

연구보고 R514 / 2005. 12.

동북아경제협력체 구상과 농업부문의 과제(3차년)

동북아경제협력체 출범과 농업부문의 대응방안

어 명 근
정 정 길
강 혜 정
허 주 념

연 구 위 원
연 구 위 원
전문연구원
전문연구원

한국농촌경제연구원

연구 담당

어 명 근	연구 위원	연구총괄, 제1장, 제2장, 제3장, 제5장 1절, 제6장 집필
정 정 길	연구 위원	제4장 1절 집필
강 혜 정	전문연구원	제4장 2절, 제5장 2절 집필
허 주 념	전문연구원	제5장 3절 집필, 자료 수집 및 분석

머 리 말

날로 확대, 심화되고 있는 세계 지역 경제 블록화에 대응하고 동북아시아 지역의 안정과 지속적인 번영을 위하여 한국, 중국, 일본을 중심으로 하는 동북아경제협력체 창설 필요성이 높아지고 있다. 동북아경제협력체가 출범하게 되면 역내 교역 자유화와 투자 활성화를 통해 규모의 경제를 실현할 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 동북아 지역은 농업생산 구조가 유사하고 농산물 가격 경쟁력이 높은 중국이 포함되어 있어 농산물 무역자유화는 가장 민감한 쟁점이 될 가능성이 높다.

우리 연구원은 동북아경제협력체에서 농업의 중요성을 감안하여 지난 2003년부터 중장기 연구사업으로 “동북아경제협력체 구상과 농업부문의 과제”를 수행하였다. 이 보고서는 동 사업의 3차 연도 연구 결과로서 동북아 농업 및 농산물 교역 구조 분석과 우리나라 농업부문에 미치는 파급 효과 계측 등 1차 연도와 2차 연도 연구 결과를 바탕으로 동북아경제협력체 출범에 대비한 우리나라 농업부문의 역할과 대응 방안을 강구하였다. 이 보고서는 동북아경제협력체 출범에서 농업이 걸림돌이 아닌 디딤돌로서의 역할을 할 수 있는 방안을 모색하였다. 특히 동북아경제협력체 체결 이후 동북아 3국의 농업이 공생할 수 있는 방안과 대책을 제시하고자 하였다.

아무쪼록 이 연구가 향후 동북아경제협력체 출범을 위한 정책 결정과 대책 수립에 참고 자료로 널리 활용될 수 있기를 기대한다.

2005. 12.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

동북아 지역에서 지역경제통합의 필요성과 가능성이 높아지고 있으나 지역무역협정 추진 과정에서 농업 부문이 큰 장애로 예상되고 있다. 동북아 지역은 농업생산 구조가 상호 유사한 상태에서 중국 농산물의 가격경쟁력이 매우 높아 농산물 무역자유화가 민감한 쟁점으로 대두될 것으로 보인다. 따라서 성공적인 동북아경제협력체 창설을 위해서는 회원국 간 무역 자유화라는 기존의 방식을 크게 벗어나지 않는 범위내에서 역내 경제 활성화라는 당면 목표를 추구하면서도 민감 부문인 농업에 미치는 피해를 최소화할 수 있는 새로운 접근방법을 모색할 필요성이 있다.

이러한 연구 필요성에 입각하여 이 보고서는 동북아경제협력체 출범의 저해 요인과 지역 통합이 국내 농업에 미치는 영향을 분석하였다. 또한 동북아경제협력체 출범에 따른 국내 농업부문의 대책과 전략적 대응 방안을 모색하였다.

동북아경제협력체 출범의 필요성이 높아지는 것과 동시에 저해 요인도 쉽게 극복되기 어려울 것으로 보인다. 한·중·일 3국은 경제 규모와 소득 수준에서 큰 차이를 보이고 있고 농업 부문에서 국별 이해가 상반되기 때문이다. 한국과 일본은 만성적으로 농산물 무역수지 적자를 나타내고 있을 뿐만 아니라 매년 확대되는 추세를 보이는 반면 중국은 최근까지 농산물 무역 흑자를 유지하고 있어 지역 통합에 따른 ‘상호 이익의 균형’이 달성되기 어려운 실정이다. 동북아경제협력체의 또 다른 저해 요인은 한국과 중국에 대한 일본의 침략과 식민 지

배 등 과거사 정리와 청산이 미흡하고 국경분쟁 등으로 상호 신뢰 기반이 구축되지 못했다는 점이다. 특히 동아시아 지역에서 중·일 간 주도권 경쟁은 역내 경제통합을 더욱 어렵게 하는 요인이다.

한국의 농산물 교역에서 동북아 역내 교역 비중이 감소하고 있다. 특히 역내 농산물 수출 비중이 큰 폭으로 하락하고 있어 지역무역협정 체결 이후에도 역내 수출이 증가할 가능성은 상당히 낮을 것으로 예상된다. 또한 동북아 지역무역협정 체결의 효과는 한국의 농업 부문에 부정적인 것으로 나타났다. 동북아경제협력체가 창설될 경우 한국의 역내 무역수지가 악화되는 효과가 더 클 뿐만 아니라 농업생산은 감소하고 농산물 무역수지는 악화될 것으로 전망된다.

‘무역수지기여도(CTB)’ 지수를 계측한 결과 동북아 지역무역협정이 출범할 경우 농업 부문의 역내 국제 분업은 이루어지기 어려울 것으로 보인다. 특화 및 수출 가능 품목은 중국이 대부분 보유한 반면 일본은 전혀 없고 한국도 일부 가공품을 제외하면 거의 없기 때문이다. 따라서 지역 통합이 이루어질 경우 중국산 농산물이 동북아 시장을 독점적으로 지배하게 될 가능성이 높아 농업 경쟁력이 약한 한국과 일본의 농업은 생산 기반이 붕괴될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

동북아 지역 통합에 따른 이익을 극대화하면서도 농업 부문에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위한 농업 부문의 전략과 대책은 다음과 같다. 첫째, 역내국간 농업 협력 사업을 활성화할 필요가 있다. 둘째, 지역 통합을 위한 효과적인 대외 협상 전략을 수립해야 할 것이다. 셋째, 국내 농업의 경쟁력을 향상하고 충격에 대비하기 위한 국내 농업 대책을 마련할 필요가 있다.

역내 농업협력 증대는 한·중·일 3국 정부 간 협력을 통해 각국의 농업이 공생할 수 있는 방안을 모색하기 위한 것이다. 먼저 동북아

지역 통합 과정에서 한·중·일 3국간 별도의 농업 협정을 체결할 것을 제안한다. 농업협정에서는 농산물 무역 자유화는 물론 3국간 농업 협력 사업도 협의할 수 있다. 또한 농업 협력 사업을 전담하는 기구로 가칭 ‘동북아농업협력위원회’ 설립이 필요하다. 이 기구는 역내 위생 및 검역(SPS) 분야, 황사와 연안 오염 방지 등 환경 협력 분야, 국제기구 등에서의 대외 농업정책 공조 분야, 농촌개발 지원 및 경험 이전 분야, 그리고 역내 식량수급 안정 체계 구축 등의 협력 사업을 관할하게 된다.

효과적인 대외 협상 전략의 첫 번째 단계는 전략적 지역무역협정 추진이다. 농업 부문이 상호 보완적인 러시아나 대만과 지역무역협정을 체결할 경우 국내 농업에 미치는 영향이 긍정적일 뿐만 아니라 이를 발판으로 중국 및 일본과의 지역경제통합 협상에서 보다 유리한 입장을 차지할 수 있다. 두 번째 단계는 한·중·일 FTA 추진에 앞서 한·일 FTA를 먼저 체결하는 방안이다. 우리나라와 일본의 농업 부문은 모두 중국산 농산물 수입 증가를 우려하는 입장이므로 양국이 농산물 특별 취급을 명시한 FTA를 체결한 이후 중국과 가입 협상을 추진하는 것이 효과적일 것이다.

대외 협상 전략의 세 번째 단계는 국내 농업부문에 미치는 영향을 최소화하고 원활한 협상 추진을 지원하기 위하여 민감 품목을 선정할 필요가 있다. 국내 농업에서 차지하는 중요성이 크고 개방에 따른 피해가 클 것으로 예상되는 민감 품목을 선정하여 특별 취급 대상으로 제시하는 등 지역 통합 협상에서 효과적으로 활용할 수 있을 것이다.

마지막으로 국내 농업 대책은 농산물 수입 개방 확대로 농가소득과 영농 규모가 양극화되는 현상에 대비할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 향후 농업구조조정 정책은 이러한 양극화 현상을 주어진

조건으로 간주하고 그에 따른 여러 가지 대응 방안을 제시할 필요가 있다. 영세농은 경영 이양을 통해 이농·탈농을 촉진하는 동시에 대규모 농가는 경쟁력 향상을 위해 지원해야 할 것이다. 농가소득 안정 대책의 방향은 통합된 직불제로 전환하여 품목별, 기능별 대상이 아니라 단위 농가를 대상으로 시행함으로써 정부 지원의 효율을 높여야 할 것이다. 또한 개방 피해 품목별, 한시적 피해 보상이 아닌 전체 농업의 중장기적 경쟁력 향상을 목표로 하는 포괄적이고 체계적인 농업소득 보전 방안을 마련할 필요가 있다.

아울러 농업구조조정과 농업소득 보전정책들은 시장 원리에 따른 경쟁 체제하에서 개방화에 따른 시장적응력을 높이는 방향으로 운영되어야 할 것이다. 따라서 피해 품목의 소득 감소분을 전액 보전하는 것보다 정부와 농가가 일정한 비율로 분담하는 형태로 운영하여 농가의 시장 변화에 대한 적응력을 높이고 도덕적 해이를 방지할 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다.

ABSTRACT

Establishment of Northeast Asian Economic Cooperation and Strategies for Korean Agriculture

Korea, Japan and China have all made a commitment to further regional trade agreement(RTA). Northeast Asian Economic Cooperation or China-Japan-Korea FTA(CJKFTA), however, may result deadlock, mainly due to disagreements over agricultural issues. As well as the pursuit of free trade within the area, therefore, new approach to minimize the damage of agricultural sectors is required. With this purpose, this study explains difficulties of the RTA among those three countries and measures impacts of it on Korean agriculture. Thereafter, we are to propose some strategies for Korean agricultural sector such as agricultural cooperation within the region, external policies for negotiations, and other domestic agricultural policy measures.

There are some obstacles to be solved in advance for successful Northeast Asian Economic Cooperation. First, there exists large gap in economic scales and income levels between the three countries. Second, balance of mutual advantage in agricultural trade will be difficult to realize under the current regional trade agreement patterns. China has rapidly increased its agricultural exports at the expense of domestic producers in Korea and Japan, while balances of agricultural trade of both Korea and Japan are supposed to have huge deficits. Historical

conflicts among those three countries also hinder the regional integration.

The share of agricultural exports within the region has decreased while that of imports has increased. The effects of the economic integration on Korean agriculture seem to be negative. If tariffs are totally removed by the economic integration, agricultural imports from China will increase further.

The 'Contribution to the Trade Balance (CTB)' index of the three countries indicates that China can specialize most of agricultural commodities and Korea specializes some agricultural processed products, but Japan has nothing specialized for agricultural exports. Accordingly, China might have monopoly power to control regional market for agricultural commodities, while Korea and Japan may suffer serious loss of farm income and furthermore possibly collapse agricultural production infrastructure.

We'd like to propose some possible strategies to minimize the loss of Korean agriculture and maximize mutual benefit from the regional integration. First, agricultural cooperation among China, Japan and Korea is necessary for long-lasting regional agriculture. In order to motivate regional cooperation, an independent agricultural agreement, so called, "Northeast Asian Agricultural Agreement" should be established. Agricultural cooperation may include cooperations for sanitary and phytosanitary (SPS) procedures, environmental issues, mutual consultations on agricultural policies, transfer of experiences for rural development, and constructing regional food system for food security.

Second, we need to prepare external policies for negotiation strategies

to preoccupy a privilege position in Northeast Asian Economic Cooperation. Korea should consider the FTAs with Russia or with Taiwan since they are in complementary relationships with Korean agriculture. Also, promote the Korea-Japan FTA before CJKFTA to make example of special treatment for agriculture. In order to minimize the damage of agriculture sector, sensitive agricultural commodities should be determined and ranked. The results from measurements of producer's surplus by commodities indicate that rice is the first sensitive followed by commodities such as beef, red pepper, ginseng, pork, garlic, apple, and so on.

Third, agricultural policies for structural adjustment should be arranged to improve productivity and competitiveness. Expansion of farm size through the exit of marginal farmers is essential to improve productivity and competitiveness. For effective farm income stabilization, various direct payments by commodity or by policy should be consolidated for a whole farm unit. Systematic and comprehensive policies for compensating income loss is required. Finally, all policies for agricultural structure transformation and farm income compensation should conform the principles of market economy in the process of strengthening competitiveness of Korean farmers.

Researchers: Myong-Keun Eor, Hye-Jung Kang, Joo-Nyung Heo,
Chung-Gil Chung

E-mail address: myongeor@krei.re.kr

차 례

제1장 서 론

1. 연구 배경과 필요성 1
2. 연구 목적과 범위 4

제2장 동북아경제협력체의 기본 개념

1. 동북아시아의 지리적 범위와 지역 경제의 특성 6
2. 지역경제통합의 형태와 동북아경제협력체 9
3. 동북아경제협력의 의미와 필요성 13

제3장 동북아경제협력체 출범의 선결 과제

1. 역내국 간 경제 발전 단계와 소득 수준의 차이 19
2. 국가 간 농업부문의 이해 상충 24
3. 역내국 간 신뢰 기반 취약 26
4. 중·일 간 주도권 경쟁과 이해 대립 28

제4장 동북아경제협력체 창설의 영향과 역내 농업의 분업 전망

1. 동북아 역내 농산물 교역 동향과 전망 31
2. 동북아 지역무역협정 체결의 파급 효과 비교 35
3. 한·중·일 3국의 농산물 특화 실태 45
4. 농업의 역내 분업 가능성과 전망 49

제5장 동북아경제협력체 출범에 대비한 농업부문 대책

1. 역내 농업 협력	56
2. 대외 협상 대책	61
3. 국내 농업 대책	74

제6장 요약 및 결론

1. 요약	95
2. 결론: 정책적 시사점	102

부록	106
----------	-----

참고 문헌	114
-------------	-----

표 차 례

제2장

표 2-1. 국별 동북아 역내 및 역외 수출 비중의 변화, 19922003	16
--	----

제3장

표 3-1. 한·중·일 경제 규모 비교, 2003	22
-----------------------------------	----

제4장

표 4-1. 한국의 동북아 역내 및 역외 농산물 교역 증가율, 20002004	34
표 4-2. 한·중·일 FTA 체결의 파급효과 계측 결과 비교	37
표 4-3. 주요 농산물의 중국산 수입 비중과 수입 형태	42
표 4-4. 품목별 대일 농산물 수출 유형과 향후 전망	44
표 4-5. 한·중·일 농산물 무역수지기여도(CTB) 지수, 2004	48
표 4-6. 한·중·일 3국 간 보완 및 경합 품목	51

제5장

표 5-1. 주요 품목의 국내외 가격차와 양허관세 비교	67
표 5-2. 품목별 관세철폐에 따른 생산자 잉여 감소	71
표 5-3. 민감 품목 분류	73
표 5-4. 5분위 계층별 농가소득 추이	77
표 5-5. 연령별 농가인구 변화	79
표 5-6. 농업부문 직업별 종사자 수와 수입액 및 연령 비교	80
표 5-7. 농가경제 주요 지표	82

그림 차례

제5장

그림 5-1. 관세 철폐에 따른 생산자 잉여 변화	69
-----------------------------------	----

제 1 장

서 론

1. 연구 배경과 필요성

1995년 세계무역기구(WTO)의 출범과 더불어 다자주의적 경제 질서가 보편화되기 시작했지만 세계 각국은 오히려 자유무역협정(FTA)이나 관세동맹(Customs Union) 등 지역주의를 확대 또는 심화시키는 데 주력하여 유럽연합(EU)과 북미자유무역협정(NAFTA)과 같은 광역 지역 통합체가 출현하게 되었다. 이러한 움직임은 가속화되어 향후 세계 경제 구도는 종전의 다자간 체제에서 유럽, 미주, 그리고 동북아시아의 3극 체제로 재편될 가능성이 높은 것으로 전문가들은 예상하고 있다. 동북아경제협력체는 이러한 지역경제통합체의 일종으로서 동북아시아 지역의 안정과 지속적인 번영을 위하여 역내 교역을 자유화하고 투자를 활성화함으로써 역내 시장 확대를 통한 규모의 경제를 실현하기 위한 협력체라 할 수 있다.

그동안 다른 지역에 비해 지역경제통합 논의가 상대적으로 부진했던 아시아 지역은 2000년대 이후 중국과 일본이 동남아국가연합(ASEAN)과 자유무역협정을 체결하기 위해 치열하게 경쟁하는 양상을 보이는 가운데 한국도 다소 늦은 2005년부터 ASEAN과의 FTA 협상을 추진하기 시작하였다. 또한 이미 한·일 FTA 협상이 진행 중이고

한·중·일 FTA 관련 3국의 연구기관 간 공동 연구도 진행되고 있어 조만간 동아시아 지역에 다양한 형태의 지역무역협정(RTA)이 출범할 가능성이 높아지고 있다.

먼저 중국은 말레이시아와 인도네시아, 태국, 필리핀, 싱가포르 및 브루나이 등 ASEAN 선발 6개 회원국과는 2010년까지, 그리고 캄보디아와 베트남, 라오스, 미얀마 등 후발 4개국과는 2015년까지 대부분 품목의 관세를 철폐하기로 합의하였으며 2005년 7월 20일 FTA 협정 발효에 따라 7,445개 공산품과 농산물에 대한 점진적인 관세 인하를 시작하였다.

일본은 2002년 싱가포르와 최초의 FTA를 체결한 이래 필리핀과는 2004년 11월, 말레이시아와는 2005년 5월, 그리고 태국과는 2005년 8월 FTA 체결을 위한 협상을 각각 타결한 가운데 인도네시아와 협상을 가속화하고 있으며 ASEAN과도 실무 협상을 진행하고 있다. ASEAN 전체와의 FTA 협정을 체결한 중국과는 달리 일본은 ASEAN 전체와의 협상과 개별 회원국과의 FTA 체결을 동시에 추진하고 있다. 여기에 1997년 시작된 ASEAN+3 정상회의가 연례화됨에 따라 동아시아 지역에서의 자유무역협정 체결은 광범위한 추진 동력을 얻을 가능성이 클 것으로 예상된다.

한편 우리나라는 2004년 4월 칠레와 첫 번째 FTA를 발효시킨데 이어 11월 싱가포르, 그리고 2005년 7월에는 유럽자유무역연합(EFTA)과 FTA 체결을 위한 협상을 타결하였으며 최근까지 ASEAN과의 협상을 8차에 걸쳐 진행하여 태국을 제외한 아세안 전회원국과 관세인하계획에 대해 합의를 이룬 상태여서 조만간 타결될 것으로 예상된다. 그 밖에 한·일 FTA는 2년간의 공동 연구를 거쳐 양국 정부 간 공식 협상이 여섯 차례나 진행되었으나 현재 몇 가지 쟁점으로 인해 교착

상태에 놓여 있다. 한·중·일 FTA에 대한 3국간 공동 연구도 3년째 진행되고 있어 2005년 말에는 어떤 형태로든 정부의 입장이 정리될 것으로 보인다. 따라서 중장기적으로 한·중·일 3국을 중심으로 하는 동북아경제협력체 또는 ASEAN까지 포함하는 동아시아 지역무역 협정(RTA)이 태동할 가능성이 높다고 할 수 있다.

동북아 지역에서 FTA가 출범하게 될 경우 우리나라에 미치는 영향은 다른 국가와의 FTA와 비교할 수 없을 만큼 클 것으로 예상된다. 중국은 이미 2003년부터 미국을 제치고 우리나라의 첫 번째 수출 대상국으로 부상하였으며 2004년에는 일본에 이어 제2의 수입 대상국이 되었다. 일본은 40년 이상 첫 번째 수입 대상국이자 제3위 수출 대상국의 위치를 유지하고 있다.

대부분의 FTA 협상에서와 마찬가지로 동북아 지역의 경제협력체 또는 FTA를 추진하는 과정에서 가장 문제가 되는 것은 농업부문이다. 동북아 지역은 우리나라와 농업생산 구조가 유사하고 대부분 농산물의 가격경쟁력이 높은 중국이 포함되어 있어 농산물 무역자유화는 가장 민감한 쟁점의 하나로 대두될 가능성이 높기 때문이다. 더욱이 우리나라뿐만 아니라 일본도 중국에 비해 농업 부문이 취약한 실정이다. 따라서 지금까지의 양국 간 FTA와는 다른 방식으로 역내 경제통합을 위한 다양한 추진 방안이 제시되지 않을 경우 EU나 NAFTA 같은 거대 지역경제통합체에 대응할 수 있는 동북아경제협력체 출범은 난관에 봉착할 것으로 예상된다. 회원국 간 무역과 투자의 자유화라는 기존의 도식적인 방식을 벗어나 역내 경제의 활성화라는 당면 목표를 관철하면서도 민감 부문인 농업의 피해를 최소화할 수 있는 새로운 접근방법을 모색할 필요성이 있다.

2. 연구 목적과 범위

이 연구는 동북아시아 농업의 중요성을 감안하여 3년간 추진되는 동북아경제협력체 구상과 농업부문의 과제의 3차 연도 연구사업이다. 동북아 농업과 농산물 교역 구조와 현황을 분석한 1차 연도 연구(동북아 농업구조와 역내 농산물 교역 구조)는 동북아 지역이 세계에서 가장 큰 농산물 시장임에도 불구하고 한·중·일 3국의 농업구조가 상호 보완적이기보다 경합적인 측면이 더 강하다는 사실을 규명하였다. 또한 한국과 일본은 농산물 무역적자가 날로 확대되는 반면 중국은 현재까지 흑자를 유지하고 있지만 향후 무역수지는 적자로 전환될 가능성이 높다는 점을 지적하였다.

동북아경제협력체 창설이 우리나라 농업부문에 미치는 파급 효과를 계측한 2차 연도 연구(동북아경제협력체 창설의 농업부문 파급효과 계측)에서는 쌀을 포함하여 관세를 모두 철폐할 경우 농업 생산액은 최대 39%까지 감소할 것으로 계측하였다. 또한 중국과의 농산물 무역수지 적자액은 14억 4천만 달러 증가하고 일본과의 무역수지 흑자는 1억 4천만 달러 감소할 것으로 나타났다.

이 연구는 앞의 두 연구 결과를 바탕으로 동북아경제협력체 출범에 대비한 우리나라 농업부문의 역할과 대응 방안을 강구하고자 한다. 특히 이 연구의 목적은 과거 지역경제통합 논의에서와는 달리 농업부문이 주도적으로 지역통합을 추진하기 위한 전략을 모색하는데 있다.

중국과 일본은 역사적으로 우리나라의 정치와 경제 전반에 걸쳐 밀접한 관계를 맺고 있으면서도 아직까지 FTA를 비롯한 경제협력체 결성은 실현되지 않고 있었다. 이와 같이 지대한 영향력을 가지는 인접국들과의 지역경제통합이라는 점을 고려하여 다른 FTA 연구와는 달

리 농업은 물론 비농업 분야까지 포함하는 통합 저해요인 또는 선결과제와 문제점을 검토하였다. 또한 대상국 선정과 협상 우선순위 등을 포함한 농업 부문의 전략적 접근 방법과 대응 방안을 제시함으로써 동북아경제협력체 출범 과정에서 농업이 걸림돌(Stumbling Block)이 아닌 건축재(Building Block) 또는 디딤돌(Stepping Stone)로서의 역할을 할 수 있는 세부적인 방안을 도출하고자 하였다.

동북아경제협력체라는 개념은 한·중·일 3국과 북한과 러시아, 몽골과 대만, 홍콩 등 동북아 역내 국가들이 FTA 체결을 목표로 느슨한 형태의 경제협력기구를 창설하여 각종 현안을 논의하고 실천 가능한 협력 사업을 추진하는 수준인 중간 단계의 FTA라 규정할 수 있다. 관세 및 비관세 장벽 철폐 등 상품 무역의 자유화와 통관절차 완화 등 무역 원활화, 그리고 투자 및 서비스 자유화 등을 포함한 동북아시아 FTA 체결 과정에서 모든 역내국들이 공동보조를 취할 수 없는 상황을 고려하여 제안된 개념이다.

따라서 이 연구의 대상 지역은 동북아시아 지역이지만 각종 통계자료 구득 가능성과 실질적인 경제 규모와 활동 등을 고려하여 동북아 지역의 핵심국가로 볼 수 있는 한·중·일 3국으로 국한하였다. 다만 동북아시아의 지역 개념을 확대할 필요가 있을 경우 동북아 FTA는 한·중·일 3국을 포함하여 러시아와 대만, 북한까지 포함하는 개념으로 사용될 것이다. 한편 동아시아 FTA는 ASEAN과 한·중·일 3국간, 즉 ASEAN+3의 FTA를 의미하며 특별한 필요성이 있을 경우 대만과 북한, 홍콩 등을 포함하는 개념으로 확장할 수 있을 것이다.

제 2 장

동북아경제협력체의 기본 개념

1. 동북아시아의 지리적 범위와 지역 경제의 특성

동북아경제협력체 창설을 위해서는 동북아시아의 지리적 범위를 명확히 규정함과 동시에 이 지역의 경제 특성을 분명하게 정리할 필요가 있다. 역내 국가 간 자유무역협정 체결을 포함한 경제협력 방안을 논의하기 위해서는 당연히 대상국의 범위가 가장 먼저 결정되어야 한다. 지금까지 많은 동북아경제협력 관련 연구자들이 동북아시아의 범위 또는 동북아경제권에 대하여 여러 가지 의견을 제시한 바 있다.

먼저 동북아경제권을 역내 국가들의 문화적 공통성과 지리적 인접성을 바탕으로 국가 간 경제적 다양성과 보완성을 상호 결합하는 공동경제권으로서 경제적 효율성을 극대화할 수 있는 지역이라 규정할 경우 남북한과 중국, 일본, 대만, 홍콩, 러시아로 구성된다고 볼 수 있다(손병해 1992). 하지만 동북아경제협력을 역내 국가 간 부존요소의 보완성과 역내 경제적 잠재력을 향상시키기 위한 역내 투자의 중요성을 고려하여 남북한과 중국, 일본, 러시아와 몽골이 포함되어야 한다

는 견해도 있다(이창재 1994). 또한 동북아시아 지역에서의 실질적인 경제활동을 중심으로 역내 국가를 규정할 경우 남북한과 중국, 일본, 홍콩, 대만 외에 미국의 비중도 중요하다는 사실을 지적하기도 한다(박승록 2003).

그러나 최근 ASEAN+3 정상회의가 연례화되고 한·중·일 FTA 추진을 위한 3국간 공동 연구가 가시화되면서 많은 연구에서 동북아시아 지역을 한·중·일 3국으로 좁게 규정하는 추세가 나타나고 있다(정인교 1999; 신용대 2000; 이홍배 등 2003; 어명근 등 2003, 2004). 경제규모나 체제상 문제 등의 제약으로 인해 러시아와 북한은 적어도 단기적으로는 동북아시아 역내 경제협력에 실질적으로 참여하여 능동적으로 활동하기 어려운 여건에 있으며 대만은 중국과 정치적으로 민감한 관계로 인해 역내 경제협력 활동에 여러 가지 차질을 빚을 우려가 있기 때문이다.

이와 같은 선행 연구는 각기 상당한 근거와 핵심적인 논리를 포함하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 이 연구에서는 동북아시아 지역에서의 생산과 소비, 교역 등 다양한 경제 활동의 규모와 실질적 영향력, 그리고 각종 통계자료의 접근 가능성 등을 고려하여 동북아시아 지역에서 가장 핵심적인 국가인 한·중·일 3국을 동북아경제협력체의 대상으로 규정한다. 다만 동북아경제협력체를 외연적으로 확장할 필요가 있을 경우 대만과 북한, 러시아를 역내국으로 포함시킬 수 있는 가능성은 여전히 남아 있다. 한편 동아시아는 대부분의 연구에서의 ASEAN+3과 마찬가지로 한·중·일 3국과 ASEAN 10국으로 구성된다고 규정할 수 있다.

동북아시아 지역은 지정학적으로 대륙 세력과 해양 세력이 충돌하는 지역이라고 규정할 수 있다. 근세 이전에는 일본과 중국간 세력의

균형이 무너질 때마다 한반도를 중심으로 분쟁이 발생하였으며 근세 이후에는 미국이 가세한 해양 세력과 소련이 가세한 대륙 세력간 물리적 충돌과 이념적 대립 구도가 고착화되어 있었다. 이와 같이 한반도와 그 주변 지역인 동북아시아 지역은 오늘날 세계에서 정치적, 군사적으로 긴장 정도가 가장 높다는 특수성을 갖고 있지만 소련 체제의 붕괴 이후 새로운 국면을 맞이하고 있다. 보다 정확하게는 중국 경제의 부상(浮上)을 계기로 지금까지 양대 세력간 경쟁 관계에서 상호 협력이 중요시되는 국제 경제적 환경으로 변모하고 있는 것이다.

1979년 미·중 관계 개선 이후 개혁개방으로 시작된 중국 경제의 현대화는 1990년대 시장경제를 도입하면서 본격화되기 시작하여 1997년 아시아를 휩쓴 외환위기를 거치면서 가속화되었다. 특히 2001년 WTO 가입 이후 중국 경제의 현대화는 안정적 국면에 돌입한 것으로 판단된다. 이 시기에 중국 경제는 외국인 투자 유입으로 산업생산이 향상되고 교역도 급증하였다.

중국 경제의 괄목할 만한 성장은 일본 경제의 장기침체와 IMF 외환위기 이후 성장 동력을 상실한 한국, 대만, 홍콩 경제의 저성장과 대비되면서 더욱 위력을 발휘하여 지금까지 일본 기업의 투자를 바탕으로 한 후발공업국들과의 수직적 분업을 통한 안행형(flying geese) 발전 모형이 수정되어야 한다는 견해가 확산되고 있다(박번순 2005). 중국이 급속한 외국인 투자 증가에 따라 전통적 가공 산업부터 최첨단 산업까지 거의 모든 분야의 공산품을 생산하는 동안 선발공업국 일본은 국내 경기의 장기 침체와 신산업 개발 지연으로 고부가가치 산업으로의 구조조정이 지연되어 전통적 제조업 비중이 높아 과거와 같은 수직적 국제 분업 형태가 유지되지 어렵다는 것이다(정인교 2004).

