

FIP-2015-0008 (통권 제218호, 2015. 10)

**무역이득공유제 논란과
바람직한 정책방향**

ISSUE
PAPER

Contents

<요 약>

I . 무역이득공유제 개념, 경과	1
II . 주요 쟁점 분석	2
1. FTA 발효로 수출 제조업만 이익을 얻었는가?	2
2. 미국-EU FTA에 따른 농업경쟁력 강화, 소비자 후생 확대	3
3. 피해보전방법으로 무역이익공유제가 정당한가?	5
III . 해외사례	7
IV . 바람직한 정책방향	8

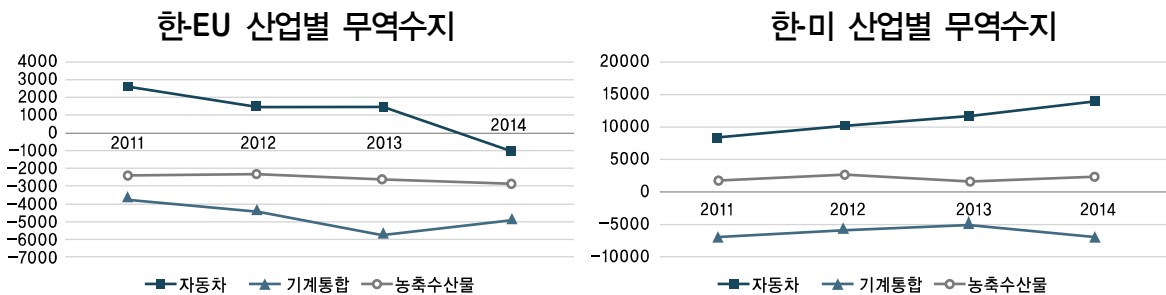
- FKI Issue Paper는 경제 및 정치·사회분야에서 우리 모두가 대비해야 할 현안에 대한 문제를 제기하고 정책대안에 대한 공감대를 만들어 나가고자 발간하고 있습니다.
- 이 자료는 본회 국제경제팀 여정석 연구원이 작성한 것입니다.
내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락하여 주시기 바랍니다.
TEL : 02-3771-0426 FAX : 02-6234-5299 E-mail : jsyeo@fki.or.kr

● ● ● 요약 ● ● ●

- 최근 정치권에서 한-중 FTA 비준과 관련하여 FTA 수혜산업 이득을 일정 부분 농어업에 지원하는 무역이득공유제 재추진 움직임
- 한-미 FTA의 경우, 농축수산물 분야가 미국과의 FTA로 많은 피해를 입었을 것이라는 일반적 인식과 달리 자동차·기계·농축수산물 무역수지 개선·보합세
 - 자동차: 11년 85.6억 달러 → 14년 140.3억 달러 (54.7억 달러 ↑)
 - 기계: 11년 17.2억 달러 → 14년 23.6억 달러 (6.4억 달러 ↑)
 - 농축수산물: 11년 △67.8억 달러 → 14년 △68.9억 달러 (1.1억 달러 ↓)
- 한-EU FTA 경우, FTA 발효에 따른 관세인하에도 불구하고 유로존 경기침체가 장기화되면서 자동차·기계·농축수산물 모두 무역수지가 악화
 - 자동차: 11년 25.9억 달러 → 14년 △11.0억 달러 (36.9억 달러 ↓)
 - 기계: 11년 △37.7억 달러 → 14년 △49.7억 달러 (12.0억 달러 ↓)
 - 농축수산물: 11년 △24.8억 달러 → 14년 △29.6억 달러 (4.8억 달러 ↓)

< 한-EU, 한-미 FTA 발효 후 주요 업종 무역수지 변화 >

(단위: 백만 달러)



