

발간등록번호

11-1541000-000706-01

농어업분야의 효과적인 무역조정지원 방향

2010. 12.

提 出 文

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농어업분야의 효과적인 무역조정 지원방향」에 관한 연구용역의 최종보고서로 제출합니다.

2010년 12월 8일

대외경제정책연구원장 채 욱

研究陣

<研究責任者>

대외경제정책연구원

연구위원

서진교

<研究陣>

대외경제정책연구원

전문연구원

박지현

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 주요 연구내용과 방법	2
3. 선행연구 검토	3
제2장 농어업분야 무역조정지원의 필요성	6
1. 무역조정지원의 논리적 근거	7
2. 주요국의 농어업 관련 무역조정지원제도	11
제3장 미국의 농어업 무역조정지원제도 운용실태와 정책 시사점	29
1. 개황	29
2. 농어업 무역조정지원제도 운용실태	34
3. 농어업 무역조정지원 사례	38
4. 정책 시사점	41
제4장 한국의 비농업분야 무역조정지원제도 운용실태와 정책 시사점 ..	43
1. 개황	43
2. 비농업분야 무역조정지원제도 운용실태와 사례분석	60
3. 정책 시사점	69
제5장 농어업분야 무역조정지원제도 운용방안	77
1. 현행 FTA 피해보전제도의 문제점	77
2. 농어업 무역조정지원제도 운용방안(단기)	84
3. 농어업 무역조정지원제도의 중장기 개선방향	103
제6장 요약 및 결론	106
참고문헌	113
부록; 2002 미국의 농어업 TAA 운용경험	116

표 목 차

<표 2-1> 유럽 세계화기금의 지원 내용	16
<표 2-2> 기준별/연도별 EGAF 신청 건수	19
<표 2-3> EGAF 운영현황	20
<표 3-1> 농어업 TAA 주요 내용 비교	33
<표 3-2> 농어업 TAA 예산지출 현황(2003~07)	39
<표 3-3> 농어업 TAA의 활동	39
<표 3-4> 2010년 농어업 TAA의 신청 및 결과	40
<표 4-1> 무역조정지원이 되는 서비스업 범위에서 제외된 업종	46
<표 4-2> 무역조정지원기업 지정 신청 및 지원 현황 (2010년 8월)	63
<표 4-3> 거인식품(주)의 기업 개요	64
<표 4-4> 칠레산 삼겹살의 수입 현황(금액)	65
<표 4-5> 칠레산 삼겹살의 수입 현황(중량)	65
<표 4-6> 정책자금별 지원현황	71
<표 5-1> 2004~07년 FTA 이행 지원기금의 집행실적	79
<표 5-2> 2008~09년 FTA이행 지원기금 집행 실적	80
<표 5-3> 연도별, 품목별 폐원지원사업의 실적	81
<표 5-4> 무역조정지원제도의 운용개념	87

그림 목차

<그림 2-1> 유럽 세계화조정기금의 운영 절차 18

<그림 4-1> 기업 지원 절차 49

<그림 4-2> 근로자 지원 절차 50

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적

- 지난 2007년 4월 협상이 타결된 한미 FTA의 농수산업분야 대책의 하나로 FTA 발효시 기존 피해보전직불제도와 폐업지원제도를 연장, 운용하기로 함에 따라 향후 한미 FTA 및 한EU FTA 발효시 FTA 이행에 따른 대상 농어가의 본격적인 피해보전요구가 크게 늘어날 것으로 예상
- 이에 따라 실효성 있는 직접피해지원제도(피해보전직불 및 폐업지원 등)의 구체적 운용방안 마련이 시급한 실정이나, 현재 정부의 관련 제도 운용경험은 일천하며, 관련분야 연구도 미흡한 것이 사실
 - 한-칠레 FTA 체결 이후 FTA 이행에 따라 수입이 급증한 품목을 생산하는 농가에 대한 경영안정을 위해 정부는 피해보전직불제도와 폐업지원제도를 도입·시행해 왔으나 일부 품목에 대한 폐업지원을 제외하고 실제 피해보전 직불제도가 작동된 사례는 아직 없음.
 - 한미 FTA 보완대책에서 대상품목과 발동요건, 피해보전비율 등이 바뀌었으나¹⁾, 변경된 기준에 대한 타당성 검토는 물론 이의 구체적인 운용방안에 대한 심층 분석이 없었음.
- 따라서 한미 FTA, 한EU FTA 발효 등 본격적인 FTA 이행에 앞서 농어업분야의 무역조정지원제도의 일환으로 효율적인 직접피해보전 지원제도의 구체적인 운용방안을 마련하고, 이와 함께 농어업분야의

1) 대상품목의 경우 사전지정에서 사후지정으로, 발동요건은 가격기준에서 조수입기준으로, 피해보전비율은 80%에서 85%로 변경되었음.

무역조정지원제도의 중장기 개선방향을 마련하여 FTA 이행에 본격 대비할 필요가 있음.

- 여기서는 이러한 문제의식을 가지고 FTA의 본격 이행에 앞서 농어업 분야의 효과적인 무역조정지원제도의 운용방안, 특히 소득보전직불과 폐업지원을 중심으로 그 구체적인 운용방안을 검토, 수립·제시하는 것을 연구의 목적으로 함.

2. 주요 연구내용과 방법

□ 주요 연구 내용

- 농어업분야 무역조정지원제도 운용의 필요성
 - 무역조정지원제도 운용의 논리적 근거와 경제적 타당성
- 주요 선진국의 무역조정지원제도 운용 현황과 실태
 - 특히 미국의 농업분야 무역조정지원제도 운용현황과 실태, 집행 메카니즘 등을 분석하고, 글로벌 경제위기 이후 제도의 변화와 농어업분야 무역조정지원제도 운용에 주는 정책 시사점 도출
- 비농업분야의 무역조정지원제도 운용현황과 실태, 정책적 시사점
 - 비농업분야 무역조정지원제도의 운용현황과 실태, 집행 메카니즘
 - 실제 집행사례(특히 농식품기업에 대한)
 - 농어업분야 무역조정지원제도 운용에 주는 정책적 시사점
- 우리나라의 농어업분야 효율적인 무역조정지원제도의 운용 방안
 - 현행 FTA 직접피해보전제도의 문제점과 개선방안
 - 농어업분야 무역조정지원제도의 중장기 발전방향

□ 연구방법

- 문헌 조사
 - 관련 국내외 연구 결과의 검토
 - 관련 국내외 제도의 운용 현황 및 실태 분석
- 사례조사
 - 관련 국내 제도의 실제 적용 사례 조사
 - 관련 국내외 제도 운용의 현장 조사: field survey
- 현지 출장 및 면접 조사
 - 미국의 관련 제도의 운용 실태 및 사례조사를 위한 현지 출장
 - 제조업 분야의 적용 사례조사를 위한 국내 출장

3. 선행연구 검토

- 기존 국내외 선행 연구는 DDA나 FTA 등 시장개방 확대에 따른 부정적 영향을 보완 또는 최소화하기 위한 대책의 일환으로 이루어 졌기 때문에 무역조정지원만을 대상으로 한 연구는 많지 않은 실정
- 무역조정지원제도를 오래 운용한 미국의 경우 일부 학자와 미국 회계감사원(GAO: Government Accountability Office)의 보고서가 있으며, 대표적으로 Blabey(2007)를 들 수 있음.
- 우리나라의 경우 허윤(2005, 2007)과 이기환(2008, 2009), 전재완과 정인교(2010), 최성호(2005)가 대표적

- GAO 보고서의 경우 주로 농어업보다는 제조업을 중심으로 정책의 효과, 특히 고용에 대하여 중점을 두고 있으며²⁾, Blabey(2007)의 경우 2002년부터 도입된 TAA for Farmers의 효과를 분석하고 있음.
- 국내 연구로 허윤(2007)은 무역조정지원제도의 논리적, 경제적 타당성을 제시하고 있으며, 이기환(2008)은 무역조정지원 사례 및 절차, 특히 농어업분야 무역조정지원제도의 한미간 비교 및 구체적인 절차를 분석하고 있으며, 전재완과 정인교(2010)는 우리나라 무역조정지원제도의 실효성을 분석하고 있음.
 - 허윤(2005)은 무역조정지원의 논리와 타당성 및 우리나라 무역조정지원의 타당성 분석을 통해 무역조정지원의 경험적 증거를 제시
 - 최성호(2005)는 무역자유화와 보상제도의 관계에 대한 이론연구를 검토하고, 미국의 무역조정지원제도의 내용과 평가를 거쳐 국내 무역조정지원제도의 개선방안을 제시
 - 이기환(2008)은 미국과 한국의 농어업분야 무역조정지원제도를 비교, 검토하여 정책적 시사점을 제시하고 있으며, 해당 제도의 구체적 절차를 분석해 무역조정지원제도의 개선을 위한 정책적 시사점을 제시
 - 전재완과 정인교(2009)는 우리나라 무역조정지원제도의 실효성을 분석한 바 있으며, 기타 김수동(2010)과 서민교(2006), 김홍률(2003), 박혜리(2005) 등이 미국의 무역조정지원제도 또는 EU의 관련 유사제도를 분석한 바 있음.

2) 일부 보고서는 농어업분야 무역조정지원제도의 효과를 실증적으로 분석하고 있기도 하다 (GAO-07-201, December 2006)

- 이러한 사전 연구는 이 연구가 목표로 하고 있는 우리나라 농어업 분야의 무역조정지원의 구체적인 운용방안 및 중장기 개선방안을 제시하는 데 직·간접적으로 활용되는 국내 연구로 평가할 수 있음.

- 다만 연구가 이루어진 시점 상 최근의 글로벌 금융위기 이후 오바마 정부에 의해 서명된 ARRA(American Recovery and Reinvestment Act 2009)와 그에 따른 무역조정지원제도의 변경내용을 충분히 다루고 있지 못하고 있다는 한계를 가지고 있음.

- 아울러 본 연구의 경우 FTA 이행에 따른 피해소득보전 및 폐원지원에 대한 구체적인 운용방안을 제시하고자 하는 바 이와 관련된 내용은 심층적으로 다루고 있지 않은 실정임.

제2장 농어업분야 무역조정지원의 필요성

- 보호무역보다 자유무역의 혜택이 크다는 것은 이미 이론적으로나 경험적으로 널리 알려진 사실임.
- 비교우위에 의해 보다 효율적인 경제부분으로 자원이 재배분되어 보다 효율적인 생산과 전문화가 일어나고 이로 인해 교역 당사국 모두가 생산 및 소득이 증가하고, 소비자도 이전 보다 싼 가격에 보다 다양한 재화를 소비할 수 있게 됨.
- 그러나 동시에 무역자유화 결과 혜택을 보는 산업과 피해를 입는 산업이 발생하는 것도 사실이며, 이로 인해 당사국 모두가 조정비용의 문제에 직면하게 됨.
- 이 때 조정을 거시 경제적 관점에서 시장의 힘에 의해 서서히 이루어지는 과정으로 볼 수 있으나, 실제 이를 경험하는 기업 및 노동자 입장에서는 매우 고통스러운 과정임.
- 특히 자유무역을 비판하는 입장에서는 무역장벽이 낮아짐에 따라 야기되는 조정비용이 매우 클 수 있으며, 경우에 따라서는 사회적 불안을 초래하여 오히려 자유무역으로 기대되는 이익을 넘어설 수도 있음을 지적하고 있음.
- 그럼에도 불구하고 경쟁 완화와 이에 따른 기업의 혁신 및 효율성 제고 노력의 감소, 그 결과가 초래되는 사회 전체적인 보호비용이 위에서 지적한 조정비용 보다 크기 때문에 무역자유화를 지속적으로 추진해 나가는 것이 중요하다는 것이 대체적인 견해임.

- 다만 자유무역으로부터 기대되는 무형의 사회전체에 미치는 이익과 자유무역에 따른 특정한 구체적인 피해 사이의 조화라는 차원에서 ‘무역조정지원’의 중요성이 존재하며, 아울러 사회적 갈등의 최소화라는 점에서도 피해 기업이나 산업에 대한 실효성 있는 조정지원의 필요성이 인정된다고 할 수 있음.
- 이와 같은 관점에서 상대적으로 경쟁력이 취약하여 시장개방 확대에 따라 피해가 우려되는 농어업분야에 대한 무역조정지원의 필요성과 논리적 근거는 다음과 같이 생각해 볼 수 있음.

1. 무역조정지원의 논리적 근거

가. 사회적 형평성

- 시장개방이 확대되면 그로 인해 이익을 보는 계층(기업, 산업, 집단, 개인)과 피해를 입는 계층(기업, 산업, 집단, 개인)이 필연적으로 나타나고, 그 결과 피해를 입는 계층은 조정비용이라는 문제에 직면함.
- 이 때 조정비용은 허운(2005)에 따를 경우 “정부의 자유무역확대가 초래한 일시적 혹은 영구적 소득 손실, 자산 손실(저축, 건강관련 혜택, 연금 등), 실적에 따른 물리적·심리적 피해 등을 모두 포함하는 총체적 비용” 으로 설명되고 있음.
- 결국 이러한 조정비용의 발생은 사회 전체의 이익창출을 위해 정부가 취한 무역자유화(또는 시장개방 확대)조치에 의해서 야기된 것이기 때문에 정부가 응당 해당 비용을 보상해야 한다는 논리를 사회적 형평성이라고 할 수 있을 것임.

- 다만 이와 같은 사회적 형평성 차원에서 무역조정지원의 필요성을 인정한다고 해도 실제 무역조정지원제도의 운용에 있어서 해당 계층(기업, 산업, 집단, 개인)의 피해가 정부의 무역자유화 조치에 의한 결과인지를 명확히 밝혀내는 것은 쉽지 않음.³⁾

나. 경제적 효율성

- 시장개방을 확대하면 그에 따른 자원의 효율적 재분배는 시장의 힘에 의해서 자연스럽게 이루어진다고 보지만 이는 현실에서 적용되기 어려운 완전경쟁에서 가능하며, 실제 시장의 불완전성이나 외부성이 존재하기 때문에 효율적 자원의 분배가 이루어지기 어렵다는 것이 경제적 효율성의 근본 논리임.
- 예를 들면 무역자유화에 따라 피해를 입은 기업이나 실직자가 빠른 시간내에 구조조정이나 구직을 통하여 다시 생산활동에 참여하는 과정에서 정보의 비대칭성 또는 노동시장의 불완전성 등으로 인해 실제 자원의 재분배가 이론처럼 완벽하게 이루어지지 않는 경우를 들 수 있음.⁴⁾
- 이 때 정부가 개입해 이러한 조정과정이 원활히 이루어지게 하여 실직자와 피해기업이 비교우위에 입각하여 빠른 시간 안에 다시 생산 활동에 참여하게 함으로써 경제 전체의 효율성을 증대시킬 수 있다는 것이 핵심 논리임.

3) 해당 기업 자체의 비효율성 또는 저생산성 때문에 정부의 관련 조치(예를 들면 시장개방 확대)에 관계없이 시간이 지남에 따라 시장의 힘에 의하여 해당 기업이 시장에서 퇴출될 기업인 경우, 또는 정부조치에 의해서 피해를 입었어도 그 피해의 일부는 기업 자체의 저생산성이나 저효율성으로 인해 발생한 경우에 구분이 어려우며, 이로 인해 무역조정 지원의 비효율성 또는 도덕적 해이 등의 문제가 제기

4) Schoepfle(2000)은 자원의 효율적 배분이 일어나기 어려운 요인으로 불완전한 정보, 불확실성, 요소이동의 한계, 임금과 가격의 경직성 등을 들고 있음.

□ 특히 농어업분야는 요소이동의 경직성 때문에 이러한 현상이 발생하기 쉬운 분야로 무역조정지원을 통해 농어업분야의 구조조정을 촉진시킬 수 있다는 것임.

□ 물론 이러한 논거에는 불구하고 다음과 같은 약점은 존재

○ 개방으로 인해 피해를 입은 기업에 대한 무역조정지원이 원활한 구조조정에 도움이 되는 측면도 있지만 반대로 그에 따른 부작용도 가지고 있다는 것임.

○ 예를 들면 i) 무역조정지원이 없었더라면 보다 일찍 퇴출될 기업에 비효율적 생산을 계속하게 만드는 유인이 되어 오히려 구조조정을 늦추는 역할을 할 수 있다는 점, ii) 무역조정지원이 없더라도 자연스럽게 퇴출될 기업에게 지원을 하게 되는 과도한 보상 문제, iii) 구조조정을 통해 수입상품과 경쟁할 수 있는 잠재능력을 가진 기업들이 오히려 보상을 노리고 퇴출하게 됨으로써 국민경제적 관점에서 산업발전에 부정적 영향을 줄 수 있다는 점 등을 들 수 있음.

□ 이로 인해 시장개방 확대에 따른 무역조정지원의 필요성을 인정한다고 해도 그 지원의 적절성이나 수준에 대해서는 항상 논란이 계속되어 왔음.

다. 정치적 유용성

□ 허윤(2007)에 따르면 “일정한 집단이 자신의 손실에 대하여 보상을 받을 수 없다면 사회적으로 도움이 되는 새로운 변화에 저항하거나 또는 이러한 변화를 늦출 수 있도록 정치력을 발휘하게 되고, 이러한

정치력을 인정한 정부는 그 저항을 무마하기 위해 내부적 협상 카드로서 무역조정지원을 제공한다."고 하면서 Aho and Bayard (1984)의 연구 결과를 인용하고 있음.

□ 실제 미국의 무역조정지원제도 도입도 케네디라운드와 동경라운드 등 다자간 관세인하협상을 추진하는 데 저항하는 노동계의 지원을 얻어내기 위한 것이었다는 주장도 존재

○ 예를 들어 최성호(2005)는 “무역조정지원을 통해 관세라는 혜택을 누리오던 집단을 보상해 줌으로써 무역 자유화의 정치적 실행 가능성과 지속성을 확보할 수 있다”고 지적하고 있음.⁵⁾

○ 최성호(2005)와 허윤(2007)⁶⁾은 Aho and Bayard(1984)와 Bhagwati (1989), Bonahan and Flowers(1998)을 인용하면서 “무역조정지원이 무역자유화에 대한 반대를 무마시키는 보상제도의 역할”을 강조하고 있으며, 아울러 “무역조정지원이 무역자유화에 대한 저항을 상쇄할 수 있는 실용적이고 호소력 있는 정책수단”임을 제시하고 있음.⁷⁾

□ 결국 무역조정지원은 무역자유화에 대한 국내 저항세력과의 대내 협상에서 정치적으로 긍정적 역할을 하여 무역자유화의 정치적 실행 가능성을 제고시켜 준다는 것이 정치적 유용성의 핵심 논리임.

5) 최성호(2005), “무역자유화협상과 보상제도: 자유무역협정 확산에 따른 무역조정지원방안”, 협상연구 제11권 1호, pp 29~56.

6) 허윤(2007), “무역조정지원제도의 정비와 정책적 시사점”, 「개방화시대의 한국경제: 구조적 변화와 정책과제」, 차문중 역, KDI

7) Aho, C.M. and T. Bayard (1984), "Cost and Benefit of Trade Adjustment Assistance", 「The Structure and Evolution of Recent US Trade Policy」, eds., Baldwin, R and A. Krueger, The MIT Press, London.

2. 주요국의 농어업관련 무역조정지원제도⁸⁾

가. EU

1) 유럽구조기금(ESF: European Structural Fund)

□ EU는 유럽의 경제통합과정에서 발생하는 구조적인 문제점을 해결하는 한편 취약산업이나 낙후지역이 장기적으로 경쟁력을 확보할 수 있도록 유도해 유럽공동체 전체의 균형발전 목표를 달성하고자 유럽구조기금(ESF)을 창설하였음.

- 유럽구조기금은 무역자유화로 인한 피해지원제도로 보기 어려운 면이 있으나, 회원국간 무역자유화를 포함한 경제통합으로 인한 문제점을 해결하고자 하는 취지에서 넓은 의미의 무역자유화에 따른 피해지원제도라고 할 수 있음.

□ 유럽구조기금의 구성

- 유럽사회기금(European Social Fund: ESF), 유럽농업지원보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF), 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund: ERDF), 수산업지원제정기금(Financial Instrument for Fisheries Guidance: FIFG) 등 네 가지 기금으로 구성

□ 유럽구조기금의 담당기관

- 유럽집행위원회(구조기금운영의 결정권 행사), 구조기금 위원회 및 각 기금별 위원회(구조기금 운영 자문), 경영기관(회원국별 구조

8) 미국의 무역조정지원제도는 다음 장에서 다루기 때문에 여기서는 제외함.

