

## 한미FTA 타결과정에서 NGO의 역할: 전국농민회총연맹을 중심으로

라미경\*

본 논문은 전국농민회총연맹을 중심으로 농업분야의 한미FTA가 타결되는 과정에서 NGO의 역할이 무엇인지를 모색해보고 WTO체제가 추구하는 신자유주의의 경쟁구조 패러다임에서 전국의 농업·농촌·농민문제 해결을 위한 정책적 제언을 하고자 한다. 한미FTA 농업분야가 타결되기까지 전국농민회총연맹은 견제·감시 역할, 교육·홍보역할, 대변역할을 수행해 왔다. 한미FTA는 우리 농업·농촌·농민에 미치는 영향은 가히 충격적이라 하지 않을 수 없으며 농정의 패러다임 전환과 국민적 이해가 없으면 중장기적으로 축소되거나 해체적 위기 상황을 맞이할 수도 있음을 직시할 필요가 있다. 앞으로도 한중, 한일 등 중요한 FTA 협상이 우리를 기다리고 있다. 이번 한미FTA 협상의 타결은 이러한 향후 FTA에 있어서 중요한 단초를 제공할 것이다. 아직 한미FTA 협상이 마무리되기 위해서는 국회의 비준을 받아야 하는 절차가 남아있다. 마지막까지 최선을 다해서 국익을 극대화 하는 방향으로 이끌어야 할 뿐만 아니라 향후 예상되는 협상에 대비할 수 있는 노하우를 쌓아야 할 것이다.

### | 주제어 |

한미 FTA, WTO, NGO, 정책결정

\* 순천향대학교 연구교수

## 1. 서론

한미FTA 체결을 위한 정부간 협상이 진행되는 동안 한국사회 내부에는 이에 대한 강력한 반대가 제기되었다. 1980년대부터 시작된 우리의 개방농정은 1995년 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)의 출범과 더불어 쌀을 제외한 우리농업의 전면 개방을 의미하는 충격을 주었다. 서둘러 정부는 많은 정책들을 쏟아냈으나 소위 가격 경쟁력 제고는 요원한 채 농업·농촌·농민은 축소되고 농민의 삶은 상대적으로 피폐해져 왔다. 시장경제논리에 의한 경쟁력 지상주의와 신자유주의 시장논리가 무차별적으로 농업·농촌·농민문제에 적용되면서 그 해법은 현실과 괴리되어 왔고 급기야 한미FTA를 통한 완전 관세철폐는 그야말로 미국농업과 일대일로 경쟁해야하는 상황으로 몰릴 위기를 맞이하고 있다.

그러나 당시부터 지금까지 관세는 부과되었으며 철폐는 아니었다. 그 관세를 더 낮추기 위하여 도하개발아젠다(DDA: DOHA Development Agenda)협상이 진행되다가 지금 교착상태에 빠져있는 것은 주지의 사실이다. 하지만 금번 한미자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)은 중장기적으로는 관세마저 모두 철폐된다는 사실과 일부품목을 제외하고는 관세철폐와 동시에 농산물구제조치(ASG: Agriculture Safe Guard) 발동도 없어지게 되어 있어 그야말로 완전개방을 의미한다. 이는 미국의 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 복숭아, 사과, 오렌지, 딸기, 혼합분유, 조제분유, 마늘, 양파, 인삼등 대부분의 농산물은 중장기적으로는 별거벗은 상태에서 미국과 경쟁해야하는 상황을 맞이하게 됨을 의미한다. 세계 모든 나라사이에 체결된 FTA중 한미FTA만큼 예외품목 하나 없는 FTA는 없다는 사실에서도 한미FTA는 우루과이 라운드 충격에는 비교가 안 될 정도로 클 수밖에 없다. 뿐만 아니라 앞으로 있을 DDA협상에

서 개도국 지위를 유지하기가 어렵게 되었고, 한중FTA, 한EU FTA 등이 추진된다면 축쇄가 될 수도 있다.

관세이외의 부문 즉 국영무역부문에서는 현재 국영무역으로 관세할 당제(TRQ: Tariff Quota System)물량을 관리하고 있는 품목 중 상당한 품목은 개인 기업에게 수입권 및 국내유통기능이 넘어가게 되었고, ASG 발동요건도 현실성이 없는 경우가 많을 뿐만 아니라 몇 개 품목을 제외하면 그나마 관세철폐기간이 종료되면 ASG도 종료되게 되어 있다. 현재까지 세계 곳곳에서 추진된 어떤 FTA보다 예외품목을 인정하지 않은 FTA는 없다는 측면에서 농업부문의 피해는 충격적일 수밖에 없다.

그렇다면 왜 한미FTA인가. 미국이 자신의 이익을 위해 한미FTA를 체결하고자 한다는 점은 매우 상식적인 이야기로서 긴 설명이 필요치 않다.<sup>1)</sup>

한미FTA가 8차례의 정부간 협상과정에 걸쳐 타결되었는데 양국의 협상이 진행되는 동안 국내 농민단체, 시민단체들은 대규모 시위를 벌이고 성명서를 발표하고, 심지어 한미FTA 중단을 요구하며 분신자살을 기도한 노동자도 있었다. 지금도 막바지 진행 중인 한미FTA 비준을 두고 정부와 시민단체 간의 치열한 논쟁을 벌이고 있다. 정부출연연구기관은 한미FTA 이행에 따라 대미 수입은 연평균 2.7억 달러, 대세계 수입은 연평균 1.7억 달러 증가할 전망이라고 하고 있고(농업경제연구원, 2007), 전국농민회총연맹을 중심으로 하는 시민단체는 장단기적인 농업·농촌·농업의 피해를 대해 서로 의견을 내고 있다.<sup>2)</sup> 한미FTA로 인하

1) 버시바우 주한 미국대사는 한국이 미국의 FTA 파트너로서 적합한 이유를 네 가지로 지적하고 있다. 첫째, 한국FTA가 가져다 줄 경제적 기회가 크다는 점이다. 둘째, 동북아시아에서 미국의 핵심적인 전략적 파트너인 한국과의 FTA는 한미양자관계를 강화하고 아시아에서의 미국의 참여를 강화시킬 것이다. 셋째, 한미FTA는 환태평양의 경제적 연계를 공고히 하고 미국의 동북아시아에 대한 미국의 참여와 개입을 공고히 할 것이라는 점이다. 넷째, 한미FTA는 한국이 외환위기 이후 추진하고 있는 시장개방과 경제개혁을 더욱 촉진할 것이라는 점이다(Vershbow, 2006)

여 예상되는 이익집단과 손해집단 간에 엇갈린 이해관계는 찬성과 반대의 이분법적 사고를 자극하고 있다.

따라서 본 논문은 이러한 배경 하에 활동하고 있는 전국농민회총연맹을 중심으로 농업분야의 한미FTA가 타결되는 과정에서 지역 NGO의 역할이 무엇인지를 모색해보고 WTO체제가 추구하는 신자유주의의 경쟁구조 패러다임에서 농업·농촌·농민문제 해결을 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

## II. FTA와 NGO의 이론적 고찰

### 1. 한미FTA란

자유무역협정이란 2차대전 직후 세계전쟁의 원인으로 지목된 보호무역주의에 반대, 회원국간의 내국민대우 및 최혜국대우<sup>3)</sup>를 규정한 관세

- 
- 2) 한·미 FTA가 성장률을 높이는 데 얼마나 기여할까. 대외경제정책연구원은 1.99%(생산성 증가 효과까지를 감안하면 7%) 성장률 제고 효과가 있다는 추정결과를 내놓았지만 이것은 크게 과장된 것이다. 민주노동당 한·미 FTA 영향평가팀이 국책연구기관이 사용한 '일반균형연산(CGE)모델'에 따른 '국제무역분석프로그램(GTAP)'을 사용하여 한·미 FTA 기대효과를 분석한 결과('한·미 FTA가 한국의 거시경제에 미치는 영향', 2007·3)에 의하면, 협정 발효 시, GDP는 겨우 0.28% 상승하는 데 반해 개인가처분소득은 12조원 감소하는 것으로 추정되었다. 실업자는 최소 16만 명이 발생하고, 저작권·의약특허권 연장은 약 6조 원의 국부 손실을 초래하게 된다. 이에 따라 무역구조조정 비용은 1조2000억원으로 GDP 증가 1조1869억 원보다 더 들게 된다(윤병선, 2007).
- 3) 내국민대우(National Treatment)는 말 그대로 '외국으로부터의 투자 혹은 외국에서 수입된 물품을 국내와 동등하게 대우한다'는 뜻이고, '최혜국대우(MFN: Most Favoured Nation)'는 '가장 후한 대우를 받고 있는 외국의 투자 혹은 물품과 동등하게 대우한다'는 뜻이다. 이 두 조항이 포함되어 있는 협정들에는 두 조항의 예외가 되는 분야의 목록을 함께 수록하고 있다. 예를 들어 관세및무역에관한일반협정(GATT)에서는 내국민대우가 '직접 경쟁, 대체 관계인 국산품과 수입품에 대해 차별과세를 금지하는 규정'이 되고, 최혜국대우는 'WTO 협정 하에서 일국이 한 회원국에게 특별

및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade)체제에서의 일종의 예외조항에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 당시 개도국과 특히 프랑스를 비롯한 선진 자본주의국 일부에서 미국주도 GATT체제를 견제하고자 하는 의도에서 제안되어, 이후 GATT 1947 즉 1947년 GATT 조약문 24조에 도입된 것이다. 이 GATT 1947 24조 제8항 (b)에서 규정된 '자유무역지대'란 그 회원국을 원산지로서 하는 상품에 대해 회원국들 간에 관세 및 '기타 제한적인 통상규제'를 철폐하여 역내 무역을 자유화하겠다는 것이다. FTA는 관세철폐의 결과 수입선이 기존 교역국에서 새로운 FTA가입국으로 전환되는 이른바 무역전환(trade diversion)효과를 낳기 때문에 역외국가에 대한 사실상의 차별을 포함한다.

