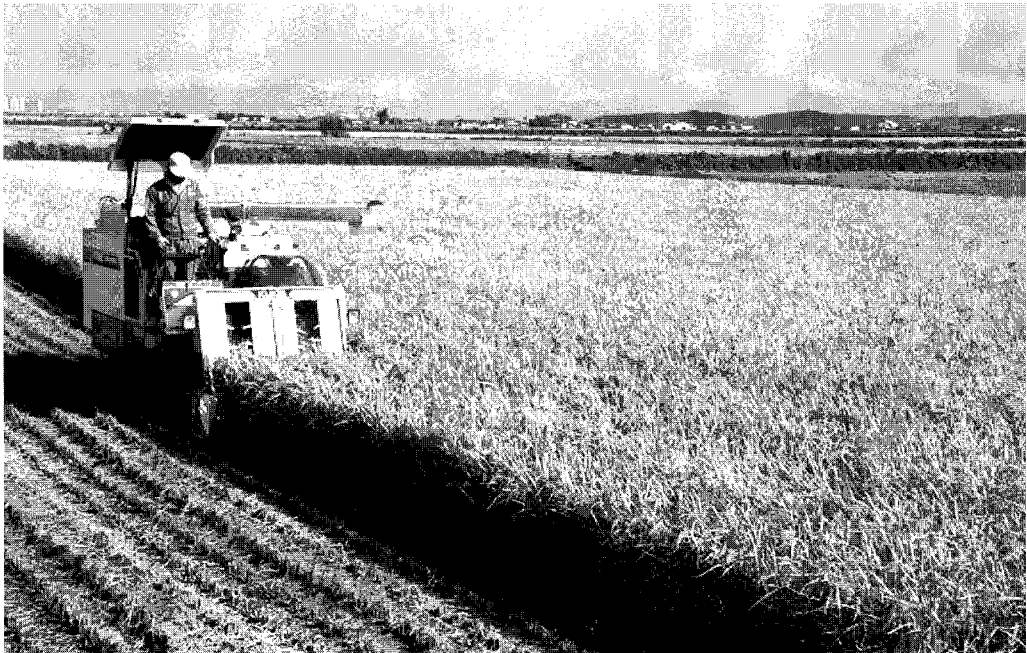


## 2004년 신춘 쌀 대토론회 “우리쌀, 과연 지킬 수 있는가?”

사단법인 전국농업기술자협회는 올해 쌀 재협상을 앞두고  
“우리쌀, 과연 지킬 수 있는가”라는 주제로  
2월 18일(수) 농업기술진흥관에서  
‘2004 신춘 쌀 대토론회’를 개최하였다.  
이번 2004 신춘 쌀 대토론회는 쌀 재협상을 앞두고  
우리나라에서 쌀의 사회적·문화적·경제적 가치에 대한  
다양한 계층의 의견을 수렴하며,  
도농상생을 위한 우리 쌀 지키기에 대한  
공감대 확산과 그 가능성을 찾고자 하는 목적 하에  
세 시간여에 걸친 열띤 토론을 이어갔다.

- 편집자주 -



▲ 개방화 시대에 우리 농업·농촌의 마지막 보루인 쌀 농사

- 토론회 참석자 :
- 박진환(북방농업연구소 명예회장)
  - 김재옥(소비자 문제를 연구하는 시민의 모임)
  - 정태호(농협조사연구소 통상연구실장)
  - 윤석환(농업기반공사 농지사업처경제조사 분석팀장)
  - 조윤중(전업농경기도연합회 회장)
  - 김인준(농림부 식량생산국 서기관)

## 주제 발표

### '우리 농업을 지키기 위한 쌀 재협상과 종합적 쌀 대책 방향'

윤석환 교수(중앙대학교 산업대학)

## I. 쌀을 비롯한 대내외 환경과 농업문제 위기의 본질

- 정부의 신자유주의경제정책 기조와 농업의 식량안보, 다원적 기능 등 본질적 가치에 대한 몰이해
- 국민적 공감대 형성을 어렵게 하는 정부, 언론, 정치, 학계의 불균형적 현실인식과 공감대 형성의 '장'과 '리더십' 부재로 국론 분열
- 한·칠레 FTA 추진과정에서 보여준 정부의 안이한 현실인식과 여론몰이
- 무분별한 농지 및 토지구제 완화조치로 식량생산 기반의 유지 가능 여부 대한 우려 제기
- 외국산 쌀 도입량 증대 불가피
- 할인판매·가격파괴·유통단계의 축소·대량유통을 주도하는 신물류방식 유통체계의 등장, 고품질 쌀 선호로 인한 브랜드 위주 변화 등 쌀 시장의 여건 변화
- 정부 구매량의 점진적 축소를 그동안의 정부의 역할이 농협으로 이양