기금 운영의 실질적 담당기관), 감독위원회 (회원국별 구조기금 운영 자문 및 감독) 등

□ 지원 대상

- 경제적으로 낙후된 지역, 사양산업 지역, 구조조정 필요지역 등에 대해 지역단위나 공동체 단위로 지원
- 지원은 프로젝트 수행비용의 50~75%를 기금이 지원하고, 나머지 비용은 공공기관으로부터 충당하는 **일종의 매칭펀드 형태**

① 유럽농업지원보증기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)⁹⁾

□ EAGGF는 농업부문 구조조정과 농촌개발을 목적으로 만들어졌으며, 1962년에 EC의 일반예산의 큰 부분을 차지하고 있는 유럽공동농업 정책(CAP)의 재원조달을 위해 설립

□ 기금은 주로 농업설비의 현대화와 생산품질의 제고 등을 위한 농업 부문 투자, 정착비와 직업훈련, 농업환경정책, 농산물 마케팅, 농업 관광상품 개발 등을 지원

- 농업투자(설비의 현대화, 생산비용 절감, 생산품질제고, 환경 등)
- 정착비 보조와 직업훈련
- 조기퇴직자 보조금, 비선호지역에 대한 보상금
- 농업환경정책, 농산물마케팅

9) 대한상공회의소, 2004, 『주요국의 FTA 피해산업 대책』 참고

- 산림의 개발과 이용
 - 농업지역 서비스 개선, 지방경제 육성, 관광 상품의 개발
- EAGGF는 농산물 가격지지를 위한 보증부문(Guarantee)과 농업 구조를 개선하기 위한 지도부문(Guidance)의 두 가지로 구분
- 구조기금은 지역별(Objectives), 공동체별(Communities)로 구분하여 기금을 분배하는데, 지역별 구분으로 제1목표 지역(낙후된 지역의 개발지원), 제2목표(구조조정의 어려움을 겪는 지역지원), 제3목표(교육과 고용시스템의 현대화지원)가 있음.
 - 제1목표 지역에서 보상금, 조기퇴직 보조금, 환경정책 수단, 산림 개발분야는 보증부문의 지원을 받으며, 그 외 분야는 모두 지도 부문의 지원을 받음. 따라서 EAGGF의 지원은 대부분 지도부문에서 이루어짐.
- ② 수산업지원재정기금(Financial Instrument for Fisheries Guidance: FIFG)¹⁰⁾
- FIFG는 1993년 EU 구조기금 개정시 창설되었으며, EU 회원국의 수산업의 구조조정을 뒷받침하는 것을 목표로 함.
- 기금은 수산자원의 개발간의 균형 달성, 수산업의 경쟁력 강화, 시장공급과 어업 및 양식업의 부가가치 증진 등이 목적
 - 또한 어촌지역의 활성화 및 근대화, 선박폐선 및 업종전환 지원, 어선 및 항구의 근대화, 수산자원 보호, 개별 어민에 대한 복지 사업 등을 지원

10) 대한상공회의소, 2004, 『주요국의 FTA 피해산업 대책』 참고

□ FIFG의 지원 대상 분야는 다음 12개 분야로 구성

- 어획노력량 조정(어선감척), 어선신조 및 현대화
- 소규모 연안어업에 대한 지원
- 내수면 어업에 대한 지원, 수산자원의 보호 및 조성
- 어항시설 확충, 양식어업 육성
- 수산물 가공유통 시설지원, 수산물의 판로 개척
- 어업구조조정에 따른 어업인 지원
- 어업의 일시적 중단에 따른 어업인 지원
- 어업인 단체에 대한 지원

□ EAGGF와 FIFG의 운영은 유럽집행위원회, 구조기금이사회, 회원국 경영기관의 협조로 이루어지며, 이사회는 각국 대표들로 구성

2) 유럽세계화조정기금(EGAF: European Globalization Adjustment Fund)¹¹⁾

□ EU는 시장개방 확대로 피해를 입은 근로자를 지원하기 위하여 2006년 12월 유럽세계화조정기금을 설립, 2007년부터 이를 운용

- EGAF는 무역자유화로 인해 실업이 발생할 경우 실직 근로자들의 재교육과 재취업을 지원하는 사후적인 수단임.
- 앞서의 유럽구조기금이 평생교육, 노동시장의 활성화 등과 같이 사전적, 장기적 관점의 지원이었던 반면 EGAF는 무역자유화로 인해 실업에 직면하고, 심각하게 피해를 입은 근로자를 구제하기 위한 사후적이고 한시적인 지원기금이라는데서 유럽구조기금과 차별

11) 이 부분은 박혜리(2009)를 그대로 인용했음.

- EU는 전통적으로 무역자유화의 대응전략으로 사전 경쟁력 강화 방식을 취해왔으나 EGAF는 무역자유화의 사후적 지원조치라는 점에서 기존 제도와 차별되며, 미국의 TAA와 비교 가능
- EU는 2008년 후반 글로벌 금융위기 및 세계적인 경기침체에 따른 EU지역의 경기하강이 본격화되자 EGAF의 보다 탄력적인 운용을 위하여 EGAF를 개정
 - 개정된 EGAF에 따르면 무역자유화 이외 금융위기로 인해 실직한 근로자를 지원 대상에 포함시키는 등 대내외 경제 환경 변화에 맞추어 동 기금의 지원대상과 지원규모를 탄력적으로 수정

① 지원 내용

- EGAF는 세계 무역의 구조 변화로 인해 실직을 당한 근로자를 대상으로 하는 지원이기 때문에 이와 관련된 노동정책을 이행하는 데 필요한 자금을 지원
- 이에 따라 세계화로 인해 경쟁력이 약한 국내 기업이나 지역에서 대량 실업이 발생하였을 경우, EGAF의 지급 요건에 부합되는 실직 근로자들에 대해 직업 교육과 구직지원 서비스 등에 소요되는 비용을 지원함.

○ 대량실업의 기준은

- 1) 한 기업에서 4개월 동안 최소 500명 이상의 대량실업(공급업체나 하청업체 근로자 포함, 임시근로자는 해당되지 않음)이 발생한 경우이거나

2) 낙후지역에 위치한 중소기업에서 9개월 동안 최소 500명 이상의 대량실업이 발생한 경우,

3) 소규모 노동시장이나 예외적 환경에서 위 두 기준에 부합하지는 않지만 대량 실업으로 인해 지역 경제와 고용에 심각한 영향을 미치는 경우 등임.

□ 지원은 장기, 일시 지원으로 구분되며, 그 외 소외된 근로자나 고령 근로자에 대한 지원이 있음.

○ 장기 지원의 내용으로 구직 지원, 직업찾기 가이드, 맞춤형 직업 훈련, 재교육, IT기술, 기술인증, 아웃플레이스먼트,¹²⁾ 기업가정신 제고, 자영업 지원 등이 있음.

○ 일시 지원은 구직수당, 이직수당, 평생교육수당, 재교육수당 등임.

○ 이외에 소외 근로자나 고령근로자들이 노동 활동을 지속하거나 재취업할 수 있도록 지원

<표 2-1> 유럽 세계화기금의 지원 내용

구분	장기 지원	일시 지원	기타 지원
지원 내용	구직지원, 직업가이드, 맞춤형 직업훈련, 재교육, IT기술, 기술인증, 아웃플레이스먼트, 기업가정신 제고, 자영업 지원	구직 수당, 이직 수당, 평생교육 수당, 재교육 수당	소외된 근로자와 고령 근로자들이 노동시장에 잔존하거나 재취업할 수 있도록 지원

자료: 박혜리(2009)에서 재인용

12) 해고 근로자가 재취업하거나 창업할 수 있도록 돕는 종합 컨설팅 서비스.

② 운용 절차

□ 유럽세계화조정기금(EGAF)의 운영을 총괄 담당하는 기관은 EU 집행위원회의 고용총국(Directorate General for Employment)임.

- EGAF의 신청은 대량실업의 피해를 입어 기금의 혜택을 받고자 하는 개인이나 회사, 지역단위 공동체가 회원국의 EGAF 담당 기관에 기금을 신청하고, 회원국이 이를 EU 집행위원회에 신청
- EGAF 신청서는 일차적으로 유럽위원회의 심사를 거치며, 유럽의회 및 이사회의 예산담당기관(European Parliament and the Council, Budgetary Authority)에서 지급 여부를 최종 결정

□ 유럽세계화기금의 단계별 지원방법과 절차는 다음과 같음.

- 먼저 세계화로 인한 대량실업사태가 발생하면, 각 회원국은 즉시 회원국내 고용담당기관과 협의하여 피해 근로자를 지원하기 위한 대책방안을 강구
- 둘째, 세계화로 피해를 입은 기업, 근로자, 공동체는 대량실업¹³⁾ 증명 자료와 지원 대상자 특성별 지원계획 등의 내용이 포함된 EGAF 신청서를 국가 EGAF 담당기관에 제출하고, 해당 국가는 EGAF 신청서를 취합¹⁴⁾하여 EU 집행위원회에 제출
- 셋째, EU집행위원회는 각 회원국이 제출한 EGAF 계획안을 심사하여 예산담당기관(Budgetary Authority)에 제출하고, 예산담당 기관은 최종적으로 기금의 지급여부, 규모 등을 결정

13) 각주 2) 참고.

14) 각 회원국의 EGF 담당기관은 개인, 회사, 공동체 등이 제출한 EGF 신청서를 취합하여 회원국 전체의 EGF 계획안을 EU 집행위원회에 제출함.

- 단 신청서가 승인되면 프로젝트이행을 위해 필요한 자금의 50%가 지급되며, 지급된 기금은 신청일로부터 12개월 이내에 모두 사용해야 함.
- 넷째, 프로젝트 이행이 완료되면 6개월(신청일로부터 18개월 이내) 이내에 최종보고서를 제출해야 하는데, 이 보고서에는 지원 프로젝트 수행 결과, 기금을 지급받은 근로자 명단(기금규모, 특성별 구분 등) 등이 포함됨.

<그림 2-1> 유럽 세계화조정기금의 운영 절차

유럽의회 및 이사회, 예산담당기관
(European Parliament and the Council, Budgetary Authority)
: 신청서의 계획안 2차 검토 및 수정, 최종 집행결정

신청서 1차 심사 후 제출↑↓집행 결정

EU집행위원회 고용총국
(European Commission Directorate General for Employment)
: 제출된 신청서 1차 검토 유럽의회에 제출

신청서, 보고서 제출↑↓ 기금 지급

각 회원국(Member State)
: 신청서 제출, 지급된 기금운영, 최종 보고서 제출 등

신청서 제출↑↓지급된 기금의 프로젝트별 집행

피해기업, 근로자, 단체(Enterprises, Individuals, Communities)
: 신청서 작성 및 제출, 피해입증, 피해근로자 특성 및 명단 등 각종 정보 제공

자료: 박혜리(2009)에서 인용

③ 운영실적

□ EGAF는 2007년 1월 본격적인 운영이 시작된 이래 2010년 7월 현재 총 67건이 신청되었고, 이 중 4건은 (2007년: 2건 2009년과 2010년에 각각 1건)은 회원국에 의해 취소됨.

○ 2007년에는 8건, 2008년 5건, 2009년 29건, 2010년에 21건이 신청되었음.

○ 각 기준별 신청건수는 기준 a)에 의한 것이 21건, 기준 b)에 의한 것이 34건으로 대부분을 차지하고 있고, 기준 c)는 총 8건임.

기준 a) 한 기업에서 4개월 동안 최소 500명 이상의 대량실업(공급업체나 하청업체 근로자 포함, 단 임시근로자는 비포함)이 발생한 경우

기준 b) 낙후지역에 위치한 중소기업에서 9개월 동안 최소 500명 이상의 대량실업이 발생한 경우,

기준 c) 위의 두 기준에 부합하지 않지만 소규모 노동시장(cl) 또는 예외적 환경(ce)에서 대량실업으로 인해 지역경제와 고용에 심각한 영향을 미치는 경우

<표 2-2>. 기준별/연도별 EGAF 신청 건수

기준	2007	2008	2009	2010	총계
a	2	2	11 (7)	6 (5)	21 (12)
b	4	3	13 (10)	14 (11)	34 (21)
cl	2	0	0 (0)	0 (0)	2 (0)
ce	0	0	5 (5)	1 (0)	6 (5)
(소계)	2	0	5 (5)	1 (0)	8 (5)
계	8	5	29 (22)	21 (16)	63 (38)

주: ()안은 2009년 개정에 의해서 글로벌 위기로 인한 연도별 신청건수
2010년은 2010년 8월말 기준

자료: Statistical Portrait of the EGF 2007~2010, <http://ec.europa.eu/egf>

<표 2-3>. EGAF 운영현황

국가	신청 연도	기준	신청금액 (백만 유로)	지원 금액 (백만 유로)	목표 노동자수 (명)	비고
프랑스	2007	a	2.6	2.6	267	지급
프랑스		a	-	-	-	취소
독일		a	12.8	12.8	3,303	지급
핀란드		c	2.0	2.0	915	
이태리		b	11.0	11.0	1,044	
이태리		b	7.8	7.8	1,537	
이태리		b	12.5	12.5	1,816	
몰타		c	0.7	0.7	675	취소
스페인		a	-	-	-	
포르투갈		b	2.4	2.4	1,122	지급
이태리	2008	b	3.9	3.9	1,558	지급
스페인		a	10.5	10.5	1,589	
리투아니아		a	0.3	0.3	600	
스페인		b	2.7	2.7	588	
스페인		b	3.3	3.3	1,100	
포르투갈	2009	b	0.8	0.8	1,000	지급
독일		a	5.6	5.6	1,316	지급
오스트리아		a	-	-	-	취소
벨기에		b	4.0	7.5	1,568	지급
벨기에		b	0.9	1.7	631	지급
이태리		a	5.7	10.6	2,577	진행중
스웨덴		a	5.3	9.8	1,500	지급
아일랜드		a	8.0	14.8	2,400	
오스트리아		b	3.1	5.7	400	
리투아니아		c	0.1	0.3	480	
네덜란드		a	0.2	0.4	435	
아일랜드		a	1.4	2.6	598	진행중
독일		b	3.3	6.2	1,739	지급
스페인		b	3.6	6.6	1,600	진행중
덴마크		a	4.8	8.9	1,010	
리투아니아		b	0.4	0.7	636	
리투아니아	b	0.6	1.1	806		
리투아니아	b	0.3	0.5	491		

주: 2010년은 2010년 8월말까지의 기준

자료: Statistical Portrait of the EGF 2007~2010, <http://ec.europa.eu/egf>

<표 2-3 계속> EGAF 운영현황

국가	신청 연도	기준	신청금액 (백만 유로)	지원 금액 (백만 유로)	목표 노동자수(명)	비고
프랑스	2009	a	30.4	56.4	3,582	진행중
스페인		b	1.1	2.0	557	
아일랜드		a	4.0	7.4	850	
불가리아		a	0.6	1.1	643	
포르투갈		ce	1.3	2.4	839	
네덜란드		b	1.3	2.3	598	
네덜란드		ce	-	-	-	취소
네덜란드		b	1.2	2.3	720	진행중
네덜란드		b	1.6	2.9	821	
네덜란드		ce	0.3	0.5	129	
네덜란드		b	1.1	2.0	650	
네덜란드		ce	0.2	0.5	140	
덴마크		ce	0.7	1.2	139	
덴마크		b	4.0	7.5	951	
스페인	b	1.5	2.8	1,429		
스페인	b	1.0	1.8	500		
폴란드	b	0.2	0.3	415		
스페인	b	0.8	1.4	300		
폴란드	a	0.1	0.1	189	진행중	
오스트리아	b	4.8	9.0	408		
오스트리아	ce	1.5	2.7	465		
스페인	b	1.1	2.1	350		
체코	a	0.2	0.3	634		
네덜란드	a	1.0	1.8	512		
네덜란드	b	1.4	2.6	613		
폴란드	b	0.2	0.5	200		
슬로베니아	a	1.2	2.2	2,554		
프랑스	a	20.5	38.1	2,089		
스페인	b	0.8	1.6	1,154		
덴마크	b	2.2	4.1	813		
독일	a	4.5	8.3	1,181		
아일랜드	b	22.1	41.0	8,763		

주: 2010년은 2010년 8월말까지의 기준

자료: Statistical Portrait of the EGF 2007~2010, <http://ec.europa.eu/egf>

④ 유럽세계화 기금 개정안

□ 개정 배경

- EU는 지난 2008년 12월 16일 EGF의 지급 규모와 지원 대상의 범위를 확대하고, 최근의 경제금융위기로 인한 실직 근로자들도 지원 대상에 포함시키는 것을 골자로 하는 내용으로 2009년 6월 EGAF를 개정

□ 주요 내용

- EGAF 지원 요건 중 대량실업의 기준을 기존 1,000명에서 500명으로 완화하여 최근 발생하고 있는 금융위기로 인한 실업 등도 포함
- 세계적인 원자재 값 상승을 고려하여 근로자를 지원하기 위한 프로젝트비용 중 EGAF 지원 비중을 종전 50%에서 75%로 확대
- EGAF의 지원기간을 현재 12개월에서 24개월로 연장

⑤ 평가와 과제

- EGAF는 대내적으로 회원국 정부나 EU차원에서 무역자유화 확대에 대한 대책을 마련하고 있다는 신호 역할을 함으로써 세계화에 대한 막연한 불안감을 해소시키는 데 일조하고 있으며, 아울러 대외적으로 EU의 결속을 보여주는 효과

- 또한 대량실업을 당한 근로자 및 지역에 대한 지원을 통하여 실직 근로자의 재취업 및 지역 경제 회복에도 일조

□ 그러나 EGAF의 개정에도 불구하고 EGAF 존립자체에 대한 비판과 운영방식에 대한 문제점 등이 여전히 지적되고 있음.

○ 근본적으로 EGAF의 설립목적 자체가 경제적인 효율성보다 무역 자유화를 추진함에 있어 대내적인 반발을 무마하기 위한 정치적 목적이 강하다는 지적임.

○ 이에 대한 근거로 예산 규모가 작은 데 반해 지원 프로그램의 종류가 많아서 EGAF의 실효성이 낮다는 것임.

○ 또한 EGAF가 보상 및 운영의 실패로 인한 자원 낭비의 위험이 크다는 지적이 있음.¹⁵⁾

- 즉 한시적인 EGAF 지급이 구조조정을 촉진시키는 데 별다른 효과가 없으며, 유사한 역할을 하는 기존의 유럽구조기금¹⁶⁾ 외에 추가적인 기금운영은 자원낭비를 가져올 수도 있다는 것임.

○ 마지막으로 EGAF 규정상 기금지급결정이 EU 집행위원회 재량에 상당부분 의존하고 있어, EGAF가 정치적 목적에 이용될 가능성이 높고 부패, 로비 등의 위험에 노출되어 있다는 것임.

□ EGAF가 단지 정치적 수단이 아니라 개방에 대한 능동적 대응으로 효과적인 정책수단이 되기 위해서는 위에서 언급한 문제점이 해결되어야 할 필요가 있음.

15) Lukas Tsoukalis(2005), "Why we need a globalization adjustment fund," Discussion Paper, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy.

16) EU는 지역 및 계층별 격차 해소를 통한 균형적 발전을 위하여 유럽구조기금을 운영하고 있으며, 유럽구조기금 중 유럽사회기금은 근로자에 대해 사전 경쟁력 강화를 위한 교육, 재교육, 이직지원 등을 제공함.

- 재량적 결정에 의한 정치적 압력 개입, 부패 등을 방지하기 위해 EGAF 규정을 보다 강화·투명화하고, 기금의 운영성과에 대해서 보다 엄격한 평가 기준을 적용해야 할 것임.
- 한정된 예산계약 아래서 실효성이 높은 지원방안에 집중 지원을 하는 것이 효율적(예: 임금보험제도, 이직수당 등).

나. 일본

- 일본의 경우 무역조정지원제도로 1999년 제정된 ‘산업활력재생특별조치법’이 있으나, 이는 과잉설비처리와 투자활성화를 위한 기업을 대상으로 하는 구조조정지원이며, 주로 세제지원, 상법 및 민법상의 규제완화조치, 독점금지법상의 규제완화, 금융지원 등의 형태임.
- 일본의 무역조정지원제도는 미국이 무역으로 피해를 입은 기업이나 근로자 및 농어민을 주요 대상으로 지원하고 있는데 비해, 경영자원의 효율적 활용을 통한 생산성 향상이 목적이며 기업만 지원
 - 일본 농업부문에 있어서는 무역자유화로 인해 피해지원을 하는 미국과 유사한 무역조정지원제도는 별도로 마련되지 않고 있음.
 - 다만 농업경쟁력을 높이고, FTA 등 대외 무역자유화 협상에 대응하기 위한 국내 농업의 구조개혁을 촉진하는 법과 제도들이 주를 이루고 있으며,¹⁷⁾ 보상과 관련해서는 기존 가격보조정책을 소득보조정책으로 전환한 것이 특징임.

17) 대표적으로 1999년 제정된 「식료·농업·농촌기본법」에 따른 ‘기본계획’과 이를 구체화한 ‘21세기 新농정’ 개혁안(2006년, 2008년)을 들 수 있음.

- 종래 모든 농업종사자에게 지원해주던 가격보조정책을 개선하여, 2007년부터는 지원대상을 경영규모 4ha이상의 인정농업자¹⁸⁾ 20ha 이상의 집락경영¹⁹⁾에 한정해 경영규모 확대를 유도
- 또한 외국과 생산조건 격차가 발생하는 일부 품목에 대해 '생산비용과 판매수입 차액'을 보전하고, 농가의 연수입 감소액(과거 평균수입보다 적을 경우)의 90%를 보전해 주는 '수입감소영향 완화대책'과 같은 직접지불방식의 제도를 도입.

다. 대만²⁰⁾

- 대만은 1990년대 GATT 가입을 앞두고 농업분야 시장개방 확대에 따른 피해를 줄이기 위해 1989년 대만 행정원 농업위원회에서 '주요 농산물 수입피해 구제 방법'을 제정·공포함으로써 무역조정 지원제도를 도입
- 1995년 이를 개정해 기존 육류, 닭고기, 유제품, 돼지고기, 어류, 과일 등 12개 품목(군)에 국한되었던 대상 범위를 전체 농산물로 확대하고, 1998년 재개정을 통해 사전 예방적 구조조정이 가능하게 만들.
- 이후 2002년 WTO에 가입한 후 2003년 동법을 다시 개정해 사전적, 예방적 구제조치에 중점을 둬.

18) 인정농업자는 경영개선을 위한 계획을 작성하여, 1)지자체의 기본구상에 맞고, 2)계획이 달성될 것이 확실하며, 3)농지의 효율적이고 종합적인 이용을 도모하는데 적절한지의 기준 따라 지자체로부터 인정받은 농업자를 지칭

19) 집락경영은 집락 등 일정한 지역내 농가가 농업생산을 공동으로 시행하거나, 공동으로 영업·판매 활동을 하는 등 다양한 형태의 조직으로 형성되어 있음.

20) 이기환(2008) "농어업분야 무역조정지원 프로그램과 절차에 관한 연구"에서 그대로 인용

- 피해구제의 신속성과 효율성 제고를 위해 사전피해예측과 즉각 대응방식으로 피해를 예방하는 방향으로 선회

- 피해구제기금을 2005년까지 1천억 대만 달러로 확대 조성

□ 무역조정지원 절차

- 피해구제신청

- 농협, 수협, 농업협작회사 등 농어민 단체가 지방 정부를 통해 농업위원회에 신청

- 신청서류: 피해 농산물의 명칭, 피해 원인, 피해지역, 피해정도 및 관련 통계자료를 첨부

- ※ 관련 통계자료로는 해당 품목의 생산량, 재고량, 원산지 가격, 생산원가, 시장점유율, 농업수익 등이 포함됨.

- 농업위원회 자체가 신청을 할 수도 있음.

