

2012. 6. 15

FTA 추진현황 및 과제 토론회

최미희

국회의산정책처 산업사업평가과장

1. 통상조약과 국회의 역할
2. 한·칠레 FTA 피해영향에 대한 대책과 과제
3. 한·미 FTA 피해영향에 대한 대책과 과제
4. 한·중 FTA와 관련한 영향평가의 중요성
5. 피해영향에 대한 대책과 향후 과제

<요약>

1. 통상조약과 국회의 역할

- FTA 관련 통상조약은 국회비준 동의를 받도록 하여 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」에 따른 대책의 수립, 집행, 평가, 수정 및 보완 등에 대해 국회에 보고하여야 할 것임.
 - FTA에 대해서는 헌법 60조에서 규정된 국회 동의대상인 “입법사항”만이 아니라 “중대한 재정적 부담을 지우는 조약”도 포함시켜야 마땅할 것임.
 - － 현행 관행 하에서 FTA의 국회비준 동의 사유를 “입법사항으로 한정된 결과 EFTA(4개국), ASEAN(10개국) 및 인도와의 FTA에 대해서는 국회의 비준동의를 받지 않음.
 - 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」에서는 국회비준 동의 대상 FTA만을 “통상조약”으로 보고, 통상조약에 대해서만 동법 적용을 받도록 규정하고 있음.
 - 따라서 국회비준 동의를 받지 아니한 EFTA, ASEAN, 인도와의 FTA는 경제적 효과, 영향평가, 협상결과, 이행상황 평가 등의 대상에서 제외됨.
 - － 발효 후 10년 경과하지 아니한 통상조약은 이행상황 평가 결과를 국회 외통위에 보고(통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률 제15조) : 경제적 효과, 피해산업 국내대책의 실효성 및 개선방안 등

2. 한·칠레 FTA 피해영향에 대한 대책과 과제

- 2004년 체결된 한·칠레 FTA는 (1) 체결 이전부터 주요 수입원인 구리를 뺀 무역수지는 흑자로 나타났고, (2) 수입하지 않았음에도 지원, (3) 중복지원, (4) 사업기간이 현실적이지 못해 실제 지원대상이 지원에서 제외되거나, (5) 시설위주 지원의 한계 등의 문제가 발생한 바 있음.
 - (1) 2010년 현재 전체 무역수지는 적자(-12억7,400만달러)이나 구리를 뺀 무역수지는 흑자(16억9,900만달러)로 나타남.

- (2) 피해보전직불사업의 경우 가격하락에 따른 피해가 발생하지 않아 보상대상이 없어 집행실적이 전무
 - － 피해보전직불사업은 축산물(돼지고기), 과수(포도, 복숭아, 키위)에 대해 수입증가로 가격이 80% 이하(발동기준가격)로 떨어지면 시장가격과 발동기준가격 차의 80%를 보상하는 사업
- (3) 폐업지원사업의 경우 식품검역문제로 수입되지 아니한 복숭아에 대해 폐업지원금을 지급하였을 뿐 아니라 포도와 키위의 경우 동일 농가에 중복지원 사례 발생
- (4) 피해보전직불의 지원기간(7년)과 폐업지원기간이 이행 초기(5년)으로 한정되어 지원대상이 줄어드는 결과를 초래하였는 바, 생산자가 발효 초기에 피해에 적응하고 상황에 적응하면서 폐업 판단을 할 수 있도록 적정 사업기간 검토가 필요
- (5) 거점산지유통센터보급사업의 경우 기존사업에 대한 사업성과 점검 없이 투자를 확대한 결과 과잉설계 및 농민의 낮은 참여로 가동률이 저하되고 적자가 발생하였고, 농산물유통개선사업과 중복되는 문제가 발생하는 등 사업계획과 성과 검토를 통해 사업을 추진하고 교육 컨설팅 등 소프트웨어 사업과 연계하는 방안이 필요

