

기획특집

한·중 FTA-감귤 등 주요 농산물의 초민감 품목 지정 당위성

협성대학교 국제통상학과 교수 고재모

감귤은 국내생산에서 차지하는 비중, 육지부의 쌀에 버금가는 제주도 농업에 대한 의미 등에 비추어 양허 제외 가능성이 있고 반드시 그렇게 되어야 한다. 제주도에서 1차 산업, 그 중에서도 감귤산업은 절대적으로 중요한 위치에 있다

J E J U D E V E L O P M E N T F O R U M

I. 서언

최근의 세계경제질서는 세계무역기구(WTO)를 중심으로 한 다자간무역체계보다 FTA로 대표되는 지역주의(regionalism)가 더 많은 국가의 관심을 끌고 있다. 이러한 추세에 부응하여 한국은 칠레(2004.4)와의 FTA 체결을 시작으로 최근엔 콜롬비아와의 FTA 타결(2012.6.25)에 이르기까지 세계 47개국과 10건의 FTA를 체결하거나 효력이 발효된 상태에 있다. 중국 정부도 ASEAN을 포함한 7개 정부와 FTA를 체결했다.

한·중 양국은 아직 FTA를 체결하지 않았다. 그러나 연간 2,000억 달러가 넘는 교역 규모, 지정학적 역학 관계 등을 고려할 때 양국 간의 FTA 체결은 불가피한 선택인 듯 보인다. 특히 중국은 여러 경로를 통해 매년 수 백 억 달러의 대한국 무역적자 해소와 동북아의 정치적 안정을 위해서 양국 간의 FTA 필요성을 한국보다 더 강하게 주장하고 있다.

한국 국내에는 농업, 중소기업 등 경쟁력이 취약한 분야의 피해를 우려하여 한·중 FTA 협상 자체를 반대하는 목소리도 상당히 많다. 그러나 양국 간의 실무협상은 이미 3차례나 진행되었고, 몇몇 주요 사항은 합의한 상태이다. 양국 정부의 지도부 교체를 포함한 몇몇 불확실성이 존재하는 것은 사실이지만 대략 2, 3년 후면 한·중 FTA의 체결이 가능하다는 전망이 우세하다. 이러한 배경에서 양국 간의 FTA 체결 시 가장 많은 어려움이 예상되는 농업분야를 중심으로 그간의 협상 경과를 간단히 살펴보고, 어떤 주요 쟁점이 있으며, 제주도 농업분야에 대한 의미는 무엇인지 살펴보기로 한다.

II. 한·중 FTA 협상 경과와 쟁점

한·중 양국은 FTA 체결을 위해 2005년부터 민간과 정부 차원에서 공동의 사전 연구를 수행해 왔다. 2010년 5월에는 연구종료를 선언하고, 2012년에는 각종 현안 처리를 위한 정부 간 실무협상이 3차례 진행되었다.

1차 협상(북경, 5.14)에서는 한·중 FTA 협정의 범위, 협상 작업반의 구성 등 협상 진행을 위한 전반적인 행정 사항을 주로 논의하였다.

2차 협상(제주도, 7.3)에서는 상품·서비스·투자 등 분야별 협상의 틀(modality)을 어떻게 마련할 것인가에 초점이 모아졌다. 그리고 민감품목군을 결정할 때 제조업과 농수산업을 구분하기로 합의하였다.

3차 협상(웨이하이, 8.22)에서는 상품분야를 품목별 민감도에 따라 일반/민감/초민감품목군으로 분류하기로 합의했다. 동시에 각 품목군에 대한 개념을 일반품목군은 10년 이내 관세 철폐, 민감품목군은 10년 초과 관세 철폐로 정했다. 다만 초민감품목군에 대해 관세철폐 기간, 품목군의 설정 기준 등은 확정하지 못하였다. 품목군의 설정 기준으로 품목수와 수입액을 동시에 적용하는 데는 의견의 접근이 이루어졌으나, 그 비중을 어느 정도로 할지에 대해선 합의가 이루어지지 않았다.

