

발간등록번호

11-1543000-001567-01

한국농업통상 50년사

1966~2016

GS&J 인스티튜트 편찬

농림축산식품자료실



0026057



농림축산식품부

발 간 사

우리나라의 경제를 가리켜 흔히들 대외의존형 경제라고 합니다. 얼마나 대외의존적일까 궁금한 마음에 잠시 인터넷을 찾아보니 곧바로 이런 통계들이 쏟아져 나옵니다.

우리나라 GDP중 수출입 비중은 평균 80%이상이고, FTA 체결국은 52개국, 이들 나라들이 세계 GDP에서 차지하는 비율은 77%, 세계 무역규모 10위권 안에 드는 국가 중 유일하게 미국, 중국, EU와 FTA를 체결한 나라... 과연 무역과 통상을 빼놓고는 오늘날 한국 경제는 성립할 수 없다고 할 것입니다.

이렇게 지난 50여 년간 한국경제가 세계 시장을 무대로 성장을 거듭하는 동안 우리 농업도 자유무역의 흐름에서 예외일수 없었습니다. 모든 농산물에 대해 관세외의 무역장벽을 없애야 한다는 우루과이라운드 협상은 시작에 불과했습니다.

UR 협상 결과 출범한 WTO는 국내 농업정책과 무역제도를 규율하는 틀이 되었고 한·칠레 FTA, 한·미FTA로 시작되어 20여 년간 지속된 동시다발적 FTA 협상 결과 농산물 수입액의 80% 이상이 FTA 체결국에서 들어올 만큼 교역의 장벽은 낮아졌습니다.

뒤돌아보면 세계 통상이라는 무대에서 한국농업은 대·내외적 성장을 위해 열심히 달려왔습니다. 특히 자유무역이라는 높은 파고에 맞서 수많은 농업통상 공직자들이 농업의 비교역적 가치를 주장하고, 우리 농업의 민감성을 보호하기 위해 노력했습니다.

이번에 발간되는 「한국 농업통상 50년사」(1966~2016)는 GATT 가입(1966)을 시작으로 한 지난 50년간의 농업통상의 발자취를 비춰봄으로써 앞으로 우리 농업통상을 위해 소중한 자료로 활용될 수 있으리라 기대합니다.

최근 세계 통상이라는 무대의 배경이 '자유무역'에서 '보호무역'이라는 새로운 틀로 바뀔까 세계가 긴장하고 있습니다. '대외의존형 경제'인 한국도 다른 어느 나라 보다 철저하게 대비해야 할 때입니다. 그런데 이 무대에서 또 한 가지 바

꾸었으면 기대하는 것이 있습니다. 바로 우리 농업이 무대 전면에서 수출 농업의 역사를 새로 써나가는 것입니다. 「한국 농업통상 50년사」는 그 역사를 새로 써나갈 후배들에게 훌륭한 길잡이가 될 것이라 확신합니다.

다시 한 번 이 책의 기획과 집필, 제작을 위해 애써 주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

2017년 02월

농림축산식품부 장관 김 재 수

머 리 말

해방 이후 우리나라 농업에 가장 큰 영향을 미친 요소의 하나는 농산물시장 개방이라고 모두가 공감할 것이다. 자원은 적고 인구는 많은 우리나라가 수출주도형 경제발전 전략을 선택한 것은 피할 수 없는 것이었고, 그런 조건에 저항하면서도 적응하고 변화될 수밖에 없었던 것은 우리나라 농업의 숙명이었다고 할 수 있다.

그런 의미에서 1962년에 시작된 제1차 경제개발5개년계획으로 수출주도형 산업화 정책이 뜻을 올리고, 1967년에 GATT에 가입하여 우리나라 농업이 다자적 무역규범에 간히게 된 것은 필연이었다. 그러나 세계사적 변혁이라고 할 만한 1994년 우루과이라운드 협상타결로 전면적 시장개방을 받아들일 수밖에 없게 된 것은 한국농업이 전혀 상상하지 못했던 충격이었다.

곧바로 이어진 DDA 협상의 격랑 속에서 동시다발적 FTA 전략에 따라 한-칠레 FTA를 시작으로 한-미, 한-EU, 한-중 등 거대 경제권과의 FTA를 비롯하여 15개의 FTA가 타결되었다. 그러는 한편에서는 쌀 관세화에 이르는 20년의 대장정, 마늘과 낙농품을 둘러싼 중국, EU와의 세이프가드 분쟁, 그리고 미국산 쇠고기 수입 금지와 재개에 이르는 격랑 등 불과 50여년의 짧은 기간 내에 숨 돌릴 틈 없이 우리나라 농업을 뒤흔든 농업협상이 끊임없이 전개되었다. 최근에는 미국 트럼프 정부의 돌발적 무역정책으로 불확실성이 높아지고 있고, 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 등 시장개방에 관한 또 다른 협상들이 진행되고 있어 농업통상의 도전은 지금도 진행 중이다.

농업통상은 국가 전체 통상정책의 흐름과 조화를 이루면서 농업에 미치는 영향을 최소화하기 위해 노력하였다. 그러나 대부분의 협상은 농업계의 거센 반발을 불러일으켜 대통령의 사과, 장관 경질, 청문회 추궁이 이루어지는 한편에서는, 기업 등 비농업계와 정치권으로부터 과도한 보호주의적 접근이라는 거센 비난이 쏟아지는 속에서 진행되었다.

이러한 상황인식을 바탕으로 이 책은 1967년 GATT에 가입한 이후 2016년까지 50년 농업통상에 대한 역사를 정리하여 많은 사람들과 협상경험을 공유하려는

취지에서 기획, 발간되었다. 그런 공유를 통해 현재의 협상 담당자들은 물론 후세(後世)들이 협상에 유용한 지식을 얻고 새로운 지혜를 깨우칠 수 있기를 기대한다.

집필에 앞서 통상과 역사, 그리고 저술 분야의 전문성을 가진 인사들로 구성된 편찬위원회에서 전체적 구성과 집필진, 그리고 집필 원칙 등을 정하였고, 통상 분야 원로로 구성된 자문위원회에서 고견을 들어 이를 보완하였다. 집필진은 각각의 협상에 실제로 참여하여 협상 전후의 맥락은 물론 생생한 현장의 모습을 목격하였던 담당자들 중심으로 구성하되, 통상에 해박한 지식을 가지고 협상에도 참여하였던 학계의 전문가도 일부 참여하여 균형을 이루도록 하였다. 집필은 당시의 상황과 우리의 협상전략, 협상의 진행과 결말, 그리고 성과 및 반성 등을 최대한 객관적으로 기술하되 역사의 무게를 느낄 수 있는 평가를 요청하였고, 편찬위원들의 감수를 거쳐 논리적 일관성과 균형을 맞추도록 노력하였다.

그동안 농정사, 농업사, 양정사 등은 수차례 발간되었으나 농업통상의 역사를 정리하여 기록한 적은 없었다. 농업협상을 직접 담당했던 분들이 비록 은퇴는 했어도 아직 당시를 생생하게 기억하고 있고 저술할 수 있는 체력이 남아있어 농업통상 50년을 기록할 수 있었던 것은 매우 다행스러운 일이라고 생각한다. 그런 의미에서 집필 요청을 흔쾌히 수락해준 집필진께 진심으로 감사드린다.

이 책은 앞으로 협상을 담당할 사람들뿐만 아니라 연구자, 농업과 통상, 그리고 역사에 관심이 있는 일반인들이 농업통상은 물론 한국 농업의 발전에 대해 올바른 인식과 평가를 하는데 귀중한 자료로 쓰이게 되리라 믿는다.

2017년 02월

GS&J 인스티튜트 이사장 이 정 환

일러두기

- ◆ 이 책의 제1편은 통사로서 연대별로 기술하고 제2편~4편은 통상 분야별로 기술하였음.
- ◆ 제1편의 시대별 통사에서는 GATT 가입신청(1966년)부터 2016년까지의 50년을 통상 흐름의 변화에 따라 시대를 구분하여 기술하되, 해방 이후부터 GATT 가입 이전까지의 20년은 전사(前史)로 포함하였음.
- ◆ 제1편 시대별 통사는 각 시대를 규정하는 특징을 반영하여 자유화 태동기, UR 및 BOP 협상시대, WTO 시대, FTA시대로 구분하였음.
- ◆ 제2편은 다자간 협상, 3편은 양자협상을 다루고 4편은 품목별 분쟁과 협상 내용을 기록하였으며, 부록에 농업통상 일지와 통상조직 변천 등을 일목요연하게 알 수 있도록 정리 수록하였음.
- ◆ 제2편 이하의 절(節)은 독자의 이해를 돕기 위해 관련 연도를 표시하였는데, 협상의 공식적인 시작과 완료(타결, 발효 등)시점을 기준으로 하였으나 그 전후의 상황도 함께 기술되어 있음.
- ◆ 장(章)별 분량은 당해 협상의 중요도를 고려하여 설정하였으나 실제 집필 과정에서는 일부 융통성을 부여하여 가감하였음.
- ◆ 국내 인사는 당시의 업무 수행이 공적 입장에서 이루어진 일이라는 점을 고려하여 실명 대신 보직명으로 기재하는 것을 원칙으로 하고, 외국인의 경우에는 실명도 사용하였음.
- ◆ 이 책은 집필진의 원고 제출 이후 감수자와 편찬위원회의 검토를 거쳐 수정 보완되었으며, 기술 내용 중 오류가 있는 경우에는 편찬위원회의 책임임.
- ◆ 편찬위원과 집필 및 감수위원 등은 권 말미에 기재되어 있음.

목 차

발간사, 머리말, 일러두기

제1편 시대별 통사

제1장. 개관 및 전망	1
제2장. GATT 가입 이전의 농업통상 (1945~1965)	29
제3장. 무역자유화 태동기의 농업통상 (1966~1985)	55
제4장. BOP 및 UR협상 시대 (1986~1994)	81
제5장. WTO 시대 (1995~2004)	101
제6장. FTA 시대 (2005~2016)	125

제2편 다자간 협상

제7장. GATT 가입협상 (1966~1967)	155
제8장. GATT/BOP 졸업협약 (1987~1989)	179
제9장. UR 농업협상 전반기 (1986~1990)	205
제10장. UR 농업협상 후반기 (1991~1994)	241
제11장. DDA 농업협상 (2001~)	285

제3편 양자/지역간 협상

제12장. 1980-1990년대 양자간 통상 현안	355
제13장. APEC 분야별 조기 자유화 협상 (1997~1998)	377
제14장. 최초의 FTA: 칠레와의 FTA (1999~2004)	393
제15장. 소규모 경제권과의 FTA (2004~)	417
제16장. 거대 경제권과의 FTA	459

16-1장. 한-미 FTA (2006~2012)	459
16-2장. 한-EU FTA (2007~2011)	501
16-3장. 한-중 FTA (2012~2015)	516
제17장. MEGA FTA	541
17-1장. 한-중-일 FTA (2013~)	541
17-2장. RCEP (2013~)	550
17-3장. TPP (2010~2015))	562

제4편 품목별 분쟁/협상

제18장. 신선과일 검역 분쟁 (1995~2010)	591
제19장. 식품 유통기한 분쟁 (1995)	615
제20장. 혼합분유 세이프가드 분쟁 (1997~2000)	637
제21장. 쇠고기 구분판매제 분쟁 (1999~2000)	653
제22장. 한-중 마늘 세이프가드 분쟁 (2000)	677
제23장. 쌀 관세화 유예 연장 협상 (2004)	699
제24장. 미국산 쇠고기 수입재개 협상 (2005~2008)	743
제25장. 캐나다산 쇠고기 수입재개 협상 (2007~2012)	769
제26장. 쌀 관세화 통보 (2014)	791

부록

1. 농업통상 관련 화보자료	813
2. 농업통상 일지	825
3. 농업통상 조직 변천	828
4. 농업통상 관련직위 보직자별 명단 및 보직기간	830
5. 약어표	838
6. 색인	844

표 목 차

제1장. 개관 및 전망

<표 1-1> 농업통상의 전개 과정	4
---------------------------	---

제2장. GATT 가입 이전의 농업통상 (1945~1965)

<표 2-1> 우리나라 관세율 정책의 변화 요약표 (1945~1965)	38
<표 2-2> 1946~1954년 기간 한국에 대한 원조종류별 농산물 원조내역	41
<표 2-3> PL 480에 의한 잉여농산물 도입 (1956~1961)	42
<표 2-4> 1955~1960 기간 한국에 대한 원조종류별 농산물 원조내역	43
<표 2-5> 국내 양곡생산량에 대한 원조 양곡의 비중 (1956~1966)	44
<표 2-6> 국내양곡 부족량과 도입량의 비교	45
<표 2-7> 곡가의 추이 (1956~1960)	45
<표 2-8> 연도별 무역수지 규모 변화와 원조의 수입 대비 비율	47
<표 2-9> 산품별 수입 비중 추이 (1962~1966)	48
<표 2-10> 농림수산물 수출입 실적 (1958~1966)	49
<표 2-11> 연도별 농림산물 수출액과 주요 품목 (1957~1966)	50

제3장. 무역자유화 태동기의 농업통상 (1966~1985)

<표 3-1> 수입자유화 추진 과정 (1967~1986)	59
<표 3-2> 우리나라 관세율 정책의 변화 요약표 (1966~1985)	61
<표 3-3> 주요 농산물의 관세율 (1988.1 현재)	62
<표 3-4> 연도별 무역수지 규모의 변화 추이 (1966~1986)	63
<표 3-5> 우리나라의 연도별 농산물 무역액 변화 (1976~1986)	64
<표 3-6> 우리나라의 수입자유화율 (1967~1988)	67

제6장. FTA시대 (2005~2016)

<표 6-1> 우리나라의 FTA 추진 흐름 (2004~2016)	128
<표 6-2> FTA별 농산물 양허수준	149
제7장. GATT 가입협상 (1966~1967)	
<표 7-1> 우리나라의 수출입 규모	158
<표 7-2> 국별 추가 양허 교섭내용과 결과	167
<표 7-3> 한국의 연도별 수출입 추이	173
제8장. GATT/BOP 졸업협약 (1987~1989)	
<표 8-1> 국제수지 동향과 전망	184
<표 8-2> 수입제한품목 및 수입자유화 추이	184
<표 8-3> 부처별 BOP협약의 업무분담체계	187
제9장. UR 농업협상 전반기 (1986~1990)	
<표 9-1> 브뤼셀 각료회의 농업협상의 주요 일정	226
제10장. UR 농업협상 후반기 (1991~1994)	
<표 10-1> 1992~1994년 농산물 수입개방예시	245
<표 10-2> 농어촌구조개선 사업 투자계획	247
<표 10-3> 덤켈 초안(DFA)의 개요	249
<표 10-4> 1993년 최종협상 단계의 주요활동 내역	258
<표 10-5> 15개 NTC품목 양허내용	260
<표 10-6> C/S 검증활동 경과	264
<표 10-7> WTO체제 출범관련 법령정비 현황	275
제11장. DDA 농업협상 (2001~)	
<표 11-1> 하빈슨 초안(2003년 3월)의 주요 내용	291
<표 11-2> DDA 농업협상 세부원칙 기본골격 주요내용	295
<표 11-3> 2008년 7월 잠정 타협안 주요내용	302

<표 11-4> 나이로비 각료선언의 농업분야 주요 내용	319
<표 11-5> 무역왜곡보조총액 감축논의 과정	324
<표 11-6> 감축대상보조(AMS) 감축논의 과정	326
<표 11-7> 블루박스(BB: Blue Box) 감축논의 과정	328
<표 11-8> 최소허용보조(DM: De minimis) 감축논의 과정	329
<표 11-9> 허용대상보조(Green Box) 논의 과정	330
<표 11-10> 우리나라의 감축대상보조 지급실적	332
<표 11-11> 세부원칙 4차 수정안에 따른 우리나라의 AMS 감축	333
<표 11-12> 쌀 소득보전직불제 지원실적	333
<표 11-13> 하빈슨 초안의 관세감축(2003)	335
<표 11-14> 관세감축에 관한 세부원칙 제안 내용 (2004~2008)	336
<표 11-15> 민감품목 논의 전개 및 주요 내용 (2004~2008)	338
<표 11-16> 특별품목 논의 전개 및 주요 내용 (2004~2008)	340
<표 11-17> 개도국 특별긴급관세(SSM) 발동기준과 구제조치 논의	342
<표 11-18> 관세상한 논의 전개 및 주요 내용 (2004~2008)	344
<표 11-19> 수출보조분야 합의결과	346
<표 11-20> 수출신용분야 합의결과	347