3. 한·미 FTA 피해영향에 대한 대책과 과제

□ 재정지원(24.1조원)은 한·칠레 FTA의 경험에서 얻은 시사점을 반영할 필요

- 한·미 FTA 농업분야 재정지원의 4.9%(1.3조원)인 단기피해보전 부문의 피해보전직불과 폐업지원 사업은 지원기간을 이행초기(10년)로 한정하기 보다는 생산자가 피해에 적응하고 상황을 파악하면서 미래를 설계할 수 있도록 보완대책 집행기간에 대한 재검토 필요
 - － 한·미 FTA의 이행기간은 주요 품목의 경우 15년 이상인 경우가 많으나 국내 대책은 10년으로 설정하는 한계가 있음
- 한·미 FTA 농업분야 재정지원의 46%(12.1조원)에 달하는 품목별 경쟁력 강화부문의 경우 시설현대화, 처리시설 지원, 생산기반 설비 등과 같은 하드웨어 투자에 재원을 주로 배분하고 있는 바, 소프트웨어 측면의 지원을 병행하여 불필요한 시설과 설비지원이 발생하지 않도록 점검 필요
- 한·미 FTA 재정지원의 49%(12.8조원)에 달하는 체질개선 부문도 하드웨어 중심으로 주된 재원이 배분되고 있는 바, 단기피해보전(피해보전

직불과 폐업지원)과 연계하여 추진하는 것이 필요

□ 세제지원(29.8조원)은 재정지원사업과 조화를 꾀하는 방식으로 추진될 필요

- 농업용 면세유 지원(부가세 면세)제도는 생산비용을 낮춘다는 측면에서 볼 때 투입재 보조금과 유사하므로 보조금 재정지원 정책목표와 동일한 맥락에서 검토 필요
 - － 투입재 보조금을 농친환경지원으로 전환하는 것과 조화를 꾀하도록 장기적 개선방안을 검토할 필요
 - － 최근 WTO 협상에서 수산업 수송비 지원에 대해 제재의 움직임이 있으므로 제재가 발동할 시 대체수단에 대해서도 검토 필요
- 영농기자재 세제지원(부가세 영세율)제도도 생산비용 절감 차원에서 사료, 비료, 농약, 농어업용 기자재 등에 대해 조세감면하나, 비료와 농약에 대한 조세감면은 정부의 친환경농업을 위한 화학비료와 농약 감축정책과 충돌하므로 검토 필요
 - － 정부는 업의 다원적 기능 강화(농업, 환경, 지역의 통합)에따라 2013년까지 화학비료와 농약의 사용량을 현재보다 40%감축한다는 정책목표를 설정(농업·농촌종합대책, 2004)

4. 한·중 FTA와 관련한 영향평가의 중요성

□ 4대 교역국(중국, EU, 일본, 미국) 중 가장 피해영향이 클 우려

- EU와 미국은 이미 타결, 일본은 우리 농업에 긍정적 영향 미칠 것으로 예상
- 중국은 우리나라와 가까운 거리에 있어 교역상 운송비와 신선도 유지에 큰 문제가 없고, 농산물의 종류나 수확시기도 차이가 없어 가격경쟁력이 높음

□ 농업분야 전 부문에 걸쳐 피해영향이 나타날 듯

- 미국, EU 등과의 FTA는 대부분 축산업에 집중되었음에 반해 중국은 채소(특히 고추, 마늘, 양파), 과일, 잡곡 등에 큰 피해를 줄 가능성이 커 우리 농업 전반에 위험한 상황의 초래할 수도 있음

□ 엄정한 영향평가 및 피해에 대한 국내대책에 대해 국회 차원의 검토 체계 구축 필요

- 영향평가 및 그 피해에 대한 국내대책의 실효성에 대한 면밀한 검토가 필요하며, 이를 수용할 수 있는 기반이 갖추어졌는지 확인 필요
- 2012년 7월 18일 시행되는 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」에 따라 국회에 보고되는 국내대책에 대한 국회 차원의 재검토 체계 구축 필요
 - － 통상조약체결계획을 수립한 때에는 국회 외교통상통일위원회에 보고(제6조)
 - － 외교통상부 장관은 통상조약 체결의 경제적 타당성 검토(제9조), 영향평가 실시(제11조), 협상결과의 국회 외통위 보고(제12조)
 - － 발효 후 10년 경과하지 아니한 통상조약은 이행상황 평가 결과를 국회 외통위에 보고(제15조)

1. 통상조약과 국회의 역할

: 국회의 비준동의 및 국회차원의 검토체계 구축

- 헌법 제60조 제1항에 따른 국회 동의 대상인 조약¹⁾은 2012년 7월 18일부터 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」의 적용을 받게 됨.

* 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」에서는 다음과 같은 사항을 규정함.

통상조약체결계획의 수립 및 국회 외교통상통일위원회에 보고, 공청회의 개최, 국민의 의견제출, 통상조약 체결의 경제적 타당성 등 검토, 통상협상의 진행 및 국회의 의견제시, 영향평가, 협상결과의 보고, 비준동의의 요청, 설명회 개최, 통상조약의 이행상황 평가 및 보고 등(제6조~제15조)

- 관행상 조약에 대한 국회의 비준동의권 행사 필요여부를 정부가 단독으로 판단하고 있으며 현행 관행 하에서 FTA의 국회 비준동의 사유를 “입법사항”에 한정하는 경향이 있음.

