

한국의 FTA 이행 경험과 안중일 FTA 시사점

한국농촌경제연구원

문 안 필 박사

1. 한국의 FTA 추진 연왕

무역의존도가 100%를 넘는 한국은 2000년대 중반 이후 DDA와 같은 다자무역 체제의 진전이 지체되면서 통상정책의 우선순위를 FTA 추진에 두어왔다. 한국은 2002년에 칠레와 FTA 협상을 타결한 이래 지난 10년간 47개국과 10개의 FTA를 체결하였다.

칠레 이외에 협상을 타결한 나라는 싱가포르(2004년 11월), 유럽자유무역연합(EFTA) 4개국(2005년 7월), 동남아시아국가연합(ASEAN) 10개국(2006년 4월), 인도(2008년 9월), 유럽연합(EU) 27개국(2009년 10월), 페루(2010년 8월), 미국(2010년 12월 재협상 타결), 터키(2012년 3월), 콜롬비아(2012년 6월) 등이다.

기체결된 9개의 FTA는 이미 발효가 된 상태이며, 콜롬비아와 체결한 FTA는 국회 비준을 준비 중이다. 현재 양자 FTA 협상을 진행하고 있거나 준비하고 있는 국가는 뉴질랜드, 중국, 캐나다, 멕시코, 일본, 러시아, 이스라엘, 인도네시아, 베트남, 걸프협력회의(GCC) 6개국, 남미공동시장(MERCOSUR) 4개국 등이다.

한국 정부는 거대경제권이자 주요 교역파트너인 EU, 미국과 개방수준이 높은 FTA를 체결하여 가시적인 교역확대를 도모한 반면, 신흥시장인 인도, 페루, 터키, 콜롬비아와는 낮은 수준의 FTA를 체결하여 시장진출의 교두보를 선점하는 효과를 거두었다. 2012년 5월에는 한·중 FTA 협상을 공식적으로 개시함으로써 동시다발적으로 추진되어온 주요국과의 양자간 FTA는 거의 마무리 단계에 들어선 것으로 평가된다. 최근에는 한·중·일 FTA, 역내포괄적경제파트너십(RCEP), 환태평양 경제동반자협정(TPP) 등 동아시아 지역을 중심으로 한 다양한 형태의 경제적 결속에 대한 논의에 참여하고 있다(FTA 농업인등 지원센터, 2013b).

그림 1-1. 한국의 FTA 추진 현황 (2013년 9월 현재)

• 2013년 9월 현재 47국과 10개 FTA 체결(9개 발효), 15개 FTA 협상 진행/준비



적극적인 FTA 추진으로 인해 국내 농산물 시장의 개방 폭 또한 확대되고 있는 추세이다. 농산물 순수입국이며 전반적인 농업경쟁력이 비교열위인 국내여건을 감안하여 정부는 FTA 협상과정에서 주요 민감품목 개방시기를 최대한 늦추거나 개방수준을 낮추고, 수입피해에 대한 구제조치를 확보하는 전략을 추진해 왔다.

최근 발효된 한·EU FTA와 한·미 FTA의 농산물 관세철폐율은 매우 높은 편이지만, EU와 미국은 농산물 분야의 경쟁력 차이를 감안하여 한국의 비대칭적인 개방수준에 합의하였다. 미국은 한국의 가장 큰 농산물 교역국이며, EU와의 농산물 교역규모는 2000년대 중반 이후 증가 추세를 보이고 있다. 미국은 전체 농산물 수입(280억 달러, 2012년 기준)의 22.4%(62.7억 달러)를 차지하며, EU는 9.4%(26.2억 달러) 수준이다. 미국과의 FTA 협상이 타결(2007.4)된 이후 EU는 이에 상응하는 농산물 시장개방을 한국 측에 요구하였고 그 결과 2009년 10월에 타결된 한·EU FTA의 농산물 양허안은 한·미 FTA 양허내용과 비슷하지만, 주요 민감품목(축산물, 양념채소, 인삼)의 개방수준은 한·미 FTA보다 낮은 수준이다. EU가 관심을 가진 품목은 돼지고기와 닭고기, 낙농품, 포도주 등이며, 미국과의 협상에서 민감하게 다루어진 품목은 쇠고기를 비롯한 전체 축산물과 신선과일(오렌지, 포도, 체리 등)등 이었다.

표 1-1. FTA 추진 경과 (2013년 9월 현재)

구분	대상국가	진행 상황	비고
협정발효 (9건, 46개국)	칠레	발효(2004.4.1)	* 한국 측 양허율: 99.8% (공: 100%, 농: 98.5%)
	싱가포르	발효(2006.3.2)	* 한국 측 양허율: 91.6% (공: 91.6%, 농: 66.6%)
	EFTA ¹⁾ (4)	발효(2006.9.1)	* 한국 측 양허율: 98.5% (공: 99.7%, 농: 對스위스 34%, 對노르웨이 46%, 對아이슬란드 58%)
	아세안(10)	발효(2007.6.1)	* 한국 측 양허율: 99.1% (공: 100%, 농: 93.2%)
	인도	발효(2010.1.1)	* 한국 측 양허율: 93.2% (공: 98.8%, 농: 55.2%)
	EU(27)	발효(2011.7.1)	* 한국 측 양허율: 99.6% (공: 100%, 농: 97.1%)
	페루	발효(2011.8.1)	* 한국 측 양허율: 99.1% (공: 100%, 농: 94.5%)
	미국	발효(2012.3.15)	* 한국 측 양허율: 99.9% (공: 100%, 농: 98.0%)
	터키	발효(2012.5.1)	* 한국 측 양허율: 99.6% (공: 100%, 농: 96.7%)
타결(1건)	콜롬비아	국내절차진행	2012.6.25 타결선언, 8.31 가서명
협상진행 (10건, 23개국)	중국	제4차 협상(2012.10, 경주)	2012.10. 제4차 협상(경주)
	호주	제5차 협상(2010.5)	2012.7. 수석대표 간 회의(시드니), 차기 협상 미정
	인도네시아	제1차 협상(2012.7, 인니)	2012.12 제2차 협상
	베트남	제1차 협상(2012.9)	제2차 협상 미정
	캐나다	제13차 협상(2008.3)	2012.9.6~7 상품분야 회기간 협상(서울) 2012.10. 회기간 협상(오타와) 2012.11. 수석대표간 협의(동경)
	한·중·일	공동연구완료 (2010.5~ 2011.12)	2012.9. 제3차 사전 실무협의(서울), 2012.10. 공청회 개최 2012.11. 협상개시 선언(아세안+6 정상회의)
	RCEP ²⁾ (15)	작업반회의(2012.8)	2012.10. 공청회 개최 2012.11. 협상개시 선언(아세안+6 정상회의)
	뉴질랜드	제4차 협상(2010.5, 웰링턴)	제5차 협상일정 미정
	GCC ³⁾ (6)	제3차 협상(2009.7, 서울)	제4차 협상일정 미정
	멕시코	제2차 협상(2008.6)	2012년 하반기 중 협상 재개 예정
준비 또는 여건조성 (5건)	일본	제6차 협상(2004.11)	2012년 3차례(4~6월)의 과장급 실무협의 개최, 차기협상여부 미정
	Mercosur ⁴⁾ (5)	공동연구 완료 (2005.5~2006.10)	2009.7. 공동협약체 설립, 향후 일정 미정
	러시아	공동연구 2차 회의(2008.7)	공동연구 3차 회의 일정 미정
	SACU ⁵⁾	공동연구 개시 합의(2008.12)	향후 일정 미정
	이스라엘	공동연구 완료 (2009.8~2010.4)	향후 일정 미정

주 1) EFTA: 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인

2) RCEP: ASEAN 10개국 + 한국, 중국, 일본, 인도, 호주, 뉴질랜드

3) GCC(걸프협력회의): 사우디, UAE, 쿠웨이트, 오만, 카타르, 바레인

4) Mercosur(남미공동시장): 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이, 베네수엘라

5) SACU(남아프리카관세동맹): 남아프리카공화국, 보츠와나, 나미비아, 레소토, 스와질랜드

자료: 외교부, 농림축산식품부

한국은 EU, 미국과 체결한 FTA에서 오렌지, 포도, 감자(칩용) 등의 품목에는 계절관세를 설정하여 국내 수확·유통기간 동안 생산농가를 보호하거나, 사과와 배에 최장 20년까지의 관세철폐 기간을 설정하여 시장개방에 대응할 준비(경쟁력 제고)기간을 최대한 확보하고자 하였다. 과일과 과채에 관한 협상에서는 현재 수입이 이루어지고 있는 품목이 식물검역 문제로 수입이 금지된 품목보다 민감하게 다루어졌다. 현재 수입되고 있는 대표적인 품목인 오렌지와 포도에는 계절관세를 설정하였고, 수입이 허용되지 않는 사과와 배의 경우 국내에서 생산되는 품종에 대해서는 세번을 분리하여 시장보호 수준을 높이는 양허안을 도출하였다.¹⁾ 쇠고기와 돼지고기, 곡물과 같이 수입 규모가 크고 수입 수요가 늘어날 가능성이 큰 품목들은 수입량이 일정 수준 이상으로 급증하면 관세를 추가적으로 부과할 수 있도록 ASG를 설정하였다. 또한, 주요 곡물에 대해서는 식용, 가공용, 사료용 등 용도를 구분하여 시장개방 폭을 달리하였으며, 관세감축과 TRQ 증량을 병행하여 양허하였다.

반면, 민감성이 낮은 품목은 대부분 단기에 관세를 철폐하였는데, 즉시철폐 포함 5년 이내 단기철폐 품목들은 주로 가공용 원료, 사료곡물, 종자(종축)용 등으로 투입재 성격이 강한 품목이다. 따라서 FTA 발효와 동시에 관세인하 폭이 큰 품목은 고율의 기준관세가 단기 철폐되는 품목과 이행 첫날 기준관세를 큰 폭으로 감축하는 품목이다.

한국 정부는 모든 FTA에서 쌀을 양허제외 품목으로 설정하였으며, 여타 민감품목에 대해서는 현행관세 유지 및 관세율 쿼터(TRQ) 제공, 계절관세 도입, 관세의 부분철폐 또는 철폐기간의 연장, 긴급수입제한조치(ASG) 설정 등을 통해 국내 농업의 대응기간을 확보하고 수입피해를 최소화할 수 있는 농축산물 양허안을 도출하고자 노력하였다.

