

무역자유화(FTA) 확대에
따른 조세 및 재정정책의
방향에 관한 연구

2008. 12

김종면 · 김승래 · 손원익
송호신 · 이명현

서 언

우리나라는 경제개발의 초기 단계부터 수출입국 정책을 표방하며 경제에서 수출이 큰 비중을 차지하였다. 또한 1990년 시기 이후로 개방화와 세계화의 추세를 타고 수출은 물론 수입 역시 크게 증가하였다. 이러한 무역자유화의 추이에 더하여 최근에는 양자간 자유무역협정(bilateral free trade agreement), 즉 FTA를 통하여 우리나라를 비롯하여 세계 주요국 간의 거래가 더욱 활성화되고 있다.

특히 최근의 FTA 체결 및 추진은 중장기적으로 산업구조 개편, 경제성장 제고 등 무역자유화의 파급효과를 통하여 세수 및 재정지출에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이와 더불어, FTA에 따른 제반 후속조치의 대부분 역시 조세·재정분야의 정책도구 사용을 전제로 하고 있으므로, FTA에 따른 조세·재정정책의 종합적 대응방향에 대한 분석의 필요성이 제기되고 있다.

본 연구는 FTA 확대라는 대내외적인 환경 변화에 즈음하여, FTA에 따른 제반 후속조치의 필요성과 방향에 대해 조세·재정정책의 관점에서 정리하였다. 보고서 집필에는 본 연구원의 김종면, 김승래, 손원익, 송호신 박사와 인천대학교의 이명헌 교수가 참여하였으며, 저자들은 조세·재정의 주요 정책수단별로 각국 사례와 우리나라의 현황을 감안하여 현실성 및 우선순위 판단의 기초를 마련하고 이에 따른 정책시사점 및 조세·재정의 중장기 조정 방향을 제시하였다. 형평성 강조에 따른 과도한 직접적 재정지원은 우리 경제의 중장기적 효율성을 저해할 수 있으므로 이에 대한 고려와 함께,

무역자유화 확대에 따른 경제성장, 산업경쟁력, 농업 등 취약부문의 이슈 등 여러 측면을 종합적으로 고려하면서, 조세 및 재정부문에서 FTA에 대한 정부정책의 방향을 설정하고 대책을 마련하는 데 본 보고서가 일조하기를 기대한다.

본 보고서의 내용은 저자들의 견해이며 한국조세연구원의 공식견해가 아님을 밝힌다.

2008년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

목 차

I. 서론	15
II. 주요 FTA 현황	19
1. 우리나라의 FTA 추진 현황	19
가. 한국-칠레 FTA	21
나. 한국-싱가포르 FTA	23
다. 한국-EFTA FTA	26
라. 한-미 FTA	28
2. 한-미 FTA의 주요 내용 및 예상 효과	28
가. 농업	29
나. 제조업	30
3. 한-미 FTA로 인한 세수효과 전망	35
가. 관세수입 감소(관세장벽의 제거)	40
나. 자동차 관련 조세수입 감소(비관세장벽의 제거)	42
다. 성장에 의한 세수 증대 가능성	47
III. 무역자유화 효과에 따른 학술적 논의	48
1. 무역자유화가 고용에 미치는 효과	49
가. 총 고용의 변화	50
나. 부문별 고용의 변화	54
다. 임금의 변화	56

라. 기타 무역자유화에 따른 고용 효과: 이질성, FDI, 노동시장 구조 등	57
2. 무역자유화가 성장에 미치는 효과	59
가. 이론적 연구	60
나. 실증적 연구	61
3. 자유무역협정(FTA)이 교역 및 소득에 미치는 효과 실증분석	63
4. 자유무역협정(FTA)의 확대에 따른 정부의 역할	71
 IV. FTA 관련 조세지원 방향	73
1. 조세지출 개요	73
가. 개념	73
나. 지원 논리	75
다. 장단점	77
라. 유형	79
마. 기준조세체계	81
바. 시사점 및 정책방향	83
2. FTA와 조세지원	84
 V. FTA 관련 재정지원 대책	87
1. 해외사례 (1): OECD의 논의와 유럽과 칠레 사례	87
가. OECD의 논의	87
나. 유럽	88
다. 칠레	92
2. 해외사례 (2): 미국의 무역조정지원제도	93
가. 무역조정지원(TAA) 개요	93

나. 기업 지원	95
다. 노동자 지원	105
라. 농업 지원	107
마. 미국 TAA에 대한 평가	110
3. 우리나라의 FTA 지원제도	115
가. 농업	115
나. 제조업 등 기업과 근로자 지원	124
다. 피해지원제도의 문제점에 대한 논의	132
4. 한·미 무역조정지원 비교	133
5. 정책 시사점	136
가. 정책방향	136
나. 구체적 정책시사점	137
VI. 근로자 무역조정지원제도의 검토	139
1. 근로자 무역조정지원(TAA)제도	139
가. 미국 근로자 무역조정지원제도	139
나. 우리나라 근로자 무역조정지원제도	145
2. 무역조정지원에 대한 평가	149
가. 무역조정지원(TAA) 정책에 대한 이론적·학술적인 평가	149
나. TAA 실효성에 대한 평가: 미국 감사원(GAO)의 평가 ..	153
다. 재정 측면에서의 미국 TAA 평가	155
3. 우리나라 무역조정지원제도의 방향 및 평가	159
가. 현재 우리나라 무역조정지원제도의 보완적 추진 방향: 지원 대상의 확대	159
나. 미국과 우리나라의 비교 및 시사점	160
다. 재정 측면에서의 평가 및 시사점	161

VII. FTA 관련 농업부문의 재정정책 방향	164
1. 거대경제권과의 FTA가 농업에 미칠 영향 전망	164
2. 농업의 특성	165
가. 높은 대외보호 수준	166
나. 저소득	168
다. 농업소득의 불안정성	170
라. 노동력의 고령화와 낮은 교육수준	174
마. 정책적 함의	176
3. FTA 관련 농업정책의 현황과 개선방향	177
4. 농업소득 안정화 정책 관련 외국의 사례	179
가. 일본	180
나. 미국	181
다. EU	183
라. 캐나다	184
마. 국가별 정책의 비교와 시사점	185
5. FTA에 대응하기 위한 농업정책 개선방향	187
가. 정책의 원칙	187
나. FTA에 대응하기 위한 정책체계	187
다. 주요 정책별 대응방향	188
6. 경영체 단위 소득안정정책의 재정소요 추정과 농업재정구조	192
가. 추정방법	193
나. 추정결과	196
다. 정책적 함의	197
VIII. 요약과 결론	200

참고문헌 204

< 부 록 > 21

표 목 차

<표 II- 1> 우리나라의 FTA 추진 현황	0
<표 II- 2> 2002년 한·칠레 양국간 수출입	2
<표 II- 3> 세계 주요 항만의 2004년 컨테이너 물동량(추정)	4
<표 II- 4> 싱가포르의 FTA 체결 및 협상추진 현황 (2006년 6월 현재)	25
<표 II- 5> 한국의 對싱가포르 품목별 수출입구조 (2004년 MTI 4단위 기준)	26
<표 II- 6> 한·EFTA FTA의 경제적 효과	27
<표 II- 7> 한미 FTA에 의한 생산액 감소 전망	0
<표 II- 8> 주요 업종별 협상 결과	3
<표 II- 9> 한미 FTA 농산물 양허 중요 내용	3
<표 II-10> 한미 FTA가 제조업 생산에 미치는 영향	3
<표 II-11> 피해산업 지원을 위한 예산소요 추정	3
<표 II-12> 한국의 자동차 관련 세제	3
<표 II-13> 한미 FTA 이후 우리나라 자동차세율	8
<표 II-14> 한미 FTA 체결로 인한 직접적 재정수입 변화	0
<표 II-15> 우리나라 관세수입의 재정기여도 추이	11
<표 II-16> 한미 FTA의 관세 철폐에 따른 재정수입 변화	2
<표 II-17> 우리나라 자동차 관련 세목 및 세수구성	4
<표 II-18> 자동차 특소세 간소화의 세수변화 효과 (한미 FTA 시나리오)	45

<표 II-19> 자동차세 간소화 시나리오의 세수변화 효과 (한미 FTA 시나리오)	46
<표 II-20> 한미 FTA의 자동차 관련 재정수입 (국세 및 지방세) 변화	46
<표 III- 1> 식 (1)의 추정결과	6
<표 III- 2> 식 (4)의 추정결과	8
<표 III- 3> FTA 교역국가 1개국 추가시 무역증대 효과	9
<표 III- 4> 자유무역협정에 따른 국가별 무역증대 효과: NAFTA와 EU 효과	70
<표 V- 1> 유럽구조기금	8
<표 V- 2> 미국 무역조정지원제도의 주요 내용	9
<표 V- 3> 지원대상승인 기업의 산업분류별 분포(1995~99)	101
<표 V- 4> EDA를 통한 기업 TAA 지원금 현황(1998~2006)	104
<표 V- 5> TAA 신청 및 승인 현황(2001~2006)	105
<표 V- 6> 노동자 지원 TAA 승인 건수	107
<표 V- 7> 승인 후 누적 폐업률	111
<표 V- 8> FTA기금 총투융자 계획(2004~2010)	117
<표 V- 9> FTA기금 연도별 계획 및 실적	118
<표 V-10> 한미FTA 농업 관련 국내보완대책 재정지원 계획 (2008~2017년)	123
<표 V-11> 한미FTA 투융자 규모(20.4조원)	123
<표 V-12> 사업전환지원사업 실적	128
<표 V-13> 한·미 무역조정지원(기업지원) 비교	135
<표 VI- 1> 미국 TAA 관련 예산 규모	140

<표 VI- 2> 근로자 TAA 관련 신규 법률 대조	144
<표 VI- 3> 우리나라의 무역조정지원제도	146
<표 VI- 4> 한미 FTA 고용대책 등을 위한 주요 제도 변경 내용	148
<표 VI- 5> HCTC 지급액 및 관련 행정비용(GAO(2007))	155
<표 VI- 6> TAA 관련 운영현황(1995~2007년)	158
<표 VI- 7> 한국 및 미국 무역조정지원제도의 내용 비교	161
<표 VII- 1> 농가와 도시근로자가구의 평균소득	168
<표 VII- 2> 연령별 평균농가소득과 최저생계비 미달농가 비율 ...	169
<표 VII- 3> 영농 형태별 중심작목의 농업수입 중 비중	172
<표 VII- 4> 영농 형태별 소득률(=농업소득/농업총수입)	172
<표 VII- 5> 농가소득 대비 부채	173
<표 VII- 6> 전국가구 가구주 및 농가 경영주의 연령분포 비교 (2005년)	175
<표 VII- 7> 전국가구 가구주 및 농가 경영주의 교육수준 (2050년)	176
<표 VII- 8> 경영체단위 소득안정제도의 재정소요 추정	176

그림 목 차

[그림 II-1] 피해산업별 무역수지 적자의 연차별 추이	34
[그림 III-1] 무역개방 국가의 초기 소득수준과 연평균 경제성장률 (1인당, 1970~1989)	62
[그림 III-2] 무역폐쇄 국가의 초기 소득수준과 연평균 경제성장률 (1인당, 1970~1989)	63
[그림 III-3] 추정된 무역규모(수평축) 및 실제 무역규모 (수직축)	67
[그림 III-4] 무역자유화에 따른 고용 사정 및 정부의 정책	72
[그림 V-1] Flowchart of the TAA Process	97
[그림 V-2] Distribution of certified Firms, by Gross Annual sales, calendar Years 1995~1999	98
[그림 V-3] Distribution of Certified Firms GAO Interviewed, by Gross Annual Sales	99
[그림 V-4] Distribution of Certified firms, by Number of Employees, Calendar Years	100
[그림 V-5] Distribution of Certified firms GAO Interviewed, by Number of Employees	100
[그림 V-6] Trade Adjustment Assistance Centers' Total Expenditures, Cooperative Agreement years 1995~1999	103

[그림 VI-1] 미국 TAA 역사(1962~2003)	140
[그림 VI-2] TAA 프로그램 변천	145
[그림 VI-3] FTA 고용지원체계	147
[그림 VI-4] 근로자 지원의 절차	148
[그림 VI-5] 훈련·구직·재취업 관련 지출 및 TRA 지출 규모 추이	156
[그림 VI-6] 근로자 무역조정지원이 재정에 미치는 영향(미국) ..	157
[그림 VII-1] 우루과이 라운드 이후 각국의 농산물, 공산품 양허세율 수준	167
[그림 VII-2] 소득증가 계층별 농업소득/근로소득 불안정 가구의 비율	171
[그림 VII-3] 농가의 경영주 연령분포	174
[그림 VII-4] 2003 푸드시스템 구조 흐름도	192

I. 서론

우리나라는 칠레와의 FTA 체결 이후, 싱가포르, EFTA, ASEAN 등과도 FTA를 체결하였고, 2007년도에 미국과 FTA를 체결함으로써 FTA를 통한 무역자유화 및 경제통합에 있어서 중요한 단계에 진입하였다. 정부는 앞으로도 WTO체제 아래 진행되는 다자간 무역자유화를 추진함과 동시에, 현재 진행중인 EU, 캐나다와의 FTA를 포함하여 중국, 일본과의 FTA도 적극적으로 추진할 것으로 전망된다. 이러한 FTA의 추진은 상품과 생산요소의 자유로운 이동을 통해서 자원의 배분을 보다 효율적으로 하고, 자본축적과 기술진보 촉진을 통하여 경제성장, 고용창출에도 거시적으로 긍정적 효과를 가져올 것으로 기대된다.

그러나, 이러한 FTA의 추진은 정책당국을 포함한 경제주체에 게 새로운 도전을 제기한다. FTA를 통하여 초래되는 각 부문별 경쟁조건의 변화는 자원의 이동에 대한 압력으로 작용하며, 이 이동 과정은 흔히 경제의 '구조조정'으로 불리는데, 이 과정에서 경제주체들은 소득의 감소, 실업, 파산 등을 경험하게 되기도 하고, 구인난, 자금조달의 어려움, 비용 상승을 겪기도 한다. 또한, 이러한 조정 과정이 모두 원활히 이루어진다고 하더라도 소득감소를 경험하는 계층이 존재할 수 있다. 정부는 이러한 구조조정 과정이 원활하게 이루어지도록 지원할 과제를 안게 되며, 필요한 경우 소득재분배를 해야 할 필요성이 발생할 수도 있다. 이러한 과제의 수행은 많은 경우 조세·재정정책의 변화를 필요로 한다. 또한,

FTA 자체를 통해 조세·재정정책의 자체가 필연적으로 바뀌어 (가장 직접적인 예로 관세의 철폐를 들 수 있음) 정책의 제약조건이 바뀌는 물론이다.

이 연구는 이러한 기본적 인식을 바탕으로 FTA의 확대에 따른 조세·재정정책의 여건 변화를 점검하고 바람직한 정책의 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 보다 구체적으로 다음과 같은 질문에 답하고자 한다.

첫째, 현재 추진되고 있는 FTA는 우리나라 경제에 거시적으로 어떤 영향을 끼칠 것인가? 그리고 특히 그것이 재정여건에는 어떤 영향을 끼칠 것인가?

둘째, FTA의 진전과 더불어 조세 및 재정정책은 어떤 역할을 해야 하는가? 보다 구체적으로, 무역자유화 과정에서 나타나는 구조조정의 문제와 관련하여 일반적인 사회안전망이나 노동시장 정책 이상의 정책이 필요한가? 필요하다면 어떤 그 정책은 어떤 형태여야 하는가?

셋째, 특히 FTA의 진전에 따라 구조조정의 부정적 압력을 통과해야 하는 근로자와 농업에 대해서는 어떤 정책적 방향 설정이 필요한가?

이러한 질문에 답하기 위해서 이 연구는 다음과 같이 구성되어 있다.

제II장과 제III장은 첫 번째 질문에 답하기 위한 것이다. 제II장은 우리나라의 FTA 현황을 정리하되 현재 체결되어 있는 FTA 중 압도적으로 중요한, 한미 FTA가 우리 경제에 미치는 거시적 영향과 세수에 미치는 영향을 중심으로 살펴본다. 이 장은 주로 기존 연구의 정리의 형식을 취한다. 제III장은 무역자유화가 재정여건의 기본적 조건이 되는 고용과 성장에 어떤 영향을 미치는가를 기존문헌과 실증분석을 통해서 살펴본다. 구체적으로 FTA가

우리나라의 고용과 성장에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대해서는, 주로 일반균형계산(CGE) 모형을 통해서 사전적으로 전망을 하는 많은 연구가 이미 이루어졌다. 여기서는 이 문제에 대한 보다 폭넓은 고찰을 위해서 주로 사후적으로 실증 검증을 시도한 문헌들의 보고를 정리하고자 한다. 또한, 다국가 횡단면 실증 데이터를 통하여 FTA가 1인당 국민소득에 미치는 영향을 계량경제학적으로 분석하고자 한다.

제IV장과 제V장은 두 번째 질문에 답하기 위한 것이다. 이를 위해서 먼저 조세지원정책의 타당성 및 가능성을 살펴볼 것이다. 또한 재정지원정책과 관련하여 OECD의 관련 논의를 정리하고, 해외의 FTA 관련 재정지원 정책들과 우리나라의 FTA 관련 지원제도들의 내용을 비교한 후 그로부터 시사점을 도출하는 방식을 취할 것이다.

제VI장은 세 번째 질문에 답하기 위한 것이다. 제VI장은 무역자유화로 인한 구조조정 압력에 직면한 근로자를 직접적으로 지원하는 미국의 근로자 무역조정지원 제도에 대한 평가를 정리하고 시사점을 도출하고자 한다. 미국의 무역조정지원(Trade Adjustment Assistance: TAA) 제도는 무역자유화로 인한 구조조정 문제에 가장 직접적으로 대응하는 정책 형태라 할 수 있다. 이 제도는 기업과 농민도 대상이 되지만, 정책대상의 핵심은 근로자이다. 이와 같은 근로자에 대한 무역조정지원 제도의 내용과 그에 대한 이론적·실증적 평가와 재정적 영향을 살펴봄으로써 우리나라의 무역조정지원 제도의 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

제VII장에서는 FTA와 관련하여 농업정책체계의 개선방향을 제시하고자 한다. 미국, EU, 중국-일본 거대 경제권과의 FTA가 농업에 미칠 전망을 기존의 연구에 기초하여 살펴본 후, 대외 개방이 농업에 미칠 구조조정과 관련하여 정책적으로 고려하여야 할 우리 농업의 특징을 정리한다. 이에 비추어 현행 정책체계를 검토

한 후, 그 맥락에서 중요한 농업소득 안정을 외국에서는 어떤 정책수단으로 도모하고 있는지를 살펴본다. 이러한 검토에 입각하여 우리 정책체계의 개선방향을 제시한다. 그러한 정책체계에서 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 보이는 농가단위의 소득안정 제도에 주목하여 제도 도입 시의 재정 소요를 전망한다.

끝으로 제Ⅷ장에서는 각 장에서 도출된 중요한 정책 시사점들을 요약하고 결론을 제시한다.

II. 주요 FTA 현황¹⁾

1. 우리나라의 FTA 추진 현황²⁾

2003년 참여정부 출범 이후 정부는 FTA 정책을 본격적으로 구체화하여 'FTA로드맵' 수립하였으며 다음과 같은 FTA 추진전략을 세웠다. 첫째, FTA를 동시다발적으로 추진하여 체결 진도를 단기간에 만회하여 기업들의 기회비용을 최소화하고, 각 FTA별로 서로 다른 효과를 상호 상쇄·보완할 수 있도록 하고자 하였다. 둘째, 우리 경제의 선진화와 경제적 이익의 극대화를 도모할 수 있도록 거대·선진 경제권과의 FTA를 지향하고, 지속적으로 우리 경제의 성장동력을 확보하기 위하여 신흥 유망시장과의 FTA도 적극적으로 추진하였다. 셋째, FTA 내용에 있어 상품분야뿐만 아니라, 서비스, 투자, 정부조달, 지적재산권, 기술표준 등을 포함하는 포괄적이고, WTO plus적인 FTA를 지향하고자 하였다. 넷째, 체계적인 정책결정 절차와 국민적 공감대를 바탕으로 한 FTA를 추진하고자 하였다. 이를 위해 2004년 6월 대통령 훈령으로 '자유무역협정체결절차규정'(대통령 훈령)을 제정하여 FTA 추진과정의 투명성을 제고하고 'FTA민간자문회의'를 설치하여 각계의 의견을

-
- 1) FTA(Free Trade Agreement)는 국가간의 상호 무역증진을 위해 관세 철폐를 중심으로 나라와 나라 사이의 제반 무역장벽을 완화하거나 철폐하여 무역자유화를 실현하는 양국간 또는 지역 사이에 체결하는 특혜 무역협정을 말한다.
 - 2) 본절은 『FTA로 인한 무역피해 근로자 지원방안 연구』의 제2장 1절에 기초하였다.

수렴하고자 하였다. 이러한 추진전략하에 2008년 7월 현재 타결 및 발효 중인 FTA는 3개로서 각각 칠레, 싱가포르, EFTA와 체결한 FTA이다. 아세안 및 미국과도 FTA를 체결하였으나 아직 발효되지는 않은 상태이다.

<표 II-1> 우리나라의 FTA 추진 현황

타결 및 발효	<ul style="list-style-type: none"> - 칠레(2004년 4월 발효) - 싱가포르(2006년 3월 발효) - EFTA(2006년 9월 발효) - ASEAN(2006년 6월 발효, 상품부문)
타결	<ul style="list-style-type: none"> - ASEAN(2007년 11월 서명): 서비스부문 - 미국(2007년 6월 서명)
추진중인 FTA	<ul style="list-style-type: none"> - ASEAN: 투자 - 캐나다 - 멕시코 - 인도 - EU - 일본
기타 여건 조성 또는 사전 협의	<ul style="list-style-type: none"> - 중국 - 호주 - 뉴질랜드 - MERCOSUR¹⁾ - GOC²⁾

주: 1) MERCOSUR(Mercado Comun del Sur : 남미공동시장)는 남미지역 최대경제 통합체로서 회원국은 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이이며 2007년 11월 현재 베네수엘라가 가입절차를 진행중에 있음.

2) GCC(Gulf Cooperation Council: 걸프협력이사회) : 사우디, 쿠웨이트, UAE, 바레인, 오만, 카타르 6개국간 체결된 공동시장 형태의 경제협력 체로 1981년 창설

1. 세계 각국의 FTA 시행에 관하여는 <부록>을 참조하십시오.

자료: 외교통상부 자유무역협정 홈페이지(<http://www.fta.go.kr/user/>)

가. 한국-칠레 FTA³⁾

칠레와의 FTA는 태평양을 사이에 둔(Trans-Pacific) 국가와의 첫 FTA라는 점에서 큰 의미를 갖는다. 이를 계기로 유망시장 중 하나인 중남미로 우리 기업의 활동 반경을 넓히고 수출시장을 다변화하는 데 필요한 통상 인프라를 구축할 수 있게 되었다. 칠레로서도 아시아국가와의 FTA를 최초로 성사시킴으로써 이 지역으로의 교역을 확대해 나갈 수 있는 중요한 계기를 마련하게 되었다. 칠레와의 양자간 FTA를 채택함으로써 WTO체제의 다자간 협상을 통한 무역자유화에서는 얻을 수 없는 상호 호혜적인 이익을 최대한 반영할 수 있게 되었다. 특히 쌀, 사과, 배 등을 동 협정의 예외품목으로 하여 농업부문의 피해를 최소화하도록 하였으며 승용차, 화물자동차, 컴퓨터 등 對칠레 수출의 67%를 차지하는 품목에 대해 발효 즉시 관세 철폐를 확보하였다.

정부는 칠레와의 FTA를 통해 우리 기업의 칠레시장 진출 확대를 예상하고 있다. 칠레와의 FTA를 통하여 칠레에 진출했거나 진출할 우리 기업들에 대한 차별적 경쟁조건을 해소하게 되었다⁴⁾. 한-칠레 FTA에서 칠레측은 자동차, 휴대폰, 컴퓨터, 철강 파이프 등 2,450여개 품목(대칠레 수출의 67%)을 협정 발효 즉시 자유화를 단행하고, 자동차부품, 폴리에틸렌 등 2,000여개 품목을 향후 5년 동안 균등 철폐기로 하여 주요 품목의 對칠레 수출이 단기간에 확대될 수 있을 것으로 예상된다. 또한 정부조달협정이 포함되어 칠레가 추진

3) 본절은 외교통상부와 대외경제정책연구원에서 발표한 『한·칠레 FTA의 주요내용』을 재정리한 것임

4) 칠레는 EU, 캐나다, 멕시코 및 중남미 국가 등 10개의 FTA를 체결하였으며, 미국, 일본, 싱가포르 등과도 조만간 FTA를 체결할 것으로 알려져 있다.

중인 사회간접자본 확충을 위한 대규모 프로젝트 등에 대해 우리 기업이 참여할 수 있게 되었다⁵⁾. 그러나 우리가 비교 열위에 있는 농산물에 있어서 우리에게 민감한 쌀, 사과, 배를 자유화 대상에서 완전 제외하였고 마늘, 양파, 고추, 분유, 오렌지, 참깨를 포함한 370여 개의 농산물 품목에 대한 관세 철폐 문제를 WTO 도하개발아젠다(DDA) 협상이 종료된 이후 논의하기로 하였다. 동시에 쇠고기, 닭고기, 돼지고기 등에 대해서는 일정량의 쿼터를 허용하거나 관세를 점진적으로 철폐하기로 하였으며 농산물에만 적용할 수 있는 발동이 용이한 양자 세이프가드를 협정문에 규정함으로써 예상치 못한 수입 급증에 대비한 조치도 강구하였다.

<표 II-2> 2002년 한·칠레 양국간 수출입

(단위: 천달러, %)

순위	대칠레 수출			대칠레 수입		
	품목	금액	비율	품목	금액	비율
1	자동차 ¹⁾	125,716	27.7	동괴	426,460	56.6
2	경유	44,691	9.8	동광	120,596	16.0
3	휴대용전화기	31,016	6.8	펄프	69,993	9.3
4	자동차부품	20,176	4.4	철강	39,562	5.2
5	세탁기	18,784	4.1	아연광	12,841	1.7
6	고밀도에틸렌	17,010	3.7	기타 수산가공품	12,005	1.6
7	폴리에스터직물	14,999	3.3	원목	9,981	1.3
8	스테인레스 및 금강봉강	12,297	2.7	기타 어류	8,856	1.2
9	편직물	8,635	1.9	포도	8,673	1.2
10	칼라IV(19~20인치)	7,921	1.7	제재목	7,391	1.0
11	기타	152,754	33.6	기타	37,577	5.0
	총계	453,999	100.0	총계	753,935	100.0

주: 1) 한국무역협회자동차(세단형승용차, 화물자동차, 스테이션세건, 지프형승용차)

자료: 한국무역협회

5) 칠레는 정부조달협정(GPA) 미가입국으로서 연간 정부조달 규모가 20억~30억달러 수준에 달한다.

나. 한국-싱가포르 FTA⁶⁾

싱가포르는 동아시아의 무역센터이자 세계적인 물류·금융 및 비즈니스의 중심지로서 다국적기업의 유망 투자대상지역이다. 우리나라는 싱가포르와의 FTA 체결을 통해 우리 경제시스템을 선진화시키고 서비스부문의 경쟁력을 강화함과 동시에 외국자본의 對韓투자 확대와 우리 기업의 동남아 진출 기반이 강화될 것으로 기대하였다. 또한 싱가포르와의 FTA 체결은 ASEAN⁷⁾과의 FTA 협상 추진을 위한 전략적 디딤돌 역할도 하였다. 싱가포르와의 FTA는 포괄적인 FTA로 상품분야 관세 철폐뿐만 아니라, 서비스·투자·정부조달·지적재산권 등 여타 분야에서 다양한 무역·투자 확대방안이 포함되었다. 또한 한-칠레 FTA에는 없는 금융서비스, 전자상거래, 기술표준 적합성에 대한 상호인정(MRA: Mutual Recognition Agreement), 협력 분야 등이 추가되었다. 또한 개성공단 등 북한 경제특구에서 생산된 제품이 우리나라를 거쳐 싱가포르로 수출되는 경우 한국산과 같은 원산지 물품으로 인정되어 한·싱가포르 FTA상의 특혜관세를 누리게 되어 개성공단 생산제품의 해외판로 개척을 위한 좋은 예를 창출하였다.

싱가포르는 소규모의 도시형 국가지만, 1인당 GDP는 2만 5,192 달러에 이르는 경제강국으로 2004년을 기준으로 1인당 GDP 2만 5

6) 본절은 외교통상부와 대외경제정책연구원에서 발표한 『한·싱가포르 FTA의 주요내용』을 재정리한 것이다.

7) ASEAN(Associations of South-East Asian Nations) : 동남아 지역의 경제적·사회적 기반을 강화하기 위하여 1967년 창설된 동남아국가연합으로 현재 10개국(필리핀·말레이시아·싱가포르·태국·인도네시아·브루나이·베트남·라오스·미얀마·캄보디아)으로 구성되어 있다. ASEAN과의 FTA 협상: 2004년 11월 한·SEAN 정상회의의 합의에 따라 2005년 도부터 2년간 완료를 목표로 협상이 개시되었으며, 2009년까지 관세를 철폐키로 합의하였다.

천달러, 연간 교역액은 3,354억달러에 달한다. 싱가포르는 적극적인 외자유치와 수출지향적 공업화, 지리적 이점을 활용한 국제 비즈니스 중심지화를 통한 경제발전을 추진해 왔다. 1980년대에는 전자산업 및 석유화학 등 자본·기술집약적 제조업의 발전을 통해 1990년대에는 국제적인 물류·교역거점으로서 국제금융시장 활성화와 함께 다국적기업들의 지역총괄본부로서 역할이 제고되면서 국제 비즈니스센터로 성장하게 되었다. 정부주도하에 경쟁력 강화와 경제효율화를 위해 지속적인 노력을 경주한 결과, 2005년 스위스 국제경영개발원(IMD)에 의한 국가경쟁력 평가에서 미국, 홍콩에 이어 세계 3위를 기록하였다. 자유무역을 추구하는 적극적인 대외개방정책과 물류산업의 국제경쟁력을 바탕으로 싱가포르는 2004년 현재 컨테이너 화물처리실적이 2,060만TEU를 기록해 2,193만 TEU의 홍콩에 이어 세계 2위 무역항의 위치를 차지하고 있다.

<표 II-3> 세계 주요 항만의 2004년 컨테이너 물동량(추정)

(단위: 만TEU, %)

순위	항만	2004 실적(추정)		2003 실적		2002 순위
		물동량	증가율	물동량	순위	
1	홍콩	2,193	7.3	2,045	1	1
2	싱가포르	2,060	13.8	1,810	2	2
3	상하이	1,456	29.0	1,128	3	4
4	선전	1,365	28.6	1,061	4	6
5	부산	1,149	10.4	1,041	5	3

자료: Containerisation International

싱가포르 정부는 산업정책을 기술집약적 산업의 육성과 서비스 부문의 발전에 두고, 국제비즈니스센터로서 싱가포르의 기능과 역할을 제고하기 위하여 국제비즈니스 거점화를 위한 ‘International

Business Hub 2000’, 인근 국가의 시장과 자원을 활용하기 위한 ‘Regionalization 2000’등 다양한 정책을 추진해 왔다. 이러한 결과로 싱가포르의 동아시아 최고의 비즈니스 중심지가 되었고 이는 싱가포르를 동아시아 FTA의 중심지로 만드는 원동력이 되었다.

<표 II-4> 싱가포르의 FTA 체결 및 협상추진 현황
(2006년 6월 현재)

기체결 국가	협상 중인 국가	추진 합의 국가
뉴질랜드 일본 호주 미국 요르단 EFTA ¹⁾ TPS 대 ²⁾ 인도 한국	캐나다 인도 멕시코 카타르	바레인 이집트 페루 스리랑카 파나마 쿠웨이트 UAE

주: 1) 유럽자유무역연합(EFTA)은 스위스, 노르웨이, 아일랜드, 리히텐슈타인으로 구성됨.

2) 싱가포르, 브루나이, 칠레, 뉴질랜드 4국간 FTA를 의미함.

자료: 싱가포르 통상산업부

싱가포르는 2004년 현재 한국의 7대 수출대상국, 11대 수입대상국이고, 한국은 싱가포르의 9대 수출대상국, 8대 수입대상국이다. 한국-칠레가 양국간의 비교우위 산업이 제조업 및 농업으로 상호보완성이 두드러졌던 반면 한국-싱가포르의 경우는 양국 모두 반도체 중심의 제조업에 비교우위를 보여 상호보완성은 그리 강하지 않은 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 정부는 동아시아 FTA 중심지인 싱가포르의 잠재성을 높이 평가하여 FTA를 체결한 것으로 판단된다.

<표 II-5> 한국의 對싱가포르 품목별 수출입구조
(2004년 MTI 4단위 기준)

(단위: 백만달러)

	수출		수입	
	품목	금액	품목	금액
1	집적회로반도체	2,496,2	집적회로반도체	2,259,3
2	무선전화기	506,0	개별소자반도체	132,2
3	경유	252,0	보조기억장치	129,0
4	선박	152,1	전산기록매체	113,7
5	승용차	141,7	컴퓨터부품	111,0
6	휘발유	103,9	컴퓨터	110,7
7	개별소자반도체	84,5	소프트웨어	90,9
8	합성수지	71,7	기타 정밀화학제품	87,8
9	무선통신기기부품	70,3	석유화학 중간원료	81,3
10	기초유분	68,2	합성수지	70,5
기타	철강 및 비합금강형강, 냉연강판, 컴퓨터부품 등	1,706,9	용접기, 나프타, 기타석유제품, 기타 석유화학제품 등	1,274,1
	총수출액	5,653,5	총수입액	4,460,5

자료: KOTIS

다. 한국-EFTA FTA⁸⁾

우리나라는 2003년 초 칠레와의 FTA 협상을 타결한 이래 2004년 말 싱가포르와 FTA 협상을 끝내고 2005년 유럽에 소재한 EFTA와 FTA 협상을 타결함으로써 미주(칠레)와 아주(싱가포르)에 이어 구주에도 한국의 FTA협상 타결국가가 생겼다. EFTA 4개국의 1인당 국내소득(GDI, 2003년 기준)은 3만 8,656달러로서 한국의 1만 2,628달러의 세 배를 능가하고, 그 이전에 협상을 타결한 칠레(4,562달러)나 싱가포르(2만 798달러)보다 소득수준이 높

8) 본절은 외교통상부와 대외경제정책연구원에서 발표한 『한·EFTA FTA의 주요내용』을 재정리하였다.

을 뿐만 아니라 전 세계 기준으로 볼 때에도 최고 수준이다. EFTA는 경제규모가 세계 10위권으로, 우리나라가 그동안 체결한 FTA 대상국 중 가장 큰 경제규모를 지니고 있다. 한편 우리나라도 EU를 제외한다면 EFTA의 14개 FTA 체결국 EFTA에게 가장 큰 경제규모를 지닌 대상국이다

대외경제정책연구원(2004)에 따르면, 모든 관세가 철폐된다고 가정했을 때 EFTA와의 FTA로 우리나라의 GDP는 0.02~0.05% 증가할 것으로 보이며, 후생의 개선으로 인한 경제적 이익은 2억 달러 내외가 될 전망이다. 한-EFTA FTA가 거시경제지표에 미치는 영향은 높지 않으나 우리나라 개별 산업 생산에 미치는 영향은 결코 작지 않은 것으로 나타났다. 특히 기타 수송장비업의 경우 약 1.5%, 가공식품업의 경우 약 0.9%의 생산 증가가 예상된다.

<표 II-6> 한·EFTA FTA의 경제적 효과

	단기	중기
GDP(%)	0.02	0.05
후생수준(%)	0.04	0.06
후생수준(백만 달러)	174	244

주: 단기적 효과는 관세철폐에 따른 정태적 효과(static effect)를 가리키며, 자원배분의 효율성 증진으로 국내총생산이 증가하는데, 증가된 국내총생산의 일부가 저축되어 투자가 증가함으로써 발생하는 자본축적효과(capital accumulatum effect)를 고려한 결과임.

자료: 대외경제정책연구원(2004), 『한·EFTA FTA의 경제적 효과 분석』.

EFTA측은 우리나라에서 수입되는 모든 제품(공산품, 수산물)에 대해 발효 즉시 100% 관세를 철폐하기로 하였다. 우리나라도 EFTA가 원산지인 상품 중 99.1%에 해당하는 상품의 관세율을 최장 7년間に 걸쳐 관세를 철폐하여 상당히 높은 수준의 자유화를 달성하였다. 다만 농산물 및 수산물 중 민감한 일부 품목은 자유

화 대상에서 제외하거나 최장 10년간에 걸쳐 관세를 철폐하기로 하였다. 이에 따라 우리의 의류, 자동차, 선박, 가축제품 등 공산품의 수출 증가와 동시에 EFTA가 경쟁력을 보유한 금융 및 해운 서비스의 수입 증가가 예상된다. 이를 계기로 우리는 유럽에서 한국 상품의 인지도를 끌어올리게 되었고 EU와의 FTA 추진을 위한 환경을 자연스럽게 조성하게 되었다.

라. 한-미 FTA

한-미 FTA는 체결은 하였으나 2008년 7월 현재 국회의 비준을 얻지 못한 상태이지만 상대국이 세계 최대의 경제규모를 가진 미국이므로 그 파급효과는 농업, 제조업 등 여러 산업에 걸쳐 가장 클 것으로 예상된다. 한-미 FTA의 방대함을 고려하여 그 내용과 예상효과에 관한 논의는 다음 절에서 논의하고자 한다.

2. 한-미 FTA의 주요 내용 및 예상 효과

연구기관 공동(2007)은 한미 FTA는 거시적으로 모형에 따라서 최소 0.32%(CGE정태 모형), 최대 5.97%(자본축적, 생산성 증대 고려)이 실질 GDP 증가 효과가 있을 것으로 전망하였다. 무역수지는 연평균 20억달러 정도 증가하는 효과가 있을 것으로 전망했으며, 고용은 8만 3천~33만 6천명이 증가하는 효과가 있는 것으로 보고했다. 이하에서는 그 보고서와 기획재정부(2008)의 문건에 기초하여 주요 협상내용과 예상효과를 정리한다.

가. 농업

1) 주요 협상내용

관세의 인하는 민감도에 따라 구분되어 양허되었다. 민감도가 낮은 품목은 즉시 ~ 10년까지의 기간 동안 철폐되고, 민감도가 높은 품목은 15년 이상의 기간에 걸쳐 철폐되게 되었다. 민감도가 가장 높다고 할 쌀은 관세 철폐에서 예외가 되었다. 다른 한편, 민감도가 높은 품목 중에는 현행 관세를 그대로 유지하면서 수입쿼터를 늘리기로 한 품목도 있다(식용대두, 식용감자, 분유, 천연꿀, 오렌지).

또한, 중요품목(쇠고기, 돼지고기, 사과, 고추, 마늘, 양파, 인삼, 보리 등)에 대해서는 ‘농산물 셰이프가드’제도를 두어 수입이 일정 물량 이상으로 급증되면 관세를 추가 부과하여 국내시장을 보호할 수 있도록 하였다.

2) 예상효과

한미 FTA에 의한 생산액 감소효과는 축산과 과수부문을 중심으로 하여 연평균 기준으로 최초부터 5년차까지는 2,800억원, 6년차부터 10년차까지는 7,400억원, 11년차에서 15년차에는 9,800억원 규모에 달할 것으로 전망되고 있다⁹⁾. 특히, 가장 큰 영향을 받는 분야는 축산업으로 향후 15년간 연평균 4,664억원 수준의 생산 감소가 예상되고 있다.

9) 최세균·이대섭(2007) 『한·미 FTA 영향분석 및 국내대책 연구』, 한국농촌경제연구원 정책연구보고 p. 89

<표 II-7> 한미 FTA에 의한 생산액 감소 전망

(단위: 억원)

	연평균	1~5년	6~10년	11~15년
		합 계	6,698	2,825
축 산	4,664	1,981	5,319	6,691
과 수	1,551	625	1,575	2,452
채소·특작	368	191	407	507
곡 물	115	28	111	206

나. 제조업¹⁰⁾

1) 주요 협상내용

한-미 FTA 제조업 관련 주요 내용은 관세 철폐에 관한 것이다. 그 내용을 보면 양국은 각각의 관세 철폐 스케줄에 따라 상대국산 상품(공산품)에 대해 관세를 철폐하여 무역자유화를 촉진하기로 합의하였다. 구체적으로 양국은 상품 전 품목에 대해 관세를 철폐하고, 수입액기준 약 94% 품목의 조기(3년내) 철폐에 합의하였다. 특히, 우리의 주력 수출품인 3000cc이하 승용차는 관세 즉시 철폐하기로 합의하였고 3000cc 초과 승용차에 대한 관세는 3년내 철폐하고, 자동차 관련 모든 부품의 관세도 즉시 철폐하기로 합의하였다. 한편, 픽업트럭의 경우는 10년내 관세(25%)를 철폐하기로 하였다. 섬유분야도 상당히 적극적인 시장 개방에 합의하였다. 미국은 품목수 기준 87%(수입액 기준 61%)를 우리나라는 품목수 기준 97%(수입액 기준 72%)의 관세를 즉시 철폐하기로 합의하였다. 또한 역내산 원사의 원산지를 인정하는 원사기준을 도

10) 본절은 산업연구원(2007)의 「한미자유무역협정 체결에 따른 경제적 영향 분석 및 무역조정지원 수요 추산」 및 기획재정부 FTA국내대책본부의 「한·미 FTA 산업별 보완대책 안내」에 기초하여 재정리한 것이다.

입하여 산업의 수직 계열화를 촉진하는 가운데 우리나라 주력 수출품목 일부에 대한 원사기준 적용 예외를 확보하였다. 또한 섬유 셰이프가드를 도입하여 관세 철폐의 급격한 부작용에 대한 완충장치를 마련하였다.

<표 II-8> 주요 업종별 협상 결과

자동차	- 즉시 철폐 : 미 76%, 한 100% (평균관세율 미 2.5%, 한 8.0%) - 트럭(Pick-up 포함)에 부과되는 미국의 고율관세(25%) 철폐 등
섬유	- 즉시 철폐 : 미 61%, 한 72% (평균관세율 미 13.0%, 한 9.0%) - 원사기준(Yarn Forward)의 원칙적 도입 및 충분한 예외 인정 등
일반기계	- 즉시 철폐 : 미 86%, 한 65% (평균관세율 미 1.7%, 한 6.4%) - 핵심요소부품(볼베어링, 벨브 등), 전략기술품목(가스터빈 등) 유예기간 확보
전기전자	- 즉시 철폐 : 미 96%, 한 95% (평균관세율 미 2.2%, 한 8.0%) - 경쟁력 확보가 필요한 분야(한: 전자의료기기 등, 미: 일부 가전 등) 양허 유예
철강	- 즉시 철폐 : 미 97%, 한 100% (평균관세율 미 2.7%, 한 1.0%) - 미측 일부 제철원료(페로망간·합금철 등) 5년간 단계적 철폐
화학	- 즉시 철폐 : 미 74%, 한 46% (평균관세율 미 3.2%, 한 5.3%) - 경쟁력 열위 및 민감품목은 중기 이상 유예(정밀화학, 한 31.1%, 미 58.8%)
생활용품	- 즉시 철폐 : 미 96%, 한 77% (평균관세율(신발) 미 12.2%, 한 11.6%) - 미국의 높은 수입관세 부과품목에 대한 관세 철폐(특수화 등 일부 품목 제외)

출처: 한국농촌경제연구원(2007)

<표 II-9> 한미 FTA 농산물 양허 중요 내용

양허 유형	품목 수	비중	수입액(천불)	비중	주요 품목
양허제외	16	1.0	25,555	0.9	쌀
현행+TRQ	15	1.0	209,334	7.0	오렌지(성충하기), 식용대두, 식용감자, 탈지·전지방유, 연유, 천연꿀
17. 계절관세	1	0.1	4,099	0.1	포도
15. 계절관세	0(1)	0.1	0	0.0	칠용 감자
18+TRQ	4	0.3	1	0.0	인삼(수삼, 백삼의 본삼·미삼·잡삼)
15+TRQ	5	0.3	93,474	3.1	치즈, 사료용 근채류
12+TRQ	6	0.4	8,370	0.3	보조사료, 변성전분
10+TRQ	4(8)	0.8	3,233	0.1	버터, 조제분유(유아용), 유장(식용), 체다치즈
20	0(2)	0.1	0	0.0	사과(후지), 배(동양배)
18	3	0.2	0	0.0	홍삼(본삼·미삼·잡삼)
16	2	0.1	1,057	0.0	설탕
15	103(2)	6.8	353,289	11.8	옥수수, 쇠고기, 계란, 녹용, 녹각, 고추, 마늘, 양파, 생강, 포도버섯, 키위, 맥주맥, 보리, 호두(미탈각), 감귤, 녹차, 밤, 잣, 참깨, 참기름, 주정, 전분, 혼합조미료 등
12	34	2.2	13,504	0.5	젓소, 닭고기(냉동기슴살, 냉동날개), 난황(건조, 기타), 냉동양파, 수박, 멜론 등
10	332	21.4	121,840	4.1	산 돼지 복숭아, 감, 단감, 감귤류, 사과류(브릭스 20 이내), 앞담배, 자두, 로얄젤리, 인조꿀, 닭다리(냉동), 돼지고기(냉장 삼겹살·목살·갈비 등), 고구마, 사과(후지 제외), 배(동양배 제외), 전 쌀, 쌀의 배아 송이·느타리·팽이·양지버섯 등
9	1	0.1	0	0.0	신선딸기
7	41	2.6	59,293	2.0	맥주, 아이스크림, 살구, 껌용 옥수수, 옥수수(가공용), 포도(조제저장처리), 사과(조제저장처리), 사과류(브릭스 20 초과) 등
2014. 1. 1까지	21	1.4	57,689	1.9	돼지고기(냉장 도체 및 이분도체, 냉장전·후지, 냉동육, 설육, 가공품)
6	2	0.1	13,070	0.4	옥수수유(기타), 호두(탈각)
5	317(2)	20.6	347,007	11.6	오렌지류(냉장), 토마토류, 크랜베리류, 자두류, 완두콩, 감자(냉동), 위스키, 스카게티, 국수, 당면, 냉면, 인스턴트커피, 간장, 고추장 등
3	33	2.1	66	0.0	해조류 등
2	6	0.4	6,921	0.2	아보카도, 레몬, 프룬(건조자두), 콜라베이스 등
즉시 철폐	585(2)	37.9	1,665,517	55.8	오렌지류(냉동, 포도류, 산동물, 종축, 원피, 면화·마 등 섬유 원료, 화훼류, 커피, 포도주 및 사료용 옥수수, 대두(채유용, 장류제조용), 사료용 완두 등
계	1,531(17)	100%	2,983,317	100%	

주: () 안 품목은 세번 분리된 품목
출처: 한국농촌경제연구원(2007)

2) 생산효과

관세 철폐 및 생산성 향상으로 기대되는 순수출 증대로 제조업 전체는 발효 후 15년 연평균 5조 5천억원의 생산이 증대하는 효과가 나타날 것으로 기대되었다. 순수출 효과가 가장 큰 자동차산업이 2조 9천억원, 그 다음으로 전기전자 산업이 1조 2천억원, 섬유산업이 4,800억원 규모의 생산증대 효과가 나타날 것으로 전망되었다.

<표 II-10> 한미 FTA가 제조업 생산에 미치는 영향

(단위: 억원 '2003~05년 평균가격)

주요 업종	생산효과
자동차	28,542
섬유	4,846
전기전자	11,903
일반기계	1,539
철강	591
화학	3,584
생활용품	246
기타 제조업	4,073
제조업 전체	55,324

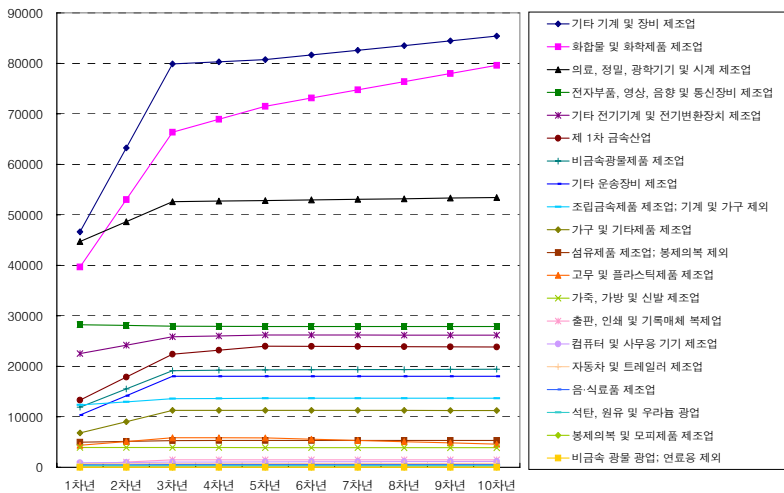
출처: 연구기관 공동(2007)

3) 예상 피해 규모 및 지원을 위한 소요 예산 추정

산업연구원(2007)은 한-미 FTA 발효가 될 경우 수입이 수출보다 많아져서 발생하는 무역적자를 FTA로 인한 피해로 정의하고 산업별로 이를 추정하였다. 동 보고서에 따르면 피해가 클 것으로 예상되는 산업은 기타 기계 및 장비제조업, 화합물 및 화학제품 제조업, 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업 등의 순으로 추정되었다. 동 보고서 결과 중 한 가지 재미있는 사실은 한미 FTA의 대표적인 수혜산업의 하나로 꼽혀온 섬유제품제조업과 가죽, 가방

및 신발제조업의 경우도 각각 240, 106개의 사업체가 피해를 입을 것으로 예상되었고 우리나라의 주력 성장 산업인 의료, 정밀, 광학 기기 및 시계 제조업의 경우도 174개의 사업체가 피해를 입을 것으로 분석되었다는 점이다. 동 분석에서 산업연구원은 FTA로 인해 피해를 입어 지원이 필요한 기업의 수가 3,381개에 이를 추정하고 1개 기업에 6억원 정도의 지원액이 소요될 것으로 가정한다면 무역조정지원에 소요되는 예산은 2조 300억원에 이를 것으로 추정하였다.

[그림 II-1] 피해산업별 무역수지 적자의 연차별 추이



<표 II-11> 피해산업 지원을 위한 예산소요 추정

(단위: 개, 억원)

분류	산업명	피해업체수	예산규모
	총계	3,381	20,286
12	비금속 광물 광업; 연료용 제외	3	18
15	음·식료품 제조업	7	42
17	섬유제품 제조업; 봉제의복 제외	240	1,440
18	봉제의복 및 모피제품 제조업	21	126
19	가죽, 가방 및 신발 제조업	106	636
22	출판, 인쇄 및 기록매체 복제업	38	168
24	화합물 및 화학제품 제조업	245	1,470
25	고무 및 플라스틱제품 제조업	437	2,622
26	비금속광물제품 제조업	356	2,136
27	제1차 금속산업	86	516
28	조립금속제품 제조업; 기계 및 가구 제외	124	744
29	기타 기계 및 장비 제조업	631	3,786
30	컴퓨터 및 사무용 기기 제조업	63	378
31	기타 전기기계 및 전기변환장치 제조업	416	2,496
32	전자부품, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	274	1,444
33	의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	174	1,044
34	자동차 및 트레일러 제조업	1	6
35	기타 운송장비 제조업	13	78
36	가구 및 기타제품 제조업	146	876

3. 한-미 FTA로 인한 세수효과 전망

미국은 우리나라의 두 번째 수출 대상국이고 세 번째 수입국이 기 때문에 칠레, 싱가포르, 유럽자유무역연합(EFTA) 등 우리나라가 이전까지 FTA를 체결한 국가와는 비교할 수 없을 정도로 구

모가 큰 국가여서 한미 FTA 체결은 우리나라에게 주는 의미가 매우 크다. 산업자원부와 관세청 발표에 따르면, 2006년 미국에 대한 우리나라의 수출은 431억 8,400만달러로 전체 수출 3,254억 6,500만달러에서 13.3%를 차지하여 수출 비중 면에서는 중국(694억 5,900만달러, 21.3%)에 이어 2위를 차지하고 있다. 2002년까지 미국은 우리나라의 최대 수출시장이었지만, 2003년 중국에 2003년 1위를 내준 뒤 전체 수출에서는 차지하는 비중도 매년 감소하고 있는 추세이다. 전체 수출에서 미국이 차지하는 비중은 2003년 17.7%, 2004년 16.9%, 2005년 14.5%로 줄어들고, 2006년 대미(對美) 수출 증가율도 4.5%에 그쳐 전체 수출 증가율 14.4%에 훨씬 못 미치고 있다. 수입 측면에서 보면, 2006년 기준 우리나라의 대미 수입은 336억 5,400만달러로 전체 수입 3,093억 8,300만달러에서 10.9%를 차지하여, 일본(519억 2,600만달러, 16.8%), 중국(485억 5,700만달러, 15.7%)에 이어 3위이다. 대미 수입 비중 순위는 2003년 일본에 이어 2위였지만 2004년 중국에 뒤진 이후 계속 3위를 유지하고 있다. 미국에 대한 수출 증가세가 수입보다 부진해 우리나라의 대미 무역흑자도 줄어들고 있다. 대미 무역흑자는 2004년 140억 6,700만달러를 기록한 뒤 2005년 107억 5,700만달러로 감소했고, 2006년에는 95억 7,400만달러로 2003년 이후 3년 만에 100억달러를 밑돌았다.