(1) 문제

- 예컨대 한·미 FTA의 경우 관세의 철폐, 자동차 소비세율의 인하 등으로 인해 생산성 증가 등 간접세수증가효과를 배제할 경우 연평균 2.2조원의 세수가 감소할 것으로 예상되고, 이행 시 농업부문이나 일부 제조업 등의 피해와 관련한 국내보완 대책의 시행과 관련하여 20조원이 넘는 규모의 상당한 예산조치가 수반될 것으로 예상되는 바, 비록 한·미 FTA가 재정적

1) 헌법 제60조 제1항의 규정에 따라 국회가 동의권을 갖는 조약안에 대해서는 국회의 동의를 받아야 함. 동의를 받아야 하는 조약에는 ① 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, ② 강화조약, ③ 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 ④ 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권이 있음.

부담을 목적으로 하는 조약은 아니지만 “국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약”(국회 외교통상통일위원회, 한미 FTA 검토보고서, 2011. 8, 16쪽)이라 할 것임.

- 조약에 대한 국회의 비준동의권 행사 필요여부를 정부가 단독으로 판단하고 있는 현 관행 하에서 FTA의 국회 비준동의 사유를 ‘입법사항’에 한정함(국회 외교통상통일위원회, 2011. 8, 16쪽)에 따라, 기왕에 체결된 FTA 중 상당 수가 국회의 비준동의를 받지 않았을 뿐 아니라 향후 체결될 FTA 또한 국민 경제생활에 광범위한 변화를 야기함에도 불구하고 입법사항이 없다는 이유로 국회에 제출되지 않을 가능성이 있음.

[표 1] 국회비준 동의를 받은 FTA와 받지 않은 FTA, 비준 동의 여부 미확정 FTA

FTA 추진현황	국회비준 동의	동의 대상 제외	국회비준 동의 여부 미확정
발효 (8건, 45개국)	칠레, EU, 싱가포르, 페루, 미국	EFTA(4개국), ASEAN(10개국), 인도	
타결 (1건, 1개국)			터키(2012. 3. 16 가서명)
협상 진행 (8건, 13개국)			중국, 캐나다, 멕시코, 뉴질랜드, 호주, GCC(6개국), 콜롬비아, 인도네시아
협상준비 또는 공동연구 (8건, 15개국)			일본, 한중일, MERCOSUR (4개 국), 러시아, 이스라엘, SACU, 베트남, 몽골, 중미(5개국), 말레이시아

- 국회비준 동의를 받지 아니한 FTA는 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」 상의 “통상조약”에서 제외되므로 법적 관리 대상에서 제외되는 한계가 있음.

* 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」에서 규정한 다음 사항의 적용이 배제됨.

통상조약체결계획의 수립 및 국회 외교통상통일위원회에 보고, 공청회의 개최, 국민의 의견제출, 통상조약 체결의 경제적 타당성 등 검토, 통상협상의 진행 및 국회의 의견제시, 영향평가, 협상결과의 보고, 비준동의의 요청, 설명회 개최, 통상조약의 이행상황 평가 및 보고 등(제6조~제15조)

(2) 결론

- FTA의 경우 “입법사항에 관한 조약” 만이 아니라 “중대한 재정적 부담을 지우는 조약”으로 보는 것이 마땅할 것임.
- 통상조약법상 “기왕에 체결된 FTA”의 관리에 관한 법개정을 요함.
- 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」에 따라 보완대책의 계획, 집행, 평가하여 국회에 보고하도록 하고 있는 바, 이와 관련한 국회 차원의 검토체계를 구축하는 것이 바람직할 것임.

2. 한·칠레 FTA 피해영향에 대한 대책과 과제

: FTA이행지원기금 1.2조원(2004~2013년 합계)

(1) 종합결론

- 전체 무역수지는 적자이나 FTA 체결 이전부터 주요 수입원인 구리를 뺀 무역수지는 흑자로 나타남.
- 단기보전대책인 피해산업지원사업은 축산물인 돼지고기 영향은 미미한 것으로 나타났고, 과실류인 포도와 키위의 경우 폐업 중복지원 문제가 발생, 복숭아는 수입하지 않았음에도 불구하고 지원하는 관리부실이 발생함.
- 2012년 7월 18일부터 시행되는 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」 제15조에 따라 경제적 효과, 피해산업 국내대책의 실효성 및 개선방안 등의 이행상황을 평가하고 그 결과를 국회 외교통상통일위원회에 보고해야 할 것임.

