

한-미 FTA의 농업부문 파급 영향



권오복 연구위원
한국농촌경제연구원

1. 머리말

농업분야에서는 도·농간 소득 격차 확대, 농가부채 문제, 농업 인력의 고령화 등과 같은 문제로 어려움을 겪고 있다. 쌀 시장 추가 개방, DDA 농업 협상에 따라 예상되는 시장개방 확대 및 국내보조의 추가 감축은 농업인들의 불안감을 더욱 가중시키고 있다. 이러한 가운데 지난 2월 3일 한국과 미국은 자유무역협정(FTA) 개시를 선언하였다. 양국은 기자회견에서 2007년 3월까지 협상을 타결 짓고 2008년부터 FTA를 발효시킬 계획이라고 밝힌 바 있다.

미국은 DDA 농업협상 등 국제무대에서 농산물 시장 개방을 적극적으로 주장하는 국가이다. 넓은 경지면적을 바탕으로 곡물, 육류, 과일 등에서 특히 높은 경쟁력을 보유하고 있는 것이 미국이다. 그만큼 한-미 FTA는 농업부문에 심각한 영향을 미칠 것으로 전망된다.

한-미 FTA에 대한 국내 농업계의 관심은 기존

의 다른 FTA에서와는 비교도 안될 만큼 큰 것이 사실이다. 농업계에서는 대부분의 다른 산업과는 달리 미국과의 FTA에서 가능한 한 피해를 최소화하는 데 관심이 쏠릴 것이다. 미국측 입장에서 볼 때 한-미 FTA를 통해서 동아시아 지역에서 볼 때 다음으로 중요한 농산물시장인 한국 농산물 시장의 접근성에 큰 관심을 가질 것이다. 미국측은 협상개시 선언부터 예외 없는 포괄 FTA를 강조하고 있어서 농업분야는 한-미 FTA에서 주요 협상이 슈가 될 것으로 본다.

한-미 FTA의 농업에 대한 영향을 평가한 몇몇 연구들은 농업생산 감소액이 최대 8조 2,000억원에서 1조원 정도에 이를 것이라고 전망한 바 있지만 연구결과간 차이가 많이 난다. 좀더 정확한 영향분석이 필요한 시점이다.

2. 미국농업의 현황과 우리나라와의 농산물 교역

가. 미국 농업의 현황

1) 주요농업지표

미국은 국토면적 면에서는 세계 3위이나 경지면적 규모에서는 세계 1위이다. 2003년 미국의 국토면적은 9억 6,290만 ha, 경지면적은 1억 7,550만 ha로 우리나라에 비해 각각 97배, 95배 넓다. 미국의 인구는 2억 9,400만 명이며 농가 인구는 이 가운데 2%인 590만 명이다. 한국의 농가인구는 350만 명이며, 농가인구 비율은 7.2%이다. 미국의 농가인구 1인당 경지면적은 약 30ha로서 한국의 0.5ha에 비해 60배나 넓다.

미국의 국내총생산(GDP) 규모는 10조 8,572억 달러(2003년 기준)로 한국에 비해 21배이고 농업 GDP는 한국보다 7.6배 많은 1,543억 달러 수준이다. 미국 전체 GDP에서 농업GDP가 차지하는 비중은 1.4%로 한국의 4%보다 낮다.

2003년 기준 한국, 미국의 농산물 수출액은 각각 19억 달러, 623억 달러로서 미국이 한국보다 33배나 많다.

2) 농산물 수입

미국은 경지면적이 넓어 곡물과 사료작물 재배가 주종을 이룬다. 작물 재배면적 1억 3,657만 ha 중 98%가 곡물(62.5%)과 사료작물(35.5%) 생산에 이용되고, 채소와 과일의 재배면적은 전체 경지면적의 2%에 불과하다. 1995년 이후 곡물 가운데 대두와 옥수수의 재배면적은 증가추세에 있지만 밀, 보리, 수수의 재배면적은 감소추세에 있다.

2002년 미국의 곡물 생산량은 2억 9,560만 톤, 소비량은 2억 4,852만 톤으로 곡물 자급률은 119%로서 1998년 141%에서 계속 낮아지고 있다.