제13장. APEC 분야별 조기 자유화 협상 (1997~1998)

<표 13-1> APEC 개최국 현황 및 예정	378
<표 13-2> APEC 회원국의 지역별-WTO 농업협상 그룹별 분포도	379
<표 13-3> 회원국별 조기자유화 희망분야	383
<표 13-4> 조기자유화 분야별 지지 현황	384
<표 13-5> 우리 측이 발표한 조기자유화 참여안	387
<표 13-6> 수산물과 임산물의 조기자유화 참여율	388

제14장. 최초의 FTA: 칠레와의 FTA (1999~2004)

<표 14-1> 칠레 측 양허안(HS 8단위 기준)	396
<표 14-2> 우리 측 농산물 양허안 개요	397

<표 14-3> 제3차 협상후 (칠레의 관심품목 리스트 반영) 농림부의 양허안	399
<표 14-4> 칠레의 주요 관심 품목 (2000. 12. 27.)	340
<표 14-5> 한-칠레 FTA 양허유형별 주요 대상품목	405
<표 14-6> 피해액 추정결과(한국농촌경제연구원 및 한양대)	408
<표 14-7> 농민단체 10대 요구사항	411
<표 14-8> 비준안 및 4대 특별법 처리 일정	413

제15장. 소규모 경제권과의 FTA (2004~)

<표 15-1> 소규모 FTA 추진 경과	420
<표 15-2> 한-ASEAN FTA에서의 우리나라 주요농산물 양허내역 비교	429
<표 15-3> 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국 FTA에서의 우리나라 주요농산물 양허내역	439
<표 15-4> 페루, 콜롬비아, 터키 FTA에서의 우리나라 주요농산물 양허내역	449

제16장. 거대 경제권과의 FTA

<표 16-1> 2005년 1월 현재 지역무역협정 체결 현황	461
<표 16-2> 농민단체 주장내용과 정부 입장	465
<표 16-3> FTA 표준 협상 절차	469
<표 16-4> FTA 협상 관련 조직	469
<표 16-5> 한국의 양허 유형 및 주요 품목	487
<표 16-6> 미국의 양허 유형 및 주요 품목	491
<표 16-7> 한-EU FTA 협상 일지	503
<표 16-8> 주요 품목의 한-EU 및 한-미 FTA 양허 비교	506
<표 16-9> 한-EU FTA 우리나라 농산물 양허	508
<표 16-10> 한-EU FTA EU 농산물 양허	509
<표 16-11> FTA 국내보완대책 중 농업분야 투융자 지원규모	510
<표 16-12> 한-EU FTA 축산분야 재정지원 계획	511
<표 16-13> EU산 농산물 수입액 추이	513
<표 16-14> EU로의 농산물 수출액 추이	513

<표 16-15> 한-EU FTA 재정지원계획	514
<표 16-16> 한-중 양국 교역 현황	517
<표 16-17> 한-중 FTA 우리나라 농축산물 양허 현황	524
<표 16-18> 한-중 FTA 협상 경과	525
<표 16-19> 한-중 FTA에서 TRQ 제공 품목	527
<표 16-20> 한-중 FTA에서 합의된 중국측 주요 농산물 양허내용	529
<표 16-21> 한-중 FTA 대비 농업부문 투융자 계획 (2016~2025)	532

제17장. MEGA FTA

<표 17-1> 세계경제에서 차지하는 한-중-일 3국의 비중	542
<표 17-2> 한-중-일 FTA 협상 경과	545
<표 17-3> RCEP과 주요 지역협정과의 경제적 위상 비교	554
<표 17-4> RCEP 국가들의 GDP	555
<표 17-5> RCEP 국가들의 농업인구와 경지면적	556
<표 17-6> RCEP 국가들의 FTA 현황 (2016. 2. 기준)	557
<표 17-7> RCEP 국가간 양자 FTA 체결 현황 (2016. 8. 9. 기준)	558
<표 17-8> 아세안 +1 FTA의 상품교역 관세철폐 수준	558
<표 17-9> RCEP 협상 경과	561
<표 17-10> TPP의 경제적 위상	564
<표 17-11> TPP 협상의 경과	567
<표 17-12> TPP 협정문 구성	569
<표 17-13> TPP 회원국의 유형별 농산물 양허결과	573
<표 17-14> TPP 일본 주요 품목 협상결과와 한-미 FTA에서 우리나라 양허안 비교	576
<표 17-15> 수출경쟁관련 TPP와 WTO/DDA 합의 내용 비교	579

제19장. 식품 유통기한 분쟁 (1995)

<표 19-1> 미국과의 상품 수출입 현황	619
<표 19-2> 1995년도에 WTO분쟁해결절차에 제소된 SPS 조치	620

<표 19-3> 수입축산물 검사업무 담당 기관	620
<표 19-4> 쇠고기와 돼지고기의 세번별 분류와 수입가능 여부	621
<표 19-5> 미국이 제기한 우리나라의 WTO 규정 위반 조항	624
<표 19-6> 식품유통기한 협상 결과	626
<표 19-7> 유통기한에 대한 미국 측 주장과 한국측 검토의견	628
제20장. 혼합분유 세이프가드 분쟁 (1997~2000)	
<표 20-1> 수입량 증가 여부 판단 지표	640
<표 20-2> 수입증가와 국내산업의 심각한 피해와 인과관계 판단 지표	641
<표 20-3> 세이프가드 시행까지 주요 일정	641
<표 20-4> EU 제소에서 상소기구 판정까지 주요 일정	643
<표 20-5> 최근 혼합분유 수입추세	649
제21장. 쇠고기 구분판매제 분쟁 (1999~2000)	
<표 21-1> UR 협상에서 합의된 쇠고기 시장 개방 내용	655
제22장. 한-중 마늘 세이프가드 분쟁 (2000)	
<표 22-1> 마늘 품목별 수입관리 방식	678
<표 22-2> 마늘 수입 상황	678
<표 22-3> 중국산 마늘에 대한 우리나라의 긴급관세부과	681
<표 22-4> 마늘산업피해구제 및 한-중 협상관련 진행 경과	687
<표 22-5> 한-중 마늘 분쟁일지	695
제23장. 쌀 관세화 유예 연장 협상 (2004)	
<부표 23-1> 쌀 관세화 유예 연장 협상 추진 일정	739
제24장. 미국산 쇠고기 수입재개 협상 (2005~2008)	
<표 24-1> 2001~2003년간 우리나라의 쇠고기 수입현황	744
<표 24-2> OIE의 BSE 위험등급별 수입조건	749

<표 24-3> 한-미 고위급 기술협의 대응전략	755
<표 24-4> 2006년 1월 한-미간 기술협약서 합의한 수입위생조건 주요내용	756

제25장. 캐나다산 쇠고기 수입재개 협상 (2007~2012)

<표 25-1> 캐나다 BSE 발생 상황	770
<표 25-2> 캐나다의 제소 조항과 관련조항의 내용	772
<표 25-3> 우리나라 쇠고기 수입현황	773
<표 25-4> 1, 2차 패널 서면입장 요지	781
<표 25-5> 한-캐나다 쇠고기 분쟁 관련 진행경과	784
<부표 25-1> 캐나다산 쇠고기 WTO 분쟁 전후 진행일지	787

제26장. 쌀 관세화 통보 (2014)

<표 26-1> 쌀 관세화 주요 추진 경과	805
<표 26-2> 관세상당치 산정 근거	807

제18장. 신선과일 검역 분쟁 (1995~2010)

<그림 18-1> 식물방역법상 병해충 체계도 596

제23장. 쌀 관세화 유예 연장 협상 (2004)

<그림 23-1> 쌀협상 대책실무추진단(TF) 업무 체계도 707

제26장. 쌀 관세화 통보 (2014)

<그림 26-1> 관세화 검증 절차 804

제1편

시대별 통사

제1장. 개관 및 전망

제2장. GATT 가입 이전의 농업통상 (1945~1965)

제3장. 무역자유화 태동기의 농업통상 (1966~1985)

제4장. BOP 및 UR협상 시대 (1986~1994)

제5장. WTO 시대 (1995~2004)

제6장. FTA 시대 (2005~2016)

제 1 장

개관 및 전망

1. 농업통상의 맥락

1.1. '통사'의 목적과 구성

농업통상사의 서두에 해당하는 제1편 시대별 통사는, 우리나라가 GATT에 가입한 1967년 이후의 50년과 그 이전 20년을 시대별로 나누어, 각 시기에 이루어진 중요한 농업협상의 배경과 과정, 그리고 상호 연관 관계를 밝혀 농업통상의 맥락을 이해할 수 있도록 하기 위한 것이다.

각 시기에 이루어지는 통상 변화와 협상은 여러 가지이고, 각각의 주제와 대상은 다르지만 당시에 공통된 배경과 목적을 가지고 서로 영향을 주고받으며 진행되는 경우가 많기 때문이다.

먼저 1장에서는 농업통상의 전체적 흐름을 분석하여 제시하고, 2장 이하에서는 농업통상의 틀과 내용 변화에 주목하여 다섯 개 시기로 나눈 후, 각 시기에 진행된 협상을 중심으로 기록하였다.

2장에서는 GATT에 가입하기 이전인 1965년까지의 농업통상, 3장에서는 GATT에 가입한 이후 UR 협상이 시작되기 이전인 1985년까지의 농업협상, 4장에서는 그 이후 UR 협상이 타결되고 WTO가 출범하는 1995년까지의 농업협상, 5장에서는 WTO가 출범하고 FTA가 본격화되는 2004년까지의 농업협상, 그리고 끝으로 6장에서는 2005년부터 FTA 협상이 동시다발적으로 진행된 2016년까지의 농업협상으로 나누어 기술하였다.

1.2. 농업통상의 성격

대한민국 정부가 수립된 후 70년의 경제발전을 한마디로 정의하면 농업 중심 경제가 제조업 중심의 경제로, 그리고 다시 서비스산업 중심 경제로 전환되는 산업화 과정이었다고 할 수 있을 것이며, 이것은 어느 나라나 경제발전 과정에서 경험하는 공통적 현상이다. 우리나라 통상정책은 이러한 산업화 과정에서 시장개방을 적절히 촉진함으로써 시장을 안정시키고 국내산업의 경쟁력 향상을 추동하려는 목적을 가지고 추진되었다고 할 수 있다.

그러나 우리나라의 이러한 통상정책의 흐름은 세계적인 자유화 흐름과 맞닿아 있었다. 세계적으로 20세기 초까지는 무력에 기초한 식민지 경영과 세력 확장이 국가발전의 기초였고, 그 연장선상에서 두 차례의 세계대전을 겪은 후 선진국 사이에서 국가발전의 패러다임이 경제협력과 교역으로 바뀌어야 한다는 인식이 확산되었다. 그러한 인식을 기초로 경제협력을 위한 국제통화기금(IMF)과 세계개발은행(IBRD)이 1945년에 설립되고, 자유로운 교역원칙에 관한 합의를 담은 '관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)'이 1948년에 발효되었다. GATT가 관세 양허와 수입제한 철폐를 규정함으로써 세계적으로 강력한 무역자유화의 흐름이 대세를 이루었고, 우리나라의 산업화는 이러한 흐름을 타고 가속될 수 있었으므로 수입자유화는 불가피하고 필요한 것이었다.

그런 산업화와 자유화정책의 배경 아래 농업통상정책은 개방속도를 적절히 조절하여 통상마찰을 줄이면서 농업이 산업화에 적응할 수 있도록 함으로써 그 전환과정이 원만하게 진행될 수 있도록 하는 역할을 하였다. 따라서 지난 70년의 농업통상은 산업화와 개방화의 전개와 연관하여 이해되고 분석될 수밖에 없고, 농업통상의 전개과정도 그런 관점에서 파악하고 내용을 이해해야 한다. 그런 의미에서 본 장에서는 50년을 산업화와 개방화의 충격에 대응한 농업통상의 반발과 적응과정으로 파악하여 분석하고 기술하려고 한다.

1.3. 농업통상의 전개

위에서 언급한 맥락에서 보면 지난 70년을 먼저 자유화 태동 이전과 이후로, 다른 말로 하면 산업화 이전과 이후시기로 나눌 수 있을 것이다. 자유화 태동 이전이라 함은 정부수립부터 본격적 산업화정책 시대의 개막을 알리는 제1차

‘경제개발 5개년계획’이 시작된 1962년 이전까지의 시기이다. 이 시기는 농산물 교역이 주로 식량조달 수단으로 의미를 갖던 시기로서 앞에서 정의한 바와 같은 ‘산업화 및 개방화 정책에 대응하고 조정하는 농업통상’과는 성격을 달리하는 시기라고 할 수 있다. 그런 의미에서 진정한 농업통상은 자유화가 태동되기 시작한 1962년 이후라고 할 수 있다<표 1-1>.

자유화 태동 이후의 통상정책 흐름의 첫 번째는, 1962년에 시작된 제1차 ‘경제개발 5개년계획’이 설정했던 수출주도형 산업화정책의 일환으로 추진된 ‘선택적 자유화’라고 할 수 있다. 수출촉진을 위한 필요에 의해 선택적으로 자유화를 추진하는 것으로 농업통상은 그런 틀 안에서 이루어졌으므로 농업에 미치는 영향은 미미하였다. 이 같은 첫 번째 흐름은 수출주도형 산업화 정책이 성과를 거두어 1970년대 후반 총 수출액이 100억 달러를 돌파하는 즈음부터 국제적 압력에 의한 ‘수동적 자유화’라는 두 번째 흐름으로 이어졌다.

수동적 자유화 흐름은 1989년의 GATT의 BOP 조항 졸업으로 본격화 되어 1995년에 발효된 WTO 체제로 가속되었다. 국제적 압력에 의한 자유화는 그 속도가 매우 빨랐으므로 농업에 미치는 영향은 충격적일 수밖에 없었고 농업계의 반발은 그만큼 컸다. 따라서 농업통상은 GATT/WTO 구조에서 각국과의 적절한 주고받기, 이해가 일치하는 국가들, 예를 들면 일본, 스위스, 노르웨이 등 농산물 수입국과 연대하여 농업의 비교역적 관심사항(NTC) 등을 주장하며 자유화 속도를 늦추는데 집중하였다.

1990년대 후반에는 국제적 압력에 의한 수동적 자유화에서 세계화를 향한 ‘능동적 자유화’로 발전하였다고 할 수 있다. 국제적 압력에 의해 수동적으로 자유화하는 것이 아니라 세계화라는 시대적 조류에 스스로 올라타서 능동적으로 자유화를 추진하는 것으로 칠레와의 자유무역협정(FTA) 추진으로 본격화 되었다.

능동적 자유화는 산업화정책이 성공적으로 추진되어 1994년 1인당 국민소득이 1만 달러를 돌파하면서 자유화에 대한 자신감이 생겼기 때문이기도 하지만 자유화를 통해서만 선진국 수준의 경제성장을 달성할 수 있다는 전략적 선택이었다. 따라서 농업통상은 국내적으로 다른 통상 분야와 조화를 이루면서도 이해를 구하여 농업부문의 자유화 속도를 농가경제가 감내할 수 있는 수준으로 조절하는 것이 중요한 역할이었다.

