정책으로 쌀의 생산량과 정부의 재고량은 점차 안정되어 갔다. 그러나 2001년을 기점으로 생산 및 수입 증가와 급격한 소비의 감소로 쌀의 공급과잉이 심각한 문제로 대두되었다. 이때부터 쌀의 공급과잉은 1990년 초반의 상황과 비교해 볼 때 수입증가와 소비량의 감소로 인해 보다 구조적이고 만성적인 성격을 띠고 있었다.

이러한 수급상황의 변화에도 불구하고 국회동의제를 통해 결정되는 수매가격은 정부의 인하노력에도 불구하고 시장가격보다 높은 수준에서 매년 결정되었고 쌀의 시장가격 결정 및 수급상황에 대한 정확한 정보전달에 한계를 초래함으로써 수급상황의 개선에 장애요인이 되었다.

〈 쌀의 수급상황 〉

(단위 : 천톤)

	쌀 공급	쌀 수요	재고
1995년	6,215	5,556	659
1997년	5,566	5,069	497
1999년	6,000	5,278	722
2001년	6,486	5,151	1,335
2003년	6,554	5,455	1,099

* 2003년 쌀 수요에는 대북지원 40만톤이 포함

그렇다고 하여 수매제가 수확기 물량흡수나 농가소득 안정과 같은 본래의 기능을 충분히 수행했다고 보기도 어렵다. 왜냐하면 WTO 체제의 출범 이후 보조금 감축의 무가 발생함으로써 국내감축보조금의 90% 이상을 사용하고 있던 추곡수매량이 점차 감소하게 되었기 때문이다. 실제로 국내보조금의 감축의무에 따라 쌀 수매량은 1995년 960만석에서 2002년에는 575만석으로 감소하였으며, 이러한 수매량의 감소는 시장에서의 물량흡수 기능과 수급조절기능, 농가소득 안정기능의 감소로 이어지게 되었다.

〈 수매량 및 수매제의 소득지지 효과 〉

(단위 : 천톤, 억원)

	수매량	소득지지효과
1995년	1,375	2,613
1997년	1,224	760
1999년	877	333
2001년	828	2,240
2003년	750	1,130

이처럼 국내적으로 공급과잉 심화, 국내외 가격차 확대, 추곡수매제의 기능 저하라는 문제가 발생하는 상황에서 UR 협상에서 유예되었던 관세화 유예의 연장여부를 재협상해야 하는 2004년 쌀 협상이 임박하였다. 물론 쌀의 관세화 유예기간이 종료되면서 쌀을 관세화한다면 쌀 협상이 문제될 이유가 없겠으나, 약화된 국내 쌀산업의 경쟁력, 시장개방 폭 확대가 국내 쌀산업에 미칠 영향의 불확실성, 농업인 등의 요구 등을 감안할 때 관세화 유예의 연장이 요구되는 상황이었다.

결국 참여정부가 출범한 시기의 농정은 2004년 쌀 협상을 어떻게 성공적으로 추진할 것인가 하는 문제와 추곡수매제를 중심으로 하는 양정제도 개편이 최대의 현안이 될 수밖에 없는 상황이었다. 즉, 수매제를 중심으로 하는 기존의 양정제도를 어떻게 개편하여 국제경쟁력 확보, 수급균형 회복, 농가소득 안정 등의 문제를 동시에 해결할 것인가 하는 것이 참여정부 농업정책의 핵심 과제였던 것이다.

제 2 부 후회없이 최선을 다한 2004년 쌀 협상

제4장 쌀 협상의 배경

1. 관세화 유예는 WTO 체제의 예외

우루과이라운드 협상에서는 이전의 다자간 협상과는 다르게 협상원칙의 하나로써 모든 농산물에 대한 예외 없는 관세화의 원칙이 적용되었다. 즉 관세를 제외한 모든 수입제한(수입금지 또는 수량제한)은 폐지되고 국내외 가격차만큼 부과되는 관세를 납부하면 어떤 품목도 수입할 수 있도록 하는 것이었다. 또한 수입국으로 하여금 시장접근물량(기준연도인 1986~88년 국내소비량의 3~5%)은 저율관세로 수입할 수 있도록 함으로써 수출국에 시장접근기회를 부여하도록 하였다.

그러나 우리나라의 쌀은 예외없는 관세화 원칙에 대한 특별조치로서 1995년부터 2004년까지 10년간 관세화 하는 것을 유예받게 되었으며 그 대신 그동안 수입을 허용하지 않았던 외국쌀을 일부 수입하고 매년 수입량을 늘려나가기로 하였다. 즉 1995년에 국내소비량의 1%인 5만톤에서 2004년에는 4%인 20만5천톤까지 수입하기로 하였다. 또한 2004년 이후 관세화 할 것인지 유예를 연장할 것인지에 대하여는 회원국들과 협상을 하여 정하기로 하였다.

이러한 내용은 WTO 농업협정문(Agreement on Agriculture) 부속서 5(Annex 5)에 규정하고 있으며 농업협정문은 우리나라를 포함한 일부 회원국과 품목에 대해 특별우대조치 즉 관세화 유예를 인정하는 내용을 담고 있으며, 이행기간이 끝나는데 관세화 유예의 연장여부를 결정하는 협상을 시작해서 끝낸다고 규정하고 있다. 또한 관세화를 유예하기 위해서는 추가적이고 수용 가능한 양보를 하여야 한다고 규정하고 있다.

이러한 WTO 체제의 성격과 전반적인 협정문의 2004년 쌀협상에 주는 의미는 첫째, 쌀의 관세화 유예는 WTO 체제에 대한 예외로서 인정되는 것이라는 점이다. UR 협상 당시에도 일부 국가의 일부 품목에 대해서만 인정된 관세화 유예를 추가

적으로 연장한다는 것은 그만큼 원칙으로부터 벗어나는 일인 것이다.

다음으로 관세화 유예의 연장에 관한 협상은 이행기간이 끝나는 해에 시작해서 끝낸다는 시간적인 제한이 명문으로 규정되어 있다는 점이다. 결국 UR 협상이 종료되고 세계무역기구(WTO) 체제가 출범하는 때부터 우리나라의 쌀산업이 관세화로 전환하지 않는 한 이행 마지막 해인 2004년에 쌀의 관세화 유예를 연장하기 위한 협상은 예정된 것이었으며, 이러한 시간제한은 국가간의 협상에 있어서, 특히 원칙에 대한 예외를 추진하는 우리측에는 부담이 될 수 밖에 없는 것이었다.

다음으로 원칙에 대한 예외인 만큼 이해관계국에 추가적이고 수용가능한 양보를 하여야 한다는 것이다. 즉 협상의 타결은 우리측보다는 상대국의 입장에 의해 좌우되는 협상구조를 가지고 있다는 점이다. 극단적으로는 만약에 우리가 어떤 양보를 하더라도 상대국이 관세화 유예가 안 된다고 끝까지 주장한다면 우리로서는 관세화를 할 수 밖에 없는 것이다.

2. 국내외적으로 어려웠던 쌀 협상 여건들

WTO 협정의 내용을 감안할 때 쌀 협상을 한다는 것은 그 자체가 관세화 유예를 염두에 두고 있다는 것을 의미한다. 또한 관세화 유예는 원칙에 대한 예외이고, 관세화 유예의 연장을 위해서는 추가적이고 수용가능한 양보가 있어야 한다고 규정하고 있는 등 쌀협상과 관련된 WTO 협정상의 규정은 협상상대국에 유리한 지위를 제공하는 것이었다. 이와 함께 WTO 협정에 관세화 유예를 연장하기 위한 구체적인 협상의 범위, 절차, 방법에 관한 규정이 없고 구체적인 관세화 유예협상의 선례가 없다는 점도 협상을 추진하는 우리로서는 큰 부담이 될 수밖에 없었다.

쌀 협상을 추진할 당시 국내외적인 여건도 우리에게 유리하지 못했다. 우선 국내적으로 쌀산업의 경쟁력이 충분히 확보되지 못한 상황이었다. UR 협상 타결 이후 추진된 대규모 투자로 경지정리, 용수개발, 기계화 등 생산기반 정비와 영농규모화가 상당수준 진행되었으나, 지속적인 물가상승과 1990년대 중반의 쌀 재고부족 및 외환위기에 따른 수매가 인상으로 쌀값이 상승하여 쌀의 국내외 가격차는 확대되었고 국내산 쌀의 품질도 크게 개선되지 못한 상황이었다.

대외적으로는 우리나라와 함께 관세화 유예를 인정받았던 일본과 이스라엘이 각각 1999년과 2001년에 이미 관세화로 전환한 상태였고, 필리핀의 경우 만성적인 쌀 순수입국이었으므로 관세화 유예 여부가 큰 의미를 지니지는 못한 상황이었다. 또한 2002년에 대만과 중국이 WTO에 가입하면서 양허한 쌀의 시장개방 수준도 우리의 쌀협상과 관련한 가이드라인으로 작용할 수 있다는 점을 고려할 때 우리나라로서는 큰 부담이 될 수밖에 없는 것이었다.

〈 일본, 대만의 쌀시장 개방 〉

	일본의 관세화	대만의 관세화
시기	1999.4.1	2003.1.1
관세율	402엔/kg(종량세)	54 NTS/kg(종량세)
시장접근물량	682천톤 (기준소비량 7.2%)	145천톤 (기준소비량 8%)
시장접근물량관리	국영무역, SBS	국영무역, 수입권공매
기타		- 민간수입 50% 보장 - 재수출은 수입에 미포함 - 사료용 사용 및 원조 금지 등

* 국영무역이 정부 또는 정부대행기관이 수입·유통하는데 반해 SBS(Simultaneous Buy and Sell)은 민간 수출입 업체간의 거래를 통해 수입·유통하는 제도

이와 함께 DDA 협상이 진전되지 못한 것도 쌀협상의 불확실성을 증가시키는 요인으로 작용하였다. DDA 협상에서 관세와 보조금의 감축수준이 정해지면 이를 토대로 관세화와 관세화 유예라는 대안을 비교 형량할 수 있기 때문에 DDA 협상의 내용은 쌀 협상에서 중요한 가이드라인으로 작용할 수 있는 것이었다. 물론 가격측면에서 국제경쟁력은 관세수준 외에도 국제 곡물가격이나 환율 등 다양한 요인이 작용하는 것이기는 하지만 관세감축 수준이 정해지면 예상되는 관세수준하에서 수입량을 예측해보고 관세화유예를 위해 수출국이 요구하는 물량이 관세화시 예상되는 물량보다 작다면 관세화 유예를 추진하고, 더 크다면 관세화를 하는 것이 유리하기 때문이다.

그러나 당시 DDA 협상은 Habinson 의장초안, 카스티요안, 데르베즈안 등의 협

상초안에 대해 수출국과 수입국, 선진국과 개도국간에 관세의 감축수준과 민감품목의 인정여부 및 범위 등에 관한 의견대립으로 논의 자체가 진전되지 못한 상황이었다. 결국 이러한 DDA 협상의 진행상황이 쌀협상의 대안간의 비교에 불확실성을 높임으로써 쌀협상의 추진을 더욱 어렵게 했던 것이다.

3. 쌀협상을 둘러싼 사전 논의 : 명분 대 실리

UR 협상 이후 특히 2000년 이후 국내적으로 쌀 협상에 대한 논의는 조심스럽게 이루어져 왔으며 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째는 관세화가 유리하나 관세화 유예가 유리하나에 관한 원론적인 논의였다. 일부 농민단체는 추가 시장개방 절대 반대를 주장하기도 하고 많은 농민단체와 학자들은 관세화 유예 연장을 주장하였다. 반면 일부 학자를 중심으로 조심스럽게 관세화가 유리하다는 의견을 제시하기도 하였다. 즉 조기관세화를 통해 수입쌀로 인한 수급부담을 줄이고 수입쌀과의 경쟁을 통해 우리 쌀산업의 경쟁력을 강화시킬 수 있다고 주장하였다.

그러나 이러한 양측의 주장은 전반적인 국내 쌀산업의 현황, DDA 협상 전망, 협상 주요 상대국의 입장 등을 종합적으로 충분히 고려하여 이루어진 것은 아니었다. 이러한 세밀한 사전논의의 부족은 정부가 협상의 기본방향을 정하는 데 큰 어려움을 겪는 요인으로 작용하였다. 관세화 유예라는 명분에 사로잡혀 관세화 유예에 지나치게 무게중심을 두는 경우 협상 상대국이 요구하는 대가가 지나치게 커질 수밖에 없고, 관세화를 주장하는 경우 국내적으로 거센 비판을 받을 수밖에 없었기 때문이다.

〈 협상대안(관세화와 관세화 유예)의 비교 〉

	관세화	관세화 유예
장점	- 상대국의 무리한 의무수입량 증량 요구 차단	- 의무수입량만 수입함으로 시장 불확실성 감소
단점	- 국제가격, 환율 등에 따른 수입량의 불확실성 증가 - DDA 협상에 따라 관세감축 및 수입증가	- 관세화 유예에 대한 대가 지불 불가피 - 보이지 않는 관세감축으로 향후 관세화시 충격 확대 가능성

둘째는 쌀 협상이 2004년에 마무리되지 않으면 관세화로 전환되느냐 그렇지 않느냐를 둘러싼 것이었다. WTO 협정상 명문의 규정이 있는 것은 아니지만 UR 협상과 WTO 협정의 전반적인 내용을 고려할 때 쌀 협상이 2004년에 마무리되지 않으면 WTO 협정상의 원칙인 관세화로 전환된다는 자동관세화론 또는 관세화의무발생론이 제기되었다. 그러나 이에 대해 일부에서는 자동관세화가 맞다면 상대방이 우리에게 과도한 요구를 하거나 고의를 협상을 결렬시킬 수도 있으며, 관세화는 우리의 동의가 있어야 가능하므로 자동관세화는 맞지 않다고 주장하였다.

자동관세화 여부는 협상의 전반적인 전략을 구성하는데 큰 영향을 미치는 중요한 사항이었다. 즉, 자동관세화 또는 관세화의무발생론이 맞다면 정해진 시한 내에 협상을 종료해야 하고 그렇지 않으면 관세화로 전환된다. 우리가 관세화 유예를 추진하는 상황에서 협상상대국이 고의로 협상을 지연하게 되는 경우 우리는 관세화 유예를 위해 많은 양보를 할 가능성이 그 만큼 커지게 되므로 우리에게는 큰 부담이 되는 것이었다.

셋째는 쌀 협상에서 쌀 이외의 품목이 협상대상에 포함되느냐의 문제였다. 이 쟁점에 관해서는 앞서 언급한 바와 같이 WTO 협정상 특별한 규정이 없다. 이런 상황에서 일부는 협상의 특성상 관세화 유예를 위해 상대방이 요구한다면 다른 품목에 대한 양보가 불가피하지 않겠느냐는 긍정론과 다른 품목을 양보해서는 안 된다는 농민단체의 주장이 전개되었다.

이러한 협상 쟁점에 대해 정부는 협상초기단계에 입장을 정리하였다. 즉 협상의 기본방향을 “관세화 유예를 전제로 협상에 임하되 쌀산업에 미치는 영향이 최소화 되도록 함으로써 실리를 추구”하는 것으로 함으로써 관세화 유예를 정치적 고려에 따라 맹목적으로 추진하지는 않을 것이며, 관세화 유예를 위한 지나친 양보는 하지 않겠다는 입장을 명확히 하였다.

또한 자동관세화 또는 관세화의무발생론에 대해서는 협상 초기에 WTO 사무국에 해석을 요청하였다. 우리측 질의에 대해 WTO 사무국은 “2004년중 실질적인 합의가 이루어지지 않으면 관세화로 전환 된다”는 의견을 제시하였다. 이러한 WTO 사무국의 의견은 WTO라는 다자기구의 특성, 국가간 협상의 특성 등을 고려하여 제시된 것으로 판단된다. ‘실질적인 합의’에 대해서도 다양한 해석이 제기될 수 있으나 최소한 협상의 핵심쟁점에 대한 합의는 이루어져야 한다는 점을 의미한다고 볼 수 있다. 정부는 WTO 사무국의 의견을 고려하여 2004년중 협상에서의 핵심쟁점에 대한 실질적인 합의가 도출되도록 노력하기로 하였다.

그리고 쌀 이외의 품목이 협상에서 다루어질 수 있는가에 대해서는 쌀협상에서 다른 품목을 다루는 경우 쌀협상의 타결 자체가 힘들어 지고 경우에 따라서는 추가적인 양보가 이루어 질 수도 있으므로 쌀 협상은 쌀에 관한 협상으로 한정하며 협상 상대국이 쌀 이외 품목의 협의 요구하는 경우에는 별도의 채널을 통해 논의하는 것으로 대응하기로 하였다.

4. 국민참여에 의한 쌀 협상 대응체계의 구축

앞서 언급한 바와 같이 쌀 협상 자체가 갖는 불리함과 불확실성, 불리한 국내외적인 여건, 협상을 둘러싼 이해관계자 및 전문가의 의견 대립 등 어렵고 복잡한 상황에서 효과적으로 협상을 추진하기 위해 농림부는 2003년 7월에 쌀 협상 준비팀을 구성하였다. 협상을 담당하는 국제농업국과 쌀정책을 담당하는 식량정책국, 그리고 한국농촌경제연구원을 중심으로 구성된 쌀협상 준비팀은 쌀협상 전략 수립, 국민공감대 형성, 쌀산업 국내대책 기본계획을 수립하는 것을 기본 임무로 하였다.

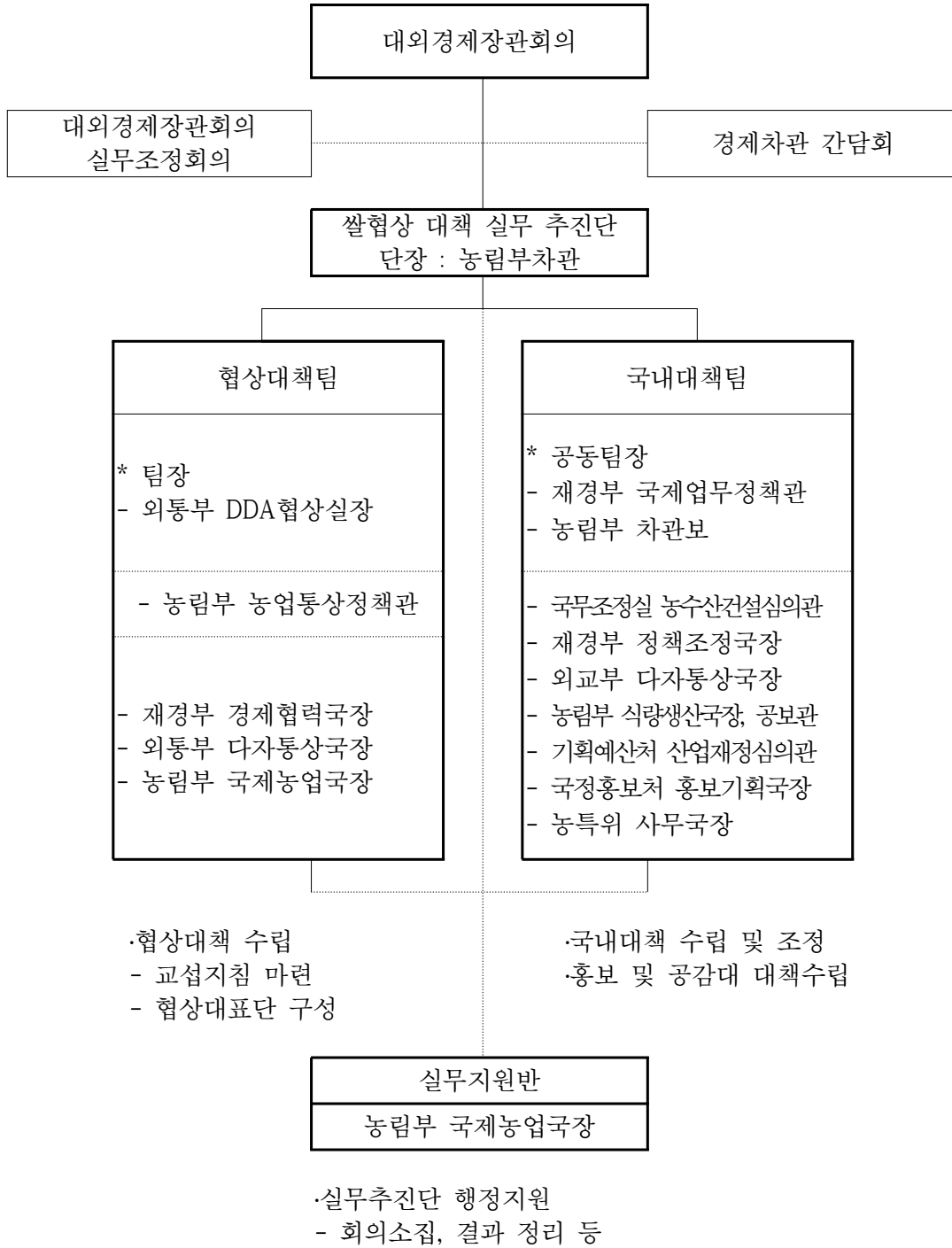
또한 2004.1.21 쌀협상 개시의사를 통보한 후에는 청와대, 농림부, 국무조정실, 재정경제부, 외교통상부 관계자가 참여하는 관계부처 회의를 개최하였다. 이 회의에

서는 협상추진체계 구축방안, 국민공감대 형성방안 등을 논의하였으며, 그 결과 농림부 차관을 단장으로 관계부처가 참여하는 범정부적인 “쌀협상대책 실무추진단”을 구성하기로 하였다.(2004.2.7) 쌀협상대책 실무추진단은 실무적으로 협상전략 수립, 국내대책 수립, 대외협상, 국내홍보를 효율적으로 추진하고 정부의 통상문제 최고 의사결정기구인 대외경제장관회의의 의사결정을 지원하는 것을 목적으로 하였다.