2002년 미국의 유지작물 생산량은 8,393만 톤이고 소비량은 6,047만 톤으로 139%의 자급률을 보였다. 유지작물 중 자급률이 높은 품목은 대두(147%), 낙화생(122%), 유채씨(110%) 등이다.

2002년 채소 생산량은 3,821만 톤이고 소비량은 3,966만 톤으로 96.3%의 자급률을 나타내 전체적으로 볼 때 채소의 대부분을 자급하고 있는 실정이다.

2002년 미국의 과일 생산은 3,030만 톤이고, 과일소비는 3,706만 톤으로 전체 과일 자급률은 82%이다. 자급률이 100%를 초과하는 품목은 그레프푸루츠(250%), 포도(104%), 오렌지(102%) 등이고 바나나(0.3%), 파인애플(16%), 레몬(40%), 사과(72%) 등은 자급을 이루지 못하는 품목들이다.

미국은 축산물 전체적으로 107%에 달하는 자급을 유지하면서 쇠고기는 연간 26억 달러, 돼지고기는 12억 달러, 닭고기 15억 달러를 수출하고 있다. 따라서 축산물은 곡물과 함께 한-미 FTA체결 시 우리나라에게 가장 큰 영향을 미칠 품목들일 것이다.

3) 농산물 무역

□ 수출

2004년 미국의 농산물 수출은 전년대비 2.5% 증가한 634억 달러이다. 곡물 수출이 약 223억 달러로 전체 농산물 수출의 35%를 점한다. 다음으로 수출이 많은 품목군은 축산물로 전체 농산물 수출의 21%, 금액으로는 131억 달러의 수출실적을 보였다. 그밖에 과실(41억 달러), 유지작물(31

억 달러), 채소류(27억 달러) 순으로 수출액이 많다. 2003년 기준 미국 수출이 세계에서 1위를 차지하는 품목은 대두, 옥수수, 소맥, 목화, 조제식품, 쇠고기 등이다.

2004년 미국의 축산물 수출실적은 전년대비 12.3% 감소한 131억 달러를 기록하였다.

□ 수입

미국의 농산물 수입도 매년 빠르게 증가하고 있다. 2004년 미국의 농산물 수입은 전년대비 12% 증가한 599억 달러에 달했다. 수입 비중이 높은 품목군은 축산물(19.3%), 과일(11.0%), 채소(9.6%) 등이다.

나. 한-미 농산물 교역 현황

한국 입장에서는 미국과의 교역이 큰 비중을 차지하지만 미국입장에서는 한국과의 교역이 상대적으로 작은 비중을 차지하고 있다. 2004년 한국의 전체 농산물 수출입 중 미국의 비중은 각각 24%, 14%로서 농산물 무역에서는 한국이 만성적인 무역적자를 내고 있다. 2004년도 농산물 무역에서 한국의 무역적자 규모는 25억 달러에 달한다.

1) 대미 농산물 수출

한국의 대미 농산물 수출은 1995년 9천500만 달러에서 2004년 2억8,510만 달러로 3배 이상 증가하였다. 대미 수출농산물 대부분은 가공식품이다. 순수농산물 비중은 30% 정도에 불과하다.

미국에 수출되는 대표적인 농산물로는 배(1,544만 달러), 김치(120만 달러), 난초(187만 달러) 등이고 축산물 중에는 로얄제리(1,276만 달러)

정도이다.

2) 대미 농산물 수입

한국의 대미 농산물 수입 중 곡물 수입 비중이 가장 높고, 그 다음이 축산물, 두류, 과일 순이다. 2004년 미국으로부터 11억 달러가 수입된 곡물 중에는 옥수수(7억8,200만 달러)와 밀(2억 7,400만 달러) 수입이 주종을 이룬다. 쌀의 대미수입은 3,300만 달러이다.

과일 중에서는 오렌지(10억4,300만 달러)수입이 가장 많고, 포도(1,800만 달러), 레몬(500만 달러), 키위(360만 달러) 등이 주요 수입품목이다. 사과, 배, 복숭아 등은 현재 검역상의 이유로 가공품만 수입되고 신선과일은 수입이 이루어지지 않고 있다. 채소류 중에는 단옥수수(2,657만 달러), 토마토(1,292만 달러), 양파(622만 달러), 오이(470만 달러) 등의 수입이 주로 이루어지고 있다.

