

# 자유무역협정 추진과 한국 농업의 과제

‘다자협상’ 교착상태로 FTA체결 증가, ‘경제상황’ 또 다른 농업분야 도전  
‘특수여건 농업’ 해법도 특수해야, 소비자·납세자 농업·농촌 도와야 희망

한·미 자유무역협정(FTA)이 지난 4월 2일 타결되었다. 유럽연합 25개국과도 FTA 추진을 위한 첫 협상이 끝났고, 중국과도 FTA 협상의 전 단계인 공동연구가 시작되었다. 이러한 일련의 상황이 우리 농업에 어떤 영향을 미칠 것인지와 이에 대응하여 농업을 발전시키기 위해서는 무엇을 하여야 하는지가 초미의 관심사이다.

FTA는 왜 추진되며, 정부가 어떤 전략 아래 FTA를 추진하고 있는지도 많은 사람들이 궁금해 하는 질문들이다. 농업의 외부여건은 악화되고 있는데 FTA는 이러한 추세를 가속화시키는 것이 아닌지, 다시 말하면 FTA가 농업을 더욱 심한 위기 상황으로 끌고 가는 것은 아닌지에 대한 우려도 있다.



최정섭  
한국농촌경제연구원 원장

## 확산되는 FTA추세, 외면 어려워

한국과 일본은 FTA를 체결하기 위해 협상하다가 2004년 11월 중단한 후에 협상을 재개하지 못하고 있다. 필자가 최근 일본을 방문했을 때 일본의 농림수산성 공무원들은 한국이 미국과의 FTA를 타결시킨데 대해 놀라움을 표시했다. 농업 분야

양허율에 관한 한국의 요구가 지나치다는 것이 한·일 간의 FTA 협상이 중단된 표면적인 이유인데, 한국이 미국의 공산품 시장에서 우위를 점할 것을 우려한 일본 재계가 일본 농업을 곱지 않은 시선으로 보고 있다고 한다.

세계무역기구(WTO)의 모든 회원국이 무역 자유화를 논의하는 것이 우루과이라운드(UR) 협상과 도하개발어젠더(DDA) 협상이다. FTA는 이러한 다자 협상의 진

행 속도를 증가하는 무역자유화를 추구하는 국가 간에 성립되는 협정이다. 양국 간의 특혜관세를 인정하는 FTA가 WTO 규정의 예외를 받기 위해서 대부분 교역 품목에 대해 '10년 내 관세 철폐'를 목표로 삼는다. 이 때 민감한 품목에 대해 예외로 취급하거나 관세 철폐 기간을 늘리는 등의 보호 장치를 협의하는 것이 협상의 기본 내용이 된다.

DDA가 출범한 이후 세계적으로 FTA 체결 건수가 증가하는 경향을 보이고 있는데 이는 다자 협상이 교착 상태에 빠졌기 때문이다. 우리나라는 최초로 칠레와의 FTA를 체결한 이후 '동시다발적인 FTA 추진' 전략을 통해 미국과 유럽연합 등 거대경제권과의 FTA를 추진하였다. 더욱 구체적으로 보면, 칠레와의 FTA는 발효되었고, 싱가포르·유럽자유무역연합(EFTA)·동남아시아국가연합(ASEAN)·미국과의 FTA는 협상이 타결되었으며, 일본·멕시코·캐나다·인도·유럽연합과의 FTA는 협상 중이다. 중국과의 FTA는 공동연구를 개시하였으며, 호주·뉴질랜드·걸프협력이사회(GCC)와의 FTA는 협상 개시 의사를 확인하였다. 이러한 FTA의 추구는 국민총소득(GNI)의 상당한 부분을 국제 교역에 의존하는 우리 경제의 특성상 세계적으로 확산되는 FTA 추세를 외면하기 어렵기 때문이다.