(2) 무역수지



주1: 대 칠레 주요 수출품목: 경유, 승용차, 화물자동차, 합성수지, 무선전화기

주2: 대 칠레 주요 수입품목: 동피 및 동광(약 70%), 펄프, 아연광, 가축육류

* 대 칠레 수입품 중 동피 및 동광의 비중: 2003년(69.0%), 2010년(68.3%)

(3) 단기 피해보전 대책의 사후관리

- 단기적 피해보전 대책은 경영안정지원사업의 일환으로 추진되었으며, 피해보전직불과 폐업지원 사업으로 구성됨

① 피해보전직불: 가격하락에 따른 피해 미발생, 집행실적 없음

* 피해보전직불 발동기준: 수입증가로 가격이 80%이하(발동기준가격)로 떨어지면 시장가격과 발동기준가격 차의 80%를 보상하도록 규정

[표 2] 피해보전직불 사업 결산내역

(단위: 백만원, %)

	당초예산	전년이월	이·전용	예산현액	지출액	불용액	집행률
2004	13,917	—	△1,325	12,592	0	12,592	0.0
2005	13,390	—	△13,390	—	0	—	0.0
2006	6,488	—	△6,488	—	0	—	0.0
2007	1,000	—		1,000	0	1,000	0.0
2008	100,000	—	—	100,000	0	100,000	0.0
2009	41,500			41,500		41,500	0.0
2010	26,500			26,500		26,500	0.0
2011	31,500			31,500		31,500	0.0

자료: 농림수산식품부, 내부자료, 2012.6.

- 돼지고기(축산물): 국내가격 변화 미미

돼지고기의 대칠레 수입비중: 2003년(16.4%), 2010년(16.8%)

돼지고기는 발효 전에 비해 수입액이 3~5배 증가하였으나 가격이 하락하지 아니하고, 산지가격은 발효 이전보다 높은 수준 유

지(제민, 한·미 FTA 보완대책 관련 쟁점, 국회예산정책처, 2010, 29쪽)

→ 국내 돼지고기 사육두수 및 산지가격이 FTA 발효 이전과 비교해서 증가하거나 높은 수준을 유지한 바 있음..

→ 돼지고기는 다른 국가로부터 수입선이 전환된 무역전환효과로 해석할 수 있음.

- 포도, 복숭아, 키위(과수): 국내 가격 변화 미미

포도의 대칠레 수입비중: 2003년(64.1%), 2010년 81.5%)

포도(시설포도)와 키위는 6년간(2003~2009) 연평균 24.7~24.8% 증가(제민, 국회예산정책처, 2010, 28쪽)

→ 칠레 수입품목과 경쟁관계에 있는 국내산 포도, 키위의 재배면적과 생산량이 증가하였음. 복숭아는 식품검역 규정으로 수입하지 않음.

② 폐업지원

- 수입이 되지 아니한 복숭아(식품검역 문제)에 대해서도 폐업지원금을 지급함. 뿐만 아니라 지원대상자 선정 및 사후관리가 체계적으로 이루어지지 않아 동일 농가에 중복 지원한 사례도 발생함(제민, 국회예산정책처, 2010, 31쪽)

; 집행비용의 고려 필요

- 폐업지원금 수령인의 폐업 후 선택한 대체작목은 과수가 30.2%, 채소류가 25.5%

- 사후관리에 있어서 작목전환에 따른 대체효과(간접피해) 고려 필요

- 폐업에 따른 폐업지원금 지급에도 불구하고 폐업 후 재배면적은 복숭아를 제외한 포도와 키위 모두 증가하였음
(이유: 가격수준 유지된 결과 젊은 창업농 등의 신규 참여와 경쟁력을 갖춘 일부농가 재배면적 확대)

; 사후관리에 있어서 지원효과 검증으로 지원의 유연성 제고 필요

- 폐업지원기간이 이행 초기(5년)로 한정되어 보전직불제도의 작동가능성이 낮아지는 결과를 초래
(제민, 국회예산정책처, 2010, 37~43쪽)
- ; 생산자가 발효 즉시 폐업을 하기 보다는 초기에 피해에 적응하고 상황을 지켜보며 폐업 판단할 수 있도록
적정 사업기간 검토 필요

[표 3] 폐업지원 사업 결산내역

(단위: 백만원)

연도	당초 계획(A)	계획 변경	계획 현액(B)	지출액(C)	집행률 (C/A)	집행률 (C/B)	불용액 (E)
2004	21,420	3,273	24,693	24,693	115.3	99.8	—
2005	26,055	26,959	53,014	53,014	203.5	100.0	—
2006	60,300	6,488	66,788	66,788	110.8	100.0	—
2007	60,300	—	60,300	56,486	93.7	93.7	3,814
2008	100,000	—	100,000	36,692	36.7	36.7	63,308
2009	59,000		59,000	—	—	—	59,000
2010	35,000		35,000	—	—	—	35,000
2011	35,000		35,000	—	—	—	35,000

자료: 농림수산식품부, 내부자료, 2012.6.