미국과의 교역을 품목별로 보면, 2006년 기준으로 자동차 수출이 87억 5천만달러로 전체 대미 수출의 20.3%를 차지하여 가장 높은 비중이다. 따라서 한미 FTA 체결로 자동차에 대한 미국의 관세나 비관세 장벽이 철폐되거나 완화되면 우리나라 자동차의 미국 시장에서의 확대를 기대할 수 있다. 대미 수출 품목에서 자동차 다음은 무선통신기기(48억 1,500만달러), 반도체(38억 8,500만달러), 석유제품(30억 9,600만달러), 자동차부품(25억 9,100만달러),

컴퓨터(12억 6,200만달러), 철강관(11억 6,100만달러), 고무제품(8억 4천만달러), 건설광산기계(8억 2천만달러), 의류(7억 6,200만달러) 등이 뒤를 잇고 있다. 수입에서는 2006년 반도체가 58억달러로서 대미 전체 수입에서 반도체가 차지하는 비중이 17.2%에 이른다. 반도체에 이어 반도체 제조용장비(28억 5,300만달러), 항공기 및 부품(26억 6,800만달러), 계측제어분석기(12억 4,800만달러), 식물성물질(10억 500만달러), 컴퓨터(7억 5,400만달러), 곡실류(7억 2,700만달러), 정밀화학원료(7억 1,800만달러), 원동기 및 펌프(6억 4,500만달러), 합성수지(6억 1천만달러) 등의 순이다.

한미 FTA체결 내용 중에서 자동차 관련 세제 개편에 대한 합의 내역은 <표 II-12>와 같다. 우리나라의 현행 자동차 특소세는 배기량에 따라 800cc 이하 면제, 800~2,000cc 5%, 2,000cc 초과 10%로 부과되고 있는데, 한·미 FTA 타결로 1000cc 이하는 특소세가 면제되고 2000cc 초과 차량은 발효시 8%로 인하하고, 3년 후에 5%로 인하하기로 합의하였다. 특소세가 완화되면 부가세 형태로 부과되는 지방교육세(특소세의 30%)와 부가가치세, 취득세 및 등록세 등도 함께 영향을 받게 될 것이다.

<표 II-12> 한국의 자동차 관련 세제

취 득		보 유		운 행	
특소세	- 800cc 미만 면제 - 2000cc 미만: 5% - 2000cc 초과: 10%	자동차세	유류특소세	휘발유 (ℓ)	- 472원 (법정 세율 630원)
특소세교육세	- 특소세액 × 30%			경유 (ℓ)	- 332원 (법정 세율 454원)
부가세	- (공장도기+특소세 + 특소세교육세)×10%			LPG(kg)	- 252원 (법정 세율 360원) ※147원/ℓ (법정 세율 210원/ℓ)
등록세	- 승용차 5%, 상용차 3%, 경승용차 제외			교육세	- 유류특소세 × 15%
취득세	- 전차중 2%, 경승용차 제외			주행세	- 교통세액 × 26.5%
공채	- 배기량에 따라 4~20%			교육세	- (공장도기+유류특소세+유류특소세교육세+주행세) ×10%

자료: 한국자동차공업협회(2007)

<표 II-13> 한미 FTA 이후 우리나라 자동차세율

구분	1000cc 이하	1600cc 이하	1600cc 초과
자동차세율	cc당 100원	cc당 140원	cc당 200원

주: 교육세는 자동차세액의 30%를 부과

보유단계 세금인 자동차세의 경우도 현행 배기량 기준으로 부과되고 있는 5단계 세제를 3단계로 간소화하고, 중대형 승용차에 대한 세율을 낮추기로 합의하였다. 현재 비영업용 승용차의 경우 배기량별로 800cc 이하 80원, 1,000cc 이하 100원, 1,600cc 이하 140

원, 2,000cc 이하 200원, 2,000cc 초과 220의 세금이 부과되고 있지만, 한·미 FTA 체결을 통해 1,000cc 이하 100원, 1,600cc 이하 140원, 1,600cc 초과 200원으로 개편하기로 하였다.

따라서 중요한 문제는 한미 FTA 체결을 비롯한 여러 국가와의 FTA 체결은 일반적으로 자유무역협정에서 수입장벽을 제거하기 위한 관세 철폐로 인해 기본적으로 관세수입이 감소할 수밖에 없다. 특히, 한미 FTA의 경우 미국측이 추가적인 비관세장벽(non-tax barriers, NTB)으로 인식하고 있는 우리나라의 자동차 관련 세제에 대한 개편을 요구함에 따라 향후 중앙정부 및 지방정부의 재정수입이 크게 영향을 받을 것이다. 거의 모든 품목의 관세가 10년 이내에 철폐되고 공산품 수입액 기준 약 94% 품목의 관세가 3년 이내 철폐될 예정으로 인해 관세수입이 감소할 것으로 예상된다. 우리나라는 현재 8~10%에 달하는 관세율을 즉시 철폐하기로 하였으며, 미국은 현재 2.5%인 3,000cc 이하 자동차와 관련 부품의 관세를 철폐하고, 3,000cc 초과 자동차의 관세는 3년 내에, 타이어는 5년 내에, 픽업트럭은 10년 내에 철폐하기로 합의하였다.

이와 같은 한미 간의 세제개편 합의에 따른 조세수입 감소추계를 한국조세연구원(2007) 추정결과에 근거하여 살펴보면 다음과 같다. 한미 관세 철폐 및 자동차 관련 세제 개편으로 협정 발효 초기 5년차까지 연평균 약 1.1조원의 조세수입 감소가 예상되며 발효 6~10년차까지 관세 철폐에 의해 약 1.0조원, 자동차 관련 세율 인하에 의해 약 0.5조원의 조세수입이 감소될 것으로 예상된다. 그리고 2009년 이후 향후 10년간 관세 철폐 및 자동차 관련 세율 인하로 인하여 연평균 약 1.3조원의 세수입이 감소될 것으로 예상하였다.

<표 II-14> 한미 FTA 체결로 인한 직접적 재정수입 변화

(단위: 조원, 2006년 불변가격기준)

구분	관세철폐 효과	자동차 관련 세율인하 효과	합계
1~5년차	-0.7	-0.4	-1.1
6~10년차	-1.0	-0.5	-1.5
연평균	-0.9	-0.5	-1.3

주: 1. 한미 FTA가 2009년부터 발효된다는 전제아래 2006년 불변가격 기준으로 산출

2. 세수입 변화는 기존의 세율이 향후에도 그대로 유지된다는 전제하에 한미 FTA로 인해 관세 철폐, 자동차관련 세제 변화 등의 세수입 변화를 의미

자료: 한국조세연구원 (2007)

가. 관세수입 감소(관세장벽의 제거)

국세로서 우리나라의 관세수입은 전체 조세수입에서 차지하는 비중이 대체로 낮아져 왔으며 2005년 조세수입(국세수입) 대비 4.6%(5.2%)를 차지하고 있다. 미국으로부터 수입되는 상품 관세 수입 역시 점차 감소되어 2005년 1.1조원에서 최근 약 8천억원으로 줄어들었는데, 이는 농산물 중 광우병 파동으로 인한 쇠고기 수입 중단이 효과가 크게 작용한 것으로 보인다. 최근 한미 FTA 체결로 인하여 단계적으로 이루어지는 관세 철폐의 일정에 따라, 발효 5년차까지 연평균 약 6,600억원의 직접적인 관세수입이 감소할 것으로 예상된다.

<표 II-15> 우리나라 관세수입의 재정기여도 추이

(단위: %)

연도	조세수입 대비 관세비중	국세수입 대비 관세비중	연도	조세수입 대비 관세비중	국세수입 대비 관세비중
1973	12.6	15.8	1996	7.9	8.2
1976	11.9	14.4	1997	7.9	8.3
1978	15.8	17.7	1998	4.7	5.7
1981	10.9	12.3	1999	5.0	6.2
1983	12.8	14.6	2000	6.3	7.0
1988	11.4	13.2	2001	5.9	6.9
1991	9.0	11.3	2002	5.8	7.0
1992	7.1	9.0	2003	5.7	6.5
1993	6.2	8.0	2004	5.7	6.3
1995	6.2	7.7	2005	4.6	5.2

자료: 관세청, 『관세연감』, 각 연도.

공산품 관세는 거의 대부분이 즉시 철폐되며, 농산물 중 큰 비중을 차지하는 쇠고기의 경우 한미 FTA 직후에도 그 관세율이 향후 15년까지는 현행대로 유지되어, 주로 공산품으로부터의 관세 수입 감소가 두드러질 것으로 예상된다. 그리고 관세 감축에 따른 부가가치세, 교육세 등 내국세 세수 감소 및 미국으로 수입선 전환에 따른 추가적인 세수 감소 효과가 발생되는데, 이에 따라 연평균 약 740억원 정도의 세수가 감소할 것으로 예상된다. 그리고 한미 FTA 체결로 인한 관세수입의 감소는 계속되는 다른 국가들과의 FTA 타결로 인해 더욱 증가할 것으로 예상된다.

<표 II-16> 한미 FTA의 관세 철폐에 따른 재정수입 변화

(단위: 억원)

	직접적인 관세수입 감소효과	내국세 등의 효과	관세 철폐 효과(총계)
1~5년차	-6,646	-646	-7,291
6~10년차	-9,108	-831	-9,939
연평균	-7,877	-738	-8,615

주: 한미 FTA가 2009년부터 발효된다는 전제아래 2006년 불변가격 기준으로 산출

자료: 한국조세연구원(2007)

나. 자동차 관련 조세수입 감소(비관세장벽의 제거)

현재 우리나라의 자동차 관련 세금은 구매, 보유 및 이용단계에서 총 12개 세금이 부과되며, 이용단계를 포함한 관련 세수입은 총 세수의 16.1%를 차지하고 있다. 그러나 자동차 특소세(special excise tax) 인하로 총 3,396억원의 세수가 감소할 것으로 예상된다. 현재 우리나라 자동차 특소세(special excise tax)는 현재 배기량에 따라 0%(경차: 800cc 이하), 5%(소·중형: 2000cc 이하), 10%(대형: 2000cc 초과)의 3단계로 차등 과세되고 있다. 그러나 한미FTA 협상 타결로 2000cc 초과 특소세 세율을 현행 10%에서 5%로 인하하여 적용하기로 합의함에 따라 세수 감소가 예상된다. 이런 자동차세(vehicle tax) 간소화로 인해 총 748억원의 세수 감소가 예상되며, 국산과 수입차량의 경우 각각 697억원과 51억원 만큼 조세수입이 감소될 것으로 추정되었다. 따라서 자동차 특소세 세율 변경에 따른 세수 변화는 시행 5년차까지 연평균 약 2,800여 억원의 세수가 감소할 것으로 예상된다¹¹⁾.

11) 한미 FTA 체결로 인해 특소세율이 인하되었기 때문에 한미 FTA에 따른 세수 변화 효과를 추정하기 위해 향후 특소세를 현재와 같은 세율로 계속 부과한다는 가정 아래 세수 감소 규모를 추정하였다.

이는 특소세율 인하에 따른 자동차 특소세 세수 감소효과, 특소세수 감소에 연동된 교육세, 부가세, 및 지방세인 취득세, 등록세 등의 세수 감소효과, 그리고 특소세율 인하에 따른 신규 자동차에 대한 수요 증가로 발생하는 세수 증가 효과를 모두 감안한 것이다. 그리고 현행 5단계인 자동차세(지방세)를 3단계로 전환하여 2000cc초과 차량에 대해 자동차세가 cc당 20원씩 인하되고, 이로 인해 연평균 약 1,170억원 정도의 세수 감소가 예상된다¹³⁾.

12) 판매증가요인 탄성치는 5.947%, 부가세(surtax) 감소효과 탄성치는 5.208%를 이용하여 추정

13) GDP 전망치와 지방세 탄성치를 이용하여 계산하였으며, 탄성치는 최근 4년(2002~2005년)의 평균을 이용하여 추정

<표 II-17> 우리나라 자동차 관련 세목 및 세수구성

(단위: 억원, %)

단계	세 목	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹⁾
취득단계	특별소비세 ²⁾	6,882 (4)	8,329 (4)	10,866 (5)	11,001 (5)	5,898 (3)	7602 (3)
	교육세(특소세분) ³⁾	2,065 (1)	2,499 (1)	3,260 (1)	3,300 (1)	1,769 (1)	2,281 (1)
	부가가치세(자동차분) ⁴⁾	14,490 (8)	23,630 (12)	29,287 (13)	23,022 (10)	18,592 (8)	21,574 (9)
	취득세 ⁵⁾	4,996 (3)	5,384 (3)	6,603 (3)	5,970 (2)	5,362 (2)	5,258 (2)
	등록세*	8,612 (5)	9,615 (5)	12,015 (5)	10,933 (5)	9,942 (4)	11,185 (4)
보유단계	자동차세 ⁶⁾	22,586 (12)	20,947 (10)	19,580 (9)	20,226 (8)	20,555 (9)	21,660 (9)
	지방교육세(자동차분) ⁷⁾	6,776 (4)	6,284 (3)	5,874 (3)	6,068 (3)	6,167 (3)	6,498 (3)
이용단계	교통세 ⁸⁾	84,963 (46)	86,266 (42)	94,775 (41)	106,832 (44)	100,981 (44)	103,257 (41)
	교육세(교통세분) ⁹⁾	12,744 (7)	12,940 (6)	14,216 (6)	16,025 (7)	15,147 (7)	15,489 (6)
	주행세*	2,538 (1)	5,420 (3)	10,634 (5)	12,658 (5)	17,503 (8)	22,925 (9)
	부가가치세(유류분) ¹⁰⁾	19,727 (11)	22,336 (11)	21,743 (10)	24,781 (10)	29,433 (13)	31,753 (13)
자동차 관련세 총계		186,379	203,650	228,853	240,816	231,349	249,481
자동차 관련세 / 세수 총계		17	18	18	17	16	15

주: *는 지방세를 의미하며 괄호 안의 수치는 자동차 관련세 총계에 대한 각 세목의 비중임.

1) 2005년 일부 자료는 부처 내부자료를 참고한 수치

2), 8) 수입차분을 포함한 수치이며, 신고기준으로 계산 (출처: 재경부 내부 자료)

3) 특별소비세의 30%로 계산

4), 10) 자동차공업협회자료 참조

5) 등록세와 취득세는 신규등록(취득)외에 이전등록(취득)시에 부과된 금액을 포함

6) 정수가 아닌 부과기준 자료

7) 자동차세액의 30%로 계산

9) 교통세의 15%로 계산

자료: 『지방세정연감』 각 연호; 『국세통계연보』 각 연호; 행자부 및 재경부 내부 자료, 2006; 김승래·박상원(2006)에서 재인용

<표 II-18> 자동차 특소세 간소화의 세수변화 효과
(한미 FTA 시나리오)

(단위: 억원, 2003년 기준)

	현행 세수 규모	세수 변화분 (특소세 간소화)
자체 효과(A)	11,001	△3,667
기타 효과(B)	-	271
1. 판매증가로 인한 증가요인 (B1) (판매량 변화, 대)	- (0)	2,181 (7,378)
특소세	11,001	356
특소세교육세	3,300	107
부가가치세	23,022	713
취득·등록세	16,903	499
자동차세	20,226	389
자동차세교육세	6,068	117
2. 중첩세제로 인한 감소요인 (B2)	-	△1,910
특소세교육세	3,300	△1,100
부가가치세	23,022	△477
취득·등록세	16,903	△334
총 효과 (A+B)	-	△3,396

- 주: 1. 자체 효과(A)는 특소세를 간소화 및 인하에 따른 자동차 특소세 세수 자체의 감소효과
2. 기타 효과(B)는 특소세를 간소화 및 인하에 따른 신규 자동차 수요증가에 따른 세수 증가요인 (B1)과 특소세수분 감소에 연동된 중첩세제(tax on tax)로서의 기타 자동차 관련 세수 감소요인(B2)을 합한 것임 (단, 이용단계에서의 간접적 유류관련 세수 효과는 제외)
3. 판매량 변화는 국산 및 수입차의 차급별 모델간 수요탄력성에 대한 logit 추정치를 가정하여 계산
4. 국산 및 수입차의 차급별 자동차 시장에 대한 KAMA & KAIDA statistics, 2006.3의 미시자료 에 기반한 자체 세수추계 모형 시뮬레이션
5. '04-'05년은 최근 경기침체와 자동차 내수 진작을 위하여 현행의 특소세 기준세율이 아니라 한시적으로 탄력세율(20%)이 적용된 관계로 '03년의 기준경제(benchmark economy)를 시뮬레이션 기준으로 설정
- 자료: 김승래·박상원, 『자동차분야 세계개편 영향분석』, 한국조세연구원, 2006

<표 II-19> 자동차세 간소화 시나리오의 세수변화 효과
(한미 FTA 시나리오)

(단위: 억원, 2004년 기준)

구 분		현행 세수 (5단계)	세수 변화분
			자동차세 간소화 (3단계)
총 계		20,554	△748
차종별	경차	250	0
	소형	3,049	△8
	중형	9,117	0
	대형	8,137	△740
국산 vs. 수입	국산	19,919	△697
	수입	635	△51

주: 국산 및 수입차의 차급별 자동차 시장에 대한 KAMA & KAIDA statistics, 2006.3의 미시자료에 기반한 자체 세수추계 모형 시뮬레이션
자료: 김승래·박상원, 『자동차분야 세계개편 영향분석』, 한국조세연구원, 2006

<표 II-20> 한미 FTA의 자동차 관련 재정수입
(국세 및 지방세) 변화

(단위: 억원)

	자동차 특소세 인하 효과	자동차세 인하 효과	자동차 관련 세율 인하 효과 (총계)
1~5년차	-2,820	-1,020	-3,840
6~10년차	-3,950	-1,311	-5,261
연평균	-3,385	-1,166	-4,551

- 주: 1. 한미 FTA가 2009년부터 발효된다는 전제 아래 2006년 불변가격 기준으로 산출
2. 자동차세 인하 효과에는 자동차세분 지방교육세(자동차세의 30%) 포함

다. 성장에 의한 세수 증대 가능성

FTA는 위에서 살펴본 바와 같이 직접적으로 세수를 감소시키는 효과가 있으나, 다른 한편으로는 FTA 체결로 인하여 우리 경제의 효율이 향상되고 성장잠재력이 제고될 경우, 실질 GDP 증가에 따른 간접적인 조세수입 증가로 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등을 포함한 각종 세수입 증가 요인은 상기 두 가지 주요 세수입 감소 요인의 효과를 일정부분 상쇄할 것으로 예상된다. 이는 자본축적 촉진, 생산성 증가 효과, 산업구조 조정 등으로 인한 성장잠재력 제고 효과가 어느 정도 발휘될 수 있는냐는 가정에 따라 크게 달라질 수 있기 때문이다.

앞에서 언급한 바와 같이 「한·미 FTA 경제적 효과 분석 보고서」(2007)에 따르면, 단기적으로 교역 증대 등으로 FTA가 없을 경우에 비해 실질 GDP는 0.32% 늘어나겠지만 장기적으로는 증가폭이 5.97%로 늘어날 것으로 전망되었다. 또한, 고용효과도 단기적으로 5.7만명, 장기적으로 34만명에 달할 것으로 추정되었고, 산업별로는 농업 취업자가 연평균 1천명 수준 감소하는 반면, 제조업은 8천명, 서비스업은 2.7만명 수준 증가할 것으로 예상했다. 즉, 한-미 FTA가 고용에 미치는 영향이 각 부문별로 다르게 나타나지만, 장기적으로는 긍정적인 영향을 발생시키며, 일자리 증가의 규모를 좌우하는 가장 중요한 요인은 생산성 향상의 달성 여부라는 점을 시사하고 있다. 이외에도 EU, 중국, 일본 등과의 FTA 체결로 긍정적인 효과가 발생할 경우, 추가 세수 증대효과 가능할 것으로 전망했다.

Ⅲ. 무역자유화 효과에 따른 학술적 논의

자유무역협정(FTA)이 경제에 미치는 영향은 무역장벽을 줄여나가는 과정인 무역자유화가 경제에 미치는 관점에서 생각할 수 있다. 무역자유화를 재화가 완전경쟁하에서 자유롭게 거래된다는 의미로 받아들인다면 무역자유화가 경제에 미치는 효과는 Heckscher-Ohlin 모형을 통해서 유추할 수 있다. Heckscher-Ohlin 모형은 2재화 - 2생산요소의 소규모 개방경제를 기본으로 하며 재화가격은 완전경쟁이 이루어지는 세계시장에 의해 결정되며 생산요소인 노동과 자본의 부존량이 고정되어 있다고 가정한다¹⁴⁾. 이러한 모형에 따른 Heckscher-Ohlin 정리는 노동이 상대적으로 많은 국가는 노동집약적인 재화의 생산에 비교우위를 가지는 반면 자본이 상대적으로 많은 국가는 자본집약적인 재화의 생산에 비교우위를 갖게 되며, 재화의 자유로운 교역은 결국 각 국가로 하여금 비교우위를 가진 재화의 생산에 특화하게 만든다는 것이다. Heckscher-Ohlin (이러한)정리에 따른다면 무역자유화를 촉진하는 FTA는 협정 국가들로 하여금 비교우위에 있는 재화의 생산을 늘림으로써 비교우위 산업이 확장되는 반면 비교열위에 있는 산업은 축소될 것이라는 예상을 할 수 있다. 이는 고용의 측면에서 보면 비교우위에 있는 산업의 고용이 늘어나면서 비교열위에 있는 산업의 고용은 줄어들 것이라는 예측을 가능하게 한다. 무역자유화는 또한 숙련 노동자와

14) 여타 주요 가정으로는 생산함수가 1차 동차함수라는 것, 재화는 자유롭게 이동이 가능하지만 생산요소는 그렇지 않다는 것을 들 수 있다.

미숙련 노동자의 후생에도 비대칭적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 선진국이 개도국과 무역을 확대하는 경우 무역 상대국인 개도국의 미숙련 노동집약적인 재화가 선진국으로 많이 수입되어 선진국의 미숙련 노동자의 임금이 하락하고 그에 따라 선진국 미숙련 노동자의 후생이 크게 감소할 가능성이 있기 때문이다. 이러한 이론적이고 논리적인 추론도 중요하지만 실제 데이터를 이용하여 무역자유화가 가져올 수 있는 다양한 논리들을 검증하는 과정도 중요한데 이와 관련하여 Hoekman과 Winters(2005)는 무역자유화가 고용에 미치는 영향과 관련하여 비교적 최근까지 이루어진 연구들을 소개하고 있다. 그들의 조사(survey)에 따르면 무역자유화가 고용에 미치는 어떤 일반적인 효과를 뚜렷하게 실증적으로 확인하기는 어려운 것으로 나타났다. 이하에서는 Hoekman과 Winters(2005)을 간단히 소개하고자 한다.

한편 무역자유화가 경제성장에 미치는 경로는 내생적 경제성장 모형 등을 통해 이론화되었는데 간단히 말하자면 교역이 확대됨에 따라 기술이 보급·확산되는 와중에 이를 잘 받아들여 경제성장으로의 기회로 삼을 수 있다는 이론이다. 실증적인 연구 결과들이 무역자유화가 경제성장을 견인한다는 일률적으로 결과를 제시하고 있지는 않지만 역사적으로 볼 때 교역국들이 비교역국들에 비해 평균적으로 더 높은 경제성장을 실현하고 있는 것이 현실이다.

1. 무역자유화가 고용에 미치는 효과¹⁵⁾

Goldberg and Pavcnik(2004)에서 언급한 바와 같이 무역자유화가 고용과 임금에 미치는 효과를 분석한 최근까지의 실증적 연

15) 본절의 내용은 Hoekman과 Winters (2005)에 주로 기초하였다.

구들은 그 효과의 방향과 규모 측면에서 다소 엇갈린 결과를 보여왔다. 이러한 결과와 관련된 많은 정형화된 사실들이 존재하지만 무역과 무역정책의 효과에 대한 논쟁은 계속되고 있다. 이는 부분적으로 무역자유화의 효과를 측정할 수 있는 데이터를 확보하는데 어려움이 있기 때문이며 보다 본질적으로는 무역자유화로 인한 고용의 효과를 전반적으로 이해하는 데 선행되어야 하는 무역정책의 동시성 및 내생성¹⁶⁾의 문제가 있기 때문이다. 이러한 문제를 염두에 두면서 무역자유화에 따른 고용효과를 주제별로 고찰해 보면 다음과 같다.

가. 총 고용의 변화

전통적으로 무역과 고용의 관계에 관해서 신고전파적인 견해와 구조주의 학파(structuralist school)의 견해가 크게 대립적인 관계를 견지하고 있다. 신고전학파적 관점에서는 단기적으로 고용은 무역정책의 변화에 영향을 받을 수 있으나 비교적 빠른 조정 과정을 거쳐 ‘완전고용’으로 복귀하기 때문에 무역정책의 변화가 경제에 장기적인 효과를 미치지 않는다고 보고 있다. 반면에 구조주의 학파 관점에서는 무역 및 무역정책이 고용에 대한 직접적인 효과나 성장 확대에 의한 간접적인 효과를 통하여 장기적으로 고용에 영향을 미칠 수 있다고 주장하였다. 이는 신고전학파에 비해 단기적인 고용조정에 초점을 맞추고 있는데, 특히 경쟁력이 취약한 산

16) 무역정책의 동시성 및 내생성은 다음과 같은 이유로 발생한다. 첫째, 무역정책 수립 시 노동시장의 관심사가 결정적 요소로서 반영되며, 또한 무역정책에 영향을 주는 요소들이 임금에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 둘째, 무역이 자본재 수입이나 기술혁신 등과 같이 직·간접적으로 과학기술의 전파 및 수용으로 인식되고 있기 때문이다.

업의 고용조정은 예상보다 상당한 시간과 고통을 수반할 수 있다고 보고 있다. 이와 관련하여 Ocampo and Taylor(1998)는 무역자유화가 일반적으로 세이의 법칙(Say's Law)에 의존하고 있다는 것을 비판하면서 경제가 완전고용 수준으로 복귀하지 않을 경우 무역정책의 충격이 경제적 효과를 가질 수 있다고 주장하였다. 이러한 무역자유화로 인한 고용 효과에 대한 접근법의 차이는 결국 고용 조정기간에 대한 인식차로 인한 것이며 실제 정책입안 시 이러한 양쪽 시계를 적절히 고려하는 것이 중요하며 지속적인 관찰이 필요하다.

이론 및 실증분석가들은 무역정책과 고용 간의 장기적 관계에 대하여 연구하여 왔다. 이론적 연구로 Matusz(1994)는 임금 경직성이 있을 경우 무역자유화는 고용을 유발 또는 감소시킬 수도 있다는 것을 보여주었다. 또한 Matusz(1996)는 독점적 경쟁에서 기업이 효율성 임금을 지불할 경우 고용을 증대시켜 경쟁적 모형에서보다 더 큰 이익을 가질 수 있음을 보여주었다. Martin and Matusz(1999)는 기존 무역모형에 직업탐색이론을 접목하여 무역자유화가 실업을 유발한다는 것을 보여주었다. Marquez and Pages-Serra(1998)는 산출물 한 단위당 기업별 고용 감소는 기업 규모나 수의 증가로 상쇄될 수 있음을 주장하였고 IADB(2004)는 10개국 가계 데이터를 이용하여 무역자유화가 실업에는 변화를 주지 않으면서 고용을 증가시킬 수 있음을 보여주었다.

한편, Kee and Hoon(2005)은 싱가포르의 경우 시장개방 확대가 자연실업률의 급격한 감소를 초래했다고 분석하였다. 특히 여러 가지 추정모형 중 시장개방과 관련 있는 수출부문의 상대가격과 자본스톡이 실업률에 미치는 장기적인 관계를 추정한 결과, 수출부문의 상대가격 상승과 자본축적의 확대는 실업률 하락에 크게 기여한다는 것을 보여주었다. 반면 Rodrik(1995)는 1960년대 한국

과 대만의 사례를 통하여 정부 주도의 투자가 무역개혁을 유도했지만, 초기에 수출량이 너무 작아 그 자체로는 강력한 수출 주도 성장을 이루어내지 못하였다고 주장하였다. 이러한 주장이 사실일지라도 무역개방은 정책적으로 매우 중요하다고 할 수 있는데 왜냐하면 무역개방이 없이는 자본재 또는 중간재를 수입할 수 없으며 거대한 잠재 수요를 가진 세계시장에 접근 없이는 수출에 따른 경제성장이 불가능하기 때문이다. 중소기업 경제에서 무역개방의 고용 증가의 효과 유무가 불분명하더라도 만약 급속히 발전하는 부문이 해외로부터 투입물 공급과 높은 수요탄력성을 지닌 세계시장에 접근할 수 있다면 높은 성장을 시험할 가능성이 있는 것이다. 대표적으로 마다가스카르, 중국, 인도 등이 그 예라 할 수 있겠다.

한편, 많은 연구들에서 주체국의 흡수능력(absorptive capacity)¹⁷⁾이 무역이나 외국인직접투자(Foreign Direct Investment; FDI) 일출효과(spillover effect)적 이익을 얻는 데 중요하다고 지적하고 있다. 예를 들어, Borensztein, De and Lee(1998)는 선진국에서 69개의 개도국 데이터를 이용하여 FDI의 효과를 분석한 결과 인적자본(흡수능력의 대리변수)의 최소한의 한계적 축적(threshold stock)을 가질 때 FDI로 인한 보다 높은 생산성 증대에 따른 성장이 일어난다는 사실과 FDI가 국내 투자보다는 국내 성장에 더 기여한다는 것을 보여주었다. 또한 Keller(1996)는 해외 기술의 접근만으로는 개도국의 성장이 증가되지 않으며, 해당

17) 흡수능력이론은 Cohen and Levinthal(1990)에 의해 소개되었으며, 개인 차원보다는 기업 수준에 초점을 맞추어 새로운 외부지식의 가치를 인지하고 도입·소화하여, 상업적인 용도로 활용할 수 있는 능력을 의미한다. 예를 들어 Borensztein, De Gregorio and Lee(1998)은 FDI가 기술이전의 주요 채널이 된다고 할지라도 기술이전의 효과는 기술도입국의 흡수능력에 크게 좌우된다고 주장하였다.

국가의 흡수능력이 높을수록 성장이 높아진다고 주장하였다. 이외에 Besley and Burgess(2004), Bolaky and Freund(2004)는 흡수능력이 해당국가의 시장 경쟁력 확보와 노동 전환뿐만 아니라 무역 개방이 기술 확산의 수단이 되는 결정적 요소가 된다고 주장하였다.

반면 몇몇 시사평론가들은 자유화가 한계수입성향의 증가를 유도하여 경기순환의 최초 국면에서 성장의 감소를 야기하고 장기적 성장을 감소시킬 것이라고 주장하였다. Ocampo(1994)는 정부가 무역자유화로 자국 경제의 내수 의존성을 떨어뜨려 상대적으로 불안정한 거시경제 시스템을 유도했다고 비판하였다. 또한 Thomas and Nash(1991)는 성공적인 무역자유화가 일반적으로 실질적으로 평가절하를 유도하였으며, 이는 국내의 경쟁적 부문에 대한 수입 압력을 줄임으로써 개혁에 대한 지지를 이끌어 정치경제학적 이익을 얻었다고 주장하였다.

무역자유화에 따른 개발도상국에서의 과도기적 실업에 대한 연구는 Papageorgiou, Michealy and Choksi(1991), Harrison and Revenga(1998) 등이 있다. 그러나 이러한 연구들은 개도국 노동시장의 이중구조 현상을 정의하거나 측정하기가 난해하다는 점과 그에 대한 연구가 대부분 제조업 고용에만 한정되어 있다는 한계를 가지고 있다. Papageorgiou, Michealy and Choksi(1991)는 전환고용과 관련한 조정비용이 높지 않고 실업 지속기간이 일반적으로 매우 짧으며 실제로 고용은 즉각적으로 증가하는 형태를 보였다고 주장하였다. 또한 Harrison and Revenga(1998)은 코스타리카, 페루, 우루과이의 사례를 통해 개발도상국들이 무역 개혁 이후 고용이 증가하는 경향을 보였으며, 반면 시장주의로 전환하는 과정에 있던 계획경제 국가들은 이와 반대되는 양상을 보였다고 주장하였다.

나. 부문별 고용의 변화

무역자유화가 부문별 고용에 주는 영향에 관한 초기 연구로는 Grossman(1987)과 Freeman and Katz(1991), Gaston and Trefler(1997)와 Revenga(1992)가 있는데 Grossman(1987)는 미국의 사례를 통하여 무역 확대가 수입 경쟁이 치열한 9개 업종에서 비숙련 노동집약적인 제조업에서의 일자리 소멸(job loss)이 매우 낮았다고 추정하였다. 한편, Freeman and Katz(1991), Gaston and Trefler(1997)와 Revenga(1992)는 부문별 고용의 변화를 측정할 결과 무역 확대가 노동시장에 다소 영향을 주긴 하였지만 숙련노동에 대한 수요 및 숙련 편향적인 기술 변화(skill-biased technical change)가 미국 및 캐나다와 같은 선진국에서의 일자리 소멸에 더욱 큰 요인으로 작용하였다고 주장하였다.

최근 선진국의 부문별 고용에 대한 무역자유화 효과와 관련된 연구들은 다소 혼재된 결과를 제시하고 있으며, 오히려 대다수의 선진국에 대한 연구들은 환율 변화 효과에 초점을 맞추고 있다. Kletzer(2000)는 수입에 민감한 부문들에서만 무역 확대와 일자리 소멸 현상이 발견되었다고 보고하였다. 반면에 Dewatripont, Sapir and Sekkat(1999)는 사업장 수준의 데이터를 이용하여 분석한 결과 무역이 유럽 노동시장에 어떠한 효과도 미치지 못했다고 주장하였다. 한편, Klein, Schuh and Triest(2003)는 미국의 고용 변화 추이가 실질환율 변동에 따라 어떻게 변하는가를 연구하여 실질환율 추세의 변화가 단순히 순고용의 증감보다는 고용의 배분에 영향을 미친 반면 실질환율의 경기적 변동이 주로 일자리 파괴를 통해 순고용의 변화를 유도해 왔다는 결론을 제시하였다. Revenga(1992)는 미국에서 수입 경쟁 산업들의 경우 평가절상 시기에 고용이 감소하였다

는 것을 보여주었다. 또한 Burgess and Knetter(1998)은 경직적인 고용구조를 가진 독일이나 일본과 같은 나라들에서는 고용이 환율에 민감하지 않으나 여타 국가들에서는 평가절상이 고용의 축소와 연관이 깊다는 사실을 발견하였다.

반면 일반적으로 선진국에 비해 개발도상국이 상대적으로 고용에 대한 무역자유화의 효과가 더 명확할 것이라는 견해가 있어 왔으나 선진국의 경우와 마찬가지로 다소 모호한 결과를 제시하고 있다. 초기의 논의에서 Krueger(1983)는 개발도상국의 무역자유화가 노동집약적 재화의 생산과 고용을 증대시킨다고 주장하였지만 이후 사례 연구에서 개발도상국의 제조업 수출 재화가 실제로 노동집약적이긴 하나 무역자유화 정책의 고용효과는 다소 명확하지 않다는 모호한 결론을 내렸다. Rama(1994)는 독점적 경쟁 모형에 기초하여 1979~86년에 걸친 우루과이의 39개 부문의 패널을 이용하여 제조업에서 보호(protection)와 고용 사이에 강한 양(+)의 상관관계가 나타남을 보여 개도국에서의 무역자유화가 고용 증대로 이어지지 않고 있음을 실증적으로 보여주었다. Revenga(1997)는 멕시코에서 관세 감소 및 그로 인한 수입품과의 경쟁으로 인하여 전체 기업별 고용의 감소가 일어나지 않았음을 보이고 있다. 또한 Wacziarg and Wallack(2004)는 많은 개발도상국의 사례를 통해 무역자유화가 고용의 재분배를 유발한다는 추론이 실증적으로 뒷받침되지 못함을 보였다. 그들은 오히려 무역자유화 이외의 보완적인 개혁정책- 예컨대 규제 완화 및 민영화와 같은 정책-이 부문간 노동 이동과 같은 고용 재분배에 더욱 중요할 수 있음을 강조하였다.

다. 임금의 변화

비교우위의 이론(Hekscher-Ohlin)에 따르면, 무역과 무역 자유화의 재분배 효과는 무역 허용 및 확대의 결과로서 교역가능한 재화의 상대가격 변화 효과를 통해 이루어진다. 이에 따르면 OECD 국가는 개발도상국에 비해 상대적으로 더 숙련된 노동력을 이용하는 재화의 생산에 특화하고 무역자유화로 인해 비숙련 노동집약적 상품의 상대가격은 하락할 것으로 예측할 수 있다.

그러나 Lawrence and Slaughter(1993), Sachs and Shatz(1994), Robbins(1996), Desjonqueres, Machin and van Reenan(1999) 등의 실증 분석 결과에 따르면 무역으로 인한 OECD 국가들의 숙련 프리미엄 증가는 주로 비숙련 노동 집약적 수입품에 의한 것이 아니라는 주장이 제기되고 있다. 오히려 실업 및 임금의 격차에 영향을 주는 것은 무역 확대보다는 숙련도 편향적 기술 변화(Skill-biased technical change)에 의한 것이라는 주장이 설득력을 얻고 있다. 이러한 기술적인 요인이 임금 격차에 중요한 요인이라는 주장은 Freeman and Katz(1991), Katz and Murphy(1992), Revenga(1992), Bernard and Jensen(1995), and Berman, Bound, and Griliches(1994) 등에서 제기되고 있다. 그러나 이러한 실증분석의 결과들이 선진국이나 개발도상국 내의 임금 격차의 원인으로서는 무역이 완전히 무시될 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. Murphy and Welch(1991), Wood(1994), Wood(1994, 1995)는 개발도상국과의 무역이 확대될수록 비숙련 노동집약적인 재화의 수입이 늘게 되고 그에 따라 비숙련 노동의 규모가 확대되고 이는 선진국의 저임금 노동자에게 악영향을 줄 것이라고 주장하였다¹⁸⁾.

18) 비숙련 노동의 규모는 수입품에 투입된 포함된 비숙련 노동의 양으로

라. 기타 무역자유화에 따른 고용 효과: 이질성, FDI, 노동시장 구조 등

부문별 재분배에 관한 비교우위 이론(Hekscher-Ohlin)의 시사점은 부분적으로 동일 부문내의 기업 혹은 산출물의 동일성 가정에 의해 도출된 것이다(Haltiwanger et al., 2004). 그러나 최근 Wacziarg and Wallack(2004), Jansen and Turrini(2004), Melitz(2003), Eaton and Kortum(2002) 등과 같은 연구들은 점차적으로 경쟁의 강화가 기업들로 하여금 생산성 증진을 유도하고 산출물의 질이 노동시장의 효과를 결정하는 데 중요한 역할을 할 것이라고 주장하고 있다. Wacziarg and Wallack(2004)는 무역자유화에 따른 부문별 노동의 대규모 이동 효과가 낮다는 기존의 연구결과를 재확인하면서 추가적으로 미시계량적 분석을 통하여 산업부문내 기업의 이질성이 이러한 효과에 유의미한 결과를 가져올 수 있다는 가능성을 제시하였다. Jansen and Turrini (2004)는 대부분의 무역이 매우 유사한 부존요소나 중간재 무역을 하는 국가들 간에 차별화된 생산품을 거래하는 산업내적인 것이므로 무역자유화에 따른 고용의 효과가 자연적으로 산업내적인 것이라고 주장하였다. 비교우위 이론(Hekscher-Ohlin)과 이러한 최근 연구 결과의 차이는 다음과 같다. 첫째, 산출물의 변화가 동종 산업내에서 발생하고 그 결과 어떻게 무역이 산업별로 다르게 영향을 미치는가에 초점을 두는 것이 필요하다. 즉, 기업 이질성이 부문내의 일자리 창출 및 소멸을 결정짓는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 둘째, 경제 규모와 혁신의 기회를 제공할 뿐만 아니라 가격-비용 마진을 감소시키는 기회를 제공할 수 있다. 이러한 산업내

측정된다고 볼 수 있다.

기업별 이질성을 고려한 연구로 Melitz(2003)은 생산자들이 이질적 생산성(heterogeneous productivity)을 가지고 있다고 가정하고 무역자유화에 대한 반응으로 기업들 간의 산업내 재할당(reallocation) 모델링을 통하여 더 효율적인 기업에 대한 산업내 재분배의 결과로 기업의 상대적 성과의 변화를 이끌어낸다는 것을 발견하였다¹⁹⁾. Eaton and Kortum(2002)은 다른 모형을 이용하여 이와 유사한 결과를 얻었으며, 이러한 모형들은 무역자유화가 기업의 생산성을 개선한다는 실증적 연구에 대한 이론적 토대를 제공하였다.

한편, 무역자유화에 따른 FDI와 외주생산(outsourced production)이 고용에 영향을 줄 수 있음을 시사한 연구로는 Feenstra and Hanson(1997)와 Feenstra, Hanson and Swenson(2000)가 있다. Feenstra and Hanson(1997)는 무역이 점차적으로 가치사슬(value chain) 분할을 반영한다고 인식하면서 FDI 및 외주생산과 고용 간의 관계를 분석한 결과 멕시코의 9개 산업에서 숙련 노동의 상대적 수요가 해외지사 조립공장 수의 변화와 양(+)의 상관관계를 가진다는 것과 FDI가 비숙련 노동자의 임금을 증가시킨다고 주장하였다. 이와 관련하여 Feenstra, Hanson and Swenson(2000)은 미국에서의 외주생산이 비숙련 노동에 집약되어 있다는 것을 발견하고 이는

19) 정태적으로 수평적 산업내 무역은 교역 당사국들 사이의 유사성에 기초하여 이루어지므로, 숙련별 노동수요의 구조에는 중립적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 그러나 수평적 산업내 무역도 간접적인 형태로 숙련별 노동수요 구조에 영향을 미칠 수 있다. 먼저 수평적 산업내 무역에서는 동종의 비슷한 산출물 간의 가격차보다는 품질 및 제품 특성의 차이가 매우 중요한 역할을 하는 것을 의미하므로 수직적 산업내 무역이나 산업간 무역의 경우보다는 경쟁압력이 훨씬 더 직접적이다. 그 결과 수입경쟁은 산업내 기업들의 구성을 변화시킬 수 있다. 즉, 수평적 산업내 무역의 결과 특정한 산업내에서 생산성이 더 낮은 기업으로부터 생산성이 더 높은 기업으로 자원의 이동이 발생할 수 있다(Melitz 2003; Yeaple 2005).

생산 부분의 아웃소싱이 비숙련 노동의 상대적 수요를 감소시킨다고 주장하였다.

이외에 무역자유화와 산업 임금 프리미엄 간의 연관성을 찾고자 한 연구로는 Goldberg and Pavcnik(2005), Pavcnik et al.(2004), Feliciano(2001), Mishra and Kumar(2005) 등이 있다. Goldberg and Pavcnik(2005)는 콜롬비아의 사례를 통하여 산업 임금 프리미엄에 독립적으로 영향을 줄 수 있는 관세 보호와 같은 정치경제학적 결정요인을 통제하여 분석한 결과, 보호된 부문의 노동자의 임금이 보호되지 않은 부문의 노동자의 임금보다 더 높다는 결과를 토대로 무역 개혁이 개도국에서 임금 격차를 증가시킬 수 있다²⁰⁾는 초기의 연구결과를 지지하였다. 이와는 반대로 Pavcnik et al.(2004)는 1990년대 초 중요한 무역개혁을 경험한 브라질의 사례를 통하여 무역자유화와 산업 임금 프리미엄 간에는 연관성이 없다고 주장하였다²¹⁾. 이외에 Mishra and Kumar(2005)와 Gaston and Trefler(1994)는 임금 프리미엄이 역으로 관세와 관련이 있다고 주장하면서 가장 자유화된 부문이 가장 높은 임금 증가가 있었다는 결과를 제시하였다.

2. 무역자유화가 성장에 미치는 효과

무역이 경제성장에 주는 영향에 관한 연구들은 이론적으로나 실증적으로나 일률적인 결과들을 제시하고 있지 않다. 비교우위에 입각한 생산의 특화가 경제성장을 높이는 역할을 할 것으로 예상

20) 왜냐하면 관세 감소는 비숙련 노동자를 높은 비율로 고용하는 부문에서 비례적으로 더 클 수 있기 때문이며 따라서 지대(rent)의 손실이 그러한 노동자들에게 불균형하게 영향을 주었을 수 있기 때문이다.

21) Feliciano(2001)은 멕시코의 사례를 통하여 유사한 결과를 얻었다.

할 수 있음에도 교역이 경제성장에 주는 장기적인 긍정적인 효과에 관한 이론은 내생적 성장 모형을 통해서야 이론화될 수 있었다. 내생적 성장 이론은 교역을 통한 기술의 확산이 경제성장의 원동력으로 작용할 수 있음을 강조한다.

가. 이론적 연구

자유무협협정 그 자체보다는 무역자유화와 경제성장의 관계에 대한 많은 이론적인 연구들이 이루어졌다. 이론적으로 개방(openness)은 국제적인 자원의 효율적 배분이라는 측면에서는 폐쇄보다는 바람직하다고 할 수 있다. 자원이 개방을 통하여 어떻게 효율적으로 배분되는가에 관한 경로(channel)에 관한 연구들이 많이 이루어졌는데 기존 연구들이 주목하는 경로들은 다음과 같다²²⁾.

- 1) 자본재 수입으로 개도국의 투자 효율성의 증대
- 2) 더 큰 시장에 접근함으로써 일정한 수익률을 더 오랜 기간 누릴 수 있게 되는 능력 획득
- 3) 비교우위에 따라 비숙련노동이 풍부한 국가에서의 자본의 실질 수익률 상승
- 4) 1) 또는 2)에 따른 국내 저축률의 상승 및 해외 자본의 유입
- 5) 무역개방에 따른 단기 성장으로 내생적 장기 성장 능력 축적
- 6) 자유무역을 포함한 경제 개혁을 담당하는 정부의 역할
- 7) 자유무역을 위한 제약이 유발하는 지대 추구 행위의 감소
- 8) 경쟁 및 더 큰 시장으로의 접근에 따른 기업가 행위 및 혁신에 따른 도약

22) 후술하는 다양한 경로들은 Berg and Kreuger(2003)이 정리한 것을 옮긴 것이다.

9) 무역개방에 따른 아이디어와 혁신의 교류 및 개방

상술한 연구 가운데에서도 Grossman과 Helpman(1991)은 국제적인 지식의 확산효과(spillover effects)에 관해 연구했다. 그들은 소규모 개방경제 국가에서 과학기술 지식의 유입이 어떻게 외국과의 무역과 관계가 있는가에 초점을 맞추어 국제교역의 증가가 혁신의 과소 공급문제를 완화시킴을 보여주었다. Young(1991)은 제한적이지만 경험에 의한 학습(learning by doing)이 제한적이지만 외부효과(spillover)를 일으키는 내생적 성장 모형을 고려하여 국제 무역의 동태적인 효과를 연구하였다. Young(1991)에 따르면 자유무역이 선진국의 경제성장률을 높이는 반면 저개발국의 성장률은 낮추는 경향이 있으며, 국제무역 자체가 교역에 참여하는 모든 국가의 경제성장을 보장하지는 못한다. 이렇게 교역을 통한 경험학습(learning by doing) 효과로 경제성장을 설명하는 이론들은 역설적으로 경험학습이 원활하게 이루어지지 않는다면 경제성장이 정체상태에 빠질 수도 있음을 시사한다.

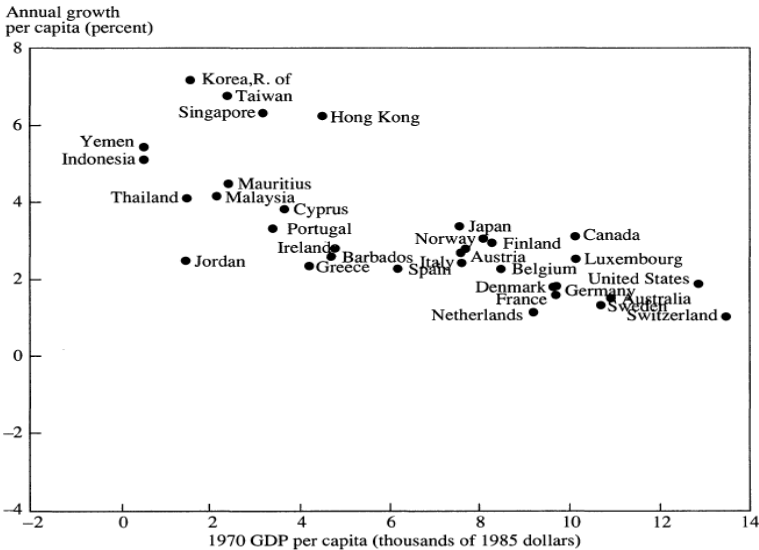
나. 실증적 연구

많은 실증연구들이 무역의 확대 또는 무역 개방(openness)이 경제성장에 주는 영향을 분석하였으며 이 중 Sachs와 Warner(1995), Frankel과 Romer(1999), Dollar와 Kraay(2003)와 같은 실증 연구들은 무역 개방(openness)이 경제성장에 직접적으로 긍정적인 효과를 주는 결과를 얻었다. Revine 및 Renelt(1992), Baldwin 및 Seghezza(2003)은 무역이 경제성장에 주는 간접적인 경로인 생산성 향상 및 투자의 증대와 같은 효과에 관한 실증적

연구를 하였다. 최근에는 실물부문이 아닌 금융 측면에서의 개방으로 금융통합이 경제성장에 주는 경로에 관한 실증연구가 많이 이루어지고 있으나 그 결과들은 일률적이지는 않다.

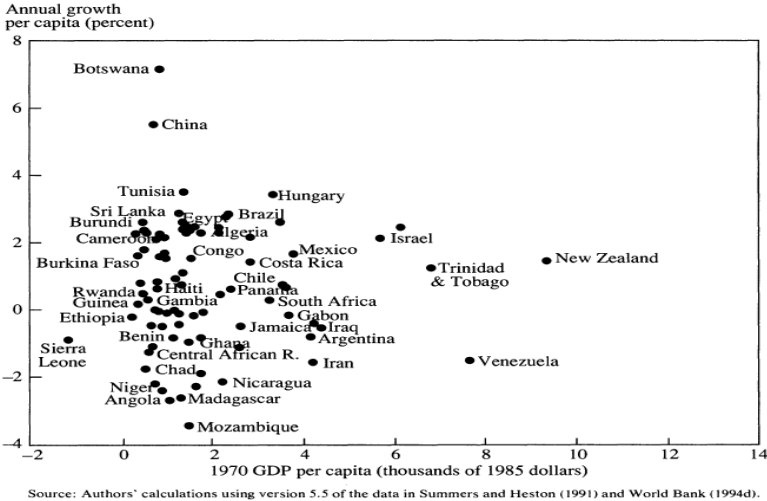
비록 교역 증대와 경제성장 간에 모든 실증분석이 일률적이고 유의미한 결과를 도출한 것은 아니지만 Sachs와 Warner(1995)가 소개한 1970~1989년 1인당 연평균 경제성장률 및 초기 1인당 소득 수준을 보면 일반적으로 교역 개방국가의 경제성장률이 교역을 하지 않는 폐쇄국가들보다 평균적으로 더 높은 경제성장률을 이루었음을 알 수 있다(아래의 산포도(scatterplot) 참조).

[그림 III-1] 무역개방 국가의 초기 소득수준과 연평균
경제성장률(1인당, 1970~1989)



Source: Authors' calculations using version 5.5 of the data in Summers and Heston (1991).

