



RCEP 영향평가의 농업 부문 주요 결과와 향후 과제

김규호·편지은

지난해 11월 타결된 RCEP의 비준동의안이 최근 국회에 제출되었다. 이와 함께 『RCEP 영향평가 결과』도 공개되었으나, 농업 부문의 분석 결과를 두고 농정당국과 농업계의 시각차가 큰 상황이다. 영향평가 결과를 적절하게 해석하고 활용하는 일은 고도의 주의를 필요로 한다. 이 글이 민·관의 소통과 협력에 기여하기를 바라며 RCEP 영향평가의 농업 부문 주요 결과가 갖는 의미와 한계, 이를 고려한 향후 과제 등을 정리하였다.

1 들어가며

지난해 11월 우리나라를 포함하여 ASEAN 10 개국과 일본, 중국, 호주, 뉴질랜드가 역내포괄적경제 동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, 이하 RCEP)을 타결하였다. 현재 ASEAN 서명국 중에서는 싱가포르와 브루나이가, 비ASEAN 국가 중에는 중국과 일본이 국내 비준 및 비준서 기탁을 완료한 가운데,¹⁾ 우리나라도 최근 정부가 비준동의안을 국회에 제출함으로써 비준절차에 돌입하였다.

비준동의안과 함께 제출된 『RCEP 영향평가 결과』(이하, '영향평가 결과')에 따르면 농업 부문에서는 협정 발효 후 20년간 농업생산액이 연평균 77억 원 정도 감소할 것으로 추정된다. 그러나 이러한 분석 결과에 대하여 농업계에서는 예상 피해 규모가 과소평가되었고 이래서는 실질적인 대응책도 나오기 어렵다는 반발이 이어지고 있는 상황이다.

1) 참고로 RCEP의 발효를 위해서는 ASEAN 서명국 중 최소 6개국과 비 ASEAN 국가 중 최소 3개국이 국내 비준 절차를 완료해야 한다. (오수현·라미령·연원호, 「RCEP의 주요 내용과 시사점」, 대외경제정책연구원, 2020.12.11., p.3.)

이 글에서 농업 부문 영향평가 결과의 의미와 한계 등을 검토하고, 향후 사회적 후유증을 최소화하기 위한 대내협상 추진과 실효성 있는 대책 마련을 위한 과제를 제시하고자 한다.

2 농업 부문 영향평가의 주요 결과

우리나라와 다른 RCEP 회원국들 간의 농림축산물 교역액은 2017~2019년 평균 약 179.6억 달러(수출 약 42억 달러, 수입 약 138억 달러)로 전체 교역액 중 3.45% 수준을 보인다. RCEP 회원국들과의 전체 교역이 2010년 이후 흑자로 전환된 데 반하여, 농림축산물 교역은 적자가 계속되었고 적자 폭은 2000년대 초반 이후 꾸준히 확대되고 있다.²⁾ 농업 부문의 RCEP 영향평가는 기본적으로 이러한 기존의 교역 추세를 기준(baseline)으로 한 전제 위에서 RCEP의 예상 파급효과를 추정한 것이다. 일본을 제외하면 이미 우리나라와 FTA를 체결한 국가들로 그 영향은 이미 지금과 미래의 교역 추세에 반영되는 것을 상수로 보아 기체결 FTA와

2) 산업통상자원부, 『RCEP 영향평가 결과』, 2021.9., p.202.



RCEP의 양허안 차이에 따른 추가적인 영향만을 제시하고 있다.

우리나라는 RCEP 협상에서 전체 농산물 세번(稅番)의 63.4%에 해당하는 총 1,029개 세번 품목의 관세를 20년 내로 철폐하기로 하였다. ASEAN 10 개국에 대해서는 국가별로 60~147개 세번에 해당하는 농산물을 추가 개방하며, 일본의 경우 농업 부문에서 총 655개³⁾ 세번에 해당하는 품목을 처음으로 개방하게 된다.

이러한 개방 시나리오를 토대로 시뮬레이션 분석을 수행한 결과 RCEP 발효 후 우리나라 농업생산액은 20년간 연평균 77억 원, 20년 누적 1,531억 원이 감소할 것으로 예상된다. 특히 열대과일류 수입 증가로 국내 과일 생산액의 감소분(연평균 40억 원)이 전체 농업생산액 감소분의 52.5%에 이를 것으로 추정되었다. 그 외에 품목별 생산감소 예상치는 아래 [표]와 같다.