## II. 쌀 재협상의 주요 쟁점과 협상 방향

### 1. 관세화인가, 관세화유예인가

#### 가. 관세화유예의 장단점

- 장점 : 수입량의 예측이 가능하여 양곡관리정책수립이 용이, 국내 생산목표 등의 설정 가능, MMA물량이 현재의 4%(20만톤)보다 약간만(6%) 증량이 된다면 쌀시장 개방의 영향을 최소화할 수 있을 것임.
- 단점 : 수량수급계획을 설정하기가 어렵고 MMA 물량이 많을 경우 재고 문제가 매년 발생하며 관리방식의 변화(SBS 등)가 예상됨. 유예기간 결정이 어떻게 될지 알 수 없으며 5년, 10년 등이 된다 해도 이 유예기간이 끝났을 때 또 재협상을 해야 하는 어려움이 있고, 유예기간 중에도 관세를 낮추어 가야한다는 점.

#### 나. 관세화의 장단점

- 장점 : DDA협상이 지지부진하여 관세화로 가도 실제이행은 2007, 2008년이 될 수 있으므로 2004년의 개방수준 유지 가능. 개도국 특별품목(SP)이 될 경우 쌀의 관세감축폭

은 10년간 5~10%에 그칠 수도 있고, 선진국으로 분류돼도 NTC품목으로 할 경우 쌀의 관세는 5년간 15% 안팎의 감축 예상. 그러나 관세 상한이 적용되면 5~10년간 거의 50%에 달하는 대폭 감축이 발생할 수도 있음.

- 단점 : 수입량이 어느 정도일지 예측하기가 어려움. 관세화기간 중에도 관세화 당시의 MMA 물량은 지속되어야 하며, 고가의 쌀이나 저가 쌀이 수입될 가능성이 높아 국내 쌀 시장이 매우 불안정해져 결국 쌀값의 불안정으로 생산자 및 소비자 모두에게 불안을 줄 수 있음.

다. 제안

- 전반적인 것을 고려할 때 관세화에 의해 개방될 경우 쌀 산업 축소나 해체 위험성이 관세화유예의 경우보다 높을 것으로 판단됨. 따라서 관세화 유예를 목표로 협상에 임하되 반드시 유예를 해야 한다 부각시킬 필요는 전략적으로 없다고 봄.

2. 2004년 12월 31일이 지나면 자동관세화 인가

- 단정할 수 있는 사안이 아니므로 협상자체에 충력을 기울이는 것이 중요하며 시한이 촉박할수록 협상력이 약화될 수 있으니 자동관세화라는 비판적 상황을 가정하여 협상을 빠르게 진행시켜야 함.

3. 쌍무협상 전략은 무엇이어서 하는가

- 미국은 중국보다 가격경쟁력이 낮으므로 관세화 개방시 수출량이 미미할 것임을 부각하고 중국은 가격경쟁력이 있으므로 관세화를 요구할 가능성이 큼. 호주는 미국과 유사한 입장일 것으로 보이며, 태국은 장립종쌀의 일정량 수입을 요구할 것으로 보임. 이처럼 대상국가들의 이해

가 매우 다양해 조율하는데 애로가 있을 것으로 보이며, 협상력을 발휘해야 할 부문임.

- DDA협상의 결과가 없어 우리로서는 현상하에서 유불리를 판단할 수가 없고, UR 당시에 도 다음 협상(현재의 DDA협상)결과를 토대로 쌀 재협상을 하기로 되어 있었으므로 협상자체를 DDA협상 타결 이후에 하는 안도 검토해 볼 필요가 있다고 봄.



▲ 2004년 신춘 쌀 대토론회 장면

III. 정부의 주요 쌀 정책 방향(농어업 종합대책(안)에 대한 비판적 검토

1. 전업농육성에 의한 규모화

가. 내용

- 6ha 이상 전업농 7만호 육성
  - 현재 2~5ha 규모의 농가를 자립가능한 전업농으로 발전시키기 위해 164천ha의 농지를 집중이양(83천ha는 경영이양직불제와 연계, 37천ha는 일반규모화 사업 및 농지은행을 통하여 공급, 44천ha는 농가 자율적 규모화).
- 경영이양직불금 대폭 인상
  - 63~69세 사이의 고령농이 논을 매도하는 경우 월 24만원/ha를 최장 8년간 지급

- 2013년 쌀 재배면적은 80만ha(7만호 전업농 45만ha, 자급농·겸업농 등 35만ha).

