FTA · 농업부문 갈등해결과 피해대책 방향

갈등요소 근원적 내포, '합리적체계 확립 · 취약산업 대책' 마련하고
절차적 정당성 확보, '농업인 의견수렴 · 정책반영' 농정신뢰 얻어야

임정빈
서울대 농경제사회학부 교수

오늘날 세계경제가 다자체제인 세계무역기구(WTO)를 중심으로 통합되어 가는 추세와 함께 최근 세계경제의 또 다른 특징 중의 하나는 자유무역협정(FTA)으로 일컬어지는 지역주의의 확산 및 심화 현상이라 할 수 있다. 전 세계적으로 볼 때, 2005년 기준으로 208개의 FTA 협정이 체결되어 190여건이 발효 중이며, 지금도 세계 각지에서 70여개 지역무역협정 체결을 위한 협상이 진행 중에 있다. 우리는 지금 자유무역협정(FTA) 시대를 살고 있는 것이다.

우리나라에서도 1995년 WTO 출범 이후 주요 무역국들의 급속한 FTA 체결 움직임과 1997년 말 불어닥친 IMF 외환위기 상황 이후 그 동안 다자주의 중심적인 통상정책에서 적극적인 FTA 체결을 통한 양자적 무역확대 방향으로 통상정책을 전환해야 경제성장을 지속할 수 있다는 대내적인 요구가 줄기차게 제기되어 왔다. 이에 우리 정부는 범세계적인 지역주의 확산에 대응하면서 수출주도형 경제구조 속에 지속적인 경제발전을 위해서는 적극적인 FTA 추진이 불가피하다는 입장에서 2003년 8월 중장기 FTA 추진 로드맵을 확정 · 발표하였다. 이러한 FTA 추진 로드맵에 따라 현재 우리 정부는 20여개국과 동시다발적으로 FTA 체결을 추진하고 있다.

한 · 칠레 FTA 협정체결을 시작으로 싱가폴, 유럽자유무역연합(EFTA), 아세안과의 FTA협상이 타결되었으며 앞으로도 미국, 캐나다, 호주, 중국, 일본 등 주요 교역국과의 FTA 체결이 멀지 않은 듯하다.

하지만 FTA와 같은 무역자유화 통상협상은 상대국과의 대외협상이라는 측면과 함께 국내 이해부문간 대내협상이라는 양면적 성격을 갖고 있기 때문에 향후 여러 나라와의

효과적 FTA 추진을 위해서는 면밀한 대외 협상전략의 마련뿐만 아니라 국내 이해부문간 갈등최소화 및 취약산업에 대한 효과적 지원체제의 정비가 동시에 요구된다. 왜냐하면 FTA를 통한 시장개방의 확대는 불가피하게 경제주체나 부문별로 이해득실이 상이하게 나타나므로 FTA 협상은 근원적으로 이해부문별 갈등 요소를 내포하고 있기 때문이다. 만일 지난번 한 · 칠레 FTA 추진과정에서 나타난 바와 같은 사회적 균열 및 이해갈등 현상의 문제가 지속적으로 발생한다면 현재 정부가 강력히 추진하고 있는 미국 등 주요국과의 동시다발적 FTA 추진은 사실상 큰 어려움에 봉착할 가능성이 높다. 따라서 대내적으로 이해부문간 갈등조정을 위한 합리적 체계 확립과 FTA 협상으로 특히 피해가 예상되는 취약 산업에 대한 사전적 대책 마련이 요구된다.

이러한 측면에서 향후 본격화될 주요 교역 상대국과의 효과적이고 원활한 FTA 협상 추진을 위해 요구되는 이해부문간의 갈등 최소화 방안 및 FTA 체결로 가장 큰 부정적 영향을 받을 것으로 예상되는 농업부문에 대한 지원방향을 제시해 보고자 한다.

실질 · 포괄적 지원체제 마련해야

우선 무엇보다 FTA 협상의 원활한 추진을 위해서는 FTA 체결로 피해가 예상되는 농업부문과 농업인들에게 정부의 협상과정과 보완대책 수립과정에서 절차적 정당성을 확보하여 농업인들의 의견을 적극적으로 수렴하고 정책에 반영해나감으로써 농정의 신뢰를 제고할 필요가 있다. 이를 위해 FTA 등 개방적 통상정책 결정 초기단계부터 행정부, 의회, 업계, 이해단체 등의 다양한 의견들이 수렴되어 상반된 이해들이 적절히 조정되고, 취약부문에 대한 대책 마련 등 투명하고 개방된 정책결정 시스템 구축을 통해 사회적 갈등을 최소화 하면서 동시에 국가발전 전략과 부합하는 균형 잡힌 통상정책 결정 시스템 확립이 요구된다.