그럼에도 불구하고 단기간에 광범위한 국가를 대상으로 빠르게 FTA가 추진되면서 농업인의 불안감이 커져 왔고, 중국과의 FTA 협상개시로 인해 농업계의 우려가 높은 상황이다(문한필·전형진, 2013).

1) 한국의 주요 품종인 후지사과의 관세철폐 기간은 20년으로 하고, 기타 품종의 관세는 10년에 걸쳐 철폐함. ASG는 후지의 경우 23년, 기타는 10년 간 적용됨. ASG 발동기준은 초기에 9,000톤에서 시작하여 12,000톤으로 증량됨. 배도 사과와 유사한 방식으로 시장이 개방됨. 동양배의 관세철폐 기간은 20년, 기타 품종의 배는 10년에 걸쳐 관세가 철폐되거나 ASG는 적용되지 않음.

2. 한국의 FTA 국내보완대책 추진 성과와 과제

2.1. FTA 국내보완대책 수립

한국은 한·칠레 FTA(2004년 4월 발효) 때부터 FTA로 인한 농산물 시장개방의 확대에 대응하여 농업인의 피해보전과 농업의 경쟁력 제고를 목적으로 국내보완대책을 수립하여 시행하고 있다.

한·칠레 FTA를 계기로 정부와 국회는 '선대책 후비준' 원칙에 합의하였다. 이에 따라 국회는 「FTA 지원 특별법」을 제정하였으며, 정부는 이 법에 기초하여 2004년부터 2010년까지 총 1조 2천억 원의 FTA 기금을 조성하고, 과수농가의 소득안정과 과수산업의 경쟁력 강화를 위해 투융자 사업을 실시하였다.²⁾

미국과의 FTA 협상이 타결된(2007.4) 이후 정부는 농업인의 피해보전 및 농업의 체질개선과 경쟁력강화를 위해 20조 4천억 원 규모의 '한·미 FTA 체결에 따른 국내보완대책'을 마련하였다(2007년 6월). 국내보완대책의 기본방향은 한·미 FTA로 인한 농업인의 불안감을 해소하고 소득기반을 확충하여 농업의 지속가능한 발전을 도모하는 것이었다. 2007년 한·미 FTA 협상타결 당시 정부가 발표한 농업분야 보완대책에 제시된 투융자 규모는 10년간(2008~2017년) 20조 4천억 원³⁾이며, 경쟁력 강화를 위해 조속한 추진이 필요한 사업은 2008년부터 예산에 반영하여 실행하고 있다.

한·미 FTA 재협상 타결로(2010.12) 그 동안의 변화된 경제여건을 반영하여 한·미 FTA 파급영향을 다시 추정(한국농촌경제연구원)한 결과 피해규모는 12조 2천억 원(15년 누적)으로 나타났으며, 이에 대응하여 정부는 1조 원의 추가적인 투융자 계획을 발표하였다(2011년 8월). 또한, 2012년 1월에는 한·미 FTA 비준에 앞서 2조 원 규모의 추가 보완대책을 수립. 두 차례의 추가보완대책을 통해 농업분야에 추가 배정된 투융자 규모는 2조 7천억 원이며, 나머지 3천억 원은 수산분야 지원에 활용하기로 했다. 결국 정부가 수립한 농업분야의 한·미 FTA 국내대책 투융자 규모는 23조 1천억 원이다.

2) 한국농촌경제연구원(KREI) 등의 사전 파급영향 분석을 기초로 정부는 대책수립과 지원규모 결정해 왔다.

3) 이는 수산분야 7천억 원을 제외한 규모로, 2007년에 한국농촌경제연구원이 추정한 15년간의 농업부문 생산감소액 10조 470억 원에 기초한 것임.

한편, 한·EU FTA의 발효에 앞서 정부는 2010년 11월에 피해가 집중될 것으로 예상되는 축산분야에 대해 2조 원 규모의 보완대책을 제시하였다.

따라서 2004년부터 2020년까지 FTA 이행과 관련한 국내대책으로 정부가 농업 분야에 지원 계획을 수립한 투융자 규모는 총 26조 3천억 원에 달한다.

표 2-1. FTA별 농업분야 피해계측 결과와 국내대책 투융자 규모(계획)

구분	영향분석 결과 (누적 피해액)	투융자 규모(계획)	비 고
한·칠레 FTA (2004)	과수 5,860억 원의 조수입 감소(10년)	과수 1조 2,000억 원 (7년, 2004~2010)	과수고품질생산유통지원, 과원규모화 추진 과수소득보전직불, 폐원 지원 도입
한·미 FTA (2007)	농업 10조 465억 원 생산액 감소(15년)	농업 20조 3,627억 원 (10년, 2008~2017)	품목별 경쟁력 강화와 농 업 체질개선 중점 추진, 피해보전 보완 운용
한·미 FTA (2011)	농업 12조 2,252억 원 생산액 감소(15년)	농업 23조 648억 원 (14년, 2008~2021)	2차례에 걸쳐 재정/세제 /제도 관련 수정·보완
한·EU FTA (2010)	축산 2조 1,719억 원 생산액 감소(15년)	축산 2조 82억 원 (10년, 2011~2020)	축산업 경쟁력 제고 관련 추가지원

농업분야 FTA 국내보완대책의 핵심은 체질개선과 경쟁력 제고 등 중장기 투융자 사업이며 단기적 피해보전장치는 보완적으로 운용된다. FTA 국내보완대책의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, FTA 체결국으로부터의 수입 급증으로 인한 단기적 피해를 보전하기 위해 피해보전직불제도와 폐업지원제도를 마련하였다. FTA 이행으로 인한 급격한 가격하락 가능성에 대비, 수입피해 보전대상 품목을 전체 농축산물로 확대하고 피해보전비율을 상향 조정하였으며, 발동요건을 완화하였다. 또한 시설투자가 이루어진 품목에 한하여 FTA 이행으로 농축산물의 재배·사육을 계속하는 것이 어려운 농업인에게 폐업지원을 실시한다.

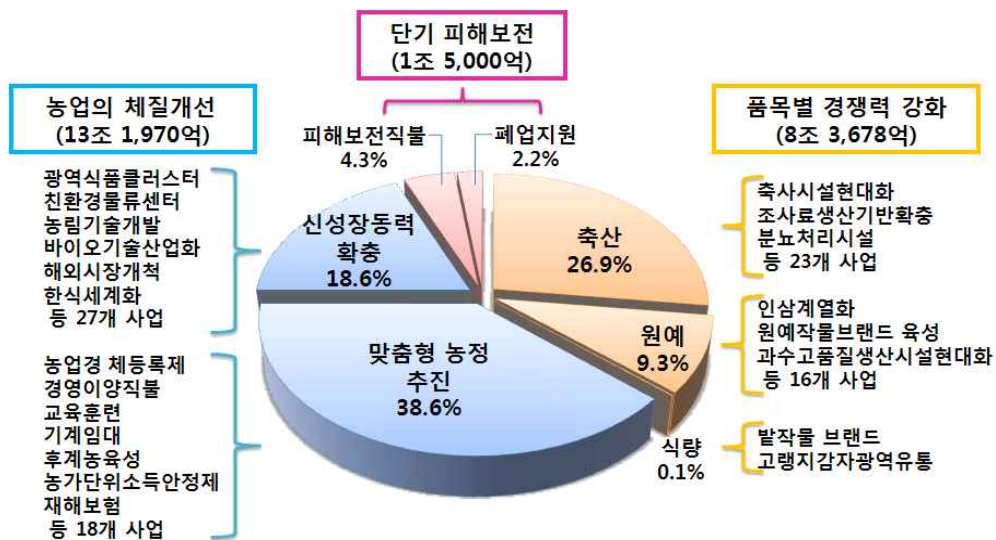
둘째, 품목별 특성에 따라 생산·가공·유통 단계별 취약부분에 대한 경쟁력 향상 추진을 위해 시설 현대화 지원 등으로 생산성을 높이고 안전성 강화 및 품질 고급화로 소비자 신뢰를 확보한다.

셋째, 농업구조 개선을 통한 농업체질 강화를 위해 농업을 주업으로 하는 농가를 중심으로 경영 규모를 확대한다. 또한 고령농 비중이 높은 농업인력구조를 전

업농 중심으로 개편하며, 규모화, 전업화 농가의 경영위험에 대비한 경영안정장치를 확충하고 기술개발 확대, 고품질화 등을 통한 고부가가치 산업으로 전환한다.

넷째, 농촌을 농업의 다양한 산업과 국민생활 공간으로 조성하기 위해 농촌 지역개발 및 복지기반을 확충한다(FTA 농업인등 지원센터, 2013a).

그림 2-1. 한·미 FTA 대비 농업부문 투융자계획 규모(23.1조)와 주요 사업



주: 2012년 1월 기준

농업분야 한·미 FTA 국내대책 전체 투융자액(23조 1천억 원)의 57.2%인 13조 2천억 원이 맞춤형농정(8조 9천 억)과 신성장동력 창출(4조 3천 억) 등 한국농업의 체질개선 사업들에 투입될 예정이다. 다음으로 품목별 경쟁력 제고를 위해 총 투융자금액의 36.3%에 해당하는 약 8조 4천억 원이 배정되었고 이 중 축산업 지원이 6조 2천억 원으로 가장 크며, 다음이 과일, 채소 등 원예부문으로 2조 2천억 원이 지원된다.

단기적 피해보전 대책에는 총 투융자금의 6.5%가량인 1조 5천억 원(피해보전직불 1조 원, 폐업지원 5천억 원)이 사용될 예정이다. 그러나 피해보전직불 및 폐업지원 대상이 증가할 경우 예산 규모와 상관없이 해당 대책은 지원 기간 동안 추진되도록 법적으로 보장되어 있다.

피해보전직불(가격차 보상)은 FTA 체결국으로부터의 수입 증가와 그로 인한 가격 하락이 발생한 경우에 한해 시행된다. 품목별로 당해년 시장가격이 지난 5개년

가격 가운데 최고와 최저를 제외한 3개년 평균가격(발동 기준가격)의 90% 미만이 될 경우, 발동 기준가격과 시장가격과의 차이 90%를 농업인에게 지급한다. 피해 보전직불 제도가 운영되는 기간은 한·EU FTA 발효 직후부터 10년이다.