지금까지 진행된 한·중 FTA 협상은 협상 방법과 관련하여 특징이 하나 있다. 그것은 협상을 두 단계로 구분하여 진행한다는 것이다. 우선 1단계에서는 협상의 틀(modality)을 도출하고, 그 다음 2단계에서는 1단계 협상의 틀에 의거하여 상품·서비스·투자·규범 등 전 분야에 대한 내용을 논의한다는 것이다. 1단계 협상에서 합의가 이루어지지 않으면 2단계 협상으로 진행하지 않는 방식이다. 이러한 협상 방식은 1단계 협상을 어떻게 마무리 하느냐가 전체 협

상의 성과를 좌우할 수 있는 관건이 된다.

1단계 모델리티 협상의 핵심 쟁점 중 하나는 상품분야에서 일반·민감·초민감품목군을 어떻게 구성하는가의 문제이다. 품목군 분류가 핵심 쟁점임에도 품목군을 구분하는 절대적 기준은 없다. 일반적 기준은 FTA 체결에 따른 피해를 최소화 한다는 전제 하에 부가가치 비중, 피해 예상액, 국제 경쟁력, 지역 집중도, 구조조정 방향 등을 고려한다. 그러면 전체 농산물 중 얼마 정도가 실제로 초민감품목에 포함될 것인가?

한국 정부는 국내 농업에서 차지하는 비중이 높고 현행 양허 세율이 100% 이상인 품목 중 초민감품목의 대상이 될 만한 12 품목을 선정하여 발표한 바 있다(2012.4.17). 쌀, 감귤, 마늘, 콩, 고구마, 양파, 감자, 참깨, 고추, 인삼, 우유, 벌꿀 등이 그것이다. 이들 품목 중 제주도 농업과 관련이 큰 품목은 감귤을 포함하여 5개 발작물(마늘, 감자, 양파, 참깨, 콩)이다.

이들 품목이 모두 양허 제외 혹은 초민감품목에 포함될 수 있다면 한·중 FTA가 체결된다 해도 한국 농업은 상당 기간 동안 경쟁력을 유지할 가능성이 있다. 그러면 주요 품목의 양허 제외 혹은 초민감품목 지정의 가능성은 얼마나 되며, 만약 이들 품목이 일반품목 혹은 민감품목 지정 정도에 그친다면 그 피해액은 얼마나 될까?

III. 감귤 등 주요 농산물의 초민감품목 지정 당위성과 의미

우선 얼마나 많은 품목이 양허 제외 혹은 초민감품목에 포함될 수 있는가를 검토해보자. 한·중 양국 정부가 다른 나라와 체결했던 대표적인 FTA 사례-한·미, 중·뉴질랜드-를 참고하여 당위성을 파악해보고자 한다.

우선 한국의 입장에서 한·미 FTA 협상 결과 중 농업분야 주요 내용은 다음과 같다. 쌀과 쌀 관련 제품(16개 세번)은 초민감품목으로 양허 대상에서 완전히 제외됐다. 이는 품목수 기준 1.0%, 수입액 기준 0.9%에 해당한다. 쌀의 양허 제외가 국제 교역이 아닌 국내 요인이 크게 고려되었음을 의미한다. 국내외 가격차가 크거나 관세율이 높아 관세를 완전히 철폐할 경우 심각한 피해가 예상되는 식용대두, 식용감자, 분유, 천연꿀, 오렌지 등은 민감품목으로 지정되어 현행 관세를 유지하면서 TRQ(관세할당)를 적용하였다. 고추, 마늘, 양파 등 3대 양념채소와 쇠고기 등 118개 품목(총 1,531개 품목 대상, 품목수 기준 7.7%, 수입액 기준 11.8%)에 대해서는 15~20년간 점진적으로 관세를 철

폐하기로 했다.

다음은 중국과 뉴질랜드 간 FTA 협상 중 농업분야 내용을 살펴보자. 중·뉴질랜드 FTA는 중국이 선진국과 체결한 최초의 FTA(2008.4) 이었고, 동시에 농업·서비스·투자 등을 포함하는 최초의 포괄적 FTA 이었다는 점에서 의미가 크다. 그리고 아래 <표 1>에서 알 수 있듯이 농업분야 협상 중 가장 중요한 양허 내용을 보면 중국이 일방적으로 유리한 내용이다. 협상의 대상이 된 전체 농산물 품목수는 994개였다. 그 중 944 품목은 12년 이내 관세를 철폐하기로 양허하였고, 50개 품목(5.0%)은 양허 대상에서 제외하였다. 양허의 유형은 즉시 철폐에서 12년 철폐까지 6종류로 나누었다. 양허 제외 품목엔 HS-2기준 10류(밀, 옥수수, 쌀 등 곡류) 15개, 11류(밀가루, 옥수수가루 등 곡분류) 10개, 15류(동식물성 유지류) 19개, 17류(사탕수수 등 당류) 6개 등 모두 50개 품목이 포함되어 있다.