또한 정부의 쌀협상 추진단에 대한 협상대책을 자문하고 국민적 공감대를 형성하기 위한 자문단과 협의체를 설치 운영하였다. 우선 2004년 3월1일 대통령 자문기관인 농어업 특별대책위원회에 쌀·DDA협상협의회를 구성하여 농업인 단체, 소비자 단체, 학계, 언론계, 정부 등 각계대표가 참여함으로써 협상진행상황을 공유하고 의견수렴을 통해 협상전략과 대책을 협의함으로써 국민적 공감대 위에서 쌀협상을 추진하기로 하였다. 아울러 협상과정의 투명성을 제고하고 공감대를 확보하기위해 농업계가 추천하는 민간전문가인 김 충실 경북대학교수(쌀·DDA협상협의회 위원장 겸 WTO범국민연대 상임집행위원장)를 정부대외협상 최초로 쌀협상단에 참여토록 함으로써 상대국들과의 협상에 직접 동행하여 자문하게 되었다.

이와함께 쌀협상을 전문적으로 자문·지원하기 위해 전국의 국제통상및 농업분야 대학교수를 중심으로 쌀대책 연구협의회를 구성하였다. 쌀대책 연구협의회는 쌀협상 전략 및 국내대책에 대한 토론을 통한 대안 모색 및 국민 공감대 형성에 기여하는 것을 목적으로 하였다. 쌀 대책 연구협의회는 쌀 협상이 종료될 때까지 8회의 정기·임시회의 및 2회의 워크숍을 개최하고 중국 쌀 생산지역 조사연구 및 쌀 협상 주요 쟁점에 관한 연구를 수행하여 정부의 협상전략 마련에 자문을 하였다. 이러한 쌀 연구협의회에 대해 협의회에 참여했던 한 전문가는 “정부와 학자들이 협상의 깊숙한 내용을 허심탄회하게 함께 고민한 최초의 자리”였다고 평가하기도 하였다.

〈 쌀 협상대책 실무추진단 구성 〉



제5장 쌀 협상의 추진경과

1. 쌀 협상 개시의사의 통보

2003년 12월에 농림부는 2004년 쌀협상의 추진계획과 전반적인 협상추진일정에 관한 기본방침을 수립하고 2003년 12월 30일의 관계부처 장관회의를 거쳐 2004년 1월 10일의 대외경제장관회의를 개최하고 관세화 유예를 위한 쌀협상을 추진하기로 결정하고 쌀협상 개시의사를 WTO에 통보하기로 하였다.

쌀협상의 시한이 2004년 말까지로 WTO협정문에 정하고 있는 만큼, 협상에 충분한 시간을 확보하고 시한에 몰리지 않도록 조기에 협상절차를 개시하기로 하였으며 이에 따라 1월20일 WTO사무국에 쌀협상 참여희망국가는 90일 이내에 협상참여의사를 통보해줄 것을 요청하였다.

이와동시에 정부는 협상의 기본전략과 단계별 추진계획을 수립하였다. 협상의 기본전략으로는 “관세화 유예를 전제로 협상에 임하되 쌀산업에 미치는 영향이 최소화되는 대안 선택으로 실리를 추구 한다”는 입장을 설정하였다. 이는 상대국과의 협상과정에서 관세화 유예 연장을 위한 조건이 우리에게 유리하게 협상을 해나가 되 상대국의 요구조건이 과도하여 관세화 할 때 보다 쌀산업에 더 불리할 경우에는 실리를 고려하여 관세화로 전환할 수 있다는 유연한 입장을 갖고협상전략을 구사하겠다는 것으로 이는 우리의 협상기본방침이었던 것이다. 농림부 업무보고시 노무현 대통령은 쌀협상과 관련하여 정부가 원칙을 가지고 최선을 다해 지원할 것을 강조하였다

농업개방협상 등을 추진함에 있어 농민들의 피해를 최소화하고 농업의 경쟁력을 향상시키기 위해 정부가 최선을 다해 지원해야 합니다. 농림부는 농민들 설득에 적극 나서야 하며, 설득하는 데 있어서 단호하게 배제할 것은 배제하고 원칙을 가지고 대응해야 합니다. (2004.3.8)

또한 WTO협상시한과 절차를 고려한 단계별 추진계획을 수립하였다. 1단계((2~

4월)는 협상준비단계로 협상참여가 예상되는 주요국에 대한 입장을 사전탐색하고 세부전략을 수립하는데 역점을 두었으며, 2단계(5~9월)는 본격 협상단계로 협상에 참가하는 상대국과의 양자협상을 통해 합의도출을 추진하고, 3단계(10~12월)에는 쌀 협상결과에 대한 WTO회원국들의 검증(3개월)과 국내 수용을 통해 협상을 마무리한다는 것이었다.

이에따라 정부는 쌀협상 개시의사 통보후 90일간(4월21까지)의 협상참가의사 표명기간을 활용하여 주요 상대국에 대한 입장탐색과 협상전략 수립을 위해 “주요국 입장 탐색기 쌀협상 기본 활동계획”을 마련하였다. 협상참가가 예상되는 미국과 중국 등 주요 협상대상국의 입장과 전략탐색은 정부차원의 접근과 농경연과 민간연구소의 전문가를 활용하는 방법이 동시에 진행되었다(3.16~3.31). 미국과 중국에 대해 우리 쌀산업의 어려움과 중요성, 협상에 임하는 우리의 입장 등을 사전에 이해시키는 기회를 가졌다는데 의의가 있었으나 상대국들은 협상에 참가할 것 외에는 자국의 구체적인 입장을 제시하지는 않았으며 아직 쌀협상의 대응계획이나 준비체계를 갖추지 못하였던 상태인 것으로 파악되었다.

우리나라가 쌀협상 참가 통보시한인 4월21일까지 협상참여 의사를 통보한 국가는 미국, 중국, 태국, 호주, 인도, 파키스탄, 아르헨티나, 이집트, 캐나다 등 9개국이었다. 특이한 것은 우리나라에 쌀 수출실적이 없는 파키스탄, 이집트는 물론 쌀 수출국가가 아닌 아르헨티나와 캐나다도 참가통보를 하였다는 점이다. 파키스탄과 이집트는 자국의 쌀 수출시장 확대 차원에서, 아르헨티나와 캐나다는 다른 통상현안의 해결기회로 쌀협상을 활용하기 위한 것이었다.

이와같이 다양한 목적과 이해관계에 따라 9개국이 쌀협상에 참가하게 됨으로서 협상구도는 복잡하게 얽히게 되었으며 모든 참가국과 동일한 차원에서의 협상추진 보다는 국가별로 차별화된 세밀한 쌀협상 전략을 수립하게 되었다. 첫째, 주요 협상 상대국인 미국, 중국, 태국을 중심으로 협상을 진행하기로 하였다. 즉 쌀수출에 관심이 크고 우리와 실질적인 이해관계가 있는 나라들 중심으로 협상을 추진하여 협상골격을 마련하고 전반적인 협상분위기를 이끌어 여타국들과의 합의도출을 시도하기로 한 것이다. 둘째는 상대국요구수준 등 협상상황의 불확실성을 감안해 단계

별 대응방식을 취하기로 하였다. 즉 최초 협상단계에서는 국내 쌀산업의 어려움과 관세화 유예 필요성을 집중 설명하고 본격적인 협상단계에서는 주요 쟁점별로 우리의 입장 반영에 주력하고 쌀 외의 양자현안 문제가 제기되는 경우 쌀협상과는 별도로 분리해 협의해 나가기로 하였다. 협상의 최종단계에서는 주요 협상국과 합의도출에 주력하고 여타 국가는 주요국과의 협상결과에 동의하는 분위기를 조성해 나가는 것으로 하였다.

이러한 협상전략하에 2004년 5월 6일, 미국과의 협상을 시작으로 12월 30일까지 진행된 쌀 협상의 핵심쟁점은 관세화 유예기간, 의무수입량(TRQ: Tariff Rate Quota, 시장접근물량) 확대 수준, 소비자 시판 등으로 볼 수 있다. 상대국들은 관세화를 선호하는 입장이었으나 한국은 관세화를 유예하자는 입장이어서 협상초기에 관세화를 유예여부에 대한 입장이 팽팽히 맞섰으나 협상이 진전되면서 유예기간과 조건에 초점이 맞추어지게 되었다. 즉 유예한다면 기간은 얼마로 할 것인지, 수입물량은 얼마나 늘려줄 것인지, 국가별로 묶은 어떻게 정할 것인지가 쌀협상에서 다루어져야 할 핵심쟁점이었다.

관세화 유예기간의 경우 우리 쌀산업의 경쟁력을 확보하기 위해 필요한 시간이라는 중요한 의미를 갖고 있었으므로 우리로서는 최대한 길게 확보해야 되는 반면에 상대국들은 유예기간연장을 최소화하는데 주력하였으며 유예기간이 길면 길수록 의무수입물량을 더 늘려야 한다는 입장을 협상 최종단계까지 견지하였다.

의무수입물량은 관세화를 유예를 하는 경우 그 대가로 우리나라가 수출국으로부터 얼마만큼의 물량을 수입할 것인지에 관한 것이다. 의무수입물량은 WTO 농업협정문을 고려할 때 관세화 유예를 위해서는 추가적으로 제공해야 하는 대가이기는 하나 과도하게 설정되는 경우 쌀 공급과잉기조를 심화시키고 장기적으로 우리 쌀산업에 큰 부담이 되는 사안이었다. 또한 의무적으로 수입해야하는 량이 관세화 개방으로 늘어날 수입량보다 더 많을 경우에는 관세화 유예의 실익이 없다는 측면에서 볼 때 쌀협상의 성패를 결정하는 최대의 쟁점이 되었던 것이다.

소비자 시판은 지금까지 가공용으로만 공급해 온 수입쌀을 일반소비자에게 공급

할 것인지, 공급한다면 물량은 얼마로 할 것인지에 관한 것이다. 소비자 시판 문제는 우리측 입장에서는 수입쌀이 시장에 유통되는 만큼 수급문제가 악화되고 국내외 가격차에 따른 부정유통이 우려되는 사안이었고, 수출국의 입장에서 본다면 단기적으로는 수출국에 큰 이익이 발생하지 않으나 장기적으로 보면 우리나라 소비자들에게 수입쌀에 대한 이미지를 높여 수입쌀의 판매확대를 도모할 수 있는 기회가 된다는 점에서 수출국, 특히 미국과 중국 등 주요국의 관심이 높은 사항이었다.

협상기간을 협상 주요 쟁점의 진행상황을 고려하여 탐색단계, 본격적인 협상 및 실질적인 합의도출단계, 최종합의단계로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

2. 탐색단계

이 단계는 협상초기 단계로 5월6일 미국을 시작으로 협상에 참가한 9개국 전체와 1차 협상을 마치고 미국, 중국, 태국, 호주 등 주요4개국 중심으로 2-3차 협상을 진행하였으며 주로 쌀 협상에 대한 협상상대국의 기본입장과 협상쟁점이 확인되는 과정으로 우리나라는 이 기간중 국내 쌀산업의 어려움과 관세화 유예의 필요성을 집중 설명하였다.

우리측 설명에 대해 미국과 호주는 상대적으로 한국의 관세화 유예가능성에 대해 긍정적인 자세를 보이고 시장접근물량의 증량수준, 자국산 쌀의 시장점유율에 관심을 보인데 반해 중국·태국의 경우에는 WTO 기본원칙이 무역자유화임을 밝히면서 한국의 관세화 유예에 기본적으로는 반대한다는 입장을 표명하였다. 이러한 국가간의 입장차이는 자국 쌀산업의 국제경쟁력과 밀접한 관련이 있는 것이었다. 즉 중국과 태국의 경우 쌀에 있어서 가격 경쟁력이 있는 만큼 한국이 관세화를 한다면 자국의 쌀 수출이 크게 증가할 수 있다고 판단하였기 때문에 한국의 관세화 유예에 대해 부정적인 입장을 보인 것으로 추정된다.

파키스탄, 인도, 이집트와의 협상에서 우리나라는 상대국이 모두 쌀 수출국이기 는 하나 한국에 수입된 실적이 없는 만큼 쌀 협상 참가자격이 있는지에 대해 의문을 제기했고 이에 대해 상대국은 향후의 잠재적 수출가능성이 있는 만큼 쌀협상에 대해 이해관계가 있다고 주장하였다. 또한 이집트는 자국산 쌀의 한국진출을 위한

입찰규격, 입찰제도제도개선 사항을 논의하게 되기를 희망한다고 하였다.

캐나다와 아르헨티나와의 협상에서 우리 측의 쌀 협상 참가목적에 관한 질문에 대해 캐나다는 유채유 관세율 인하, 아르헨티나는 가금류·쇠고기의 수입위생조건 등에 관심이 있다는 의사를 표명하였다. 이에 대해 우리는 쌀 이외의 품목으로 확대하는 것은 어렵고 동 문제를 검토하기 위한 양국간 협의회를 갖는 것이 바람직하다는 입장을 표명하였다.

3. 본격적인 협상단계

본격적인 협상단계에 들어서도 관세화의 유예에 대한 중국과 태국의 입장은 부정적이었다. 그러나 이들 국가의 강경한 입장도 우리 측의 지속적인 설명으로 8월 이후에는 관세화 유예의 필요성에 대해서는 공감하는 방향으로 전환되었다.

그러나 관세화 유예기간의 경우에는 쉽게 합의점에 이르지 못하고 난항을 겪었다. 본격적인 협상단계에 들어서도 중국과 태국은 관세화를 유예하더라도 1~3년 정도를 유예하여야 하고 그 이상은 불가능하거나 시장접근물량을 많이 증량해야 한다는 강경한 입장이었다. 또한 관세화 유예에 대해 상대적으로 긍정적인 입장을 표명한 미국의 경우에도 10년은 너무 길다는 입장이었다.

그러나 8월 협상에서 미국은 관세화 유예기간에 대해 우선 5년간 연장하고 그 이행결과를 평가한 후 추가적으로 5년을 연장할 것인지를 결정하는 단계별 접근방법을 제시하였고 다른 수출국도 이에 동의하였다. 이러한 미국측 제안은 유예기간에 대한 우리측 제안, 즉 10년은 너무 길다는 입장을 유지해 온 수출국의 입장이 변화되었음을 의미하는 것이었다. 그러나 우리 측으로서는 중간점검이 또 하나의 협상이 될 가능성을 미연에 방지할 필요가 컸다. 이러한 이유로 관세화 유예기간에 관한 협상은 협상 막바지인 12월초까지도 밀고 당기는 협상이 지속되었던 것이다.

관세화를 유예하는 경우 증량하는 시장접근물량 수준의 경우 협상초기에는 구체적으로 언급조차 되지 않았으나 협상이 진전되면서 수출국별로 제시하기 시작하였다. 그러나 협상초기에 관세화 유예에 대한 대가로 제시되는 물량의 수준은 우리 측

으로서는 수용하기 어려운 수준이었다. 시장접근물량의 증량수준이 관세화 유예기간과 연계되어 논의되는 것이라고 해도 일부국가에서는 16% 수준을 요구하기도 하였다. 이러한 수출국의 요구는 초기에 6%를 제시한 우리 측의 기본입장과는 상당한 차이가 있는 것이었다. 그러나 협상이 진행되어 막바지에 이르면서 수출국이 제시하는 수준은 9% 내외에서 모아졌고 우리 측 제시수준(7%)과의 격차는 많이 좁혀졌다.

[관세화와 관세화 유예의 동등성 분석]

- ☞ 시장접근물량과 관련한 우리측 협상전략 마련에 큰 영향을 미친 연구가 당시 한국농촌경제연구원 서진교 연구위원의 동등성분석이었다. 서진교연구위원은 연구 논문에서 쌀의 국제가격, 환율, DDA 협상 결과, 관세화에 따른 불확실성 등을 종합적으로 고려하여 관세화와 관세화 유예의 동등성을 분석하였다.
- ☞ 동등성 분석 결과 가장 비관적인 시나리오에서의 동등성은 15.5%로, 가장 낙관적인 가정하에서의 동등성은 4.9%로 나타났다. 즉 가장 비관적인 상황에서는 관세화 유예를 위한 시장접근물량이 15.5%를 넘는 경우 관세화하는 것이 유리하고, 가장 낙관적인 가정하에서는 시장접근 물량이 4.9%를 넘는 경우 관세화하는 것이 바람직하다는 것이다.
- ☞ 이러한 기초분석을 토대로 평균 예상수입량, 수입급증의 위험성, 유예기간중 관세화 전환 가능성 등을 고려한 결과 동등성은 8%를 약간 넘는 수준이었다.

수입쌀의 소비자 시판 문제는 협상이 진전되면서 타협점을 찾아 나갈 수 있었다. UR 협상 이후 수출국은 WTO-OECD 등과 같은 국제기구나 양자협약과정에서 우리나라가 수입쌀을 가공용으로만 공급하는 것에 대해 WTO 협정 위반가능성을 언급하면서 자주 문제제기를 했었다. 미국은 2004년 무역장벽보고서(Foreign Trade Barriers)에서도 “한국정부는 수입쌀의 구매와 유통, 최종소비에 관하여 통제하고 있다. 한국의 법률은 수입쌀이 오직 산업용과 가공용으로만 쓰이도록 하고 있다. 국영무역기관은 농림부로부터의 요구에 따라 저품질의 쌀만을 구매하고 있다”고 기술하고, 이의 시정을 요구하였다.

이런 상황을 고려할 때 우리나라의 입장에서 일부 수입물량의 소비자 시판은 관세화 유예기간, 시장접근물량, 국영무역을 통한 수입 등 다른 협상조건과 연계하여

활용하는 것이 최선의 대안이 될 수밖에 없는 상황이었다.

국별 수입물량의 허용여부는 효과적인 협상전략으로의 활용가능성이 있는 한편 국가별 물량을 둘러싸고 협상을 어렵고 복잡하게 만들 수 있는 양면성을 가지고 있었다. 왜냐하면 국별수입물량은 수출국간에 이해관계가 대립되어 서로 많은 물량을 요구하게 되고 수출국간에 합의를 도출하기 어렵기 때문이다. 따라서 정부는 국별 수입물량에 대해서는 최종단계까지 부정적인 입장을 견지하였다. 그러나 11월 들어 기존의 수입물량은 국별쿼타(Country Quota)로 배정하고 신규 증량물량은 일반 쿼타(General Quota)로 배정하자는 미국의 제안에 다른 수출국이 동의하면서 국별 수입물량의 배정도 급물살을 타게 되었다.