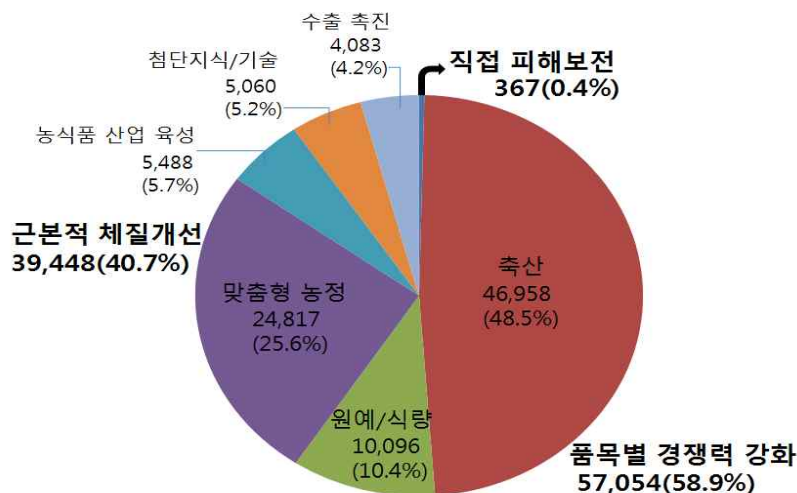
폐업보상은 피해보전직불 발동요건을 갖춘 품목 가운데 시설투자가 이루어진 품목으로 한정되며, 보상수준은 순이익(조수입에서 경영비, 자가노력비, 토지용역비, 자본용역비 제외)의 3년분이고 시행기간은 한·EU FTA 발효일로부터 5년이다 (FTA 농업인등 지원센터, 2013a).

2.2. 국내보완대책 추진과 성과

2008년부터 2013년까지 농업분야 FTA 국내대책 세부사업에 배정된 투융자 예산은 13조 3,279억 원이며, 2012년까지 정부가 집행한 실적은 9조 6,869억 원이다.

2008년부터 2012년까지의 집행실적을 기준으로 축산업 경쟁력 강화와 맞춤형 농정 추진을 위해 각각 전체 지원액의 48.5%(4조 6,958억 원)와 25.6%(2조 4,817억 원)가 소요되었다. 원예 및 식량 분야의 경쟁력 강화를 위해 집행된 투융자도 10.4%(1조 96억 원)에 달한다. 이외에도 정부는 농어업 분야의 새로운 성장동력을 창출하기 위해서 농식품 산업에 대한 육성과 첨단지식/기술 산업에 대한 지원을 각각 5,488억 원과 5,060억 원 규모로 추진하였다.

그림 2-2. 분야별 FTA 국내대책 집행실적 (2008~2012년 합계, 억 원)



주: 직접 피해보전의 실적(367억 원)은 2008년에 지급된 폐원보상금에 해당
 자료: 농림축산식품부

그림 2-3. FTA 중장기 투융자 세부사업(2012년 기준)



2008년 이후 현재까지 추진해 온 FTA 국내보완대책의 성과는 다음과 같다.

첫째, 중장기 투융자사업 추진을 통해 국산 농축산물 경쟁력 제고의 기반을 마련하였다. 규모화 및 시설현대화 관련 신규투자의 유입으로 생산성이 향상되었으며, 품질개선과 신제품 개발 등의 성과도 가시화되고 있다.⁴⁾

둘째, 재정 및 제도 지원을 통해 생산·가공·유통·소비 전 단계에서 국산 농산물의 시장차별화를 촉진시키고 식품안전성을 제고하는데 기여하였다. 대표적인 정책으로는 '음식점원산지표시제', '쇠고기이력추적제', 'HACCP' 도입 등을 들 수 있다.⁵⁾

셋째, 농업인력 확보, 농업분야 투자환경 조성, 기술개발, 전후방 연관산업 지원 등을 통해 농업활성화를 유인하고 있다. 후계농업인 육성, 농업인 교육·훈련, 경영컨설팅, 금융 등을 포함한 소프트웨어 인프라가 확충되고 있으며, 생명산업(농림바이오), 수의과학(가축질병대응) 등에 대한 R&D도 확대되었다. 또한 국가식품 클러스터, 골든씨드프로젝트 등 식품-중자산업도 적극적으로 육성되고 있다.

넷째, FTA 투융자 지원 사업에 대한 농업인의 만족도가 높다. 축사시설현대화 사업에 대한 농업인의 만족도는 59.4%로 조사되었으며, 만족하는 이유로 '노동환경 개선'(38%)과 '생산비 절감(27%)'을 들고 있다. 과수고품질시설현대화사업에 대한 만족도도 72.6%로 높게 나타났으며, 농업인이 만족하는 이유는 '품질 향상(31%)과 '생산비 절감(25%)'이 가장 많았다(FTA 농업인등 지원센터, 2013a).

반면, 다음과 같은 문제점도 제기되고 있다.

첫째, FTA 투융자 지원규모에 대한 논란이 지속되고 있다. 농업계는 단기 피해 보전 재원이 불충분하고 중장기 투융자 재원은 기존 대책과 중복되어 지원규모가 과장되었다는 불만을 제기하고 있다. 반면, 비농업계는 농업분야에 과도한 재정지원이 편중되어있다는 비판을 하고 있다.

둘째, FTA 대책으로 추진되는 사업들이 기존 농정사업과 차별성이 부족하다는 지적이다. FTA 보완대책으로 추진 중인 생산기반 조성, 경영안정, 산업육성, 기술개발 등의 정책사업을 농업인들의 정부의 기본적인 농정업무로 인식하고 있으며, 정부가 FTA 이행과 관련성이 낮은 농정사업을 FTA 대책으로 재분류함으로써 지

4) 과수전업농: 20,242명('08) → 21,116('10) → 22,766('12)

한우 1등급 출현율: 54.0%('08) → 63.1('10) → 58.1('12)

모든 두당 출하마리수: 14.4두('08) → 15.1('10) → 15.6('12)

5) 이력정보 조회건수: 1,679천 건('09) → 7,205('10) → 12,910('12)

HACCP 인증농가(업체)수: 273개소('08) → 1,682('10) → 4,059('12)

원규모를 과장시키는 측면이 있기 때문에 개별 사업의 적정성에 대한 전반적인 검토가 필요하며 농업인의 정책수요를 파악하고 신규사업을 발굴해야 한다고 주장하고 있다.

셋째, 단기 피해보전대책에 대한 정부와 농업인의 인식 차이가 크고 실효성에 대한 논란이 지속되고 있다. 농업인은 현행 대책이 실제 피해보전효과가 미흡하다는 입장이며, 정부는 농업인이 FTA와 무관한 가격하락에 대한 보상은 불가능하다고 맞서고 있다.

넷째, 개별 경영체에 대한 시설현대화 지원사업의 만족도는 높으나, 공급과잉 우려가 상존한다. 생산자단체 등 품목·지역별 조직체에 대한 대규모 시설 지원이나 교육·훈련·컨설팅 사업에 대한 만족도는 상대적으로 낮은 편이고, 수급조절 의무가 없는 개별 경영체에 대한 시설현대화 지원은 공급과잉 유발 가능성이 존재한다.

다섯째, 직불제 통합·개편 등 종합적인 소득안전망 구축이 지연되면서, 정부가 계획한 맞춤형 농정 추진이 미흡하다는 지적이다. 이로 인해 경영이양직불, 농지연금 등 규모화·구조조정 지원 사업의 실적도 저조하다. 한편, 기업농·상업농에 대한 편중된 지원(일정규모 이상 시설현대화 지원)에 대한 논란도 지속되고 있다.

3. 한국의 FTA 이행과 농업분야 파급영향

3.1. 안 · 칠레 FTA

한국의 칠레산 농축산물 수입액은 FTA 발효전인 2003년에 5천 2백만 달러에서 2012년 3억 6천만 달러로 7배 가량 증가했다. 2012년 한국의 농축산물 총 수입액(296억 달러)에서 칠레산이 차지하는 비중은 1.5% 정도로 FTA 발효 전해 비해 2.5배 증가했다. 칠레로부터 가장 큰 규모로 수입하는 포도의 2012년 수입액은 1억 4천만 달러로 2003년 대비 약 10배 증가했고, 두 번째로 수입액이 큰 돼지고기는 같은 기간 3천만 달러에서 1억 2천 6백만 달러로 4배 이상 증가했다. 칠레산 포도주와 키위의 수입량도 각각 7배와 9배 증가했다. 한편, 한국의 2012년 對칠레 농축산물 수출액은 570만 달러로 FTA 발효 후 6배 증가했다.

표 3-1. 한국의 칠레산 농식품 수입 추이

단위 : 천 달러, %

	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
농축산물	52,355 (0.6)	81,507 (0.9)	125,179 (1.3)	148,557 (1.4)	218,512 (1.6)	201,544 (1.2)	225,816 (1.6)	250,831 (1.5)	314,623 (1.3)	357,868 (1.5)
포도	13,674 (35.1)	13,180 (31.8)	19,942 (37.6)	29,351 (49.4)	48,783 (56.9)	68,737 (62.4)	60,615 (63.8)	86,195 (70.0)	120,173 (73.0)	138,134 (70.7)
키위	1,758 (7.8)	2,885 (6.5)	7,996 (15.0)	12,255 (19.5)	9,946 (14.2)	3,964 (6.9)	6,626 (12.5)	7,417 (13.1)	5,632 (7.8)	12,391 (18.5)
와인	2,990 (6.5)	8,008 (13.8)	11,884 (17.6)	15,376 (17.4)	25,496 (17.0)	29,713 (17.8)	24,180 (21.5)	24,500 (21.7)	29,240 (22.1)	30,489 (20.7)
돼지고기	30,237 (15.4)	54,725 (15.5)	80,627 (13.0)	83,557 (10.7)	119,469 (13.2)	89,508 (10.2)	121,014 (17.0)	112,580 (15.7)	118,562 (7.5)	125,860 (10.4)

주: 괄호 안의 숫자는 한국의 총수입에서 칠레산 수입이 차지하는 비중을 나타냄.

자료: 한국농수산물유통공사

한·칠레 FTA 체결 당시 칠레산 수입과일의 국내시장 접근이 용이해지고 이로 인해 과수산업 전반에 큰 피해가 발생할 것이라는 우려와는 달리, 한·칠레 FTA 이행 이후 한국의 과수산업은 발효 이전 수준의 생산규모를 유지하면서 전반적인 시장가격의 상승을 경험하였다.