예를 들어 미국의 무역증진권한(TPA)과 같은 구속력 있는 법률을 제정하여 국회의 통상정책 기능 강화, 이해관계인의 의견수렴 절차, 취약산업에 대한 사전협의 및 특별검토 의무화, 사전 및 사후 영향평가에 기초한 대책 마련 등을 명문화함으로써 개방적 통상정책 추진과정에 대한 투명성 증대와 절차적 정당성을 확보해 나가야 한다.

또한 대외 개방 협상의 결과로 피해를 보는 취약산업 및 계층을 지원해주는 종합적이고 포괄적인 지원체계의 구축이 요구된다. 특히 향후 FTA 협상으로 가장 피해가 클 것으로 예상되는 농업부문에 대한 사전적 구조개선 및 소득보상 대책의 마련은 우리나라의 원활한 FTA 협상 추진에 필수적 요소이다. 즉 FTA라는 개방적 통상정책의 성공적 추진을 위해서는 취약산업의 구조조정대책과 피해계층의 소득보전대책을 구분하여 추진함으로써 산업적으로는 농업부문에도 시장원리에 따른 경쟁체제를 도입하여 경쟁력제고와 구조조정을 도모해 나가되, 동시에 피해계층인 농업인에게는 일정한 농가소득을 유지해 주는 소득안정대책 마련이 필요하다. 기존에 개방피해 품목중심의 개별적, 임시방편적 피해지원이 아닌 포괄적

이고 체계적인 농업 구조조정지원 체계를 도입할필요가 있다.

예를 들어 미국이 무역자유화과정에서 발생하는 취약산업의 노동자와 농민의 피해최소화와 기업의 구조조정 촉진을 위해 도입한 무역조정지원제도(TAA: Trade Adjustment Assistance)와 같은 시스템을 참고할 필요가 있다. 미국의 무역조정지원제도는 WTO 혹은 FTA 등을 통한 무역자유화의 영향으로 피해가 예상되는 기업, 노동자, 농민을 대상으로 개방화의 적응력 향상과 피해를 지원하는 제도이다. 특히 미국은 농업에 대한 무역조정지원제도를 통해 농산물 무역자유화로 인해 수입이 증가하고 이로 인해 가격하락과 소득이 감소한 농민을 대상으로 새로운 상품개발, 신규시장 개척, 대안적 기술 및 재취업 직업훈련 등 개방화의 적응력 향상을 위한 구조조정에 지원을 하고 있으며 나아가 피해 농민에 대한 소득도 지원하고 있다.

물론 현재 우리나라의 경우에도 동시다발적 FTA 추진 등 무역자유화와 경제통합과정에 효과적으로 대응하기 위해 미국이 시행 중인 취약산업에 대한 피해지원제도와 유사한 "제조업 등의 무역조정 지원에 관한 법률 제정안"을 국무회의에서 확정하였다. 동 법률안은 시행령 · 규칙 제정 등 법률 시행을 위한 준비작업을 거쳐 공포 후 1년이 경과한 2007년 4월부터 시행될 예정이다. 하지만 금번 산업자원부 주도로 확정된 우리나라의 무역조정지원제도는 원칙적으로 동시다발적 FTA 타결 등 무역자유화 확대로 심각한 피해가 우려되는 기업과 근로자만을 대상으로 한 지원체제이다. 따라서 무역조정법 제정과정에서 향후 주요국과의 FTA 체결로 가장 큰 피해가 예상되는 농업부문에 대해서도 실질적이고도 포괄적인 지원체제가 마련될 수 있도록 하는 노력이 필요하다

범정부적 대내정책 조율 · 부처간 협력 필수

아울러 사회복지 및 소득안전망 체계가 미흡한 우리나라의 현실에서 농산물 시장개방 확대로 인해 농업 부문에 발생할 경제적 손실에 대한 적절한 소득보상 대책이 마련되어야 한다. 대다수 농산물에서 국제경쟁력이 떨어지는 우리 농업의 현실에서는 수입개방으로 얻는 것보다 잃는 것이 더 많기 때문에, 사회형평 차원에서 이에 대한 적절한 농가소득 보상조치 마련은 반드시 필요하다.

