

# 자유무역협정 (FTA) - 농업부분의 이해

## Understanding of Free Trade Agreement - Korean Agriculture

이 덕 배\*  
Lee, Deog Bae

### 1. 머리말

최근 우리나라에서는 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)에 대한 관심이 매우 높다. 10년 전만 해도 생소했던 이 협정이 한·칠레 FTA협상과 더불어 국민적 관심을 불러일으켰고 지금은 어느덧 국제협상의 대명사처럼 등장하게 된 것이다. 전 세계적으로 FTA는 급증하는 추세이며, 현재까지 체결된 협정의 수가 250여개에 달하는 등 FTA는 다자무역체제인 WTO와 함께 국제교역의 양대 축으로 자리매김하고 있다.

우리나라 국민들에게 FTA는 긍정적인 시각과 동시에 부정적인 시각도 존재하여, 우리나라 최초의 FTA인 한·칠레 FTA 국회 비준동의 과정에서 FTA체결에 반대하는 농업계의 시위가 극렬하게 전개되었고, FTA 추진을 둘러싸고 사회적 갈등이 심화되었다. 이러한 과정을 통해서 일반 국민들은 FTA가 국내 취약산업에 미치는 영향이 매우 크다는 점을 인식하게 되었고, 금년 2월부터 한국과 미국 간의 자유무역협정에 관한 논의가 시작되면서, 전 국민적 관심을

불러일으키고 있으며, 미국에 비해 농산물에 있어서 비교 열위에 있는 한국에서 농산물을 생산하는 농업인 입장에서는 FTA를 원칙적으로 반대하고 있는 실정이다.

한편, 국제적으로 볼 때 최근 인구 13억의 중국과 11억의 인도간의 FTA협상에 대해 중국인들은 용과 꼬끼리의 약수라는 뜻의 ‘龍象握手’라는 4자 성어를 만들어 역사적 의미를 부여하고 있으며, 인구 24억, 2005년 말 양국의 총생산합계 12조 4천억 US달러로 세계의 20%를 차지하고 있어서 중국과 인도 양국간 FTA체결이 세계의 경제판을 바꿀 수 있을 것으로 전망되어 우리에게도 비상한 관심을 불러일으키고 있는 것이 현실적인 문제이며, 또한 최근 한·중 FTA 협상에 대해서도 추진을 검토하기로 함에 따라 우리나라는 미국, 유럽연합 등과 동시 다발적으로 FTA협상을 진행하게 되었다. 정부는 이를 통해 자유무역협정의 중심국가로 발전하겠다는 구상이나, 중국산 농산물의 수입 급증으로 인한 농업과 수산업의 피해는 한·미 FTA체결에 따른 농수산 분야의 피해 보다 10배에 달할 것으로 전망되고 있어서 우리 농업의 앞날이

\* 농촌진흥청 농업과학기술원 농업다원기능평가팀장(leedb419@rda.go.kr)

질은 먹구름이 깔려있다고 볼 수 있는 것이다. 따라서 FTA 협상에 대한 우리 농업을 지킬 수 있는 다양한 논리 개발이 시급하다고 하겠다.

## 2. 자유무역협정과 농업

### 가. 국제무역 관련 협정의 흐름

국가 간 무역에서 발생하는 관세로 인해 외국산 제품은 원산지 가격에 비해 비싸지게 되어 무역국가간에 쟁점이 발생하곤 하였다. 이러한 국제간의 무역에서 발생하는 관세문제를 해결하고자 탄생된 것이 관세무역 일반 협정 (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)이다. GATT의 초창기에는 회원국 수도 적었고 주로 공산품 관세만을 다루었기 때문에 협상 내용이 단순했으나, 회원국 수가 늘고 관세뿐만 아니라 여러 비관세 장벽을 다루고 공산품만이 아닌 서비스, 지적재산권, 투자, 무역원활화 등 포괄 범위가 넓어지면서 세계무역기구 (World Trade Organization: WTO)로 발전하게 되었다.