### 농업, 지속 가능성마저 위협

한·미 FTA는 2006년 2월 협상 개시가

선언된 이후 8차의 협상과 2차의 고위급 협상을 거쳐 타결되었다. 농업분야의 타결 내용은 최근 공개된 협정문에 자세히 나타나 있다. 많은 관심을 일으킨 품목의 사례만 살펴보면, 쇠고기는 40%의 관세를 15년에 걸쳐 철폐시켜 나가되, 농산물 셰이프가드(ASG)의 적용 대상이다. 지역 특산물인 오렌지는 9월부터 다음 해 2월까지의 현행 50% 관세를 유지하고, 3월부터 8월에는 관세를 30%에서 시작하여 7년에 걸쳐서 철폐토록 합의하였다.

한국농촌경제연구원의 연구팀에서는 한·미 FTA 협상 결과가 이행되면 농업생산액이 얼마나 감소할 것인지를 추정하였다. 그 결과 이행 초기년도부터 15년간 연평균 생산액 감소는 6,698억원에 달할 것으로 나타났다. 이를 이행 5년차, 10년차, 15년차로 구분하면, 각각 4,465억원, 8,958억원, 1조 361억원이며, 품목별로 보면 축산물, 과일, 채소 및 특작, 곡물 순으로 생산 감소액이 크게 추정되었다. 이러한 영향 평가 결과는 모형을 통해 경제적인 직접 효과만을 추정한 것이므로 제한적인 참고 자료라고 볼 수 있다. 협상결과가 발효되기 위해서는 양국의 서명을 거친 후 한국과 미국의 국회 비준 동의 절차를 거쳐야 한다. 한·미 FTA의 타결로 1980년대 후반부터 진행되어 온 농산물 시장 개방이 막바지에 도달한 것 같은 느낌을 갖는다. 우리 정부는 1988년 국제통화기금(IMF)의 외환거래자유화 의무 이행, 1989년 관세무역일반협정(GATT)의 국제수지(BOP) 조

항 졸업과 수입수량제한 폐지, 쇠고기 패널 패소 등을 통해 농산물 수입을 자유화하기 시작하였다. 이는 경제여건의 변화에 따른 일방적인(Unilateral) 자유화라고 볼 수 있다. 그 후 우루과이라운드(UR) 협상 타결로 다자간(Multilateral) 자유화를 겪고 이제 FTA를 통해 양자간(Bilateral) 자유화에 직면한 것이다. 이에 덧붙여서 DDA에 의한 관세 감축 및 보조금 감축 논의, 2015년의 쌀 관세화, 그리고 위생검역(SPS) 조건 완화를 통해서도 농산물 시장은 자유화의 길이 예정되어 있다. 이러한 시장 개방 확대가 궁극적으로 뜻하는 것은 경쟁의 심

화를 통한 가격 및 소득하락 압박이다.

경제의 전반적인 성장잠재력은 약화되고 있다. 1990년대 6.1%에 달하던 잠재성장률은 2001년부터 2004년 평균 4.8%로 하락하였다. 이는 투자부진과 저출산·고령화로 인한 노동공급 둔화 때문이다. 게다가 산업, 업종 및 기업간 양극화가 심화되는 경향을 보이고, 성장과 분배개선 간의 연계도 약화되는 추세이다. 그 결과 국민총생산(GDP) 성장률과 국민총소득(GNI) 성장률이 괴리되고, 매출 신장이 일자리 창출로 연계되지 않는 '고용 없는 성장' 현상이 발생하고 있다. 중간재 대부분을 수입에 의존함으로써 대기업과 중소기업, 최종재와 소재부품간 연계구조가 약해지고 있다. 이러한 일반 경제의 상황은 농업지원 재원에 대한 경쟁의 심화를 의미하므로 농업 분야에 대한 또 다른 도전이다.

외부의 도전을 헤쳐 나갈 농업의 내부 역량은 다른 산업보다 취약하다. 농업에 종사하는 인적자원은 수적으로 감소하고 있고 질적으로도 약화되고 있다. 농촌의 생활여건이 취약하고 소득이 낮고 불안정하다 보니 우수 인재가 진입을 기피하게 되고, 이는 또 다시 소득의 저위로 이어지는 악순환 구조에 빠져 있다. 농가 인구가 1975년부터 2005년 사이 약 1천만명이나 감소하여 농촌이 초고령 사회로 변화하였다. 농가의 후계인력 확보 비중은 2005년 센서스 결과 3.6%에 불과하다. 따라서 전반적으로 급속히 변하는 시장여건에 대응할 농업 내부 역량은 취약하기 짝이 없으며 농업 자체의



지속 가능성마저 위협받고 있다.