그러므로 예컨대 유럽국가들로서는 미국의 주도하 자유무역에 대한 일종의 견제장치로서 FTA를 구상했다고 볼 수 있다. 유럽통합에 맞서 1994년 북미FTA를 창설한 것을 제외하고 미국이 최근에 이르기까지 FTA에 소극적이었던 이유도 바로 여기에 있었다. 그렇지만 자국이 주도해 만든 WTO에서의 다자협상이 자국 의도대로 진행되지 않으면서 특히 2003년 칸쿤 WTO각료회의의<sup>4)</sup> 실패이후 미국은 GATT/WTO 24조에 명시된 FTA를 적극 활용 기존 다자주의에서 양자주의로 통상전략

---

한 혜택(회원국 제품 중 어느 한 제품에만 낮은 관세율을 부과하는 것과 같은)을 부여 하면 다른 모든 WTO회원국들에게도 똑같은 혜택을 주어야 한다'는 내용을 갖게 된다. 또한, 투자협정의 경우 이 조항들은, 통신 등의 핵심산업에 대한 외국인 지분 제한, 혹은 스크린쿼터제와 같은 문화 다양성을 보장하기 위한 각종 제도들을 '해외자본과 국내자본의 차별'이라는 이유로 폐지하도록 강요하는 근거가 되기도 한다.

4) 2003년 9월 멕시코의 칸쿤에서 개최된 제5차 WTO각료회의는 도하개발아젠다(DDA) 협상을 중간점검하고 향후 구체적인 협상일정을 수립할 계획이었으나, 선진국과 개도국간의 의견대립으로 인해 결렬되었다. 이번 협상에서 주목할 것은 각료회의에 항의해 할복자살한 이경해(55, 전북 장수)씨 죽음이 있기도 했다(대외경제정책연구원 2003). [http://www.kiep.go.kr/publication/today\\_wei\\_view.asp?num=130095](http://www.kiep.go.kr/publication/today_wei_view.asp?num=130095) (검색일: 2007. 5. 23)

의 대전환을 시도하고, 이 양자틀을 통해 자신의 일방주의적 통상전략을 관철시키고 있다.

1990년대 GATT/WTO체제에서 상황은 전혀 다르다. 이미 WTO협정에서 이른바 '무역관련'이란 신종 개념을 통해 투자(TRIMs:무역관련 투자조치협정)와 지재권(TRIPs:무역관련 지재권협정)이 여기에 포함되었고, 또 당연히 농산물도 이에 포함되었다. 따라서 WTO체제하 신세대 FTA는 고전적 FTA와 달리 그 규율대상이 상품에 대한 관세에 그치지 않고, 경제활동의 전 영역을 포괄하게 된다. 한미FTA에서 미국의 입장은 부시 정부의 대아시아 전략의 중심이 한국이 아니라 중국이라는 것이다.

미국의 입장에선 중국이 아시아의 실질적 패권국가로 등장하는 것은 결코 바람직하지 않다. 그래서 미국의 대중 견제전략은 군사안보적 측면뿐만 아니라, 경제적 측면<sup>5)</sup>을 동시에 가지고 있다. 이 과정에서 미국이 한국에서 향유해온 국제정치적 기득권은 대중 견제의 교두보역할을 하기에 매우 적절한 것이다. 특히 미국의 입장에서 볼 때, 중국이 한국의 최대 교역국이자 투자국으로 부상하고 있는 경제환경에서 한국내의 반미정서 나아가 노무현정부하 한미동맹구조의 균열동향 등은 사실 새로운 도전으로 인식되어 왔다. 흔히 한미 양국 공히 언급하듯 FTA는 경제협정이면서도 동시에 군사안보적 협정임에 분명하다(이해영, 2006).

물론 이러한 거시 정치경제적 요인과 더불어 한미FTA 그 자체의 경제적 실익도 결코 무시할 수 없다. 아래 미 의회조사국보고서에서 말하듯 미국의 가능한 국가별, 지역별 FTA 경제효과 시뮬레이션이 보여 주

5) 미국이 우려하는 또 다른 사태는 한·중·일을 묶는 경제공동체의 탄생이다. 미국이 동아시아라는 세계적인 경제권으로부터 벗어나는 것을 의미하기 때문이다. 그렇게 되는 경우 문제는 미국의 경제패권과 연계될 수밖에 없다. 1990년에 제안된 통아시아 경제의 핵심 당사자는 사실상 한중일 삼국이었다. 따라서 당시 미국의 반대는 결국 한중일 삼각 경제연대에 대한 우려였던 것이다(김기수, 2007).

듯, 한미FTA는 APEC과 아직도 협상이 진행중인 전미주FTA 등 초대형 프로젝트를 제외한, 양자간 FTA가운데 약 300억 달러에 달하는 가장 높은 경제적 실익을 가져다 줄 것으로 예상되고 있다.

<표 1> 미국의 국가별, 지역별 FTA의 예상 경제효과

(단위: 10억 달러)

APEC	ASEAN	전미주 FTA	미-칠레 FTA	미-싱가폴FTA	한-미 FTA	미-남아 공FTA	미-중미 FTA	미-호주 FTA	미-모로코 FTA
244.25	12.98	67.59	4.41	17.5	30.1	9.61	17.26	19.39	5.97

자료출처: Jackson(2005)

반면 한국의 입장에서 볼 때 다음 몇 가지 사항들에 대해 고려해 볼 필요가 있다. 먼저, 한미FTA가 예상 가능한 각종 FTA가운데 가장 실익이 되는 것이 아님은 자명하다(전경련 2004). 2004년 말 전경련 보고서에서 한국은 한일FTA가 체결되지 않은 조건에서, 한중FTA를 통해 가장 높은 사회후생효과와 산업생산효과를 거둘 것이라 전망된다. 반면 한미FTA의 경우 거대 경제권과의 가능한 FTA가운데 -27.37%로 가장 낮은 산업생산효과가 기대되는 것으로 조사되고 있다. 즉 산업생산효과만을 기준으로 볼 때, FTA우선순위국가는 중국, EU, 미국, 일본이라는 것이다.

둘째, 현재까지 미국이 체결한 FTA 건수는 다른 국가들보다도 다양하고 많다. 그런데 흥미로운 것은 경제적으로 별로 중요치 않은 다수의 국가들과 FTA를 체결했다는 것이다. 싱가포르, 파나마, 요르단, 칠레, 호주, 모로코, 바레인 등이 그 대상으로써 미국으로서는 경제적 가치가 낮은 수준의 국가들이기 때문이다. 하지만 정치외교·군사안보적으로 가치가 있는 국가들이기 때문에 미국의 의도를 미루어 짐작할 수 있다(배성인, 2006). 그런 의미에서 한미FTA의 중심에 북핵문제와 위폐 문제가 있다는 게 전문가들의 일반적인 분석이다. 한반도의 명운이 걸린 북핵

문제를 해결하기 위한 일련의 '유화'조치일 수 있다는 것이다. 전략적 유연성 인정과 대량살상무기(PSI) 부분협력, 스크린쿼터 축소, 미국산 쇠고기 수입재개 등 일련의 미국 요구에 부응하는 모양새를 띤 것은 사실이지만 북핵을 필두로 한 대북 문제에서만은 '평화적 해결'이라는 한국의 원칙을 지키겠다는 의지로 보일 수 있다. 또한 한국 정부 최대의 외교 화두가 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축이라는 점을 상기해 볼 때 설득력이 있는 것처럼 느껴지기도 한다.<sup>6)</sup> 이러한 상황도 한미 FTA를 급속히 개시하게 만든 원인 중 하나로 작용한 것이다.