국제교역에 영향을 미치는 대표적인 국제협정은 WTO를 중심으로 한 다자간 협정과 FTA로 대표되는 지역자유무역협정으로 분류할 수 있다. WTO의 다자무역협상(Multilateral Trade Negotiation)은 광범위하고 복잡한 이슈를 많이 다루기 때문에 시간이 많이 걸린다. 물론 모든 회원국이 다자무역체제를 통해 공통된 규범과 질서를 만들어야 하기 때문이고, 그만큼 WTO가 중요해졌기 때문이기도 하다.

FTA란 시장통합을 목적으로 관세 및 비관세 무역장벽을 완화하거나 철폐하기 위해 양국 간 또는 지역 간에 체결하는 '특혜무역협정'이라고 정의할 수 있다. 지역무역협정은 대상국가의 숫자와 시장통합정도에 따라서 다양하다. 지역 무역

협정의 가장 초보적인 단계는 국가 간 관세를 철폐하는 FTA이다. FTA를 체결하면 조약체결국에 대해서는 협정이 적용되지만, 조약을 체결하지 않은 나라에 대해서는 고유의 관세를 도입할 수 있다. 이같은 이유로 인해 각 국가 간 장점 산업을 이용해 상대방과 함께 승리하는 것을 목표로 FTA협정을 체결하려고 하고 있다.

### 나. FTA와 WTO 공존의 이유

모든 통상협정의 기본이 되고 있는 WTO협정은 농업, 섬유, 의류, 금융, 통신, 정부조달, 산업표준, 식품위생규제, 지적재산권 등 다양한 분야의 교역관계를 관장하는 국제법 문서이다. WTO의 모든 협정문에서 가장 중요한 원칙은 상품교역을 관장하는 GATT 제1조에 명시되어 있는 최혜국 대우의 원칙 (Most-Favored Nation Treatment)이다. GATT규정상 최혜국 대우원칙에서 인정되고 있는 몇 가지 예외중 하나가 특정 지역 내에 있는 국가들 간에 체결하는 FTA이다. 이러한 조항에 근거하여 FTA를 체결한 국가들 간에 특혜적인 관세를 부여할 수 있는 것이다.

WTO와 FTA는 회원국의 관세부과 및 수출입 제한조치 등의 제반 무역장벽을 철폐해서 경제적 후생을 증진시키고, 고용을 창출하는 것을 목표로 하고 있는 점에서 맥락을 같이하며, FTA가 체결되어 세계적 무역자유화가 진행된다면 WTO가 지향하는 목표와 부합될 수 있기 때문이다. 이런 점에서 WTO와 FTA는 공존할 수 있게 된 것이다.

### 다. FTA 협상 분야 및 내용

FTA의 많은 협정문은 WTO협정문을 원용하는데, WTO협정문은 상품에 대한 관세 및 무역

에 관한 일반협정, 서비스 교역에 대한 일반협정, 무역에 관한 지적재산권 협정 등의 규범을 포함하고 있다. GATT하에 이루어지는 추가 협정문으로는 농업, 위생 및 검역조치, 섬유 및 의류, 기술표준, 투자조치, 반덤핑조치, 관세평가, 원산지 규정, 보조금 및 상계조치, 긴급수입제한 (Safeguard) 등이 있다. 자유무역협정에서는 과거에는 관세인하에 중점을 두고 있었으나, 최근에는 투자보장협정, 경제협력, 상호인증, 경쟁정책, 환경, 무역원활화 등 다양한 분야를 대상으로 하고 있다.

실제 협정문 협상에 많은 어려움이 따르는데 그 이유로서 첫째는 각 국가가 자국에 유리한 조항은 삽입하려 하는 반면에 불리한 조항은 삭제하거나 약화시키려 하고, 두 번째로는 국가별 양허안 작성이 쉽지 않기 때문이다. 양허안은 양국이 합의한 협정문 규정에 맞춰 자국이 시장개방 일정을 약속하는 목록을 말한다. 일반적으로 어떤 품목이 관세철폐대상이 되고, 몇 년에 걸쳐 관세를 인하하고, 무슨 품목이 제외되는지가 양허안에서 결정되기 때문에 일반국민들은 양허안 협상결과에 더 관심이 많은 실정이고, 국민적 합의를 거쳐야 하기 때문에 많은 시간을 필요로 하는 것이다.

