

# 한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제

한국농촌경제연구원 최세균 선임연구위원  
(skchoi@krei.re.kr)

한·미 FTA는 2006년 6월에 협상이 개시되어 2007년 4월에 타결된 이후 재협상 과정을 거쳐 지난 '10년 11월에 최종적으로 타결되었다. 한·미 FTA이행법안에 대한 미국 의회 비준은 '11년 10월 12일에 완료, 10월 21일 대통령 성명을 거쳐 올해 3월 말까지 협정 발표를 목표로 절차를 진행 중에 있다.

협회는 '11년 12월 22일 한국농촌경제연구원이 발표한 「한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제」의 논문게재를 통하여 한·미 FTA 농산물 협상 결과 및 이에 따라 예상되는 영향을 살펴보고 이에 대한 정부의 대책과 향후 검토과제를 소개하고자 한다. (\* 아래 기재한 내용은 논문의 일부임)

## ※ 요약참고

2011년에 평가한 한·미 FTA로 인한 농업부문 생산액 감소는 15년차에 1조 2,354억 원, 15년간 총 12조 2,252억 원(연평균 8,150억 원)이다.

대부분 품목의 이행이 완료되는 15년차를 기준으로 축산업의 피해가 전체 피해의 67%를 차지한다(8,193억 원).

다음으로 피해가 큰 품목은 과수로 전체의 24%(3,012억 원)이고, 채소 및 특작 7%(853억 원), 곡물 2%(295억 원)의 순이다.

## ▣ 농산물 협상 결과는?

### 축산물

- 쇠고기는 관세를 15년에 걸쳐 철폐하되 수입이 크게 증가할 경우 이행기간 중 긴급수입제한조치(긴급관세, ASG) 제도를 적용
  - ASG 적용 대상 품목은 냉장 및 냉동 쇠고기 6개 품목으로 대부분의 중요한 쇠고기가 포함
  - ASG 발동기준 물량은 1년차 27만 톤에서 매년 6천 톤씩 증량하여 15년차에는 35만 4천 톤
  - ASG 발동 수준은 5년차까지는 실행세율만큼 인상, 6 ~ 10년차까지는 실행세율의 75% 수준까지 인상, 11 ~ 15년차까지는 실행세율의 60%까지 인상
- 돼지고기는 냉장육과 냉동육의 관세 철폐 기간이 다르게 결정되어 냉장육(삼겹살, 갈비/목살 등)의 관세는 10년, 냉동육(기타)의 관세는 2016년 1월 1일까지 철폐하게 됨.
  - ASG는 냉장육에 대하여만 10년간 적용할 수 있으며, ASG 발동기준 물량은 1년차 8,250톤을 시작으로 매년 6%씩 증량하여 10년차에

13,938톤으로 증가

- ASG 발동 수준은 1 ~ 5년차에는 실행세율까지 인상하고 6 ~ 10년차에는 실행세율의 70%에서 매년 5% 포인트씩 인하하여 10년차에는 실행세율의 50%까지 인상할 수 있음.
- 닭고기는 부위별, 냉동 또는 냉장 상태를 구분하여 관세 철폐 기간에 차등을 두었음.
  - 통닭(냉동 기타 제외) 및 냉동 닭가슴살과 닭날개는 12년에 걸쳐 관세를 철폐하고, 통닭(냉동 기타), 냉장 닭가슴, 닭다리, 닭날개 등 대부분의 닭고기는 10년에 걸쳐 관세 철폐
- 낙농품 가운데 가장 민감하게 다루어진 것은 분유, 유장, 치즈 등으로 탈지분유, 전지분유, 연유는 관세율 쿼터를 제공하는 대신 현행관세는 유지
  - 유장은 초기 관세를 20%에서 시작하여 10년에 걸쳐 철폐하고 TRQ는 3천 톤에서 매년 3%씩 증량(사료용 유장은 즉시철폐). 따라서 9년차의 TRQ는 3,800톤이며, 10년차에는 완전히 개방
  - 분유와 연유의 TRQ는 5천 톤에서 시작하여 매년 3%씩 증량(5년차에 5,628톤)
  - 치즈의 관세 철폐 기간은 체다치즈 10년, 기타 치즈 15년이며, TRQ는 7천 톤에서 시작하여 매년 3%씩 증량(무관세)
- 천연꿀은 현행 관세(243%)를 유지하되 TRQ(무관세)를 200톤 제공하고 TRQ는 매년 3%씩 증량
  - 인조꿀 등 벌꿀 관련 제품의 관세는 10년에 걸쳐 철폐됨.