셋째, 1980년 후반부터 한국의 수출시장 구조가 급격히 변동하여 미국의 비중이 감소하고 중국의 비중이 증가하여 경제적 리스크에 노출될 우려가 있다. 1986년 40.1%에 이르던 대미시장 수출 비중은 2006년 13.3%로 감소한 대신 대중국 수출비중은 5.2%에서 27.2%로 증가하였다(박현수, 2007). 한국의 투자도 중국으로 급속히 집중되어 기술이 이전되고 산업공동화 우려가 증가되었다. 따라서 과도한 대중국 의존도는 중국경제의 변화에 따라 한국경제에 큰 충격을 줄 수도 있으므로 미국 시장에서 입지 재강화 등으로 세계시장 포트폴리오의 다변화에 적응하는 것이 중요하다.

한미FTA는 분명 경제적 요인으로만 설명되기 어려운 측면이 있다. 그것은 경제협정이면서도 동시에 고도의 국제정치적 의미를 가진 협정이기 때문이다. 지난 우리 현대사를 되돌아 볼 때, 한미관계가 기타의

6) 현재 체니의 영향력이 급속히 위축되고 있다고 하지만, 여전히 미국 강경파들의 정책이 힘을 얻고 있다. 뉴욕타임스 보도에 의하면 방코델타아시아(BDA)를 제재한 지 6개월 만에 그 효과를 만끽한 강경파가 “북한을 겨냥한 추가 사법조치(further law enforcement actions)가 마련되고 있다”고 전했다. 뉴욕 타임스는 BDA 제재 조치가 전 세계 은행들로 하여금 북한과의 거래를 제한하도록 하고 급기야 북한 지도부가 강도 높게 불평하는 등 엄청난 파급 효과를 일으켰다고 평가했다. 이 조치는 북한을 화나게 할 강력한 조치이며, 실행될 경우 6자회담은 북한의 항복을 받기 위한 수단이 될 것이라고 전망했다. 이러한 정책을 ‘죄며 협상하기 정책’이라 한다. 중앙일보(2006.3.13); 연합뉴스(2006.3.11).

국제관계와 구분되는 특별한 지위를 갖고 있음은 주지의 사실이다. 한미관계가 우리 현대사에서 그리고 한국 사회의 전부분에 걸쳐 행사해 온 압도적 규정력으로 볼 때, 최근 특히 1990년대 이후의 변화는 분명 새로운 것이었다. 미국은 또한 세계 최대의 수입시장을 보유하고 있다. 통화패권국답게 세계 최대의 금융시장 역시 미국에 존재하며 바로 이 금융메커니즘을 통해 세계경제가 정교하게 운영되고 있다. 그런 초강국과 자유로이 교류한다는 것은 우리의 노력에 비례하기는 하겠지만, 한국경제의 대외경쟁력을 향상시키는 과거와는 다른 차원의 기회가 제공되는 것을 의미하기도 한다(김기수, 2007).

## 2. 한미FTA와 NGO

한미FTA가 타결되기 이전과 이후로 국내에서는 지속적으로 FTA관련 시민단체의 다양한 활동이 전개되어왔다. 대표적으로 전국농민회총연맹, 한미FTA 저지 범국민운동본부, 전국여성농민총연합 등이다. 1987년 6월항쟁 이후 시민단체는 국가권력을 견제하고 비판하는 단체를 의미하였다. 그러나 이후 국가권력과는 관계없이 각종 시민의 권리를 옹호하고 사회의 공동문제를 해결하기 의미로 확장하게 되었다. 시민사회에서 활동하는 단체는 NGO, NPO(Non-Profit Organization)<sup>7)</sup>, 제3섹터(the third sector), CSO(Civil Society Organization), VO(Voluntary Organization), 민간단체, 사회단체, 공익단체, 시민단체 등 여러 가지로 부르고 있다. NGO에 대한 관심이 높아지면서 NGO에 대한 개념과

7) NGO와 NPO의 연구 영역은 중복되기도 하지만 미묘한 차이가 있다. NPO가 NGO보다 넓은 개념이기 때문에 전자의 연구영역이 후자의 연구영역을 포괄할 것이란 단언은 설부른 판단이다. 국가와의 관계에서 본다면 NGO는 국가권력에 대한 견제, 정책변화에 대한 영향력 등이 강조되는 반면, NPO는 공공서비스의 생산, 복지정책 수단의 다양화 등이 강조된다. NGO는 정치성과 길항성이 강하고 NPO는 실용성과 상보성이 강하다(조효제, 2000: 11-44).

범주가 연구자의 입장에 따라 많은 편차를 보이고 있다. 따라서 정부기구나 영리단체를 제외한 모든 조직을 포괄하는 조직들의 합의로서 NGO에 대하여 단순히 정의를 내리는 일은 어려운 작업이다.

NGO란 정부운영기관이나 영리단체를 제외한 모든 기구나 단체, 집단이나 조직 또는 결사체, 운동세력을 포괄하여 지칭하는 개념으로서 어떤 특정한 목적이나 임무를 수행하는 데 뜻을 같이하는 사람들끼리 함께 일을 하기로 합의하고 자발성을 바탕으로 만든 비영리단체 혹은 그룹을 일컫는다.<sup>8)</sup> 그러나 대부분의 경우 이들은 한 걸음 더 나아가 한 나라나 그들이 일하고 있는 나라들의 법이나 통치구조하에서 법적 등록을 하고 '집합적인 정체성(collective identity)'을 가짐으로써 자신들의 활동에 필요한 자금이나 지원을 효과적으로 확보하고 보다 많은 자선단체들로부터 혜택을 받고자 한다. 또한 NGO는 임시조직이 아닌데, 이는 자신들의 관계를 유지하고 발전시키기 위하여 지속성 있는 내부구조와 규약을 지니기 때문이다.

일반적으로 그들 자체내의 회원들만을 위하여 만들어진 NGO가 있는 반면, 그 지역의 이슈들을 총괄하는 기관들, 더 나아가 국가적이나 국제적 차원에서 일하는 NGO 등 그 활동범위도 다양하다. 즉 규모가 작으나, 크나, 종교적 단체인가 아니면 비종교적 기관인가, 기금을 증여하는 기구이나 수혜기관이나에 관계없이 모두 NGO라는 한 범주에 포함될 수 있다.

NGO의 역할은 크게 집행역할, 교육역할, 옹호·감시역할로 나누어 볼 수 있다(Gordenker and Weiss, 1996: 36-40).

8) NGO(Non Governmental Organization)는 원래 1949년 국제연합(United Nations : UN)에 의하여 처음 사용되었다. 처음에는 단순히 UN산하기관들과 결부되어 있는 비정부기구나 단체들을 칭하였으나 이후 1950년과 1968년의 개정을 통하여 NGO는 UN의 경제사회이사회(Economic and Social Council : ECOSOC)에 의해 UN헌장 제 71조에 협의적 지위(consultative status)가 규정되었다(Willets, 1982).

첫째, 집행역할로써 직접 일하는 NGO는 집행·실행 또는 봉사를 주목적으로 하는데 대부분의 NGO들은 부분적으로라도 이 범주에 속한다. 그러므로 집행역할을 수행하는 NGO들은 그 숫자가 가장 많고 손쉽게 자금조달을 할 수 있다.

둘째, 교육적인 NGO는 대중교육 캠페인을 통해 일반대중들을 교육시켜 여론을 형성하고 이들 대중들을 동원함으로써 이들이 소속되어 있는 국가정부의 특정 기구에 있어서의 정책에 영향을 미쳐 좀 더 나은 결정을 하도록 한다.<sup>9)</sup> 이러한 교육적인 역할을 통해 NGO는 자신의 활동을 위한 추가적인 자원을 획득하기도 한다.

셋째, 옹호·감시적 역할은 NGO의 교육적 역할이 주로 일반대중을 그 대상으로 하는 것과는 대조적으로 정부기구를 대상으로 하거나 정부간기구에 있어서의 국가의 대표단이나 기구 자체의 사무국 스태프를 대상으로 한다. 또한 정부나 NGO에 대한 자문, 감시 및 로비활동을 통해서 정책과 방향에 영향력을 행사한다.

이러한 NGO의 역할은 한미FTA 협상 타결과정에 있어서 많은 영향을 미치고 있다. 다음 장에서는 구체적인 사례를 들어 NGO의 활동과 역할을 분석해 보고자 한다.

### Ⅲ. 사례연구: 전국농민회총연맹

#### 1. 전국농민회총연맹

##### 1) 창립배경

9) 예컨대, 환경관련 NGO의 경우 일반대중을 대상으로 환경문제에 대한 인식을 제고시키고 궁극적으로 이를 정치적인 의제로 부각시키는 역할을 한다.

전국농민회총연맹은 1990년 4월 24일 결성된 전국적인 농민운동조직으로 기존의 전국농민협회, 한국가톨릭농민회, 한국기독교농민회 등이 연합하여 결성된 조직으로, 1945년 8·15해방 직후에 활동했던 전국농민조합총연맹 이후 최대 규모의 농민운동조직이다. 1990년 2월 전국 78개 군농민회 대표가 참가한 '전국단일조직 건설을 위한 군농민단체 대표자회의'를 통해 '전국농민회총연맹 준비위원회'가 구성된 이후 수차례 회의와 총회를 거쳐 결성되었다.