WTO에서는 최혜국 대우를 기본원칙으로 하므로 한 국가의 관세인하계획이 모든 회원국에게 적용되기 때문에 제품 생산 원산지가 협의되고 있다. 한편 FTA에서는 협약을 체결한 국가에 대해서만 더 낮은 수준의 관세 또는 무관세가 적용되므로 FTA 협정문은 원산지 증명서 발급기관, 구비 서류 요건, 검증 책임소재, 검증방법에 대해 엄격하게 규정을 두고 있다.

**라. WTO가 허용하는 농업부문 국내 허용 보조**

농업은 모든 나라에게 민감한 분야지만 갈수록

불어나는 농업보조금, 높은 무역장벽을 더 이상 방치해서는 안 된다는 공감대가 형성되면서 협상테이블에 오르게 되었다. FTA협상에서도 최대쟁점은 농업이다. 농산물 수출국과 수입국, 선진국과 개도국 간 극명한 입장 차이는 농업보조금과 농산물의 관세 감축이 핵심이다. WTO 농업협정상 농업보조금은 국내보조와 수출보조로 구분된다. 이중 수출보조금은 수출이행을 조건으로 한 직접보조, 수출유통비용과 수출수송비용 지원과 수출상품의 원료농산물에 대한 보조가 해당되며 감축대상으로 분류하고 있다. 국내보조란 정부가 서비스 정책과 공공재고 사업 등을 통해 불특정 농업인에게 혜택을 주는 것으로서 지속가능한 농업을 영위하기 위한 것이다 (표 1). 지속가능한 농업이란 안정적으로 식량을 공급하면서 생물다양성을 보존하며 농업생태계를 환경적으로 건전하게 유지하는 농업생산 방식을 의미한다. 따라서 환경에 부정적인 농업생산방식을 지양하고 전 지구규모의 차원에서 토지, 물, 농업 유전자원과 같은 자원들을 효율적으로 사용하는 방법에 대한 관심이 지속적으로 증가할 것이다. 이러한 관심을 반영하기 위해서 경제개발협력기구(OECD), 세계무역기구(WTO) 등 국제기구와

**표 1. WTO 농업협정상 국내 허용 보조**

<p>▶ 감축대상 보조 (Amber Box) :</p> <p>Green Box를 제외한 모든 보조금</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 생산제한 계획하의 직접 지불 (Blue Box)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3년 이상 상업적 생산을 중단하는 휴경지원, 생산계획하의 직접 지불 &lt;예 : 쌀 생산 조정제, 폐과수원 정리 기금&gt;</li> </ul> </li> <li>• 보조 금지 (Red Box)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업생산을 촉발시키고 환경에 유해한 활동에 대한 보조금지 &lt;예 : 비료, 농약 등 생산비 보조&gt;</li> </ul> </li> </ul>
<p>▶ 허용대상 농업보조 (Green Box)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업·농촌이 가진 공공재적 기능에 대한 보조 : 농업·농촌 다원기능 &lt;예 : 쌀 소득보전 직불제, 친환경농업 직불제, 조건 불리 직불제&gt;</li> </ul>

기후변화협약, 교토의정서, 바이오 안전 의정서와 같은 국제 환경협약을 통해 지속가능한 농업생산을 위한 무역 및 환경정책 수립에 노력하고 있다.

### 3. 무역자유화에 따른 우리나라의 대응

#### 가. 우리나라의 FTA 추진 현황

2006년 2월 기준으로 우리 정부가 FTA를 체결했거나 추진하고 있는 국가는 약 20여 개국에 달한다. 2004년 4월 한·칠레 FTA 발효에 이어, 한·싱가포르 FTA가 2006년 3월 발효되었다. 유럽자유무역연합과의 협상은 2005년 7월 타결되어 국회의 비준동의를 기다리고 있다. 2005년에는 아세안 10개국과는 상품협상 분과가 타결되었으며, 미국과는 2006년 2월 협상을 개시하여 현재 4차 협상을 마쳤다. 또한 2006년 2월 멕시코, 2006년 3월 인도와의 협상 개시, 2006년 중국과 협상 추진합의 등 동시다발적인 FTA 협상이 본격적으로 추진되고 있다. 다만 2004년 말부터 일본과의 FTA 협상은 중단상태에 있는 실정이다 (표 2, 3).