〈 시장접근물량의 국별 수입 현황 〉

단위 : 톤

	중국	미국	호주	태국	계
2001년	63,000	27,000	20,268	18,000	128,268
2002년	95,421	36,000	-	22,500	153,921
2003년	103,075	49,500	-	27,000	179,575
합계(비중)	261,496(57%)	112,500(24%)	20,268(4%)	67,500(15%)	461,764

[용어해설: 국별쿼타와 일반쿼타]

- ☞ 국별쿼타는 과거의 수입실적 등을 기초로 특정국가로부터 수입하도록 물량을 정하는 것이며, 일반쿼타는 상업적 판단에 기초해 모든 회원국들로부터 수입이 가능하도록 하는 제도
- ☞ 국별쿼타는 WTO 협정상 모든 회원국은 다른 모든 회원국을 동등하게 대하여야 한다는 최혜국대우의 원칙(MFN)과 상충되는 면이 있으나, WTO 협정은 과거의 수입 등을 기초로 하여 물량이 배정되고 협상국 및 회원국이 동의하는 경우 등의 조건을 충족하는 경우 예외적으로 인정

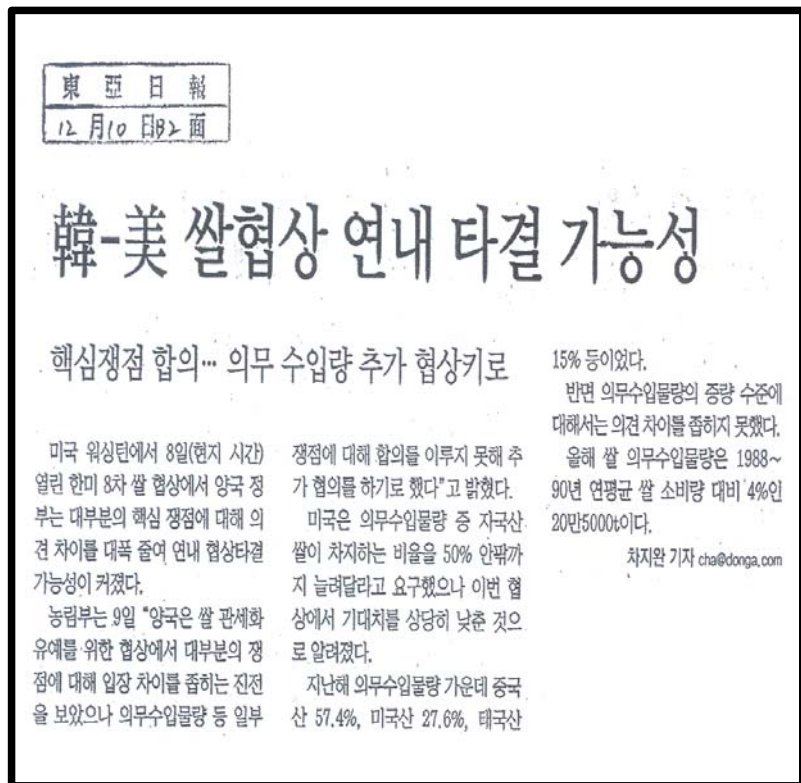
4. 최종 합의단계

협상 막바지인 12월에 접어들어서야 미국, 중국, 태국 등 주요국들과 유예기간 10년 연장에 합의를 이끌어낼 수 있었다. 그러나 유예기간의 5년차에 이행상황을 중간점검한 후 5년연장, 시장접근물량의 증량수준(우리측이 7%, 수출국 9% 수준), 국별 수입물량의 허용여부, 수입량중 소비자 시판물량의 비중 등 주요쟁점들이 아직 해결되지 않은 상황이었다. 정부는 WTO협상시한을 고려하여 12월중 중요쟁점에 대한 합의를 이끌어 냄으로서 협상을 마무리 짓고 협상결과를 연내에 WTO에 통보하기로 하였다.

12월초 대외경제장관회의에서 협상을 마무리하기 위한 지침을 마련하였다. 유예기간은 10년으로 하되 5년차에 유예 중단가능성이 없는 중간점검을 실시하는 것으로 하고, 시장접근물량은 8%의 범위 내에서 최소화되도록 하고, 국별 수입물량은

기존 물량은 2001~03년 수입실적을 기준으로 국별로 배분하고 신규증량 물량은 일반 쿼터로 운영하는 것으로 하였다. 소비자 시판물량은 10%에서 30%로 연차적으로 확대하는 것으로 하고 쌀 협상 이외의 양자현안 요구에 대해서는 쌀 협상과 분리하여 협의한다는 원칙을 유지하기로 하였다. 이러한 협상지

침에 따라 12월 10일부터 12월 22일까지 9개국과의 협상을 진행하였다.



이 과정에서 미국, 태국 등 주요 협상국과는 이미 상당수준 접근되어 있는 기본 합의안에 대한 세부입장을 조율하여 관세화 유예기간, 시장접근물량, 소비자 시판

및 국별 수입물량 등에 대해 합의하였다. 또한 쌀협상과 관련된 국별 쿼타의 이행방법(미국), 협상결과의 이행점검을 위한 정부차원의 연례 협의 및 장립종 입찰규격(중국) 등 기술적 사항은 물론 쌀협상과 관련은 없지만 쌀 협상과정에서 제기된 중국, 알제틴, 캐나다 등의 양자차원의 동 식물검역 및 관세관련 사항에 대해서도 대부분 의견접근이 이루어졌다.

이에 따라 정부는 12월 22일에 대외경제장관회의를 개최하여 주요 수출국과 합의된 기본골격을 중심으로 이행계획서 최종안을 마련하여 협상상대국과의 협의 후 WTO에 통보하기로 하였다. 아울러 협상결과의 이행과 관련한 기술적이고 절차적인 사항과 양자차원의 부가적 사항에 대해서는 우리 측 이행계획서안 통보 이후 WTO 검증기간 중 추가협의를 통해 마무리하기로 하였다.

우리 측이 제시한 이행계획서 최종안을 갖고 막바지 집중적인 협의를 통하여 상대국들의 동의를 받아내게 되었다. 다만 인도의 경우 쌀 대북지원시 자국산 쌀 구매확대문제를 끝까지 제기함으로써 최종합의를 조건부로 WTO 이행계획서 수정안에 이의를 제기할 수 있다는 입장을 제시하였다.

정부는 12월 28일 열린 국무회의에서 주요 협상결과를 보고하고 주요국과의 합의가 도출되었으므로 WTO에 이행계획서 수정안을 통보하고 협상결과를 발표하는 한편 국회비준동의를 추진하기로 하였다. 이에 따라 정부는 12월 30일 대외경제장관회의를 개최하여 쌀협상 최종합의문을 확정하고 동일자로 WTO에 통보하였다.

[WTO에 통보한 최종합의문 내용]

- ☞ 관세화 유예를 2005년부터 2014년까지 10년간 연장
 - 이행 5년차인 2009년도에 이행상황에 관한 다자간 중간 점검 실시
 - 유예기간중 언제든지 관세화로 전환할 수 있는 권리 확보
- ☞ 시장접근물량은 2005년 225,575톤에서 2014년 408,700톤까지 균등 증량
- ☞ 의무수입물량의 수입방식은 국영무역을 유지하되 2005년도 시장접근물량중 10%를 시장에 판매하고 6년차인 2010년 30%까지 늘려 2014년까지 30% 비율을 유지
- ☞ 시장접근물량중 기존물량(205,000톤)은 '01 ~ '03년 수입실적을 반영하여 미국, 중국, 태국, 호주 4개국에 국가별 쿼타를 배정하고 신규물량은 최혜국대우 방식으로 운영
 - 국가별 쿼타 : 중국 116,159톤, 미국 50,076톤, 태국 29,963톤, 호주 9,030톤

WTO에 통보된 우리나라의 이행계획서 수정안에 대하여 WTO사무국은 회원국들로부터의 검증을 받기위하여 2005년 1월 6일자로 모든 회원국에 배포하였으며 3개월간의 검증기간 동안 회원국의 이의제기나 반대가 없으면 공식적으로 승인·확정되는 것이다.

5. 쌀 협상과정에서의 국내 공감대 형성 노력

쌀협상은 국내 농업에서 쌀산업이 차지하는 비중을 고려할 때 전체 농업계의 관심이 지대하고 정치적으로도 민감한 사안일 수밖에 없었다. 특히 2004년도에는 4.15 총선이 예정되어 있는 만큼 쌀협상의 정치적 민감성이 증폭될 수밖에 없는 상황이었다. 또한 협상이라는 전문적인 영역에서 이루어지는 일이고 협상 전략상 공개하는데 한계가 있을 수밖에 없다는 문제점을 내포하고 있었다. 그러나 정부는 우루과이라운드 협상이나 한-칠레 FTA 협상과정에서 나타난 문제점을 토대로 홍보계획을 수립, 최대한 정보를 공개하여 국민공감대를 형성하고 정부의 입장을 설명하는데 주력하기로 하였다. 4월 20일 개최된 국정과제토론회에서 노무현 대통령은 쌀협상에 대해 객관적 자료를 토대로 국민들에게 적극 홍보해 나갈 것을 주문하였다

쌀협상의 성격과 내용을 정확하게 알려야 합니다. ‘쌀 예외 연장 협상’ 등 추가 개방 이미지를 불식시킬 수 있도록 정확한 용어를 사용할 필요가 있습니다. 관세화 유예기간 중에도 잠재 관세율은 계속 하락하게 되므로 추후 관세화 시 일시적인 충격을 받게 됩니다. 협상 결렬시 전개될 상황을 국민들에게 명확히 알릴 필요가 있습니다. 가급적 계량화, 수치화 된 자료를 제공하여 객관성을 높일 필요가 있습니다. 예를 들어 미국과 중국의 쌀 생산능력, 과거 국제 쌀값 추이 등 국제 수급전망을 고려한 국내 쌀 생산과 농지규모 전망등입니다. 상기 사항들이 TV 기획방송 등을 통해 국민들에게 정확히 전달·공유될 수 있도록 자료제공 등 적극 대응하는 것이 필요합니다. (2004.4.20)

쌀 협상 개시의사의 WTO 통보와 함께 시작된 쌀 협상의 초기단계에서 정부는 언론, 학계, 지방자치단체 공무원 등 여론지도층을 중심으로 주로 쌀 협상의 내용과 성격을 알리는데 주력하기로 하였다. 정부는 농림부를 중심으로 기자단 설명 및 워크숍 개최, 농민단체 간담회, 지자체 및 유관기관 공무원을 대상으로 하는 교육 실시 등을 통해 이러한 쌀 협상의 배경적 정보를 설명하고 “쌀 협상에 관한 궁금증을 풀어드립니다”와 같은 홍보책자를 제작하여 전국적으로 배포함으로써 쌀 협상에 대한 오해를 해소하고 독자가 균형 있는 판단을 할 수 있도록 유도해 나갔다.

그러나 정부의 국민공감대 형성이 진행되는 과정에서 농민연대를 중심으로 쌀 시장 개방 반대활동도 표면화되기 시작하였다. 3월 10일 전남도청 앞과 평택에서 쌀 개방 저지투쟁 선포식이 열렸으며, 전농은 군 지역별로 농민들을 대상으로 쌀 시장개방에 관한 찬반투표를 실시하고 이를 통해 쌀 시장 개방 반대하는 입장의 결집을 시도하였다. 쌀 시장개방 찬반을 묻는 투표는 3월 13일 전남 보성에서 실시되어 참여자의 90.2%가 반대 입장을 표명한 후 전국적으로 산발적으로 진행되기 시작하였다.

WTO 농업협정의 내용이나, UR 협상 결과와 쌀의 농업협정상의 지위, 쌀협상의 본질적 특성, 주요 쟁점사항 등을 일반 농업인이나 비전문가가 정확하게 이해하기는 쉽지 않다는 면을 고려할 때 농민들의 불안감이 급속하게 확산될 가능성이 높았다. 이런 상황에서 정부는 당초 여론지도층을 중심으로 추진하기로 한 초기단계 홍보노력을 농업인과 현장중심으로 변경하는 한편, 쌀 협상 문제를 범정부적으로 추진하고

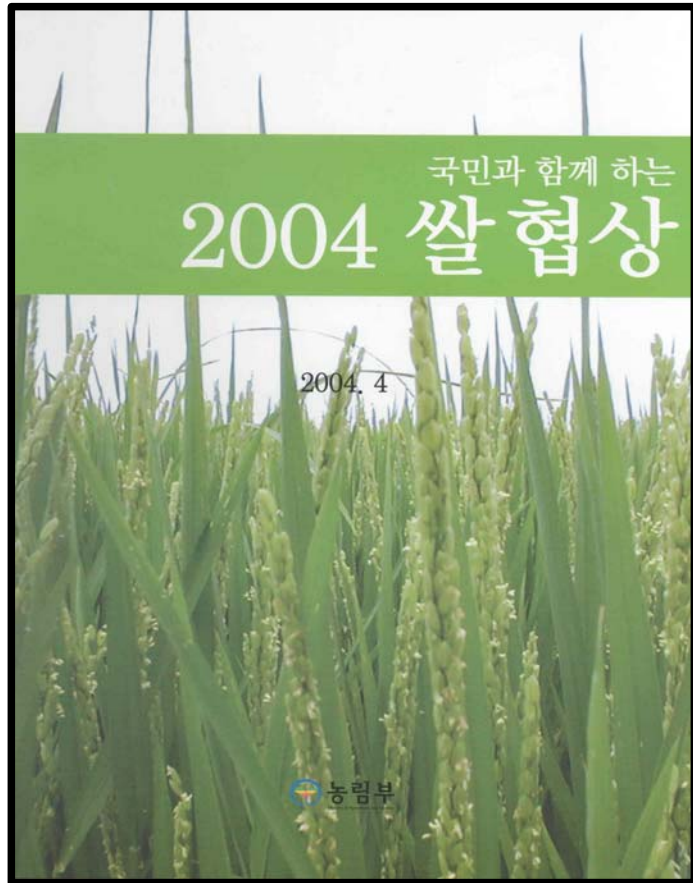
대응해나가기로 하였다.

이를 위해 정부는 쌀협상대책 실무추진단의 국민적 공감대 형성노력을 강화하는 한편 농림부 내에 전담조직으로서 “쌀협상 국민참여지원팀”을 구성하고 지방자치단체에도 전담조직을 구성하도록 하는 한편 국정홍보처, 외교부, 재경부 등이 함께 노력해 나가기 시작하였다. 쌀협상이 본격적으로 진행되면서 정부는 쌀 협상이 진행되는 단계마다 언론·농민단체·일반농업인·지자체 공무원·농업 관련 기관 등 홍보대상에

따라 보도자료 배포·워크숍, 간담회·토론회, 지역별 설명회, 교육·각종 홍보자료의 작성·배포, TV·라디오 홍보 등 거의 모든 홍보수단을 통해 쌀협상의 성격과 진행상황을 적극 홍보하였다.

이러한 정부의 노력에도 불구하고 농민단체는 9월 이후 잇달아 전국 단위 농민집회를 개최하고 지역별로 산발적인 집회 및 시위를 통해 쌀개방 반대 및 우리 쌀 사수 등 반대노력을 전개하였다. 특히 2004년 12월 17일에 개최될 예정이었던 쌀협상 국민 대토론회는 쌀 협상의 무효와 재협상을 주장하는 일부 농민단체의 점거농성으로 무산되고 말았다. 또한 연내 협상을 마무리하고 WTO에 통보를 한다는 정부의 입장이 알려지면서 농민단체는 정부에 대해 시간에 쫓겨 협상을 마무리하지 말고 시한을 넘기더라도 전면 재협상을 할 것을 요구하였다. 정부의 관세화의무발생론이 맞지 않다는 것이었다.

이러한 요구의 배경에는 12월말까지 협상이 마무리되지 않는 경우 관세화로 전환



되느냐 그렇지 않느냐 하는 자동관세화론 또는 관세화 의무 발생론에 대한 서로 다른 판단이 바탕에 깔려 있는 것이며, 12월말까지 협상이 종료되지 않으면 관세화 의무가 발생하므로 9월말까지 협상을 마무리하겠다는 당초 계획이 지나 협상이 진행된 데 대한 오해와 불신에서 기인한 것이었다. 그러나 이러한 대외적인 시위모습과는 달리 정부의 홍보노력이 강화되면서 농민단체와 농업인들의 쌀협상에 대한 인식은 쌀협상 자체를 반대하는 입장과 쌀협상 이후 국내 쌀산업 대책에 관심을 갖는 입장으로 나타나기 시작했다.

쌀협상 국민공감대 형성을 위한 정부의 노력이 어느 정도 성과가 있었는지는 2차례에 걸쳐 실시한 설문조사 결과에서도 나타난다. 한국농촌경제원이 현지 농업인 791명을 대상으로 2004년말 실시한 설문조사에 의하면 협상에서 관세화 유예를 꼭 해야 하는가라는 질문에 대해 대상자의 51%가 “관세화든 관세화유예든 실익이 우선”이라고 답변하였고 “관세화 유예를 무조건 관철”해야 한다는 입장은 31%에 불과했다. 또한 2006.1월 한국갤럽을 통한 전화면담조사에서는 쌀협상에 대해 어느 정도 알고 있는지를 질문한 결과 농업인의 66%, 일반인의 50%가 잘 알고 있거나 어느 정도 알고 있는 것으로 답변하였다. 이러한 결과는 쌀협상 내용의 이해하기 쉽지 않은 내용임에도 불구하고 정부의 국민공감대 형성노력이 나름대로 성과가 있었다는 것을 의미한다고 할 수 있겠다.

제6장 쌀 협상 결과에 대한 각계의 평가

쌀협상 결과가 발표된 후 언론은 쌀협상 결과를 보도하면서, 쌀 관세화 유예의 대가로 의무수입 물량을 2배로 늘려주는 했지만 농민단체의 관세화 유예 요구, 취약한 국내 쌀 산업의 체질을 강화하기 위한 시간 확보라는 차원에서 불가피한 것이라는 평가가 일반적이었다. 이와 함께 일부 언론은 정부는 향후 119조원 투자계획을 차질 없이 추진하되 지난 10년간의 실패를 답습해서는 안 되며, 농민들도 개방 반대만 외칠 것이 아니라 개방이 대세임을 받아들이고 경쟁력 강화를 위해 노력해야 할 것이라고 지적하였다. 아울러 관세화 유예기간중 적극적으로 관세화로 전환하는 전략도 검토할 필요가 있다고 하였다.



언론의 보도와는 달리 농민단체는 10년간 관세화 유예를 연장하였음에도 의무수입 물량을 늘리고 소비자시판을 하게 된 것에 대해 정부가 최악의 협상대응을 했다고 주장하면서 쌀협상 결과를 전면 재검토하고 재협상을 실시할 것을 주장하는 내용의 성명서를 발표하였다. 이와 함께 식량자급률의 법제화, 공공비축제와 추곡수매의 병행 시행, 소득보전직불제의 보전 수준 상향 조정을 요구하기도 하였다.

이러한 농민단체의 주장과 쌀협상 결과에 대해 전문가 그룹의 평가는 다양하게 제시되었다. 중앙대학교의 윤석원 교수는 한 신문기고에서 “협상과정과 결과에 대한 평가는 일단 정부가 관세화 유예로 가닥을 잡았다는 점에서는 다행스럽다. 정부는 사실 그동안 협상과정에서 상대국이 무리하게 요구하면 관세화로 간다는 것을 강하게 암시했다. 이는 협상전략으로 이해되는 측면이 있으며, 정부는 예상대로 관세화유예라는 최종선택을 했다”고 함으로써 협상결과에 대하여는 긍정적으로 평가

하였다. 그러나 그는 “협상결과에도 불구하고 농민들이 도로를 점거하고 단식하며 협상이 잘못되었다고 주장하는 이유는 협상결과의 내용보다는 정부가 협상과정에서 보여준 행동과 태도로 강한 불신을 갖게 된 데서 비롯되었다”라고 주장함으로써 협상과정에서 아쉬움이 있었음을 지적하였다.

일각에서는 쌀 국제가격이 높아 관세화하는 것이 우리 농가에 유리하며, 언젠가 관세화해야 할 것이라면 이번에 관세화를 하고 구조조정을 촉진하는 것이 쌀산업의 발전을 위해 바람직하다는 의견을 제시하기도 하였다.

이때 대두된 재협상론과 관세화론에 대해 당시 한국농촌경제연구원의 이정환원장은 “재협상론은 쌀 수출국이 재협상을 거부하고 세계무역기구에 제소하면 우리가 패소해 관세화할 수밖에 없는 가능성을 배제할 수 없는 것이므로 관세화의 위험을 지나치게 가볍게 보고 있다. 또한 쌀농업이 100만명이 취업하고 있는 산업이며 이들중 60%가 50세를 넘어 전직의 기회를 상실한 사람들임을 감안할 때 관세화를 해 수입이 급증해 농가경제가 충격에 휩싸이고 이를 해결하기 위한 대책에 재정을 쏟아 붓는 위험을 감수해야 하는 관세화론은 수용할 수 없다는 결론에 이르게 된다”고 주장하였다.