[표] RCEP의 농업 부문 파급영향 분석 결과

(단위: 억 원)

구분	1년차	5년차	10년차	15년차	20년차	20년 누적	20년 연평균
전체	-9.2	-36.7	-79.7	-116.6	-122.6	-1,531	-77
곡물	-1.3	-7.1	-13.3	-19.2	-18.3	-253	-13
채소 (과채)	-0.8	-4.8	-12.1	-19.0	-21.1	-240	-12
과일	-1.6	-17.8	-44.1	-63.5	-62.6	-806	-40
축산	-0.0	-0.5	-1.1	-2.1	-2.3	-26	-1
기타	-5.5	-5.9	-6.5	-6.6	-6.6	-126	-6
-차	-5.5	-5.9	-6.4	-6.3	-6.3	-122	-6
녹용	-0.0	-0.6	-2.6	-6.2	-11.8	-80	-4

※ 자료 : 산업통상자원부, 『RCEP 영향평가 결과』, 2021.9., p.242.

물론 RCEP을 통해 우리에게 추가로 개방된 신선 농축산물도 있는 만큼 이들 품목의 경우 역으로 수출의 증대를 기대해볼 수도 있는 상황이다. 정량분석이 수행된 것은 아니나 영향평가 결과에서는 주로 온대성 과일(배, 감, 딸기 등)이나

과채류의 수출이 늘어날 것으로 전망하고 있다. 최근의 FTA/SPS(Sanitary and Phytosanitary Measures, 위생 및 식물위생 조치) 동향에 따라 우리나라의 기존 FTA에 포함되지 않은 SPS 관련 조항이 대거 포함된 사실이나 원산지 규정 등에 대해서도 우리나라에 유리한 면과 우려되는 면이 함께 정성적으로 언급되고는 있으나 별도의 정량적인 분석이 행해지지 않았다.

3 영향평가 결과 해석 및 활용의 주의점

농업 부문 영향평가 결과, 특히 관세 인하의 파급 영향 부분을 다룰 때 기본적으로 유념할 사실은 상술한 바와 같이 피해 규모의 추정치가 RCEP 발효에 따른 ‘추가적인’ 생산액 감소분을 의미한다는 점이다. 우리나라는 이미 RCEP 외에도 57개국과 17건의 FTA가 발효 중으로 이에 따른 시장개방과 농업 부문 생산액 감소가 지속되어 왔다. 이번 파급영향 분석은 이러한 시장개방 역사에 따른 농업생산액 감소 수준을 총체적으로 보여주기 위해서가 아니라, 기존의 관세 인하 일정에 RCEP 발효가 추가됨으로써 발생할 효과만 정량화한 것임에 유의해야 한다.

그러나 이것이 영향평가 시 일반적인 방법론이라 하더라도 이러한 방법론이나 분석 모델 자체가 갖는 한계가 함께 고려될 필요가 있다. 우선 현재 시점의 품목 간 대체·보완 수준이나 생산기술 수준, 시장 구조 등이 앞으로도 유지되거나 변하더라도 현 트렌드의 연장선에 있을 것으로 가정된다는 점이다. 예컨대 어느 한 품목의 생산면적이 줄 때 생산량이 얼마나 감소하는지는 생산기술 수준에 달렸고, 어느 한 품목의 가격이 내릴 때 소비자가 그 품목의 소비를 늘리고 다른 품목의 소비를 줄이고자 하는 수준은 소득뿐만 아니라 기호와도 밀접한 관련이 있다. 이러한 기술, 기호 등은 시간이 흐르며 기술혁신이나 시장변화의 복잡성 등으로 인해

3) 이는 전체 농산물 세번의 40.4%에 해당하는 수준이다.

불연속적으로, 혹은 급격히 변할 가능성이 있지만 일종의 트렌드나 외생변수 이상으로 파급영향 분석 모델에 섬세하게 반영되진 못한다. 기후변화로 국내에서 향후 열대과일 재배가 늘어날 가능성이 있지만 RCEP 발효로 전망이 불투명해진 사정도 현 시점에 미리 반영하기는 어렵다. 또한 협정 발효 후 관세 하락 시 우리나라에 더 많은 농산물을 수출하고자 할 상대국의 전략이나 의지 등도 비슷한 이유로 모델에 포함되지 않는다. 개별 품목의 기대 수입량이 국내외 가격차에 의하여 결정되는 것이 파급영향 분석 모델의 기본 골격이기 때문이다.