1990년대 이후 본격화된 중국의 고도성장은 세계 총수입에서 차지

하는 중국의 비중을 높임으로써 동북아 국가들의 대중 교역의존도를 제고시켰으며 동시에 대미 교역의존도를 하락시키고 대일 교역의 중요성도 감소시키는 등 동아시아 지역 국가들의 교역구조를 변화시키고 있다. 그리고 이를 통해 국별 비교우위 구조도 변화하고 있다(한광수 2005). 또한 중국에 대한 외국인 투자는 일본과 투자대상국간 수직적 분업을 고착화하는 일본 기업의 투자와 달리 중국 내 부품과 중간재 산업에 대한 투자가 증가하면서 수직적 분업뿐만 아니라 다각적 분업을 창출함으로써 동북아시아 지역 전체에 대한 역외국가의 투자를 유발하는 효과를 나타내는 것으로 평가되고 있다.

따라서 향후 동북아시아, 나아가서는 동아시아 지역 전체의 안정과 번영을 위해서는 여전히 자본과 기술의 우위를 차지하고 있는 일본과 생산요소 가운데 노동과 소비 시장 규모에서의 우위를 가지는 중국간의 협력과 경쟁이 필수불가결한 상황으로 변화하게 되었다고 볼 수 있다. 한국은 중국과 일본의 단순한 중간자적 입장에서 벗어나 중국의 성장을 활용할 수 있는 경제 및 산업구조를 갖추는 한편 중국, 일본과의 기술 및 경제협력을 강화하는 정책으로 나아가야 할 필요가 있다.

이러한 협력은 역내 경제통합을 추진함으로써 가장 효과적으로 달성될 수 있을 것으로 판단된다. 중국 경제의 급속한 발전이 일본을 비롯한 주변 국가들에 대한 위협이 아니라 새로운 기회가 대두되는 것으로 인식을 전환할 필요가 있다.

2. 지역경제통합의 형태와 동북아경제협력체

지역경제통합의 형태는 우선 시장적 통합(market integration), 기능

적 통합(functional integration), 그리고 제도적 통합(institutional integration)의 세 가지로 구분될 수 있다. 시장적 통합은 시장에서 경쟁을 통한 교역이 이루어짐에 따라 자연스럽게 경제가 통합되는 형태를 의미한다(신용대 2004). 교역이 이루어지는 한 어느 국가건 일정한 정도 경제통합이 이루어졌다고 볼 수 있다. 북미자유무역협정(NAFTA)은 북미 지역에서의 역내 교역이 증가하는 데 따라 자연스럽게 지역경제 통합의 필요성이 높아지면서 FTA가 체결되었다는 점에서 시장적 통합 형태로 볼 수 있다. 다만 미국이라는 거대 시장이 지역경제 통합의 동인(incentive)으로 작용하였다는 점에서 일국주도형 통합(one country-led integration)으로 볼 수 있다. 현재 추진 중인 미주자유무역지대(FTAA)도 34개 회원국 가운데 미국 주도하에 일부 국가들이 현안을 논의하고 있지만 대부분 회원국들은 소극적으로 참여하고 있다는 점에서 여전히 일국주도형 통합의 형태가 될 가능성이 높다.

기능적 통합은 역내 경제의 특정 부문 또는 기능이 우선 통합되는 형태이다. 역내 무역 원활화와 경제기술협력 등을 목적으로 출범한 아시아태평양경제협력체(APEC)와 동아시아 외환위기 이후 결성된 역내 양자 간 통화 스왑(swap) 협정인 치앙마이 구상(CMI) 등이 기능적 통합에 속한다고 할 수 있다.

한편 제도적인 통합은 제도적인 노력에 의해서 통합이 우선 이루어지며 제도와 법 규정 등의 제정을 통해 통합되는 형태를 말한다. 현존하는 지역경제통합체 가운데 가장 발달된 형태를 나타내고 있는 유럽연합(EU)은 전형적인 제도적 통합의 사례로 볼 수 있다. EU는 1951년 유럽석탄철강공동체(ECSC) 결성을 시작으로 산업별 관세 철폐를 시도하여 이를 전 산업의 관세 철폐로 확대하고 이어 대외 공동관세 도입을 통한 관세동맹을 체결한 후 지속적으로 회원국을 확대하면서 역

내 단일시장 형성과 단일 통화 통용 등의 단계를 거쳐 역내 경제통합을 완성한 전형적인 제도적 통합체라 할 수 있다. 이 과정에서 모든 절차는 전체 회원국이 참여하는 EU 내 기구인 연합이사회(Council of the European Union)와 집행위원회(European Commission), 그리고 유럽의회(The European Parliament)에서의 논의와 결정을 통해 법적, 제도적으로 집행되고 있다.

동북아시아 지역은 향후 경제협력체 추진 방식, 대상 국가 및 산업, 통합 정도에 따라 통합의 형태가 달라질 수 있지만 현재 상태로는 실물부문보다 금융부문의 통합이 먼저 추진되고 있어 기능적 통합에 가까운 특징을 나타내고 있다. 현재 시행 중인 치앙마이 구상(CMI)은 기능적 통합의 한 형태로 분류될 수 있다. 따라서 향후 동북아시아 지역의 특수한 지정학적 여건을 고려할 때 어떤 형태로 지역경제 통합이 추진되는 것이 가장 바람직한가를 판단할 필요가 있다.

역내 거대 시장 국가인 중국 또는 일본이 미국과 같은 리더십을 발휘할 경우 일국 주도형 시장적 통합이 가능할 것이다. 실제로 2005년 7월 발효된 중국과 ASEAN간 FTA는 중국이 협상 과정에서 ASEAN 측에 대폭적인 양보를 통해 주도적 역할을 한 것으로 알려져 있다. 그러나 동북아 지역에서는 일본과 중국이 상호 견제하고 있을 뿐만 아니라 자국 주도로 통합을 추진하려는 움직임이 나타나고 있어 일국 주도형 통합은 어려울 것으로 보인다. 그 대신 EU의 경우와 같이 제도적 통합 형태를 추진하게 될 가능성이 높다고 할 수 있다.

한편 동북아경제협력을 공식적 경제통합과 기능적 경제통합의 두 가지 개념으로 구분하여 각각의 실현방안을 검토해야 한다는 견해도 있다. 먼저 공식적 경제통합이란 그 첫 단계에서 국가 간 지역무역협정의 형태를 갖게 되므로 동북아경제협력은 한·중·일 FTA 체결을 구

체적 목표 또는 실현 방안으로 상정하는 것이 바람직하다는 것이다.¹⁾

반면 동북아경제협력을 기능적 경제통합의 결정체로 접근할 경우 기본적으로 시장 원리의 범주 안에서 민간기업이 주도적인 역할을 해야 한다. 다만 중앙정부 차원에서도 역내 무역원활화와 투자 활성화를 위한 제도적 개선 노력을 추구해야 하며 시민단체와 지방자치단체 등의 자발적 참여를 통해 역내 지역공동체 의식을 확산시킬 수 있을 것이다.

공식적 경제통합은 중앙정부가 주체가 되어 법적 구속력을 가지는 국가 간 여러 가지 무역장벽 제거나 생산요소 이동, 또는 금융통합 등을 포함하므로 오랜 기간이 소요되고 통합 과정이 복잡하며 각종 이해가 상충되어 타결이 어렵다는 특징을 가진다. 반면 기능적 경제통합은 일상생활에서 쉽게 접할 수 있는 다양한 형태의 경제활동과 분야별 구체적인 사업을 포함하며 통상 법적 구속력이 없으므로 시장의 원리에 따라 자연스럽게 추진할 수 있다.

역내 FTA 등 공식적 경제통합이 이루어지지 않은 상태에서 이미 중국은 북한, 몽골 등을 대상으로 중앙정부간, 혹은 지방정부나 기업 및 시민단체 단위에서 다양한 형태의 협력 사업을 시행하고 있다. 하지만 공식적 경제통합에 의한 법적, 제도적 절차가 마련되지 않아 기능적 경제통합의 일환으로 실시되고 있는 구체적 협력 사업의 진전에도 불구하고 역내 무역자유화와 직접 투자의 수준은 미미한 수준에 머물러 실질적인 경제교류가 이루어지지 않기 어려운 실정이다.

따라서 동북아경제협력의 형태는 기능적 통합과 공식적 통합이 상호 촉진적으로 보완 관계를 이루면서 추진되어야 할 것이다. 기능적

¹⁾ 공식적 경제통합은 신용대(2004)의 제도적 통합과 비슷한 의미로 볼 수 있으며 법적 구속력이 있는 지역무역협정(RTA)의 형태를 가지는 반면 기능적 통합은 기업이 주도적으로 통합 작업을 주도한다는 차이가 있다(안충영 등 2003).

통합의 제반 사업들은 자연발생적으로 추진되면서 공식적 통합의 필요조건이 충족될 수 있다. 기업이나 시민단체 또는 지방정부 차원에서 손쉽게 착수할 수 있는 분야별 다양한 형태의 구체적인 협력사업을 통하여 역내 국가 간 신뢰를 구축하고 경제통합의 필요성에 대한 공감대를 확산시킴으로써 중앙정부 차원의 공식적 경제통합의 기반을 조성할 수 있기 때문이다.

3. 동북아경제협력의 의미와 필요성

동북아경제협력체 추진은 세계적 지역주의 추세에 대응하고 지역 안보 환경을 개선하며 새로운 성장 동력 창출과 경제적 효과를 기대할 수 있다는 의미를 가진다. 1990년대 이래 생산의 국제 네트워크화와 다국적 기업의 확장 등을 의미하는 세계화가 본격적으로 추진되면서 WTO 체제가 출범하게 되었지만 이와 함께 주로 유럽 국가들에 의해 시작된 경제의 지역주의도 확산되기 시작하여 세계화와 지역주의는 세계 경제의 양대 조류로 자리 잡게 되었다. 특히 지역주의는 2000년대 들어 더욱 확대, 심화되는 추세를 보이고 있다. 유럽연합(EU)은 2004년 5월 1일부터 10개 회원국을 영입하여 25개 회원국이 참여하는 거대 블록으로 재탄생하였고 쿠바를 제외한 중남미 34개국은 미주자유무역지대(FTAA)를 2005년 출범시킨다는 목표 아래 국가 간 협상을 진행 하고 있다.

이와 같은 세계적 지역주의 추세에 따라 그동안 경제블록이 형성되지 않았던 아시아 지역에서도 1997년 아시아 금융 위기 이후 역내 국가들이 경쟁적으로 자유무역협정을 비롯한 지역주의에 참여하고 있

다. 특히 한·중·일 3국은 최근 동북아시아 지역 내 및 지역 외 국가들과 맹렬한 기세로 지역무역협정을 추진하고 있으며 2003년 초부터는 한·중·일 FTA의 파급효과에 대하여 각국의 연구기관들이 공동 연구를 추진하고 있다. 그에 따라 역내국 모두 어떠한 형태로든 동북아경제협력체 창설의 필요성에 대하여 적어도 암묵적으로는 합의가 도출된 것으로 판단된다.

동아시아 지역의 FTA 추진 동기와 과정은 EU나 NAFTA와는 다른 양상을 보이고 있다. 특히 1997년 말 발생한 아시아 금융 위기는 동아시아 지역 국가들의 역내 경제협력의 중요성을 인식하게 하여 1997년 제1차 ASEAN+3 정상회의가 개최되었고 2000년에는 역내 금융 안정을 위한 통화 스왑 협정인 치앙마이구상(CMI)이 출범하게 되었다. EU가 상대적으로 동질적인 국가들에 의해 경제 통합을 이루고 NAFTA가 미국이라는 일국주도형 경제권 확대를 통해 FTA를 추진한 데 비해 동아시아 지역은 금융부문의 기능적 협력을 계기로 지역경제 통합을 추진하는 특이한 형태를 보이고 있는 것이다.

한편 동아시아 지역의 경제통합은 경제규모나 발전 단계 등 여러 가지 측면에서 일본이나 중국, 또는 한국 등 동북아 국가들이 주도적으로 추진할 때 세계 경제의 한 축으로서 기능할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 금융 위기 이후 연례적으로 개최되고 있는 ASEAN+3 정상회의를 통해 ASEAN이 동아시아 국가들의 지역경제통합을 주도하고 있는 형국이다. 중국이 이미 2005년 7월 ASEAN과 FTA를 발효시켰으며 한국도 2006년 상반기 ASEAN과의 FTA 협상 타결에 합의하였기 때문이다. 또한 일본도 ASEAN 전체와의 FTA 협상을 추진하면서 인도네시아, 필리핀, 태국 등 개별 회원국들과의 FTA 협상도 잇달아 체결하였다. 따라서 한·중·일 FTA를 결성하고 이를 동아시아 지역경

제통합으로 확대함으로써 세계 경제의 블록화 추세에 효과적으로 대응할 필요성이 있다는 주장이 제기되고 있다(정인교 2004).

동북아경제협력의 필요성은 동북아 지역이 차지하는 경제 규모와 역동성에 의해서도 잘 나타난다. 먼저 한·중·일 3국의 2003년 국내총생산(GDP)은 약 6조 3,000억 달러로 세계 전체 경제의 약 5분의 1 이상을 차지하고 있다. NAFTA 34개국(2005년 약 9.5조 달러)과 EU 25개국(2004년 약 8.3조 달러)에 이어 세계에서 세 번째로 큰 수준이다(어명근 2004; 진홍상 등 2005).

한·중·일 3국 경제의 역동성을 나타내는 연평균 경제성장률은 19902000 기간에 평균 5.4%로 같은 기간의 세계 평균(2.3%)보다 두 배 이상 높았다(진홍상 등 2005). 한·중·일 3국의 경제성장률은 200003년 기간에도 연평균 4.6%로 세계 평균 2.0%보다 높은 수준을 보였다. 따라서 세계 전체에 비해 두 배 이상 역동성이 높은 동북아 지역의 핵심 경제권인 한·중·일 3국은 FTA 등 지역경제통합을 통하여 더욱 빠르게 성장할 수 있는 잠재력을 지니고 있는 것으로 보인다.

한편 역내 경제의 역동성이 지역경제통합과 밀접한 관련이 있다는 주장에 주목할 필요가 있다. 지역무역협정(RTA)을 촉진하는 요인은 역내 교역수준(level of trade) 자체보다 교역의 증가(growth in trade)에 의해 더 크게 좌우된다는 것이다. 인접국과의 교역이 증가할수록 국가 간 정책의 조화와 교역 장벽 철폐를 위해 RTA를 체결하는 경향이 강하게 나타나기 때문이다(Diao 등 1999). 따라서 “역내 교역증가율이 역외 교역증가율보다 높아지면 결국 지역무역협정(RTA) 체결을 초래하게 된다”는 가설에 도달하게 된다.

동북아 지역의 경우, 19922003년에 한국의 동북아 역내 수출 비중은 18.6%에서 27.0%로 증가한 반면 역외 수출 비중은 83.4%에서 7

3%로 감소하였다(이창재 등 2004). 중국의 동북아 역내 수출 비중도 16.5%에서 18.2%로 증가한 반면 역외 수출 비중은 감소하였으며 일본의 역내 수출 비중도 8.8%에서 19.6%로 크게 늘어났다. “Diao의 가설”에 의하면 동북아 지역의 한·중·일 3국간 FTA가 출범할 가능성은 높다고 전망할 수 있다.

동북아경제협력체가 출범할 경우 동북아 역내 무역의 양적인 증대는 물론 산업 내 무역을 증가시키는 질적인 무역구조의 변화를 통해 경제성장에 기여할 것으로 예측되었다(이홍식 등 2004). 동북아경제협력체는 단순한 관세 철폐를 넘어 역내국간 제도의 수렴을 통해 동북아경제권 통합을 가속화하여 시장 규모 확대를 통한 규모의 경제와 지식과 기술의 확산을 통한 외부효과 창출 등 역내 성장 동력을 내생적으로 확충하는 효과도 얻을 수 있다.

표 2-1. 국별 동북아 역내 및 역외 수출 비중의 변화, 1992~2003

국별	역내 수출 비중(%)		역외 수출 비중(%)	
	1992	2003	1992	2003
한국	18.6	27.0	83.4	73.0
중국	16.5	18.2	83.5	81.8
일본	8.8	19.6	91.2	80.4

자료: 이창재 등(2004).

동북아 경제협력체 출범의 필요성은 전후 일본 경제의 지속적인 성장에 이은 한국 경제의 고도성장, 그리고 1990년대 이후 중국 경제의 급속한 발전 등으로 특징지을 수 있는 동북아 지역이 일본 경제의 장기 침체와 1997년 말 금융 위기를 겪으면서 성장 동력이 약화되었다

는 경제 현실에서도 찾을 수 있다. 비록 중국 경제가 급증하는 외자 유입으로 인해 성장세를 유지하고 있지만 미국을 비롯한 세계 경제의 전반적인 침체와 맞물려 지역경제의 내부적인 성장 유인이 부족한 실정이다. 이러한 시점에서 지역경제통합이 이루어질 경우 시장 확대와 무역자유화 및 투자 활성화에 따른 신규 수요 창출로 역내 경제 성장을 도모하고 경제의 활력과 역동성을 되찾을 가능성이 있을 것으로 예상된다.

반면 한·중·일 3국의 수출산업 구조가 동조화되고 있어 FTA 추진이 반드시 이익을 보장하는 것은 아니라는 주장도 있다(김석균 2004). 그러나 수출산업의 동조화 현상에도 불구하고 FTA 추진으로 지역통합의 시너지 효과가 촉진될 가능성은 여전히 남아있다고 할 수 있다. 더욱이 농업구조는 3국간 동조화 현상이 매우 약한 상태로 역내국 간 산업내 무역은 상대적으로 저조하므로 FTA 등을 통해 수직적, 수평적 분업체계가 확대될 필요성이 있는 것으로 분석된 바 있다.

제 3 장

동북아경제협력체 출범의 선결 과제

동북아 지역에서 경제협력체 창설의 필요성은 연구자에 관계없이 의견의 일치를 보이고 있으며 무역 증대와 경제 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것은 물론 동북아 지역의 국제정치적 역학 관계와 지역 안보에 대한 파급 효과도 매우 클 것으로 예상되고 있다. 그러나 농업을 비롯한 취약 부문에 대한 영향과 역내 무역수지에 미치는 효과는 연구자에 따라 다르게 나타나고 있다. 우선 한·중·일 3국의 대표적인 연구기관이 3년여 동안 추진한 공동 연구에도 불구하고 실질적인 성과나 가시적인 추진 방안에 대한 합의점을 쉽게 도출할 수 없는 실정이다.²⁾ 동북아경제협력체의 필요성과 아울러 그 출범을 저해하는 요인 역시 엄연히 존재하기 때문인 것으로 보인다.

동북아경제협력체 출범에 걸림돌로 작용할 가능성이 있는 요인으로 는, 첫째, 역내국간 경제발전 단계와 소득 수준의 차이, 둘째, 국가 간 농업부문의 이해 상충, 셋째, 역내국간 신뢰 기반 취약, 넷째, 중·일간 주도권 다툼과 이해 대립 등을 들 수 있다. 이 장에서는 이러한 저해 요인에 대하여 세부적인 내용을 검토함과 동시에 농업 부문의 입장에서 동북아경제협력체 창설을 위한 과제와 추진 방안을 강구하고자 한다.

²⁾ Abe(2004)의 연구 결과 한·중·일 FTA 체결 시 중국의 곡물 수출이 383%, 수입은 20.4%, 일본의 곡물 수출은 1.7%, 수입 18.5%, 한국의 곡물 수출 4,688%, 수입 81.8% 증가할 것으로 나타났다.

1. 역내국 간 경제 발전 단계와 소득 수준의 차이

1957년 출범한 유럽공동체(EC)의 초기 회원국인 서독, 프랑스, 이탈리아는 경제 발전 단계는 물론 경제 규모와 소득 수준 등이 대체로 비슷한 수준이었다. 또한 경제 규모가 절대적으로 작았던 벨기에와 네덜란드, 룩셈부르크는 EC에 가입하기 전 이미 소국 연합인 베네룩스 3국을 결성하여 전체 경제 규모를 확대함으로써 다른 회원국들과 비슷한 지위를 확보할 수 있었다. 이와 같이 EU는 상대적으로 동질적인 국가들에 의해 경제 통합을 이루었다고 볼 수 있다.

반면 1994년 체결된 NAFTA의 회원국인 미국, 캐나다, 멕시코의 경제수준은 큰 차이가 있었다. 그러나 미국이라는 거대 시장에 접근할 수 있는 권한은 일종의 공공재(public goods)로서 NAFTA 출범의 동인으로 작용하였다. 결국 NAFTA는 미국이라는 거대 시장의 일국 주도형 경제권 확대를 통해 FTA를 달성한 셈이다. 또한 이들은 공통적으로 농업생산이 많은 국가로서 상호 보완적인 농산물 교역 구조를 가지고 있다는 점에서 지역경제 통합의 혜택을 얻을 수 있었다.

1995년 출범한 남미공동시장(MERCOSUR)의 회원국인 브라질, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이는 경제규모의 차이는 있었지만 국민 경제에서 차지하는 농업의 비중이 크고 생산 규모가 서로 비슷한 수준이었으며 농산물 교역도 상호 보완적인 구조를 가져 큰 마찰 없이 관세동맹(customs union)을 체결할 수 있었다. 따라서 EU와 NAFTA, MERCOSUR 등 기존의 지역무역협정(RTA)들은 경제 규모나 소득 수준 그리고 산업의 보완성에서 상호 동질적인 국가 간에 이루어졌거나 또는 거대 국가의 주도적 역할에 의해 체결되었다고 볼 수 있다.

그러나 한·중·일 3국의 경우 경제 발전 단계와 인구 및 GDP, 국

민 소득이 현격하게 차이가 있으며 이는 한·중·일 FTA를 추진하는데 큰 장애 요인으로 작용할 가능성이 있다. 일본은 세계적으로 자본 축적과 기술 수준이 높은 선진 공업국으로서 각종 제도와 사회 관습, 상거래 규범 등이 국제화되어 있으며, 한국도 경제발전 단계의 중상위권에 속하는 신흥 공업국가로서 대부분의 제도와 법규가 선진화되고 국제화가 많이 진전되어 있는 상태이다. 이에 비해 중국은 여전히 개발도상국으로서 아직도 낙후된 상거래 질서와 관행이 통용되고 있다. 그리고 사회주의 체제의 잔재가 각 분야에 잔존하고 있어 구시대적 사회 관습과 경직된 관료주의, 비현실적인 법규와 정부의 시장 개입 등 여러 가지 관행이 지역경제통합에 부적합한 실정이다.

또한 소득과 인구 등 경제규모면에서도 한·중·일 3국은 동질적인 측면보다 이질적인 요소가 더 강하게 나타나고 있다. 2003년 GDP는 일본이 4조 3,000억 달러, 중국 1조 4,000억 달러로 한국의 각각 7배와 2.3배를 상회하는 수준이다. 인구 면에서는 13억 명에 육박하는 중국이 한국(4,800만 명)의 27배, 일본(1억 2,700만 명)의 10배 수준으로 나타나 공통점을 찾아보기 어려운 실정이다. 또한 일인당 국민소득은 일본이 3만 4,000달러로 중국(약 1,100달러)의 31배 수준이며 한국은 약 1만 3,000달러로 중국의 11.5배에 달하고 있다.

한편 2003년 총 수출액에서 일본은 4,718억 달러, 중국은 4,385억 달러, 한국은 1,938억 달러였으며 총 수입액은 중국 4,131억 달러, 일본 3,829억 달러, 한국 1,789억 달러로 나타났다. 무역수지는 일본 889억 달러, 중국 254억 달러, 그리고 한국 149억 달러로 규모의 차이는 있지만 3국 모두 흑자를 나타내고 있다.

이와 같이 한·중·일 경제 규모와 소득 수준의 차이는 3국간 경제통합이 단시일 내에 이루어지기 어려운 요인으로 작용할 것이다. 일반

적으로 경제규모가 가장 크고 일인당 소득도 월등하게 높은 일본이 주도적 입장에서 역내국인 한국과 중국에 무역자유화 등 FTA 체결의 유인을 제공할 경우 한국과 중국은 일본 시장에 대한 접근을 위하여 다른 부분을 양보하게 될 가능성이 높다. 그러나 일본은 농업 등 취약 부문에 대한 우려로 인해 NAFTA 출범시 미국과 같은 주도적 입장을 취하기 어려울 뿐만 아니라 최근에는 총 수입액 규모도 중국보다 작아져 사실상 동아시아 지역에서 거대 시장으로서의 역할이 위축되고 있는 실정이다.

중국도 국민소득 천 달러 정도의 개발도상국으로서 소득이 월등하게 높은 한국과 일본에 주도적인 입장에서 시장 개방을 하기 힘든 실정이다. 중국의 농산물과 노동집약적 제조업 제품은 수출이 증가할 것으로 전망되고 있지만 기술과 자본 집약적인 제조업 제품의 경우 한국이나 일본에 비해 경쟁력이 낮아 자국 산업 보호에 민감한 상태이다. 특히 일본의 고품질 첨단 제조업 제품에 비해 품질 경쟁력이 낮아 피해를 우려하고 있어 ASEAN과의 FTA 체결에서 보여 준 양보와 리더십을 발휘하기 어려울 것으로 예상된다.

표 3-1. 한·중·일 경제 규모 비교, 2003

구 분	한국	중국	일본
GDP(10억 달러)	608.0	1,417.8	4,302
- 1인당 GDP(달러)	(12,707)	(1,100)	(34,294)
농림어업GDP	21.8	206.7	60.2
-농림어업 비중(%)	(3.6)	(14.6)	(1.4)
농림어업성장률(%)	-5.3	6.1	-8.9
인구(백만명)	47.9	1,292.3	126.7
- 농가인구와 비중(%)	3.53(7.4)	768.5(59.5)	9.6(7.6)
호당경지면적(헥타)	1.46	0.52	1.6
총 수출액(10억 달러)	193.8	438.5	471.8
- 농산물수출액	(1.9)	(17.3)	(1.9)
총 수입액(10억 달러)	178.9	413.1	382.9
- 농산물수입액	(10.2)	(13.6)	(51.5)
무역수지(10억 달러)	14.9	25.4	88.9
- 농산물무역수지	(-8.3)	(3.7)	(-49.6)

주: 일본의 대미 환율은 기말기준이고, 106.99엔/달러 이용.

자료: 농림부(2005) 농림업 주요통계.

일본 재무성(2004) 무역통계, 일본 농림수산성(2004) 농림수산통계.

한국은 일본에 비해서는 국내총생산과 국민 소득이 비교할 수 없을 만큼 낮고 중국에 비해서는 인구와 국내총생산 규모가 작은 실정이다. 또한 모든 산업에서 월등한 경쟁력을 지닌 주력 수출 상품이 빈약한 상태이다. 더욱이 일본과 마찬가지로 농업 부문의 경쟁력이 취약하여 동북아경제협력체 추진 과정에서 적극적인 역할을 수행하기 어려운 상태이다. 실제로 일본과의 FTA 협상에서는 제조업 부문의 피해를 우려하면서 중국산 농산물 수입 급증으로 인한 피해를 우려하여 소극적인 입장을 취하게 될 가능성이 높은 실정이다. 따라서 자칫하면 일본과 중국의 단순한 중간자적 위치에서 양쪽의 민감한 쟁점이 발생할 경우 속수무책으

로 피해를 당하는 넛크래커(nut-cracker) 신세로 전락할 우려가 있다.

지금까지 체결된 지역경제통합의 사례를 볼 때 경제협력을 주도해 나가는 강대국의 시장이 공공재 기능을 하는 경우는 사실상 기대하기 어려운 것으로 나타났다. 오히려 FTA 체결에 따른 혜택이 일부 강대국들의 전유물처럼 클럽재(club goods)로 전락하여 약소 회원국들은 시장 확대의 피해만을 입게 될 가능성이 높다(이서원 2005). 따라서 동북아경제협력체 추진 과정에서 중국과 일본 사이의 적극적인 조정자(coordinator) 또는 중재자(arbitrator)로서 한국의 역할이 요구된다. 다만 적극적인 조정자가 되기 위해서는 불가피하게 양보 또는 희생해야 할 부분이 생길 수밖에 없을 것이다. 이와 같은 상황에서 한국이 취약 부문의 구조조정 등 내부적 조율에 성공할 경우 역내 경제 통합을 위한 협상 과정에서는 물론 협정 체결 이후에도 중국과 일본의 상충되는 입장을 중재 및 조정하는 역할을 담당함으로써 두 거대 시장의 사이에서 위상에 걸맞은 입지를 확보하고 지역경제통합의 혜택을 얻을 수 있을 것이다.

한편 동북아 지역에서 국가 간 소득과 경제 발전의 차이는 지역경제통합에 장애물인 동시에 회원국 간 적절한 분업관계를 구축할 경우 경제통합의 이익을 극대화할 수 있는 기회라는 주장도 있다(신용대 2004). 한·중·일 3국이 자본, 기술, 노동과 개발 경험 및 시장 등을 바탕으로 상호 보완적 역할이 가능한 분업 구조를 구축함으로써 시장 확대의 혜택을 공유할 수 있다는 것이다. 또한 금융을 비롯한 서비스 부문의 개방을 통한 역내 통합 이익의 극대화 가능성도 상당히 높을 것으로 전망하고 있다. 특히 3국 가운데 가장 낙후된 중국 경제가 급속하게 발전하고 있어 투자 자유화 등 3국간 경제협력이 가능한 분야가 매우 다양할 것으로 기대된다.

2. 국가 간 농업부문의 이해 상충

한·중·일 3국은 상대적으로 좁은 면적에 인구밀도가 높고 기온과 강우량 등 기후 여건도 농업생산에 불리한 편이므로 농업경쟁력이 미국이나 호주, 남미 등 다른 지역에 비해 절대적으로 낮은 상태이다. 농가 호당 경지 면적은 일본이 1.6ha, 한국 1.46ha, 그리고 중국 0.52 ha로 미국이나 호주와 같은 광활한 토지 자원을 가지는 국가에 비해 영농 규모가 비교할 수 없을 정도로 영세하다는 공통점을 지니고 있다. 그러나 중국은 인접국인 한국과 일본에 비해서는 대부분의 농산물에 대하여 압도적으로 높은 가격경쟁력을 보유하고 있다. 특히 저렴한 인건비의 풍부한 노동력을 바탕으로 노동집약적 농산물에 대해서는 다른 지역의 국가에 대해서도 대외적인 경쟁력도 확보하고 있다.

2003 농림어업 GDP는 중국 2,067억 달러, 일본 602억 달러, 한국 218억 달러로 중국의 생산액이 많았다. 또한 농림어업 부문의 GDP 비중도 중국 14.6%, 한국 3.6%, 일본 1.4%로 큰 차이를 보이고 있어 농업의 비중이 5% 미만인 일본과 한국에 비해 중국은 아직도 국민 경제에서 농업의 중요성이 상당히 높은 실정이다. 더욱이 중국 농업은 지속적으로 성장하는 추세를 보이고 있어 농림어업 GDP 성장률이 6.1%로 나타난 반면 한국과 일본은 각각 전년 대비 -5.3%, -8.9%로 감소하고 있다.