[그림 III-2] 무역폐쇄 국가의 초기 소득수준과 연평균
경제성장률(1인당, 1970~1989)



3. 자유무역협정(FTA)이 교역 및 소득에 미치는 효과 실증분석

Frankel과 Romer(1995)는 무역이 소득에 영향을 미치는 실증 분석을 다룬 연구로서 수출과 수입의 합으로서의 무역의 GDP 대비 비중을 대외개방 정도의 지표로 이용하였다²³⁾. 특히 소득에 대해 단순히 무역의 규모(무역의 GDP 대비 비중)를 회귀분석하는 것은 재정 및 통화정책 등 무역 이외의 소득에 영향을 줄 수 있는 생략된 변수들에 의한 내생성(endogeneity) 문제가 발생할 수 있다는 점에 주목하였다²⁴⁾. 그들은 재정정책과 같이 무역 이외의

23) 대부분의 경제학자들이 대외개방 정도의 측정치로 무역(=수입+수출)/GDP 비율을 사용한다.

24) 또한 이는 소득도 무역 규모에 영향을 줄 수 있다는 점에서 동시성(simultaneity)의 문제이기도 하다.

요인들이 소득에 영향을 줄 수 있다는 점을 배제하는 동시에 순수한 무역의 효과만을 감안하기 위해 도구변수의 필요성을 느꼈다. 그들이 제안한 무역에 대한 도구변수는 내생성 문제가 없도록 소득에 직접 영향을 주지 않는 변수들을 이용하여 순수하게 교역규모를 반영할 수 있는 변수이어야 한다. 결국 그들이 찾아낸 순수한 교역규모만을 반영하는 변수는 교역국들의 지리적인 특징들은 반영하는 설명변수들이었다. 그들은 양국간의 교역규모를 양국의 지리적 및 물리적 특징들을 이용하여 추정하여 그 추정값을 도구변수로 활용하였다²⁵⁾.

본고에서는 Frankel과 Romer(1995)가 이용한 양자간 교역(bilateral trade)의 추정식에 교역국 양자간의 자유무역협정 체결 더미 변수를 넣어 차별화를 하고자 한다. 자유무역협정 그 자체가 소득에 직접 영향을 주는 것이 아니고 일차적으로 교역에 영향을 주는 변수이므로 변수의 추가로 인한 내생성의 유발 문제는 없는 것으로 판단된다. 이를 반영한 식은 다음과 같다.

$$(1) \ln(\tau_{ij}/GDP_i) = a_0 + a_1 \ln D_{ij} + a_2 \ln S_i + a_3 \ln S_j + a_4 I(FTA_{ij}) + \epsilon_{ij}$$

여기서 τ_{ij} 는 국가 i 와 국가 j 의 교역량, D_{ij} 는 국가 i 와 국가 j 의 거리, S_i 및 S_j 는 각각 국가 i 와 국가 j 의 크기이며 $I(FTA_{ij})$ 는 국가 i 와 국가 j 사이에 자유무역협정이 발효된 상태이면 1, 그렇지 아니하면 0의 값을 갖는 더미변수이다.

최근 세계 각국은 양국간에 활발하게 FTA를 체결하고 시행하

25) Frankel과 Romer는 다음과 같은 식을 이용하였다.

$$\ln(\tau_{ij}/GDP_i) = a_0 + a_1 \ln D_{ij} + a_2 \ln S_i + a_3 \ln S_j + \epsilon_{ij},$$

여기서 τ_{ij} 는 국가 i 와 국가 j 의 교역량, D_{ij} 는 국가 i 와 국가 j 의 거리, S_i 및 S_j 는 각각 국가 i 와 국가 j 의 크기이다.

려는 노력을 경주하고 있다. Frankel과 Romer(1999)가 이용한 데이터는 Pennworld Table에 등장한 국가를 대상으로 한 반면 본고에서는 GTAP 데이터 베이스에서 제공하는 국가간 무역 자료 및 GDP 자료를 이용하였다. 본고에서는 Global Trade Analysis Project(GTAP)에서 제공하는 양자간의 무역규모 데이터를 사용하는데 이용 가능한 가장 최근의 데이터가 2001년도이므로 본 실증분석에서는 최근의 활발한 FTA 시행 현황까지 반영하지는 못하고 2001년 기준으로 가장 큰 규모의 자유무역협정인 NAFTA와 EU로 관심을 국한하고자 한다²⁶⁾. 본고에서 사용한 국가의 면적 크기 자료는 Frankel과 Romer(1999) 부록에서 제공된 제곱킬로미터 단위의 자료를 이용하였다. 국가간 거리의 측정은 국가간 수도(capital city)의 거리를 기준으로 하였다²⁷⁾. Frankel과 Romer(1999)가 이용한 데이터가 150개 국가를 다루는 반면 본고에서는 GTAP 데이터베이스에서 제공하는 87개국 데이터를 이용하였다²⁸⁾.

먼저 양자간 무역을 나타내는 식 (1)을 추정한 결과는 <표 III-1>에 나와 있다. 추정 결과 양국간의 거리가 멀수록 무역이 규모가 작아짐을 알 수 있다. 인구의 경우 자국의 인구가 늘어나면 무역규모는 줄어드는 반면 교역 상대국의 인구 증가는 무역을 늘리는 방향으로 작용하는 것으로 추정되었다. 면적의 경우는 자국이나 상대국가나에 관계없이 면적이 클수록 무역규모가 큰 것으로

26) GTAP 6에서 제공하는 양국간의 수입 및 수출에 관한 자료는 2001년 자료이다.

27) 수도간 거리의 측정은 거래 정보를 제공하는 한 인터넷 사이트를 이용하였다.

<http://www.timeanddate.com/worldclock/distance.html>

28) GTAP에는 모두 87개국의 수출입 관련 자료가 있으나 버뮤다와 다른 국가간의 거리 데이터를 구하지 못한 관계로 부득이 본고에서는 86개국 자료를 이용하였다.

나타났는데 이는 면적이 큰 국가의 경우 무역의 필요성이 상대적으로 적기 때문인 것으로 보인다. Fankel과 Romer(1999)와 달리 본고에서는 교역상대국 간 자유무역협정(FTA)의 시행 여부를 구분하는 더미변수를 넣었는데 추정 결과에 따르면 FTA가 무역규모를 뚜렷히 증대시킨 것으로 나타났다.

<표 III-1> 식 (1)의 추정결과

설명 변수	추정된 계수
상수	-0.3764 (0.2480)
Ln 거리 (국가 i와 j)	-0.8548*** (0.0239)
Ln 면적 (국가 i)	-0.0501*** (0.0121)
Ln 면적 (국가 j)	-0.0316*** (0.0121)
Ln 인구 (국가 i)	-0.0441*** (0.0160)
Ln 인구 (국가 j)	0.6233*** (0.0160)
FTA 더미 (국가 i와 j)	1.4122*** (0.1253)
sample size	7310
R ²	0.339

주: () 안은 표준오차, ***는 유의수준 1%에서 의미 있는 추정값

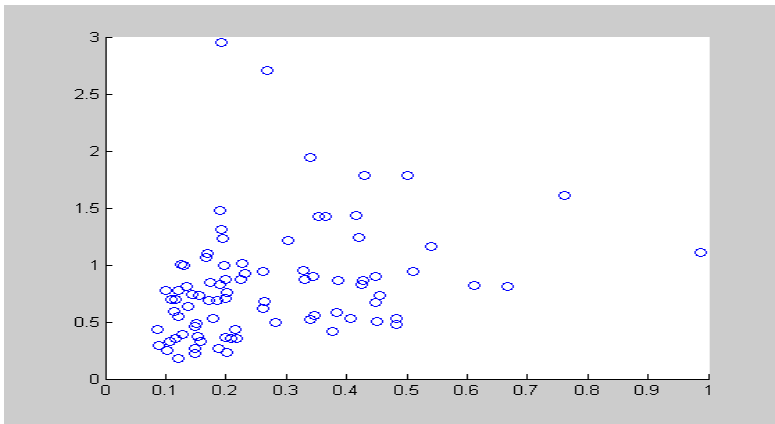
이와 같이 무역에 소득에 직접 영향을 주는 요인들을 아니면서 무역에 영향을 주는 요인들을 이용하여 무역에 대한 도구변수는 다음과 같이 생성할 수 있다. 먼저 식 (2)를 다음과 같이 벡터로 표현할 수 있다.

$$(2) \ln(\tau_{ij}/GDP_i) = a'X_{ij} + \epsilon_{ij}$$

여기서 a 및 X_{ij} 는 벡터로서 각각 식 (1)에서의 계수 및 설명 변수들을 나타낸다. 무역규모에 대한 도구 변수로서 무역규모 추정치를 다음과 같이 구하여 사용한다.

$$(3) T_i^* = \sum_{j \neq i} \exp(\hat{a}' X_{ij})$$

[그림 III-3] 추정된 무역규모(수평축) 및 실제 무역규모(수직축)



무역이 소득에 주는 영향을 살펴보기 위한 추정식은 다음과 같다.

$$(4) \ln Y_i = a + bT_i + c_1 \ln N_i + c_2 \ln A_i + u_i$$

여기서 Y 는 일인당 소득을, T 는 무역규모를, N 은 인구를, A 는 면적을 나타낸다. 식 (5)를 두가지 방식으로 추정하였는데 첫 번째는 실제 교역규모를 이용하여 통상적인 최소자승법(OLS)을 적용한 경우이고 두 번째 방식은 식(3)에서 구한 순수한 무역규모를 이용하여 추정한 경우로서 후자의 경우는 내생성이 있는 단순한 무역규모를 교역국간의 거리, 물리적, 지리적인 특징 및 자유무

역협정 체결 여부 등의 도구변수를 이용하여 2단계 최소자승법(TSLS)을 적용한 것과 동일한 것이다. 통상적인 최소자승법을 적용하는 경우 무역규모 변수의 내생성으로 인해 편의가 생기고 그에 따라 정확하지 못한 표준오차의 추정으로 추정값의 정확성도 떨어지게 된다. 반면, 도구변수를 사용할 경우 내생성이 제거되어 상대적으로 보다 정확한 추정값을 얻을 수 있게 된다. 이 경우 무역규모 확대가 1인당 소득에 주는 효과가 훨씬 커지고 통계적으로도 유의미한 추정값을 얻게 되었음을 알 수 있다.

<표 III-2> 식 (4)의 추정결과

설명 변수	(1)	(2)
	OLS	IV
상수	8.7684*** (1.1532)	6.1894*** (1.0053)
무역규모(Trade Share)	0.1493 (0.3551)	4.2367*** (0.8166)
Ln 인구	-0.3188* (0.1256)	-0.1906* (0.1093)
Ln 면적	0.0190 (0.0936)	0.1106 (0.0823)
sample size	86	86
R ²	0.116	0.325

주: () 안은 표준오차, *, **, ***는 각각 유의수준 10%, 5% 및 1%에서 유의미한 추정값

한편 추정 결과를 이용하면 NAFTA와 EU와 같은 자유무역협정의 효과를 시산할 수 있다. 먼저 자유무역협정에 따른 무역규모의 증가분 및 1인당 소득 증가율을 식 (1)의 추정 결과를 이용하여 시산한 결과 자유무역협정 상대국을 1개국 추가할 경우 무역규모(무역/GDP 비중)는 평균적으로 약 2.2%p 증가하는 것으로 추정되었다²⁹⁾. 이에 식 (4)의 추정결과를 이용하면 자유무역협정 국가 1개국 추가에 따

29) 자유무역협정으로 인한 무역규모의 확대 효과는

라 1인당 국민소득이 약 9.4% 증가하는 것으로 추정된다. 한편 NAFTA에서는 캐나다가 미국과 멕시코에 비해 상대적으로 높은 교역 증가를 보인 것으로 나타났고, EU에서는 벨기에, 덴마크, 룩셈부르크 및 네덜란드가 상대적으로 높은 교역 증가를 보여 상대적으로 여타 국가들에 비해 자유무역협정으로 많은 이득을 가져간 것으로 추정된다. 그러나 이러한 효과는 2001년을 기준으로 대표적인 자유무역협정인 NAFTA와 EU만을 고려한 분석으로 최근 많은 국가들이 동시다발적으로 체결하고 있는 자유무역협정의 효과까지 감안된 것은 아니라는 점, 추정 결과가 2001년의 특수성에 영향받을 수 있다는 점을 유의하여 해석할 필요가 있을 것으로 판단된다.

<표 III-3> FTA 교역국가 1개국 추가시 무역증대 효과¹⁾

	무역규모 증대 효과 (%p)
캐나다	4.997
미국	1.679
멕시코	1.636
오스트리아	1.713
벨기에	3.694
덴마크	2.548
핀란드	1.361
프랑스	2.104
독일	1.604
영국	2.117
그리스	1.147
아일랜드	2.115
이탈리아	1.285
룩셈부르크	4.674
네덜란드	3.100
포르투갈	1.406
스페인	1.249
스웨덴	1.522
평균	2.220

주: 1) 자유무역협정 상대 국가가 1개국 추가 시의 평균적인 증가효과

$\Delta T_i = \sum_{j \neq i} (\exp(\hat{a}' X_{ij}) - \exp(\hat{a}_{(-4)}' X_{ij(-4)}))$ 로 구할 수 있다. 여기서 $\hat{a}_{(-4)}$ 는 네 번째 계수를 뺀 계수 벡터를, $X_{ij(-4)}$ 는 네 번째 설명변수를 뺀 설명변수 벡터이다.

<표 III-4> 자유무역협정에 따른 국가별 무역증대 효과: NAFTA와 EU 효과

partner	host																		
	21_ean	22_rsa	23_mex	27_ark	28_bol	30_dkr	40_flo	41_fsa	42_dex	43_dfr	44_ger	45_ita	46_jpn	47_jus	48_nld	49_rus	50_spc	51_usa	
Z1 can	0.000	0.020	0.006	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Z2 usa	0.087	0.000	0.027	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Z3 mex	0.013	0.013	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Z7 aut	0.000	0.000	0.000	0.000	0.011	0.012	0.007	0.008	0.015	0.007	0.008	0.007	0.011	0.017	0.011	0.005	0.005	0.008	0.008
Z8 bel	0.000	0.000	0.000	0.000	0.012	0.000	0.018	0.009	0.036	0.017	0.032	0.007	0.018	0.010	0.079	0.063	0.009	0.009	0.010
Z9 dkk	0.000	0.000	0.000	0.000	0.008	0.012	0.000	0.010	0.007	0.018	0.008	0.005	0.008	0.005	0.014	0.004	0.004	0.004	0.015
Z0 fin	0.000	0.000	0.000	0.000	0.005	0.006	0.000	0.004	0.006	0.004	0.004	0.004	0.005	0.004	0.007	0.006	0.003	0.003	0.017
Z1 fra	0.000	0.000	0.000	0.000	0.029	0.122	0.039	0.021	0.000	0.035	0.082	0.019	0.048	0.030	0.147	0.078	0.027	0.031	0.024
Z2 deu	0.000	0.000	0.000	0.000	0.065	0.071	0.119	0.041	0.043	0.000	0.043	0.027	0.039	0.035	0.099	0.076	0.023	0.023	0.051
Z3 gbr	0.000	0.000	0.000	0.000	0.026	0.107	0.042	0.022	0.080	0.035	0.000	0.018	0.077	0.024	0.097	0.094	0.026	0.027	0.026
Z4 grc	0.000	0.000	0.000	0.000	0.009	0.007	0.007	0.006	0.007	0.006	0.000	0.000	0.006	0.011	0.011	0.007	0.005	0.006	0.006
Z5 ita	0.000	0.000	0.000	0.000	0.004	0.009	0.006	0.004	0.007	0.005	0.012	0.003	0.000	0.004	0.010	0.009	0.005	0.004	0.004
Z6 ita	0.000	0.000	0.000	0.000	0.038	0.034	0.028	0.018	0.028	0.028	0.024	0.035	0.023	0.000	0.051	0.030	0.022	0.025	0.019
Z7 lux	0.000	0.000	0.000	0.000	0.002	0.009	0.003	0.001	0.005	0.003	0.003	0.001	0.002	0.002	0.000	0.006	0.001	0.001	0.002
Z8 nld	0.000	0.000	0.000	0.000	0.015	0.086	0.028	0.012	0.031	0.024	0.038	0.009	0.024	0.012	0.065	0.000	0.011	0.011	0.015
Z9 prt	0.000	0.000	0.000	0.000	0.005	0.009	0.006	0.004	0.008	0.005	0.008	0.005	0.009	0.007	0.011	0.008	0.000	0.020	0.005
Z0 esp	0.000	0.000	0.000	0.000	0.014	0.024	0.017	0.011	0.023	0.015	0.021	0.014	0.022	0.019	0.032	0.021	0.052	0.000	0.012
평균	0.100	0.034	0.033	0.240	0.517	0.357	0.190	0.294	0.225	0.296	0.161	0.296	0.180	0.296	0.434	0.197	0.175	0.213	0.213
상대국가수	2	2	2	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
평균	0.050	0.017	0.016	0.017	0.037	0.025	0.014	0.021	0.016	0.021	0.011	0.021	0.013	0.047	0.031	0.014	0.012	0.012	0.015

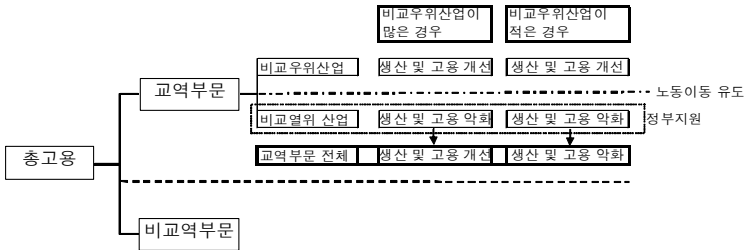
4. 자유무역협정(FTA)의 확대에 따른 정부의 역할

앞에서 언급하였듯이 무역자유화에 따른 무역 확대가 고용에 실제로 미치는 영향은 각국의 개별적인 상황에 따라 그 효과가 다르다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 일종의 세계적인 유행과 같이 번져가고 있는 자유무역협정의 확대에 따른 정부의 역할은 더욱 중요할 것으로 판단된다. 먼저 자유무역협정의 확대에 따라 각국의 교역 규모는 앞으로도 확대될 수밖에 없을 것으로 보인다. 특정국가와의 자유무역협정에 따른 생산 및 고용 측면의 상대적인 이득은 상대적으로 얼마나 많은 비교우위 재화를 우리 경제가 생산하고 있으며 그러한 재화를 생산하는 산업의 고용효과가 얼마나 큰가에 달려 있다고 할 수 있다.

정부로서는 장기적인 안목에서 우리의 비교우위 산업을 설정하고 그에 따른 노동력의 이동을 유인해나가야 할 것이다. 설령 우리 경제가 다른 교역상대 국가에 비해 비교우위 산업이 많다고 하더라도 비교열위 산업에서 고용하던 노동력이 비교우위 산업으로 적절히 신속하게 이동하고 재배치되지 않는다면 비교열위 산업에서 종사하던 근로자들은 조정기간 동안 큰 고통을 겪게 될 것이다. 특히 특정 비교열위 산업에 불리하게 작용할 수 있는 자유무역협정이 체결되는 경우, 해당 비교열위 산업에 속한 노동자들이 충분히 대처할 수 있는 시간이 주어지지 못한다면 이에 대한 정부의 지원은 타당하다고 판단된다. 따라서 정부로서는 가능한 한 충분한 시간을 두고 예측가능하게 자유무역협정을 추진·체결하는 것이 바람직하며 아울러 장기적으로 우리 경제의 어떤 산업이 비교우위를 계속 유지할 수 있을지, 어떤 산업을 새로운 미래의 주력산업으로 선정해야 하는가에 대한 산업정책적인 측면에서 지속적 고민이 필요하다 할 수 있겠다. 동시에 교육 등을 통해 노동이

동이 원활하게 이동할 수 있는 경제환경을 조성하는 데 지속적으로 노력해야 한다. 그러나 사회가 점점 전문화되는 추세여서 노동이동이 원활한 경제환경을 조성하는 데에는 근본적인 한계가 있을 것으로 보인다.

[그림 III-4] 무역자유화에 따른 고용 사정 및 정부의 정책



IV. FTA 관련 조세지원 방향

본 보고서는 무역자유화, 보다 좁게는 자유무역협정 이후 국내 시장에서 발생할 수 있는 문제에 대한 대응책으로서 정부의 지원 정책을 다루고 있다. 이는 다시 크게 조세와 재정정책으로 구분될 수 있으며, 본장의 논의에서 밝히듯 세계 대부분의 국가가 무역자유화에 따른 지원정책으로서 주로 재정정책을 채택하고 있다. 이에 따라 본 보고서의 논의 역시 재정정책 위주로 전개하지만, 본장에서 조세지원의 가능성에 대하여 다소 원론적인 수준에서나마 간략히 논하고자 한다. 조세지원의 주요 수단은 조세감면이므로 우선 조세감면에 대한 일반론을 제시하여 같은 정책목표를 추구하는 경우 재정을 통한 직접지출과 조세감면의 차이를 정리하고, 이어서 조세감면이 무역자유화에 적용될 수 있는 가능성과 기본적인 정책방향을 간략히 논하고자 한다. 이하의 논의에서 조세감면을 재정의 직접지출과 대비하여 생각한다는 측면에서 조세감면이라는 용어보다는 조세지출이라고 칭하여 논하기로 한다.

1. 조세지출 개요

가. 개념

정부가 경제성장·중소기업 지원·환경보전 등과 같은 정책적 목표를 달성하기 위한 수단으로는 크게 보면 규제와 지원이 있다.

규제가 명령·지시·벌과금과 같은 통제수단을 사용하여 민간의 경제활동을 직접적으로 제한하는 것이라면 지원은 금융·세금·우선구매제도 등을 통하여 민간으로 하여금 정부가 달성하고자 하는 목표와 부합하는 행동을 하도록 유도하는 간접적인 수단이다.

정부가 정책목표를 달성하기 위하여 직접적인 통제수단이 아닌 간접적인 수단을 사용하는 경우에는 정부의 재정부담을 수반하는데 그 유형으로는 무상 자금이전(transfer), 금융지원, 조세감면, 국유재산의 양여 및 대여, 공공구매제도 등이 있다³⁰⁾. 이 중 조세감면은 정부가 특정한 정책목표를 달성하기 위하여 기업이나 개인이 납부해야 할 세금의 전액 또는 일부를 감해 주는 것을 의미한다. 정부가 조세감면을 통하여 추구하는 목표로는 전략산업의 육성, 설비투자의 확충, 중소기업 지원, 산업 구조조정, 지역간 균형발전 등이 있을 수 있다. 이러한 조세감면은 금융지원과 더불어 우리 경제의 고속 성장을 지원하던 주요한 수단으로 활용되었으나 민간부문이 확대되면서 조세감면을 통한 산업지원정책은 축소되었다.

조세감면은 조세지원, 세제혜택, 조세지출 등 다양한 용어로 사용된다. 각각의 용어가 구체적으로 어떤 차이를 갖는지는 불분명하다. 그러나 대체적으로 보면 조세지출(tax expenditure)은 정부가 세금을 경감해 주는 제도에 대하여 정부의 간접적인 지출이라는 점이 강조될 경우에 주로 사용된다. 반면 조세감면 또는 세제혜택(tax concession, tax preference)은 납세자가 부담해야 할 세금이 줄어든다는 측면이 강조될 경우에 주로 사용된다. 그리고 조세지원(tax incentive)은 정부가 특정 목표를 달성하기 위하여 조세를 유인책으로 사용한다는 점이 강조될 경우에 사용된다. 조세감면에 대해 국제적으로 통용되는 용어는 조세지출이다. OECD

30) 국제무역기구(WTO)의 규정에 따르면 정부가 민간에 제공하는 재정적 지원은 모두 넓은 의미의 보조금(subsidy)에 속한다.

(1996)에서는 전체 조세체계를 기본 골격 또는 기준(benchmark or norm)에 해당하는 규정과 기준에서 벗어나는 규정으로 분류한 다음, 기준에서 일탈하는 항목을 조세지출로 분류하고 있다³¹⁾.

나. 지원 논리

정부가 조세지원을 하는 이유는 사회적 형평성을 달성하거나 경제적 효율성을 제고시키기 위해서이다. 전자의 대표적인 예로는 장애인, 퇴직자, 고령자 등에 대한 조세혜택이 있으며, 중소기업에 대한 조세지원도 형평성을 제고시키기 위한 정책적 목표가 포함되어 있다.

정부가 조세지원을 하는 또 다른 이유는 경제적 자원이 특정 분야에 사회적 최적에 이를 만큼 충분히 배분되지 않으므로 조세지원을 통해 해당 부문에 대한 자원배분을 유도하기 위해서이다. 다시 말하면 정부가 민간에 제공하는 세제상의 혜택이란 결국 조세지원의 대상이 되는 재화의 상대가격을 인위적으로 낮추는 것이다. 이 경우 조세지원 이전보다 조세지원 이후에 해당 부문에 대한 자원배분이 확대되게 된다. 이는 조세지원의 대상이 되는 부문에서 시장이 제대로 기능하지 않는다는 것을 의미한다. 시장이 제대로 기능한다면 정부의 개입으로 자원배분을 변화시키는 것이 비효율적이기 때문이다. 따라서 정부가 조세지원을 해야 하는 이유는 시장이 모든 비용과 편익을 포함하지 못하여 '시장의 실패'가 발생하기 때문이라고 할 수 있다.

시장의 실패가 발생하는 환경으로는 불완전경쟁, 공공재, 외부효과, 불확실성, 불완전한 시장이 있다. 시장이 효율적으로 작용한다

31) 기준조세체계에 대해서는 차후에 추가적인 설명을 한다.

는 가정에는 시장이 완전경쟁 상태라는 것을 가정하고 있으므로 불완전경쟁의 경우에는 시장에 의한 자원배분이 효율적이 될 수 없다. 공공재도 소비의 비경합성과 배제 불가능성으로 인하여 시장이 기능하지 못한다. 우선 한계소비에 대한 비용이 0이므로 가격이 0이 될 수밖에 없으며, 가격을 설정한 경우에도 가격을 지불하지 않는 사람을 배제하는 것이 불가능하기 때문이다. 불확실성도 시장의 실패를 야기하는 주요한 원인이다. 일반적으로 경제주체는 미래의 소득이나 투자의 효과에 대해 정확히 예측할 수 없고 사회 전체적으로 볼 때 개인의 위험이 개별 주민들에게 분산되기 때문에 투자의 위험성에 대해 개인이 느끼는 사적인 불확실성은 사회적 불확실성보다 크다. 특히 자본시장의 불완전성이 자원의 효율적인 분배를 저해하기도 한다. 시장이 불완전한 경우로는 투자로 인한 미래의 수익을 예측하기 어렵거나, 미래의 수익을 정확히 예측하는 경우에도 자금을 조달하기 힘든 경우가 있다. 우리나라와 같이 금융기관의 대출이 미래의 수익성이나 신용보다 담보 위주로 되어 있는 경우에는 개인이 향후 수익성을 정확히 예측하는 경우에도 담보 능력의 부족으로 투자가 사회적 최적보다 낮은 수준에서 이루어질 가능성이 높다.

조세지원과 가장 관련이 깊은 시장의 실패는 외부효과를 가질 경우이다. 일반적으로 사회적 또는 경제적으로 긍정적인 과급효과(외부편익)가 있는 부문에 조세지원이 행해지고 있다³²⁾. 예를 들면 한 기업의 연구개발에 대한 투자 확대가 투자한 기업의 연구개발 능력을 향상시키는 것 외의 부차적인 이득이 발생할 수 있다.

32) 조세지원의 대상은 부의 외부효과(External Diseconomy, 또는 외부비용)를 가지는 공해, 환경오염과는 정반대의 경우에 해당한다. 공해나 환경오염 등이 부(-)의 외부효과를 가지므로 과세를 통하여 이를 교정하듯이 양(+)의 외부효과를 가지는 공해방지 시설이나 기술 등에는 조세지원으로 사회적 최적에 도달할 수 있다.

해당 산업 전반에 걸친 연구 능력이 향상되고, 연구개발인력이 증가하고, 여타 산업으로 이전되어 응용될 수도 있으며, 외국에 지불되는 로열티를 축소시키는 등 사회 전체적으로 보면 부수적인 이득이 있기 때문이다. 그러나 기업의 입장에서 보면 이러한 외부효과를 감안하지 않는 것이 합리적인 경제행위가 되므로 정부는 조세지원을 통하여 이러한 재화에 대한 투자나 지출을 유도하여야 한다. 농업의 경우에는 ‘농업의 다원적 기능(multi-functionality)’이라는 개념이 외부효과에 해당한다. 즉, 농업이 국민경제 내에서 농산물의 공급이라는 기능뿐만이 아니라 식량안보, 환경보전, 농촌지역사회의 유지 및 농촌적 경관 보전, 전통문화 계승과 같은 다양한 외부효과가 있다는 것이다.

다. 장단점

1) 장점

조세지원은 예산을 통한 보조금이나 금융지원에 비해 특정성이 없고 따라서 시장 개입의 수준이 낮다. 결과적으로 의사결정에 있어서 민간의 자율성을 상대적으로 많이 보장한다. 물론 금융지원이나 예산을 통한 보조금의 경우에도 규제나 통제를 최소화할 수 있지만 대개의 경우 조세유인은 조세지원에 대해 기업이 자유롭게 반응하기 때문에 인위적인 시장을 형성하지 않는 반면 예산을 통한 보조금은 정부가 창출한 수요가 된다.

다음으로 조세지원이 행정적 절차가 단순하고, 관여 기관이 적어 행정비용이 상대적으로 낮으며 수혜자의 입장에서도 제시해야 할 증빙서류가 적다는 점에서 유리하다. 또한 조세지원은 법규에 따라 자동적으로 집행되므로 수혜자의 입장에서 보면 지원 내용

및 규모에 대한 예측이 가능하고 안정적이라는 장점을 보유하고 있다. 조세지원은 예산을 통한 보조금이나 금융지원에 비해 정치적 저항이 적어 실현 가능성이 높다. 이는 금융지원이나 예산을 통한 보조금이 차별성이 높아 정치적으로 악용될 가능성이 높은 반면 조세지원은 차별성이 상대적으로 낮아 정치적으로 반대하기가 쉽지 않은 속성을 지니고 있다.

2) 단점

조세지원의 단점으로는 조세지원은 그 규모나 대상이 분명히 드러나지 않는다는 점을 들 수 있다. 예산이나 금융을 통한 지원은 자금이 직접적으로 지출되므로 그 규모나 대상이 분명히 드러나지만 정부가 받아야 할 세금을 포기하는 형태로 나타나는 조세지원은 그 규모나 대상을 사전적으로 파악하는 것이 쉽지 않다. 조세지원의 이러한 특징은 정치적 저항이 적다는 장점과 더불어 조세지출이 사실상 정부 지출임에도 불구하고 일단 시행된 후에는 의회나 언론의 검증을 받을 가능성이 낮아 조세지원이 항구화하게 되는 가장 중요한 요인이다.

두 번째로 들 수 있는 조세지원의 약점은 조세지원이 예산이나 금융지원에 비해 영향력이 작다는 점이다. 조세지원의 혜택은 흑자기업에만 한정되고 흑자 폭이 적은 경우에는 혜택 폭이 크지 못하다. 다시 말하면, 금융지원이나 재정지원이 이익의 발생을 전제로 하지 않는 반면 조세지원은 이익의 발생을 전제로 하고 있어 지원의 혜택이 한정된다는 점이다. 특히 우리나라처럼 이중세율 구조를 가지고 있을 경우에는 순익의 규모가 작은 기업에 돌아가는 세제 혜택은 작을 수밖에 없고, 또한 최저한세의 규정이 있는 상황에서는 중소기업에 대한 세제지원의 실효성이 그다지 크지 않

게 된다.

조세지원을 반대하는 또 다른 요인은 조세유인이 불공평성을 확대한다는 사실이다. 수익이 많은 기업이 세제상의 혜택을 가장 많이 받음으로써 혜택이 가장 필요한 기업보다는 혜택이 가장 필요하지 않은 기업에 그 혜택이 돌아간다. 또한 조세유인은 포괄성을 지니고 있어 특정 목표를 달성하기에는 비효율적인 수단이라는 점을 들 수 있다. 예를 들어, 기술개발의 경우 기술개발 전체에 혜택이 돌아가는 반면 지원이 필요한 특정 기술에 혜택을 주지 못하는 경향이 있다.

라. 유형

조세지원은 특정 수입을 과세 기반(소득)에서 제외하는 비과세(exemption), 과세표준에서 제외하는 공제(allowances, deduction), 납부해야 할 세금을 줄여주는 세액감면(credit), 기본 세율보다 낮은 세율을 적용하는 저율과세(rate relief), 세금을 납부해야 할 시점을 연기하는 과세이연(tax deferrals)으로 구별된다. 세금의 종국적 감면 여부를 기준으로 할 경우 비과세, 소득공제, 세액공제처럼 세금을 직접적으로 경감해 주는 직접지원과 준비금 및 특별감가상각 등 세금의 납부 시기를 이연해 주는 간접지원이 있다. 그러나 간접지원은 투자자금의 자체 조달을 지원하고 투자자본의 조기 회수에 도움이 되지만 가장 능력이 약한 중소기업에게는 그다지 효율적이지 못하다.

비과세는 실제적으로 소득에 해당하지만 세법상 소득에 포함되지 않거나 과세하지 않는 소득을 말한다. 따라서 납세의무가 원칙적으로 발생하지 않는다. 소득금액 계산에 있어서 수입에 해당하

는 항목을 소득세법상의 총수입금액 또는 법인세법상 익금에 산입하지 않는 총수입금액 또는 익금불산입이나 소득금액 계산에 있어서 손비에 해당하지 않는 항목을 소득세법상 필요경비 또는 법인세법상 손금에 산입하는 필요경비 또는 손금산입도 비과세에 해당한다.

소득공제란 과세표준을 계산함에 있어서 소득에서 공제되는 소득을 말한다. 근로소득공제를 비롯하여 다양한 공제가 현행 우리나라 조세체계에 존재한다. 비과세도 해당 소득의 전부를 공제받는 소득공제의 일종으로 볼 수 있다.

세액을 줄여주는 방법으로는 세액공제와 세액감면이 있다. 세액공제는 특정 지출의 일정비율을 산출세액에서 감해주는 조세혜택을 말한다. 반면 세액감면은 특정 지출에 관계없이 산출세액의 일부를 감해주는 제도라고 할 수 있다. 세액공제 및 감면은 소득 규모와 관계없이 세후수익률을 제고시키므로 조세지원의 효과가 높다.

저율과세란 소득이나 규모가 작은 회사에 대해 낮은 세율을 따로 적용하거나 특정 부문에 대해 낮은 세율을 적용하는 것으로 그 효과는 세액감면과 유사하다.

준비금제도는 실제 발생하지 않았지만 미래의 일정기간 내에 발생할 것으로 예상되는 지출(손실)에 대비하여 적립하는 준비금을 손금에 산입하고 일정한 기간이 지난 후에 다시 익금에 산입하는 제도를 말한다. 따라서 준비금을 손금으로 산입하는 회계연도의 조세부담은 축소되지만 준비금이 익금으로 산입되는 회계연도의 세부담은 증가하게 된다. 준비금제도는 본질적으로 납세의 시기를 늦추는 것이므로 납세가 연장된 기간 동안 납부해야 할 세액을 무이자로 사용하는 것이 된다. 따라서 기업의 입장에서 보면 세율이 변하지 않는다는 가정하에서 납부금액에 이자율을 곱한 만큼의 이

득을 주는 것이 된다.

특별감가상각은 감가상각을 조기에 손급에 산입하도록 하는 조세혜택이다. 기업이 보유 고정자산을 일정 액수 또는 일정 비율로 매년 비용 처리하므로 감가상각의 방법 변경은 기업의 세부담을 결정하는 중요한 요소가 된다. 특별감가상각은 일시상각과 가속상각의 두 가지로 분류된다. 일시상각은 취득한 연도에 취득가액의 일정 비율을 감가상각비로 처리하는 것이고 가속상각은 일정 비율의 감가상각을 당해 일반감가상각분에 추가하여 감가상각을 하는 것이다³³⁾. 특별감가상각은 보유자산의 감가상각을 실제 자산의 감가상각보다 빠르게 하는 것이므로 준비금제도와 마찬가지로 납세의 시기를 늦추는 효과를 갖게 되어 결국 무이자 금융의 역할을 한다.

마. 기준조세체계

앞에서 언급한 것처럼 특정 조세 규정이 조세지출에 해당하는지를 판단하려면 기준조세체계가 먼저 선행되어야 한다. OECD (1995)에서는 기준조세체계(benchmark tax system)를 조세체계상의 일반적 원칙이라고 추상적으로 정의하고 있다. 기준조세체계에 포함되는 것으로는 세목별 과세대상, 세율 구조, 과세구간, 과세단위, 과세기간, 회계 관행에 따른 규정, 행정 효율을 위한 규정, 국제조세규약 등이 있다. 그러나 나라마다 조세체계의 기본골격이

33) 그러나 1994년도의 세계개편에서는 감가상각제도의 잔존가액제도를 폐지하고 기준 내용연수를 25% 내에서 기업이 자율적으로 조정할 수 있게 하는 대신 가속상각제도는 폐지하였다. 또한 1996년도 세법개정에서는 일시상각제도를 폐지함으로써 감가상각제도를 통한 세제지원제도는 없다.

다르므로 조세지출 여부를 판정하는 국제적 기준은 아직 확립되지 않은 상태이다. 일반적으로 세수의 감소를 야기하며, 특정한 대상을 지원하는 세법상의 규정은 조세지출 항목이라고 보고 있다³⁴⁾.

조세체계를 조세지출과 기준조세체계로 양분하는 것을 넘어서 조세지출을 세분화하려는 시도도 다수 존재한다. 예를 들면, Shoup(1975)는 명확한 조세지출과 불명확한 조세지출을 구분하자는 의견을 제시하였다. Break(1985)는 조세지출을 세 가지로 구분하였는데, 하나는 손쉽게 추정될 수 있는 것, 다른 하나는 측정이 어려운 조세지출 항목, 그리고 마지막으로 개념적으로 조세지출 여부가 불분명한 것이다. 캐나다의 경우 조세지출보고서에 이견 없이 조세지출로 간주될 수 있는 항목들 뿐만 아니라 논란의 여지가 있는 항목들을 “비망 항목(memorandum items)”으로 묶어서 제시하고 있다. Ruggeri와 Vincent(1997)는 조세지출을 재정지출로 전환할 수 있는 것과 그렇지 못한 것으로 구분하고 있다.

이와 같은 비망항목으로 분류할 수 있는 항목들의 특성은 다음과 같다. 첫째, 필요경비적 성격이 존재하는 지출에 대한 세제혜택이다. 예를 들어, 교육비나 의료비처럼 직접적 경비로 볼 수 없지만 영업에 필요한 비용으로 볼 수도 있는 항목에 대한 소득공제가 포함된다.

둘째, 폐지할 경우 정부의 부담이 증가하는 규정이다. 이러한 규정은 정부의 재정지출을 직접 또는 간접적으로 대체하고 있어서, 폐지한다고 하더라도 정부의 재정적 여력을 확대하지 않기 때문에 (협의의) 조세지출로 간주하기 어렵다. 정부가 지불하는 금액을 비과세하는 것이 대표적인 예가 된다. 외국과의 호혜주의 원칙이 적용되는 것도 해당 조항의 폐지가 어렵고, 해당조항을

34) 현실적으로는 조세지출 여부를 판가름하기가 어려운 세법 항목도 있다.

폐지하면 세입의 증대 외에 손실도 존재한다는 점에서 비망 항목으로 구분한다.

셋째, 손해배상금처럼 위로금 성격의 조세혜택은 비망 항목으로 취급한다. 이는 정부가 특정 목적을 위해 세제상 특혜를 주는 것이라고 보기 어렵기 때문이다.

넷째, 개인의 지출선택권이 없는 소득, 예를 들어 사업주가 종업원을 위하여 (정기/퇴직)보험을 들고 해당 보험료를 보험회사에 지급할 경우 해당 보험료는 사업주가 종업원에게 지급한 소득을 종업원이 자신의 복지를 위하여 사용한 것으로 볼 수 있다. 그러나 해당 소득이 종업원의 자유의사에 따른 지출이 아니므로 해당 소득에 대한 비과세 규정은 비망 항목으로 취급하는 것이 적합할 것으로 보인다.

바. 시사점 및 정책방향

조세지출의 논리에 따르면 지원의 대상은 기본적으로 경제적 효율을 증대시키기 위한 경우로 한정하여야 한다. 다시 말하면 외부효과가 있어서 이를 세금으로 교정함으로써 사회적 최적을 달성하는 것이 가능하여야 한다. 반면 사회적 형평성 측면에서 조세감면을 하는 경우에는 재정지원이 현실적으로 어려운 경우로 한정하여야 한다. 예를 들어, 중소기업에 대한 특별세액감면을 대체할 재정지원 수단은 현실적으로 존재하지 않으므로 조세감면을 사용할 수밖에 없다.

조세감면이 다른 지원에 비해 절차가 단순하고, 시장에 대한 간여가 적다는 점에서 경제적 효율을 증대시키기 위한 방법으로는 바람직하다. 반면 조세감면은 소득이 발생하는 경우에만 혜택을

향유하므로 형평성 측면에서 유용한 수단이 되지 못할 가능성이 높다. 예를 들어, 낮은 세율에 직면해 있거나 소득이 없는 중소기업의 경우 조세지원의 효과가 높은 세율에 직면해 있는 대기업에 비해 상대적으로 낮다.

조세를 유인도구로 사용하는 경우, 가능하면 세액공제 방식이 바람직하다. 조세감면의 논리를 보면 외부효과의 크기에 따라 조세감면의 규모가 정해져야 하므로 동일한 지원대상이 동일한 외부효과를 가진다고 보는 것이 타당하기 때문이다. 예를 들면, 투자는 대기업과 중소기업의 투자가 주는 1원당 외부효과는 서로 비슷하다고 볼 수밖에 없다. 만일 소득공제 방식을 사용하면 동일한 외부효과를 가지는 반면 기업이나 개인의 의사결정에 미치는 영향은 소득에 따라 달라지는 문제가 발생한다. 반면에 조세감면의 본질이 의료비 공제처럼 불가피한 비용의 성격을 갖는 경우에는 소득공제 방식이 바람직하다.

조세지출이 세수 손실을 야기하고, 조세의 중립성을 해치는 문제가 있다고 지적되고 있으므로 선택과 집중을 통한 조세감면제도의 실효성을 제고하는 것이 필요하다. 미래 성장잠재력 확충에 필요한 조세감면이나 경제적 약자에 대한 세부담 경감을 추구하되 축소가 필요한 분야는 과감한 손질이 요구된다고 하겠다.

2. FTA와 조세지원

정부가 한미 FTA 등 FTA와 관련하여 조세지원을 해야 하는 이유는 경제적 효율성보다 사회적 형평성에 있다. 다시 말하면, FTA로 인한 손실을 조세지원으로 보전하는 것이다. 그러나 조세지원은 형평성 제고에 유효한 수단이라고 보기는 어렵다. 다수의 국가에서 FTA와 관련하여 재정지원을 하는 이유도 여기에 있다.

즉, 손실에 비례하도록 조세지원을 하기 어렵기 때문이다. 예를 들어, 미국의 무역조정지원제도를 보면 실업급여, 직업훈련, 건강보험 지원 등 주로 근로자에 대한 피해지원이다. 따라서 FTA와 관련하여서는 정부가 1차적으로는 금융 또는 재정지원을 하고, 부차적으로 조세지원을 하여야 한다. 그럼에도 불구하고, 정부의 조세지원이 가능한 분야를 생각해보자.

첫째, 농업이나 수산업의 경우에는 종사자가 부담하는 세금이 없다. 따라서 조세지원은 실효성을 확보하는 것이 어렵다. 다만 한국조세연구원의 세법연구센터 자료에 나타난 것처럼 FTA로 인한 경쟁력 상실로 폐업하는 경우 기자재에 대한 부가가치세 환급 추정 규정을 정비하는 것도 고려할 수 있다. 현행 세법에 따르면 부가가치세액을 환급받은 기자재를 본래의 용도에 사용하지 아니하거나 농·어민 외의 자에게 양도한 경우에는 환급받은 부가가치세액과 이자상당 가산액을 부가가치세로 추징하도록 되어 있기 때문이다. 그러나 세법 규정에도 불구하고 현실적으로 정부가 폐업시 기자재에 대한 부가가치세액 환급액을 추징할 가능성은 거의 없을 것으로 예상된다. 기업형 농업이나 수산업에 종사하는 경우에는 중소기업 지원에 준하여 조세지원을 하면 될 것으로 보인다.

둘째, FTA 관련 조세지원상 지역이나, 업종에 대한 제한을 없애는 것을 고려한다. 현재 조세분야에서는 중소기업이 사업 전환시 발생하는 소득에 대해 창업에 준하는 세액 감면을 하도록 하고 있다. 더 구체적으로 규정을 살펴보면 수도권과밀억제권 내 지역을 포함하여 무역조정기업이 사업 전환을 할 경우 양도소득세 과세특례 및 세액감면을 한다. 개인이 사업용 고정자산을 양도할 경우 양도세를 50% 감면하고, 법인은 3년 거치 3년 분할로 익금에 산입하도록 되어 있다. 그리고 무역조정기업이 지정 후 4년간 발생하는 소득에 대한 법인세 또는 소득세를 감면하도록 되어 있다.

다만 수도권 과밀지역 이외에서 제조·과학기술 서비스업 등 21개 업종으로 전환할 경우로 한정하고 있다. 이같은 지역이나 업종에 대한 제한을 없애는 것을 고려할 필요가 있다.

셋째, 경쟁력 확보를 위한 조세지원을 할 수 있을 것으로 보인다. 대표적인 분야는 R&D 투자, IT 활용, M&A 촉진 등에 대한 조세지원이 있을 수 있다. 그리고 대상 업종을 FTA로 인한 피해가 예상되는 제조업 및 서비스 분야로 확대하는 것을 고려하여야 한다.

V. FTA 관련 재정지원 대책

1. 해외사례 (1): OECD의 논의와 유럽과 칠레 사례

가. OECD의 논의

OECD는 무역자유화와 관련된 경제의 구조조정을 어떻게 성공적으로 이끌어낼 수 있는가에 대한 개념적 논의와 사례분석을 다수 제시하고 있다³⁵⁾. 이하에서는 이 주제와 관련된 개념적 논의를, 그 중 종합판이라 할 수 있는 OECD(2005)를 중심으로 정리한다.

첫째, 구조조정 문제의 성격은 매우 다양한 형태를 띤다. 국가의 발전 정도, 산업분야(고용이 감소하는 산업, 증가중인 산업)에 따라서, 관련집단(생산자, 소비자, 납세자)에 따라서 직면하는 문제의 성격과 강도가 다르다. 또한, 문제에 직면한 개인이 느끼는 강도와 그것을 사회 전체적으로 보았을 때의 정도도 상당히 다를 수 있다.

둘째, 그러한 차이에도 불구하고 모든 국가에서 국가적 차원에서 구조조정에 도움이 되는 정책방향은 존재한다. 그것은 안정과 성장을 촉진하는 거시정책, 인적기술·적응력·노동이동성을 높이는 정책, 목표를 달성하되 기업에 미치는 부담을 최소화하는 규제정책, 사회적 대화와 개혁에 대한 공중의 이해와 수용성을 높이는 제도적·거버넌스적인 틀의 강화, 성장·혁신·경쟁력을 제고시키되 관련된 당사자들이 적응할 수 있을 만큼 점진적이면서, 정책의

35) 예컨대 OECD(2005a,b), OECD(2006), Kuboda(2007).

퇴행을 막을 수 있을 정도로 신속히 진행되는 무역자유화와 투자 정책 등이다.

셋째, 정책분야 간의 조화를 통하여 시너지 효과를 얻는 것이 중요하다.

넷째, 가능한 한, 조세 및 사회보장제도와 같은 일반적 정책수단을 통하여 무역자유화에 따른 구조조정의 비용을 줄이도록 노력하는 것이 바람직하지만, 특정한 경우에는 구조조정 과정의 특정한 측면들에 대응하기 위해서는 그 문제들에 특정된(targeted) 정책수단이 효과적일 수 있다. 그러한 특정한 측면들의 예로는 시장실패의 교정, 정치경제학적 문제들을 들고 있다. 다만, 이런 특정된 정책수단을 사용하는 경우에는 투명성, 비용효과성, 그리고 일반적인 사회안전망 제도와의 조화성(compatibility)이 담보되어야 한다고 보고 있다.

다섯째, 일국적 차원에서의 정책들 못지않게, 양국간, 지역간, 다국간 협력이 보완적 역할을 할 수 있다.

나. 유럽

1) 유럽구조기금(European Structural fund)의 개요

EU는 유럽의 경제통합 과정에서 발생하는 회원국·지역·계층간의 불균형을 해소하고자 유럽구조기금을 창설하였다. 따라서 유럽구조기금은 무역자유화 피해지원제도라고 말하기 어렵지만 회원국간 무역자유화를 포함한 경제통합으로 인한 문제점을 해결하고자하는 취지를 고려해 볼 때 유럽구조기금도 넓은 의미에서 무역자유화 피해지원제도라고 할 수 있다. 유럽구조기금은 다음의 4개의 기금으로 구성된다³⁶⁾.

- 유럽사회기금(ESF: european Social Fund)
- 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development fund)
- 유럽농업지원보증기금(EAGGF: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)
- 수산업지원재정기금(FIFG: Financial Instrument for Fisheries Guidance)

<표 V-1> 유럽구조기금

	유럽사회기금 (ESF)	유럽지역개발기금 (ERDF)	유럽농업지원보증기금 (EAGGF)	수산업지원 재정기금(FIFG)
시행 시기	1958년	1975년	1962년	1992년
목적	고용기회 확대 및 생활수준 향상	지역간 불균형 해소	농업부문 구조조정과 농촌 개발	수산업부문 구조 조정과 어촌 개발
담당 기관	- 유럽집행위원회: 구조기금 운영의 결정권 행사 - 구조기금 위원회 및 각 기금별 위원회: 구조기금 운영 자문 - 경영기관: 각 회원국별 구조기금 운영의 실질적 담당기관 - 감독위원회: 각 회원국별 구조기금 운영 자문 및 감독			
지원 형태	프로젝트 수행비용의 50~75%를 기금이 지원하고 나머지 비용은 공공기관으로부터 충당하는 매칭펀드 형태			

자료: KIEP, 『시장개방과 피해산업 지원』

가) 유럽사회기금

유럽사회기금(ESF: European Social fund)은 4개의 유럽구조기금 중 가장 오래된 기금으로 유럽연합 내에 경제개발을 지원하기 위한 보조금(grants)을 제공한다. 1957년 로마협약(Treaty of Rome)에 의해 마련되었고 1960년에 운영되기 시작하였다. 동 기

36) KIEP, 『시장개방과 피해산업 지원』, p. 202.

금의 목적은 직업훈련 자금지원을 통한 고용 증가에 있다.

ESF는 유럽연합 내에서 고용 기회를 증가시킴으로써 삶의 질을 향상을 돕고 있다. ESF는 보다 나은 기술과 가능성을 제공함으로써 잠재력을 발휘할 수 있도록 하는 데 목적이 있다.

유럽구조기금의 하나인 ESF는 EU 국가간에 경제적 차이를 줄이고 경제적·사회적 단결을 추진하고 있다. 따라서 비록 ESF의 자금조달은 EU 전체에서 이루어지더라도 대부분의 자금은 경제개발이 부족한 국가와 지역으로 간다. 또 다른 주요 구조기금인 ERDF(European Regional Development Fund)는 기술혁신, 환경 및 기반시설을 개선하기 위한 프로젝트에 투자한다.

2000년 이후, ESF는 성장과 일자리를 위한 EU의 리스본 전략(Lisbon strategy)의 주요 부분이 되고 있다. 이는 실업 및 사회·경제적으로 열악한 사람들을 훈련하고 그들이 원하는 직업을 갖도록 지원함으로써 고용 증가라는 EU의 목표를 위한 것이다. 또한 ESF는 글로벌 경제에서 기업이 필요로 하는 기술을 가진 노동력을 갖추도록 한다.

2000년부터 2006년까지 과거 7년 동안, ESF는 잉글랜드에서 400만명 이상에게 도움을 주었다. 2007년에 EU는 2013년까지 향후 7년 동안 이루어질 새로운 ESF 프로그램을 시작했다.

새로운 프로그램은 2007~2013년 기간 동안 40억파운드가 투자될 계획이고 이 중 20억파운드는 ESF로부터 그리고 20억파운드는 national funding에 의해 이루어진다. 2007~2013년 ESF프로그램은 고용기회의 확대를 위해 우선적으로 약 12억파운드의 ESF 자금이 사용되고 숙련된 노동력 개발을 위해 약 6.7억 파운드의 자금이 사용될 예정이다. 고용기회 확대를 위한 활동은 장애인, 편부모, 50세 이상 고령자, 소수민족, 교육을 받지 못했거나 직업이 없는 젊은층을 대상으로 한다. 숙련된 노동력 개발은 기술이 부족

한 고용상태인 사람들을 대상으로 한다. 자신의 경력을 개발하고 지식경제에서 기업이 성장하는 데 필요한 기술을 습득하도록 돕는 데 집중한다.