4 제1편 시대별 통사

<표 1-1> 농업통상의 전개 과정

	국제관계 (자유화)	경제발전 (산업화)	통상정책 (개방화)		농업대책 (개방대책)
1950	GATT 발효(1948) 미국농산물원조법(1954) EEC 창설(1957)		(원조식량 도입)	관세법(1949) 포지티브제 무역법(1957) 원조식량 국내생산의 21%(1957)	
1960	케네디라운드(1964-67) EC 출범(1967)	1차경제개발5개년계획 (1962) 변동환율제(1965)			원조식량 재정기여도 48%(1961) 쌀 수출 총 수출의 17%(1962) GATT 가입(1967), 네거티브제 전환(1967)
1970	동경라운드(1973~79) 미국 쌍둥이 적자	1인당 소득 1,000\$, 수출 100억\$(1977) 경제안정종합계획 (1979)	(선택적 자유화)	수입자유화 정책(1978, 자유화율 61.3%) 쇠고기, 마늘, 고추 등 수입 확대(1978) 미국(오렌지), 호주(쇠고기), 필리핀(바나나) 수입자유화 요구(1978) 농산물 44품목 관세 인하(1979)	
1980	세계적 농산물 생산과잉 수출보조금 경쟁 플라자합의(1985) UR 시작(1986) 미국-캐나다 FTA(1989) APEC 결성(1989)	3저 호황 무역수지흑자전환 (1986)			송아지 수입, 소값 폭락(1982~83) 쇠고기 수입 중단(1984) 수입자유화 가속(1986, 자유화율 91.5%) 미국 쇠고기 GATT 제소(1988) GATT/BOP 졸업(1989) 수입자유화 예시계획 (1989-91, 1992-94, 1995-97)
1990	EU 출범(1993) UR 타결(1993) NAFTA(1994) APEC 보고르선언(1994)	김영삼 정부(1993) 1인당 10,000\$(1994) 총수출 1,000억\$(1994)	(수동적 자유화)	관세화 수용, 쌀만 관세화 10년 유예(1993) 세계화선언(1994)	농어촌구조개선대책 (42조원, 1991) 농수산물수석, 농어촌발전위원회

	국제관계 (자유화)	경제발전 (산업화)		통상정책 (개방화)	농업대책 (개방대책)
1995	WTO 출범(1995)	OECD 가입(1996) 외환위기(1997) 김대중정부(1998)	(농동적 자유화)	미국, 식물검역/식품유통기한 제소(1995) EU, 혼합분유 세이프가드 제소(1997) FTA 추진정책 발표(1998) 미국, 수입최고기 전문판매점 제소(1999) 중국 마늘 세이프가드 분쟁(2000)	설치(1994) 농특세 신설(1995)
2000	WTO 농업협상 시작(2000) DDA 시작(2001) 미국, 캐나다 광우병 발생(2003) 세계금융위기(2007) 국제곡물파동(2008) WTO/DDA 모델리티 4차 수정안(2008)	노무현 정부(2003) 1인당 20,000\$(2006) 이명박 정부(2008)		칠레 FTA 타결(2002) 미국산 소고기 수입중단(2004) 선진통상국가전략 발표(2004) 칠레 FTA 비준(2004) EFTA/싱가포르 FTA 타결(2004) 쌀 관세화 유예연장(2004) 한-미 FTA 타결(2007) 미국산 소고기 수입허용과 파동(2008) 아세안 FTA 타결(2008) EU FTA 타결(2009)	FTA지원특별법/ 농어촌부채특별법/ 농어업인삶의질법 (2003) 농업농촌종합대책 119조원(2003) 한미FTA보완대책 20조원(2007) 축산업발전대책(2010)
2010	RCEP 시작(2011) DDA 발리 각료회의(2013)	총수출 중국 비중 25% (2010) 박근혜 정부(2013)		캐나다, 쇠고기 수입 WTO 제소(2010) 한미 FTA 비준(2011) 페루(2012), 호주(2013) FTA 타결 캐나다, 뉴질랜드, 베트남 FTA 타결(2014) 중국 FTA 타결(2014) 쌀 관세화 전환(2015) 중국 FTA 비준(2015)	
2015	DDA 나이로비 회의(2015) 브렉시트(2016), 트럼프(2016)				농어촌상생기금(2016)

2. 자유화 태동 이전

2.1. 원조식량 도입 중심의 농업통상

1962년 이전에는 해방 후의 혼란과 6.25 전쟁을 거치며 농업생산이 제대로 이루어지지 못하여 식량이 절대적으로 부족하였다. 따라서 '농업' 통상이라기보다는 원조농산물을 원활히 도입하고 농산물 수출을 적절히 규제하여 식량을 안정적으로 확보하는 것이 주된 농업통상의 역할이었다.

당시에는 수입의 대부분이 원조물자였는데, 예를 들면 1957년의 경우 원조농산물 수입량이 국내 총 곡물 생산량의 21%에 상당하여 원조 농산물이 식량공급에서 절대적으로 중요하였다.

이렇게 원조 농산물이 원활하게 도입될 수 있었던 것은 마침 미국이 농산물 생산과잉과 재고문제를 해결하기 위해 1954년에 PL 480으로 알려진 농산물 원조법을 제정하여 농산물 원조가 미국의 중요한 농업정책으로 추진되었기 때문이다. 미국이 당시 그러한 정책을 추진할 수밖에 없었다는 것은 우리나라에게는 매우 다행스러운 것이었다고 할 수 있다.

그러나 원조식량은 단순히 식량공급원으로서의 의미뿐만 아니라 당시 정부의 중요한 재정 수입원이었다. 원조식량을 판매하여 조달한 자금이 총재정수입의 20~30%를 차지하였고, 1961년에는 48%에 이르기도 하였다. 따라서 과도한 원조식량이 도입되어 국내 농산물가격을 하락시킨 결과 농가경제를 어렵게 하고 농업의 생산유인을 약화시키는 부작용을 초래하였다.

다량의 원조 농산물이 수입되는 한편에서는 농수산물이 가장 중요한 수출품목으로서 외환을 조달하는 역할을 수행하였다. 1960년경까지 농수산물이 총 수출액의 40%를 넘었고, 특히 농산물 중에서 쌀이 가장 중요한 수출 품목이어서 1962년의 경우 쌀이 총 농산물 수출액의 44%, 총 수출액의 17%를 차지하였다.

밀, 옥수수 등 원조식량이 대량 수입되는 한편에서 쌀이 수출의 주종을 이루었다는 것은, 당시 농업통상이 원조식량을 충분히 도입하여 국민생활을 안정시키는 한편으로 농산물 수출을 통하여 외환을 조달하는데 핵심역할을 수행하였음을 의미한다.

2. 통상제도의 정비

이 시기에는 무역법, 관세법 등 통상을 위한 제도가 정비되어 정상적 통상정책이 수행될 수 있는 기틀이 마련되었고 농업통상도 이들 속에서 이루어질 수 있었다. 먼저 1949년에 관세법이 제정되어 품목별 특성과 필요에 따라 차등적 관세를 부과함으로써 물가안정과 산업보호를 위한 수단으로 활용할 수 있게 되었으며, 이때 농식품은 국내 공급가격을 낮추기 위해 상대적으로 저율관세가 적용되었다. 한편, 해방 후 식량수급 상황과 가격 동향에 따라 정부가 수시로 수입과 수출을 통제하는 조치를 취하였으나, 1957년에 무역법이 제정되어 수입 및 수출허용 품목을 고시하기 시작함으로써 농산물 수출입에 대한 규제도 입의 조치에서 제도에 의한 통제로 바뀌었다.

3. 수출주도형 산업화와 선택적 자유화의 진행

3.1. 수출주도형 산업화정책과 GATT 가입

1962년에 제1차 '경제개발5개년계획(1962~1966)'이 착수되면서 수출주도형 산업화정책이 시작되었다. 따라서 통상정책도 수출입 통제 중심에서 수출증대를 위한 환경조성으로 전환되었다. 우선 수출에 유리한 환경을 조성하기 위해 1965년에는 시장의 외환 수급을 반영하여 환율을 결정하는 변동환율제를 도입하였다. 그때까지는 수입품의 가격을 낮추어 물가를 안정시키기 위해 정부가 환율을 인위적으로 낮추는 고정환율제도를 운용하였으나, 그 같은 원화의 고평가는 수출상품의 국내 수취가격을 떨어뜨려 수출의 채산성을 악화시키는 중요한 요인이 되었기 때문이다.

앞에서 언급한대로 수출을 촉진하기 위해서는 수출상대국과의 통상협상이 필요하였으므로 이를 다자틀 내에서 일시에 해결하기 위해 1967년에는 GATT에 가입하고 소고기 등 62개 품목에 대해 관세를 양허하였다. 그러나 당시에는 개발도상국으로서 수출품에는 우대관세가 적용되고, 국제수지 적자를 이유로 수입을 규제할 수 있는 권리를 부여한 BOP 조항에 의해 수입제한이 가능하였다. 따라서 GATT 가입이 농산물 수출에 도움이 되었을 뿐 수입에는 별다른 영향이 없었으므로 농업통상 측면에서는 큰 관심을 두지 않았다.

GATT 가입과 더불어 1967년에는 수입이 허용되는 품목을 고시하던 포지티브 시스템에서 수입제한 품목만을 고시하고 나머지는 자유화하는 네거티브 시스템으로 전환하였다. 그러나 양곡관리법, 사료관리법 등 특별법에 의한 수출입규제는 그대로 유지되었으므로 농업에 미치는 영향은 크지 않았다.

GATT 동경라운드(1973~1979)에서 농산물 44개 품목에 대해 추가로 관세를 양허하고 소고기를 포함한 일부 품목의 관세는 인하하는 등 추가적 자유화조치가 취해졌다. 당시에는 외환사정상 농산물을 수입할 수 있는 여건이 되지 못하였고, BOP 조항에 의해 수입이 제한되었기 때문에 관세양허가 큰 의미를 갖지 않는 듯이 보였다. 그러나 1989년 BOP 조항을 졸업하게 되면서 일거에 현실적 문제로 등장한다.

3.2. 국민소득 증가와 농산물시장 개방론 등장

제1차 및 제2차 '경제개발5개년계획'이 성공적으로 추진된 결과 1977년에는 총수출이 100억 달러를 돌파하고 국민 1인당 소득은 1,000달러를 넘어섰다. 이러한 상태에서 1978년 전후부터 산업의 경쟁력을 더 높이기 위해서는 보호일변도보다 수입을 자유화하여 경쟁을 촉진하는 것이 필요하다는 전략적 자유화론이 부상하였고, 이러한 주장을 담은 '경제안정화종합계획'이 1979년에 발표되었다. 이때부터 경제발전 전략으로써 자유화정책이 본격화 되어 1978년 4월에 1단계 수입자유화 조치가 취해지고 이후 매년 자유화가 확대되어, 수입자유화율이 1978년에는 61.3%였으나 1980년에는 80.4%, 1986년에는 91.5%로 상승하였다.

한편, 1970년대 곡물과동을 경험한 후 세계 각국이 증산에 노력한 결과 1980년대 들어 세계적으로 공급과잉 상태에 빠지게 되어 농산물 가격은 추락하고 미국 등에서 많은 농협과 농업관련 금융기관이 파산하는 등 농촌경제가 위기를 맞게 되었다. 미국 등 농산물 수출국들은 이러한 위기를 극복하기 위해서 수출을 확대하는 것이 절실했고, 마침 호황으로 다양한 농산물 수요가 증가하고 있던 우리나라 시장을 주목하게 되었다.

한국산 공산품 수입은 지속적으로 증가하는데 한국의 수입규제로 자국 농산물 수출이 증가하지 못하고 있다는 판단에 따라 1978년에 미국은 오렌지, 호주는 소고기, 필리핀은 바나나 수입규제에 대한 문제를 제기하고 수입확대를 요구하여 통상현안으로 부상하였다. 특히 당시 무역적자와 재정적자가 누증되는 이른

바 ‘쌍둥이 적자’에 시달리던 미국은 대미 무역흑자가 계속 증가하던 한국에 수입규제 철폐를 강하게 요구하였다.

국내적으로는 소득증가에 따라 축산물과 고추, 마늘, 참깨 등 양념 농산물에 대한 수요가 증가하고 가격이 급등하는 일이 빈번하게 나타났다. 따라서 수요가 증가하는 농산물 수입을 확대하여 식품가격 및 노임 상승을 억제하고, 통상마찰을 줄여 수출환경을 개선하는 것이 수출확대에 필요하다는 판단에 따른 전략적 농산물 수입자유화론(이른바 개방농정)이 제기되었다.

실제로 1978년에는 소고기 6만 1천 톤, 고추 2만 1천 톤, 마늘 1만 1천 톤을 비롯하여 참깨, 땅콩 등도 수입되기 시작하였다. 이후 매년 수입이 이어졌고, 1982년과 1983년에 송아지가 각각 3만 9천 두, 8만 7천 두 수입되어 소값 폭락으로 이어졌다. 증산과 보호 일변도 농업정책이 지속되던 상황에서 갑자기 등장한 농산물 수입자유화 정책은 농업계의 거센 반발을 초래하여 통상문제가 농정의 쟁점으로 부상하였다.

4. 국제적 시장개방 압력과 대응

4.1. BOP 조항 졸업과 시장개방

1980년대에 때마침 원유가격, 환율, 금리가 하락하는 이른바 3저 현상이 나타났고, 우리나라는 이 바람을 타고 수출이 급신장하였다. 특히 무역적자에 고심하고 있던 미국이 1985년 당시 방대한 무역흑자를 기록하던 일본과 독일의 엔화와 마르크화 가치를 일시에 각각 70%, 40% 절상시키는 이른바 ‘플라자합의’를 도출하여 우리나라의 수출경쟁력이 대폭 향상되는 결과를 초래하였다.

1986년에는 우리나라 무역수지가 21억 달러 흑자를 기록하자 그동안 한국의 농산물 수입규제에 불만을 가지고 있던 국가들이 일제히 국제수지 적자를 이유로 수입을 규제할 수 있는 권리를 부여한 BOP 조항의 졸업을 요구하여 1987년부터 BOP 협상을 시작하였다.

이즈음 무역적자를 해결하기 위해 농산물 수출시장을 확대하려는 미국과 되도록 농산물 수입을 줄이려는 우리나라 사이에 여러 가지 무역분쟁이 발생하였고, 이러한 상황이 BOP 조항문제를 더욱 부각시키는 계기가 되었다.

1970년대 말 소고기 수요가 팽창하자 정부는 송아지 도입을 포함하여 과도한 송아지 입식장려정책을 추진한 결과 1983년부터 소 값이 폭락하였고, 이에 대한 대책으로 1984년 소고기 수입중단 조치를 단행하였다. 당시 미국은 앞에서 언급한 바와 같이 만성적 무역적자와 재정적자라는 이른바 쌍둥이 적자에 시달리고 있었으므로 대미 무역흑자를 기록하고 있던 일본은 물론 한국의 농산물 수입규제에 대한 불만이 매우 높았다.

이런 상황에서 중요한 수출품이었던 소고기에 대해 한국이 수입중단 조치를 취하자 미국은 이에 크게 반발하여 1987년에 한국을 GATT에 제소하였고, 한국은 BOP 조항으로 방어하려 하였으나 결국 패소하였다. 그 밖에도 1989년에 미국 산 자몽과 체리의 농약잔류 여부 및 훈증소득 필요성을 둘러싸고 한-미 양국은 격돌하였으나 결국 미국의 주장을 수용함으로써 해결되었다.

소고기 수입중단 등 농산물 수입규제 조치를 단행하여 미국 등과 분쟁을 겪는 한편에서는 수출국들의 압력을 줄이기 위해 서둘러 1988년에 333개 품목을 자유화하고 3개년 자유화 계획을 발표하면서 BOP 졸업 연장을 시도하였다. 그러나 무역수지 흑자는 1987년에 59억 달러, 1988년에 97억 달러로 급증하여 졸업 연장의 명분이 사라졌고, 미국 등은 즉각적 BOP 졸업과 전면 자유화를 주장하였다.

BOP 졸업 협상은 결국 1990년부터 BOP 조항 적용을 중단하되, 1997년까지 단계적으로 수입을 자유화하는 선에서 타결되었다. 그 이전까지의 자유화가 우리나라의 필요에 의한 선택적 자유화로 그 속도를 조절할 수 있었으나 국제적 요구에 의해 7년 내에 전면 자유화를 단행해야 했으므로 농업계에 주는 충격은 컸고, 이에 대응한 강력한 국내대책이 불가피하였다. 앞에서 언급한대로 GATT 가입과 그 후의 라운드가 농업에는 큰 의미가 없는 것으로 인식되었으나 BOP 졸업으로 농업에 미치는 영향이 일거에 현실화 되었다.

정부는 1989년 협상타결과 동시에 '농어촌발전종합대책'을 발표하고 '농어촌구조개선사업(1991~2001)'으로 42조원의 투융자 지원계획을 수립하여 구조개선으로 경쟁력을 높여 시장개방에 대응하는 구조농정이 시동을 걸었다. 이 정책방향이 최근까지 30년 가까이 우리나라 농정의 중심을 이루었다.