- 피해 접수 및 조사

- 농업위원회 국제협력처가 접수를 담당하고 이 때 신청인의 자격, 신청서와 관련 자료를 서면 조사

- 조사는 행정원 농업위원회와 관련 기관(농산물 구제심의위원회)이나 위탁기관에서 조사하며, 필요시 신청기관이나 관련 기관의 대표자가 포함된 조사팀을 구성하여 조사업무를 수행

- 조사기관은 신청서 접수 20일 이내에 피해여부, 구제조치 시행 여부, 구제조치시 구제방법, 대상, 범위, 기한 등의 의견을 본 위원회에 제시

○ 구제신청안 심사

- 농업위원회 국제협력처가 담당
- 농업위원회 부속기관에서 검토
 - 자료의 재조사, 수입피해산정 지표계산, 인과관계 설명, 손해 지역범위 심사, 손해사실 확인, 구제조치 실시여부 의견 등

○ 구제심의

- 농업위원회 부속기관인 농산품구조심의위원회와 농산품수입피해 구제기금관리위원회를 동시에 개최, 심의하여 최종 결정
- ※ 농산품구제심의위는 상임위원 5명(행정원 경제건설위, 재정부, 행정원주계처, 정제부무역조사위원회 각 1명)이외 안건에 따라 관련기관 대표, 학자 및 전문가를 4~10명으로 구성하여 안건을 심의

○ 구제조치

- 손해를 본 정도에 따라 i) 불명확한 손해, ii) 명확한 손해, iii) 심각한 손해로 구분

- 불명확한 손해의 경우 계속 관찰하고 관련 보조조치(예: 생산 및 판매 지도조치 등)를 실시

- 명확한 손해의 경우 긴급구제조치 실시
 - 해당 상품의 등급, 포장, 구입, 가공, 운송, 저장, 판매, 폐기, 소각 등의 조치에 보조 지급

- 심각한 피해의 경우 단기 및 장기로 나누어 구제조치 실시
 - 단기간구제조치로 생산자의 전업, 전직, 직업훈련 등이 있고, 장기구제조치로 해당 농산물의 생산, 판매를 위한 시설보조 등이 대표적

제3장 미국의 농어업분야 무역조정지원제도

1. 개황

가. 유래

- 미국 TAA의 유래는 「1962년 무역확대법(Trade Expansion Act of 1962)」과 당시 다자간 무역자유화협상인 케네디라운드이나 실제 그 혜택은 극소수였으며, 본격적인 것은 「1974년 무역법(Trade Act of 1974)」임.
 - 「1974년 무역법」에 의한 TAA는 약 7,900만 달러의 예산으로 62,000명이 혜택을 받았음.
- 이후 1980년대 수정을 거쳐 레이건 행정부 때 수혜자격요건이 강화 되었으며²¹⁾, 1993년에는 북미자유무역협정(NAFTA) 발효를 계기로 NAFTA-TAA가 만들어지기도 하였음.
 - NAFTA-TAA에서 처음으로 수혜 대상자가 직접 피해를 입은 근로자 뿐만 아니라 해당 직종 2차 근로자²²⁾까지 확대되었으며, NAFTA로 인해 고용주가 회사를 캐나다 또는 멕시코로 이전할 경우에는 수입증가가 실적을 초래하였다는 증명 없이 해당 근로자가 TAA 대상이 되도록 일부 자격조건을 완화하였음.

21) 사전 구직요건과 교육훈련 참가조건 등이 추가되었음. Richard J. Blabey, "Trade Adjustment Assistance for Farmers" 참조

22) 2차 근로자라 함은 수입으로 인해 피해를 입은 해당 산업에 원료를 공급해 주는 산업 근로자를 의미. 예를 들어 돼지고기 수입증가로 양돈농가가 피해를 입었다면 돼지사육에 필요한 사료회사도 간접 영향을 받는다는 점에서 사료회사 근로자는 2차 근로자가 됨.

- 2001년 상원에서 무역촉진권한(TPA)을 연장하면서 TAA가 보완되었는데, 기존 TAA와 NAFTA-TAA가 통합되었으며, 현금지원 기간도 최대 78주까지 늘어났음. 농어업 TAA도 이 당시 발의되었음.
- 농어업부문만을 위한 TAA는 2001년 6월 상원에서 처음 발의되어 「2002년 무역법(Trade Act of 2002)」으로 법제화되었음.
 - 주요 발의 이유는 농어업인은 근로자라기 보다 경영주에 가깝기 때문에 기존 TAA 상의 실적 근로자라는 자격요건이 적합하지 않다는 것이었음(그럼에도 불구하고 수입증가로 피해를 볼 수 있기 때문에 농어업용 TAA가 별도로 필요하다는 이유)
 - 그러나 기존 일반 TAA의 주요 특징이 농어업 TAA에도 그대로 반영
 - 예를 들어 농어업 TAA의 요건중 하나인 생산자 가격 20% 이상 하락은 임금 또는 근로시간의 20% 이상 감소라는 기준을 원용한 것이며, 40일 이내 청원 적격 결정은 기존 TAA를 그대로 옮겨 온 것임.
- 한편 농어업 TAA가 갖는 다양한 특성들로 인해 농무부내 농어업 지도국(Cooperative State Research, Education, and Extension Service: CSREES), 농업 서비스국(Farm Service Agency: FSA), 해외 농업국(Foreign Service Agency: FAS), 경제조사국(Economic Research Service: ERS) 등이 유기적으로 연계되어 활동

- CSREES는 현장 기술지원 제공을, FSA는 농업경영지도와 현금 지급을, FAS는 수입조절관리를, ERS는 수입에 따른 경제적 영향을 주로 담당
- 이후 FAS가 농어업 TAA를 책임 관리하되 농무부 자문기구인 수입정책위원회(Import Policies and Programs Division: IPPD)가 구체 업무를 담당
 - IPPD가 농어업 TAA의 세부 운용규칙을 수립하였음.
- 2003년 8월 20일 최종 공포된 농어업 TAA에 따르면 FAS가 ERS, FSA, CSREES, AMS(Agricultural Marketing Service)와 함께 TAA 관련 일을 책임을 지고 추진하는 것으로 되어 있음.

나. 2009 ARRA에 의한 변경

- 2008년 리만 브러더스의 파산으로 촉발된 미국발 금융위기로 미국 경제가 침체되자 농어업 TAA는 다시 수정되었음.
- 「2009년 경제회생 및 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act of 2009: ARRA)」에 따라 TAA의 예산은 2009~2011 회계연도 중 총 2억 250만 달러 규모로 확대되었음.
- 2009~10 회계연도중 각각 9천만 달러, 2011 회계연도 1/4분기엔 2,250만 달러의 예산 설정
 - 여기엔 농어업 TAA 운용 및 관리비용(관련 공무원 임금 등)이 포함된 수치임.

- 또한 수입증가로 인해 **중요한 영향을 받은**(impacted importantly) 원료 농산물과 수산물 생산자중 적격자에게 기술 지원 및 현금 지원을 제공하기 위한 목적으로 개정
- 2002 무역법에서 도입된 농어업 TAA의 기간을 3년 연장
 - 당초 농어업 TAA는 2007년 말 종료되는 한시 프로그램이었음.

□ 주요 수정 내용

- 수입 농산물과 경쟁에서 부정적 영향을 받은 농수산물 생산자인 농어업인을 도와주기 위해 목적
- 이 때의 농어업인이란 농산물을 생산하는 위험을 공유하고 있는 사람으로 i) 해당 농산물을 생산하여 판매하기 위해 토지를 소유하거나 또는 임차한 사람, 직접 생산자, 또는 경영인을 의미

“ The term ‘agricultural commodity producer’ means i) a person that shares in the risk of producing an agricultural commodity and that is entitled to a share of the commodity for marketing, including an operator, a sharecropper, or a person that owns or rents the land on which the commodity is produced; or ii) a person that reports gain or loss from the trade or business of fishing on the person’s annual Federal income tax return for taxable year that most closely corresponds to the marketing year with respect to which a petition is filed under section 292.”

- 단 임산물은 해당에 되지 않음.

○ 적용 요건을 완화

- 농산물 수입 증가가 해당 농산물의 전국 평균가격, 생산량, 또는 생산액이나 판매액을 적어도 15%이상 하락(감소)시켰을 경우로 개정(이전 TAAF에서는 이전 5개년 평균가격에 비해 20% 이상 하락(감소) 조건)

<표 3-1> 농어업 TAA 주요 내용 비교

구분	2002 농어업 TAA	2009 농어업 TAA	비고
농산물 정의	원료 또는 자연 상태의 농산물(축산물 포함)	추가) 농산물내 속하는 품목	확대
농업생산자	1985 식량안전법상 농업 생산자	a) 농산물 생산에 따른 위험을 공유하는 자와 농산물 생산에 필요한 토지를 소유/임차한 자 혹은 가공업자를 포함 하여 해당 농산물의 유통에 관여하는 사람 b) 수산업 종사자로 교역 이나 사업을 통해 이익 또는 손해를 연방정부에 신고한 자	명확화/ 확대
요건	i) 이용 가능 가장 최근 유통연도 해당 농산물 전국 평균가격이 이전 5개년 평균 전국 평균 가격의 80% 미만이고 ii) 해당 상품 또는 직접 경쟁상품의 수입증가가 가격하락에 중요하게 기여한 경우	i) 이용 가능 가장 최근 유통연도 해당 농산물 전국 평균가격(생산량, 생산액, 현금판매액)이 이전 3개년 평균 전국 평균가격(생산량, 생산액, 현금판매액)의 85% 미만이고 ii) 해당 상품 또는 직접 경쟁상품의 수입이 이전 3개년 평균수입량보다 증가했고 iii) 그러한 증가가 가격(생산량, 생산액, 현금판매액) 하락에 중요하게 기여한 경우	명확화/ 완화

2. 농어업 무역조정조지원제도 운용 실태

가. 대상 품목

원료 또는 1차 농산물이나 수산물

- 곡물, 축산, 육지내 양식어업, 천연 채취 수산식물을 포함하여 농산물로 간주할 수 있는 모든 품목
 - 축산물을 포함하여 원료 또는 천연 상태의 농산물
 - 위에서 언급한 농산물내에 속하는 모든 상품
- 핵심 조건은 반드시 원료(raw)나 천연(natural) 상태에 있어야 한다는 것이며, 또한 HS에서 확인되어야 함.
 - HS의 경우 1류, 3~8류, 10, 12, 14, 23~24류, 41, 51, 52류로 제한

나. 조건

- 생산자 그룹원이 생산하는 농산물 수입 증가가 해당 농산물의 전국 평균가격, 생산량, 또는 생산액, 판매액을 적어도 15% 이상 하락시키는데 중요하게 기여했을 경우(contributed importantly)
- 여기서 주요한 기여란 다른 요인들보다 중요해야 한다는 것이 아니라 단지 주요한 원인중의 하나가 되면 된다는 의미
- ※ 이전에는 해당 농산물의 가격이 수입으로 인하여 이전 5개년 평균가격에 비해 20% 이상 하락해야만 했었음.

- 청원을 한 그룹에 의하여 생산되는 농산물과 직접 경쟁하거나 유사 경쟁을 하는 품목의 수입이 이전 3개년 유통연도의 평균 수입량과 비교하여 증가해야 함.
- 그러한 수입의 증가가 전국 평균가격이나 생산량, 또는 생산액이나 현금수취액 등의 감소에 중요하게 기여해야 함(중요하게 기여함의 최종 판정은 농무장관이 결정)
- 생산량과 생산액(또는 판매액) 변화도 고려
- 최종적으로 농무장관이 40일 이내 청원의 적절성을 결정

다. 혜택

- 적격 대상자에 대한 기술지원을 강화(2009년 개정으로 바뀐 점)
 - 적격 대상자는 먼저 해당 농산물의 생산이나 판매에서 경쟁력을 높이기 위한 초기 기술지원(Initial Technical Assistance: ITA)을 받을 수 있음.
 - 초기 기술지원의 내용은 주로 i) 해당 농산물의 단수나 유통을 개선하기 위한 방안에 관한 정보와 ii) 여타 농산물로의 대체 가능성을 검토하고, 그 적절성에 대한 정보로 이루어짐.
 - 초기 기술지원이 해당 지역에서 떨어진 곳에서 실시될 경우 기술지원을 받는데 소요되는 교통비용이나 일비 등의 보충 지원 가능

□ 적격 대상자가 자신의 사업을 조정할 수 있도록 재정 지원을 제공하는데 중점을 둠(2009년 개정으로 바뀐 점)

○ 초기기술지원과정을 완료한 사람에 한해 집중기술지원(Intensive Technical Assistance)을 받을 자격이 주어짐.

- 이과정은 주로 해당 농산물이나 대체 농산물의 경쟁력을 높이기 위해 생산자를 도와주는 교육훈련과정과 해당과정 이수 후 그에 기초하여 초기 사업계획(Intial Business Plan)을 설계하는 것을 도와주는 재정지원으로 구성

○ 초기 사업계획이 해당 교육훈련을 통해 생산자가 습득한 기술을 반영하고 있는지에 근거해 농무부는 초기 사업계획의 승인여부를 결정해야 함.

- 집중기술교육과정을 이수하고 초기 사업계획이 승인된다면 해당 생산자는 그 계획을 이행하거나 또는 그에 기초해 장기의 사업 조정계획을 발전시키기 위해 최대 4천 달러를 지급받을 자격이 생김.

○ 장기 사업조정계획이 생산자의 경제적 조정이 변화하는 시장상황에 잘 적응되도록 단계별로 구성되어 있고 생산자가 해당 장기 사업조정계획을 이행할 충분한 자원을 가지고 있다고 판단되는 경우 농무부는 장기 사업조정계획을 승인하게 됨.

- 장기 사업조정계획이 승인되면 해당 농산물 생산자는 장기 사업 조정계획을 이행하기 위해 8천 달러의 지원을 받을 자격이 발생

□ 재정 지원의 상한

- 생산자가 초기사업계획 및 장기사업조정계획을 이행하기 위하여 받을 수 있는 재정지원 상한은 농무부가 청원이 적절하다고 승인을 한 후 36개월 동안 최대 12,000 달러로 제한
- 일단 농어업 TAA 적격자는 다른 일반 TAA의 현금지원혜택을 받을 수 없도록 되어 있음.
- 아울러 조정총소득(Adjusted Gross Income)이 농업소득으로 7만 달러, 비농업소득으로 5만 달러를 초과할 경우 농어업 TAA 신청 자격을 상실

라. 지원 절차

- 청원이 이루어지면 농무장관은 40일 이내 청원의 적절성을 결정해 통보해야 하며, 만일 해당 청원이 농어업 TAA의 대상이 된다고 판정되면, 해당 청원인은 이후 90일 이내 농어업 TAA에 명시된 혜택지원을 신청할 수 있음.

□ 그러나 청원인은 다음의 서류를 농무부에 제출해야 함.

- 청원서에 명시된 유통연도에 해당 농산물을 생산하고 있었다는 사실과 이전 3개년 유통연도 중 특정 1개 연도에 해당 농산물을 생산하고 있었다는 사실을 증명

- 청원서에 명시된 해당 연도에 문제 농산물 생산량이 이전 연도에 비해 감소했다는 사실 또는 해당 연도 문제 농산물의 수취가격이 이전 3개 유통연도 평균 수취가격에 비해 하락했다는 사실
 - 이 때 가격은 전국 평균이 아닌 해당 지역내의 평균가격을 사용할 수도 있음.
- 일반 TAA 수혜자 또는 농어업 TAA내 다른 품목의 수혜자로서 현금지원을 받은 사실이 없다는 점을 증명

마. 심사 절차

- 청원이 이루어지면 농무장관은 40일 이내 청원의 적절성을 결정
- 국제무역위(ITC)에서 긴급수입제한조치 조사를 시작한 경우 농무부 장관은 해당 품목이 농어업 TAA의 적격 대상인지를 조사 공지

3. 농어업 무역조정지원 사례

- 2002년 농어업 TAA 정책도입 이후 실제 농어업 TAA 이용활동은 당초 설정된 예산에 항상 미달
 - 주 원인은 농업생산자의 참여율 저조와 낮은 보상수준이 주 원인
 - 2002~2007년 동안 총 예산 4억 5,900만 달러 가운데 실제 농어업 TAA로 인한 지출은 4,700만 달러 수준

- 현금보상이 2,770만 달러, 기술지원이 950만 달러, 행정 및 관리 비용이 950만 달러 소요

<표 3-2> 농어업 TAA 예산지출 현황(2003~2007)

	현금 지급	기술교육	행정, 관리비용	계
2003	0.0	3.6	2.6	6.2
2004	12.6	0.8	2.9	16.3
2005	14.4	4.1	2.4	20.9
2006	0.7	1.0	1.6	3.3
2007	-	-	-	-
총계	27.7	9.5	9.5	46.7

자료: USDA, OIG

- 2003~2007년 동안 총 72개의 청원중 30건 만이 적격으로 승인

<표 3-3> 농어업 TAA의 활동

	청원 신청수	승인 건수	승인된 생산자 수
2003	0	NA	NA
2004	25	12	4,512
2005	20	14	3,686
2006	19	4	208
2007	8	0	NA
총계	72	30	8,406

자료: US ITC,

□ 2010년 무역조정지원 사례는 다음과 같음.

- 2010년 5월까지 총 22개의 청원이 접수되었으며, 그 중 4건은 기각되고, 18건은 검토 단계
- 2010년 10월 현재 아스파라거스와 메기에 대해서 무역조정지원을 실시중에 있으며, 2011년중 미국 가재와 블루베리, 새우에 대해 무역조정을 실시할 계획

<표 3-4> 2010년 농어업 TAA의 신청 및 결과

증명된 품목	자격이 있는 생산자/주/지역	청원 연도	접수	청원 증명
블루베리	메인	2009년 1월~12월	8월 13일	2011년중 무역조정 지원 실시예정
미국 가재	코네티컷, 메인 메사추세츠, 뉴햄프 셔, 로드아일랜드	2009년 1월~12월	7월 21일	
새우	알라바마, 알래스카 플로리다, 텍사스 루이지애나, 조지아 미시시피 노스캐롤라이나 사우스캐롤라이나	2008년 1~12월	7월 21일	
틸라피아	알칸사스		8월 19일	검토중
사과	메인		8월 6일	
자두(건조 포함)	캘리포니아			
ground fish	뉴햄프셔, 코네티컷 메인, 메릴랜드 메사추세츠 뉴저지, 뉴욕 로드아일랜드		8월 4일	
커피	푸에르토리코 커피수 출공사		7월 14일	
양고기, 양털	아이다호, 유타 와이오밍			
아스파라거스	미국 전체	2009년 1~12월	4월	
메기	미국 전체	2009년 1~12월	6월	무역조정 실시중

4. 정책 시사점

□ 발동 기준의 다양성 및 용이

- 발동 기준은 우리나라와 달리 가격 이외 생산량이나 생산액, 조수입 중 어느 하나가 기준 가격(생산량, 생산액, 조수입)의 15% 이상 하락(감소)할 경우 발동 가능

⇒ 지원 결정의 엄격성은 유지하되 발동 자체는 쉽게 할 수 있도록 할 필요

⇒ 이에 따라 발동기준이 되는 지표를 실제 피해를 나타낼 수 있도록 보다 다양화할 필요

□ 대상 품목의 포괄성

- 수입이 늘어난 해당 품목을 생산하는 농어업인 뿐만 아니라 국내 시장에서 상호 경쟁관계 또는 대체관계를 고려하여 그와 경쟁이 가능한 또는 동종 상품도 적용 대상에 포함

⇒ 우리나라도 국내 시장에서 경쟁이 가능한 동종상품을 포함시켜 적용 대상 품목의 범위를 적절히 확대할 필요가 있으며, 이를 통해 해당 농산물을 포함한 동종 상품 생산자가 입을 수 있는 피해도 적절한 수준에서 지원 가능

□ 적용 및 구제조치 판단의 신속성 및 엄격성

○ 객관적 자료에 기초해 엄격한 판정

- 관련 전문기관과의 역할 분담을 통해 객관적인 자료에 기초해 엄격한 판정을 하며, 판정 기간 역시 신속하게 공표

⇒ 우리나라도 국내 시장에서 경쟁이 가능한 동종상품을 포함시켜 적용 대상 품목의 범위를 적절히 확대할 필요가 있으며, 이를 통해 해당 농산물을 포함한 동종 상품 생산자가 입을 수 있는 피해도 적절한 수준에서 지원 가능

□ 원칙적으로 신청 및 신청에 필요한 기초 자료의 제공을 신청자에게 귀속되는 책임으로 설정

○ 단 자료의 작성을 위해 생산자단체나 관련 지역의 하부조직이 직·간접으로 도움을 줌.

□ 미국의 농어업 무역조정지원제도는 경우 은 말 그대로 무역조정 지원인 반면 우리나라의 경우 피해소득 보전의 개념이 내포되어 있어 미국의 농어업 무역조정지원제도를 그대로 우리나라에 적용 하기는 곤란

제4장 한국의 비농업분야 무역조정지원제도 운용실태와 정책 시사점

1. 개황

가. 도입 배경

- 2000년 이후 자유무역협정(FTA)에 의한 경제통합이 급증하는 추세에 따라 우리나라도 2003년부터 주요 교역대상국과 전략적, 동시다발적 FTA 추진을 확대
- FTA 확대에 따라 우리나라가 외국과 체결한 FTA 이행으로 피해를 입은 개별 기업의 구조조정과 경쟁력 강화를 지원하기 위한 제도 도입의 필요성이 제기
 - 이는 급격한 시장개방으로 예상되는 피해의 최소화를 위한 사회 안전망을 구축하고, FTA 추진 확대에 대한 국민적 합의도출의 기반을 마련하고자 한 것임.
- 이러한 필요성에 따라 우리나라는 FTA 국내 이행으로 인한 기업의 구조조정과 근로자의 전직·재취업을 지원할 수 있도록 2006년 4월 「제조업등의무역조정지원에관한법률」을 제정
 - 이 법은 FTA 이행으로 인한 수입증가로 피해를 입은 기업 또는 소속 근로자에게 정보제공, 경쟁력 확보자금 융자, 경영·기술 컨설팅 또는 취업상담 및 직업정보 제공, 전직지원 서비스, 훈련 연장급여 등을 제공하는 제도임.