- 미국, EU FTA 발효 후 농업 수출 증가, 국내 자동차 소비자 후생증가 등 긍정적 효과 확대
 - 11~14년 대EU 축산물 수출 하락(-25%)을 제외하고 전 품목의 對 EU·미 수출 증가
 - 전체 수입승용차 대당 판매가는 11년 31,675 달러에서 14년 31,144 달러로 소폭(1.6%) 인하
- FTA 효과에 의한 개별기업의 이익산출이 가능하다는 무역이득공유제 입법화는 기술적으로 불가능
 - 개별기업 이익에서 FTA 이익만을 따로 산출하는 것은 불가능하다고 주장하였다. 이는 무역 이익은 관세인하, R&D, 경영혁신, 비용절감, risk-taking 등 내적 동기와 경기, 시황, 환율 등 다양한 요소가 작용하므로 FTA 순이익 기여도를 별도 산출하는 것은 불가능
- 현재 제로섬 방식 무역이득공유제 논의에서 벗어나 일본과 같은 민관 합동 농업경쟁력 강화, 수출산업화 전략을 지속적으로 수립, 전개해야 함

I. 무역이득공유제 개념, 경과

- [개념] FTA 이행으로 이익이 발생한 산업 또는 집단에서 일정 부분을 부담하여 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농어업인 등을 지원
 - 관련 법률은 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 개정안」(2012년 홍문표·황영철 의원 대표발의)
 - 농업단체는 법인세와 관세 일부를 일률적으로 부과해 ‘농어촌부흥기금’과 ‘농어가소득안정화기금’을 마련할 것을 주장

<참고> 농업계 주장 (2014. 1. 21)

- 한-미 FTA 발효 이후 3개월간 대미 수혜업종의 무역수지가 전년 동기 대비 50.2% 증가, 수출금액 1조 3천억 원 증가(자동차, 기계, 석유화학 등)
- 농업인, 학계 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 FTA 피해 해결 과제로 응답자의 62%가 무역이득 공유제 지지
- 손해를 본 측이 이익을 본 측으로부터 손실을 보상받은 것이 사회적으로 타당(노벨경제학상 수상자 J. R. Hicks의 ‘보상원칙’)

- [경과] 2012년 관련 법률안 농수산위 통과(2012.9) 후 법사위 계류 중. 최근 국회의 한-중 FTA 비준과 관련하여 FTA 수혜산업 이득을 일정 부분 농어업에 지원하는 무역이득공유제 재추진 움직임
 - (야 당) 최근 한-중 FTA 비준과 관련하여 농어민 피해보전을 위한 무역이득공유제 법제화 등 주장 (이종걸 원내대표, 9.2 국회연설)
 - (여 당) 농촌지역구 의원을 중심으로 수혜 대기업의 피해농가 지원기금 마련을 주장. 9월 21일 최고위원회의에서 김무성 대표가 한-중 FTA와 관련해 농어촌 지역에 대한 피해대책을 강구 차원에서 적극 검토 지시
 - (농업계) 한-중 FTA 피해액이 26조 원에 달하지만 피해보전직불제 보상액은 578억 원에 불과하므로 동 제도의 조속 시행을 주장
 - (농림부) 무역이득공유제 본래 상생 및 협력 취지 구현방안으로 산업 및 지역간 상생 협력재단 설립을 검토
 - (산업부) 이중과세, FTA로 인한 각 산업별 손익 산출 불가 등 근거로 법제화에 부정적 입장 (윤상직 장관, 8.19 국회 예결위)