4.2. 우루과이라운드 타결과 전면적 수입자유화

1970년대 초의 곡물과동 후 세계 각국이 증산에 노력한 결과 1980년대 들어 세

계적인 농산물 공급과잉 상태에 빠지게 되었음은 이미 언급하였다. 특히 식량 수입국이던 EU가 농업보호적인 공동농업정책(CAP)에 힘입어 농산물 수출국으로 등장하게 됨으로써 세계 곡물시장에서 치열한 각축이 벌어지자 수출경쟁력을 높이기 위해 경쟁적으로 수출보조금을 지급하였다. 결국 수출국 납세자의 세금이 수입국 소비자에게 이전되는 결과를 초래하게 되었다. 한편, 국제가격이 하락하여 호주, 브라질 등 대형 농산물 수출국들이 타격을 받게 되자 이들은 케언즈(Cairns) 그룹을 결성하고 미국, EC 등의 국내 및 수출보조금과 일본 등 농산물 수입국의 수입규제 철폐를 강력하게 요구하였다.

이러한 상황을 타개하기 위해서는 각국이 농산물 시장을 개방하여 수요를 늘리는 한편, 국내보조와 수출보조를 철폐하여 시장왜곡을 시정해야 한다는 데에 미국과 EC, 그리고 수출국들의 합의가 이루어졌고, 이것이 1986년 우루과이라운드(UR) 출범으로 귀결되었다.

1986년에 시작된 UR은 수출경쟁력이 있는 미국과 그렇지 못한 EU 사이의 갈등으로 좀처럼 합의점을 찾지 못하였으나 1992년 미국과 EU 사이에 이른바 블레어하우스(Blair House) 합의안이 도출되었다. 이에 따라 1993년 모든 농산물의 수입규제를 관세로 통일한다는 관세화 원칙과 이렇게 설정된 관세를 정해진 기간 내에 의무적으로 감축한다는 역사적 UR 합의를 도출하였다. 그뿐만 아니라 시장을 왜곡시키는 국내보조와 수출보조에 대해서도 삭감목표를 설정하여 각국의 농업정책 수단을 통제하는데도 합의하였다.

관세화 원칙에 저항하며 우리나라는 일본, 스위스, 노르웨이 등 농산물 수입국들과 함께 비교역적 관심품목(NTC)에 대한 특별한 고려가 필요하다고 주장하였다. 우리나라에서는 NTC에 대한 기대가 높아서 무려 15개 농산물을 NTC 품목이란 이유로 관세화 대상에서 제외로 할 것을 요청하였다. 그러나 결국 쌀만 10년간 관세화를 유예하되 저율관세수입량(TRQ)을 총 소비량의 4%에 상당하는 21만 톤까지 증량하기로 하여 결과적으로 모든 농산물을 수입 자유화하게 되었다. 이 같은 결과는 매우 충격적인 것이었으므로 농민들의 저항이 거세었고, 국무총리와 농림장관이 책임을 지고 물러났다.

농산물은 그 특수성 때문에 그 때까지 GATT에서도 예외로 취급되었고, EU의 전신인 EEC가 1954년 결성될 때도 예외로 인정하였던 것과 비교하면 UR 합의는 세계사적으로 획기적인 것이었다. 뒤늦게 산업화를 가속시키고 있지만 농업

구조는 전형적 개도국 수준에 머물고 있던 한국농업에게는 가혹한 것이었다고 할 수 있다. 왜냐하면 모든 선진국들은 그 때 이미 아무런 국제적 제약 없이 두터운 국경보호와 가격보조에 의해 산업화 과정의 농업소득문제에 대응하며 자생력 있는 농업구조를 구축하여 왔기 때문이다.

농업계는 충격에 휩싸였고 김영삼 정부는 대규모 농업지원정책을 발표하고 농정을 가장 중요한 정책과제로 설정하였다. 농업을 전담하는 수석비서관실을 신설하고 각계가 참여하는 대통령 직속 '농어촌발전위원회'를 설치하여 범정부적 차원에서 농업문제에 대한 포괄적 대책을 수립하도록 하였다. 그 결과 기존의 '농어촌구조개선대책' 42조원 사업을 앞당겨 1998년에 완료하고 농특세를 신설하여 10년간 14조원을 추가 투입하기로 하였다.

4.3. UR 후속 협상의 표류

UR 타결을 받아 국제교역질서를 감시하는 기구로서 WTO가 설립되고, 시장개방을 한 단계 더 높이기 위한 새로운 라운드가 도하라운드(DDA)라는 이름으로 2001년에 출범하였다. 이에 앞서, UR의 농산물시장 자유화가 불충분하다는 인식에 따라 UR협정 발효 직후인 1997년부터 곧바로 농산물 문제를 다시 논의하는 일련의 검토회의 및 협상이 이어졌고, 여기서는 모든 농산물에 관세상한을 설정하여 고관세 농산물을 허용하지 않는다는 야심찬 주장이 제기되는 등 초기의 의욕과 목표는 매우 높았다.

UR에서는 미국과 EU의 주도로 협상이 이루어지고 합의를 도출할 수 있었으나 DDA에서는 인도, 중국 등 개도국의 목소리가 커져서 협상의 구도가 매우 복잡하여졌다. 관세감축 방식, 특례를 부여하는 특별품목의 범위와 방식, 세이프가드 발동조건, 국내보조금 감축 규모와 방식 등 거의 모든 사안에서 의견이 대립하여 논의는 확산되고 합의에 이르지 못하였다. 2008년에 대부분 쟁점에 대한 합의를 취합한 4차 의장 초안이 발표되어 타결 직전까지 갔으나, 인도 등의 이의 제기로 결국 무산되어 실질적으로 DDA는 표류하고 있다.

DDA의 명맥을 유지하기 위해 WTO는 각고의 노력을 기울여 일부 합의가 가능한 부분에 대해 2013년의 발리합의와 2015년의 나이로비 합의를 겨우 이끌어 냈으나 나이로비 각료회의를 끝으로 UR 협상의 성과를 바탕으로 완전한 무역자유화와 보조철폐를 목표로 추진되어온 DDA는 사실상 수명을 다한 것으로 평가된다.

4.4. 쌀 관세화 대장정

앞에서 언급한 바와 같이 쌀은 1993년 UR 타결 시 유일하게 관세화를 10년간 유예하고 TRQ를 총 소비량의 4%에 상당하는 21만 톤까지 연차적으로 증량하기로 하였다. 다만 10년차가 되는 2004년에 회원국들에게 수용 가능한 추가적인 양허를 제공하여 합의를 도출하면 2005년 이후에도 관세화 유예를 연장할 수 있는 여지를 두고 있었다.

따라서 2004년에 관세화 유예를 연장할 것인가의 여부를 둘러싸고 치열한 논쟁이 전개되었다. 관세화 유예를 연장하려면 수용 가능한 추가적인 양허를 해야 한다고 규정되어 있으므로, TRQ를 추가로 양허하고 관세화 유예를 연장할 수 있었기 때문이었다. 만일 TRQ를 증량하되 관세화 하는 경우의 예상 수입량보다 적은 수준에서 합의할 수 있다면 관세화 유예를 연장하는 것이 쌀 농업 보호에 더 유리하다고 할 수 있으므로 결국 관세화와 동등한 TRQ 수준을 의미하는 '동등성'이 핵심 쟁점이었다.

그런데 문제는 당시 DDA 협상이 큰 진전을 보지 못하여 쌀이 관세화 되는 경우 관세감축이 어떻게 진행될지 예측할 수 없고 따라서 쌀 수입이 얼마나 증가할지 알 수 없는 상태라는 것이었다. 특히 당시 DDA에서는 관세상한을 도입하지는 주장이 논의되는 상태였으므로 관세화 전환 시 그 확률은 높지 않지만 관세상한이 설정되면 쌀 수입이 일시에 증가할 위험이 있다는 주장이 제기되었다. 한국농촌경제연구원의 연구결과에 의하면 여러 가지 상황 변화를 확률적으로 고려할 때 TRQ를 7.8% 이하로 억제할 수 있다면 관세화 유예 연장이 관세화보다 수입량이 적을 것으로 판단하였다.

결국 앞으로 DDA 협상의 운곽이 밝혀져 관세화로 전환하는 것이 수입억제에 더 유리하다는 판단이 서면 유예연장 중에 언제라도 관세화로 전환하고 TRQ 증량은 정지한다는 조항을 넣어 2014년까지 10년간 다시 유예하기로 하였다. 단, TRQ는 총 소비량의 8%에 상당하는 41만 톤으로 증량하는 부담을 떠안았다. 아울러 기존 TRQ 21만 톤은 미국, 중국, 호주, 태국에 국별로 배분하고, 2010년까지 TRQ중 밥쌀용 공급을 30%까지 늘리기로 하는 등 추가적인 양허를 감수하였다.

그 후 DDA 협상에서 관세상한 논의는 사라지고 모델리티 초안이 공개되어 관

세화로 전환하는 경우의 수입량을 어느 정도 예측할 수 있게 되었고 당시 국제 쌀 가격은 상승하고 있었다. 따라서 관세화로 전환하고 TRQ를 더 이상 증량하지 않는 것이 도리어 쌀 수입을 줄일 수 있으므로 중도관세화를 단행하지는 주장이 민간연구소 GS&J 인스티튜트 등에서 제기되었다. 2008년에는 정부도 중도관세화를 검토하였으나 관세화에 대한 거부감을 가지고 있는 농민단체 등의 반대도 완강하고 당시 추진되던 한-미 FTA에 가려 관세화 협상을 추진할 동력도 부족하였다. 그렇게 결단을 하지 못한 채 10년을 채우고 관세와 유예연장 10년이 종료되는 2014년을 맞이하였다.

정부는 많은 전문가들의 견해를 수렴한 결과, 쌀 관세화 유예 연장을 결정한 2004년 협정에 관세화 유예 연장에 관한 아무런 규정이 없으므로 더 이상 유예를 연장하는 것은 규범상 불가능하다고 판단하였다. 그러나 일부 농민단체와 학자들은 관세화 유예를 연장하고 TRQ도 증량하지 않을 수 있다고 주장하여 논란이 되었으나 정부는 관세화 이행을 위해 준비에 착수하였다.

UR 농업협정 부속서에 상세히 규정된 대로 관세상당치를 계산한 결과 우리나라의 경우 관세상당치가 571%로 산출되었고, UR 이행기간 동안 관세율의 10%를 감축하기로 한 규정에 따라 513%의 관세를 부과할 수 있는 것으로 분석되었다. 정부는 2014년 9월 30일, WTO에 쌀을 2015년부터 관세율 513%로 자유화하겠다고 통보하여 쌀의 관세화 유예 20년 대장정이 끝나게 되었다.

관세율과 함께 쌀에 대해 특별긴급관세(SSG)를 적용할 수 있도록 하였으며, 2014년 저율관세 수입량(TRQ)인 41만 톤은 관세화 이후에도 현재와 같이 5% 관세율로 수입을 허용하되 기존 국별 쿼터물량인 21만 톤은 글로벌 쿼터로 전환하였으며 밥쌀용 비중 등에 관한 규정을 모두 삭제하였다. 마침 2007년 이후 세계적 곡물파동으로 국제 쌀가격이 매우 높은 수준이었으므로 관세화 하더라도 수입쌀 가격이 국내산보다 훨씬 높아 수입이 이루어질 가능성은 거의 없다고 판단되었다.

우리나라의 관세화 이행에 이의를 제기한 국가는 미국, 중국, 호주, 태국, 베트남 등 5개국으로 513%라는 관세율이 도출된 관세상당치 산정방식에 문제를 제기하고 있다. 그러나 실제로는 관세율 자체보다 국별 쿼터가 폐지됨으로써 한국 시장에서 자국의 쌀 시장점유율이 감소할 위험에 대한 우려가 핵심인 것으로 판단되고 있다. 따라서 쌀 관세화 검증이 원만하게 종료될 수 있을 것인가는

이의제기 국가들의 공통적 관심사인 자국의 쌀 시장 점유율 감소에 대한 우려를 어떻게 해소시켜줄 것인가에 달렸다고 할 수 있다.

1993년 UR에서 쌀의 관세화를 유예받은 것은 사실상 관세화라는 대원칙을 거부하고 개방위험을 차단한 성과로 평가되었으나, 2004년의 유예연장을 거치며 TRQ는 41만 톤으로 늘어나 현재는 물론 앞으로도 쌀 수급에 큰 부담으로 작용하게 되었다. 결과적으로 보면 UR에서, 늦어도 2004년에 관세화를 단행하였다면 현재와 같은 TRQ 부담에서 벗어날 수 있었을 것이라는 주장이 가능하다. 그러나 당시에는 관세상당치, 관세감축, 국제가격 등에서 불확실 요인이 많았다는 것을 고려해야 하므로 두 번에 걸친 쌀 관세화 유예 조치가 통상정책에 주는 교훈은 신중히 논의될 필요가 있다. 다만 불확실성이 상당히 제거된 2007년경에 중도관세화를 단행하지 못한 것에 대해서는 깊은 성찰이 필요하다.

5. 전략적 세계화의 전개와 적응

5.1. 세계화선언과 FTA 추진, 능동적 자유화시대의 전개

1) 세계화선언

국제적 압력에 의한 BOP 졸업과 UR 타결로 전면적 자유화를 수용하지 않을 수 없었음에도 TRQ를 41만 톤까지 양허하면서 쌀 관세화를 20년간이나 유예하였던 것은 그만큼 자유화에 대한 저항이 강렬하였다는 것을 의미한다. 그러나 그런 자유화에 대한 강한 저항의 흐름이 있는 한편에서는 국가발전전략으로 자유화를 능동적으로 추진하려는 흐름이 전개되었다.

1994년 인도네시아 보고르(Bogor)에서 개최된 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회담에서 회원국 가운데 선진산업국은 2010년까지, 개발도상국은 2020년까지 2단계로 나누어 완전한 무역자유화를 달성한다는 '보고르 선언'을 발표하였다. 또한 APEC은 동등한 동반자 관계를 통해 공동체 전단계인 '하나의 교역그룹'을 지향한다고 선언하고 역외국가에 대해서도 개방적 지역주의를 표방, 새로운 보호장벽을 세우지 않을 것이라고 천명하는 등 아시아·태평양 국가가 완전한 무역자유화를 선도적으로 추진한다고 선언하였다. APEC은 한국, 미국, 캐

나다, 일본, 호주, 뉴질랜드 그리고 아세안 6개국 등 모두 12개국이 미국 주도로 1989년에 결성한 지역협력기구로서 무역자유화 의지가 매우 강하였고, 그 흐름이 1994년 '보고르 선언'으로 나타났던 것이다.

이 정상회의에 참여하였던 김영삼 대통령은 시드니를 방문한 자리에서 '보고르 선언'을 이어받아 우리나라가 무역자유화를 선도적으로 추진한다는 '세계화'를 선언하였다. 당시 이 선언은 충격적으로 받아들여져 반발이 많았고 구체적 후속 조치도 따르지도 못하였으나, 우리나라가 국제적 압력에 의해 수동적으로 자유화하는 것이 아니라 우리 스스로 능동적으로 자유화해야 하고 할 수 있다는 생각이 처음으로 공개되었다는 데 큰 의미가 있었다. 이 같은 선언의 배경에는 1994년 1인당 국민소득이 1만 달러를 넘어서고, 총 수출액이 1천억 달러를 돌파하여 산업화에 대한 자신감이 있었고, 그런 자신감은 1996년 OECD 가입으로 이어졌다.

2) FTA 추진 결정

김영삼 대통령이 세계화선언을 한지 4년 후 김대중 정부는 1998년에 FTA에 의해 능동적 자유화를 추진한다는 통상정책을 발표하였다. 이런 정책이 추진된 것은, 지역 내 무역자유화를 추진하는 경제블록화 현상이 본격화되고, 국가 간에 상호 배타적으로 관세감축을 단행하는 자유무역협정(FTA)이 세계적 조류를 형성하고 있었기 때문이다. 유럽 제국이 1957년 유럽경제공동체(EEC)를 거쳐, 1967년에 유럽공동체(EC)로, 그리고 1993년 유럽연합(EU)으로 발전하였고, 1989년에는 미국이 캐나다와 FTA를 체결한데 이어 1994년에는 여기에 멕시코가 참여하는 북미자유무역협정(NAFTA)이 탄생하여, FTA를 통한 무역 및 투자 증가가 경제성장의 중요한 동력으로 인식하게 되었던 것이다. 또한 개방을 통해 세계와의 경쟁이 심화되는 과정에서 생산성이 향상되고 국내체도의 개혁도 이룰 수 있다는 기대도 FTA 확산에 기여하였다.