- 이 법은 당초 제조업 및 제조업 관련 서비스업만 대상으로 하였으나, 정부는 2007년 12월 지원 대상을 제조업에서 서비스업전반(51개 서비스업)으로 확대하는 내용(「자유무역협정체결에따른무역조정지원에관한법률」)으로 개정
- 무역조정지원 가운데 기업지원은 지식경제부가, 근로자지원은 노동부 소관이며, 이행 재원은 일반회계와 중소기업진흥 및 산업기반기금, 그리고 고용보험기금 등 기존의 기금을 활용

(글상자) 무역조정지원제도 추진경과

- FTA이행으로 피해를 입는 기업과 근로자의 구조조정을 지원하기 위한 「제조업 등의 무역조정지원에 관한 법률」 제정(2006.4월)
 - 2006.4.6 국회통과, 2006.4.28 법률 제정·공포, 2007.4.29 시행
- 중소기업진흥공단(중진공)을 무역조정지원센터 운영기관으로 지정
 - 법률 제16조(무역조정지원센터의 설치)에 의하여 중진공에 설치
- 무역조정지원센터 개소(2007.4.25)
 - 중진공 본부 및 22개 지역 거점에 「무역조정지원센터」 설치
- 「자유무역협정체결에따른무역조정지원에관한법률」 개정
 - 지원대상 서비스업 확대, 2007.12.21 법률 개정, 2008.6.22 시행
- 「자유무역협정체결에따른무역조정지원에관한법률」 개정
 - 기업의 심각한 피해기준을 대통령령으로 정함, 2009.4.22 법률 개정
 - 무역조정계획평가위원회 폐지, 2009.4.22 법률 개정

나. 지원 대상 및 요건

1) 지원 대상

- 무역조정지원제도의 지원 대상은 모든 제조업과 서비스업 전반 및 노동부장관으로부터 무역조정근로자로 지정된 자 등임.

- 2007년 12월 제조업과 직접적 관련이 없는 서비스업 경영 기업도 FTA이행으로 인하여 피해를 입으면 무역조정지원을 신청할 수 있도록 무역조정지원제도 개정이 추진.²³⁾

23) 2007년 12월 무역조정 지원을 받을 수 있는 대상을 제조업과 관련 서비스업에서 제조업과 서비스업 전반으로 확대하는 내용을 담은 「자유무역협정체결에따른무역조정지원에관한 법률」로 개정

단, 공공서비스나 전기·수도·철도운송업·우편업과 같이 법률 근거에 의하거나 사실상 독점적으로 운영되는 서비스, 영리를 목적으로 하지 않는 서비스 등은 FTA 발효에 따른 시장개방과는 관계없기 때문에 무역조정 지원 대상에서 제외(서비스업의 경우, 제조업과 마찬가지로 “FTA이행에 따른 수입의 증가로 6월 이상의 기간 동안 매출액 또는 생산량이 직전년도 동일기간의 매출액 또는 생산량과 비교하여 25%이상 감소”해야 무역조정지원을 받을 수 있음)

지원대상 확대 외에도 현재 명확하게 규정되어 있지 않은 업종 영위기간 요건을 신설하는 등 일부 미비사항도 보완

현재 무역피해 판정시 6월 이상의 매출액 등의 감소 여부를 직전년도 동일기간과 비교하여 판정하도록 하여, 간접적으로 무역조정 신청기업의 ‘업종 영위기간’을 2년으로 제한하고 있는데, 이를 명문화하여 무역조정 신청기업은 지정 신청일 당시 2년 이상 해당 업종을 영위하도록 규정

WTO 「서비스무역에 관한 일반 협정(GATS)」에 따라 서비스수입의 형태를 4가지로 규정하여 ‘FTA체결 상대국으로부터 국내 투자된 서비스법인’도 서비스 수입에 포함

* 서비스 수입의 형태

- 해외소비(해외 관광, 유학, 국적 비행기·선박 등의 해외 수리 등)
- 국경간 공급(우편 등에 의한 법률 자문, 외국통신사에 의한 뉴스 공급 등)
- 상업적 주재(외국인의 국내 투자 법인에 의한 서비스 공급)
- 자연인의 주재(국내에 서비스 공급인력 주재에 따른 서비스 공급)
- ‘FTA체결 상대국으로부터 국내 투자된 서비스법인’을 ‘FTA체결국가인들이 법인지분의 50% 이상 소유하거나, 이사 과반수 이상 임명권 보유’로 규정하여 서비스 수입과 관련된 규정 정비

자료: 산업자원부 참고자료 ‘FTA로 직접적 피해를 받는 서비스업도 무역조정지원 대상’

- 무역조정지원대상이 되는 서비스업은 통계청장이 「통계법」 제22조 제1항에 따라 고시하는 한국표준산업분류에서 아래 업종을 제외한 모든 업종

<표 4-1> 무역조정지원이 되는 서비스업 범위에서 제외된 업종

업종	한국표준 산업분류 번호
농업, 임업 및 어업	A
광업	B
제조업	C
건설업	F
전기업	351
수도사업	360
철도운송업	491
항공운송업	51
우편업	6110
중앙은행	6411
공공행정, 국방 및 사회보장행정	84
초등교육기관	851
중등교육기관	852
고등교육기관	853
특수학교, 외국인학교 및 대안학교	854
사회복지 서비스업	87
박물관 및 사적지 관리 운영업	9022
식물원, 동물원 및 자연공원 운영업	9023
스포츠 서비스업	911
수상오락 서비스업	9123
갬블링 및 베팅업	9124
그외 기타 오락관련 서비스업	9129
협회 및 단체	94
가구내 고용활동	97
달리 분류되지 않은 자가소비를 위한 가구의 재화 및 서비스 활동	98
국제 및 외국기관	99

자료: 지식경제부 공고 제2010-9호.

2) 지원 요건

(가) 기업 지원

- 제조업 및 서비스업을 영위하는 기업 중 FTA체결 상대국으로부터 수입증가로 인해 피해를 입거나, 입을 것이 확실한 기업으로 지식경제부로부터 무역조정지원기업으로 지정받고, 5년 이내 중소기업진흥공단에 지원을 신청하여 심사를 받음.

- 지원 요건은 무역조정지원 신청일 현재 2년 이상 경영한 기업으로
 - ① 신청일 이전 2년 이내의 6개월의 기간 동안 전체 매출액 또는 생산량이 그 직전년도 동일기간과 비교하여 25%이상 감소하거나,
 - ② 신청일 이전 2년 이내 6개월 동안 영업 이익, 고용, 가동률, 재고 등을 종합적으로 고려한 피해가 전체 매출액 피해에 상당할 것 또는,
 - ③ 신청일 이후 1년 이내의 6개월의 기간 동안 ②의 피해가 예상될 것 등의 요건을 갖추어야 함.
 - 또한 FTA 상대국으로부터 신청기업이 생산하는 상품(서비스)과 같은 종류이거나 직접적으로 경쟁하는 상품(서비스)의 수입증가가 피해의 주된 원인이어야 함.

(나) 근로자 지원

- 근로자 지원은 무역조정기업 등의 소속 근로자가 실직하거나 근로시간이 단축될 경우에 전직 및 재취업을 지원함.

- 구체적인 지원대상은 제조업 및 서비스업을 영위하는 기업 소속 근로자로서 노동부장관이 근로자대표 또는 사업주의 신청을 받거나 직권으로 무역조정근로자로 지정한 자임.
- 또한 무역조정근로자 뿐만 아니라 중소기업근로자, 장기실업자 등 취약근로자를 지원하고, 기업이 노동관계법상 대량고용변동을 신고할 경우와 경영상 해고계획을 신고할 경우의 소속 근로자도 동일하게 지원
- 근로자 지원 요건은 무역조정기업 및 무역조정기업 납품기업, 해외 이전 기업 등의 소속 근로자로서 실직 또는 근로시간이 단축될 것 등의 요건을 갖추어야 함.
- 여기서 납품기업은 총 매출액의 20%를 무역조정기업에 납품하는 기업을 말하며, 근로시간단축은 2월 이상 기간의 주당 평균 근로시간이 근로기준법상 소정근로시간 미만이고, 직전 6월의 주당 평균 근로시간에 비해 30%이상 단축되어야 함.

다. 지원 절차

1) 기업 지원 절차

- 피해기업의 신청 및 무역조정계획 수립 지원
 - FTA 체결·이행에 따라 심각한 피해 또는 피해 우려가 있는 기업이 무역조정지원센터(중소기업진흥공단 내)에 신청
 - 무역조정지원센터가 신청 기업의 경영상황에 대한 사전적 진단을 통해 타당성 있는 무역조정계획 수립 지원

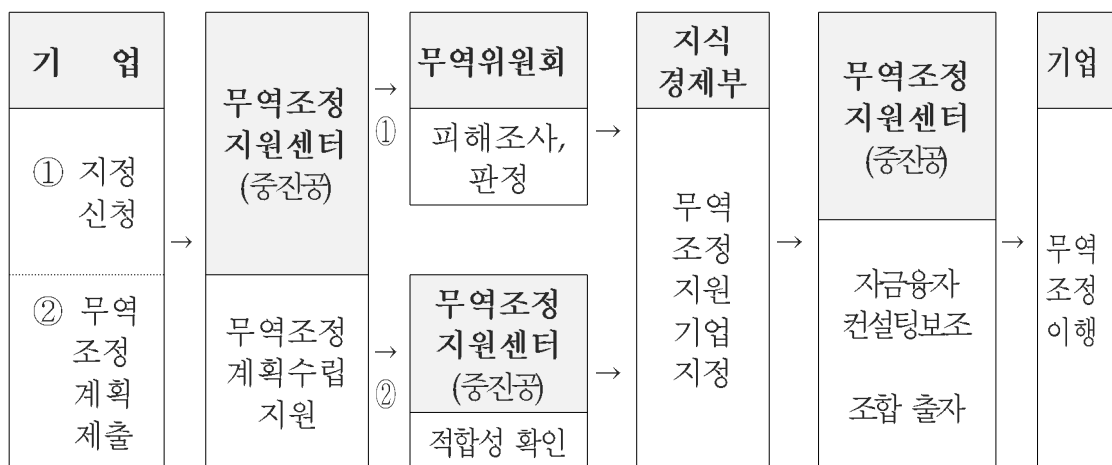
□ 무역피해 판정 및 무역조정계획 적합성 확인

- 무역위원회가 FTA로 인한 수입 급증 등 피해사실 및 피해 인과 관계를 심의·판정
- 무역조정지원센터는 피해사실이 입증된 기업에 대해서 무역조정 계획의 적합성 여부를 확인

□ 무역조정기업 지정 및 지원

- 무역위원회의 무역피해 판정 및 무역조정지원센터의 무역조정 계획 적합성 검토 결과에 따라 지식경제부에서 무역조정기업을 지정
- 지정된 기업에 대해서는 지원센터가 정보 제공, 컨설팅 및 융자 자금 등을 연계하여 지원

<그림 4-1> 기업 지원 절차



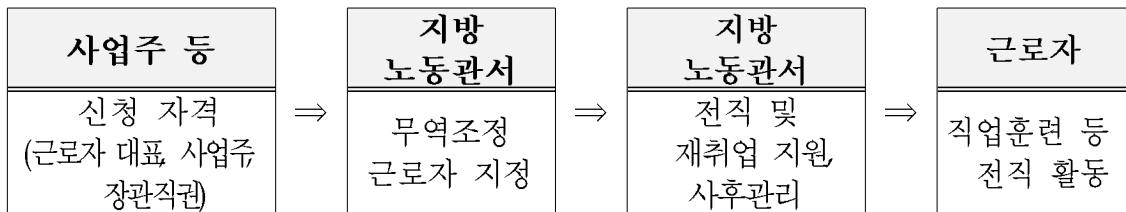
2) 근로자 지원 절차

□ 무역조정근로자 신청

- 사업주와 근로자대표가 노동부장관에게 무역조정 근로자 지정을 신청
- 폐업한 기업의 경우에는 폐업이전의 사업주, 근로자 대표, 또는 폐업 당시 근로자 3인의 동의를 받은 자가 신청 가능

□ 무역조정근로자 지정을 신청하면 노동부 장관(지방 노동 관서장)은 1개월 이내 그 여부를 결정하여 통지

<그림 4-2> 근로자 지원 절차



3) 지원 소요기간

- 무역위원회의 무역피해조사 심의기간이 1개월이지만, 심의내용이 복잡하거나 신청인이 정당한 사유를 제시하여 심의기간의 연장을 요청하는 등 심의기간의 연장이 필요하다고 인정되는 경우 1개월의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있음.
- 자금융자지원의 경우 30일 정도가 추가 소요되며, 컨설팅보조와 기업구조조정조합 출자의 경우는 60일 정도 추가 소요됨.

4) 신청 서류

- 신청 서류로는 무역조정지원기업 지정신청서, 무역피해사실 입증서, 무역조정 계획서, 최근 3년간의 재무제표 등의 증빙서류가 요구됨.

라. 무역피해 판단기준²⁴⁾

- 무역조정제도는 신청 기업의 매출감소와 자유무역협정 상대국으로부터 수입증가의 인과관계를 조사하여 무역피해 여부를 무역위원회 전체회의에서 심의·판정하게 되는데, 무역조정기업으로 지정받기 위해서는 무역피해에 대한 심의기준을 통과해야 함.
- 일반적으로 무역조정기업 신청기한은 피해가 발생한 때로부터 2년 이내 또는 피해가 예상되는 시기로 부터 소급하여 1년 이내이고, 심의 대상기간은 지정신청일 이전 2년 내 기간 중 6개월의 기간과 그 직전년도의 기간 중 동일기간(무역조정지원법시행령 제5조)임.
 - 무역피해가 예상되는 경우 심의 대상기간은 지정신청일 이후 1년 내의 기간 중 6개월 기간과 그 직전년도의 기간 중 동일기간임.
- 무역피해 판단기준으로 우선 검토되어야 할 사항은 무역피해품목의 매출구성비가 전체 매출액 대비 5% 이상이고, 매출(생산) 감소율이 전체 매출(생산) 감소율보다 높아야 함.
 - 또한 관계회사가 존재하는 경우, 매출액(생산량) 통합검토 결과 피해기준을 초과하여야 함.

24) 지식경제부, 무역위원회, 2008, 12, '무역조정지원제도와 무역피해 판단기준' 자료 참고.

- 그 다음으로 자유무역협정 상대국으로부터의 수입 증가 여부임.
 - FTA 상대국으로부터 피해 발생기간 수입물품의 수입금액(물량)이 비교 동일기간대비 증가하거나, 피해 발생기간을 포함한 최근 3년간 추세적으로 증가하여야 함.
 - FTA 상대국으로부터 수입물품의 수입금액(물량)이 같은 종류 또는 직접 경쟁물품의 국내 생산과 비교하여 상대적으로 증가한 경우에도 수입증가로 판단
- 셋째, 무역피해품목의 동종 또는 대체성에 대한 것임. 기업이 생산하는 상품과 자유무역협정 상대국으로부터의 수입상품이 동종 또는 직접적 경쟁상품인지 여부는 물리적 특성, 품질 및 용도, 소비자의 평가, 기능, 대체성, 유통경로, 관세품목분류번호(HS코드) 등을 종합적 검토하여 판단함.
 - 동종상품; 물리적 특성, 품질 및 용도, 소비자 평가, 기능, 대체성, 유통경로, HS 코드 등을 종합적으로 검토하여 같거나 그 기능, 특성 및 구성요소가 매우 유사한 상품
 - 직접적 경쟁 상품; '같은 종류의 상품' 판단 기준이 같거나 유사하지는 않더라도 그 기능이 같거나 상업적인 용도에서 상호 대체 사용이 가능한 상품
 - 동종 서비스; 서비스 제공의 수단 및 목적, 서비스의 품질, 서비스를 제공받는 수요자의 범위, 소비자의 평가, 해당 서비스업의 업무나 사업자를 규제하는 법령의 동일 여부 등을 종합적으로 검토하여 같거나 그 수단 및 목적, 수요자의 범위가 매우 유사한 서비스

- 직접적 경쟁 서비스; '같은 종류의 서비스' 판단 기준이 같거나 유사하지는 않더라도 목적이 같거나 상업적 용도에서 상호 대체 사용이 가능한 서비스

□ 넷째, 지원신청기업의 피해 기준임.

- 신청기업의 피해 발생기간 전체 매출액이 직전연도 동일기간과 비교하여 25% 이상 감소하여야 하며, 관계회사의 존재, 무역피해 품목의 매출액 감소율, 수입 이외의 요인의 영향을 동시에 검토하여 피해여부를 판단
- 또한 신청기업의 피해발생기간 전체 생산량이 직전연도 동일기간과 비교하여 25% 이상 감소하여야 하며, 외주가공의 포함여부, 관계회사의 존재, 무역피해품목의 생산량 감소율, 수입 이외 요인의 영향을 동시에 검토하여 피해여부를 판단
- 한편 신청기업의 피해발생기간의 영업이익, 고용, 가동률(서비스 시장점유율), 재고(서비스 거래의 수)를 종합적으로 고려하여 피해가 전체 매출액(생산량)의 25%이상 감소한 경우도 해당

□ 마지막으로 수입증가와 피해의 인과관계

- 국내 거래처(수요자)의 수입물품구매에 따른 납품물량 감소
 - 거래처(수요자)가 신청기업의 생산품(서비스)을 FTA 상대국으로부터의 수입상품(서비스)으로 대체함으로써, 신청기업의 납품물량(서비스공급)이 감소하거나, 감소할 우려가 있는 경우

- 거래처(수요자)의 수입물품 구매에 따른 납품단가 하락
 - 거래처(수요자)가 신청기업의 생산품(서비스)을 FTA 상대국으로부터의 수입품(서비스)으로 대체함으로써, 신청기업의 납품단가(서비스공급 단가)가 하락하거나, 하락할 우려가 있는 경우

- 수입물품의 수입증가에 따른 내수판매 부진
 - FTA 상대국으로부터 수입품의 수입증가로 국내 동종 또는 대체 시장이 잠식됨에 따라 동종품 또는 대체재를 생산하는 신청기업의 내수판매 부진이 발생하거나, 발생할 우려가 있는 경우

- 수입물품의 가격하락에 따른 판매가격 하락
 - FTA 상대국으로부터 수입품(서비스)의 가격하락으로, 신청기업이 생산하는 동종상품(서비스) 또는 대체재의 판매가격이 하락(인상 억제)하거나, 하락(인상 억제)할 우려가 있는 경우

마. 지원 내용

1) 기업 지원 내용

정보 제공(법 제7조)

- 정부, 무역조정지원 위원회, 무역위원회 등에서 수행하고 있는 정책 및 지원 현황을 통합 제공하는 협조체제 구축

- 무역피해 및 지원대상 등을 사전에 자율적인 평가를 통해 진단할 수 있는 온라인 자가진단 시스템 구축 등

□ 용자 지원(법 제8조)

- 자금 회전에 어려움을 겪는 기업은 원·부자재 및 공장 부지 매입비 등 단기 경영자금 즉시 지원
- 구조조정계획 이행을 위한 기술개발 및 설비투자 등 경쟁력 확보를 위한 자금 지원

□ 상담 지원(법 제9조)

- 무역조정전략(사업전환, 사업구조개편 등), 경영·기술 개선 및 경영혁신 상담지원 등 맞춤형 컨설팅 지원

□ 출자지원(법 제10조)

- 기업구조조정 전문회사가 조합을 결성하여 무역조정기업에 투자하고자 하는 경우 정부는 50% 이내 자금 출자 가능

2) 근로자 지원 내용

□ 근로자지원(법 제12조, 13조)

- 무역조정 근로자에 대한 전직 또는 재취업에 필요한 정보제공, 상담지원 및 자금지원(고용유지지원금 등)
- FTA 신속지원팀 설치, 고용지원 출장센터 등 고용지원 서비스 인프라 확충, 전직지원 서비스 및 맞춤형 직업훈련

- 전직지원제도 강화, 훈련지원체계 개선, 지역고용사업 확충, 훈련 연장급여 활성화 등
- FTA이행 결과 성장하는 산업에 대한 전문인력 양성을 통해 양질의 일자리 창출 촉진

3) 지원시책

□ 중산기금 자금 용자

- 사업전환 등 무역조정계획 이행에 필요한 시설자금(토지구입비 제외), 운전자금 용자
- 업체당 40억 원 한도, 대출기간은 8년(거치 3년 포함)이내, 운전 자금은 5억 원 한도, 5년(거치 2년 포함) 이내

(글상자) 2010년도 지원시책 - 용자지원

<p>① 2010년도 지원규모; 300억 원</p> <p>② 용자지원 범위</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 시설자금 <ul style="list-style-type: none"> - 생산설비 및 시험검사장비 도입 등에 소요되는 자금 - 정보화 촉진 및 서비스 제공 등에 소요되는 자금 - 공정설치 및 안정성평가 등에 소요되는 자금 - 사업장 건축자금(토지구입비 제외), 임차보증금 - 사업장 확보자금(매입, 경·공매) - 기업간 인수·합병계약에 의거 유·무형자산, 주권 인수 등에 소요되는 자금 ○ 운전자금 <ul style="list-style-type: none"> - 제품생산 비용 및 기업경영에 소요되는 자금 - 기타 사업전환 및 무역조정과 관련한 기업경영에 소요되는 경비

③ 용자조건

- 대출금리(변동금리) : 공공자금관리기금 대출금리에서 0.7%p차감
(기준금리)
 - 기업평가등급 및 담보종류에 따라 금리 차등적용
- 대출기간
 - 시설자금 : 8년 이내(거치기간 3년 이내 포함)
 - 운전자금 : 5년 이내(거치기간 2년 이내 포함)
- 대출한도 : 업체당 연간 40억 원(운전자금은 5억 원)
 - 단, 20억원 이상 시설투자기업의 운전자금은 7억원

④ 용자방식

- 중소기업진흥공단에서 용자신청·접수하여 용자대상 결정 후 중소기업진흥공단(직접대출) 또는 금융회사(대리대출)에서 신용, 담보부(보증서 포함) 대출
- 중소기업진흥공단에서 직접대출로 용자하는 자금 중 일부 자금은 주식·사채 인수 방식으로 병행 지원(성장공유형 자금지원)