(4) 중장기 피해보전대책의 사후관리: 농산물 경쟁력강화

- 중장기 피해보전 대책은 농산물 품목별 경쟁력강화의 일환으로 추진되었으며, 시설 위주의 거점산지유통센터사업으로 구성됨.
기존사업에 대한 엄격한 사업성과 점검 없이 관련 투자가 이루어질 경우 투자 확대에도 불구하고 이에 적합한 성과가 나타나

지 않을 우려가 있으므로 향후 생산농가 및 생산자 조직과의 유기적 연계, 관련 조직의 사업참여 여부에 대한 점검, 운영능력에 대한 검증 등을 고려하고 교육·컨설팅 등 소프트웨어 사업과 연계하여 추진할 필요 있음

* 과수 주산지를 중심으로 권역별로 규모화·현대화된 거점산지유통센터를 2004~2017년까지 30개소 건설할 계획.

공공유형(국고:지방비=50:50), 일반유형(국고:지방비:자부담=40:30:30)

- 지자체의 실행률 저조(2005년 3.4%, 2006년 6.5%, 2007년 9.1%, 2008년 42.0%, 2009년 0%), 과잉설계 및 농민의 낮은 참여로 인한 가동률 저하, 적자 발생 등으로 2007년 이후 예산 대폭 축소(제민, 국회예산정책처, 2010, 44~46쪽)

[표 4] 거점산지유통센터 사업 연도별 결산내역

(단위: 백만원, %)

	예산액	계획 변경	예산 현액	집행액	실집행액	불용액	집행률
2004	12,000	—	12,000	9,943	1,400	2,057	11.6
2005	22,500	—	22,500	22,500	756	—	3.4
2006	21,103	—	21,103	21,103	240	—	1.1
2007	32,750	—	32,750	30,340	2,992	2,440	9.1
2008	14,923	—	14,923	14,923	6,264	—	42.0
2009	750	—	750	750	0	—	0.0
2010	6,799	—	6,799	6,799	6,420	—	—
2011	8,295		8,295	8,295	5,600	—	67.5

주: 집행률은 예산현액 대비 실집행액 기준임.

자료: 농림수산식품부, 내부자료, 2012.6.

- 2009년까지 17개소가 선정되어 15개소가 가동 중으로 사업초기에 비해 가동률, 매출액, 당기순이익 등 지표에서는 일부 개선 있음.

3. 한·미 FTA 피해영향에 대한 대책과 과제

: 농업분야 지원규모 54조원(2008~2017년 합계)

(1) 한·미 FTA 지원규모: 재정지원(24.1조원), 세제지원(29.8조원)

[표 5] 한미FTA 관련 주요 투융자규모

(단위: 억원, 2008~2017년 합계)

	투융자규모	주요 사업
합계	261,989	
품목별 경쟁력강화	120,609	
축산분야	93,040	축산시설현대화(14,700+5,000), 조사료생산기반 확충(8,028), 분뇨처리시설(6,418) 등
원예분야	26,822	인삼계열화(6,801), 원예작물브랜드 육성(4,202), 과수고품질생산시설 현대화(3,856), 과수시설및원예시설현대화(+4,000) 등
식량분야	206	발작물브랜드(170), 고랭지 감자광역유통(36) 등
수산분야	541	원양어선설비현대화(240), 활어운반선건조(60) 등
한국농수산업 체질개선	128,415	
맞춤형 농정추진	89,748	농업경영체등록제(690), 경영이양직불(17,895), 농기계임대(2,980), 후계농육성(26,322), 농가단위소득안정직불(17,200) 등
신성장동력 확충	32,711	광역식품클러스터(1,000), 친환경물류센터(500), 농림기술개발(8,930), 해외시장개척(4,046) 등
수산업 체질개선	5,956	양식수산물재해보험사업(2,218), 조건불리지역보전제(60) 등
단기적 피해보전	12,965	농업피해보전직불(7,200), 농업폐업지원(5,000), 수산소득보전직불(231), 수산업폐업지원(534) 등

자료: 서세욱, 농업·농촌 중장기 투융자계획 운용 현황과 개선과제, 국회예산정책처, 2012, 97~98쪽 재정리.