### ‘발상전환’ 통해 진로 찾아야

개별 FTA의 추진에 따른 시장 자유화의 단계별 진전이 가지는 순(純)영향은 그리 크지 않다고 보는 시각도 있다. 그러나 추가적인 영향을 따지는 것보다는 ‘여건의 급속한 변화’와 ‘농업 내부의 취약한 대응 능력’을 인정하고 그 바탕 위에서 해결책을 구하려는 진지한 노력이 긴요한 때이다. 한 예를 들자면 농민이 생산하는 농산물은 ‘원료’이며 이를 이용하여 소비자가 원하는 ‘상품’을 공급하여야 한다. 공급 부족 시대와는 전혀 다른 소비자 시대에 우리는 살고 있는 것이다.

농업에 활로는 있는가. 발상을 전환하면 위기를 기회로 전환시킬 수 있다고 본다. 경쟁력 있는 농가는 시장의 변화를 인식하고 그를 기초로 대안을 찾고 있다. 모든 기업의 숙제인 ‘고객 만족’에서 농업 분야도 자유로울 수 없다는 것을 잘 알고 있다.

활로는 농산물과 농촌 생활에 대한 수요에서 찾을 수 있다. 소비자는 안전한 식품을 요구하며 구매력을 갖추고 있다. 또한 시장개방 심화는 경쟁의 심화를 의미하지만 외국의 시장확대 기회로도 작용한다. 우리 농업에는 기업이 정신을 갖춘 전문경영인이 많고 실제로 많은 성과를 거두고 있다. 시장은 커지고 농업인은 줄어들므로 농민 1인당 시장은 확대되는 추세라고 볼 수 있다. 또한 그동안 주거지역으로는 불편한, ‘농사짓는 곳’으로 인식되었던 농촌은 정

보통신과 교통의 발달로 주거 및 방문지로서 매력이 증대되고 있다. 지금까지 오지나 낙후지역으로 알려진 지역일수록 농촌다움(농촌 어메니티 자원)의 보고(寶庫)로 떠오르고 있다. 따라서 농업과 농민 중심의 농촌에서 벗어나 전 국민의 생활공간으로 재편 과정을 거쳐 거듭 태어난다면 희망이 있다.

우리 농업은 지금 외국에도 사례가 없을 정도로 특수한 여건에 처해 있다. 따라서 그 해법도 특수할 수밖에 없다. 농업 정책의 우선 과제는 농업을 ‘경쟁력 분야’와 ‘사회보조 분야’로 철저히 구분하는 데에서 새로 출발해야 한다. 시장 확대를 위해 고부가가치 농산물 수출도 적극적으로 추진해야 한다. 네덜란드가 우리나라와 비슷한 경지면적을 보유하고 있지만 수출은 30배 이상 실적을 올리고 있는 것을 타산지석으로 삼을 필요가 있다.

농산물 시장 개방으로 경쟁은 심화되는데 반해 농업 내부의 대응 역량과 주변 여건은 악화되고 있다. 그러나 발상을 전환하면 우리 농업에 반드시 살 길이 있다. 우선 농민이 장래의 희망을 되찾도록 하는 것이 과제이다. 이를 위해 정부는 시장 경쟁을 통해 발전 가능한 농가에는 시장 정보, 연구 개발, 인프라 지원 등을 제공하고, 시장 경쟁이 어려운 고령 영세농에게는 사회 안전망 차원의 접근을 하여야 한다. 소비자와 납세자까지 나서 농업과 농촌이 활기를 되찾도록 도운다면 농민이 희망을 찾는 데 큰 힘이 될 것이다. Y