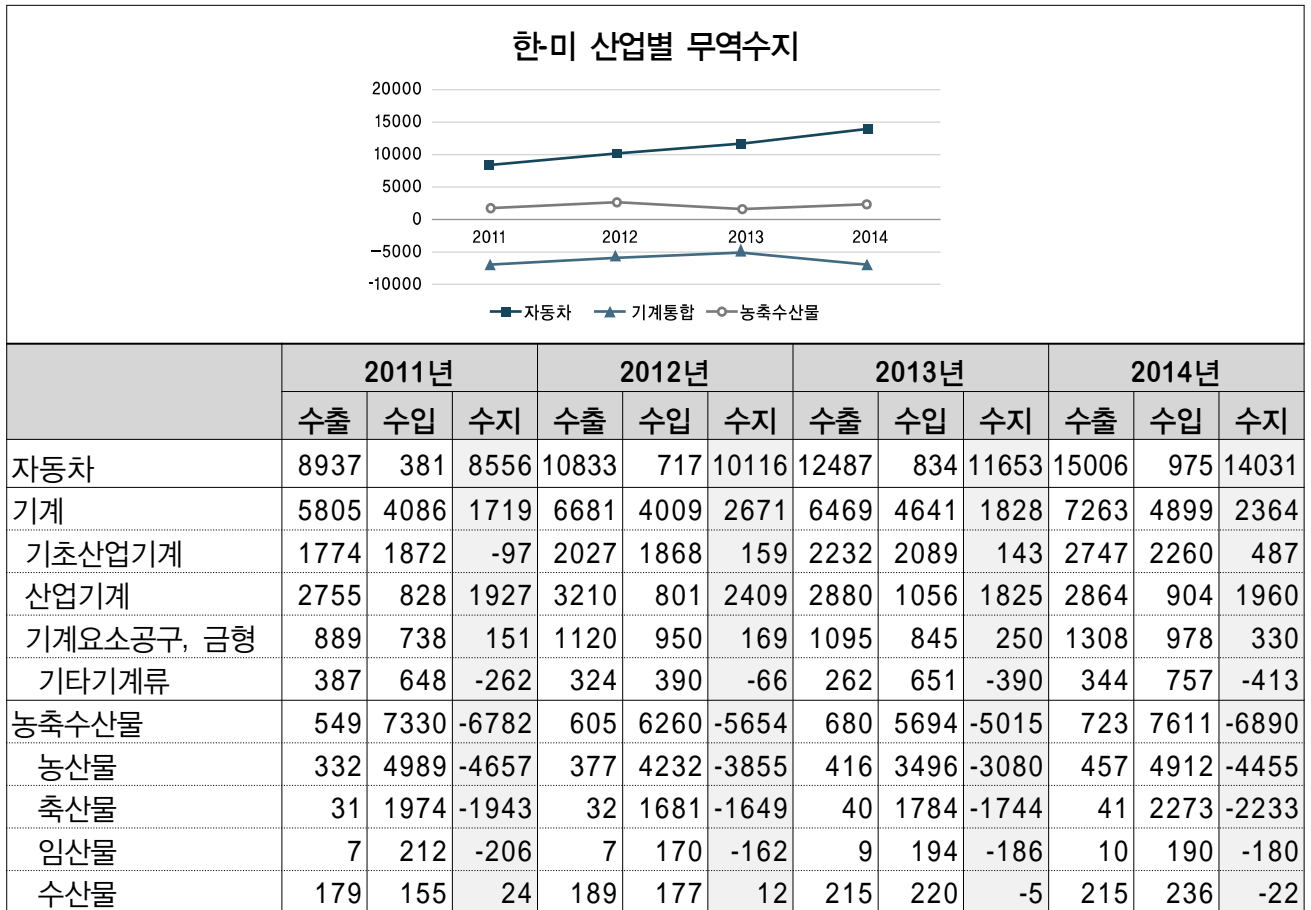
II. 주요 쟁점 분석

1 FTA 발효로 수출 제조업만 이익을 얻었는가?

- 한-미 FTA(12년 3월 발효), 한-EU FTA(11년 7월 발효)로 자동차, 기계 등 제조업 종은 큰 이익을 얻고 농축수산물에는 피해를 입었을 것이라 일반적으로 인식
- 그러나 한-미 FTA의 경우, 자동차·기계·농축수산물 모두 무역수지 개선·보합세
 - 자동차: 11년 85.6억 달러 → 14년 140.3억 달러 (**54.7억 달러 ↑**)
 - 기계: 11년 17.2억 달러 → 14년 23.6억 달러 (**6.4억 달러 ↑**)
 - 농축수산물: 11년 △67.8억 달러 → 14년 △68.9억 달러 (**1.1억 달러 ↓**)