다음으로 정량화하기 어려운 정성적 영향요인이 모델에 반영되어 있지 않다는 점도 주의를 요한다. 물론 정량화하기 어려운 협정 결과는 언제나 존재하며 이는 무리하게 추정하기보다 예상되는 영향을 정성적으로 서술하는 방식이 더 바람직할 지도 모른다. 그러나 상황에 따라 그러한 정성적 요인의 파급효과가 커질 가능성이 존재한다면, 어느 정도 예측 노력을 기울이거나 적어도 정성적인 설명을 보다 보완강조할 필요가 있다. 가령 SPS 챕터의 경우 기발효 FTA가 대부분 5~6개 조로 구성된 반면 RCEP은 17개 조로 구성되어 있다. 실질적인 의무 관련 조항보다 절차 요건을 구체화하는 조항이 많다 하더라도, ‘동등성·지역화 불인정 시 사유 제시, 수입위험 분석 진행상황 통지, 통보 강화’ 등의 내용은 우리 입장에서 언제나 통상분쟁으로 비화될 소지가 있는 규정들이다.⁴⁾ 영향평가 결과보고서에서도 ‘세계적으로 SPS 챕터가 빠른 분쟁 해결, 절차 의무 강화 등 수입국의 의무를 강화하는 방향으로 나아가고 있어 이에 대비할 필요’(p.154.)가 있다는 대목이 ‘RCEP 거시경제적 효과 분석’ 챕터

4) 예를 들어 ‘지역화’는 한 국가의 특정 지역에서 병해충이나 가축질병이 발생해도 그 국가 내 다른 지역에서 생산되는 농축산물의 수입은 허용하는 개념인데, 이를 인정하지 않거나 수입위험 분석을 추진할 시 그 사유나 진행 상황을 상대국에 설명하고 소통하는 과정 자체가 지금보다 정치경제적으로 더욱 큰 부담의 영역에 놓인다고 할 것이다.

에 나오는데, SPS 이슈는 대부분 농업 이슈인 만큼 이를 농업 부문 영향과 별개로 생각해서는 안 될 것이다.⁵⁾

또한 여기서 제시된 농업 부문 파급영향은 국제 시장이나 제조업, 서비스업 등 비농업 부문에서 발생할 수 있는 각종 변수들이 외생적으로 결정되어 있는 것으로 가정하고 분석한 결과(영향평가 결과, p.232.)다. 농업 부문의 변화가 농업 바깥의 변수들에 영향을 미치고 그 결과가 다시 농업 부문으로 환류되는 효과는 고려되지 않았다.

물론 이러한 영향평가 방식이나 전제된 가정 등의 한계가 평가 과정이 부실하다거나 예상 피해 규모를 의도적으로 축소하고 있다는 뜻은 아니다. 그보다는 제한된 자료로 한정된 분야에 미치는 영향을 분석하기 위해 선택된 기술상의 한계를 결과 해석 및 활용 시 충분히 염두에 둬야 바람직하다고 이해해야 할 것이다. 후술하겠지만 (농업 부문 한정) 일반균형모형⁶⁾으로 불리는 이러한 기법은 세계 주요국에서 일반적으로 사용하는 방법론으로 많은 장점이 있음에도 무역협정이 개별 품목에 미칠 영향이나 지역 경제, 산업생태계에 미칠 영향을 단번에 촘촘하고 정확하게 보여주는 방법론은 아니다. 임정빈 외(2009)⁶⁾에서 지적하듯 이러한 방법론을 처음 개발한 미국은 물론 각국의 경제학자들은 이러한 분석 결과를 외부충격으로 발생하는 경제변수들의 변화 추정치의 정확성이 아닌 한계적(marginal) 분석을 통한 방향성 제시 차원에서 해석할 것을 권고하곤 한다.

5) 이는 상품 생산 시 다른 협정 당사국의 재료가 사용되는 경우 역내에서 작업, 가공된 것으로 인정하는(영향평가 결과, p.146.) 소위 ‘누적 원산지 조항’의 경우에도 마찬가지다. 이 조항의 효과는 산업별·부문별로 엇갈릴 수 있는데, 적어도 농업 부문에서는 식품기업에 중간재로 공급되는 국산 농산물이 수입산 농산물로 대체될 소지가 있는 만큼 농업 부문 영향의 잠재적 피해요소 중 하나로 고려할 필요가 있다.