## ▣ 예상되는 영향

### 1. 분석 방법

- 한국농촌경제연구원에서 자체 개발한 총량모형(KASMO 2008) 이용
  - KASMO는 거시변수 부문, 투입재가격 부문, 재배업 부문, 축산 부문, 총량 부문 등 크게 5개 부문으로 구성
  - 거시 부문은 인구, 국제 유가, 환율, GDP, 물가지수 등을 포함
  - 재배업은 곡물, 채소, 과일, 특용작물, 기타로 구성
- 기준 추정치(baseline)를 먼저 추정하고 정책 변화에 따른 추정치를 계산하여 그 차이를 FTA 등 정책 변화의 영향으로 추정하는 형태
  - 기준 추정치(baseline) : 한·미 FTA가 없는 현재 상황이 지속된다는 가정 하에서 1980년부터 2008년까지의 데이터를 이용하여 2026년까지 추정
- 대체효과 반영 : 품목별로 수입산과 국산 간의 대체효과, 미국과 기타 국가 간의 수입선 대체효과를 고려하도록 방정식 체계를 설계
  - 수요의 대체효과와 생산에 있어서의 경합효과 고려
- 과일, 과채류 등과 관련된 검역에 의한 수입제한조치는 고려하지 않음
- 가공식품 미반영 : 모형 내에 가공식품은 포함되어 있지 않음.
  - 따라서 가공식품(제과, 당류, 면류, 주류, 음료 등)에 미치는 영향과 가공식품 수입으로 인

한 신선 농축산물 생산액 감소는 일부 품목을 제외하고는 반영되지 않았음.

- 다만 과실 농축액, 주스 등 신선 농산물과 관련이 깊은 1차가공품은 생과일로 환산하여 분석에 포함.

2. 영향 추정 결과

□ 이행 10년차에 농산물생산액 약 1조원 감소 추정

○ 한·미 FTA 협상 결과가 이행될 경우 향후 미국산 농산물 수입으로 우리나라 농산물 생산액은 발효 후 5년차에 6,785억 원, 10년차에 9,912억 원, 15년차에 1조 2,354억 원 감소할 것으로 추정됨.

- 이행 15년 이전에 이행기간이 종료되는 품목의 생산액 감소를 15년까지 연장하여 계산한 15년 평균 생산액 감소는 8,150억 원(이행기간 마지막 연도 생산액 감소를 15년까지 연장)
  - 15년간 누적 생산액 감소는 12조 2,252억 원

□ 농업생산액 증가로 2007년보다 피해액이 크게 계속

- 2007년 영향 추정 결과보다 피해액이 크게 나타나는 주요 원인은 최근 농산물 가격 상승과 가축 사육두수의 급격한 증가 등으로 농업 생산액이 증가하였기 때문
  - 예를 들면, 돼지 생산액은 2006년 3조 6천억 원에서 2008년 4조 1천억 원으로, 한우는 동기간 생산액이 2조 8천억 원에서 3조 3천억 원으로 증가
- 사과, 배, 복숭아 등 식물검역조치에 의해 수입이 금지된 품목들의 피해액은 검역조치가 해제될 경우를 가정하여 추정한 것임.
- 고추, 마늘, 양파 등 수입이 이루어지지 않는 품목은 기타 피해가 발생하는 발작물과의 재배지 경합에 의한 간접피해를 나타냄.
  - 예를 들면, 고추는 주로 감자, 옥수수, 고구마 등과 경합하고, 양파와 마늘은 보리의 피해로 간접적인 영향을 받음.