⑤ 용자제한 기업

- 세금을 체납중인 기업
- 전국은행연합회의 “신용정보관리규약”에 따라 연체, 대위변제·대지급, 부도, 관련인, 금융질서문란, 화의·법정관리·기업회생 신청·청산절차 등의 정보가 등록되어 있는 기업
- 기타 허위 또는 부정한 방법으로 자금을 신청하거나, 대출자금을 용자목적이 아닌 용도로 사용한 기업
- 임직원이 자금횡령 등 사회적 물의를 일으킨 기업
- 자산규모 50억 원 이상인 기업 중 기금 대출 잔액(용자예정금액 포함)이 20억 원 이상인 기업 또는 자산규모 50억 원 미만인 기업 중 기금 대출 잔액 30억 원 이상인 기업으로 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따른 감사인의 외부감사보고서 미제출기업(신청 당해연도 회계 결사에 대한 외부감사계약 체결기업은 용자 대상으로 포함)
- 제조업의 경우 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 무등록 공장
- 용자심사에서 탈락한 기업으로 6개월이 경과되지 아니한 기업(신청연도가 다르거나 자금종류가 다를 경우에는 제외)

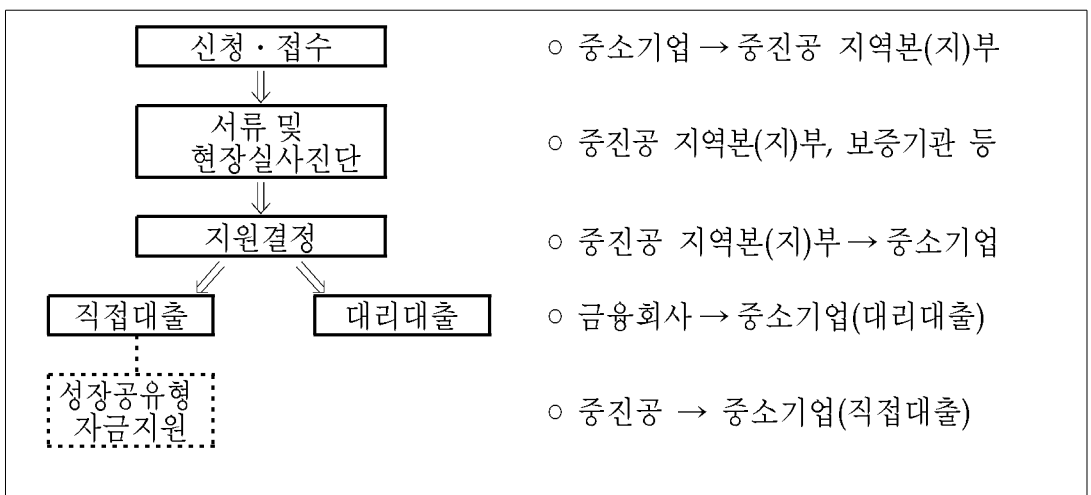
⑥ 용자 한도

- 중소기업창업및진흥기금의 용자잔액 기준으로 50억원 (수도권 제외한 지방소재기업은 60억 원) 또는 매출액의 150%
 - 매출액 한도 예외 적용 : 시설자금

⑦ 용자 절차

- 용자 신청·접수 : 중소기업진흥공단 지역본(지)부에 용자신청 서식 및 관련 서류를 갖추어 신청·접수
- 진단·평가
 - 기술성, 사업성, 미래성장성, 경영능력, 사업계획 타당성 등을 종합 진단·평가하여 기업평가등급(Rating)을 산정
- 평가결과 일정 기업평가등급 이상인 기업을 대상으로 용자여부 결정
 - 2009.1월 이후 5인 이상 추가 고용실적이 있는 기업은 평가 우대
- 자금대출 : 용자대상으로 결정된 기업에 대하여 용자약정을 체결 후 대출
- 사후관리 : 대출 후 당초 정해진 용도에 부합하는 자금집행 여부의 점검을 위해 대출기업에 대한 관련자료 징구 등 실태조사 실시
 - 대출자금의 용도와 사용시는 자금 조기회수 등의 제재조치 실행

< 용자 체계도 >



자료: 지식경제부 공고 제2010-9호.

□ 컨설팅 비용 보조

- 무역조정지원기업의 경영, 회계, 법률, 기술, 생산 등에 대한 컨설팅 비용 보조
- 업체당 최대 2,400만 원 한도(소요비용의 80%까지 지원)

(글상자) 2010년도 지원시책 - 상담지원

① 2010년도 지원규모; 3.5억 원	
② 지원한도 : 업체당 2,400만 원 이내 보조(소요 비용의 80%이내)	
③ 상담지원 분야	
분 야	세부 지원내용
무역조정 전략 분야	<ul style="list-style-type: none"> · 무역조정계획 수립단계에서 도출된 전사적 진단결과를 바탕으로 경쟁력회복(제고) 방향 및 전략, 실행방안 제시 · 사업전환, 사업·조직개편, 재무구조조정, 차별화전략, 정보화 전략 등
부문별 경영 기술 개선 분야	<ul style="list-style-type: none"> · 경영 및 기술(생산) 분야에서 문제가 되는 특정분야(요소)에 대한 개선방안 도출 및 실행방안 제시 · 생산·엔지니어링, 품질관리, R&D, 마케팅, 고객관리시스템, 인사 관리, 재무관리, 원가관리, 유통·물류, 정보화, 인증 등

자료: 지식경제부 공고 제2010-9호.

□ 기업구조조정조합 출자

- 무역조정지원기업에 투자하려는 기업구조조정 전문회사가 결성한 기업구조조정 조합에 출자
- 출자금액의 최대 50% 출자(무역조정지원기업에 대한 투자비율이 출자금의 50% 이상인 경우)

□ 정보 제공

- 무역조정에 필요한 자금, 인력, 기술, 판로, 입지 등에 관한 정보 제공

2. 비농업분야 무역조정지원제도 운용 실태와 사례

가. 무역조정지원 신청 현황

- 2007년 4월 무역조정지원제도 시행 이후 2010년 8월 11일 현재 실제 지원을 신청한 기업은 6개 기업이며, 이 중 5개 기업만 무역조정지원기업으로 지정되어 용자 및 상담 지원을 받고 있음.
- 지원을 신청한 기업은 제조업 2개사 삼원금속(주), (주)좋은시계 등과 가공식품업체 4개사 (주)두레마을, 거인식품(주), (주)제주돈누리포크, (주)안동간고등어 등임.
- (주)두레마을, 거인식품(주), (주)제주돈누리포크 등은 한칠레 FTA, 삼원금속(주), (주)좋은시계, (주)안동간고등어 등은 한·EFTA FTA로 인한 매출 및 생산 감소를 이유로 무역조정지원을 신청
- 이 중 삼원금속(주)은 수출감소로 인한 매출감소라는 이유로 인해 무역조정지원기업으로 지정받지 못하였음. 나머지 5개 기업은 FTA로 인한 피해를 인정받아 무역조정지원기업으로 지원 결정을 받았음.

□ 가공식품산업 중 머루주를 생산하고 있는 (주)두레마을은 전년 동기 대비 45%의 매출감소를 이유로 2008년 8월 무역조정지원을 신청하였고, 그 결과 운전자금 4.5억 원의 융자지원과 1,600만 원의 상담지원을 받았음.

○ 돈육가공업체인 거인식품(주)은 전년 동기대비 28%의 생산감소를 이유로 2008년 10월 무역조정지원을 신청하였고, 피해판정이 적정하다는 무역위원회의 심의 결과에 따라 운전자금 1억 원의 융자지원과 1,600만 원의 상담지원을 받았음.

○ 돈육가공 및 유통업체인 (주)제주돈누리포크는 전년 동기대비 31.6%의 매출감소를 이유로 2009년 4월 무역조정지원을 신청하였고, 같은 해 7월 운전자금 1억 원의 융자지원을 받았음.

○ (주)안동간고등어는 전년대비 19.5%의 매출감소와 전년대비 51%의 영업이익 감소를 이유로 2009년 9월 무역조정지원을 신청하였고, 피해판정이 적정하다는 무역위원회의 심의 결과에 따라 2009년 12월 운전자금 3억 원의 융자지원을 받았음. 현재 1,600만 원의 상담지원이 진행 중임.

□ 무역조정지원제도가 시행된 지 3년이 지난 동안 단지 6개 기업만이 지원 신청을 하였고, 이 중 5개 기업이 지원을 받았음.

□ 지원신청이 저조한 이유는

○ FTA로 인한 피해가 예상보다 크지 않았음을 의미.

- 신청기업이 제시한 FTA 체결국은 한칠레와 한EFTA로 양허수준이 높지 않고 교역규모가 크지 않았기 때문으로 분석

- 다음으로 무역조정지원제도의 엄격한 지원요건이 지원신청 저조의 이유임.
 - 현행 지원요건인 매출 및 생산감소 25% 기준(미국은 5% 기준)은 지나치게 엄격한 기준이어서 이 정도 수준까지 오게 되는 기업은 회생 가능성이 매우 희박한 상태에 처함.
- 이외에도 까다로운 무역피해 적용기준, 복잡한 지원절차에 따른 장기 소요 기간 및 다른 지원대책과의 차별적 혜택이 거의 없다는 점 등이 기업들이 신청을 꺼리는 주요 원인으로 나타남.

<표 4-2 > 무역조정지원기업 지정 신청 및 지원 현황 (2010년 8월 11일 현재)

구 분		삼원금속(주)	(주)두레마을	거인식품(주)	(주)좋은시계	(주)제주돈누리포크	(주)안동간고등어
주생산품목		수전금구류 (수도꼭지)	머루주 (포주주의 대체제)	돈육가공	시계제조업	돈육가공 및 유통	염장고등어
지정신청일		'08.7.9	'08.8.14	'08.10.6	'09.3.6	'09.4.17	'09.9.08
신청사유		매출감소 (전년 동기대비 27%)	매출감소 (전년 동기대비 45%)	생산감소 (전년 동기대비 28%)	매출감소 (전년 동기대비 49.5%)	매출감소 (전년 동기대비 31.6%)	매출 및 영업이익감소 (전년 대비 19.5%/51%)
수입국가		스위스 (한-EFTA FTA)	칠레 (한-칠레 FTA)	칠레 (한-칠레 FTA)	스위스 (한-EFTA FTA)	칠레 (한-칠레 FTA)	노르웨이 (한-EFTA FTA)
실태조사(예정)일							
- 무역조정계획 조사		'08.7.21~22	'08.9.4	'08.10.21	'09.3.11	'09.5.18	'09.10.23
- 무역피해 조사		'08.8.5	'08.9.4	'08.10.21	'09.3.9	'09.4.23	'09.10.20
무역위원회 심의일		'08.8.27(부지정)	'08.9.24(심의) '08.10.22(재심의)	'08.11.26	'09.3.25	'09.5.27	'09.10.28
평가위원회 개최일		미 개최	'08.10.28(심의)	'08.12.9(서면 심의)	'09.4.6(서면 심의)	'09.6.3(서면 심의)	'09.11.3(서면결의)
무역위 심의결과		무역조정지원기업 부지정 (수출감소로 인한 매출감소)	피해판정 적정	피해판정 적정	피해판정 적정	피해판정 적정	피해판정 적정
무역조정지정일		부지정	'08.10.31	'08.12.15	'09.4.7	'09.6.4	'09.11.4
용자지원			운전 2억원(신용) '08.12. 1 대여 운전 2.5억원(신용) '10.15.28 대여	운전 1억원(신용) '09. 2. 3 대여		운전 1억원(신용) '09. 7. 14 대여	운전 3억원(신용) '09. 12. 07 대여
상담지원 (컨설팅)	지원금		16백만원 ('09.1.22~4.30)	16백만원 ('09.3.2~12.12)			진행 중 16백만원 (('10.6.5~10.1)
	분야		마케팅 전략수립	B2B 영업 활성화 전략수립 및 실행			

자료: 중소기업진흥공단 무역조정지원센터

나. 무역조정지원 사례 분석

1) 거인식품(주)

(가) 신청배경 및 승인결과

- 돈육가공업체인 거인식품(주)은 한칠레 FTA 발효 이후 칠레산 돼지고기의 수입이 증가함에 따라, 업체의 생산량이 감소했다는 이유로 2008년 10월 6일 무역조정지원기업 지정을 신청하였음.

<표 4-3> 거인식품(주)의 기업 개요

업체명	(주)거인식품	총자산('08)	3,924백만 원
대표자명	김 윤 하	매출액	'06 10,740백만 원
설립일자	1991. 3. 1		'07 10,079백만 원
종업원 수	27		'08 10,132백만 원
주생산품목	돈육가공	자본('08)	973백만 원
주소	경북 고령군	산업분류번호 (HS코드)	10129 (0203)

자료: 지식경제부(2009.6) 무역정책과 '무역조정지원기업 매출액 분석'

- 한칠레 FTA 관세철폐 일정에 따르면, 칠레산 수입상품의 관세율은 10년간 단계적으로 철폐될 예정²⁵⁾

○ 칠레산 냉동돈육 수입량; 2003년 15,260톤 → 2004년 23,203톤
→ 2007년 42,486톤

○ 칠레산 냉동돈육 관세율; 2003년 25.0% → 2004년 23.8%
→ 2007년 16.7% → 2008년 14.3%

25) 칠레산 수입상품의 95% 이상을 차지하는 냉동 포장육의 관세율은 첫해인 2004년 1.2% 하락하고 그 후 매년 2.3~2.4%씩 하락하고 있음.

- 칠레산 수입은 금액 및 물량면에서 지속적으로 증가하였으며, 수입의 약 60~70%(금액기준)를 차지하는 삼겹살의 수입도 증가

<표 4-4> 칠레산 삼겹살의 수입 현황(금액)

(단위: 천 달러, %)

2005. 5~10월	2006. 5~10월(비교동일기간)		2007. 5~10월(피해발생기간)	
금액(A)	금액(B)	증가율((B-A)/A)	금액(C)	증가율((C-B)/B)
26,580	31,833	20	41,367	30

자료: 무역협회 무역통계자료, 지식경제부(2009.6) 무역정책과 '무역조정지원기업 매출액 분석'

<표 4-5> 칠레산 삼겹살의 수입 현황(중량)

(단위: 톤, %)

2005. 5~10월	2006. 5~10월(비교동일기간)		2007. 5~10월(피해발생기간)	
중량(A)	중량(B)	증가율((B-A)/A)	중량(C)	증가율((C-B)/B)
7,766	8,990	16	11,115	24

자료: 무역협회 무역통계자료, 지식경제부(2009.6) 무역정책과 '무역조정지원기업 매출액 분석'

- 무역위원회는 거인식품(주)에 대한 무역피해 심의 결과, 외국과의 자유무역협정 이행으로 인해 무역피해를 입었다고 결정

- 무역위원회는 칠레산 돼지고기의 수입증가와 거인식품(주)의 돼지고기 생산량 감소가 인과 관계가 있는 것으로 판단하였음.

- 칠레산 돼지고기 수입가격이 거인식품(주)의 돼지고기 납품단가 상승을 억제하였고, 거인식품(주)의 주요 거래처가 칠레산 수입 돼지고기로 수요를 대체함에 따라 신청업체의 납품물량이 감소하고 납품단가 상승이 억제되었음.

- 가격이 저렴한 칠레산 돼지고기의 국내시장 점유율 증가에 따라, 칠레산 수입상품이 신청업체의 내수 판매에 부정적인 영향을 미쳤음.
- 거인식품(주)은 지식경제부의 무역위원회의 무역피해심의회와 무역조정계획평가위원회의 평가결과에 따라 자금융자와 컨설팅 지원 등을 받게 되었음.

(나) 지원 실태

□ 융자지원

- 거인식품(주)에 지원되고 있는 융자지원 규모는 운전자금 1억 원 (신용)으로 이 지원금은 해당 기업에게 자금 운영상의 유연성을 제공하는 효과가 있음.
- 기업규모 측면(연간 순영업 이익 8억 원 정도)에서 융자지원금 1억 원은 실질적인 무역조정 역할을 수행하고 있는 것으로 평가 되고 있음.²⁶⁾

□ 상담지원

- 거인식품(주)은 무역조정지원센터로부터 1,600만 원의 상담자금 지원을 받아 매주 1회씩 경영전문 컨설턴트가 방문하여 컨설팅 자문을 받았음.
- 동기업은 상담 지원을 통해 B2B 영업 활성화 전략수립 및 실행을 모색하였으나, 기대와는 달리 일반적인 상담 프로그램만이 제시 되어 상담 지원의 질적 개선문제가 제기되었음.²⁷⁾

26) 전재완, 정인교, 2010, '우리나라 무역조정지원제도의 실효성에 대한 연구'

2) (주) 안동간고등어

(가) 신청 배경 및 승인 결과

- (주) 안동간고등어는 한EFTA FTA 발효 이후 노르웨이산 냉동고등어 수입 급증에 따라, 업체의 매출 및 영업이익이 감소했다는 이유로 2009년 9월 8일 무역조정지원기업 지정을 신청하였음.
- 국내 간고등어시장 규모는 2003년 180억 원 → 2005년 400억 원 → 2007년 500억 원으로 지속적으로 성장하고 있음.
- 그러나 노르웨이산 냉동고등어가 수입 이후 염장처리·진공포장 등 가공을 거쳐 간고등어 형태로 시중에 유통됨에 따라 (주)안동간고등어의 생산 품목과 직접적인 경쟁관계에 있는 것으로 확인됨.
- 노르웨이산 냉동고등어 수입량
2005년 3,145톤 → 2006년 4,481톤(42.5%) → 2007년 7,212톤(60.9%) → 2008년 4,468톤(△38.0%)

※ ()안은 전년대비 증감율, 2008년은 환율 및 현지가격 상승으로 수입감소
- 가공처리된 노르웨이산 냉동고등어 수입제품은 대형마트, 인터넷 쇼핑몰 등을 중심으로 판매가 되고 있으며, 신청업체 안동간고등어 제품의 약 70% 수준(400g 기준)인 가격경쟁력을 바탕으로 시장을 잠식하였음.

27) 전재완, 정인교, 2010, '우리나라 무역조정지원제도의 실효성에 대한 연구'

○ 이에 따라 (주)안동간고등어는 가격 및 품질경쟁력이 높은 노르웨이산 간고등어와의 경쟁을 위해 최근 3년간 납품단가를 계속 동결하였으며, 이로 인해 매출액 및 영업이익 감소라는 피해를 입은 점 등이 인정되었음.

□ 무역위원회는 (주) 안동간고등어의 무역조정지원기업 신청에 대한 심의·의결을 통해, 노르웨이산 냉동고등어 수입 급증에 따른 무역 피해를 인정하였고, 2009년 11월 4일 무역조정지원기업으로 지정

(나) 지원 실태

□ 용자지원

○ (주)안동간고등어에 지원되고 있는 용자지원 규모는 운전자금 3억원(신용)임. 이 용자지원을 통해 (주)안동간고등어는 기업경쟁력을 제고할 수 있게 되었다고 평가

□ 상담지원

○ 현재 2010년 6월 5일부터 무역조정지원센터로부터 1,600만 원의 상담자금 지원을 받아 컨설팅 자문이 진행 중에 있음.

3. 정책 시사점

가. 비농업부문 무역조정지원제도의 문제점

□ 현행 무역조정지원제도는 FTA추진 확대에 따른 대책으로서 의의가 있으나, 지원시책으로서의 실효성이 낮다는 것이 대체적인 평가

□ 특히, 미국의 무역조정지원제도에 비해 국내 무역조정지원제도의 피해기준 요건이 상당히 높아(매출액 또는 생산액이 25%이상 감소) 무역조정지원 신청이 용이하지 않음.

※ 그동안 법률 개정을 거쳐 지원범위와 기준을 완화했지만 여전히 무역조정지원제도 활용도가 낮고 기업의 관심도 적은 편임.

○ 2009년 무역조정지원법 개정(2009.4.22)²⁸⁾에서 25% 매출감소 기준을 하향조정할 수 있도록 허용했지만, 기준이 완화되면 도덕적 해이가 발생하고, 재정부담이 커진다는 이유로 실제에서는 전과 동일한 기준이 적용되고 있음.

○ 관련 업계는 6개월 이상 동안 매출감소율 25% 이상을 충족해야 하는 피해기준 요건에 대해, 매출액 25%가 감소할 때까지 기업이 생존하기 힘들며, 경쟁력 회복차원에서도 정책실효성이 낮으므로 요건의 대폭적인 완화를 요구하고 있는 실정

28) 제6조 (무역조정지원기업의 지정 등)

② 1. 기업이 심각한 피해(6개월 이상의 기간으로서 대통령령으로 정하는 기간에 해당 기업의 전체 매출액 또는 생산량이 대통령령으로 정하는 비율 이상 감소하거나 해당 기업의 영업이익, 고용인원, 가동률, 재고 등을 종합적으로 고려한 피해가 전체 매출액 또는 생산량이 대통령령으로 정하는 비율 이상 감소된 것에 해당하여야 한다)를 입었거나 입을 것이 확실할 것

- 미국의 TAA상 기업 무역조정지원제도의 피해기준 요건은 고용 감소 및 생산·매출 5% 감소로 지원인증승인율은 거의 100%에 가까우며, 피해 요건 및 인과 관계를 충족시키기 용이

□ 이에 따라 피해기준 조정방안으로 현행 ‘매출 또는 생산액 기준 25%이상’ 완화의 필요성이 제기되고 있음.

- 특히, 중소기업의 경우 현행 무역조정 지정요건(25%)을 충족할 시기에는 이미 한계상태에 도달하여 경쟁력 상실로 회복가능성이 떨어지므로 한계 기업이 되기 이전에 지원이 필요

- FTA 피해기업이 회생불능 상태로 가기 이전에 지원을 받을 수 있도록 피해기준요건을 매출 및 생산 감소율 5~15%²⁹⁾ 수준으로 완화하자는 의견이 업계의 입장
- 피해요건 기준을 완화하더라도 엄격한 피해 입증 절차 및 예산 통제를 통해 재정소요 제어는 가능할 것이라는 것이 업계 입장

29) 일반적 경기변화에 따른 매출액 변동폭과 기업의 손익전환점이 되는 매출감소율을 고려하여 피해기준요건을 산정한 경우임. 중소기업제조업 21개 업종의 5년간 평균 매출액 변동폭은 3.83%, 한국은행이 4년간의 중소기업 매출을 분석한 결과 손익분기점이 되는 매출액 감소율은 11.29%로 나타남. 따라서 3.83%+11.29%≒15%를 피해기준으로 설정하는 것이 타당하다는 의견임.