[표 6] 세제지원 규모

(단위: 조원, 2008~2017년 합계)

		2007년 대책 (2007. 11)	수정대책 (2011. 8)	추가대책 (2012. 1)	대책내용
일몰연장분	면세유	15.2	15.2	15.2	농어업용 면세유 감면 10년 연장, 공급대상 확대
	영세율	13.6	13.6	13.6	부가세 영세율 10년 연장
	소 계	28.8	28.8	28.8	—
일몰연장분 외		—	0.2	1.0	수입사료 무관세, 농사용 전기료 적용 확대
합 계		28.2	29.0	29.8	

주1(면세유지원): 농업용 면세유 지원기간을 연장(2012. 6에서 2015. 12, 조특법 106조의2)하였고 공급대상을 농업용 굴삭기(1톤미만), 사료배합기, 농업용 1톤트럭 추가, 농업용 로더 2톤이상에서 4톤미만으로 확대

주2(영세율): 사료, 비료, 농약, 농어업용 기자재 등에 대한 부가세 영세율 제도를 연장(2011. 12에서 2014. 12, 조특법 105조)하였고 적용대상에 동력이앙기 부속작업기(벼직파기, 측조시비기, 중경제초기, 약제살포기, 자동씨레) 추가

자료: 관계부처 합동, 한·미 FTA 비준에 따른 추가 보완대책, 2012.1.3, 8쪽, 참고5

(2) 재정지원 대책에 대한 검토

① 단기적 피해보전

- 단기적 피해보전 지원규모는 1.3조원이며 농업피해보전직불, 농업폐업지원, 수산소득보전직불, 수산업폐업지원 등으로 구성되며 총지원 규모의 4.9%임.

* 단기적 피해보전은 2010년 농림수산식품부 예산의 5.4%에 머무는 바, 주요 산업선진국의 지원규모(미국 2007년 12.2%, 일본 2009년 7.9%, 영국 2008년 19.5%)와 비교할 때 지원규모가 상대적으로 적음(서세욱, 국회예산정책처, 2012, 40쪽)

- 1970년대부터 2000년대에 이르는 동안 농작물에 대한 농가수입 비중은 미국은 감소(56.6%→31.0%),

채소는 증가(8.1%→24.6%), 과수는 증가(2.9%→12.1%), 축산물은 증가(12.5%→19.5%) 추세를 보였고, 생산량 확대는 가격인하를 초래하여 농업소득의 정체를 초래함(서세욱, 국회예산정책처, 2012, 53쪽 재정리). 그러므로 FTA 이행에 따른 채소, 과수 및 축산물과 같은 농작물에 대한 피해보전은 농가소득 안정화에 매우 중요한 항목임.

* 채소류, 과실류 등의 생산기반 설비 및 생산량 확대는 시설현대화와 같은 하드웨어 시설투자 확충에 재원을 집중 배분한 영향도 배제키 어려움

- 한·칠레 FTA 경험을 통해 피해보전직불과 폐업 지원기간을 이행 초기(7년과 5년)로 한정함에 따라, 피해보전직불은 전혀 지원되지 않는 결과를 초래한 바 있음. 그럼에도 불구하고 한·미 FTA에서 지원기간을 조정하지 않아 유사한 결과가 초래될 가능성을 배제키 어려움.

; 비준 및 이행이 당초 예상보다 늦어지는 등의 이유로 한·미 FTA 국내대책 예산

(예, 2008~2010년간 유보사업 예산 6,145억원)이 집행에서 제외된 후 이를 어떻게 처리했는지 확인 필요.

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

; 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 집행기간에 차이가 커지고 있음.