[표 2] 한·미 FTA에 따른 주요 품목별 생산액 감소 추정

단위 : 억 원

구분		연간			평균			15년 합계	15년 평균
		5년차	10년차	15년차	1~5년	6~10년	11~15년		
곡물	보리	11	23	45	7	18	35	295	20
	두류	164	177	202	118	171	191	2,399	160
	기타	31	49	49	21	46	49	576	38
	소계	206	249	295	146	234	274	3,270	218
채소, 특작	마늘	31	38	53	31	35	46	560	37
	양파	24	49	106	19	37	79	674	45
	고추	111	145	158	98	133	156	1,934	129
	과채류	372	412	412	263	395	412	5,348	357
	인삼	25	42	57	20	35	51	531	35
	기타	45	56	68	41	52	63	781	52
	소계	608	742	853	472	686	808	9,828	655

과수	사과	599	672	760	484	636	732	9,260	617
	배	396	454	498	293	437	480	6,052	403
	포도	439	585	731	326	526	673	7,625	508
	감귤	665	730	730	461	727	730	9,589	639
	복숭아	150	221	221	122	191	221	2,671	178
	기타	66	72	72	51	71	72	965	64
	소계	2,314	2,735	3,012	1,737	2,586	2,909	36,162	2,411
축산	쇠고기	1,040	2,463	4,438	594	1,836	3,577	30,036	2,002
	돼지고기	1,640	2,065	2,065	1,008	1,803	2,065	24,378	1,625
	닭고기	589	1,087	1,087	389	836	1,087	11,557	770
	유제품	297	430	430	259	372	430	5,306	354
	기타	91	143	173	64	116	163	1,716	114
	소계	3,656	6,187	8,193	2,314	4,963	7,322	72,993	4,866
총계		6,785	9,912	12,354	4,668	8,470	11,312	122,252	8,150

## ▣ 정부의 대책

한·미 FTA 농업부문 국내대책 투융자 규모는 총 21조 4천억 원

- 2007년 협상타결 당시 정부가 발표한 농업부문 보완대책에 제시된 투융자 규모는 10년간(2008 ~ 2017년) 20조 4천억 원
  - 이는 2007년에 추정된 15년간의 피해액 10조 470억 원에 기초
- 2011년에 변화된 경제여건을 반영하여 다시 추정한 결과 피해규모는 12조 2천억 원으로 나타났으며, 이에 대응하여 정부는 1조 원의 추가적인 투융자 계획을 발표

투융자 정책 외에 2007년 수립한 대책의 대폭 보완

- 정부는 시장개방에 대응한 농업·농촌 발전계획의 하나로 2004년부터 10년간 119조원의 투융자계획을 시행 중
  - 2013년까지 기존의 119조원 농업·농촌 투융자계획에 배정된 7조원, 실적이 부진한 사

업을 감액하여 전용하게 되는 3조 1천억 원, 순수한 한-미 FTA 대책에 따른 증액 2조 원 등 총 12조 1천억 원 투입

- 119조원 투융자계획이 끝나는 2014년부터 2017년까지는 8조 3천억원을 새로 확보해 지원하게 되고, 2011년에 1조 원을 추가함.
- 따라서 이미 119조원 계획에 포함되었던 대책을 제외한 순수한 증가분은 2013년까지 추가된 2조 원과 2014 ~ 17년까지 새로운 대책으로 지원될 8조 3천억 원, 2011년 추가대책 등 모두 11조 3천억 원

한·미 FTA 대책의 핵심은 농업의 체질 개선과 경쟁력 제고

- 대책의 핵심은 농업의 체질 개선과 경쟁력 제고 등 중장기 투융자에 두고 단기적 피해보전장치를 보완적으로 운용하는 것임.
  - 농촌 활성화 지원 분야는 한·미 FTA와의 직접적인 관련성이 적으므로 한·미 FTA 대책 사업 재정지원계획에는 포함되지 않음.