또한 「한-EU, 인도 FTA추진에 따른 국내산업 영향 조사, 정인교」 용역 내용 중 기업설문조사(465개 기업, 2009.6)에서 무역조정 적정 피해기준은 매출액 감소 15% 이상이 적정하다는 응답이 54.4%로 조사됨. 또한 2008년도 폐업기업의 매출 증감율을 분석한 결과, 감소율이 5~10%사이에서 폐업기업이 급증한 것으로 나타남(전체 매출감소 평균값: △4.73%). 특히 매출 감소율 5~10% 수준에서 폐업기업의 숫자가 급증하는 것으로 나타나, 기업회생 지원을 한다면 매출액이 5% 감소 이전이 적정 시점이라는 의견도 있음.

<표 4-6> 정책자금별 지원현황

(단위: 억원, 개)

구 분	2008년				2009년 4월 현재			
	연 예산 (a)	지원 업체수	지원 금액 (b)	집행률 (b/a)	연 예산 (a)	지원 업체수	지원 금액 (b)	집행률 (b/a)
창업초기 기업 육성자금	7,400	1,873	7,400	100%	10,000	2,067	5,762	57.6%
신성장 기반자금	13,411	2,184	13,411	100%	11,900	1,544	5,952	50.0%
사업전환 자금	1,148	230	1,148	100%	1,175	108	422	35.9%
무역조정 자금	300	1	2	0.67%	300	1	1	0.33%

자료: 지식경제부 무역정책과, 2009, 6

- 다음으로 무역조정지원에 대한 지정절차가 복잡하고, 신청기업들의 행정부담이 크다는 인식이 많음.
- 무역조정지원제도의 지원절차는 신청 → 무역위원회 피해심의 → 무역조정계획평가위원회 심의 → 지정 등의 순으로, 피해기준 요건에 대해 전원합의체인 ‘무역위원회(9인으로 구성)’ 심의에서 입증에 필수적이며, 또한 12인의 전문가로 구성된 ‘무역조정계획평가위원회’ 심의가 이루어져야 무역조정지원 대상으로 지정받게 되었음.
- 이에 따라 의사결정의 신속성 및 지원 절차 간소화를 위하여 2009년에는 무역조정계획평가위원회를 폐지(2009.4.22 법률 개정).
- 그럼에도 불구하고 무역조정지원 대상자로 지정되기까지의 소요 기간이 너무 길다는 문제(최장 90일)가 남아있으나 무역조정계획평가위원회의 폐지에 따른 무역조정계획심사 30일 기간만 절감

- 그러나 매출액이 25%이상 감소한 기업은 사실상 파산 상태에 놓여 무역조정지원 결정을 받더라도 지원이 너무 늦게 이루어질 가능성이 큼.
- 아울러 매출액 25% 감소 여부를 확인하는 무역피해 입증책임은 무역조정지원을 신청한 업체에 부과하고 있어 기업의 행정부담이 가중되고 있음.
- 이러한 점이 사실상 중소기업의 무역조정지원제도의 신청을 가로막는 등 제도의 실효성을 떨어뜨리고 있음.
- 무역조정지원제도는 피해기업 지원이라는 특수성에도 불구하고, 다른 여타 정책자금과 금리 등 지원조건에서 차별적인 혜택이 없음.
- 이에 따라 무역피해를 입은 기업이라도 무역조정지원신청을 회피하는 기업이 많으며, 지정요건 완화 외 우대금리 적용 등 신규 지원제도 도입이 필요하다고 판단

나. 농업분야의 무역조정지원제도 운용에 주는 시사점

- 제조업 및 서비스업과 마찬가지로 농업분야에서도 보다 체계적이고 사전적인 지원체계를 마련하는 것이 필요
- 이미 제정되어 시행되고 있는 ‘자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법’은 보상차원에서 마련된 성격이 강하며, 효율적인 대내협상의 수단으로서는 문제가 있다는 지적이 있음. 이에 따라 무역조정지원제도의 적용 대상을 농업으로 확대하는 방안이 제시되고 있음.

- 미국의 경우 농업도 무역조정지원제도 내에서 함께 이루어지고 있는데 반해 우리나라는 제조업과 서비스라는 대상을 명시함으로써 농업을 무역조정지원제도의 대상에서 제외하였음.

□ 효과적인 농업부문에 대한 무역조정지원제도 마련을 위해서는 이미 시행되고 있는 비농업부문 무역조정지원제도 운용에서 시사점을 얻을 수 있음.

- 앞서 살펴본 바와 같이, 비농업 무역조정지원제도의 문제점은 피해를 입은 기업이나 근로자의 입장에서 제도에 대한 별다른 유인을 못 가져 정책의 실효성이 떨어지는 데 있음.

- 무역조정지원 대상자로 선정되기 위한 절차가 너무 엄격하고, 복잡하며, 신청 기업들의 행정 부담을 가중시킨다는 점과 다른 정책지원제도와 차별적인 지원이 부족하다는 것이 가장 큰 지적

□ 따라서 농업부문에 대한 효과적이고 실효성 있는 무역조정지원제도 운용을 위해서는 첫째, 해당 농가나 생산자들의 제도 진입이 수월해야 함.

- 무역조정지원 대상 자격요건을 가급적 간단하고 명료하게 규정하고, 해당 농가나 생산자의 행정 부담을 최소화하는 것이 필요

- 매출액이 25% 감소한 기업에 대한 무역조정지원은 정책 실효성이 없는 것으로 보이므로 지나치게 엄격한 기준의 무역조정지원제도의 지원 요건은 효과적이지 못함.

→ 따라서 대상 농가나 생산자가 제도를 쉽게 활용할 수 있도록 지원기준을 낮추는 것이 요구됨. 다만, 지원기준을 낮출 경우 발생할 수 있는 도덕적 해이에 대한 방지책을 같이 마련

- 우리나라의 경우 비농업 무역조정지원제도에서 피해입증 책임을 신청 기업이 하도록 하고 있는데 반해, 미국의 경우는 상무부가 구축한 데이터와 분석방법으로 피해입증여부를 결정하고 있음.³⁰⁾

→ 따라서 농업부문의 무역조정지원제도도 신청 농가나 생산자(그룹)의 행정 부담을 덜어주기 위해 단일 기구에서 이를 입증할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요

□ 둘째, 제도의 관리나 운영에 있어 일원화된 창구가 요구됨.

- 비농업부문 무역조정지원제도의 경우 기업은 지식경제부, 근로자는 노동부에서 관할하고 있으며, 피해판단 기준 심의는 무역위원회에서 주관하고 있음.

- 농업부문의 경우는 신청, 절차, 지정 등 모두 농림수산물식품부에서 일관되게 주관하는 것이 바람직함. 단 해당 농어민을 직접 담당하는 지자체의 역할을 감안한 유기적 일관체제를 구축하는 것이 필요

□ 셋째, 농업부문에 대한 무역조정지원제도는 본래 취지에 맞게 무역자유화에 대한 보상 차원이 아닌 자생력 제고 차원에서 운영되는 것이 중요

- 이를 위해서는 현금지원 규모를 적정 수준으로 축소하고, 컨설팅 지원 규모를 늘리는 것이 바람직함.

³⁰⁾ 정인교, 2010, '현행 무역조정지원제도(TAA) 현실화되어야'

- 농업부문의 무역조정지원제도는 완화된 승인 조건 하에서 농가의 자생력을 향상시킬 수 있도록 체계적인 컨설팅지원을 증대하는 것이 바람직(정부예산에 큰 부담이 될 수 있는 용자지원제도를 축소하고, 장기적으로 자생력 향상과 직접적으로 관계된 컨설팅 부분의 정부지원 규모를 높일 필요가 있다고 판단됨).
- 이는 무역조정지원시 발생할 수 있는 도덕적 해이를 방지하고, 농업부문에 대한 FTA 이행지원특별법의 운영과정에서 나타날 수 있는 과대 보상, 기금의 효율성 저하, 관리체계 미비 등 문제점을 극복할 수 있는 대안의 하나임.
 - 특히 컨설팅지원 중에서 폐업을 포함한 업종전환 관련 컨설팅 지원 비중을 확대하는 것이 필요
 - 수입품과의 경쟁에서 피해를 입어 회생 가능성이 없어 보이는 농가는 가급적 업종전환을 유도하는 것이 효과적일 것임. 즉, 무역피해를 입어 한계상황에 놓여 있는 농가는 회생보다는 퇴출 과정을 용이하게 만들 수 있는 제도로 운영되는 것이 바람직
 - 경쟁력이 낮은 농가를 희생시키는 무역조정지원의 경우는 FTA 기본방향과 상치
- 아울러 무역조정지원제도가 무역왜곡효과가 적은 폐업 및 업종 전환에 대한 지원 또는 기술개발지원 중심으로 운영될 경우, WTO의 「보조금 및 상계조치에 관한 협정」과 상충될 가능성도 적어지게 됨.

- 마지막으로, 농어업부문에 대한 무역조정지원제도를 마련할 경우, 현재 별도로 진행 중인 농업부문 개방관련 지원제도들과 중장기적으로 어떻게 조화를 이루어야 하는지에 대해 검토할 필요가 있음.
- 이미 제정된 '자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법'에 따라 조성된 '자유무역협정이행기금'과는 차별화할 것인지 아니면 통합 운영할 것인지에 대해 검토해야 할 것임.
- 여러 개의 특별법안과 이에 따른 유사한 기금의 중복운용은 비용 측면의 효율성을 고려할 때 좀 더 체계적으로 운영하고 관리할 필요가 있음.

제5장 농어업분야의 무역조정지원제도 운용방안

1. 현행 FTA 피해보전제도의 문제점

- 우리나라는 현재 명시적으로 농어업분야 무역조정지원제도를 운영하고 있다기보다 칠레와의 FTA 체결 및 이행에 따라 사실상 무역조정지원제도의 기능을 하는 FTA 이행지원제도를 운영하고 있음.
- 한-칠레 FTA의 국내비준과정에서 농업피해대책으로 「자유무역협정 체결에따른농어업인등의지원에관한특별법」을 제정하고, 'FTA 이행기금'을 조성하면서 사실상 농어업분야 무역조정지원제도가 만들어졌고, 이후 미국과의 FTA체결에 따라 동법이 일부 개정되면서 "FTA를 이행함에 있어 농어업 등의 경쟁력을 제고하고, 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농어업인 등에 대한 효과적인 지원대책을 강구함으로써 농어업인 등의 경영 및 생활안정에 기여"함을 목적으로 확대되었음.
- 당초 한-칠레 FTA 발효일에 맞추어 2004년 4월 1일부터 시행된 초기 법안은 총 20조의 본문과 부칙으로 구성되어 있으며, 주요 내용은 농어업인 등에 대한 지원의 기본 원칙과 농어업 경쟁력 제고를 위한 사항과 소득보전 및 폐업지원, 기금의 조성, 설치 및 용도, 자유무역협정 이행지원위원회와 수입이익금의 징수 등에 관한 것임.
- 이하에서는 지금까지 실시되어 온 FTA체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 상의 FTA 지원대책의 실적, 특히 소득피해보전직불 폐원지원을 중심으로 현 제도를 검토, 문제점을 제시

가. 지금까지의 운용 실적

- 한-칠레 FTA 발효 이후 지금까지 FTA 이행 지원기금은 관련법에 따라 농어업의 경쟁력 제고와 경영안정을 위한 소득보전과 폐업지원으로 구분 가능
 - FTA에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법을 근거로 2004년부터 2010년까지 7년간 1조2000억원(지방비포함 1조5000억원)의 FTA기금을 조성, FTA로 직접 피해를 받는 농가의 경영안정 및 개방화 대응한 과수분야 경쟁력 제고사업에 사용
 - 이를 사업별로 보면 경쟁력제고지원사업으로는 고품질생산시설 현대화, 과수우량묘목생산, 과수전용농기계 임대, 과실전문생산단지조성, 거점산지유통센터건설, 과원규모화 등이 있으며, 경영안정지원으로는 소득보전직불사업 및 폐업지원사업이 있음.
 - 이중 소득보전직불사업의 경우 칠레산과 유통시기가 겹치기 때문에 칠레산 과실의 수입증가로 직접 피해가 예상되는 시설포도와 키위가 대상
 - 지원기준은 2004년부터 2010년까지 7년간, 국내산 시설포도와 키위의 가격이 기준가격(시설포도의 경우 kg당 4560원, 키위는 kg당 1700원)보다 하락할 경우 기준가격과 당해 연도 평균가격의 차액의 80%를 소득보전직불금으로 지급
 - 과원폐업지원은 FTA 이행으로 과수재배를 계속하는 것이 곤란하다고 인정되는 농업인에 대해 과원규모화사업과 연계해 폐업지원금을 2004년부터 2008년까지 5년간 지급

- 대상품목은 시설포도, 키위, 복숭아이며 지원 단가는 폐원시 300평당 시설포도 1,031만 5000원, 키위 414만 8000원, 복숭아 344만 7000원이며, 양도시 시설포도 343만 8000원, 키위 138만 2000원, 복숭아 114만 9000원임.

□ 사업추진실적을 보면

- 2004~07년까지 4년간 약 6,282억원이 투입되었는데, 이 중 경영안정지원사업에 약 2,010억원(약 32%)이 투입되었으며, 경쟁력제고에 68%인 4,272억원이 투입되었음.

<표 5-1> 2004~07년 FTA 이행 지원기금의 집행실적

구분		2004~06년 지원 실적	
		금액 (백만원)	비중 (%)
경영안정	소계	200,981	(32.0)
	소득보전	-	-
	폐원지원	200,981	(32.0)
경쟁력제고	소계	427,200	(68.0)
	시설현대화	179,620	(28.6)
	기반조성	32,688	(5.2)
	과원규모화	108,464	(17.3)
	우량묘목	12,854	(2.0)
	산지유통센터	83,886	(13.4)
	가공품품질향상	4,257	(0.7)
	전용농기계임대	5,431	(0.9)
총 계		628,182	(100.0)

자료: FTA 이행 지원기금 결산서, 각 연도, 농수산물 유통공사

- 2008~09년은 한미 FTA 체결로 인해 축산물과 식량 및 원예작물 경쟁력 제고사업이 추가되면서 총 2,439억원이 투입되었는데, 이중 경영안정지원사업은 투입된 금액은 없으며, 전부 해당 품목의 경쟁력제고에 사용되었음.

<표 5-2> 2008~09 FTA이행 지원기금 집행 실적

(단위: 백만원)

사업명	2008	2009	계
1. 과수 경쟁력제고	133,778	110,089	243,867 (55.8)
생산시설 현대화	62,414	-	
생산단지 기반조성	9,700	-	
거점산지 유통센터 건설	14,923	-	
과수 브랜드 육성	2,507	-	
과수 우량묘목 생산	4,234	-	
과원 규모화	35,175	-	
고당도 과실생산지원	2,325	-	
감귤부산물 건조처리 지원	2,500	-	
2. 친환경농업육성	3,000	-	(0.0)
3. 경영안정지원	36,692	-	(0.0)
3.1. 피해보전직불	-	-	
3.2. 폐원지원	36,692	-	
4. 축산 경쟁력 제고	-	107,039	107,039 (24.5)
5. 식량 및 원예작물 경쟁력 제고		46,231	46,231 (10.6)
합 계	173,470	263,360	436,830 (100.0)

주: ()안은 비중 (%)

자료: 농수산물유통공사, FTA이행기금 결산서, 각 연도

□ 2004년 이후 FTA 이행 지원기금 사용에서 소득보전직불은 가격 발동 기준을 충족한 사례가 없어 집행실적이 없음.

○ 소득보전직불의 지원요건은 지원 대상 품목의 당해 연도 평균 가격이 기준가격 미만으로 하락하고, 국내 생산량 대비 수입량의 비율이 일정 수준 이상으로 증가하는 것으로 지금까지 대상 품목의 경우 이를 충족시키는 경우가 없었음.

□ 폐업지원제도는 관련 법령(자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 시행령)에 따라 시설포도, 키위, 복숭아 등 3개 품목을 대상으로 2008년 말까지 시행하는 것으로 그 실적은 다음과 같음.

○ 시설포도 폐원지원은 2004~08년 동안 482ha 530억원이 소요되었으며, 키위는 106ha에 51억원, 복숭아는 5,225ha에 약 1,800억원이 소요되어 3개 과실 전체로 5,812ha에 2,377억원이 소요됨.

○ 한편 한미 FTA가 발효될 경우 발효시점부터 추가로 5년간 시행할 계획으로 있음

<표 5-3> 연도별, 품목별 폐원지원사업의 실적

(단위 : ha, 억원)

구분	계		2004년		2005년		2006년		2007년		2008년	
	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액
계	5,812	2,377	573	247	1,337	530	1,698	668	1,452	564	752	367
시설포도	482	530	69	72	106	109	146	150	99	106	62	93
키위	106	51	14	6	30	15	36	17	18	8	7	5
복숭아	5,225	1,796	490	169	1,202	406	1,516	501	1,335	450	682	269

자료: 농수산물유통공사, FTA이행기금 결산서, 각 연도

나. 문제점

□ 소득보전직불제도의 비실용성

- 실제 발동이 되지 않은 관계로 동 제도의 유용성이 의심
- 실제로 가격이 하락하지 않아 피해가 발생하지 않았다고 볼 수도 있으나, 다른 한편 발동 기준이 너무 까다로워 실제 적용이 어려웠던 것인지의 측면에서도 검토할 필요
 - ⇒ 가격이 하락하지 않아도 해당 품목이나 동종 품목을 생산하는 농어업인의 생산량이나 생산액 또는 조수입은 하락할 수 있기 때문에 가격 이외의 발동 기준을 추가로 도입하는 방안을 검토할 필요
 - ⇒ 또한 제도 자체의 효용성을 높이기 위해 발동기준 완화도 검토할 필요

□ 수입실적이 없었던 복숭아 과원폐업에 대한 지원

- 실제 칠레로부터 수입실적이 전혀 없었던 복숭아 과원폐업에 1,796억원이 지원됨.
- 칠레산 복숭아가 수입되지 않는 것은 검역장벽(칠레산 복숭아가 국내에 들어오지 않는 것은 우리가 금지병해충으로 규정하고 있는 ‘코드린나방’이 칠레에 발생했기 때문)이 주요 이유

- 사전 구조조정의 의미는 있으나, 그럼에도 불구하고 실제 피해가 없는 부문에 대한 과도한 지원이라는 문제는 존재

⇒ 폐원지원의 최종 판단 이전에 사전 예비판단제도 도입 및 경쟁력 제고 지원을 통해 무분별한 폐원지원을 줄일 필요

□ 지원규모와 기간도 각각 1조 2,000억원과 2010년까지로 한정

- 한미 FTA체결 이후 관련법의 개정안이 제출되었음에도 불구하고 아직까지 국회에 계류중인 바 현행 법령에 따를 경우 지원대책이 2010년까지만 되어 있어 이후 발생 하는 농업피해에 대한 지원은 법적 근거가 없어짐.

- 정부는 이미 4조원 이상의 기금확대 및 한미 FTA 발효에 따른 추가적인 대책도 제시하고 있어 법률적 보완이 필요

- 한편 현행 FTA기금은 피해분야를 과수분야로 한정했지만 한미 FTA 보완대책 발표로 전 품목으로 확대되었는 바 이에 대한 준비도 필요

□ 기술적인 문제점

- 피해보전 및 폐원지원의 신청, 접수, 심사, 조치 이행 등의 제반 과정에서 발생할 수 있는 판단 및 결정기준을 기술적으로 보다 명확히 하여 사후 분쟁을 미리 예방할 필요

2. 농어업 무역조정지원제도 운용방안(단기)

가. 기본 원칙

1) 국제규범과의 합치성

- WTO 농업협정문의 규정내에서 농어업 무역조정지원제도를 운용
 - 이는 기존 법에도 명시된 내용임(제3조: 농어업인 등 지원의 기본 원칙)
- 이에 따라 피해보전소득직불과 폐원지원을 WTO 농업협정상 허용보조로 운용할 경우와 감축보조로 운용할 경우, 그리고 이 두 경우를 혼합해서 운용하는 경우(예: 쌀 소득보전 직불제)를 생각해 볼 수 있음.
- 그렇다고 해도 무역조정지원제도의 근본취지가 수입 농축산물의 수입으로 인해 해당 농축산물(또는 동종 농산물)을 생산하는 국내 농어업인이 피해를 받거나 받을 우려가 있을 때를 지원하기 위한 것이므로 이러한 근본취지를 반영할 수 있어야 할 것임.
- 한편 감축대상보조임에도 사실상 허용되고 있는 최소허용보조의 운용도 가능. 다만 현재 DDA 농업협상 추이에 따라 최소허용보조의 상한이 축소될 것으로 보여 이를 고려해야 할 것임.

2) 한미 FTA 체결 이후 정부의 농수산 보안대책 반영

- 한-칠레 FTA 이후 체결한 미국, EU 등 거대 선진경제권과의 FTA 체결에 따라 정부가 제시한 농수산 부문의 보안대책의 내용을 반영할 수 있는 방향이 되는 것은 당연
 - 현재 관련 법령이 FTA 이행 지원기금의 규모를 1조 2천억으로 제시하고 있고, 소득보전직불의 기한 역시 2010년으로 제한하고 있어 관련 법령의 개정이 필요한 상황

3) 무역조정지원제도의 효과성 제고

① 단계적 접근

- 계절성, 부패성 등 농수산물 자체의 상품 특성상 수입증가로 인해 농어업부문의 피해가 발생하면 이는 특정 기간에 집중될 수 있고, 그 결과 무역조정지원이 작동된다고 해도 실제 해당 농어업인 또는 농어기업은 이미 심각한 피해를 입어 회생 불가능할 경우도 발생 가능
- 따라서 특정 기준을 설정해 그 기준을 충족시킨 이후 무역조정지원 여부를 판정해 지원을 시작하기 보다는 사전 예방차원에서의 잠정 지원을 하는 단계적 접근이 피해 농어업인들을 위한 실질적 조치이자 동법의 제정 취지에도 부합
- 이를 위해서는 피해를 입었을 때 뿐 만 아니라 피해를 입을 우려가 있을 때도 예비적 잠정지원이 가능해야 함(현재의 시행령은 같은 취지로 되어 있음).