- 이행기간과 국내대책의 예산집행의 불일치에 대한 조정 필요

; 농가소득의 안정을 꾀하기 위해 FTA 체결대상국과 유사한 규모로 지원규모 확대를 검토할 필요가 있으며, 생산자가 발효 즉시 폐업을 하기 보다는 초기에 피해에 적응하고 상황을 지켜보며 폐업 판단할 수 있도록 적정 사업기간을 검토한 후 이를 반영한 예산지원 대책 필요

② 품목별 경쟁력 강화

- 품목별 경쟁력 강화에는 12.1조원(총지원의 46.0%) 규모의 재정을 축산, 원예, 식량 및 수산분야에 지원하는 바, 대부분의 재정을 시설현대화, 처리시설 지원, 생산기반 설비 등에 배분하고 있음
- 현재 농가소득의 정체는 품목별 생산기반 시설 설비 및 시설현대화에 따른 생산량 증가로 인한 가격하락을 초래하였음(서세욱, 국회예산정책처, 2012, 53~61쪽)에도 불구하고, 한·미 FTA에 따른 가격하락의 피해를 최소화하기 위한 방안으로 하드웨어 시설 투자에 재원을 집중 배분하는 것이 경쟁력을 강화시킬 수 있을는지 의심스러움.
- 필요한 하드웨어에는 지원이 필요하겠지만 소프트웨어 측면의 지원을 통해 경쟁력을 보다 강화하는 방안을 고려하는 것이 필요
 - * 특히 축산 및 수산분야는 대부분의 지원이 하드웨어에 재정의 대부분을 배분하고 있는데 이에 대한 개선대책을 마련하는 것이 필요

③ 농림수산업 체질개선: 12.8조원(총지원의 49.0%)

- 단기적인 피해보전 대책(소득보전, 폐업보조)의 비중은 매우 낮고 하드웨어 중심의 경쟁력 제고 대책이 주를 이루고 있는바, 체질개선을 중점으로 한 단기피해보전 및 경쟁력 제고대책의 연계 추진이 필요함
- * 예: 한·미 FTA 대책 가운데 인삼, 채소 등 미국으로부터의 수입 가능성이 낮은 품목들에 대한 지원, 경영이양 직접지불, 친환경농업 직접지불, 수출촉진 등

(3) 세제지원 대책에 대한 검토

① 농어업용 면세유 지원: 부가세 면세

- 면세유 지원은 총 조세지원의 53%인 15.2조원의 조세지출 규모임.

농어업용 면세유 지원기간을 연장(2012. 6. →2015. 12)하였고, 공급대상을 확대하여 생산비 지원을 통한 농어가의 경영부담을 낮춤.

* 농업용굴삭기(1톤미만), 화식 사료 배합기, 농업용 1톤트럭을 추가, 농업용 로더 2톤미만에서 4톤미만으로 확대

- 농어업 면세유 제도는 세제지원에 해당하지만, 실질의 효과 측면에서는 농가나 어업인에 대한 재정지출과 유사.
생산비용을 낮춘다는 측면에서 볼 때, 투입재 보조금과 유사

; 농어민 면세유 제도는 농어촌 보조금에 포함되지 않지만, 유사한 정책목표와 효과를 가지므로 동일한 맥락에서 검토 요망

- 농어업 면세유 지원의 규모가 크기 때문에, 면세유 제도의 근본적 개편은 관련 제도 전체의 구조적 변화를 의미하므로, 투입재 보조금을 친환경 지원으로 전환하는 것에 맞추어 유사한 개선방안을 장기적으로 검토 필요

- 최근 WTO 협상에서 수산업 수송비 지원에 대해 제재하고자 하는 움직임이 있으므로,
면세유 제도 개편에 있어서도 이를 고려할 필요가 있음.

; 세계무역기구 도하개발아젠다(WTO/DDA) 수산보조금 부속서 협상에서는 연료비 보조를 포함한 어선의 운용비용 보조가 금지보조금에 포함되는 방향으로 논의되고 있음.

(국회입법조사처, WTO/DDA 수산보조금 협상 대응방안: 어업용 면세유를 중심으로, 2010. 3, 46쪽)

; 어업용 석유류 면세는 WTO/DDA 수산보조금의 규제대상으로 논의되고 있는 연료비 보조에 해당되어
위 협상에서 규제대상으로 확정될 경우(즉, 어업용 석유류에 대한 과세) 어업의 생산비용 및 당기 순이익에 미치는
영향이 클 것이므로 이에 대한 대비 필요

② 영농기자재 세제지원: 부가세 영세율

- 농어가 경영부담 완화를 위해 사료, 비료, 농약, 농어업용 기자재 등에 대한 부가세 영세율 제도를 연장(2011. 12 → 2014. 12)
하였고, 영세율 적용대상 기자재를 추가함(129종→134종)
* 동력이앙기 부속작업기(벼직파기, 측조시비기, 중경제초기, 약제살포기, 자동써레)