- 투융자액의 59.6%인 12조 2천억 원이 맞춤형 농정(8조9천억)과 신성장동력 창출(3조3천억) 등 농업의 체질 개선사업에 소요되고, 품목별 경쟁력 제고대책에 총 투융자금액의 34.4%에 해당하는 약 7조원 배정
  - 이 중 축산업 지원이 4조 7천억으로 가장 크며, 다음이 과일 채소 등 원예부문에 2조 3천억 원 지원

- 한 가격 하락이 발생한 경우에 한해 발동되며, 보상수준은 발동기준 가격과 시장가격과의 차이의 90%
  - 이는 한·칠레 FTA 대책에서 시행된 발동기준 80%, 보상수준 85%보다 개선된 조치이나, 발동기준의 완화 필요성이 제기되고 있음
  - 피해보전직불 제도는 10년으로 한·칠레 FTA 대책보다 3년 연장

**단기적 피해보전 대책으로 1조 2천억 원 투입 계획**

- 단기적 피해보전 대책에는 총 투융자액의 6% 가량인 1조 2천억 원(피해보전직불 7천억 원, 폐업지원 5천억 원)이 사용될 예정
  - 그러나 피해보전직불 및 폐업지원 대상이 증가할 경우 예산 규모를 초과한 집행도 가능할 것으로 판단됨.
- 피해보전직불(가격차 보상) 제도는 지난 5개년 가격 가운데 최고와 최저를 제외한 3개년 평균 가격의 85% 미만이 될 경우 발동
  - FTA 체결국으로부터의 수입 증가와 그로 인

- 폐업보상은 피해보전직불 발동요건을 갖춘 품목 가운데 시설투자가 이루어진 품목으로 한정되며, 보상수준은 순이익의 3년분. 폐업보상 기간은 협정 이행 초기부터 5년간
  - 한·칠레 FTA 대책에서 폐업보상은 순수입(조수입에서 경영비와 자가노력비 제외)이었으나 순이익(순수입에서 토지용역비와 자본용역비 제외)으로 낮아짐.
  - 이는 한·칠레 FTA 대책 당시 피해가 발생하지 않은 복숭아를 비롯하여 과다한 폐업지원이 이루어진 것을 보완하고자 한 조치임.

[표 3] 한·미 FTA 대비 농업부문 투융자 규모와 주요 사업\*

단위: 억 원

구분	2008 (A)	2009~2017 (B)	계 (A+B)	주요 사업
합계	14,498	189,129	203,627	총 61개 사업
1. 품목별 경쟁력 강화	6,108	63,860	69,968	33개 사업
가. 축산분야	3,542	43,398	46,940	축사시설현대화(14,700), 조사료생산기반확충(8,028), 분뇨처리시설(6,418) 등 17개 사업
나. 원예분야	2,508	20,314	22,822	인삼계열화(6801), 원예작물브랜드 육성(4,202), 과수고품질생산시설 현대화(3,856) 등 14개 사업
다. 식량분야	58	148	206	발작물 브랜드(170), 고랭지감자광역유통(36) 등 2개 사업
2. 한국농업의 체질개선	6,190	115,269	121,459	26개 사업

가. 맞춤형 농정 추진	3,753	84,995	88,748	농업경영체등록제(690), 경영이양직불(17,895), 교육훈련(2,980), 기계임대(2,980), 후계농육성(26,322), 농가단위 소득안정직불(17,200), 재해보험(20,719) 등 8개 사업
나. 신성장동력 확충	2,437	30,274	32,711	광역식품클러스터(1,000), 친환경물류센터(500), 농림기술개발(8,930), 바이오기술산업화(1,320), 해외시장개척(4,046), 한식세계화(480)등 18개 사업
3. 단기적 피해 보전	2,200	10,000	12,200	2개 사업 피해보전직불제(7,200), 폐업지원(5,000)

\* 2007년 발표된 대책만 포함. 2011년 추가대책 1조 원은 포함되지 않음.