포도의 경우 칠레산 수입으로 인해 국내생산이 위축될 것으로 예상하였으나 한·칠레 FTA 이행 기간 동안 국제 농산물 가격의 상승, 환율 인상 등의 거시환경 변화로 인해 칠레산 포도의 수입단가는 오히려 상승하였다. 그 결과, 칠레산 신선 포도와 경합관계에 있는 국산 시설포도의 생산량과 가격은 이 기간 동안 지속적으로 증가하여 한·칠레 FTA로 인한 직접적인 피해는 발견할 수 없었다. 칠레산 포도 수입도 증가하였지만 국산 시설포도와 완전히 동질적인 관계가 아니라 불완전 대체관계를 가지고 있어 국산 포도에 대한 수요를 소폭 감소시킨 대신에 수입 포도에 대한 수요가 크게 확대되는 결과를 초래한 것으로 나타났다.

전반적인 과일시장의 후생변화 측면에서도 소비자뿐만 아니라 생산자의 잉여가 감소하지 않은 가장 큰 이유는 한·칠레 FTA가 포도에 대해서 계절관세 부과라는 제한적인 시장개방으로 양허한데다 이행 기간 동안 국내 소비자의 과일 수요가 큰 폭으로 증가하였기 때문이다. 2000년 중반 이후 한국의 1인당 국민소득이 2만 달러에 근접하면서 과일 수요가 크게 증가하였고, 건강·다이어트 식품에 대한 선호 확산, 곡물 및 육류 소비 감소 등 국내 소비자의 식습관 변화가 수입과일을

포함한 전체 과일·과채류에 대한 수요를 증가시켰다.

이러한 과일수요 증대와 함께 과수분야에 지원된 한·칠레 FTA 투융자 또한 과수농가의 생산성 향상, 과일 품질개선 및 품종 다양화 등을 통해 영농수익과 부가가치 증대, 생산자 및 소비자 후생 증대에 일정한 기여를 한 것으로 평가된다. 과수부문의 FTA 지원금을 받은 지역과 받지 않은 지역 간의 생산성 및 효율성 차이를 계측한 결과 품목별로 차이는 있으나 대체로 FTA 지원을 받은 지역이 받지 않은 지역보다 생산성과 효율성이 높게 나타났다. 맘퀴스트 생산성지수(MPI)와 기술 효율성지수(TECI)는 모든 품목에서 FTA 지원을 받은 지역이 지원을 받지 못한 지역보다 높은 것으로 계측되었다(문한필 등, 2012a).

한·칠레 FTA 발효 이후 과수분야에 지원된 투융자는 전반적인 과일 생산량 감소와 급격한 비용증가 추세에도 불구하고 생산량 증가와 비용절감에 기여한 것으로 평가된다. 그러나 공급 측면에서 나타난 성과보다 증가하는 과일 수요에 대응하여 품질개선, 다양한 품종개발, 고부가가치 상품출하 등을 통한 가격인상을 전인한 효과가 더 큰 것으로 나타났다.

3.2. 안·EU FTA

한·EU FTA는 한국이 체결한 10개의 FTA 가운데 한·미 FTA 다음으로 높은 수준의 농축산물 시장개방을 제시한 협정으로, 협상 당시 EU에서 수입이 늘어날 것으로 예상된 주요 품목은 돼지고기와 유제품, 감자(전분), 보리, 포도주 등이었다. 한·EU FTA 발효 기존 교역품목의 수출입은 크게 늘었지만, 신규 품목의 교역 규모는 아직까지 미미한 것으로 나타났다. 한·EU FTA 발효 전후로 2년간 수출입 규모를 비교하면 한국의 對EU 수입은 33%, 수출은 24.5% 각각 증가했다(표 3-2 참조). 부류별로 보면, 한·EU FTA 이행 2년 동안 EU산 축산물 수입이 가장 크게 증가했으며(51.9%), 수출은 농산물가공식품이 크게 증가했다(24%).

그러나 이행 1년차와 2년차로 나누어 살펴보면, 양국간 농축산물 교역이 단조증가한 것은 아니라는 것을 알 수 있다. FTA 이행 첫째 EU산 농축산물 수입은 크게 늘었으나(30.6억 달러, 전년 대비 20.5% 증가) 이행 2년차에는 감소하였다(25.7억 달러, 전년 대비 9.1% 감소). 대(對) EU 농축산물 수출액은 이행 첫째에 전년 대비 10.9% 증가한 2.9억 달러, 2년차에 전년 대비 3.9% 감소한 2.8억 달러를 기록하였다. 이행 첫째 EU의 주력 품목인 돼지고기, 포도주, 유장, 치즈 등의 수입이 증가했으나, 한국 정부가 구제역 발병(2010년 말)에 대응해 1년 반 동안 적용해 온

긴급할당관세가 종료된 이후 돼지고기와 낙농품의 이행 2년차(12.7~13.5) 수입액은 감소했다. 이행 2년차에 돼지고기 수입(3억 5천만 달러)은 전년 동기 대비 44.6% 감소했고 유장과 탈지분유 수입액도 각각 7.5%, 75.8% 감소했다. 반면, 옥수수(1억 7천만 달러), 포도주(9천만 달러), 혼합조제식료품(8천만 달러)은 각각 전년 대비 53.3%, 15.6%, 13.9% 증가했다.

표 3-2. 대(對) EU 농축산물 부류별 교역 동향

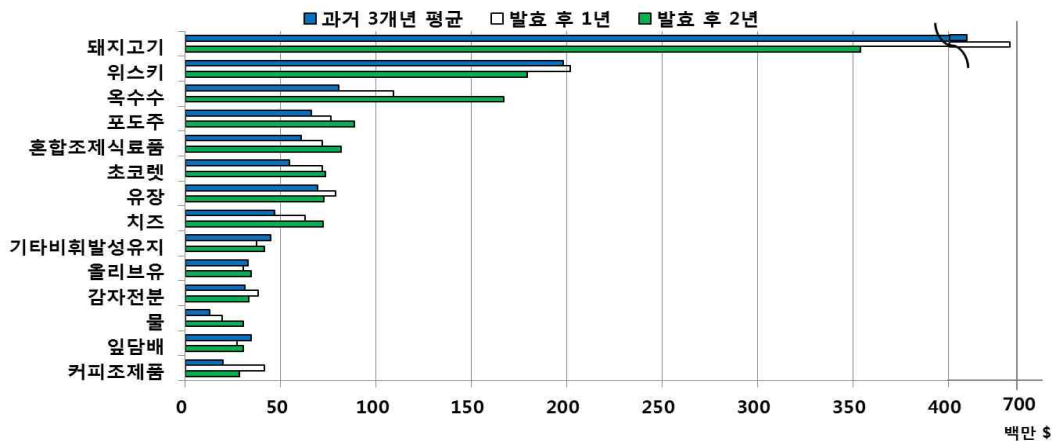
단위: 백만 \$, %

구분	수 입			수 출		
	발효 전 2년 (09.7~11.5)	발효 후 2년 (11.7~13.5)	증감율	발효 전 2년 (09.7~11.5)	발효 후 2년 (11.7~13.5)	증감율
총 계	4,227	5,626	33.1	461	574	24.5
농 산 물	곡물	422	26.7	2,50	2,48	-0.7
	과일·채소	152	39.6	32	38	20.9
	가공식품	2,343	24.4	393	488	24.0
	소계	2,916	25.4	428	529	23.7
축산물	1,357	2,061	51.9	20	24	21.6
임산물	546	649	18.9	13	21	57.2

주: 곡물은 곡류, 서류, 두류, 전분, 채유종실, 박류, 기타곡실의 합계. 과일·채소는 과일, 채소, 화훼, 버섯(농산물), 기타 산식물의 합계. 가공식품은 농산물에서 곡물과 과일·채소를 제외한 값.

자료: 관세무역개발원, 무역협회.

그림 3-1. 대(對) EU 주요 농축산물 수입액 동향(상위 20위 이내)



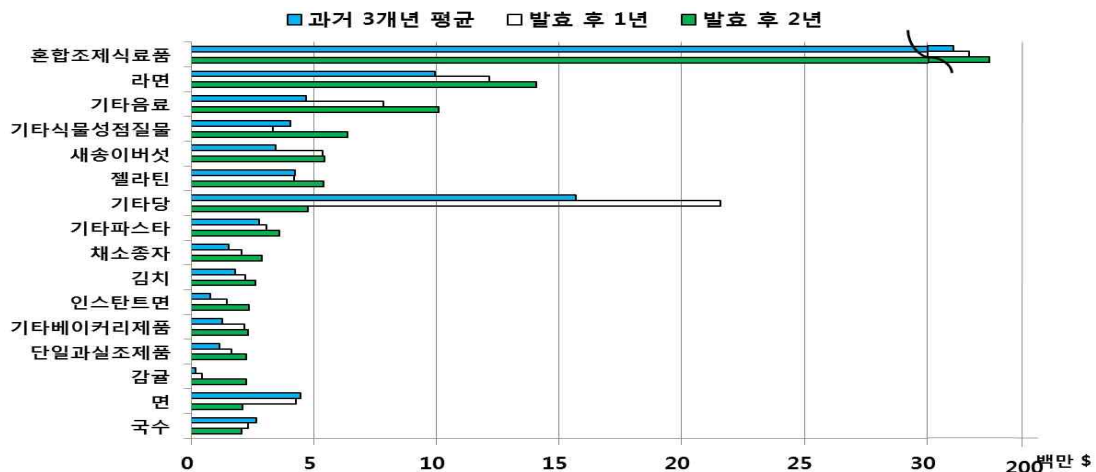
주1) 품목별 수입통계는 농수산물유통공사(aT)의 2013년 AG-code를 기준으로 집계함.

2) 발효 후 1년은 11.7~12.5, 발효 후 2년은 12.7~13.5 기간의 수입액을 나타냄.

자료: 관세무역개발원, 무역협회.

대(對) EU 수출은 관세혜택 품목인 혼합조제식료품, 김치, 새송이버섯 등을 중심으로 2년 연속 증가했다.⁶⁾ 이행 2년차에 EU로 가장 많이 수출된 품목은 혼합조제식료품(1억 6천만 달러)으로 전년 대비 9.1% 증가했으며, 다음으로 라면(1,400만 달러, 15.8% ↑), 새송이버섯(540만 달러, 1.6% ↑), 김치(262만 달러, 17.9% ↑), 감귤(224만 달러, 384.5% ↑) 순으로 수출액이 크다.

그림 3-2. 대(對) EU 주요 농축산물 수출액 동향(상위 20위 이내)



주1) 품목별 수출통계는 농수산물유통공사(aT)의 2013년 AG-code를 기준으로 집계함.

2) 발효 후 1년은 11.7~12.5, 발효 후 2년은 12.7~13.5 기간의 수입액을 나타냄.

자료: 관세무역개발원, 무역협회.