그 첫 번째 대상으로 농업의 민감성을 우선적으로 고려하여 지구의 정반대에 있는 칠레를 선택하였다. 칠레는 멀리 남반구에 있지만 과일을 중심으로 세계적 농업강국이었으므로 농업의 민감성을 고려한 선택이었는데에 대해서는 논란이 있으나 1998년 11월 우리나라 최초의 FTA 협상이 시작되었다. 농산물 문제를 둘러싸고 협상은 난항을 거듭하며 2001년에는 교착상태에 빠졌으나, 김대

중 대통령이 특사를 파견하여 협상재개를 촉구할 만큼 적극적이었던 탓에 결국 양국은 2002년 10월 최종 타결을 이루었다.

그러나 첫 번째 FTA이었으므로 이에 대한 두려움은 매우 컸고, 농민들은 2001년부터 반대시위를 반복하였던 터이므로 비준은 노무현 정부로 넘겨졌다. 비준을 앞두고 농민단체 등은 국회 앞에서 농기계를 불태우는 등 격렬한 시위를 벌여 2004년 2월에야 겨우 역사적 첫 FTA가 비준되었다. 정부는 비준 전인 2003년에 'FTA지원특별법', '농어촌특별법', '농어업인부채경감특별법' 및 '농림어업인 삶의 질 향상 및 지역 개발 촉진 특별법' 등을 제정하여 농업·농촌 지원을 법제화하였다. 또한 2004년에 종료되는 농특세를 10년 더 연장하여 약 20조원의 재원을 추가 확보하고, 2004년부터 2013년까지 시행할 119조원의 '농업·농촌종합대책'을 수립할 만큼 농업부문 대책에 노력을 경주하였다.

5.2. 통상국가 전략과 동시다발적 FTA

1) 선진통상국가 전략 채택

노무현 정부는 한-칠레 FTA가 발효되자마자 2004년 12월 대외경제위원회에서 선진국들이 WTO 체제를 대체하는 수단으로 FTA를 추진하는 상황에서 가급적 조기에 FTA를 추진한다는 선진통상국가 전략을 국가발전 전략으로 설정하고 동시다발적 FTA를 추진하기로 하였다. 이러한 전략적 기조는 이명박 정부와 박근혜 정부로 이어져 2015년까지 15개의 FTA가 타결됨으로써 50여 개국과 FTA가 체결된 결과 2015년 총교역의 80%가 FTA 체결국과의 거래에 의한 것이 되었다.

2) 연이은 소규모 FTA 타결

선진통상국가 전략에 따르면 미국, 중국, EU 등 거대 경제권과 FTA를 체결하는 것이 목표이지만 이를 위해서 먼저 주변 소국들과 FTA를 체결하여 거점으로 삼는다는 구상 아래 아시아에서는 싱가포르, 유럽에서는 스위스 등 4개국이 포함된 유럽자유무역지대(EFTA), 북미에서는 캐나다, 멕시코 등과의 FTA를 우선적으로 추진하였다. 그러한 전략 아래 한-칠레 FTA가 타결되기도 전인 2002년 10월부터 이미 싱가포르와의 FTA 산관학 연구를 시작하여 2004년에 타결하

고 2006년에 발효되었다. 한-싱가포르 FTA 타결에 이어 EFTA 및 아세안과의 FTA협상을 병행 추진하여, EFTA와의 FTA협상은 2006년에 타결, 발효되었고, 한-아세안 FTA 협상도 2006년에 타결, 2007년에 발효되어 3년 사이에 네 개의 FTA가 발효되는 신속성을 보였다.

3) 한-미 FTA

선진통상국가 전략의 최종 목표는 세계 최대 경제력을 가진 미국 및 중국과 FTA를 체결하는 것이었다. 그러나 농업의 민감성 등을 고려하여 미국과의 FTA 추진을 먼저 추진하기로 하고 앞에서 언급한 4개 FTA 협상이 진행되던 2003년부터 이미 여러 차례의 실무 논의를 추진하였다. 그러나 한-미 FTA는 스크린쿼터 축소, 쇠고기수입 재개, 자동차 배출가스 기준완화, 의약품 약가산정 등 4대 선결조건 문제가 불거졌고 한-미 FTA는 협상도 시작하기 전에 미국이 원하는 것을 다 들어주었다는 국내반발에 직면하게 되었다. 농업계의 반발은 특히 격렬하였다. 남미의 소국 칠레와의 FTA에도 민감하였던 농업계는 농업 초강대국인 미국과 FTA를 체결하여 스스로 농산물 시장을 개방하겠다는 정부 방침에 강력하게 저항하였다.

그러나 정부의 한-미 FTA 타결 의지는 강고하여 국내 공청회가 개최되고 있던 2006년 2월 3일 워싱턴에서 협상개시가 선언되고 6월 제1차 협상이 시작 되었다. 길지 않은 1년여 동안 8차례의 공식협상과 통상장관회의를 거쳐, 서울에서 2007년 3월 26일부터 일주일간의 마라톤협상을 벌여 협상타결이 선언되었다. 협상 시작 전부터 예외 없는 관세철폐를 추구해 온 미국과의 협상이었기 때문에 대폭적인 시장개방이 불가피할 것으로 예상되었으나, 실제로 쌀 이외에 농산물 99%의 관세를 철폐하기로 하여 우리나라가 그 이전은 물론 그 이후 체결한 그 어떤 FTA보다 관세철폐 수준이 높았다.

그러나 한-미 FTA에 대한 국내의 반대 또한 사상 최고 수준이어서 여당 내에서도 강력한 반대 목소리가 나오고, 농민단체의 시위도 격렬하였으나 국가소송 제도(ISD) 등 이른바 독소 조항에 대한 비농업계의 반발도 거세어 비준은 다음 정부로 넘어갔다. 우리나라에서 뿐만 아니라 미국에서도 자동차 등에 대한 협상결과에 불만이 많아 결국 자동차와 돼지고기에 대한 양허를 주고받는 추가협상을 거쳐 타결 4년 후인 2011년에 비준되었다.

4) FTA 가속

한-미 FTA 협상이 타결되기 전인 2006년 5월 한-EU 통상장관회담에서 FTA 예비협의를 개최에 합의한 이후 2007년 5월 제1차 협상이 서울에서 개최되었다. 이후 8차례의 공식 협상을 거쳐 2009년 7월 한-EU FTA가 사실상 타결되었고, 국회 비준을 거쳐 2011년 7월 잠정 발효되었다. EU는 한-미 FTA 수준의 양허를 줄기차게 요구하여 결국 한-EU FTA의 농업분야 양허 역시 한미 FTA와 유사하게 양허율이 97.1%에 이르는 매우 높은 수준의 FTA가 되었다.

연이어 페루, 터키, 호주, 캐나다와의 FTA 협상이 진행되어 페루와는 2005년 시작되어 2010년 타결되었고, 터키와는 2012년에 타결되어 2013년에 발효되었다. 호주와의 FTA는 2009년 3월 양국의 정상회담을 통해 FTA 협상 개시에 합의가 이루어졌고, 2013년에 타결, 2014년 12월 발효되었고 2014년 캐나다와의 FTA도 타결되었다. 2014년에는 캐나다 이외에도 중국, 뉴질랜드, 베트남 등 무려 4개의 FTA가 타결되고 다음해 모두 발효되는 기록을 세워, 2004년 한-칠레 FTA가 비준된 지 11년 만에 11개의 FTA가 타결되었다.

이 같은 결과는 우리나라가 동시다발적 FTA를 추진한다는 전략을 일관되게 유지한 때문이기도 하지만, DDA 협상이 지지부진하자 WTO 체제가 더 이상 효과적인 통상정책 수단이 되기 어렵다는 인식이 세계적으로 확산되어 양자간 협상을 통해 손익을 주고받는 FTA 방식을 대안으로 선택하였기 때문이다. 우리나라는 그러한 국제적 조류에 발 빠르게 편승하였던 것이다.

5) 한-중 FTA

미국과의 FTA 이후의 최대 목표는 중국이었으나 농업의 민감성이 워낙 높다고 판단하여 매우 신중하게 추진되었다. 2005년부터 2년간의 민간공동연구를 거쳐 산관학 공동연구가 2007년 3월부터 시작되었으나 양국이 농업 등 민감분야 보호방안을 놓고 견해차를 좁히지 못했기 때문에 2010년 5월까지 이어졌다. 겨우 2012년 1월 한-중 정상회담에서 협상 개시를 합의하고 같은 해 5월 FTA 협상이 시작되었다.

한-중 FTA협상은 2단계로 추진되었다. 1단계는 양허방법을 협상하는 것으로, 7차례의 협상 끝에 2013년 9월에 타결되었다. 이후 2013년 11월부터 2단계 협상

이 시작되어 2014년 11월 한중 정상회담을 계기로 최종타결이 선언되었다. 2015년 6월 정식서명과 11월 국회비준을 거쳐 12월 20일 발효됨으로써 미국, EU, 그리고 중국이라는 거대 경제권과 FTA를 마무리하여, 1998년 시작된 선진 통상국가를 향한 FTA 대장정이 사실상 대미를 장식하며 세계 경제권을 잇는 FTA 허브로 발돋움할 수 있게 된 것으로 평가되었다.

그러나 한-중 FTA 협상결과에 대한 평가는 엇갈렸다. 중국은 우리나라 최대 수출시장이어서 공산품 분야에서 FTA 효과가 매우 큰 반면 농업에 큰 타격을 줄 것이라는 기대와 우려가 동시에 매우 컸으나 결과는 전혀 다르게 나타났기 때문이다.

먼저 2단계 협상방식을 취한 한-중 FTA의 농업분야 양허수준은 매우 낮은 수준이었다. 총 1,611개 세번 중 약 36%인 581개 세번이 초민감품목으로 지정되었고, 이 중 93%인 541개 세번이 양허에서 제외되었다. 품목수 기준으로 한-중 FTA 자유화율은 64%에 불과해 우리나라가 체결한 FTA중 인도나 EFTA를 제외하고 가장 낮은 수준이었고, 이에 따라 한-중 FTA가 우리나라 농업에 주는 영향은 당초 우려보다 훨씬 적을 것으로 추정되었다. 그러나 인접국으로 물류상의 이점이 큰데다 생산되는 농산물의 종류와 품종에 유사성이 크므로 예상하지 못했던 품목의 수입이 크게 늘어날 가능성이 있다는 주장도 제기되어 실제 영향이 어떻게 나타날지는 지켜보아야 할 것이다.

우리나라 농산물의 자유화율도 낮지만 중국도 공산품의 실제 관세철폐 효과가 5.2%에 불과한 것으로 평가되어 당초 기대와 달리 수출증대 효과가 그리 크지 않을 것으로 추정되었고, 이런 결과는 우리나라가 농산물 보호에 치중하여 중국의 공산품 시장개방에 실패한 것이라는 주장이 제기되었다. 그러나 중국이 공산품 시장개방에 대한 두려움이 매우 커서 당초부터 공산품 시장 개방에 대한 의도가 거의 없었고, 그것이 우리나라 농산물 시장 보호의도와 맞아떨어진 것일 뿐이라는 해석이 적절하다고 보아야 할 것이다.

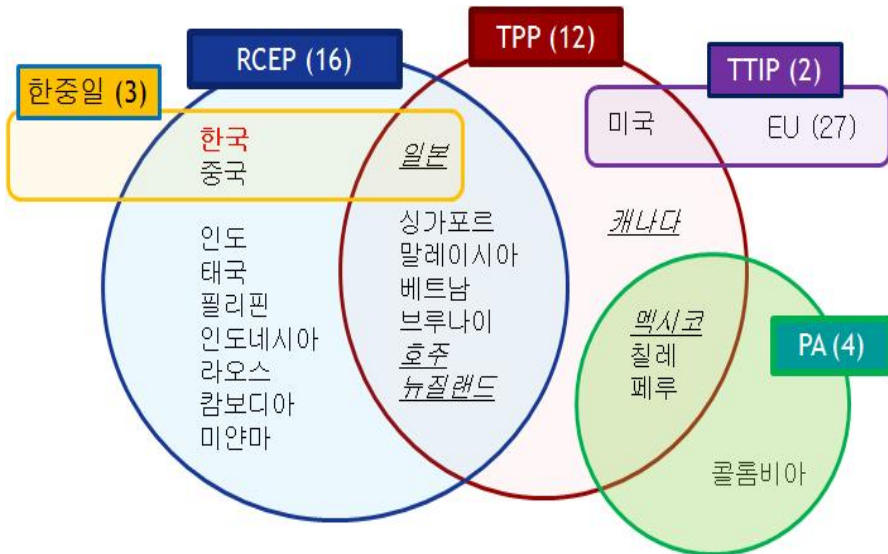
한-중 FTA 비준단계에서 FTA로 이득을 보는 기업이 농가의 손해를 보전해야 한다는 무역이득공유제 주장이 제기되었고, 이에 대해 언론, 기업, 비농업전문가들이 일제히 불합리하고 부당한 조치라고 비판하였다. 결국 기업의 자발적 출연을 기초로 하는 1조원 규모의 '농어촌상생기금'을 조성하는 것으로 귀결되었다.

6) 새로운 FTA 흐름, 메가 FTA

2008~2009년 세계 금융위기를 계기로 그 때까지 빠른 속도로 확산되던 양자 FTA의 확산 속도가 현저히 떨어지는 대신, 대서양을 사이에 두고 미국과 EU 간에 TTIP(범대서양무역투자동반자협정)이 추진되고 있고, 아태지역 국가 사이에서는 TPP(환태평양경제동반자협정), 아시아와 대양주 국가 간에는 RCEP(역내포괄적경제동반자협정) 등 다자간 지역경제 통합 논의가 추진되기 시작하였다(그림 1-1).

이러한 메가 FTA가 확산된 것은 양자 FTA가 늘어날수록 FTA의 배타적 특혜 이익은 감소하는 대신 복잡한 원산지 규정 등으로 거래 및 행정비용은 증가하였기 때문이다. 또한 2000년대 들어 무역 및 투자자유화가 확대되면서 생산 및 거래에서 국가 간 상호 의존성이 높아져 글로벌 가치사슬에 있는 국가끼리 관세를 철폐할 뿐만 아니라 공통의 무역규범을 제정할 필요가 있다는 인식이 확산되면서 다자 FTA로 발전되었다.

<그림 1-1> 세계적인 메가 FTA 추진 동향



자료: 임정빈, 2014. “위험한 TPP참여.” 시선집중 GSnJ 제 177호, GS&J 인스티튜트.

미국과 EU는 세계 전체 GDP의 47%, 세계교역의 30%를 점유하고 있어 2013년 2월 논의가 시작된 TTIP가 타결되면 세계 최대의 경제통합을 의미한다. 이보다 앞서 시작된 TPP는 2005년 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 4개국 체제로

출범한 다자간 자유무역협정(P4)을 기반으로 하여 미국, 캐나다, 호주, 일본 등 12개국이 참여하는 아시아-태평양지역 경제통합체이다. 이들 협상참여 12개국은 세계 GDP의 38%를 차지하여 초대형 경제권 탄생을 의미할 뿐만 아니라 새로운 글로벌 통상질서 창출에 목표를 두고 높은 수준의 자유화를 지향하는 21세기형 다자 FTA로 주목 받았다. 우여곡절 끝에 2015년에 타결되어 각국의 비준을 남겨둔 상태였으나 2016년 당선된 미국의 트럼프 대통령이 탈퇴를 선언하여 사실상 폐기 위기에 처하였다.

한편, RCEP은 아세안 10개국이 주도하고 아세안과 개별 FTA를 체결한 6개국(한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도) 등 16개국이 참여하는 아시아 역내 광역 FTA로서 2011년 11월 아세안 6개국의 제안으로 시작되었다. RCEP 공식 1차 협상이 2013년 5월 브루나이에서 열린 후 2016년 10월까지 총 15차례 협상이 이어졌으나 대상국 간에 경제적 수준 차이가 크고 이해관계도 복잡하여 괄목할만한 진전은 이루지 못하고 있었다. 그러나 TPP를 대체하여 중국 중심의 아시아지역 경제블록으로 발전할 가능성이 있어 주목받고 있다.