< 한-미 발효 후 관련 업종 교역구조 변화 >

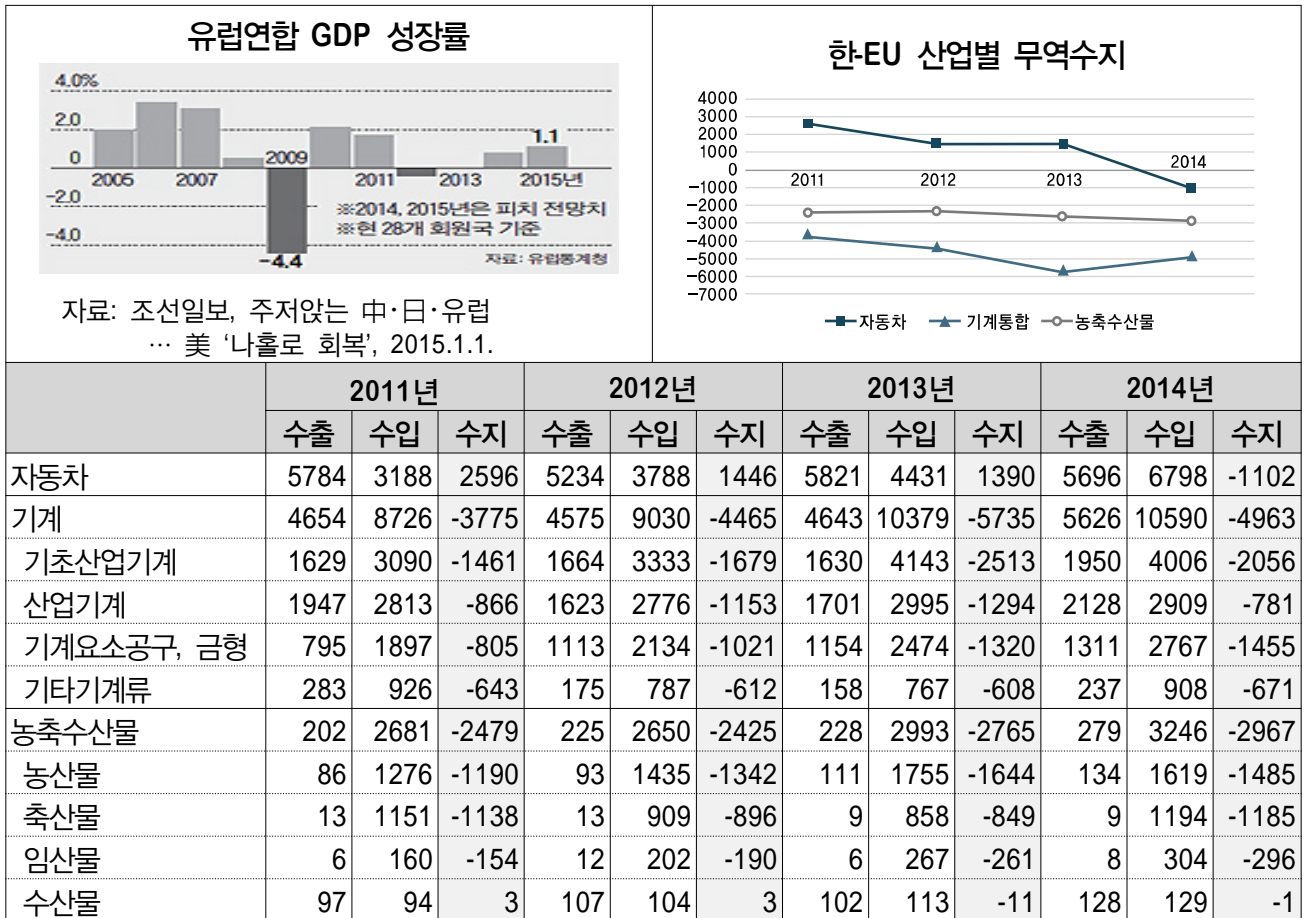
(단위: 백만 달러)



- 한-EU FTA의 경우는 FTA 발효에 따른 관세인하에도 불구하고 유로 존 경기침체 지속으로 자동차·기계·농축수산물 모두 무역수지 악화
 - 자동차: 11년 25.9억 달러 → 14년 △11.0억 달러 (**36.9억 달러 ↓**)
 - 기계: 11년 △37.7억 달러 → 14년 △49.7억 달러 (**12.0억 달러 ↓**)
 - 농축수산물: 11년 △24.8억 달러 → 14년 △29.6억 달러 (**4.8억 달러 ↓**)

< EU GDP 성장률 추이, 한-EU FTA 교역구조 변화 >

(단위: %, 백만 달러)



자료: 조선일보, 주저앉는 中·日·유럽 ... 美 '나홀로 회복', 2015.1.1.