#### 나. 비판적 검토

- 1ha 내외 농가가 가장 효율적이라는 일반적인 연구결과로 보아 개별 농가의 규모를 키우는 것보다는 고품질의 벼품종 확보, 수확 후 관리 기술, 유통 및 마케팅기법 등이 중요할 것임.
- 6ha 이상이면 장기적으로 쌀가격 하락, 폭락의 경우 경영압박이 중소규모보다 클 수 있음.
- 현재의 논 면적 103만ha 중 80만ha만 유지, 23만ha의 논은 어떻게 하겠다는 정책이 없음. 이는 식량안보와 식품의 안전성, 논과 논농사의 다원적 기능 등을 고려하지 않은 단견.
  - 식량자급이라는 정책목표가 불합리하고 사회적 후생을 낮춘다는 인식이나, 30% 정도의 식량자급을 유지하면 연 1조 6,600억원 정도의 사회적 후생이 증가한다는 연구결과가 나왔음은 우리에게 시사하는 바가 큼.
  - 논은 다원적기능만 하더라도 화폐적 가치가 103만ha에 연간 19조원이라고 한다면 23만ha의 논을 포기한다는 것은 연간 약 2조원의 다원적 가치를 포기한다는 의미.

#### 다. 제안

- 규모를 늘려갈 농가에 대해서만 정부가 정책적으로 지원하되, 정부가 앞장서서 육성이 된다하더라도 경영까지 책임질 수 없으므로 나설 일이 아님.
- 규모에 상관없이 효율적으로 경영을 잘할 수 있는 가능성 있는 농가나 경영체를 선별하여 생산·유통·판매에 이르는 전 과정을 지원할 수 있는 '종합적인 지원체계'를 확립하는 것이 보다 근본적이며 자생력을 키우는 대책일 것임.

- 23만여 ha의 논을 쌀 재배가 아니더라도 다른 방법으로 최대한 유지할 수 있는 프로그램 개발과 투·용자가 우선되어야 함.

## 2. 2005년부터 공공비축제 도입

### 가. 내용

- 2005년부터 수매제도 폐지, 공공비축제 도입 → 600만석 기준으로 시가 매입·방출
- 2004년 말까지 양곡관리법 개정

### 나. 비판적 검토

- 현재 수매제도가 한계가 있고 점차 축소될 수밖에 없으며 중·장기적으로 공공비축제를 포함한 다양한 대책이 도입되어야 함은 모두 공감하나, 내년부터의 수매제도 폐지는 현 단계에서 실현 불가능하며, 나라를 혼란으로 몰 중대한 사안이고 정책입안자의 안일한 태도임.

### 다. 제안

- 현행 수매제도는 당분간 지속하면서 공공비축제를 단계적으로 도입하는 방안이 강구되어야 하며, 수매정책의 변화보다 쌀의 민간 유통기능을 육성하여 수입이 되더라도 국내산 쌀을 판매할 수 있는 시스템의 개발, 즉 국내산 쌀 유통망 장악이 급선무임.

## 3. 농지규제완화정책(안)

### 가. 정부의 정책목표와 방향

- 도시자본의 농촌유입으로 농촌경제 활성화
- 개방화에 따른 지가하락에 미리 대처할 기회 제공
- 농지시장 안정화 : 농민자산가치의 옹호
- 규모화에 기여하고 전업농을 육성하여 쌀산업의 경쟁력 제고에 기여

나. 주요내용

〈소유규제완화〉

- 주말·체험 영농목적 비농업인 농지소유 상한을 908평(3,000㎡)으로 확대
- 직접 경작 목적 소유 농지에 대해 농지임대차 등 허용(1996년 농지법제정 이후 취득토지는 임대차 등 금지 : 경작 유전의 원칙)
- 비농업인 자녀에게 농지를 상속할 경우 상속면적을 현행 3,000평에서 확대