## ▣ 향후 검토 과제

### 지원정책의 효율성 제고

- FTA 대책의 중복성·비효율성을 최소화할 수 있도록 종합대책 필요
  - 한·미 FTA와 한·EU FTA 등 협상이 완료된 FTA는 물론 한·호주 FTA, 한·터키 FTA, 한·뉴질랜드 FTA 등 협상 진행 중인 FTA를 고려하여 기존의 FTA 국내대책과 향후 이루어질 FTA 국내대책의 중복성, 비효율성 등을 최소화할 수 있도록 종합적인 대책이 필요
- FTA 보완대책은 농업의 경쟁력 제고 대책의 일환으로 추진될 필요 있음.
  - 단기적인 피해보전 대책(소득보전, 폐업보조)의 비중은 매우 낮고 경쟁력 제고 대책이 주를 이루고 있으며, 이는 FTA로 인한 직접적인 피해만을 고려한 것은 아님.
  - \* 예 : 한·미 FTA 대책 가운데 인삼, 채소 등 미국으로부터의 수입 가능성이 낮은 품목들에 대한 지원, 경영이양 직접지불, 친환경농업 직접지불, 수출촉진 등

### 지원대책의 실효성 제고

- 폐업지원 기간은 5년으로 주요 품목의 FTA 이행기간 15년에 비해 짧고 폐업 여부를 결정하기 어려운 이행 초기에 집행되는 것은 농업인의 위험부담을 가중시킬 수 있음.
  - 관세가 완전히 철폐되는 시기로 다가갈수록 수익성이 악화되고 폐업을 희망하는 농업인이 증가할 가능성이 높음.
  - 이러한 수요를 충족시키기 위해서는 폐업지원 기간을 품목별로 관세철폐 기간과 조화시킬 필요가 있음.
- 피해보전직불 제도도 위와 같은 이유로 10년에서 품목별 이행기간으로 연장하는 방안 검토 필요
  - 주요 농산물에 대한 관세 철폐는 10년 이상 장기간에 걸쳐 진행되기 때문에 특별한 상황이 발생하지 않는 한 한·미 FTA로 인하여 급격한 가격하락은 나타나지 않을 가능성이 높음.
  - 피해보전직불 초기에는 관세 감축 폭이 작기 때문에 제도의 발동 가능성이 낮음. 관세가 0% 수준으로 수렴하는 이행 말기로 갈수록 피

해가 증가할 것으로 예상되기 때문에 발동기간 등에 대한 검토 필요

- 피해보전직불 제도의 발동기준 가격에 대하여 농업경영인이 감내할 수준이 어느 정도인지에 대한 검토 필요
  - 피해보전직불 제도의 발동기준 가격은 평균 가격의 85%로 피해가 클 것으로 예상되는 축산 및 과수 부문의 관세 수준(주로 45% 이내)과 관세감축 기간(주로 10년 이상)을 고려할 때 발동 가능성이 낮음.
  - 가격이 15% 이상 하락할 경우에만 보상이 이루어지는 방식으로 상당한 소득 감소는 감내할 수밖에 없음.
- 한·미 FTA 국내대책에서는 폐업지원 대상이 사후적으로 결정되기 때문에 대상품목 선정기준을 보다 구체화하여 핵심 품목 중심으로 범위를 한정할 필요

**보상의 적정성 검토**

- 폐업지원 대상은 고정투자가 이루어지고 장기간에 걸쳐 생산이 이루어지는 품목(예, 과수, 축산 등)으로, 조수입에서 경영비, 자가노력비, 토지용역비, 자본용역비 등을 제외한 ‘순수익’의 3년분을 보상하게 됨.
  - 한·칠레 FTA 대책에서는 토지용역비와 자본용역비를 제외하지 않았기 때문에 보상액이 과다하고 신청자도 많았다는 지적
  - 순수익 기준으로 변경할 경우 이 문제가 다소 해소될 수 있으나, 폐업을 통한 구조조정 및 국내 가격지지 효과가 감소할 수 있음.
- 품목별(산업별) 특성을 고려하지 않고 순이익

3년분을 보상하는 방식이 적정한 것인가 검토 필요

- 축산업의 경우 연도별로 소득률의 차이가 크고 순이익이 낮을 수 있으므로, 품목별 특성을 고려하여 차등화하는 방안 검토 필요
- 금지기간 5년의 적절성에 대한 검토가 필요하며, 과수 종류에 따라 식재 후 수확까지 소요기간이 다르듯이 축산업, 인삼 등 특용작물, 경종작물 등이 서로 다른 투자 - 수익 순환 기간이 있는 점도 고려되어야 함.