FTA 발효 이후 한국의 EU산 농축산물 수입이 증가했다가 감소한 이유는 2010년 말 구제역 발병에 따른 일시적인 국내 축산물 공급부족으로 이행 첫째 EU산 돼지고기와 유제품 수입이 급증했으나, 이후 국내 공급이 회복됨에 따라 이행 2년차에는 이들 품목의 수입이 감소했기 때문이다. 아직까지는 FTA 이행 초기에 해당되며, 구제역 여파 등 국내 요인도 크게 작용하고 있기 때문에 FTA 파급효과를 체감하기는 어렵다. 다만, 구제역 발병 이후에 국내 시장점유율이 확대된 EU산 돼지고기는 연차별 관세인하 혜택을 통해 현재 점유율을 일정 부분 유지할 수 있을 것으로 보임. 또한, FTA 이행으로 매년 증량되는 무관세쿼터와 연차별 관세인하로 EU산 유제품이 호주산과 뉴질랜드산에 비해 국내시장에서 유리한 위치를 점유함에 따라 점진적인 수입전환 현상이 나타나고 있다(문한필 등, 2013b).

6) 혼합조제식료품(기본관세 9%), 김치(17.6%), 새송이버섯(6.4%)은 EU측 양허에서 즉시철폐된 품목임

3.3. 안·미 FTA

한·미 FTA 발효 후 약 1년 동안(2012.3.15~2013.2.28) 미국산 농축산물 수입액은 59.4억 달러로 전년 동기간 대비 16.8% 감소하였다. FTA 이행에도 불구하고 미국으로부터 농축산물 수입이 감소한 이유는 북미지역 기상이변과 국내 축산물가격이 하락했기 때문이다. 2012년 여름 북미지역의 이상고온과 가뭄으로 인해 FTA 발효 이후 미국산 옥수수(사료 및 가공용)의 수입액은 전년보다 69.9% 감소했다. 특히, 옥수수의 경우 미국의 작황부진으로 인해 FTA 발효 이후 대미 수입액은 13.3억 달러가 감소했는데(19억 → 5.7억 달러), 이는 전체 미국산 농축산물의 수입 감소분 12억 달러(71.4억 → 59.4억 달러)보다 크다. 한편, 구제역 여파로 축산물 수입이 급증했던 2011년과 달리 국내 축산부문의 공급과잉과 가격하락으로 육류 수입도 크게 감소했다.

표 3-2. 미국산 농축산물 부류별 수입 동향

단위 : 백만 \$, 천 톤, %

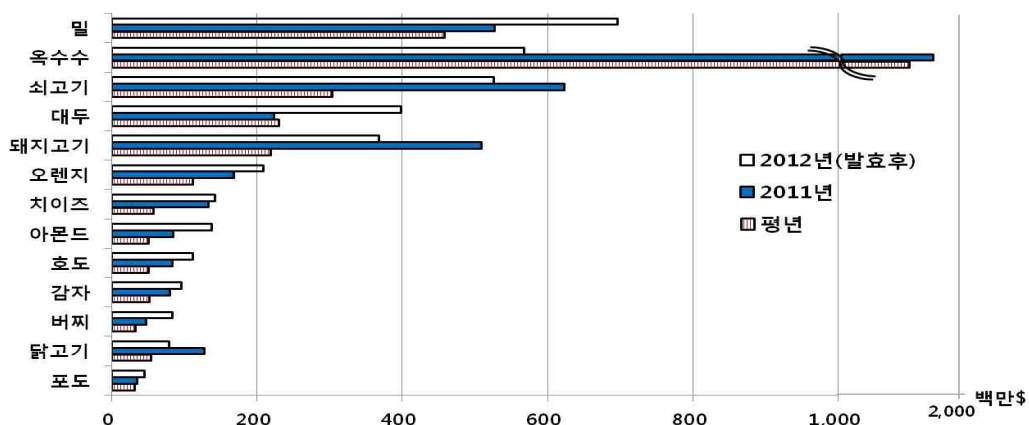
구 분		평년(09~11) (3.15~익년2.28)		2011년 (3.15~익년2.28)		2012년 (3.15~익년2.28)		증 감 율			
								평년 대비		전년 대비	
		금액	중량	금액	중량	금액	중량	금액	중량	금액	중량
농 산 물	소계	4,202	10,349	4,918	9,688	4,000	6,729	-4.8	-35.0	-18.7	-30.5
	곡물	2,158	7,783	2,542	7,239	1,327	3,954	-38.5	-49.2	-47.8	-45.4
	과일	292	160	366	197	487	230	66.7	43.6	32.9	16.9
	채소	61	40	60	40	80	57	30.6	44.1	32.8	44.5
	기타	1,691	2,366	1,950	2,212	2,106	2,488	24.5	5.2	8.0	12.5
축산물		1,113	379	1,639	484	1,338	384	20.2	1.1	-18.4	-20.8
임산물		547	980	580	814	602	759	10.1	-22.5	3.9	-6.8
합계		5,863	11,709	7,138	10,987	5,941	7,872	1.3	-32.8	-16.8	-28.4

자료: 관세무역개발원(3.15-3.31 수입 및 2013년 2월 잠정치), 한국농수산물유통공사, 관세청

품목별로 보면, 사료용이나 가공용으로 주로 수입되고 있는 곡물은 대부분 UR 농업협정 결과 이미 수입관세가 낮을 뿐만 아니라 국내 소비량에 근접한 물량을 TRQ로 수입해 왔기 때문에 FTA 이행으로 추가적인 수입피해는 발생하지 않은 것으로 평가된다. 그러나 국내에서 생산되지 않거나 공급량이 제한되어 있고 국제 시장에서 가격 및 품질 경쟁력이 높은 미국산 과일과 견과류의 수입이 증가했다. 특히 관세 감축 폭이 큰 오렌지와 체리 등 신선 과일의 수입은 예년보다 크게 증

가했다. 반면, 미국산 수입 비중이 높더라도 다른 국가와 경쟁이 치열한 품목(돼지고기, 닭고기, 유제품), 그리고 이행 첫째 관세인하 폭이 적은 품목(쇠고기)은 FTA 발효 이후 미국으로부터의 수입량이 전년에 비해 큰 차이가 없거나 오히려 감소했다. 이는 돼지고기를 제외한 대부분 축산물의 관세가 장기간에 걸쳐 철폐되기 때문에 1년차 관세 감축률이 크지 않은 것도 원인이 되겠지만, 국내 축산물의 공급 과잉으로 인한 국내산 가격이 하락한 것이 주요 원인으로 평가된다.

그림 3-3. 한·미 FTA 발효와 미국산 농축산물(상위 20위 이내) 수입 변화

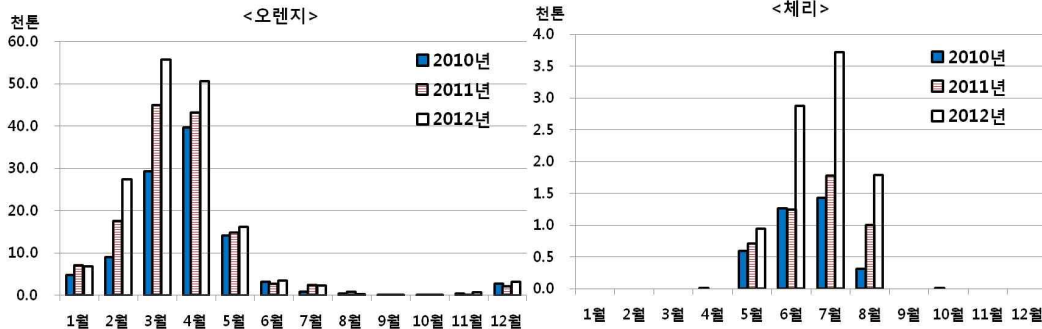


주 1) 평년, 2011년, 2012년 수입액은 각 년도 3월 15일부터 익년 2월 28일까지 수입액을 나타냄.
 2) 2012년 기준 미국으로부터의 수입액 상위 20개 품목에는 상기의 13개 품목 이외에도 혼합조제식료품, 사료용근채류, 펄프, 면, 양조박, 침엽수원목, 대두박 등이 있음.
 자료: 한국농수산식품유통공사

FTA 이행으로 수입과일의 가격경쟁력이 제고되면서 해당 수입시기에 출하되는 국산 과일·과채의 소비량과 시장가격에 간접적인 영향을 미치고 있다. 국산 과일과 과채는 계절별로 출하되는 품목들이 거의 고정되어 있고 품목별 수급과 상대가격에 따라 소비대체가 발생하는 경향이 있다. 한·미 FTA 발효 이후 미국산 오렌지의 수입량 증가는 오렌지 수입시기와 겹쳐 출하되는 과일·과채 시장에 일정한 영향을 미친다.

미국산 오렌지는 1월부터 5월까지 주로 수입되는데, 국내에서 11월 이후 출하되는 감귤뿐만 아니라 3~5월에 출하되는 딸기, 참외, 토마토 등의 과채류와 일정한 소비대체 관계가 있다(문한필 등, 2013a). 미국산 체리도 5월부터 8월까지 대부분이 수입되는데, 국내에서 6~8월에 출하되는 국산 체리, 복숭아, 자두, 포도 등의 여름과일의 소비량과 가격에 영향을 줄 수 있다.

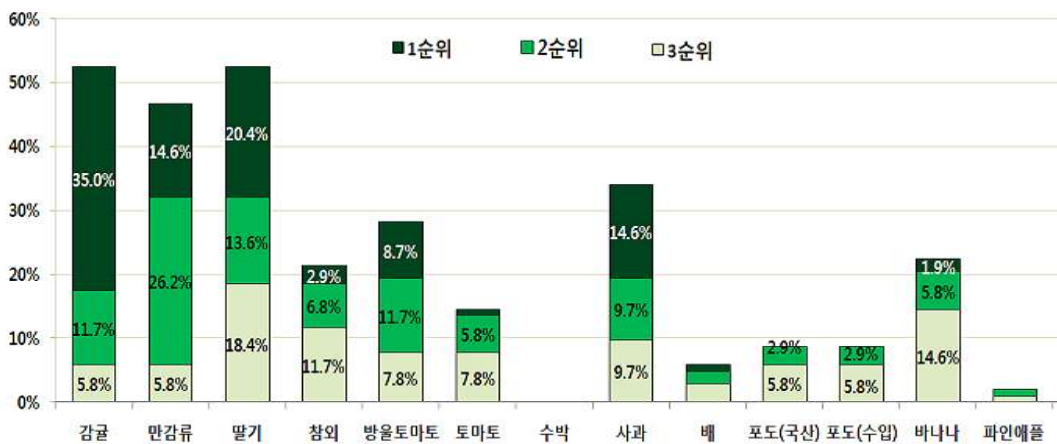
그림 3-4. 미국산 신선 오렌지 및 체리의 월별 수입량 추이



자료: 한국농수산물유통공사

소비자 설문조사 결과, 오렌지(체리) 구입을 늘리는 대신 국산 과일과 과채의 소비를 줄였다고 응답한 사람은 국내 소비자의 24%(9%)인 것으로 나타났다. 국산 과일을 오렌지로 대체하였다는 소비자들은 오렌지 구입 대신에 지출을 줄인 대표적인 과일로 딸기, 감귤, 만감류, 사과, 방울토마토, 바나나, 참외 순으로 응답하였다. 기상여건 악화로 인해 감귤과 만감류 및 저장과일의 물량이 전년에 비해 크게 축소된 상황에서 딸기, 방울토마토, 바나나, 참외 등의 수요가 오렌지 소비로 상당 부분 전환되었음을 알 수 있다(정민국 등, 2013).