이처럼 농민단체의 부정적 평가에도 불구하고 많은 전문가는 일본이나 대만의 협상결과와 비교할 때 관세화 유예기간, 시장접근물량의 증량 수준, 시판물량의 비중 등에 있어서 분명히 좋은 조건이며, 협상이 마무리된 시점에서 재협상을 요구하는 것은 국가 신뢰를 떨어뜨리는 일이라는 입장을 표시하였다.

제7장 이면합의 논란과 쌀 협상 국정조사

1. 쌀 협상 이면합의 논란의 시작

쌀협상의 기본골격에 관한 합의가 도출되어 WTO에 통보된 이후 정부는 협상 상대국과 기술적·절차적 사항 및 양자차원의 부가적 사항에 추가적인 협의를 진행하였으며 3월 29일 인도와 최종합의함으로써 1년 3개월간 진행된 역사적인 쌀협상은 마무리 되었다. 90일간의 WTO회원국 검증기간이 종료되자 2005년 4월 7일 WTO 사무국은 우리나라 이행계획서 수정안에 대한 이의를 제기하는 국가가 없음을 확인하였고 4월 12일에 사무총장 명의의 인증서를 발급하였다.

이에따라 정부는 WTO에서 확정된 이행계획서의 내용과 합의 사항의 이행과관련된 기술적이고 절차적인 사항, 양자차원의 부가적인 사항을 정리하여 4월 12일 공식 발표하고 기자단에 대하여 설명하였다. 그러나 정부발표 이후 일부 언론에서 동식물 검역관련 양자차원에서 부가적으로 합의한 내용에 대하여 언론에 배포된 자료와 협상결과 설명의 차이를 이유로 쌀 협상의 이면합의 및 협상 결과 은폐의혹을 제기하기 시작했다. 즉 중국산 과일의 수입허가와 관련해 이면합의가 있었다고 합의내용을 왜곡하여 보도한 것이다.



<쌀협상을 규정하고 있는 WTO 설립문서>

이에 대해 이행계획서 전문을 공개하고 국회 농림해양수산위원회에서 기술적 사항과 양자차원의 부가적 합의서 원문전체를 소속 의원들 에게 열람토록 함으로서 이면

합의가 없었으며 의혹을 해소 하는데 주력하였다. 그러나 일부 정치권과 농민단체는 중국에 사과배 등의 수입을 허용하는 등의 이면합의가 있었다는 의혹과 과도한 양보라는 입장을 계속 제기하면서 정치적으로 쟁점화하고 국정조사를 필요성을 주장함에 따라 국회는 4.22~6.15까지 35일간에 걸쳐 국정조사를 실시하기로 결정하였다.

2. 국회의 쌀 협상 국정조사

여야 의원으로 구성된 쌀협상 국정조사 특위는 농림부·외교부에 대한 예비조사(5.19 ~ 5.20), 농림부·외교부의 기관보고(5.26 ~ 5.27), 국정조사 청문회(6.13 ~ 6.14)를 개최하였고, 쌀협상과 관련된 비밀자료를 열람하였다. 이 과정에서 특위위원들은 쌀협상과 다른 품목의 연계 여부, 쌀협상에서 다른 품목에 대해 부가적 합의를 한 이유, 정부의 협상전략, 이전에 기술적·절차적 부가 합의사항과 양자간 합의사항이 충분히 밝히지 않은 이유 등을 집중적으로 조사하였다.

청문회 다음날인 6월 15일에 국정조사특위 전체위원회가 개최되었고 국정조사 보고서 채택방안이 논의되었다. 그러나 쌀협상 및 국정조사 결과에 대한 각 당의 견해차가 너무 커 열린우리당과 한나라당은 별도의 결과보고서를 작성하였다.

열린우리당은 쌀 관세화 유예 협상에서 국민과 농업인의 기대에 부응하는 협상결과가 도출되지는 못하였으나 불리한 조건에도 불구하고 최선의 협상결과를 내기 위한 정부의 노력은 인정되며, 이면합의는 존재하지 않는 것으로 결론지었다. 이에 반해 한나라당은 쌀협상의 준비단계부터, 협상과정, 협상 결과발표에 이르기까지 정부의 농업정책의 부재와 협상전략, 협상시스템의 부재를 총체적으로 드러내었으며, 정부가 쌀 이외의 여타 품목은 이번 쌀 협상에 포함시키지 않겠다고 했음에도 불구하고 쌀 이외의 품목에 대해 이면합의를 하였다고 주장하였다.

쌀협상 국정조사는 정부의 협상결과에 대한 충분한 설명이 이루어지지 못한 상황에서 불확실한 의혹을 기초로 정치적으로 결정된 측면이 강하며 이로 인해 상당한 사회적 논란이 야기되고 국론이 분열되는 문제점이 있었다. 그러나 다른 한편으로는 국정조사 결과 사실상 정부가 발표·공개한 내용 외에 추가적으로 밝혀진 사항은 없었으며, 쌀협상을 둘러싼 이면합의도 없는 것으로 결론지어짐에 따라 쌀협상을 둘러싼 의혹이 해소되는 계기가 되었다.

제8장 진통을 겪은 국회비준 동의와 국내보완대책

1. 격렬한 농민시위

쌀협상 결과에 대한 국정조사가 종료된 이후 정부는 국회에 비준동의안을 제출하였다. 그러나 정부의 희망과는 달리 계속되는 농업인 시위와 조기 비준 반대 집회 등이 격렬하게 전개됨에 따라 국회비준 동의는 쉽지 않은 상황이었다. 6.20부터 농민단체 대표들은 국회앞에서 단식농성을 시작했으며, 전국적인 시위를 전개하면서 쌀협상 무효과 국회비준 반대를 주장하였다.

한 국 일 보

6月21日 申

全農 등 7개단체

“쌀협상 무효화를”

농민 총파업

전국농민회총연맹 등 7개 농민단체로 구성된 쌀협상 국회비준저지 비상대책위원회가 20일 쌀협상 무효화를 주장하며 농민총파업에 돌입했다. 이번 파업은 지역별로 1~5일간 계속된다. 비대위는 이날 오후 서울 여의도 국민은행 앞에서 기자회견을 갖고 “이면 합의로 농민을 우롱하는 정부의 밀실 행정을 심판하고 민족의 생명인 쌀을 지켜 식량주권을 사수해야 한다”며 “정부와 여당이 적당한 미봉책과 당근으로 농민의 저항을 무마시키고 국회비준을 강행하려 한다면 농민총파업을 확대할 것”이라고 밝혔다. 비대위 측은

▲ 쌀협상 책임자 처벌 ▲ 농가부채 해결 ▲ 식량자급률 목표치의 법제화 ▲ 매년 쌀 30만석 대북지원 ▲ 학교급식법 개정을 통한 국산쌀 사용 활성화 ▲ 미국산 광우병 소고기 수입금지 등을 정부에 요구했다.

문경식 전농 의장 등 농민단체 대표 10여명은 정기국회가 끝나는 이 달 말까지 여의도 국민은행 앞에서 무기한 단식농성에 돌입했으며 조만간 각당 대표들을 만나 국회비준 반대 입장을 전달할 예정이다.

이에 앞서 전농은 이날 오전 서울 가락동 농수산물 도매시장에서 쌀협상 무

효 및 국회비준저지 결의대회를 열고 국회의 쌀협상 비준 움직임에 항의성명을 발표했다. 또 전농소속 농민 25만여명(전농 추산)은 이날부터 출하중단을 시작했으며, 전국 91개 시·군의 농산물 도매시장과 미곡종합처리장에서 유통 봉쇄 및 농기계 적재시위 등을 벌였다.

전농 측은 쌀협상 관련자료에 대한 정부의 행정정보 공개 청구 기각 결정에 대해 행정소송을 제기하는 동시에 28일께 농민 10만명이 참여하는 대규모 상경시위를 발의 계획이다.

인형영기자 prometheus@hk.co.kr

쌀 협상 결과와 비준 필요성에 대한 농민단체들의 입장이 모두 동일했던 것은 아니다. 일부는 협상의 결과를 전면 부정하고 DDA 이후로 비준안 처리를 연기해야 한다고 하는 반면 또 다른 측에서는 협상의 결과를 긍정적으로 평가하면서 비준의 선결과제로 보완대책의 마련을 주장하기도 하였다.

그러나 풍작에 따른 공급과잉과 수입쌀 시중유통에 대한 불안감 등으로 쌀값이 전

년대비 13% 급락하는 등 수확기 쌀 시장상황이 불안해 지면서 농민들의 시위가 빈번해지고 시위양상도 과격해지게 되었다. 2005년 9월 이후 쌀협상 반대 및 수확기 시장안정대책을 요구하는 전국 단위 농민집회가 3회가 개최되었고 전국의 시군에서는 농민단체를 중심으로 농협·지자체 등에 벼를 쌓아 놓는 야적시위를 전개하였다. 또한 전농, 한농연 등 농민연대 회장단을 중심으로 여의도 국회의사당 앞에서 천막을 치고 쌀협상 비준반대, 쌀값 보장을 요구하는 단식농성을 실시하기도 하였다.

2. 국회 차원의 토론회·공청회 개최

쌀협상 결과에 대한 국회의 비준동의에 대해 농업인들의 반대시위가 지속됨에 따라 일부 농촌지역 출신 의원들의 모임을 중심으로 쌀협상 결과 국회 비준에 반대하는 성명을 발표하기도 하였다. 이에 따라 국회에서는 비준동의안의 처리를 둘러싼 의견수렴을 위해 여러 차례에 걸쳐 토론회·공청회를 개최하였다.

국회차원의 토론회 공청회에서는 일부 강경 농민단체가 주장하는 협상결과 무효화, 비준거부는 공감을 얻지 못한 대신 국회 비준동의 필요성에 대한 인식이 확대되었으며 크게 보아 두가지 의견이 제시되었다. 첫째는 DDA 협상이 진행되고 있는 상황에서 쌀협상의 결과를 판단하기 어려우므로 DDA 협상이 종료된 이후에 국회 비준이 이루어져야 한다는 비준연기론과 둘째는 쌀협상의 결과가 나름대로 수용할 만하나 쌀산업을 비롯한 국내 농업의 여건을 고려하여 경쟁력 강화와 농가의 소득 및 경영안정을 위한 추가적인 보완대책이 선결되어야 한다는 입장으로 다수의 농민단체와 많은 전문가가 제시한 내용이다. 이러한 의견에 대해 정부는 쌀협상 비준이 조기에 이루어지지 않는 경우 발생하는 국제신인도 하락 등 조기 비준의 필요성을 적극 설명하였다.

3. 국회비준을 위한 두 차례의 보완대책 마련

정부는 국회에서 국정조사가 완료된 만큼 6월 임시국회에서 쌀협상 비준안 처리를 추진할 계획이었으나 농업계의 연이은 조기비준 반대시위와 추가대책 요구에 따라 쌀협상 비준안 처리가 어렵게 되자 정부와 여당은 고위당정협의회를 개최(2005.6.20)하고 비준안 처리를 위한 범정부적 대응체제의 구축과 국내 보완대책을 마련하기로 하였다. 이에 따라 재정경제부 차관을 단장으로 농촌대책, 홍보대책, 국

회대책을 추진하기 위한 쌀 협상 비준 대책 추진단이 발족되어 운영되었다. 특히 농림부 차관보를 팀장으로 하는 농촌대책반은 농민단체장이 참여하는 두 차례의 워크숍과 실무급 협의 등을 개최하였다.

7월 14일과 15일 이틀에 걸쳐 농림부장관과 국장급 이상 간부, 그리고 농민단체장 등이 참석한 합동워크숍에서 농민단체는 공공비축 확대, 쌀 고정직불금 단가 인상, 식품산업발전대책 수립 등을 건의하였다.

문화일보
7월 11일 화요일

정부 '쌀협상' 농민의견 수렴 나섰다

농림부 장·차관 - 농민단체 대표 '합동 워크숍'

▶ 지난 6월 임시국회에서 농민단체 등의 반발로 쌀 협상 결과에 대한 국회비준을 받지 못한 농림부가 농민들을 대상으로 적극적인 의견수렴과 설득에 나선다. 이는 여당과 야당이 모두 쌀협상, 국회비준 처리를 위해서는 시장 개방 확대에 따른 농민의 불안을 해소할 수 있는 추가 대책이 필요하다고 강조하고 있는데 따른 것이다.

농림부는 14, 15일 1박2일간의 일정으로 경기도 의왕시 농업기반공사 농어촌교육원에서 '농민단체 합동 워크숍'을 열고 쌀협상 국회비준에

대한 농민들의 의견을 수렴할 예정이라고 11일 밝혔다.

이번 워크숍에는 한국농업경영인 중앙연합회와 전국농민회총연맹 등 주요 농민단체 대표들이 참석하며, 농림부에서는 박홍수 장관과 이명수 차관, 윤장배 통상정책관 등 간부들이 모두 참석해 열린 토론을 벌인다.

농림부측은 이번 토론회를 통해 쌀협상 결과에 대한 오해를 풀고, 시장 개방에 대비한 정부의 쌀소득보전방안과 농가부채대책 등을 설명할 방침이다. 농민단체들도 농가소득안정을

위한 고정직불금 인상, 추곡수매제 폐지에 따른 공공비축물량 확대 등 쌀농가 소득 추가 안정책을 정부에 촉구할 계획이다.

농림부는 이번 워크숍에서 농민단체들과 견해차를 좁힐 경우 다음 임시국회에 쌀 협상 결과에 대한 국회비준 가능성이 커질 것으로 기대하고 있다.

농림부 관계자는 "농민단체들을 대상으로 119조원의 투융자계획과 쌀소득보전직불제 등 대책을 설명하고 농민들이 요구하는 내용중 타당성이 있는 사안은 검토를 거쳐 정책에 반영할 방침"이라고 말했다.

차봉현기자 bhcha@

정부는 합동워크숍과 실무급 협의 등을 통해 농민단체가 제시한 64건의 건의사항을 20건의 핵심건의 사항으로 정리하고 이중 16건을 수용(5건 부분수용)하는 내용의 제1차 쌀협상 보완대책을 마련하고 관계부처협의와 당정협의를 거쳐 발표(8.17)하였다.

[제1차 쌀협상 보완대책 주요내용]

- ☞ 수용 : RPC(미곡종합처리장) 건조·저장시설 확충, 농업기반시설 지원 확대, 농신보 정부출연 확대, 친환경 농업 인프라 구축, 농지은행 조기 도입, 선도 후계농업인 추가지원, 농업통상협상 시스템 개선, 불법 수입쌀 단속 강화, 식품산업 발전대책 수립, 과수산업종합대책 마련, 쌀 자조금 근거 법률 제정
- ☞ 부분수용 : 공공비축 확대, 쌀 고정직불금 단가 인상, 밭농업 직불제 전면 도입, 영유아 양육비 지원 확대, 식량자급률 목표치 법제화

* 미곡종합처리장 : 쌀의 도정·건조·저장기능을 갖춘 종합적인 현대식 쌀 가공시설

그러나 같은 날 열린 농민단체 대표와의 간담회에서 일부 농민단체 들은 2001년 상호금융저리대체자금 상환연기, 정책자금 금리인하, 학교급식법 개정 등 핵심 요구 사항 중 일부가 반영되지 못한 데 대해 강한 불만을 제기하면서 추가보완 대책을 강력히 요구하였다. 이러한 농민단체의 입장을 고려한 국회 농림해양수산위원회도 정부의 대책이 미흡하다고 지적(9.14)하였고, 통일외교통상위원회에서도 쌀협상 비준안을 의결(10.27) 하면서 정부의 추가보완 대책을 부대조건으로 요구하였다. 이에 따라 정부는 10월 28일에 경제정책조정회의를 개최하고 농민단체의 핵심요구사항 4건과 수확기 쌀값 안정대책을 주요 내용으로 하는 제2차 쌀협상 보완대책을 발표하게 되었다.

[제2차 쌀협상 보완대책 주요내용]

- ☞ 2001년 상호금융저리대체자금 지원잔액(5조 9천억원)의 상환 연기
- ☞ 후계농업인 육성자금 등 정책자금, 재해용자지원금, 주택용자 금리 인하
- ☞ 영농규모화를 위한 영농규모화 자금 금리 인하 (3→2%)
- ☞ 농지은행의 경영회생지원 농지매입사업의 지원규모 확대 (100→422억원)
- ☞ 수확기 쌀 시장 안정을 위해 공공비축량(400만석)외에 100만석 추가 매입

4. 진통 끝에 비준동의안 국회 의결

제1차 쌀산업 보완대책이 발표된 이후 국회 통일외교통상위원회는 9월 23일 비준동의안을 상정할 계획이었으나, 일부 야당 및 농촌출신 의원들의 회의장 점거하고 위원장의 의사진행에 격렬하게 항의함으로써 비준 동의안이 상정되지 못하였다. 통외통위는 위원장 주최로 농민단체와 관계부처 장관 등이 참여하는 간담회를 개최하였고 이 자리에서 농민단체가 제시한 보완대책의 추가 검토를 요청하였다.

이후 민주노동당과 협의하에 비준동의안을 상정은 하되 의결전에 공청회를 개최한다는 조건하에 10월 13일 비준동의안이 상정되었다. 10월 13일 통외통위 주관하에 공청회가 개최되었으며, 이 자리에서 농림부는 농민단체가 주장하는 추가적인 보완대책에 대한 검토가 이루어지고 있음을 설명하였다. 통외통위는 10월 21일에 비준 동의안 의결을 추진하였으나, 민주노동당 의원 및 보좌관들은 회의실을 점검함에 따라 무산되었다. 10월 27일 통외통위가 비준안을 재상정함에 따라 민주노동당 의원 및 보좌관이 회의실을 점검하려 하였으나 국회 경위들의 제지로 회의장 진입에 실패하였고 국회 통외통위는 농민단체의 미수용 건의를 중심으로 추가 보완대책을 마련할 것을 부대조건으로 비준 동의안을 의결하였다.

서울경제 2005년 11월 23일 a08면

쌀 관세화 유예 협상 비준안 처리를 앞두고 정치권이 긴장감이 높아지고 있다.

열린우리당과 한나라당이 원내대표 회담을 통해 25일 본회의에서 비준안을 처리하기로 합의했지만 민주노동당은 "국회의장이실 용감하게라도 비준안 소위를 막겠다"는 입장이고 농촌 출신 야야 일부 의원들도 "실책이 자 방편을 표명하고 있어 상정 과정에서 충돌이 불가피하기 때문이다."



‘쌀 비준안’ 오늘 본회의 처리 여의도는 살얼음판

민노 "의정석 점거해서라도 상정 막겠다"
야야 일부 농촌의원도 "실력 저지" 표명

한나라당은 비준안 처리를 더 이상 미룰 수 없다는 우리당 측 주장에 '농업 근본대책 마련을 위한 정부-경자관-농민단체 간 3자 협상기구' 구성을 전제로 합의한 상태다. 그러나 최규성(우리당)·홍문표(한나라당)·한화갑(민주노동당)·강기갑(민주노동당) 의원 등 농촌출신 의원들은 권위위원의 개최를 요구하며 비준안 처리를 위해 모든 수단을 동원하겠다는 입장이다.

민노당도 한나라당의 '3자협상

했고 나경원 한나라당 공보부대표도 "국회의장이 알아서 할 문제"라고 밝혔다.

이에 대해 강기갑 국회의장 공보수석은 "아직까지 질서유지권 발동은 (국회의장이)고려하지 않고 있는 것으로 안다"면서도 "민주적 합의를 절차를 힘으로 막는다면 국회의 법에 따른 수밖에 없지 않겠느냐"고 해 질서유지권 발동도 배제하지 않고 있음을 시사했다.

김 공보수석은 이어 "쌀 비준안 문제는 더 이상 토론할 사항이 아니라 이제는 선제적 남기(논)는 사항"이라며 헌법외 개최 요구에도 응하지 않겠다는 방침을 밝혔다.

시사저널리스트 sksoo@sed.co.kr

국회의장 질서유지권 발동할까
물리적 충돌예상... 의정석 점유권 배제못해

25일 쌀 관세화 유예협상 비준안의 처리를 둘러싸고 강기갑 국회의장이 질서유지권을 발동하는 사태가 벌어질 지 여부에 정치권 안팎의 관심이 집중되고 있다.

