

# FTA 협상 동향과 농업생산기반정비 사업부문에 미치는 영향

## FTA Proceeding and its Impact on Agricultural Infrastructure Development Policy in the Republic of Korea

김 병 철\*  
Kim, Byung Chul

### 1. 머리말

2004년 4월 한·칠레 FTA(Free Trade Agreement) 출범에 이어 2006년 3월 한·싱가포르 FTA가 발효되었으며, 올해 2월초에는 한·미 FTA 체결을 위한 공식적 협상단이 출범하여 협상이 진행 중이다. 정부는 앞으로도 각 국가간 또는 지역공동체간 FTA를 동시다발적으로 추진할 계획을 갖고 있으며, 현재 미국, ASEAN, 캐나다, 멕시코, 인도, 남미 등과 협상이 진행 중에 있다. 이중 농업부문의 가장 큰 관심사항은 한·미 FTA라고 할 수 있는데 지난 10월 하순 제주에서 제1차 협상이 열렸으나 농업부문 협상내용은 한국 측 요구사항인 '농산물 셰이프가드 도입에 합의하고 세부내용은 지속적으로 합의 한다는 것 이외의 특별한 내용은 보도되지 않고 있다.

주지하는 바와같이 FTA는 GATT/WTO(general agreement on tariffs and trade/world trade organization) 등 다자간 무역협정에 대립되는 개념인 지역내 무역협정체제를 말하며, 양국간 혹은 지역내 몇몇 국가간 상품이나 서비스 무역

장벽을 철폐하고 무역을 자유화함으로써 경제 성장 도모, 경제적 후생수준 향상 등을 목적으로 체결하는 국가간 협약이다.

우리나라가 GATT체제에 집중하는 동안 세계 각국은 다양한 지역간 FTA를 통하여 자국생산품의 경쟁력을 확장해 가고 있다. 사실상 우리도 FTA에 관심이 없었던 것은 아니나 그 실행을 미루고 있는 동안 주변여건은 점점 다급한 상황으로 가고 있다는 판단이 있으며, 이제 겨우 첫 번째 시험으로 한·칠레 FTA 체결은 성공하였으나 그 과정에서 일부 농민단체 등의 강력한 반발로 국회비준안 동의절차를 놓고 수많은 진통을 겪고 했다. 이러한 정황으로 볼 때 앞으로 한·미 FTA를 비롯한 일본, 중국, 아시아 국가 등 주변국가와의 FTA 체결에도 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다.

현재 발효 중인 FTA는 전세계적으로 197개에 이르며 체결시기별로 살펴보면, 70년대 이전 5개, 70년대 12개, 80년대 10개에 불과하던 것이 90년대 64개, 2000년 이후 106개가 체결된 것으로 나타나 갈수록 지역주의 영향이 커지고 있음을 알 수 있다. 특히 지역무역협정 체결 증가로

\* 한국농촌공사 농어촌연구원 농촌지역사회연구소장(kimbc@ekr.or.kr)

2005년 기준 전세계 교역량의 50% 이상이 지역무역협정내 교역에 포함되는 것으로 추정되고 있다.

한편 기존 발효 중인 FTA간에도 양자간 통합이 추진됨으로서 점차 거대한 지역협력체계를 형성하는 추세에 있다. 현재 추진 중인 유럽연합(EU, European Union)+남미지역경제협력체(Mercado Comun del Sur, MERCOSUR) FTA 협상, 호주·뉴질랜드 경제협정(Closer Economic Relations, CER)+아세안자유무역협정(ASEAN<sup>1)</sup> Free Trade Area, AFTA)와의 연계 협상 등은 기존 지역무역협정간 통합을 보여주는 대표적인 예라고 할 수 있으며, 특히 EU는 세계적으로 가장 빠른 속도로 확장해 가고 있는 지역무역협의체라고 할 수 있다.