2003년 농산물 무역은 중국이 수출 173억 달러, 수입 136억 달러로 약 37억 달러의 농산물 무역수지 흑자를 기록한 반면 일본은 수출 19억 달러, 수입 515억 달러로 496억 달러의 적자를 보였으며 한국도 수출 19억 달러, 수입 102억 달러로 83억 달러의 적자를 나타냈다. 농산물 무역수지가 한국과 일본은 만성적으로 적자를 나타내고 있을 뿐만 아니라 매년 확대되는 추세를 보이는 반면 중국은 최근까지 농산물

무역 흑자를 실현하고 있다.

이러한 상황에서 동북아경제협력체가 출범할 경우 중국이 역내 농산물 시장을 독점적으로 지배할 가능성이 높아 ‘상호 이익의 균형’이라는 지역무역협정의 중요한 원칙이 실현되기 어려울 것으로 보인다. 특히 현재 일본 시장으로 수출되는 한국산 농산물은 대부분 중국산 농산물로 대체되는 등 한국과 일본의 농업은 심각한 피해를 입게 될 것으로 전망된다.

한국과 일본의 농가인구 비중은 각각 7.4%와 7.6%로 중국의 60%보다는 낮지만 유럽이나 미국과 같은 선진국에 비해서는 아직도 높은 수준이므로 농업 부문의 구조조정에 많은 시간과 재원이 필요한 실정이다. 따라서 한국과 일본은 상당 기간 국내 농업을 유지하고자 하는 반면 중국은 전체 국민 소득 수준에 비해서도 낮은 농가소득 향상을 위해 FTA 체결 이후 한국과 일본에 대한 농산물 수출을 대폭 증가시키려 노력할 것으로 예상된다.

이와 같이 역내 국가 간 취약 산업인 농업에 대한 이해가 상충되는 것은 동북아경제협력체 창설을 저해하는 결정적인 요인으로 작용할 수 있다. 3국 모두 영농규모가 영세하고 농가의 소득이 절대적, 상대적으로 낮다는 공통점을 지니고 있음에도 불구하고 상호 협력에 의한 농업 및 농촌의 발전노력 대신 상대적으로 경쟁력을 지닌 중국 농산물의 한국 및 일본 시장 지배를 추구하는 한 원만한 지역경제통합은 요원할 것으로 보이기 때문이다. 따라서 역내 농산물 시장에서의 무한 경쟁을 자제하고 수평적 및 수직적 국제 분업 관계 구축과 산업 및 기업 간 협력을 통해 역내 시장을 공유하는 방안이 마련되지 않는다면 동북아경제협력체 출범은 한국과 일본의 농업부문으로부터 심각한 저항에 직면하게 될 것으로 보인다.

3. 역내국 간 신뢰 기반 취약

동북아경제협력체 출범을 저해하는 또 다른 요인은 경제적인 측면 이외의 다른 분야에서도 찾아볼 수 있다. 가장 핵심적인 경제외적 요인은 정치적 측면에서 찾아볼 수 있다. 먼저 한국과 중국에 대한 일본의 침략과 식민 지배와 관련한 사과와 청산 문제로 인해 상호 신뢰 기반이 구축되지 못했다는 점이다. 유럽도 제2차 세계대전을 거치면서 역내 국가 간 침략과 지배의 불행한 사태를 경험했지만 가해국의 지속적이고 일관성 있는 사과와 반성을 통해 상호 신뢰 기반을 마련함으로써 과거를 청산하고 미래를 건설한다는 공감대를 형성할 수 있었다. 그러나 동북아 지역에서는 가해국 일본의 과거사 청산이 미흡할 뿐만 아니라 야스쿠니 신사 참배와 각료들이 잇따른 식민지배 정당화 주장 망언 등으로 역사를 왜곡하고 있어 한국과 중국의 국민에게 신뢰를 받지 못하고 있는 실정이다.

독일은 제2차 세계대전 이전의 통일유럽에 대한 희망을 패전 후에도 버리지 않고 단계적으로 인접국들과 협의하고 상대적으로 많은 양보를 통해 결국 유럽연합을 이루는 데 성공했다고 볼 수 있다. 반면 일본은 일찍이 오늘날 동북아경제협력체와 유사한 대동아 공영권 달성이라는 목표를 수립하였음에도 불구하고 제2차 세계대전의 종전과 더불어 이를 완전히 포기하고 국가주의로 선회한 탓에 아직까지 동북아 지역의 맹주로 군림하지 못할 뿐만 아니라 역내 경제협력체 추진에서도 주도권을 확보하지 못하고 소극적인 입장에 머물고 있다.

또한 한·중 간에는 중국의 동북공정을 통한 고구려사 왜곡과 한·일 간 독도 영유권 문제, 그리고 중·일 간 센카쿠(尖閣) 열도 또는 다오위(釣魚)섬 영유권 분쟁과 동중국해 가스전 마찰 등 상호 신뢰 기반

구축에 장애가 되는 요인들이 다수 존재하다. 이러한 문제들로 인해 동북아경제협력체 출범의 당위성에도 불구하고 이를 추진하기 위해 필요한 역내국의 국민적 공감대 형성이 난관에 봉착한 상태이다. 더욱이 최근 날로 우경화되어 가는 일본의 정치인과 집권여당의 행태는 역사 교과서 왜곡과 함께 동북아 지역의 경제통합체 창설 전망을 더욱 어둡게 만드는 핵심적인 장애 요인으로 작용하고 있다. 특히 중국은 난징 사건을 왜곡한 일본의 역사교과서 시정을 요구하면서 일본측과 외무장관 회담조차 거부하는 상태로 악화되고 있다.

그 밖에 동북아 지역경제통합의 또 다른 장애 요인으로 미국 변수를 들 수 있다. 미국은 사실상 동북아 지역에서 정치적 영향력이 가장 크고 실질적으로 교역을 주도하고 있는 초강대 세력으로 군림하면서 한국 및 일본과는 동맹 관계를 구축하고 있다. 그러나 최근 북한 핵문제 해결을 위한 6자 회담에서 중국의 역할 증대 등 동북아 지역의 외교안보 및 경제적 역학 구도 변화로 인해 실질적인 맹주 자리에 위협을 느낄 수 있다. 따라서 미국을 배제한 동북아 경제통합이 체결될 경우 역내 정치적 영향력 감소를 우려한 미국의 반대에 직면할 가능성이 있다.

더욱이 초창기 FTA와 달리 최근의 FTA는 상품 무역뿐만 아니라 투자와 서비스, 상호 인증 및 인력 이동까지 포괄적인 분야를 포함하는 추세를 보이고 있어 역내 경제통합을 위해서는 과거에 비해 훨씬 많은 분야의 희생을 감내하고 구조조정을 실행할 필요가 있다. 그만큼 회원국별 국민적 공감대 형성의 필요성은 더욱 커지고 있다. 결국 역내국간 신뢰를 회복하지 못하여 긍정적인 여론이 제대로 조성, 확산되지 못한 상태에서 동북아경제협력체를 추진할 경우 국내 취약 분야의 강력한 반발로 인해 지역 경제통합이 지연되거나 무산될 우려가 있다. 따라서 동북아경제협력체 출범을 위한 기초 작업으로 3국 공동의 역

내국간 신뢰 회복을 위한 분야별 협의체를 구성하여 운영하는 등 다각적인 노력이 필요하다.

4. 중·일 간 주도권 경쟁과 이해 대립

동북아경제협력체 창설이 궁극적으로 한·중·일 모두에게 실익이 될 것이라는 점에 대해서는 거의 이의가 없음에도 불구하고 당사국들이 제도적 접근을 통해 이를 실현시키려는 노력은 아직 보이지 않고 있다. 가장 큰 이유의 하나로 동아시아 지역에서의 중·일 간 주도권 경쟁을 들 수 있다. 중국과 일본은 국경 분쟁과 과거사 문제 등으로 인해 상호 불신의 악순환 상태에 놓여 있으며 동아시아 지역에서 경제적, 정치적으로 유리한 위치를 차지하기 위해 경쟁하기 때문이다.

또한 중국과 일본은 상대국 중심으로 경제 통합이 추진되는 것을 우려하여 경쟁적으로 ASEAN에 대폭적인 양보를 제공하면서 FTA 체결을 위한 협상에 나서고 있다. 그 결과 ASEAN이 동아시아 지역에서 사실상 FTA 허브(hub) 역할을 하면서 한국과의 FTA 협상에서도 주도적 입장을 취하고 있는 실정이다. 중국이 한·중·일 FTA에 대한 3국 간 공동 연구를 제안한 배경도 동북아 역내 시장 확대를 통한 경제적 혜택에 대한 기대보다는 한·일 FTA 진전에 대응하기 위한 견제 수단으로 해석된다(정인교 2004). 2005년 12월 12일 개최된 ‘아세안+3’ 정상회의 겸 제1회 ‘동아시아정상회의’에서도 향후 미국의 참여를 주장하는 일본과 이에 반대하는 중국 간의 대립이 치열하게 벌어지고 있는 실정이다. 일본은 기존의 아세안 10개국과 한·중·일 및 인도, 호주, 뉴질랜드의 16개국 정상회의에 장차 미국을 포함시켜 동남아 지

역에서 ‘범화교 경제권’을 강화하고 있는 중국을 견제하기 위한 포석으로 풀이된다(동아일보 2005년 12월 9일).

1980년대까지 동아시아 지역은 일본의 공적 원조(ODA)와 민간 기업의 투자에 의해 이른바 안행형(雁行形)발전 모형에 따른 수직적 국제 분업 관계 구축을 통해 일본 경제에 예속된 상태라 할 수 있다. 그러나 1997년 아시아 지역을 강타한 외환위기를 맞아 일본 자본이 동아시아 국가에서 철수하면서 역내 일본의 경제적 리더십은 심각한 타격을 입게 되었다. 반면 1980년대 이후 개혁과 개방 정책이 실효를 거두면서 경제력이 급부상한 중국은 위안화 절하를 거부하면서 아시아 국가들의 보호막으로서 역할을 원만하게 수행하였다.

이를 계기로 중국은 ASEAN 국가들과 긴밀한 경제 관계와 특혜 무역 협정 체결을 통해 역내 경제적 주도권 확보를 위해 노력하고 있다. 일본 또한 이러한 중국의 움직임에 대응하여 적극 FTA 체결에 나서는 양상을 보이고 있다. 그 결과 앞에서 살펴본 바와 같이 중국과 일본은 경쟁적으로 ASEAN 및 개별 회원국들과의 FTA 체결을 추진하고 있다.

이와 같이 동아시아 지역에서 중·일 간의 주도권 경쟁과 이해 대립은 동북아경제협력체 창설을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 일본과 중국은 역내 경제통합 과정에서 상대방의 영향력이 증대되는 것을 원하지 않는다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 역내 통합을 위해 “전략적 협력 관계”를 구축해야 할 중국과 일본이 “전략적 경쟁 관계”로 고착될 경우 ASEAN이나 미국과 같은 역외국에 FTA 중심국(hub) 지위를 넘겨주고 주변국(spoke)으로 전략할 가능성이 높아질 것으로 보인다.

NAFTA에서 미국이 발휘했던 리더십과 EU에서 독일이 자임했던 조정자 역할을 할 수 있는 강대국 또는 거대 시장이 없는 동북아 상황에서 중국과 일본이 주도권 경쟁에 열중할 경우 동북아경제협력체 출

범은 어려워질 것으로 전망된다. 그러나 역설적으로 이러한 국제적 역학 관계 속에서 한국의 입지는 더욱 강화될 가능성이 있다. 앞서 거론한 중·일 양국 간 적극적인 조정자로서의 역할을 적절하게 수행할 수 있는 여지가 커질 수 있기 때문이다. 경우에 따라서는 캐스팅 보트를 가지는 중간자로서 두 강대국의 입장 차이를 조율하면서 역내 경제통합을 선도하고 원활한 운영에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

만일 한국이 적극적인 입장으로 동북아경제협력체 창설에 나서지 않고 중국과 일본의 경쟁에 말려들 경우 동북아시아는 물론 ASEAN을 포함한 동아시아 지역에서 크고 작은 수많은 FTA 협정이 난립하는 이른바 스파게티 보울(spaghetti bowl) 문제가 발생할 가능성이 높다.³⁾

따라서 동북아 지역경제통합 과정에서 한국은 중국과 일본 어느 한 국가만을 지역경제통합 논의의 상대국으로 선택할 수 없는 입장이다. 동아시아 지역경제통합 과정에서 한·중·일 3국의 협력 필요성과 세계 경제에 대응해야 하는 당위성을 명분으로 양국 간 현안을 중재하고 입장 차이를 극소화시킬 수 있도록 노력함으로써 사실상의 주도적 위치를 확보해야 할 것이다. 동아시아 지역에서 일본의 경제적 영향력이 뚜렷이 감소하고 있고 중국 경제가 급속도로 부상하면서 결과적으로 일본 경제에도 기여하고 있는 것이 사실이지만 아직은 막강한 자본과 기술력 및 세계 최대의 농산물 시장을 보유한 일본과 함께 값싼 노동력과 성장하는 시장을 가진 중국이 모두 필요한 상황이기 때문이다.

³⁾ 각국이 경쟁적으로 FTA를 중복 체결할 경우 당초 의도한 시장 확대 효과 대신 역외국과의 차별 문제만 증가하는 부작용이 커질 수 있다는 논리.

제 4 장

동북아경제협력체 창설의 영향과 역내 농업의 분업 전망

이 장에서는 동북아 경제협력체 창설이 농업 부문에 미치는 영향과 역내 농업 생산의 분업 가능성을 살펴보고자 한다. 먼저 1절에서 역내 농산물 수출입 현황과 향후 교역 변화 방향을 전망하고 2절에서 기존 연구들의 계측 결과를 바탕으로 한·중·일 FTA 농업부문 파급 효과를 검토하였다. 그리고 3절과 4절에서는 동북아 3국의 농산물 특화 분석을 통해 역내 농업의 분업 가능성을 전망하였다.

1. 동북아 역내 농산물 교역 동향과 전망

한국의 농산물 최대 수출 대상국인 일본에 대한 농산물 수출액은 최근 약 7억 달러 수준에서 정체 상태에 있지만 국가 전체의 농산물 수출총액에서 차지하는 비중은 하락하는 추세를 보이고 있다. 한국 농산물의 기존 주요 시장인 일본에 대한 의존도가 낮아지는 대신 미국과 중국, 러시아와 같은 신흥시장 의존도가 높아지고 있기 때문이다.

대일 수출액 상위 10대 품목의 수출액과 농산물 수출총액에서 차지

하는 비중은 낮아지고 있다. 2004년 10대 품목의 수출액은 4억 2,900만 달러로 2000년 수출액 4억 7,200만 달러에 비해 9.2% 감소했으며 대일 농산물 수출총액에 대한 비중도 63.4%에서 58.3%로 하락하였다 <부표 1>. 이는 대일 수출 농산물의 품목 구성은 비교적 다양하고 안정적으로 변화하고 있다는 것을 의미한다.

한편 전통적으로 대일 농산물 수출을 주도했던 신선 농산물의 수출액과 수출 비중은 축소되는 반면 가공 농산물의 비중은 증가하는 형태로 수출 구조가 변화하고 있다. 2000년의 10대 수출 품목 가운데 신선 농산물은 밤과 돼지고기, 송이버섯, 고추, 토마토 등 5개였으며 수출액은 2억 3,100만 달러였다. 그러나 2004년에는 신선 농산물은 고추, 밤, 송이버섯 등의 3개로 줄었으며 수출액도 8,600만 달러로 급감하였다. 신선 농산물 수출이 10대 품목 수출총액에서 차지하는 비중도 48.9%에서 20.1%로 급격하게 하락했다.

한국의 일본산 농산물 수입액도 약 2억 달러 수준에서 정체 상태에 있으며 농산물 수입총액에서 일본산 농산물이 차지하는 비중은 낮아지고 있다. 대일 10대 수입 농산물 수입액과 대일 농산물 수입총액에서 차지하는 비중은 하락하는 추세를 보이고 있다. 10대 품목 수입액은 2000년 1억 4,700만 달러에서 2004년 1억 2,700만 달러로 감소하였으며 대일 수입총액에 대한 비중도 66.7%에서 56.5%로 하락하였다 <부표 2>. 대부분 가공 농산물인 일본산 농산물 수입 품목이 점차 다양해지고 있음을 나타낸다.

중국은 일본과 미국에 이어 제3위의 수출 대상국이자 한국 농산물의 신흥시장(emerging market)이다. 중국에 대한 농산물 수출액은 2000년 약 1억 2,000만 달러에서 2004년 2억 2,000만 달러로 빠르게 증가하였다. 상위 10대 수출 품목의 수출액은 증가했지만 이들 품목이 대

중 농산물 수출총액에서 차지하는 비중은 낮아지고 있다. 10대 품목의 대중 수출액은 2000년 약 8,000만 달러에서 2004년 1억 3,500만 달러로 증가했지만 대중 농산물 수출총액이 더 빠르게 증가하여 10대 품목의 비중은 같은 기간 67.3%에서 62.1%로 낮아졌다<부표 3>. 중국에 대한 농산물 수출 품목이 다양해지고 수출액도 안정적으로 증가하는 추세이다. 상위 10대 수출 농산물은 대부분 가공 농산물이지만 밤과 난초 등 신선 농산물도 포함되어 있다. 가격이 높지만 고품질인 한국 농산물에 대한 중국 내 수요가 증가하고 있음을 나타낸다고 볼 수 있다.

중국은 또한 미국에 이어 제2의 수입 대상국으로 중국산 농산물 수입액은 증가 추세에 있지만 연도별로 불안정하게 변동하고 있다. 대중 농산물 수입액은 2000년 약 14억 6,000만 달러에서 2003년 23억 2,000만 달러 이상으로 증가하였으나 2004년 18억 달러로 줄었다. 이와 같이 변동 폭이 큰 이유는 수입액이 가장 많은 옥수수 수입량의 변화가 크기 때문이다. 대중 옥수수 수입액은 2000년 6.6억 달러에서 2001년 약 3억 달러로 감소한 뒤 2003년 9억 달러 이상으로 증가하였으나 2004년 다시 2.4억 달러로 감소하였다. 중국산 옥수수 수입이 크게 감소한 해에는 미국산과 브라질산 옥수수 수입이 크게 증가하였다. 그 밖에 쌀과 참깨, 밀, 콩깻묵 수입액도 불안정한 변동을 보이고 있다.

대중 수입 상위 10대 농산물 품목의 수입액과 대중 농산물 수입총액에서 차지하는 비중도 연도별로 변화가 크게 나타났지만 전체적으로는 감소하는 추세를 보이고 있다. 10대 품목 수입액은 2000년 9억 3,700만 달러에서 2004년 6억 4,500만 달러로 감소하였으며 대중 농산물 수입총액에 대한 비중도 64.3%에서 35.8%로 급격히 하락하였다<부표 4>. 다양한 중국산 농산물이 광범위하게 수입되고 있음을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 10대 수입 품목 구성도 비교적 큰 폭으로 변화하고 있다. 2000년 10대 수입 품목 가운데 옥수수와 합판, 쌀, 참깨,

기타 채소 등 다섯 개 품목만 2004년 10대 품목에 포함되어 있다.

한국의 농업 부문에서 동북아 지역무역협정의 체결 가능성을 전망하기 위해 역내 교역수준(level of trade)이 아닌 교역의 증가(growth in trade)를 분석⁴⁾한 결과, 200004년간 한국의 동북아 역내 농산물 교역 증가율이 17.1%로 역외 농산물 교역 증가율 38.8%의 절반에도 못 미치는 낮은 수준으로 나타났다. 같은 기간 농산물 역내 수출 증가율은 10.4%로 역외 수출 증가율 69.3%보다 크게 낮았으며 역내 수입 증가율도 20.6%로 역외 수입 증가율 35.8%보다 낮았다.

이는 한국의 농산물 교역에서 차지하는 동북아 역내 교역 비중이 감소하고 있음을 의미한다. 특히 역내 농산물 수출 비중은 역내 수입 비중보다 더 큰 폭으로 하락하고 있어 지역무역협정이 체결된 이후에도 역내 수출이 증가할 가능성은 상당히 낮을 것으로 예상된다.

표 4-1. 한국의 동북아 역내 및 역외 농산물 교역 증가율, 20002004

구분	수출 증가율 (%)	수입 증가율 (%)	교역 증가율 (%)
역내	10.4	20.6	17.1
역외	69.3	35.8	38.8

한편 중국의 일본에 대한 농산물 수출액은 1995년 41억 3,000만 달러에서 2003년 51억 5,000만 달러로 증가하였다. 농축산물은 34억 5,000만 달러에서 40억 8,000만 달러로, 그리고 임산물은 6억 9,000만 달러에서 10억 7,000만 달러로 각각 증가하였다. 주요 수출품목은 쌀과 옥수수 등 곡물류와 당근, 양배추, 마늘, 생강, 양파, 고추 등 채소류 등이다.

⁴⁾ 역내 교역수준(level of trade)이 아닌 교역의 증가(growth in trade)가 지역무역협정 체결을 좌우하며 역내 교역 증가율이 역외 교역 증가율보다 높아지면 결국 지역무역협정(RTA) 체결을 초래하게 된다는 Diao의 가설을 이용.

2. 동북아 지역무역협정 체결의 파급 효과 비교

지역무역협정 체결의 목적은 일차로 경제적 파급 효과 때문이라고 할 수 있다. 지역 안보와 정치 외교적 효과는 어디까지나 부수적인 효과로서 양국 간 안보협정이나 군사동맹 등에 의해 충분히 확보할 수 있을 것이다. 지역무역협정은 양국 간 혹은 소수의 국가 간 협정이므로 WTO와 같은 다자간 협정에 비해 체결 과정이 간단하고 협정 내용도 당사국들의 관심 분야를 충분히 반영할 수 있어 경제적 파급효과도 다자간 협정에 비해 크게 나타날 것으로 예상된다.

지역무역협정의 경제적 파급 효과는 즉시 또는 단기간에 나타나는 효과뿐만 아니라 장기간 나타나는 효과까지 예측할 필요가 있다. 특히 중장기적으로 나타나는 효과는 지역무역협정 발효 이후의 여러 가지 변수 즉, 생산요소의 변화 등을 모두 고려하여 예측해야 하므로 동태적 접근방법에 의해 예측되어야 한다. 그러나 현존하는 경제적 효과 추정 방법은 대부분 정태적 모형에 의존하고 있어 파급 효과가 과소 평가되는 경향이 있다.

또한 지역무역협정의 경제적 효과는 국가 경제 전반에 미치는 효과와 특정 산업 부문이나 품목에 미치는 영향으로 구분할 수 있다. 경제 전체에 미치는 효과는 주로 국내총생산(GDP)이나 후생 수준(welfare)의 변화, 또는 국가 전체의 무역수지 변화로 나타낸다. 특정 부문 전체 또는 특정 품목별 영향은 산업별 생산이나 품목별 생산액의 변화, 그리고 무역수지의 변화로 예측된다. 그러나 모든 품목을 대상으로 예측하기에는 자료상 제약과 같은 어려움이 따른다. 이 연구에서는 국민 경제 전체에 대한 영향과 병행하여 주요 농산물 품목별 영향을 예측한 기존 연구 결과를 비교 분석하였다.

현재 GDP 등 경제 전체에 미치는 영향에 대하여 국내외에서 추정된 동북아 지역무역협정 또는 한·중·일 FTA 체결의 파급 효과는 대부분 연산가능일반균형(CGE) 모형에 의해 추정된 것이다. 또한 일부 중력모형(gravity model)을 이용한 연구 결과가 있으며 양자 간 잠재교역(Potential Bilateral Trade; PBT) 개념에 의해 수출입액에 미치는 효과를 계측한 결과도 제시되었다. 지금까지 한·중·일 FTA가 국별 GDP에 미치는 효과를 추정한 결과를 종합하면 3국 모두 긍정적인 것으로 나타났다.

먼저 한국의 GDP 증가율은 0.69%(커빙성 등 2005)부터 5.15%(이홍식 등 2004)까지 다양하게 나타났지만 모두 긍정적인 결과를 보여 주고 있다. 하지만 우리나라의 농업부문 GDP에 미치는 영향은 농업부문 시뮬레이션 결과 쌀 포함 여부 등 FTA 체결 시나리오에 따라 14.438.9% 감소할 것으로 계측되어 부정적인 결과가 나타났다(어명근 등 2004).⁵⁾

한편 한·중·일 3국간 역내 무역수지의 변화에 미치는 효과는 연구자와 모형별로 서로 상반된 결과가 도출되었다. 먼저 한국은 역내 무역수지가 3억 7,000만 달러 개선되거나(쉬창원 등 2005) 48억~122억 달러(정인교 2004) 악화되는 것으로 나타났다. 중국도 FTA 체결 시나리오에 따라 역내 무역수지가 57억 달러 개선되거나(정인교 2004), 2억 3,000만 달러(쉬창원 등 2005)에서 33억 달러(정인교 2004) 악화될 것으로 추정되었다. 일본은 무역수지 흑자가 154억 달러 확대되거나(정인교 2004) 6억 8,000만 달러(쉬창원 등 2005)~11억 달러(정인교 2004) 감소할 것으로 나타났다. 그러나 역내 FTA의 무역전환효과로 인해 우리나라의 동북아 역내 농산물 무역수지는 15억 8,000만 달러나 악화될 것으로 계측되었다(어명근 등 2004).

⁵⁾ 자세한 연구방법, 이용 자료, 추정결과는 어명근 등(2004) p.26-43 참조.

이와 같이 연구자에 따라 추정 결과가 다르게 나타난 이유는 사용된 데이터베이스의 연도와 품목 및 부문 분류 기준이 서로 틀리기 때문으로 보인다. 특히 정인교(2004)는 교역액 추정 범위가 너무 커서 지표로서 활용하기 어려운 실정이다. 하지만 역내 무역수지에 미치는 영향은 대부분 악화되거나 개선되는 경우에도 소액에 불과한 것으로 나타났다. 또한 한국의 농업생산과 농산물 무역수지에 미치는 효과는 매우 부정적인 것으로 나타났다(어명근 등 2004).

표 4-2. 한·중·일 FTA 체결의 파급효과 계측 결과 비교

연구자	GDP 변화 (%)			역내 무역수지 변화 (억 US 달러)			비고
	한국	중국	일본	한국	중국	일본	
쉬창원(2005)	2.9	3.83	0.42	3.7	-2.3	-6.8	CGE 모형, 모든 산업 대상
어명근 등(2004)	-14.4 -38.9***			-\$15.8 (농업부문)			PBT 개념으로 계측
정인교 등(2003)	1,294.73	0.031. 05	0.03 0.16				CGE모형
정인교(2004) *				-47.7 -121.6	57.1 -32.7	154.3 -11.2	CGE 모형
커빙성 등(2005)**	0.69	0.27	0.05	-17.0	-12.7	-40.5	CGE 모형

주: * 3국간 수출 증가액(79쪽)으로 무역수지 변화액을 산출하였음.

** 세계 전체에 대한 무역수지 변화액임.

*** 농업부문 시뮬레이션(KREI-ASMO) 모형으로 추정된 농업소득 변화임.

한편 동북아 지역무역협정의 농산물 품목별 교역 전망에 대하여 한국의 입장에서는 중국산 농산물 수입 전망과 한국산 농산물의 대일 수출 전망이라는 두 가지 측면이 중요한 관심사가 될 것으로 보인다.

역내 경제협력체 출범으로 관세가 철폐되면 중국에 대한 한국산 농산물 수출과 일본산 농산물 수입도 늘어날 가능성이 있지만 대중 수출액이나 대일 수입액이 한국의 전체 농산물 교역에서 차지하는 비중이 낮을 뿐만 아니라 신선 농산물 아닌 가공 농산물이 대부분을 차지할 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 신선 농산물을 중심으로 중국산 수입과 대일 수출의 변화 가능성을 현재의 교역 형태와 여건 등 현황을 참고하여 집중적으로 검토할 필요가 있다.⁶⁾

먼저 중국산 농산물 품목별 수입 증가 가능성을 분석하기 전에 유념해야 할 것은 품목에 따라 중국 전체로는 순수입국이지만 한국으로 수출할 수 있는 경우도 자주 있다는 사실이다. 예컨대 중국은 대두를 최근 매년 2,000만 톤 이상 수입하고 있지만 한국에 대해서는 약 8만 톤 정도를 수출하고 있다. 소맥이나 옥수수도 수입과 수출이 동시에 이루어지고 있어 전체적으로는 순수입국으로 전환되어도 한국과 가까운 동북 3성 지역에서 생산되는 품목은 여전히 수출이 가능하다고 볼 수 있다.

일단 관세가 철폐될 경우 중국산 농산물 수입은 전반적으로 크게 증가할 가능성이 높다. 대부분 품목의 한·중 간 가격차가 매우 크기 때문이다<부표 5>. 2003년 현재 쌀의 한·중 간 도매시장 가격차는 약 6.1배로 나타났다. WTO에 양허하지 않은 유일한 품목인 쌀은 현재 5%의 저율관세가 부과되는 시장접근물량(MMA)만 수입되고 있으며 2004년 당시 중국산 쌀의 수입 시장 점유율은 42.6%이다. 만일 동

⁶⁾ 정인교(2005)에 의하면 한·중 FTA 체결 시 중국산 농산물 수입이 곡물류 79억 달러를 포함하여 모두 152억 달러 늘어나는 반면 대중 수출은 61억 달러 증가하여 무역수지 적자가 91억 달러나 확대될 것으로 나타나 한·중 FTA에서는 농산물 시장 개방이 핵심 쟁점이 될 것으로 유추하고 있다(234~235쪽).

북아경제협력체 체결로 관세가 철폐되고 수입이 자유화될 경우 수입량이 급증하여 한국 농업의 근간을 위협할 가능성이 있을 것으로 예상된다.

한편 지금까지 중국산 농산물 수입은 관세보다는 동식물 검역과 쿼터 등 비관세 부문의 규제가 사실상 더 크게 작용하여 왔다. 만일 현행 동식물 방역법상 수입 규제가 지속될 경우 쇠고기, 돼지고기, 가금류 등 신선 육류와 사과, 배, 복숭아 등 신선 과일류의 수입은 불가능하며 조제품 형태로만 수입될 수 있을 것이다. 따라서 적어도 단기적으로는 이들 품목의 수입이 크게 증가하지 않을 것으로 예상된다.