	2011년			2012년			2013년			2014년		
	수출	수입	수지	수출	수입	수지	수출	수입	수지	수출	수입	수지
자동차	5784	3188	2596	5234	3788	1446	5821	4431	1390	5696	6798	-1102
기계	4654	8726	-3775	4575	9030	-4465	4643	10379	-5735	5626	10590	-4963
기초산업기계	1629	3090	-1461	1664	3333	-1679	1630	4143	-2513	1950	4006	-2056
산업기계	1947	2813	-866	1623	2776	-1153	1701	2995	-1294	2128	2909	-781
기계요소공구, 금형	795	1897	-805	1113	2134	-1021	1154	2474	-1320	1311	2767	-1455
기타기계류	283	926	-643	175	787	-612	158	767	-608	237	908	-671
농축수산물	202	2681	-2479	225	2650	-2425	228	2993	-2765	279	3246	-2967
농산물	86	1276	-1190	93	1435	-1342	111	1755	-1644	134	1619	-1485
축산물	13	1151	-1138	13	909	-896	9	858	-849	9	1194	-1185
임산물	6	160	-154	12	202	-190	6	267	-261	8	304	-296
수산물	97	94	3	107	104	3	102	113	-11	128	129	-1

2. 미국-EU FTA에 따른 농업경쟁력 강화, 소비자 후생 확대

- EU, 미국과의 FTA 발효에 따른 해외시장 개방 확대, 농업경쟁력 강화 노력으로 농축수산물은 전반적으로 수출 증가세 시현
- 대EU 축산물 수출 하락(-25%)을 제외하고 전 품목의 對 EU·미 수출이 증가

< FTA 체결국별 농축임수산물 수출 현황 >

(단위: 천 달러)

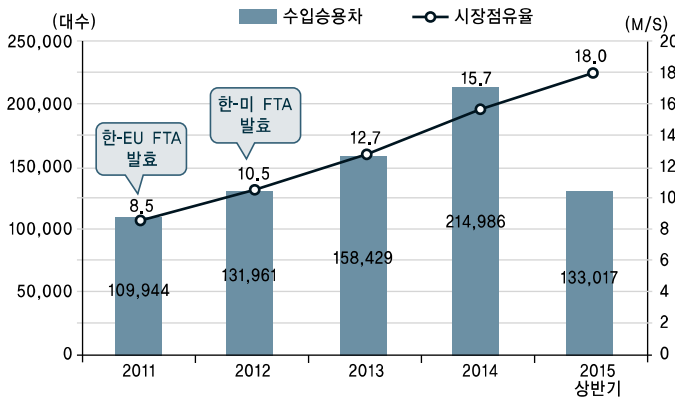
구분	농산물			축산물			임산물			수산물		
	2011	2014	증감률	2011	2014	증감률	2011	2014	증감률	2011	2014	증감률
EU	86,471	133,615	54.5	12,616	9,466	-25.0	6,420	7,873	22.6	97,255	127,675	31.3
미국	331,980	456,765	37.6	30,708	40,816	33.0	6,819	9,830	44.2	178,894	214,860	20.1

자료: KITA(MTI 01, 02, 03, 04 기준)