또한 1994년 1월에 발효된 NAFTA는 북남미 34개국으로 구성된 미주자유무역협정(Free Trade Area of the Americas, FTAA)의 설립을 추진하는 것으로 계획하고 있다. 동남아시아에서는 1992년 제4차 ASEAN 정상회의 결과 말레이시아, 인도네시아, 태국, 필리핀, 싱가포르, 브루나이 등 아세안 6개 회원국으로 구성된 AFTA가 창설되었으며, AFTA는 1995년에 베트남을 신규 회원국으로 받아들인데 이어 1997년에는 미얀마, 캄보디아, 라오스를 추가로 영입함으로써 실질적으로 동남아 전지역을 관할하는 지역무역협정으로 성장하고 있다. 또한 AFTA와 CER과의 통합을 추진하고 있는 것으로도 알려져 있다.

이상과 같이 세계통상환경은 WTO/DDA를 중심으로 하는 다자간협력구도를 기본적인 틀로 유지해 가고 있는 가운데 다자간협상이 수많은

이해관계에 얽혀 해결하지 못하고 있는 문제점을 지역 FTA 협상구도를 통하여 양자간 또는 이해관계를 같이하는 소그룹간 협력관계를 형성해가고 있는 추세에 있다. 외교관계에서와 마찬가지로 통상관계에서도 쌍방의 계약으로 한쪽편 국가의 일방적으로 이익을 향유할 수는 없다. 하나를 얻으면 다른 하나는 포기해야 하는 것이 국제적 협상의 기본이다.

현재 추진 중인 한·미 FTA는 국내 농업계의 강력한 반발에 부딪혀 협상에 난항이 예상되고 있다. 우리가 세계 속의 일원으로 공존하고 있다는 사실을 인정하는 한 자유무역 추세를 거역하기는 어렵다. 따라서 농산물 수입장벽도 시간문제일 뿐 영원히 답을 쌓고 지낼 수는 없다는 것이 근래 들어 대체로 공감하고 있는 시각이다. 이러한 세계시장의 변화를 배경으로 하여 다음에서는 우리가 그 동안 추진해 오고 있는 FTA 협상동향, 농업개방을 앞두고 농업·농촌을 지원하기 위한 정책적 조치내용, 그리고 이러한 개방화 과정에서 그동안 농정의 중심에 있어왔던 농업생산기반정비사업의 향후 전망 등에 관하여 살펴보고자 한다.

## 2. 각국 간 FTA 협상 동향

우리가 본격적으로 FTA를 구상하게 된 것은 IMF(International Monetary Fund)를 지나면서부터라고 할 수 있다. 현재 정부는 한·칠레, 한·싱가포르 FTA 체결에 이어 미국, 일본, 중국, 동남아, 남미공동시장(MERCOSUR) 등 다양한 국가와의 체결을 구상하고 있다. 1999~2000년에는 일본과 양국간 FTA 체결의 경제적 효과에

1) 동남아시아국가연합(Association of South East Asian Nations, ASEAN): 1967년 8월에 태국, 인도네시아, 필리핀, 말레이시아, 싱가포르 등 5 개국이 결성한 지역협력기구를 말한다. 1984년 브루나이에 이어 1995년에는 베트남이 가입하고, 이후 캄보디아, 라오스, 미얀마가 가입하여 현재 회원국은 10개국으로 구성됨.

대해 공동연구를 실시한 바 있으며, 또한 태국, 뉴질랜드와는 양국간 FTA의 경제적 효과를 분석하기 위해 공동연구도 시행하였다. 칠레와의 FTA는 칠레가 체결한 여러 협정으로 인해서 우리 상품에 미칠 수 있는 차별적 대우를 제거하고, 중남미 진출의 교두보 확보용으로 활용하려는 의도하에 시도된 것으로 보여지며, 칠레와의 FTA 타결경험은 향후 일본, 미국, 중국, 아시아 각국 등 다른 지역과의 체결에 시금석이 될 것으로 보인다.

또한 1999년에 시작된 일본과의 FTA 공동연구 결과는 2000년 5월과 9월에 각각 서울, 동경에서 국제심포지움을 통해 발표된 바 있으며, 이후 양국은 한·일 FTA 비즈니스포럼을 결성하여, 민간차원에서 양국간 FTA 추진방향을 논의해 오고 있다<sup>2)</sup>.