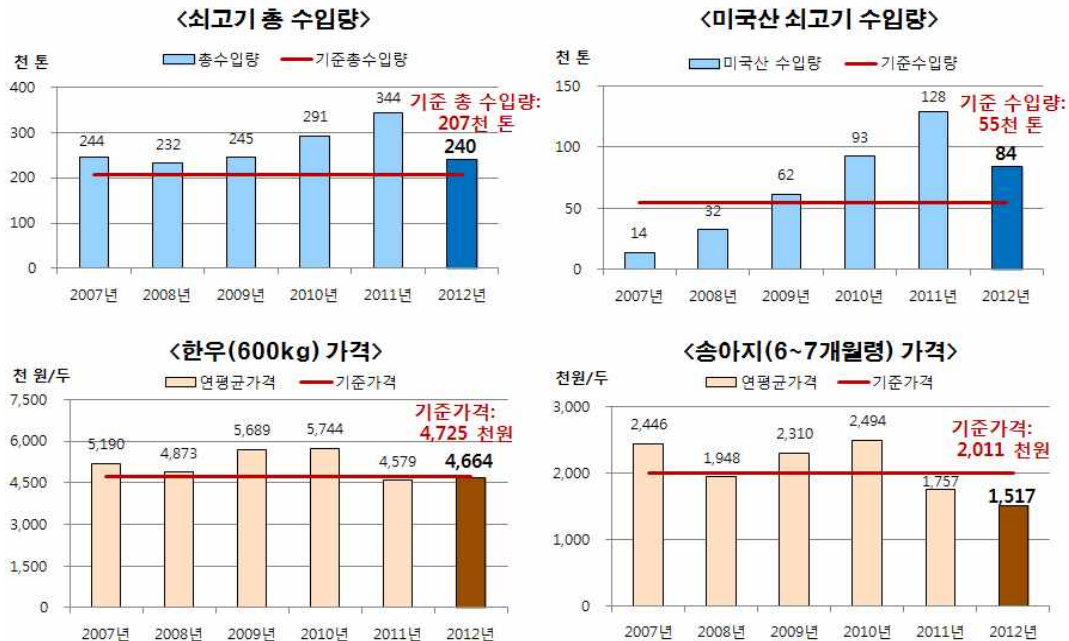
그림 3-5. 오렌지 구입으로 인해 지출 감소된 과일 순위



자료: 한·미 FTA 발효 직후 오렌지 관세인하에 따른 소비자의 구매변화를 설문조사를 통해 분석함. 소비자 388명(수도권 거주, 주부)을 대상으로 2012년 4월 25~30일간 모바일 조사 실시

2012년도 수입량과 국내가격에 대한 조사·분석을 실시한 결과, 한우와 한우송아지가 피해보전직접불제의 발동요건을 충족한 것으로 나타났다. 쇠고기 총수입량은 기준 총수입량 보다 15.6%(207→240천 톤), 대미(對美) 수입량은 기준 수입량보다 53.6%(55→84천 톤) 각각 증가했다. 그리고 수입 쇠고기와 대응하는 국내 축산물인 한우와 송아지의 국내가격을 보면, 기준가격(과거 5개년 올림픽 평균가격의 90%) 대비 2012년 가격이 각각 1.3%(4,725→4,664천원)와 24.6%(2,011→1,517천 원) 하락하였기 때문에, 한·미 FTA 피해보전대책의 발동기준을 모두 충족한 것으로 나타났다.⁷⁾ 이러한 결과를 토대로 2013년 4월 개최된 2013년도 제3차 「농업인등 지원위원회」에서 한우와 송아지가 FTA 피해보전직불금 지원대상 품목으로 선정되었다. 따라서 2004년 한·칠레 FTA 이행을 계기로 FTA 피해보전직접불제도가 도입된 이후 처음으로 발동요건을 모두 충족하는 품목이 나온 것이다.

그림 3-6. 미국산 쇠고기 수입량 요건과 한우와 송아지 가격 요건



주1) 한우 가격은 등위 및 결함제외 가격이며, 도매시장의 쇠고기 지육가격(원/kg)에 생체중(600kg)과 지육율(0.597)을 곱하여 산출한 값임.

2) 송아지 가격은 6-7월령 암송아지와 수송아지의 가중평균가격임.

자료: 축산물품질평가원(축산유통종합정보센터), 농협중앙회

7) 한·미 FTA 발효일인 2012년 3월 15일부터 12월 31일까지 이행기간의 국내가격(도매가격) 평균치와 발효 전 5개년 국내가격의 올림픽 평균치의 90%를 비교하여 전자가 더 클 경우 가격요건이 충족됨

한편, 피해보전직불제도의 지속적인 시행과 안정적인 예산확보를 위해서는 『FTA 특별법』의 취지에 부합하도록 제도를 운영할 필요가 있다. 국내 농산물의 가격하락을 초래하는 주요인으로는 ① FTA 관세인하와 환율하락, 수입단가 하락 등으로 인한 수입증가, ② 국내 공급증가, ③ 국내 수요감소 등이 있다. 그러나 피해보전직불금의 보전대상은 수입증가에 따른 가격하락에만 국한되어야 한다. 즉, 국내 공급증가 등 기타 요인에 따른 가격하락은 『FTA 특별법』에 따른 보전대상이 될 수 없다.

그림 3-7. 농축산물 가격하락의 주요 요인

주요 요인			비고
국내 가격 하락	← FTA 상대국 수입증가	관세 인하, 비관세장벽 해소, 국내유통망 확충, 홍보 강화, 소비자 구매경험/선호 증가 환율 하락, 수입단가 하락, 소득 증가	수입기여도 분석 대상 (직불금 지급 대상)
	← 국내 공급증가	기술 진보, 생산비 감소, 풍년, 생산량 증가, 재배면적(사육두수) 증가	피해보전범위 일탈
	← 국내 수요감소	소비자 선호변화, 새로운 대체상품 등장 등	피해보전범위 일탈

실질적인 수입피해가 발생한 부분에 대해서는 적극적으로 피해를 보전하는 것이 원칙이지만, 국내 공급량이 증가하여 가격이 하락한 경우에도 하락분의 상당 부분에 대해 직불금이 지불될 경우 공급과잉 국면이 지속되어 중장기적으로 사회적 비용이 크게 증가할 수 있다. 이러한 배경에서 「농업인등 지원위원회」는 FTA 체결국 수입량 증가가 국내가격 하락에 미친 영향만을 반영하기 위해 피해보전직불금 산출방식에 수입기여도를 적용하기로 결정하였다(2013.1).

「농업인등 지원센터」에서는 “수입기여도” 측정을 위해 비교정태분석 기법인 균형대체모형(EDM, Equilibrium Displacement Model)을 활용하였다. “수입기여도”란 ‘두 시점 간 해당 농산물의 실제 가격하락률’ 대비 ‘FTA로 인한 수입증가가 초래한 가격하락률’로 정의된다. EDM은 개별 시장에서 수요와 공급의 다양한 외생변수가 변화할 경우 발생하게 되는 내생변수(가격, 수량)의 변화를 시뮬레이션 할 수 있다. 균형대체모형을 통한 수입기여도 계측에서는 시뮬레이션에 적용하는 수

급탄성치의 크기와 주요 정책변수(가격, 수입량)들의 변화율이 핵심이다. 지원센터에서는 기존 선행연구에서 제시한 탄력성을 조사함과 동시에 자체적으로 한우 수요, 한우 공급, 미국산 쇠고기 수입수요, 한우·송아지 가격연결식 등을 추정하였으며, 이를 토대로 한우와 송아지의 수입기여도(평균)를 계측하였다.

제3차 「농어업인등 지원위원회」는 지원센터에서 조사·분석한 결과를 토대로 피해보전직접지불금 지급 대상품목의 수입기여도를 한우 24.4%, 한우송아지 12.9%로 각각 심의·의결하였으며, 올 하반기 직불금 지급액을 결정할 때 적용하기로 하였다⁸⁾. 아울러, 지원위원회는 한우(송아지 포함)를 폐업지원금 지원 대상 품목으로 결정하였다. 폐업지원 대상은 사육중인 비육우, 번식우, 송아지 등 한우를 전부 폐업한 경우에 한한다. 다만, 폐업지원 규모는 적정 한우사육두수 유지, 예산규모 및 폐업지원 우선순위 등을 감안하여 연차별 지원계획 수립시 반영할 계획이다. 농림축산식품부는 5월중에 선정된 품목을 고시하고, 해당 농가의 신청을 받아 일선 지자체의 조사·심사를 거쳐 늦어도 12월까지 피해보전직불금과 폐업지원금을 지급할 예정이다.

4. 안중일 FTA 시사점

한중일 FTA 추진에 있어 가장 큰 걸림돌이 되는 것 가운데 하나는 농업문제이다. 한국과 일본의 농업부문은 대표적인 취약산업으로 분류되며 양국은 모두 농업부문의 시장개방에 소극적인 반면 중국은 제조업 분야의 취약점을 농업부문에서 일부 보완하고자 할 것이기 때문에, 한국과 일본의 농산물 시장개방에 적극적인 입장을 취할 것으로 보인다.