곡물류 가운데 옥수수과 소맥은 할당관세(0%)가 적용되는 사료용이 시장접근물량(TRQ)으로 수입되고 있어 관세 철폐에도 불구하고 수입량의 급증 등과 같은 영향은 별로 없을 것으로 예상된다. 다만 중국산 옥수수의 경우 지금까지 중국의 국내 작황과 재고량 등 수급 여건 변화에 따라 중국의 수출보조금액이 변화함으로써 우리나라의 수입량도 크게 변동하였기 때문에 향후 수입 전망이 안정적이지 못한 상태이다. 만일 중국이 국내 육류 수요 증가에 따른 사료용 옥수수 소비가 증가할 경우 중장기적으로 옥수수 순수입국으로 전환될 가능성이 높은 것으로 전망된다. 이 경우 우리나라는 중국산 옥수수 수입량 증가보다 국제 가격 상승에 더 큰 영향을 받게 될 것으로 보인다. 2004년 중국산 옥수수와 소맥의 수입 시장 점유율은 각각 20.4%와 9.9%로 나타났다.

대두는 중국 내 수요가 급증하면서 자급률이 현저히 하락하고 있지만 한국으로는 여전히 수출되고 있는 품목이다. 한국이 수입하는 물량은 5%의 저율 관세가 부과되는 시장접근물량(TRQ)이며 수입 용도는 주로 콩나물 콩이다. 2004년 중국산 콩의 수입 시장 점유율은 5.9%로 비교적 낮은 편이다. 사료용이나 착유용 대두는 미국이나 브라질 등 경

쟁국에 비해 가격경쟁력이 낮아 중국 내 생산이 감소 추세에 있다. 그러나 2005년 당시 양허세율 487%인 관세가 철폐될 경우 국산 콩과의 도매가격 차이가 6.6배나 되는 중국산 대두 수입은 채유용과 사료용을 중심으로 크게 증가하여 국산 콩의 생산 기반이 붕괴될 가능성이 있다.

팥도 현재 시장접근물량(TRQ) 위주로 수입되고 있으며 쿼터 내 세율이 약 30%로 비교적 높은 편이다. 또한 2005년 당시 양허세율이 420%로 높아 관세 철폐 시 수입 급증이 예상된다. 2004년 중국산 팥의 수입 시장 점유율은 99.9%로 독보적이다. 메밀도 시장접근세율은 3%로 낮지만 2005년 양허세율이 256%로 높아 관세가 철폐될 경우 국내산 메밀의 생산은 중단 위기에 처하게 될 것으로 예상된다.

양념채소류는 현행 고율 관세를 피하기 위해 냉동 또는 초산 조제 등 가공품 형태로 수입되고 있다. 고추, 마늘, 양파 등은 양허세율이 수입 금지 수준으로 높은 것은 물론 시장접근물량(TRQ)에 대한 관세도 30~50%로 세율이 비교적 높은 편이다. 따라서 관세 철폐 시 가격 하락 효과가 크게 나타나 수입이 급증할 가능성이 높다. 특히 2003년 현재 한·중 간 가격 차이가 고추는 10배가 넘고 마늘도 7배에 달해 관세 철폐 시 국산 고추와 마늘의 생산 기반이 완전히 붕괴되어 생산 농가의 큰 피해가 예상된다. 2004년 양념 채소류의 수입 시장 점유율은 고추 89.9%, 마늘 100%, 양파 79.9%, 파 100%, 생강 98.8%로 지배적이다.

배추와 무, 당근 등 신선 채소류는 관세율이 27~45%로 비교적 낮은 편이지만 운송비와 가공비 절감을 위해 절임류나 건조 형태로 수입되고 있다. 따라서 관세 철폐 시 가격 하락 폭만큼 수입이 증가할 것으로 보인다. 특히 국내산에 비해 가격이 6~7분의 1에 불과한 배추는 최근 관세율이 20%에 불과한 김치 형태로 수입이 급증하고 있어 관세 철폐의 효과가 크게 나타날 것으로 전망된다. 배추와 무 모두 2004년 수입 시장

점유율이 99% 이상으로 높았으며 당근도 98%로 지배적이었다.

땅콩과 참깨도 관세율 40%로 시장접근물량이 수입되고 있으며 중국산에 비해 국내산 가격이 4~5배 높아 230~630%인 관세가 철폐될 경우 수입 급증으로 국내 생산이 중단될 가능성이 높다. 2004년 당시 중국산 시장점유율은 땅콩이 96.8%, 참깨 34.9%로 나타났다.

이와 같이 현행 수입형태와 중국산 수입 비중 등을 고려할 때 동북아 지역경제 통합으로 관세가 철폐될 경우 중국산 농산물 수입이 급증할 가능성이 있는 품목은 <표 4-3>에 정리된 바와 같이 쌀과 팥 등 곡물류와 대두, 참깨, 땅콩 등 유지종자, 고추, 마늘, 양파 등 양념채소류, 배추, 무, 당근 등 채소류 등 대부분의 농산물이 포함될 것으로 나타났다. 신선 육류 등 축산물과 신선 과일류는 동식물 검역상 규제가 지속되는 한 수입이 불가능할 것으로 전망되어 수입 증가 예상 품목에서 제외되었다.

한편 동북아경제협력체 출범에 따라 관세를 철폐하면 한국산 농산물의 최대 수출 시장인 일본에 대한 수출도 대체로 늘어날 것으로 전망된다. 그러나 대부분 신선 농산물에 대한 일본의 현행 관세율이 대체로 낮아 가격 하락 효과가 작고 품목에 따라서는 품질 문제 등으로 인해 수출이 크게 증대하지 않는 품목도 있을 것으로 예상된다. 세계 최대의 농산물 순수입국인 일본 소비자의 품질 요구 수준이 상당히 높고 농산물 수출국간 경쟁이 심하기 때문이다.

표 4-3. 주요 농산물의 중국산 수입 비중과 수입 형태

단위: 천 톤, 백만 달러

품목	총수입량(수입총액)		중국산 비중(%)		수입 형태
	1998	2004	1998	2004	
쌀	62(21.7)	209.3(82)	67.3	42.6	메현미(관세율 5%) 형태
옥수수	7,119(913.7)	8,387(1,438)	36.5	20.4	중국산은 사료용(할당세율 0%)과 기타
소맥	4,696(664)	3,382(665)	0.4	9.9	중국산은 주로 사료용(할당세율 0%)
대두	1,413(379)	1,297(487)	1.1	5.9	중국산은 주로 대두 기타(세율 5%)
팥	18(6.2)	32.1(19.7)	99.9	99.9	종자용 외 기타(세율 30%)
고추	14(42.8)	66.1*(138.0)	81.6	89.9	냉동고추(세율 27%)와 혼합조미료(45%)
마늘	36(15.5)	56.2**(24)	99.9	100.0	냉동마늘(세율 27%)과 기타(30%)
양파	13(3.2)	54.2**(12)	36.1	79.9	중국산은 신선 및 건조(세율 50%)
파	27(5.6)	29.9**(10)	97.3	100.0	건조파(세율 30%) 형태
생강	3(1.1)	11.4(6.5)	99.1	98.8	신선과 건조(세율 377.3%). 가격축소의혹
배추	5(2.8)	114.1*** (38.4)	99.3	99.0	절임(세율 27%) 및 김치(20%) 형태
양배추	2(0.4)	11.7**(1.9)	96.5	95.7	건조(세율 54%) 및 홍작시 신선(27%)
상추	0.1(0.1)	1.2(1.0)	0	28.2	양상추 및 신선냉장(세율 45%)
시금치	-(-)	0.6(0.3)	0	97.5	냉동시금치(세율 27%)
무	11(0.7)	18**(1.4)	99.9	99.4	건조, 무말랭이(세율 30%)
당근	15(2.8)	83.2**(23.5)	62.7	98.0	신선냉장 및 건조(세율 30%)
낙화생	18(16.9)	34.3(24.3)	94.1	96.8	조제저장처리(세율 63.9%)
참깨	54(45.1)	79(81)	11.1	34.9	TRQ 물량(세율 40%), 가격차 34배
들깨	12(6.1)	22.9(11.8)	100.0	100.0	가격차 2배
인삼	-(0.7)	0.2(5.7)	93.3	95.0	백삼정(세율 20%)과 홍삼(쿼터세율 20%)
오이	4(4)	18(8.5)	14.8	63.5	중국산은 일시저장(세율 30%) 증가
토마토	21(17)	39(29)	17.6	38.4	페이스트(세율 5%) 증가 추세
딸기	0.6(0.9)	4.3(5.2)	68.9	83.3	냉동(세율 30%) 및 조제저장 증가
사과	0.3(0.3)	2.5(2.3)	71.4	75.2	주스(세율 45%) 및 혼합주스(세율 54%)
감귤 (조제)	0.6(0.8)	2.9(2.1)	35.9	93.8	조제저장(세율45%)은 중국산, 신선과일(주로 오렌지)은 미국산
감(건조)	0.1(0.1)	5.8(6.1)	100.0	100.0	건조감(세율 50%) 증가
복숭아 (통조림)	5(3.7)	5.9(5.4)	47.8	15.5	통조림(세율 50%) 증가

주: * 건고추 기준(신선 또는 냉동고추 환산비율은 정진욱(2003) 참조).

** 신선채소 기준(신선채소 환산비율은 정진욱(2003) 참조)

*** 배추는 절임배추 기준.

자료: 정진욱(2003). 농림부-농림축수산물수출입통계시스템.

우리나라의 대일 수출 농산물은 수출 형태와 일본의 소비 수요 용도에 따라 다음과 같은 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 일본의 국내 생산이 중단된 계절(주로 동절기)에 소비 수요를 충족시키기 위하여 수입하는 수급 조절용 수입 품목이 있다. 한국산 오이와 딸기 등이 이에 속한다. 둘째, 일본의 국내 생산이 구조적으로 부족하여 외국산을 수입하는 품목으로 일본의 국내산에 비해 품질이 낮고 수출국 간 경쟁이 심한 품목들이 있다. 토마토, 사과, 배, 장미 등이 이 부류에 포함된다. 셋째, 가격경쟁력과 함께 품질 경쟁력도 확보하고 있어 상대적으로 경쟁이 심하지 않은 이른바 블루오션(blue ocean) 품목이 있다. 파프리카와 신선육 상태의 돼지고기, 밤 등이 여기에 포함된다.

일반적으로 수급 보완용으로 수입하는 품목들은 일본의 국내 작황에 따라 수입 물량이 변동하므로 상대적으로 수출이 불안정하고 관세를 철폐해도 수출 증가 효과가 크지 않을 것으로 예상된다. 일본의 국내 생산이 부족하여 구조적으로 수입을 하는 농산물 가운데 가격경쟁력은 있으나 품질이 낮은 품목들 역시 관세 철폐의 수출 증대 효과가 크지 않을 것으로 전망된다. 관세 수준이 낮은 데다 다른 수출국들과 가격 경쟁을 할 수밖에 없기 때문이다.

결국 FTA 체결에 따라 관세가 철폐될 경우 수출이 어느 정도 증가할 가능성이 있는 신선 농산물은 가격경쟁력과 함께 품질 경쟁력을 갖춘 파프리카와 배, 신선 돼지고기, 밤 정도가 될 것으로 전망된다. 그러나 동식물 검역이나 잔류농약, 육종권 문제, 로열티 문제 등으로 인해 수출 증가에 장애 요인이 발생하는 경우도 있을 것으로 예상된다. 그 밖에 백합과 국화 등 화훼류와 배추, 양배추, 채소종자, 가지와 멜론 등도 한국의 신품종 개발과 재배 기술 향상으로 수출이 증가할 가능성이 있다.

토마토, 사과, 장미 등의 수출도 증가 추세에 있지만 다른 수출국들과의 경쟁으로 인해 관세 철폐 이후에도 수출 증가 폭은 크지 않을 것으로 예상된다. 또한 표고를 비롯한 기타 버섯류와 난초 등은 대일 수출이 감소 추세를 보이고 있어 관세 철폐 시 일본산과의 가격차가 증가함에도 불구하고 수출이 별로 증가하지 않을 가능성이 있다. 그러나 오이와 딸기 등은 일본 내 수급 상황에 따라 수출량이 변동하기 때문에 관세 철폐 이후에도 수출 증가 전망이 불투명하고 일본의 검역 당국의 정책 방향에 따라 수출량이 오히려 감소할 가능성도 있다.

표 4-4. 품목별 대일 농산물 수출 유형과 향후 전망

품목	수출유형	가격경쟁력	품질경쟁력	기타 장애요인	경쟁국 유무	향후 전망
오이	수급조절	다소 우위	근접	훈증시 상품성 하락	중국산 염장오이	불안정
파프리카	구조적	다소 우위	근접	잔류농약 검출	네덜란드	증가
토마토	구조적	우위	근접	잔류농약 검출	미국, 캐나다	약간 증가
딸기	수급조절	우위	낮음(냉동)	육종권 문제	미국	불안정
사과	구조적	다소 우위	낮음	수출 물량 확보	호주, 미국	약간 증가
배	구조적	다소 우위	낮음(저장성 우수)	-	-	증가
장미	구조적	우위	낮음(선별)	검역과 로열티	인도, 네덜란드	약간 증가
폐지고기	구조적	우위(신선육)	우위(신선육)	구제역, 콜레라	미국, 덴마크, 캐나다	증가 (검역문 제해결)
밤	구조적	다소 우위	우위	-	중국, 이태리	증가

자료: 어명근 등(2004).

3. 한·중·일 3국의 농산물 특화 실태

지역경제 통합은 시장의 확대를 통한 경제의 효율성 증대를 유발하기 위한 것이다. 치열해진 국가 간 산업 간 경쟁에서 유리한 기업이나 산업은 성장하는 반면 경쟁력이 약한 부문은 소멸될 수밖에 없다. 우리나라의 농업은 경쟁력이 낮아 크게 취약할 것으로 예상되는 대표적인 산업이라 할 수 있다. 이러한 극단적인 결과를 어느 정도 완화하고 상호 공생하기 위하여 농업 내부에서 특화를 통해 국제 분업을 추진할 수 있다.

동북아 3국의 산업 간 상호 연관성 분석 결과 농림수산물에 일본이 최대 시장이고 중국은 한·일 양국 시장에 대한 최대 공급국인 것으로 나타났다(이홍배 등 2002). 또한 농림수산업의 중간재 투입은 3국 모두 자국시장 의존도가 절대적으로 높고 최종수요도 자국의존도가 가장 높았다. 그러나 한국과 중국의 대일 의존도에 비해 일본의 한국과 중국에 대한 의존도는 상대적으로 낮았다. 따라서 지역경제통합 출범 이후 농업생산의 국제 네트워킹을 통해 역내 농업경쟁력을 강화하기 위해서는 한·중·일 3국간 별도의 농업협력을 통한 분업 구조 구축이 필요하다고 할 수 있다.

동북아경제협력체 출범 이후 역내 농업의 국제 분업 방안을 모색하기 위해서 국별 농산물 품목별 특화 현황을 계측할 필요가 있다. 여기서는 OECD의 “무역수지기여도(Contribution to the Trade Balance; CTB)□□지수를 이용하여 한·중·일 3국의 농산물 품목별 현시비교우위 지수를 계측하였다. CTB는 다음 공식에 의해 산출된다.⁷⁾

⁷⁾ 고일동(2004, 71-72)과 OECD(2003, 150) 참조.

$$CTB_i = ((X_i - M_i) - (X - M)(X_i + M_i) / (X + M)) / (X + M)$$

여기서 X_i 는 i 품목의 수출액, M_i 는 i 품목의 수입액, 그리고 X 와 M 은 각각 전체 수출액과 수입액이다.

CTB는 국제 무역의 흐름을 이용하여 경제의 구조적 강점과 취약점을 식별하기 위해 사용된다. 이 지표는 수출뿐만 아니라 수입도 고려하며 특정 품목의 무역수지를 전체 무역수지와 비교하므로 경기변동에 의한 편차를 제거할 수 있다. CTB는 전체 산업의 실적 여부와 관계없이 어떤 품목이 전체 산업에 비해 상대적으로 어떤 실적을 냈는지를 나타내므로 사실상 “현시비교우위”의 지표로 사용된다. 만일 어떤 품목에 비교우위나 비교열위가 없다면 일국의 전체 무역수지는 흑자이건 적자이건 각 산업별 비중에 따라 전 산업에 균등하게 배분될 것이다.

CTB 지수는 i 품목의 실제 무역수지($X_i - M_i$)와 이론적 무역수지(전체 무역수지에 i 품목의 교역액 비중을 곱한 값)의 차이를 나타낸다. 따라서 이 지수의 값이 0보다 크면 i 품목은 구조적으로 흑자(structural surplus)이고 0보다 작으면 구조적으로 적자(structural deficit)임을 의미한다. 구조적 흑자란 국가 전체의 무역수지 흑자 여부에 관계없이 i 산업의 무역수지가 평균보다 유리하다는 의미로 해석할 수 있다. CTB 지수는 품목 그룹 또는 특정 산업에 대하여 합산하여 산업별 구조적 비교우위를 나타낼 수 있다. 산업별 비교우위 계측을 위해 통상 전체 교역액이나 GDP에 대한 백분율로 표시한다. 품목별 CTB 지수를 전 품목에 대하여 합하면 0이 된다.

<표 4-5>는 2004년 교역 자료에 의해 산출한 한·중·일 농산물 품목별 CTB 지수이다. HS-6 단위까지 세분된 교역 자료에 의해 계측한

지수를 HS-2 단위별로 합산하여 나타낸 값이다. CTB 지수 계측 결과 한국은 23개 품목 가운데 구조적 흑자 품목이 12개, 구조적 적자 품목이 11개였으며 중국은 각각 14개와 9개로 나타났다. 일본은 구조적 흑자 품목이 10개, 구조적 적자 품목이 13개로 나타났지만 구조적 흑자 품목의 CTB 지수는 대부분 매우 작았다.

CTB 지수가 0.5 이상인 품목을 비교우위가 어느 정도 안정적인 수준에 도달한 수출 특화 품목으로 간주할 경우 중국의 특화 품목은 육류(02류), 동물성 생산품(05류)과 식용채소(07류), 식용과일(08류), 커피와 차(09류), 육어류 조제품(16류), 곡물조제품(19류), 채소 및 과일 조제품(20류), 그리고 음료와 술(22류) 등 9개로 나타났다. 한국의 특화 품목은 산수목과 절화(06류), 육어류 조제품(16류), 당류와 설탕과자(17류), 곡물조제품(19류), 채소 및 과일조제품(20류), 소스 등 식료 조제품(21류), 음료와 술(22류) 등 7개였다. 일본의 특화 품목은 곡물 조제품(19류)과 소스 등 식료조제품(21류)의 2개에 불과하였다.

국별 경합 관계를 볼 때 곡물조제품은 한·중·일 3국이 모두 수출 특화된 경합 품목이고 육어류 조제품과 채소 및 과일조제품, 음료와 술은 한국과 중국 간 수출 경합 품목이다. 또한 소스 등 식료조제품은 한국과 일본간 수출 경합 품목이지만 중국과 일본 간에는 수출 경합 품목이 없는 것으로 나타났다.

반면 중국에 있어 구조적 적자가 크고 수입 특화된 품목은 낙농품(04류)과 곡물류(10류)와 유지종자(12류), 동식물성 유지(15류), 박류(23류) 등 5개이며 한국의 수입 특화 품목은 육류(02류)와 낙농품(04류), 곡물류(10류), 유지종자(12류), 동식물성 유지(15류), 그리고 박류(23류) 등 6개였다. 일본은 육류(02류)와 곡물류(10류)만 수입 특화된 것으로 나타났으며 나머지 대부분의 신선 농산물들은 약한 구조적 적자 상태였다. 육류와 곡물류 수입액 비중이 너무 커서 CTB 지수가 크게

나온 반면 채소와 과일류의 수입액 비중은 상대적으로 낮아서 무역수지 기여도가 낮게 나타났기 때문인 것으로 보인다.

곡물은 한·중·일 3국 모두 수입 특화된 수입 경합 품목이며 낙농품과 유지종자, 동식물성 유지, 박류는 한·중 간 수입 경합 품목이라 할 수 있다. 그리고 육류는 한·일 간 수입 특화된 경합 품목이지만 중국과 일본 양국 간에는 수입 경합 품목이 없는 것으로 나타났다.

표 4-5. 한·중·일 농산물 무역수지기여도(CTB) 지수, 2004

구 분	한국	중국	일본
01(산동물: 소, 돼지, 닭 등)	-0.1054	0.3225	-0.0155
02(육류; 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등)	-3.1480	0.7307	-1.6569
04(낙농품; 치즈, 버터, 계란, 유장, 꿀 등)	-0.6728	-0.5192	-0.1811
05(동물성 생산품; 동물털 뼈 등)	0.0725	2.0997	-0.0644
06(산 수목; 뿌리, 종균, 절화 등)	0.5611	0.0464	-0.0290
07(식용채소류)	0.3766	5.8916	-0.3178
08(식용과실류)	0.0063	1.1005	-0.3034
09(커피, 차, 향신료 등)	-0.3168	2.3572	-0.1175
10(곡물류)	-7.3525	-3.7546	-1.0602
11(곡분, 전분, 맥아 등)	-0.1219	-0.0168	0.2897
12(채유용 종자, 과실류 등)	-1.9228	-16.3360	-0.1977
13(검, 수지, 진액 등)	0.4079	0.0495	0.0756
14(식물성 섬유류; 길대, 골풀 등)	-0.0341	-0.1041	-0.0081
15(동식물성 유지류; 라드, 마가린 등)	-1.3998	-10.1275	0.2032
16(육어류 등 조제품; 소시지 등)	2.2567	9.7912	0.4131
17(당류와 설탕과자)	0.9144	-0.1732	0.1725
18(코코아 및 코코아조제품)	-0.0329	-0.1604	0.0252
19(곡물조제품)	4.6630	1.2992	0.5800
20(채소 및 과실조제품)	0.6652	5.9853	-0.2768
21(소스, 베이킹파우더 등 식료조제품)	2.4963	0.4798	1.9289
22(음료, 술 등 조제품)	2.1959	1.4115	0.1451
23(식품공업잔해물, 박류 등)	-2.0766	-1.0543	-0.0912
24(담배 및 대용품)	2.5675	0.6812	0.4864

* 농산물(HS 6단위) 전체에 대한 비교우위 지수임.

자료: 한국무역협회, 종합무역정보무역통계(www.kita.net).

4. 농업의 역내 분업 가능성과 전망

한·중·일 FTA가 체결되면 중국산 농산물이 한국과 일본 시장으로 대거 수출될 가능성이 있으며 지금까지 일본으로 수출되던 한국산 농산물도 상당 부분 중국산으로 대체될 것으로 예상된다. 한편 중국의 고도 경제성장에 따라 고소득 소비자를 중심으로 고품질 농산물과 식품에 대한 수요가 급증할 것으로 전망되어 한국과 일본 농업에 기회로 작용할 가능성도 있다. 또한 일본의 고품질 농산물이 높은 가격에도 불구하고 한국 시장으로 수출될 가능성도 높아질 것으로 전망된다.

앞에서 산출한 한·중·일 3국의 CTB 지수를 토대로 농산물 역내 분업 가능성을 분석한 결과 3국간 농산물 교역은 상호 경합적인 관계와 함께 보완 관계도 지니고 있다. 그러나 한·중·일 3국간 농산물 분업에서 중국은 특화 및 수출 가능한 신선 농산물과 가공 농산물이 많이 있고 한국도 특화 가능 품목이 일부 있지만 일본은 특화 및 수출 가능한 품목이 없는 것으로 나타났다.

따라서 한·중·일 3국간 수평적 분업(horizontal division of labor)의 가능성은 매우 낮다고 할 수 있다. 다만 제품 차별화(product differentiation)와 틈새시장(niche market) 개척을 통해 기술 및 자본 집약적인 고품질 농산물 또는 기능성 농산물을 개발할 경우 제한된 형태로나마 분업이 가능할 것으로 보인다. 또한 공산품에 비해 생산 공정이 단순한 농산물의 특성상 역내 국가 간 수직적 분업(vertical division of labor)은 매우 어렵고 일부 특정 품목에서만 가능할 것으로 보인다. 현재 동북아 농산물 교역에서 나타나고 있는 수직적 분업의 형태는 한국산 밤을 중국으로 수출하여 탈각한 뒤 일본으로 재수출하는 경우와 일부 채소류 종자를 중국으로 수출하여 재배한 뒤 한국이나 일본으로

수입하는 경우에 불과하다.

중국과 한국간 상호 보완 관계를 보이는 농산물 가운데 중국이 수출 특화되고 한국이 수입 특화된 품목은 육류와 동물성 생산품, 식용 채소와 식용 과일, 커피와 차, 채소 및 과실조제품 등 6개로 나타났다. 반면 중국이 수입 특화되고 한국이 수출 특화된 품목은 산수목과 절화, 당류 및 설탕과자, 소스 등 식료조제품 등 3개에 불과하였다. 중국의 특화 가능 품목에 육류, 채소 및 과일 등 신선 농산물이 포함된 반면 한국 특화 품목은 산수목과 절화 외에는 국내 농업생산과 직접적인 연관이 거의 없는 가공 농산물로 구성되어 있다.

한·일 간 상호 보완 관계에 있는 품목 가운데 한국이 수출 특화되고 일본이 수입 특화된 품목은 산수목과 절화, 채소 및 과실조제품, 음료와 술 등 3개로 나타났지만 일본이 수출 특화된 품목 가운데 한국이 수입 특화된 품목은 없는 것으로 나타났다. 중국과 일본 간 상호 보완 관계의 농산물도 중국이 수출 특화되고 일본이 수입 특화된 품목은 육류와 동물성 생산품, 식용 채소와 식용 과일, 커피와 차, 육어류 조제품, 채소 및 과실조제품, 음료와 술 등 8개나 되는 반면 일본이 수출 특화되고 중국이 수입 특화된 품목은 없는 것으로 나타났다.

신선 농산물을 보다 세분하여 한·중·일 3국간 상호 보완 및 경합 관계를 분석한 결과를 고려할 경우에도 일본이 한국이나 중국에 수출 가능한 품목은 없으며 한국도 중국으로 수출할 수 있는 품목이 거의 없는 것으로 나타났다. 중국은 CTB 지수상 구조적 적자로 판명된 곡물류 가운데 쌀과 옥수수 등을 한국과 일본으로 수출하고 있을 뿐만 아니라 유지종자인 대두와 참깨도 수출하는 것으로 나타났다.

표 4-6. 한·중·일 3국 간 보완 및 경합 품목

국별	보완관계	경합관계	
		수출 경합	수입 경합
한·중	쌀, 옥수수, 대두, 참깨, 양배추, 고추, 마늘, 생강, 양파, 당근, 돼지고기, 닭고기	사과, 배, 돼지고기, 양배추	밀, 옥수수, 대두, 쇠고기, 닭고기
한·일	양배추, 감귤, 당근, 오이, 딸기, 토마토, 파프리카, 돼지고기	사과, 배	쌀, 밀, 옥수수, 대두, 참깨, 오렌지, 생강, 당근, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 마늘
중·일	쌀 옥수수, 사과, 참깨, 당근, 양배추, 마늘, 생강, 양파, 고추, 돼지고기, 닭고기	배, 사과	밀, 옥수수, 대두, 유채, 닭고기

주: 굵은 글씨의 품목은 보완 관계인 동시에 경합관계임.

자료: 어명근 외(2004, 21)의 <표 2-7>을 참고하여 재작성하였음.

역내 관세가 철폐되고 동식물 검역상 수입 규제가 완화될 경우 현재 한국에서 일본으로 수출되는 신선 농산물의 상당 부분이 중국산으로 대체될 것으로 예상된다. 이미 2004년 당시 일본의 신선 채소류 수입 시장점유율은 중국이 56.2%나 되는 반면 한국은 3.8%에 불과한 낮은 수준이다. 따라서 수치상으로는 한국의 일본 시장 점유율 확대 가능성이 높다고 볼 수 있다. 하지만 지금까지 높은 가격경쟁력에도 불구하고 품질과 위생 수준이 미흡하여 일본 시장으로 수출되지 못하던 중국산 신선 농산물이 관세 철폐 등 시장 개방에 이은 기술 및 투자 증대에 따라 품질 경쟁력이 향상되어 한국산 농산물과의 품질 경쟁에서 우위를 확보할 가능성이 있다.

현재와 같은 여건에서 동북아 지역경제통합 또는 한·중·일 FTA

가 체결될 경우 농업 부문의 역내 국제 분업은 이루어지기 어려울 것으로 보인다. 역내 관세와 각종 비관세 장벽이 철폐될 경우 중국산 농산물이 역내 시장을 독점적으로 지배하는 상황이 초래될 가능성이 높을 것으로 예상된다. 역내 농산물 교역에서 경쟁이 격화될 경우 국제 분업보다는 적자생존의 원칙에 따라 경쟁력이 약한 한국과 일본의 농업은 생산 기반을 상실할 수밖에 없기 때문이다. 현재 한국에서 일본으로 수출되는 일부 신선 농산물마저 중국산으로 대체되어 일본은 물론 한국도 국내 농업생산과 농가소득에 직접적인 연관 효과가 거의 없는 일부 가공 농산물을 생산하여 수출하는 수준에 머물게 될 가능성이 높다.

이와 같이 동북아경제협력체 창설에 따른 무역자유화는 역내 농업 생산의 분업화를 초래할 가능성이 극히 낮을 것으로 전망된다. 무역자유화는 필연적으로 경쟁을 유발하고 약육강식의 경쟁 원리에 따라 경쟁력이 있는 부문만이 생존할 수 있기 때문이다. 따라서 동북아경제협력체 추진 과정에서 농업생산의 국제 분업을 통해 상호 이익의 균형을 이루기 위해서는 역내 농업협력에 더욱 중점을 둘 필요가 있다. 경제 논리에 따른 단순한 무역자유화는 한국 농업은 물론 일본과 중국에도 부정적인 결과를 초래할 것으로 예상되기 때문이다.

제 5 장

동북아경제협력체 출범에 대비한 농업부문 대책

앞 장에서 한·중·일 3국간 지역경제통합의 파급 효과를 비교한 결과 한국과 일본의 농업 부문이 상당히 큰 충격을 받게 될 것으로 나타났다. 한국의 입장에서는 동북아 지역의 경제적, 외교·안보적 요인에 의해 역내 경제 통합의 필요성이 높다고 하여도 농업부문에 예상되는 부정적인 영향을 고려하여 대안을 마련할 필요가 있다.

지역무역협정을 체결하는 것은 농업 부문의 입장에서 농산물 시장의 개방을 확대하는 것을 의미한다. 하지만 구조적으로 농업경쟁력이 낮은 우리나라의 농업 부문으로서는 농산물 무역자유화에 대응하기 위한 방안을 마련하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 지역무역협정 체결에 대비한 우리나라 농업 부문의 가장 큰 과제는 농산물을 특별 취급해야 하는 당위성에 대한 근거 논리를 제시하는 것이지만 실질적으로는 국내 농업에서 중요성이 높고 개방의 피해가 클 것으로 예상되는 민감 품목의 수입 개방 시기를 가능한 한 늦춤으로써 충격을 완화하는 것이다. 따라서 지역무역협정에 대응한 농업 부문의 대책은 농업의 특별 취급 필요성에 대한 논리 개발과 함께 품목별 접근을 통한 점진적이고 신축적인 개방안 마련이 포함되어야 할 것이다.