예를 들어 스위스의 경우 농산물 무역자유화 추세에 대비하여 오래전부터 지속적으로 가격지지와 국경보호를 축소해 오는 대신 직접지불정책을 확대 도입함으로써 농산물 생산자, 농산물 소비자, 납세자 사이의 공감대 형성 속에 농업과 비농업부문간의 갈등과 분열을 최소화하고 있다. 스위스의 경우 농산물 시장가격지지 정책을 지속적으로 축소해 옴으로써 전체 농업예산의 70% 가량을 직접지불정책에 사용하고 있으며, 이를 통해 농업소득의 약 74%가량이 정부의 직접지불로 보전 중에 있다.

이러한 농업부문에 대한 포괄적 구조조정 지원 체계와 소득보상대책의 마련은 FTA 등 개방화 과정에서 나타날 사회적 갈등과 비용을 최소화하는 예방적 차원의 정책 노력의 일환으로써도 매우 중요한 의미를 갖는다. 그래야만 FTA 추진으로 인한 농업부문의 반발과 갈등을 최소화 할 수 있으며, 국민적 합의를 도출해 내기가 용이할 것이다. 더욱이 개방화 움직임에 취약한 농업부문에 대한 구조개선 노력과 소득 지원체제 구축은 협상과정에서 우리의 협상목표인 통상이익 극대화를 위한 대외 협상력 증진의 주요 방안의 하나이다.

한편 대외협상은 범부처적으로 진행되는데 반해 대내적인 보완대책 수립은 취약산업의 해당부처 중심으로 진행되는 현행 체제를 지양하고 대신에 대외협상과 국내 보완대책 수립을 통합하여 범정부적으로 일관되게 추진함으로써 대외 시장개방 일정과 국내 구조조정을 연계한 조화로운 통상정책 운영이 필요하다. 예를 들어 FTA 등 개방정책으로 인해 발생하는 농산물 시장개방 문제만 보더라도 농업내부문제 뿐만 아니라 비농업계와 농업계의 갈등문제, 생산자와 소비자의 관계, 환경 및 지역균형 문제, 인력이동 문제, 사회복지 및 소득문제 등 다양한 분야가 복잡하게 얽혀 있다. 따라서 개방화로 발생하는 농업문제를 해결하기 위해서는 범정부적으로 대내정책이 조율되고 부처간 협력이 필수적이다.

올바른 시각 정립 · 인식제고 절실

그리고 농업부문 갈등의 직접적인 현장에 있으면서도 개방정책에 무관심하거나 소극적인 지방자치단체와 개방이익을 향유하는 이익 부문의 적극적 역할을 유도함으로써 개방을 둘러싼 부문간 이해갈등을 완화하고 사회통합을 촉진하는 방안을 마련해야 한다. 우선 광역자치단체의 통상담당관이 참석하는 범정부적 통상정책회의를 정례적으로 개최함으로써 중앙정부 중심으로 이루어지고 있는 대외통상협상의 추이와 동향에 대한 의견교환과 협상전략도 함께 협의토록 함으로써 지자체의 개방정책에 대한 관심제고 및 협조체계 구축이 필요하다. 또한 개방이익을 보는 분야에서 취약산업분야로 자발적인 지원을 유도하여 개방을 둘러싼 이해갈등을 완화하고 사회통합을 촉진하는 방안이 마련될 필요가 있다.

최근 활발히 전개되고 있는 「1사 1촌 운동」을 보다 내실화하는 방안 마련 등 농업계와 비농업계의 교류확대를 통해 이해부문간 갈등 완화와 서로의 상황을 이해할 수 있는 사회통합분위기 조성에 더 많은 노력이 요구된다.

마지막으로 향후 FTA 협상의 원활한 추진과 FTA 체결 효과의 극대화를 위해서는 국제화 · 개방화 시대에서 농업 · 농촌부문을 바라보는 올바른 시각의 정립과 인식제고를 위해 더 많은 노력이 필요하다. 농업계와 비농업계, 농업생산자와 소비자, 납세자 등 다양한 국내 이해그룹들의 농업과 농촌을 바라보는 합리적 이해와 인식제고야 말로 향후 FTA 추진과정에서 발생할 수 있는 사회적 비용을 줄이고 사회통합을 유도하는 첩경이라 여겨진다.