한편 현재 농업계 최대 쟁점사항인 한·미 FTA 협상은 올해 4월 이후 아시아 국가 중에서는 처음으로 미국과 협상을 진행해 오고 있다. 정부는 세계 최대 시장인 미국과의 자유무역을 통해 중국, 일본에 앞서 아시아의 경제 중심국으로 설 수 있는 기반을 마련한다는 전략을 세워 놓고 있다.

이와 같이 정부가 자유무역협정을 추진하게 된 배경에는 정부의 개혁과 개방 정책 유지, 지역주의 확산에의 적극대응, 안정적 수출시장 확보와 한국기업의 취약성 극복, 해외투자의 적극적 유치와 해외거점지역의 확보, 정치적 동반자 관계 형성 등을 들 수 있다.

1997년 말에 발생한 IMF 외환위기를 극복하는데에 정부는 개혁과 개방정책이 중요한 역할을 수행했다고 판단하였으며, 외환 위기에서 완전히 벗어나고 우리나라가 세계경제에서 중추적

인 역할을 수행하기 위해서는 계속 개혁과 개방을 추진할 필요가 크다는 점을 인식하였다. 특히 정부는 IMF 체제 직후에 취했던 정부의 개혁의지가 퇴색하고 있다는 우려를 불식시키기 위한 수단으로 자유무역협정과 투자협정의 체결을 추진했던 것으로 보인다<sup>3)</sup>.

한편, 세계적으로 확산일로에 있는 지역무역협정에 적극 대응할 필요도 커 가고 있다. 과거 우리나라는 WTO를 중심으로 하는 다자간 무역체제의 우월성을 지지하고 지역주의는 다자간 무역체제에 부합해야 한다는 입장을 견지해 왔다. 1996년 제1차 WTO 각료회의를 위시한 국제회의에서 우리나라는 지역주의의 폐해를 지적하고, 이에 대한 규제를 강화할 필요성을 역설하는 등 지역주의 확산을 우려하는 국제적 논의에서 주도적인 역할을 수행하여 왔다. 그러나 WTO 출범 이후에도 지역무역협정은 계속 확산되었으며, 현재 우리나라, 일본, 중국을 제외한 거의 모든 국가가 지역협정에 가입하고 있는 상황에 처해 있어 무역의존도가 높은 우리로서는 다급하지 않을 수 없는 형편이라고 할 수 있다.

FTA 체결은 안정적인 수출시장을 확보함으로써 우리기업의 취약성을 극복하며, 소비자후생을 향상시키는 데에도 도움이 된다. 우리경제는 무역의존도가 높기 때문에 대외여건이 악화되면 이러한 타격이 직접적으로 국내 경제에 영향을 주게 될 뿐만 아니라 주요 교역상대국들의 내수 침체나 반덤핑조치와 같은 무역제한조치는 우리 제품의 수출을 감소시킴으로써 국내경기가 침체되는 직접적인 원인이 된다는 것이다. 따라서 지역무역협정이 확산되면서 발생한 역외차별을 극복하고 안정적인 수출시장을 확보하기 위해서는 농업부문과 같은 일부 산업분야의 피해가 나타날

2) 정인교, 무역자유협정(FTA) 이해하기, 대외경제정책연구원, 2001. 9.

3) 김준동, 「세계경제 여건의 변화와 투자협정·자유무역협정의 의의」, 대외경제정책연구원 현안브리핑자료, 2000. 5.

수 있음에도 불구하고 불가피하게 자유무역협정을 추진할 수밖에 없는 형편에 있다.

그간 진행되어 온 FTA 협상동향을 요약하면, 이미 언급한 바와 같이 한·칠레와 한·싱가포르간 FTA가 발효되었으며, 한·미 FTA는 중요한 협상단계가 진행 중에 있다. 그 밖에 일본, 중국, 아시아 및 중남미 일부국가와의 FTA 체결을 진행 중에 있으나 아직은 연구검토단계에 있다고 할 수 있다. 한·칠레 FTA 협상체결 이후 국내에 미치는 영향이 그리 크지 않다는 반응이 나타남으로서 현재 한·미 FTA 체결에 다소 힘을 얻고 있는 양상이나 한·미 FTA는 한·칠레 FTA의 경우와는 다르다는 인식하여 국내농업계의 관심이 집중되고 있다.