〈이용규제완화〉

- 적정농지면적의 재조정(2002년 현재 186만 3천ha, 연간전용면적 1만2천ha)
- 진흥지역의 농지 중 생산기반이 정비된 농지는 유지, 생산기반이 갖추어지지 않아 해체된 농지와 진흥지역 밖의 우량농지는 국토계획법상 생산 및 보전관리지역으로 편입해서 보전
- 진흥지역이라도 농산물 판매시설 및 가공시설 설립허용
- 진흥지역 밖의 농지 전용시 면적 제한 철폐, 시설제한으로 전환
- 지자체에 전용허가 권한위임 범위 대폭 확대
- 농지전용 규제 혁신은 투기, 난개발 방지를 위해 국토계획법상 관리지역 세분화에 연계 추진
- 지역특구 내 농지에 대해서는 소유와 이용을 전면 자유화
- 농지은행에서 농지신탁업무, 농지매입기능 등을 실시

다. 비판적 검토 : 쟁점과 문제점

- 농업·농촌기본법상 농업인 범위와의 상충 (현재 300평 이상)
  - 300평 이상 900평 미만 노령·영세소농들이 각종 농업정책과 복지정책에서 배제되는 문제
- 규모화에 기여하고, 쌀 산업의 경쟁력에 기

여하겠는가?

- 도시자본이 유입되면 농촌이 과연 활기를 띠게 되는가?
  - 도시자본은 가든과 러브호텔 등의 난무만을 가져올 우려가 높음
- 수도권과 대도시 인근의 경우 투기장으로 전락할 우려는 없는가?
- 전형적인 농업·농촌지역과 낙후지역은 활성화 될 것인가?
- 지역간 괴리만 커지고 사회적인 혼란을 초래할 부작용은 없는가?
- 결국 농민자산가치는 지켜지겠는가, 농민해체 현상만 초래하지는 않겠는가?
- 농업은 얼마나 남아 있을 것인가?
- 쌀 개방을 전제로 한 면피용 대책은 아닌가?
- 부재지주에게 면적부를 주는 꼴이 되지 않는가?
- 부재지주소유 농지과약은 되어 있는가?

라. 제안

- 농지보전목표를 설정하되 농지의 경제적 가치 뿐 아니라 공익적 기능, 식량안보, 안전성, 투기조짐, 난개발 등을 종합적으로 고려하여야 함.

4. 식량자급 계획 구상

가. 내용

- 장기적인 식량수급정책 방향제시를 위해 자급률 설정은 필요함.
- 다만 DDA 및 쌀 재협상 결과 등을 감안하여 설정
- 칼로리, 물량, 금액기준 등 다양한 자급률 설정방안 검토
- 통일에 대비 식량생산능력은 보유하되, 생산은 소비수준에 맞춰 조정

## 나. 비판적 검토

- 협상의 결과에 맞춘 쌀 자급목표설정이 타당하다는 논점은 쌀과 논을 단순히 경제적 인 측면에서만 고려하는 발상이므로 생산기반뿐 아니라 다원적 기능을 가지고 있는 논 면적 확보 목표도 설정하지 않고 있음.

## 다. 제안

- 식량자급목표를 설정하고 논 면적의 유지목표를 설정하는 것은 국가와 민족의 존립을 위한 최소한의 목표와 식량안보와 농업의 다원적 기능을 유지해야한다는 당위에서 출발해야 함.

## 5. RPC 중심의 민간유통활성화

### 가. 내용

- 공공비축제 도입초기의 매입물량 감소 보안을 위해 RPC 등 민간유통기능을 강화
- 규모화를 통한 경영효율성 제고를 위해 부실한 RPC의 통합·합병 촉진, 독립법인화 등을 통한 책임경영체제 확립으로 경영개선도모
- 경영성과를 평가하여 수매자금의 차등지원

### 나. 비판적 검토

- 정부안대로 2005년부터 공공비축제로 전환한다면 농협RPC가 자체 매입물량을 현재의 15%(생산량 대비)에서 40%로 약 2.5배 증가시키는 것은 실현불가능.
- 농협 RPC에 대한 정확한 현실인식 부족으로 문제점 파악이 피상적.
- 현재 RPC는 쌀 생산 및 유통과정 계열화 미흡, 산물처리 능력의 부족, 판로의 안정적 확보가 어려움, 쌀 품질 및 브랜드 관리의 미흡, 구조적으로 원료곡매입가가 높아 경영수지 악화 초래 등의 문제점이 있음.

## 다. 제안

- 농협RPC의 경영부실은 규모보다는 구조적인 문제가 더 크므로 통폐합 가능, 하려고 하는 농협에 대해서는 지원하되 정부의 유도는 불필요.
- 경영개선을 위해 조합장 선거제도, 경영의 투명성 확보 등 구조적 문제점부터 해결.
- 농협RPC의 현재 기능(생산, 저장, 가공, 유통, 판매 등) 축소 → 새로운 '유통·판매주체' 육성 방안으로의 전환 고려.