농업 부문에 대한 특별 취급의 필요성은 앞 장에서 분석한 바와 같

이 동북아 지역무역협정이 체결될 경우 역내 농업생산의 국제 분업화 가능성이 매우 낮다는 점에서도 찾을 수 있다. 역내 수직적 분업이나 수평적 분업을 통한 농업 부문의 산업 내 무역(intra-industry trade)은 별로 증가하지 않고 오히려 중국산 농산물이 일본과 한국의 농산물 시장에 일방적으로 수입되어 한국과 일본의 농업생산 기반이 붕괴 위기에 처하게 될 것으로 예상되기 때문이다. 결국 한국과 일본의 농업 부문에서 강력한 저항과 반발에 직면하여 동북아 지역무역협정 체결이 지연되거나 무산될 가능성이 높다.

농업은 농산물 생산이라는 본원적 기능 외에도 농업 활동이 지속됨으로써 농촌 경관을 유지하고 토양 유실 방지, 지표수 보전과 같은 환경 보전, 지역 사회와 전통문화 유지 및 계승 등 비시장적 재화(non-commodity output)를 생산하는 기능을 하고 있다(김창길 2005). 이와 같이 국민의 농업생산 활동에 수반하여 발생하는 유형 또는 무형의 외부효과(externalities) 또는 다원적 기능(multi-functionality)으로 인해 경제적으로 최적인 생산량이 사회적으로 적절한 생산량 수준에 미치지 못하게 되어 시장의 실패(market failure)가 발생하는 전형적인 사례로 간주된다(농업의 다원적 기능에 대한 논의 동향은 부록 참조). 농산물의 시장 가격이 한계생산비와 일치하지 않기 때문이다. 시장의 실패가 일어날 경우 정부 개입(government intervention)은 정당성을 갖게 된다.

한국과 일본은 산업화 과정에서 이러한 논리에 따라 농업에 대한 정부의 보호를 지속하여 왔으며 그 결과 농산물에 대한 관세 수준이 비교적 높게 유지되고 있다. 한·중·일 3국의 농업생산성 격차는 생산요소 부존과 경제발전 단계의 차이 등에 따른 구조적인 문제이므로 짧은 기간 내에 해소되거나 특정 조치에 의해 완화되기 어려울 것으로 보인다. 장기간에 걸친 구조조정과 점진적 무역자유화 등을 통해

취약부문인 농업이 변화하는 외부 여건에 효과적으로 적응할 수 있도록 기회를 부여할 필요가 있다.

지역경제통합 과정에서 농업 부문을 특별 취급한 사례는 기존의 여러 가지 지역무역협정에서 찾아볼 수 있다. 먼저 관세 철폐 대상에서 제외하는 방안이 있으며 장기간에 걸친 점진적 관세 감축, 관세 철폐 대신 일정 수준 관세율을 인하하는 방안 등을 고려할 수 있다. 또한 보다 실질적인 방법으로는 저율관세가 적용되는 시장접근물량(TRQ)을 보장하여 수출국에 가시적인 성과를 제공하는 대신 나머지 물량에 대해서는 관세를 유지하는 방안이 있다. 그 밖에 본 협상과는 별도의 독립적인 농업협상을 추진하여 당사국 간 농업 문제에 대한 집중적인 대화를 통해 상호 이해를 제고하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

동북아경제협력체 출범에 대비한 농업 부문의 대책은 크게 다음 세 가지 측면에서 검토할 수 있다. 첫째, 역내국간 농업 부문의 협력 사업을 추진하는 방안이다. 동북아경제협력체가 지나치게 무역 위주로 추진될 경우 역내국간 협력과 공조를 통한 상호 이익의 증대라는 본래의 취지는 퇴색할 수밖에 없을 것이다. 또한 농업 부문이 협상의 걸림돌 아닌 디딤돌 역할을 하고자 하는 당초의 목표도 달성하기 어려울 것으로 전망된다. 따라서 가능한 한 여러 분야에서 역내국간 협력을 강화하기 위한 프로그램을 개발하여 시행할 필요가 있다.

둘째, 농산물 수입 개방에 대비한 대외 협상 대책을 마련하는 것이다. 동북아경제협력체 출범 시 농업 부문의 민감 품목 특별 취급을 관철하기 위한 대외 협상 대책으로 지역무역협정 체결에 대한 전략적 접근 방법을 고려할 수 있다. 동북아 역내 다른 국가들과의 지역무역협정 체결 협상을 전략적으로 추진함으로써 동북아경제협력체 협상에서 유리한 입장을 차지할 수 있기 때문이다. 또한 민감 농산물을 선정한 후 품목별 수입자

유화 범위와 개방 정도 등 세부 양허 방안을 수립하여야 할 것이다.

셋째, 국내 농업의 체질을 강화하기 위한 국내 농업 대책으로 농업 경쟁력 제고와 농업 부문의 구조조정, 그리고 피해 품목에 대한 보상 등 농가소득 안정 방안이 마련되어야 한다. 그동안 제시된 농업 부문의 FTA 국내 대책은 장기적인 구조조정과 소득 안정 대책 등에 대하여 원칙론적인 발제 수준에 머물고 있으며 과수 부문에 대한 피해 보상 방안을 세부적으로 소개하는 등 농업 부문 전반에 대한 대책에는 미흡했다고 볼 수 있다. 따라서 지난 1992년 UR 타결 이후 2002년까지 시행된 농어촌구조개선대책과 2004년부터 10년간 실시되는 119조 원 규모의 농업·농촌 종합대책을 검토하고 문제점을 분석하여 동북아경제협력체 출범과 관련한 대안을 제시하고자 한다.

농업생산은 자원 부존 조건에 직결되기 때문에 농업 부문 내 특화와 분업은 현실적으로 어려운 실정이다. 그러나 농산물 교역에서 농산물의 상품화 기술과 자본의 역할이 점차 증대되고 있음을 고려할 때 구조조정을 통한 선택과 집중이 필요하다. 아울러 개방으로 인해 시장에서 퇴출되는 부문의 생산 요소가 다른 부문에 효과적으로 투입될 수 있도록 하기 위해서는 한시적으로 적절한 피해 보상과 소득 안정 대책이 시행될 필요가 있다.

1. 역내 농업 협력

동북아경제협력체 등 지역 통합체가 체결될 경우 국가 간 관세 및 비관세 장벽 철폐로 시장이 확대되어 역내 국가 간, 기업 간 무한 경쟁이 발생하게 된다. 확대된 시장에서 치열한 경쟁을 통해 궁극적으로 가장

경쟁력이 높은 기업이 시장을 독점하게 된다. 가격 또는 품질 면에서 효율성이 가장 높은 기업이나 생산자는 살아남는 대신 효율성이 낮은 기업은 도태될 수밖에 없기 때문이다. 그러나 농업 부문에서는 앞서 언급한 외부효과 또는 다원적 기능으로 인해 시장의 실패가 발생하게 되므로 시장 기능에 의해 문제를 해결하는 다른 부문과는 상이한 접근 방식이 필요하게 된다. 확대된 시장을 독점하기 위한 경쟁보다는 회원국 모두의 농업을 유지시키기 위해 협력을 통한 공생이 요구되기 때문이다.

동북아경제협력체 출범 이후 역내 농업 협력 사업을 총괄하기 위해서는 동북아경제협력체 본 협정과는 별도의 농업 협정을 체결할 필요가 있다. 가칭 ‘동북아농업협정’은 국별 농산물 무역 자유화는 물론 3국간 농업협력 사업에 관한 분야도 포함할 수 있다. 농업을 시장 기능에만 맡길 경우 치열한 경쟁을 거쳐 한국과 일본 농업은 붕괴되고 중국 농업도 궁극적으로 역외국과의 경쟁에 밀려 존폐의 위기에 처할 가능성이 높을 것으로 예상된다. 따라서 한·중·일 3국의 농업 협력을 통해 역내 농업의 공생 방안을 마련할 필요가 있다.

동북아 농업 협력 사업은 동북아 역내 농업의 특성을 고려한 국별 농업의 공존이라는 목표를 위해 한·중·일 3국의 농업생산요소 수급 조건과 농업 기술 수준, 경제 발전 단계 및 농산물 수급 동향 등을 고려하여 전개되어야 할 것이다. 또한 농업 협력은 동북아 역내 식량안보의 확보와 농업의 공익적 기능 증진이라는 역할도 달성할 수 있도록 추진되어야 한다.

이미 한국과 일본 정부는 1968년 발족한 ‘한·일 농림수산물기술협력위원회’를 통하여 정기적으로 현안이 되는 기술교류와 전문가 교류를 추진하고 있다. 동 위원회는 매년 서울과 동경에서 번갈아 열리고 있으며 농림수산업 환경 여건이 유사한 한·일 양국이 농림수산물 기술 분야의 당면 과제에 대해 공동 연구를 추진함으로써 양국의 농림수산물

업 발전을 도모하고 있다. 2005년의 제38차 위원회에서는 식품안전 관련 최근 동향, 식물 신품종과 관련된 적정 보호 협력 추진, 논 농업 지역에 있어서의 국제적 기술 연대, 국제 논·수질환경 네트워크 논의, 그리고 논 농업지역에 있어서 농업공학 기술자 육성에 관한 국제 회의 개최 등에 관한 내용이 논의되었다.

또한 한국과 중국은 매년 정부 차원의 ‘한·중 농수산협력위원회’와 ‘한·중 농업기술협력기획회의’를 개최하여 양국의 농업발전과 농업 분야 협력강화를 도모하고 있다. ‘한·중 농수산협력위원회’는 1996년에 설치되어 양국 간 농업 관련 정보와 기술 교류 및 협력을 위해 매년 양국에서 회의가 개최되고 있으며 한·중 농업분야 상호 기술 교류 및 농업통계정보시스템 협력 등을 추진하였다.

‘한·중 농업기술협력기획회의’는 농촌진흥청과 중국 농업과학원(CAAS)이 1994년에 양국 간 농업협력과제 추진 협의 및 결과를 평가하기 위해 창설한 농업협력협의체이다. 우리나라와 중국과의 농업에 대한 상호 이해와 당면 현안 발생시 상호 협력에 합의하였으며 2005년에는 ‘논에 대한 관개 및 시비가 토양 환경에 미치는 영향 연구’ 등 14개의 협력 과제를 수행해 왔다.

이와 같이 지금까지의 정부 간 농업 협력은 양자 간 교류와 협력 위주로 추진되어 왔다. 그러나 동북아경제협력체가 출범하게 되면 역내 농산물 무역과 관련된 분쟁과 쟁점 및 현안은 광범위하게 확대될 뿐만 아니라 한·중·일 3국이 모두 이해 당사자(stakeholder)가 되는 경우가 많이 발생할 것으로 예상된다. 따라서 농업 협력 형태도 3자간 대화와 교류 체제로 전환될 필요가 있다. 기존의 양국 간 협의기구를 개편, 통합하여 3국간 협의기구를 창설하고 각종 농업 현안과 쟁점을 논의하면서 역외국들과의 교역 관계 등에 관한 공동 대책을 조율함으

로써 역내국 농업의 공생 전략을 모색할 필요가 있다.

한·중·일 3국간 농업 협력을 효과적으로 추진하기 위한 방안의 하나로 ‘동북아농업협정’ 속에 가칭 “동북아농업협력위원회”의 설립 및 운영에 관한 규정을 명시하는 방안을 고려할 필요가 있다. ‘동북아농업협력위원회’를 통하여 실행 가능한 협력 사업으로 첫째, 역내 위생 및 검역(SPS) 협력 사업을 들 수 있다. 세계 어느 지역보다 역내 농산물 무역량이 많은 동북아시아에서 동식물 검역과 잔류 농약 검사 등의 분야에서 수출입국간 정보 교환과 상호 대화 및 협력을 통해 각종 분쟁을 예방하고 식품위생상 안전한 농산물을 교역할 필요성이 높아지고 있기 때문이다. 이와 같이 위생 및 검역 분야에서 역내 협력 사업이 활성화되면 최근 발생한 기생충 알 김치과 같은 마찰을 미연에 방지할 수 있을 뿐만 아니라, 조류 인플루엔자(AI)나 광우병(BSE), 구제역(FMD) 등의 발생과 전염으로 인한 피해를 차단할 수 있을 것이다. 이러한 분야는 당사국 전문가간 긴밀한 협조에 의해 효과적으로 대응할 수 있기 때문이다.

동북아농업협력위원회의 두 번째 사업으로는 역내 환경에 막대한 영향을 미치는 중국의 사막화를 방지하기 위한 공동 노력을 들 수 있다. 황사 피해와 황해 오염 등을 줄이기 위해 한국과 일본이 필요한 기술과 자본을 제공하여 중국과 협력 사업을 전개함으로써 적은 비용으로 상호 피해를 경감하고 국가 간 분쟁을 예방하는 효과를 거둘 수 있기 때문이다. 중국의 급속한 공업화로 인한 대기 오염과 농경지 및 목초지의 사막화로 인한 황사 피해를 최소화하기 위하여 한·중·일 3국은 전문가들로 구성된 대책반을 가동하여 오염방지 기술이나 장비 지원, 또는 사막화 방지 식목 프로그램 운영 등 적절한 대책을 마련할 수 있을 것이다.

한·중·일 3국의 또 다른 역내 농업협력 사업은 대외 농업정책 공

조 분야에서 추진할 수 있다. 현재 진행 중인 WTO/DDA 농업협상에 서 농산물 수출국과 수입국, 또는 개발도상국과 선진국 등 각종 그룹 별로 연대하고 제휴하여 자국에 유리한 제안을 하거나 공동으로 반론 을 펴고 있는 실정이다. 한·중·일 3국은 동북아시아는 물론 세계 농 산물 시장에서 영향력이 큰 국가에 포함된다. 따라서 한·중·일 3국 이 사안별로 공조하고 사전 협의를 통해 대외 농업 정책을 조율할 경 우 미국과 EU가 주도하는 현행 협상 구도를 동북아 역내국에 유리한 방향으로 전환시킬 가능성도 있다. 나아가서 APEC과 ASEAN+3, ASE M, 심지어 FAO와 같은 국제기구에서 추진하는 다양한 농업 관련 국 제회의에서도 3국간 공조가 필요할 경우 상호 협력하여 대처함으로써 동북아 지역 농업의 위상을 제고할 수 있을 것이다.

역내 농업 협력의 네 번째 사업으로 각국의 농촌개발 사업 참여 및 공 동 추진을 들 수 있다. 한국과 일본은 기존 정부개발원조(ODA)를 이용하 여 중국의 농촌개발 사업에 필요한 재원을 마련하거나 사업 시행에 공동 참여하는 방안을 검토할 수 있다. 특히 일본은 선진화된 농촌 생활환경 과 농촌에 거주하면서 비농업 분야에 취업한 겸업 형태의 농촌 생활상을 한국과 중국의 농촌에 전수하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

또한 한국은 과거 농촌개발 경험에서 축적된 지식을 제공함으로써 중국 농촌의 생활수준을 향상시키고 농산물 무역과 관련한 중국 내 협조 분위기 조성에 기여할 수 있을 것이다. 특히 중국 등 개도국들이 최근 관심을 갖고 학습하고자 하는 새마을 운동 사업의 경험을 효과 적으로 이전하기 위하여 가칭 ‘국제농촌개발대학원’ 설립 등을 검토할 수 있을 것이다. 많은 재원을 투입하지 않고도 역내 농업 협력 사업에 적극 참여할 수 있기 때문이다.

마지막으로 동북아 지역의 식량 수급 안정 체계 구축을 위한 공동

작업을 추진할 필요가 있다. 동북아 지역은 EU나 미주와 달리 쌀을 비롯한 곡물을 주식으로 하는 국가가 대부분이다. 일본과 한국은 이미 쌀을 완전 자급하는 수준에 도달해 있으며 중국도 연도별 차이는 있으나 쌀을 비롯한 주요 곡물을 순수출하고 있는 상태에 있다. 그러나 중국 경제의 비약적인 성장으로 소득이 증가하고 도시화가 가속화됨에 따라 옥수수과 대두를 제외한 곡물류 수요는 감소하지만 농촌 지역의 물 부족과 재배면적 감소 등으로 인해 곡물 생산은 더 큰 폭으로 감소하고 있다. 그에 따라 중국이 조만간 식량의 순수입국으로 변화할 가능성이 높을 것으로 전망된다.

2003년 중국의 식량 수요량은 4억 9,000만 톤이었으나 생산량은 4억 5,000만 톤에 불과하여 약 4,000만 톤이 부족하였다.⁸⁾ 이와 같이 중국의 식량 수급에 차질이 발생하여 수입이 급격하게 증가할 경우 국제 곡물 가격 상승을 초래하게 되어 쌀을 제외한 대부분의 곡물류를 수입에 의존하고 있는 한국과 일본은 농업 부문의 무역수지가 크게 악화될 수밖에 없다. 따라서 역내 식량 수급 안정을 위하여 공동 연구 등 협력 방안을 모색할 필요가 있다.

2. 대외 협상 대책

2.1. 전략적 지역무역협정 추진

동북아 지역무역협정 체결이 국가 경제 전체적으로는 이득이 된다고 판단하고 지역무역협정을 추진하더라도 농업 부문에 피해가 있을

⁸⁾ 중국농촌통계연감(2003) 중국통계출판사.

것으로 전망되는 만큼 대외 협상 대책이 무엇보다도 중요하다. 대외 협상을 위한 첫 번째 대책으로 우리나라 주변국 간의 경제적, 정치적 역학 관계를 고려하여 지역무역협정을 전략적으로 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다. 우리나라 농업 부문의 특별 취급을 가능하게 할 수 있는 동북아 지역무역협정 추진 전략은 다음 두 가지가 있다.

먼저 농업경쟁력이 높은 중국의 우리나라 농산물 시장 개방 요구에 대응하고 일본의 비농업 분야 시장 개방 확대 요구에 대응하기 위한 방안으로 기존 동북아경제협력체 추진을 원안대로 진행하면서 농업경쟁력이나 농산물 교역 구조면에서 우리나라와 상호 보완적 관계에 있는 다른 나라들과의 지역무역협정 체결을 함께 추진하는 전략을 고려할 수 있을 것이다.

상호 보완적 관계인 국가와의 지역무역협정 체결시 국내 농업에 미치는 영향이 긍정적일 것으로 예상될 뿐만 아니라, 이를 발판으로 중국 및 일본과의 지역 경제 통합 협상 시 보다 유리한 입장에서 각종 민감 쟁점이나 현안에 접근할 수 있기 때문이다. 이러한 범주에 속하는 국가로 러시아와 대만을 들 수 있다.

러시아는 우리나라의 수출 대상국 13위인 동시에 수입 대상국 14위로 2004년 수출액 23억 4,000만 달러, 수입액 36억 7,000만 달러의 교역 규모를 보이고 있다. 우리나라의 대러시아 농산물 수출액은 1억 7,600만 달러로 4위, 수입액은 1억 6,000만 달러로 13위에 올라 있다.

대만은 우리나라의 수출 대상국 5위, 수입 대상국 8위로 2004년 수출액 98억 4,000만 달러, 수입액 73억 1,000만 달러의 교역 규모를 기록하고 있다. 대만에 대한 농산물 수출액은 7,200만 달러로 농산물 수출 대상국 6위, 수입액은 3,500만 달러로 농산물 수입 대상국 24위를 보이고 있다. 러시아와 대만은 중국이나 일본에 비해 농산물 교역 규모는 작지만 양국 모

두 우리나라의 농산물 수출액이 더 많아 흑자를 유지하고 있다.

특히 러시아는 풍부한 석유와 천연가스 등 에너지 부존자원과 북한 핵 관련 6자 회담 당사국으로서 한반도에 미치는 정치적, 외교적 영향력이 엄청나게 크기 때문에 농업부문의 득실을 떠나서도 FTA 등 지역무역협정 체결 대상국으로서의 가치가 충분하다고 볼 수 있다. 또한 우리나라는 2005년 11월 부산에서 개최된 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의에서 러시아를 ‘시장경제 지위 국가(MES)’로 인정하였기 때문에 지역무역협정 체결을 위한 우호적 분위기가 조성되었다고 볼 수 있다.

대만과 FTA 체결 시 우리나라 농산물의 해외시장이 확대되고 농산물 무역수지가 개선되는 효과가 클 것으로 예상된다. 다만 이들 국가와의 지역경제 통합은 중국과 미국 등 주변 관련국들의 관계를 고려하지 않을 수 없을 것으로 예상된다. 특히 대만과의 지역무역협정 체결은 중국의 강력한 반발을 야기할 가능성이 있어 외교적 차원에서의 사전 검토가 선행되어야 할 필요가 있다.

대만이나 러시아와의 지역경제통합은 먼저 민간 차원의 공동 연구를 통해 협정 체결의 필요성과 효과 등에 대해 긍정적인 측면을 부각시키고 정부 간 공식적인 협상 시작을 촉구하는 단계까지 전략적으로 추진할 필요가 있다. 이후 중국 및 일본의 대응에 따라 동북아 지역무역협정 추진에 관한 입장을 결정하는 방식으로 대만 및 러시아 카드를 동북아 지역무역협정 체결 협상에서 우위를 확보하기 위한 지렛대(leverage)로 활용할 수 있을 것이다.

동북아 지역무역협정을 전략적으로 추진하는 두 번째 방안은 한·중·일 FTA 추진에 앞서 한·일 FTA를 먼저 체결하는 전략이다. 한·중·일 3국간 FTA 체결 시 우리나라와 일본의 농업 부문은 공통적으로 중국산 농산물 수입 증가를 우려하는 입장에 있다. 따라서 양

국은 농산물에 대한 적절한 배려를 명시한 FTA를 먼저 체결할 수 있다. 한·일 FTA는 이미 정부 간 공식적인 협상에 착수하여 6차례나 협상을 진행하였고 우리나라 농업 부문에 긍정적인 파급 효과를 초래할 것으로 전망되는 유일한 자유무역협정이다.

한국과 일본의 공동 연구 결과 한·일 FTA 체결 시 한국의 농산물 수출은 6,200만 달러 늘어나 무역수지 흑자가 4,900만 달러 증가하고 가공식품 분야의 수출 증대 효과는 8억 5,400만 달러가 될 것으로 전망되었다.⁹⁾ 또한 축산, 화훼, 채소, 과일, 미곡 등의 부문별 생산이 0.3~4.6% 정도 늘어나고 수출도 6~47% 정도 증가하며 농업 부문의 부가가치가 14%나 늘어나는 것으로 예측되었다(최세균 등 2001). 반면 우리나라의 실질 GDP는 0.07%, 사회적 후생은 0.19% 각각 하락하며 대일 무역수지 적자는 61억 달러 증가하는 등 경제 전체에 대한 영향은 부정적인 것으로 나타났다.

따라서 한·일 FTA를 전략적으로 추진하되 특히 일본측이 한·일 FTA 협상 과정에서 자국에 피해가 예상되는 농업을 제외하자고 요구하고 있는 점을 감안하여 양국의 농업 부문을 적절하게 특별 취급하는 대신 우리나라 제조업의 일부 민감 품목을 제외함으로써 국가 경제 전체의 피해를 최소화하는 전략을 구사할 수 있을 것이다. 한·일 FTA 체결로 관세가 철폐되어도 일본의 관세율이 이미 낮은 수준에 있고 일본내 유통구조가 폐쇄적인 탓에 현행 수출 농산물을 제외한 새로운 수출이 실질적으로 증가할 가능성은 높지 않을 것이다. 그뿐 아니라 오히려 고품질 쌀 등은 한국으로 수입될 가능성도 있을 것으

⁹⁾ KIEP, IDE(2000) 한·일 자유무역협정의 구상: 평가와 전망. 한일공동심포지엄 자료집. 대외경제정책연구원, 아시아경제연구소. 최세균(2005, 351)에서 재인용.

로 전망되기 때문이다. 따라서 한·일 FTA 협상에서 농산물 전면 개방이라는 우리나라의 당초 입장을 양보하는 대신 일본과의 경쟁에서 취약한 제조업 품목을 양허 대상에서 제외함으로써 국가 전체적으로 실익을 취할 수 있을 것이다.

이와 같이 한·일 FTA를 전략적으로 체결할 경우 추후 한·중·일 FTA 등 동북아 지역무역협정에 가입하게 되는 중국도 기존 가입국인 한국과 일본의 전례에 따라 농산물을 특별 취급하는 방안을 수용하거나 또는 적어도 농산물 수입 개방을 강도 높게 요구하지 못하도록 하는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 이러한 전략적 지역무역협정 추진을 통해 구조적인 어려움을 겪고 있는 우리나라 농업이 협상의 걸림돌로 작용하지 않으면서도 동북아경제협력체 창설에 기여할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

2.2. 민감 품목 선정

동북아 지역무역협정 체결에서 우리나라 농업 부문을 특별 취급할 수 있는 논리 개발을 위한 두 번째 대외 협상 대책은 국내 농업에서 차지하는 중요성이 높고 개방시 피해가 클 것으로 예상되는 민감 품목을 선정하는 작업이다. 협상이란 어느 한쪽이 모든 것을 차지할 수 없고 하나를 얻는 대신 다른 하나는 양보해야 하기 때문에 예외적 특별 취급의 대상이 될 가장 중요한 몇 개의 품목을 선정하여 대외 협상에서 적절히 활용해야 할 필요가 있기 때문이다.

사회적 합의를 이룰 수 있는 민감 품목 선정을 위해서는 객관적이고 설득력 있는 기준과 절차가 필요하다. 민감 품목을 선정하는 기준은 생산액 또는 부가가치, 재배 면적, 농가 수, 고용 창출 효과, 지역집

중도, 국내외 가격차 또는 가격경쟁력, 관세율, 자급률, 피해액, 교역 가능성 등 다양한 지표가 고려될 수 있다. 또한 구조조정 방향이나 환경 부하 정도 등 장기적인 농업 발전 방향도 포함할 수 있다. 그러나 이러한 기준들은 자료의 이용 가능성과 우선순위에 대한 주관적 판단이 개재되기 쉽다는 문제가 있다.

이 연구에서는 부가가치 기준으로 선정된 32개 품목에 대해 첫 번째 단계로 객관적 지표인 국내외 가격차와 관세율을 고려하여 민감 품목 후보군을 선정하였다. 두 번째 단계에서는 관세 철폐에 따른 생산자 잉여 감소액을 계측하여 최종 민감 품목을 선정하고자 한다. 민감 품목은 FTA 체결 상대국에 따라 달라질 것이며, 그 구체적인 품목과 개수는 향후 국가별 협상에서 최종 결정될 것이므로 민감 품목의 숫자를 미리 최소한으로 줄일 필요는 없을 것으로 판단된다. 따라서 이 연구의 결과는 국내 주요 농산물의 민감도 순위를 제시하는 의미로 해석할 수 있다.

선정된 민감 품목은 그 민감도에 따라 다시 FTA 협상에서 관세 철폐 대상에서 제외하는 초민감 품목과 관세 일부 인하 또는 TRQ 제공 조건부 관세 유지 대상인 고민감 품목, 그리고 관세 철폐 기간의 장기화 또는 일정 기간 유예 후 철폐 대상인 민감 품목 등으로 분류할 수 있을 것이다.

먼저 부가가치가 1,000억 원 이상인 품목은 모두 32개로 나타났다. 이들 품목을 품목별 국내외 가격차의 크기에 따라 정리하고 양허관세율을 표시한 결과는 <표 5-1>과 같다. 32개 품목에는 100% 이상의 금지적 고율 관세 품목(참깨, 콩, 고구마, 마늘, 감자, 고추, 천연꿀, 인삼, 분유, 양파, 감귤) 외에도 나머지 모든 품목의 양허세율이 국제 기준으로 고관세 (tariff peak) 품목에 해당하는 15~20% 이상인 것으로 나타났다.

표 5-1. 주요 품목의 국내외 가격차와 양허관세 비교

순위	품목	국내외 가격 차(%)	2004년 양허관세율	순위	품목	국내외 가격 차(%)	2004년 양허관세율
1	참깨	1,298	630	17	양파	98	135
2	콩	974	487	18	닭고기	63120	18
3	느타리버섯	544	40.5	19	고구마	80	385
4	미곡	497	관세유예	20	배	18134	45
5	인삼	372	222.8	21	무	7377	45
6	고추	270367	270	22	딸기	69	45
7	수박	196412	45	23	배추	5970	27
8	분유	260	176	24	단감	61	45
9	마늘	209	360	25	감자	55	304
10	사과	185227	45	26	감귤	47	144
11	쇠고기	122273	40	27	오이	40	27
12	복숭아	145188	45	28	포도	1755	45
13	파	29283	27	29	토마토	30	45
14	천연꿀	136	243	30	돼지고기	1730	22.5
15	호박	42186	27	31	연초	1531	54
16	상추	96106	45	32	참외	n.a.	

주: 1. 국내가격은 2000~04년 평균 도매시장가격(중품 기준)이고 국제가격은 한국무역협회의 2000~04년 평균 수입 단가임. 수입이 없는 품목은 FAO 세계 수입 단가와 중국, 일본의 가격 자료를 이용하였음.

2. 각 품목별 국제가격은 해당 연도의 대미 평균 환율을 이용하여 원화로 환산하였음.

3. 국내외 가격 차 산출시 품질의 차이는 반영하지 않았음.

자료: 농수산물유통공사 홈페이지, 농협조사월보, 양정자료. FAO, FAOSTAT (www.fao.org).

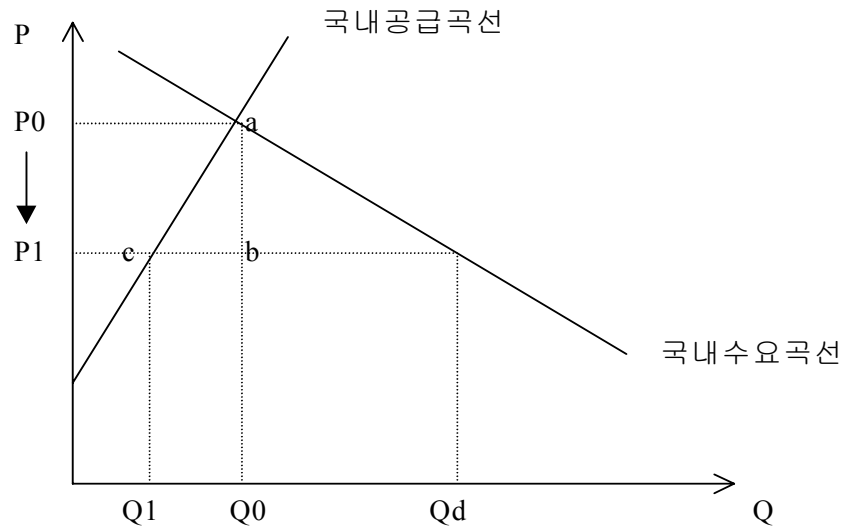
한편 국내외 가격차는 채소나 과일류의 경우 연도별로 변동 폭이 크지만 대략 두 배(100%) 이상인 품목에는 참깨부터 상추까지 16개 품목이 포함된다. 또한 가격차가 50% 이상 100% 미만인 품목은 양파부터 감자까지 모두 8개가 되었다. 나머지 8개 품목의 가격 차이도 자료 이용이 불가능한 참외를 제외하고 모두 30%로 나타나 상기 31개 품목은 일단 민감 품목 후보군에 포함되는 것으로 간주할 수 있다.