의정석은 일단 지켜보겠다는 입장이다. 다만 사태가 악화될 경우 질서유지권 발동도 불사할 것 같은 분위기다.

우리당 최규성·한나라당 홍문표·민주당 한화갑·지민연·김나성·민노당 강기갑 의원 등 야야 농촌출신 의원들은 권위위원의 개최를 요구하는 한편 비준안 처리를 위해 의정석 점거 등 모든 방법을 동원하겠다는 입장을 밝혔다.

민노당도 쌀 비준안 강행 제지를 둘러싸고 수단을 비롯한 가능한 방법을 통해 이를 저지하겠다고 공언한

상태다.

현재까지 비준저지 입장을 밝힌 의원은 13명 가량으로 수석으로는 전원 입장지만, 이들이 사안에 국회 의정석을 점거한다면 물리적 충돌은 불가피 하다.

이에 대해 우리당과 한나라당은 비준안 상정에 앞서 충분히 간담회 등이 이뤄질 수 있도록 반대 의원들에게 발언권을 주겠다고 반대파들을 유인할 의욕을 쓰고 있다. 하지만 야야 결론을 내놓고 표결안을 남겨둔 상황에서도 반대 토론은 아직까지 공언하지 않은 것이 눈에 띈다.

저널리스트 window@sed.co.kr

국회의 요구에 따라 정부가 10월 28일에 제2차 보완대책을 발표하였고 10월 29일에 본회의 의결을 추진하였으나 야당의 반대로 무산되었다. 그 후 11월 23일비준동의안 의결을 재차 시도하여 일부 의원의 반대에도 불구하고 비준동의안이 표결에 의해 국회를 통과함으로써 2005년 6월 7일 제출된 쌀협상 국회비준 동의안은 5개월 반만에 처리되었다.

제9장 쌀 협상의 평가와 시사점

관세화 유예를 연장한 것은 우리 쌀산업의 현황, DDA 협상의 불확실성 등을 고려할 때 불가피한 선택이었으며, 쌀협상에서 관세화를 10년간 유예하게 됨에 따라 쌀산업의 경쟁력을 확보할 수 있는 시간을 확보하고 쌀 정책이 전환될 수 있는 계기가 되었고 쌀산업의 장기적 발전을 위한 토대를 마련하였다는 것은

큰 의의가 있는 것이다.

협상과정에서 정부의 협상노력, 국내 공감대 형성노력, 국내 보완대책 마련 노력은 국내 쌀산업에 미치는 부정적 효과를 최소화하기 위해 최선을 다한 것이라고 본다. 특히 “실리를 추구하고 협상에 따른 국내농업피해를 최소화”한다는 협상목표의 설정이나 주요국 중심의 단계적 접근전략 등은 협상에서 우리에게 유리한 협상결과를 도출하는데 유효한 전략이었던 것으로 판단된다.

국민공감대를 형성하기 위한 정부의 노력은 협상이라는 영역의 특성상 정보의 공개에 한계가 있을 수밖에 없다. 협상에서 논의되었던 내용을 모두 공개한다면 국민의 알권리를 충족하고 협상과 관련된 의혹이 발생하는 것을 사전에 방지한다는 점에서는 긍정적이나 이 과정에서 우리의 협상전략이 공개될 수 있고 협상상대방의 입장 등이 공개되면서 불신이 발생하게 되고 국제적인 관례에도 맞지 않다는 점에서 문제가 된다. 이러한 한계에도 불구하고 정부가 쌀협상과정에서 최선을 다해 협상동향을 공개하고 다양한 경로를 통해 설명한 결과 농업인은 물론 일반국민의 쌀산업과 쌀협상에 대한 관심과 이해를 높이는 데 기여하였다.

쌀협상의 결과로서 시장접근물량의 증량수준은 과거 UR 당시의 시장접근물량 수준(이행 최종연도 5%), 일본과 대만의 협상 결과 등을 고려할 때 과도한 수준이라고 평가하기는 어렵다. 국별 쿼터를 인정한 것은 상대국의 입장을 고려하여 우리 입장에서 유리한 협상결과를 도출하기 위한 효율적인 협상전략으로 활용된 것으로 보인다. 수입물량 중 소비자 시판물량을 일부 인정한 것은 정부에게는 수입물량이 국내산으로 둔갑하는 것을 방지해야 하는 정책과제를, 농업인에게는 수입쌀과 경쟁해서 이겨야 하는 새로운 환경이 조성된 것으로 볼 수 있다.

쌀협상 과정에서 몇 가지 아쉬움은 남는다. 우선, 정보공개와 한계, 농민단체와 정치권의 정치적 입장 등으로 불필요한 논란이 너무 많았다는 점이다. 사실 쌀협상처럼 협상이 시작되기 이전부터 협상이 종료되고 국회비준이 이루어지는 시점까지 논란이 끊이지를 않았던 협상은 유래를 찾아보기 어려울 정도이다. 물론 협상과정에서 건전한 지식과 토론을 기초로 다양한 의견이 제시되는 것은 효과적인 협상 추진을 위해서도 바람직한 일이다. 그러나 쌀협상에서 나타난 바와 같이 정치적 입장이 고려된 주장이 지나치게 강조되고 쟁점화 되는 것은 바람직스러운 일은 아니다.

다음으로는 협상과정에서 정부와 농업인단체간의 파트너십이 부족했다는 점이다. 첫 번째 이유가 어느 정도 영향을 미친 것이기는 하지만, 협상과정에서 정부와 농업인단체는 모두 쌀산업을 위한다는 목적은 동일했으나 목적을 달성하기 위한 접근방법에 큰 차이가 있었다. 결국 정부와 농업인단체가 공동의 이익을 위하여 힘을 모아 가야 하는 시점에 서로 오해하고 갈등을 빚는 모습으로 일반국민들에게 비춰진 것은 깊이 반성해야 할 부분이다.

제 3 부 두 마리의 토끼, 양정제도 개편

제10장 양정제도 개편의 배경 및 경과

1. 양정제도 개편의 배경

1948년 정부수립 이후 공공비축제가 도입된 2005년 이전까지의 정부의 쌀 정책의 근간은 추곡수매제라고 할 수 있다. 추곡수매제는 정부가 수확기에 시장가격보다 높은 가격에 농가로부터 매입함으로써 농가의 소득을 안정시키고 식량증산을 촉진하는 한편 매입한 물량을 쌀재고가 적은 시기(5월 이후)에 방출하여 쌀값 안정을 도모함으로써 국민생활을 안정시키는데 그 목적이 있었다.

식량이 부족하고 국민경제의 발전을 위해 물가안정이 시급하던 시기에 추곡수매제는 농가소득 안정을 통한 식량증산과 물가안정이라는 정책목표를 효과적으로 달성할 수 있었다. 그러나 쌀산업의 여건이 변화되면서 추곡수매제의 한계와 문제점이 나타나기 시작하였다.

우선 1993년 우루과이 라운드 협상이 타결되고 1995년 WTO 체제가 출범함에 따라 추곡수매제의 운용에 상당한 제한이 생기게 되었다. 쌀은 관세화의 예외로 인정되어 전면개방을 하지 않아도 되었지만 보조금 감축의무가 발생함으로써 국내감축보조금의 90% 이상을 사용하고 있던 추곡수매량이 점차 감소하게 된 것이다. 실제로 국내보조금의 감축의무에 따라 쌀 수매량은 1995년 960만석에서 2004년에는 494만석으로 감소하였으며, 이러한 수매량의 감소는 시장에서의 물량흡수 기능과 수급조절기능의 감소로 이어지게 되었다.

[WTO 농업협정상의 보조금]

- ☞ WTO 농업협정은 정부가 생산자를 위하여 지급하는 농업보조금을 크게 감축대상 보조와 허용보조로 구분하며 감축대상보조는 무역왜곡적인 정부지원으로서 추곡수매제와 같은 시장가격지지프로그램이 대표적임
- ☞ 허용보조는 지원액에 제한이 없는데 반해 감축대상보조액은 기준연도(86~88)의 보조금액을 기준으로 선진국은 6년간 20%, 개도국은 10년간 14%를 감축
- ☞ 우리나라의 경우 2004년 기준으로 감축대상보조액의 한도는 1조 4,900억원이며 이중 91.3%인 1조 3,600억원 정도를 쌀 수매에 사용

또한 1988년 추곡수매제도 국회동의제가 부활되면서 추곡수매가는 국회의 동의를 얻어 결정되었고 국회동의를 통해 정치적으로 결정되는 수매가격은 시장의 수급 상황을 정확하게 반영하기 보다는 시장가격보다 높게 제시되는 것이 일반적인 상황이었다. 이러한 수매가격결정구조는 국제가격보다 비싼 국내 쌀가격이 계속 인상됨으로써 국내외 가격차가 지속적으로 확대되도록 하는 문제점도 가지고 있었다. 실제로 국내 산지쌀값과 쌀 수입가격과의 차이는 1996년 4.3배에서 2002년에는 4.9배까지 확대되었다. 국내 쌀산업이 언제까지나 정부의 보호를 받을 수 없으며 언젠가 쌀시장이 개방되어 수입쌀이 자유롭게 수입되어 국내에 유통되는 상황에서도 우리 쌀이 소비자의 선택을 받기 위해서는 국내외 가격차의 축소가 시급한 상황이었다.

아울러 추곡수매제는 시장가격보다 높은 가격에 수매가격을 결정함으로써 시장가격과 수매가격이 괴리되고 쌀의 가격구조가 이원화됨으로써 시장기능을 저해하는 문제점이 있었다. 2001년의 경우 정부수매가는 80kg 가마당 16만 7천원이었던데 반해 산지쌀값은 15만원에 불과하였다. 이러한 이원화된 가격구조 하에서 농가들은 시장의 수급상황과는 상관없이 민간 RPC(미곡종합처리장) 등에 수매가격으로 매입해 줄 것을 요구하였고, 이로 인해 농업인과 RPC 간에 갈등이 발생하는 것이 일반적이 상황이었다. 이처럼 추곡수매제로 인한 시장가격 왜곡은 수급상황을 악화시키고 결국 공급과잉을 가져오게 되었다.

그러나, 수매제도가 문제점을 가지고 있다고 해서 수매제도를 없애는 것만이 능사는 아니었다. 수매제도를 통한 농가의 소득지지기능 때문이었다. 쌀의 국제 경쟁

력 강화를 위한 국내외 가격차 축소를 위해서는 국내 쌀값이 떨어져야 하지만 이렇게 되면 농가소득도 감소하는 문제가 발생하게 된다. 이러한 해결하기가 결코 간단치 않은 상황에 직면하여 정부는 공공비축제와 쌀소득보전직불제의 도입을 검토하게 된다. 정부의 전체적인 밑그림은 추곡수매제를 공공비축제로 전환함으로써 수급균형과 국내외 가격차 축소라는 정책목표를 달성하고 이로 인해 발생하는 농가의 소득감소는 쌀소득보전직불제를 통해 보전한다는 것이었다.

2. 2001년 쌀 산업대책에서 처음 공공비축제 제시

공공비축제는 WTO에서 허용보조로 인정하는 제도로 정부가 식량안보 목적으로 일정한 물량을 상시 비축하고 비축을 위한 물량을 시가로 매입하여 시가로 방출하는 제도로 정부의 수급조절기능을 최소화하는 제도라고 할 수 있다.

[WTO 농업협정상의 공공비축제(부속서 2의 3항)]

- ☞ 국가 입법으로 명시된 식량안보정책의 주요 부분을 이루는 품목의 재고비축 및 유지와 관련된 지출로서 민간의 재고보유에 관한 정부지원도 포함
- ☞ 재고유지량은 전적으로 식량안보를 위하여 사전 결정된 목표량에 합치되어야 하며 재고의 유지와 처분에 관한 규정은 명료해야 함
- ☞ 정부의 의한 매입은 시장가격에 의하여야 하며, 식량안보용 재고의 판매는 당해 품목의 품질을 고려한 시장가격보다 낮지 않아야 함

< 추곡수매제와 공공비축제 비교 >

	추곡수매제	공공비축제
보조금의 성격	감축대상보조	허용보조
비축의 목적	농가소득 안정 수급조절	식량안보
매입물량	AMS ¹⁾ 범위내에서 제한없음	식량안보목적에 필요한 양
매입가격	시장가격보다 높은 가격	시장가격
방출가격	제한없음	시장가격

1) AMS : 감축대상 국내보조. 특정품목에 대한 가격지지 등이 대표적인

이러한 공공비축제와 쌀농가소득보전방안에 관한 검토가 시작된 것은 2001년 9월에 마련된 쌀산업종합대책에서였다. 당시 쌀산업대책은 2001년부터 본격화된 공급과잉과 2004년에 있을 쌀협상에 대비하기 위한 다양한 대책을 포함하고 있었다. 이 대책에서 양정제도 개편을 위한 구체적인 방안을 제시하지는 않았으나 중장기적으로 공공비축제의 도입이 필요하고 그 방안을 검토해 나갈 것임을 표명하였다.

이와 같은 정부의 결정에는 일본이 1995년 신식량법을 개정하여 공공비축제를 도입한 것이 큰 영향을 미쳤다. 일본은 1970년 이후 만성적인 공급과잉 상황에서 생산조정제와 수매제도를 근간으로 하는 쌀정책을 실시하고 있었다. 그러나 WTO 출범 이후 수입량의 증가로 정부 주도의 수급조절 정책이 한계에 부딪히게 되자 정부의 기능을 축소하고 민간, 특히 농협 중심의 수급조절을 실시하기 위해 공공비축제와 함께 쌀농가의 소득안정을 위한 도작경영안정제를 도입하게 되었다.

[일본의 생산조정제와 도작경영안정제]

- ☞ 생산조정제 : 쌀의 생산과잉에 따라 1970년부터 실시하는 제도로 논에 다른작물(콩, 보리, 사료작물, 경관작물, 야채 등)을 재배하거나 휴경하는 경우 생산자와 정부가 조성한 기금에서 4천엔-3만엔(10a당)까지 지불하는 제도
- ☞ 도작경영안정제 : 정부와 농업인이 공동으로 기금을 조성하고 기준가격보다 산지 쌀값이 하락하는 경우 차액의 80%를 보전해 주는 제도

정부의 공공비축제 및 쌀농가 소득안정제도 도입 발표 이후 공공비축제에 관한 논의는 농업계 내부에서 중요한 관심사로 대두되었으나 도입시기를 쌀협상 이후에 도입한다고 함으로써 사안의 시급성에 관한 인식은 많지 않았고 실무진을 중심으로 도입 필요성과 도입 방안이 지속적으로 검토되었다. 반면, 쌀농가소득보전 방안의 경우 2001년 사상 유래없는 대풍으로 쌀값의 큰 폭 하락을 경험한 상황에서 공급과잉이 구조적인 상황임을 고려하여 2002년부터 논의가 급속하게 진행되었고 2002년 쌀소득보전직불제가 도입되었다.

2002년 도입되어 2002년산부터 실시된 쌀소득보전직불제는 농가와 정부가 함께 재원을 조성하고 기준가격(최근 3개년 산지쌀값의 평균)보다 산지 쌀값이 하락하는

경우 기준가격과 산지쌀값과의 차이의 85%를 보전하는 것이었다. 그러나 쌀소득보전직불제는 제도 자체와 농업인 부담금에 대한 농업인의 이해 부족과 2002년 이후 생산량 감소에 따른 산지 쌀값의 안정 등으로 전체 농업인의 15% 정도만이 가입하게 되었다.

그러나 제도 도입 이후 수확기 쌀값이 계속 안정됨으로써 2년 연속 직불금이 지급되지 않게 됨에 따라 제도에 대한 농업인들의 불만이 증가하였고, 쌀 협상에 대비한 공공비축제 도입 등과 연계한 제도개선이 검토되기 시작하였다. 이 작업은 2003년 5월부터 본격 진행된 농업·농촌 종합대책 마련작업과 통합되어 진행되면서 공공비축제와 쌀농가소득안정을 위한 구체적인 방안에 관한 검토가 가속화되었다. 노무현 대통령도 농림부 업무보고를 받는 자리에서 수매제 개편방안을 검토할 것을 지시하였다

쌀 재고과잉 상황에서 앞으로 수매제를 어떻게 가져가야 할 것인지에 대한 비전을 제시하고 이와 연계하여 국회동의제 폐지 여부를 포함한 수매제 개편방안과 계획을 수립하여야 합니다 (2003.3.14)

2004년 발표된 농업·농촌종합대책에서는 쌀 전업농 육성, 민간유통 활성화 등과 함께 공공비축제의 도입계획이 보다 구체화되었다. 주요 내용은 적정재고 600만석을 기준으로 시가로 매입·방출하며, 구체적인 물량매입·방출방법 등 구체적인 방안은 전문가 등의 의견수렴을 거쳐 확정하되 2004년말까지 양곡관리법을 개정하여 2005년부터는 도입하는 것으로 하였다. 쌀농가소득안정방안의 경우 2001년부터 도입되어 운영되어온 논농업직불제는 생산중립직불제로 개편하고, 쌀소득보전직불제는 전업농가의 여건에 맞는 실질적인 소득안정장치로 개선·보완하는 것으로 하였다.

제11장 추곡수매제 폐지 및 공공비축제도 도입

1. 공공비축제의 주요 쟁점

시장가격지지 프로그램인 추곡수매제를 근간으로 하는 쌀 정책구조에서 공공비축제로의 전환과정에서 쟁점이 될 수밖에 없는 요인은 추곡수매제의 소득지지효과, 공공비축제의 도입시기, 추곡수매제와 공공비축제의 병행 추진 가능성, 그리고 공공비축제의 비축물량을 얼마로 하고 얼마를 매년 매입하여 방출할 것인가이다. 물론 기술적으로는 매입방법 및 매입가격, 공공비축 쌀의 방출방법, 수입쌀의 포함 여부도 중요한 문제이기는 하나 추곡수매제와의 연장선상에서 볼 때 비축물량과 연도별 매입·방출물량이 핵심쟁점이 될 수밖에 없다.

추곡수매제의 소득지지효과에 대해서는 많은 논란이 있었다. 추곡수매제의 소득지지효과가 논란이 되는 이유는 추곡수매제의 소득지지효과가 작을 수록 공공비축제의 도입필요성과 정당성은 커지기 때문이다. 물론 추곡수매제의 폐지와 공공비축제의 도입과 관련하여 지적되는 추곡수매제의 문제가 소득지지효과의 감소만 있었던 것은 아니지만 가장 쟁점이 되는 것은 추곡수매제의 소득지지효과의 크기였다. 이에 대해 정부와 전문가는 추곡수매 물량이 줄어들고 있어 추곡수매제의 소득지지효과가 점차 감소하고 있다고 주장하였고 농민단체와 일부 전문가는 추곡수매가가 모든 산지 쌀의 기준가격 역할을 하는 만큼 결코 작은 것이 아니라는 주장을 전개하면서 추곡수매제의 폐지 반대 및 공공비축제와 추곡수매제의 병행추진 등을 주장하였던 것이다.

공공비축제의 도입을 DDA 협상결과가 확정된 이후로 연기하자는 주장이 농민단체와 일부 전문가에 의해 강하게 제기되었다. 공공비축제의 도입시기가 문제되는 것은 WTO 협정상의 보조금의 감축수준, 보다 직접적으로는 수매물량과 밀접한 관련이 있다. 이들은 현재 진행중인 DDA 협상이 마무리되어 향후 우리나라의 수매가능물량이 정해지면 수매물량이 공공비축 매입물량보다 적어지는 시점에서 공공비축제를 도입해야 한다고 주장하였다. 즉 공공비축제의 도입을 연기하자는 주장을 펼친 것이다. 물론 수매량이라는 측면만을 놓고 본다면 이러한 주장이 설득력이 있다고 볼 수 있으나 쌀산업의 중장기적인 발전이라는 측면에서 본다면 공공비축제의

참다운 의미를 충분히 이해하고 있다고 보기는 어려운 의견이다.