6) 임정빈·안병일·김규호·장석진·조영득, 「농림수산물부 연구용역보고서: FTA 영향분석에 대한 표준모델 구축에 대한 연구」, 서울대 산학협력단, 2009.5., p.97.

4 향후 과제

RCEP 영향평가의 농업 부문 주요 결과를 바라보는 농정당국과 농업계의 시각차가 크다. 영향평가 결과의 적절한 해석과 활용은 고도의 신중함과 주의가 요청되는 일이기 때문이다. 이견을 좁히고 앞으로 개방도가 더욱 높아질 농산물 교역 환경의 파고를 만관이 협력하며 함께 극복하기 위하여 차제에 다음과 같은 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 민·관 상호 이해에 바탕한 양방향 소통이 빈번하고 꾸준해져야 한다. 상술한 바 영향평가 결과가 농업 부문의 예상 피해 규모를 왜곡·축소했다고 보는 것은 무리다. 그러나 정부도 이러한 분석 결과가 계산 가능한 부분에 한하여 매우 보수적으로 추정된 수치임을 기억할 필요가 있다. 이론적·계량적으로 각 무역협정의 영향이 구분 가능하다 하더라도 현실의 경험은 총체적이고 전면적으로 다가오기 마련이며, 영향평가에서 수입의 ‘간접효과’라고 표현된 용어는 농가 입장에서 수입산 A과일 소비가 국산 B과일 소비를 ‘직접적으로 대체하는 효과’라는 점에서 어감의 차이가 크다. 예상되는 영향을 과장하지 않되 모델의 한계에 대한 고려와 농업 현장의 체감에 대한 존중이 상호소통 과정에 수반되어야 할 것이다.

둘째, 영향평가가 품목별, 지역(산지)별로 구체적인 수준까지 분석하여 그 결과를 도출하는 작업은 아니므로, 민감품목의 경우 보다 정밀한 단계의 부분균형분석이나 정성분석 등이 연이어 수행될 필요가 있다. 이때 두리안, 구아바, 파파야와 같이 지금까지 소량만 수입되던 열대과일의 경우 RCEP 발효 이후 수입 효과를 분석하기에는 현재 확보된 데이터 자체가 적다는 사실에 주의해야 한다. 바나나처럼 충분히 긴 기간에 걸쳐 많은 물량이 수입되어온 과일과 달리 작은 규모에서 성립되던 수입산과 국산 품목 간 대체 정도의 수준이 큰 규모에서도 그대로 성립되기는 어려울 수 있기 때문이다.

따라서 경제학적 방법론에만 기대기보다는 한국 농수산물유통공사(aT) 등의 현지 동향 모니터링, 열대과일 전문 바이어 인터뷰 등 다양한 방법을 통해 최신 정보를 수집하고 국내 시장에 미칠 영향을 가늠해야 할 것이다. 넓게 보면 이 역시 양방향 소통 과정의 일환이라고 할 수 있다.

셋째, RCEP의 관세 인하 효과는 기존 추세와 비교하여 추가적인 부분에 한해 분석되었다 하더라도, 그 대책은 보다 포괄적인 수준에서 강구될 필요가 있다. 기체결 FTA뿐 아니라 최근 체결된 한-필리핀 FTA, 곧 추진될 전망이다 CPTPP(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정) 등을 모두 감안할 때 무역협정별 대책을 따로 세우기보다는 근본적이고 종합적인 차원의 피해보전 및 농업경쟁력 강화 정책이 긴요한 시점이다.

끝으로, 농어촌상생협력기금의 조성 및 운용에 힘써야 한다. 이 기금은 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」에 근거하여 기업 기부금으로 10년간 총 1조 원을 조성하고 시장개방으로 어려움을 겪는 농어촌을 지원하기 위해 2015년 말에 처음 도입되었다. 그러나 2017년부터 올해 9월까지의 출연금액이 1,467억 원에 불과할 만큼 기금 조성이 여의치 않은 상황이다. 이에 기존 FTA뿐 아니라 RCEP으로 발생하는 무역이익의 일부가 효과적으로 농어업 부문의 발전에 활용될 수 있도록 기금을 점진·개선할 필요가 있다. 특히 RCEP의 개방수준과 역내 적용 규범으로 인해 수출 여건이 개선될 것으로 기대되는 기업의 기금 출연 방안이 적극 모색되어야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