민감 품목을 선정하기 위한 두 번째 단계로 참외를 제외한 31개 품목에 대하여 관세 철폐에 따른 품목별 생산자 잉여 감소액을 계측하였다. 관세 철폐에 따른 생산자 잉여의 감소는 가격 하락과 그로 인한 생산량 감소 폭에 의해서 결정된다. 따라서 관세율이 높을수록 가격 하락 폭이 크게 나타나고, 공급의 가격탄성치가 클수록 가격하락에 따른 생산량 감소는 크게 나타난다. 따라서 공급의 가격탄성치가 클수록 개방이전의 생산자 잉여 대비 관세 철폐에 따른 생산자 잉여의 감소 비율은 더 크게 나타난다. <그림 5-1>은 관세 철폐 시 생산자 잉여 변화를 계측하는 방법을 나타낸다.

<그림 5-1>에 따르면 관세 철폐 시 생산자 잉여의 변화(ΔPS)는 다음과 같다;

$$\begin{aligned}\Delta PS &= \square P_0 ab P_1 - \Delta abc \\ &= (P_1 - P_0)Q_0 - 0.5(Q_1 - Q_0)(P_1 - P_0) \\ &= (P_1 - P_0)Q_0[1 - 0.5(Q_1 - Q_0)/Q_0] \\ &= (P_1 - P_0)Q_0[1 - 0.5\eta(P_1 - P_0)/P_0]\end{aligned}$$

그림 5-1. 관세 철폐에 따른 생산자 잉여 변화



여기서, P_0 는 해당 품목의 국내도매가격, P_1 은 관세 철폐 시 국내가격 즉, 해당 품목의 수입가격, Q_0 은 현재 가격하의 생산량, Q_1 은 관세 철폐 시 해당 품목의 국내 생산량을 나타낸다.

품목별 생산자 잉여 계측에 사용된 공급탄성치들은 기존 연구 결과를 활용하였다. 채소, 과실은 조덕래(1995), 임정빈 등(2000), 김명환 등(2000), 김경덕 등(2002)을 이용하였다. 그리고 공급탄성치를 계측한 자료가 없는 품목들은 유사 품목의 공급탄성치를 준용하였다. 축산물은 도축수를 기준으로 공급탄성치를 계측한 허덕 등(2001)의 연구가 있으나 쇠고기의 공급탄성치(0.70)가 돼지고기(0.30)와 닭고기(0.30)에 비해 매우 높아 논란의 여지가 있어 축산물은 평균 공급탄성치인 0.43을 전체 축산물의 공급탄성치로 간주하였다.

이와 같이 산출한 품목별 생산자 잉여 감소액은 쌀이 4조 1,914억 원으로 가장 크고 쇠고기가 1조 537억 원, 고추가 9천 514억 원, 돼지

고기 8천 232억 원, 인삼 3천 225억 원 등으로 나타났다<표 5-2>. 또한 농업생산액은 5,000억원 이하지만 생산액에 비해 생산자 잉여 감소비율이 50%를 넘는 품목들은 참깨, 인삼, 콩으로 참깨는 생산액의 60%, 인삼은 64%, 콩은 50%가 각각 감소할 것으로 나타났다.

표 5-2. 품목별 관세철폐에 따른 생산자 잉여 감소

	품목	국내 공급 탄성치	200103 평균농업생산액 (백억원)	관세 철폐 시 생산자 잉여 변화분(백억원)	생산액 대비 생산자 잉여 감소분 (%)
1	미곡	0.20	970.47	419.14	43.19
2	쇠고기	0.43	209.98	105.37	50.18
3	고추	0.40	150.01	95.14	63.42
4	돼지고기	0.43	276.39	82.32	29.78
5	인삼	0.08	50.23	32.25	64.21
6	마늘	0.40	55.50	22.44	40.43
7	가공유	0.43	52.28	17.38	33.25
8	배추	0.50	61.38	16.06	26.16
9	딸기	0.40	61.89	14.62	23.62
10	포도	0.08	47.97	14.62	30.47
11	사과	0.08	49.70	14.08	28.33
12	콩	0.40	27.49	13.62	49.53
13	참깨	0.40	19.76	11.91	60.28
14	닭고기	0.43	74.46	8.89	11.94
15	감귤	0.08	39.72	7.95	20.03
16	배	0.08	35.44	6.10	17.22
17	오이	0.50	49.18	5.17	10.51
18	수박	0.50	57.75	5.09	8.82
19	복숭아	0.08	17.21	4.35	25.30
20	무	0.50	38.46	4.01	10.42

- 주: 1. 가공품 형태로 수입되고 있는 품목은 제외하였음.
 2. 수입 실적이 없는 신선채소 및 과실류의 수입 단가는 해당 품목의 중국 도매 시장 가격을 참조.
 3. 관세가 완전 철폐된 경우 수입 농산물의 국내출하가격은 해당 품목의 수입 단가에 해상운임, 통관하역비, 육상운임을 합한 제반 유통비용에 상장수수료 및 시장사용료(5%)와 수입자 비용 및 이윤(20%)을 더하여 결정된다고 가정하였음.

표 5-2. 품목별 관세철폐에 따른 생산자 잉여 감소(계속)

	품목	국내 공급 탄성치	2001-2003 평균농업생산액 (백억원)	관세 철폐 시 생산자 잉여 변화분(백억원)	생산액 대비 생산자 잉여 감소분 (%)
21	단감	0.08	22.88	3.67	16.06
22	양파	0.40	27.48	3.67	13.36
23	천연꿀	0.43	13.33	3.47	26.04
24	토마토	0.40	26.71	3.44	12.86
25	파	0.40	30.91	3.32	10.74
26	호박	0.40	24.84	3.21	12.91
27	느타리	0.40	27.99	3.03	10.82
28	연초	0.40	29.46	3.02	10.25
29	감자	0.40	18.32	2.74	14.97
30	상추	0.40	28.22	2.51	8.89
31	고구마	0.40	14.06	1.92	13.63

- 주: 1. 가공품 형태로 수입되고 있는 품목은 제외하였음.
 2. 수입 실적이 없는 신선채소 및 과실류의 수입 단가는 해당 품목의 중국 도매 시장 가격을 참조.
 3. 관세가 완전 철폐된 경우 수입 농산물의 국내출하가격은 해당 품목의 수입 단가에 해상운임, 통관하역비, 육상운임을 합한 제반 유통비용에 상장수수료 및 시장사용료(5%)와 수입자 비용 및 이윤(20%)을 더하여 결정된다고 가정하였음.

이들 31개 민감 품목을 대상으로 부가가치액과 생산자 잉여 감소액에 따라 FTA 협상 시 관세 철폐 예외 대상인 초민감 품목, 관세 일부 인하 또는 TRQ 제공 조건부 관세 유지 대상인 고민감 품목, 그리고 장기간 관세 철폐 또는 일정 기간 유예 후 철폐 대상인 민감 품목으로 분류하였다. 이러한 분류 결과는 FTA 체결 대상국별로 다르게 나타날 수 있고 현행 관세율 수준과 생산자 잉여 감소율, 또는 대체 품목 수입 가능성 등을 복합적으로 적용할 경우 상이하게 나타날 수 있다. 따라서 이 연구의 결과는 어디까지나 농산물 주요 품목별 민감도 순위

를 제시한 하나의 사례로서 활용할 수 있을 것이다.

먼저 초민감 품목에는 부가가치액이 가장 크고 관세 철폐 시 생산자 잉여도 가장 많이 감소하는 미곡이 유일하게 해당된다. 고민감 품목에는 부가가치액과 생산자 잉여 감소를 고려하여 쇠고기, 고추, 돼지고기, 인삼, 마늘, 사과, 딸기, 포도, 배추, 닭고기, 가공육, 콩, 참깨, 감귤, 배, 복숭아, 오이, 수박, 단감, 무, 양파, 천연꿀의 22개 품목이 포함될 수 있다. 그리고 나머지 8개 품목은 민감 품목으로 분류하였다. 그러나 실제 민감 품목은 FTA 체결 대상국에 따라 향후 국가별 협상에서 최종 결정될 것이다.

표 5-3. 민감 품목 분류

분 류	관세 철폐 방식	품 목
초민감 품목	관세철폐 예외	미곡
고민감 품목	관세 일부 인하 또는 TRQ 제공 조건 관세 유지	쇠고기, 고추, 돼지고기, 인삼, 마늘, 사과, 딸기, 포도, 배추, 닭고기, 가공육, 콩, 참깨, 감귤, 배, 복숭아, 오이, 수박, 단감, 무, 양파, 천연꿀
민감 품목	관세철폐 기간의 장기화 또는 일정 기간 유예 후 철폐	고구마, 감자, 연초, 느타리버섯, 파, 토마토, 호박, 상추

3. 국내 농업 대책

앞에서 동북아경제협력체 출범에 대비한 농업 부문 대책의 일환으로 역내 농업 협력 방안과 농업 부문의 대외 협상 대책을 검토하였다. 이러한 전략들은 우리나라 농업에 유리한 방향으로 동북아경제협력체를 추진하거나 적어도 농업에 미치는 충격을 최소화하기 위한 협상 방안을 도출하기 위해 필요하다.

앞서 검토한 협상 대책이 실제로 시행된다면 동북아경제협력체 내부에서는 역내 농산물 무역자유화가 점진적으로 추진되므로 농업 부문이 시장의 무한경쟁에 노출되지는 않을 것으로 예상된다. 그 대신 역내국간 상호 협력과 특별 취급에 의해 각국의 농업이 공생하는 방안을 모색할 가능성이 있을 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고 동북아 지역경제통합이 출범할 경우 어떤 형태로든 국내 농업에 영향을 미치지 않을 수 없을 것이다. 주요 민감 품목을 관세 철폐 대상에서 제외하거나 장기간 철폐 대상 품목으로 취급하여도 결국 가격경쟁력 또는 품질 경쟁력이 낮은 품목들의 수입은 증가하여 국내 생산이 위축될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 대외 협상 전략과는 별도로 동북아경제협력체 출범에 대비한 국내 농업 대책을 마련할 필요가 있다.

효과적인 국내농업 대책을 수립하기 위해서는 한국 농업과 농가 경제의 현실에 대한 정확한 인식과 올바른 이해가 필요하다. 또한 지금까지 시행해 왔던 농업대책의 문제점과 개선방향을 검토할 필요가 있다. 농업 현실을 올바로 이해하고 기존 농업 대책이 내포하고 있는 제반 문제점을 정확하게 인식할 때 동북아경제협력체 체결에 따른 국내 농업 대책을 구체적으로 제시할 수 있을 것이기 때문이다.

3.1. 한국 농업의 현실과 구조조정 방안

지금까지의 농업구조조정 대책들이 합리적으로 수립되고 적절한 사업 내용을 포함하고 있으면서도 농업부문 내부적으로도 호의적인 반응을 받지 못하는 것은 무엇보다도 농촌의 현실에 대한 인식이 정확하지 못했기 때문이라 할 수 있다. 현실과 동떨어진 정책이 수립, 시행될 경우 중복 투자와 예산 낭비가 발생하게 된다. 따라서 우리나라 농업 현실을 정확하게 파악한 후 실현가능한 농업 구조조정 방안을 모색할 필요가 있다.

3.1.1. 영농 규모와 농가소득의 양극화 현상 심화

1990년대 중반 이후 우리나라 농가의 대부분은 영세농 계층으로 편입되는 반면 생산은 소수의 대농 계층으로 집중되는 경향이 나타나고 있다. 특히 WTO 체제 출범 등 농산물 시장 개방화에 따라 농산물 교역 조건이 악화되면서 농가 계층 간 소득 격차는 더욱 확대되는 추세를 보이고 있다. 향후 동북아경제협력체가 창설될 경우 농산물 수입 개방은 더욱 진전되어 규모화를 지향하는 농업 구조조정으로 대규모 농가의 소득은 더욱 증가하는 반면 대부분이 고령 농가인 소규모 농가의 소득은 가계비 지출도 감당할 수 없을 정도로 감소할 가능성이 있다.

최근 우리나라 농가계층의 양극화는 경지 면적 2~3ha 규모의 중간 계층 농가 비율은 감소하는 반면 0.5ha 미만의 영세농과 3ha 이상 대농의 비율은 증가하는 방향으로 진행되고 있다. 또한 양극화 분기점이 계속 상향 이동하고 있는 것으로 나타났다. 1998~2002년 기간 농가경제 조사 원자료를 분석한 결과 소득 수준이 가장 낮은 20% 계층인 1분위 농가의 소득은 감소한 반면 소득 수준이 가장 높은 20% 계층인

V분위 농가의 소득은 증가하여 I분위 농가소득에 대한 V분위 농가소득은 7.2배에서 8.9배로 확대되었다<표 5-4>. 이러한 영세농과 대농층으로의 양극화 추세는 구조조정 과정에서 나타나는 필연적인 현상으로서 대농 층 증가는 농업구조 개선 측면에서는 바람직한 방향으로 볼 수도 있다(김정호 2005, 71).

향후 동북아경제협력체 출범 이후를 상정할 경우 농산물 수입 개방이 확대될 것으로 예상되며 그에 따라 농가소득과 영농 규모의 양극화는 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 이러한 전망은 우리나라의 농업구조조정 정책이 선진 농가 육성을 목표로 설정한 결과로 볼 수 있으며 직불제 등 농가소득 안전망이 확충되지 않은 상태에서 수입 개방이 추진되었기 때문이라 할 수 있다. 특히 규모화 등 농업 정책이 지역별 특성에 따라 지방정부에 의해 자율적으로 추진되지 못하고 중앙정부 중심의 획일적인 하향식 농정으로 시행된 결과로 볼 수 있다(김정호 2005, 76).

따라서 동북아경제협력체 출범에 대비한 농업구조조정 정책은 이러한 양극화 현상을 주어진 조건으로 간주하고 그에 따른 여러 가지 대안을 제시해야 할 것이다. 현행 농정 방향은 결국 중간 규모 농가 계층이 규모화 지원을 통해 대농 층에 편입되거나 경영이양을 통해 영세농으로 전락하게 될 가능성이 높기 때문이다. 영세농은 가급적 경영이양을 통해 이농·탈농을 촉진하면서 대규모 농가에는 경쟁력 향상을 위한 각종 지원이 마련되어야 할 필요가 있다.

표 5-4. 5분위 계층별 농가소득 추이

단위: 천원

계층	1998	1999	2000	2001	2002
I (A)	5,886	5,819	5,999	5,854	5,503
II	12,373	12,954	13,540	13,304	13,069
III	17,807	18,829	19,542	19,471	19,027
IV	24,697	26,546	27,010	27,455	27,468
V (B)	42,526	46,337	45,767	46,834	49,070
V 분위 배율(B/A)	7.2	8.0	7.6	8.0	8.9

자료: 박준기 등(2005). 농가경제 원자료 분석 결과. 김정호(2005)에서 재인용.

3.1.2. 농촌의 공동화와 고령화, 부녀화 현상 가속화

동북아경제협력체 출범으로 중국산을 비롯한 농산물 수입이 증가할 경우 가격 하락과 소득 감소로 인해 영농 포기가 속출하면서 농촌의 공동화가 더욱 확산될 것으로 예상할 수 있다. 도시 지역에 전입하여 취업이 가능한 젊은 농업인의 이농이 증가하는 반면 전업 능력을 상실한 노령 인구와 여성 노동력은 저소득을 감수하고라도 농촌에 잔류하여 농업을 영위할 수밖에 없기 때문이다.

실제로 우리나라의 연령별 농가인구 구조는 60세 이상 고령 인구가 지속적으로 증가하는 반면 49세 이하 젊은 인구는 감소하는 추세를 보이고 있다. 1980년부터 2004년까지 우리나라 농가인구 가운데 50세 이상 농민의 비율은 20.4%에서 57%로 늘어난 반면 49세 이하 인구 비율은 79.6%에서 43%로 하락하였다. 또한 60세 이상 노령자는 1980년 114만 명으로 전체의 10.5%에 불과했으나 2004년에는 40.3%인 138만 명으로 늘었다. 특히 65세 이상 노령인구 비중은 2004년 29.3%로

이미 고령화 시대(65세 이상 인구 비중 7%)와 고령시대(65세 이상 인구 비중 14%)를 지나 초고령 시대(65세 이상 인구 비중 20%)에 진입하였음을 알 수 있다.

60세 이상의 고령 농민은 사실상 전직(轉職) 능력이 없는 상태이므로 영농 여건이 악화되어 농업소득이 감소해도 이를 감수하고 계속 농업에 잔류하게 될 가능성이 높다. 그러므로 고령 농민의 비중이 높아지면 농지의 유동성이 하락하여 영농 규모화를 제한하게 된다. 특히 고령 농민의 대부분은 벼농사에 집중되어 있어 쌀 농업의 구조조정 차원에서 경영이양 촉진을 위한 여러 가지 정책 수단이 필요하다.

노동부 산하 중앙고용정보원이 최근 발표한 직업지도(Job Map)에 따르면 2005년 우리나라의 24개 업종을 378개 직업별로 세분할 때 농업 부문의 8개 직업 종사자 수는 197만 9,000명으로 전 산업 취업자 2,290만 명의 약 8.6%를 차지하였다. 농업 부문 종사자의 월평균 수입은 73.3만 원으로 모든 산업 평균 166.6만 원의 44%에 불과하였다.

농업 부문 종사자의 평균 연령은 60.9세로 전국 평균 연령보다 16.8세나 많으며 여성 종사자 비율도 53.7%로 모든 산업 평균인 40.9%보다 12.8% 포인트나 높았다. 그리고 농업 부문 종사자의 평균 종사 기간은 33.1년으로 모든 산업 평균 종사 기간인 9.3년보다 21.8년이나 길었다.

표 5-5. 연령별 농가인구 변화

단위: 천명, %

	농가 인구	14세 이하	15-19세	20-49세	50-59세	60세 이상	
						65세 미만	65세 이상
1980	10,827	3,230 (29.8)	1,684 (15.6)	3,701 (34.2)	1,074 (9.9)	1,138 (10.5)	738 (6.8)
1990	6,661	1,370 (20.6)	734 (11.0)	2,259 (33.9)	1,111 (16.7)	1,187 (17.8)	769 (11.5)
1995	4,851	680 (14.0)	423 (8.7)	1,626 (33.5)	867 (17.9)	1,255 (25.9)	785 (16.2)
2000	4,031	459 (11.4)	262 (6.5)	1,301 (32.3)	676 (16.8)	1,333 (33.1)	876 (21.7)
2004	3,415	353 (10.3)	159 (4.7)	963 (28.2)	566 (16.6)	1,375 (40.3)	1,002 (29.3)

주: ()안은 전체 농가인구 중 연령대별 농가인구의 비율을 나타냄.

자료: 통계청(2004) 경제활동인구연보.

이와 같이 농업 부문이 저소득과 노동력의 여성화 및 고령화에도 불구하고 농업종사자들이 소득이 높은 도시 지역이나 다른 직업으로 이동하는 것이 사실상 어렵다. 따라서 고령화, 여성화된 농업인들은 불리한 여건을 무릅쓰고 농촌에 남아서 농업에 종사할 수밖에 없다. 특히 곡물재배업의 경우 종사 기간이 37.6년으로 전국 평균 종사 기간보다 28.3년이나 더 긴 것으로 나타나 쌀을 비롯한 곡물류 농업생산자의 고령화가 심각한 수준임을 보여 준다. 동북아경제협력체 출범으로 시장 개방이 확대되면 농촌의 공동화와 고령화는 더욱 가속화될 것으로 전망된다.

따라서 향후 농업구조조정 방안에는 노령 및 여성 농업인을 대상

으로 하는 별도의 대책이 포함될 필요가 있다. 대부분 청년·장년층으로 구성된 영농후계자 위주로 시행되는 각종 정책과 제도를 여성과 노인들도 쉽게 적응하고 이해할 수 있도록 변화되어야 할 것이다. 농업구조조정을 위한 정책에 노인과 여성 농업인들을 특별히 고려한 내용이 포함되어야 할 필요가 있다.

표 5-6. 농업부문 직업별 종사자 수와 수입액 및 연령 비교

작목	종사자 (천명)	월평균 수입 (만원)	평균 연령	여성 비율 (%)	종사기간 (년)
곡물재배	1,122.3	61.8	62.4	51.9	37.6
채소 및 특작	455.4	70.9	61.4	59.4	32.1
과수	188.4	100.0	58.9	52.9	29.2
화훼	49.3	149.4	49.9	52.0	13.9
축산	66.1	146.6	51.5	40.1	16.3
농림업 기술직	12.1	241.4	43.6	19.7	13.7
별목	6.0	98.9	47.6	7.2	3.8
농업 관련 단순 노무자	79.4	50.7	60.6	72.8	14.4
소계 (전체 대비: %)	1,979.0 (8.6)	73.3 (44.0)	60.9 (138)	53.7 (131)	33.1 (356)
모든 산업 합계/평균	22,902	166.6	44.1	40.9	9.3

자료: 중앙고용정보원(2005) 2005 직업지도(Job Map).

3.2. 농가경제 실태와 소득 안정화 방안

앞에서 살펴본 것과 같이 우리나라의 농가소득 보전 대책은 “FTA

지원특별법”에 규정된 사업 등을 포함하여 다양한 직불제가 혼재되어 개별적, 산발적으로 시행되고 있다. 그에 따라 지원 대상의 중복과 형평성 문제, 예산 집행의 비효율성 등이 문제점으로 지적되고 있다. 동북아경제협력체 창설에 따른 국내 농업 부문 피해는 한·칠레 FTA 보다 그 범위와 규모 면에서 훨씬 클 것으로 예상된다. 따라서 농가경제를 농가소득과 부채를 중심으로 파악한 후 동북아경제협력체 창설에 따른 농가소득 보전방안과 피해보상 대책을 도출할 필요가 있다.

3.2.1. 농산물 가격 하락과 도농 간 소득 격차 확대

동북아경제협력체 출범에 따라 농업 부문에 미치는 파급효과가 광범위하게 나타날 것으로 예상된다. 특히 가격경쟁력이 높은 중국산 농산물 수입 증가로 대부분 품목의 시장 가격이 하락하는 추세가 지속될 가능성이 높다. 그에 따라 농가의 실질 소득이 감소하며 도시 근로자 가구 소득에 대한 상대 소득이 더욱 하락할 것으로 예상된다. 더욱이 WTO 규정에 의해 농산물 가격지지 조치는 감축 대상보조로 제한을 받기 때문에 수입 증가에 따른 가격 하락에 별다른 대책을 수립하지 못하는 상태가 될 것으로 보인다.

실제로 2004년 농가소득은 29,001천 원으로 농산물 시장 개방이 본격화되기 이전인 1990년의 농가소득 11,026천 원에 비해 2.63배 증가하였으나 도시근로자 가구소득은 같은 기간 11,319천 원에서 37,361천 원으로 3.3배 증가하였다<표 5-7>. 그 결과 도시근로자 가구 소득에 대한 농가소득 비율은 1990년 97%에서 농산물 수입이 본격적으로 증가하기 시작한 1995년 95%로 약간 하락하였으나 이후 격차가 확대되어 2000년 81%, 2004년 78%로 급속하게 낮아지고 있다

이와 같이 수입 증가로 인한 가격 하락과 농가소득 감소는 농산물

시장 개방의 직접적, 필연적 결과라 할 수 있다. 앞서 제시된 각종 대외 협상 대책들도 이러한 피해와 충격을 최소화하거나 완화 또는 점진적으로 나타나도록 하기 위한 것이다. 하지만 수입 농산물로 인한 가격 하락과 소득 감소는 지역별, 품목별로 다르게 나타날 것으로 예상된다. 지역별 주산물 품목에 따라 수입 농산물과의 가격 차이가 다를 뿐만 아니라 도시 근교와 농촌지역 등 지역별 농외소득 비중이 서로 달라 농가소득 분포가 다양하게 나타날 수 있기 때문이다.

표 5-7. 농가경제 주요 지표

단위: 천원, %

구분	1990	1995	2000	2004	'90 대비 '04 배율
농가소득(A)	11,026	21,803	23,072	29,001	2.63
농가부채(B)	4,734	9,163	20,207	26,892	5.68
농가유동자산(C)	9,686	23,837	34,057	49,264	5.09
도시근로자 가구 소득(D)	11,319	22,933	28,643	37,361	3.30
단기상환능력(B/C)	48.9	38.4	59.3	54.6	1.12
도시가구 대비 농가소득(A/B)	0.97	0.95	0.81	0.78	0.80

자료: 농림부(2005) 농림업 주요통계.

따라서 동북아경제협력체 출범에 대비한 정책 수립 시 농산물 가격 하락과 그로 인한 농가소득의 상대적 감소를 보완할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 또한 품목별, 지역별 특성을 고려하여 품목단체 및 지방 정부와 일을 분담하는 방향으로 적절한 대응책을 마련할 필요가 있다. 지역별 차이점과 특성을 무시한 중앙 정부의 획일적 대책은 또 다른 문제점을 초래할 수 있기 때문이다.

3.2.2 농가부채 증가와 상환 능력 저하

호당 평균 농가부채는 1990~2004년 기간 5.7배 증가하여 농가소득(2.6배)은 물론 농가자산(3.1배)보다도 빠르게 늘어났다<표 5-7>. 특히 농산물 수입이 본격화된 1995년까지의 농가부채는 5년간 93.6% 증가한 데 비해 2000년까지의 5년간 부채는 120.5%나 증가하였다. 이 기간에는 UR 대책에 따른 정부의 투융자가 진행되던 시기였음을 감안하면 정부의 농업대책이 농가부채를 증가시키는데 기여하였다는 주장을 부인하기 어렵다.

이러한 사실은 UR 협상에 대비한 정부의 농어촌구조개선대책에 따라 62조 원 규모의 투융자가 집행된 1992~2002년의 부채 증가율을 보면 더욱 확연하게 나타난다. 호당 농가부채는 1992년 5,683천 원에서 2002년 19,898천 원으로 2.5배 증가하였으며 농가자산은 같은 기간 29,366천 원에서 87,336천 원으로 2.0배 증가하였다. 또한 농가의 단기 상환 능력 지표인 유통자산 대비 부채 비율은 42.1%에서 47.0%로 높아져 정부의 농어촌구조개선대책 시행과 더불어 농가 경영 상황이 나빠지고 있음을 보여 준다. 농가의 단기 채무 상환 능력 지표는 2002년 54.6%로 더욱 악화된 것으로 나타났다.

이와 같이 농산물 수입 증가와 농가부채 및 부채 상환 능력 사이에는 밀접한 연관이 있다. 동북아경제협력체 출범과 더불어 수입 증가에 따른 농가소득 감소와 구조조정을 위한 정부 지출 증가로 농가부채도 늘어날 가능성이 높을 것으로 예상된다. 따라서 향후 농업구조조정 대책을 시행하면서 정부 지원이 농가부채 증가로 연결되지 않도록 가급적 무상 보조 형태의 지원을 늘리되 융자 형태의 지원은 감축하는 방안을 검토할 필요가 있다.

향후 농가소득 안정 대책의 방향은 첫째, 품목별, 기능별 대상이 아닌 농가 단위를 대상으로 하는 통합된 직불제로 전환함으로써 정부 지원의 효율을 높일 필요가 있다. 둘째, 기존 개방 피해 품목에 대한 개별적, 한시적 피해 보상이 아닌 전체 농업의 중장기적 경쟁력 향상을 목표로 하는 포괄적이고 체계적인 농업 소득 보전 체계를 도입해야 할 것이다. FTA 또는 지역 통합 등의 개방화로 인해 피해를 입는 농업 및 농가에 대한 직접적인 소득 보전뿐만 아니라 경쟁력 향상을 위한 구조조정 촉진을 포괄적으로 지원해주는 소득 보전 장치의 마련이 요구된다. 현재 우리나라에도 영농 규모화 확대 사업의 일환으로 경영 이양 또는 이농·탈농가에 대해 지원하는 경영이양직접직불제와 과수 폐원 농가에 지불하는 폐원보상 제도가 있으나 그 범위가 피해 품목 위주의 사후적인 소극적 보상 수준에 머물고 있다.

셋째, 농업구조 조정 및 농업 소득 보전 정책들은 시장 원리에 따른 경쟁 체제하에서 개방화에 따른 시장적응력을 높이는 방향으로 운영될 필요가 있다. 따라서 피해 품목의 소득 감소분을 전액 보전하는 것보다 정부와 농가가 일정한 비율로 분담하는 형태로 운영함으로써 농가의 시장 변화에 대한 적응력을 높이고 도덕적 해이를 방지할 수 있는 장치가 필요하다.

따라서 동북아 역내 지역무역협정에 대응하기 위한 농가소득 보전 대책은 시장 원리에 입각한 경쟁력 제고 및 구조 조정 정책과 동일한 목표를 위해 추진하되 주요 선진국들의 사례처럼 목표소득지지 수준을 예시하고 소득 감소 시 차액을 고정 직불과 변동 직불로 보전하는 방식을 도입할 필요가 있다(박동규 외 2004). 아울러 현재 품목별, 사업별 소득 보전 대책들을 유기적으로 연계하여 종합 정책 패키지화함으로써 EU와 같은 농가소득 안전망 체계로 통합하는 방식으로 전환

할 필요가 있다(김용택 외 2004).

또한 농업구조조정 과정에서 필연적으로 발생하는 탈농 가구의 생계 지원을 위해 직접지불제 등 소득 안정 정책을 보완적으로 동시에 시행할 필요가 있다. 동북아경제협력체 출범 등에 따라 수입 증가와 가격 하락 등 피해를 입는 품목과 지역에 대해서도 단순한 일회성 피해보상 차원을 떠나 구조적인 대책으로서 소득 안정 대책이 마련되어야 할 것이다.