공공비축제와 추곡수매제의 병행 추진여부는 수확기 물량흡수와 밀접한 관련이 있다. 생산된 쌀을 장기간 보관할 수 있는 장소를 충분히 가지고 있지 않은 농민들은 가능한 수확기에 정부와 미곡종합처리장이 많은 물량을 매입해 줄 것을 희망하였다. 이런 상황에서 기존의 추곡수매제와는 별도로 공공비축제를 운영하게 된다면 정부가 수확기에 매입하는 물량을 공공비축물량 만큼 확대할 수 있게 되므로 농민단체 등은 공공비축제와 추곡수매제의 병행추진을 요구하였던 것이다. 그러나 이에 대해 추곡수매제와 공공비축제를 병행 추진하는 경우 국내외 가격차는 더욱 확대될 뿐만 아니라 하나의 품목에 대해 WTO 협정상의 가격지지(수매제)와 허용보조(공공비축)가 존재하게 되어 공공비축제의 성격에 대한 이의제기가 예상되므로 불가하다는 의견이 제시되었다.

공공비축제의 비축물량을 얼마로 할 것인지도 수확기 물량흡수와 밀접한 관련이 있다. 정부가 수확기에 매입하는 물량을 많이 할 수록 수확기 시장안정에 유리하기 때문이다. 그러나 WTO 협정상 “식량안보를 위해 사전에 결정된 목표량”으로 규정되어 있고 FAO에서 권장하는 비축량이 소비량의 18% 수준임을 고려할 때 비축목표량을 크게 늘리는 것은 는 상황에서 물량을 늘리기는 쉽지 않은 문제이다.

공공비축물량의 매입방법은 기존의 수매제와 마찬가지로 농업인들로부터 직접 매입할 것인지, 아니면 입찰을 통해 미곡종합처리장 등으로부터 매입할 것인지에 관한 문제이다. 시장가격보다 높은 가격에 정부가 매입한다면 농업인으로부터 매입하는 것이 당연하겠으나 시장가격으로 매입하므로 농업인으로부터 직접 매입할 실익이 크지 않고, 농업인으로부터 매입에는 많은 부대비용이 들기 때문이다.

매입가격은 시장가격으로 한다고 하더라도 지역별로 차이가 있는데 이것을 전국단위 평균가격을 적용할 것인지, 지역별로 차등할 것인지를 문제이다. 지역별로 차등을 한다고 하더라도 도별로 할 것인지, 시군별로 할 것인지도 문제가 된다. 전국 평균가격으로 한다면 쌀가격이 높은 지역에서는 공공비축제에의 참여가 어렵게 되며, 전국평균가격 보다 낮은 지역의 경우에는 소득지지의 효과도 발생하기 때문에

지역별 형평성도 문제될 우려가 있는 사안이다.

2. 공공비축제 도입방안 확정

2003년 말부터 농림부는 농경연 등의 연구기관과 공동작업을 통해 법적근거로서 양곡관리법 개정안과 공공비축제 도입방안을 함께 검토하였다. 공공비축제의 도입을 위해서는 추곡수매제와 추곡수매가 국회동의제 관련 내용이 담겨 있는 양곡관리법의 개정이 불가피하기 때문이다. 이러한 이유로 공공비축제에 대한 논의는 양곡관리법 개정안과 공공비축 세부방안에 관한 논의로 나뉘어 두 차례에 걸쳐 이루어지게 된다.

우선 농림부는 전문가 연구용역 등을 거쳐 2004년 5월에 양곡관리법 개정안에 대한 기본방안을 마련하였다. 그 주요 내용은 정부양곡 수급계획 및 추곡수매에 관한 국회동의제를 폐지하는 대신 정부양곡 수급계획과 양곡매입가격은 국무회의 심의를 거쳐 대통령 승인을 받는 것으로 하였다. 또한 공공비축제를 도입하기 위한 근거조항을 마련하는 한편 양곡의 표시기준을 강화하고 부정유통 업체에 대한 처벌을 강화하는 것이었다.

농림부는 양곡관리법 개정안에 대해 관계부처 협의를 실시하는 한편 전국을 5대 권역으로 묶어 공공비축제 도입에 관한 지역토론회(7.18~8.4)를 개최하였다. 지역토론회를 통해 나타난 각계의 의견을 살펴보면 학계·연구원 등은 쌀협상이나 DDA 협상 이후에 대비하기 위해서는 국내외 가격차를 유지하는 추곡수매제를 폐지하여야 한다는 의견을 제시하였다. 그러나 농민단체 등은 추곡수매제와 공공비축제를 병행하여 추진하거나 DDA 타결 시점까지는 추곡수매제를 유지할 것을 주장하였다.

사실 추곡수매제와 공공비축제의 병행 추진에 관하여는 주무부처인 농림부 내부에서도 논의 초기단계부터 제기되어 왔던 사항이었다. 추곡수매제를 일시에 폐지하는 경우 혼란이 우려된다는 이유에서였다. 그러나 WTO 협정상 공공비축제와 추곡수매제를 병행할 경우 공공비축제까지 감축대상 보조로 분류될 가능성이 있고 쌀농가 소득보전방안이 함께 마련된다는 점, 공공비축제 물량을 단계적으로 줄여나가면 큰 혼란은 피할 수 있다는 판단에서 추곡수매제를 공공비축제로 일시에 전환하는

것으로 하였던 것이다. 결국 정부의 입장에서는 단기적으로는 소득보전직불제와 비축물량의 조정을 통해 수확기 안정을 도모하면서 장기적으로 쌀 시장기능 강화와 국내외 가격차 축소를 도모하고자 한 것이다.

양곡관리법 개정안은 국무회의를 거쳐 2004년 11월 9일 국회에 제출되었다. 그러나 그 해 6월 18일 제출되어 있는 추곡수매가 4% 인하안이 처리되지 못하고 있는 상황에서, 공공비축제에 대한 농민단체의 반대입장 표명 등을 고려할 때 양곡관리법이 쉽게 처리되기는 어려운 상황이었다. 결국 국회는 2005년 2월 임시국회에서 2004년산 추곡수매가 동의안, 양곡관리법과 쌀소득보전기금의설치및운용에관한법률을 일괄처리하기로 하였다.

2005년 2월 22일 국회 농해수위의 법안심사소위에서는 2004년산 추곡수매가 동의안과 양곡관리법 개정안, 쌀소득등의보전에관한법률 개정안에 관한 논의가 이루어졌다.

이 자리에서 일부의원들은 DDA 협상이 끝나지 않은 상황에서 추곡수매제를 폐지할 필요가 크지 않다는 점을 지적하였고 정부는 DDA 협상과는 상관없이 쌀협상으로 관세화 유예가 이루어지는 상황에서 향후 10년간 쌀산업의 국제경쟁력을 강화하기 위해서는 꼭 필요한 조치임을 설명하였다. 이와함께 추곡수매제하에서는 15%의 물량만이 수매를 통해 가격 및 소득의 보전이 이루어지지만 쌀소득보전직불제가 도입되면 전체 생산량에 대해 소득보전이 이루어지는 것임을 설명하였다.

그러나 추곡수매제도 및 국회동의제의 폐지에 부담을 느낀 의원들은 쌀소득등의보전에관한법률을 먼저 논의하고 양곡관리법 개정안에 대해 논의하기로 하였다. 쌀소득보전직불제에 있어서 당초 농림부장관이 정하도록 되어 있는 목표가격에 대해 국회동의를 얻도록 하는 조항을 신설하고 보전율은 당초 정부안인 80%로 하는 것으로 심의한 이후 추곡수매가 동의안은 동결하는 것으로 하고 양곡관리법 개정안의 국회동의제 폐지 및 공공비축제 도입은 원안대로 통과되었다.

이러한 소위의 분위기는 2월 23일 개최된 상임위원회 전체회의에서도 그대로 유

지되어 쌀소득보전직불제의 보전수준이 핵심쟁점이 되었다. 상임위 의원들은 80%를 유지하자는 입장과 90%, 100%로 상향조정하자는 입장을 제시하였고 3차례의 정회를 거쳐 논의한 결과 추곡수매제의 폐지에 따른 농가의 불안 등을 고려하여 쌀소득보전직불제의 보전수준을 85%로 상향조정하기로 하고 양곡관리법과 쌀소득등의 보전에 관한 법률은 국회 상임위를 통과하였다. 국회 상임위를 통과한 개정안은 법사위 심의(2.28)를 거쳐 3월 2일 국회 본회의에서 의결됨으로써 50년 동안 지속되어온 추곡수매제는 폐지되게 되었다.

한편, 농림부는 양곡관리법 개정안을 국회에 제출한 후 공공비축제 대책반을 구성하여 세부적인 공공비축제 도입방안을 검토하여 농림부안을 마련하고, 관계부처 협의를 거쳐 경제정책조정회의(5.27)에 상정하였다.

WTO협정에 따르면 공공비축량은 기본적으로 수급상황보다는 식량안보 목적을 고려하여 결정되어야 한다. 정부는 세계식량기구(FAO)가 총소비량의 18% 수준을 권고하고 있는 점을 고려하여 600만석으로 비축량을 결정하였다. 매년도 매입·방출 물량에 대해 정부는 3년 1주기의 회전비축을 염두에 두고 300만석으로 하되 제도 도입 초기에는 400만석으로 한 뒤 단계적으로 줄여 2008년부터는 300만석으로 하고 수입쌀은 제외하는 것으로 하였다. 사실 농민들의 수확기 집중출하 등 시장여건을 고려할 때 수확기 매입량을 얼마로 가져갈지를 결정하는 것은 담당자들에게 있어 큰 고민거리였다. 매입물량을 많이 할수록 공공비축제에 대한 농민들의 저항은 줄어들 것이나 공공비축제를 도입하는 근본적인 취지가 희석되는 것이기 때문이었다. 결국 농림부는 현실적인 어려움을 고려하여 단계적인 접근방법을 택하였던 것이다.

이러한 농림부의 공공비축제 도입방안에 대해 재정경제부·기획예산처 등 관계부처 협의과정에서 제기된 쟁점은 일시적으로 추가 매입하는 100만석의 필요성과 수입쌀의 포함여부에 관한 것이었다. 관계부처에서는 공공비축제에 수입쌀을 포함하고 첫 해부터 300만석을 매입하는 것으로 하자는 의견이 제시되었다. 그러나 농림부는 추곡수매제의 폐지에 따른 수확기 불안 가능성을 고려할 때 단계적 접근이 필요함을 적극 설명하였고, 이러한 세부시행방안에 관한 쟁점은 2005년 7월 21일 재정경제부·농림부 합동 총리보고를 통해 농림부의 원안대로 확정되었다.

정부안이 확정되면서 정부는 농업인들의 의견수렴을 위해 지역별 토론회를 개최(2005. 7.20~8.4, 5회)하고 농민단체에 대해 설명하였다. 지역별 토론회 등을 통해 농민단체·농업인 등은 정부의 공공비축방안에 대해 이견을 표시하였다. 공공비축량 기준량이 600만석으로 결정된 데 대해 농민단체는 추곡수매제와 별도로 공공비축제를 도입할 것을 주장하기도 하고 공공비축량을 1,000만석으로 할 것을 요구하기도 하였다. 매년도 매입량에 대해 농민단체는 수매제가 유지되는 경우 매입예상량인 500만석으로 할 것을 주장하였다. 제도도입 시기에 있어서도 정부는 2005년부터 추진하기로 하였으나, 일부에서는 보조금 감축이 정지되고 DDA 협상이 지지부진한 상황이어서 당분간 추곡수매량이 500만석 수준에서 유지될 수 있는 만큼 제도도입을 늦출 것을 주장하기도 하였다. 공공비축제 세부시행방안은 당정협의(9.2)와 국무회의(9.13) 심의를 거쳐 확정되었다.

[공공비축제 도입방안]

☞ 공공비축의 규모

- FAO 권고 수준과 연구결과를 고려, 비축규모는 600만석으로 결정
 - 공공비축 규모는 쌀 소비량 등을 고려하여 3년 뒤인 2008년에 재검토
- 기준물량 600만석은 국내산으로 총당

☞ 매입·판매물량의 규모

- 300만석을 원칙으로 하되 2005년도는 제도변경에 따른 혼란을 방지하고 수확기 농가의 판로 확보를 위해 400만석을 매입
 - 2006년에는 350만석을 매입하고, 2007년부터 300만석 매입
- 국내산 재고 확보를 위해 2006년에는 관수용 등으로 300만석만 판매

☞ 매입대상

- 농가의 희망에 따라 포대벼 또는 산물벼로 매입

☞ 매입가격 산정·정산

- 건조벼 매입 : 농가에게 일정액을 선금으로 우선지급하고 시장가격(산지쌀값) 조사결과에 따라 사후 정산
- 산물벼 매입 : 미곡종합처리장(RPC) 매입시 쌀값의 100%를 지급
 - 일정기간 보관후 정부로부터 인수하여 판매하되 인수가격은 전국평균 쌀값의 변동률을 적용하여 결정

☞ 2005년도 매입기간 : 10.1~12.1일까지 매입

- 산물매입은 10월 1일부터, 포대매입은 10월 20일부터 시작

제12장 쌀 소득보전직불제 개편

1. 쌀 소득보전직불제의 주요 쟁점

공공비축제와 함께 새로운 양정제도의 기본 틀로서 도입하게 되는 쌀소득보전직불제는 목표가격을 정하고 쌀값이 하락하는 경우 목표가격과 하락한 쌀값의 일정부분을 직불제로서 보전함으로써 농가의 소득을 안정시키기 위한 취지로 도입되었다. 정부는 WTO 협정상의 보조금 감축의무를 고려하여 농가에게 지급되는 보전액의 일정부분은 허용보조인 고정직불제로 지급하고 나머지 부분은 감축보조인 변동직불제로 지급하는 것으로 설계하였다. 이러한 쌀 소득보전직불제는 미국의 경기상쇄 직불제나 일본의 도작경영안정제와 마찬가지로 급격한 가격변화에 대응하고 WTO 협정상의 보조금 감축의무를 이행하기 위한 노력의 일환으로 해석된다.

이러한 소득보전직불제의 도입에 있어서 주요 쟁점은 첫째, 보전기준을 소득으로 할 것인지, 가격으로 할 것인지, 둘째, 목표수준을 얼마로 할 것인지와 목표가격과 산지쌀값과의 차이의 얼마를 보전할 것이냐, 셋째, 다양한 가격중 어떤 가격을 사용할 것인가, 넷째, 쌀가격의 하락과는 상관없이 지급하는 고정직불제의 지급단가를 얼마로 할 것인가가 가장 문제된다. 이와 함께 일부 학자를 중심으로 쌀소득보전직불제 도입시 수급균형 및 구조조정을 저해하는 효과가 클 수밖에 없다는 문제점도 많이 지적되었다.

첫째 보전기준과 관련하여 소득으로 하는 경우 제도의 본래 목적에 보다 충실할 수 있다는 장점이 있으나 목표소득을 정하기 위해서는 쌀생산비를 산정해야 하는데 생산비의 신뢰성에 대한 논쟁이 심각해질 가능성이 높다. 이러한 우려는 생산비 통계가 통계청에서 생산되고 있음에도 불구하고 과거 수매가 결정시 농민단체가 통계청의 생산비 통계가 현실을 반영하지 못하고 있음을 강력하게 주장해 왔다는 점을 고려할 때 소득을 보전기준으로 설정하기는 어려움이 있었다. 또한 가격을 기준으로 설정하는 경우 이해관계국이 직불제의 가격지지적 성격을 문제삼을 가능성이 있다는 문제점을 가지고 있었다.

〈 미국의 경기상쇄직불제와 일본의 도작소득기반확보대책 〉

	일본	미국
○ 직불제명	·도작소득기반확보대책	·CCP (counter-cyclical payment)
○ 법적근거	·주요식량의수급및가격안정에 관한법률	·2002 FARM BILL
○ 목표가격	·최근 3개년 평균가격	·100pound 당 10.5\$(쌀)
- 법정화 여부	·미정책개혁대강 (농림수산성령)	·2002 농업법에 명문화
- 산정방식	·최근 3개년 평균가격	·쌀값이 가장 높은 캘리포니아 산을 기초로 의회에서 결정
- 목표가격 갱신	· '04~' 07년	· '02~' 07년간 고정
○ 보전비율	·기준가격과 당년가격 차액의 50% - 핵심농가(전업농) : 90%	·(목표가격-유효가격) × 대상 면적×85%×단수 - 유효가격 : 시장가격과 용자 단가중 높은 것 + 고정형직불단가
○ 대상면적	·생산조정에 참여한 농가의 실경작 농지	· '98~' 01년 생산면적
○ 고정직불 단가	·300엔/60kg	· ('03)2.35, 15.2% 인상
○ 지급요건	·생산조정에 참여하고 집하 원활화대책을 위해 각출한 농가 *생산목표수량 범위 내의 미국	·전체농지에 대해 환경보전 및 습지보호 규정 준수 ·농경지는 농업이나 이와 관련된 용도로만 사용 ·경작하지 않는 농지에서는 유해한 잡초 방지 등
○ 대상품목	·쌀 등 10개 품목	·쌀

* 미국 경기상쇄직불제의 유효가격은 시장가격과 용자단가중 높은 것에 고정직불금을 포함

목표가격과 보전수준은 정부가 소득보전을 위해 설정하는 목표수준을 어떻게 설정하고 목표가격수준과 산지 쌀값의 차이의 얼마를 보전해 줄 것인가의 문제이다. 물론 농가의 입장에서는 목표수준과 보전수준을 높게 해 주기를 원했지만 너무 높게 하는 경우 시장기능을 저해할 가능성이 높다는 문제점을 가지고 있으며, 너무 낮게 하는 경우 농가의 소득보전이라는 목표를 달성할 수 없다는 문제가 있다.

가격을 설정하는 문제는 전국평균가격을 사용할 것인지, 지역별 가격을 사용할 것인지를 문제이다. 지역별 평균가격을 사용하는 경우 지역실정을 보다 정확하게 반영하는 소득보전이 이루어질 수 있으나 가격이 하락하는 경우 전국적 현상으로 지역별로 큰 차이가 없는 상황에서 기준가격과 비교가격을 모두 전국가격으로 사용하면 큰 무리가 없다는 주장도 강하게 제기되었다.

고정직불제의 지급단가가 쟁점이 된 이유는 고정직불이 쌀값의 하락과는 상관없이 지급되는 것이므로 쌀값이 하락하는 상황에서는 고정직불과 변동직불을 이용해 보전수준만큼 지급하게 되므로 고정직불의 지급단가가 문제되지 않으나 쌀값이 하락하지 않거나 상승하는 경우에도 고정직불을 지급받게 되고 결과적으로 농가가 목표가격 이상으로 소득을 보전받게 되기 때문이었다. 이러한 이유로 농가는 고정직불의 지급단가를 최대한 높게 설정하기를 희망하였던 것이다. 또한 고정직불금은 허용보조인데 반해 변동직불금은 감축대상 보조가 되므로 변동직불금의 비중이 지나치게 높은 경우 WTO 보조금 감축의무를 위반하게 될 가능성이 있는 만큼 이를 방지하기 위해서는 고정직불금 지급수준을 적정하게 유지할 필요가 있었다.

2. 쌀 소득보전직불제 개편방안의 확정

2004년 2월 농업농촌종합대책을 통해 쌀농가소득안정을 위한 직불제 개편을 위한 기본방안을 제시한 이후 농림부와 농경연은 공동작업을 통해 구체적인 쌀소득보전직불제의 개편방안을 마련하는 작업을 추진하였다.

작업팀내에서는 쌀농가의 소득안정을 위해 논농업직불제는 고정직불제를 개편하고 소득보전직불제는 변동형 직불제로 개편하여 고정형과 변동형을 연계하는 기본 방향에 대하여는 공감대를 형성되어 있는 상황이었으나 기타 쌀소득보전직불제와 관련한 구체적인 쟁점에 대해서는 다양한 이견이 존재하고 있었고 작업팀은 이러한 구체적인 쟁점을 중심으로 논의를 진행하였다.

가격을 기준으로 할 것인지, 소득을 기준으로 할 것인지에 대해서는 가격을 기준으로 하는 것으로 하였다. 소득을 기준으로 하는 것도 나름대로 장점은 있으나, 현실적으로 농업인들이 피부로 느끼는 것은 가격이라는 점과 소득을 기준으로 하는

경우 과거 추곡수매가 결정 당시 매년 생산비 논쟁이 있었던 점을 감안할 때 소득을 둘러싼 논쟁의 발생이 불가피하다는 문제점이 지적되어 가격을 기준으로 하자는 의견이 대세를 이루고 있었다.