### 3. FTA가 농업생산기반정비 사업부문에 미치는 영향

표 1에서 국제농업환경변화와 관련하여 시기별 농정변화 추이를 보면, 일제 강점기의 산미 증산계획, 해방이후 1960년대까지는 농업증산 3개년 계획, 농업증산 5개년계획이 입안되었고 1970년대부터 UR이 출범한 1980년대에는 농업용수개발 10개년계획, 농어촌종합대책, 농어가 부채경감대책, 농어촌경제활성화대책 등이 추진되었으며, WTO가 출범하였던 1990년대에는 농어촌구조개선대책이 발표되었다. 금세기에 이르러 DDA와 FTA가 발효된 2000년대에는 농업·농촌종합대책이 발표되고 현재 진행

표 1. 국제농업 환경변화와 국내 농정 추이

시기별	국제농업 환경	국내 주요 농정
1906-'45	-	◇산미증산계획: • 1차: 1918-'26 • 2차: 1926-'33 • 3차: 1940-'45
1945-'70	◇GATT출범: 1948.1	◇농업증산3개년계획: 1949-'51 ◇농업증산5개년계획: • 1차: 1953-'57 • 2차: 1958-'62 • 3차: 1962-'66 ◇농지개혁: 1950-'68
1970-'90	◇UR 출범: 1986.9	◇농업용수개발10개년계획: 1982-'91 ◇농어촌종합대책: 1986.3 ◇농어가부채경감대책: 1987.3 ◇농어촌경제활성화대책: 1987.12 ◇농어촌발전종합대책: 1989.4 ◇농어가부채경감특별조치: 1989.12
1990-'99	◇WTO 출범: 1995.1	농어촌구조개선대책: 1991.7
2000-'06	◇DDA출범: 2001.11 ◇한·칠레 FTA 공식발효: 2004.4 ◇DDA쌀협상비준동의안 국회통과: 2005.11	◇농업·농촌종합대책: 2004.2 ◇농지법 개정(농지임대차 또는 사용대차관련조항 등): 2005.7 ◇농지은행제도도입: 2005.10

자료: 김병철, '농정변천에 따른 공사 경영환경 변화', 농어촌과 환경 통권 제89호, 농업기반공사 농어촌연구원, 2005, 12.

중에 있다.

이상의 국제농업 환경과 국내 농정의 변화 내용을 보면, UR/WTO 출범 이전에는 간척, 농업 용수개발사업 등 농업생산기반사업이 농정의 중심에 있었으나 WTO 출범과 더불어 국내 농정의 중심은 하드웨어 중심에서 소프트웨어 중심 농정으로 전환되기 시작하였다. 1991년 7월에 발표된 농어촌구조개선대책이후부터는 본격적으로 새로운 형태의 사업이 진행되기 시작하는데 다시 말하면 농업의 외연적 확대 중심의 농업생산부분 사업에서 농업구조개선사업 등 농산물 생산의 경쟁력을 지지하는 쪽의 정책으로 선회하기 시작하였다. 이때부터 많이 생산하는 것이 목적이 아니라 어떻게 하면 소비자가 원하는 먹거리를 생산할 수 있을 것인지, 어떤 방법으로 보다 많은 소득을 올릴 수 있을 것인지가 정책입안자의 주된 관심사가 되기 시작하였다.

한국농업의 변혁기는 앞에서 언급한 바와 같이 국제농업환경의 변화와 더불어 시작되었는데, 특히 WTO 출범과 더불어 급변하기 시작하였다. 농업생산기반정비 사업부분의 변화도 이 시기와 맥을 같이 한다. 2001년 11월부터 DDA 협상이 시작되는데 보다 구체적인 농업개발문제를 논하게 되는 이 DDA 체제는 한국농업에 보다 구체적인 위협을 가하기 시작하게 된다. DDA는 WTO가 예고한 10년간의 유예기간이후에 진행될 보다 구체적인 개방안을 협상하기 위한 조직이었다. 이 시기에는 농업부문 예산이 증대되고 그에 따라 농업생산기반부문 투융자사업은 오히려 증대하는 추세이기도 하였다.