따라서 동북아경제협력체 출범 대책은 피해 품목과 농가에 대한 피해보상과 퇴출 농가에 대한 소득 안정 대책 등 정부의 세부 농업 정책이 종합적으로 시행됨으로써 원래의 입법 취지에 합당한 결과를 거둘 수 있도록 운용의 묘를 살려야 할 것이다. 정부가 수립한 여러 가지 대책들이 상충되거나 누락 또는 중복 지원 등의 문제를 야기하지 않으면서 서로 조직적으로 연계되어 정책 효과를 상승시킬 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

3.3. 현행 농업 대책의 문제점

지금까지 각종 지역무역협정 관련 연구에서 제시된 농업 분야의 대책은 대체로 농업구조조정 방안과 농가소득 증대 대책, 그리고 피해보상 대책의 세 가지로 구분될 수 있다. 개방화에 따른 수입 증가에 대응하기 위해서는 구조조정을 통한 경쟁력 향상이 요구되기 때문이며 국내 농산물 가격 하락에 따른 농가소득 감소를 보전하기 위해 농업소득 또는 농외소득을 증대시킬 필요가 있다는 것이다. 아울러 수입 증가로 인해 가격 하락과 생산 감소 등 직접적인 피해가 예상되는 품목을 대상으로 피해보상 대책이 요구되기 때문이다.

동북아경제협력체 출범에 대응한 국내 농업 대책도 종전의 대책과 크게 다르지 않을 것이다. 다만 지금까지의 농업 대책과는 달리 지역 무역협정 체결 후 우리나라 농업과 농촌의 변화 동향을 예상하고 그러한 변화에 따른 피해를 감안하여 적절한 대책을 수립할 필요가 있다. 하지만 그에 앞서 농산물 시장 개방에 대비한 기존 농업 정책의 효율성을 제고하고 정책 목표 달성을 위하여 기존 정책의 내용과 성과를 분석하고 보완하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 1990년대 이래 추진된 여러 차례 농업 대책에도 불구하고 여전히 농업 부문에 대한 지원의 필요성을 주장하기 위해서는 분명한 근거와 납득할 만한 논리가 필요하기 때문이다.

UR 협상 타결에 대비하여 1992년부터 2002년까지 중앙 정부 지원금 62조 원을 투입한 농어촌구조개선대책이나 WTO/DDA 타결과 FT A 등에 대비하여 2004년부터 2013년까지 10년간 119조 원의 투융자 계획을 집행하고 있는 농업·농촌 종합대책은 모두 각계의 전문가들이 합법적인 절차와 검증 과정을 거쳐 수립한 정밀한 대책들이다. 그러나 이러한 정책들이 농업 부문 내외에서 그다지 성공적이라는 평가를 받지 못하고 있는 이유의 하나는 농업의 변화 방향을 제대로 예상하지 못하였을 뿐만 아니라 정책 수단의 효과가 예상과 다른 방향으로 벗어났기 때문이라 할 수 있다.¹⁰⁾

먼저 농어촌구조개선대책 시행으로 선진국에 비해 크게 뒤떨어진

¹⁰⁾ 김정호(2005, 69~70)는 1990년 농어촌발전특별조치법 제정으로 본격화된 농업구조개선 사업 결과 농지제도 개선 등의 조치가 이루어지고 농업생산성이 향상되어 농산물 공급이 증가했다고 평가하고 있다. 그러나 농산물 소비가 크게 늘어나지 못하여 농산물 가격이 하락하고 결과적으로 농업소득이 감소하는 ‘성장과 소득의 괴리’ 현상이 나타났다고 진단하고 있다.

농업 인프라를 어느 정도 정비하고 농산물 유통 기반을 선진화하였으며 규모화와 전문화가 가속화되는 등 일정한 성과를 거두었다고 볼 수 있다(농림부 2004). 그러나 농가소득 안정을 위한 제도적 장치가 부족하고 복지 증진과 지역 문제 해결이 미흡한 것으로 자체 평가되고 있다.

또한 농업·농촌 종합대책은 아직 시행 초기에 불과하지만 농업 현실을 제대로 반영하지 못하고 1980년대 중반 이후의 농정의 기본 골격을 답습하고 있으며 정책적 일관성이 부족하다는 비판을 받고 있다.¹¹⁾ 또한 농가소득 보전대책이 실현 가능성이 낮고 규모화 추진에 따른 전업농 위주의 지원 방안은 다수의 영세농과 겸업농을 무시하고 있어 예산 낭비를 초래할 수 있다는 것이다. 특히 10년간 119조 원의 투융자 계획 가운데 전반 5년간의 사업비 51조 원은 사업 시작 전년도인 2003년의 투융자 사업비 규모인 7조 7,000억 원의 5년간 단순 합계와 증가율을 감안할 경우 5년간 10조 원 증가하는 수준에 불과하다고 볼 수 있다.

3.4. 동북아경제협력체 출범에 대응한 국내 농업 부문의 과제

앞에서 전망한 바에 의하면 동북아경제협력체 출범 이후 농업 여건은 지금까지의 변화 추세와 크게 다르지 않은 방향으로 계속 진행되면서 대부분의 변수가 농업에 불리하게 변화될 것으로 예상된다. 수입 개방이 확대됨에 따라 우리나라의 농업생산 여건이 악화될 가능성이

¹¹⁾ 한국 농업경영인중앙연합회 정책자료 “한-칠레 FTA 관련 정부 농업지원 대책” (2004. 2. 19)(<http://www.kaff.or.kr/>).

더 높기 때문이다. 이러한 상황에서 국내 농업의 과제는 다음과 같이 제시할 수 있다.

가. 시장 지향적 농정

동북아경제협력체 출범을 비롯한 농산물 시장의 추가적인 개방에 대응하여 농업 부문이 지향해야 할 첫 번째 과제는 국내 농업의 제반 문제를 가능한 한 시장 기능에 의해 해결하는 것이다. 지금까지 관세 및 비관세 장벽에 의한 보호와 정부의 지원 등에 의해 영위되던 많은 문제들은 더 이상 정부의 보호와 관리를 기대할 수 없는 상황으로 변화하고 있다. 따라서 정부가 주도하던 가격 결정을 시장 원리에 따라 결정될 수 있도록 개편할 필요가 있다.

WTO 출범 이후 지속적인 수매보조금 감축으로 쌀 농가의 소득지 지 효과가 크게 악화되었으며 향후 DDA 협상에서 쌀 보조상당치(AM S)가 대폭 감소될 경우 수매제도 자체가 유지되기 곤란할 것으로 전망된다. 따라서 이미 금년부터 수십 연간 국내 쌀 생산 농가를 보호하는데 결정적인 역할을 하던 수매제도를 폐지하고 공공비축제를 도입함으로써 쌀 가격 결정을 시장 기능에 맡기고 있다. 이와 같이 급격한 정책 전환에 따라 일시 시장에 혼란이 발생할 가능성이 있다. 시장에서의 수급 조절에 따른 마찰적 가격 변동이 초래될 수 있으며 수입과 재고 조절 등에 시간적 차이가 발생하여 가격이 불안정하게 변동할 수 있다. 그러나 결국 시장에서 형성된 가격 신호에 따라 조정 과정을 거쳐 안정적인 수급 구조로 정착될 수 있게 될 것이다.

이러한 과정에서 정부는 농산물 시장의 민간 유통 기능이 완전히 정상화될 때까지 가격 불안을 최소화하기 위한 여러 가지 대안을 마련할 필요가 있다. 또한 농가의 소득 안정을 위한 장치를 제도화하여

보강함으로써 농정의 전환에 따른 마찰과 갈등을 해소할 필요가 있다.

그 밖에 주요 채소류 재배 농가의 경영 안정을 위한 지원도 현행 계약 재배에 의한 최저가 구매방식에서 계약 재배 사업의 결손 일부를 보전하는 방식으로 전환함으로써 시장 기능을 부분적으로나마 복원시키는 방안을 검토하고 있다. 그 대신 시장가격이 과도하게 하락할 경우 WTO에서 허용하고 있는 최소허용보조(de-minimis) 범위 내에서 지원하는 방안을 도입할 필요가 있다.

또한 농업의 가장 중요한 생산요소인 농지 역시 시장 기능에 의해 소유와 이용 문제가 해결될 수 있도록 농지 시장을 활성화시킬 필요가 있다. 국가적인 식량안보와 농업 유지라는 차원에서 농지로 보전할 필요가 있는 우량 농지를 제외한 일반 농지 거래에 대한 규제를 점진적으로 완화하여 궁극적으로 시장 기능에 따라 소유와 이용이 자유화되어야 할 것이다. 농업 발전은 농업경영인의 창의적 활동에 의해서만 달성 가능하다는 사실에 유념하여 가능한 한 모든 문제 해결을 시장 기능에 맡기고 정부는 시장의 실패가 발생하는 부분, 즉 원산지 표시제나 허위과대 광고 단속, 지적재산권 등의 문제 해결에 집중해야 할 것이다.

나. 품질 경쟁력 향상을 위한 기술 개발 투자 확대

우리나라 농업의 여건상 가격경쟁력 제고 방안이 극히 제한된 반면 품질 경쟁력 제고 방안은 상대적으로 다양하다고 할 수 있다. 오늘날 실제로 유통, 교역되는 대부분의 농산물은 점차 복잡한 가공 과정을 거치는 경향이 많다. 시장 가격에서 원재료 농산물의 생산비가 차지하는 비중이 낮아지고 있는 반면 선별과 가공, 유통 등 상품화 단계에서 소요되는 비용의 비중은 늘어나는 추세로 볼 때 상품화 과정의 중요

성이 증대하고 있기 때문이다.

품질 경쟁력을 높이기 위해서는 무엇보다도 품질과 부가가치가 높은 농산물을 생산하는 체제로 전환하는 것이 필수적이다. 고품질 농산물에는 친환경 농산물과 유기 농산물, 그리고 기능성 농산물 등이 포함될 수 있다. 고품질화를 위해서는 기술 개발 투자와 함께 인력 양성 및 규모화를 통한 고품질 생산기반 확충이 요구된다. 아울러 재배 및 사육 단계에서는 물론 수확 후 가공 또는 상품화 단계에서도 고품질 및 고부가가치화 관리 체계를 구축할 필요가 있다.

이미 기존 농업 대책에 따라 많은 재원이 농업 기술 개발을 위해 투입되고 있다. 하지만 앞에서 고찰한 향후 농업의 변화 방향에 대응할 수 있는 농업 기술 개발의 필요성은 여전히 높다고 할 수 있다. 특히 안전한 식품과 농산물에 대한 관심과 수요가 증대되는 추세에 대응하여 식품 안전성을 보장할 수 있는 품목이나 신품종을 개발, 보급해야 할 필요가 있다.

동북아 지역무역협정 체결로 낮은 가격의 농산물과 식품 수입이 급속하게 증가함에 따라 유해 식품과 농산물 수입도 늘어나게 될 것으로 예상된다. 동북아 역내 식품 안전성 문제가 심각하게 대두될 가능성이 높아질 것으로 전망된다. 그에 따라 역내 국가별 소비자들의 기호도 크게 영향을 받게 될 것으로 보인다. 경제 성장과 소비자 소득 증가에 따라 식품 안전과 위생의 중요성이 지속적으로 증가할 가능성이 높기 때문이다.

아울러 노령화, 여성화되는 농촌 노동구조를 감안하여 고령자나 여성들이 쉽게 작동할 수 있는 농기계나 기구를 개발하는 문제 등은 앞으로 동북아경제협력체 출범 이후 국내는 물론 일본과 중국으로 수출도 가능한 분야라 할 수 있다. 또한 중국의 신흥 부유층을 겨냥한 고

품질, 고부가가치 농산물을 생산, 수출하여 틈새시장을 개척할 수 있도록 농산물 재배 또는 생산 기술 개발 투자를 확대해야 할 것이다.

한편 농업기술개발 분야는 지역적 특성과 차이가 존재하므로 지역의 학교와 기업, 연구기관 등을 연계하는 산·학·연 네트워크 구축이 선행될 필요가 있다. 이론적인 학교 교육과 산업 현장의 생생한 경험 이 경쟁력 있는 인재 양성에 필수불가결한 요소이기 때문이다. 또한 기술 개발을 위해 산업체와 학교 및 연구소가 상호 보완적으로 협력하여 상승효과를 유발할 필요가 있다.

다. 농업, 농민, 농촌 문제의 종합적 접근

지금까지의 농업 정책은 주로 농업만을 대상으로 시행되었다고 볼 수 있다. 그러나 농산물 시장의 전면적인 개방이 요구되는 동북아경제 협력체 출범에 대비하여 농업 정책은 농업뿐 아니라 농민과 농촌 문제를 종합적으로 접근하여 해결하기 위한 정책으로 전환할 필요가 있다. 예컨대 규모화를 통한 농업구조조정 과정에서 경지를 확대하는 전업농에 대한 규모화 지원과 동시에 경영 이양으로 탈농하는 고령자나 영세농에 대하여도 안정적인 소득 지원이 필요할 것이다.

또한 정부가 추진하고 있는 친환경 농업 육성 사업은 소비자 신뢰를 높이고 농가소득을 증대시키기 위하여 친환경 농산물 인증제도를 개편하고 효율적인 물류유통 시스템 구축을 지원하고 있다. 하지만 전통적인 고투입 농법에서 환경친화적 농법으로 전환하는 데 따른 일시적인 생산 감소와 품질 저하로 인한 소득 감소는 보전하지 않고 있어 친환경 농업 육성과 직불제를 결합하여 시행하는 등 종합적 접근이 요구된다.

아울러 농촌의 활력을 유지, 강화하기 위한 지역 개발 사업도 농업

인과 지역공동체가 주체가 되어 지역별 특성에 따라 농업을 살리면서 소득도 창출되는 방향으로 계획을 수립하고 시행할 수 있도록 자율권을 부여할 필요가 있다. 종전의 중앙 정부 주도형 개발 계획은 지역 특성을 무시한 획일적 시행으로 인해 현지 주민과 기업 및 소비자들의 무관심 속에 예산만 낭비한 측면이 적지 않았다. 따라서 지역개발에도 시장의 원리가 통용될 수 있도록 정부 개입을 최소화하면서 시장의 질서 유지와 공정한 게임의 법칙이 존중될 수 있는 여건을 조성하는데 주력해야 할 것이다.

라. 투자 유치 환경 조성을 위한 농촌 개발

농촌 개발 사업 추진 방식의 전환이 필요하다. 지금까지의 농촌 생활환경 개선을 위한 여러 가지 투자 계획에서 농촌 개발의 주체는 중앙 정부가 획일적, 하향식으로 추진하는 것으로 되어 있다. 그 결과 현지 농업인과 지방정부 및 소비자들의 호응을 도출하는 데 미흡했다고 볼 수 있다. 따라서 농촌 개발의 주체는 어디까지나 현지 농업인이며 지방 정부가 지원하여 주민 스스로 추진할 수 있도록 전환할 필요가 있다.

특히 농촌관광 활성화를 위한 관광마을 조성 지원과 향토문화자산을 접목시킨 마을종합개발사업, 그리고 지역 부존자원을 활용한 향토사업 등은 중앙 정부가 주도적으로 추진할 경우 지역 특성을 반영하기 어려울 뿐만 아니라 민감한 소비자들의 선호 변화에 신속하게 대처할 수 있는 능력이 결여되어 있어 성공적인 결과를 도출할 가능성이 낮을 것으로 예상된다.

따라서 중앙 정부는 농촌 개발 사업을 주민과 지방 정부, 그리고 그 지역에 관심 있는 기업이 직접 당사자로서 자율적으로 추진할 수 있

도록 제반 여건을 마련해 주는 역할에 머물러야 할 것이다. 특히 관련 기업들의 투자를 해당 지역에 유치하는데 결정적으로 작용할 수 있는 도로와 상하수도, 학교 등 사회간접자본 확충에 주력할 필요가 있다. 이와 같이 중앙 정부의 역할을 투자 유치 환경 조성 분야로 한정하는 것은 동북아경제협력체 출범에 대응한 농촌 개발 분야뿐만 아니라 향후 어떤 분야의 어떤 사업에도 효과적으로 적용할 필요가 있을 것이다. 시장 기능을 중시하는 농정 추진은 농촌 개발 사업에서도 여전히 유효하기 때문이다.

마. 수출 증대로 활로 개척

동북아경제협력체 출범은 농산물 교역에 대한 국경 조치를 상호 완화하는 계기가 되므로 우리 농업에 위기인 동시에 기회로 작용할 수 있다. 따라서 수출 농산물에 대하여 생산이력제 도입과 우수농산물관리제도(GAP) 등 품질을 보증할 수 있는 품질인증제 확대, 그리고 위해 요소중점관리제도(HACCP) 확대 실시 등 선진 제도 도입을 통해 품질 경쟁력을 높이어 해외시장을 공략할 필요가 있다. 특히 대일 신선 채소류 수출시 자주 발생하는 잔류농약 검사증명서 요구에 효과적으로 대처하는 것은 물론 국내외적으로 관심이 높아지는 식품안전성을 강화할 수 있다.

또한 농산물에 대한 신뢰를 제고시키기 위하여 비용 부담 증가를 감수하고라도 식품과 농산물의 생산과 가공, 유통에 이르기까지 투명성을 확대하고 품질에 대한 확신을 높일 수 있을 것이다. 나아가서 이러한 제도를 활용하여 국제적 인지도를 가지는 브랜드화를 통해 소비자들의 신뢰를 구축할 수 있다. 그리고 이러한 과정에서 우리나라가 상대적으로 등한시하던 지적재산권 문제와 지리적 표시 및 원산지 표

시제도 등을 강화할 필요가 있다.

한편 수출 시장 다변화를 위한 조직적 노력이 필요하다. 현재 우리나라 농산물 수출은 일본과 미국 등 일부 국가에 너무 의존하고 있는 실정이다. 특히 대미 수출은 재미 동포를 주 고객으로 하기 때문에 수출 증대에 한계가 있다. 따라서 우리나라 농산물의 수출 시장을 확대하기 위해 수출 관련 기관들이 네트워크를 형성하여 조직적으로 수출 마케팅을 강화해야 할 것이다. 아울러 일본과 중국 등 기존 시장에 대해서도 소득 계층별 취향과 구매력 분석과 우리 농산물의 품질과 특성 홍보 등 전문적인 마케팅 혁신을 통해 틈새시장을 확대할 수 있을 것이다.

제 6 장

요약 및 결론

1. 요약

1.1. 동북아경제협력체의 기본 개념

동북아 지역의 지역경제통합 가능성과 필요성이 날로 높아지고 있다. 이러한 지역무역협정 추진 과정에서 농업 부문이 가장 큰 걸림돌로 대두되고 있다. 우리나라와 농업생산 구조가 유사하고 농산물 가격 경쟁력이 높은 중국으로 인해 농산물 무역자유화는 가장 민감한 쟁점의 하나가 될 것으로 보인다.

한편 일본도 중국에 비해 농업 부문이 취약한 실정이므로 지금까지의 양국 간 FTA와는 다른 방식으로 역내 경제통합을 위한 다양한 추진 방식을 고려할 필요가 있다. 회원국 간 무역과 투자의 자유화라는 기존의 방식을 벗어나 역내 경제 활성화라는 당면 목표를 추구하면서도 민감 부문인 농업의 피해를 최소화할 수 있는 새로운 접근방법을 모색할 필요성이 있다.

동북아시아 지역의 범위는 역내 생산과 소비, 교역 등 다양한 경제 활동과 실질적 영향력, 그리고 각종 정보와 자료의 가용성 등을 고려하여 역내 핵심적 국가인 한·중·일 3국으로 한정하였다. 그리고 동북아경제협력체는 지역 통합의 한 형태로서 한·중·일 FTA와 동일한 의미로 사용하기로 정의하였다.

1.2. 동북아경제협력체 출범의 선결과제

동북아경제협력체 출범의 필요성이 높아지는 동시에 장애 요인도 쉽게 극복되기 어려울 것으로 보인다. 먼저 한·중·일 3국은 경제 규모와 소득 수준에서 큰 차이를 보이고 있다. 국내총생산은 2003년을 기준으로 일본이 한국의 7배, 중국은 2.3배를 넘고 있으며 인구는 중국이 한국의 27배, 일본의 10배 수준이다. 또한 일인당 국민소득은 일본이 중국의 31배 수준이며 한국은 중국의 11.5배에 달하고 있다.

또한 한·중·일 3국은 농업 부문에 대한 입장이 상반된 것으로 나타났다. 중국은 2003년을 기준으로 약 37억 달러의 농산물 무역수지 흑자를 기록한 반면 일본은 500억 달러 정도의 적자를 보였으며 한국도 80억 달러 이상의 적자를 나타내고 있다. 한국과 일본은 만성적으로 농산물 무역수지 적자를 나타내고 있을 뿐만 아니라 매년 확대되는 추세를 보이는 반면 중국은 최근까지 농산물 무역 흑자를 유지하고 있어 지역 통합에 따른 ‘상호 이익의 균형’이 달성되기 어렵다는 점이다.

동북아경제협력체의 또 다른 장애 요인은 한국과 중국에 대한 일본의 침략과 식민 지배 등 과거사 정리와 청산이 미흡하고 국경분쟁 등으로 상호 신뢰 기반이 구축되지 못했다는 점이다. 제2차 세계대전 기

간의 침략과 지배에 대한 가해국 독일의 지속적이고 일관성 있는 사과와 반성을 바탕으로 미래 건설의 공감대를 형성한 유럽과 달리 동북아의 가해국 일본은 과거 식민지배 행위를 정당화하고 역사를 왜곡하고 있어 한국, 중국 등과의 협력 관계 구축이 어려운 실정이다.

특히 동아시아 지역에서 중·일 간 주도권 경쟁은 역내 경제통합을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. ASEAN을 비롯한 동아시아 지역의 패권을 다투는 중국과 일본은 상호 협력 대신 견제와 경쟁의 악순환 상태에 놓여 사안별로 이견을 노출하고 있으며 최근에는 대화의 기회마저 거부하는 극한적 상황까지 초래하고 있다.

따라서 동북아 지역경제 통합 과정에서 우리나라가 중재자와 조정자의 입장뿐만이 아니라 한·중·일 3국의 협력 필요성과 세계 경제에 대응하는 당위성을 명분으로 중·일 양국 간 현안을 중재하고 입장 차이를 극소화시킬 수 있도록 절충하는 역할을 담당함으로써 사실상의 주도적 위치를 확보해야 할 것이다.

1.3. 동북아경제협력체 창설이 농업 부문에 미치는 영향과 전망

한국의 농산물 수출에서 일본의 비중은 최근 하락하는 추세를 보이는 반면 미국과 중국, 러시아 등 신흥시장 비중은 높아지고 있다. 또한 한국의 농산물 교역에서 동북아 역내 교역 비중이 감소하고 있다. 특히 역내 농산물 수출 비중이 큰 폭으로 하락하고 있어 지역무역협정 체결 이후에도 역내 수출이 증가할 가능성은 상당히 낮아 한국 농업의 입장에서 동북아 지역무역협정 체결의 효과는 부정적인 것으로 나타났다.

동북아경제협력체가 창설될 경우 한·중·일 3국의 경제는 성장하는 효과를 거둘 수 있을 것으로 전망된다. 또한 중국과 일본은 역내 무역수지도 긍정적인 효과가 부정적인 효과보다 더 크게 나타났다. 그러나 한국은 역내 무역수지가 악화될 뿐만이 아니라 농업생산은 감소하고 농산물 무역수지도 악화될 것으로 전망된다.

현행 수입 형태와 중국산 수입 비중 등을 고려할 때 동북아 지역경제 통합으로 관세가 철폐될 경우 한국 농업에 미치는 영향은 크게 중국산 농산물 수입 증가와 대일 농산물 수출 증가로 나누어 생각할 수 있다. 먼저 중국산 수입이 급증할 가능성이 있는 품목은 쌀과 팥 등 곡물류와 대두, 참깨, 땅콩 등 유지종자, 고추, 마늘, 양파 등 양념채소류, 배추와 무, 당근 등 채소류 등 대부분의 농산물이 포함되어 개방의 피해가 광범위하게 나타날 것으로 예상된다. 다만 신선 육류 등 축산물과 신선 과일류는 동식물 검역상 규제가 지속되는 한 수입이 불가능할 것으로 간주할 수 있다.

대일 수출은 관세가 철폐될 경우에도 일본의 현행 관세가 낮아 대부분 신선 농산물의 가격 하락 효과가 크지 않기 때문에 일본의 소비자들이 요구하는 품질을 충족시키는 품목들만이 수출 증가 효과를 거둘 수 있을 것이다. 구체적으로 파프리카와 배, 밤 등을 비롯하여 백합과 국화 등 화훼류와 배추, 양배추, 채소종자, 가지와 멜론 등도 신 품종 개발과 재배 기술 향상으로 수출이 증가할 가능성이 있다. 현재 구제역 등으로 인해 수출이 금지된 돼지고기도 동물 검역 문제가 해결될 경우 수출이 증가할 것으로 예상된다.

동북아 역내 농산물 경합 관계를 볼 때 곡물조제품은 한·중·일 3국이 모두 수출 특화된 경합 품목이고 육어류 조제품과 채소 및 과일 조제품, 음료와 술은 한국과 중국 간 수출 경합 품목이다. 또한 소스

등 식료조제품은 한국과 일본간 수출 경합 품목이지만 중국과 일본 간에는 수출 경합 품목이 없는 것으로 나타났다. 또한 곡물은 한·중·일 3국 모두 수입 특화된 수입 경합 품목이며 낙농품과 유지종자, 동식물성 유지, 박류는 한·중 간 수입 경합 품목이다. 그리고 육류는 한·일 간 수입 특화된 경합 품목이지만 중국과 일본 양국 간에는 수입 경합 품목이 없는 것으로 나타났다. 따라서 동북아 역내 농산물 교역에서 한국은 일본에 비해 중국과 경합 관계가 더 강하다고 할 수 있다.

동북아 지역경제통합 또는 한·중·일 FTA가 체결될 경우 농업 부문의 역내 국제 분업은 이루어지기 어려울 것으로 보인다. ‘무역수지 기여도(CTB)’ 지수를 계측한 결과 특화 및 수출 가능 품목은 중국이 대부분 보유한 반면 일본은 전혀 없고 한국도 일부 가공품을 제외하면 거의 없기 때문이다. 따라서 지역 통합이 이루어질 경우 중국산 농산물이 동북아 시장을 독점적으로 지배하게 될 가능성이 높을 것으로 예상된다. 역내 통합으로 경쟁이 격화될 경우 적자생존의 원칙에 따라 경쟁력이 약한 한국과 일본의 농업은 생산 기반을 상실할 수밖에 없다.

1.4. 동북아경제협력체의 농업 부문 추진 대책

동북아경제협력체 출범에 따른 농업 부문의 대책은 첫째, 역내국간 농업 협력 사업 추진 둘째, 농산물 수입 개방에 대비한 대외 협상 대책 셋째, 국내 농업의 체질을 강화하기 위한 국내 농업 대책으로 나누어 검토할 수 있다. 농업 부문에는 외부효과 또는 다원적 기능으로 인해 시장의 실패가 발생하게 되므로 시장 기능에 의해 문제를 해결하는 다른 부문과는 달리 접근할 필요가 있다.

먼저 역내 농업협력을 위하여 동북아 지역 통합 과정에서 한·중·

일 3국간 별도의 농업 협정을 체결할 필요가 있다. 가칭 ‘동북아농업 협정’은 역내 농산물 무역 자유화는 물론 3국간 농업협력 사업도 포함한다. 그리고 협력 사업을 전담하는 기구로 가칭 ‘동북아농업협력위원회’를 설립할 필요가 있다. 시장의 경쟁에만 의존하기보다 한·중·일 3국의 정부 간 협력을 통해 역내 농업이 공생할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있기 때문이다. ‘동북아농업협력위원회’에서는 역내 위생 및 검역(SPS) 분야, 황사와 연안 오염 방지 등 환경 협력 분야, 국제기구 등에서의 대외 농업정책 공조, 농촌개발 지원 및 경험 이전, 그리고 역내 식량수급 안정 체계 구축 등 농업협력사업을 전개할 수 있다.

대외 협상을 위한 첫 번째 대책은 전략적 지역무역협정 추진 방안이다. 우선 농업에서 상호 보완적 관계인 국가와 지역무역협정을 우선 체결하는 방안을 고려할 수 있다. 이 경우 국내 농업에 미치는 영향이 긍정적인 것뿐만 아니라 이를 발판으로 중국 및 일본과의 지역경제통합 협상에서 보다 유리한 입장을 차지할 수 있다. 이러한 범주에 속하는 국가로 러시아와 대만을 들 수 있다.

전략적 동북아 지역무역협정 추진의 두 번째 방안은 한·중·일 FTA 추진에 앞서 한·일 FTA를 먼저 체결하는 전략이다. 한·중·일 3국간 FTA 체결 시 우리나라와 일본의 농업 부문은 공통적으로 중국산 농산물 수입 증가를 우려하는 입장에 있다. 따라서 양국은 농산물에 대한 적절한 배려를 명시한 FTA를 먼저 체결할 수 있다.

또한 원활한 협상을 지원하기 위하여 국내 농업에서 차지하는 비중이 크고 개방 시 피해가 클 것으로 예상되는 민감 품목을 선정할 필요가 있다. 협상이란 하나를 얻는 대신 다른 하나를 양보해야 하기 때문에 예외적 특별 취급의 대상이 될 가장 중요한 몇 개의 품목을 선정하여 대외 협상에서 적절히 활용해야 할 것이다.

먼저 양허 제외 대상인 초민감 품목에는 부가가치액이 많고 관세 철폐 시 생산자 잉여도 가장 많이 감소하는 쌀을 선정할 수 있다. 관세 일부 인하 또는 TRQ 제공 조건부 관세 유지 대상인 고민감 품목에는 부가가치액과 생산자 잉여 감소를 고려하여 쇠고기, 고추, 인삼, 돼지고기, 마늘, 사과, 딸기, 포도, 배추, 닭고기, 가공유, 콩, 참깨, 감귤, 배, 복숭아, 오이, 수박, 단감, 무, 양파, 천연꿀의 22개 품목이 포함될 수 있다. 그리고 장기간 관세 철폐 대상 품목인 민감 품목에는 나머지 8개 품목이 해당되는 것으로 분류하였다. 물론 동북아경제협력체 출범 시 민감 품목은 향후 실제 협상에서 최종적으로 결정될 것이다.

동북아경제협력체가 출범할 경우 어떤 형태로든 국내 농업에 영향을 미치지 않을 수 없을 것이다. 주요 민감 품목을 관세 철폐 대상에서 제외하거나 장기간 철폐 대상 품목으로 취급하여도 결국 가격경쟁력 또는 품질 경쟁력이 낮은 품목들은 대부분 수입이 증가하는데 따라 국내 생산이 위축될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 동북아경제협력체 출범에 대비하여 농업 여건의 변화를 전망하고 각각의 변화된 여건에 대응한 국내 농업 대책이 마련될 필요가 있다.

동북아경제협력체 출범으로 농산물은 거의 전 품목에 걸쳐 수입 개방이 더욱 확대될 것으로 예상된다. 그 결과 농가소득과 영농 규모는 더욱 양극화될 것으로 전망된다. 우리나라의 농업구조조정 정책이 선진 농가 육성을 목표로 하고 있을 뿐만 아니라 직불제 등 농가소득 안정 전망이 미비한 상태이므로 향후 농업구조조정 정책은 이러한 양극화 현상을 주어진 조건으로 간주하고 그에 따른 여러 가지 대응 방안을 제시해야 할 것이다. 영세농은 가급적 경영이양을 통해 이농·탈농을 촉진하면서 대규모 농가에는 경쟁력 향상을 위한 지원이 필요하다.