- EU, 미국과의 FTA 발효에 따른 관세인하로 국내 자동차 소비자의 후생(가격인하, 선택범위 확대)도 개선

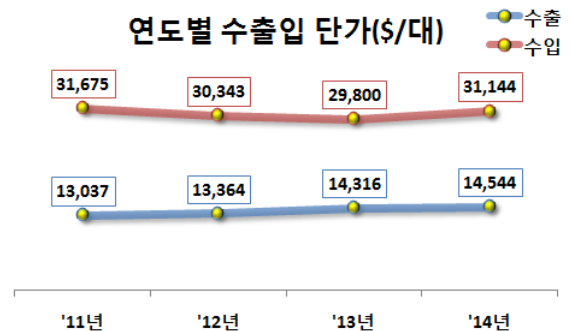
- 전체 수입승용차 대당 판매가는 11년 31,675달러에서 14년 31,144달러로 소폭 (1.6%) 인하. 이는 14년 2,000cc 초과 휘발유 승용차 판매가격이 전년 대비 20.5% 상승한 데 기인
- 미국산 자동차는 한-미 FTA 발효 후 즉시 관세가 인하(8% → 4%)되어 수입규모가 3년 사이 36% 증가. 16년부터 추가 관세 인하(4% → 0%) 예정
- * 미국산 자동차 한국 수입: '11년 3.8억 달러 → '14년 9.8억 달러 (2.5배 증가)
한국산 자동차 미국 수출: '11년 89.4억 달러 → '14년 150.1억 달러 (1.7배 증가)

< 수입승용차 판매, 점유율 추이 >



자료: 국토교통부, 신규등록 기준

< 승용차 대당 수출입 단가 >



자료: 관세청, 2014년 승용차 수출입동향

< 배기량별 평균 수입단가 >

(단위: \$/대, %)

배기량별		연도	'11	'12	'13	'14
소형	1,000cc 초과 1,500cc 이하	휘발유	21,487	17,710 (△17.6)	17,287 (△2.4)	19,191 (11.0)
	1,500cc 이하	경유	24,155	16,578 (△31.4)	13,416 (△19.1)	14,448 (7.7)
중대형	1,500cc 초과 2,000cc 이하	휘발유	23,090	24,002 (3.9)	22,187 (△7.6)	22,455 (1.2)
		경유	25,481	24,866 (△2.4)	26,664 (7.2)	27,995 (5.0)
	2,000cc 초과	휘발유	38,401	36,151 (△5.9)	33,891 (△6.3)	40,840 (20.5)
		경유	38,508	39,186 (1.8)	40,957 (4.5)	43,904 (7.2)
합계			31,675	30,343 (△4.2)	29,800 (△1.8)	31,144 (4.5)

* ()는 전년대비 증감률(%), 수입 경차의 경우 통계산출의 어려움 때문에 해당 내용 없음

자료: 관세청, 2014년 승용차 수출입동향

3. 피해보전방법으로 무역이득공유제가 정당한가?

- 기존 농업분야 FTA 피해대책 수립·실행과정에서 발생한 예산낭비 사례 방지대책부터 우선 마련되어야 함
- 그 동안 정부는 FTA 관련된 농어민 피해대책예산으로 08~14년 총 17조 4,777억 원 규모 예산을 책정·실행 중. 집행실적은 14조 8,849억 원임(집행률 85.2%)

< 농업분야 FTA 국내보완대책 예산 계획 및 집행 실적 >

(단위: 억 원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
예산계획(A)	13,918	15,028	17,076	22,187	29,597	36,383	40,588
집행실적(B)	9,148	11,674	13,954	20,073	28,241	32,469	33,290
집행률(B/A)	65.7	77.7	81.7	90.5	95.4	89.2	82.0

주 : 정부재정 및 농협자금 일부 포함

자료 : 한국농촌경제연구원(2015.5.)