양자 FTA 중심의 동시다발적 FTA를 추진해 온 우리나라로서는 메가 FTA 가입이 기존 양자 FTA의 배타적 이익을 감소시킬 우려가 있었다. 이에 TPP 등 메가 FTA 흐름을 주시하면서 2003년부터 민간공동연구를 계속해 온 한-중-일 3국간 FTA를 추진하였다. 아울러 아세안 및 한-중-일 3국간의 협력강화 차원에서 논의해 오던 동아시아 FTA를 중국과 함께 추진하면서 RCEP에 참여하는 한편, TPP 가입을 저울질하였다.

우리나라가 TPP 참여를 적극적으로 고려한 배경은 무엇보다 TPP에서 제정될 무역규범이 전 세계의 표준이 될 수 있기에 최대한 빨리 TPP 협상에 참가하여 무역규범 제정에 우리의 목소리를 반영해야 한다는 이유에서였다. 우리나라는 2014년 11월 참여 의사를 밝히고 TPP 참여국들과 참여가능성 타진을 위해 예비 양자협의를 추진하였으나 일단 TPP 출범 후 가입하는 것으로 입장을 정리하였다.

5.3. 세계화 속의 통상분쟁

1990년대 후반부터 국가발전 전략으로 동시다발적 FTA가 추진하였지만 한편에서는 급격한 농산물 수입증가를 억제하려는 시도가 이루어졌고, 그 때마다 통상 분쟁이 반복되었다.

1995년에는 식물검역에서, 모든 식물에 대한 훈증소독, 균 배양검사, 부패 과일
의 선별 제거 등이 시행되어 통관 기간이 길어지고 품질이 떨어진다고 주장하
면서 미국이 한국을 WTO에 제소하였다. 같은 해에 역시 미국이 우리나라의
식품 유통기한 표기제도가 정부의 일방적 규정으로 사실상 육류의 수입을 규제
하는 조치라고 주장하여 WTO에 제소하였다. 두 가지 분쟁은 양국간의 협의에
의해 미국의 주장을 대체로 수용하는 선에서 해결되었다.

이에 앞서 우리나라가 1988년부터 소고기 둔갑 방지를 목적으로 시행하던 수입
소고기 전문판매장 제도가 수입소고기에 대한 차별적 조치라고 주장하며 미국
과 호주가 1999년 WTO에 제소하였고, 우리나라가 패소하여 2000년부터 전문
판매장 제도는 폐지되었다.

한편, 분유의 관세는 200%인데 비해 분유에 다른 물질을 소량 첨가한 혼합분
유의 관세는 36%여서 EU에서 혼합분유가 대량 수입되자 1997년 혼합분유에
세이프가드를 발동하여 수입 수량을 제한하였고, EU는 WTO에 제소하여 3년
간에 걸친 다툼 끝에 우리나라가 패소하였다.

이와 유사한 분쟁은 중국산 마늘에 대한 세이프가드 발동으로 촉발된 분쟁이라
고 할 수 있다. 신선 마늘의 관세는 360%였지만 냉동 및 초산제제 마늘은 가
공품으로 분류되어 UR 이전부터 이미 수입이 자유화된 품목으로서 30%대의
관세만을 부과할 수 있었다. 1999년 냉동 및 초산제제 마늘의 수입이 1996년에
비해 7배나 증가하자 세이프가드를 발동하여 285%의 긴급조정관세를 부과하였
다. 당시 WTO에 가입절차를 밟고 있던 중국이 이에 강력 반발하여 한국의 주
요 수출품이던 휴대전화와 폴리에틸렌에 대해 잠정 수입중단이라는 초강력 조
치를 취하여 초대형 무역 분쟁으로 발전하였다.

양국간의 즉각적인 협상을 통해 2000년에 TRQ를 설정하여 중국산 마늘의 수
입을 보장함으로써 분쟁이 해결되었으나 중국과의 합의 내용 중 세이프가드 발
동 제한에 대한 내용을 국민에게 알리지 않았다는 주장이 제기되어 헌법소원으
로까지 비화되는 상흔을 남겼다. 그러나 최대의 분쟁은 2008년의 미국산 소고
기분쟁이라고 할 수 있다.

2003년 12월 미국에서 광우병(BSE) 소가 발견되자 우리나라는 미국산 쇠고기
에 대한 수입중단조치를 취하였다. 이후 미국은 BSE 관리를 강화하면서 2004년

말부터 미국산 쇠고기 수입재개를 요청하였고, 우리나라는 미국과의 협상을 통해 2006년 9월부터 30개월 미만 소에서 생산된 뼈 없는 살코기에 한해 수입을 허용하기로 하였다. 그러나 당시 노무현 정부는 수입과정에서 뼈 없는 소고기를 확인하기 위해 X-선 검사를 시행하였고, 그 결과 뼈 조각이 검출되어 사실상 교역이 중단되자 양국의 갈등이 격화되었다.

2007년 5월 국제수역사무국(OIE)에서 BSE 위험통제국 지위를 인정받자 미국은 국제기준에 근거해 연령과 부위에 관계없이 미국산 쇠고기의 전면수입을 다시 요청하였다. 이로 인해 2007년 10월 한미 전문가 기술협회가 개최되었으나, 모든 월령의 모든 부위 수입허용을 주장하는 미국과 OIE 기준보다 강화된 위생조건을 요구하는 우리나라의 주장이 대립되어 구체적 합의에 이르지 못하였다.

정부는 2007년 12월 관계부처 장관회의에서 1단계로 30개월 월령제한은 유지하고 기타 사항은 OIE 규정을 수용하되, OIE 기준 완전수용은 미국이 강화된 사료금지조치를 이행하는 시점에서 협의하는 2단계 해결방안을 잠정 결정하였다.

그러나 이명박 정부 출범 직후, 대통령 미국 방문 직전인 2008년 4월 11일부터 서울에서 기술협회가 재개되었고 양국 정상회담 전일인 4월 18일에 30개월 미만 소에서 생산된 뼈를 포함한 쇠고기 수입을 즉각 허용하되, 미국에서 강화된 사료금지조치 공포 시 30개월 이상 소에서 생산된 쇠고기도 수입을 허용하기로 합의하여 사실상 미국산 소고기 수입을 전면 허용하였다.

이러한 합의는 X-선 검사를 통해 뼈 조각이 있는 소고기까지 수입을 중단하던 정부가 대통령 방미 일정에 맞추어 무리하게 수입을 전면 허용한 것이라는 의심을 불러일으켰다. 미국산 소고기 광우병 위험에 대한 일부 언론의 과장된 보도 등으로 안전성에 대한 국민들의 우려가 급속도로 확산되어 대규모 촛불시위로 이어지는 등 여론이 매우 악화되었다.

결국 정부는 2008년 5월 한-미 통상장관 간 추가협의를 통해 30개월령 이상 소고기는 미국 업계가 자율적으로 수출을 규제하기로 함으로써 사실상 30개월령 미만 쇠고기만 수입이 재개 되었다.

미국산 소고기 광우병 파동은 통상에 있어 객관적 사실과 더불어 국민적 이해와 소통이 매우 중요하며, 이를 소홀히 하면 불필요한 갈등과 비용을 초래하고 결국 깊은 상처를 남긴다는 교훈을 남겼다.

6. 전망과 과제

6.1. 회상: 자유화로의 여정

대한민국 정부가 수립된 후 지난 70년은 농업중심 경제가 제조업 중심의 경제로, 그리고 다시 서비스산업 중심 경제로 전환되는 산업화 과정이었다고 할 수 있을 것이다. 우리나라 통상정책은 이러한 산업화 과정을 촉진하기 위해 시장 개방을 적절히 촉진함으로써 시장을 안정시키고 국내산업의 경쟁력 향상을 추동하려는 목적을 가지고 추진되었다.

우리나라의 이러한 통상정책의 흐름은 세계적인 자유화 흐름과 맞닿아 있었다. 세계적으로 20세기 초까지는 무력에 기초한 식민지 경영과 세력 확장이 국가발전의 기조였으나 두 차례의 세계대전을 겪은 후 선진국 사이에서 국가발전의 패러다임이 경제협력과 교역으로 바뀌어야 한다는 인식이 확산되었다. 이러한 인식 아래 GATT가 1948년에 발효되어 세계적으로 강력한 무역자유화의 흐름이 대세를 이루었고, 우리나라의 산업화는 이러한 흐름을 타고 가속될 수 있었으므로 수입자유화는 불가피하고 필요한 것이었고, 농업통상도 예외가 될 수 없었다.

위에서 언급한 맥락에서 보면 지난 70년을, 먼저 수출주도형 경제발전 전략 수립으로 자유화가 태동되는 1962년 이전과 이후로, 그리고 이후는 다시 선택적 자유화 흐름과 국제적 압력에 의한 수동적 자유화, 그리고 세계화전략에 따른 능동적 자유화의 흐름으로 나눌 수 있다. 선택적 자유화는 수출주도형 산업화 추진을 위한 우리 스스로의 필요에 따라 선택적으로 자유화를 추진하였던 흐름을 의미하는 것으로 1970년대 말의 개방정책으로 정점을 이룬다.

1980년대 중반부터 경제발전과 무역수지의 흑자 전환으로 외부로부터 수입자유화에 대한 요구가 본격화 되고, UR/WTO로 이어지는 다자체제의 요구에 따라 수동적으로 자유화를 가속할 수밖에 없는 상황으로 이어졌다. 1990년 대 후반부터는 FTA를 통한 능동적 자유화를 추진하여 시장을 확장한다는 선진통상국가전략을 채택하고 동시다발적 FTA를 추진하여 미국, EU, 중국 등 거대 경제권을 필두로 50여개국과 FTA를 체결함으로써 FTA 허브로서의 위치를 완성하게 되었다.

이상과 같은 결과는 GATT/WTO 체제로 대변되는 세계적 자유화 흐름을 타고

역대 정부가 일관된 자유화 입장을 유지한데 기인한다. 1962년 수출주도형 경제발전 전략이 채택된 이후 1970년 대 말까지 박정희 정부는 산업화에 필요한 범위에서 꾸준히 자유화를 추진하였고, 뒤이어 등장한 전두환-노태우 정부도 선택적 자유화를 이어갔다. 김영삼 정부는 세계화를 선언하고 김대중 정부는 1998년 FTA 추진정책을 수립하여 FTA 시대를 연데 이어 노무현 정부는 선진 통상국가 전략을 수립하고 동시다발적 FTA를 추진하였다. 이러한 기조는 이명박, 박근혜 정부를 관통해 이어져 FTA 허브국가를 표방할 만큼 자유화의 선두에 섰다.

농업통상은 이 과정에서 농업부분에 대한 충격을 최소화하는 데 중점을 두어 상당한 성과를 거두었으나 농업계의 반발은 거세었고, 정부는 자유화 조치 때마다 국내 지원대책으로 대응하였다. 선진국들이 급격한 농산물 시장개방 없이 장기간에 걸친 구조조정을 거쳐 자유화에 도달한 것에 비해 우리나라 농업은 매우 급격한 자유화를 극복하여야 했다. 따라서 정부의 반복된 대응정책에도 불구하고 농산물 수입은 급증하여 농업의 성장률은 하락하는 가운데 교역조건이 지속적으로 악화되어 농업부문 실질 총소득은 감소할 수밖에 없었다.

6.2. 전망: 불확실성의 증대와 새로운 도전

1990년대 후반부터 세계화전략에 따라 동시다발적 FTA를 추진하여 왔으므로 앞으로 추가적인 FTA 추진은 중남미, 중동 등 일부 지역에 국한 될 수밖에 없으므로 그 규모나 영향력은 크지 않을 것이다. 새로운 흐름으로 주목받던 메가 FTA 중 가장 크고, 가장 선두에 있던 TPP가 미국 트럼프 정부의 탈퇴 선언으로 빈사상태에 빠졌다고 할 수 있고, RECP은 협상이 지지부진하여 언제 현실화 될지 예측하기 어렵다. 그러나 아시아 태평양지역 메가 FTA로 추진되던 TPP가 미국의 탈퇴로 좌초함에 따라 RCEP이 이를 대체하여 중국 중심의 아시아지역 경제블록으로 발전할 가능성이 넓어졌다고 할 수 있으므로 주목할 필요가 있다.

한편, WTO 다자체제가 추구하던 DDA는 2015년 나이로비 각료회의를 끝으로 거의 생명력을 잃은 것으로 보여 새로운 통상규범으로 작용하기 어려울 것이다. WTO는 UR 체제를 유지 관리하는 역할에 집중하고 그것이 세계교역질서 발전에 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 다만 미국의 트럼프 정부가 미국 제

일주의, 보호무역주의를 공공연히 주장하며 WTO의 규범을 뛰어넘는 조치를 예고하여 국제무역질서에 어떤 변화를 초래하게 될지 전망하기 쉽지 않다.

한편, 미국 트럼프 정부가 TPP 탈퇴와 NAFTA 재협상을 선언하여 그동안 세계적 흐름으로 자리 잡았던 FTA와 지역블록화가 일단 제동이 걸릴 것으로 보인다. 더욱이 유럽에서는 영국이 통합에 반대하며 EU에서 탈퇴하는 브렉시트(Brexit)를 단행하였고, 이러한 주장이 유럽 다른 국가에서도 지지세를 넓히고 있다.

이런 일련의 최근 상황은 제2차 세계대전 이후 진행되어 온 세계적인 자유화, 그리고 FTA 및 지역블록화 흐름에 변화가 불가피함을 의미하는 것으로 보인다. 그러나 이런 흐름이 어떤 형태로 현실화 될 것인지 예단하기 어려워 세계 교역질서의 변화 방향조차 가늠하기 어려운 불확실성의 시대가 전개될 것이다.

우리나라는 어느 나라보다 수출의존도가 높은 독특한 경제구조를 가지고 있으므로 상당기간은 통상국가전략을 유지하지 않을 수 없을 것이다. 세계적 자유무역주의의 흐름을 탔던 과거와 달리 보호무역주의의 흐름 속에서 통상국가전략을 유지하기 위해서는 그동안 상대적으로 자유화 수준이 낮았던 농산물 분야에 더 많은 양허를 요구받을 수 있다. 특히 RCEP이 TPP의 대안으로 부상한다면 그럴 가능성이 매우 높아질 수 있다. 이러한 변화는 농업통상에 매우 어려운 도전이 될 것이다.

당장 미국 트럼프 정부가 TPP 폐기와 NAFTA 재협상을 선언하였으므로 한-미 FTA에 대해서도 추가협상을 요구하는 상황이 나타날 수 있다. 한-미 FTA에서 우리나라 농산물 분야는 양허 수준이 높았고 또 미국으로부터의 농산물 수입이 더 늘어나고 있으므로 농업분야는 추가적인 개방 압력이 크지는 않겠지만 우리나라의 취약점을 검토하고 대비할 필요가 있는 상황에 있다.

참 고 문 헌

- 김명환, 이정환. 2007. “쌀 관세화유예를 계속 할 것인가?” 「시선집중GSnJ」 제44호. GS&J 인스티튜트.
- 농림축산식품부, GS&J 인스티튜트. 2017. 「한국농업통상 50년사(1966~2016)」. 각 장. GS&J 인스티튜트 편찬.
- 서진교. 2012. “동아시아지역 FTA 경합과 한국의 대응.” 「시선집중GSnJ」 제144호. GS&J 인스티튜트.
- 서진교, 이정환. 2009. “한시가 급한 쌀 조기관세화.” 「시선집중GSnJ」 제72호. GS&J 인스티튜트.
- 송주호. 2015. “WTO/DDA의 운명 어둠 속으로.” 「시선집중GSnJ」 제211호. GS&J 인스티튜트.
- 송주호, 김하은. 2016. “트럼프의 통상정책이 한국 농업에 미칠 영향.” 「시선집중GSnJ」 제226호. GS&J 인스티튜트.
- 이정환. 2014. “대격돌, 쌀 관세화나 유예 연장이냐.” 「시선집중GSnJ」 제176호. GS&J 인스티튜트.
- 이정환. 1998. 「농업의 구조전환 그 시작과 끝」. 한국농촌경제연구원.
- 임정빈. 2014. “위험한 TPP 참여.” 「시선집중GSnJ」 제177호. GS&J 인스티튜트.