- 예를 들면 기준 가격(생산액) 보다 20% 하락 이라는 기준을 충족할 때 까지 기다렸다가 무역조정지원에 들어가기보다 기준 가격(생산액) 보다 5, 10, 15, 20% 하락시 각각의 상황에 대응하는 잠정적 조치를 마련할 필요

② 발동 요건의 다양성

- 현재 피해보전소득직불의 발동 기준은 가격으로 되어 있고, 한미 FTA 체결 이후 보완대책에서는 이를 변경해 생산액 기준으로 되어 있음. 그러나 생산액으로 변경한다고 해도 소득보전직불이 적용될 가능성이 높아진다고 볼 수는 없음.
- 따라서 보다 용이한 발동을 위해서는 생산액이나 가격 중 어느 하나만의 요건을 설정하는 것 보다는 다양한 요건을 제시하여 운용하는 것이 보다 합리적임.
- 예를 들면 현행대로 생산액과 함께 과거의 기준인 가격도 포함하고, 기타 생산량이나 조수입 등도 고려할 수 있을 것임.

③ 발동기준의 완화

- 현재 피해보전소득직불의 발동 기준은 가격으로 되어 있고, 당해 연도 평균가격이 기준가격의 80% 이하일 때 발동하는 것으로 되어 있고, 한미 FTA 체결 이후 보완대책에서는 가격이 생산액(조수입)으로 대체되어 있음.
- 발동 기준을 80% 이하일 때로 단일화하는 것 보다 심사자체를 용이하게 하기 위하여 85%로 상향 조정하고, 단계적 접근을 위해 90%에서부터 예비 심사가 가능하도록 검토

4) 철저한 사후 점검 및 환수제도

- 소득보전의 경우 합리적으로 설정된 명시적인 기준아래 운용되어야 하며, 사후 모니터링 및 환수제도를 가지고 있어야 소득보전에 대한 모럴헤저드를 방지

<표 5-4> 무역조정지원제도의 운용개념

기존	변경	비고
1. 피해보전직불 1.1. 기준 조수입 1.2. 피해 종류 단일 1.3. 지급액 피해금액의 85% 1.4. 기간 FTA 발효후 7년	1. 피해보전직불 1.1. 기준 가격 생산량 생산액 조수입 1.2. 피해종류 확대 잠정 피해 본 피해 1.3. 지급액 잠정 피해 본 피해 1.4. 기간 좌동 1.5. 사후 점검조치	발동기준을 확대하여 적용을 용이하게 예비적, 사전적 성격의 조치 추가 제도의 효과 제고 지급액 차등 사후 점검조치
2. 폐업지원 2.1. 기준 2.2. 지급액 순수익 기준 1, 3년 2.3. 기간 FTA 발효 5년 2.4. 사후 점검 5년간 해당 품목군 제한	2.1. 기준 사전 컨설팅 도입 2.2. 지급액 사전 컨설팅 폐업 결정시 2.4. 기간 FTA 발효 7년 2.4. 사후 점검 좌동	무분별한 폐업방지

나. 세부 운용방안

1) 소득보전직불제도

① 지원 대상 품목

□ 현재의 상황

○ 현재의 법(자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법, 이하 법이라고 호칭)에는 “ (FTA)협정의 이행으로 인하여 수입량이 급격히 증가하여 피해를 입은 품목”으로 제시

- 그러나 하위 시행령에는 다음을 모두 만족하면서 자유무역협정 이행지원위원회의 심의를 거쳐 농식품부 장관이 정하는 것으로 되어 있음.³¹⁾

1. 자유무역협정(이하 "협정"이라 한다)에 따라 관세가 감축되거나 철폐된 농림축수산물
2. 협정 상대국에서 생산된 품목이 국내에 수입되어 국내에서 생산되는 당해 품목의 가격이 급격히 하락함으로써 농어업인 등이 피해를 입거나 입을 것으로 예상되는 농림축수산물

○ 한미 FTA 보완대책에는 “FTA에 따라 관세가 감축 또는 철폐 되고, FTA 상대국에서 생산된 품목의 수입으로 인하여 피해를 입거나 입을 것으로 예상되는 농림축수산물”로 언급하고 있어 사실상 시행령과 동일

31) 자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 시행령 제2조(소득보전직불금 지원대상품목의 선정기준)

□ 검토 및 운용방안

- 먼저 현재의 시행령은 상위법과 모순되어 시행령 개정이 필요
 - 법은 FTA 이행으로 “피해를 입은 품목”으로 되어 있으나, 시행령은 피해를 “입을 것으로 예상되는 품목”도 포함하고 있어 시행령이 법에서 정한 품목의 범위를 넘어서고 있다고 판단됨.
 - 실제 사후지정의 개념이 적용되므로 법의 취지를 살려 시행령을 개정하는 것이 바람직
- 한편 FTA 상대국에서 생산된 품목이 아니더라도 상대국에서 수입될 가능성이 있기 때문에(원산지 증명을 거친다면) 현행 법의 ‘상대국에서 생산된’이란 표현은 너무 제한적인 성격을 가지고 있으므로 이 표현을 삭제
 - FTA 상대국으로부터의 수입으로 인해 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농림축수산물(해당 농림축수산물 및 그와 유사 또는 직접 경쟁하는 상품을 포함)으로 규정하되,
 - WTO 농업협정문상의 품목과 우리나라의 HS상 농수산물 분류를 고려하여 최종적으로 HS 유별로 품목을 규정하는 것이 적절
- 지원대상 품목을 HS 류별에 기초하여 명시적으로 설정함으로써 해당 품목을 HS 체계로 명확히 규정할 수 있으며, 이는 또한 수입자료(수입량, 수입가격)나 관련 국내통계를 통한 심사과정에도 영향을 주기 때문에 매우 중요한 의미가 있는 것임.

○ 아울러 유사 또는 직접 경쟁하는 품목의 최종 확정은 농식품부장관이 결정할 수 있게 하는 권한을 부여

- 대부분의 경우 HS 8~10단위로 이를 판단할 수 있으나, 경우에 따라서 가공도에 따라 전혀 다른 chapter로 분류될 수 있으므로 충분한 융통성을 확보하되 동시에 임의성도 배제해야 함.

※ 미국의 경우 HS 1류, 3~8류, 10, 12, 14, 23~24류, 41, 51, 52류로 제한하고 있음.

② 지원 적격자

□ 현재의 상황

○ 법에는 “농업인등”이란 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제3조제2호에 따른 농업인, 같은 법 제28조에 따른 영농조합법인 및 같은 법 제29조에 따른 농업회사법인을 말하고, “어업인등”은 「수산업법」 제2조 제12호에 따른 어업자와 제10조에 따른 영어조합법인으로 규정하고 있음.

○ 또한 “생산자단체”란 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제3조제4호에 따른 생산자단체와 「수산업협동조합법」 제2조에 따른 수산업협동조합으로 규정

○ 시행령에는(3조 2항 2호) “소득보전직접지불금 지원대상품목의 고시일(이하 “품목고시일”이라 한다) 이전부터 당해 품목을 생산한 농어업인등에 한한다는 규정이 있음.

- 한미 FTA 보완대책에는 “품목 고시일 이전부터 생산한 농어업인 등”으로 언급

□ 검토 및 운용방안

- 실제 생산 활동을 하지 않는 농어업인 등에 대한 지원은 적절치 않을 것임. 법에 규정된 농어업인 및 한미 FTA 보완대책상의 품목 고시일 이전 생산한 농어업인도 특정성이 불명확하고 실제 사후지정이라는 상황을 고려하면 부적절

- 사후적 피해 개념에 따라 피해보전직불 신청 당시 대상 품목의 **국내 생산자**로서

- 신청 당시 국내 생산조건에 **추가하여** 이전 3개년 가운데 적어도 1년은 해당 품목을 생산해야 한다는 제한조건을 명시하여 도덕적 해이를 방지
- 단 이 조건이 「농업·농촌 및 식품산업기본법」상의 농업인, 영농조합법인, 농업회사법인과 「수산업법」상의 어업자 및 영어조합법인과 상충되지 않아야 함.

③ 지급 요건

□ 현재의 상황

- 시행령에 따르면 피해여부에 대한 판정시 수입 증가량과 증가율, 국내시장점유율, 국내판매가격, 국내수입 및 유통시기, 국내생산 품목의 생산 및 출하시기 등을 고려하게 되어 있음.

○ 또한 “당해연도 국내생산량과 협정 상대국에서 생산된 수입량의 비율이 농림수산물부장관이 위원회의 심의를 거쳐 정한 비율 이상으로 증가”하고, 지원대상 품목의 당해 연도 평균가격이 기준가격 미만으로 하락한 경우에 지급

- 단 한미 FTA 체결에 따른 보완대책에서는 가격을 조수입(생산액) 기준으로 변경

※ 기준조수입: 품목고시일 직전 5개년 올림픽 평균조수입×80%(농식품부 장관이 결정)로 고정

○ 일정 비율 이상 증가한 것의 판단은 두 가지 경우로 나누어

- 대상 수입품의 국내시장 점유율이 10% 이상일 때는 단순히 국내 생산량 대비 수입량 비율이 증가하면 충족되는 것으로 하고,

- 대상 수입품의 국내시장 점유율이 10% 미만인 경우 국내 생산량 대비 수입량의 비율이 절대적으로 5%p 이상 증가하면 충족되는 것으로 설정

□ 검토 및 운용방안

<수입량 증가>

○ 현재 정부에서 고려하고 있는 수입량 증가의 판단은 WTO 농업 협정문의 농산물 수입구제조치(SSG)의 기준을 활용하여 수입량이 기준수입량을 초과한 경우로 보고 기준수입량은 다시 수입의존도에 따라 구분하여 접근하는 방식을 고려하고 있음. 예를 들면

- i) 수입의존도가 10% 미만인 경우: 과거 평균 수입량의 X%
- ii) 수입의존도가 10~30% 이하인 경우: 과거 평균 수입량의 Y%
- iii) 수입의존도가 30% 초과인 경우: 과거 평균 수입량의 Z%

※ 이 때 수입의존도는 (국내생산+수입-수출)물량 대비 수입량의 비중으로 설정

- WTO 농업협정문상의 SSG를 활용한다는 점은 긍정적이나 우리 실정에 맞는 구체적인 기준 수치(여기서는 X, Y, Z)를 설정하는 것은 용이하지 않으며, 이에 대해서는 품목별로 지금까지의 수입 실적과 국내 생산, 수출 등의 흐름을 고려하여 설정하되, 경우에 따라서는 연간 자료보다 1년 미만의 유통기간 자료를 활용해야 할 것임.

- 아울러 오히려 운용상 복잡함을 야기시킬 수도 있어 행정비용 증가부분도 고려해야 할 것임.

- 여기서는 단순하면서도 명확한 개념인 절대적 및 상대적 증가를 기준으로 활용하는 것을 제안

- 먼저 해당 품목의 수입량이 절대적으로 증가해야 하고, 절대적으로 증가한 것이 확인되면 2차적으로 상대적으로도 증가한 경우에 한해 수입증가로 판단

- 절대적 증가는 당해 연도 수입량이 이전 3개 유통연도(필요시 1년 이내의 월단위 유통기간 적용) 평균 수입량보다 절대적으로 증가한 경우임.

- 상대적 증가는 국내 소비량 대비 수입량의 비중으로 국내시장 점유율과 유사
- 국내 소비량 계산은 (전년이월+국내생산+수입-수출-당년이월)로 계산하되, 상대적 증가는 당해 연도 국내 소비량 대비 수입량 비율이
 - i) 이전 최근 3개 유통연도 평균 비율 보다 높아진 경우
 - ii) 이전 1개 연도 비율 보다 높아진 경우 중 어느 하나를 만족하는 경우로 판정

<가격 이외 추가 변수 적용>

- 아울러 앞에서 언급한 바와 같이 가격변수 이외 생산량, 생산액 등을 추가하여 이에 대한 기준을 만들 필요가 있으며, 실효성 제고 측면에서 발동 기준을 완화할 필요도 있음.
- 생산액은 생산량에 가격을 이용하면 산출이 가능함. 가격은 기존 산출방식을 사용하되 지역별 차이를 인정할 수 있는 근거를 만들며, 생산량은 생산면적에 단위당 평균 생산량 자료를 활용할 수 있음.
- ※ 현 시행규칙에 따르면 지원대상품목의 생산면적은 농식품부장관이 정해 고시한 품목별 단위면적당 표준재식주수 등의 기준에 따라 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 확인을 한 실제 생산에 이용된 면적이며, 단위면적당 전국 평균생산량은 고시일 직전 5년간의 단위면적당 전국 평균 생산량중 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균생산량을 의미. 이 때 단위면적당 전국 평균생산량은 통계법에 따라 통계청장이 매년 조사·발표하는 작물통계조사에 의한 당해품목 생산량을 재배면적으로 나누어 산출한 단위면적당 생산량을 말하고, 작물통계조사대상이

아닌 품목은 농촌진흥청장이 매년 조사·발표하는 농산물소득조사에 의한 단위면적당 생산량을 말함. 그러나 이 경우도 지역별 차이를 반영할 수 있는 근거를 만들 필요는 있음.

○ 지원대상 품목의 당해 연도 평균가격이나 단위 면적당 생산액, 또는 생산량이 기준 가격(생산액, 생산량) 이하로 하락(감소)한 경우

- 이 때 기준 가격(생산액, 생산량)은 신청일 직전 5개년 올림픽 평균 가격(생산량, 생산액)의 85%로 상향조정하여 발동의 용이성을 높임.

※ 미국의 농어업 TAA는 가격 또는 생산액(조수입)을 기준으로 15% 이상 하락, 감소하는 경우로 수정

- 또한 단계적 접근을 위해 지원대상 품목의 당해 연도 평균 가격(생산량, 생산액)이 신청일 직전 5개년 올림픽 평균 가격(생산량, 생산액)의 90% 이하로 하락(감소)한 경우 잠정 조치대상으로 확정하여 긴급 용자지원을 제공하여 제도의 실효성을 높임.

※ 당해 연도 평균가격의 산정은 해당 품목 주 출하시기 월 평균 가격으로 계산 가능

※ 단 현재와 같이 서울특별시 가락동 농수산물도매시장에서 거래된 거래금액을 거래물량으로 나누어 산출한 단위중량당 가격으로 하되 지역적 차별성을 고려하기 위하여 지방정부가 인정한 공영도매시장이 존재하는 경우 해당 거래금액과 거래물량을 이용할 수 있는 법적 근거를 만들 필요가 있음.

④ 지원금 규모 및 산정방식

□ 현재의 상황

- 시행령에 따르면 농업분야 소득보전직불금의 계산은
'지원대상품목의 생산면적×단위면적당 전국평균생산량×지급단가×
조정계수'로 하며, 어업등 분야는 '지원대상품목의 생산량 × 지급
단가 × 조정계수' 로 설정
 - 조정계수는 농어업 공히 해당 품목 생산액의 10% 이내로 되어
있는데, 이는 WTO 농업협정문의 최소허용보조의 기준을 고려한
결과임.
 - 지급단가는 한-칠레 FTA 당시 기준가격과 평균가격의 차이의
80%로 농림수산식품부 장관이 결정하도록 되어 있었음.
- 한미 FTA 체결에 따른 보완대책에서 다시 단위당 조수입 기준으
로 바뀌면서 직불금의 계산이
 - 지원대상품목의 생산면적×(전국 단위면적당 기준 조수입 - 당해
연도 기준 평균 조수입) × 85%로 바뀌었음.
- ※ 전국 단위면적당 기준 조수입과 평균 조수입은 해당 품목의
전국 총 생산액을 전국 재배면적으로 계산

□ 검토 및 운용방안

- 개정된 직불금은 조수입을 기준으로 하고 있다는 점에서 피해를
입은 농가의 소득보전측면에서 적절한 것으로 평가 가능

- 단 사전적, 또는 예방적 차원에서의 추가적 조치는 필요하다고 판단
 - 예방적 조치의 경우 피해보전직불도 가능하지만 경쟁력제고조치도 유효할 것으로 판단되며, 경우에 따라서는 이 두 가지 조치의 혼합도 적절할 것임.
 - 피해보전직불을 사용할 경우 잠정조치로서 경영자금 또는 운영자금의 단기 융자가 적절할 것이며. 경쟁력 제고조치 중에서는 경영컨설팅이 효과적임.
 - 경영자금 또는 운영자금의 규모는 정상적인 지원금 규모의 50% 이하로 하고 저리(또는 무이자) 융자형식을 취함.
- 한편 DDA 농업협상 타결시 최소허용보조의 상한이 축소될 가능성이 높기 때문에 중장기적으로 다른 소득보전직불제도와 통합 운용하는 방안을 강구

⑤ 운용 기간

현재의 상황

- 현재는 한칠레 FTA에 기초해 2004~10년까지 7년간 운영하는 것으로 되어 있으며, 한미 FTA 체결에 따른 보완대책에는 한미 FTA 발효 이후 7년으로 제시되어 있음.

검토 및 운용방안

- 한미 FTA 발효 이후 보다는 포괄적으로 해당 FTA 발효 이후로 하고, 기간은 한 칠레에 맞추어 7년으로 하되 최종 결정은 실제 상황과 예산을 고려하여 농식품부 장관이 결정하도록 융통성을 부여

2) 폐원지원제도

① 대상 품목

현재의 상황

- 현행 법에는 대상품목은 “협정 이행으로 인하여 과수·시설원예·축산·수산 등의 품목을 재배·사육 또는 포획·채취·양식하는 사업을 계속하는 것이 곤란하다고 인정하는 품목”으로 되어 있음.
- 시행령에서는 소득보전직불의 대상품목을 준용하도록 되어 있음.
 - 실체는 한-칠레 FTA에 기초해 시설포도, 키위, 복숭아 등 3개 품목에 한정되어 운용되어 왔으며, 한미 FTA 체결에 따른 보완 대책에서는 FTA에 따라 관세가 감축(철폐)되고 FTA 상대국에서 생산된 품목의 수입으로 인해 피해를 입거나 우려되는 품목으로 제시

검토 및 운용방안

- 원칙적으로 소득보전직불제와 동일하게 설정

- 유사상품이나 직접 경쟁이 되는 품목의 포함 가능성을 남겨둘 필요가 있으며, 이의 최종 결정은 농림수산부 장관에게 위임

② 지급 요건

□ 현재의 상황

- 수입피해유무와 무관하게 결정
- 한미 FTA 체결에 따른 보완대책에는 사후지정방식으로 개선
 - 고정투자가 이루어지고 장기간에 걸쳐 생산이 있었던 품목을 중심으로 수입피해 영향을 분석하여 최종 결정

□ 검토 및 운용방안

- 과거 무분별한 폐원지원의 경험을 고려하여 소득보전직불과 같이 수입 증가를 요건으로 설정
- 아울러 최종 폐원지원 결정에 앞서 예비적 조치로서 경영 컨설팅 조치를 추가
 - 경영컨설팅은 생산기술, 생산방법, 수확 후 판매, 유통 등을 포함한 종합 성격의 조치로서 이를 통해 해당 농가의 폐원지원 의사가 바뀔 수도 있으며, 무분별한 폐원을 걸러내는 장치로서 역할도 수행

③ 지급액 규모와 산정

□ 현재의 상황

○ 한-칠레 FTA시 순수입을 지급

- 폐업면적(마리)×(조수입-경영비-자가노력비)×3년분

※ 단 양도시에는 1년

○ 한미 FTA 체결에 따른 보완대책에서는

- 농가당 재배면적×(단위 면적당 소득-자가노력비)×3년

□ 검토 및 운용방안

○ 폐원지원은 사후 관리가 중요

- 다시 동종 품목(품목군)의 생산이 없도록 사후 점검 및 관리가 핵심

○ 지원규모에 경영비는 물론 자가노력비와 토지용역비, 자본용역비 등을 고려해 순수입으로 설정할 필요

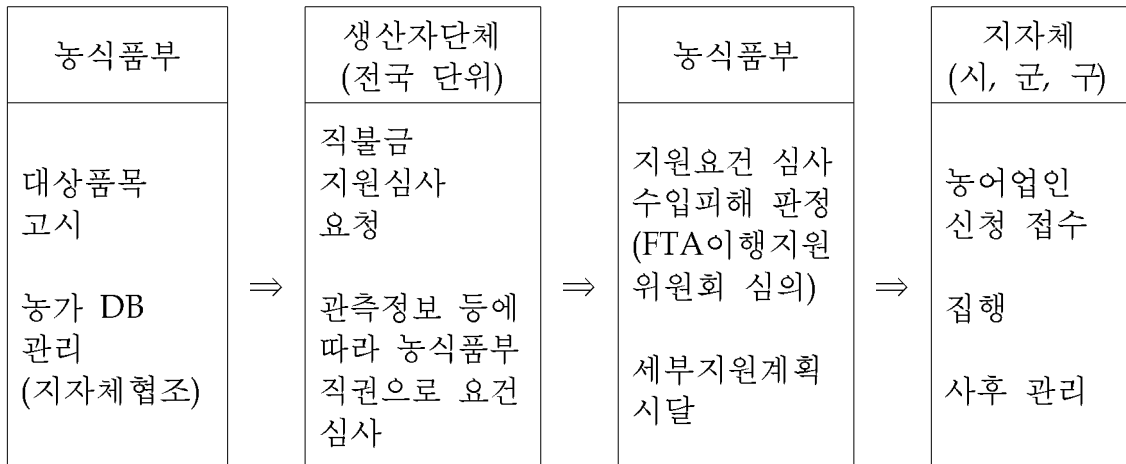
○ 양도시 폐원지원은 사실상 구조조정 효과가 약해 삭제하는 것이 바람직

- 아울러 폐원지원을 받은 농어업인의 경우 FTA 이행지원기금상 여타 경쟁력 제고지원대상에서 제외하는 것이 적절

3) 집행체계

□ 현재의 상황

- 농식품부와 지방자치단체가 중심
 - 농식품부: 품목의 사전지정, 수입피해 판정, 심의(FTA이행지원위원회)
 - 지방자치단체: 신청 접수, 집행, 사후 관리



□ 검토 및 운용방안

- 현재의 집행 시스템은 한-칠레 FTA 이행에 따라 주로 과수에 적합하게 만들어진 것으로 대상 품목이 늘어날 경우 품목 특성을 잘 아는 전문가가 필요하며 동시에 행정업무 과다 발생시 이를 신속하게 처리할 수 있는 시스템 구축이 긴급

○ 개선 방안

- i) 집행기관으로서 지자체 집행업무 및 필요시 이를 돕는 기술 센터가 있고, 관련 DB 및 사후 관리를 위한 품관원이 별도로 존재해 상호 연계, 시너지 효과를 이루어야
 - ii) 총괄 및 피해 판정은 농식품부내 전문 담당기관(품목 소관 과)와 함께 수입피해 판단을 위한 독립적인 전문가 집단이 결부되어야
- 농어업인 단체는 현재와 같이 직불금이나 폐업지원을 신청하되 기본적인 자신의 경영 상태를 정확히 기록할 의무 부여
 - 지자체에서 1차적으로 신청서 작성이 제대로 되었는지를 검토후 (필요시 지역 기술센터 협조) 이를 농식품부내 전담 부서(신설)로 이송
 - 농식품부 장관은 접수 30일 이내 심사여부 결정을 공지(신속한 결정이 중요)
 - 관련 독립된 전문기관에 의한 심사의견 작성 및 FTA 이행지원 위원회 건의(건의후 농식품부 장관 구제조치 공시)
 - 품관원 등 관련 기관에서 DB 관리

3. 무역조정지원제도의 중장기 운용방향

가. 일반 소득보전직불제도와와의 관계

□ 현행 일반소득보전직불제도와 FTA 이행 지원기금에 의한 소득보전 소득직불은 성격상 동일

○ 대표적으로 품목 중심의 쌀소득보전직불제도가 있음. 2010년의 경우 직불금 소요는 약 1조 1,500억원으로 계상되며, 이 중 고정 직불은 약 6,650억원, 변동직불은 5,951억원으로 파악

○ 쌀소득보전직불제는 쌀값에 연동되어 기준 연도 가격대비 당해 연도 쌀 가격 차이의 80%를 보전해 주고 있어 성격상 FTA 피해 보전직불과 동일

○ 아울러 농어업 구조개선을 위한 직불(예: 경영이양 직불)도 일부 FTA 폐원지원과 유사한 성격을 가지고 있음.