나) 유럽지역개발기금(ERDF)

ERDF(European Regional Development fund)는 1975년에 시작되었고 지역정책에서 중요한 역할을 하고 있다. ERDF의 목적은 지역간의 불균형을 해소함으로써 경제·사회적 결함을 촉진하는 데 있다.

다) 유럽농업지원보증기금(EAGGF)

유럽농업지원기금(EAGGF: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)은 1962년에 EC의 일반 예산의 큰 부분을 차지하고 있는 유럽공동농업정책(CAP: Common Agricultural Policy)의 재원조달을 위하여 설립되었다.

기금은 EAGGF 위원회 내의 Commission and Member States가 관리하고 기금위원회(Fund Committee)는 Member States와 Commission의 대표로 구성된다.

라) 수산업지원재정기금(FIFG)

수산업지원재정기금(FIFG: Financial Instrument for Fisheries Guidance)의 설립 목적은 공동수산업정책의 목표 달성에 기여하고자 1993년 EU 구조기금 재정시 창설되었다. 동 기금의 목적은 수산자원의 개발 간의 균형 달성, 수산업의 경쟁력 강화, 시장 공급과 어업 및 양식업의 부가가치 증진 등에 있다.

다. 칠레³⁷⁾

우리나라가 가장 먼저 FTA를 체결한 칠레는 2003년 10월 현재 총 28개국과 FTA를 체결한 상태이다. 칠레는 무역자유화에 따른 대비책으로 직접적인 피해보상정책보다는 각 산업에 대한 구조조정정책을 추구하고 있다.

1) 구조조정 정책

농업분야의 경우 외국인투자를 적극 유치하고 영농 선진화를 통한 경쟁력 강화에 중점을 두고 있다. 칠레는 세계적인 농업강국으로 농산물 보조금 지급을 반대하는 케언즈(Cairns) 그룹의 회원으로 세계무역협상에서 농산물 무역자유화를 주도적으로 주장해 왔다. 농업 분야는 칠레의 무역자유화 협정의 최대 수혜 산업으로 칠레가 경제보완협정(ECA: Economic Complementation Agreement)을 본격적으로 체결하기 시작한 1990년대 초반부터 2000년까지 농산물 수출액이 약 150% 증가하였고 농산물 분야 무역수지 흑자가 약 120% 증가하였다.

제조업의 경우에도 산업경쟁력 강화를 위한 일반적 지원정책만 실시하고 있다. 칠레는 제조업이 GDP에서 차지하는 부분이 15% 내외이며 대부분 공산품을 수입하고 있다. FTA 체결을 통해 제조업 분야 기술이전, 외국인 직접투자 유치 활동을 강화하고 있다. 또한 수출진흥공사(Prochile), 산업진흥청(CORFO) 등의 기관을 중심으로 기술개발, 프로젝트개발, 금융지원, 직업교육지원 등을 시행하고 있으나 이는 FTA로 인한 특정 분야에 대한 지원이라고 보다는 장기적 관점에서 산업경쟁력 강화를 위한 일반적 지원정책

37) KOTRA(2003) pp. 41~43에서 요약 발췌함.

이라 할 수 있다. 칠레 농산물 분야는 40여개의 다국적기업이 농산물 생산에서 가공, 수출에 이르기까지 활동중이다.

2) 피해보상 정책

칠레는 FTA 협상 과정에서 피해가 예상되는 품목에 대해서 관세인하 시기를 유예하거나 협상에서 제외하는 방식의 지원정책을 채택하여 왔으나 피해가 우려되는 분야에 대한 직접적인 피해보상은 하지 않고 있다. 예를 들어, 2003년 6월에 체결되어 2007년 발효 예정이었던 미국과의 FTA로 밀 재배 농가 등 일부 농민의 피해가 우려됨에 따라 융자지원, 기술지원 등으로 소작농에 대한 장·단기 농민지원책을 고려하고 있으나, 보상금 형태의 지급은 하지 않겠다는 입장을 고수하고 있다.

제조업의 경우에도 특별한 보상정책은 없으며, 보호가 필요한 분야에 대해서는 무역협정 체결시, 농업분야와 마찬가지로 관세인하시기를 유예하거나 관세인하 품목에서 제외하고 있다. 예를 들어, 제조업 보호를 위하여 한국과의 FTA 체결시 냉장고, 세탁기는 협상에서 제외하였고, 자동차 타이어를 12년간 관세 인하 품목으로 협상하였다.

2. 해외사례 (2): 미국의 무역조정지원제도

가. 무역조정지원(TAA) 개요

미국은 1962년 무역확대법(Trade Expansion Act)을 제정하면서 무역조정지원(TAA: Trade Adjustment Assistance)제도를 도입하였다. 무역조정제도는 무역과 관련하여 소득이 감소하는 노

동자를 지원하고 시장 상황의 변화에 적응할 수 있도록 지원함으로써 무역자유화를 촉진하는 데 목적이 있다. 도입 당시 동 법안은 기업과 노동자를 지원대상으로 하고 있었으며 1974년에는 승인조건이 완화되고 지원 내용도 확대되는 법 개정이 있었다. 1981년에는 지원내용이 제한되었고 장기 실업자들을 대상으로 하도록 개정되었다. 변화한 환경에 적응할 수 있도록 하기 위하여 더 많은 기금들이 직업훈련을 위해 마련되었다. 『2002년 무역법』에서 농민이 지원 대상에 포함되었고 기업과 노동자에 대한 지원내용도 개정되었다.

이와 같이 미국의 TAA제도는 근로자, 기업, 농민을 대상으로 하고 있지만, 근로자 지원이 주를 이루고 있다. 본장에서는 이러한 측면들을 전반적으로 설명하고, 특히 중요한 근로자 지원에 대해서는 다음 장에서 보다 자세히 분석하고자 한다.

<표 V-2> 미국 무역조정지원제도의 주요 내용

	기업 지원	근로자 지원	농민 지원
근거법 및 시행시기	『1962년 무역확대법』	좌동	『2002년 무역법』
담당기관	상무부 경제발전청 (Economic Development Administration)	노동부 고용훈련청 (Employment and Training Administration)	농림부 외국농산물서비스 (Foreign Agricultural Service)
지원대상	무역자유화로 매출, 생산, 고용이 감소한 기업 지원	무역자유화로 실직한 노동자 지원	수입증가로 인해 생산물 가격이 하락하여 소득이 감소한 농민 지원
지원방식	경쟁력 향상을 위한 기술지원 비용을 기업과 정부가 매칭펀드 방식으로 공동부담	직업훈련, 소득지원, 구직 및 이사비용, 건강보험료 세금공제	새로운 상품 및 시장, 대안사업 개발 등을 위한 기술지원, 소득지원, 직업훈련

자료: KIEP, 『시장개방과 피해산업 지원』

나. 기업 지원

기업을 대상으로 하는 TAA는 수입 경쟁으로 피해를 입은 기업들을 지원하기 위하여 1962년에 Trade Expansion Act에 의해 시작되었다. 기업지원 TAA 프로그램은 1974년 무역법(Trade Act of 1974)을 개정하여 증가된 수입 경쟁으로 인해 판매 및 생산, 고용이 감소한 제조업 등에 기술지원을 제공하는 내용을 포함하였다. 초기에 의회는 상무성이 기술지원, 직접대출, 대출보증을 제공함으로써 기업을 지원하도록 승인하였지만, 직접대출과 대출보증을 1986년에 폐지되었다.

상무성은 EDA(Economic Development Administration)를 통해 전국에 11개의 TAACs(Trade Adjustment Assistance Centers)를 두고 TAA 프로그램을 관리하고 있다. EDA는 TAA를 위한 별도의 정부지출금을 받아 12개 지역 TAACs의 자금으로 사용한다. 지역 센터에서 관할하는 지역의 면적은 각기 차이가 있으며, 2000년도의 경우 합의에 의해 정한 각 개별 센터의 자금 규모는 66만달러에서 100만달러까지 다양하다. 센터는 관할 지역 내의 기업 중 EDA로부터 적격성 인증(certification of eligibility)을 받고 사업회생계획(business recovery plans)을 EDA로부터 승인받은 기업에게 기술지원에 필요한 자금을 제공한다. 일단 EDA가 해당 기업이 TAA 프로그램에 적합한 것으로 승인하면, TAAC는 기업의 조정계획 작성을 돕는다. 이는 기업의 장점, 약점 및 기회에 대한 객관적인 분석을 제공하여 기업에 대한 회생계획안이 된다.

TAA 프로그램에 의해, EDA가 조정비용(cost of adjustment proposal task implementation)의 일부를 부담한다. 총 비용이 3만달러 미만인 경우 EDA는 비용의 75%를 부담하고 나머지만 기

업이 부담하면 된다. 총 비용이 3만달러를 초과하는 경우 EDA와 기업이 각각 50%씩 부담한다. 승인된 기업에 대한 기술지원으로 EDA가 지원할 수 있는 금액은 기업당 7만 5천달러로 제한된다.

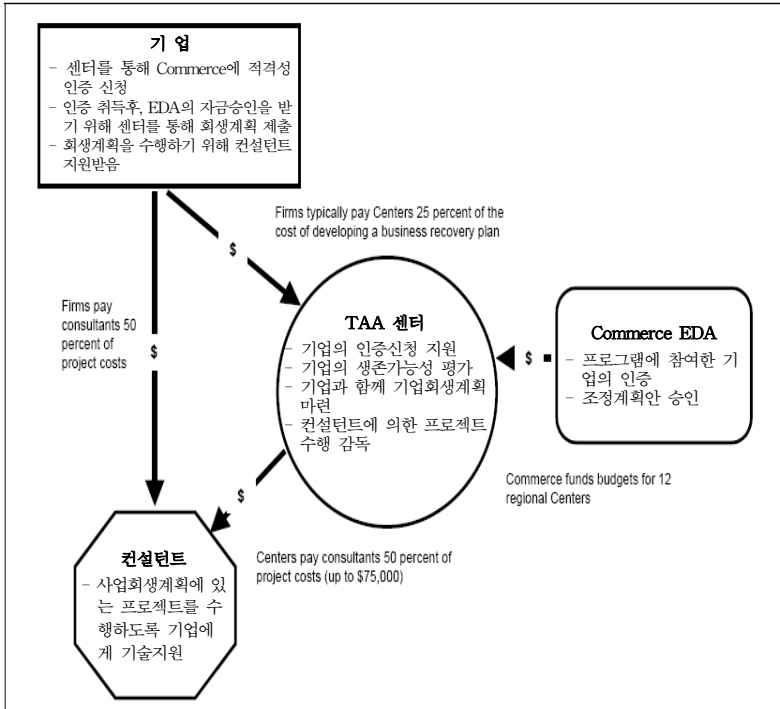
TAA benefit을 받고자 하는 기업은 해당 기업의 적격성 인증을 EDA에 신청하여야 하며 적격성을 인정받으려면 반드시 다음의 사항을 증명해야 한다.

- ① 해당 기업의 종업원 중 상당 부분의 종업원이 전체 또는 부분적으로 해직되었거나 해직 위협에 놓여 있음.
- ② 전체적인 판매 및 생산의 감소 또는 과거 12개월 동안 총 생산의 25%를 차지하는 제품의 판매 및 생산의 감소가 있었음.
- ③ 수입 증가가 해직과 판매 및 생산 감소에 중요하게 영향을 미침

EDA는 기업의 적격성(eligibility) 신청을 받은 후 60일 이내에 판단하여야 하며, 일단 적격성이 인정되면, 기업은 지역 센터와의 컨설팅을 통해 2년간 기업회생계획(business recovery plan)을 마련하게 된다. 회생계획은 기업의 기본적인 사업내역(business operations)을 구체화하고 경쟁력을 평가하여, 1인 이상의 선발된 제3의 컨설턴트에 의해 수행될 구체적인 프로젝트를 제안하게 되어있다.

EDA가 제시된 plan을 승인한 후, 센터는 가용한 자금 내에서 plan에 필요한 프로젝트의 자금을 제공한다. 프로젝트는 마케팅 전략, 기술 표준화 인증, 제품 및 공정 개선, 컴퓨터시스템 개선 등과 같은 기술지원으로 제한된다. TAA 자금은 공장시설 및 기계장치의 개선과 같은 자본적 지출에는 사용할 수 없으며, 기업은 TAA 자금으로 7만 5천달러까지 수취가 허용되지만 기술지원프로젝트를 수행하기 위해서는 연방자금의 매칭이 요구된다.

[그림 V-1] Flowchart of the TAA Process

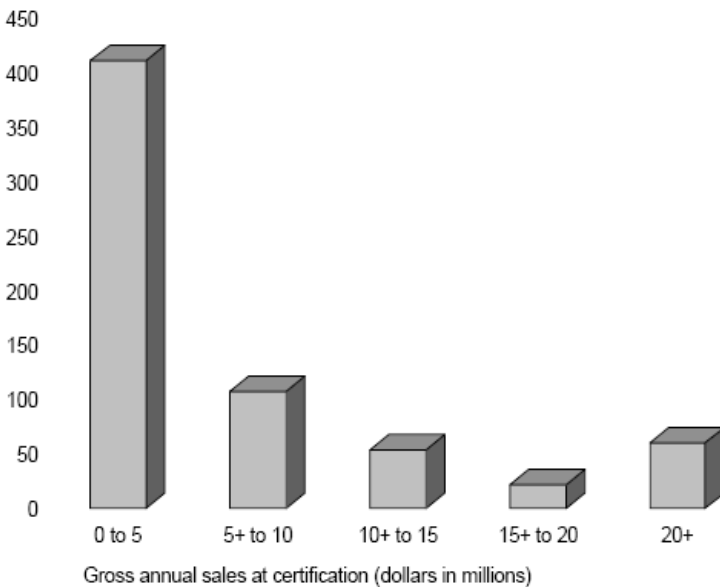


자료: GAO derived from Department of commerce information.

TAACs 지원은 개별기업의 특정 요구에 따라 기업회생전략을 개발하는데, 특히 저가의 수입품과 경쟁하는 다양한 분야에서 지원이 이루어진다. 첫째, 판매가격 하락이나 생산 감소에 직면한 기업이기 때문에, TAACs는 주로 새로운 시장, 새로운 제품, 수출기회 확대를 위한 판매전략에 초점을 두고 있다. 둘째, 생산의 비효율성은 원가절감과 가격경쟁력 증진으로 해결하도록 한다. 셋째, TAACs는 재무구조를 개선하도록 지원할 수 있고 정부부처(U.S. Small Business Administration) 또는 사금융기관을 통한 새로운 자금 조달 원천을 찾아내어 중개인 역할을 한다.

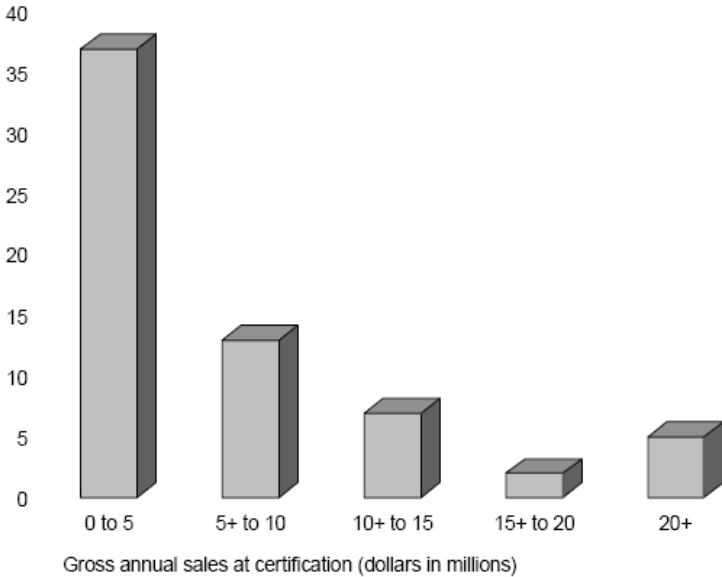
[그림 V-2]는 1995~99년 기간 중에 TAA 프로그램 신청을 승인받은 기업의 프로그램 신청 시점의 총 매출액별 분포를 보여 주고 [그림 V-3]은 GAO에서 실시한 인터뷰에 응한 기업의 총 매출액별 분포를 보여준다. 인터뷰에 응한 기업의 매출액 중앙값은 350만달러이고 최저 3,229달러, 최고 9,090만달러의 매출규모를 보이고 있다. 승인된 전체 기업의 매출액 중앙값은 320만달러이고 범위는 1,563달러부터 2억 1,920만달러에 이른다.

[그림 V-2] Distribution of certified Firms, by Gross Annual sales, calendar Years 1995~1999



주: Sales data were provided by the TAA Centers for 655 firms.
 자료: GAO derived from TAA Centers' data.

[그림 V-3] Distribution of Certified Firms GAO Interviewed, by Gross Annual Sales

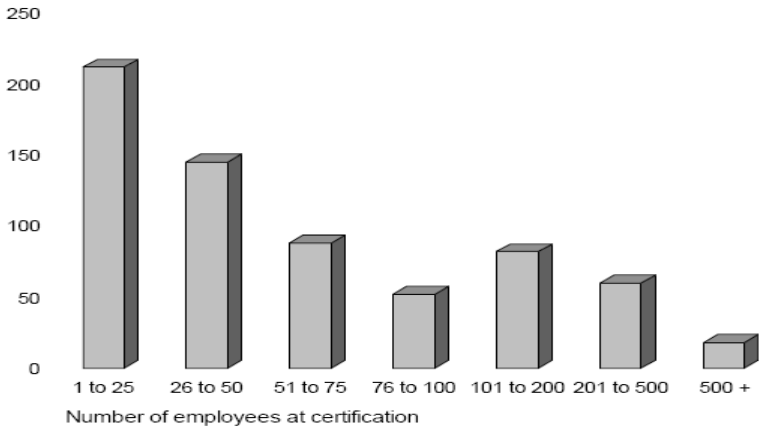


주: Data were provided by the TAA Centers for 64 of the 72 firms we interviewed

자료: GAO derived from TAA Centers' data.

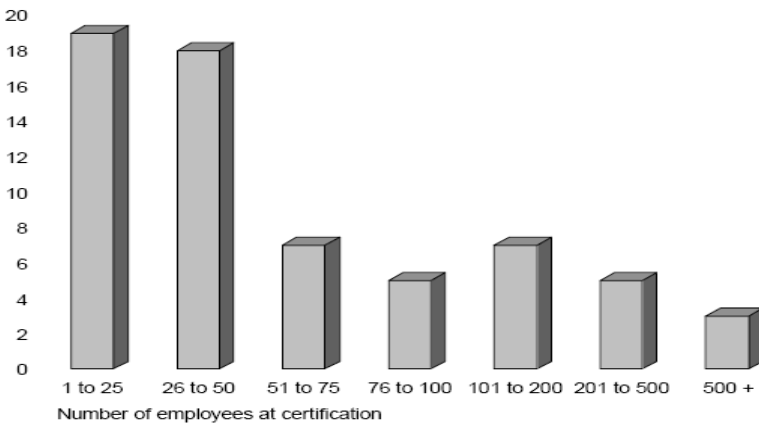
[그림 V-4]는 1995~99년 기간 동안 TAA 프로그램을 신청하고 승인받는 기업의 당시 종업원 수별 분포를 나타내고, 마찬가지로 [그림 V-5]는 인터뷰에 응한 기업의 종업원 수별 분포를 나타낸다. 인터뷰에 응한 기업의 종업원 수의 중앙값은 44명이고, 종업원 수 규모는 최저 4명에서 최고 648명까지이다. 전체 기업의 종업원 수 중앙값은 45명이고, 최저 1명에서 최고 3,089명까지에 이른다.

[그림 V-4] Distribution of Certified firms, by Number of Employees, Calendar Years



주: Employment data were provided by the TAA Centers for 655 firms.
 자료: GAO derived from TAA Centers' data.

[그림 V-5] Distribution of Certified firms GAO Interviewed, by Number of Employees



주: Data were provided by the TAA Centers for 64 of the 72 firms we interviewed
 자료: GAO derived from TAA Centers' data.

<표 V-3>는 1995~99년 기간중 승인받은 기업의 표준산업분류코드별 분포를 나타낸다.

<표 V-3> 지원대상승인 기업의 산업분류별 분포(1995~99)

(단위: 개, %)

산업	산업분류코드	승인기업	구성비
농산물	01	10	1.4
농업서비스업	07	1	0.1
음식제조업	20	20	2.8
Textile mill	22	32	4.5
의류업	23	82	11.5
제재업	24	28	3.9
가구	25	23	3.2
종이	26	10	1.4
인쇄/출판	27	5	0.7
화학	28	12	1.7
석유정제	29	1	0.1
고무	30	41	5.8
가죽	31	23	3.2
석재/점토	32	16	2.3
원료(Primary materials)	33	17	2.4
조립금속	34	68	9.6
산업 기계/컴퓨터	35	100	14.1
전자장치	36	89	12.5
운송장비	37	31	4.4
정밀기계	38	39	5.5
기타 제조업	39	50	7.0
전자 서비스업	49	1	0.1
도매업-내구재	50	1	0.1
도매업-비내구재	51	4	0.6
의류점	56	1	0.1
음식점	58	1	0.1
사업서비스업	73	3	0.4
공공관리	95	2	0.3
계		711	100

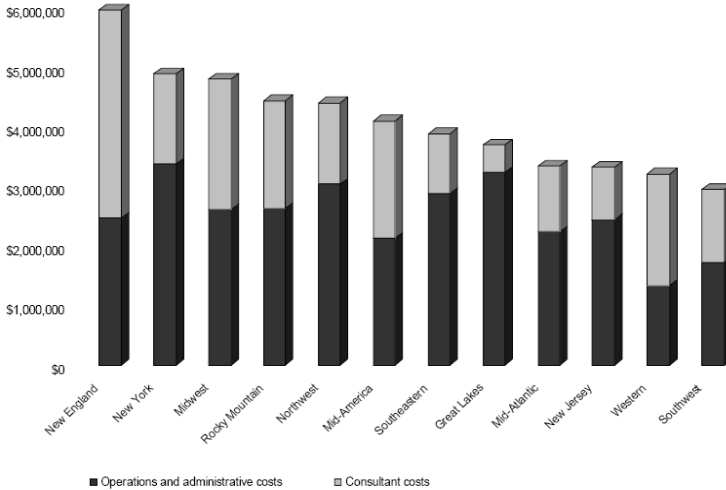
1995~99년 기간 동안 합의에 의한 12개의 지역 센터의 지출 규모는 총 4,900만달러이고 연평균 980만달러에 해당한다. 1995년과 1999년 사이에 12개의 지역 센터는 TAA 자금의 약39%(연간 약 380만달러)를 기업회생계획 승인을 받은 기업에 대한 제3자 컨설턴트로부터의 기술지원자금으로 사용하였다.

동 기간 동안 센터는 약 61%(연간 600만달러)를 인증절차 지원, 인증받은 기업을 위한 기업회생계획 작성, 센터운영자금과 관련한 운영 및 관리비용으로 사용하였다. 그러나 총 지출 중 컨설턴트 자금으로 지출한 비중은 각 센터별로 편차가 커서 New england와 Western 센터는 프로그램 기금의 50%를 초과하는 금액(약 59%, 58%)을 적격한 기업에 대한 컨설턴트에 의한 기술지원에 지출하였고, Grate Lakes 센터는 약 12%만을 지출하였다. EDA는 Grate Lakes센터가 현재 인증 건수와 지난 2년 이내에 EDA에 제출한 기업회생계획이 상대적으로 적기 때문인 것으로 설명하고 있다.

1995~1999년 기간 동안 EDA는 평균적으로 연간 157개 기업을 TAA 대상으로 인증하였고 매년 약 127개 기업의 기업회생계획을 승인하였다.

인증받은 기업의 매출액 중앙값은 약 320만달러이고 종업원 수의 중앙값은 45명이며, 인증받은 기업이 가장 많은 산업분류로는 산업기계 및 컴퓨터(14%), 전자장치(13%), 의류제조업(12%)이 해당된다.

[그림 V-6] Trade Adjustment Assistance Centers' Total Expenditures, Cooperative Agreement years 1995~1999



주: Operations and administrative costs include staff time spent assisting firms with the certification process and preparing adjustment plans, in addition to the cost of funding day-to-day operations

자료: GAO derived from TAA Centers' data.

1995년과 1999년 기간 중에 EDA는 총 784개 기업을 TAA 대상으로 인증하였고 이는 연평균 약 157개 기업, 12개의 각 센터별로는 연간 13개 기업에 해당한다. EDA가 해당 기간 동안 기업회생계획을 승인한 기업 수는 633개이며 이는 연평균 약 127개 기업, 각 센터별로는 연평균 약 11개 기업에 해당한다.

프로그램에 참여하는 기업들은 자동차부품업, 농기계, 전자제품, 보석류, 회로기관, 섬유제품 등의 다양한 제조업 각 분야를 포함하고 있다. 1995년에서 1999년 사이에 인증받은 기업에 관한 센터가 제공한 자료를 보면, 기계 및 컴퓨터 제품을 생산하는 기업이 약 14%, 전자장비 제조업이 약 13%, 의류생산업이 약 12%를 차지하고 있다. 5년 기간 동안, 승인 시점의 매출액 규모 분포는 1,563

달러에서부터 2.19억달러까지 다양하며, 종업원 수는 1인에서부터 3,000인 이상까지의 범위를 보이고 있고 중앙값은 45인이다.

<표 V-4>는 1998년부터 2006년까지 EDA를 통한 기업 TAA 지원금 현황을 나타내는데 2006년의 지원금 규모가 1998년 대비 34.7% 증가한 것을 알 수 있다.

<표 V-4> EDA를 통한 기업 TAA 지원금 현황(1998~2006)

(단위: 백만달러)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TAA	9.5	9.5	10.5	10.5	10.5	10.0	11.9	11.0	12.8

자료: "Trade Adjustment Assistance for Firms: Economic, Program, and Policy Issues," CRS Report for Congress, 2007. 12. 20.

<표 V-5>는 TAA 조정 제안 승인 및 거절 현황을 나타낸다. 승인율이 거의 100%에 가깝게 나타나는데, 승인율이 높게 나타나는 것은 사전 검토작업을 통해 불완전하거나 부적당한 신청서를 제거하기 때문일 수 있다. 대부분의 신청 기업은 제조업에 속하는 중소기업이며 2001~2006년의 기간중 기업당 4만 8,407달러의 무역조정지원금이 TAACs를 통해 제공되었다.

<표 V-5> TAA 신청 및 승인 현황(2001~2006)

(단위: 개, 명, 백만달러)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	평균
신청기업 수	113	148	161	165	133	137	143
승인기업 수	118	141	162	177	132	137	145
거절기업 수	0	0	0	0	1	0	0
심의중 기업 수	4	10	7	0	0	0	4
평균 매출	12.8	11.7	7.2	11.6	8.4	10.6	10.4
평균종업원 수	250	102	68	88	64	91	111
정부부담	5.3	7.6	8.1	8.5	5.9	6.7	7.0
기업부담	4.9	7.1	7.4	8.1	5.4	6.0	6.5
총 TAA	10.2	14.7	15.5	16.6	11.3	12.7	13.5
평균 TAA ¹⁾ (달러)	44,915	53,900	50,000	48,023	44,697	48,905	48,407

주: 1) TAA 기업 프로그램의 정부부담분을 의미하는 것으로 총 정부부담금액을 승인기업 수로 나누어 산출하였음.

자료: "Trade Adjustment Assistance for Firms: Economic, Program, and Policy Issues," CRS Report for Congress, 2007. 12. 20.

다. 노동자 지원

TAA는 외국과의 무역 경쟁으로 인해 실업상태에 놓인 개인을 지원한다. 프로그램의 목표는 지원대상자의 신속한 재취업을 지원하고 재취업에 필요한 훈련과 일정 소득을 지원하는 것이다.

1974년 무역법(Trade Act of 1974)에서 수입 증가 또는 해외로의 생산이 이전됨으로 인하여 직장을 잃었거나 임금이 줄어든 노동자를 지원하는 TAA 프로그램이 마련되었다. TAA 프로그램은 재취업과 재훈련 서비스를 제공하는 내용을 담고 있다. 해외 무역으로 좋지 않은 영향을 받았다고 생각하는 노동자들은 USDOL(U.S.

Department of Labor)에 자격 여부의 판단을 신청할 수 있다. TAA 프로그램의 대상자로 인정된 노동자는 재취업 서비스, 새로운 직업기술을 얻기 위한 교육, 적절한 고용이 어려운 경우에는 구직지원금(job search allowance), 통근 가능한 지역을 벗어난 곳에 직장을 구한 경우에는 relocation allowance, 훈련기간 동안 TRA(Trade Readjustment Allowance)를 받을 수 있다.

한 번의 신청만으로 TAA(Trade Adjustment Assistance)와 ATAA(Alternative Trade Adjustment Assistance)를 모두 신청한다. 만일 TAA 대상에 해당된다면 ATAA도 해당이 될 것이다. 50세 이상이고 퇴직 후 26주 이내에 5만달러 미만의 임금으로 새로 취업된 적절한 개인의 경우 구직장과 새로운 직장에서의 임금 차액의 50%를 보조금으로 받을 수 있다. 보조금은 2년 동안 1만달러로 제한한다.

TAA와 ATAA의 대상이 되는 경우 적절한 의료보험료(qualified health insurance premium)의 65%까지 세액공제를 받을 수 있는 HCTC(health Coverage Tax Credit) 제도도 있다. HCTC는 IRS가 관리하고 있다.

2006년 과세연도에 USDOL은 2,440건의 새로운 신청을 받았고 2,478개의 적격성 심사를 했다. 심사 결과 1,462건이 적격성을 인정받았고 837건은 부인되었으며, 215건은 여러 가지 이유로 취소되었다. 신청에서부터 심사결과까지의 평균 소요시간은 31일이고 법적으로 40일을 초과하지 않도록 하고 있다.

2006년에 약 10조달러가 Federal unemployment Benefit and Allowance(FUBA) 계정으로부터 TAA로 이전되었다. 이 중 2억 5,940만달러는 직업훈련, 구직지원금(job search allowance), 이주 지원비(relocation allowance), 프로그램 관리비, 5,200만달러는 ATAA, 6억 5,500만달러는 TRA를 위한 것이다.

<표 V-6> 노동자 지원 TAA 승인 건수

(단위: 건)

	신청 건수	승인 건수	부인 건수
2001	2,352	1,029	606
2002	2,371	1,594	980
2003	3,562	1,880	1,210
2004	2,986	1,802	946
2005	2,607	1,534	757
2006	2,478	1,426	837

주: 승인 건수와 부인 건수는 취소 및 승인 절차 소요기간 등으로 인해 동일한 기간에 신청된 것을 의미하지는 않음.

라. 농업 지원

농업 지원을 위한 TAA는 무역자유화로 증가된 수입 경쟁에 대응하기 위하여 적절한 농민을 지원하기 위하여 U.S. Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service에 관리하는 특별 프로그램이다. 프로그램은 다음의 혜택을 농민에게 부여하고 있다.

- 대체상품, 판매전략, 대체사업 개발을 지원하기 위한 Cooperative Extension Service로부터의 무상 기술지원
- 최고 1만달러까지의 현금 지원
- 농업인의 전직을 지원하기 위하여 전일제 교육의 104주까지에 해당하는 수업료 지원

전통적으로 기술지원과 노동자 재교육 서비스 형태의 TAA는 비농업 기업과 종업원들에게만 제공되어 왔다. 그러나 Administration of the Foreign Agricultural Service(FAS)는 증가된 수입이 과거

5년 동안 특정 가격을 인하시키는 데 상당한 역할을 했다고 판단함에 따라 「2002 무역법」에서 「1974 무역법」을 개정하여 농산물 생산자로 지원대상의 범위를 넓혔다. 동법에 의해 적격한 농민에게 기술 지원과 현금 지원을 제공하기 위해 2003년부터 2007년까지 매년 9천만 달러 미만의 비용을 사용하도록 하였다.

TAA 프로그램의 혜택을 받으려면, 신청자는 TAA의 절차에 따라 신청해야 한다. 첫 번째 단계는 농산물 생산자 그룹(3인 이상) 또는 승인된 TAA 대표가 신청서(petition)를 제출하여야 한다. 신청서에는 미국 전체 생산자를 위한 신청인지, 영향을 받은 특정 지역의 생산자를 위한 신청인지 명확히 밝혀야 한다. 두 번째로 농민이 benefit을 신청하기 전에 농산물이 적격한 것으로 판정되어야 한다. 이는 신청이 다음 기준에 부합하는지에 따라 FAS가 결정한다.

- 최근 12개월 농산물의 평균가격이 과거 5년 평균 가격의 20%를 초과하여 하락하는가?
- 최근 12개월 동안 직접적으로 경쟁적인 농산물의 수입이 증가하였는가?
- 해당 농산물의 수입이 국내 해당 농산물의 가격 하락에 중요한 영향을 미쳤는가?

FAS의 판단 결과는 신청서 제출 후 40일 이내에 Federal Register에 공시하여야 한다. 상기의 조건에 부합하는 농산물은 TAA에 대상으로 승인받는다.

농산물이 승인이 되면, 적격한 농민은 90일까지 TAA benefit을 Form FSA-229를 제출한다. FAS(Foreign Agricultural Service)가 TAA 프로그램의 전반적인 관리를 맡고 있지만, 각 지역에서의

TAA 프로그램의 수행은 FSA(Farm Service Agency)가 담당하고 있다.

승인받은 신청에 해당되는 모든 농민은 Cooperative Extension Service로부터의 무상 정보지원 및 기술지원을 받는다.

프로그램에 의한 현금보조금을 받기 위해서는 신청이 승인된 해의 9월 30일까지 농민이 다음 서류를 제출해야 한다.

- 그들이 받은 기술지원을 나타내는 증서
- IRS Schedule F(form 1040)과 Form 4835에 보고된 순농업소득이 전년도보다 적다는 것을 입증하는 자료
- 과거 3년의 평균총소득(AGI)이 250만달러 미만임을 입증하는 자료
- 매출진표, 손익계산서 등과 같이 농산물 수확을 이해할 만한 자료

지원대상이 되는 농민은 TAA 보조금(payment)을 최고 1만달러까지 받을 수 있다. 보조금은 다음의 산식에 의해 산출된다.

$$\text{보조금} = C \times 0.5 \times [(0.8 \times PA) - PR]$$

C : 가장 최근 판매연도에 판매된 농산물 생산량

PA: 가장 최근 판매연도 이전 5개 판매연도 동안 신청한 농산물의 전국 평균가격

PR: 최근 판매연도의 해당 농산물의 전국 평균가격

예를 들어, 농산물 A의 생산자의 2003년 순소득이 2002년 순소득보다 적었다고 가정한다. 농산물 A가 FAS가 승인한 TAA 신

청에 해당하고 그 농민은 TAA를 신청할 수 있었다고 가정한다. TAA가 해당 농산물을 승인하고 농민은 필요한 훈련을 받았고 필요한 서류를 제출했다. 이 농민은 현금보조금(cash payment)을 받을 자격이 있을 것이다. 또한 2003년에 농민이 농산물 A의 3,000파운드를 파운드당 1달러에 판매했고 과거 5년(1998~2002년)의 전국 평균가격은 3달러라고 가정한다. 이 농민은 2,100달러의 현금 보조금을 받을 수 있다.

농민을 위한 TAA 프로그램은 아직 개발중이다. 프로그램의 주요 장점은 외국과의 무역 경쟁으로 인한 어려움을 지원하기 위해 우선적으로 농민에게 즉각적인 지원을 제공한다는 것이다. 그러나 가장 큰 단점은 현금보조금을 받기 위한 조건이 까다롭다는 것이다.

마. 미국 TAA에 대한 평가

주요국 무역조정지원제도에 대한 평가는 현재 미국의 TAA (Trade Adjustment Assistance)에 대한 평가가 유일하다. 본절에서는 미국의 TAA에 대한 Urban Institute의 평가를 소개하고, 미국 의회 소속의 GAO가 재평가한 내용도 구체적으로 소개한다.

TAA는 세 가지 목표를 가지고 있다고 할 수 있다. 첫째, TAA는 피해산업의 반대를 사전에 해결하고자 한다. 둘째, 무역자유화로 이익을 보는 단체와 손해를 보는 단체간의 분배의 형평성 문제를 해결하고자 한다. 셋째, 지원을 통해 생산요소가 비효율적인 부문에서 효율적인 부문으로 신속히 옮겨갈 수 있도록 자원배분의 효율성을 추구하고 있다³⁸⁾.

38) KIEP, 『시장개방과 피해산업 지원』, p. 196

그동안 지원프로그램에 대한 평가는 상당히 제한적으로 이루어지고 있었다. TAA가 수입경쟁에 직면한 기업을 지원해 왔다는 사례는 제시되고 있지만 EDA는 공식적인 평가절차는 두고 있지 않다.

1) Urban Institute의 평가

Urban Institute이 1998년에 가장 포괄적인 프로그램에 대한 평가를 수행하였다.

Urban Institute(1998)의 제조업에 대한 TAA 성과분석 자료에 따르면, 대부분의 지원 프로그램 참가자는 중소기업이었다. 기업지원 TAA가 폐업률에 미친 영향을 보면, 승인 후 5년 동안 기술지원을 받지 않은 기업의 폐업률이 기술지원을 받은 기업의 폐업률보다 높은 것으로 나타났다. <표 V-7>에서 보는 바와 같이 승인 후 5차 연도의 폐업률은 지원을 받은 기업이 16.2%로 지원받지 않은 기업이 29.3%인 것에 비해 상당히 낮은 것을 알 수 있다. 또한 연차가 지날수록 폐업률의 증가율이 낮아지는 것으로 보아 6년차 이후에는 5년차보다 크게 증가하지 않을 것으로 예측할 수 있다.

<표 V-7> 승인 후 누적 폐업률

(단위: 개, %)

승인후 연차	지원받은 기업		지원받지 않은 기업	
	기업 수	전체기업 대비율	기업 수	전체기업 대비율
1	21	5.1	53	14.1
2	38	9.2	71	18.9
3	48	11.6	85	22.6
4	61	14.7	96	25.5
5	67	16.2	110	29.3

주: 승인 후 6년 이상 된 기업은 제외

자료: The urban Institute, "Effective Aid to Trade-impacted manufacturers"

평가 결과에 의하면, TAA 프로그램은 “외국으로부터의 수입으로 어려움을 겪는 제조업”을 돕는 데 효과적임을 보여준다. 특히 동 연구에서는 TAA를 신청하여 승인을 얻은 기업의 생존율은 84%로 지원을 받지 않은 기업의 생존율인 70%보다 높다. 또한 지원받은 기업은 평균적으로 4.2%의 추가적인 고용과 34%의 매출 신장을 이루었지만 지원을 받지 않은 기업들은 5.3%의 고용 축소와 16%의 매출 증가가 있었다.

2) GAO (Government Accounting Office)의 평가

GAO는 TAA에 대한 평가뿐만 아니라 Urban Institute의 평가에 대한 의견도 제시하고 있다.

상원 재정위원회(Committee on Finance)에 제출한 GAO의 보고서는 기업을 위한 TAA 프로그램에 대한 평가로 자금이 어떻게 사용되는지와 프로그램에 참여하는 기업의 수와 형태를 확인하였고, 프로그램의 내용과 효과를 점검하기 위하여 참여기업과 지역 TAA 센터장들을 대상으로 인터뷰를 실시하였다.

TAA 자금이 사용된 방법과 기업을 대상으로 하는 TAA 프로그램에 참여하는 기업의 수와 형태를 결정하기 위해 1995~1999년 기간 동안 승인받은 기업에 관한 자료를 상무성 EDA로부터 수집하였다. 구체적으로, 12개의 지역 TAA 센터와 연결하여 지출과 관련된 자료를 받았으며, 참여기업에 관한 총매출, 종업원 수, 산업 정보 등에 관한 정보도 수집하였다. 또한 제공된 지원 프로그램의 성격을 파악하기 위하여 각 신청 기업의 승인된 사업회생 계획(business recovery plans)을 포함한 프로젝트에 대한 구체적인 정보를 요청하였다. 일부 센터는 실제 프로젝트에 관한 상세한 정보를 제공하는 한편 일부는 그렇지 못한 경우도 있었다.

프로그램의 효과를 평가하기 위하여, 프로그램에 책임이 있는 EDA 직원들을 대상으로 인터뷰를 실시하였다.

GAO에 의하면 기업에 대한 프로그램의 영향은 EDA가 자금지원 기업의 프로그램 결과를 제대로 모니터하고 추적하지 않았기 때문에 결론을 얻지 못하고 있다고 평가하고 있다. 즉, Agency는 각 센터에 대해 인증 기업과 승인된 기업회생계획의 연간 목표수치만을 정하고 있는 결과, EDA는 센터의 성과를 체계적으로 평가하는 데 필요한 정보를 갖고 있지 않다는 것이다.

프로그램의 운영과 효과성을 파악하기 위해 GAO는 EDA가 인증한 72개 기업을 인터뷰하였는데 하나 이상의 프로젝트를 수행한 54개의 인터뷰 대상기업 중 53개 기업은 센터로부터 받은 서비스에 만족하였고, 51개 기업은 제3의 컨설턴트에 만족한 것으로 나타났다.

TAA자금을 사용한 인터뷰 대상기업 54개 기업중 40개 기업이 매출액에 긍정적인 효과가 있었다고 응답하였고, 31개 기업은 고용에 긍정적인 효과가 있었다고 응답하였다. 그러나 7개 기업의 경영자는 TAA와 기업 투자와의 관계가 미약하고 31개 기업의 경영자는 자신들의 자금으로 프로젝트를 완성해야 했다고 응답하였다.

또한 지역 센터장 중 8명은 EDA의 전반적인 운영에 대해 대체로 만족했으나 12명의 센터장들은 제한된 프로그램 자금을 문제로 지적하였다. 센터들은 자금을 지원하는 데 있어서 통일되지 않은 방법을 사용하고 있고, 이와 같이 일관적이지 못한 방법으로 인해 제한된 자원이 효과적으로 사용되었는지에 대한 의문도 제기되고 있다. 자금지원의 효과성에 대한 의문은 2000년 현재 승인되었으나 자금이 마련되지 않은 프로젝트가 약 120만달러에 해당하기 때문에 상당히 중요한 이슈로 부각되었다.

인터뷰한 경영자 중 대부분은 TAA가 매출 및 고용에 긍정적인 효과가 있었다고 평가함과 동시에 그들 기업이 회생에 성공하는 데에는 국내 경제상황이나 설비투자 같은 다른 요소들도 기여하였다고 견해를 밝히고 있었다.

TAA 프로그램의 운영에 대한 GAO의 평가를 종합적으로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 상무성의 EDA는 수입 증가로 인한 피해로 지원을 받는 기업들이 목표를 달성하는 데 있어서, 프로그램의 가치를 평가할 수 있는 적절한 성과 측정방법을 개발하지 않고 있다. 이는 센터가 수집하는 자료가 표준화되어 있지 않은 것과 관련이 있으며, 이런 문제가 프로그램의 결과에 대한 판단을 어렵게 하고 있다.

둘째, 현재 약 1,200만달러의 잔고가 승인되었으나 아직 자금이 지급되지 않았고 각 센터들은 제한된 프로그램 재원을 분배하는 데 있어서 통일된 방법을 사용하고 있지 않다. 이러한 이유로 자금이 가장 효과적인 방법으로 사용되는지에 관한 의문이 제기되고 있다.

GAO는 수입 확대로 피해를 입은 기업을 지원하는 TAA 프로그램의 효과를 높이기 위해 상무성 장관(Secretary Of Commerce)이 우선적으로 해야 할 것을 제안하였다. 첫째, 프로그램 결과에 대한 보다 효과적인 측정방법을 개발하여야 한다. 둘째, 기업을 지원하기 위한 제한된 프로그램 자금을 적절히 활용한다는 측면에서 센터의 효과성을 평가하기 위한 기준으로 성과측정을 사용해야 한다.

3. 우리나라의 FTA 지원제도

가. 농업

한·칠레 FTA가 2004년 4월 발효됨에 따라 정부는 한·칠레 FTA에 대한 피해 지원을 위하여 직접적인 조치로서 「자유무역협정체결에따른농어업인등의지원에관한특별법」을 제정하였고, 간접적으로는 「농어촌특별세법」, 「농어업인부채경감특별법」, 「농림어업인삶의질향상 및 지역개발촉진특별법」을 통해 대책을 마련하였다.

2004년 3월 「자유무역협정체결에따른농어업인등의지원에관한특별법」(이하 「FTA 지원특별법」이라 함)을 통해 FTA 지원기금을 조성하고 소득보전직불제와 폐업지원금을 도입하였다. 「농어업인부채경감특별법」을 통해 부채 증가로 어려움을 겪고 있는 농어업인의 금리부담을 완화시키기 위한 조치를 마련하였다. 또한 1994년부터 10년간 운용하고 있는 농어촌특별세의 과세시한이 2004년 6월 30일 만료되었으나 앞으로 예상되는 농업 관련 다자간협상 및 자유무역협정체결 등에 따른 농어업시장의 추가 개방으로 인한 손실 보전과 농어업경쟁력 강화를 위한 안정적 재원확보를 위하여 동 과세시한을 2014년 6월 30일까지 10년간 연장하였다. 자유무역협정(FTA)의 확산 및 세계무역기구 농산물협상의 진전으로 농림어업인의 어려움이 가중될 것으로 예상됨에 따라 농림어업인의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 농산어촌 지역개발에 관한 종합적·체계적인 지원체제를 마련함으로써 농림어업인의 삶의 질을 높이기 위하여 2004년 3월 「농림어업인삶의질향상 및 지역개발촉진특별법」을 제정하였다.

한편 정부는 한미 FTA 체결을 계기로, FTA 지원특별법상의 지원제도들을 보완함과 동시에 기존의 농업지원정책에 더하여 경

쟁력 향상에 중점을 둔 대책을 제시하였다.

1) FTA 지원특별법상의 제도

가) 지원기금조성

정부는 「FTA 지원특별법」을 통해 자유무역협정의 이행으로 인하여 피해를 입거나 피해가 예상되는 농업인 등에 대한 지원대책에 필요한 재원을 확보하기 위하여 자유무역협정이행지원기금을 설치하고, 어업인 등에 대하여는 어업협정 체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법 제22조의 규정에 의하여 설치된 수산발전기금으로 지원하도록 하였다³⁹⁾.

기금의 조성은 FTA 지원특별법 시행 후 7년간 총 1조 2천억원의 기금지원계획을 수립하고 그 시행에 필요한 기금을 조성하여야 한다. 기금은 정부의 출연금, 정부외의 자의 출연금 및 기부금, 한국마사회법 제42조의 제4항의 규정에 의한 특별적립금으로부터의 출연금, 차입금, 공매납입금 및 수입이익금, 기금의 운용수익금을 재원으로 하여 조성한다⁴⁰⁾.

기금의 용도는 농업 등의 경쟁력 제고지원, 농업인 등의 경영안정 지원 및 폐업지원, 생산자단체에 대한 지원, 농산물가공업의 지원, 차입금의 원리금 상환, 농산물 수입이익금 등의 부과·징수에 필요한 지출, 기금의 관리·운용에 필요한 경비의 지출 및 기타 농림수산식품부장관이 정하는 사업으로 규정하고 있다⁴¹⁾.

농림수산식품부장관은 회계연도마다 기금운용계획안을 수립하여야 하며, 기금운용계획안에는 기금의 수입·지출에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다⁴²⁾.

39) FTA 지원특별법 제10조

40) FTA 지원특별법 제11조

41) FTA 지원특별법 제12조

2004년 농림부가 작성한 『과수산업지원사업 시행지침서』에 따른 FTA 기금 지원계획안을 보면, 1조 2천억원의 FTA 기금 중 8,303억원은 경쟁력 제고 지원을 위해 3,488억원은 경영안정 지원을 위해 지출할 것으로 되어 있다.

<표 V-8> FTA기금 총투융자 계획(2004~2010)

(단위: 억원)

사업명	지원계획		
	합계	FTA기금	지방비
합 계	14,811	12,000	2,811
경쟁력 제고 지원	11,114	8,303	2,811
고품질생산시설 현대화	6,132	4,216	1,916
과수우량 묘목생산	256	160	96
과수전용 농기계임대	150	150	-
과실전문생산단지 기반조성	646	519	127
거점산지유통센터 건설	1,440	768	672
과실가공품 품질향상 지원	350	350	-
과원 규모화	2,140	2,140	
경영안정 지원	3,488	3,488	
소득보전직불	1,808	1,808	
폐업지원	1,680	1,680	
기타	209	209	

자료: 농림부, 『2004년도 FTA기금 과수산업지원사업 시행지침서』, 2004.5.

<표 V-9> FTA기금 연도별 계획 및 실적

(단위: 백만원, %)

	2004	2005	2006	2007	2007까지 계	총액 (1.2조) 대비율	2008 계획
조달 계	160,416	174,404	172,491	188,484	695,795	58.0	505,605
정부출연금	160,400	160,000	144,500	160,000	624,500		490,079
자체수입	416	14,404	27,991	28,484	71,295		15,526
운용 계	94,555	171,985	198,642	177,027	642,209	53.5	516,195
경쟁력제고(보조)	53,071	115,795	135,112	125,882	429,840		333,108
쟁력제고(융자)	39,213	52,297	59,465	47,066	198,341		179,417
농림행정지원	2,271	3,593	4,065	4,099	14,028		3,670
여유자금 운용	65,861	68,280	42,129	53,586	229,858		24,452
사업분야별 운용							
직접피해보전	24,693	53,014	66,788	56,486	200,981		200,000
과수분야	67,591	115,378	127,789	116,442	427,200		134,071
축산분야	0	0	0	0	0		109,104
원예 및 식량분야	0	0	0	0	0		55,920
기타	0	0	0	0	0		13,430
기금운영비	2,271	3,593	4,065	4,099	14,028		3,670
	94,555	171,985	198,642	177,027	642,209	0	516,195

자료: 농림수산식품부, 농업정책국, 농업정책과 내부자료

나) 경영안정 지원

역시 FTA 지원특별법에 의해 ‘소득보전직접지불금’제도를 두어 자유무역협정의 이행으로 인하여 수입량이 급격히 증가하여 피해를 입은 품목을 생산한 농어업인 등의 경영안정을 도모하고 있다⁴³⁾.

소득보전직접지불금의 지원대상 품목의 선정은, 한·칠레 FTA 체결 당시에는 사전지정되도록 되어 있었으나 한미 FTA에 대한 대책으로 포괄적인 사후지정방식으로 바뀌었다. 즉, FTA 체결에

43) FTA 지원특별법 제5조

따라 관세가 감축되거나 철폐된 농림축수산물 또는 협정 상대국에서 생산된 품목이 국내에 수입되어 국내에서 생산되는 당해 품목의 가격이 급격히 하락함으로써 농어업인 등이 피해를 입거나 입을 것으로 예상되는 농림축수산물 중 자유무역협정이행지원위원회의 심의를 거쳐 선정하도록 되었다. 피해 여부에 대한 판단을 하는 때에는 협정 상대국에서 생산된 품목의 수입 증가량 및 증가율, 국내시장점유율, 국내판매가격, 국내수입 및 유통시기, 국내생산 품목의 생산 및 출하시기 등을 고려하여 판단한다⁴⁴⁾.

소득보전직접지불금의 지급은 지원대상 품목의 당해연도 평균가격이 기준가격⁴⁵⁾ 미만으로 하락한 경우와 지원대상 품목의 당해연도 국내 생산량과 협정 상대국에서 생산된 수입량의 비율이 농림수산물식품부장관이 위원회의 심의를 거쳐 정한 비율 이상으로 증가한 경우에 해당된다⁴⁶⁾.

소득보전직접지불금의 산출방법은 생산면적 또는 생산량을 기준으로 산출하며 농업 및 어업 분야 각각의 산출식은 다음과 같다.

- 농업 등 분야: 지원대상 품목의 생산면적 × 단위면적당 전국평균생산량 × 지급단가 × 조정계수
- 어업 등 분야: 지원대상 품목의 생산량 × 지급단가 × 조정계수

여기서 산출식의 각 부분은 보다 자세히 다음과 같이 정해진다.