## IV. 한국 쌀 농업의 유지·발전을 위한 종합적 대책

### 1. 식량안보 역량의 강화와 인식의 전환

- 국제 농산물시장의 불안요인은 전쟁의 위험, 생태학적 위험, 농작물과 가축의 질병, 방사능 오염, 농산물수급의 변화 등 다양하게 나타나는데 식량안보는 이런 위험에 대한 보험 차원에서 이해될 수 있음. 즉 식량안보를 위한 공공지출은 국민적 위험회피를 위한 보험료 지불.
- 우리나라의 경우 중장기적으로는 과잉공급시대라도 쌀의 경우 생산량 축소에 의한 수급안정만이 정책의 목표가 아니라는 인식의 전환이 필요.

### 2. 환경 보전과 다원적 기능의 활성화

- 안전한 먹거리 확보, 나아가 식량생산 과정과 기반, 즉 농지, 환경, 자연, 사람, 농업생산 등이 가지고 있는 가치에 대한 이해와 국민적 공감대 형성 필요.
- 농업은 농업생산액보다 몇 배 많은 경제적 가치, 토양·물·공기 등의 공공적 국토환경자원, 농업경관을 제공하며 후손에게는 자연생태계의 생태학적 다양성을 물려주게 함.
- 농촌진흥청 농업과학기술원은 벼농사와 논의

공익적 가치를 계량적으로 분석했는데 그 금액이 연간 19조원으로 1997년 쌀 총생산액 9조2천억원의 2배를 상회. 이는 논이 사라지면 우리가 부담해야할 사회적 비용임.

- 수확 후 논에 떨어진 낱알은 우리나라를 찾는 수많은 철새의 먹이로 벼농사가 사라진다면 더 이상 철새는 우리를 찾지 않을 것임. 즉 우리 논은 국제적 생물다양성 유지에도 기여.
- 농업경관은 농업의 환경보전기능의 일부이며 농업생산과 분리될 수 없는 공공재로 농지, 초원, 목장, 돌담, 농로, 수로, 가축 및 농가주택, 농작물 등의 단순집합보다 더 큰 효용가치를 생산하는 포괄적인 개념이며 미학적이며 휴양적 가치를 가지고 있음.
- 녹색이 주는 편안함은 우리 모두의 정서를 어루만져주며, 농촌문화 속에 어우러진 농업경관은 훌륭한 자연·문화 학습장의 역할 수행. 농촌은 공해와 스트레스에 시달리는 도시인과 학생들이 정신과 육신을 휴양하고 새로운 활력을 얻을 수 있는 생활의 휴양처로 노동자들의 휴일수가 늘어나면 이에 대한 요구는 더욱 커질 것임.
- 친환경농업활성화를 위한 기반구축
  - 환경보전 직불제의 확대, 친환경농업 활성화 위한 인프라 지원 확대, 환경친화적 영농자재 개발, 종합적인 토양개량사업 추진, 친환경농산물 전용유통구조 마련, 친환경농법 및 품종개발
- 적정 논 면적 유지, 땅살리기운동 추진, 고품질미 생산기반 조성, 환경농법에 의한 쌀 생산 확대, 친환경적 병충해방제기술 개발 등이 필요. 이를 위해 농촌진흥청의 환경농법개발기능을 더욱 확대할 필요가 있음.

### 3. '우리농업·농촌지키기 범운동본부(가칭)'를 설립

- 식량안보의 민족적 의미, 농업·농촌의 중요성과 다원적 기능을 국민들에게 알리고 홍보하는 역할만을 수행하는 범국민운동 주체여야 함.

### 4. 쌀 산업의 중장기 '자급률 목표'와 농지 보전 목표의 설정

- 중장기 자급률을 설정하되 최소한의 수입량 허용, 자급율의 급격한 하향조정은 지양, 생산기반은 어떠한 형태로든 최대한 유지, 쌀 생산량의 축소는 쌀 식부면적의 축소가 불가피하며 이때 축소되는 농지를 최대한 활용하여 식량전체의 자급률을 높이는 데 적극 활용해야 함.
- 농지의 최대한 보존이 전제되어야 함. 타 식량작물(밀, 콩, 사료작물 등)을 재배하도록 유도하는 정책 필요. 가장 중요한 것은 쌀을 재배하지 않게 되는 농민에 대한 적절한 소득보조정책이나 사회복지지원의 정책이 동시에 추진되어야 함.