목표가격은 쌀소득보전직불제가 수매제폐지 및 공공비축제 도입과 연계되어 추진되고 있다는 점과 기존의 논농업직불제를 고정형 직불제로 개편하는 점 등을 고려하여 산지쌀값에 수매제도의 직접소득효과 및 논농업직불 지급액을 포함하는 것으로 하였다. 보전수준은 쌀소득보전직불제가 피해에 대한 보전이기는 하나 일정수준 농업인의 자구노력이 필요하다는 부분에 대해 공감대가 형성되었다.

가격 설정 문제는 가격이 하락하는 경우 전국적 현상으로 지역별로 큰 차이가 없는 상황이고 수입개방으로 인한 쌀가격 하락은 모든 농가가 직면하는 문제이므로 전국평균가격을 사용하는 것으로 하였다.

고정직불제의 지급단가는 쌀값 하락 수준에 따른 보조금 지급 규모, WTO 협정 문제, 고정직불금의 임대료 전환 가능성 및 지주의 부정수급 문제 등을 고려하여 논농업직불제 지급단가를 기준으로 소폭 조정하는 것이 필요하다는 방향으로 의견이 조정되었다.

이러한 구체적인 시행방안 마련 작업을 진행과 함께 농림부 내부에서 논의되었던 중요한 사항은 쌀 농가소득보전방안의 구체적인 논의시기였다. 당시 소득보전직불제 담당부서에서는 쌀협상이 어느 정도 마무리된 상황에서 논의할 계획이었다. 구체적인 추가 시장개방 수준이 정해져야 상대적으로 정확한 피해규모나 재정소요 등의 판단이 가능하다는 판단에서였다.

그러나 쌀협상이 진행되면서 농업인들의 관심은 쌀협상의 추진상황에 못지않게 쌀협상 이후 쌀산업 대책, 특히 쌀농가의 소득안정방안에 쏠리기 시작했다. 즉 쌀협상으로 인한 추가적인 시장개방이 불가피하다면 이에 대한 대책이 있어야 한다는 것이었다.

이러한 농업인들의 요구를 감안하여 농림부는 농경연과 함께 2004년 5월부터 쌀 소득보전직불제에 관한 공개적인 논의를 시작하였다. 2004년 5월 20일 개최된 전문가 토론회에서 농경연의 발표형식으로 제시된 쌀농가소득안정직불제 도입방안은 다음과 같다. 즉, 기준가격은 과거 기준연도의 가격에 논직불과 같은 이전수입을 고려하고, 보전수준은 ①안으로 기준연도 가격에서 매년 일정 비율로 감축한 수준을 목표가격으로 하여 당년 가격과의 차이를 보전하는 것과, ②안으로 최근 5개년 가격중 최고와 최저를 제외한 3개년 평균가격과 당년도 가격과의 차이를 보전하는 방식으로 하며, 보전방법은 고정형 직불제와 변동형 직불제로 지급한다는 것이다.

이러한 방안에 대해 참석자들은 우선 쌀농가의 소득안정을 위한 직불제의 개편이라는 기본적인 방안에 대해서는 대체로 공감하였으나 제시된 방안에 관한 구체적인 논의가 이루어지지 못하는 못하였다. 다만, 농민단체 등을 중심으로 고정형 직불제의 비중을 높여야 한다는 주장이 있었다.

농림부는 쌀협상 추진상황을 설명하고 쌀소득보전직불제 개편방안에 관한 농업인 의견수렴을 위해 지역토론회(7.18 ~ 8.4), 농특위 주관 토론회, 농민단체 설명회 등을 26회 개최하였다. 이러한 다양한 의견 수렴을 거친 후 농림부는 쌀소득보전직불제 개편방안 최종안을 위한 검토를 추진하면서 목표가격은 2001 ~ 03년 수확기 평균 산지쌀값(157,969원/80kg)에 2003년 논농업직불제 지급금액(9,080원/80kg), 2001~2003년 추곡수매제의 직접소득 지지액(3,021원/80kg)을 포함하여 쌀 80kg 가 마당 170,070원으로 산정하였다. 또한 보전수준은 목표가격과 산지가격의 차이의 80%를 보전하는 것으로 하였다. 이러한 농림부의 초안은 관계부처 실무협의회와 대외경제장관회의(10.26), 당정간담회(10.27)와 당정협의(11.3)를 거쳐 정부 최종안으로 확정(11.11)되었다.

[쌀소득보전직불제 개편방안 정부안]

- ☞ 직접지불금액 : (목표가격 - 당년쌀값) × 보전수준
 - 목표가격 : 170,070원/80kg, 3년간 고정하고 3년단위로 조정
 - 보전수준 : 목표가격과 당해연도 수확기 산지쌀값과의 차이의 80%
 - 대상농지 : 1998.1.1부터 2000.12.31까지 논농업에 이용된 농지
- ☞ 지불방법 : 고정형직불(허용보조) + 변동형직불(감축대상보조)
 - 고정형직불 : ha당 평균 60만원 지급 (농업진흥지역과 진흥지역밖의 농지 차등화)
 - 쌀의 생산, 타작물 재배, 휴경, 쌀가격 하락 여부와 관계없이 지급하며, 논농업직불제 면적 상한(4ha)은 폐지
 - 변동형직불 : 목표가격과 당해연도 수확기 쌀값과의 차이의 100분의 80에서 고정형직불금을 차감한 금액을 지급
 - 쌀소득보전직불제의 농업인납부금(기준가격의 0.5%) 제도는 폐지

농림부안 및 정부안을 마련하는 과정에서 목표가격과 보전수준, 고정형직불과 변동형직불을 연계하는 방안 등에 대하여는 큰 이견은 없었다. 다만 지급 상한면적(논농업직불제 상한선 : 4ha)을 폐지하는 문제에 대해서는 다양한 논의가 있었다.

지급상한 면적을 유지할 것인가, 폐지를 할 것인가는 직불제의 성격, 정부의 쌀정책 방향, 정부의 재정상황 등이 고려되어야 한다. 지급상한선을 유지하자는 입장은 무엇보다도 쌀 소득보전직불제는 양정제도 개편 및 쌀재협상 등으로 예상되는 가격의 하락을 보전해 주는 것이 목적이며, 가격하락에 따른 피해는 농가의 경영규모와는 상관없이 모든 농가에 발생하는 것이라는 점과 영농규모화라는 쌀정책방향을 고려할 때 상한선의 폐지가 바람직하다고 주장하였다. 이에 반하여 지급상한선을 폐지하자는 입장은 가격하락에 대한 보전이라는 성격을 감안하더라도 상대적으로 부유한 대규모 농가에 많은 직불금이 지급되는 것은 국민정서나 도시 영세민과의 형평성을 고려할 때 맞지 않다는 것이었다. 이러한 지급상한에 관한 논의는 양정제도 개편과 쌀협상에 따른 국내 쌀산업의 개편과 영농규모화 촉진을 위해 필요하다는 농림부의 입장을 관계부처가 수용함으로써 폐지하는 것으로 결론이 났다.

또한, 농림부는 쌀소득보전직불제의 개편을 위해 쌀소득보전기금의 설치및운영에

관한법률 개정안을 마련하여 2004년 12월 29일 국회에 제출하였다. 쌀소득보전기금의 설치및운영에관한법률은 농업인의 소득안정에 관한 기본정책 등을 심의하기 위해 농림부장관을 위원장으로 하는 농가소득안정심의회를 구성하는 내용과 쌀소득보전직불제 개편방안의 법적 근거에 관한 내용이 주된 것이었다. 특히 목표가격은 농림부장관이 정하여 고시하는 쌀의 수확기 평균가격에 정부가 정한 기준금액으로 한다고 규정함으로써 사실상 정부가 정하는 것으로 하였다.

그런데 정부안을 제출하기 하루 전날 한나라당 소속 김재원 의원이 “쌀소득보전에관한법률안”을 대표 발의(12.28)하였다. 기본골격은 정부가 제출한 안과 동일하나 목표가격의 설정방법, 목표가격의 고정주기, 목표가격 국회동의제, 농가소득안정추진단 설치 등의 내용을 담고 있다는 점에서 정부안과는 차이가 있었다.

〈 쌀소득보전법 정부안과 김재원 의원안 비교 〉

	정부안	김재원 의원안
법률의 제명	쌀소득등의보전을위한 직접지불제시행에관한법률	쌀소득등의보전에관한법률
목표가격 결정	농가소득안정심의회 심의를 거쳐 농림부 장관이 고시	농가소득안정심의회 심의를 거쳐 국회동의
목표가격 기준기간	최근 3개년	최근 7년중 최고·최저 제외 5년
목표가격 변경주기	3년	5년
소득보전비율	목표가격과 당해연도 가격차이의 80%	목표가격과 당해연도 가격차이의 80%
기타		목표가격 설정시 도시근로자 연평균 소득을 감안

국회의 소관 상임위인 농림해양수산위원회는 정부안과 김재원 의원의 발의안을 농해수위에 상정하지 않고 법안심사소위원회가 마련하는 대안을 중심으로 위원회를 마련하기로 결정하였다.

한편 열린우리당과 농림부는 양곡관리법과 쌀소득보전기금법 논의를 위해 개최된 당정협의(2.3)에서 두 법안을 2월 임시국회에서 처리하기로 하였다. 그러나 이 자

리에서 열린우리당은 김재원 의원안을 고려하여 추곡수매가 국회동의제를 폐지하는 대신 쌀소득보전기금법에 따라 정부가 설정하도록 되어 있는 목표가격을 국회동의를 거치도록 해야 한다는 의견을 제시하였다.

이러한 당의 입장에 대해 농림부는 초기에는 국회동의제를 도입하는 경우 시장의 수급상황 보다는 정치적인 고려에 의해 목표가격이 결정될 가능성이 높다고 보고 예산심의과정에서 농민들의 의견을 최대한 반영하는 방안이 바람직하다는 입장을 견지하였다.

2005년 2월 22일 국회 농해수위의 법안심사소위에서는 2004년산 추곡수매가 동 의안과 양곡관리법 개정안과 함께 쌀소득등의보전에관한법률 개정안에 관한 논의를 하였다. 이 자리에서는 쌀소득보전직불제 목표가격의 국회동의제, 목표가격의 기준기간, 보전수준이 집중적으로 논의되었다.

목표가격의 국회동의제는 농가소득안정이 중요하므로 추곡수매가 국회동의제를 폐지하는 대신 목표가격 결정시 국회의 동의를 거치도록 하자는 것으로 일부의원을 제외하고는 대부분의 의원이 찬성하였다.

목표가격의 설정주기에 대하여 당초 정부안에 3년으로 되어있는 데 반해 소위 의원들은 5년, 10년안을 주장하였다. 즉 정해진 목표가격 수준을 가능한 장기간 적용함으로써 농가들의 소득안정을 도모하자는 취지였다. 이에 대해 정부는 DDA 협상의 진행상황을 고려하되 장기간으로 하는 경우 소요되는 재정규모가 확대될 가능성과 변화되는 상황에 신속적으로 대응하기 어렵다는 점을 이유로 3년을 유지할 것을 주장하였다.

또한 보전수준에 대해서는 목표가격과 산지가격의 차액의 80%로 하자는 정부안에 대해 85%, 90%, 100%로 하자는 방안이 제시되었다. 이에 대해 정부는 목표가격의 국회동의제를 도입하는 상황에서 목표가격 산정방식의 원칙을 법률에 규정하는 경우 85%로 인상하는 방안에 동의할 수 있다는 대안을 제시하였다. 즉 법률에 목표가격은 “쌀 수확기의 가격변동률을 기준으로”라고 규정함으로써 지나치게 정치적

으로 목표가격이 결정되는 것을 막고자 하였던 것이다. 이에 대해 대다수 의원은 목표가격 결정방법을 지나치게 구체적으로 정해놓는 경우 국회동의제가 의미가 없음을 주장하였고 결국은 정부 원안대로 상임위에 상정하기로 하였다.

법안소위를 통과한 쌀소득등의보전에관한법률은 2월 23일 농림해양수산위원회에 상정되었고 이 자리에서도 보전수준이 핵심쟁점이 되었다.

많은 의원들이 농민단체들의 주장을 고려할 때 보전수준이 낮다는 점을 지적하였고 이에 대해 정부는 목표가격 결정방법을 “쌀 수확기의 가격변동률을 기준으로” 정하는 것으로 법률에 규정하는 경우 목표가격의 일부 상향은 가능하다는 입장을 견지하였다.

이러한 정부측 수정안에 대해 많은 의원들이 쌀 가격의 하락이 예상되는 상황에서 쌀 수확기의 가격변동률을 기준으로 하는 경우 다음번 목표가격 설정시 목표가격이 많이 인하될 수 밖에 없음을 지적하였다.

결국 목표가격의 결정방법을 “쌀 수확기의 가격변동율을 기준으로” 하되 보전수준을 85%로 하는 정부측 입장이 반영된 안과 목표가격 결정방법을 법률에 구체적으로 규정하지 않고 보전수준을 80%로 하는 법안소위 원안, 목표가격 결정방법을 법률에 구체적으로 규정하지 않고 보전수준을 90%로 상향조정 하는 3가지 안을 놓고 많은 논의가 이루어졌다.

목표가격의 보전수준을 둘러싸고 3차례에 걸친 정회와 회의 속개를 거쳐 목표가격 결정은 “쌀의 평균 수확기 가격 변동을 감안하고” 보전수준은 85%로 상향조정 하는 것으로 의결되었다.

이와 함께 법률 제명은 김재원 의원 발의안과 같이 쌀소득등의보전에관한법률로 하고 쌀농가 소득안정 추진단을 설치하는 것으로 하였다. 국회 상임위를 통과한 개정안은 법사위 심의(2.28)를 거쳐 3월 2일 국회 본회의에서 의결되었다.

[쌀소득보전직불제 개편방안 최종안]

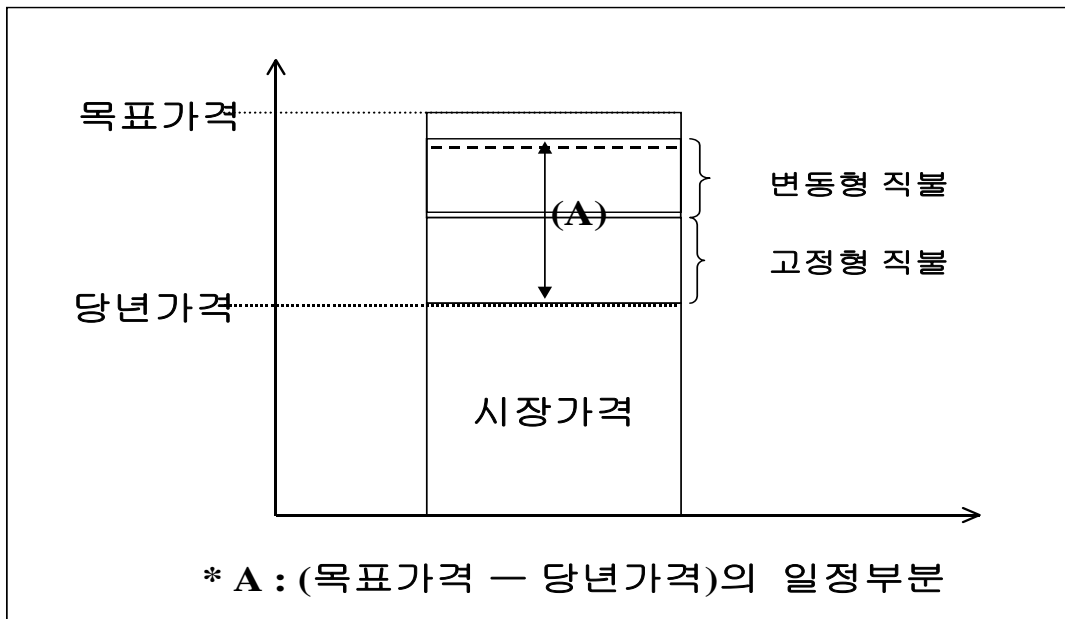
☞ 직접지불금액 : (목표가격 - 당년쌀값) × 보전수준

- 목표가격 : 170,070원/80kg, 3년간 고정하고 3년단위로 조정
- 보전수준 : 목표가격과 당해연도 수확기 산지쌀값과의 차이의 85%

☞ 지불방법 : 고정형직불(허용보조) + 변동형직불(감축대상보조)

- 고정형직불 : ha당 평균 60만원 지급 (농업진흥지역과 진흥지역밖의 농지 차등화)
- 변동형직불 : 목표가격과 당해연도 수확기 쌀값과의 차이의 100분의 85에서 고정형직불금을 차감한 금액을 지급

<쌀소득보전직불제의 그림 설명>

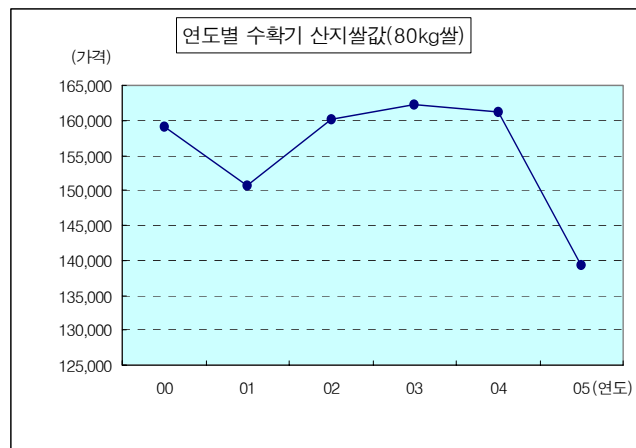


쌀소득등의보전에관한법률을 국회에 제출한 후 농림부는 하위법령 개정과 예산 확보, 세부시행방안, 홍보 등을 추진하기 위한 소득보전직불제 실무추진단을 구성(2004.11)하여 운영하였다. 이러한 실무추진단은 법률 개정안이 국회에서 통과된 후 농가소득안정추진단으로 개편되어 쌀소득보전기금의설치및운영에관한법률 시행령과 시행규칙을 정비하고, 대상농지 확인 및 농업인 등록 등의 실무업무수행을 수행하게 되었다.

제13장 2005년 쌀값 하락과 정부의 대응

공공비축제와 쌀소득보전직불제를 근간으로 하는 새로운 양정시스템은 2005년 도 수확기에 처음으로 적용되었다. 그러나 2005년 봄부터 일부에서는 수확기 시장 불안 가능성을 제기했었고 수확기가 다가오면서 공공비축제 시행방안이 국무회의를 통과(9.13)한 이후 지자체 및 농민단체 등은 공공비축 물량 확대, 포대수매물량 확대 등을 건의하기 시작했다. 또한 전남 일부지역에서는 이장단 협의회가 공공비축 매입 전면 거부를 결의하는 일도 발생하였다.

2005년 쌀의 10a당 생산량이 490kg, 전체 생산량은 3,311만석으로 평년수준이었으며, 이는 시장수요를 약간 초과하는 수준이었다. 그러나 공공비축제 도입에 따른 매입량 축소와 2004년 쌀협상 국회비준 및 수입쌀의 10% 시장 유통 등으로 불안하던 시장심리는 수확기에 접어들면서 더욱 불안해졌고, 급기야 산지쌀값은 2005년 80kg 가마당 16만원 이던 것이 14만원 수준까지 급락하였다.



수급상황을 고려할 때 가격의 하락은 시장참여자들의 심리적 불안에 기인한 것으로 판단한 농림부는 400만석인 공공비축물량을 늘리는 것을 관계부처와 협의하였다.(10.17) 그러나 기획예산처와 재경부 등 관계부처는 쌀값 하락은 일시적인 현상일 수 있으며, 소득안정을 위해 소득보전직불제를 도입하는 만큼 정부매입물량을 늘리는 것에 부정적인 입장을 표시하였다.

수확기 시장참여자들의 심리적 불안을 조기에 안정시킬 필요가 있다고 판단한 농림부는 10월 19일에 공공비축물량 400만석 이외에 농협으로 하여금 100만석을 추가로 매입하기로 하는 보완대책을 마련하여 발표하였다. 또한 당초 12월에 지급할 예정이었던 고정직불금 6,022억원을 11월에 당겨서 조기에 집행하는 한편 쌀의 수급 상황과 정부의 추가대책, 쌀 농가 소득보전 방안에 대한 홍보 노력을 강화하기로 하

고 전국에 농림부 과장급 간부들을 파견하였다.

그러나 대형유통업체·미곡종합처리장(RPC)에 가격결정의 주도권이 있는 상황에서 하락했던 쌀값은 오름세로 반전되지 않았고 쌀협상 국회비준과 연계한 농민단체의 투쟁은 점차 격화되는 추세였다.