- ‘단위면적당 전국평균생산량’ = 소득보전직접지불금 지원대상 품목의 고시일 직전 5년간의 단위면적당 전국평균생산

44) FTA 지원특별법 시행령 제2조

45) 지원대상 품목 고시일 직전 5년간의 평균가격 중 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균가격에 농림수산물식품부장관이 위원회의 심의를 거쳐 정한 비율을 곱하여 산출한 가격

46) FTA 지원특별법 시행령 제3조

- 량⁴⁷⁾ 중 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균생산량
- 지급단가 = {기준가격 - 당해연도 평균가격} × 보전비율
 - 기준가격 = 소득보전직접지불금 지원대상 품목 고시일 직전 5년간의 주출하시기의 평균가격 중 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균가격에 80%를 곱하여 산출한 가격
 - 보전비율은 위원회의 심의를 거쳐 농림수산식품부장관이 정한 보전비율을 곱하여 산출
 - 조정계수 = 「세계무역기구설립을 위한 마라케쉬협정」에서 허용하는 범위 안에서 위원회의 심의를 거쳐 농림수산식품부장관이 정함⁴⁸⁾.

위의 식에서 보전비율은 한미 FTA 체결 이전에는 80%이었으나 한미 FTA 대책의 일환으로 85%로 상향조정되었다⁴⁹⁾. 한편, 조정계수는 당해 품목의 최소허용보조액을 지급신청 총액을 나누어 산출하며 조정계수가 1을 초과할 수는 없다⁵⁰⁾. 당해품목의 최소허용보조액이란 품목 총생산액에 WTO 허용보조율인 10%를 곱해서 산출한다⁵¹⁾. 조정계수는 지급총액이 WTO 최소허용 보조액을 초과하지 않도록 하기 위하여 적용하는 것이므로 지급신청 총액이 WTO 최소허용보조를 초과할 경우 최소허용보조액과 같아지도록 조정하는 효과가 있다.

47) 단위면적당 전국평균생산량은 농림수산식품부에서 매년 조사·발표하는 작물통계조사(농림통계연보)에 의한 당해 품목의 생산량을 재배면적으로 나누어 산출한 단위면적당 생산량을 말하고, 작물통계조사 대상이 아닌 품목의 경우에는 농촌진흥청에서 매년 조사·발표하는 농산물소득조사(농축산물표준소득자료집)에 의한 단위면적당 생산량을 말한다.

48) FTA 지원특별법 시행령 제4조

49) 기획재정부 FTA국내대책본부(2008.4)

50) 조정계수 = 당해품목의 최소허용보조액 ÷ 지급신청 총액

51) 당해품목의 최소허용보조액 = 품목총생산액 × 10%

다) 폐업 지원

FTA 지원특별법에 의하여 마련된 또 하나의 지원제도로 폐업 지원금제도가 있다. 이것은 협정의 이행으로 인하여 과수·시설원예·축산·수산 등의 품목을 재배·사육 또는 포획·채취·양식하는 사업을 계속하는 것이 곤란하다고 인정하는 품목에 대하여 농어업인 등이 폐업하는 경우 폐업지원금을 지급하는 제도이다⁵²⁾.

폐업지원금의 지급대상 품목의 선정은 소득보전직접지불금의 선정기준과 동일하다. 폐업지원금의 지급기준은 품목고시일 직전 1년 이상의 기간 동안 폐업지원금 지급대상 품목을 생산하지 아니한 사업장 또는 어선 등(「수산업법」 등 관계 법령에 따라 신고 등을 하고 일정기간 휴업한 경우를 제외한다)을 철거·폐기 또는 양도하는 경우와 건축·도로개설 그 밖의 시설물의 설치 등 농어업 외의 목적으로 사용하기 위하여 사업장 또는 어선 등을 철거·폐기 또는 양도하는 경우에 해당한다⁵³⁾.

폐업지원금은 철거·폐기 또는 양도하는 면적을 기준으로 산출하며 이러한 면적별 산출방법이 적절하지 않다고 인정되는 경우에는 품목별 산출방법을 달리 정할 수 있다. 각각의 산출식은 다음과 같다.

① 철거·폐기하는 경우

- 농업 등 분야 : 철거·폐기 면적 × 연간 단위면적당 순수입액 × 3년
- 어업 등 분야 : 「수산업법 시행령」 별표 3에 따른 어업권 또는 허가·신고어업이 취소된 경우의 손실액 산출방법 및 기준에 의한 금액

52) FTA 지원특별법 제6조

53) FTA 지원특별법 시행령 제8조

② 양도하는 경우: 양도 면적 × 연간 단위면적당 순수입액 × 1년

2) 부채대책

정부는 한·칠레 FTA협정의 체결과 상호금융자금의 부채 증가로 어려움을 겪고 있는 농어업인의 금리부담을 완화하기 위하여 2004년 중에 7조원의 자금을 지원하도록 하는 방안을 마련하였다. 자금지원은 2000년 1월 1일 이후 대출된 자금을 대하여 2003년 12월 31일 현재 대출잔액을 기준으로 산정하며, 그 자금의 상환기한은 지원받은 날부터 5년으로 한다. 지원되는 자금의 이율은 연 100분의 5로 하되, 매년 이자납입일까지 대출잔액의 100분의 10 이상을 상환하는 농어업인에 한하여 그 이율을 적용한다⁵⁴⁾.

3) 경쟁력 강화 대책

한미 FTA에 대한 대책으로 정부가 제시한 정책들은 단기적 피해 보전장치를 운용하면서 경쟁력 향상에 집중적으로 지원하는 데 초점이 맞추어져 있다. 2008년부터 2017년까지 향후 10년간 정부는 20.4조원의 재정지원을 계획하고 있으며 이 가운데 농업의 경쟁력 강화 및 체질개선을 위해 약 17.0조원이 투입되고 단기적인 피해 보전을 위해서는 약 1.2조원이 투입될 계획이다. 농업경쟁력 강화 분야에는 고령농 경영이양 지원, 축사시설 등 시설·장비 현대화, 생산기반정비 지원 확대, 영농규모화 사업 등이 포함되고 체질개선 분야에는 경영이양직불, 후계농 육성, 농가단위 소득안정직불, 재해보험등의 사업이 포함된다. 단기 피해보전 대책은 피해보전직불 및 폐업지원 사업이다.

54) 농어업인 부채경감에 관한 특별조치법 제4조의 2

<표 V-10> 한미FTA 농업 관련 국내보완대책 재정지원
계획(2008~2017년)

(단위: 억원)

	투융자	재정지원	비 고
품목별 경쟁력 강화	69,968	69,968	
한국농업의 체질 개선	121,459	99,799	농협자금 21,660
단기적 피해보전	12,200	12,200	
	203,627	181,967	

자료: 기획재정부 「한·미 FTA 산업별 보완대책 안내」

<표 V-11> 한미FTA 투융자 규모(20.4조원)

(단위: 억원)

구분	'08 (A)	'09~'17 (B)	계 (A+B)	주요 사업
합계	14,498	189,129	203,627	· 총 61개 사업
1. 품목별 경쟁력 강화	6,108	63,860	69,968	· 33개 사업
가. 축산분야	3,542	43,398	46,940	· 축사시설현대화(14,700), 조사료생산기반 확충(8,028), 분뇨처리시설(6,418) 등 17개 사업
나. 원예분야	2,508	20,314	22,822	· 인삼계열화(6,801), 원예작물브랜드 육성(4,202), 과수고품질생산시설 현대화(3,836) 등 14개 사업
다. 식량분야	58	148	206	· 발작물브랜드(170), 고랭지 감자광역유통(36) 등 2개 사업
2. 한국농업의 체질 개선	6,190	115,269	121,459	· 26개 사업
가. 맞춤형 농정추진	3,753	84,905	88,748	· 농업경영체등록제(600), 경영이양작물(17,805), 교육훈련(2,330), 농기계임대(2,930), 후계농육성(26,202), 농가단위 소득안정작물(17,200), 재해보험(20,719) 등 8개 사업
나. 신성장동력 확충	2,437	30,274	32,711	· 광역식품클러스터(1,000), 친환경물류센터(500), 농림기술개발(8,930), 바이오기술산업화(1,320), 해외시장개척(4,046), 한식세계화(480) 등 18개 사업
3. 단기적 피해보전	2,200	10,000	12,200	· 2개 사업 - 피해보전작물(7,200), 폐업지원(5,000)

자료: 기획재정부 「한·미 FTA 산업별 보완대책 안내」

나. 제조업 등 기업과 근로자 지원

자유무역협정의 체결로 인한 수입 증가에 따라 발생할 수 있는 무역피해를 극복하기 위하여 기업의 구조조정과 근로자의 전직·재취업을 지원할 수 있도록 하기 위하여 2006년 4월 28일 「제조업등의무역조정지원에관한법률」을 제정하였다. 이후 2007년 12월 21일에 무역조정 지원을 받을 수 있는 업종을 제조업과 제조업 관련 서비스업에서 제조업과 서비스업 전반으로 확대하는 등의 개정과 함께 법령도 「자유무역협정체결에따른무역조정지원에관한법률」로 개정하였다. 또한 ‘지원대상 열거방식’에서 ‘지원 제외대상 열거방식’으로 전환함으로써 공공서비스, 준공공서비스, 항공운수 서비스, 오락관련 업종 등의 98개 업종(세세분류 기준)을 제외한 전 업종이 지원대상에 포함되었다.

다음은 「자유무역협정체결에따른무역조정지원에관한법률」(이하 ‘무역조정지원법’이라 함)에 의한 지원대상 및 지원내용이다. 무역조정 지원법에 의해 지원을 하는 경우에는 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬 협정」이 허용하는 범위에서 하는 것을 기본원칙으로 하고 있다⁵⁵⁾.

동법에 의한 지원대상은 피해기업과 피해근로자로 구분할 수 있으며, 피해기업에 대한 지원업무는 지식경제부가, 피해근로자에 대한 지원업무는 노동부가 담당하고 있다.

1) 기업 지원

가) 무역조정 지원

무역조정 지원대상 업종을 일정기간 이상 경영한 기업이 무역피

55) 자유무역협정 체결에 따른 무역조정 지원에 관한 법률 제3조

해를 입은 경우 무역조정 지원금을 받는 기업으로 지정하여 줄 것을 지식경제부에 신청할 수 있다. 무역조정 지원을 신청할 수 있는 요건은 다음과 같다⁵⁶⁾.

- ① 기업이 6개월 이상의 기간에 해당 기업의 전체 매출액 또는 생산량이 25% 이상 감소하거나 해당 기업의 영업이익, 고용 인원, 가동률, 재고 등을 종합적으로 고려한 피해가 전체 매출액 또는 생산량의 25% 이상 감소되는 피해를 입었거나 입을 것이 확실할 것
- ② 자유무역협정 상대국으로 부터 기업이 생산하는 상품 및 서비스와 같은 종류의 상품 및 서비스의 수입이나 그와 직접적으로 경쟁하는 상품 및 서비스의 수입의 증가가 ①의 피해의 주된 원인일 것
- ③ 해당 기업이 수립한 무역조정계획이 기업의 경쟁력 확보에 적합한 것일 것

지원내용은 정보제공 및 상담 지원과 같은 경영 지원과 용자 지원 및 출자와 같은 자금 지원으로 구분할 수 있다.

지식경제부장관이 무역조정기업에 대하여 무역조정에 필요한 자금·인력·기술·판로 및 입지 등에 관한 정보를 제공하도록 하고 있다. 또한 무역조정지원기업이 해당 기업의 사업전환 등 무역조정계획을 이행하는 데에 필요한 경영·회계·법률·기술 및 생산 등의 상담에 지원을 할 수 있다. 무역조정지원기업으로 신청한 기업의 경우 지정되기 전이라도 이러한 상담에 관한 지원을 할 수 있다⁵⁷⁾.

56) 자유무역협정체결에따른무역조정지원에관한법률 제6조

57) 자유무역협정체결에따른무역조정지원에관한법률 제8조, 제9조, 제9조의2

무역조정지원기업의 단기 경영안정 및 경쟁력 확보를 위하여 중소기업진흥 및 산업기반기금⁵⁸⁾에서 다음과 같은 자금을 융자할 수 있도록 하고 있다⁵⁹⁾.

- ① 생산시설의 가동·유지에 필요한 원자재 및 부자재의 구입자금
- ② 사업전환 등 무역조정계획의 이행에 필요한 기술개발, 설비 투자, 입지확보 및 인력훈련 등에 드는 자금
- ③ 그 밖에 단기 경영안정 또는 경쟁력 확보를 위하여 필요한 자금으로서 구조조정 등으로 인한 일시적 자금수급 불균형을 해소하기 위한 경영안정화 자금, 정보화 관련 시스템 및 설비의 구입 또는 대체에 필요한 자금, 기술 사업화에 필요한 자금, 국내외 판로 개척에 필요한 자금

또한 기업구조조정전문회사가 기업구조조정조합을 결성하여 무역조정기업에 투자하려는 경우 기업구조조정조합 출자금의 50% 이내에서 일정 비율만큼 자금을 출자할 수 있다.

무역조정지원기업으로 지정받으려면 무역조정기업지정신청서를 제출하여야 하며, 무역조정계획의 이행기간은 5년 이내로 하도록 한다. 지식경제부는 무역조정기업의 지정신청을 받은 후 피해사실을 입증하는 서류는 무역위원회에, 무역조정계획에 관한 서류는 무역조정계획평가위원회에 송부한다. 무역위원회는 송부된 서류를 검토하여 송부받은 날로부터 1개월 이내에 심의결과를 지식경제부에 알리도록 하고 있다. 그러나 심의기간의 연장이 필요하다고 인정되는 경우에는 1개월 범위 내에서 기간을 연장할 수 있다. 평가위원회는 무역조정계획을 심의하고 송부받은 날로부터 1개월 이내에 심의 결과

58) 중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률 제63조에 의한 기금

59) 자유무역협정체결에따른무역조정지원에관한법률 제8조

를 지식경제부에 알리도록 하고 있다. 이러한 지정절차에 따르면 피해판정심사와 무역조정계획심사가 동시에 이루어지고 신청 후 지정까지 최대 60일이 소요되는 것으로 볼 수 있다. 그러나 피해판정심사와 무역조정계획심사가 동시에 이루어지다보니 무역조정계획심사는 이루어졌는데 피해판정을 받지 못하는 사례가 발생하게 되었다. 따라서 실무상 피해판정이 이루어진 후 무역조정계획에 대한 심사를 하도록 하고 있으며 그러한 경우 최대 90일이 소요될 수 있다. 현재 실무에 맞도록 법 개정을 준비중에 있다.

피해판정이 이루어졌고 무역조정계획평가심의위원회의 심의가 끝나기 전에 기업의 경영상태가 악화될 것이 예상되는 경우에는 무역조정지원기업으로의 지정이 있기 전이라도 경영·회계·법률·기술 및 생산 등의 상담에 관한 지원을 할 수 있도록 하고 있다.

제조업등의무역조정지원에관한법률⁶⁰⁾은 2006년 4월에 제정되었으나 2007년 4월부터 시행에 들어갔으므로 현재까지 피해조정 지원을 받도록 지정을 받은 기업은 없는 상태이다. 따라서 동법에 의한 무역조정지원 실적은 없는 실정이다⁶¹⁾.

나) 사업전환 지원사업

FTA 체결로 인하여 기존 사업부분의 경쟁력이 약화된 중소기업에 대해 고부가가치형 새로운 업종이나 품목으로의 사업전환을 유도하여 혁신형 기업으로서의 촉진하기 위한 사업전환지원제도가 마련되어 있다⁶²⁾.

60) 2007년 12월 자유무역체결에따른무역조정지원에관한법률로 법령 변경.

61) 무역조정지원업무는 지식경제부 무역정책과에서 관리하고 있으나 실질적인 집행은 중소기업진흥공단 무역지원센터에서 담당하고 있으며, 2008.10.28. 현재 3건의 신청을 받아 1건은 탈락하고 1건은 조사중이며 1건에 대해서는 지정절차가 진행중임.

62) 중소기업사업전환촉진에관한특별법(2006.3.3. 제정)

지원대상은 제조업 또는 서비스업을 3년 이상 계속 영위하고 있는 기업 중 상시 종업원 수가 5인 이상인 기업으로서 전환대상이 되는 이전업종 또는 품목이 최근 결산연도 매출액 기준으로 35% 이상이며, 그 매출액 비중이 가장 높은 기업이다. 지원내용은 ① 융자지원, ② 컨설팅지원, ③ 기술개발지원, ④ 기타지원으로 구분할 수 있다. 융자지원의 경우 업종 전환에 필요한 시설 및 운전자금을 업체당 30억원(운전자금 5억원) 한도로 융자해주며, 대출기간은 시설자금의 경우 8년(3년 거치), 운전자금의 경우 5년(2년 거치)이다. 컨설팅지원의 경우 사업구조 개편, 재무구조, 신제품개발 등 사업전환 계획 실행에 필요한 컨설팅 제공으로 업체당 2,400만원 이내(컨설팅 비용의 70% 이내)의 비용 보조를 해주고 있다. 기술개발 지원의 경우, 사업전환계획승인기업 및 신청기업을 대상으로 과제당 1억원 한도로 75%에 상당하는 자금을 출연한다. 기타 지원제도로는 사업전환 자가진단 및 사업전환 추진역량 점검 서비스 및 사업전환 추진 기업에 대한 세제지원, 고용안정 및 재직자 능력개발지원제도가 있다.

각 사업별 지원실적은 다음과 같다.

<표 V-12> 사업전환지원사업 실적

(단위: 억원)

	융자지원	컨설팅지원	기술개발지원
2006년	300	4	-
2007년	1,90	9.5	30
2008년 ¹⁾	1,100	10	30

주: 1) 예산수치임.

자료: 중소기업진흥공단, 사업전환지원센터 내부자료

사업전환추진기업에 대한 세제지원은 조세특례법 제33조 및 제33조의2에서 규정하고 있다.

「제조업 등의 무역조정 지원에 관한 법률」 제6조에 따른 무역조정기업(이하 “무역조정기업”이라 함)이 영위하던 사업(이하 “전환전사업”이라 함)에서 제조업, 부가통신업, 연구 및 개발업, 과학 및 기술서비스업 등 대통령령이 정하는 사업(이하 “전환사업”이라 함)으로 전환하기 위하여 당해 전환전사업에 직접 사용하는 사업용고정자산을 2008년 12월 31일까지 양도하고 양도일부터 1년 이내에 전환사업에 직접 사용할 사업용고정자산을 취득하는 경우 전환전사업용고정자산을 양도함에 따라 발생하는 양도차익의 일정부분에 대하여 해당 사업연도의 소득금액 계산시 익금에 산입하지 아니하고 당해 금액은 양도일이 속하는 사업연도종료일 이후 3년이 되는 날이 속하는 사업연도부터 3개 사업연도의 기간 동안 균등액 이상을 익금에 산입하도록 하는 것이다. 해당 사업연도 소득금액 계산시 익금에 산입하지 않는 금액은 전환전사업용고정자산의 양도가액에서 장부가액과 직전 사업연도 이월결손금의 합계액을 차감한 금액에 전환전사업용고정자산의 양도가액 중 전환사업용고정자산의 취득가액이 차지하는 비율을 곱하여 산출한다. 또한 동 규정을 적용받는 경우 전환전사업의 사업장건물 및 그 부속토지의 양도가액으로 전환사업의 기계장치를 취득한 경우에는 양도소득세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면받거나 전환전사업 양도가액으로 전환사업의 사업장건물 및 그 부속토지를 취득한 경우에는 전환전사업양도가액 중 전환사업의 사업장건물 및 그 부속토지의 취득가액이 차지하는 비율을 곱하여 계산한 금액을 과세연할 수 있다. 이상의 조세지원을 적용받은 자가 전환사업 개시일로부터 3년 이내에 당해 사업을 폐지 또는 해산한 경우에는 당해 사유가 발생한 날이 속하는 사업연도의 소득금액계산에 있어서 해

당금액을 익금에 산입하거나 감면 또는 과세이연받은 세액을 양도 소득세로 납부하여야 한다.

전환전사업을 양도 또는 폐지하고 양도 또는 폐지한 날부터 1년 (공장을 신설하는 경우에는 3년) 이내에 전환사업으로 전환하는 경우, 전환전사업의 규모를 축소하고 전환사업을 추가하는 경우⁶³⁾ 2009년 12월 31일(공장을 신설하는 경우에는 2011년 12월 31일) 까지 제조업, 부가통신업, 연구 및 개발업, 과학 및 기술서비스업 등의 전환사업으로 전환하는 경우 사업전환일 이후 최초로 소득이 발생한 날이 속하는 과세연도(사업전환일부턴 5년이 되는 날이 속하는 과세연도까지 해당 사업에서 소득이 발생하지 아니하는 경우에는 5년이 되는 날이 속하는 과세연도)와 그 다음 과세연도의 개시일부터 3년 이내에 종료하는 과세연도까지 해당 전환사업에서 발생하는 소득에 대하여는 해당 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면한다. 동 규정을 적용받은 자가 사업전환을 하지 아니하거나 사업전환일부턴 3년 이내에 해당 사업을 폐지 또는 해산한 경우에는 해당 사유가 발생한 날이 속하는 과세연도의 소득금액계산의 경우 감면받은 세액을 소득세 또는 법인세로 납부하여야 한다.

다) 무역구제제도⁶⁴⁾

무역구제제도는 특정 물품의 수입으로 인하여 국내산업이 피해를 입거나 입을 우려가 있을 경우 당해 수입물품에 대하여 관세조치 및

63) 전환전사업의 매출액이 기준총매출액의 100분의 30을 초과하거나 새로 추가한 전환사업의 매출액이 기준총매출액의 100분의 70에 미달하는 과세연도는 감면을 적용하지 않음.

64) 산업자원부 보도자료(07.10.12) 『FTA 시대의 무역구제제도 발전방안 논의』

비관세조치 등의 구제조치를 취하여 국내 산업을 보호하는 제도이다. FTA 등을 통해 시장개방이 점차 확대되어 가는 상황에서, 시장개방에 따라 발생할 수 있는 외국상품의 불공정한 무역으로부터 국내산업을 보호하기 위해서는 무역구제제도를 효과적으로 활용할 필요가 있다. 무역구제제도의 유형으로는 반덤핑관세제도(Anti-Dumping Duty System: AD), 상계관세제도(Countervailing Duty System: CVD), 세이프가드제도(Safeguard: SG), 불공정무역행위조사제도, WTO 불공정무역제제조치 등으로 구분해 볼 수 있다.

2) 근로자 지원

기업뿐만 아니라 무역피해를 입은 무역조정지원대상 업종을 경영하는 기업의 근로자 대표나 사업주가 근로자를 무역조정지원근로자로 지정해 줄 것을 노동부장관에 신청할 수 있다. 이 때 대상이 되는 근로자는 실직하거나 실직할 가능성이 높은 경우 또는 근로시간이 일정 기준 이상 단축되거나 단축될 가능성이 높은 경우에 해당하는 근로자와 무역조정기업, 무역조정지원기업에 납품하는 기업, FTA 체결로 인해 해당 수입상품과 같은 종류(또는 경쟁하는 상품)의 제조시설을 해외로 이전한 기업에 소속된 근로자이다⁶⁵⁾.

무역조정지원근로자로 지정된 경우 노동부에서 전직이나 재취업에 필요한 산업동향·인력수요·직업교육·창업 등에 관한 정보를 제공하고 전직이나 재취업에 필요한 상담을 받을 수 있다. 또한 전직·재취업과 관련된 사업을 시행하는 경우 예산의 범위 안에서 비용을 지원받을 수 있다⁶⁶⁾.

65) 자유무역협정체결에따른무역조정지원에관한법률 제11조

66) 자유무역협정체결에따른무역조정지원에관한법률 제12조, 제13조

다. 피해지원제도의 문제점에 대한 논의⁶⁷⁾

한·칠레 FTA 지원대책은 농민단체의 반대를 무마하기 위해 임시방편으로 마련되어 피해산업에 대한 잘못된 보상 개념을 도입하였다는 문제점을 가지고 있는 것으로 지적되고 있다(정인교·정승화, 2003). 이와 관련하여 미국의 TAA와 비교해 보면, TAA의 가장 큰 효과로 평가되고 있는 “반대 그룹을 무마하기 위한 정치적 목적”과 그 취지는 유사하다고 평가할 수 있다. 그러나 미국의 TAA는 기업의 구조조정 지원 및 고용지원 등을 목적으로 하는 반면, 우리의 경우 피해가 예상되는 특정 업종에 사전적으로 지원하여 그 성격 및 방법에 큰 차이가 존재한다.

『자유무역협정체결에따른무역조정지원에관한법률』과 관련하여 지적되고 있는 또 다른 것은 형평성의 문제이다. FTA에 따른 무역 피해만을 지원하고 있기 때문에 국내 산업고도화에 따라 사양산업에서 발생하는 피해 및 구조조정은 지원하지 않는 데서 형평성 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 또한 제조업이나 대통령령으로 정하는 서비스업에서 발생하는 피해를 지원해주는 반면, 자영업자 및 재래시장 등에서 발생할 수 있는 피해는 지원해주지 않는 데 따른 형평성 문제도 제기될 수 있다고 지적되고 있다.

또 다른 문제점으로 무역피해 판정의 어려움이 지적되고 있다. 예를 들어 기업의 매출액 및 생산량 감소가 경기순환이나 유가상승 또는 환율 변화 등으로 발생한 것인지 FTA로 인한 수입 급증으로 발생한 것인지 파악하기 쉽지 않다는 것이다. 산업자원부의 무역위원회가 무역조정지원 관련 판정을 하기로 되어 있으나 무역위원회의 기존 인력으로 정확한 피해를 판정하기는 어려운 상황으로 인식되고 있다.

67) KIEP, 『시장개방과 피해산업 지원』 pp. 220~223 요약 발췌.

본 법안의 초점은 자금지원을 통해 피해기업을 회생시키는 데 있으나 이미 경쟁에서 뒤처진 기업을 회생시키기도 어렵지만 회생 하더라도 경제 전반의 효율성을 떨어뜨릴 수 있고, 피해기업의 구조조정을 위한 자금지원은 도덕적 해이를 초래할 우려가 있어 정부에 재정적 부담을 초래할 수 있다고 지적되고 있다.

4. 한·미 무역조정지원 비교

미국의 경우 1962년에 제정된 무역확대법을 근거법으로 하고 있으며 우리나라는 2007년 4월 시행에 들어간 「자유무역협정체결에 따른 무역조정지원에 관한 법률」을 근거법으로 하고 있다. 각 국가의 기업에 대한 무역피해지원 요건 및 지원내용을 살펴보면 <표 V-13>과 같다.

지원기업으로의 신청요건을 보면 우리나라와 미국이 유사하게 매출과 생산을 기준으로 25% 감소를 요건으로 하고 있다. 또한 매출 및 생산의 감소와 FTA로 인한 수입 증가와의 관련성을 입증해야 한다. 신청요건 중 미국의 경우 상당수의 노동자 해고 및 해고위험을 하나의 요인으로 구분하고 있는 반면, 우리나라는 해고자 수에 대해서는 별도로 고려하지 않고 전체적인 고용인원 등으로 고려하여 피해를 산정하도록 하고 있어 해고자 수를 직접적인 신청요건으로 고려하지는 않는다고 판단된다. 또한 우리나라의 경우 해당기업이 제출한 무역조정계획이 기업의 경쟁력 확보에 적합한지를 신청요건으로 추가하고 있어 피해판정만으로 무역조정지원기업으로 지정될 수 없는 상황이다. 따라서 미국의 경우 신청요건이 피해판정 요인만으로 구성되어 있는 것에 비해 좀 더 까다로운 요건을 제시하고 있다고 할 수 있다.

해당기업이 무역조정지원기업으로 신청한 후 무역조정지원기업으

로 지정되기까지의 기간을 비교해보면, 미국의 경우 신청 후 60일로 되어 있으나 우리나라는 피해심사에만 30일, 무역조정계획심사에 30일로 기간을 별도로 두고 있어 단기간에 심사가 이루어진다고 할 때 60일 내에 이루어질 수 있다. 그러나 피해심사기간을 60일까지 30일 연장할 수 있게 되어 있으므로 피해판정 이후 무역조정계획심사가 이루어지는 경우 최장 90일이 소요된다. 따라서 신청 후 지정까지의 기간에 있어서도 미국보다는 많은 시간이 소요된다고 하겠다.

우리나라의 경우 무역조정지원기업으로의 지정이 이루어지기 전이라도 피해판정을 받은 경우라면 경영·회계·법률·기술 및 생산 등의 상담지원을 받을 수 있다. 따라서 피해판정까지 60일이 경과한 후부터는 상담지원을 받을 수 있다는 것이다. 미국의 경우 60일 이후 지정 여부가 결정되고 그 이후 기간에 기업회생계획을 위한 컨설팅 지원을 받을 수 있게 되어 있으므로 실질적인 지원이 이루어지는 시점은 미국과 우리나라가 유사하다고 할 수 있겠다.

지원내용은 크게 경영지원과 자금지원으로 구분할 수 있다. 경영지원의 경우 우리나라는 경영정보제공 및 무역조정계획의 이행에 필요한 상담지원으로 구성되어 있는데, 상담지원에 대해서는 컨설팅 비용의 80%를 한도로 최고 2,400만원까지 자금지원이 이루어지고 있다. 그 외에 생산시설이나 기술개발, 판로개척 등 실질적인 기업회생을 이행하는 데 필요한 자금은 융자를 통해 이루어진다. 그러나 미국의 경우 구체적인 기업회생 프로젝트를 수행하는 데 필요한 마케팅 전략이나 컴퓨터시스템 개선 등의 기술지원에 필요한 비용 중 50%(3만달러 초과) 또는 75%(3만달러 미만)를 지원하고 있다. 미국의 경우에도 이러한 지원자금을 공장시설이나 기계장치 같은 자본적 지출에는 사용할 수 없으며 기업당 최고 지원금액은 7만 5천 달러이다. 자금지원 규모나 사용범위를 비교해 보면, 미국이 우리나라보다 규모도 크고 사용범위도 포괄적이라고 판단된다.

<표 V-13> 한·미 무역조정지원(기업지원) 비교

		한국	미국
근거법		자유무역협정체결에 따른 무역조정지원에 관한 법률 ¹⁾	무역확대법
시행시기		2007.4	1962
신청요건	판매 및 생산	<ul style="list-style-type: none"> - 6개월 이상의 기간 동안 매출액 또는 생산량이 25% 이상 감소 또는 영업이익, 가동률, 고용인원, 재고 등을 종합적으로 고려한 피해가 전체 매출액 또는 생산량의 25% 이상 감소되는 피해를 입었거나 입을 것이 확실할 것 - FTA 상대국으로부터의 수입 증가가 피해의 주된 원인일 것 - 해당기업이 수립한 무역조정계획이 기업의 경쟁력 확보에 적합할 것 	<ul style="list-style-type: none"> - 전체적인 판매 및 생산 감소, 또는 과거 12개월 동안 총생산의 25%를 차지하는 판매 및 생산 감소 - 수입 증가와 해고 및 매출과 생산의 감소의 관련성
	해고자		- 상당수의 노동자가 해고 및 해고위험 상태
신청후지정기간		<ul style="list-style-type: none"> - 피해심사: 30일, 30일 연장가능 - 무역조정계획심사: 30일 	60일
지정전지원		- 심의결과 피해관정을 받은 경우 지정 전이라도 경영·회계·법률·기술 및 생산 등의 상담지원	
지원내용	경영지원	<ul style="list-style-type: none"> - 무역조정에 필요한 자금·인력·기술·판로 및 입지 등에 관한 정보 제공 - 무역조정계획의 이행에 필요한 경영·회계·법률·기술 및 생산 등의 상담지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 제3의 컨설턴트를 통해 2년간 기업회생계획 마련 - 구체적인 계획은 마케팅전략, 기술표준화 인증, 제품 및 공정 개선, 컴퓨터시스템 개선 등의 기술지원
	자금지원	<ul style="list-style-type: none"> - 자금용자 - 용도: ①생산시설의 가동·유지에 필요한 원자재 및 부자재 구입자금, ②무역조정계획의 이행에 필요한 기술개발, 설비투자, 입지확보 및 인적훈련비용, ③경영안정화자금, 정보화시스템설비자금, 기술사업화자금, 판로개척자금 - 컨설팅비용의 80%로 최고 2,400만원 	<ul style="list-style-type: none"> - 프로젝트에 필요한 자금 제공 - 총비용이 3만달러 미만인 경우 EDA가 75% 부담 - 총비용이 3만달러 초과인 경우 EDA가 50% 부담 - 기업당 최고 7만 5천달러

주: 1) 「제조업등의 무역조정지원에 관한 법률」이 2006년 4월 28일에 제정되었으나 2007년 4월 법령이 변경되면서 적용범위가 제조업과 제조업 관련 서비스업에서 제조업과 서비스업 전반으로 확대되었음.

5. 정책 시사점

가. 정책방향

FTA를 오래 전부터 체결하여 경험이 풍부한 주요국의 사례를 분석한 결과에 의하면 대부분의 국가에서 공통적으로 채택하고 있는 무역피해에 대한 정책의 방향은 모든 FTA에 대비하여 종합적이고 체계적인 제도를 지향하고 있음을 알 수 있다. 즉, 과거 한·칠레 FTA 특별지원법과 같이 향후 추진하게 될 개별 FTA에 대한 피해보상의 차원이 아니라 향후 추진하게 될 모든 FTA에 적용할 수 있는 지원제도를 갖추도록 정책방향을 설정하여야 할 것이다.

FTA와 관련하여 국내의 경쟁 심화로 산업 또는 기업의 구조조정이 필요한 경우에는 지원하지 않으면서 무역자유화에 따른 피해에 대하여 지원하는 것은 형평성의 문제를 야기한다는 비판이 있어 왔다. 그러나 무역자유화의 결정은 특정 산업 또는 기업을 고려하는 것이 아니라 경제 전체의 비용과 편익을 고려하여 결정하기 때문에 특정 산업 또는 기업의 경우 갑작스런 경제환경의 변화에 따른 피해가 발생할 수 있다. 즉, 정부의 결정에 의해서 시장에서 경제의 규칙이 변화된 것이기 때문에 이 변화에 대응하기 위해 요구되는 비용의 일정부분은 정부가 책임져야 할 것으로 판단된다. 따라서 무역자유화에 따른 피해에 대해서 정부가 지원제도를 마련하는 것은 타당하다고 사료된다. 이와 같이 무역자유화로 인한 구조조정으로 발생하는 문제점에 특정된(targeted) 정책의 유용성은 앞에서 제시한 OECD(2005)의 논의에서도 확인된 바 있다.

나. 구체적 정책시사점

1) 지원제도의 정책목표 명확화

우리나라 무역조정지원법의 경우 무역자유화에 따라 피해를 받는 기업의 업종 전환 등 경쟁력 제고를 위한 구조조정 노력에 대한 지원을 포함하고 있지만, 지원의 내용을 보면 사전적 지원과 금전적 지원이 이루어지고 있어서 지원정책의 목표가 명확하지 않은 문제가 있다. 지원정책의 목표가 명확하지 않을 경우 제도의 효과에도 부정적인 영향이 미치게 되므로 목표를 명확히 할 필요가 있다.

미국 TAA의 경우, 시행 초기에는 대출 및 대출보증과 같은 금전적 지원을 포함하고 있었으나, 대출받은 기업의 부도율이 증가하고, 제도의 효과도 제한적이어서 의회에서 관련 제도를 폐지한 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다고 생각된다. 과거 한·칠레 FTA 특별 대책 중에는 농가부채 경감을 위한 지원이 포함되어 있다. 이와 같은 지원정책은 농가의 경쟁력 제고를 위한 구조조정과는 전혀 관련이 없는 직접적인 금전지원으로 지양해야 할 대표적인 정책 형태라고 판단된다.

2) 실질적인 효과의 보장

무역자유화로 인한 피해기업으로 인정받은 기업에 대해서는 업종 전환 등 구조조정을 위한 노력에 대하여 실질적인 효과가 나타나도록 충분한 지원이 제공되어야 한다. 미국의 기업지원 TAA의 경우, 구조조정 지원을 위한 정부의 지원금액 규모가 전체 비용에서 차지하는 비중이 크지 않아 지원이 필요한 많은 기업들이 자체 부담해야 하는 비용 때문에 지원을 받지 못하고 있어 문제점으로 지적되고 있다. 물론 기업의 부담이 거의 없다면 도덕적 해이의

문제가 발생할 것을 예상할 수 있으므로 지원을 받는 기업이 일정 부분 비용을 부담할 필요는 있지만, 지원의 실효성을 저해하고, 지원이 필요한 기업이 지원으로부터 배제되지 않도록 지원제도를 고안해야 할 것이다. 이런 측면에서 현재 우리나라 무역조정지원법 경우 미국보다는 기업의 부담이 작게 고안되어 있다. 그러나 아직 지원제도를 활용한 실적이 거의 없어 제도의 실효성 등에 대한 평가가 어려운 상황이므로 향후 이러한 점을 고려하여 현행 제도를 평가하고 개선책을 강구해야 할 것이다.

3) 지원자격 심사의 전문화 및 간소화

미국 TAA의 경우 지원절차 및 지원자격 취득을 위한 심사가 너무 까다로워 개선이 요구된다는 GAO의 지적이 있었다. 우리의 경우에는 지원자격을 심사하는, 즉 무역피해를 판정하는 무역위원회의 전문성에 대한 의문이 있으므로 최대한 공정한 판정이 이루어지도록 전문성을 제고하기 위해 노력해야 할 것이다. 또한 판정 절차와 관련된 행정비용도 최소화 할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

4) 지원 행정기관에 대한 관리 및 평가

미국 TAA의 경우 EDA가 TAAC에 대한 모니터링 및 평가가 이루어지지 않아 문제가 있다고 GAO가 지적하였다. 우리의 경우 지원자금 등이 중소기업진흥기금 및 산업진흥기금 등에서 지원되는데, 지원제도의 실효성을 보장하기 위해서는 이와 같은 지원 행정을 책임지는 기관에 대하여 지속적인 관리가 필요하며, 주기적인 평가를 통해 지원 행정의 문제점을 개선하려는 노력이 요구된다.

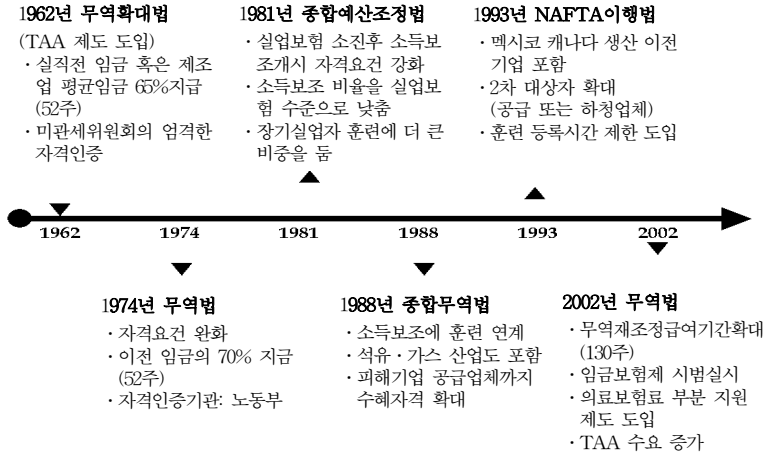
VI. 근로자 무역조정지원제도의 검토

1. 근로자 무역조정지원(TAA)제도

가. 미국 근로자 무역조정지원(Trade Adjustment Assistance, TAA)제도

TAA제도는 일국의 정부가 외국과의 무역자유화를 정책적으로 추진함에 따라 물질적으로 피해를 입었거나 입을 것이 확실하게 된 자국의 기업과 그 소속 근로자 등에 대한 효과적인 지원대책을 강구하기 위해 마련된 일종의 무역구제조치이다. TAA는 미국에서 1962년 「무역확대법(Trade Expansion Act)」의 일부로 처음 도입되었다. 이후 1974년부터 몇 차례 개정을 통해 1994년 종료되었던 무역촉진권한(Trade Promotion Authority)을 재통과시키면서 2002년 「무역조정지원 개정법(Trade Adjustment Assistance Reform Act)」에 의하여 TAA제도가 도입되었다. 한편 1993년에 제정된 NAFTA-TAA는 2002년 무역조정지원 개정에 따라 일반적인 TAA제도로 일원화되었다. 미국의 경우 TAA의 핵심은 무역에 따른 피해 근로자에 대한 지원이며, 이는 TAA 관련 소요액이 대부분이 근로자를 위한 지원 실적이었고 기업을 위한 TAA 규모는 매우 작았던 사실에서 잘 나타난다.

[그림 VI-1] 미국 TAA 역사(1962~2003)



자료: 허운(2005)

<표 VI-1> 미국 TAA 관련 예산 규모

(단위: 100만달러)

회계연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006
기업	10.2	14.7	15.5	16.6	11.3	12.7
근로자	355	323	549	820	905	808

주: 근로자에 대한 무역조정지원 지출 규모는 HCTC 관련 지급액을 제외한 수치이고, 2004~2006년은 예산배정을 이용한 추정치임.

자료: 2001~2003년은 GAO(2000, 2004), 2004~2007년은 미 Congressional Research Service Report(2008)와 미노동부 고용훈련청 통계를 연결하여 정리

1) 무역법 변천에 따른 TAA 관련 주요 내용

TAA는 1962년 무역확대법(Trade Expansion Act)이 제정되면서 실시되었고, 이후 1974년 무역법(Trade Act)에 의해 자격기준이 완화되고 수혜 범위가 확장되었다. 당시 소득보전이 가장 중요한 목

적이었고 오직 소수 인원만 교육훈련이나 전직 지원 서비스를 받았으며, TAA는 의회가 관세인하권을 행정부에 위임함으로써 자유무역 확대를 추진하는 과정에서 국내 노동자의 피해를 최소화하는 동시에 기업들의 구조조정을 촉진시킬 목적으로 마련된 일종의 구제 조치이다. 1974년 이후 확대된 TAA의 지출이 계속 증가하고, 실직자가 이전 직장으로 복귀하는 비율이 감소하고 장기 실업자가 증가함에 따라 1981년 Omnibus Budget Reconciliation Act로 TAA 제도를 축소하였다. 주요 축소 내용은 수혜범위를 제한하고 장기 실직자에 초점을 맞춰 소득보전보다는 훈련 및 전직지원서비스를 주로 제공하는 것이었다. 1988년 Omnibus Trade and Competitiveness Act로 직업훈련과 무역 재조정 수당(trade readjustment allowance, TRA)과의 연계를 강화하여 특별한 사정이 없는 한 무역재조정수당(TRA) 수급자는 공인된 훈련과정에 참가해야 하는 것을 TAA 프로그램에 가입하는 조건으로 규정하였다.

2002년 무역법(Trade Act)의 개정 일부로 무역증진권한(Trade Promotion Authority; TPA)을 통과시키면서 TAA를 개정함으로써 그 적용대상 및 지원범위를 확대하였다. 2002년 Trade Act상 근로자를 위한 TAA제도의 주요 내용은 먼저, 무역으로 인해 피해를 보았거나, 전직중인 노동자 그리고 2차적 실업에 직면하고 있는 모든 노동자⁶⁸⁾에 대해 추가적으로 건강보험료의 65%를 환급해 주는 건강보험료 세액공제(Health Coverage Tax Credit: HCTC)를 도입하였다. 50세 이상 연봉 5만달러 이하 전업 근로자의 경우 기존 임금과 채취업 임금 차액의 50%를 2년간 1만달러 이내에서 지원하는 임금보험제(wage insurance)의 일종인 ATAA

68) 과거 TAA제도에서는 2차적 실업의 경우 단지 멕시코와 캐나다의 교역 증가로 공장이 휴업할 때 발생하는 실업자에게만 재조정급여가 지급되었음.

(Alternative Trade Adjustment Assistance)을 도입하였다⁶⁹⁾. 또한 실업보험의 경우 지급기한 제한을 철폐하였으며, 그 동안 부업(side job)으로 인해 의료보험 면제혜택을 받지 못하고 있던 노동자에게도 실업보험 이외에 TAA 혜택을 받도록 하였다. 2002년 무역법(Trade Act)에 따른 구체적인 TAA 승인 근로자의 수혜 내용은 다음과 같다.

가) 무역 재조정 급여(trade readjustment allowance, TRA)

TAA가 승인된 근로자는 정규실업급여 26주를 포함하여 최대 130주까지 소득지원을 받을 수 있다. 무역 재조정 급여(TRA)의 지급 기간은 처음에는 52주까지이나 노동부 장관이 승인한 재훈련 프로그램에 참여할 경우 26주를 추가하여 최대 78주⁷⁰⁾까지 소득 지원이 이루어진다. 또한 학력 보충훈련(remedial training)에 참여할 경우 26주간 추가적인 소득지원을 받을 수 있게 된다.

나) 재취업을 위한 훈련 프로그램

상술한 TRA를 받기 위해서는 재취업을 위한 훈련에 참여하거나 면제받아야 하며, 훈련은 78주간의 직업훈련과 26주간의 보충훈련으로 총 104주간 제공된다. 직업훈련의 종류에는 사설 기술학원이나 지역 전문대학 등에서 실시하는 실내훈련, 특정기업에서 실시하는 현장실습교육(On the Job Training, OJT), 특정 기업이

69) 여기서 임금보험제란 Trade Act of 2002의 ATAA(Alternative TAA)를 의미하며, 이는 TAA의 자금지원 방식이 실업을 유지하려는 인센티브로 작용하는 문제점을 해결하기 위해 도입하였다.(Kletzer and Litan(2001), 허윤(2005)에서 재인용)

70) 재조정급여 지급기간은 최초에는 52주까지이나 노동부 장관이 승인한 재훈련 프로그램에 등록된 노동자의 경우에는 여기에 26주를 추가하여 최대 78주까지 급여를 지급받을 수 있다.

나 특정 단체의 수요에 부합하여 실시되는 맞춤형 훈련이 있다. 기초 능력이 부족한 근로자를 위해 읽고 쓰는 능력 및 간단한 산술능력 배양을 위한 프로그램인 보충 훈련이 있다.

다) 건강보험료 세액공제 프로그램(Health Coverage Tax Credit program; HCTC)⁷¹⁾

TAA 승인 근로자의 경우, 월 건강보험료에 대하여 보험료의 65%에 해당하는 금액을 최대 2년 동안 선급 지원받거나 연방세금의 환급 형태로 세액공제를 받을 수 있다. HCTC란 주정부가 인정하는 건강보험에 가입하는 경우 본인과 가족 보험료의 65%를 연방정부가 세액공제 형식으로 지원하는 프로그램이다. 구체적으로는 건강보험료의 35%를 HCTC에 보내면 나머지 65%를 HCTC에서 부담하여 보험회사로 100% 보험료를 내는 선급제가 이 제도의 큰 장점이다. 선급을 받지 못하는 경우 연방세금 환급 형태로 보험료의 65%를 되돌려 받을 수 있는데 이 경우 세금을 전혀 내지 않은 사람도 수령이 가능하다.

라) 기타 지원내용

TAA 승인 근로자의 경우, 이사비용 및 구직시 여행경비 등과 같은 구직을 위해 필요한 지출 비용을 1,250달러 한도 내에서 소요된 비용의 90%까지 구직지원금이 제공된다. 특히, 무역개방화로 인해 50세 이상의 근로자가 실직자가 되는 경우, 실직자의 신속한 재취업을 유도하기 위한 일종의 임금보험제(wage insurance)

71) 건강보험료에 대한 세금공제혜택은 “Trade Act of 2002” 개정과 함께 처음 도입되는 제도로서 미국 근로자에게 상당한 재정부담이 되고 있는 건강보험료 비용에 대해 지원함으로써 실직 근로자에 대한 TAA 지원의 폭이 무역법 개정 전보다 훨씬 넓어졌다고 할 수 있다.

인 ATAA(Alternative Trade Adjustment Assistance)를 도입하였다. 구체적으로 50세 이상, 연간 5만달러 미만의 소득을 가진 근로자의 경우 실직 후 26주 이내에 재취업할 경우 재취업 임금과 기존임금 차액의 50%를 최장 2년간 1만달러 한도 내에서 보조해주는 것이다. ATAA 승인 근로자는 TAA 승인 근로자에게 제공되는 세금공제 혜택 및 이사비용에 대해 지원받을 수 있으나 훈련, 소득지원금, 구직비용 등은 제공되지 않는다.

<표 VI-2> 근로자 TAA 관련 신규 법률 대조

	舊 TAA	NAFTA-TAA	2002년 개정 TAA
청원 소요기간	60일 이내(노동부)	40일 이내 (10일 주, 30일 노동부)	40일 이내(노동부)
소득 제조정지원	실업보험 소진 후 52주	실업보험 소진 후 52주	실업보험 소진 후 최고 104주
지원자격 (생산이전)	해당 사항 없음	캐나다, 멕시코	미국무역협정국 명시된 협정수혜국
지원자격 (2차근로자)	해당 사항 없음	캐나다, 멕시코	공급업체: 모든 나라 하청업체: 미국, 멕시코
훈련등록 마감	해당 사항 없음	실직 후 16주 이내 자격인증 후 6주 이내	실직 후 16주 이내 자격인증 후 8주 이내
훈련비용 한도	연간 8천만달러	연간 3천만달러	연간 2억 2천만달러
건강보험료 지원	해당 사항 없음	해당 사항 없음	65% 국가 부담
임금보협제	해당 사항 없음	해당 사항 없음	실직 전 임금과 재취업 임 금 차액 50%(ATAA)

자료: GAO(2004)

[그림 VI-2] TAA 프로그램 변천

법률	주요 특징	비고
1962년 무역확대법 (Trade Expansion Act)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 무역조정지원 프로그램이 제정 ▶ 무역자유화로 인한 실업자에게 생계유지비, 훈련, 전근수당을 지급 	수입경쟁이 아니라 자유무역으로 인한 실업만 원인이 되었기 때문에 극소수의 청원자만 수혜를 받을 수 있었음.
1974년 무역법 (Trade Act)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 적합성 분류가 용이하게 개정되었고 지원수단이 다양해졌음. ▶ 이 프로그램에 적합한 실업자는 전 임금의 70%까지 52주 동안 실업보험에서 현금지급을 받을 수 있었으며, 또한 구직 활동에 도움을 받았음. 	많은 수의 청원자가 TAA 혜택을 받을 수 있었음.
1981년 Omnibus Budget Reconciliation Act	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1983년에 이 프로그램을 종결시킬 것으로 결정 ▶ 실업보험수당을 감축하고 실업보험수당이 소진 후에 지급하는 것을 규정 	강한 규제에 인하여 청원서 수도 줄고 자격을 부여받은 비율도 감소하였음.
1980년 Amendments to International Coffee Agreement Act (Public Law 98-120)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1985년까지 그 프로그램을 연장 	
1984년 Deficit Reduction Act	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 훈련수당 이용률과 구직지원, 전근수당이 증가 	
1985년 Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1991년까지 소멸하기로 한 TAA 프로그램의 시효를 재위임 ▶ 모든 노동자들이 구직프로그램에 참여할 수 있도록 확대 	
1988년 Omnibus Trade and Competitiveness Act	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1993년까지 프로그램 시효가 연장되었고 주유와 가스산업도 포함 ▶ 해당되는 모든 노동자들이 직업훈련 프로그램에 참여할 수 있도록 직업훈련과 TRA수당과의 연계 강화 	확장기금을 마련하기 위한 수입품에 대하여 세금부과를 조건으로 공급업체도 프로그램에 포함시켰음. 그러나 그 수수료는 부과되지 않았음.
1993년 North American Free Trade Agreement(NAFTA) Implementation Act 1999년 Public Law	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1986년까지 프로그램 시효를 연장 ▶ 2001년까지 프로그램 시효를 연장 	기타 시효 연장에 대한 국회 승인은 생략
2002년 Trade Act	<ul style="list-style-type: none"> ▶ NAFTA Implementation Act를 TAA 프로그램에 포함 ▶ 심사기간의 단축(60→40일) ▶ 104주의 최대 훈련기간에서 학력보충(remedial) 교육을 위한 26주를 추가적으로 허용하여 130주까지 가능 ▶ 의료보험 비용에 대해 65%의 세액공제를 제공 ▶ 2007년까지 프로그램 시효를 연장 	

자료: 노동연구원(2006)

나. 우리나라 근로자 무역조정지원제도

우리나라의 경우 지식경제부의 주도하에 「제조업 등의 무역조정 지원에 관한 법률」이 제정되어 2007년 4월부터 시행되고 있으며

이후 동법은 2008년 6월 「자유무역협정 체결에 따른 무역조정지원에 관한 법률」로 개정되었다. 우리나라의 무역조정지원제도는 무역관련 피해에 대한 사후적 지원을 주요 내용으로 하고 있는 미국의 TAA 제도를 벤치마킹한 것이라 할 수 있는데, 우리나라 무역조정지원(TAA)제도의 지원 요건, 범위 및 지원 내용 등은 다음과 같이 요약할 수 있다.