축산물 중에는 쇠고기가 전체 축산물 수입액의 1/3 이상을 차지(1억3천만 달러)하고 있으며, 돼지고기(4,353만 달러), 닭고기(387만 달러) 등이 수입된다. 우리나라 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 수입에서 미국이 차지하는 비중은 각각 75.4%(2003년 기준), 12.5%, 7.3%이다.

3. 농업부문에 대한 한-미 FTA 예상효과

가. 분석모형 및 시나리오

1) 분석모형 및 가정

일반연산균형(CGE) 모형인 GTAP v5을 이용하여 농업부문에 대한 한-미 FTA 영향을 분석하였다. 이용된 자료는 2001년을 기준으로 작성된 GTAP D/B 이용하였다. 완전경쟁 시장하에서 산

업간 생산요소의 자유로운 이동 등을 가정하였다.

2) 품목분류

본 분석에서는 한국 농업에서 품목군별 중요도를 고려하여 ① 미곡(조곡 및 정곡), ② 곡물(밀 제외), ③ 채소·과일, ④ 유지작물(대두, 참깨, 팥 등), ⑤ 기타작물(인삼, 화훼 등 기타 경종작물), ⑥ 축산물(산동물 제외), ⑦ 낙농제품(원유제외), ⑧ 가공식품, ⑨ 음료 및 담배 등 9개 품목군으로 구분하였다. 국내생산이 미미하거나 교역가능성이 낮을 것으로 판단되는 밀, 양잠, 섬유작물, 양모, 원유, 산동물 등은 분석대상에서 제외하였다.

3) 분석시나리오

한-미 FTA의 농업부문에 대한 영향 분석에 있어서 시나리오별 FTA에 의한 관세 감축 또는 인하효과만을 고려하였다. 현재 진행중인 DDA 농업협상의 효과는 고려되지 않았다. 분석을 위하여 세 가지 시나리오가 설정되었다. 쌀은 WTO와의 재협상에서 10년간의 관세화 유예를 인정받은 점을 감안하여 세 가지 시나리오 모두에서 양허대상에서 제외시켰다. 고율관세가 적용되는 곡물(보리 등), 유지작물(대두, 참깨 등)에 대한 관세는 국내 수매제도를 고려하여 시나리오별로 각각 50%, 30%, 10%만 감축하는 것을 가정하였다.

나. 농업생산에 대한 파급 영향

한-미 FTA로 농업생산은 1조1,552억원에서 2조2,830억원 정도 감소하는 것으로 분석되었다. 농산물 품목군별로는 축산물(3,380억원~9,031억원), 채소·과일(1,200억원~2,554억원), 기타작물(1,792억원~1,963억원), 낙농제품(142억원~1,110억원) 순으로 생산 감소액이 많은 것으로

나타났다. 생산 감소율 면에서는 유지작물(49.6%), 곡물(18.6%), 축산물(14.5%) 순이다.

분석에서 확인된 사실은 곡물, 유지작물, 기타작물 등 경종부문의 관세가 감축되면 생산자원의 일부가 채소 및 과일 부문으로 이동한다는 점이다. 따라서 제시된 채소·과일의 생산액에는 이러한 효과가 고려된 것이라고 보아야 할 것이다. 또한 양허대상에서 제외된 쌀의 경우도 타 품목 개방으로 생산자원이 이동하여 쌀 생산 증가에 의한 가격하락으로 생산액이 감소하는 간접적인 영향을 입는 것으로 분석되었다.

다. 농산물 수입에 미치는 효과

한-미 FTA로 인한 농산물 수입은 1조8,353억원~3조1,719억원 증가할 전망이다. 농산물 중 특히 수입증가율이 높을 것으로 분석된 품목군은 낙농제품(157~527%), 기타작물(337~338%), 채소·과일(71~218%), 축산물(91~215%) 등이다.

라. 농업고용에 미치는 효과

FTA로 생산이 감소하면 해당 부문의 고용도 줄어든다.

다른 산업에 비해 노동력에 많이 의존하는 농업 부문은 FTA로 생산이 감소하면 그만큼 고용감소가 크게 나타나는 것이 일반적이다. 이들의 대부분은 농업부문에서 방출되면 타 산업에의 재취업이 매우 어려워 또 다른 사회문제로 발전될 가능성이 있다.