전국농민회총연맹은 WTO 신자유주의 농업부문의 무차별한 시장개방에 맞서 무분별한 농축산물 수입개방을 막고 식량 자급과 환경 보전을 위하여, 농가부채와 농업말살정책에 맞서 농민의 정치·경제·사회적 권리와 복지실현을 위하여, 다가오는 통일시대의 우리 민족의 자주적 경제 건설을 위하여 전국시군지역의 농민회가 모여 활동하고 있다.

전국농민회총연맹이 걸어온 길을 보면 다음과 같다. 농민들은 조선 후기 1894년 갑오농민전쟁, 일제 식민지 하 벌어진 일본의 토지조사사업과 산미증식계획을 통해 수탈이 심해지고 농민들은 소작인조합, 농민조합 등을 결성하여 대규모 소작쟁의, 항일 농민운동을 벌이게 된다. 이 같이 나라가 위협에 처했을 때 분연히 일어나 외세에 맞서 싸워왔다. 이후 7, 80년대 농민운동의 역사를 계승하여 가톨릭농민회, 기독교농민회가 생겨나고 농민 스스로 자주적인 농민조직을 결성하기에 이른다. 이 당시 1978년 함평고구마피해보상투쟁 등을 전개하며 농민운동의 대중화를 이루는 계기를 마련하게 된다. 이후 정부의 가속화되는 농업개방 정책에 맞서 소, 마늘, 고추 값이 폭락하는 사태들이 벌어지고 탈농현상은 지역을 막론하고 더욱 극심하게 진행되었다. 이에 여러 전국의 농민조직들이 농민문제는 어느 특정지역이나 특정작목을 뛰어넘어 하나의 조직으로 묶이는 과정에서 수세투쟁, 고추투쟁, 213 여의도 투쟁을 통해 농민단체가 하나로 모아지는 동시에 투쟁이라는 과정을 통해 단일한

농민운동조직의 중심이자 농민대단결을 이룰 수 있는 토대인 전국농민회총연맹을 건설하기에 이른다.

## 2) 목표 및 주요활동

주요 강령은 20개로 구성되어 있으며 내용은<sup>10)</sup> 주로 농업의 발전을 가로막는 제반 법률 및 제도의 철폐, 농업육성과 농민의 생존권 보장을 위한 제도적 장치 마련, 민족의 자주·자립·통일을 위한 농업기반 조성 등이다.

주요 활동은 ① 농축수산물의 수입반대운동, ② 추곡수매가 인상 및 수매량 확대 요구, ③ 농가부채해결 및 농정 공약 이행 촉구, ④ UR재협상쟁취, 국회비준거부와 농정개혁을 위한 전국농민대회, ⑤ 한·칠레자유무역협정 중단과 WTO 수입개방반대를 위한 농민대표자대회, ⑥ 멕시코 칸쿤 WTO 5차 각료회의 저지 투쟁, ⑦ 홍콩 WTO각료회의 저지

10) 주요 강령은 경자유전에 입각하여 농민적 농지소유와 이용체계를 확립하고 농업생산기반을 확충한다. 농축산물 수입개방을 막아내고 식량자급형 농업을 이룩한다. 농축산물 가격을 보장하고 소득보장형 농업을 실현한다. 농촌환경을 보전하고 안전한 식량을 공급하여 국민의 건강권을 지키는 환경보전형 농업을 전개한다. 농축산물 가공, 저장, 유통을 농업 생산과 연계하여 농민적 경영을 확대한다. 농업관련 산업의 경쟁력을 강화하고 유통체계를 개혁한다. 현장 중심의 실용성 있는 농업기술을 개발하고 농민교육을 전문화하여 농업생산성을 향상한다. 농업산재 및 농작물 재해대책을 완비하여 농업재해 방지, 복구 및 보상을 제도화한다. 농민의 노후생활과 복지를 실현한다. 농민에 대한 의료보장제도를 확립하여 농민건강권을 실현한다. 농촌 교육여건을 개선하고 농민자녀에 대한 교육기회균등을 실현한다. 농촌지역 생활환경을 개선하고 문화복지시설을 확충하여 생산적 공동체 문화를 확산한다. 생산농민으로서 여성농민의 권익을 신장하고 농촌지역의 여성역압적 봉건잔재를 일소한다. 농협 등 농업관련 협동조합의 자주화와 민주화를 실현한다. 농업관련 행정을 민주화하여 농민의 농정참여를 실현한다. 농업보호와 발전을 뒷받침하는 재정, 조세, 금융정책을 실현한다. 지방자치단체의 민주적 운영과 농민참여 확대를 통해 지역농업을 활성화한다. 나라의 민주화, 민족의 자주화와 조국의 평화통일을 이룩한다 등이다.

투쟁, ⑧ 한-미 자유무역협정(FTA) 저지 농축수산 결의대회 등이며 농민의 권익실현을 위해 노력하고 있다.

### 3) 조직

조직체계는 전국중앙·도연맹·군농민회·면지회·마을분회로 되어 있다. 전국중앙은 대의원회·중앙위원회·중앙집행위원회·총연맹의장 및 부의장·작목별위원회·특별위원회·정책실·사무처·대변인·감사 등으로 구성되어 있다. 산하조직인 도연맹은 경기·강원·경남·경북·전남·전북·충남·충북·제주 등 9개도에 설치되어 있다. 창립 당시 회원 수는 72개 시군농민회, 8개 도연맹, 3만여 명이었으나, 2007년 4월 현재 100개 시군농민회, 10만 명으로 늘어났다.

## 2. 한미FTA 타결 과정

### 1) 한미FTA 추진경과

한미FTA 추진배경은 <표 2>에 나타나는 바와 같이 2004년 11월 한미 통상장관회담에서 정부간 예비협의를 개시하면서 합의했다.

한미FTA가 진행되기 위한 사전작업과정에서 2006년 2월 한미양국은 공청회를 진행하려고 하였으나 농민, 영화계, 각계의 저항에 부딪혀 무산되고 말았다. 전국농민회총연맹은 WTO체제 이후 쌀수입 반대운동을 근간으로 전국농민대회, 각종 성명서 발표, 농민과 국민 대상의 교육, 타 시민단체와의 연대, 대규모 한미FTA 촛불시위·반대시위를 해왔다. 한미FTA저지 범국민운동본부가 결성되어 열렬한 저항을 했지만 결국 한미FTA는 타결되었다. 협상 타결 이후 양국의 협상원문이 공개되면서 다시 분위기는 고조되었다. 그러나 미국 무역촉진권한법(TPA: Trade

Promotion Authority)이 2007년 7년 1일 종료됨에 따라 협상결과가 미 의회에 통보될 필요가 있어 정부는 한미FTA의 조속한 추진을 꾀할 것으로 예상된다.

〈표 2〉 한미FTA 추진배경(정부&전국농민회총연맹)

	일 정	내 용
1	2004년 11월	·한-미 통상장관회담에서 정부간 예비협약 개시 합의 ·전국농민회총연맹은 한철레 FTA 국회비준저지 전국대회
2	2005년 2~4월	·사전실무점검회의 개최 ·전국농민회총연맹은 쌀 협상 국정조사
3	2005년 9월	·한-미 FTA 체결 필요성에 대한 양국간 공감대 형성 ·전농은 고정용품 농민추모 쌀협상국회비준 저지 전국농민대회 12월 홍콩 WTO각료회의 저지투쟁
4	2006년 1월13일	·미한-미 FTA 체결 필요성에 대한 양국간 공감대 형성 국산 쇠고기 수입재개 결정
5	2006년 1월 18일	·노무현 대통령의 신년연설에서 한-미 FTA 추진 의지 천명
6	2006년 1월 21일	·스크린쿼터 축소 결정
7	2006년 2월 2일	·한-미 FTA에 대해 한-미 양국은 사전조율절차를 모두 마치고 요식절차로 공청회를 진행하려 하였으나 농민, 영화계 등 각계의 저항에 부딪혀 무산됨
8	2006년 2월 3일	·한-미 FTA 공식선언 개시 ·한미FTA 저지 농축수산 결의대회
9	2007년 4월 2일	·한미FTA 협상타결
10	2007년 7월 1일	·미국 무역촉진권한법(TPA)이 2007년 7년 1일 종료됨에 따라 협상결과가 미 의회에 통보될 필요가 있어 정부는 한미FTA의 조속한 추진을 꾀할 것으로 예상됨

농업분야는 〈표 3〉에서 나타나듯이 한미FTA가 1차 협상과정에서 8차 협상까지 진행되는 동안 난항을 겪었고 8차 마지막 협상에 타결되지 않자 고위급 협상까지 연장하여 농산물에 관한 계절관세적용, 수입쿼터제 문제를 협의했다. 결국, 4월 2일 한미FTA는 극적으로 타결이 되었고 쌀을 제외한 나머지 품목에 관세양허, 쿼터 제공 등으로 나타났다.