제 2 장

GATT 가입 이전의 농업통상 (1945~1965)

1. 개 설

이 시기는 1945년 해방 이후 1966년 GATT에 가입신청하기 전까지를 대상으로 하며 국내적으로는 무역정책의 수립과정과 식량부족으로 해외 원조에 의존하던 농산물 수입에 대해 기술한다. 아울러 국제적으로는 GATT의 출범과 초기의 다자간 협상 논의 동향에 대해 다룬다.

1945년 해방 이후 우리나라는 일본과의 급격한 단절, 그리고 남·북한의 분단으로 인한 극심한 정치적·경제적 혼란을 겪었는데 특히 공업시설이 일시에 마비되고 농업부문의 생산도 크게 위축되었다. 해방직후부터 정부수립에 이르기까지 우리나라의 대외무역은 미 군정 및 과도정부의 철저한 통제 하에 있었는데 수입은 부족한 소비재를 대상으로 정부주도의 형태로 대부분 이루어 졌다. 당시 무역에 대한 정부통제의 목적은 국내 산업 및 국민생활에 필수적인 물자를 수입하고, 국내 생산에 여유가 있는 품목에 한해서 수출을 허가함으로써 국내 물가를 안정시키는데 있었다.

1948년 대한민국 정부수립 후에는 민간무역이 활성화되고 정부무역은 급격히 감소하였다. 1949년도에는 우리나라에서 필요로 하는 물자를 적정수량만큼 수입하여 정부의 물자수급계획 및 산업보호에 기여토록 하려는 목적에서 수입쿼터제도가 실시되었다가 1957년에 폐지되고, 1952년에는 수출입링크제를 도입하

었는데 수입업자들의 의욕 감퇴로 실효를 거두지 못하고 1953년에는 대부분 폐지되었다.

1953년 휴전 직후 수년간은 피해복구와 원조에 의한 물가안정이 경제정책의 기본목표가 되었고 수출입제도도 부분적으로 조정되었으며 1955년도에서야 여러 가지 무역법령을 정비 또는 새로이 제정하게 되었다. 우리나라 무역의 기본골격은 1957년 12월에 공포된 무역법에 의해 갖추어졌다고 볼 수 있다. 무역법은 제1조에서 수출을 진흥하고 수입을 적절히 조정하여 건전한 무역거래를 촉진함으로써 국제수지의 균형과 국민경제의 지속적인 발전을 도모함을 목적으로 한다고 밝히고 있다.

1960년대에 들어와서부터 정부는 무역정책의 주요목표를 수출증진과 수입억제를 통한 국제수지의 개선에 둬으로써 수입억제를 더욱 강화하였다. 그러나 경제개발에 필요한 시설재 또는 수출용 원자재 수입에 대해서는 비교적 제한을 완화해 주는 선별적 수입억제 정책을 취하였다.

1945년부터 고정환율제가 채택되었고, 환율은 수입물가를 낮추기 위해 고평가 되었는데 인플레이션과 적정 환율을 요구하는 미국측의 압력으로 1964년까지 19차례나 평가절하 되었다. 하지만 고정환율제로 인하여 수출 억제, 수입 조장, 외화의 해외도피 등 많은 부작용이 발생하자 결국 1964년 5월 변동환율제로 전환하였다. 변동환율제도의 실시는 1965년 이후 수출이 가파른 증가세를 나타내게 하는 촉매제 역할을 하였다.

관세제도도 군정기에는 수출품에는 관세를 부과하지 않고, 수입물품에는 원조를 제외한 나머지 품목에는 10% 이하의 관세를 부과하도록 하였다. 1948년 4월에는 종량세를 폐지하고 10%의 균일 종가세를 채택하였으며, 1949년에는 0~100%의 11단계로 차등관세하였다. 6·25 전쟁이 발발하면서 물가안정, 밀수억제, 재정수입이 중요한 정책목표가 됨에 따라 1951년에는 기존의 무세품목과 원조물자에도 10% 관세를 부과하는 관세임시증정법이 제정되는 등 1950년대 중반까지의 관세율 설정은 거의 세수확보를 위한 재정관세적 시각에서 수립되었다고 볼 수 있다.

전후복구가 어느 정도 진행되고 경제가 안정을 되찾아가면서 1957년 이후에는 재정수요의 조달과 국내산업의 보호육성을 목적으로 관세법을 1957년, 1958년, 1961년에 개정하면서 누진관세체계를 강화하고 평균 관세율도 인상되었다.

경제개발계획이 수립된 이후인 1963년에는 국내의 주요 산업 내지 신규산업을 보호 육성하고, 수출증대와 국제수지 개선에 주력하면서 재정수요도 충족하는 것을 목표로 하였다. 특히 국제수지가 만성적인 적자를 보이는 상황에서 단일 변동환율제가 시행되자 수입급증을 우려하여 특정수입품에 대하여 10~100%의 임시특별관세를 부과하였다.

해방 이후 우리나라는 해외동포의 귀환 등으로 식량수요는 증대한 반면, 비료 시설 등의 북한 편재로 인해 국내 생산은 감소하여 식량부족 문제가 심각해졌다. 6·25 전쟁으로 인해 생산기반 시설이 붕괴하고 인플레이션이 심화되면서 식량부족 사태는 더욱 악화되었고 부족한 식량은 대부분 원조로 충당되었다.

우리나라가 받은 식량원조는 1946~1954년과 1955년 이후로 구별할 수 있다. 1946~1954년까지는 구호양곡으로 쌀, 밀가루와 보리쌀 등이 주로 무상배급 되었다. 1955년 이후는 미국의 잉여농산물 처리를 위한 공법(Public Law) 480호와 상호안전보장법(MSA) 402조를 중심으로 원조가 이루어졌는데 주로 가공되지 않은 보리, 밀, 원면 등의 원료 농산물이 시가대로 유상판매 되었다는 점에서 1946~1954년까지와 큰 차이가 있다. 그 결과 이러한 원료 농산물을 구입하여 가공·판매하는 제분, 제당, 면방직, 비누 공업이 발전하였다.

미국의 잉여농산물 원조는 해방 후 만성적인 국내 식량부족을 해결하는데 큰 도움이 되었으며, 원조물자의 판매 대금인 대충자금은 국방비 등 국가예산을 충당하는 중요한 재원이 되어 우리나라가 정치적 사회적 안정을 유지하는데 지원된 점을 긍정적으로 볼 수 있다.

하지만, 막대한 잉여농산물 원조를 통해 한국이 미국의 농산물 수출시장으로 편입되어 갔고, 국내 양곡 부족량보다 더 많은 양곡이 도입됨으로써 농산물 가격을 낮은 수준에 묶어두는 결과를 초래하여 식량생산을 더욱 정체 상태에 빠지게 하고 농가경제를 궁핍하게 만들었다는 점을 부정적인 영향으로 보고 있다. 특히 밀과 원면은 막대한 양의 잉여농산물 도입으로 국내 생산이 붕괴되었다고 분석하고 있다.

우리나라의 무역구조는 경제개발계획이 시작된 1962년 이전과 이후로 대별하여 볼 수 있다. 해방 이후 1960년대 초까지 우리나라는 광산물과 수산물, 농산물 등 1차 산업 위주로 수출하였으며 공산품은 수출여력이 없었고, 수입이 수출보

다 10배 이상 많았다. 수입에서는 부족한 양곡을 조달하기 위한 원조에 의한 수입이 대부분을 차지하였다. 1954년~1966년도의 수입에서 차지하는 원조액 비중을 보면 1955년은 최고 98.1%에 달하였고, 이후 점차 줄어 1966년에는 20.1%까지 감소하였다.

우리나라는 1962년도부터 제1차 경제개발 5개년계획(1962~1966)을 출범하였고 초기에는 수입대체 산업화정책을 추구하였으나 투자재원의 조달 실패와 인플레이 등으로 성과가 좋지 않았고, 1964년부터는 공산품위주의 수출주도형 성장전략을 채택하였다. 따라서 농산물과 수산물, 그리고 광산물 등 1차 산품의 수출 비중은 크게 줄었으며 대신 공산품의 수출은 그 비중이 크게 늘어 수출 주력산품을 차지하였다.

경제발전 초기까지는 농수산물 수출은 외화조달이라는 중요한 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 1958년을 전후한 시기에는 미곡 등 곡류와 오징어, 해태, 활선어 등 수산물이 대부분 미가공 상태로 수출되었으며, 가공품으로는 인삼 정도를 들 수 있을 정도였다. 아울러 이러한 품목의 90% 이상이 일본, 홍콩, 미국에 수출되는 등 지역적 편중이 심했다.

그러나 1960년대에 들어와서는 다양한 수출품목이 개발되고 수출시장도 세계각지로 다변화되었다. 1960년대 초반에는 생돈, 생사의 수출이 새로운 주종품목으로 등장하였고, 1960년대 후반에는 양송이 통조림, 참치, 인삼 및 관련제품이 새로이 각광받게 되었다. 이 시기의 중요한 수출 농산품으로는 곡물, 생사류를 비롯하여 한약재, 인삼, 엽연초 등을 들 수 있다. 곡물은 만성적인 식량 부족으로 해마다 막대한 양의 외곡이 도입되었기 때문에 국내 생산량에 따라 수출규모의 변동이 심했다.

한편, 국제사회에서는 제2차 세계대전이 종료되면서 경제 부흥을 위해 종전의 보호무역으로의 회귀를 방지하고 자유무역을 추구하기 위해 국제적인 기구들이 탄생하였다. 브레튼우즈협정에 의해 1945년 IMF와 IBRD가 창설되었으며, 하바나 헌장에 따라 1948년에는 GATT도 창설되었다.

GATT 회원국들은 수입품에 대한 장벽을 낮추기 위해 여러 차례에 걸친 협상을 거쳐 공산품의 관세를 낮추었다. 하지만 농산물 분야에서는 미국과 유럽 국가들의 보호주의적인 정책이 유지될 수 있도록 GATT규정에서도 예외적인 규정들이 만들어졌고, 1960년대까지는 GATT에서 실질적인 농산물 무역자유화

조치는 별로 이루어지지 않고 있었다.

우리나라도 무역자유화의 확대라는 세계적 조류에 따라 1950~1951년에 GATT의 세 번째 협상으로 영국의 토케이(Torquay)에서 열린 다자간 협상에 참여하여 4개국과 31개 품목의 관세양허 협상을 합의한 바 있으나, 6·25 전쟁을 치르느라 국내적으로 수용이 어려워 의정서에 서명하지 않았고 이후 협상에는 참여하지 않았다.

하지만, 정부는 1962년 “제1차경제개발 5개년계획”을 시작으로 수출 입국(立國)을 내세우면서 변동환율제로 전환하고 수입자유화율을 확대하는 등 GATT 가입 시기를 저울질하고 있었다. 때 맞춰 GATT가 개도국들의 참여를 확대하기 위해 1965년도에 GATT 규정에 개발도상국을 특별 배려하는 조항을 추가함에 따라 마침내 우리나라도 1966년 5월 20일 GATT에 가입신청을 하게 된다.

2. 해방 이후 무역제도의 확립과정

2.1. 해방 이후의 혼란

1945년 8월 15일 해방 이후 우리나라는 일본과의 급격한 단절, 그리고 남·북한의 분단으로 인한 극심한 정치적·경제적 혼란을 겪었다. 우선 일본과의 경제적 단절에 의해서는 일본인 기술자의 추방으로 인한 생산 위축과 실업자의 증가, 그리고 해방직후의 일본인들의 고의적인 화폐 남발로 인한 인플레이션 심화 등의 경제적 혼란이 초래되었다.

남·북한의 분단에 의해서는 공업의 동력원인 전력과 석탄, 화학비료, 그리고 중공업시설의 대부분이 북한에 편재되어 남한의 공업시설이 일시에 마비되고 산업생산구조가 취약해졌다. 이에 따라 남한의 농업부문의 생산도 크게 위축되었다. 이러한 생산 활동의 위축으로 인한 물자부족 및 인플레이션의 누적 등 경제적 혼란으로 말미암아 민간인에 대한 대외무역의 금지 조치에도 불구하고 일본 및 홍콩 등을 통한 밀무역이 성행하게 되었다(한국무역협회 1972, pp. 213~6).

2.2. 무역제도의 확립 과정

해방 직후부터 정부수립에 이르기까지 우리나라의 대외무역은 미 군정 및 과도

정부의 철저한 통제 하에 있었다. 수입은 부족한 소비재를 대상으로 정부주도의 형태로 대부분 이루어 졌으며 민간무역은 주로 남북한 간에 물물교환 방식의 교역이 부분적으로 이루어 졌을 뿐이다. 민간부문의 무역은 1946년 1월에 공포된 「대외무역규칙」(군정법령 제39호)에 의거 군정당국의 허가를 받도록 하였고, 11월에는 「미곡 밀수출 등의 처벌」이 군정법령 제127호로 공포되었다. 과도정부에서는 1947년 8월 「외국무역규칙」(상무부령 제1호)을 공포하여 수출입무역의 면허요건을 정비 강화하였다.

당시 무역에 대한 정부통제의 목적은 국내 산업 및 국민생활에 필수적인 물자를 수입하고, 국내 생산에 여유가 있는 품목에 한해서 수출을 허가함으로써 국내물가를 안정시키는데 있었다. 1946년 4월부터 군정당국은 수출입무역품의 범위를 수입허가품목과 수출권장품목 및 수출금지 품목 등으로 구분하여 통제하였고, 1947년 9월 과도정부는 무역품의 허가범위를 개정하였는데 당시 농산물의 수입허가 품목은 쌀, 곡물, 밀가루, 면화, 식물성 유지, 종자 등 이었고, 수출허가 품목은 사과, 배, 밤 등의 과실류와 생사, 인삼, 모피 등이었다(농림부 한국농정 100년사, p. 910).

군정 및 과도정부기의 우리나라 수출상품은 수산물, 농축산물 및 광산물 등 1차 상품이 대부분을 차지하였고 수입상품은 양곡 및 기타 식료품, 섬유류, 용지류, 생고무 등 소비재가 주종을 이루었다.

1948년 대한민국 정부수립 후에는 민간무역이 활성화되고 정부무역은 급격히 감소하였다. 또한 가격심사제도가 없어지고 그 대신 1949년에는 수입쿼터제도가 실시되었는데 이 제도는 우리나라에서 필요로 하는 물자를 적정수량만큼 수입하여 정부의 물자수급계획 및 산업보호에 기여토록 하려는 목적에서 시행되었다. 하지만 통계미비와 각종 구호물자 등이 쿼터와 상관없이 도입되었고 정부보유물에 의한 민간대행수입이 병행됨으로써 수입물자의 가격불안을 야기하고, 비료 등의 생산재가 쿼터제한으로 적기에 도입되지 못하는 등 국내 생산위축 사례가 발생하여 결국 1957년에는 폐지되었다(한국무역협회 1972, p. 235, 441). 1952년에는 수출입링크제를 도입하였는데 이는 전략물자 등 중요한 상품(중석, 철광석 등과 주요 수산물)을 수출하는 경우에는 수출로 획득한 외화로 산업부흥 건설 등에 필요한 자재만을 수입하도록 한 제도이지만 이 역시 수입업자들의 의욕 감퇴로 실효를 거두지 못하고 1953년에는 대부분 폐지되었다.

1953년 휴전 직후 수년간은 피해복구와 원조에 의한 물가안정이 경제정책의 기본목표가 되었고 수출입제도도 부분적으로 조정되었으나 1955년에서야 여러 가지 무역법령을 정비 또는 새로이 제정하게 되었다. 1951년 6월부터 시행되어 오던 특혜외환제도는 1955년 8월에 폐지되고, 그 대신 수출불우대제도, 구상무역제도, 수출보상제도 등이 실시되었다.

해방 후 체계적인 법적 근거 없이 수시로 발표 시행되었던 고시와 공고가 무역행정의 실질적인 기초가 되어 왔던 우리나라 무역의 기본골격은 1957년 12월에 공포된 무역법에 의해 갖추어졌다고 볼 수 있다. 무역법은 제1조에서 수출을 진흥하고 수입을 적절히 조정하여 건전한 무역거래를 촉진함으로써 국제수지의 균형과 국민경제의 지속적인 발전을 도모함을 목적으로 한다고 밝히고 있다.