한-미 FTA로 농업부문에서는 71,505~142,816

명의 고용이 감소할 전망이다. 고용감소가 특히 크게 나타날 것으로 분석된 농산물 품목군은 축산물(19,569~52,280명), 유지·기타작물(20,066~25,464명), 채소·과일(8,870~18,876명) 순이다. 고용감소 폭이 큰 부문은 곡물(3.5~19.5%), 낙농(2.3~17.8%), 축산물(5.3~14.3%) 순이다.

마. 미국 국제무역위원회(ITC)(2001) 분석 결과

2001년 미국 국제무역위원회(ITC)는 GTAP를 이용하여 한-미 FTA가 농업부문에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 쌀을 포함한 전 품목의 관세를 즉시 철폐하는 가정하에 이루어졌다. 분석에 이용된 D/B는 1995년 기준으로 구성된 것으로서, 우루과이 라운드 타결 직후이기 때문에 주요 품목의 관세상당치(T.E)를 계산하였다. 한-미 FTA로 농업부문에서 88억1,900만 달러(8조8,190억원)의 생산감소를 전망하였다. 주요 품목군별 생산감소액은 쌀 3,000억원, 축산물 240억원, 과일·채소 1,369억원, 낙농제품 1,370억원, 기타 농산물 및 가공식품 8조2,220억원이다.

ITC 연구는 몇 가지 점에서 본 연구의 결과와 직접적으로 비교하기 어려운 점이 있다. 첫째로 본 연구는 쌀을 제외한 주요 품목의 관세감축을 상정한 반면 ITC 연구는 쌀도 관세 철폐대상에서 포함시켰다. 둘째 ITC 연구에서는 양허세율을 이용하지 않고 관세상당치를 계산하였기 때문에 양허세율을 이용한 본 연구와 차이가 있다. 세 번째, 주요 품목 이외 기타 및 가공식품을 한 개의 품목군으로 분류하여 생산 감소액을 계산하면 관세수준이 왜곡되어 생산감소액이 과대평가될 가능성이 크다는 점이다.

4. 시사점

농업부문에 관한 한 한-미 FTA는 한-칠레 FTA 등 다른 FTA와 비교도 안 될 정도로 커다란 피해를 가져다 줄 것으로 분석되었다. 협상에서 농업의 민감성이 충분히 반영되지 못하면 한-칠레 FTA에서 경험한 정치·사회적 갈등이 재현될 가능성이 있다. 한-미 FTA의 성패는 가장 큰 피해를 입는 농업에 대한 고려가 어느 정도나 되느냐에 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 국익상 한-미 FTA 추진이 불가피하다면 농업이 감내할 수 있는 수준에서 협상이 진행되어야 한다. 농업부문에 대해 일방적인 희생만을 강요하는 FTA 협상이 되어서는 곤란하다.

교역가능성, 가격차, 관세수준 등을 고려할 때 한-미 FTA로 특히 커다란 피해가 예상되는 주요 품목군은 축산물(쇠고기, 닭고기, 돼지고기), 낙농제품(탈지분유, 유장분말 등), 곡물류(대두, 맥류, 서류 등), 과일(사과, 포도, 감귤, 복숭아 등), 채소(양파, 마늘, 고추 등), 기타(잎담배, 천연꿀, 인삼) 등일 것으로 판단된다. 이러한 품목에 대해서는 피해가 최소화되도록 협상개시부터 특별한 고려가 있어야 할 것이다.

한-미 FTA 협상 진행과정에서도 다양한 이해집단의 목소리가 조화롭게 반영될 필요가 있다. 한-미 FTA로 인해 피해가 발생하는 부분에 대해서는 합리적인 보상원칙에 따른 보상과 함께 생산전환과 경쟁력 제고 등을 위한 지원대책이 강구되어야 한다.

농업계에서도 DDA 농업협상 등 농업을 둘러싼 대내외 환경을 감안할 때 농산물 시장개방에 따른 경쟁심화가 불가피하다는 점을 인식하여 품질경쟁력 제고 등을 위한 자구노력이 뒤따라야 할 것이다.