**종합적 지원대책 강구(농가단위 소득보전직불 등)**

- 폐업지원금 수령 농가가 다른 품목으로 전업할 경우 대체 효과를 고려하면 다른 품목에 피해를 가져다주는 결과를 초래할 우려
  - 한·미 FTA 등으로 폐업 대상 작목은 증가하고 이러한 품목으로의 전업이 불가능하게 될 경우 폐업 대상이 아닌 품목으로 생산이 집중되고 가격 하락과 경영악화로 이어질 수 있으며, 농가의 작목 선택의 폭이 좁아져 경영 위험도가 증가하는 등의 부작용이 우려
- 폐업은 규모화와 상충될 소지가 있으며, 폐업이 많이 이루어진 지역에서는 임차 비용이 증가한 것으로 나타남.
  - 농지 구입을 통해 규모를 확대하는 것이 현실적으로 매우 어려운 점을 감안하면 임차를 통한 규모 확대가 대안일 수밖에 없는 상황에서 폐업지원 농지의 증가로 임차료가 상승하는 것은 규모화를 통한 경쟁력 제고와 상충
- 폐업 및 소득보전 지원사업 대상 품목과 대상 농가가 증가할 경우 행정적 비용이 크게 증가할

## | 집중탐구 |

수 있으며, 한·미 FTA, 한·EU FTA, 한·중 FTA 등 증가하는 FTA 협정을 고려하면 중요한 농산물은 대부분 지원대상 품목에 포함될 가능성이 높음.

- 수입량, 가격, 단수 등 통계자료를 필요로 하고 통계가 지역별, 농가별로 격차가 클 경우 민원이 발생할 소지가 높기 때문에 행정비용과 사회적 갈등을 최소화할 수 있도록 하는 방안이 강구될 필요 있음.

### 기타 사항

#### ○ 유보예산 집행

- 비준 및 이행이 당초 예상보다 늦어지는 등의 이유로 유보되고 있는 한·미 FTA 국내대책 예산(예 : 2008·2010년간 유보사업 예산 6,145억 원)이 집행에서 제외될 경우 발생할 수 있는 문제점 검토 필요

#### ○ 보완대책 기간 연장

- 한·미 FTA의 이행기간은 중요한 품목의 경우 15년 이상인 경우가 많으나 국내대책은 10년으로 설정되었고, 한·미 FTA 비준이 지연되고 있으나 예산을 집행하고 있어 당초 계획한 이행기간과 보완대책 집행 기간에 차이가 커지고 있음.

- 한·미 FTA 이행기간 중에 정부의 대책은 이미 완료되어 공백상태를 나타내는 기간이 길어질 가능성이 높음.

#### ○ 인력육성 등 소프트웨어에 대한 지원 보완

- 정부의 보완대책의 대부분은 시설투자 등 하드웨어 중심으로 인력개발, 기술개발, 교육 및 훈련, 제도정비(원산지, 이력추적제, 동식물검역, 방역, 유통시스템 등) 소프트웨어 측면은 상대적으로 취약

- 소프트웨어 측면의 보완을 통해 하드웨어 부분과 충분한 시너지 효과를 나타낼 수 있도록 할 필요 있음.

#### ○ 보완대책의 수립, 집행, 평가, 수정 및 보완 순환 시스템 구축

- 현재 집행되고 있는 FTA 보완대책은 물론 향후 이어질 중국과의 FTA 등을 고려할 때 지원 규모는 크게 증가할 수 있음. 보완대책의 제도적 측면과 경제적 측면에 대한 평가가 강화될 필요 있음.

- 평가시스템 강화로 제도의 수정, 보완을 통해 효율성을 높이고 현장의 요구를 수용하는 유연한 시스템을 구축할 필요 있음.