동북아시아 3국의 농업은 인구 대비 생산자원이 제한적이라는 공통의 특징을 지니고 있기 때문에 유사한 성장경로를 보일 것으로 예상된다. 농업구조의 변화는 생산물과 생산주체의 성격 및 구성이 변하는 것을 의미한다. 현대의 농업은 이윤극대화를 위해 점차 고부가가치 상품개발과 자본집약적 형태로 변모하고 있다. 동북아시아의 3국 또한 소득탄성치가 큰 품목의 구성비가 점차로 높아지고 있으며, 토지 및 노동 절약형 또는 자본 및 기술 집약형 농업구조로 변화하고 있다. 일

8) 피해보전직접지불금은 WTO 농업협정에 의해 정해진 보조금의 한도를 넘을 수 없기 때문에, 지급 단가 및 예산 소요액은 농업인의 신청을 받아 지급 신청 총액을 파악한 후 10월경에 「농어업인등 지원위원회」 심의를 거쳐 최종 확정하게 됨.

례로 지난 반세기 동안 3국은 모두 경지면적은 감소한 반면, 호당경지면적은 증가했으며, 농업 부가가치(농업총생산액)에서 차지하는 재배업의 생산 비중은 감소하고, 축산업의 생산 비중은 증가하는 공통된 추세를 보였다.

다만, 현 시점에서 동북아시아 3국의 상이한 농업발전 단계로 인해 농업구조의 차이가 두드러지게 나타나고 있다. 3국의 농업생산구조 차이는 각국의 비교우위를 결정하고 이는 농축산물 교역구조(교역패턴)에 영향을 미치게 된다. 한국, 중국, 일본의 농축산물 교역통계를 활용해 두 국가간 무역특화지수(Trade Specification Index: TSI)를 구해보면, 중국 농축산물의 한국시장에 대한 수출특화 정도가 한국 농축산물의 중국시장에 대한 수출특화 정도보다 월등히 높게 나타났다. 한국과 일본은 특화된 품목 수가 비슷한 것으로 나타났다. 3국간 농축산물 교역의 분업관계를 파악하기 위해 산업내무역(intra-industry trade)의 정도를 나타내는 Grubel-Lloyd 지수(G-L지수)를 계측한 결과, 한국과 중국, 중국과 일본, 그리고 한국과 일본의 농축산물 교역은 모두 기본적으로 산업간무역(inter-industry trade)으로서 상호 보완관계가 극히 미약한 것으로 나타났다(부록 참조). 중국이 현재의 비교우위와 산업간무역 구조를 적극적으로 활용하기 위해 높은 수준의 농축산물 시장개방을 강하게 요구할수록, 한국과 일본은 FTA 논의에 소극적인 자세를 취할 수밖에 없다.

그러나 농업 생산여건과 성장경로의 유사성으로 인해 동북아시아 3국간 농축산물 교역의 경쟁심화는 장기적으로 모두에게 이익이 되지 않는다.⁹⁾ 3국 모두에게 정치, 사회, 문화적인 측면에서 농업, 농촌, 농민이 가지는 가치는 비교우위나 무역수지 등과 같은 경제적 이익으로만 평가될 수 없기 때문이다. 더욱이 최근 중국은 농업노동임금, 토지용역비 그리고 경상투입재 가격의 가파른 상승 추세가 지속되고 있다. 이는 중국 농업도 이미 노동생산성이 성장을 주도하는 국면으로 전환되고 있고, 중간투입재에 대한 의존도가 높은 고비용 농업으로 변화하고 있다는 것을 시사하며 장기적으로 생산비 상승으로 중국 농축산물의 수출경쟁력이 약화될 가능성도 배제할 수 없다.

결국, 농축산물의 순수입국이라는 공통점을 가지고 있는 한국, 중국, 일본은 역내 식량안보의 중요성과 농업의 다원적 기능에 대한 인식을 공유하는 토대 위에서 한중일 FTA를 추진해야 하는 상황이다. 그리고 이 과정에서 3국간 농업분야

9) 중국 농업은 한국과 일본 농업과 비교하여 요소생산성의 변화와 요소 대체관계 그리고 농업생산구조의 변화 방향이 시간 격차를 두고 대체적으로 일치하는 경향을 보이고 있다. 그러나 3국 농업은 자원부존 조건과 성장단계상의 차이로 인해 경쟁력 격차가 존재한다. 이로 인해 한·중, 중·일, 한·일 농산물 교역은 산업간무역이 압도적이고 보완구조의 형성도 어려운 실정이다.

협력방안이 구체적으로 논의되어야만 동북아시아의 지역무역협정이 결실을 맺을 수 있다.

역내 농축산물 교역에서 비교우위에 의한 일방무역구조를 다소나마 완화하기 위해서는 3국이 농업협력 차원에서 접근하여 각국의 농업성장 격차를 반영할 수 있는 분업구조 형성을 모색할 필요가 있다. 즉, 중국이 원료 및 기초 농산물 또는 노동 및 토지집약형 농식품 수출에 특화하고, 한국과 일본은 가공농식품이나 기술 및 자본집약형 농식품 수출에 특화하는 분업구조의 형성을 고려해볼 수 있다. 보다 거시적인 차원에서 중국이 역내 곡물 공급자로서의 역할을 제고시킬 수 있도록 동북아 국가들의 협력이 요구된다. 이를 위해서는 수입국인 한국과 일본의 중국에 대한 배려(쿼터 물량 배정, 투자, 기술 협력 등)와 중국의 정책 조정 등이 필요하다(최세균 등, 2010).

한편, 동북아 3국의 역내 농축산물 교역 증대에 대비하여 신품안전 시스템 구축과 공통적인 표준 및 규격의 조화가 필요하며, 이를 위한 공조방안이 한중일 FTA에서 구체화되어야 한다. 생산이력시스템, 동식물검역, 통관절차, 식품위생, 상품 표시 및 규격의 통일과 조화 등이 세부적인 협력 대상이 될 수 있으며, 역내 식품 안전과 농식품 교역의 원활화를 위한 기술개발 및 정보 교환도 필요하다. 이를 위해서는 교역 관련 정보의 데이터베이스 구축이 선행되어야 하며 생산·유통·가공·저장 관련 기술협력에 대한 여건 조성과 역내 투자도 활성화될 수 있도록 제도적 뒷받침도 수반되어야 한다.

FTA 이행에 따른 수입국 농축산물 국내시장의 과급영향은 이행 초기에는 관세 감축률이 작아 영향이 매우 제한적이지만 시간이 지날수록 피해 품목과 규모가 확대될 가능성이 높다. 비록 초기단계이긴 하지만 한국이 기체결한 FTA의 이행에 따른 수입피해는 사전에 예상했던 것과 비교하면 가시적으로 발생하지 않았다고 할 수 있다. 가장 큰 이유는 한·미 FTA와 한·EU FTA를 제외하면 한·칠레 FTA 등 나머지 FTA의 농업분야 시장개방이 제한적이었기 때문이다. 시장개방 폭이 큰 최근의 FTA에서도 미국이나 EU와 한국의 농업 생산여건과 상대국의 비교우위 등을 고려하면 축산물과 과일, 가공식품 등의 일부 품목으로 수입피해가 국한될 가능성도 있다.

더욱이 한·칠레 FTA 국내보완대책의 사례에서도 알 수 있듯이 국내 농업의 경쟁력 강화를 위한 정부의 재정투입은 수입피해 최소화에 기여할 수 있다. 농산물 순수입국인 한국이 FTA 체결에 앞서 '선대책 후비준'의 원칙을 세우고 예상되는

피해 분야를 대상으로 FTA 국내대책을 수립하고 이를 실행하는 것은 수입피해 당사자인 국내 농업인을 설득하기 위해 반드시 필요한 과정이다. 농산물 시장 개방 확대라는 외부적인 환경변화에 대응하여 각국이 경쟁력을 가진 농업을 유지·발전시키기 위해서는 효율적인 농업구조로의 전환을 위한 투자와 조정과정이 필요하다. 자국산 농산물의 시장차별화와 식품안전성 제고를 위해서는 농산물의 생산·가공·유통·소비의 전 단계에 걸쳐 하드웨어와 소프트웨어 측면의 제반 여건이 조성되어야 하며, 이는 정부의 재정 지원과 함께 제도적 개선이 동시에 추진되는 것이 바람직하다. 이와 함께 단기적인 피해보전 수단 또한 간과되어서는 안된다. FTA 이행, 기후변화 등 농축산물 수급 및 가격 변화에 미치는 다양한 충격에 대응하여 농가소득 안정을 위한 프로그램 개발이 필요하다. 한국도 FTA 피해보전직불제는 10년간 한시적으로 운영되기 때문에, 장기적으로는 현재 실시하고 있는 다양한 직불제를 통합 내지 조정하는 논의(수입보험제도 포함)와 연계하여, 포괄적인 수입피해를 보전할 수 있는 농가소득안전망 구축을 모색하고 있다.

<참고문헌>

- 문한필 등, 2013a, “한·미 FTA 오렌지 관세인하가 국내 주요 과일가격에 미치는 영향분석”, 「농업경제연구」 제54권 제1호, pp. 15-38.
- 문한필 등, 2013b, “한·EU FTA 발효 2년, 농업부문 영향과 과제” KREI 농정포커스 제62호(2013.7)
- 문한필 등, 2012a, 「한·칠레 FTA 국내대책의 경제적 효과 분석: 자유무역협정(FTA)체결에 따른 농업부문 대응전략」, 한국농촌경제연구원.
- 문한필 등, 2012b, 「한·중 농업부문 경쟁력 심층분석」, 한국농촌경제연구원
- 문한필·전형진, 2013, “FTA 추진 동향과 한·중 FTA 대응방안”, 「농업전망 2013」 제19장, 한국농촌경제연구원
- 정민국 등, 2013, “한·미 FTA 발효 1년, 농업부문 영향 분석” KREI 농정포커스 제51호(2013.3)
- 최세균 등, 2010, 「한중일 FTA 농수산물분야 영향분석 및 대응방안 연구」, 한국농촌경제연구원
- FTA 농업인등지원센터, 2013a, 「2012년 FTA 국내보완대책 성과평가 보고서」
- FTA 농업인등지원센터, 2013b, 「2013년도 FTA 피해보전직불금 대상 농축산물 조사·분석 연차보고서」

〈부록〉 안중일 농식품 교역의 경쟁 및 분업 관계 분석

1. 분석자료

분석에 이용한 자료는 국제통일상품분류체계인 HS코드를 기준으로 분류된 한·중·일 간의 2010년부터 2012년까지의 수출입자료이다. 보통 한 국가의 수출입은 HS코드 10단위 기준으로 분석하지만, 3국의 HS코드 10단위가 상이한 관계로 국제 공통으로 사용되는 6 자리까지의 각 국별 수출입자료들을 이용하였다.