농가소득 안정 대책의 방향은 첫째, 통합된 직불제로 전환하여 품목

별, 기능별 대상이 아닌 농가를 대상으로 정부 지원의 효율을 높여야 할 것이다.

둘째, 개방 피해 품목별 한시적 피해 보상이 아닌 전체 농업의 중장기적 경쟁력 향상을 목표로 하는 포괄적이고 체계적인 농업 소득 보전 방안을 마련할 필요가 있다. 피해를 입는 농가에 대한 직접적인 소득 보전뿐만 아니라 구조조정을 촉진하는 소득 보전 장치의 마련이 요구된다. 현재 우리나라에도 영농 규모화 확대 사업의 일환으로 경영이양 또는 이농·탈농가에 대해 지원하는 경영이양직접직불제와 과수 폐원 농가에 지불하는 폐원보상 제도가 있으나 피해 품목 위주의 사후적인 보상 수준에 머물고 있다.

셋째, 농업구조 조정 및 농업 소득 보전 정책들은 시장 원리에 따른 경쟁 체제하에서 개방화에 따른 시장적응력을 높이는 방향으로 운영될 필요가 있다. 따라서 피해 품목의 소득 감소분을 전액 보전하는 것보다 정부와 농가가 일정한 비율로 분담하는 형태로 운영하여 농가의 시장 변화에 대한 적응력을 높이고 도덕적 해이를 방지할 수 있는 장치가 필요하다.

2. 결론: 정책적 시사점

이 연구에서는 동북아시아를 한·중·일 3국으로 한정하고 동북아 경제협력체를 한·중·일 FTA와 같은 의미로 사용하였다. 동북아 지역의 지역 통합 필요성과 가능성은 지역 내부와 외부를 막론하고 매우 높은 것으로 인식되고 있다. 동북아 지역은 경제의 역동성이 세계에서 가장 높고 인구도 가장 많을 뿐만 아니라 외환보유고도 다른 어

는 지역 통합체와 비교할 수 없을 정도로 막대하기 때문이다. 또한 역내 무역 규모와 비중이 점차 증가하고 있어 지역 통합의 경제적 여건이 자연스럽게 성숙되고 있다. 그 밖에 한반도를 중심으로 한 지정학적 요소는 역내 경제협력체 출범의 필요성을 더욱 높여 주고 있는 것으로 판단된다.

그러나 이러한 긍정적 환경에도 불구하고 동북아 지역 통합을 저해하는 요인도 함께 존재한다. 역내국간 경제 규모와 소득 수준, 발전 단계의 격차가 크고 농업 부문에 관한 입장이 서로 다르다는 사실 외에 상호 신뢰 기반이 취약하다는 점이 그것이다. 이러한 요소는 지역 통합을 가로막는 요인으로 작용하고 있다.

또한 동북아경제협력체 출범에 따른 영향은 경제 전반적으로는 긍정적이지만 우리나라는 농업생산이 감소하고 역내 무역수지가 악화하는 등 부정적인 효과가 예상된다. 특히 생산 구조가 유사한 중국산 농산물이 대량 수입될 가능성이 높아 국내 농업생산 기반이 심각한 피해를 입을 가능성이 높을 것으로 우려된다. 더욱이 향후 동북아 지역에서 농업 내부적인 특화와 국제 분업 가능성이 낮아 기존 FTA 추진 방식에 의한 지역 통합은 한국과 일본 농민의 거센 저항을 초래하게 될 것으로 보인다.

따라서 이 연구에서는 한국 농업 부문의 입장에서 동북아 지역 통합을 위한 방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 한·중·일 3국의 농업은 경쟁보다는 협력을 통해 동북아 지역에서 각국의 농업이 공생할 수 있는 농업 협력 사업을 통해 농업에 상존하는 외부효과, 또는 다원적 기능을 최대한 확보할 필요가 있다. 농업을 시장 기능에만 맡길 경우 치열한 경쟁을 거쳐 한국과 일본 농업은 붕괴되고 중국 농업도 궁극적으로 토지생산성이 높은 역외국과

의 경쟁에 밀려 존폐의 위기에 처할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 동북아 지역 통합을 위한 본 협정과는 별도로 ‘동북아농업협정’을 체결할 것을 제안한다. 그리고 농업협정 내에서 가칭 ‘동북아농업협력위원회’를 설립하여 역내 위생 및 검역(SPS) 분야와 황사와 연안 오염 방지 등 환경 협력 분야, 국제기구 등에서의 대외 농업정책 공조 분야, 농촌개발 지원 및 경험 이전, 그리고 역내 식량수급 안정 체계 구축 등 농업협력사업을 전개할 필요가 있다.

둘째, 동북아경제협력체 협상에서 농산물 시장을 신축적, 점진적으로 자유화하기 위한 방안으로 제3국과의 전략적 자유무역협정 추진을 검토할 필요가 있다. 대만과 러시아 등 농업이 우리나라와 상호 보완적 국가와의 자유무역협정 추진으로 중국 또는 일본과의 동북아 지역 통합 협상에서 발언권을 강화할 수 있을 것이다. 또한 한·일 FTA를 우선적으로 체결하면서 농산물을 특별 취급하는 전례를 만드는 방안도 고려할 필요가 있다.

셋째, 대외 협상의 원활한 추진을 위해 국내 농업에서 중요한 위치를 차지하는 민감 품목을 선정할 필요가 있다. 민감 품목은 농업 부가가치 창출액과 수입 자유화시 농가소득 피해액을 기준으로 쌀을 양허 제외 대상 품목으로 선정하였다. 또한 관세 일부 인하 또는 TRQ 제공 조건부 관세 유지 대상 품목은 22개, 장기간 관세 철폐 대상 품목은 8개를 제시하였다.

넷째, 동북아 지역 통합에 따른 농업 여건 변화에 대응한 국내 농업 대책을 농업경쟁력 강화를 위한 농업구조조정 방안과 농가소득 안정 및 피해보상 방안으로 나누어 제시하였다. 국내 농업 여건이 규모와 소득 면에서 양극화되고 농업인이 고령화, 여성화되는 추세를 충분히 감안하여 구조조정 방안을 수립할 필요가 있다. 또한 그동안 시행된

농업 대책들처럼 농가부채를 증가시키는 결과를 초래하지 않도록 추진되어야 할 것이다. 그리고 피해보상이 일회성 지원에 그치지 않고 구조조정 대책과 유기적으로 연계되어 농업경쟁력 강화와 농가소득 안정을 위한 방안으로 활용될 수 있어야 할 것이다.

부 록

〈농업의 다원적 기능에 대한 국제기구 논의 동향〉

농업의 다원적 기능에 관해서는 1992년 UN 환경개발회의에서 논의된 이후 1994년 GATT 우루과이 라운드와 1996년 FAO의 세계 식량정상회의(World Food Summit) 등에서 본격적으로 논의되었다. OECD에서는 1997년부터 의제로 선정되어 1998년 OECD 농업각료회의 선언문에 농업생산 활동이 식품을 생산하는 본원적 기능 외에 경관 유지, 토양 보전, 재생 가능한 자연 자원의 지속 가능한 관리, 생물 다양성 보전 등 환경 혜택과 농촌 지역의 사회경제적 활력에 기여한다는 점을 명시하고 있다.

2000년대 이후 OECD는 다원적 기능에 관한 경제적 관점에서의 심층적인 연구를 통해 그동안 논의된 내용을 종합하여 “다원적 기능이란 농업생산 활동에 의해 농산물 이외의 유무형의 비시장적 산출물을 생산하는 것이며 이들의 가치는 지형과 기후, 역사 등에 따라 다양한 형태로 나타나게 된다”고 합의하기에 이르렀다. 그리고 2001년 OECD의 다원적 기능에 관한 워크숍에서는 농업의 다원적 기능에 관한 실증 분석 결과가 17개국의 국별 보고서로 발표되었다. 주요 내용은 홍수 방지와 수자원 함양 등 국토보전과 경관 조성, 생물 다양성 보전, 농촌 활성화, 식량안보 등 기능별 결합성, 외부효과, 공공재적 특성으로 구성되었다. 즉, 다원적 기능은 농업생산이 지속적으로 이루어지는 가운데 필연적으로 결합 생산되는 것으로 농업생산과 불가분의 관계(결합성)에 있고, 농산물 가격 형성에 반영하기 곤란하며(외부효과), 누구든 대가를 지불하지 않고 소비하는 것을 배제할 수 없다(공공재적 특성)는 특성을 가진다는 것이다.

<농업의 다원적 기능에 대한 국제기구 논의 동향>

먼저 결합성은 농업의 다원적 기능이 농업생산 활동과 결합되어 발생한다는 점에서 결합생산(joint production)에 이론적 기반을 두고 있다. 한 개 이상의 생산요소를 투입하여 두 가지 이상의 산출물을 생산하기 때문이다. 농업은 결합 생산의 요건인 기술적 상호 의존성, 투입재의 분할불가능성, 그리고 배분 가능하지만 고정된 투입물의 존재라는 세 가지 특성을 충족시킨다(OECD 2001). 또한 농업생산에 의한 복수의 산출물 생산비가 각각의 산출물을 독립적으로 생산할 때보다 생산비가 낮은 범위의 경제(economies of scope)가 존재한다는 실증 분석 결과도 있다(권오상 외 2004).

외부경제는 어느 경제주체의 경제활동의 결과가 시장을 거치지 않고 다른 경제주체의 후생에 유리한 결과를 미칠 경우를 의미한다. 따라서 가격 지불이나 비용 부담이 없는 후생 증가라 할 수 있다. 농업 활동에 의한 다원적 기능은 일반 국민이 아무런 대가없이 효용을 증진시킬 수 있기 때문에 긍정적 외부효과라 할 수 있다.

그 밖에 농업의 다원적 기능에 의한 산출물들은 한 사람의 소비가 증가해도 다른 사람이 소비할 수 있는 비경합성(non-rivalry)과 대가를 지불하지 않고 소비할 수 있는 비배제성(non-excludability)의 공공재적 특성을 가진다. 따라서 사회적 적정 공급량이 시장에서 결정되기 어렵고 무임승차(free-ride)의 경향도 나타난다.

자료: 김창길(2005)에서 요약, 정리하였음.

부표 1. 대일 주요 농산물 수출 구조

단위: 백만 달러

순위	2000		2001		2002		2003		2004	
	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액
1	밤	83.9	소주	87.3	소주	90.1	소주	101.8	소주	120.2
2	소주	82.9	밤	71.1	김치	74.1	김치	87.2	김치	96.9
3	김치	76.5	김치	65.0	밤	51.3	고추*	47.7	고추*	52.5
4	돼지고기	65.3	기타 설탕과자	37.2	고추*	34.2	밤	43.8	기타 설탕과자	34.6
5	기타 설탕과자	31.4	고추*	37.0	기타 설탕과자	31.6	베이커리 반죽	31.1	베이커리 반죽	31.7
6	송이버섯	31.0	송이버섯	27.5	베이커리 반죽	28.5	기타 설탕과자	30.2	로열젤리	28.3
7	고추*	28.2	베이커리 반죽	26.4	송이버섯	22.6	코코아 분말	21.7	코코아 분말	17.7
8	베이커리 반죽	28.1	로열젤리	19.1	코코아 분말	17.5	송이버섯	17.7	밤	17.6
9	로열젤리	22.4	코코아 분말	18.1	로열젤리	15.6	로열젤리	16.6	송이버섯	15.5
10	토마토	22.3	토마토	14.5	섬유관	11.9	기타 당	13.2	검	13.8
계	472.0		403.2		377.4		393.3		428.8	
총액	745.0		656.2		600.9		664.7		735.2	
(%)	(63.4%)		(61.4%)		(62.8%)		(59.2%)		(58.3%)	

주: * 고추는 파프리카 포함.

() 속은 10대 품목의 수출 비중임.

자료: 농림부 농림축수산물 수출입통계시스템(<http://www.maf.go.kr/user.tdf?a>).

부표 2. 대일 주요 농산물 수입 구조

단위: 백만 달러

순위	2000		2001		2002		2003		2004	
	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액
1	권런	69.4	권런	61.0	권런	47.8	권런	49.3	로열젤리	35.1
2	로열젤리	19.2	로열젤리	26.3	로열젤리	29.1	로열젤리	27.7	권런	25.2
3	채소종자	15.8	채소종자	13.1	채소종자	11.5	배합사료	11.3	채소종자	16.0
4	배합사료	9.9	배합사료	9.0	배합사료	10.1	채소종자	11.1	향미 조제품	11.9
5	합판	9.8	향미 조제품	7.1	향미 조제품	8.3	향미 조제품	8.5	배합사료	10.4
6	향미 조제품	6.4	합판	5.3	펍톤	4.9	캔디	5.3	캔디	6.6
7	기타 당	4.8	펍톤	4.7	기타 당	4.6	펍톤	4.8	사료용 조제품	6.3
8	식물성 액즙	4.5	기타 당	4.7	합판	4.4	사료용 조제품	4.8	기타 당	5.3
9	펍톤	3.9	캔디	4.0	식물성 액즙	4.4	기타 소스제품	4.6	기타 소스제품	5.3
10	캔디	2.8	식물성 액즙	3.8	캔디	4.3	기타 당	4.6	식물성 액즙	4.4
계	146.5		139.0		129.3		132.0		126.5	
총액	219.8		211.7		205.8		215.2		224.0	
(%)	(66.7%)		(65.7%)		(62.8%)		(61.3%)		(56.5%)	

주: () 속은 10대 품목의 수입 비중임.

자료: 농림부 농림축수산물 수출입통계시스템(<http://www.maf.go.kr/user.tdf?a>).

부표 3. 대중 주요 농산물 수출 구조

단위: 백만 달러

순위	2000		2001		2002		2003		2004	
	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액
1	합판	40.4	합판	20.3	자당	21.1	자당	24.0	자당	29.8
2	자당	12.0	자당	19.7	합판	12.0	밤	21.6	밤	21.3
3	섬유판	6.8	알코올성 조제품	5.9	밤	8.9	합판	15.3	합판	20.9
4	알코올성 조제품	5.3	섬유판	4.2	커피 조제품	8.2	라면	12.9	비스킷	11.7
5	채소종자	3.0	밤	3.1	혼합 조미료	6.5	난초	9.6	라면	11.3
6	밀	2.8	라면	2.9	위스키	4.4	커피 조제품	6.5	커피 조제품	11.0
7	기타 베이커리	2.5	홍삼	2.5	알코올성 조제품	4.2	기타 베이커리	3.6	권런	10.2
8	홍삼	2.5	밀	2.3	기타 베이커리	3.8	검	3.6	난초	7.4
9	라면	2.2	로열젤리	2.2	난초	3.3	권런	3.6	섬유판	6.5
10	쇼트닝	2.0	채소종자	2.2	라면	3.3	혼합 조미료	3.4	홍삼	5.0
계	79.5		65.3		75.7		104.1		135.1	
총액	118.2		109.5		131.3		168.4		217.6	
(%)	(67.3)		(59.6)		(57.7)		(61.8)		(62.1)	

주: () 속은 10대 품목이 대중 수출총액에서 차지하는 비중임.

자료: 농림부 농림축수산물 수출입통계시스템(<http://www.maf.go.kr/user.tdf?a>)

부표 4. 대중 주요 농산물 수입 구조

단위: 백만 달러

순위	2000		2001		2002		2003		2004	
	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액	품목	금액
1	옥수수	659.9	옥수수	299.0	옥수수	635.6	옥수수	907.9	옥수수	238.8
2	합판	41.4	합판	44.3	합판	65.3	밀	94.8	합판	83.6
3	칩	39.0	밀	37.5	밀	58.5	합판	67.0	고추	63.1
4	쌀	37.0	기타 한약재	28.7	참깨	28.6	참깨	42.9	밀	57.8
5	기타 한약재	35.9	칩	28.0	기타 한약재	26.7	고추	39.4	기타과실	38.9
6	채종 콜자씨박	33.2	채종 콜자씨박	27.6	대두박	26.6	쌀	36.0	쌀	37.6
7	참깨	26.0	기타 소스제품	21.2	칩	24.8	기타 소스제품	32.0	기타 소스제품	35.0
8	기타 제재목	22.5	기타 제재목	20.9	기타 소스제품	24.1	기타채소	26.8	기타채소	31.5
9	기타채소	21.1	에틸알코 올	20.6	기타과실	23.9	기타과실	26.0	김치	29.5
10	땅콩	21.0	당면	20.6	당면	22.9	기타 한약재	26.0	참깨	28.7
계	937.0		548.4		937.0		1,298.0		644.5	
총액	1,458.1		1,216.8		1,799.8		2,320.9		1,799.1	
(%)	(64.3)		(45.1)		(52.1)		(55.9)		(35.8)	

주: () 속은 10대 품목이 대중 수입총액에서 차지하는 비중임.

자료: 농림부 농림축수산물 수출입통계시스템(<http://www.maf.go.kr/user.tdf?a>).

부표 5. 한국과 중국의 주요 농산물 도매가격 비교

단위: 원/kg, 원/송이

구 분		중국가격(A)	한국가격(B)	B/A
식량작물	쌀	330	2,000	6.1
	감자	158	490	3.1
	콩	430	2,857	6.6
특용작물	땅콩	631	2,933	4.7
	참깨	803	12,733	15.9
채소	배추	100	674	6.7
	무	172	530	3.1
	풋고추	459	4,680	10.2
	마늘	229	1,610	7.0
	양파	201	550	2.7
과일	사과	717	2,147	3.0
	배	373	1,333	3.6
	포도	387	3,500	9.0
화훼	장미	143	250	1.7
	카네이션	39	110	2.8
	국화	72	102	1.4
축산물	소고기	2,006	26,200	13.1
	돼지고기	1,347	7,520	5.6
	닭고기	946	2,529	2.7
	계란	547	1,170	2.1
평 균				5.8

주: 1) 농산물 가격 자료는 2003년 1월의 중품 도매가격으로 한국은 전국 평균이고 중국은 北京大鐘寺농산물도매시장 가격(화훼는 北京亮馬花卉交易市場 도매가격)을 적용하였음.

2) 환율은 2003년 1월 1일의 매매기준율인 1위안=143.32원을 적용하였음.

부표 6. 식물검역상 수입 금지 품목 현황

품목류	품목	대상국가
채소류	생강(신선, 건조)	중국 제외(아시아 및 중남미)
	양배추(신선)	중국 제외(터키, 유럽, 미주)
	무(신선냉장)	중국 제외(아시아 지역)
	오이(신선)	세계 전 지역
	호박(신선)	일본, 뉴질랜드 제외(전 세계)
	토마토(신선)	일본 제외(전 세계)
	딸기(신선)	일본 제외(전 세계)
	수박	세계 전 지역
	멜론	미국, 일본, 뉴질랜드, 우즈베크 제외(전 세계)
과실류	사과(신선)	세계 전 지역
	배(신선)	세계 전 지역
	복숭아(신선)	세계 전 지역
	포도(신선)	미국(하와이, 텍사스 제외), 일본, 뉴질랜드, 칠레(조건부) 제외(전 세계)
	감귤(신선)	미국(하와이, 텍사스, 플로리다 제외), 일본(규슈이남 제외), 뉴질랜드 제외(전 세계)*
	감(신선)	미국(하와이, 텍사스, 플로리다 제외), 일본, 뉴질랜드 제외(전 세계)
	키위	미국(하와이 제외), 일본, 뉴질랜드, 칠레(조건부) 제외(전 세계)

* 조건부 허용: 대만(풍강오렌지), 호주(오렌지, 레몬), 남아공(스위트오렌지).

자료: 정진욱(2003).

참고 문헌

- 커빙성(柯炳生) 등. 2005. “한·중·일 FTA가 3국 농업에 미치는 영향과 대책 연구.” 공동 연구자료. 중국 농업부 농촌경제연구중심.
- 강문성 등. 2004. 거대경제권과의 FTA 평가 및 정책 과제. 정책 연구 04-11. 대외경제정책연구원.
- 고일동. 2004. “무역과 투자.” 이창재 등. 한·중·일 분야별 경제협력의 현황과 발전 방향. 경제사회연구회 FTA 협동연구시리즈 04-08. 대외경제정책연구원.
- 고준성. 2003. 자유무역협정(FTA)의 조문별 유형 분석. 정책 연구자료 2003-73. 산업연구원.
- 권경덕 등. 2004. 일본·ASEAN FTA추진 현황과 전망. 지역리포트 04-06. 대외경제정책연구원.
- 권오상, 김기철, 노재선. 2004. “설문조사기법을 이용한 다원적 농업의 범위의 경제성 검증.” 농업경제연구 제45권 제2호. pp. 85-110.
- 김석균. 2004. “한·중·일 3국의 수출경합 및 무역보완관계 분석.” 산은조사월보. 578호. 1-25.
- 김용택, 임송수, 박준기, 문한필. 2004. 농가소득보전 및 소득안전망 확립 방안. 연구보고 R489. 한국농촌경제연구원.
- 김원호 등. 2004. 북미자유무역협정(NAFTA) 10년에 대한 영향평가와 우리나라 FTA 정책에의 시사점. 정책 연구 04-01. 대외경제정책연구원.
- 김정호. 2004. 쌀 농업의 규모 효과와 구조 정책. 농정연구속보. 2004-7(제9권). 한국농촌경제연구원.
- 김정호. 2005. “한국 농업의 구조 변화와 양극화 실태.” 제3회 동북아농정연구포럼 국제심포지엄, 세계화와 동북아 농업의 지속 가능한 개발 pp. 69-78. 일본 농림수산정책연구소(PRIMAFF), 한국농촌경제연구원, 중국 농업과학원 농업경제발전연구소(CAAS/IAE).
- 김창길. 2005. “농업의 다원적 기능에 관한 경제적 조망.” 제3회 동북아농정연

- 구포럼 국제심포지엄. 세계화와 동북아 농업의 지속 가능한 개발 pp. 316-327. 일본 농림수산정책연구소(PRIMAFF), 한국농촌경제연구원, 중국 농업과학원 농업경제발전연구소(CAAS/IAE).
- 김홍중 등. 2005. 2. 28. “한·중·일 교역 구조에 관한 분석과 시사점.” KIEP-한국 EU학회공동세미나 비교방법론적 분석을 통한 동북아 경제 통합의 형태 모색.
- 남영숙 등. 2004. 한·중 FTA의 경제적 파급효과와 주요 쟁점. 경제사회연구회 FTA 협동연구시리즈 04-07. 대외경제정책연구원.
- 남영숙 등. 2004. 중국의 부상과 동아시아 경제. 2004 중국경제연보. 대외경제정책연구원.
- 농림부. 2004. 농업·농촌 종합대책.
- 농협중앙회 조사부. 2002. 한·중 신선채소류 품목별 경쟁력 비교. 2002 연구보고서.
- 대한상공회의소. 2004. 주요국의 FTA 피해산업대책. 경제연구총서 2004-378.
- 박동규, 임송수, 김배성, 김혜영. 2004. 쌀 농가소득 안정 방안 연구. 수탁연구보고 C2004-45. 한국농촌경제연구원.
- 박순찬. 2004. “한국의 FTA 추진 전망과 과제.” KIEP 세계 경제. 대외경제정책연구원.
- 박승록. 2003. 동북아 경제중심 기초여건. 연구 03-10. 한국경제연구원.
- 박정동 등. 2002. 21세기 동북아 경제협력에 관한 연구. 정책 연구시리즈 2002-06. 한국개발연구원.
- 쉬창원(徐長文) 등. 2005. 中日韓經濟合作促進農業繁榮. 中國海關出版社.
- 신용대 등. 2000. 한·중·일 경제협력의 발전 방향. 산업연구원. 21세기 준비 연구보고서 시리즈 2000-13.
- 신용대. 2004. 동북아경제협력과 통합을 위한 로드맵. 산업연구원.
- 안충영 등. 2003. 동북아경제협력: 통합의 첫걸음. 박영사.
- 어명근 등. 2003. 동북아 농업구조와 역내 농산물 교역구조. 연구보고 R467. 한국농촌경제연구원.

- 어명근 등. 2004. 동북아경제협력체 창설의 농업부문 파급효과 계측. 연구보고 R473. 한국농촌경제연구원.
- 어명근. 2005. “캐나다농업소득안정정책 개요.” 세계농업뉴스. 제62호. 한국농촌경제연구원.
- 오가와라 요시오. 2005. “동아시아 지역 협력과 지역 통합의 전개.” 열린정책연구회 개원기념. 동북아의 평화와 번영을 위한 국제심포지엄. 열린정책연구원.
- 유종일. 2003. “참여정부의 동북아 비전 구상.” 국내정책세미나 자료. 동북아경제중심: 주요부문 로드맵과 향후 과제. 대외경제정책연구원.
- 이형근. 2004. 동북아경제협력: 동북아개발은행 논의에 대한 평가와 시사점. 동북아허브전략연구 04-04. 대외경제정책연구원.
- 이서원. 2005. 4. 27. “동아시아 FTA의 효과적 추진 전략.” LG주간경제.
- 이창재 등. 2004. 한·중·일 분야별 경제협력의 현황과 발전 방향. 경제사회연구회 FTA 협동연구시리즈 04-08. 대외경제정책연구원.
- 이홍배 등. 2002. 한·중·일 3국의 산업 간 상호 의존관계 분석: 국제산업연관모델에 의한 실증연구. 정책 연구 02-25. 대외경제정책연구원.
- 이홍배 등. 2003. 일본의 통상정책 변화와 한국의 대응 방안: FTA 정책을 중심으로. 정책 연구 03-09. 대외경제정책연구원.
- 이홍식 등. 2004. 『한·중·일 자유무역협정(FTA)의 경제성장 효과』 경제사회연구회소관기관 FTA협동연구시리즈 04-05. 대외경제정책연구원.
- 임윤상. 2002. “주요국과의 자유무역협정체결의 경제적 효과와 향후 추진 방향.” 한은조사연구 2002-8. 한국은행.
- 임정빈. 2005. “FTA 추진과 농업부문의 갈등 해결 및 피해대책 방향.” 한국농업경제학회 하계학술대회 발표논문.
- 전창곤, 조명기, 조경출. 2003. 신선채소류의 수출경쟁력 우위 확보를 위한 수출상품화 모델 개발. 최종연구보고서. 농림부.
- 정진욱(2003). “최근의 농산물 수입동향.” 『조사월보논단』. 농협중앙회.
- 정인교 등(2003). 한·중·일 FTA의 추진 당위성과 선행과제. 경제사회연구회

- 소관기관 FTA 협동연구시리즈 03-02. 대외경제정책연구원.
- 정인교. 2004. “한·중·일 FTA.” 강문성 등. 거대경제권과의 FTA 평가 및 정책 과제. 정책 연구 04-11. 대외경제정책연구원. 제3장(pp.68-97).
- 정인교. 2005. “주요 FTA의 예상 경제효과.” 정인교, 노재봉 편저. 글로벌 시대의 FTA 전략. 한국태평양경제협력위원회(KOPEC) 연구총서.
- 진홍상, 박승록. 2005. 한·중·일 경제관계와 동북아 경제협력. 연구 05-03. 한국경제연구원.
- 최세균, 김태곤. 2001. 한·일 자유무역협정 체결이 농업부문에 미치는 영향. C2001-25. 한국농촌경제연구원.
- 최세균, 어명근, 서진교, 박준기, 이병훈. 2002. 한·칠레 FTA에 대응한 농업부문 대책. 정책연구보고 P52. 한국농촌경제연구원.
- 최세균. 2005. “농업과 FTA 정책.” 정인교, 노재봉 편저. 글로벌 시대의 FTA 전략. 한국태평양경제협력위원회(KOPEC) 연구총서.
- 한광수. 2005. “중국경제의 부상과 한반도에 대한 영향; 미중 관계 및 동아시아 경제 환경의 변화를 중심으로.” 2005년 제1회 FANEA 초청세미나 발표 자료. 한국농촌경제연구원.
- 한국농업경영인중앙연합회. 2004. “한-칠레 FTA 관련 정부 농업지원 대책.” 정책자료.
- 한국무역협회. 2005. 한·칠레 FTA 발효 1년: 평가와 과제.
- 한국은행. 2003. “중국의 FTA 추진현황과 향후 전망.” 한은정보 51-55.
- Diao Xinshen, Terry and Agapi Somwaru. 1999. “What is the Cause of Growth in Regional Trade: Trade Liberalization or RTA's? The Case of Agriculture.” Working Paper #99-1, International Agricultural Trade Research Consortium.
- IMF. 2003. Direction of Trade Statistics. Yearbook 2003. International Monetary Fund.
- Lu, Feng. 2003. “Free Trade Area: Awakening Regionalism in East Asia.” The Institute of Northeast Asia Business and Economics, International Conference: Economic Cooperation and Integration in Northeast Asia, 1-37.

OECD. 2001. Multifunctionality: Towards an Analytical Framework.

OECD. 2003. STI Scoreboard, Paris.

<http://www.kita.net>.

<http://www.maf.go.kr>.

이명근 (myongeor@krei.re.kr)

서울시립대 농업경영학과, 미국 노던일리노이대 경제학 박사
한국태평양경제협력위원회 집행위원

주요 연구실적 및 저서

- 「동북아경제협력체 창설의 농업부문 파급효과 계측」 (2004)
- 「방콕협정에 대한 농업분야의 대응방안」 (2003)

정정길 (cgchung@krei.re.kr)

경성대학교 경영학과, 국립대만대학 농업경제학 박사

주요 연구실적 및 저서

- 「중국에 대한 시장경제지위 부여의 의미와 우리농업에 미치는 영향」 (2005)
- 「한·중·일 FTA 농업부문 파급효과와 계측」 (2004)

강혜정 (kang@krei.re.kr)

서울대학교 농경제학과, 캘리포니아주립대학교 농업경제학 박사

주요 연구실적 및 저서

- 「동북아경제협력체 구상과 농업부문의 과제(3/3차년도) : 동북아경제협력체 출범과 농업부문의 대응방안」 (2005)
- 「농업생산성 제고방안」 (2000)

허주녕 (knuhjn@krei.re.kr)

경북대학교 농업경제학과, 경제학 석사

주요 연구실적 및 저서

- 「동북아경제협력체 창설의 농업부문 파급효과 계측」 (2004)
- 「한·일 FTA 농업부문 협상전략 수립에 관한 연구」 (2004)

연구보고 R514

동북아경제협력체 출범과 농업부문의 대응방안

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2005. 12.

발 행 2005. 12.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-959-6110 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 경희정보인쇄(주)

전화 02-2263-7534(代) E-mail khip@khip.co.kr

ISBN 89-6013-009-5 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.