<표 VI-3> 우리나라의 무역조정지원제도

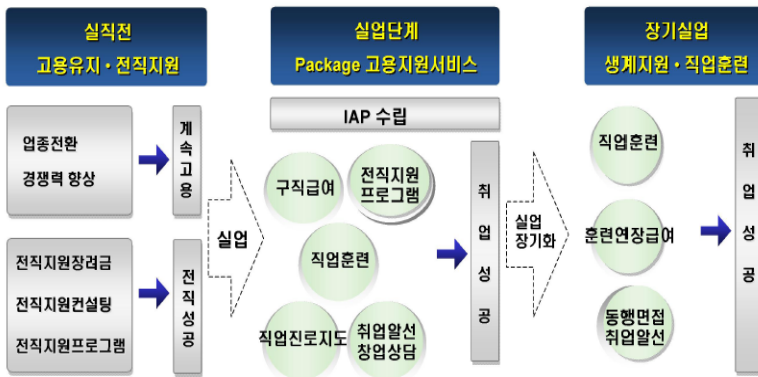
구 분	주요 내용
원인	• FTA 체결·이행에 따른 수입품 증가
근거법률	• 2008년 「자유무역협정 체결에 따른 무역조정지원에 관한 법률」
지원범위	◦ 제조업 및 관련서비스를 영위하는 기업 및 소속 근로자
지원요건	<p><무역조정기업></p> <p>① 심각한 피해 또는 피해 우려(매출액 25% 이상 감소) * 6월의 기간 동안 매출액 또는 생산량의 25% 이상이 그 직전 연도 동일기간과 비교하여 감소</p> <p>② 동종 상품의 수입증가와 피해와의 인과관계</p> <p>③ 기업이 제출한 자구계획이 경쟁력 확보에 타당할 것</p> <p><무역조정근로자></p> <p>① 무역조정기업, 무역조정기업에 납품하는 기업(매출액의 20%), 수입상품의 증가로 인한 해외 이전 기업 등의 소속 근로자로서</p> <p>② 실직 또는 근로시간이 단축된 근로자 ※ 근로시간 단축 : 2개월 연속 평균근로시간이 직전 6개월과 비교하여 30/100 이상 감소한 경우</p>
지원내용	<p>◦ 기 업 : 정보제공, 경영·기술컨설팅, 단기경영자금융자, 경쟁력 확보자금(설비투자 등) 융자</p> <p>◦ 근로자 : 전직·재취업 등에 필요한 정보제공, 전직지원서비스, 실업급여, 직업훈련 등 지원</p>

출처: 기획재정부, 「한·미 FTA 산업별 보완대책 안내」, 2008.4

한미 FTA와 관련한 정부정책의 기본방향은 새로운 인력수요에 적극 대응함으로써 한미 FTA를 양질의 일자리 창출의 계기로 활

용하되, 일부 경쟁력이 낮은 업종의 근로자가 일자리가 늘어나는 업종 또는 기업으로 조기에 재취업할 수 있도록 전직지원, 능력개발 등 고용안정 대책을 적극 확충하는 것을 골자로 한다. 이는 기본적으로 현행 고용안정망을 최대한 활용하되 세부적으로는 FTA 신속지원팀 운영 등 고용지원 인프라를 확충하고 실직 전·후 단계별 고용지원 서비스를 강화하며 중앙·지역 단위에서 고용·능력개발 부문의 노사 파트너십 확대를 목적으로 하고 있다. 더불어 이와 관련하여 무역조정근로자⁷²⁾뿐만 아니라 중소기업근로자, 장기실업자 등 취약근로자도 동등하게 지원한다.

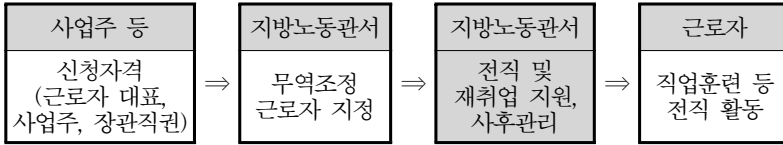
[그림 VI-3] FTA 고용지원체계



한미 FTA에 따른 근로자 지원 제도의 목적은 무역조정근로자에 대해 고용정책기본법 또는 고용보험법에 따른 각종 지원시책을 활용하여 신속한 전직 또는 재취업을 유도하는 데 있는데 관련 지원 절차는 다음과 같다.

72) 무역조정기업 등에 소속된 근로자로서 실직자 또는 근로시간이 단축된 근로자를 노동부장관이 지정.

[그림 VI-4] 근로자 지원의 절차



<표 VI-4> 한미 FTA 고용대책 등을 위한 주요 제도 변경 내용

제 도	현 행	변 경
전직지원장려금	· 전직서비스 소요비용의 3/4 (대기업 2/3)을 1년 한도내에서 1인당 최고 300만원까지 지급	· 무역조정기업 및 우선지원대상기업에 대해서는 한시적으로 소요비용의 전액 지급
전직서비스민간 위탁제도	(신규 도입)	· 기업단위의 전직지원이 곤란한 자에 대해 업종 또는 지역단위로 전문업체를 공모·선정하여 지원하는 전직지원서비스 민간위탁제도 도입
고용유지지원금 (업종전환 인력 재배치)	· 사업주가 지급한 임금의 2/3(대규모기업 1/2)를 1년간 지원	· 사업주가 지급한 임금의 3/4(대규모기업 2/3)를 1년간 지원
훈련과정공모제	(신규 도입)	· 지역전략산업, 인력부족직종 등에 대한 지방청별 훈련과정 공모제를 실시
훈련연장급여	· 훈련연장급여액은 구직급여 지급기간(90~240일) 종료 이후 최대 2년간 구직급여의 70% 지급	· 훈련연장급여액을 구직급여의 100%로 상향조정
FTA 신속지원팀	(신규 도입)	· 우선 유관기관 네트워크 방식의 T/F를 운영하고, 16개 시·도의 종합고용지원센터부터 신속지원팀 설치·운영(FTA 비준 등의 상황에 탄력적 대응) · 고용지원센터로부터 원거리에 있는 주요 공단지역에 「고용지원출장센터」(2~3명)설치('07년 하반기 시범설치)
농어민고용촉진 장려금	(신규 도입)	· 'FTA농어업특별법'에 의한 폐업 지원금을 지급받는 농어민을 고용하는 사업주에게 '농어민고용촉진장려금' 지원 (월 30~60만원, 1년간)

출처: 기획재정부, 「한·미 FTA 산업별 보완대책 안내」, 2008.4

2. 무역조정지원에 대한 평가

가. 무역조정지원(TAA) 정책에 대한 이론적·학술적인 평가

Davidson et al.(2004)은 국제무역의 후생경제학에서 무역자유화와 보상은 긴밀한 관계에 있음을 지적하였다. 그들은 일반적으로 무역자유화가 어떤 집단에게는 피해를 끼치지만 경제 전체에 대하여 순편익을 가져다 준다는 것은 경제학의 일반적 명제 중 하나이고, 무역규제를 제거함으로써 사회 전체의 후생을 개선하는 것은 적절한 보상제도가 수립되어야 가능하다는 사실을 언급하였다. 이러한 맥락에서 무역조정지원(TAA) 정책은 무역자유화에 따른 보상제도라고 볼 수 있다.

무역지원조정의 이론적 근거는 대체로 세 가지로 말할 수 있다. 첫째, FTA 등과 같은 무역자유화로 인한 노동시장의 불완전성이나 외부성을 정부 개입을 통해 해결함으로써 경제 전반의 효율성을 개선시킬 수 있다는 점을 들 수 있다. 두 번째 근거로는 정부가 사회 전체의 순후생 증대를 목적으로 무역자유화 정책을 추진하였다면 그러한 과정에서 필연적으로 발생하는 사회적 조정비용을 정부가 보상함으로써 경제 전반의 형평성을 개선할 필요가 있다는 것이다. 세 번째 근거로는 기존 무역규제의 이익을 누려오던 집단과의 내부협상을 유리하게 하여 무역자유화의 실행 가능성과 지속성과 같은 정치적 효력을 확보할 수 있는 수단으로서 역할을 한다는 것이다.

1) 효율성 측면에서 TAA제도에 대한 평가

Mussa(1982)에 따르면 무역조정지원을 통해 정부는 상품의 가

격이나 국제비용의 급격한 변화 없이 시장의 신호를 왜곡하거나 약화시키지 않는 상태에서 근로자나 기업의 조정을 원활하게 하는 진단적 신호 역할을 수행한다.

TAA의 경제적 효율성에 대한 사례 연구로는 Bonahan and Flowers(1998), Urban Institute(1998), GAO(2000) 등이 있으며 그 내용은 대체적으로 다음과 같다.

- TAA가 보다 자유로운 무역체제로의 이행을 원활하게 하는 정책임에는 분명하지만 제도의 운영 자체가 상당한 비용을 수반하고 있어 지원방식이나 내용에 따라 무역자유화의 이익을 오히려 상쇄할 가능성 내재되어 있다. Bonahan and Flowers(1998)는 영국의 섬유산업과 오레곤 목재산업의 사례 연구를 통해 TAA가 오히려 자유무역의 이익을 상쇄시키고 나아가 사회 전체의 순손실을 초래할 수 있다고 주장한다.
- TAA 훈련프로그램의 직접적인 임금상승 효과나 재취업 가능성 증대효과가 없는 것으로 나타난다.

Marcal(2001)은 TAA 훈련프로그램의 효율성을 검증하였는데 TAA 훈련프로그램 참여자와 실업급여 수혜자의 재취업 임금을 비교한 결과 훈련프로그램의 임금상승 효과를 발견할 수 없었으며 그것은 다음의 두 가지 요인과 관련이 있다고 보았다. 첫째, TAA 참여자는 실업보험 수혜자에 비해 이전 직장으로 복귀할 가능성이 낮아 새로운 산업에 종사하거나 새로운 직업을 가질 확률이 높다는 점, 둘째, 훈련프로그램 참여자는 이전 직장에서 노조원으로 활동하였으나 새로운 직장에서는 비노조원이 될 가능성이 높다는 점이다.

- TAA 훈련프로그램은 강의식보다는 현장학습이나 기업의 수요를 정확하게 반영한 맞춤형 교육이 더 효과적이다. Leigh (1991)는 1980년대 실업자를 대상으로 분석한 결과 강의식

교육이 재취업 임금을 상승시키는 데 효과가 없었다고 주장하고 있다.

한편, Magee(2001)는 1975년~1992년 TAA 청원데이터를 이용하여 TAA 자격인증의 결정요인을 분석한 결과 산업별 임금과 자격인증을 사이에는 부(-)의 관계가, 산업별 실업률과 자격인증률 사이에는 정(+)의 관계가 존재함을 보였는데, 전자의 경우 형평성의 논리가, 후자의 경우 효율성의 논리가 실증적으로 입증되었다고 해석하고 있다.

2) 형평성 측면에서 TAA 제도에 대한 평가

Richardson(1982)와 Aho and Bayard(1984)은 미국의 TAA가 특히 장기 실업자를 더 지원하는 경향이 있었다는 점을 강조하였다. 특히, Aho and Bayard(1984)는 정부가 사회 전체 순후생의 증대를 목적으로 어떤 정책을 추진하게 되었고 그 정책을 이행함으로써 피해 혹은 피해 가능성이 있는 계층이 발생할 경우 정부가 이에 대한 보상을 해야 한다는 일반적 형평성의 원칙을 주장하고 있다.

TAA의 경제적 형평성에 대한 실증적 사례 연구로는 Clark et al.(1998), Kletzer(2003) 등이 있으며 그 내용을 요약하면 다음과 같다. TAA의 형평성에 대한 실증적 논의는 두 방향인데, TAA를 중심으로 수입경쟁이 실제 실업과 임금에 미치는 영향을 분석하는 방향과 무역 관련 실업자 그룹의 특성이 존재하는지를 확인하는 방향이다. 연구 결과, 무역의 확대가 실업에 미치는 영향은 제조업의 경우 미미하며, 무역 관련 실업자 그룹의 특성이 여타 실업자 그룹과 차별성이 보이지 않는다는 것이다. 따라서 수입경쟁에 의한 실업이 재취업이나 구직에서 불리하다고 볼 수 없다는 것이다. 특히, Clark et al.(1998)는 1992년도 실업 데이터를 이용하여 분석한 결

과 수입경쟁은 그 자체로 임금 압박요인으로 작용하지 않으며 이로 인한 실업자(잠재적 TAA 수혜자)가 여타 실업자에 비하여 구직에서 불리하다고 볼 수 없다고 주장하였다. Kletzer(2003)는 1980년대와 1990년대 제조업을 수입재의 점유율에 따라 상·중·하 그룹으로 나누고 이를 실업 데이터와 접목하여 분석한 결과 상위 수입경쟁 산업에 속한 근로자들이 여타 산업에 속한 근로자들의 특성과 비교할 때 차이가 없는 것으로 나타났다고 주장하고 있다.

3) 정치경제학 측면에서 TAA 제도에 대한 평가

Aho and Bayard(1984)는 일정 집단이 자신의 손실에 관하여 보상을 받을 수 없다면 이들은 사회적으로 도움이 되는 새로운 변화를 저해하거나 연기시킬 충분한 정치력을 발휘하게 되고 이러한 정치력을 인정한 정부가 그 저항을 무마하기 위한 수단으로 TAA를 제공하게 된다고 주장한다. Bohanan and Flowers(1998)도 TAA의 존재 근거로 주장되고 있는 형평성과 효율성 모두를 부정하면서 TAA가 무역자유화에 대한 저항을 상쇄할 수 있는 실용적이고 호소력 있는 정책수단의 역할을 하는 것 이외에는 의미가 없다고 주장하고 있다. Magee(2001)는 TAA가 무역정책상 정부 개입을 위한 조치로 정치적 유효성이 TAA 존재의 이유 중 가장 설득력을 가진다고 주장한다. 유사한 주장으로 Richardson(1982), Bhagwati(1989) 등은 무역자유화에 대한 반대를 무마하기 위한 보상제도로서의 TAA제도의 역할을 강조한다.

TAA의 정치적 효과성에 대한 실증적 논의로는 Krasner(1978), Kapstein(1998), Weir(1992) 등이 있으며 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

- TAA는 자유무역의 확대 과정에서 미 의회와 행정부가 이해

집단의 동의를 구하고 설득하기 위해 제공되는 유효한 내부 협상수단이다.

- 45년 TAA 역사를 통하여 무역 관련 실업자에게 제공되는 단순한 소득지원 이외에 경제적 의미를 발견하기 어렵다.
- 주어진 비용으로 TAA를 보다 효율적으로 운영하고자 하는 노력은 의회와 행정부에서 지속되고 있다.

Krasner(1978)는 케네디 행정부가 당시 자유무역의 촉진 정책을 추구한 이유를 당시 유럽경제공동체(EEC)와 유럽자유무역연합(EFTA)이 미국의 유럽시장 진출을 제한할 가능성, 수출 확대를 통한 국제수지 적자의 해결책 모색 그리고 자유무역에 대한 확고한 신념의 존재 때문이라고 지적하고 있다. Kapstein(1998)은 TAA의 도입 배경으로 당시 노조는 케네디 후보를 지지했고 이로 인해 양자의 관계는 협력적이었던 점과 TAA가 도입된 1962년 미국 경제가 매우 양호하여 노조에서는 TAA를 실제로 사용할 가능성이 적었다고 판단했다는 점 등에 유의해야 한다고 주장하였다.

이렇듯 정치경제학적 접근은 미국 정부가 피해계층에 대해 물적 비용을 제공하고 무역자유화에 필요한 내부협상을 원활하게 가져가겠다고 하는 정치적 도구로서 TAA제도를 평가하고 있다.

나. TAA 실효성에 대한 평가: 미국 감사원(GAO)의 평가

GAO(2004)는 주요 TAA 운영 성과에 대해 다음과 같이 언급하였다.

- TAA 소득지원 규모와 수혜자의 수, 훈련프로그램 관련 지출경비 및 참여자의 수 모두 증가하였다.
- 신청서 접수에서 최종 자격인증까지 걸리는 시간을 급격히

단축하였다.

- 50개 주(州) 중 41개 주에서 노동자들의 훈련프로그램 등록시간이 실직 혹은 자격인증 시점을 기준으로 더욱 짧아졌다.
- 건강보험료 부분지원제의 도입으로 각 주의 훈련프로그램 면제 확인서 발급건수가 40% 이상 증가하면서 주정부의 TAA 관련 서비스 부담이 크게 증가하였다.
- ATAA 수혜자를 대상으로 한 새로운 프로젝트인 임금보험제의 경우 대부분의 해당 노동자들이 관심을 보이고 있으나 이들에 대한 자격기준이나 보조금 지급방법에 대한 보다 구체적인 규정이 없으며 데이터도 부족하다.
- 내부 관리상의 문제로 자격요건을 갖추지 못한 실업자가 자격 인증을 받는 경우가 발생하고 있다⁷³⁾.

특히, GAO(2004)와 Congressional Research Service 보고서(CRS report, 2007)는 미국에서 시행한 TAA의 문제점에 대해서 지적하고 있는데 그 주요 내용은 임금보험제와 건강보험료 부분 지원에 관한 것이다. 먼저, 임금보험제(ATAA)의 신청자 수와 수혜자 수가 급속하게 증가하고 있음을 우려하고 있다. CRS 보고서(2007)에 따르면 2004년 1,403명에서 2004년과 2005년 각각 2,349명, 3,028명으로 증가하고 있는데, 이에 따라 TAA 소득지원 규모와 수혜자 수, 훈련프로그램 관련 지출 경비 및 참여자 수가 모두 전반적으로 증가하여 재정적인 측면에서 부담이 되고 있기 때문이다. 또한 건강보험료 부분지원제의 도입으로 TAA 확인서 발급건수가 40% 이상 증가하면서 TAA 관련 행정 부담이 크게 증가하였다.

73) Froning(2001)은 TAA 운영상의 내부 오류로서 행정수요의 증가에 따른 공급 서비스의 질적 하락과 추가적인 비용의 발생한다고 지적.

한편, 신청서 접수에서 최종 자격인증까지의 소요시간이 2002년의 경우 평균 107일에서 개정법 발효 이후인 2003년에는 38일로 급격히 단축되는 등 개선된 측면도 있었다.

<표 VI-5> HCTC 지급액 및 관련 행정비용(GAO(2007))

		Fiscal year 2003	Fiscal year 2004	Fiscal year 2005	Fiscal year 2003
Administrative costs	Contractor costs	\$36,223,608	\$38,575,881	\$22,496,239	\$16,851,467
	IRS costs	3,366,585	3,064,497	3,352,000	3,156,433
	Total	\$39,590,193	\$41,640,378	\$25,848,239	\$20,007,900
		Tax year 2003	Tax year 2004	Tax year 2005	Tax year 2006
Health Coverage Tax Credit payments	Advance credit	\$10,000,000	\$55,000,000	\$71000000	\$80,000,000
	End-of-year credit	36,000,000	25,000,000	21000000	Data not yet available
	Total	\$46,000,000	\$80,000,000	\$92000000	Data not yet available

자료: IRS data.

다. 재정 측면에서의 미국 TAA 평가

먼저, 2002년 무역법이 적용되기 시작한 2003년부터 무역제조업 급여(TRA) 관련 지출액이 크게 증가하였다. 이는 2002년 무역법에 도입된 TRA제도의 도입으로 무역자유화로 실업자가 된 사람들에게 지급되는 급여의 수혜기간이 크게 증가하였기 때문이다. 또한 TRA 급여의 연장 조건이 재훈련 프로그램에 참여하는 것이기 때문에 재훈련 관련 비용도 크게 증가하였다. 새로운 무역법이 적용된 2003년의 훈련관련 지출액은 1억 9,140만달러로 이전 기간인 1995년~2002년까지의 평균 지출액인 9,260만달러에 비해 두배 이상 증가하였다⁷⁴⁾. 따라서 2002년 무역법이 적용되면서 근로자에

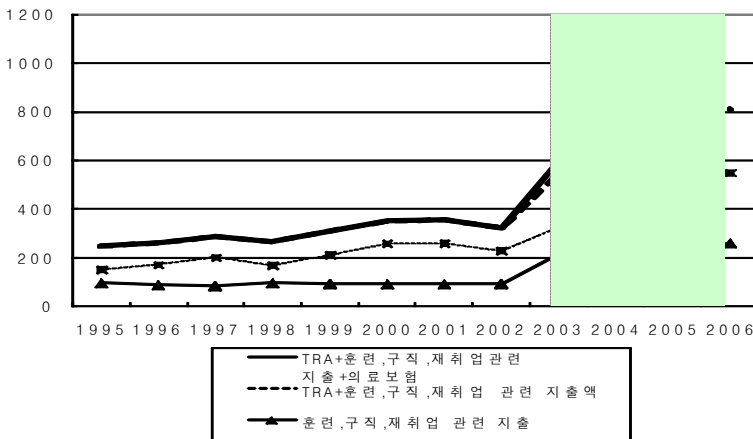
74) 훈련·구직·재취업 관련 지출중 훈련관련 지출이 거의 대부분을 차지한다.

대한 지원의 규모가 매우 크게 증가하였음을 알 수 있다. 특히 1994년에 자유무역협정 NAFTA가 시작되었음에도 불구하고 거의 10년 후인 2004~2006년의 무역 조정에 따른 피해 근로자에 대한 지출규모가 8~9배 이상 증가했다는 점은 자유무역협정에 따른 근로자지원 정책이 재정에 주는 부담이 매우 장기적인 문제가 될 수 있다는 점을 시사한다.

아래의 그래프는 근로자 TAA 관련 지출액을 나타낸다. 무역조정 지급여(TRA)가 2003년부터 크게 증가함을 알 수 있다. 동시에 훈련, 구직, 재취업 관련 지출도 2003년부터 2억달러를 상회하는 등 전반적으로 2002년 무역법이 적용된 이후 근로자 무역조정지원 관련 지출액이 크게 증가함을 알 수 있다. GAO(2007)에서 언급하였듯이 무역조정 근로자의 건강보험료 지원도 지출을 크게 증가시킨 요인임을 그림에서 확인할 수 있다.

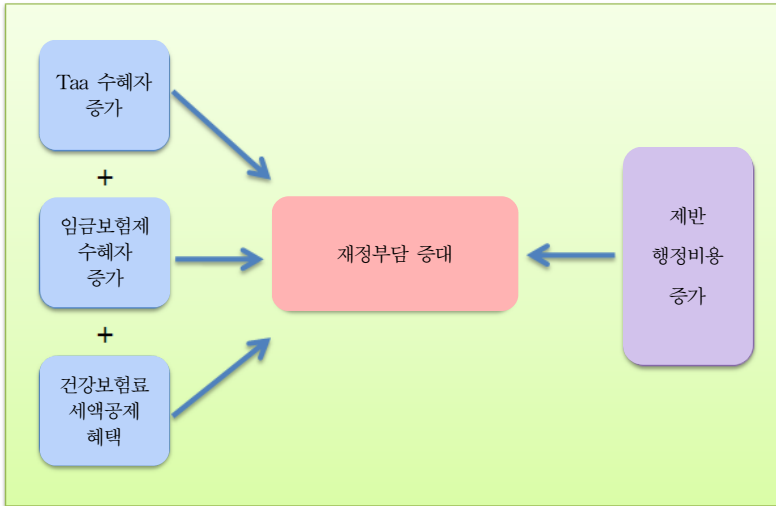
[그림 VI-5] 훈련·구직·재취업 관련 지출 및 TRA 지출 규모 추이

(단위: 백만달러)



결국 미국의 사례는 근로자 무역조정지원이 일종의 복지 프로그램과 같이 작용하여 도입 당시에는 한시적으로 시행되는 것 같았지만 TAA 프로그램은 계속 연장되고 있는 상황이다⁷⁵⁾. 따라서 자유무역협정을 적극적으로 추진하고자 하는 우리나라의 경우 자유무역협정으로 피해를 입는 근로자에 대한 지원정책이 장기적으로 재정에 영향을 주므로, 무역조정지원 제도가 재정에 주는 영향을 다양한 경로들을 고려하여 제도를 시행하는 것이 필요하다.

[그림 VI-6] 근로자 무역조정지원이 재정에 미치는 영향(미국)



75) 고용청(Employment and Training Administration)의 최근 자료를 보면 2007년 12월말에 종료될 예정이었던 TAA가 2008년 9월 말까지 연장되었다가 다시 2009년에도 계속 유지됨을 알리고 있다.

<표 VI-6> TAA 관련 운영현황(1995~2007년)

구분	회계연도														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
자원 및 승인 ¹⁾	지원(건)	2,092	2,318	2,115	2,230	3,450	1,382	2,353	2,405	3,589	3,221	2,539	2,455	2,222	
	승인(건)	1,491	1,575	1,311	1,343	2,155	845	1,029	1,594	1,894	1,812	1,563	1,448	1,449	
	인증비율(%)	71.3	67.9	62.0	60.2	62.5	61.1	43.7	66.3	52.8	56.3	60.1	58.0	65.2	
	자격인증 근로자수(추정) ²⁾	118,837	163,310	165,888	153,804	175,888	116,720	139,587	274,081	204,233	149,705	118,024	119,636	146,983	
	T R A 관련	TRA 지급액 (a)	151.1	171.4	201.6	169.4	213.1	257.6	300.4	228.6	333.9	532	646	549	—
	수혜자수	25,641	32,856	34,158	26,241	37,540	34,965	34,600	42,362	47,239	81,248	55,206	53,491	47,048	
훈련 구직 재취업	훈련	지출액	60.9	68.5	83.4	79.9	97.3	106.7	99	145	191.4	—	—	—	—
		참여자수	28,645	32,971	26,865	25,255	32,587	25,258	30,340	45,771	47,239	50,929	38,207	37,426	49,339
	구직	지출액	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	—	—	—	—
		수혜자수	927	752	520	289	314	371	242	279	433	457	288	454	—
	재취업	지출액	2.8	1.8	1.7	0.8	1.0	1.2	0.9	1.0	1.7	—	—	—	—
수혜자수		1,678	940	875	473	772	757	339	333	766	817	446	531	—	
	예산지출액 ³⁾ (b)	96.7	90.5	84.7	96.7	94.3	92.7	94.3	94.5	222.1	258.2	259.3	259.4	259.6	
	총 지출액 1 (=a+b)	247.8	261.9	286.3	266.1	307.4	350.3	354.7	323.1	549.0	800.2	905.3	808.4	—	
	건강보험료 지원액 (c)	—	—	—	—	—	—	—	—	46.0	80.0	92.0	—	—	
	총 지출액 2 (=a+b+c)	247.8	261.9	286.3	266.1	307.4	350.3	354.7	323.1	595.0	900.2	997.3	—	—	

주: 1) 청원 건수에 거부 건수는 포함하지 않으며 추계 기준은 전년도 10월 ~ 당해연도 9월까지임.
 2) 지원서를 제출할 당시, 기업은 정확히 얼마나 많은 수의 근로자가 해당 될 것인지 정확히 알지 못하며 미 노동부에서도 최종적으로 승인된 근로자의 수에 대한 데이터를 관리하고 있지 않기 때문에 추정치만을 제공(GAO(2004))하고 있으며, 참고로 지원신청은 최소 3명 이상의 노동자, 노동조합, 기업 임원 혹은 기타 공식적으로 인정된 노동사무소 등이 할 수 있음.
 3) 훈련, 구직, 재취업 관련 예산 의무지출액(obligation)이며 행정비용, 우편료 등을 포함한 것임.
 1. 2004~2006년 총지출액은 예산배정 및 의무 지출액을 이용한 추정치임
 자료: 1995~2003년은 GAO(2000, 2004), 2004~2007년은 미 Congressional Research Service Report(2008)와 미노동부 고용훈련청 통계를 연결하여 정리

3. 우리나라 무역조정지원제도의 방향 및 평가

가. 현재 우리나라 무역조정지원제도의 보완적 추진 방향: 지원 대상의 확대

정부는 한미 FTA 이행에 따른 지원정책으로 보완대책을 발표하였는데, 그 주요 내용은 피해지원 대상의 확대, 근로자 고용안정 지원 강화, 중소기업 지원을 들 수 있다⁷⁶⁾. 먼저 정부는 FTA 무역조정지원 대상 서비스업종을 현행 ‘제조업 관련 서비스업(51개)’에서 ‘한국표준산업분류상 서비스업종 전체’로 확대(단, 공공서비스·오락서비스 등은 지원 대상에서 제외)할 계획이다. 현재에는 FTA로 인해 매출액 또는 생산량이 25% 감소할 경우 무역피해기업 지정을 통해 구조조정자금 용자 등을 지원하는 것으로 되어 있으나 서비스산업의 특성상 동 기준을 적용하기 곤란한 경우에는 시장점유율, 영업이익 등 피해지표 및 인과관계 판정 기준도 고려하여 지원한다.

근로자의 고용안정 지원 대책의 경우 전직지원제도를 활성화⁷⁷⁾하여 고용안정 대책을 확충하고 지역별 수요에 맞는 서울 디지털 콘텐츠, 경남 조선 특수용접, 대구·경북 패션어패럴 등과 같은 훈련과정 공모제 및 훈련비용을 사전 지원하는 훈련 바우처제 확대 등의 훈련지원체계를 개선할 계획이다. 특히 무역조정기업 등 소속 근로자가 훈련연장급여 프로그램을 신청할 경우 지원대상자로 우선 지정하여 훈련연장급여 지원 및 지급수준의 상향조정(현재 구직급여의 70%)을 통해 훈련기간중 생활안정지원을 도모한다.

76) 자세한 내용은 『한·미 FTA 산업별 보완대책 안내』(2008.4)에 있다.

77) 현재 사업주에게 전직지원 비용의 일부(2/3~3/4)를 지원하는 것을 전액 지원하도록 확대할 계획이다.

한편, FTA에 따라 경쟁력이 약화된 중소기업의 경우 사업전환촉진 제도를 통하여 지원할 계획이다. 지원대상은 제조업·서비스업을 영위하는 중소기업이며 사업전환자금 용자, 컨설팅 및 유희설비 매각 알선 등을 통해 지원한다.

나. 미국과 우리나라의 비교 및 시사점

허윤(2007)은 미국이 실업급여를 연장한 것과 같이 한국의 경우에도 훈련기간과 연계한 실업급여의 지급기간을 늘리는 것을 고려할 수 있으며 이러한 기간 연장 시 도덕적 해이를 최소화하는 수준에서 고려할 필요가 있음을 주장하였다. 또한 미국과 같이 무역피해 근로자에 대한 건강보험료 지원 정책도 고려할 만한 가치가 있다고 주장한다. 아울러, 실업급여 지급기간 연장으로 인한 도덕적 해이 문제를 어느 정도 보완하기 위한 임금보험제 도입도 검토할 필요가 있는 것으로 보인다⁷⁸⁾. 한편, 최성호(2005)는 FTA 관련 지원을 위한 재원 마련을 위해 관련 국가들간의 통합기금의 설치 및 운용을 제안하였다. 정보의 측면에서, GAO(2006)이 지적한 바와 같이 미국 TAA는 관련 자료의 수집 및 축적된 자료의 공유에 있어 많은 문제점을 가지고 있다⁷⁹⁾. 우리의 경우에도 노동부와 지경부, 그리고 양 부서의 관련 하위 조직들 및 여타 관련 조직들이 긴밀하게 연계되어 있기 때문에 정보 공유를 위해 데이터 상호교환시스템(Data Interchange System) 도입이 필요할 것으로 본다.

78) 허윤(2007)은 먼저 고령 근로자에게 시행한 후 확대 시행하는 것을 제안하고 있다.

79) GAO(2006)은 최근 자료의 수집 및 관리, 축적, 배포에 관한 문제를 제차 시정할 것을 촉구하는 보고서를 미의회에 제출.

다. 재정 측면에서의 평가 및 시사점

우리나라와 미국의 무역조정지원제도의 차이점은 재정적인 측면에서도 시사하는 바가 크다. 우리나라의 무역조정지원제도는 무역조정 지원 대상 업종의 범위가 서비스업을 포함하는 등 단순히 제조업만 고려하는 미국에 비해 훨씬 넓은 것으로 판단된다. 이러한 넓은 지원 범위는 재정 측면에서는 더 큰 부담을 의미한다. 만약 무역조정지원이 계획된 기간 내에 선순환 효과를 가져오지 못하여 정부의 계획보다 장기적으로 지원이 이루어져야 할 경우, 그것은 재정에 큰 부담으로 작용할 가능성이 높다. 미국의 사례를 보더라도 한시적으로 무역조정지원을 할 예정이었음에도 계속해서 제도를 연장하고 개정하면서 TAA 제도를 운용한 것은 시사하는 바가 많다고 할 수 있다.

<표 VI-7> 한국 및 미국 무역조정지원제도의 내용 비교

구분	미국	한국
무역조정 지원 조건	FTA 등을 포함한 무역자유화에 따른 피해	FTA 이행으로 인한 피해
지원대상	농어업 및 제조업의 기업, 근로자, 농어민	제조업 및 서비스업의 기업 및 근로자
대상업종 범위	제조업	제조업 및 서비스업 ¹⁾
지원목적	교육과 연계한 소득보전을 통한 최소한의 보상	기업경쟁력 강화 및 구조조정

주: 1) 무역조정지원 대상이 되는 서비스업은 표준산업분류에서 다음의 업종을 제외한 모든 업종을 말함. 제외 대상업종은 농업, 임업 및 어업, 광업, 제조업, 건설업, 전기업, 수도사업, 철도·항공운송업, 우편업, 중앙은행, 공공행정, 국방 및 사회보장행정, 초·중·고등교육기관, 특수학교, 외국인 학교 및 대안학교, 사회복지 서비스업, 박물관 및 사적지 관리 운영업, 동·식물원 및 자연공원 운영업, 스포츠·수상오락 서비스업, 캠핑 및 배팅업, 그 외 기타 오락관련 서비스업, 협회 및 단체, 가구내 고용활동, 달리분류되지 않은 자가소비를 위한 가구의 재화 및 서비스 활동, 국제 및 외국기관이다.

1. 농어업인 및 농수산업 관련 지원 제도는 별도의 특별법 「FTA체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」에 규정되어 있다.
2. 「자유무역협정 체결에 따른 무역조정 지원에 관한 법률」 전문은 <부록>을 참조하시오.

한편, 무역조정지원제도가 재정에 큰 영향을 줄 수 있는 중요한 문제임에도 불구하고 현행 「자유무역협정 체결에 따른 무역조정 지원에 관한 법률」에서 의무화하고 있는 「무역조정지원종합대책의 수립」에서는 무역조정지원 전략이 재정에 주는 영향 등에 대해 고려하고 있지 않다⁸⁰⁾. 비록 쉽지는 않겠지만, 무역조정지원제도가 우리 재정에 장기적으로 큰 영향을 줄 수 있다는 점을 감안한다면 지식경제부 장관과 노동부 장관이 계획하고 있는 종합대책이 우리 경제의 중·장기 재정여건에서 가능한 것인지, 충돌하고 있는 것인지 아닌지 충실하게 검토되어야 할 것이다. 무엇보다도 종합대책에서 고려하고 있는 무역조정지원대책이 예산에 충분히 반영되고 있는지 또는 예산당국 입장에서 감당할 수준인가를 판단할 필요가 있다. 미국의 사례에서 보았듯이 무역조정지원(TAA)제도는 일단 도입되어 시행되면 항구적으로 지속될 가능성이 높고 그 지원의 폭도 확대될 가능성이 높다. 이러한 측면에서 이러한 무역조정지원제도는 재정에 항구적이면서 지속적인 영향을 미치게 된다.

-
- 80) 제4조 (무역조정지원종합대책의 수립) ① 지식경제부장관과 노동부장관은 무역조정을 효과적으로 지원하기 위하여 무역조정지원종합대책(이하 “종합대책”이라 한다)을 공동으로 수립하여야 한다. <개정 2008.2.29>
- ② 종합대책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 무역조정 지원에 관한 대책 2. 무역조정과 관련된 제도의 개선 3. 그 밖에 무역조정의 지원을 원활하게 추진하기 위하여 필요한 사항
- ③ 지식경제부장관과 노동부장관은 종합대책을 수립한 경우에는 제14조에 따른 무역조정지원위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 종합대책을 변경하는 경우에도 또한 같다. <개정 2008.2.29>
- ④ 지식경제부장관과 노동부장관은 종합대책을 수립하기 위하여 필요하면 자유무역협정의 이행으로 인하여 입었거나 입을 것이 확실한 피해(이하 “무역피해”라 한다)와 무역조정의 실태에 대한 조사(이하 이 조에서 “실태조사”라 한다)를 할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- ⑤ 종합대책의 수립방법과 실태조사의 시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

또한 무역조정지원제도와 일반적인 사회복지제도와와의 중복성 문제도 꼼꼼히 검토되어야 할 것으로 보인다. 비록 복잡하지만 그러한 충실한 다각적인 검토가 우리 재정을 더욱 건전하게 만들 수 있는 길임을 정책당국은 명심해야 할 것이다. 또한 집행된 무역조정지원에 대한 객관적이고 투명한 성과평가를 실시하여 무역조정지원제도의 개선에 반영해야 하는 것도 매우 중요하다.

VII. FTA 관련 농업부문의 재정정책 방향

우리나라의 농업은 일반적으로 대표적인 비교열위 산업이다. 따라서, FTA를 통하여 강한 구조조정의 압력에 직면할 때 그에 따른 사회, 경제적 문제가 발생할 가능성이 높은 분야이다. 이 장에서는 FTA가 농업에 미칠 전망을 기존의 연구에 기초하여 살펴본 후, 대외 개방이 농업에 미칠 구조조정과 관련하여 정책적으로 고려하여야 할 우리 농업의 특징을 정리한다. 그 후 현행 정책체계를 검토한 후, 농업분야에서의 대외개방에 따른 구조조정과 관련한 주요 외국의 사례를 살펴본다. 이러한 검토에 입각하여 우리 정책체계의 개선방향을 제시한다.

1. 거대경제권과의 FTA가 농업에 미칠 영향 전망

현재 체결된 거대경제권과의 FTA는 미국과의 FTA가 유일하다. 그것이 농업생산에 미칠 영향은 이미 제II장에서 언급한 바와 같이 향후 15년간 연평균 4,664억원 수준의 감소로 예상되고 있다. 이것은 2007년 농업생산액 대비 1.3% 정도의 감소를 의미한다. 이로 인한 고용 측면에서의 영향은 비관적(생산액 감소에 취업유발계수를 곱하여 추산)으로 보면 13만명 내지 14만명 정도의 감소, 낙관적(생산성 증대를 고려하고 자영자와 가족취업자를 제외한 고용유발계수로 계산)으로 보면 1만명 정도의 감소로 추정되고 있다⁸¹⁾.

다음으로 현재 진행되고 있는 FTA로 한-EU FTA가 있는데

81) 연구기관 공동(2007)

한미 FTA를 전제로 한 경우에는 이명헌 외(2007)에 따르면 전체적으로 6천만~1억 4천만달러 정도의 생산 감소가 예측되고 있다⁸²⁾. 그 중 낙농품의 경우 개방수준에 따라 4,500만달러 수준에서 9,500만달러 정도, 육류는 3,500만 내지 5천만달러 규모의 생산 감소가 예측된다. 이것은 전체적으로 모형에 사용된 기준연도 농업생산액의 약 0.6~1%에 해당한다. 따라서 고용효과에 대하여 한미 FTA의 결과를 유추적으로 적용하여 비관적으로 본다면 6만~10만명 정도의 감소 효과가 있다고 볼 수 있을 것이다.

현재 구체적으로 추진되고 있지 않으나 한중일 FTA가 체결될 경우 우리 농업의 생산액 변화는 정학모형을 이용한 이창수(2005)에 따르면 곡류, 과일 및 채소, 기타작물의 감소를 합하면 약 20억달러에 달하고 반면 육류에서는 6억달러의 증가가 있을 것으로 전망된 바 있다. 이창수는 기타 가공식품에서도 20억달러의 증가가 있을 것으로 전망하여 전체적으로 ‘농산물’의 생산액은 증가할 수 있을 것으로 보았으나 이것은 육류, 가공식품에서 강한 경쟁력을 가지고 있는 미국 및 EU와의 FTA 효과를 고려하지 않은 것이다. 따라서 한미 FTA와 한-EU FTA를 전제로 한다면 육류와 가공식품에서의 생산 증가는 이창수가 전망한 크기로 실현되기는 어려울 것이다. 그렇게 본다면 한중일 FTA를 통한 농업생산의 효과도 상당히 큰 마이너스일 가능성이 크다고 보아야할 것이다.

2. 농업의 특성

같은 비교열위 산업이라 할지라도, 대외개방을 통하여 발생하는 구조조정 압력의 정도, 그 과정에서의 경제적·사회적 문제의 발생 정도, 또한 그에 따른 정책의 필요성은 다르다. 즉, 개방 이전의 보

82) 모형에 이용된 산업분류 체계에서 쌀, 곡류, 채소·과일, 육류, 낙농품, 기타 농산물의 6개 부문의 합계. 쌀은 개방하지 않은 것으로 가정함.

호의 정도, 수입품과 비교한 비가격적 경쟁력, 그 산업에 종사하고 있는 인구의 소득수준, 산업에 투입되고 있는 생산요소의 다른 부문으로의 재배분의 가능성에 따라 달라질 수밖에 없을 것이다.

이러한 측면에서 여기서는 기존문헌을 중심으로 구조조정과 관련한 우리 나라 농업의 특성을 종합적으로 살펴보기로 한다.

가. 높은 대외보호 수준

우리 농산물의 관세율 수준은 비농산물에 비하여 현저하게 높다. WTO 양허세율 기준으로 공산품관세율은 11.4%로 OECD 평균 수준임에 비하여 농산물은 62.2%로 OECD 평균 수준에 두 배에 가까운 높은 관세율 수준을 갖고 있다(아래 그림 참조).

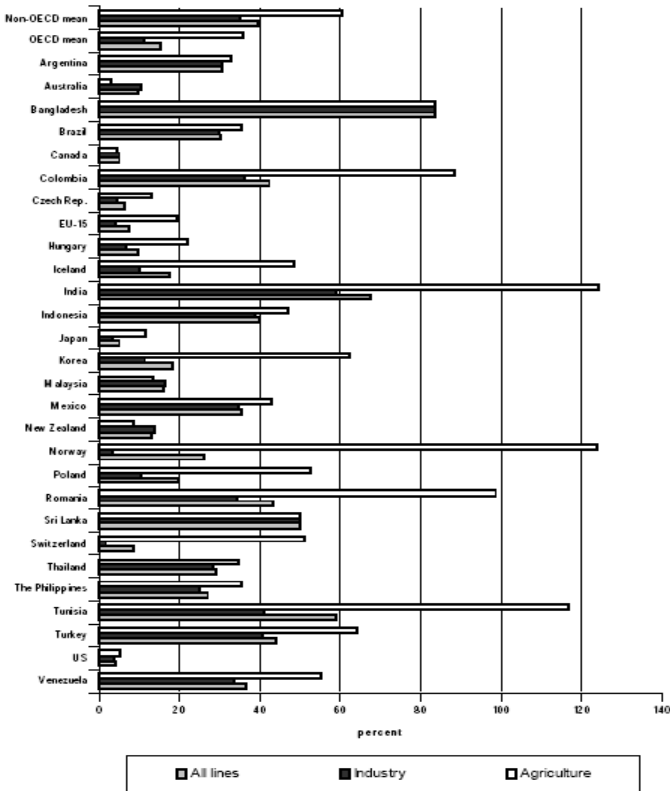
지금까지 농산물의 대외보호 장벽의 감축은 WTO 다자체제를 통하여 점진적으로, 선택적으로 이루어져 왔다. WTO를 통한 농산물 시장개방은 그 이전에 농산물이 개방되지 않았던 시기의 국내외 가격차를 관세화(tariffication)한 높은 관세율을 기준으로 시작하여 부분적 인하를 행하는 것이었으며, 1995년부터 발효되어 2004년에 이행이 완료된 우루과이라운드를 통한 농산물 관세 감축은 농산물 전 품목에 걸쳐 단순평균 24%, 품목별 최저 인하율 10%를 달성하는 것이었다.

반면, 거대경제권과의 FTA의 진전을 통하여 농산물 대외보호 장벽이 훨씬 빠른 속도로, 보다 넓은 폭으로 이루어지게 된다. 예컨대, 한미 FTA를 통한 농산물 관세 감축은 약 75% 품목이 15년 미만의 기간 동안 전 품목에서 완전 철폐하는 것으로 양허하였다.

이것은 현재 정부가 추진하고 있는 바와 같이 동시다발적 FTA가 거대경제권들과 추진된다면 이를 통해 농업부문이 직면하게 될 개

방 충격이 WTO 체제를 통한 충격보다 훨씬 크게 될 것이고, 다른 부문이 입을 충격에 비해서도 클 것을 의미한다고 볼 수 있다. 현행의 관세율이 다른 부문에 비하여 높은 수준인데 이같은 관세율이 농업, 식품경쟁력이 세계적으로 강한 국가들(미국, 유럽, 캐나다, 중국 등)을 상대로 10~15년 사이에 상당 부분 철폐될 것이기 때문이다.

[그림 VII-1] 우루과이 라운드 이후 각국의 농산물, 공산품 양허세율 수준



출처: OECD(1999)

나. 저소득

농업 생산을 담당하고 있는 농가의 소득수준이 타 산업에 비하여 낮은 편이다. 농가의 소득은 이것은 1990년대 중반까지는 도시근로자 가구와 비슷한 수준이었으나, 1990년대 중반 이후 도시근로자 가구 대비 소득비율이 하락하기 시작하여 2000년대에는 도시근로자 가구의 80%를 밑도는 수준에서 유지되고 있다.

<표 VII-1> 농가와 도시근로자가구의 평균소득

(단위: 천원, %)

연도	농가(A)	도시근로자(B)	A/B
90	11,026	11,319	97.4
95	21,803	22,933	95.1
00	23,072	28,643	80.6
01	23,907	31,501	75.9
02	24,475	33,509	73.0
03	26,878	35,280	76.2
04	29,001	37,360	77.6
05	30,503	39,010	78.2
06	32,303	41,321	78.2

농업분야에 종사하는 노동력의 높은 연령, 낮은 교육수준을 고려하면 이러한 차이는 일부 ‘자연적’인 측면도 있으나 그러한 요소만으로는 설명되지 않은 부분도 존재한다(이명현, 2003).

이와 같은 농가소득의 상대적 저위성은 대외개방으로 인하여 농산물가격 하락, 농업소득이 하락하면 농가의 저소득 문제가 더욱 심각해질 가능성이 있음을 시사한다. 아래의 표는 2007년 농가경제통계의 원자료를 이용하여 보건복지부가 정하고 있는 최저생계

비에 미달하고 있는 농가의 비율을 계산한 것이다. 물론, 최저생계비 실현 여부는 소득과 재산을 모두 고려하여야 하나, 재산 데이터의 미비로 농가소득과 최저생계비를 직접비교한 것이다. 따라서 이 표가 보여주는 최저생계비 미실현 농가의 비율은 농가의 빈곤 상황을 과장해서 보여주고 있다는 것에 주의해야 할 것이다. 이러한 점을 감안하고 보더라도 10%를 넘는 농가의 소득(농업소득과 농업소득 이외의 경제활동을 통한 농외소득은 물론, 이전소득을 포함한 것임)이 최저생계비에 미치지 못하고 있음은 농가가 상대적으로 저소득집단임을 보여준다.

단, 최근에는 농업내부에서 생산의 집중, 전문화가 진행되면서 농가간 소득격차가 도농간 소득격차 못지않게 확대되고 있는 것으로 보고되고 있다. 안동환(2004)에 따르면 농가의 불평등 지수(GE(2))는 도시근로자 가구보다 높게 나타나며, 특히 1990년대 전반에 농가간 소득불평등 정도가 확대되었다. 이것은 농가 전체를 저소득 집단으로 전제로 한 정책 설계를 지양해야 함을 의미한다. 동시에 이것은 농가 중 저소득계층의 소득문제는 상당히 심각할 수 있음을 의미함에도 주목해야 할 것이다.

<표 VII-2> 연령별 평균농가소득과 최저생계비 미달농가 비율

(단위: 원, %)

	평균농가소득	최저생계비 미달농가 비율
30대	39,448,305	14.7
40대	33,427,794	22.1
50대	35,783,600	13.0
60대	33,960,710	14.8
70대	31,233,521	14.5
합계	33,629,511	15.2

자료: 농가경제통계(2007) 원자료에서 계산

다. 농업소득의 불안정성⁸³⁾

농업소득은 다른 부문 종사자의 소득에 비하여 평균적으로 더 낮은 것과 함께 불안정성이 더 높다는 특징을 가진다.

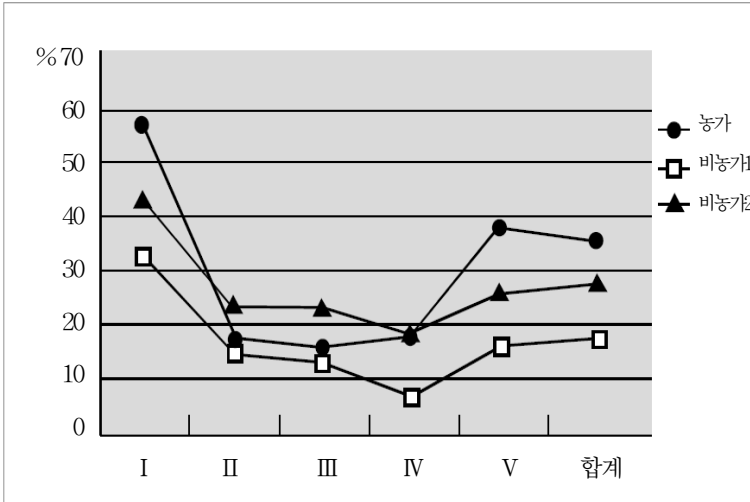
농업은 그 속성상 다양한 위험요소에 노출되어 있으며 그 위험의 정도가 평균적인 경영체의 능력으로 감당하기에는 큰 경우가 많다. 농업이 직면하는 위험은 가격(농산물가격, 이자, 환율, 원자재 가격 등), 생산량(기후, 질병) 모두에서 상당한 정도로 존재한다. 소규모로 영위되는 다른 업종들(예컨대 소매, 건설, 관광숙박)도 농업이 직면하는 위험요소 중 일부 유사한 위험에 노출되지만, 농업의 경우는 그러한 위험 모두에 노출된다고 볼수 있다.

이러한 위험에 대처하는 조치를 취함에 있어서도 농업은 다른 산업에 비해 불리한 측면이 많다 즉, 생산주기가 길어 위험요소가 현재화한 후에도 그것에 대응하여 생산요소를 재배분하는 것이 용이하지 않고, 생산자들이 원자적 성격을 띠면서 공간적으로 분산되어 있어 이러한 위험요소에 대해 조직적으로 대응하기 어려운 측면이 있다.

농가의 농업소득과, 통상적으로 농가소득의 비교대상이 되는 근로자 가구의 주된 소득인 근로소득의 변동성을 비교해 보면 전자의 불안정성이 더 크게 나타난다(아래 그림 참조). 즉, 농가와 근로자 가구 각각을 농업소득과 근로소득의 증가율별로 계층을 나누고 각 계층별로 소득이 불안정한 가구(소득추세선으로부터의 표준편차가 40%를 넘는 가계로 정의함)의 비율을 살펴보면 농업소득의 불안정성이 근로소득이 끊이지 않은 근로자 가구보다 높은 것은 물론이고 근로소득의 단절을 경험한 가구에 비해서도 높게 나타난다.

83) 이 단락은 이명현(2008)의 관련부분을 정리한 것임.

[그림 VII-2] 소득증가 계층별 농업소득/근로소득 불안정 가구의 비율



- 주: 1. 불안정가구는 소득의 추세선과의 차이의 표준편차가 40%를 넘는 가계
- 2. 집단 I: 소득증가율 -5% 이하, II: -5~0%, III: 0~5%, IV: 5~10%, V:10% 이상
- 3. 비농가 1은 근로소득이 조사기간 동안 계속 유지된 가구들만의 표본, 비농가 2는 그렇지 못한 가구까지 포함한 표본임

자료: 농가경제통계(1998~2002)원자료, 한국노동패널자료(1998~2001)

출처: 이명현 (2005)

한편, 이와 같은 불안정성은 시간의 흐름에 따라 더욱 커지는 경향이 있는데, 그것은 우리나라 농업에서 진전되고 있는 전문화, 중간 투입 의존도 상승, 자본화로 인한 부채 증대 경향 때문이다.

우선 전문화를 살펴보면, 미곡을 중심으로 하는 농가유형을 제외하면 다른 영농 형태의 농가에서는 자신의 경영의 중심을 중심 작목에 더욱 더 집중시키는 경향이 분명하다(아래 표 참조).