<표 1> 중국과 뉴질랜드 간의 FTA 중 농산물 양허 내용

구분	합계 (개)	관세 철폐 기간(각 기간 균등)							양허 제외 (개)
		즉시	5년	6년	9년	10년	12년	소계	
중국	994	154	619	133	27	7	4	944	50
뉴질랜드	972	742	230	-	-	-	-	972	-

자료: 중국상무부, FTA서비스네트워크, 중국·뉴질랜드FTA(<http://fta.mofcom.gov.cn/index.shtml>).

이상 한·중 양국이 다른 나라와 체결한 협상 내용을 종합하여 제주도 주요 농산물의 양허 제외 혹은 초민감품목 지정에 대한 당위성과 의미를 살펴보자.

감귤은 국내생산에서 차지하는 비중, 육지부의 쌀에 버금가는 제주도 농업에 대한 의미 등에 비추어 양허 제외 가능성이 있고 반드시 그렇게 되어야 한다. 제주도에서 1차 산업, 그 중에서도 감귤산업은 절대적으로 중요한 위치에 있다. 제주도는 국내총생산 기준 1차 산업 비중이 17.7%로 전국 평균 2.5%에 비해 절대적으로 높다. 제주도 1차 산업 중 감귤산업은 제주도 농업조수입의 49%, 경지면적의 35%, 농가호수의 81%를 차지한다. 그리고 우리나라 겨울철 과일생산량의 37%를 차지한다. 이런 정도의 중요성이라면 한국 농업 전체 입장에서나 지역농업 균형발전이라는 측면에서 보나 한·중 FTA에서 감귤의 양허 제외 품목 최우선 순위 지정의 당위성이 존재한다.

감귤산업과 관련된 한·중 양국의 여건을 살펴보자. <표 2>에서 알 수 있지만 우선 한국산의 가격이 중국산에 비해 2배 정도 비싸다. 양국의 감귤 생산비를 조사한 결과(2009년)에 의하면 한국이 중국에 비해 1.9배 높았다. 생산비와 시장 가격을 동시에 고려한다면, 중국산이 한국산에 비해 약 4배 이상의 경쟁력을 갖는다. 만약 특별한 조치가 없이 개방된다면 양허세율 144%로는 현재의 경쟁력을 유지할 가능성이 거의 없다. 이 결과는 한·중 FTA 체결 시 감귤산업의 피해액 추정으로 나타난다. 한국농촌경제연구원의 제주도 감귤산업 피해액 추정에 의하면 10년간 누적 피해액 1조원 이상, 감귤 연관 산업까지 포함한다면 그 피해액은 2조원 이상이다. 2010년 제주도 감귤의 조수입이 7천억원을 약간 상회하는 수준이라면 한·중 FTA로 인한 시장개방은 감귤산업에 치명적이라는 점이 분명하다. 한·중 FTA에서 양허 제외 품목에 선정되지 않는다면 제주도의 감귤산업은 사실상 붕괴될 수밖에 없다는 의미로 해석된다.

감귤 이외에 마늘, 감자, 양파, 참깨, 콩 등 몇몇 밭작물은 한국 농업의 입장에서 그렇지만 제주도 농업에서도 매우 중요한 의미를 가진다. 아래 <표 2>에서 알 수 있듯이 감귤을 포함한 제주 지역의 주요 밭작물이 모두 농식품부가 고려한 초민감품목군에 포함되어 있고, 현행 양허 세율로는 감당하기 어려운 양국 간의 가격차이가 존재하기 때문이다. 만약 이들 품목이 관세 철폐 10년 이내의 일반품목군에 포함된다면 이는 곧 해당 품목과 관련된 국내 생산 기반의 와해를 의미한다.

한국은 다른 나라와 FTA 협상을 추진하면서 쌀의 양허 제외와 다수 품목의 초민감품목 지정을 보장받은 경험이 있다. 중국도 뉴질랜드와의 협상에서 자국 농업의 보호를 위해 일방적으로 50개 품목(HS2 기준)의 양허 제외를 인정받았다. 이러한 결과를 원용한다면 한·중 FTA에서 한국의 쌀과 감귤의 양허 제외, 기타 소수 밭작물의 초민감품목 지정은 충분한 근거가 있다.