〈표 3〉 한미FTA 협상과정

	일 정	장 소	내 용
1	1차 협상 (06. 6. 6-9)	미국 (워싱턴)	한미 양측은 협상이 제1차 공식협상인 점을 감안, 정보 교환, 기본입장 설명 등 협정문 초안 내용에 대한 양측의 이해 제고
2	2차 협상 (06. 7. 10-14)	한국 (서울)	의약품/의료기기 분과는 양측간 이견차이로 협상이 중단되었으며, 이는 전체 2차 협상의 진행에 일부 장를 위주로 협상, 상품양허 관세철폐 이행기간 결정
3	3차 협상 (06. 9. 6-9)	미국 (시애틀)	관세 양허안에 대한 협상과 서비스/투자 유보안에 대한 확인 작업이 진행
4	4차 협상 (06. 10. 23-27)	한국 (제주)	공산품을 중심으로 향후 관세 양허안 타협의 골격을 마련하는데 주안점
5	5차 협상 (06. 12. 4-8)	미국 (몬타나)	무역구제 분과, 자동차 및 의약품/의료기기 작업반회의가 도중에 중단되었으나, 전반적으로는 양측이 협상 진전을 위해 유연성을 발휘하여 상품 무역, 서비스, 지적권 등 분야에서 상당한 실질적 진전
6	6차 협상 (07. 1. 15-19)	한국 (서울)	농업분과는 미합의 농산물 양허방안에 대한 의견교환, 미국은 모든 농산물 관세 철폐의 원칙적인 입장 고수
7	7차 협상 (07. 2. 11-13)	미국 (워싱턴)	농업분과는 상호 기대하고 있는 양허수준의 차이를 조정하기 위해 논의했으나 민감성이 낮은 것을 제외하고는 진전을 이루지 못함
8	8차 협상 (07. 3. 8-12)	한국 (서울)	농업, 섬유, 자동차, 무역구제, 방송·통신, 개성공단 등 쟁점들에 대해서는 아직 양측간 이견의 폭이 상당히 크고 타결방향에 대한 공감대가 부족하여, 향후 고위급 협의 채널을 최대한 가동하여 협상의 최종 타결을 추진
9	고위급 협상 (07. 3. 26-4.2)	한국 (서울)	농산물에 관한 계절관세적용 수입쿼터 설정 등 잔여 쟁점분야 진행 상품, 섬유, 원산지, 투자, 서비스, 금융서비스, 통신, 지적권, 축척, 자동차 등

## 2) 한미FTA 협상 절차의 문제점

농업분야 한미FTA 협상의 절차의 문제점을 크게 세 가지로 나누어 살펴 볼 수 있다. 첫째, 책임 있는 영향평가의 부재이다. 한칠레FTA 체결부터 작년의 쌀 협상 국회비준에 이르기까지 농업관련 대외 협상에 따른 책임 있는 연구기관의 연구결과가 거의 전무한 상태이었다. 협상 시한이 1년밖에 남지 않은 상황에서 농업부문 중 어떤 품목에 어느 정

도의 피해가 있을지에 대한 책임 있는 연구결과는 필수적임에도 정부는 일부 연구소에 책임을 미루며 방기하고 있었다는 것이다.

둘째, 농민·국민적 합의절차의 생략을 들 수 있다. 지난 쌀 협상 과정에서 가장 큰 문제점으로 지적된 부분이 바로 이해 당사자인 농민은 물론 중대재정부담의 의무를 갖고 있는 국민들의 합의절차가 생략된 점이였다. 이번 한미FTA 공청회 역시 2월2일 오전에 공청회 갖고, 같은 날 오후에 대외경제장관회의에서 결정하고, 바로 다음날 한미 공동으로 협상개시 선언하는 말도 안되는 공청회로 국민적 비난을 받은 바 있다.

셋째, 의제 밖의 것을 의제화 하는 오류를 범했다. 쌀은 쌀 재협상에서 이미 미국에 쿼타량을 설정해 주었다. 이번 한미FTA에서 논의할 의제가 아님을 강조해야 하나 정부가 먼저 '쌀만은 개방하지 않겠다'고 미리 선언하여 의제가 아닌 것이 의제가 되는 우를 범했다. 4대 선결조건의 하나로 광우병 쇠고기 재수입을 거론함으로써 이 또한 의제가 아닌 사안을 의제화 하게 되었다.

### 3. 한미FTA 타결 농업부문 평가

#### 1) 농업부문 협상결과

한미 FTA 협상 결과가 이행될 경우 분석대상품목 총수입액은 2013년 70억 4천만 달러, 2018년 83억 1천만 달러, 2023년 88억 2천만 달러로 증가할 것으로 추정되며, 이 중 미국산 비중은 각각 39.1%, 42.4%, 44.2%로 확대될 전망되고 있다(국회 한미FTA 특위 2007, 28-35).

반면 한·미 FTA에 의한 수입선 전환 효과로 타국가로부터의 수입은 15년간 21억 4,900만 달러(연평균 1억 4,300만 달러) 감소할 것으로 보인다.

〈표 4〉 한미FTA와 관련된 전국의 주요 산업

	전 국	한미FTA 예상효과
농축산업	2.9%	부정적 효과
제조업	25.5%	반도체, 전자, 기계, 화학, 자동차, 섬유 등 긍정적: 안-포워드 등 일부 독소 조항으로 인해 불확실성
운수업	3.9%	대미 수출증대에 따라 긍정적 효과
통신업	2.2%	선진기술 도입 등 긍정적 효과 예상: 영화, 애니메이션 부정적 효과
금융보험	7.4%	선진 금융제도 및 기법도입: 금융전문가 부족 및 선진금융제도의 미흡으로 경쟁력 열위
기타		노동시장, 지적재산권 등 산업외의 부문에서 다양한 효과 기대: 미국식 글로벌 스탠다드 정립시 비용 발생

따라서 이번 한미FTA 타결로 주력 수출품목 중에서 먼저 반도체 및 통신기기에 대해서는 이미 대부분 무관세로 수출이 이루어지고 있기 때문에 큰 영향이 없을 것으로 전망되지만, 자동차 부품의 경우에는 양국이 관세를 즉시 철폐하기로 합의하여 중소기업이 대부분인 지역인 경우는 자동차 부품의 수출이 증가될 것으로 전망된다. 또한 많은 피해가 예상되는 농업부문 중에서는 일단 쌀 시장에 대해 추가 개방 없이 양허대상에서 완전히 제외되었으나 쇠고기, 돼지고기, 인삼 등 농산물에 대해서는 수입 급증시 완충장치로서 농산물 특별세이프가드 제도를 도입하는 것을 조건으로 관세철폐를 합의하였다. 이로 인하여 당장 급격한 수입 증가가 발생하지는 않았지만 〈표 4〉에 나타나는 것처럼 주요 산업 중 농림어업에 관한 효과는 부정적으로 장기적으로 피해가 우려되고 있다.

〈표 5〉에 나타나는 바와 같이 한미FTA 농업부문 협상대상 품목수는 쌀을 제외한 감자, 보리, 옥수수, 사과, 오렌지, 마늘, 쇠고기, 돼지고기, 천연꿀, 인삼, 참깨 등 1,531개이다. 쌀 이외의 나머지 품목은 관세양허 또는 쿼터를 제공한다.

〈표 5〉 한미FTA 농축산물 타결 주요 내용

품 목	타 결 내 용
쌀·곡물	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 쌀: 16개 세 번 협상 제외</li> <li>▶ 식용대두(487%): 현행관세 유지, TRQ 제공(무관세)</li> <li>▶ 감자, 보리, 옥수수, 전분, 팥, 녹두, 고구마, 메밀, 울무 등 7~15년, ASG 적용</li> </ul>
축산	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 쇠고기(40%): 15년, ASG 적용</li> <li>▶ 돼지고기(22.5~25%): 냉장(10년), 냉동(7년). ASG 적용</li> <li>▶ 계란, 기타 육류: 5~15년</li> <li>▶ 분유(176%): 현행관세 유지, TRQ 제공</li> <li>▶ 천연꿀(243%): 현행관세 유지, TRQ 제공</li> </ul>
과일	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 오렌지(50%), 포도(45%): 계절관세(포도 17년)</li> <li>▶ 사과(45%): 10~20년, ASG 적용</li> <li>▶ 배, 복숭아(45%): 10~20년</li> </ul>
채소·특작	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 양념채소(고추 270%, 마늘 360%, 양파 135%, 생강 377.3%) : 15년, ASG 적용</li> <li>▶ 딸기, 토마토(45%): 종류별 즉시~15년</li> <li>▶ 멜론, 수박(45%): 12년</li> <li>▶ 오이, 가지, 호박(27%): 즉시 철폐</li> <li>▶ 당근, 무, 배추 등 엽근채류(27~30%): 즉시~10년</li> <li>▶ 인삼(222.8~754.3%): 수삼, 홍삼, 백삼 등 주요 품목 18년, ASG 적용</li> <li>▶ 참깨(630%), 땅콩(230.5%): 15년, ASG 적용</li> </ul>