※ 단 공익형 직불(예: 친환경직불과 조건불리직불, 경관보전직불 등)은 성격상 차이

□ 다만 WTO 농업협정상 감축 또는 허용보조의 차이는 있음.

○ 쌀 소득보전직불제는 감축보조(변동직불)과 허용보조(고정직불) 2개로 구성되어 있는 반면 FTA 소득보전직불은 실질적으로 감축보조이지만 액수가 적어 허용되고 있는 최소허용보조(de minimis)의 범위안에서 운용

- 합리적인 예산운영 및 중복지급의 사전 예방, 직접지불의 도덕적 해이 등의 문제를 줄이고, 직불제도의 실효성을 높이기 위해서는 중장기적으로 단일 직불제도로 통합이 바람직

나. 통합 가능성 검토

- 중장기적으로 농가등록제가 완료되어 정확한 파악이 가능할 경우 단일의 농가단위 소득보전직불제도로 통합을 추진
 - 향후 추가적인 FTA체결과 이행, DDA 농업협상 이행 등 농산물 시장 개방 확대에 따라 품목에 관계없이 특정한 기준의 고정된 농가소득을 기초로 시장개방 상황에 따른 피해 부분을 일정 부분 보전해 주는 제도가 합리적이며, 아울러 통합은 중복 지급, 과도 지급의 문제를 사전에 예방하는 제도임.
- 농가의 75% 이상이 쌀 농사를 짓고 있으며, 동시에 타 작물도 재배하고 있어, 먼저 쌀 소득보전직불제와 FTA 소득피해보전직불제를 통합한 다음 유사한 성격의 직불을 통합
 - 장기적으로 선진국형 소득안전망을 구축하기 위해 농가등록제를 완료하고, 이와 동시에 농가단위의 소득안정직불제를 도입하여 통합하는 방안이 적절
 - 아울러 농업구조조정 차원의 경영이양직불제도와 FTA 이행에 따른 폐원지원도 통합해서 운영
- ※ 단 환경보전직불이나 조건불리직불 등은 소득보전과 성격이 달라 별도 유지

- 이에 따라 직불제는 크게 3가지 형태로 운용
 - 농가단위 소득안정직불과 구조조정직불, 공익형 직불
 - 이외의 직불적 성격의 지원은 재해보험으로 통합
- 이후 농가소득의 크기에 따라 일부 최상위 고소득자에 대한 지원을 부분적으로 제한하는 방안도 검토
- 예를 들어 일정 소득수준 이상인 농가에 대해서는 환경보전직불이나 조건불리직불 등의 대상에서 제외 또는 그 반대의 경우를 고려

제6장 요약 및 결론

- 한-칠레 FTA 발효에 마련된 FTA 이행 지원기금에 의한 피해보전 직불제도와 폐원지원제도는 여타 주요 선진국의 농어업분야 무역 조정지원제도와는 근본적으로 성격이 다름.
- 우리나라의 경우에는 FTA 이행에 따른 피해를 직접 보상해 주는 차원의 성격인 반면 농어업 TAA는 구조조정을 원활히 하기 위한 교육훈련 및 경영 컨설팅이 핵심이며, 현금지원은 이에 필요한 수준에서 최소로 하고 있음.
- 이에 따라 FTA 이행 지원기금에 의한 피해보전직불 및 폐원지원은 중장기적으로 농가등록제의 추진 정도에 맞추어 일반 소득보전직불 제도로 통합 운영되는 것이 바람직하며, 그 과정에서 단기적으로는 현행의 틀을 유지해 운용하되, 한미 FTA 체결 이후 정부가 발표한 농어업분야 보완 대책을 반영하고, 제도 자체의 실효성을 높이기 위하여 다음과 같은 개선 방안이 필요
- 먼저 개선방향의 기본 원칙으로
 - i) WTO 농업협정문의 규정과 합치되어야 하며,
 - ii) 당연히 한-칠레 FTA 이후 체결한 미국, EU 등과 FTA 체결에 따라 정부가 제시한 농어업분야의 보안대책 내용을 반영할 수 있어야 하고,
 - iii) 동 제도의 실효성을 높이기 위해 ① 단계적 접근, ② 발동요건의 다양성, ③ 발동기준의 완화 등이 필요하고,
 - iv) 합리적으로 설정된 명시적인 기준 아래 사후 모니터링 및 환수 제도를 통해 소득보전에 대한 도덕적 해이를 방지

- 이러한 방향에서 FTA 이행 지원기금에 의한 소득보전직불제도와
 폐원지원제도의 개선 방안을 제시하면 다음과 같음.

가. 소득보전직불제도

① 지원 대상 품목

- 먼저 현재 시행령을 개정
 - 상위법이 FTA 이행으로 “피해를 입은 품목”으로 되어 있어 하위
 시행령도 사후지정의 개념을 적용해 상위법과 일치시킴.
- 현행 법의 ‘상대국에서 생산된’이란 표현은 너무 제한적인 성격을
 가지고 있으므로 이 표현을 삭제
- 지원대상 품목을 HS 류별에 기초하여 명시적으로 설정하되, 최종
 확정은 농식품부 장관이 결정할 수 있게 하는 권한을 부여

② 지원 적격자

- 피해보전직불 신청 당시 대상 품목의 국내 생산자로서
 - 신청 당시 국내 생산조건에 추가하여 이전 3개년 가운데 적어도
 1년은 해당 품목을 생산해야 한다는 제한조건을 명시하여 도덕적
 해이를 방지

③ 지급 요건

수입량 증가의 판단은 단순하면서도 명확한 절대적/상대적 증가를 기준으로 활용

○ 절대적 증가는 당해 연도 수입량이 이전 최근 3개 유통연도(필요시 1년 이내의 월단위 유통기간 적용) 평균 수입량보다 절대적으로 증가

○ 상대적 증가는 국내 소비량 대비 수입량의 비중으로 이것이 높아졌을 경우

- 국내 소비량 계산은 (전년이월+국내생산+수입-수출-당년이월)로 계산하되, 상대적 증가는 당해 연도 국내 소비량 대비 수입량 비율이 i) 이전 최근 3개 유통연도 평균 비율 보다 높은 경우 ii) 이전 1개 연도 비율 보다 높아진 경우 중 어느 하나를 만족하는 경우로 판정

가격 이외 추가 변수 적용을 위해

○ 생산액은 생산량에 가격을 이용하되 가격은 기존산출방식을 사용하고, 지역별 차이를 인정할 수 있는 근거를 추가. 생산량은 생산면적에 단위당 평균 생산량 자료를 활용

기준의 완화

○ 지원대상 품목의 당해 연도 평균가격이나 단위 면적당 생산액, 또는 생산량이 기준 가격(생산액, 생산량) 이하로 하락(감소)한

경우로, 이 때 기준가격(생산액, 생산량)은 신청일 직전 5개년 올림픽 평균 가격(생산량, 생산액)의 85%로 상향조정하여 발동의 용이성을 높임.

※ 미국의 농어업 TAA는 가격 또는 생산액(조수입)을 기준으로 15% 이상 하락, 감소하는 경우로 수정

- 또한 단계적 접근을 위해 지원대상 품목의 당해 연도 평균 가격(생산량, 생산액)이 신청일 직전 5개년 올림픽 평균 가격(생산량, 생산액)의 90% 이하로 하락(감소)한 경우 잠정 조치대상 으로 확정하여 긴급 용자지원을 제공하여 제도의 실효성을 높임.

※ 당해 연도 평균가격의 산정은 해당 품목 주 출하시기 월 평균 가격으로 계산 가능

※ 단 지역적 차별성을 고려하기 위하여 지방정부가 인정한 공영 도매시장이 존재하는 경우 해당 거래금액과 거래물량을 이용할 수 있는 법적 근거를 만들 필요가 있음.

④ 지원금 규모 및 산정방식

□ 한미 FTA 체결에 따른 보완대책과 같이

○ 지원대상품목의 생산면적×(전국 단위면적당 기준 조수입 - 당해 연도 기준 평균 조수입) × 85%로 하되, 단 사전적, 또는 예방적 차원에서 추가적 조치 필요

○ 예방적 조치의 경우 소득보전직불도 가능하지만 경쟁력제고조치도 유효할 것으로 판단되며, 잠정조치로서 경영자금 또는 운영자금의 단기 용자도 적절

- 경영자금 또는 운영자금의 규모는 정상적인 지원금 규모의 50% 이하로 하고 저리(또는 무이자) 용자형식을 취함.

⑤ 운용 기간

한미 FTA 발효 이후 보다는 포괄적으로 해당 FTA 발효 이후로 수정하고, 기간은 한 칠레에 맞추어 7년으로 하되 최종 결정은 실제 상황과 예산을 고려하여 농식품부 장관이 결정하도록 융통성을 부여

나. 폐원지원제도

① 대상 품목

원칙적으로 소득보전직불제와 동일하게 설정

② 지급 요건

무분별한 폐원지원의 경험을 고려하여 소득보전직불과 같이 수입 증가를 요건으로 설정

○ 아울러 최종 폐원지원 결정에 앞서 예비적 조치로서 경영 컨설팅 조치를 추가

③ 지급액 규모와 산정

- 폐원 지원은 사후 관리가 중요. 특히 다시 동종 품목 (품목군)의 생산이 없도록 사후 점검 및 관리 철저
- 지원규모에 경영비는 물론 자가노력비와 토지용역비, 자본용역비 등을 고려해 순수입으로 설정할 필요
- 양도시 폐원지원은 사실상 구조조정 효과가 약해 삭제
- 아울러 폐원지원을 받은 농어업인의 경우 FTA 이행지원기금상 여타 경쟁력 제고 지원대상에서 제외

다. 집행체계

- 집행기관으로서 지자체 집행업무 및 필요시 이를 돕는 기술센터가 있고, 관련 DB 및 사후관리를 위한 품관원, 동 제도를 총괄하는 농식품부내 전담과와 수입피해 조사를 전담하는 독립전문가 집단이 상호 연계, 시너지 효과를 이루어야
- 농어업인 단체는 현재와 같이 직불금이나 폐업지원을 신청하되 기본적인 자신의 경영 상태를 정확히 기록할 의무 부여
- 지자체에서 1차적으로 신청서 작성이 제대로 되었는지를 검토후 (필요시 지역 기술센터 협조) 이를 농식품부내 전담 부서(신설)로 이송

- 농식품부 장관은 접수 30일 이내 심사여부 결정을 공지(신속한 결정이 중요)
- 관련 독립된 전문기관에 의한 심사의견 작성 및 FTA 이행지원위원회 건의(건의후 농식품부 장관 구제조치 공시)
- 품관원 등 관련 기관에서 DB 관리

참고 문헌

(국문)

1. 김홍률(2003), “미국의 무역조정지원과 한국에 대한 시사점”, 세계경제 03-01호, 대외경제정책연구원
2. 박혜리(2005), “유럽구조기금 운영현황과 한국의 FTA 피해산업지원대책에 관한 시사점”, 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원
3. 배민식(2007), 「한칠레 FTA 이행지원기금 사업평가」 국회예산정책처
4. 이기환(2008), “무역조정지원 사례에 관한 연구”, 「무역상무연구」 제37권
5. ____ (2008) “농어업분야의 무역조정지원 프로그램과 절차에 관한 연구: 한국, 미국 및 대만을 중심으로”, 「국제상학」 제23권 1호
6. ____ (2008), “한국과 미국의 농어업분야 무역조정지원에 관한 연구”, 「무역학회지」, 제33권 3호
7. 최성호(2005), “무역자유화협상과 보상제도: FTA확산에 따른 무역조정 지원방안” 「협상연구」 제11권 1호
8. 최세균외(2009), 「농업부문 FTA 이행 영향 및 보완대책 평가」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 R597
9. 전재완, 정인교(2010), “우리나라 무역조정지원제도의 실효성에 대한 연구” 「무역학회지」 제35권 1호
10. 허윤(2005), “무역조정지원제도의 경제적 효과와 정책적 함의: 미국 TAA 프로그램 사례 연구”, 「무역학회지」 제30권 3호
11. ____ (2007), “무역조정지원 논리적 근거와 경험적 증거”, 「국제통상연구」 제12권 1호
12. ____ (2007), “무역조정지원제도의 정비와 정책적 시사점”, 「개방화시대의 한국경제: 구조적 변화와 정책과제」, 차문중 역, KDI

13. 대한상공회의소, 2004, 『주요국의 FTA 피해산업 대책』
14. 농수산물유통공사, FTA이행 지원기금 결산, 각 연도

(영문)

1. Aho, C.M. and T. Bayard (1984), "Cost and Benefit of Trade Adjustment Assistance," 「The Structure and Evolution of Recent US Trade Policy」, eds., Baldwin, R and A. Krueger, Chicago, University of Chicago Press
2. Bacho, A. P., and H.L. Goodwin, Jr. (2008), "Outcomes of Trade Adjustment Assistance for Farmers Program in the United States: Trade Reform Act of 2002", Selected Paper prepared for presentation at the Southern Agricultural Economics Association Annual Meeting, Dallas, Texas, February 2008
3. Bhagawati, J. (1989), 「Protectionism」 London: MIT Press
4. Blabey, R.J.,(2007), "Trade Adjustment Assistance for Farmers: Implementation and Lessons learned" Paper prepared for presentation at the Third Annual North American Agrifood Market Integration Consortium Workshop, June 2006, Calgary, Alberta, Canada
5. Blandford, D. and R. N. Boisvert(2004), "U.S. Policy for Agricultural Adjustment", Paper prepared for the IAPRAP/IATRC Summer Symposium, June 2004, Philadelphia, PA
6. Bonahan, C.E. and M. Flowers (1998), "The Unintended Consequences of Trade Adjustment Assistance," Cato Journal, Vol 18, No.1
7. Hombeck, J. F. (2008), "Trade Adjustment Assistance for Firms: Economic, Program, and Policy Issues, CRS Report RS20210
8. Jurenas, R., (2010), "Trade Adjustment Assistance for Farmers", CRS R40206
9. Lukas Tsoukalis (2005), "Why we need a globalization adjustment fund," Discussion Paper, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy.

10. Rosen, H. F (2008), "Strengthening Trade Adjustment Assistance," Policy Brief, PB 08-2, Peterson Institute for International Economics
11. Schoepfle, G.K.(2000), "U.S. Trade Adjustment Assistance Policies for Workers," In 「Social Dimensions of U.S. Trade Policies」, eds., Deardorff, A.V. and R.M. Stern, University of Michigan Press
12. GAO, "Trade Adjustment Assistance: New Program for Farmers Provides Some Assistance, but Has Had Limited Participation and Low Program Expenditures", GAO-07-20 (December 2006)
13. USDA/FAS, "Fact Sheet: Trade Adjustment Assistance for Farmers Program", March 2010

주요 웹 사이트

<http://ec.europa.eu/egf>

<http://www.fas.usda.gov/itp/taa/taa.asp>

부록 2002 미국의 농어업 TAA 운용 경험³²⁾

1. 40일 이내 TAA 신청의 적격성 판단

- TAA 신청 접수 후 40일 이내 수입 증가가 해당 품목의 평균 가격이 20% 이상 하락하는데 중요한 기여를 했다는 결정을 해야 하고 따라서 정확하고 객관적이며 신속한 결정이 매우 중요
- 판단의 근거가 되는 통계자료 때문 처리절차가 지연되는 경우 발생
 - 생산자 가격자료는 통상 유통연도가 지난 수 개 월 뒤 발표
- FAS는 TAA의 효율적 운용을 위해 신청서를 평가할 품목 전문가가 필요하다는 인식하에(신청서가 접수되는 순간 부터 즉각 자료 수집 및 분석에 들어갈 수 있는 체제) ERS와 MOU를 체결하고, ERS가 신청서 접수 직후 20일 이내에 수입피해 판정에 대한 분석결과를 제시하도록 함.
- ERS는 1차적으로 가격검증과 수입검증을 실시
 - 가격검증은 가장 최근 연도 생산자 가격이 이전 5개연도 평균 생산자 가격보다 20% 이상 하락했는가를 검토하는 것
 - 수입검증은 가장 최근 연도 수입량이 증가했는가를 검토하는 것
- ※ 단 FTA가 해당 품목과 관련 또는 직접 경쟁 품목에 대한 정확한 HS 코드를 ERS에 제시해 주며, 아울러 신청인들 입장에서 요구 내지 주장하는 바를 요약해서 ERS에 전달
- ※ 해당 농어업인은 보통 자기들의 주장을 알리기 위하여 TAA 신청 직후 10일 이내 관련 공청회를 개최하고, 이를 통해 그들이 주장하는 바를 전달함. 보통 이 자리에 FAS나 ERS 사람들이 참석

32) 이 부분은 Richard J. Blabery의 "Trade Adjustment Assistance for Farmers: Implementation and Lessons Learned"의 관련 핵심 운용경험 부분을 요약 발췌한 것임.

- 가격검증은 연방농업통계국(NASS)이 발간하는 공식자료를 사용하게 되어 있으며, 만일 이 자료의 이용이 불가능할 경우 ERS가 다른 믿을 만한 자료를 검토해서 사용할 수 있음.
 - 수입검증은 통계청의 HS code상 수입량을 검토해서 판단하는데 가장 최근 연도에서의 수입이 증가했다는 것은 이전 연도 중 적어도 1년에 비해 실제 수입의 증가가 있어야 함을 의미.
- 가격 또는 수입검증을 통과하지 못한 경우 ERS는 그 사실을 FAS에 알리고 그 단계에서 조사를 종료
- 이 경우 FAS는 이에 기초하여 신청 부적격을 공시
- 가격 및 수입검증을 모두 통과한 경우 ERS는 수입이 가격하락에 영향을 주었는지를 결정해서 그 결과를 FAS에 보고
- 먼저 수입량 증가 이외의 다른 요인들, 예를 들면, 국내생산, 유통흐름, 소비기호, 품질, 시장분할, 수출 등의 요인이 가격하락에 영향을 주었는지 주었다면 중요하게 준 것인지를 검토
 - 이후 수입증가가 가격하락에 영향을 주었는지를 검토
 - 최종적으로는 수입증가가 가격하락에 영향을 주었는지 또는 주지 않았는지만을 판단하여 기술(중요하게 영향을 주었는지는 기술하지 않음)
- ※ 수입증가가 가격하락의 중요 요인이라는 결정은 적전으로 FAS가 함
- ERS의 보고서는 ‘신청적격여부심의회(Petition Review Committee)’에 보내지고, 동 심의회위원회에서 신청적격여부를 FAS국장에서 권고
- 신청적격여부심의회는 농무부 산하 4인의 경제전문가(FAS, ERS, AMS, Office of the Chief Economist)로 구성되어 있으며, i) ERS에서 보내온 보고서, ii) 청원서 자체에 기초해 수입이 가격하락에 중요한 기여를 했는가를 판단

- 아울러 iii) 마지막으로 신청인들의 공청회를 개최하여 최종적으로 신청인들의 주장을 검토

□ FAS 국장은 신청적격여부심의위 권고에 따라 적격여부를 공시

2. 대상 품목의 결정

□ 수입 농산물과 국내 생산 농산물간의 관계에 의하여 대상 품목이 결정

- 만일 대상품목의 범위가 넓으면 그 만큼 TAA 지원 비용도 많이 소요

□ 2002 무역법에 따르면 대상 품목의 결정권한을 농무장관에게 부여

□ 보통은 HS code로 결정

- 그런데 신청인이 반드시 해당 품목의 HS를 제시하도록 되어 있음.

- 제시된 HS code에 의해 가격 및 수입 자료가 검토되기 때문에 이것이 매우 중요한 의미를 내포

□ 문제는 가공품, 반가공품이 관련된 경우

- FAS가 결정

- 그러나 신청인들이 의견을 제시할 필요가 있다면 신청인들은 공청회 개최를 요구할 수 있고, FAS 국장은 공청회 결과를 감안하여 대상품목 범위를 수정할 수 있음.

- 공청회에서는 해당 국내 생산품과 관련이 된다고 보는 수입품의 수입 이후 국내 유통, 가공, 판매, 분배 등 일련의 과정에 대한 전문가 입장을 듣게 됨.

- 이후 신청적격여부심의위가 권고해 FAS 국장이 고시