<표 VII-3> 영농 형태별 중심작목의 농업수입 중 비중

(단위: %)

영농 형태	중심작목	1999	2002	2005	2007
논벼	미곡	70.2	71.0	68.8	66.9
과수	과수	65.0	69.4	80.4	82.3
채소	채소	69.3	73.4	77.6	76.2
특작	특작	43.7	56.3	69.9	71.4
축산	축산	72.7	75.2	85.3	83.5

주: 표본농가는 1993~1997년, 1998~2002년, 2003~2007년별로 다름
 자료: 통계청 kosis 농가경제통계

다음으로 중간투입 의존도 상승에 따른 소득률 하락도 요인이다. 소득률이 낮은 상황에서 가격의 하락은 소득감소율을 더욱 크게 하는데 1990년대 초 65%에 달하던 소득률은 2007년 40% 수준으로 감소하였다. 이러한 추세는 모든 경영 형태에서 동일하게 관찰되며 특히 특작, 축산, 채소 중심의 영농 형태에서 소득률이 낮다.

<표 VII-4> 영농 형태별 소득률(=농업소득/농업총수입)

(단위: %)

영농형태	1993	1996	1999	2002	2005	2007
전체	65.2	62.7	56.7	56.5	44.6	39.9
논벼	68.8	67.4	58.1	57.4	49.3	44.3
과수	70.0	68.4	64.2	61.0	52.2	49.1
채소	67.5	63.8	53.9	54.8	42.9	37.8
특작	73.4	60.5	73.1	59.1	52.3	32.8
화훼	40.0	52.7	38.0	48.3	40.4	49.1
전작	72.0	n.a.	54.4	65.0	33.5	43.8
축산	56.6	43.9	40.9	49.5	42.1	36.2

주: 표본농가는 1993~1997년, 1998~2002년, 2003~2007년별로 다름
 자료: 통계청 kosis 농가경제조사

또한, 부채의 증가도 고려할 요인이다. 차입금 증가로 인한 부채 상환부담이 커진 상황에서 농업소득 감소는 농가의 심각한 소득 위기, 농업경영체의 파산으로 이어질 가능성이 있다. 농가소득 대비 부채의 크기는 1990년대 초 40%에서 2007년 94%로 증가하였고, 특히 부채비율이 높은 영농 형태는 화훼, 채소, 축산에 중점을 둔 영농 형태들이다.

<표 VII-5> 농가소득 대비 부채

(단위: %)

영농형태	1993	1996	1999	2002	2005	2007
전체	40.3	50.4	83.0	81.3	89.2	93.7
논벼	44.6	59.4	77.5	76.0	79.0	91.7
과수	39.8	50.3	87.0	97.3	108.2	99.0
채소	53.2	67.8	118.5	102.0	121.2	135.9
특작	39.6	115.2	55.9	102.1	90.8	105.1
화훼	133.5	86.9	201.3	154.7	375.2	192.5
전작	20.4	na	166.6	76.2	144.6	76.5
축산	62.9	99.4	134.6	96.1	100.7	122.4

주: 표본농가는 1993~1997년, 1998~2002년, 2003~2007년별로 다름
자료: 통계청 kosis 농가경제조사

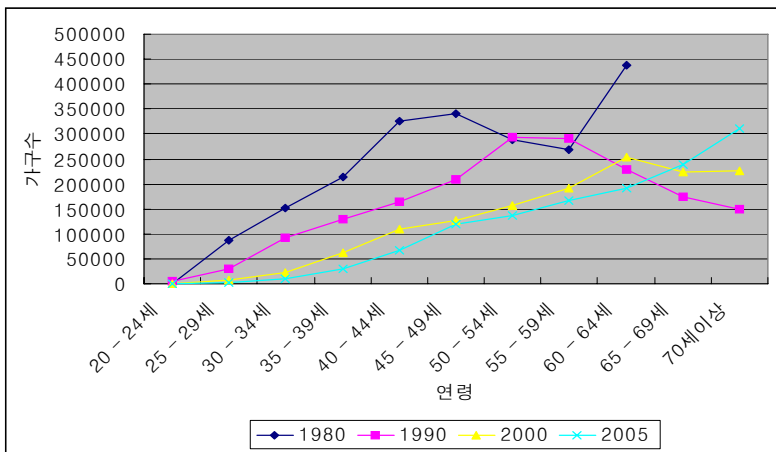
시장개방을 통하여 농업소득의 변동성이 얼마나 커질 것인가에 대해서 행해진 연구를 찾기는 어렵지만, 대외개방이 농산물가격의 하강 추세와 더불어 불안정 정도를 강화할 가능성이 높다. DDA, 거대경제권과의 FTA로 인하여 개방이 여러 품목을 넘나들면서 다양한 강도로 진행됨에 따라 농업경영체 입장에서 경영의 안정성을 확보하기는 더욱 어려워질 것으로 전망된다. 또한, 2014년 이후 쌀 관세화가 진전되거나 그에 상응하는 쌀 시장 개방이 이루어진다면, 지금까지 우리 농업소득의 주축을 이루면서 가장 안정된

소득보장장치를 갖춘 쌀 부문에서도 소득의 하락과 변동성의 증대는 피할 수 없을 것이다.

라. 노동력의 고령화와 낮은 교육수준

농가 경영주 연령기준으로 볼 때 농업노동력은 빠른 속도로 고령화해 왔다. 1990년에 60세 이상 경영주의 비중은 31.2%였으나 2000년 51.0%, 2005년 58.3%에 달하고 있다(아래 그림 참조).

[그림 VII-3] 농가의 경영주 연령분포



주: 1980년은 60세 이상이 하나의 집단으로 파악되었음
 자료: 통계청 KOSIS 농업총조사. 이명현(2006)에서 재인용

전국의 가구주 연령분포와 비교해 보면, 전국적으로 30대의 비중이 24.3%, 40대의 비중이 32.0%인 반면, 농가의 경우는 각각 3.1%, 14.6%에 불과하다. 또한, 60대의 비중은 전국 가구주의 경우 19.7%인 반면 농가는 58.3%나 된다.

<표 VII-6> 전국가구 가구주 및 농가 경영주의 연령분포
비교(2005년)

(단위: 가구, %)

	인구총조사		농가경제조사	
가구주 연령	가구수	비율	농가수	비율
24세이하	26,302	0.24	269	0.02
25~29세	305,375	2.75	2,113	0.17
30~34세	1,122,939	10.10	10,603	0.83
35~39세	1,578,820	14.20	29,407	2.31
40~44세	1,794,105	16.13	67,366	5.29
45~49세	1,764,329	15.87	118,483	9.31
50~54세	1,304,799	11.73	136,838	10.75
55~59세	1,032,191	9.28	166,014	13.04
60~64세	808,381	7.27	192,325	15.11
65~69세	657,889	5.92	238,148	18.71
70~74세	419,472	3.77	187,363	14.72
75~79세	197,784	1.78	90,525	7.11
80세 이상	108,024	0.97	33,454	2.63
합계	11,120,410	100.0	1,272,908	100.0

주: 인구총조사는 배우자 있는 가구 기준임

자료: 인구총조사 2005, 농가경제조사 2005년. (www.kosis.kr)

또한, 농업에 종사하고 있는 노령층은 그 교육수준도 낮다. 전국 가구주의 경우 고졸 이상의 학력을 가진 비율이 71.0%이지만, 농가의 경영주는 25.8%에 불과하다. 다른 한편, 전국 가구주의 경우 초등학교 졸업 이하의 학력의 비율이 17.98%에 불과하지만, 농가의 경우 56.8%에 이른다.

<표 VII-7> 전국가구 가구주 및 농가 경영주의 교육수준(2050년)

(단위: 가구, %)

가구주연령	인구총조사		농가경제조사	
	가구수	비율	농가수	비율
받지못함	901,586	5.67	218,735	17.18
초등학교	1,937,708	12.20	505,187	39.69
중학교	1,776,208	11.18	220,789	17.35
고등학교	5,628,580	35.43	252,281	19.82
전문대학	1,427,073	8.98	21,406	1.68
대학 이상	4,215,973	26.54	54,510	4.28
합계	15,887,128	100.0	1,272,908	100.0

주: 인구총조사는 일반가구 기준임

자료: 인구총조사 2005, 농가경제조사 2005년. (www.kosis.kr)

이와 같은 고령과 낮은 교육수준은 다른 소득 기회의 부족, 낮은 기회비용, 낮은 농업노동 공급탄력성을 의미하게 된다. 이와 같은 농업인구의 고령화는 대외개방의 확대로 농산물가격이 하락하더라도 농업에 종사하는 노동력이 그에 반응하여 농업생산 축소, 작목 전환, 다른 부문으로의 이동 등 원활하게 적응하기 어려움을 뜻한다. 이러한 비탄력성으로 인하여 농업 종사자가 개방으로 인하여 입게 되는 소득의 감소도 종사 노동력의 탄력성이 높은 부문에 비하여 상대적으로 더 높게 될 가능성이 있다.

마. 정책적 함의

이상에서 구조조정과 관련된 우리나라 농업의 특징을 높은 보호수준, 저소득, 소득불안정성, 고령화로 요약하였다. 이들 특징이

FTA 등 무역자유화에 따른 구조조정 문제와 관련하여 주는 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 현재 상당히 높은 대외 보호 수준이 짧은 시간에 걸쳐 철폐될 경우 농업 내부의 고령, 저교육, 저소득층은 낮은 부문간 이동 능력으로 말미암아 탄력 있는 대응을 하지 못하고 이에 따라 이들 계층의 저소득 문제가 심각해질 수 있다. 단, 이들의 고령화로 인하여 이러한 소득문제는 중장기적으로는 완화될 수 있으므로, 이들에 대해 적절한 소득지지 정책을 펴되 그것이 노동력보다 더 탄력성이 낮은 농지에 연계되기보다는 경영체 혹은 농업인, 가구 단위에 연계성을 강하게 갖는 것이 바람직하다.

둘째, 외부적 요인 없이도 내재적 요인에 의해 강화되어 가고 있는 소득 불안정성이 개방으로 인해 증폭될 수 있으며, 이것은 농업을 담당할 중심적인 장년 경영층 및 진입 청년층의 경영에 타격을 주어 우리 농업의 주체를 약화시킬 수 있다. 이것은 산업으로서 농업의 지속가능성에 악영향을 줄 수도 있다. 따라서, 농업-비농업간, 농업내 세부부문간 자원의 이동을 저해하는 효과를 최소화하면서도, 중심적 경영체의 경영을 안정화시켜주는 정책이 중요하다.

3. FTA 관련 농업정책의 현황과 개선방향

정부의 FTA 대책체계는 2008년 4월 정부가 발표한 「한미 FTA 산업별 보완대책」을 참고하면 다음의 체계로 구성되어 있다⁸⁴⁾.

84) 이 대책은 한미 FTA에 대한 대책으로 되어 있으나, 한미 FTA의 중요성과, 이 대책의 종합적인 성격으로 볼 때 정부가 향후 FTA와 관련하여 행할 대책의 틀을 제시하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

- 수입 증가에 따른 품목별 피해보전
 - 품목별 소득보전직불제도
 - 품목별 폐업지원금

- 품목별 경쟁력 강화 지원
 - 축산: 시설현대화, 축산 브랜드 육성, 고품질화, 축산물 유통체계 확립
 - 원예: 전문 생산단지 육성, 생산시설 현대화, 브랜드 경영체 육성
 - 곡물 및 임산물: 브랜드 경영체 육성, 기계화, 기술개발 보급

- 농업구조 개선을 통한 농업체질 강화
 - 고령농 경영이양 지원강화
 - 농가단위 소득안정직불제도 도입
 - 경영안정장치 확충 및 규모화 촉진
 - 농업경영체 육성을 위한 제도적 기반 구축

- 농촌 활성화 지원

이 중 수입 증가에 따른 품목별 피해보전제도에 대해서는 제IV장에서 이미 설명한 바 있다. 이상과 같은 정책체계는 급속한 수입 증가에 따른 피해를 품목별 보전장치를 통해서 완충시켜주는 가운데, 축산, 원예, 곡물 등에 대해서 생산 측면에서의 자본 구축을 통해서 생산성을 향상시키고(공급 측면), 고품질화, 브랜드화를 통해 수요를 확보하는(수요 측면) 가운데, 우리 농업을 중심으로 담당할 수 있는 경영체들이 고령농가의 은퇴를 통한 농지집중화와 각종 안정화 장치의 도움을 받아서 성장할 수 있도록 하겠다

는 구도라고 할 수 있다.

이와 같은 구도는 기본적으로 합리적이라고 할 수 있겠으나, 다음과 같은 측면에서 보완이 필요하다.

첫째, 각종 소득(혹은 수입) 안정화 장치들을 장기적으로 조화, 통합해갈 필요가 있다. 현재 이러한 범주에 드는 정책으로는 「FTA 지원 특별법」에 따른 품목별 소득보전제도와 ‘쌀소득보전 직접지불제도’가 있다. 또한, 여기에 더하여 ‘농가단위 소득안정직불제도’의 도입이 검토되고 있는 중이다. 이러한 소득(수입) 안정화 장치의 필요성은 제2절에서 살펴본 바에 따라 인정되지만, 그 구체적인 설계, 운용에 있어서 제도 간의 조화가 이루어지지 않으면 자칫 재원의 낭비와 자원배분의 왜곡을 불러올 가능성이 있다. 이와 관련하여 다음 절에서 선진국의 사례를 검토해 볼 것이다.

둘째, 무역자유화를 통하여 수입농산물과의 경쟁이 더욱 치열해지는 상황에서 우리나라의 농산물 수요의 구조적 변화에 우리 농업이 적응할 수 있도록 지원하는 정책이 강화될 필요가 있다. 소득 수준이 낮고 농산물의 소비에서 직접적 신선 농산물 형태의 비중이 높을 때에는 물량 공급능력, 가격 측면에 경쟁력의 핵심이 되지만, 소득 수준이 상승으로 수요가 다양화·고급화하고 농산물 소비의 패턴이 가공, 외식 등으로 다양해지면 이에 대한 대응이 중요해진다. 이와 관련해서는 제5절에서 보다 구체적인 검토를 할 것이다.

4. 농업소득 안정화 정책 관련 외국의 사례⁸⁵⁾

WTO체제 성립을 전후하여 중요 선진국에서는 농산물 시장의 개방, 농업에 대한 전통적인 가격보조 형태의 지원정책의 축소, 철폐

85) 이하는 이명현(2008)『농가단위 소득안정제도』, 『국가재정운용계획 농림수산물분야』를 주로 참고하면서 보완한 것이다.

와 더불어 나타나는 농업소득의 추세적 저하 경향의 완화를 위하여 또 불안정성의 완화를 위하여 새로운 정책들이 개발되어 왔다.

대외개방 충격을 완화하는 정책수단은 개념적으로 두 가지로 구분 가능하다. 그 첫째는 대외개방의 충격에만 선택적으로 대응하는 정책수단이다. 이러한 제도의 예로서 제IV장에서 소개한 미국의 농업관련 TAA제도와 우리나라의 「FTA 지원 특별법」상의 소득보전직불제도를 들 수 있다. 둘째는 발생원인을 불문하고 수입이나 소득의 불안정을 완화하는 정책수단(예: 아래에 설명하는 외국의 경영체 단위 소득단위 정책)이다.

주요 외국들은 전자보다는 후자를 중심으로 정책체계를 구축하고 있다.

가. 일본⁸⁶⁾

일본은 2007년 ‘품목횡단적 경영안정대책’을 도입하였다. 이 제도는 이전까지 병렬적으로 존재하던 여러 품목별 가격, 소득 안정제도를 통합한 것이다. 이 정책은 이전의 품목별 안정화 정책이 모든 농가를 대상으로 했던 것과는 달리, 일정 규모 이상의 전업농⁸⁷⁾을 정책 대상으로 했다는 점에서 농업생산의 중심적 담당 계층의 경영을 안정화시킨다는 정책목표를 갖고 있다고 볼 수 있다.

이 제도는 아래에서 설명하는 캐나다의 제도처럼 모든 품목을 포괄적으로 통합한 것은 아니지만, 복합경영의 성격이 강한 쌀, 맥

86) 일본 제도에 대한 보다 자세한 내용은 한국농촌경제연구원(2005) 등을 참조

87) 개별 경영체의 경우에는 홋카이도에서는 10ha, 다른 지역에서는 4ha 이상의 인정농업자(認定農業者)이다. 촌락단위의 ‘부락영농’도 일정한 조건을 만족하면 대상이 된다.

류, 대두, 감자, 사탕무 등 5개 품목을 통합하여 수입이나 소득의 변동을 안정화시키는 정책이다. 이 정책은 ‘생산조건격차 개선대책’과 ‘수입변동영향 완화대책’의 두 부분으로 구성되며 그 중, 후자가 보다 원래적 의미의 소득안정화 정책이다. 이 ‘완화대책’에서는 대상품목별로 과거 실적에 근거하여 ‘기준수입’을 설정한 후, 당해연도 수입과 이 기준수입의 차액을 경영체별로 합산상쇄하여 수입 감소액을 산정하여, 이 금액의 90%에 대하여 적립금 범위 내에서 보전한다.

나. 미국⁸⁸⁾

미국은 전통적으로 중요 작물에 대해서 단기용자제도(marketing loan)와 부족불제도(deficiency payment)를 통하여 작목별로 생산자의 수취가격의 하한선을 보장하는 체계를 갖추어 왔다. 우루과이라운드의 타결 이후 1996년 생산과의 연계성을 약화시킨 고정직불제를 도입했지만, 1998년 이후 다시 이전의 부족불제도와 유사한 경기변동대응직불(CCP: Counter-cyclical Payments)를 도입한 바 있으며, 다시 2008년에는 기존 제도에 더하여 새롭게 수입보전직불(ACRE: Average Crop Revenue Election)제도를 도입하여, 경영체 단위의 안정장치를 보다 정교하게 구축하였다.

이와 같은 경영안정 장치들은 『2008년 농업법』 틀 속에서 공존하고 있다. 고정직불제는 특정 작물(밀, 옥수수, 쌀, 대두, 기타 유지종자 및 땅콩 등)을 대상으로 농가의 과거 재배면적, 과거 면적당 평균 수확량을 기준으로 하여 농가별로 고정된 액수를 지불하는 것이다. 즉, 작목별로 다음과 같이 지불이 이루어진다.

88) 최근 미국 농업경영안정제도의 보다 자세한 내용에 대해서는 어명근(2008)을 참조.

$$\begin{aligned} \text{지불액} &= \text{지불면적} \times \text{과거평균수확량} \times \text{지불단가} \\ &= \text{과거 기준면적의 일정비율} \times \text{과거평균수확량} \times \text{지불단가} \end{aligned}$$

이때 지불단가는 작물별로 차별화되어 있지만, 지불 자체는 현 시점에서의 농가의 작물선택, 재배면적, 농산물의 현재 가격에 무관하게 이루어진다.

경기변동대응직불(CCP)은 1998년 이후 국제 곡물가격(밀, 옥수수, 쌀, 대두, 유지종자 등)의 하락에 직면하여 농가의 소득위기가 심각해지자 도입된 제도로서 이전의 부족불제도와 유사하다. 즉, 가격면에서 ‘목표가격- (당년도 시장가격+고정직불)’의 차이를 보전하는 방식이어서 고정직불제도에 비하여 현재 가격의 하락 충격을 적극적으로 완화시킨다는 특징을 갖는다. 단, 지불 기준이 되는 생산량 산출에 있어서는 당년도 실적을 기준으로 하지 않고 과거 재배면적과 평균 수확량을 기준으로 한다는 점에서는 부족불제도 보다는 생산과의 연계가 약화된 것이다. 현재 대상 작물을 재배하지 않는 농가도 수급이 가능하는 점에서 단적으로 그 성격을 알 수 있다.

수입보전직불(ACRE)제도는 가격을 기준으로 하지 않고, 단위면적 당 수입(가격 × 수확량)을 기준으로 안정화를 꾀하는 정책이다. 이것은 농가의 수입을 결정하는 요인이 가격뿐만 아니라 수확량에도 있음을 감안하여 보다 포괄적이고 합리적으로 수입을 안정화시키는 장치이다. 즉, 지불액은 다음과 같이 결정된다.

$$\begin{aligned} \text{지불액} &= \min[\text{목표수입} - \text{주별 실제 평균수입}, 0.25 \times \text{목표수입}] \\ &\quad \times [0.833 \times \text{재배면적}] \times [\text{개별농가의 5년간 올림픽 평균 단위면적당 수확량} / \text{주별목표 단위수확량}] \end{aligned}$$

이러한 제도는 수확량의 감소로 가격이 상승할 때, 실제로는 수입 감소가 있음에도 불구하고 지급을 받지 못하거나, 반대로 가격이 하락했다 하더라도 수확량이 증가하여 실제 수입의 감소가 없거나 적음에도 불구하고 지급을 받거나 과도하게 받는 불합리한 점을 개선한 정책이라 할 수 있다. 개별 농가는 기존의 CCP와 ACRE 중에서 선택하도록 되어 있다.

다. EU

EU는 1960년대 공동농업정책(CAP)체계의 시작 이후로 1992년 농업개혁 이전까지 품목별로 ‘개입가격’을 설정하고 이것을 대외적으로는 가변수입과징금제도라는 수입장벽과 대내적으로는 시장개입(정부의 구매)과 잉여분의 대외처분(수출보조금)의 수단을 통해서 완전하게 보장하는 체계를 갖고 있었다. 그러나 이러한 정책이 오래 지속되면서 농산물 수급상황이 공급 부족에서 과잉으로 전환되고 이로 인하여 재정부담 압박이 커짐에 따라 1992년 농업개혁이 이루어졌다. 이 개혁은 우루과이라운드 농업협상과 함께 지금까지의 대외장벽을 완화하고(가변수입과징금 제도의 폐지), 대내적 보장가격인 ‘개입가격’을 인하하고 그로 인한 소득손실을 면적에 연계된 ‘소득보상 직불제’로 보상해주는 체계를 도입하였다. 이 제도는 면적당 단가를 당년도 가격과 무관하게 고정시킴으로써 생산과의 연계를 약화시켰지만, 기준면적(두수)에 있어서는 당년도 실적을 채용함으로써 생산과의 연계성이 여전히 남아있었다. 또한, 재배작물이나 동물의 종류에 따라서도 단가가 차별화되어서 생산과 관련된 결정에도 영향을 미치도록 되어 있었다. 이러한 개혁은 1999년 채택된 ‘아젠다 2000’을 통해 개입가격을 보다 인하하고 그 인하분의 일부분만을 보상해주는 방식으로 보다 강화되었다.

이러한 개혁의 연장선에서 2003년부터 실시되고 있는 단일직불제(Single farm payment)는 생산과의 연계성을 더욱 약화시키는 방향으로 변화되었다. 즉, 기준기간(2000~2003년) 동안 주요 11개 품목(경종과 축산품을 포괄) 직불금 평균 수령액을 평균 농지면적으로 나누어 농가별로 차별화된 면적당 수급권(단가)을 산출하고 이후 농가간 경작농지의 이동에 따라 면적당 수급권도 이동하게 함으로써 개별 농가의 생산에 대한 결정과 직불금 수령 간의 연계를 보다 약화시켰다.

라. 캐나다

캐나다는 1991년에 도입된 순소득안정계정(NISA)제도 이래 2003년 그것을 대체한 농업소득안정제도(CAIS)와 생산보험제도(Production Insurance)를 양대 축으로 농가단위의 포괄적 소득안정망을 구축해 왔다.

생산보험제도는 전통적인 작물보험(Crop Insurance)의 범위를 넘어서 가축, 목초, 채소를 포괄하여 거의 모든 농업 생산품목을 대상으로 한다는 특징을 가진다. 이 제도는 자연재해를 통한 생산량의 감소로 인한 농가의 소득 충격을 완화시키는 것을 목표로 한다.

작물보험이나 생산보험이 품목을 단위로 하여 소득 불안정 요인 중 생산량 변화로 인한 위험만을 완화시키는 것과 달리, 1991년 도입된 NISA와 그것을 발전시킨 CAIS는 보다 포괄적으로 농가의 농업소득의 변화를 완화시켜주는 정책이라는 특징을 가진다. 즉, 소득을 하락시킨 요인이 가격이든, 수량이든, 비용 측면이든 구분하지 않고 소득의 하락이 있을 때, 그것을 완화시켜주는 지급을 받을 수 있도록 한 장치이다. NISA는 기준소득의 3% 이내의 액수를 자신

의 계정에 예치하면 이에 대하여 정부가 상응보조금을 예치하여 주고, 보너스 이자율을 적용하여 적립하게 한 후, 농가의 소득이 기준 소득 아래로 하락하면 적립금 계정으로부터 인출할 수 있도록 해주는 제도였다. 이 NISA는 2003년 CAIS 제도로 대체되었다⁸⁹⁾. CAIS 제도는 이전의 NISA에 비하여 대상 품목을 확대하였으며, NISA가 적립금 범위 내에서의 인출이라는 ‘저축 모델’ 이었던 것에 비하여, 일종의 ‘보험 모델’의 정책이다. 즉, 농가는 자신의 기준소득에 대하여 보호수준을 선택하고, 그 보호수준에 따라 차별화된 금액을 예치한다. 농가의 소득이 기준소득 이하로 하락하게 되면 농가는 자신의 예치금을 인출하게 되는데 이 때 정부의 보조금이 같이 지불된다. 인출 예치금에 대한 보조금의 비율은 소득의 하락폭이 클수록 커지도록 되어 있다. 또한, 농가가 선택했던 보호수준이 높을수록(그래서 예치금의 액수가 높을수록), 소득 하락시의 인출 예치금과 정부의 보조금도 많아진다. 즉, 농가가 사전 예치한 금액이 클수록, 그리고 소득 하락폭이 클수록 정부의 보조도 많아진다. CAIS에서는 생산보험제도에 따른 보험금을 소득으로 간주함으로써 중복 지급이 이루어지지 않도록 하고 있다.

이 CAIS제도는 선진국의 여러 소득안정 장치 중에서도 대상 작물, 대상 농가, 대상 위험의 여러 측면에서도 가장 포괄적인 성격을 가지고 있다.

마. 국가별 정책의 비교와 시사점

이상 주요 외국의 사례를 살펴보면, 품목단위의 생산자 수취가격의 지지 혹은 안정화 정책(일반적으로 수입국의 경우는 수입장

89) 보다 자세한 제도 설명은 오내원 등(2006)을 참조.

벽, 수출국의 경우는 목표가격제도의 형태를 취함)이 후퇴하는 가운데 생산에 대한 결정에 영향을 적게 주면서 농가의 소득을 안정화하기 위한 정책이 강화되어 왔음을 알 수 있다.

그런데, 구체적인 정책들의 생산에 대한 결정으로부터의 분리의 정도와 소득변동에 대한 대응 정도는 각국별로 차이를 보인다.

미국의 CCP나 ACRE는 품목별로 목표가격이나 수입수준을 설정하고 그것과 실제가격이나 수입과의 차이를 보전한다는 면에서 생산결정과의 분리 정도가 가장 약하다고 할 수 있다. 일본의 경우는 품목횡단적 직불제를 통해 그 분리의 정도를 좀 더 높였다. EU의 경우는 과거의 면적당 직불금 수령액에 기초하여 설정된 수급권을 기준으로 지급함으로써 생산연계성을 보다 낮추었고 그 과정에서 소득의 변동에 대한 정책의 대응 정도를 낮춘 경우라 할 수 있다. 캐나다의 CAIS는 농업소득 전체를 포괄하여 안정화 대상으로 함으로써 생산연계성을 가장 낮추고 시장지향성을 높인 경우이면서, 동시에 소득의 변동에 대한 정책의 대응 정도도 높은 수준으로 설계한 방식이다.

이와 같은 주요 외국의 공동 추세와 국별 차이점으로부터 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

품목별로 차별화된 수입장벽이나 목표가격제도와 같이 생산 연계성이 높은 정책은 약화되는 추세이며 이러한 경향은 앞으로도 WTO체제나 FTA의 확대를 통해 강화될 것이다. 이러한 전통적 정책수단의 후퇴와 더불어 각국은 WTO체제가 허용하는 범위 내에서 각종 농업소득 안정화 장치를 도입하고 있고, 그 장치가 가능한 한 생산과의 연계성이 적을수록 제도적 지속가능성이 높을 것이다. 단, 농업소득 안정화의 장치를 구체적으로 어떻게 설계하는가는 기존 농업정책의 틀, 각국의 농업소득의 상황, 관련 제도의 인프라에 따라서 달라질 수밖에 없을 것이다.

5. FTA에 대응하기 위한 농업정책 개선방향

가. 정책의 원칙

FTA에 대응하기 위한 정책체계 구축의 기본 원칙은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 개방으로 인한 농가의 소득 충격을 완화할 수 있어야 한다. 제1절에서 살펴본 바와 같이 현재 높은 보호수준이 단시간 내에 철폐됨으로 인한 충격을 완화할 수 있어야 한다. 농업노동공급 탄력성이 낮은 고령농가, 저소득 농가의 소득 충격을 완화시킬 수 있어야 하며, 동시에 우리 농업의 근간을 이루는 경영체들이 대규모로 회복 불능의 경영악화 상황에 빠지는 것을 방지할 수 있어야 한다.

둘째, 부문간(농업·비농업), 농업내 품목간 자원배분 왜곡을 최소화해야 한다. 개방으로 인한 충격에 대한 보호가 생산자에 대한 가격신호 전달을 차단하는 결과를 낳지 않아야 한다.

나. FTA에 대응하기 위한 정책체계

정책수단들은 품목별 접근방식인가, 경영체 단위의 접근방식인가에 따라 구분할 수 있다. 또한, 정책이 작동하는 기간에 따라 단기와 장기로 구분할 수 있다. 그에 따르면 정책수단들은 다음과 같이 분류 가능하다. 이와 같은 분류체계에 따라 이하 주요 정책별 대응방안을 제시하고자 한다.

	단기	장기
품목별	민감품목/수입제한 소득보전	민감품목 경쟁력 강화
경영단위		농가소득안정

다. 주요 정책별 대응방향

1) 수입개방전략

가) 민감품목에 대한 차별적 관세양허

앞에서 언급한 개방으로 인한 농가의 충격과 국민경제적 중요성을 고려하여 개방시에 그 정도와 속도를 상대적으로 낮출 민감품목을 선택해야 한다. FTA는 원칙적으로 관세의 철폐를 원칙으로 하지만 체결 당사국의 협의에 따라서 예외적으로 인하의 정도, 인하의 속도를 조절할 수 있다.

예컨대 한미 FTA에서도 쌀은 우리나라의 양허에서 제외되었으며 그 외의 품목에서도 즉시 철폐(38%)부터 17년까지 다양한 철폐연한이 설정되었다. EU의 경우에도 양허에 있어서 공산품과 농산물에 차별적으로 접근하고 있으며, 농산물 내에서도 품목의 특성에 따라 차별적 접근을 하고 있다. EU는 멕시코와의 FTA에서는 공산품은 예외없이 전면적 관세 철폐를 시행했으나 농산물은 품목별로 차별적인 접근을 하고 있다. 즉, HS6단위로 20%의 품목은 철폐대상에서 완전 제외하고, 철폐하는 품목의 경우에도 3, 8, 9, 10년 등으로 차별화하였다. 또한, 일부 품목(육류, 낙농제품 등)은 3년간 유예 후 협상하기로 한 바 있다. 또한, 칠레와의 FTA에서도 농산물은 21%의 품목에서 관세를 유지하고 철폐하는 경우에도 4, 7, 8, 10년 등으로 차별화하였다.

앞으로 체결되는 다른 FTA에서도 이와 같은 국내외 전례들을 충분히 활용하고 각 품목들이 우리나라 농가의 소득구조에서 차지하는 위치를 고려하여 민감품목의 관세가 지나치게 급속하게 하락하지 않도록 하는 것이 중요하다.

나) 단기적 수입제한 수단의 확보

다자간 협상, 양자간 협상 어느 경우든 농산물에 대해서는 수입의 급증에 대처하여 수입을 제한할 수 있는 권리를 인정하고 있다.

다자간 협상인 WTO의 경우는 공산품에 대해서는 세이프가드, 농산물에 대해서는 특별세이프가드제도로 급격한 개방 충격에 대한 완충장치를 인정하고 있다. 공산품의 경우 세이프가드는 '특정 상품이 동종 또는 직접 경쟁적인 상품을 생산하는 국내산업에 심각한 피해를 초래하거나 초래할 우려가 있을 정도로 국내 생산에 비해 절대적 또는 상대적으로 증가된 물량과 조건하에 자기 나라의 영토내로 수입될 때' 수입을 제한할 수 있는 제도이다(WTO 긴급수입제한에 관한 협정).

농산물의 경우 특별세이프가드는 그 대상을 미리 지정한 품목에 대하여 수입 물량이 일정한 수준을 넘어서 이루어지거나 그 가격이 기준수준(1986~1988년 평균가격) 이하로 떨어질 때 발동할 수 있다(WTO 농업협정). 즉 농산물의 경우에는 산업의 피해라는 조건의 부과 없이 물량면이나 가격면에서의 변화만을 기준으로 수입 제한을 발동할 수 있도록 한 것이다.

양자간 무역협정인 한·미 FTA의 경우에도 제III장에서 살펴본 바와 같이 농산물 수입과 관련하여 긴급수입제한을 가능하게 한 바 있다.

2) 품목단위 소득보전

현재, 품목별 소득보전정책은 앞에서 언급한 바와 같이 현재 쌀에 대한 것과 FTA 대책으로 이원화되어 있다. 우선, 수입개방 대상품목은 아니지만 쌀에 대하여 쌀소득보전직불제도가 도입되어 있다. 또한, 이와는 별도로 FTA로 인한 가격 하락의 충격을 완화하기 위해서 소득보전제도가 도입되어 있으나(제2절에서 서술한

바 있음) 그 시행이 2013년까지로 한정되어 있다(시행령).

단기적으로 이 두 제도를 유지하되 장기적으로는, 최근 정부가 밝힌 바와 같이⁹⁰⁾, 경영단위 소득안정제도로 통합해가는 안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 우선, FTA로 인한 단기적 충격에 대한 완충장치로서 현재와 같은 소득보전제도는 유지하는 것이 의미가 있을 수도 있으므로 한시적으로 유지하되, 경영단위 소득안정제도가 확립되면 그 필요성이 감소하게 될 것이다. 쌀소득보전 직불제도는 현재 농가의 소득 수준 유지에 중요한 역할을 하고 있지만, 무역자유화가 전면 시행되면 현행과 같이 다른 품목과 분리하여 단일품목 소득만을 지지해 주는 이 제도는 품목 선택에 있어서 생산자의 자원배분을 더욱 심하게 왜곡시킬 수 있다. 따라서 보다 포괄적인 농가(경영체) 단위 소득안정정책의 기반이 갖추어지면, 그 정책의 틀에 흡수시키는 것이 합리적일 것이다.

3) 농가단위 소득안정제도

농가의 자원배분상의 왜곡을 최소화하면서 농업경영이 지나치게 불안정해지는 것을 막을 수 있는 농업소득 혹은 농가소득 안정화 체계를 구축할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 선진국에서는 각국의 특성에 따른 차이가 있기는 하지만 농가단위로 소득을 안정시키는 정책체계가 구축되어 있으며, 이와 같이 포괄적인 안정화 장치가 생산왜곡효과가 적으며 따라서 WTO체제 안에서 지속가능성도 높다.

이 제도는 그 구체적 설계 방식에 따라서 다르지만, 소득 또는 그것을 대리할 수 있는 변수를 농가단위로 계산할 수 있어야 하므로 국가의 정보수집 부담이 증가한다. 따라서 그에 수반되는 비용

90) 기획재정부 FTA국내대책본부(2008) p. 23

을 적절히 고려하여 제도의 구체적 내용과 도입시기를 결정해야 할 것이다.

4) 경쟁력 강화 정책

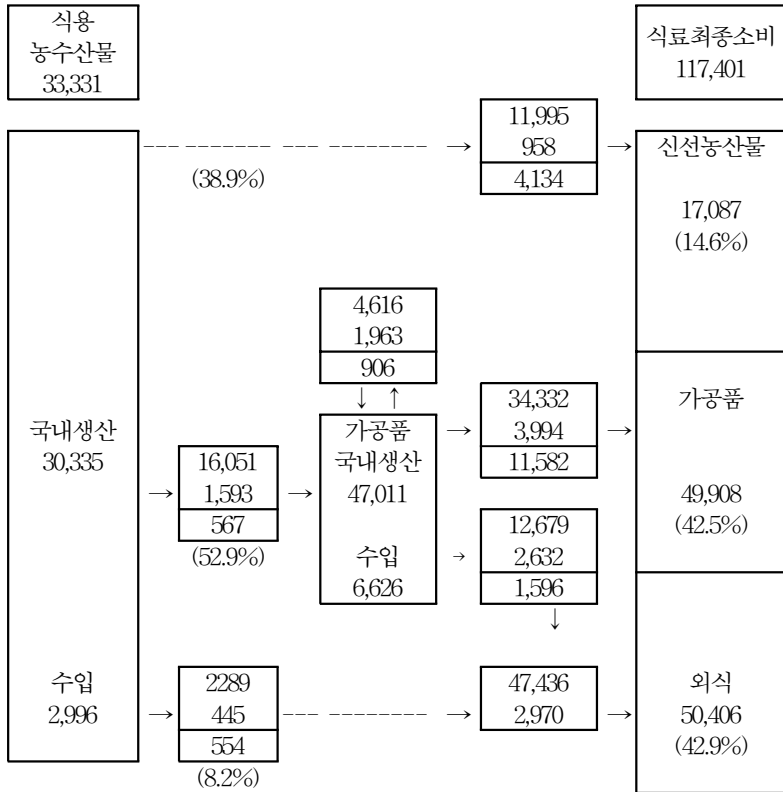
산업의 경쟁력 강화가 대외개방으로 인한 부정적 영향을 극복하는 가장 근본적 방안임은 물론이다. 이러한 측면에서 농업에 대해서도 경쟁력 강화가 중요한 정책분야로 제시되고 있는데, 여기서 중요한 것은 생산의 관점에서 단순한 가격경쟁력의 강화보다는 수요에 대한 부응, 넓은 의미에서의 경쟁력 강화에 정책의 중점을 두어야 한다는 점이다.

우선 농산물, 식품에 대한 수요가 고급화하고 있으며, 식품의 안전성에 대한 관심, 환경에 대한 가치 부여가 커지고 있는 상황을 고려하여 국산 농산물이 생산, 유통, 가공단계에서 이러한 수요에 부응할 수 있는 체계를 구축해야 한다.

또한, 농업생산에서 최종소비에 이르는 부가가치의 고리가 복잡해지고 있음을 고려하여 신선 농산물뿐 아니라 가공, 외식산업의 투입재로서의 농산물의 경쟁력을 제고하는 정책을 구축해야 한다. 이 점은 푸드시스템(원료농산물의 생산에서 출발하여 가계의 최종 농산물 및 식료에 이르기까지의 전체 흐름)을 살펴보면 확인할 수 있다(이명현, 2008 아래 도표 참조). 즉, 2003년의 경우 이 시스템의 상류인 국산 농산물 생산 및 수입은 33조원 규모로 2000년에 비하여 큰 증가가 없었지만 하류의 최종소비는 117조원으로 2000년 대비 19% 증가하였다. 또한 농수산물의 시스템으로의 '유입'에 서는 신선, 가공, 외식의 비중이 39:53:8 이지만, 시스템의 종점에 이르면 15:43:43이 되고 있어 가공과 외식의 비중이 매우 높음을 알 수 있다.

[그림 VII-4] 2003 푸드시스템 구조 흐름도

(단위: 십억원)



주: 반올림으로 끝자리가 일치하지 않을 수 있음
출처: 이명현(2008)

6. 경영체 단위 소득안정정책의 재정소요 추정과 농업재정구조

이하에서는 앞의 논의에서 개방을 통한 농업·농가소득의 안정화 장치로 제시된 바 있는 경영체 단위의 소득안정에 소요될 재정소요를 전망한다. 이 정책은 만약 도입된다면 매우 포괄적인 정책

이 되고, 농업정책의 핵심이 될 가능성이 매우 높으므로 이 정책의 재정 소요를 전망하는 것은 큰 중요성을 갖는다.

가. 추정방법

전망을 하는 방식은 개략적으로 다음과 같다.

첫째, 관세 철폐와 소득안정정책의 시나리오를 수립한다. 현재 정책이 구체화되지 않았으므로 단순한 시나리오를 가정한다.

둘째, 2007년 농가경제통계의 원자료를 이용하여 개별 농가의 소득 감소 경로를 추정한다. 농산물 관세의 철폐가 이루어질 때 그것이 개별 농가의 소득에 어떤 영향을 끼칠 것인가를 추정한다.

셋째, 추정된 개별 농가의 소득 감소 경로와 소득안정정책 시나리오를 결합하여 연도별 재정소요를 전망한다.

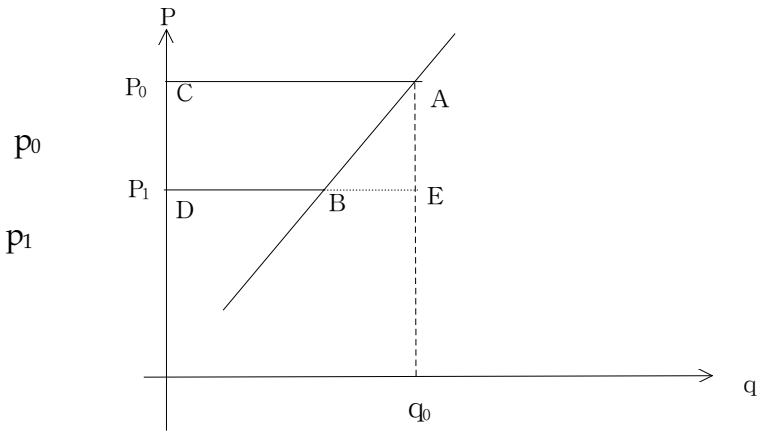
각 단계를 보다 자세히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 정책 시나리오를 살펴보자. 관세에 대해서는 15년에 걸쳐서 쌀을 제외한 모든 품목에서 관세가 철폐된다고 가정한다. 관세 인하율은 품목별로 균등한 %p씩 인하되는 것으로 가정한다. 쌀의 경우는 관세율이 같은 기간에 걸쳐 현행에 비해 10% 인하된다고 가정한다. 소득안정정책은 다음과 같은 공식에 따라 농가별로 매년 지불이 이루어진다고 가정한다.

$$\text{지불액} = 0.85 \times \{\text{당년 기준 최근 5년 농업소득} - \text{당년 소득}\}$$

둘째, 농가별 소득감소 추정방법은 품목별로 기본적으로 이명헌(2007)에 이용된 방법을 이용하되 그 연구에서 간과되었던 국산과 수입산의 불완전 대체 가능성을 고려하여 보완한다.

가격이 하락할 때, 개별 농가의 개별 품목별 소득 감소는 {현재 판매액 × 판매액 대비 생산자 잉여 감소비율}로 정의된다. 이 중 현재 판매액은 원자료에서 얻고, 판매액 대비 소득 감소비율은 다음의 그림에서 보듯이 가격 하락비율과 탄력성의 함수로 추정한다.



$$r = \frac{m(ABDC)}{p_0q_0} = \frac{m(AEDC) - m(AEB)}{p_0q_0} = \left(\frac{dp}{p}\right) - 0.5\left(\frac{dp}{p}\right)^2\eta$$

r : 현재 판매액 대비 생산자 잉여 감소비율

η : 공급탄력성

이명현(2007)은 여기서 가격의 하락 비율($\frac{dp}{p}$)을 $\frac{t}{1+t}$ (t 는 관세율)로 계산하였는데 이것은 국산과 수입산의 완전 대체 가능성을 가정한 것으로 현실성이 떨어진다고 볼 수 있다. 따라서 여기서는 다음의 식과 같이 국산 가격 하락비율이 수입산 가격의 일정 비율이라고 가정하고 그 기존의 연구들을 참조하여 그 비율(이하 ‘가격전달탄력성’이라 부름)을 정하였다.

$$\frac{dp_j}{p_j} = a_j \frac{dt_j}{1+t_j} \quad (a_j: j \text{ 번째 품목의 가격전달탄력성})$$

따라서 품목별로 위의 r 을 계산하기 위해서는 관세율, 공급탄력성, 가격전달탄력성 수치가 필요하다. 이 중 관세율과 공급탄력성은 이명현(2007)의 수치를 그대로 이용하였고, 가격전달탄력성은 기존의 문헌들을 참고하여 아래와 같이 가정하였다. 농가경제통계의 품목이 아래의 표에 나타난 것과 같이 통합되어 있으므로 각 모수들은 품목 내에서의 세부품목의 평균이나 대표적 세부품목의 수치가 이용되었다.

	관세율(%)	공급탄력성	전달탄력성
미곡	300	0.2	1
맥류	300	0.2	1
잡곡	30	0.2	1
두류	487	0.4	0.5
서류	304	0.4	1
채소	27	0.5	0.3
특작	20	0.08	1
과실	45	0.08	0.2
화훼	35	0.5	1
대동물	40	0.4	0.5
소동물	20	0.43	0.5
축산물	90	0.43	0.5

또한, 시행연차별로 소득액을 계산하기 위해서는 소득 감소의 기준이 되는 소득수준을 설정해야 하는데, 이하에서는 특정연도를 기준으로 삼을 때 나타날 수 있는 편의를 줄이기 위하여 2003년에서 2007년까지의 각 농가별 평균소득을 사용하였다.

셋째, 표본농가별로 계산된 소득 감소 경로와 정책시나리오를 결합하면 관세감축 연도별 지불액이 계산된다. 그 지불액의 합계

를 표본농가 농업소득의 합계액과 비교함으로써 소요재정의 총 규모를 추정한다.

나. 추정결과

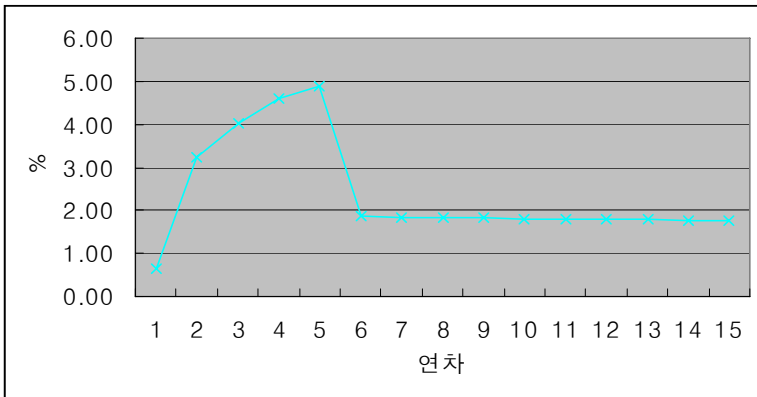
앞에서 설명한 방식에 따라 2003년부터 2007년까지의 농가경제 통계 원자료를 이용하여 추정을 하였다. 앞에서 설명한 방식은 매출액이 양수일 것을 전제하므로, 5년간 농업소득 기록이 존재하고, 2007년도 모든 품목의 매출액이 양수로 기록된 1,532농가가 추정에 사용되었다. 이들 농가의 평균 농업소득은 1,314만원, 농업판매액은 2,919만원, 농가소득은 3,428만원이었다.

아래의 표는 추정결과를 보여준다.

<표 VII-8> 경영체단위 소득안정제도의 재정소요 추정

연차	농가당평균지급액 (원)	기준년 평균 소득 대비 비율(%)
1	188,635	0.63
2	966,201	3.24
3	1,194,444	4.01
4	1,369,392	4.59
5	1,451,975	4.87
6	553,887	1.86
7	550,609	1.85
8	547,331	1.84
9	544,053	1.83
10	540,775	1.81
11	537,497	1.80
12	534,219	1.79
13	530,941	1.78
14	527,664	1.77
15	524,386	1.76

지불액은 초년도에는 농가당 18만원 수준에서 시작하여 5년차에 145만원에 이르기까지 상승하다가 6년차부터는 약 55만원 수준으로 하락하여 그 이후 점진적으로 하락하여 52만원 수준까지 떨어진다. 이러한 액수는 표본농가의 농업판매액과 비교할 때 0.63%에서 시작하여 최고 4.87%에 이르렀다가 1.76%로 하락하는 것에 해당한다(아래 그림 참조).



이같이 초기에 지불액이 많은 것은 기준연도를 5년 이동평균으로 함으로써 충격이 오기 전의 높은 소득 수준이 기준소득 설정에 영향을 미치기 때문이며, 시행 6년차에 들어가서 기준소득이 충격이 주어진 이후의 연도만으로 계산되기 시작하면 지불액 수준이 크게 줄어들고 그 이후 안정화하는 경향을 보여주게 된다.

다. 정책적 함의

이상의 분석에서 얻을 수 있는 향후 농업정책과 관련한 함의는 다음과 같다.

첫째, 이 제도가 현재의 쌀소득보전 직불제도를 흡수하면서 도입되면 수입개방 전면화 직후에 농업재정 규모가 현재보다 다소 늘어나지만 그 후 시간의 흐름에 따라 줄어들게 된다. 따라서 초기의 재정지출에 대한 재원 마련이 필요하며, 이것은 농업재정의 확대 혹은 시기적 재배분을 필요로 할 것이다. 앞에 제시된 전망에 따르면 재정지출의 정점에 달할 때 농업생산액의 4.87%를 지출하게 되는데 이것은 2007년 기준 농업생산액이 약 34조 7천억원임을 고려할 때⁹¹⁾, 약 1조 7천억원에 해당한다. 또한이 정점을 통과하고 나면, 농업생산액의 1.76% 수준에서 안정화되는데, 이것은 6,100억원에 해당한다. 이는 국가재정운용계획상 2007년 농업재정규모 12조 8천억원과 비교하면 각각 13.2%와 4.8%에 해당한다. 현재 쌀소득보전 직불제도의 예산규모가 1조 2천억원(2008년 예산기준)임을 고려하고, 여기서 검토된 소득안정제도가 쌀까지 흡수하여 실시된다고 가정하면 그 제도의 지출이 최고에 달했을 때도 추가적 재정의 소요는 5천억원(농업재정의 3.9%) 정도로 추정가능하며, 그 이후 안정화되면 오히려 5,900억원 정도(농업재정의 4.6%)의 감소가 있을 것으로 추정된다.

둘째, 그러나 추세적 소득 하락과 동시에 경영체별 소득안정제도를 도입할 경우 상당한 정도로 농업재정의 재배분을 필요로 할 것이다. 왜냐하면 위에서 계산된 액수는 수입가격 하락에 의해 추세를 따라서 가격이 하락하는 효과만을 고려한 것이기 때문이다. 실제로 개별 농가의 소득은 추세선보다 높거나 낮을 수도 있을 것이며, 이러한 추세선 효과를 제거한 '순수한' 변동성만으로도 추가적 재정소요가 발생한다. 이명현·양승룡(2005)이 조금 다른 정책 시나리오하에서이긴 하지만 추세적 변동이 없는 상황에서 재

91) 농림부(2008)

정소요를 농가소득의 10% 정도로 추정하였고, 농업소득이 농업 판매액의 40~50%인 점을 고려하면 추세적 하락효과가 없는 상황에서도 판매액 대비 4~5%, 즉 농업재정 대비 13.5%의 재정소요가 추가로 있을 수 있음을 고려해야 한다. 그리고 이 소요액은 추세적 가격 하락이 멈춘 후에도 항시적으로 존재하는 부분이다. 요컨대 추세적 하락과 추세선 주위로의 불안정을 동시에 고려한다면 시행 직후 5년 내에는 현 농업재정 규모의 최고 26.7%(13.2%+13.5%)에 달하는 추가적 부담이 발생할 수 있고, 그 후 안정화되더라도 8.6% 정도의 추가적 부담이 발생할 수 있다.

셋째, 현행의 고정 기준가격 방식의 쌀소득보전 직불제도를 그대로 유지하고 이 제도에 흡수하지 않을 경우에는 재정부담 요인으로 더욱 크게 될 것이다. 현재의 쌀소득보전 직불제도는 80kg 당 17만원을 고정 기준가격으로 삼고 있는 것이며, 위에서 고려한 제도는 수입개방으로 쌀 가격이 하락할 때 그에 따라 기준가격도 하락하는 것으로 가정한 시나리오이기 때문이다. 따라서, 쌀에 대해서 현행과 같은 고정 기준가격제도를 유지할 경우에는 재정소요가 더 증가할 것이다.