농업생산기반분야 예산이 줄어들기 시작하기 시작한 것은 비록 관세화는 유예되었지만 쌀개발의 신호탄이 된 DDA 쌀 재협상과 관련이 크며, 이와 때를 같이하여 2001년 4월부터 시작된 한·칠레 FTA 체결과도 깊은 관계가 있어 보인다.

정부는 한·칠레 FTA 체결을 비롯한 FTA·DDA 협상, 쌀 재협상 등에 따른 개방 확대로 인하여 예견되는 농업·농촌부문의 반발을 사전에 줄이겠다는 의도하에 '자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법'을 마련하였으며, 2004년 2월에는 향후 10년간 119조 예산을 투입한다는 계획을 담은 '농업·농촌종합대책'을 발표하였다. 이 농업·농촌종합대책 내용에는 농업분야 예산이 증가하는 것으로 계획되어 있는데 특히 직접지불제를 비롯한 소득안정화 부문 예산은 증가하고 있는 반면, 농업생산기반정비부문 예산은 줄어드는 것으로 발표하였다. 표 2에서 보는 바와 같이 119조 투융자 계획에는 농업생산기반정비 부문에 대한 투융자 비중은 '03년 33%에서 '08년 12%로 축소하는 것으로 나타나고 있다. 농업생산기반정비부문 사업예산이 이렇게 줄어드는 사유는 그간 상대적으로 많은 예산이 생산기반부문에 투융자 됨에 따라 경지정리, 용수개발 등 생산기반 정비부문은 상당 수준으로 확충된 것으로 평가하고 있는데 근거한다.

농업부문 전체 예산이 한정되어 있는 상황에서 농업환경의 변화는 자연스럽게 지난시기 농정에서 상대적으로 많은 투자가 이루어 졌던 농업생산기반 정비부문의 예산의 감액으로 나타날 수밖에 없어 보인다. 농업부문 개방은 상대적으로 생산비가 높은 우리의 처지를 불리하게 만들고 있으며, 판로가 없는 생산이란 의미가 없기 때문에 자연스럽게 생산자체에보다는 상품으로서의 경쟁력을 확보하는데 지혜를 모아 갈 수밖에 없다. 이와 관련, 농산물 품질향상을 위하여 과거보다 더 현대화된 다양한 농업생산기반 정비사업이 이루어져야 할 것이다.

통계청 인구조사결과에 의하면 2005년 현재 전체 농가인구 중 노령인구의 분포는 29.1%로

조사되고 있으며, 장래추계에서도 농촌고령사회의 진행은 급속도로 진행될 것으로 추정하고 있다. 현재 추세대로 노령화 속도가 진행된다면 머지않아 농업노동력 구조는 현재와는 완전히 다른 형태로 변화할 것이다. 따라서 소농구조하에 설계된 농업생산기반은 새로운 노동력 구조에 맞게 전반적으로 재편성하는 과정이 필요하게 될 것이다.

#### 4. 결 론

이상에서 살펴 본 바와 같이 세계무역질서는 겉으로 보기에는 범세계적인 자유무역체제로 나아가고 있는 것같이 보이지만 내부적으로 살펴보면 발 빠르게 자국의 이익을 중심으로 하는 지역간 교역구도로 구축되어 가고 있음을 알 수 있다. 이런 가운데에서도 우리 농업계는 줄곧 이러한 나라밖의 움직임에 애써 외면함으로써 체제강화에 실패하고 있다는 비판도 나오고 있다.

현재 실행되고 있는 지역무역협약체로는 EU가 가장 강력한 활동을 하고 있으며, NAFTA,

CER, AFTA 등도 우리에게 직간접적인 영향을 미치고 있다. 한편 EU+MERCOSUR, CER+AFTA, EU+NAFTA 등 기존 FTA 상호간 연합체를 구성함으로써 더욱 그 세력을 확장해 나가고 있는 것이 특징인데 이들 그룹에 속하지 못한 여타 국가들에게는 큰 부담으로 작용하고 있다.