이렇게 분류한 HS코드를 한국농수산물유통공사 AG코드의 중분류 기준 345개의 실품목을 대상으로 한·중, 한·일, 중·일간 경쟁 및 분업 구조의 형성 여부를 무역특화지수(TSI), 산업간 무역지수(G-L)을 적용하여 분석하였다.

부표 1. 지수 산정을 위한 농축산물 분류표

품목류	세부 품목류
식량작물(27)	곡류, 두류, 서류
채소류(34)	-
과실류(35)	-
기타 가공농산물 (186)	차류, 채유종실, 커피류, 코코아류, 한약재(농산물), 향신료, 화훼류, 채소류, 효모류, 동물성 유지, 과자류, 농산물 납류, 당류, 면류, 박류, 버섯류(농산물), 빵류제조용, 사료, 기타 육류, 소오스류, 식물성 액즙, 식물성 유지, 연초류, 유지가공품, 음료, 잠사류, 전분, 주류, 지방성물질, 기타 산식물, 기타곡실류, 기타농산부산물, 기타식물성재료, 기타조제 농산물
축산·농산물 (63)	포유가축류, 낙농품, 모·수모류, 양서류, 조류, 파충류, 포유 가축 육류, 한약재(축산물), 난류, 가금류, 가금육류, 곤충류, 꿀류, 기타 육류, 기타 축산물 부산물, 기타조류, 기타포유류

주: 괄호 안의 숫자는 3국 공통 분류기준인 HS코드의 소호단위를 한국농수산물유통공사 수출입 기준으로 분류한 품목

자료: 농수산물유통공사 농수산물무역정보(<http://www.kati.net>)

2. 경쟁구조 분석(무역특화지수)

국가 간 교역에서 양국의 경쟁력을 판단하는데 가장 널리 이용되고 있는 무역특화지수(Trade Specification Index: TSI)를 사용하여 양국간 농산물교역의 상호 경쟁관계를 계측하였다. 여기서 무역특화지수는 다음과 같은 식으로 정의된다.

$$TSI_{ij} = \frac{(X_{ij} - M_{ij})}{(X_{ij} + M_{ij})} \quad (\text{식 1})$$

(식 1)에서 i 는 교역품목, j 는 무역상대국, X 는 해당국의 수출액, M 은 해당국의 수입액을 의미한다. 무역특화지수는 특정 교역품목이 수출특화 혹은 수입특화 되었는지를 나타내는 지수로서 특정 품목의 수출입 차를 해당품목의 교역규모(수출입 합계)로 나눈 값으로 정의된다. 특정품목의 무역특화지수 값이 1이면 완전 수출특화, -1이면 완전 수입특화 그리고 0이면 수출입규모가 같은 것을 의미한다.

부표 2. 한·중간 농산물 교역의 무역특화지수 계측 결과(2010-2012년 평균)

단위 : 개, %

AG기준		중국특화		한국특화		교역없음
		강	약	약	강	
전체	345	163 (47.2)	51 (14.8)	30 (8.7)	38 (11.0)	63 (18.3)
식량	27	21 (77.8)	1 (3.7)	0 (0.0)	1 (3.7)	4 (14.8)
축산농	63	20 (31.7)	6 (9.5)	4 (6.3)	8 (12.7)	25 (39.7)
과실	35	11 (31.4)	6 (17.1)	2 (5.7)	6 (17.1)	10 (28.6)
채소	34	22 (64.7)	5 (14.7)	1 (2.9)	1 (2.9)	5 (14.7)
기타가공	186	89 (47.8)	33 (17.7)	23 (12.4)	22 (11.8)	19 (10.2)

주: 중국 강($0.5 < TSI < 1$), 중국 약($0 < TSI < 0.5$), 한국 약($-0.5 < TSI < 0$), 한국 강($-1 < TSI < -0.5$)

자료: 관세무역개발원, 한국농수산물유통공사

부표 3. 한·일간 농산물 교역의 무역특화지수 계측 결과(2010-2012년 평균)

단위 : 개, %

AG기준		일본특화		한국특화		교역없음
		강	약	약	강	
전체	345	69 (20.0)	51 (14.8)	44 (12.8)	87 (25.2)	94 (27.2)
식량	27	3	5	7	6	6

		(11.1)	(18.5)	(25.9)	(22.2)	(22.2)
축산낙농	63	9 (14.3)	12 (19.0)	4 (6.3)	10 (15.9)	28 (44.4)
과실	35	2 (5.7)	1 (2.9)	9 (25.7)	11 (31.4)	12 (34.3)
채소	34	2 (5.9)	3 (8.8)	4 (11.8)	19 (55.9)	6 (17.6)
기타가공	186	53 (28.5)	30 (16.1)	20 (10.8)	41 (22.0)	42 (22.6)

주: 일본 강(0.5<TSI<1), 일본 약(0<TSI<0.5), 한국 약(-0.5<TSI<0), 한국 강(-1<TSI<-0.5)
 자료: 관세무역개발원, 한국농수산물유통공사

부표 4. 중·일간 농산물 교역의 무역특화지수 계측 결과(2010-2012년 평균)

단위 : 개, %

AG기준		중국특화		일본특화		교역없음
		강	약	약	강	
전체	345	174 (50.4)	45 (13.0)	25 (7.2)	36 (10.4)	65 (18.8)
식량	27	21 (77.8)	3 (11.1)	1 (3.7)	1 (3.7)	1 (3.7)
축산낙농	63	23 (36.5)	8 (12.7)	6 (9.5)	4 (6.3)	22 (34.9)
과실	35	16 (45.7)	7 (20.0)	1 (2.9)	1 (2.9)	10 (28.6)
채소	34	22 (64.7)	4 (11.8)	1 (2.9)	1 (2.9)	6 (17.6)
기타가공	186	92 (49.5)	23 (12.4)	16 (8.6)	29 (15.6)	26 (14.0)

주: 일본 강(0.5<TSI<1), 일본 약(0<TSI<0.5), 한국 약(-0.5<TSI<0), 한국 강(-1<TSI<-0.5)
 자료: 관세무역개발원, 한국농수산물유통공사

3. 분업구조 분석(G-L지수)

한 국가의 i 품목의 산업내무역을 측정하는 대표적인 방법인 Grubel-Lloyd 지수(G-L 지수)를 활용하여 양국간 농산물 교역의 분업관계 분석하였다. G-L지수는 다음과 정의된다.

$$GL_i = \frac{(X_i + M_i) - |X_i - M_i|}{(X_i + M_i)} = 1 - \frac{|X_i - M_i|}{(X_i + M_i)} \quad (\text{식 2})$$

(식 5)에서 X_i 와 M_i 는 한 국가의 개별품목 i 의 수출과 수입 규모를 나타낸다. 일반적으로 G-L지수 값이 1에 가까울수록 산업내무역(intra-industry trade)이 활발하고 해당 국가와

무역상대국의 산업이 긴밀한 보완관계임을 의미한다. 한편 G-L지수 값이 0에 가까울수록 양국간 무역이 산업간무역(inter-industry trade)으로서 상호 보완관계가 크지 않음을 의미한다.

부표 5. 한·중간 농산물 교역의 G-L지수 계측 결과(2010-2012년 평균)

단위 : 개, %

AG기준		산업내		산업간		교역없음
		강	약	약	강	
전체	345	5 (1.4)	21 (6.1)	19 (5.5)	237 (68.7)	63 (18.3)
식량	27	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (7.4)	21 (77.8)	4 (14.8)
축산·농	63	1 (1.6)	2 (3.2)	2 (3.2)	33 (52.4)	25 (39.7)
과실	35	0 (0.0)	1 (2.9)	3 (8.6)	21 (60.0)	10 (28.6)
채소	34	0 (0.0)	2 (5.9)	0 (0.0)	27 (79.4)	5 (14.7)
기타가공	186	4 (2.2)	16 (8.6)	12 (6.5)	135 (72.6)	19 (10.2)

주: 산업내 무역 강($0.75 < GL < 1$), 산업내 무역 약($0.5 < TSI < 0.75$), 산업간 무역 약($0.25 < TSI < 0.5$), 산업간 무역 강($0 < TSI < 0.25$)

자료: 관세무역개발원, 한국농수산물유통공사

부표 6. 한·일간 농산물 교역의 G-L지수 계측 결과(2010-2012년 평균)

단위 : 개, %

AG기준		산업내		산업간		교역없음
		강	약	약	강	
전체	345	7 (2.0)	22 (6.4)	38 (11.0)	184 (53.3)	94 (27.2)
식량	27	1 (3.7)	2 (7.4)	1 (3.7)	17 (63.0)	6 (22.2)
축산·농	63	0 (0.0)	1 (1.6)	4 (6.3)	30 (47.6)	28 (44.4)
과실	35	1 (2.9)	2 (5.7)	2 (5.7)	18 (51.4)	12 (34.3)
채소	34	0 (0.0)	2 (5.9)	2 (5.9)	24 (70.6)	6 (17.6)
기타가공	186	5 (2.7)	15 (8.1)	29 (15.6)	95 (51.1)	42 (22.6)

주: 산업내 무역 강($0.75 < GL < 1$), 산업내 무역 약($0.5 < GL < 0.75$), 산업간 무역 약($0.25 < GL < 0.5$), 산업간 무역 강($0 < GL < 0.25$)

자료: 관세무역개발원, 한국농수산물유통공사

부표 7. 중 일간 농산물 교역의 G-L지수 계측 결과(2010-2012년 평균)

단위 : 개, %

AG기준		산업내		산업간		교역없음
		강	약	약	강	
전체	345	5 (1.4)	12 (3.5)	24 (7.0)	239 (69.3)	65 (18.8)
식량	27	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	26 (96.3)	1 (3.7)
축산·낙농	63	0 (0.0)	1 (1.6)	0 (0.0)	40 (63.5)	22 (34.9)
과실	35	0 (0.0)	1 (2.9)	1 (2.9)	23 (65.7)	10 (28.6)
채소	34	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (5.9)	26 (76.5)	6 (17.6)
기타가공	186	5 (2.7)	10 (5.4)	21 (11.3)	124 (66.7)	26 (14.0)

주: 산업내 무역 강($0.75 < GL < 1$), 산업내 무역 약($0.5 < GL < 0.75$), 산업간 무역 약($0.25 < GL < 0.5$), 산업간 무역 강($0 < GL < 0.25$)

자료: 관세무역개발원, 한국농수산물유통공사