### 5. 새로운 쌀 산지 유통주체(유통네트워크 구축)의 육성 검토

- 외국쌀이 들어온다 하더라도 국내 쌀 유통망을 확보하는 것이 현실적으로 매우 중요. 농협 RPC의 구조적 한계로 인하여 새로운 형태의 산지 쌀 유통주체의 육성 필요.
- 산지의 군단위에 농협, 농민, 지방정부 등이 출자하여 '유통판매회사'를 설립하고 운영은 유통전문 CEO가 담당케 하여 판매, 홍보 등을 전담.
- 전국 일반인을 상대로 회원을 확보하는 회원제 네트워크 판매방식 도입.
- 연간 가구당 쌀 지출액은 약 50만원 정도이므로 월 5만원 정도씩 입금토록 하고 쌀은 주문하면 바로 도정하여 배달하는 시스템 개발.

## 6. 수요관리정책(소비자 중심 정책)의 적극 추진

- 새로운 수요 창출을 위한 정책에 총력을 기울여야 함. 브랜드 쌀 유통 및 마케팅 지원, 소비자 마케팅 강화, 수요개발(기능성, 안전성 강조), 급식, 푸드 스탬프제도 도입 등이 시급.

## 7. 고품질 쌀을 소비자에게까지 유지시킬 수 있는 유통인프라의 구축

- 건조, 저장, 도정시설에 대한 사회간접자본 차원에서의 투자가 이루어져야 하며, 거래의 투명성을 확보하고, 정부와 농협 차원의 홍보 지원이 필요하며, 소비자가 쉽게 인지할 수 있는 쌀 품질과 안전성 기준을 조속히 제시해야 함. 또한 수입쌀이 들어올 경우 부정유통으로 인한 미질 하락은 생산자뿐 아니라 유통인 모두에게 치명적이라는 인식이 필요.

### <패널토의 내용 요약>

#### ▶ 좌장 - 박진환 박사(북방농업연구소 명예회장)

- 쌀 재협상을 앞두고 미국-캘리포니아산은 가격과 灌溉水 문제로, 호주산은 기온에 따른 품질 면에서 우리에게 큰 영향이 없을 것으로 판단됩니다.
- 그러나 중국의 삼강평원산 쌀은 가격과 양, 품질 면에서 가장 위협적입니다.
- 이에 대한 대비가 절실할 것입니다.
- 일본의 경우 1000%의 관세율...

#### ▶ 김재욱 회장(소비자문제를연구하는시민의모임)

- 현재의 쌀 브랜드는 1,000여 개가 넘어 품질과 유통 면에서 소비자의 신뢰와 선택에 혼란을 가져오고 있습니다.
- 소비자의 추세인 웰빙 추구 현상 확산에 부응하는 쌀의 안전성 및 품질의 확보가 급선무입니다.
- 수입쌀과의 가격경쟁보다는 품질경쟁을 통한 경쟁우위 선점이 필요합니다.

#### ▶ 정태호 박사(농협조사연구소 통상연구실장)

- 쌀 재협상에 대비해 우리의 명확한 입장 정리와 국민적 공감대가 필요합니다.
- 농가소득 중 큰 비중을 차지하는 쌀 가격의 하락에 대비한 농가소득보전 대책의 수정·보완이 요구됩니다.

- 국제 쌀 가격과 경쟁하기 위한 정부의 지원이 절실합니다.

#### ▶ 윤석환 박사(농업기반공사)

- 우리 쌀이 살아남기 위해서는 현실에 대한 정확한 인식이 필요합니다.
- 가격경쟁력, 품질경쟁력과 더불어 후계자 육성이 매우 중요할 것입니다.

#### ▶ 조운중 회장(전업농경기도연합회)

- 쌀 개방에 따른 논 농업 직불제의 현실화가 요구됩니다.
- 기존의 무리한 숫자지향적인 규모화 시설투자 정책은 농민을 빚더미에 올려놓아 더욱 어렵게 할 것이므로 이에 대한 재검토가 필요할 것입니다.
- 결국 쌀 대책은 우리 농업, 농촌뿐만 아니라 우리 국민 모두의 삶의 질과 직결되는 중대한 문제이므로 국정 최고책임자가 통치철학을 가지고 농민을 비롯한 각계각층의 의견을 수렴하여 직접 추진·점검해야 한다고 생각합니다.

#### ▶ 김인중(농림부 식량생산국 서기관)

- 전업농 육성, 쌀의 규모화 시행 등에 관한 계획이 필요할 것입니다.