주) ASG는 농산물 셰이프가드, TRQ는 관세율 쿼터, 년수는 관세철폐기간, %는 관세율

## 2) 협상타결 내용의 문제점

### (1) 실효성 없는 긴급수입제한(ASG) 조치

정부는 긴급수입제한조치(ASG), 계절관세, 무관세쿼터, 관세철폐시 한 차등적용 등을 통해서 수용가능한 개방수준을 달성했다고 주장하고 있다. 현재 ASG가 적용되는 품목으로 알려진 것은 감자분, 보리, 옥수수, 전분, 쇠고기, 돼지고기, 사과, 고추, 마늘, 양파, 생강, 인삼, 참깨, 설탕 등이다. 발동 기준이 명시적으로 알려진 쇠고기의 경우, ASG의 발동물량이 1년차는 27만 톤이고, 매년 6천 톤씩 증량되어 15년차에는 35만 4천 톤이 된다. 그러나 미국산 쇠고기가 가장 많이 들어왔던 2003년

수입량이 29만 4천 톤이었고, 이중 미국산은 19만 9천t이었던 것을 고려하면, AGS가 실제로 발효될 가능성은 매우 낮고, 발효가 되더라도 이미 많은 물량이 낮아진 관세를 적용받을 수밖에 없다.

또한, ASG를 발동하더라도 부과할 수 있는 관세의 최대치가 MNF(최혜국대우) 양허관세를 초과하기는 어렵고, 추가관세로 미국산 농산물의 수입급증을 막더라도 다른 WTO회원국으로부터 MNF 관세로 농산물이 수입되기 때문에 수입억제효과는 MNF관세수준이므로 수입을 막아내는 데는 한계가 있다.

### (2) 한미FTA의 논의대상이 아니었던 쌀

정부는 쌀 양허제외를 관철했다는 것을 내세우며 협상결과를 발표하고 있으나 쌀은 2004년 세계무역기구에서 다자간 재협상을 통해 우리가 2015년부터 개방하기로 했기 때문에 한미FTA에서 논의할 대상이 아니었다.

### (3) 무차별적 개방

농산물 가운데 온전하게 관세 철폐 예외를 인정받은 품목이 사실상 없다. 농업 분야에서는 세관분류기준(HS 10단위) 1531개 농수축산물 가운데 37.6%인 576개 품목에 대해 관세를 즉시 철폐하기로 했는데, 이는 수입액 기준으로 55.4%에 달한다. 식용감자, 식용대두, 천연꿀, 탈지·전지분유, 연유 등은 현행 관세를 유지했지만, 일정 물량을 관세 없이 받아들여야 하는 ‘무관세쿼터’를 인정하고 있다.

미국은 세계 농산물 수출 1위 국가임에도 불구하고 FTA 체결시 자국의 농산물 시장에 피해가 우려되는 품목은 개방에서 예외로 취급하고 있다. 또한 미국은 호주와의 FTA에서는 전체 대상 품목의 19%인 342가지에 대해 관세철폐 예외를 받아내고 있다. 호주와의 FTA에서는 최고

기의 수입 관세를 협정 발효 후 8년간 관세 감축을 유예하고, 9~13년차에 6.7%, 14~17년차까지 매년 13.3%씩 인하하여 18년차부터 관세를 철폐하기로 하였고, 설탕 등과 같은 민감품목을 예외로 남겨두었다.

호주로부터 수입되는 양파·마늘 등 33개 품목에 대해서는 수입가격이 낮을 경우 추가로 관세를 부과할 수 있도록 하는 세이프가드를 적용하고 있고 NAFTA 체결 때는 미국은 멕시코에 대하여 수입금지품목을 포함해 모두 81품목(전체의 7.8%)에 대한 관세철폐 예외를 인정하고 있다.

#### (4) 미국의 농업보조금 문제

한국은 농업생산액(352억달러)대비 농업보조금(18억달러)의 비율은 5.0%에 불과한 데 비해서 미국은 무려 14.6%에 이르러서 농업보조금(339억달러)이 한국의 농업생산액과 비슷하다(2005년 기준). 미국의 면화보조금에 대한 WTO의 위법판결(05.9.24)이 있었던 만큼, 이를 FTA에서 적극 활용했어야 했다.

(5) 한미FTA의 논의대상이 아닌 광우병 쇠고기 수입이 FTA비준의 전제조건으로 되고 있었다는 것이다. 노대통령은 담화를 통해서 국제수역사무국(OIE: Office International des Epizooties)의 권고를 존중하겠다는 의사를 표명한 것이나, 외교통상부 한·미 FTA 기획단장이 OIE가 미국을 광우병 위험통제국가로 확정하면 갈비까지 수입검토 대상이 될 것이라고 한 것은 부적절하다.

국제수역사무국이 지난 5월 미국을 '광우병 위험이 통제되는 국가'로 판정했고 수입위험평가가 추가적으로 철저하게 이루어져야 함에도 불구하고 추가적인 평가절차를 어렵게 만들어 버렸다. 미국이 OIE로부터 '광우병 위험이 통제되는 국가'로 판정한 것과 미국산 쇠고기의 안전성

과는 큰 관계가 없다는 지적도 있다. OIE는 기존에 5단계에서 미국, 캐나다 등 광우병 발생 국가의 요구에 의해 3단계로 줄였는데, 이로 인해 광우병 위험이 전혀 줄지 않았는데도 마치 등급이 올라간 것처럼 보이는 효과가 발생한다는 것이다(윤석원 2007).

쇠고기를 먹고 안 먹고의 문제와 수출입을 금지하고 통제하는 것은 별개의 사안이다. 예컨대 최근 우리나라에서 조류인플루엔자가 발생하자 일본은 즉각 우리나라 닭고기의 수입을 금지하였다. 그렇다고 하여 우리국민들이 우리의 닭고기를 먹어서는 안 되는 것이 아니다. 또 몇 년 전 우리나라에서 구제역이 발생하였을 때 미국 등은 즉각 우리의 돼지고기 등 축산물을 금수 조치했고 지금도 우리의 축산물은 수출 금지되어 있다. 그런데 그렇다고 하여 우리는 국내에서 우리의 돼지고기를 먹고 있고 문제도 없다. 그럼에도 수출이 금지되어 있는 것이다. 즉 먹고 안 먹고의 문제가 수출입금지의 판단기준이 아니라 그 질병의 안전여부가 수출입금지의 판단기준이 된다는 사실이다.

## IV. NGO 역할과 과제

### 1. 전국농민회총연맹의 견제·감시 역할

유럽의 신사회운동이나 한국의 NGO 활동에서 볼 때, NGO의 중요한 기능 중의 하나는 국가와 시장이 지닌 권력을 비판하고 감시하는 것이다. 한미FTA협상타결 이후 전국농민회총연맹이 주축이 된 한미FTA 범국민운동본부에서는 기자회견에서 ①한미FTA가 도민의 삶에 미치는 영향에 대한 조사·연구 실시, ②피해 당사자들과의 토론회, 간담회 등을 통한 의견수렴, ③중앙정부, 국회에 수정 재협상 요구, ④도 단위의 식품안전대책 수립 등을 요구하였다. 또한 한국농업경영인연합회는 한

미FTA 타결되기 전에 총궐기대회를 개최했고 이 집회에서 "미국은 쌀, 쇠고기를 포함한 농업부문과 자동차 비관세장벽 철폐 등 쟁점 사안에 대해 개방 폭을 확대하라고 요구하고 있다"며 "이는 '지킬 것은 지키며 상생하는 협상을 만들겠다'는 정부 홍보내용과는 상반된 결과로 정부 스스로가 미국의 치밀한 협상전력에 말려든 것"이라고 비난했다(중부매일신문).

전국농민회총연맹은 한미FTA가 한국사회의 약자를 더욱 어렵게 만들고, 직업안정을 해칠 것이며, 미약한 사회적 안전망마저 훼손시킬 위험이 있다고 인식하기 때문에 한미FTA를 반대하는 것은 당연하다(정지영 2006). 전국농민회총연맹에 따르면 한미FTA가 체결되면 첫째, 미국 농산물이 쏟아져 들어올 것이며, 그 결과 한국농업의 총생산 20조 중에서 44%에 달하는 8조 9천억원이 감소할 것이다. 둘째, 한국의 농산물 중에는 단 한 가지 품목도 경쟁력이 없다. 셋째, 어떠한 대책도 소용이 없고 농산물 관세가 점진적으로 철폐되기 때문에 시간이 지날수록 피해가 눈덩이처럼 불어나게 될 것이다(전국농민회총연맹, 2006).