전농, 한농연 등 농민단체는 추곡수매제의 재시행을 주장하면서 지역별로 농협·군청 앞에서 야적시위를 벌였으며, 11. 15에는 쌀협상 비준반대, 양곡정책 전면개편 등을 요구하는 전국단위 집회를 개최하고 격렬한 시위를 전개하였다.

이러한 농민단체들의 격렬한 시위와 함께 수확기 시장상황과 관련하여서는 전문가들 사이에서도 격렬한 논쟁이 전개되었다. 대두된 쟁점 중에 핵심적인 것은 공공비축물량의 매입가격, 쌀소득보전직불제의 도별 평균가격 적용 및 목표수준 조정문제였다. 이 시기에 언론에 보도된 두 명의 쌀 전문가의 기고를 살펴본다.

중앙대 윤석원 교수는 11월 3일자 농어민신문 기고문을 통해 공공비축제의 문제점과 쌀소득보전직불 목표가격의 상향조정 필요성을 주장하였다.

“최근의 쌀 가격 폭락사태와 쌀 비준안의 상임위 통과는 농민들에게는 충

격임에 틀림없다. 그래서 정부는 연일 많은 대책을 내놓고 있으나 이미 초토화된 농심과 쌀시장의 충격을 흡수하기에는 역부족이다.(중략).... 왜 이 지경이 되었는가. 그것은 쌀비준과 관련된 문제는 차치하더라도 정부가 추곡수매제도의 기능과 직간접 파급효과를 간과한데서 기인한다.(중략).... 수매제도가 쌀농가의 소득지지효과가 없다는 주장이 단견이고 잘못된 시각이라는 사실이다. 수매제도만 있었다면 지금과 같은 급격한 가격폭락은 없었을 것이다.(중략)....농민단체가 수매제도의 부활을 요구하고 있으나 쉬워 보이지는 않는다. 이런 상황에서 가장 확실한 방법은 실질적으로 소득이 보전될 수 있는 장치를 마련하는 방법밖에는 없어 보인다. 즉 쌀소득보전직불제의 목표가격을 상향조정함은 물론 ‘시가’를 전국 평균가격으로 설정할 것이 아니라 도단위로 설정하여 실질적으로 소득이 보전되도록 해야 한다....(후략)”

단식 6일째 전남도청 '쌀 아적' 농성장

“자살하고 단식하는 농촌 현실 알아달라”

“도시근로자처럼 ‘급여 인상’이나 ‘복지 혜택’을 올려달라는 요구가 아니다. 최소한 자식을 키우게는 해줘야 할 게 아니라, 너무 참담하다.”

지난 13일 전남 신도청 ‘쌀 아적’ 천막농성장에선 만난 김성일(41·해남)씨는 맥이 풀려 있었다. 고등학교 졸업한 뒤 그는 좁은 농사를 천직으로 알고 살았다.

하지만 이제 희망이 없다고 긴 한숨을 내쉬었다. 요즘은 농사를 짓는 자신이 ‘너무 싫다’고 고개를 떨구었다.

농민들은 ‘추곡수매제’ 폐지 이후 현지 쌀값이 30%이상 폭락한 반면, 농약 등 농자재 가격은 오히려 30%이상 상승했다고 말한다. 그리고 정부가 도입한 ‘공공비축제’가 쌀값 하락을 부채질하고 있다고 목소리를 높였다

새로 개칭한 전남도청에 관객들이 몰릴 듯 들어오고 있지만 농성장 주변은 을씨년스럽기만했다.

지난 12일 전남 담양에 사는 정 모(38)씨가 농촌 현실을 비관해 자살했다는 소식이 전해지자 을씨년스럽던 농성장엔 ‘침울한 적막’이 더욱 깊게 흘렀다.

단식 6일째는 맞은 오현주(46·장흥)씨는 “자살과 단식이라는 극단적인 방법을 선택

할 수밖에 없는 농촌 현실을 제발 알아달라”고 하소연했다.

부채가 2억원인 오씨는 “이 상태가 지속되면 도저히 살수가 없게 된다”고 말끝을 흐렸다.

농촌 현실이 갈수록 참담해지자 ‘감정의 칼끝’은 현 정부에 대한 ‘분노’로 이어졌다.

농성장에서 만난 박 모(46·무안)씨는 “농민들의 심정을 귀담아 듣지 않는 사람이 어떻게 국정 최고 책임자냐”고 목소리를 높였다.

현 정부를 향한 분노는 ‘대통령 공개 면담’이 성사되지 않자 더욱 노골화됐다.

농민들은 공개 면담 실패 이후 “농업과 농민을 무시하는 노무현 정부를 규탄한다”고 정권 퇴진 운동을 선언했다.

식발 단식농성 4일째를 맞은 ‘전남도의회 농성장’으로 발걸음을 들였다.

전남도의원 11명은 지난 10일 ‘추곡수매제 부활’ 등을 요구하며, 식발 단식농성에 들어갔다. 농성장에선 만난 전종덕의원(35·여·민노당)은 “식발 단식 농성으로 얻을 수 있는 게 있었으면 좋겠다”며 “현 정부는 시급히 농민 보호대책을 내놓아야 한다”고 목소리를 높였다.

전남 무안 방국진 기자
kjbang@naeil.com

이러한 윤석원 교수의 기고에 대해 서강대 사공용 교수는 같은 신문 11.9자 기고에서 수매제와 쌀소득보전직불제의 목표가격에 대한 윤석원 교수의 기고내용에 대한 반대 입장을 제시하였다.

“수매제도는 직·간접으로 농가소득을 지지하는 효과가 있었다. 그러나 WTO 체제하에서의 보조금 감축으로 수매량이 많이 감소했고 DDA 협상의 결과로 수매물량이 급격히 감소해야 하기 때문에 농가 소득지지와 비축기능을 상실하게 될 것이다. 이에 따라 정부는 금년부터 수매제도를 폐지하고 공공비축제도를 도입하게 됐고 쌀값 하락에 따른 농가피해는 소득보전직불제를 통해 보전해 주기로 했다. (중략) 쌀가격이 하락한다고 해서 정부가 나서서 가격을 지지해 주는 것은 바람직하지 않다.....(중략)..... 구조적으로 재배면적이 많아 가격이 하락하는 경우에는 정부에 의한

가격지지는 일시적으로 문제를 해결한 것처럼 보이지만 과잉문제를 단지 이월시키는 진통제의 역할만 할 뿐이다. 금년도 쌀 가격이 하락한 것은 과다한 재배면적 때문이며, 목표가격을 인상하는 것은 공급과잉을 악화시켜 내년 이후 시장가격을 더욱 하락시킬 것이고 정부가 부담하기에는 너무 많은 예산이 소요되어 장기적으로 가능한 정책이 아니다.(중략).... 도별 평균가격을 적용해서 보전해 주어야 한다고 주장한다. 전국 평균가격보다 낮은 가격에 쌀이 거래되는 지역의 농민들이 주로 주장하고 있다. 하지만 전국 평균가격보다 높은 가격에 거래되는 지역은 도별가격을 기준으로 하는 경우 손해를 보게 된다. 목표가격을 전국평균가격으로 설정하였다면 보전할 때 기준이 되는 시장가격도 전국 평균을 이용해야 형평성이 맞는 것이다.....(후략)”

그러나 11월 23일 쌀 협상 비준안이 국회 통과되면서 수확기 쌀 시장, 공공비축제를 둘러싼 농민시위 등은 급속히 감소하였다. 공공비축 매입을 거부했던 시군 중 마지막으로 전남의 순천과 무안이 12월 12일 매입을 시작하면서 2005년 수확기 혼란은 마무리되기 시작하였다. 그리고 2006년 2월 8일 400만석의 공공비축제 매입이 종료되고, 이어 3월에 9,008억원의 변동직불금을 지급함으로써 개편된 양정제도의 첫해가 마무리되었다.

제14장 양정제도 개편 의의 및 평가

1948년 건국 이래 지속되어 온 추곡수매제와 추곡수매가 국회동의제가 농가소득의 안정 및 국민식량의 안정적 공급에 미친 긍정적 영향을 부인할 수는 없다. 그러나 쌀산업의 여건이 변화된다면 정치적으로 어려움이 있더라도 여건에 맞게 정책으로 전환하는 것이 당연한 것이다. 이러한 점에서 참여정부의 양정제도 개편은 쌀 정책의 근본적 변화를 의미하는 것이라 할 것이다.

물론 2005년도의 상황을 두고 쌀값 하락에 따른 정부와 농업인, 농업인과 RPC 등 산지유통주체의 갈등, 농업인·산지유통업체와 대형유통업체의 갈등이 적었던 것은 아니다. 또한 현실적으로 쌀값 하락으로 인한 정부의 재정부담 증가와 쌀값 하락으로 인한 이득의 귀속에 대해서도 많은 논란이 있었던 것도 사실이다. 그러나 공공비축제와 쌀소득보전직불제라는 새로운 양정의 기본 틀은 많은 어려움을 극복하고 쌀 정책의 새로운 틀로서 자리 잡게 되었으며, 정부 주도로 이루어져 온 쌀산업이 민간 자율성과 시장기능에 따라 움직일 수 있는 초석을 다지게 된 것이다.

지난 UR 협상을 통해 쌀에 대해 관세화를 유예하고 지난 10년 동안 지속적인 투자를 하여 왔음에도 불구하고 우리 쌀산업의 국제경쟁력이 크게 강화되었다고 보기는 어려우며, 이러한 이유로 2004년 쌀협상에서도 우리 정부는 수세적인 입장에 처할 수밖에 없었다. 이러한 상황이 초래된 근본적인 이유 중의 하나는 국회동의를 받는 추곡수매제를 통해 물가상승과 경제위기 등에 따른 농가의 어려움을 완화하고자 했던 것이다. 그러나 또 다른 측면에서 보면 현실적으로 쌀농가 소득의 25%, 농업소득의 절반을 차지하는 쌀산업의 비중을 고려할 때 농가소득을 안정적으로 유지할 수 있는 정책적 대안이 없는 상황에서 무조건 쌀값을 인하할 수도 없는 것이었다.

하지만 이제는 공공비축제를 통해 정부의 수급조절을 축소하고 시장기능을 강화하는 한편, 쌀소득보전직불제를 통해 쌀농가의 소득안정을 도모함으로써 그 동안 쌀정책이 추구해 왔던 국제경쟁력 강화와 농가소득안정이라는 정책목표를 달성하고자 하는 것이다. 더 나아가서는 민족의 생명산업으로서 쌀산업의 미래를 안정시키기 위한 튼튼한 토대를 마련했다는 점에서 공공비축제와 쌀소득보전직불제의 의의는 매우 크다고 할 수 있겠다.

물론 이러한 긍정적인 측면외에도 보완이 필요한 사항에 대한 지적도 있다. 서강대 사공용 교수는 “공공비축제와 쌀소득보전직불제가 성공적인 제도로 정착되기 위해서는 소비감소와 수입량 증대 등으로 더욱 악화될 것으로 예상되는 과잉공급구조를 해소해야 한다. 과잉공급구조가 해소되지 않는 경우 공공비축제의 정상적 운용이 불가능해지 때문이다. 쌀소득보전직불제의 경우 시장개방에 따른 농가의 피해를 보전해 준다는 긍정적이 측면이 있으나 공급과잉구조를 더욱 악화시킬 가능성이 있다는 측면에서 문제가 있다. 특히 목표가격은 3년단위로 변경하도록 되어 있고, 국회동의를 받도록 되어 있다. 목표가격은 과거 3개년의 시장상황을 반영하도록 설정되어야 그나마 부작용을 줄일 수 있을 것이다”라고 지적하고 있다.

또한 양정개혁 실무작업부터 참여해 온 한국농촌경제연구원의 박동규 박사는 “공공비축미 매입 방식, 비축미 운영방식의 개선이 점진적으로 이루어져야 한다. 현재와 같이 정부가 공공비축미 잠정 매입가격을 결정하는 것은 시장을 왜곡시킬 가능성이 있다. 정부가 고시한 잠정매입가격이 시장가격 형성에 영향을 줄 수 있다. 따라서 품질에 따른 시장가격으로 공공비축미를 매입하기 위해서는 경쟁입찰방식으로 개선해나가는 것이 필요하다. 또한 매입물량 만큼 방출하는 것이 원칙이므로 이를 준수해야 한다. 공공비축미 방출방식이 정부 임의적이므로 유통업 종사자의 불안감은 커지게 되는 문제점도 있다. 농가 경영안정을 위한 소득보전직불제 목표가격 적용기간을 현재의 3년보다 길게 하는 것이 바람직하다. 2년이 경과하면서부터 농가 등 관련기관의 관심이 증폭되고 농가는 불안하게 되는 문제점이 있다. 운영 방식에 있어서 기준가격을 전국평균으로 할 것인지 또는 지역별로 할 것인지, 정곡이나 조곡가격을 사용할 것인지 논쟁은 지속될 것이며 이해관계가 다르므로 합의점을 도출하기 어려울 것이다. 이러한 쟁점사항 들을 농민단체 내부적으로 결정하면 정부가 수용하는 것도 대안일 수 있다.”라고 지적하였다.

제 4 부 쌀 산업, 규모화와 품질고급화로 개방 확대 대비

쌀협상을 통해 2014년까지 관세화를 유예하고, 공공비축제와 쌀소득보전직불제를 도입함으로써 우리 쌀산업은 새로운 국면을 맞게 되었다. 그러나 쌀도 언젠가는 관세화를 할 수밖에 없고, DDA 협상 등 농업협상이 거듭될수록 관세율도 낮아 질 수밖에 없다는 현실을 직시하여야 한다. 즉, 수입쌀과의 경쟁은 필연적이며 그 경쟁은 갈수록 격화될 수밖에 없는 것이다. 이런 현실을 제대로 인식하고 철저히 대비하지 못한다면 2014년 이후 우리 쌀산업은 붕괴의 위험에 처하게 될지도 모른다. 노무현 대통령은 2003년 농업인의 날 치사를 통하여 개방을 구조조정으로 극복하고 농업 선진화의 계기로 삼자고 강조하였다.

이제 개방은 피할 수 없는 시대적 흐름입니다. 힘들지만 이겨내야 합니다. 세계적인 추세에 낙오되지 않으면서 농촌도 살릴 수 있는 길을 찾아 나가야 합니다. 개방으로 인한 충격을 체질 강화와 구조조정으로 극복하고, 오히려 농업선진화를 이루는 전화위복의 계기로 삼아야 하겠습니다. (2003.11.11)

이제는 관세화를 대비하여 우리 쌀산업의 경쟁력을 강화해야 하는 시점이다. 우선 쌀산업이 규모화 되도록 하여야 한다. 경영규모 확대를 통해 생산비의 절감이 가능해지고 농가의 소득도 증가시킬 수 있다. UR타결 이후 정부는 지속적으로 영농규모화를 추진해 왔으며 나름대로 성과가 있었다고 볼 수 있다.

< 논 면적규모별 농가수와 비중 >

(단위 : 천호, %)

	논 경영규모				
	1ha 미만	1~2ha	2~3ha	3~5ha	5ha 이상
1995	875	241	56	34	-
2000	786	202	50	29	11
2004	648	160	43	29	15

그러나 생산구조가 영세 소농구조이고 농업인의 농지에 대한 애착이 강하다는 점

에서 규모화가 쉽지 않고 눈에 띄는 성과가 나타나지 않고 있다. 특히 최근에 지가가 많이 올라 더욱 어려워진 상황이다. 고령영세농의 농지가 젊고 유능한 전업농에게 경영이양 될 수 있도록 고령농의 생활안정을 위한 제도적 뒷받침과 함께 임대차 중심의 영농규모화가 이루어질 수 있도록 사업·제도개선을 추진해야 한다. 아울러 쌀 전업농이 희망을 갖고 규모화를 추진해 나갈 수 있도록 재해 보험, 경영컨설팅, 경영희생 지원 등과 관련된 정책적 지원의 확대가 필요하다.

다음 과제는 우리쌀의 품질 고급화이다. 2001년 이후 정부와 농업인 등의 노력으로 우리 쌀의 품질이 많이 개선되었다. 그러나 쌀의 품질이 소비자가 느낄 수 있을 정도로 차별화되기 위해서는 더욱 품질고급화에 주력해야 할 것이다. 세계 최고의 품질을 자랑하는 일본의 경우 품질고급화를 추진하기 시작한 것이 1970년대이다. 일본이 30년 동안 이룩한 것을 우리는 10년 동안 이루어야 하는 것이다. 우리쌀이 세계 최고의 쌀이 될 수 있도록 품종개량부터 생산·유통 전과정에 걸쳐 품질고급화 노력이 강화되어야 할 것이다.

품질고급화와 함께 우리쌀에 대한 소비자의 신뢰확보가 시급하다. 우리 소비자가 우리 쌀을 믿고 찾을 수 있도록 표시제도 강화·브랜드화 등을 추진하여야 한다. 특히 수입쌀이 시판되면서 가격차가 큰 수입쌀의 국내산 둔갑이 기승을 부릴 가능성이 높다. 이는 시장질서를 교란할 뿐 아니라 우리쌀에 대한 신뢰를 저해하는 일인 만큼 수입쌀의 부정유통에 대해서는 철저히 대응하여야 할 것이다.

2004년 이루어진 소비자의 식미테스트 및 지불의향에 관한 연구결과에 의하면 우리쌀에 대한 소비자의 지불의사는 미국, 중국 등 수출국의 쌀에 비해 소비자의 지불의사 가격이 높다. 즉 다른 말로 하면 우리 쌀에 대해 소비자가 상대적으로 높은 가격을 지불할 의사가 있다는 것이며, 우리 쌀의 품질을 높게 평가하고 있다는 것이다. 그러나 지불의사가 있는 가격의 차이는 그렇게 크게 나타나지 않았으며, 소비자가 원산지나 브랜드 등에 대해 아무런 정보가 없는 상태(blind)에서 보다는 쌀에 대해 정보가 제공된 상태(Non-blind)에서 가격차가 보다 크게 나타났다.

〈 우리 쌀과 외국 쌀에 대한 소비자 지불의사 〉

	지불의사 (원/20kg)	
	Blind Test	Non-blind Test
이천 임금님표	44,813	46,958
김제 지평선쌀	45,750	45,876
신김포	45,759	46,697
백구 옛바다	45,340	45,824
서산 STR	46,011	46,709
남원 춘향골쌀	44,741	45,477
미국 Green	44,811	41,515
중국 칠하원	41,266	37,010

결국 이러한 연구결과는 우리 쌀이 수출국의 쌀에 비해 보다 우리 소비자의 입맛에 맞는 고품질 쌀이긴 하나 품질의 차이가 크지 않아 품질고급화가 시급하며, 수입 쌀에 대한 소비자의 지불의사가격이 쌀에 관한 정보가 주어졌을 때 더욱 낮아진 점을 고려할 때 수입쌀의 부정유통을 막는 것이 중요한 문제임을 제시하고 있다

다음으로 수급균형의 문제이다. 소비감소와 생산안정에 따른 공급과잉상황에서 쌀관세화 유예로 수입량은 더욱 늘어나게 되었다. 이러한 공급과잉은 공공비축제의 정상적 운영을 저해할 뿐만 쌀소득보전직불제 지급을 위한 정부의 재정부담을 더욱 가중시킬 가능성이 높기 때문이다. 단기적으로는 쌀 소비의 감소 속도를 완화하기 위한 소비촉진 대책의 추진과 함께 가공용·주정용 공급 확대 등을 통한 재고미의 특별처리가 필요할 것이다. 그러나 장기적으로 시장기능을 통해 점차 생산량을 조절해 나갈 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

이러한 정책과제를 농업인의 도움 없이 정부가 혼자서 성공적으로 추진할 수는 없다. 정부·농협·농업인의 분명한 역할 분담이 필요하다. 정부는 공공비축제·쌀소득보전직불제와 함께 건조·저장시설에 대한 투자를 확대하고 철저한 시장관리를 통해 소비자의 신뢰를 확보하여야 한다. 쌀유통에서 중요한 역할을 하고 있는 농협은 소비자 판로확보 및 미곡종합처리장의 경영혁신을 적극 추진해 나가야 한다. 농업인은 고품질 쌀 생산과 함께 기업가적 정신으로 무장하여야 한다. 농업인의 경영의식이 강화될 수 있도록 정부의 농업인에 대한 교육을 강화되어야 하며, 농업인·농민단체의 자율노력을 강화할 수 있는 제도적인 뒷받침도 병행 추진되어야 할 것이다.