#### 나. 한·미 FTA 농업부분 추진현황과 방안

한·미 FTA 관련 농업분야는 현재까지 주요 쟁점 및 비 민감 품목에 대한 의견을 교환하는 형태로 진행하여 왔다. 현재까지 4차 협상까지는 상대적으로 덜 민감한 품목위주로 논의를 하면서 상당한 수준으로 의견이 접근되었으나, 민감한 품목은 양측 입장만 확인하고 구체적인 논의를 미루고 있는 실정이다. 미국 측은 자국의 총 1,813 품목에 대한 관세를 10년 이내에 철폐한다는 안을 제시하면서 우리 측에 민감 품목의 양허안을 구체화 해올 것을 요청하고 있다. 따라서 관련 업계는 비상한 관심을 갖고서 정부의 협상안을 예의 주시하고 있는 실정이다. 또한 협정문 분야에서는 농산물 셰이프가드 도입 및 수입 쿼터에 대한 엄격한 관리 규범 마련 여부가 쟁점이 될 것이다. 즉 우리 측은 관세율 100% 이상의 높은 관세 품목, 축산물, 과일류 등 민감 품목을 농산물 셰이프가드 대상으로 할 계획이나, 미국은 가격기준 셰이프가드는 최대한 제한해야 하며, 관세 철폐 후에는 셰이프가드 적용을 배제해야 한다고 주장하고 있다. 수입 쿼터 관리에 있어서도 우리

표 2. 우리나라와 협상이 완료된 FTA

대상 국가	주요 내용
칠레	<ul style="list-style-type: none"> <li>수입관세 최대 10년내 철폐</li> <li>농산물 412품목 관세철폐 제외</li> <li>농어업인 등 지원 특별법, 7년간 1조2천억원 기금 조성</li> </ul>
싱가포르	<ul style="list-style-type: none"> <li>협력분야 : 서비스 투자, 통신, 전자, 전기, 환경 및 방송</li> <li>협력개성공단 제품도 한국산으로 인정</li> <li>농산물 원산지 규정 마련, 농산물의 현행관세 유지 33.3%</li> </ul>
EFTA (스위스, 노르웨이, 아일랜드, 리히텐슈타인)	<ul style="list-style-type: none"> <li>상품의 관세 및 비관세장벽 철폐</li> <li>일반서비스, 투자, 정부조달, 경제, 방송서비스, 지적재산권 분야 자유 무역화</li> <li>개성공단 생산품을 한국산으로 인정</li> </ul>

측은 품목특성과 시장여건에 따라 다양한 관리 방식을 주장하고 있으나 미국 측은 일괄적인 관리 규범마련을 주장하고 있는 실정이다.

또한 한·미 FTA 제1차 협상 이후 우리나라가 견지하고 있는 관세철폐 계획이 미정인 품목 즉, 민감 품목 선정은 생산액, 재배면적, 지역집중도, 경쟁력, 관세율, 자급률, 시장개방에 따른 피해규모, 교역가능성 등 다양한 변수가 고려될 수 있다. 결국 농산물 시장 개방에 따른 민감 품목의 선정은 한·미 FTA 협상 등 시장 개방 협상에 있어서 미치는 영향이 매우 크며, 결과적으로 농업의 구조조정 방향과 맞물려 있다고 봐야할 것이다. 이와 더불어 농산물 분야의 시장개방 수준 결정에 있어서 우리나라와 미국이 서로 비슷한 수준의 민감 품목을 가지고 있다면 농업부분 타협이 가능할 것이나 양국의 농업경쟁력으로 볼 때 타협가능성은 매우 낮을 수밖에 없다. 그러나 FTA등 국제무역협상은 국가 전체의 균형을 맞추는 형태로 타결될 가능성이 높기 때문에 국내 산업 부문 간

형평성과 미국의 전략에 대응한 양허안 마련이 필요할 것으로 본다.