二 비료와 농약에 대한 부가세 영세율 적용은 정부의 친환경농업을 위한 화학비료와 농약 감축정책과 충돌

- ; 정부는 환경과 안전성에 대한 소비자의 신뢰를 새로운 경쟁력의 근간으로 삼아 국토와 환경을 보전하는 친환경농산물의
생산량 비중을 2010년까지 농업생산량 대비 10%로 확대하고 화학비료와 농약의 사용량을 2013년까지 현재보다
40% 감축한다는 목표를 설정한 바 있음 (농업·농촌 종합대책, 2004)
- ; 지속가능 농업정책인 농약 저투입 농업, 친환경유기농업, 생태농업 정책

4. 한·중 FTA와 관련한 영향평가 및 피해대책의 중요성

(1) 4대 교역국 중 중국의 특성

- 우리나라 4대 교역 상대국인 중국, 유럽연합(EU), 일본, 미국 가운데
; EU 및 미국과의 FTA는 이미 타결
; 일본과의 FTA는 우리 농업에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨.
- 한·중 FTA는 우리가 지금까지 체결한 FTA와는 다르다는 인식이 필요
; 중국은 우리나라와 가까운 거리에 있어 교역상 운송비와 신선도 유지에 큰 문제가 없고, 농산물의 종류나 수확시기도 차이가 없음. 이는 칠레, 미국, EU 등과의 FTA와 크게 다른 점임. 또한 중국 농산물의 가격경쟁력은 미국이나 EU에 비해 월등히 높음

(2) 채소, 과일, 잡곡 등에 피해영향 클 듯

- 중국과의 FTA는 다른 나라와의 FTA에 비해 우리나라 농업에 더 큰 영향을 미칠 것이 명백함
; 예컨대 미국, EU 등과의 FTA는 대부분 축산업에 집중되었음에 반해 중국과의 FTA는 채소(특히 고추마늘, 양파), 과일, 잡곡 등에 큰 피해를 입힐 가능성이 높음. 이렇게 되면 그 피해가 우리농업 전반으로 확산되는 위험한 상황을 맞게 될 가능성이 있음.

(3) 영향평가 및 피해에 대한 국내대책 실효성 확보 필요

- 한·중 FTA에 대해서는 영향평가 및 그 피해에 대한 국내대책의 실효성에 대한 면밀한 검토가 필요하며, 이를 수용할 수 있는 기반이 갖추어졌는지 확인 요망

5. 피해영향에 대한 대책과 향후 과제

(1) 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

(2) 인력육성 등 소프트웨어 중심의 지원 필요

- 소프트웨어 측면의 보완을 통해 하드웨어 부분과 충분한 시너지 효과를 나타낼 수 있도록 할 필요
; 정부의 보완대책의 대부분은 시설투자 등 하드웨어 중심으로 인력개발, 기술개발, 교육 및 훈련, 제도정비(원산지, 이력추적제, 동식물검역, 방역, 유통시스템 등) 소프트웨어 측면은 상대적으로 취약

(3) 폐업 및 소득지원 사업(농가단위 소득보전직불)의 종합적 지원 대책 강구 필요

- 二 폐업 및 소득보전 지원사업 대상 품목과 대상 농가가 증가할 경우 행정적 비용이 크게 증가할 수 있으며,
한·미 FTA, 한·EU FTA, 한·중 FTA 등 증가하는 FTA 협정을 고려하면 중요한 농산물은 대부분 지원 대상 품목에 포함될 가능성이 높음.
; 폐업지원금 수령 농가가 다른 품목으로 전업할 경우 대체 효과를 고려하면
다른 품목에 피해를 가져다주는 결과를 초래할 우려
; 폐업은 규모화와 상충될 소지가 있으며, 폐업이 많이 이루어진 지역에서는 임차 비용이 증가한 것으로 나타남.

(4) 품목별(산업별) 특성을 고려한 보상기준 및 보상기간 설정 필요

- 품목별(산업별) 특성을 고려하지 않고 순이익 3년분을 보상하는 방식이 적정한 것인가 검토 필요.
예컨대, 축산업의 경우 연도별로 소득률의 차이가 크고 순이익이 낮을 수 있으므로, 품목별 특성을 고려하여 차등화하는 방안 검토 필요
; 폐업지원 대상은 고정투자가 이루어지고 장기간에 걸쳐 생산이 이루어지는 품목(예, 과수, 축산 등)으로, 조수입에서 경영비, 자가노력비, 토지용역비, 자본용역비 등을 제외한 ‘순이익’의 3년분을 보상하게 됨.
cf. 한·칠레 FTA 대책에서는 토지용역비와 자본용역비를 제외하지 않았기 때문에 보상액이 과다하고 신청자도 많았다는 지적
- 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 고려하는 것이 필요