그간 우리도 FTA에 많은 관심을 가져 온 것은 사실이나 국내농업부문에 산재해 있는 구조적 문제의 해결 때문에 미루어져 오다가 IMF를 겪으면서 비로소 우리도 세계시장의 일원임을 공감하게 되었다. 그 이후 진행하고 있는 FTA 협상내용을 보면, 미국, 일본, 중국, 중남미 및 아세아 일부국가와 FTA 체결 검토를 하고 있으며, 현재 칠레와 싱가포르와는 FTA를 체결하여 발효중에 있다. 특히 한·미간 FTA 협상은 미국시장이 개방될 경우 국내 농업이 받는 충격은 지대할 것이라는 예측하에 온 농업계가 비상한 관심을 나타내고 있다.

2004년 이후 정부는 한·칠레 FTA 체결 등 농산물시장개방을 앞두고 농업·농촌 종합대책

표 2. 정책사업분야별 투융자 추이(2003~2008)

(단위: 십억원)

분 야 별	2003		2008		'03-'08 연평균 증감률(%)
	예산액	비중(%)	예산액	비중(%)	
합 계	7,704	100.0	11,391	100.0	7.8
• 농업 체질강화·경쟁력 제고	2,439	31.7	4,248	37.6	11.4
• 소득 및 경영안정 강화 (직접지불 사업)	1,556 (671)	20.2 (8.7)	3,136 (2,592)	27.5 (22.8)	12.6 (31.7)
• 농촌복지 증진 및 지역개발	557	7.2	1,578	13.9	19.0
• 농산물 유통개선	637	8.3	1,017	8.9	2.7
• 농업생산기반 정비	2,515	32.6	1,376	12.1	△9.1

자료: 농림부, 중장기 투융자계획 설명자료, 2003. 11.

을 입안하는 등 농업·농촌을 상대로 구체적인 방안을 제시하면서 적극적인 설득작업을 벌여오고 있다. 그러나 불행하게도 농업개방화에 대한 농정대책에는 농업생산기반 정비사업 부문은 상대적으로 소외되어 가고 있다는 느낌이다. 2001년 2월의 농업·농촌종합대책의 119조 투융자계획을 보면, 전체예산은 늘어났으나 농업생산기반정비사업 예산은 줄어들고 있다. 특히 증액되는 소득직접지불제 예산충당재원마련을 위해서는 농업생산기반부문 예산을 계속 줄여 나갈 것으로 예상되고 있다.

농업인의 반발을 일시적으로 무마하기 위해서는 직접지불제가 효과가 있을지는 모르나 먼 미래의 먹거리 확보를 위해서는 농업생산기반이 허물어지게 내버려 둘 수는 없다고 본다. 또한 농산물 생산방법은 농업·농촌의 환경에 따라 계속 변화한다. 농촌고령화의 진행에 따라 머지않

아 농촌노동력 구조는 격변기를 맞게 될 것이다. 빠르게 변화하는 국내외 환경에 맞추어 농업생산기반도 변화해야 한다. 세계는 지금 자원경쟁 중이다. 앞으로 농산물은 먹거리로서 뿐만 아니라 대체에너지의 원료로서 더욱 중요한 위상을 갖게 될 것이다. 먼 미래에 대비하여 농업생산기반은 어떠한 방법으로든지 지켜 나가야 한다.

### 참고문헌

1. 김병철, 한·칠레 FTA에 대응한 농업부문 정책적 조치, 한국관개배수 Vol.10 No.2, 2003. 12.
2. 김병철, WTO/DDA 농업협상과 대응전략, 한국관개배수 Vol.10 No.1, 2003. 6.
3. 김준동, 「세계경제 여건의 변화와 투자협정·자유무역협정의 의의」, 대외경제정책연구원 현안브리핑자료, 2000. 5.
4. 정인교, 무역자유협정(FTA) 이해하기, 대외경제정책연구원, 2001. 9.
5. 외교통상부, 한·미 FTA 제4차 협상 주요 결과, 2006. 10.