< 농업분야 지원 규모(25조 4천억 원) >



자료: 양승룡, 무역이득공유제: 쟁점과 추진방향(국회토론회), 2014.12.18

- 그러나 기 농업분야 FTA 피해대책 수립·실행과정에서 FTA와 직접적 관련이 없는 품목 예산지원*, 소수 특정인 예산 독식** 예산 낭비사례 빈번
- * 한-칠레 FTA 발효로 피해가 클 것으로 예상되는 시설포도, 키위, 복숭아 생산자를 지원하였으나 실제 FTA 발효 이후 이들 품목의 피해가 뚜렷하지 않아 대상품목 선정의 적절성에 대한 의문이 제기 (국회예산정책처, 한-미 FTA 농업부문 보완대책 및 쟁점, 2010.10.)
- ** 한-미 FTA가 발효된 이후 정부가 지원 대책으로 내놓은 지원금이 총 54조 원이다. 그러나 이 지원금의 수혜를 놓고 각 지자체별로 잡음이 끊이지 않는다. 말하자면 행정관서 문턱이 닳도록 드나드는 10% 이내의 소수 특정 농업인들이 독식을 하고 있어 이의 고른 지원이 도마에 올랐다. (농촌여성신문, FTAs 지원금 낭비 없어야, 2012.3.19.)
- 따라서 향후 FTA 피해보전은 기존 농업분야 FTA 국내대책을 보완하고, 예산집행을 효율화하는 것이 우선되어야 함

- 기업은 FTA를 통해 이익 확대 시 세금 납부액 역시 자동적으로 증가하므로 농어업인 피해대책은 조세수입 확대를 통해 마련된 재정수단을 활용하는 것이 원칙
 - 기업은 이윤창출과정에서 재료비, 인건비, 영업비, 전기료, 세금 등으로 협력업체, 임직원, 정부, 국민(농민) 등 이해관계자 배분 (매출 중 99.9% 이상 국민에 배분)
 - 기업 매출 대부분이 전 국민에게 배분되고, 우리 국민 호주머니로 들어가지 않는 것은 외국에서 수입한 재료비와 해외 기업에 지불하는 특허권료 정도뿐임
- 개별기업의 FTA 효과에 의한 이익만 산출하는 것은 기술적으로 불가능
 - 무역 이익은 관세뿐만 아니라 기술개발, 생산성 향상, 비용절감, 근로자 교육·훈련, risk-taking 등 다양한 내적요소와 경기, 시황, 환율 등 외적 요소가 함께 작용
 - 산업별 이득·피해 산출은 이론적으로 가능할지 모르나, 개별기업 이익에서 FTA 순이익만을 따로 산출하는 것은 불가능
 - 동일산업 내에서도 다루는 품목 또는 FTA 활용 여부에 따라 FTA로 이익을 보는 기업과 보지 않는 기업이 혼재하고 있어 특정산업이 FTA 이익산업이라고 특정 짓는 데는 무리가 있음
- 경제계는 2003년 한-칠레 FTA 이후 1사 1촌 운동 등 농촌살리기, 농업경쟁력 강화를 위한 다양한 사업 전개 중

< 경제계의 농촌살리기, 농업경쟁력 강화 사업 사례 >



- 전경련 등 경제단체 농축산물 소비활성화, 농가소득 증대 협약(14.11.20)
 - 농식품 수출 지원 (14.8.20): 대한상의를 중심으로 농식품 수출개척협의회에 대기업 참여 확대, 농식품 수출애로 해소, 해외시장정보 조사, 대기업 퇴직인력 활용 농식품 수출업체 대상 컨설팅 지원 강화

Ⅲ. 해외사례

- 국제적으로 무역자유화에 따른 피해산업 및 경제주체에 대한 지원은 제조업의 경우 무역조정지원제도, 농수산업의 경우 통합 농수산정책 틀에서 운영
 - 미국은 2002년부터 무역조정지원제도(TAA ; Trade Adjustment Assistance)에 농업을 포함하여 농어민을 대상으로 신상품 개발, 신규시장 개척, 대안적 기술 및 재취업 직업훈련 등의 서비스를 제공
 - 동 제도는 한국의 무역이득공유제와 달리 시장개방에 따른 피해보전지원제도가 아니라 적응력 및 경쟁력을 향상시키기 위한 지원제도

< 미국의 무역조정지원 프로그램 >

- 미국의 TAA는 「1962년 무역확대법(Trade Expansion Act)」 제정으로 도입. 「2002년 무역법(The Trade Act of 2002)」 등 개정을 거쳐, 동 제도를 강화하였으나, 현재는 「2011년 무역조정지원법(The Trade Adjustment Assistance Act of 2011)」의 일몰규정 발동 중
- 미국의 TAA는 지원대상을 근로자, 기업, 농업으로 구분하여 각각 운영되고 있으며, 미국 TAA의 핵심은 근로자 지원으로 전체 예산의 90% 이상이 근로자 TAA에 배정