## 2. 전국농민회총연맹의 대변 역할

NGO의 활동은 사회적 약자의 권익을 대변하는 기능과 밀접한 연관을 가지고 있다. 오늘날 인권과 복지가 강조됨에 따라 사회적 약자가 단체를 결성하여 자신의 권익을 추구할 뿐만 아니라, 선도적인 지식인들도 사회적 약자의 권익을 옹호하기 위해 활발하게 활동하고 있다. 전국농민회총연맹은 매주 금요일 마다 '한미FTA 원천무효 및 허세육 동지회복 기원 촛불문화제'를 주도하기도 했다.

또한 전국농민회총연맹은 농업·농촌의 본질에 대한 이해를 바탕으로 정부·지도층의 문제인식 전환에 앞장서야 할 것이다. '인간'을 단순히 가격(소득수준)만 가지고 평가할 수 없는 것과 같이 농업이라는 산업도

그 본질적인 가치를 내재하고 있기 때문에 단순히 가격만으로 경쟁력을 파악하여 포기해야 되느니 마느니 하는 논쟁은 그 자체가 무의미 하다. 따라서 어떤 어려움이 있더라도 농업은 포기되어서는 안 되는 산업이며, 민족과 영원히 함께해야 할 가치를 내재하고 있는 ‘민족의 산업’, ‘생명의 산업’이라는 적극적인 인식의 전환이 필요하다.

또한 농업·농촌의 본질적 가치와 식량안보, 식량주권에 대한 인식의 전환이 필요하다. 식량안보는 인류의 역사와 함께 시작되었으며 미래에도 변함없는 덕목일 수밖에 없다. 국제 농산물시장의 불안요인은 전쟁의 위험을 포함하여 생태학적 위험, 농작물과 가축의 질병, 방사능 오염, 농산물수급의 변화 등 다양하게 나타나는데 식량안보는 이 같은 위험에 대한 보험 차원에서 이해될 수 있다. 식량안보를 위한 공공지출은 국민적 위험회피의 기능을 수행하고 있으며 위험회피를 위해 보험료를 지불하는 것이다.

### 3. 전국농민회총연맹의 교육·홍보 역할

교육이란 한미FTA 관한 이론 및 현실을 잘 이해시키기 위한 모든 활동을 의미한다. 전국농민회총연맹은 『자료집』을 만들어 농민과 국민 대상으로 지속적인 교육·홍보활동을 하고 있다. 한미FTA 협상이후 정부가 농민의 피해액을 산정하여 그만큼 지원하면 될 것이라는 안이함에서 벗어나야한다. 지금 정부는 피해액을 정확히 산정한다고 하나 그것은 어차피 불가능하며 절대적인 수치도 아니고 그나마 계량모형에 의한 피해액계측일 것임으로 경제외적인 충격 즉, 심리적 충격이나 불안감에 의한 영농의욕저하, 미래에 대한 희망상실, 후계인력의 진입여부 등에 대한 계측은 불가능하다는 사실을 직시하여 손해 보는 만큼 예산을 투입하면 될 것이라는 손쉬운 판단은 금물이며 근본적인 해결책이 나올 수 없게 하는 것이다. 또한 119조원의 투입을 통해 피해액을 보상하려

는 정부는 실제 농림부 예산의 80%가 포함된 액수이고 매년 8조원만 잡아도 10년이면 80조원이고 예산상승률을 고려하면 120조원이상이 되기 때문에 대단한 것을 투입하는 것처럼 호도하지 않도록 정확한 상황을 농민과 국민들에게 알려야 할 것이다.

둘째, 경쟁력 제고 노력은 필수이나 이것만으로 우리의 농업·농촌·농민문제가 해결되지는 않는다는 사실을 인식해야 한다. 일부 잘나가는 농민 사례를 들어 우리 농업이 전적으로 나아갈 방향인 것처럼 과대 포장하지 말아야 한다. 유기농업도 해야 하고 벤처농업도 해야 하며, 기능성 농산물도 개발해야 하고, 수출농업도 해야 하고 그것을 반대할 이유가 없다. 그러나 그것만으로는 대다수의 농업, 농촌, 농민은 설자리가 없게 되고 결국 지역 공동체가 붕괴되며 근본적으로 민족의 안위와 식량주권을 송두리째 내줄 위험성을 경계해야 한다. 경쟁력 제고는 필요하나 어설픈 '경쟁력 지상주의'만으로는 농업·농촌의 본질적 기능을 수행하기가 어렵기 때문에 선진국형의 농업·농촌정책 즉, 한편으로는 '경쟁력(품질, 안전성, 차별성)을 제고' 하면서 다른 한편에는 '보조·지원정책'으로 정책의 패러다임이 전환되어야 한다.

셋째, 규모화와 전업농 중심의 정책을 중농중심의 다양한 경영체의 육성 정책으로 적극 전환해야 한다. 대규모 규모화 전업농 중심의 농정에서 벗어나 안전하고 품질 좋은 차별화된 농산물 생산에 유리하고 농촌공동체를 유지시켜 나갈 수 있는 중농중심의 다양한 경영체 육성에 집중해야 한다. 규모를 늘려 갈 수 있거나 늘리려는 농가에 대해서는 정부가 적극적으로 지원하되, 정부가 앞장서서 나설 일은 아니다. 규모를 늘리는 것보다는 규모에 상관없이 가장 효율적으로 경영을 잘할 수 있는 가능성 있는 농가나 경영체를 선별하여 생산, 유통, 판매에 이르는 전 과정을 지원할 수 있는 '종합적인 지원체계'를 정책적으로 확립하는 것이 단순히 규모를 늘려 생활이 되게 하는 것보다 근본적인 대책

이 될 수 있고 자생력을 키우는 대책이 될 것이다.

넷째, 생산의 규모화가 아니라 유통·가공·마케팅 부문에서 규모화된 지역 연합체가 육성되어야 한다. 생산부문에서의 규모화는 자연적인 시대적 흐름에 맡기되 유통·가공·마케팅 부문에서의 규모화 되고 전문화된 연합체가 육성되어야 한다. 그렇게 함으로써 농민은 고품질 안전한 농산물의 생산에 전념하고 규모화된 연합체가 마케팅·유통 부문을 전적으로 담당하여 브랜드를 육성토록 해야 한다. 그런 측면에서 농협이 제 역할을 다해야 하며, 필요하다면 농협의 구조개혁을 통하여 감당할 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 4. 지역 NGO의 네트워크 구축을 통한 대안 제시

한미FTA 협상과정에서 나타났던 시민단체들의 시위는 한미FTA저지 범국민운동본부를 결성하여 농업분야의 시급성을 대변하고 옹호하는 역할들을 해왔다. 전국농민회총연맹의 역할은 여기에서 그치는 것이 아니라 농업의 활로를 찾기 위한 부단 노력을 해야 할 것이다.

아이들에게 급식하는 농산물만 우리의 농산물을 이용한다하더라도 농산물가격안정 및 농가소득 안정에 크게 기여할 수 있다. 무엇보다 자라나는 우리의 후세대에게 안전한 먹을거리를 먹일 수 있어 건강에 좋고 농민들은 좋은 것을 아이들에게 먹인다는 자부심을 가질 수 있어 1석 수조의 효과를 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 시급히 지역학교와 지역 농민이 연계하여 안정적으로 안전한 농산물을 아이들에게 급식할 수 있도록 해야 한다. 만약 820만 아이들에게 급식한다면 생산량을 기준으로 할 때 쌀은 약 8.3%, 콩 36.2%, 감자 8.6%, 고구마 8.7%, 쇠고기 24.8%, 돼지고기 10.4%, 닭고기 11.8%, 우유 12.0%, 계란 8.8%, 채소류 7.2%, 과일류 8.9%등을 급식으로 충당할 수 있다는 산술적 계산이 나온다. 이러한 비율은 생산량을 기준으로 하지 않고 상품화율을 기준으로

할 경우 훨씬 높아질 수 있을 것이다.

이와 같이 급식의 비중이 10% 내외 정도가 된다고 하더라도 이들 농산물을 농민은 안전하게 자부심을 가지고 유기농으로 생산하고 우리 아이들은 좋은 음식을 먹음으로서 건강에 좋고 농민과 농업, 자연, 생태, 환경의 소중함을 이해할 수 있는 절호의 기회이자 교육이 될 것으로 판단된다.

더 나아가 유치원부터 중등학교까지 농업관련 체험프로그램 정기과목으로 운용하여 교육과정에 씨 뿌리고 가꾸고, 농장일을 하는 농업, 생태교육프로그램을 유치원단계에서부터 정책적으로 도입할 필요가 있다. 우리의 다음 세대들이 체험함으로써 농업, 생태, 환경의 소중함을 깨우침은 물론 정서함양에도 돈으로 계산할 수 없는 가치를 발휘할 것이다.