#### 4. 농업부분 FTA의 대응방향

FTA를 통해 관세를 인하하고 시장을 개방하면 경쟁력 있는 산업분야는 수출을 확대하고 저렴한 가격의 상품이 유통될 수 있으나, 취약 산업분야 특히 농업분야 종사자들은 경제적 피해를 보게 된다. 그 결과 필연적으로 국내산업의 구조조정 문제와 국내 농업분야의 피해보상 문제가 제기된다.

이러한 FTA에 대비한 협상안 마련을 위해서는 첫째, 농업부분 품목별 영향을 분석하고 대책을 수립해야 한다. 즉 품목별 관세철폐에 따른 민감도 평가를 바탕으로 우리나라에서 비교적 민감도가 낮은 품목과 상대국의 관심 품목을 일치시키는 협상전략이 필요하다. 둘째, 우리정부의 농업, 농촌 종합대책 ('04~'13)도 FTA 협상결과에 따라 불가피하게 재조정되어

표 3. 우리나라와 협상중인 FTA

대상 국가	주요 내용
일본	일본 : 농산물의 개방범위를 최소화 주장으로 교착
아세안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한-아세안 FTA 기본협정문, 경제협력 부속서 서명</li> <li>• 한-아세안 통상장관회의에서 세부원칙 합의                         <ul style="list-style-type: none"> <li>-개성공단 제품의 원산지 인정 등 핵심쟁점 부분 원칙합의</li> <li>-품목별 상품양허안 및 원산지 기준이 미정</li> </ul> </li> </ul>
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 캐나다 : 농산물의 폭넓은 관세철폐 주장                         <ul style="list-style-type: none"> <li>-농업소위원회 및 쇠고기 수출을 위한 SPS 위원회설치</li> </ul> </li> <li>• 한 국 : 농산물 민감품목에 대해 적절한 고려 주장                         <ul style="list-style-type: none"> <li>-SPS 위원회의 별도 설치 반대</li> </ul> </li> </ul>
멕시코 SECA	• 개방정도가 약한 전략적 경제보완협정 추진 합의
인도 공동연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포괄적 경제 파트너십 협정을 위한 공동연구 개시('05.1)</li> <li>• 공동연구보고서 채택</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FTA 협상 개시 선언 (2006. 2)</li> <li>• 제1차~제4차 협상 실시, 제5차 협상 (2006. 12)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신속협상 (TPA) 만료시기 : 2007. 3</li> </ul> </li> </ul>

야 할 것이다. 셋째, 농산물 수입개방에 대비하여 추가적인 농가소득안정 대책이 수립되어야 할 것이다. 지금까지 농가소득안정 대책은 쌀 소득보전 직불제, 친환경축산 직불제 등 품목 단위로 직접직불제를 시행하여 왔으나, 이웃 일본도 2007년부터 1ha이상의 농가나 마을 영농체에 대한 직불금 제도를 실시 계획을 수립하고 있음을 (出村, 近藤 2006) 볼 때 금후에는 농가단위 소득안정 제도의 도입을 고려하여야 할 것이다. 넷째, 고령화된 농촌에 거주하는 영세 고령농에게 농촌형 특별소득보조를 추진하고, 이를 위해 정부는 물론 대기업 등의 지원을 통한 농촌 사회 안정화 기금 등 재원 확보하여 개방 확대에 따른 피해보전 및 농촌사회 안정을 꾀해야 할 것이다.

FTA협정도 WTO의 기본원칙과 맥을 같이 하면서 국가간 무역에서 관세 철폐에 관한 사항이지 국내보조금에 관한 사항은 별개사항인 것을 유념할 필요가 있다. 이것은 FTA가 타결된다 해도 WTO가 허용하는 농업보조는 유효하다는 것을 의미한다고 하겠다. 따라서 농업의 다원적 기능을 근간으로 하는 쌀 소득보전 직불제, 친환경농업 직불제, 친환경 축산 직불제, 조건불리 직불제 등은 여전히 유효할 수 있을 것이며, 논리개발 여부에 따라 새로운 직접직불제를 개발할 수 있다는 것이다. 다만 우리나라 농업정책에 대한 공감대를 국내외적으로 확산시키기 위해서는 농업정책 시행에 따른 환경과 생태계를 유지 보전하고 있음을 지표로 통해 보여줄 수 있어야 할 것이고, 이를 바탕으로 각종 농업보조정책에 추동력을 부여하는 원활한 순환구조가 필요한 것이다.