< 미국 TAA 주요 내용 요약 >

	근로자 TAA	기업 TAA	농업 TAA
도입시기	1962년 무역확대법 (Trade Expansion Act of 1962)		2002 무역법 (Trade Act 2002)
주관부처	노동부 고용훈련청 (DOL ETA)	상무부 경제발전청 (EDA)	농림부 외국농산물서비스
시행기관	노동부 고용훈련청 (DOL ETA)	무역조정지원센터 (TAA Center)	지역 농업진흥청 (Local FSA Service Center)
연간예산	656백만 달러	16백만 달러	22.5백만 달러
지원내용			

주: 연간예산 기준은 근로자 TAA는 '14년, 기업 TAA는 '13년, 농업 TAA는 '11년 기준
 자료: CRS(2014), EDA, U.S. Department of Commerce, ISDA FSA(2011)

- EU, 일본, 스위스 등은 통합적 농수산정책의 틀 내에서 직불제와 재해보험제도 확충 등을 통하여 농어업인 소득 및 경영안정망을 확충하는 방향으로 별도의 농수산물 시장개방에 따른 피해구제제도 없이 포괄적 농어업경영안정제도 실시
- 해외 주요국의 무역피해지원제도의 운영재원은 정부재정이며, EU의 경우는 회원국의 기여금과 EU 전통재원으로 구성된 공동기금을 활용

IV. 바람직한 정책방향

□ 정부재정 활용

- FTA 이행으로 기업이익이 증가하면 재정수입도 증가하므로 농어업인 피해대책은 증가된 정부재정으로 집행하는 것이 원칙
 - 기업은 경제활동을 통해 창출한 이익에 대해 합법적으로 세금을 납부하고 있으며, FTA를 통해 기업이익이 증가할 경우, 납부세액 역시 늘어나므로 확대된 재정수입으로 피해산업 지원 가능
 - * 경제활동에 의한 이익창출에 대해 이미 세금이라는 합법적인 비용을 부담하고 있으며, 법인세 납부를 국가재정에 큰 기여 하고 있음
- FTA 이익에 대한 별도 부담금 부과는 FTA 효과를 반감시키고, 해외시장 개척 중소 수출기업에도 큰 부담으로 작용
 - 기업의 이윤에 대한 기대감을 낮춰 혁신동기와 FTA 활용유인을 현저히 저하시키고, 특히 중소기업의 경우 FTA 활용 자체를 포기할 가능성 상존
- FTA는 수출 증대뿐 아니라 수입물품 국내가격 하락으로 소비자 후생을 증진시키는 효과가 있으므로 일반 소비자들도 FTA의 큰 수혜집단 중 하나임

□ Positive, Win-Win 농업경쟁력 강화대책

- 현재의 소모적인 Zero sum 방식 무역이득공유제 논의에서 벗어나 일본과 같이 농업 경쟁력 강화, 수출산업화 국가전략이 마련되어야 함
 - 아베 정권은 2013년 농업분야 격렬한 반대에도 경제·산업구조의 근본체질 개선 위해 TPP(환태평양경제동반자협정) 참여 결정
 - 동시에 2014년 농업 수출산업화를 위한 민관합동협의체*를 구성하고 자국 食산업 관련 인프라(생산기술, 농업기계, 유통망 등 패키지화) 확충을 통해 관련 산업 해외 매출을 '20년까지 현재 2배 수준인 5조 엔, '30년 20조 엔 확대를 진행 중
 - * 농림성 중심 민관연계협의체에 닛산식품홀딩스, 이온, 일본통운, 미즈호은행, 마루베니, 종묘협회, 전농(JA), JETRO 참가. 아시아, 중동, 남미, 아프리카 등 7개 지역 전략 수립 후 구체적 프로그램을 발굴하면, 정책금융기관 지원 통해 기업 투자리스크 경감