## V. 결 론

이상과 같이 한미FTA와 NGO의 역할을 전국농민회총연맹을 중심으로 분석해 보았다. 한미FTA 농업분야가 타결되기까지 전국농민회총연맹은 견제·감시 역할, 교육·홍보역할, 대변역할을 수행해 왔다.

한미FTA를 둘러싼 논란은 이념대립인 만큼 양쪽 진영에서 자신들의 주장을 정당화하기 위하여 한미FTA 효과를 그들이 주장하는 방향으로 과장하고 확대 해석하려는 경향이 있다. 한미FTA의 지지자들은 자유무역에 따르는 구조조정과 효율성 증대를 위해 필요한 생산요소의 이동성이 현실에서 쉽지 않다는 사실을 애써 무시해 왔다. 이에 비해 경제성장이나 복지증대의 효과를 과장하는 결과를 가져오는 생산성 증대 및 자본증대 효과를 당연한 것으로 받아들이고 있다.

우리는 현재 '존재'하고 있는 WTO체제를 부정할 수는 없지만 WTO체제가 가지고 있는 문제점이나 한계, 이중성이나 부도덕성 등에 대해서는 정확히 인식해야 한다. 지금부터라도 WTO체제가 추구하는 신자유주의 경제철학을 농업·농촌문제에 그대로 적용하고 있는 나라는 거의 없다는 사실을 우리는 직시해야 하며 농업·농촌을 지키고 이를 후손에게 물려줄 수 있도록 새로운 철학과 패러다임의 정립이 필요하며 이를 바탕으로 농정이 수립되어야만 할 것이다.

선진국을 포함하여 농정을 온전히 시장 기능만을 강조하는 국가는 없으며 우리도 현실적으로 시장을 강조하지만 시장에 개입하고 있는 것이 현실이다. 필요할 때만 시장을 강조할 것이 아니라 시장에 놓을 수만은 없다는 적극적인 인식을 해야 한다. 그렇다고 시장의 순기능마저도 외시하자는 것은 절대 아니며 그것만으로 농업·농촌·농민문제가 풀리지 않는다는 사실을 직시할 필요가 있다는 것이다.

생산자 농민들은 국민·소비자에게 다가가기 위해 배전의 노력을 해야 함은 물론이고 고품질의 안정하고 차별화된 농산물을 생산하기 위해 노력해야 할 것이며, 농촌의 경관과 환경을 보전하기 위해 국토관리사라는 자부심을 가져야 할 것이다.

아울러 농민들은 농업에 종사하며 농촌 공동체를 유지시키고 있다는 긍지와 자부심을 스스로 높여 가야 할 것이다.

농업관련 유통 서비스부문에서도 보기에 따라서는 매우 심각한 상황이 우려되기도 한다. 당장은 개방하지 않으나 벼·보리, 재배업, 육우사육업에 대한 외국인 투자금지, 지분제한, 수의서비스, 유통서비스업은 현재유보로 되어 있어 언젠가는 개방할 수도 있음을 의한다고 본다면 중장기적으로 심각한 상황이 연출될 수도 있을 우려가 있다. 이러한 위기적 상황에서 특히 염려가 되는 것은 후계인력의 단절이다. 현재 농민들은 별 다른 대안이 없어 갑자기 이농하거나 탈농하기가 쉽지 않으나

문제는 미래 우리 농업과 농촌을 지켜 나갈 새로운 인력의 진입이 어렵다는 사실이 가장 염려스럽다. 피해규모의 추정은 경제적 측면에서 가능할 수도 있으나, 그나마 연구모형이나 자료, 시나리오의 설정을 어떻게 하는가에 따라 얼마든지 차이가 있을 수 있다. 따라서 피해규모의 계량적 산출 결과는 어디까지나 참고자료일 뿐이며, 화폐가치로 따질 수 없는 피해와 심리적 충격을 고려하면 매우 심각할 것이다.

따라서 한미FTA는 우리 농업·농촌·농민에 미치는 영향은 가히 충격적이라 하지 않을 수 없으며 농정의 패러다임 전환과 국민적 이해가 없으면 중장기적으로 축소되거나 해체적 위기 상황을 맞이할 수도 있음을 직시할 필요가 있다. 앞으로도 한중, 한일 등 중요한 FTA 협상이 우리를 기다리고 있다. 이번 한미FTA협상의 타결은 이러한 향후 FTA에 있어서 중요한 단초를 제공할 것이다. 아직 한미FTA 협상이 마무리되기 위해서는 국회의 비준을 받아야 하는 절차가 남아있다. 마지막까지 최선을 다해서 국익을 극대화 하는 방향으로 이끌어야 할 뿐만 아니라 향후 예상되는 협상에 대비할 수 있는 노하우를 쌓아야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김기수(2007). “한미FTA의 정치경제적 평가.” 『정세와 정책』, 통권 132호: 1-4.
- 농촌경제연구원(2007). 『한미FTA의 경제적 효과 분석』, 서울: 국회한미FTA특위.
- 대외경제정책연구원(2003). “WTO 칸쿤각료회의의 결렬배경과 향후전망.”  
[http://www.kiep.go.kr/publication/today\\_wei\\_view.asp?num=130095](http://www.kiep.go.kr/publication/today_wei_view.asp?num=130095)  
(검색일: 2007년 5월 20).
- 대외경제정책연구원(2007). 『한미FTA의 경제적 효과 분석』, 서울: 국회한미FTA 특위.
- 박현수(2007). “한미FTA 협상 타결과 한국 경제의 미래.” 『Issue Paper』, 서울: 삼성경제연구소.
- 배성인(2006). “한미FTA와 한미동맹.” 한미FTA와 한국사회 자료집.  
[http://www.demos.or.kr/scholar/doc\\_files](http://www.demos.or.kr/scholar/doc_files) (검색일: 2007년 5월 10일).
- 윤병선(2007). “한미FTA 협상 평가.” 한미FTA 저지 교수학술단체공동대책위원회 자료집.
- 윤석원(2007). “한미FTA 농업관련부문 협상결과 평가 및 대응.” 농민연합 세미나 발제문.
- 이동수(2007). “한미FTA와 충북경제.” 중부매일 칼럼(2007. 4. 15).
- 이종희(2007). “예정된 결말, 한미FTA 무엇을 평가할 것인가.” 한미FTA저지 교수 학술단체공동대책위원회.
- 이해영(2006). “한미FTA에 대한 비판적 고찰.” 한미FTA와 한국사회 자료집.  
[http://www.demos.or.kr/scholar/doc\\_files](http://www.demos.or.kr/scholar/doc_files) (검색일: 2007년 5월 10일).
- 전국농민회총연맹(2006). “한미 자유무역협정(FTA)이 체결되면 민족은 망한다.” 『한미FTA저지 해설자료집』.
- 전국농민회총연맹(2006). “한미FTA의 농민부문 피해.” 한미FTA 교양자료집.
- 정지영(2006). “현재 한미FTA가 던지는 진정한 쟁점: 미국 주도의 금융군사세계화인가, 민중의 평화와 보편적 권리인가.” 『월간 사회운동』, 6월호: 52-58.
- 조효제(2000). 『NGO의 시대』, 서울: 창작과 비평사.
- 한미FTA저지법국민운동본부(2007). 『한미FTA 분과별 평가 보고서』.
- 중부매일(2007. 3. 22일자).
- 중앙일보(2006. 3. 13일자).
- 연합뉴스(2006. 3. 11일자).

- Gordenker, Leon and Thomas Weiss(1996). "Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions." Leon Gordenker and Thomas G. Weiss(eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance*. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers.
- Jackson, J. K.(2005). *Trade Agreements: Impact on the U.S. Economy*, CRS Report for Congress, April 20.
- Korten, David C.(1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford: Kumarian Press.
- Vershbow, Alexander(2006). "US-Korea Trade Agreement: A Path to Sustainable Growth." An Address by US Ambassador Alexander R. Vershbow to the Institute for Global Economics. Seoul February 14.
- Willetts, P.(1982). *Pressure Groups in the Global System: The Transnational Relational of Issues-Oriented Non-Oriented Non-Governmental Organizations*. New York: St. Martin's Press.

**Abstract**

## The Roles of NGO in the Free Trade Agreement between the Republic of Korea and the United States of America

Mikyung Ra  
(Sunchunhang University)

This study analyzes the roles of NGOs performed as main actors in the field/debates of the governance and closely related to the Free Trade Agreement between the Republic of Korea and the United States of America. The Federation of Korean Agricultures had carried out operation role, watch role, education role and advocacy role until the Korea-America FTA in the agriculture field came to a settlement. The Korea-America FTA will take effect affirmatively or negatively our agricultures, farmers. We should make an endeavor to lead a national interests and pile up the know-how it will be able to prepare in the agreement.

Key Words: Korea-USA FTA, WTO, NGO, Decision-Making