VIII. 요약과 결론

현재 우리나라가 체결한 FTA 중 가장 중요한 한미 FTA는 거시적으로 최대 5.97%의 실질 GDP 증대 효과가 있을 것으로 전망되지만, 세수 측면에서는 관세 인하와 자동차 관련 세제 변화로 인하여 직접적으로는 연평균 1.3조원 정도의 감소효과가 있을 것으로 예측된다. 이 정도의 세수 감소는 예측된 경제성장이 실현된다면 상쇄되고도 남을 규모이다. 따라서 기본적 재정여건의 호전, 악화와 관련해서는 FTA를 통하여 전망된 성장이 실현될 수 있는가가 관건이 된다.

무역자유화가 고용에 미치는 사후적 실증분석 문헌들을 검토한 결과, 그 방향과 규모에 대해 엇갈린 결과를 보여주는 보고들이 혼재하고 있다. 무역이 성장에 주는 효과에 대해서도 이론적으로는 내생적 성장을 통해 장기적으로 긍정적 효과를 설명할 수 있으나, 실증 분석에서는 엇갈린 연구들이 존재한다. Frankel가 Romer(1999)의 연구를 개선하여 2001년 GTAP 데이터 베이스 86개국간 데이터를 이용하여, 교역국간 FTA 여부가 무역규모에 주는 영향을 추정하였다. 그결과 NAFTA와 EU 의 경우, FTA협정 상대국을 1국 추가할 때 교역규모가 2.2%P 증가하는 것으로 추정되었다.

이것은 FTA 체결이 교역규모 증대로 이어져 국민소득과 고용을 상당히 제고시킬 수 있는, 따라서 재정여건도 상당히 개선시킬 수 있는 잠재력이 있음을 시사하는 것이다.

무역자유화와 재정정책의 역할에 대한 OECD의 논의를 살펴보

면, 가능한 한 조세 및 사회보장제도와 같은 일반적 정책수단을 통하여 무역자유화에 따른 구조조정의 비용을 줄이도록 노력하는 것이 바람직하지만, 특정한 경우에는 구조조정 과정의 특정한 측면들에 대응하기 위해서는 그 문제들에 특정된(targeted) 정책수단이 효과적일 수 있음을 밝히고 있다. 이러한 특정된 정책의 대표적 사례가 미국의 무역조정지원(TAA)정책이라 할 수 있다. 이를 포함한 선진국의 FTA 관련 정책의 사례를 보면, 모든 FTA에 대비하여 종합적이고 체계적인 제도를 지향하고 있다는 특징이 있다. 향후 추진하게 될 개별 FTA에 대한 피해보상의 차원이 아니라 향후 추진하게 될 모든 FTA에 적용할 수 있는 지원제도를 갖추도록 정책방향을 설정하여야 할 것이다.

우리나라에도 농업 관련 FTA지원 특별법, 제조업 등과 관련된 무역조정지원법 등 무역에 따른 구조조정을 지원하는 제도가 있다. 이에 대하여 국내의 경쟁 심화로 산업 또는 기업의 구조조정이 필요한 경우에는 지원하지 않으면서 무역자유화에 따른 피해에 대하여 지원하는 것은 형평성의 문제를 야기한다는 비판이 있어 왔다. 그러나 무역자유화의 결정은 특정 산업 또는 기업을 고려하는 것이 아니라 경제 전체의 비용과 편익을 고려하여 정부가 결정하기 때문에 특정 산업 또는 기업의 경우 갑작스런 경제환경의 변화에 따른 피해가 발생할 수 있다. 즉, 정부의 결정에 의해서 시장에서 경제의 규칙이 변화된 것이기 때문에 이 변화에 대응하기 위해 요구되는 비용의 일 정부분은 정부가 책임을 져야 할 것으로 판단된다.

이러한 무역조정 관련 정책의 구체적 운용에 있어서는 지원제도의 정책목표 명확화, 실질적 효과의 담보하기 위한 충분한 지원, 지원자격 심사의 전문화 및 간소화, 지원 행정기관에 대한 관리 및 평가가 중요한 요소가 된다.

미국의 TAA제도는 근로자를 주된 대상으로 하며 무역재조정급

여(TRA:실업급여의 연장지원), 재취업 훈련 프로그램, 건강보험료 세액공제 등을 주된 내용으로 한다. 이 제도의 효율성, 형평성 측면에 대해서는 평가가 엇갈린다. 정치경제학적 측면에서는 무역자유화에 필요한 내부협상을 원활하게 가져가는 정치적 도구로서 TAA제도를 평가하고 있다. 재정적 측면에서는 2002년 무역법 적용 이래 TRA 관련 지출액이 크게 증가하는 추세를 보이고 있다. 우리나라에서도 도덕적 해이를 최소화시키는 장치를 두면서 지원 대상 근로자의 실업급여 지급기간을 늘리는 것을 고려할 수 있다는 논의가 있다.

그러나 이와 관련해서는 다음과 같은 측면에서 주의가 필요하다. 우선, 우리나라의 무역조정지원제도는 무역조정지원 대상 업종의 범위가 서비스업을 포함하는 등 단순히 제조업만 고려하는 미국에 비해 훨씬 넓다. 이러한 넓은 지원범위는 재정 측면에서는 더 큰 부담을 의미한다. 만약 무역조정지원이 계획된 기간내에 선순환 효과를 가져오지 못하여 정부의 계획보다 장기적으로 지원이 이루어져야 할 경우, 그것은 재정에 큰 부담으로 작용할 가능성이 높다. 또한, 미국의 사례에서 보았듯이 무역조정지원(TAA)제도는 본래 무역자유화에 따른 구조조정 및 이에 대한 지원이 한시적일 수밖에 없음에도 불구하고, 일단 도입되어 시행되면 항구적으로 지속될 가능성이 높고 그 지원의 폭도 확대될 가능성이 높다. 이러한 측면에서 이러한 무역조정지원제도는 재정에 항구적이면서 지속적인 영향을 미치게 되므로 이에 대한 검토가 선행되어야 할 것이며, 일반적인 사회복지제도와의 중복성 문제도 검토되어야 할 것이다.

우리나라의 대표적인 비교열위 산업인 농업의 경우 미국, EU, 중국, 일본 등 거대경제권과의 FTA가 추진되면 상당한 구조조정 압력에 직면하게 될 것이다. 그런데 농업은 높은 보호수준, 소득의 저위성과 불안정성, 종사인력의 고령화라는 특징을 갖고 있다. 이

에 따라 무역자유화에 탄력 있는 대응을 하지 못하고 저소득 문제가 심각해질 수 있다. 단, 이들의 고령화로 인하여 이러한 소득문제는 중장기적으로는 완화될 수 있으므로, 이들에 대해 적절한 소득지지정책을 펴되 그것이 노동력보다 더 탄력성이 낮은 농지에 연계되기보다는 경영체 혹은 농업인, 가구 단위에 연계성을 강하게 갖는 것이 바람직하다. 또한, 외부적 요인 없이도 내재적 요인에 의해 강화되어 가고 있는 소득 불안정성이 개방으로 인해 증폭될 수 있으며, 이것은 농업을 담당할 중심적인 장년 경영층 및 진입 청년층의 경영에 타격을 주어 우리 농업의 주체를 약화시킬 수 있다. 따라서, 농업-비농업간, 농업내 세부부문간 자원의 이동을 저해하는 효과를 최소화하면서도, 중심적 경영체의 경영을 안정화시켜주는 정책이 중요하다. 이와 관련하여 선진국의 경우 발생원인을 불문하고 수입이나 소득의 불안정을 완화하는 정책수단들이 대부분 도입되어 있다. 우리의 경우에도 현재 존재하고 있는 품목 단위 소득안정정책들을 농가단위 소득안정제도로 통합하는 방식을 추구하는 것이 합리적인 것이다. 단, 이러한 정책을 개방 확대로 인해 농업소득의 추세적 저하가 시작될 때 도입하게 되면 초기에 상당한 추가적 재정지출(현 농업재정규모의 13.2%)이 있게 될 것이므로 농업재정 재원의 상당한 분야간 시기적 재배분이 필요할 수 있다. 단, 이 제도에 쌀소득보전 직불제도를 흡수하여 시행하게 되면 정점에서도 농업재정규모의 3.9%정도의 추가지출로 소득수준 하락 완충을 할 수 있다. 단, 이 제도는 추세적 하락에 대한 완충뿐 아니라 개별 농가의 소득진동 완화의 역할도 같이 하도록 설계될 수도 있는데 이 경우에는 다시 현 농업재정 대비 13% 정도의 추가적 자원투입이 필요하게 되므로 상당히 대폭의 자원 재배분이 필요하게 될 것이다.

참고문헌

- 경제사회연구회, 『21세기 무한경쟁시대의 한국의 경제전략』, 2005.
- 기획재정부, FTA국내대책본부, 『한·미 FTA 산업별 보완대책 안내』, 2008.4
- 김상겸, 『NAFTA의 출범과 미국수입시장에서의 한국과 멕시코의 경쟁력비교』, 대외경제정책연구원, 1993.
- 김상겸·박성훈·박순찬·박인원, 『APEC 무역원활화의 정책과제 및 파급효과』, 대외경제정책연구원, 2006.
- 김승래·박상원, 『자동차분야 세계개편 영향분석 : 한미 FTA 관련 자동차 세계 개편을 중심으로』, 한국조세연구원, 2006. 8.
- 김승택·임혜준·박혜리, 『FTA로 인한 무역피해 근로자 지원방안 연구』, 한국노동연구원, 2007.
- 김원호 외, 『남미공동시장(MERCOSUR)의 FTA 협상 사례와 시사점』, 대외경제정책연구원, 2006.
- 농림부, 『2004년도 FTA기금 과수산업지원사업 시행지침서』, 2004. 5.
- 대외경제정책연구원, 『세계화와 개방정책: 평가와 과제』, 2006.
- 대한민국 정부, 『한미 FTA 체결에 따른 국내 보완 대책』, 2007. 4.
- 대한상공회의소, 『주요국의 FTA 피해산업 대책』, 경제연구총서 2004-378, 2004.
- _____, 『FTA 체결 확산에 대응한 무역조정지원제도 수립방안 연구』, 2005.
- 류재원, 임혜준(편), 『세계화와 개방정책: 평가와 과제』, 정책연구 05-22, 대외경제정책연구원.

- 박순찬 외, 『FTA의 득과 실: 사례분석을 중심으로』, 대외경제정책연구원, 2004.
- 산업연구원, 『한미자유무역협정 체결에 따른 경제적 영향 분석 및 무역조정지원 수요 추산』, 2007. 9.
- 안동환, 『도시근로자가구와 농가의 소득불평등도 비교 분석: 엔트로피 지수의 그룹별 · 소득원별 분해』, 『농업경제연구』 45-1, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 어명근, 『미국 2008년 농업법의 주요 내용과 의미』, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 오내원 등, 『농가단위 농업소득 안정에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 외교통상부 · 대외경제정책연구원, 『한 · 칠레 FTA의 주요 내용』, 2003. 3
- 외교통상부 · 대외경제정책연구원, 『한 · 싱가포르 FTA의 주요 내용』, 2005. 8
- 외교통상부 · 대외경제정책연구원, 『한 · EFTA FTA의 주요 내용』, 2005. 12,
- http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_free_trade_agreements
- 외교통상부, 자유무역협정, <http://www.fta.go.kr/user/>
- 이명현, 『연령과 교육수준을 고려한 도농간 소득비교』, 『재정포럼』 2003년 5월호, 한국조세연구원, 2003.
- _____, 『소득 및 경영안정 정책의 방향과 과제』, 계간 『농정연구』 2005년 겨울호, 농정연구센터, 2005.
- _____, 『농가의 경영주 고령화와 소득문제에 관한 고찰』, 계간 『농정연구』 2006년 겨울호, 농정연구센터, 2006.
- _____, 『농가단위 소득안정제도 도입방안』, 『2008~2012 국가재정운용계획: 농림수산식품분야』, 2008.

- 이장규 외, 『중국의 FTA 추진전략과 정책적 시사점』, 대외경제정책연구원, 2006.
- 이창수 · 박지현 · 김용택, 『한중일 FTA: 농업에 미치는 영향 및 대응 방안』, 대외경제정책연구원, 2005.
- 이창수 · 박지현 · 권오복, 『한미 FTA가 한국농업에 미치는 경제적 파급효과』, 대외경제정책연구원, 2006.
- 임혜준, 『무역자유화 피해 지원제도』, 『오늘의 세계경제』, 2005. 4.
- 정인교, 『FTA시대 어떻게 대처할 것인가?』, 대외경제정책연구원, 2001.
- 채정경제부, 『한미 FTA 타결에 따른 영향 및 기대효과』, 2007. 4.
- 한국농촌경제연구원 · 대외경제정책연구원, 『한·칠레 FTA 백서』, 2004. 10.
- 한국농촌경제연구원, 『세계농업뉴스』 63호, 2005.
- 한국농촌경제연구원, 『농업전망 2007』, 2007.
- 한국농촌경제연구원, 『한·미FTA 농업부문 국내보완대책 마련을 위한 토론회 자료』, 2007
- 한국무역진흥공사, 『세계 주요 FTA 체결국의 농업 및 한계산업 구조 조정과 피해보상 정책 사례』, 2003. 11.
- 한국무역협회, 『한-칠레 FTA 발효 4년 수출입 동향분석』, 국제무역연구원 통상연구실, 2008. 3.
- 한국무역협회, 『칠레수입시장에서 주요 경쟁국과의 점유율 비교』, 국제무역연구원, 2008. 9.
- Break, G.F., "The Tax Expenditure Budget: The Need for a Fuller Accounting," *National Tax Journal*, 38, 1985, pp. 261~265.
- Berg, Andrew and Anne Kreuger, "Trade, Growth, and Poverty: A Selective Survey," IMF Working Paper, WP/03/30, 2003.

- Borensztein, E., Gregorio, J. De, and J-W. Lee, "How does foreign direct investment affect economic growth?," *Journal of International Economics* 45, 1998, pp. 115~135.
- CRS, "Trade Adjustment Assistance fo Firms: Economic, Program, and Policy Issues," 2007. 12.
- Currie, Janet, and Ann Harrison, "Sharing the Costs: The Impact of Trade Reform on Capital and Labor in Morocco," *Journal of Labor Economics* 15(3), 1997, S 44~S71.
- Employment and Training Administration, "Overview of Trade Adjustment Assistance(TAA) Program," 2006. 11. 15.
- Feenstra, Robert C., and Gordon H. Hanson, "Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidence from Mexico s Maquiladoras," *Journal of International Economics* 42(3-4, May), 1997, pp. 371~393.
- Feenstra, Robert, Gordon Hanson and Deborah Swenson, "Offshore Assembly from the United States: Production Characteristics of the 9802 Program," in R. Feenstra (Ed), *The Impact of International Trade on Wages*, Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- Frankel, Jeffrey A. and David Romer, "Does Trade Cause Growth?," *American Economic Review*, Vol. 89, 1999, pp. 379~399.
- GAO, "Impact of Federal Assistance to Firms is Unclear," 2000. 12.
- Goldberg, P., and N. Pavcnik, "Trade, Inequality, and Poverty: What Do We Know? Evidence from Recent Trade Liberalization Episodes in Developing Countries," NBER Working Paper, 10593, 2004.
- Goldberg, P. and N. Pavcnik, "Trade, wages, and the political

- economy of trade protection: evidence from the Colombian trade reforms," *Journal of International Economics*, 2005.
- Grossman, Gene M. and Elhanan Helpman, "Trade, Knowledge spillovers, and growth," *European Economic Review*, Vol. 35, 1991, pp. 517~526.
- Hornbeck, J.F., "Trade Adjustment Assistance for Firms: Economic, Program, and Policy Issues," CRS Report for Congress, International Trade and Finance Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, 2007. 12. 20.
- Kee, H.L. and H.T. Hoon, "Trade, capital accumulation and structural unemployment: an empirical study of the Singapore economy," *Journal of Development Economics*, 77, 2005, pp. 125~152.
- Kletzer, Lori G., "Trade-related Job Loss and Wage Insurance: A Synthetic Review," *Review of International Economics* 12(5), 2004, pp. 724~748.
- Kose, Ayhan M., Meredith Guy M. and Christopher M. Towe, "How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence," IMF Working Paper, WP/04/59, 2004.
- Kubota, O, "Adjustment Options and Strategies in the Context of Agricultural Policy Reform and Trade Liberalisation," OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 4, OECD Publishing, 2007.
- Lee Change Jae et al, "From East Asian FTAs to an EAFTA: Typology of East Asian FTAs and Implications for an EAFTA," KIEP, 2006.
- Melitz, M, "The Impact of Trade on Intra-industry Reallocations and

- Aggregate Industry,” 2003.
- Productivity, *Econometrica* 71, pp. 1696~1725
- OECD, “Review of Tariffs: Synthesis Report” Trade Directorate,
Trade Committee, 1999.
- OECD, Tax Expenditures: Recent Experience, 1996
- OECD, “Trade and Structural Adjustment: Embracing
Globalization,” 2005a.
- OECD, “Trade and Structural Adjustment Policies In Selected
Developing Countries”, Working Paper No. 245, 2005b.
- OECD, “Facilitating Adjustment: Sector Experiences From
Agriculture, Telecommunications And Chemicals”, OECD
Trade Policy Working Paper No. 41, 2006.
- Revenga, A., “Employment and wage effects of trade liberalization:
the case of Mexican manufacturing,” *Journal of Labor
Economics* 15 3, Part 2, 1997, S20 -- S43.
- Rodrik, D., “Getting Interventions Right: How South Korea and
Taiwan Grew Rich,” *Economic Policy*, 20, 1995, pp. 53~97.
- Ruggeri, G. C. and C. Vincent, “Tax Expenditures and Tax
Preferences in the Personal Income Tax System of Selected
OECD Countries: A Suggested Classification,” Department of
Finance, Economic and Fiscal Policy Branch, 1997.
- Sachs, Jeffrey D., Andrew Warner, Anders Aslund and Stanley
Fischer, “Economic Reform and the Process of Global
Integration,” *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1,
25th Anniversary Issue, 1995, pp. 1~118
- Scheve, Kenneth F. and Matthew J. Slaughter, “A New Deal for
Globalization” *Foreign Affairs*, 2007.

- Shoup, C. S., "Surrey's - A Review Article," *Journal of Finance* 30, 1975.
- Urban Institute, "Effective Aid to Trade-Impacted Manufacturers," 1998.
- Wilson, John S. et al., "Trade Facilitation and Economic Development: Measuring the Impact," World Bank Policy Research Paper 2988, 2003.
- Young, Alwyn, "Learning By Doing and The Dynamic Effects of International Trade," *Quarterly Journal of Econometrics*, Vol. 106, 1991, May, pp. 369~405.

< 부 록 >

<참고 1> 세계 각국의 FTA 추진 현황

국가	FTA 체결 국가
Armenia	<ul style="list-style-type: none"> - Kazakhstan(2001.12) - Kyrgyz Republic (1995. 10) - Moldova (1995.12) - Russian Federation (1993.3) - Turkmenistan (1996.7) - Ukraine(1996.12)
Australia	<ul style="list-style-type: none"> - New Zealand(1983.1) - Singapore(2003.7) - Thailand(2005.1) - US(2005.1) - Chile(2008.5 타결) - Australia -New Zeland - ASEAN(2008.8 타결) - Japan, China, Malaysia, GCC¹⁾(협상중)
Bulgaria	<ul style="list-style-type: none"> - Bosnia and Herzegovina(2004.12) - Macedonia(2000.1)
Canada	<ul style="list-style-type: none"> - Chile(1997.7) - Costa Rica(2002.11) - Israel(1997.1) - NAFTA(1994.1) - EFTA(2008.1 서명, 이행준비중) - Peru(2008.5 서명) - Colombia(2008.6 타결) - EU, Jordan, Central America, MERCOSUR²⁾, Dominica Republic, Korea, Singapore, Panama, Andean Community Countries, CARICOM, FTA, India(협상중)

주: ()내 시점은 특별한 언급이 없는 한 발효시점임.

1) GCC(걸프경제공동체): Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi, UAE

2) MERCOSUR(남미공동시장): Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay,
(준회원국: Chile, Bolivia)

국가	FTA 체결 국가
Caribbean Community (CARICOM) ³⁾	<ul style="list-style-type: none"> - Costa Rica(2004.3 서명) - Dominican Republic(1998.8 서명)
Central America	<ul style="list-style-type: none"> - Dominican Republic-US(DR-CAFTA)(2007.3)
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Canada (1997.7) - Costa Rica (2002.2) - El Salvador (2002.6) - EFTA(2004.12) - Panama (2008.3) - Korea(2004.4) - Japan (2007.9) - Mexico(1999.8) - US(2004.1) - EU(2005.3) - Honduras (2006.1) - Colombia (2006.11 서명, 비준중) - Peru(2006.8 서명) - MERCOSUR(1996.6 서명) - New Zealand, Singapore and Brunei Darussalam(2005.7 서명) - Turkey(협상중) - Australia(2008.5 타결) - Guatemala, Nicaragua, Turkey(협상중) - China (2006.10, 서비스 협상중)
China	<ul style="list-style-type: none"> - Pakistan(2007.7) - Macao, China(2004.1) - Hong Kong, China(2004.1) - New Zealand(2008.4 서명, 2008.10 발효예정) - Singapore(2008.9 타결, 10월 서명 예정) - ASEAN (2005.7 조기 관세 철폐 발효, 2007.1 서비스 서명) - GCC, Iceland, Australia, Peru(협상중) - Chile(2006.10, 서비스 협상중)

3) CARICOM(카리브공동체): Antigua and Barbuda, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Saint Kittsand Nevis, Saint Lucia, Saint Vincenst and the Grenadines, Suriname, Trinidad and

국가	FTA 체결 국가
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Mexico(1995.1) - Canada(2002.11) - Chile(2002.2)
Croatia	<ul style="list-style-type: none"> - Albania(2003.6) - Macedonia(1997.10) - Serbia and Montenegro(2004.7)
Faroe Islands	<ul style="list-style-type: none"> - Switzerland(1995.3) - Norway(1993.7) - Iceland(2006.11) - EU(1997.1)
EFTA	<ul style="list-style-type: none"> - Bulgaria(1993.7) - Chile(2004.12) - Croatia(2002.1) - Egypt(2007.8) - Israel(1993.1) - Jordan(2002.1) - Korea(2006.9) - Lebanon(2007.1) - Macedonia(2001.1) - Mexico(2000.7) - Morocco(1999.12) - Palestinian Authority(1999.7) - Singapore(2003.1) - Tunisia(2005.6) - Turkey(1992.4) - Southern African Customs Union(2008.5) - Colombia(2008.6 타결, 서명예정) - GCC(2008.4 타결, 서명예정) - Canada(2008.1 서명, 이행준비중)

국가	FTA 체결 국가
EU	<ul style="list-style-type: none"> - Albania(2006.12) - Algeria(2005.9) - Andorra(1991.7) - Bulgaria(1993.12) - Bosnia(2008.7) - Chile(2005.3) - Croatia(2002.3) - Egypt(2004.6) - Faroe Islands(1997.1) - FYROM(2001.6) - Iceland(1973.4) - Israel(2000.6) - Jordan(2002.5) - Lebanon(2003.3) - Macedonia(2001.6) - Mexico(2000.7) - Montenegro(2008.1) - Morocco(2000.3) - Norway(1973.7) - OCTs(1971.1) - Palestinian Authority(1997.7) - Romania(1993.5) - South Africa(2000.1) - Switzerland and Liechtenstein(1973.1) - Syria(1977.7) - Tunisia(1998.3) - ASEAN, Canada, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, India, CAN⁴⁾(협상중)
Georgia	<ul style="list-style-type: none"> - Armenia(1998.11) - Azerbaijan(1996.7) - Kazakhstan(1999.7) - Russian Federation(1994.5) - Turkmenistan(2000.1) - Ukraine(1996.6)

4) CAN(안데안공동시장): Colombia, Peru, Ecuador, Bolivia

국가	FTA 체결 국가
India	<ul style="list-style-type: none"> - Buthan(2006.7) - Singapore(2005.8) - Sri Lanka(2001.12) - SAFTA⁵⁾(2006.1) - ASEAN(2008.8 타결, 12월 서명 예정) - EU, Korea, Japan, GCC, Canada(협상중) - Thailand(상품 협상중) - New Zealand(2008.5 공동연구 종료)
Israel	<ul style="list-style-type: none"> - Mexico(2000.7) - Turkey(1997.5) - Canada(1997.1) - EFTA(1993.1) - EU(2000.6) - US(1985.8) - MERCOSUR(2007.12 서명)
Japan	<ul style="list-style-type: none"> - Chile (2007.9) - Malaysia (2006.7) - Mexico (2005.4) - Thailand (2007.11) - Indonesia (2008.7) - Singapore (2002.11) - Brunei (2008.7) - ASEAN (2008.10 발효예정) - Philippines (2006.9 서명) - Switzerland, Vietnam, Australia, India(협상중)
Jordan	<ul style="list-style-type: none"> - US(2001.12) - EFTA(2002.1) - Singapore(2005.8) - EU(2002.5) - Canada, Kazakhstan(협상중)
Korea	<ul style="list-style-type: none"> - Chile(2004.4) - Singapore(2006.3) - EFTA (2006.9) - ASEAN (상품무역, 2007.6) - US (2007.6 서명, 비준중) - Canada, India, EU, Mexico, Japan, GCC(협상중) - ASEAN (투자부문 협상중)

5) SAFTA(서남아자유무역협정): India, Sri Lanka, Pakistan, Bangladesh,

국가	FTA 체결 국가
Kyrgyz Republic	<ul style="list-style-type: none"> - Armenia(1995.10) - Kazakhstan(1995.11) - Moldova(1996.11) - Russian Federation(1993.4) - Ukraine(1998.1) - Uzbekistan(1998.3)
Malaysia	<ul style="list-style-type: none"> - Japan (2006.7) - Pakistan(2008.1) - New Zealand(on negotiation) - US, Australia(협상중)
MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> - Canada(협상중) - Chile(1996.6 서명) - Israel(2007.12 서명) - Peru(2005.11 서명)
Mexico	<ul style="list-style-type: none"> - Nicaragua(1998.7) - Costa Rica(1995.1) - Guatemala(2001.3) - Honduras(2001.6) - Northern Triangle⁶⁾(2001.3) - Japan(2005.4) - EFTA(2000.7) - Chile(1999.8) - Israel(2000.7) - EU(2000.7) - Chile(1999.8) - NAFTA(1994.1) - Bolivia(1994.9) - Colombia - Venezuela(3개그룹, 1994.6 서명) - Uruguay(2003.11 서명) - Panama, Peru, Ecuador, Argentina, Paraguay, Singapore (협상중)

Buthan, Maldives, Nepal

6) Northern Triangle: El Salvador-Guatemala-Honduras

국가	FTA 체결 국가
New Zealand	<ul style="list-style-type: none"> - Singapore(2001.1) - Thailand(2005.7) - China(2008.4 서명, 비준중) - Australia-New Zealand-ASEAN(2008.8 협상타결) - Malaysia, Hong Kong, GCC(협상중) - India(2008.5 공동연구 종료)
Pakistan	<ul style="list-style-type: none"> - China(2007.7) - Malaysia(2008.1) - Sri Lanka(2005.6)
Panama	<ul style="list-style-type: none"> - Chile(2008.3) - El Salvador(2003.4) - Singapore(2006.7) - Guatemala(2008.2 서명, 비준중) - Taiwan(2003.8 서명) - US(2007.6 서명) - Costa Rica(2007.8 체결) - Honduras(2007.6 체결) - Nicaragua(협상중)
Singapore	<ul style="list-style-type: none"> - Australia(2003.7) - EFTA (2003.1) - India (2005.8) - Japan (2002.11) - Jordan(2005.8) - Panama (2006.7) - US (2004.1) - Korea (2006.3) - Trans-Pacific (2006.5, with New-Zealand, 2006.7 with Brunei, 2006.11 with Chile) - Peru(2008.5 서명) - New Zealand (2001.11 서명) - China(2008.9 타결) - GCC(2008.3 타결) - China(2008.9.4 타결, 10월 공식서명 예정) - Ukraine, Morocco, Canada, Mexico, Pakistan(협상중) - Taiwan(2001 협상중단)

국가	FTA 체결 국가
Taiwan	<ul style="list-style-type: none"> - Guatemala(2006.7) - Honduras(2008.7) - El Salvador(2008.3) - Panama(2003.8 서명) - Nicaragua(2006.6 체결) - Singapore(2001 협상중단)
Thailand	<ul style="list-style-type: none"> - Australia (2005.1) - Japan(2007.11) - New Zealand (2005.7) - Peru (2005.11 서명) - India (상품 협상중)
Turkey	<ul style="list-style-type: none"> - Albania(2008.5) - Bosnia and Herzegovina(2003.7) - Croatia(2003.7) - EFTA(1992.4) - Egypt(2007.3) - Israel(1997.5) - Morocco(2006.1) - Macedonia(2000.9) - Palestinian Authority(2005.6) - Syria(2007.1) - Tunisia(2005.7) - Indonesia, Chile(협상중)
US ⁷⁾	<ul style="list-style-type: none"> - Israel(1985.8) - Jordan(2001.12) - Australia(2005.1) - Bahrain(2006.8) - Chile(2004.1) - Dominican Republic-Central America⁸⁾(2007.3) - Morocco(2006.1) - NAFTA(1994.1) - Singapore(2004.1) - Oman (2006. 9 비준완료, 이행절차 진행중) - Peru (이행절차 진행중, 2009. 1 발효 예정) - Colombia(2006.11 서명, 비준중) - Korea(2007.6 서명, 비준중) - Panama(2007.6 서명) - Malaysia(협상중)

7) 자료 출처는 http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Section_Index.html.

8) Central America : Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica)

<참고 2> 자유무역협정 체결에 따른 무역조정 지원에 관한 법률
[일부개정 2008.2.29 법률 제8852호]

제1조 (목적) 이 법은 정부가 체결한 자유무역협정의 이행으로 인하여 피해를 입었거나 입을 것이 확실한 제조업이나 서비스업을 경영하는 기업과 그 소속 근로자 등에 대한 효과적인 지원대책을 마련함으로써 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.[전문개정 2007.12.21]

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “자유무역협정”이란 대한민국이 타국 또는 지역무역연합체와 체결한 무역자유화를 내용으로 하는 국제협정으로서 상품과 서비스 등에 대한 관세의 감축 및 철폐, 시장접근의 확대 등에 관한 사항을 포함하는 것을 말한다.
2. “무역조정(무역조정)”이란 제조업이나 대통령령으로 정하는 서비스업(이하 “무역조정지원대상업종”이라 한다)을 경영하는 기업 또는 그 소속 근로자 등이 자유무역협정의 이행으로 인하여 입었거나 입을 것이 확실한 피해를 최소화하거나 그 피해를 극복하는 데에 필요한 활동을 말한다.[전문개정 2007.12.21]

제3조 (지원의 기본원칙) 정부는 이 법에 따라 원활한 무역조정에 필요한 지원을 하는 경우에는 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」이 허용하는 범위에서 하여야 한다.[전문개정 2007.12.21]

제4조 (무역조정지원종합대책의 수립) ① 지식경제부장관과 노동부장관은 무역조정을 효과적으로 지원하기 위하여 무역조정지원종합대책(이하 “종합대책”이라 한다)을 공동으로 수립하여야 한다.
<개정 2008.2.29>

- ② 종합대책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 무역조정 지원에 관한 대책
 2. 무역조정과 관련된 제도의 개선
 3. 그 밖에 무역조정 지원에 원활하게 추진하기 위하여 필요한 사항
- ③ 지식경제부장관과 노동부장관은 종합대책을 수립한 경우에는 제 14조에 따른 무역조정지원위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 종합대책을 변경하는 경우에도 또한 같다. <개정 2008.2.29>
- ④ 지식경제부장관과 노동부장관은 종합대책을 수립하기 위하여 필요하면 자유무역협정의 이행으로 인하여 입었거나 입을 것이 확실한 피해(이하 “무역피해”라 한다)와 무역조정의 실태에 대한 조사(이하 이 조에서 “실태조사”라 한다)를 할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- ⑤ 종합대책의 수립방법과 실태조사의 시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2007.12.21]

제5조 (무역조정지원제도 관련 조사·연구 등) 지식경제부장관과 노동부장관은 무역조정의 지원에 관한 정책의 수립 및 제도의 개선에 필요한 조사·연구 등의 사업을 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

[전문개정 2007.12.21]

제6조 (무역조정지원기업의 지정 등) ① 무역조정지원대상업종을 대통령령으로 정하는 기간 이상 경영한 기업이 무역피해를 입은 경우 해당 기업은 제7조부터 제10조까지의 규정(제9조의2는 제외한다)에 따른 무역조정의 지원을 받는 기업(이하 “무역조정지원기

업”이라 한다)으로 지정하여 줄 것을 지식경제부장관에게 신청할 수 있다. <개정 2008.2.29>

② 지식경제부장관은 제1항에 따른 신청을 받은 경우 해당 기업이 다음 각 호의 요건에 모두 해당하면 무역조정지원기업으로 지정할 수 있다. 이 경우 제1호와 제2호에 해당하는지에 대하여는 「불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률」 제27조에 따른 무역위원회(이하 이 조에서 “무역위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 하고, 제3호에 해당하는지에 대하여는 제15조에 따른 무역조정계획평가위원회의 심의를 거쳐야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 기업이 심각한 피해(6개월 이상의 기간으로서 대통령령으로 정하는 기간에 해당 기업의 전체 매출액 또는 생산량이 100분의 25 이상 감소하거나 해당 기업의 영업이익, 고용인원, 가동률, 재고 등을 종합적으로 고려한 피해가 전체 매출액 또는 생산량의 100분의 25 이상 감소된 것에 해당하여야 한다)를 입었거나 입을 것이 확실할 것
2. 기업이 생산하는 상품 및 서비스와 같은 종류의 상품 및 서비스의 수입이나 그와 직접적으로 경쟁하는 상품 및 서비스의 수입(자유무역협정의 상대국으로부터의 수입으로 한정한다)의 증가가 제1호에 따른 피해의 주된 원인일 것
3. 해당 기업이 수립한 무역조정을 위한 계획(이하 “무역조정계획”이라 한다)이 기업의 경쟁력 확보에 적합한 것일 것

③ 지식경제부장관은 제1항에 따른 무역조정지원기업의 지정 신청을 한 기업이 제출한 무역조정계획 중 근로자와 관련된 부분이 포함된 경우에는 노동부장관에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

④ 지식경제부장관이나 무역위원회는 제2항의 심의를 위하여 필요하다고 인정하면 관계 행정기관 또는 기업 등에 관계 자료의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은

관계 행정기관의 장은 정당한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. <개정 2008.2.29>

- ⑤ 제1항에 따른 지정 신청의 절차, 제2항에 따른 지정의 절차, 제2항제1호에 따른 심각한 피해의 기준, 제2항제2호에 따른 서비스 수입의 범위, 제3항에 따른 통보의 절차 및 제4항에 따른 협조 요청 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2007.12.21]

제7조 (무역조정에 필요한 정보제공) ① 지식경제부장관은 무역조정지원기업에 대하여 무역조정에 필요한 자금·인력·기술·판로(판로) 및 입지(입지) 등에 관한 정보를 제공하여야 한다. <개정 2008.2.29>

② 지식경제부장관은 제1항에 따른 정보의 제공에 필요한 시책을 마련하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 지식경제부장관은 관계 중앙행정기관·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 “관계행정기관 등”이라 한다)의 장에게 제1항에 따른 정보제공에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. <개정 2008.2.29>

[전문개정 2007.12.21]

제8조 (단기 경영 안정 및 경쟁력 확보를 위한 융자지원) ① 정부는 무역조정지원기업에 대하여 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」 제63조에 따른 중소기업진흥 및 산업기반기금에서 다음 각 호의 자금을 융자할 수 있다.

1. 생산시설의 가동·유지에 필요한 원자재 및 부자재(부자재)의 구입 자금
2. 사업전환 등 무역조정계획의 이행에 필요한 기술개발, 설비투자, 입지확보 및 인력훈련 등에 드는 자금

3. 그 밖에 단기 경영 안정 또는 경쟁력 확보를 위하여 필요한 자금으로서 대통령령으로 정하는 자금
- ② 제1항에 따른 융자의 기준·대상·규모·방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2007.12.21]

제9조 (무역조정계획의 이행에 필요한 상담 지원) ① 지식경제부장관은 무역조정지원기업이 해당 기업의 사업전환 등 무역조정계획을 이행하는 데에 필요한 경영·회계·법률·기술 및 생산 등의 상담에 관한 지원을 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

- ② 제1항에 따른 지원의 방법과 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2007.12.21]

제9조의2 (무역조정지원기업 지정 전 상담 지원) ① 지식경제부장관은 제6조제1항에 따라 무역조정지원기업으로 지정하여 줄 것을 신청한 기업이 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 제9조에도 불구하고 해당 기업이 무역조정지원기업으로 지정되기 전에 경영·회계·법률·기술 및 생산 등의 상담에 관한 지원을 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 제6조제2항 후단에 따른 무역위원회의 심의 결과, 해당 기업이 제6조제2항제1호 및 제2호에 모두 해당하는 경우
 2. 해당 기업이 제6조제2항제3호에 해당하는지에 대하여 제6조제2항 후단에 따른 무역조정계획평가위원회의 심의가 끝나기 전에 해당 기업의 경영 상태가 회복하기 곤란한 수준으로 악화될 것이 예상되는 경우
- ② 제1항에 따른 지원의 방법과 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2007.12.21]

제10조 (기업구조조정조합에의 출자) ① 정부는 「산업발전법」 제 14조에 따른 기업구조조정전문회사가 같은 법 제15조에 따른 기업구조조정조합을 결성하여 무역조정지원기업에 투자하려는 경우에는 기업구조조정조합 출자금의 100분의 50 이내에서 대통령령으로 정하는 비율의 자금을 출자할 수 있다.

② 제1항에 따른 출자의 방법과 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2007.12.21]

제11조 (무역조정지원근로자의 지정 등) ① 무역피해를 입은 무역조정지원대상업종을 경영하는 기업의 근로자 대표나 사업주는 제 2항의 요건을 갖춘 근로자를 제12조와 제13조에 따른 무역조정지원을 받는 근로자(이하 “무역조정지원근로자”라 한다)로 지정하여 줄 것을 노동부장관에게 신청할 수 있다.

② 노동부장관은 근로자가 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 경우에는 직권으로 또는 제1항에 따른 신청에 따라 그를 무역조정지원근로자로 지정할 수 있다.

1. 실직하거나 실직할 가능성이 높은 경우 또는 근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 이상 단축되거나 단축될 가능성이 높은 경우
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 기업의 소속 근로자(실직 중인 자를 포함한다)인 경우
 - 가. 무역조정지원기업
 - 나. 무역조정지원기업에 납품을 하는 기업
 - 다. 자유무역협정의 체결에 따른 수입상품의 증가로 인하여 해당 수입상품과 같은 종류이거나 직접적으로 경쟁하는 상품의 제조시설을 해외로 이전한 기업

라. 제6조제2항제1호 및 제2호의 요건에 모두 해당함에도 불구하고 무역조정지원기업의 지정신청을 하지 아니하거나 제출한 무역조정계획이 적합하지 아니하여 무역조정지원기업으로 지정되지 아니한 기업

- ③ 제1항과 제2항에 따른 신청권자, 신청 및 지정의 방법·절차, 무역조정지원기업에 납품을 하는 기업의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2007.12.21]

제12조 (전직 등에 필요한 정보제공 등) ① 노동부장관은 무역조정지원근로자에게 전직이나 재취업에 필요한 산업동향·인력수요·직업교육·창업 등에 관한 정보를 제공하여야 하며, 무역조정지원근로자가 전직이나 재취업에 필요한 상담을 받을 수 있도록 하여야 한다.

- ② 노동부장관은 제1항에 따른 정보제공과 상담에 필요한 시책을 마련하여야 한다.
- ③ 노동부장관은 관계행정기관등의 장에게 전직이나 재취업 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.

[전문개정 2007.12.21]

제13조 (전직 등에 대한 지원시책) ① 노동부장관은 「고용정책기본법」 또는 「고용보험법」에 따른 각종 지원시책을 활용하여 무역조정지원근로자가 신속하게 전직하거나 재취업을 하도록 지원할 수 있다.

- ② 노동부장관은 무역조정지원근로자의 신속한 전직이나 재취업과 관련된 사업을 시행하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 비용을 지원할 수 있다.

[전문개정 2007.12.21]]

제14조 (무역조정지원위원회) ① 무역조정지원에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 재정경제부에 무역조정지원위원회(이하 “지원위원회”라 한다)를 둔다.

1. 종합대책 등 무역조정의 지원에 관한 기본정책과 제도
 2. 무역조정과 관련된 지원시책의 조정
 3. 관계 중앙행정기관 사이의 무역조정 지원시책과 관련된 협조 사항
 4. 그 밖에 무역조정의 지원시책에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ② 지원위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 지원위원회의 위원장은 기획재정부장관으로 하고, 위원은 다음 각 호의 자로 한다. <개정 2008.2.29>
1. 지식경제부장관, 노동부장관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 관계 행정기관의 장
 2. 산업 또는 노동 관련 단체가 추천하는 자 및 학계 전문가 중에서 기획재정부장관이 위촉하는 자
- ④ 지원위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 지원위원회에 실무위원회를 둔다.
- ⑤ 지원위원회와 실무위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2007.12.21]

제15조 (무역조정계획평가위원회) ① 무역조정계획의 적합성 등을 심의하기 위하여 산업자원부에 무역조정계획평가위원회(이하 이 조에서 “평가위원회”라 한다)를 둔다.

- ② 평가위원회는 위원장 1명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성한다.

- ③ 평가위원회의 위원장은 위원 중에서 호선하고, 위원은 관계 공무원 및 산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 지식경제부장관이 임명하거나 위촉하는 자로 한다. <개정 2008.2.29>
- ④ 평가위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2007.12.21]

제16조 (무역조정지원센터의 설치) ① 지식경제부장관은 무역조정 지원과 관련된 상담, 안내, 홍보, 조사와 그 밖에 무역조정지원기업에 대한 지원업무를 종합적으로 수행하기 위하여 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」 제68조제1항에 따른 중소기업진흥공단에 무역조정지원센터를 둔다. <개정 2008.2.29>

- ② 제1항에 따른 무역조정지원센터의 구성·운영 및 감독 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2007.12.21]

제17조 (지정취소 등) ① 지식경제부장관은 무역조정지원기업이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제6조에 따른 지정을 취소하거나 제7조부터 제10조까지의 규정(제9조의2는 제외한다)에 따른 지원을 중단할 수 있다. 다만, 제1호나 제2호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 무역조정지원기업으로 지정을 받은 경우
2. 제6조제2항에 따른 요건에 적합하지 아니하게 된 경우
3. 무역조정지원기업으로 지정받은 후 6개월의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간에 무역조정계획을 실행하지 아니하는 경우
4. 6개월의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 이상 영업을 하지 아니하는 경우

5. 정당한 사유 없이 제19조제1항에 따른 보고서를 제출하지 아니하거나 같은 조 제2항에 따른 보고를 이행하지 아니하는 경우
- ② 노동부장관은 무역조정지원근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 지정을 취소하여야 한다.
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 무역조정지원근로자로 지정을 받은 경우
 2. 제11조제2항에 따른 요건에 적합하지 아니하게 된 경우
- [전문개정 2007.12.21]

- 제18조 (지원금의 환수 등)** ① 지식경제부장관과 노동부장관은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따른 지원을 받은 자에게 이미 지원된 금액의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있고, 이에 추가하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원받은 금액에 상당하는 금액 이하의 금액을 징수할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- ② 제1항에 따른 반환 또는 추가징수의 명령을 받은 자가 정하여진 기간에 그 반환금이나 추가징수금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.
- [전문개정 2007.12.21]

- 제19조 (보고)** ① 무역조정지원기업은 무역조정지원기업으로 지정을 받은 날부터 1년이 지난 후부터 3개월 이내에 지식경제부장관에게 무역조정계획의 착수보고서를 제출하여야 하고, 무역조정계획의 이행기간이 끝난 후 3개월 이내에 무역조정계획의 완료보고서를 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>
- ② 지식경제부장관은 무역조정지원에 관한 시책을 수행하기 위하여 필요하면 무역조정지원기업 및 제10조에 따른 기업구조조정조합에 그 사업에 관한 사항을 보고하게 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

- ③ 노동부장관은 제13조제2항에 따라 지원을 받아 무역조정지원근로자의 신속한 전직 또는 재취업과 관련된 사업을 시행하는 자에게 그 사업에 관한 사항을 보고하게 할 수 있다.
- ④ 제1항에 따른 착수보고서 및 완료보고서의 제출과 제2항 및 제3항에 따른 보고에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2007.12.21]

제20조 (출입·검사 등) ① 지식경제부장관은 무역조정계획의 이행상황을 확인하기 위하여 필요하면 소속 공무원으로 하여금 무역조정지원기업의 사무소, 영업소, 사업장, 공장, 창고, 그 밖에 필요한 장소에 출입하여 무역조정에 관한 서류, 장부, 그 밖의 물건을 검사하게 하거나 관계인에게 질문을 하게 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

- ② 노동부장관은 필요한 경우에는 소속 공무원으로 하여금 제13조제2항에 따라 지원을 받은 자의 사무소에 출입하여 지원과 관련된 서류, 장부, 그 밖의 물건을 검사하게 하거나 관계인에게 질문을 하게 할 수 있다.
- ③ 제1항이나 제2항에 따라 출입·검사 등을 할 때에는 검사일 7일 전까지 검사일시·검사이유 및 검사내용 등을 포함한 검사계획서를 검사대상자에게 알려야 한다. 다만, 사전통지를 할 경우 그 목적을 달성할 수 없거나 긴급한 사정이 있다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 제1항에 따라 출입·검사 또는 질문을 하는 공무원은 관계인에게 자신의 권한을 나타내는 증표를 내보이고 성명과 출입·검사·질문의 시간 및 목적 등이 적힌 문서를 내주어야 한다.

[전문개정 2007.12.21]

제21조 (청문) 지식경제부장관이나 노동부장관은 제17조에 따라 무역조정지원기업이나 무역조정지원근로자의 지정을 취소하려는 경

우에는 청문을 하여야 한다. <개정 2008.2.29>

[전문개정 2007.12.21]

제22조 (권한의 위임) ① 이 법에 따른 지식경제부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속 기관의 장, 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 위임할 수 있다.

<개정 2008.2.29>

② 이 법에 따른 노동부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 지방 노동관서의 장에게 위임할 수 있다.

[전문개정 2007.12.21]

제23조 (업무의 위탁) ① 이 법에 따른 지식경제부장관의 업무는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 다음 각 호의 자에게 위탁할 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 다른 행정기관의 장
2. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 한국산업단지공단
3. 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」에 따른 중소기업진흥공단
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 산업 관련 기관 또는 단체

② 이 법에 따른 노동부장관의 업무는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 다음 각 호의 자에게 위탁할 수 있다.

1. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 한국노동연구원
2. 「한국산업인력공단법」에 따른 한국산업인력공단
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 노동 관련 기관 또는 단체

[전문개정 2007.12.21]

제24조 (과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제19조에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고를 한 자
2. 제20조에 따른 검사를 거부·방해 또는 기피한 자
- ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지식경제부장관 또는 노동부장관이 부과·징수한다. <개정 2008.2.29>
- ③ 제2항에 따른 과태료 처분에 불복하는 자는 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 지식경제부장관이나 노동부장관에게 이의를 제기할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- ④ 제2항에 따른 과태료 처분을 받은 자가 제3항에 따라 이의를 제기하면 지식경제부장관이나 노동부장관은 지체 없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은 「비송사건절차법」에 따른 과태료 재판을 한다. <개정 2008.2.29>
- ⑤ 제3항에 따른 기간에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

[전문개정 2007.12.21]

부칙 <제7947호, 2006.4.28>

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

<국문요약>

무역자유화(FTA) 확대에 따른 조세 및 재정정책의 방향에 관한 연구

김종면 · 김승래 · 손원익 · 송호신 · 이명헌

본 연구는 무역자유화와 자유무역협정(FTA) 활성화에 즈음하여 FTA 후속조치로서의 조세·재정정책의 명확한 방향성을 제시하고자 한다. 우선 해외사례와 우리나라 현황의 검토를 통하여 이러한 후속조치들이 조세에 비하여 주로 재정정책 쪽에 비중을 두게 되며, 이러한 재정정책은 대상별로 FTA의 영향을 받는 기업 지원, 근로자 지원, 그리고 특별히 취약부문으로 분류되는 농업부문 지원의 세 영역으로 구분된다.

해외사례가 시사하는 바로는, 기업 지원은 신중을 기하여 가급적 규모를 작게 유지해야 할 것으로 사료된다. 근로자 지원은 필요한 경우 향후 확장될 가능성도 있으며 이에 따라 재정부담이 가중될 수도 있다. 즉 무역자유화에 대한 대응정책과 현존 사회보장제도까지 합하여도 향후 발생 가능한 근로자 피해를 충분히 보상하지 못할 수도 있으므로 미리 근로자 지원제도와 사회보장제도 양자 간의 역할을 정리할 필요가 있다. 농업 지원은 3개 지원 영역 중 가장 필요성이 크다고 인정되며, 본 연구에서는 FTA 도입 시점뿐만 아니라 지원 소요의 향후 중장기적 재정지원 하락 정도까지 추정하여 제시하였다.

농업부문에 대한 구체적 지원정책은, 선진국의 경우 발생원인을 불문하고 수입이나 소득의 불안정을 완화하는 정책수단들이 대부분 도입되어 있다. 우리의 경우에도 현재 존재하고 있는 품목단위 소득안정 정책들을 농가단위 소득안정제도로 통합하는 방식을 추구하는 것이 합리적일 것이다. 단, 이러한 정책을 개방 확대로 인해 농업소득의 추세적 저하가 시작될 때 도입하게 되면 초기에 상당한 추가적 재정지출(현 농업재정규모의 13.2%)이 있게 될 것이므로 농업재정 재원의 상당한 분야 간 시기적 재배분이 필요할 수 있다.

<Abstract>

Recommendations for Tax and Fiscal Policies for Trade Liberalization

John M. Kim, Seung-Rae Kim, Wonik Son, Hoshin Song, and
Myunghun Lee

This study aims to provide clear policy directions for tax and fiscal measures that address issues arising from greater trade liberalization, and, in particular, the increasing presence of bilateral free trade agreements, or FTAs. Case studies of domestic and foreign tax and spending measures to ameliorate or compensate for friction or losses from trade liberalization show reveal that such measures can be classified into 3 categories, depending on the beneficiary groups: measures to compensate corporations, workers, or the farming sector.

Case studies of measures adopted by other governments show that compensation schemes that target corporations are actually both quite rare and meager, suggesting that Korea should also approach this category of policy measures with caution. Compensations for workers can possibly expand rapidly depending on later developments and can grow into heavy fiscal burdens. One cannot rule out the possibility that future spending to compensate workers may overrun

the combined capacities of existing social security programs and new compensation measures for workers' losses from the expansion of free trade. Therefore the latter measures need to be designed so that their role is clearly differentiated from what social security programs are supposed to accomplish. Among the 3 policy categories, compensation of the farming sector clearly demands the most attention from policymakers, and this report provides estimates of the total size of compensation to farmers, both at the time of a free trade agreement and for a gradually declining cost profile over the long run.

As for specific method of supporting farmers, case studies of other countries show that most governments have adopted policy measures to stabilize farming income, regardless of whether or not free trade has contributed to income volatility. Accordingly, we recommend that Korea should likewise substitute policies that target farming households for the current measures that compensate losses by farming product. However, it should be noted that such a reorientation can temporarily lead to considerably higher compensation for farming households initially, and therefore policymakers will need to take account of medium to long-term smoothing of fiscal resource allocation.

<著者略歷>

김종면

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Chicago University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

김승래

서울대학교 공과대학 졸업
미국 University of Texas-Austin 경제학 석·박사
현, 한국조세연구원 연구위원

손원익

미국 William Penn College 경제학과 졸업
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사
미국 University of California-Santa Cruz 객원 조교수
현, 한국조세연구원 선임연구위원

송호신

서울대학교 경제학과 졸업
미국 The Pennsylvania State University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 전문연구위원

이명현

서울대학교 경제학과 졸업
독일 Göttingen 농업경제학 박사
현, 인천대학교 교수

참여연구원

이성호 한국조세연구원 연구원

研究報告書 08-13
무역자유화(FTA) 확대에 따른 조세 및 재정정책의
방향에 관한 연구

2007년 12월 22일 인쇄
2007년 12월 29일 발행

저 자 김중면 · 김승래 · 손원익 · 송호신 · 이명헌

발행인 원윤희

발행처 한국조세연구원

1138-7774 서울특별시 송파구 방죽말길 28

전 화 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 (주) 천세

인 쇄

© 한국조세연구원 2008

ISBN 978-89-8191-414-1

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 10,000원