FTA 협상전략으로서 특정 상대에 대해 지나치게 민감하기 보다는 여러 상대와의 FTA 체결을 통한 이이제이(以夷制夷) 전략을 활용

하는 방안도 고려해보아야 할 것이다. UR 협상 때 한국의 농산물 시장개방을 요구하는 미국 측 제안에 대해 한국 농업인 단체를 중심으로 격렬히 반대한 적이 있었으나, 결국 농산물 시장은 개방되었고, 그 결과는 엉뚱하게 중국 농산물이 판을 치고 있는 현실과, 우리나라가 일본과의 경쟁이후 김치 종주국의 위상을 지켰다고 안심한 다음, 정작 한국 시장에서 중국 김치가 판을 치고 있는 상황을 볼 때, 여러 상대와의 FTA협상을 통해 특정의 상대와의 FTA협상에 활용하는 전략도 필요하다고 본다.

또한 FTA가 추구하는 협정국가간 경제적 후생과 고용창출이라는 근본목적은 살리는 것을 골자로 한 협상방안도 필요하다고 하겠다. 예를 들면, FTA에 의해 곡물사로 수입이 증가하고 그 결과 농경지에서 소화시킬 수 없는 만큼의 지역별로 편중된 가축분뇨 대량 발생 문제와 이로 인한 환경 부담금 증가문제, 한국 잠곡생산기반 붕괴로 인한 한반도 식물 종 다양성 손실문제, 농업수리시설에 대한 관리 소홀로 수생 생물다양성이 상실되는 문제, 한국 논농업기반 붕괴로 인한 자연재해로부터 위협이 증가되고 한국 전통문화가 상실될 수 있다는 점은 FTA의 근본취지에 어긋나기 때문이다. 이러한 논리 전개는 단순히 정책적 논리만을 배경으로 한 것이기보다는 WTO가 허용하는 농업보조정책이 영농현장에서 농업환경을 효과적으로 개선할 수 있을 때 힘을 발휘될 수 있는 것이다. 따라서 농업연구자들은 우리나라 농업과 농촌이 가진 다원적 가치를 지속적으로 발굴하고 계량화해야 하며, 이를 농업정책에 반영시키는 노력이 절대적으로 중요하다는 것을 깊이 인식해야만 할 것이다.

## 참고문헌

1. 배중하, 2006, 한·미 FTA 농업협상 추진 현황과 계획, 한·미 FTA협상 어디까지 왔고 어디로 가야하나? 농축산신문·GSnJ 인스티튜트 합동 토론회, pp.23-26.
2. 조선일보, 2006, 한중 FTA 협상키로, 2006. 11. 18.
3. 조선일보, 2006, 용틀임하는 친디아, 용과 코끼리의 악수, 2006. 11. 18.
4. 최세균, 2006, 한·미 FTA 주요 민감 품목과 협상 대응 방향, 한·미 FTA협상 어디까지 왔고 어디로 가야하나? 농축산신문·GS&J 인스티튜트 합동 토론회, pp.27-40.
5. 出村克彦, 近藤巧. 2006, 21世紀における日本の持続可能な農業発展の戦略, 7th International Symposium of Yeungnam University and Hokkaido University, pp.3-5, Yeungnam University.
6. 정현출, 2006, 우리가 추진중인 FTA, 현장에서 본 농업통상 이야기 (편집대표 배중하), 지니릴레이션, pp.179-193.
7. 조재호, 2006, 자유무역협정, 현장에서 본 농업통상 이야기 (편집대표 배중하), 지니릴레이션, pp.129-141.
8. 이덕배외 4, 2006, 한국 농업농촌의 다원적 가치, 농촌진흥청 농업과학기술원, pp.1-10.
9. 이정환, 2006, 세계화와 한국 농업의 동거 : 비전과 전략, 한국농업농촌에 미래가 있는가? GS&J 창립1주년 기념 심포지엄, GS&J 인스티튜트, pp.33-58.