<표 2> 제주지역 주요 작물 생산 및 가격 현황(2010)

품목	제주산 조수입 (억원)	제주산의 국내 점유 비중 (%)	중국가격 (원/kg)	국산가격 (원/kg)	가격차 (%)	현행 양허세율 (%)
감귤	7,064	99.8	709	1,315	185	144
마늘	1,182	19.3	1,402	5,193	370	360
감자	1,108	6	363	1,363	375	304
양파	185	4	264	647	245	135
참깨	95	3	2,437	17,136	703	630
콩	40	10	834	5,546	665	487

자료 : 제주특별자치도, '2011 주요 농축산 현황' 등 여러 문헌 참고.

앞의 가능성을 당위성으로 인식하느냐 여부는 한국 정부의 의지에 달려있다. 다만 양국 간의 교역 내역을 보면 품목수 기준의 양허 제외 혹은 초민감품목 지정이 상당한 문제점도 포함하고 있다는 사실을 간과해선 안 된다. 중국이 한국에서 수입하는 주요 품목(20011년 기준)을 보면 평판디스플레이(198억 달러), 반도체(127억 달러), 합성수지(74억 달러), 석유화학합성원료(45억 달러) 등이다. 만약 중국이 품목수 기준으로 양허 제외를 요구한다면 한국은 이를 감당할 수 없다. 2011년 농수산물 전체의 대중국 수입 금액이 52.3억 달러, 적자 규모 40.4억 달러였다. 국가 전체의 무역규모를 고려한다면 한국이 품목수를 기준으로 농수산물의 양허 제외를 강력하게 요구하기 어렵다는 점을 알 수 있다. 따라서 한·중 FTA에서 초민감품목의 선정은 품목수와 수입금액 두 기준을 동시에 충족해야 협상의 진행이 가능하다.

IV. 결론

바람직한 경제적 관계 정립을 위해서든, 동북아의 정치적 안정을 위해서든—양국은 분명히 서로 다른 목적을 가진 듯이 보이지만—한·중 양국은 FTA 체결을 위한 공식적 협상을 시작하였다. 그러나 한·중 FTA가 과연 순탄하게 진행될 수 있을지에 대해선 의견이 분분하다. 양국 간 상존하는 특수성이 한·중 FTA 협상을 다른 나라와의 협상에 비해 더 어렵게 할 가능성이 많기 때문이다. 특히 두 나라 사이에는 상호간에 민감한 영향을 미칠 산업이 너무나 많다. 한국의 농수산업 전체가 그렇고 중국의 전자·화학공업분야가 그렇다. 만약 서로 민감품목의 보호에 집중하다가 ‘무늬만 FTA’가 될 가능성이 많다는 주장도 그래서 나온다. 양국 간 합의에 따라 1단계 협상에서 민감/초민감품목에 대한 합의가 이뤄지지 않으면 2단계 협상은 진행되지 않는다는 협상방식 또한 양국 간의 이러한 사정이 반영된 결과다.

협상의 쟁점은 결국 얼마나 많은 품목을 민감/초민감품목에 포함시키느냐는 것이다. 양국은 2차 협상에서 품목군 설정 시 제조업과 농수산업을 분리하기로 결정했다. 따라서 한국 정부 입장에서는 상대적으로 취약한 농수산분야에서 얼마나 많은 품목을 양허 제외 혹은 초민감품목에 포함시키느냐 하는 것이 관건이다. 중국이 다른 나라와 체결한 FTA 결과를 참고해 보면 적어도 쌀과 감귤의 양허 제외는 반드시 이루어져야 할 사항이다. 쌀과 감귤을 제외한 발작물 중에서 생산규모나 정서적으로 중요한 다수의 품목은 초민감품목

에 포함되어야 한다. 일부 중요한 의미를 갖는 품목을 중심으로 양허 제외나 초민감품목 지정 등의 사전 조치가 없다면 생산비, 시장가격, 양허세율 등을 고려할 때 한국 내 해당 품목과 관련된 산업의 피해 내지는 붕괴는 피하기 어려울 전망이다. **JDI**