1958년에는 무역법 시행령과 시행세칙이 제정되었으며 이에 따라 종전에는 무역계획에 명시하지 않았던 수출허용 품목과 수입금지 품목이 명기되어 발표되고, 원조물자와 정부관리 외환에 의한 도입계획도 무역계획에 포함함으로써 2원적으로 운영되던 품목관리가 단일화되었다. 무역법 발효에 따라 수출입허가 품목이 법제화되어 수출은 적극 장려되었고, 산업육성에 도움이 되지 않거나 필수품이 아닌 수입은 규제를 받게 되었다.

1960년대에 들어와서부터는 정부는 무역정책의 주요목표를 수출증진과 수입억제를 통한 국제수지의 개선에 둬으로써 수입억제를 더욱 강화하였다. 그러나 경제개발에 필요한 시설재 또는 수출용 원자재 수입에 대해서는 비교적 제한을 완화해 주는 선별적 수입억제 정책을 취하였다. 하지만 수입이 계속 늘어나자 1963년에는 수출실적링크제도를 다시 실시하였는데, 이는 모든 수입을 수출실적에 결부시키는 것으로써 수출을 증대시키고 수입을 효과적으로 통제하기 위한다는 취지였다. 그러나 수출용 원자재의 수입이 급격히 증가함에 따라 수출실적의 일정 한도 내에서 수입을 하기가 어려웠기 때문에 정부는 1963년 7월 31일에 수출입링크제도상의 모든 규제를 철폐하고 수입제한 품목수를 줄였다(농림부 한국농정 40년사, p. 117). 이에 따라 수출업자는 수출액 전부를 수입에 사용할 수 있게 되어 수출이 활성화되었다.

2.3. 환율제도의 변천

해방이후 1960년대 초까지 우리나라의 외환정책은 원조와 구호자금 덕택에 외

환보유고가 무역수지에서 적자를 보전하고도 다소 여유가 있어서 국민경제적 입장에서 적극적이고 종합적인 외환정책을 실시할 필요가 적었다(한국무역협회 1972, p. 450). 환율은 1945년 10월 미화 1 달러 대 15원으로 공정한율이 결정된 이후 매우 복잡한 변천을 거듭하였다. 1964년 5월 변동환율제가 채택될 때까지 19년 동안 공정한율은 14차례에 걸쳐 1만 7천 배로 급등하였다(한국무역협회 1972, p. 455).

당시의 외환정책은 공정한율의 고평가를 통해 수입물가를 인하하려는데 초점이 맞추어져 있었으나 실제 환율을 요구하는 미국 측의 요구에 따라 수차례 평가절하가 이루어 졌다. 환율의 고평가는 수입물가의 인하에 도움이 되지만 수출을 억제하는 효과를 가져와 수출부진의 한 요인이 되었던 것으로 보인다. 환율이 이렇게 급등(평가절하)하게 된 원인은 물가 급등, 국제수지 역조, 정국의 불안, 생산구조의 취약성 등을 제대로 반영하지 못하고 고정환율제도를 무리하게 추진한데 그 원인이 있었다(한국무역협회 1972, p. 456).

정부는 1961년 외국환관리법을 제정하여 외환예치제도를 외환집중제로 바꾸었으며 모든 외환은 공정한율로 중앙은행에 매도하도록 하였다. 따라서 복수환율제도(환율을 구성하는 외환의 종류별로, 즉 원조불, 종교불 등에 따라 환율이 서로 달랐다)에서 단일고정환율제도로 변경이 이루어졌다. 하지만 고정환율제로 인하여 수출억제, 수입 조장, 외화의 해외도피 등 많은 부작용이 발생하자 결국 변동환율제로 전환할 수밖에 없었다.

이론적으로 변동환율제는 고정환율제 하에서 실세환율과 공정한율과의 격차로 인하여 발생하는 모순을 제거하고, 수출증대와 수입억제를 통해 국제수지를 개선하는데 효과적이다. 그러나 1964년 5월 3일 255:1의 환율현실화 조치를 단행하였고, 이후 단일변동환율제를 곧 실시하려고 하였으나 이를 뒷받침할 수 있는 환안정기금이 마련되지 않아 실시하지 못하다가 IMF 등으로부터 안정기금을 확보하게 되어 1965년 3월 22일을 기하여 비로소 실시하게 되었다. 아울러 무역정책면에서는 자동승인품목이 확대되어 대폭적인 무역자유화 조치가 이루어짐과 동시에 수출분에 대한 100%의 수입권이 인정됨으로써 수출업자들의 수출의욕을 고취하게 되었다. 단일변동환율제도의 실시는 1965년 4월부터 수출이 점진적인 증가세를 나타내게 하는 촉매제 역할을 하였다 (농림부 한국농정 40년사, p. 117).

2.4. 관세제도의 변천

군정당국은 해방 이전에 제정된 관세법을 1946년 10월 일부 개정하여 수출품에는 관세를 부과하지 않고, 수입물품에는 원조를 제외한 나머지 품목에는 10% 이하의 관세를 부과하도록 하였다. 1948년 4월에는 종량세를 폐지하고 10%의 균일 종가세를 채택하며 식량수입에 대해서는 관세를 면제해주는 내용으로 관세법을 다시 개정하였다. 이러한 관세체계는 농산물에 대하여 낮은 관세를 부과함으로써 국내 농산물 가격을 낮은 수준으로 묶어 두어 농산물 생산과 농가 소득에 부정적인 영향을 미쳤다.

1949년에는 관세정률법과 보세창고법 등 9개 법령을 통합, 단일화된 관세법을 공포하여 본격적인 관세주권을 확립하게 된다. 이 때에는 10% 균등세율체제가 국가재정과 산업보호에 기여하지 못하는 측면을 고려하여 원재료, 반제품, 완제품, 필수품과 사치품, 그리고 국내생산 여부에 따라서 0~100%의 11단계로 차등과세 하였고, 평균관세율은 26%에 달하였다. 농산물 중 쌀은 국내 공급부족을 이유로 무관세로 하였고, 기타 곡물, 채소, 축산물, 수산물 등의 평균 관세율은 44%수준이었다(농림부 100년사, p. 911).

6·25전쟁이 발발하면서 물가안정, 밀수억제, 재정수입이 중요한 정책목표가 됨에 따라 1951년에는 기존의 140개 무세품목과 ECA(Economic Cooperation Administration: 경제협조처) 원조물자에도 10% 관세를 부과하는 관세임시증정법이 제정되었고, 시장역산제도를 도입하여 공정한환율과 시장환율의 괴리로 인한 관세수입의 손실을 보전하였다. 1950년대 중반까지의 관세율 설정은 거의 세수확보를 위한 재정관세적 시각에서 수립되었다고 볼 수 있다.

전후복구가 어느 정도 진행되고 경제가 안정을 되찾아가면서 1957년에는 재정수요의 조달과 국내산업의 보호육성을 목적으로 관세법을 전면 개정하였다. 주요 내용으로는 1) 중요 기간산업의 기반시설용품 수입에 대해서는 저율의 관세를 부과하여 산업발전을 도모하고, 2) 외국상품과 경쟁하여 우위에 설 수 있는 상품에 대해서는 보호관세를 책정하며, 3) 가공도가 높을수록, 즉, 원료보다는 반제품, 반제품보다는 완제품 수입에 더 높은 관세를 부과하여 누진 관세체계를 설정한다는 것이다(농림부 한국농정 100년사, p. 911). 이에 따라 기간산업 설비와 음식료품에 대한 관세는 인하하고 사치품을 포함, 여타 대부분 품목은 관세율을 인상하여 평균관세율이 30.3%로 상향조정되었다.

〈표 2-1〉 우리나라 관세율 정책의 변화 요약표 (1945~1965)

	1945	1950	1957	1958	1961		1963
					1차	2차	
조정방법	신규제정	143개 무세품, 입시관세부과	전면개정	전면개정	전면개정	품목분류 개편	전면 조정
세번수	756	-	726	726	722	1,097	
세율수	1,706	-	1,229	726	722	1,982	
평균세율	20.6	-	30.3	35.1	47.7	39.4	
세율단계	11				18		
	← 차등관세율 체계 →						
특징	0~100%간 세율책정	6·25동란으로 재정관세강화 (관세 임시 증정법)	보호관세 강화	보호관세 강화	보호관세 강화	BTN 방식 도입	경제 개발 시작, 특관세 도입

자료: 박상태 1997, 한국무역협회, 2006 p. 388에서 재인용

1958년에는 품목간 관세율 조정과 품목분류의 명확성 제고차원에서 관세법을 다시 개정하였는데 농가의 생산의욕을 고취하기 위하여 농산물의 관세를 5% 인상하는 등 평균관세율이 종전 30.3%에서 35.1%로 다시 인상되었다.

1961년에는 2차례에 걸쳐 관세제도를 개정하였는데 4월의 1차 개정에서는 평균세율을 47.7%로 대폭 인상하여 보호관세를 강화하였고 차등세율체제도 18단계로 강화하였다. 12월의 2차 개정에서는 우리나라의 관세정책 운용을 국제화하기 위하여 BTN(Brussel's Tariff Nomenclature, 브뤼셀관세품목분류표)¹ 방식을 도입하여 품목분류 체계를 개편하였다. 종전 722개이던 세번수가 세분화되어 1,097개로 늘어났다. 평균관세율은 39.4%로 다소 낮아졌는데 이는 품목분류 체계가 개편되었기 때문으로 관세를 낮춘 것은 아니라고 볼 수 있다.

1962년 경제개발계획이 수립되면서 관세제도는 재정수입과 밀수근절 이외에 본격적으로 보호관세적 기능을 담당하게 된다. 1963년의 관세제도 개편은 국내의 주요 산업 내지 신규산업을 보호 육성하고, 수출증대와 국제수지 개선에 주력하면서 재정수요도 충족하는 것을 목표로 하였다. 아울러 국내 산업육성을 위

1 1950년 11월 브뤼셀에서 조인된 "관세율표상의 물품의 분류를 위한 품목표에 관한 조약"의 부속서에 수록된 것으로써 그 후 수차례 개정을 거쳤고 1976년에 CCCN(Customs Cooperation Council Nomenclature)으로 개칭되었다가 1988년 이후에는 국제통일상품분류제도인 HS(Harmonized System)가 채택되어 현재까지 활용되고 있다.

해서는 자본재나 수출용 원자재 도입이 불가피하므로 국제수지 안정을 위하여 관세 및 비관세 차원의 수입억제적 성격이 강화되었다. 수출산업의 육성을 위하여 수출용 원자재 사전면세, 수출자유지역, 수출통관절차의 간소화, 관세감면 등 많은 관세상의 지원방안이 마련되었다.

이 밖에도 반덤핑과 보복관세제도가 신설되었다. 또한 국제수지가 만성적인 적자를 보이는 상황에서 변동환율제가 시행되자 수입급증을 우려하여 특정수입품에 대하여 10%~100%의 임시특별관세를 부과하였다. 임시특별관세는 재정수입 확보 이외에도 수입가격에 비하여 국내가격이 너무 높을 때 초과이윤에 대해 과세함으로써 수입억제와 환율안정을 도모하려는 목적에서 시행되었고 1973년에 폐지되었다(한국무역협회 2006, pp. 378~379).

3. 식량부족으로 인한 미 잉여농산물 도입과 그 영향

3.1. 식량부족의 심화

해방 이후 우리나라는 해외동포의 귀환 등으로 식량수요는 증대한 반면, 비료 시설 등의 북한 편재로 인해 국내 생산은 감소하여 식량부족문제가 심각해 졌다. 남한 인구는 1944년 1,660만 명에서 1948년 2,010만 명으로 증가하였다(농림부 농정 50년사, p. 966). 해방당시 남한의 경지면적은 232만 정보로 1935~39년의 평균을 100으로 볼 때 89%의 수준을 유지하고 있었으나 1946년에는 화학비료의 공급부족과 사회적 혼란 등으로 인하여 79%로 감소되었고 1947년에는 더욱 악화되어 71%로 감소하였다(한국무역협회 1972, p. 213~216).

6·25 전쟁으로 인해 생산기반 시설이 붕괴하고 인플레이션이 심화되면서 식량부족 사태는 더욱 악화되었다. 1949년의 미국생산량은 286만 6천 톤이었지만 1951년 220만 7천 톤, 1952년 180만 5천 톤으로 감소하였고, 1953년에도 274만 9천 톤으로 전쟁 전 수준을 밑돌았다(한국농촌경제연구원 2003, p. 229). 생산부족과 극심한 인플레이션으로 쌀값은 1949년에 석당 평균 191원에서 1950년에는

2 양곡의 생산량통계는 1964년까지는 행정통계였고, 표본조사는 1965년 미국, 1966년 맥류와 서류, 1974년 두류에 대해 시작되었다. 표본조사와 행정통계간에 상당한 차이가 있어 1955년까지 과거의 행정통계를 소급하여 수정하게 된다(농림부 50년사, p. 1399).

906원, 1951년 2,570원, 1952년에는 9,300원으로 폭등하였다(농림부 100년사, p. 912)

3.2. 잉여농산물 도입

잉여농산물의 도입은 1946~1954년과 1955년 이후로 구별할 수 있다. 1946년부터 1954년까지는 미 군정기, 단독정부 수립기, 한국전쟁기에 주로 구호중심의 원조가 제공된 반면, 1955년 이후에는 본격적인 경제개발을 위한 경제원조기로 특징지을 수 있다.

3.2.1. 1946~1954년 기간의 원조 농산물 도입

해방과 더불어 미 군정이 실시되면서 구호적 성격의 GARIOA(Government Aid Relief In Occupied Area: 점령지역 행정구호원조)가 증여되었다. 이 원조는 미국 점령지역의 구호와 재건을 목적으로 마련된 것으로서 식량, 의류, 의약품 등 긴급구조물자를 제공하였다. 그 후 우리나라 경제의 재건을 위한 원조인 ECA(Economic Cooperation Administration: 경제협조처)원조가 1949년 1월에 체결되었다. ECA는 후에 SEC(Supplies Economic Cooperation: 공급경제협조)로 대체되었다.

한국전쟁의 발발 이후 미국의 대한 원조는 사회안정의 구호원조가 중심이 되어 CRIK(Civil Relief In Korea: 한국민간구호원조), UNKRA(United Nation Korean Reconstruction Agency: 유엔한국부흥원조)가 도입되었다. 미국은 1953년 8월 1일 FOA(Foreign Operation Administration: 대외운영처)를 발족시키고 약 2년간 경제원조인 FOA를 제공하였다. FOA원조가 종결된 후 미국은 ICA(International Cooperation Administration: 국제협조처)원조³를 증여하였다. 1946~1954년까지의 원조농산물 도입총액은 4억 7천 3백만 \$로 같은 기간 원조총액의 39%를 차지하며, 양곡은 원조농산물 도입총액의 78%로 대부분을 차지하고 있다. GARIOA와 CRIK원조는 대부분 민간에게 무상분배되었고, ECA·SEC, UNKRA, FOA·ICA 원조는 시가보다 싼 값으로 판매되었다(장종익 1988, pp. 60~63).

3 ICA 원조는 MSA(Mutual Security Act: 상호안보법) 402조의 적용을 받았기 때문에 MSA 402 원조로 불리기도 한다.

<표 2-2> 1946~1954년 기간 한국에 대한 원조종류별 농산물 원조내역

단위: 천 달러

	GARIOA	ECA·SEC	CRİK	UNKRA	FOA·ICA	소 계
양곡	170,559	18,899	160,143	10,947	5,270	365,818
원면, 원모 등	12,100	39,959	18,026		1,178	85,263
원당,엿연초 등			17,730	1,380	3,182	22,292
합계	182,659	54,036	195,899	12,327	9,630	473,373

주: 양곡은 쌀, 보리, 보리쌀, 밀이 대부분이었다.

자료: 장종익 (1988). p. 63

3.2.2. 1955년 이후의 잉여농산물 도입

1955년 이후에는 PL(Public Law) 480과 MSA(Mutual Security Act, 상호안전보장법)가 중심이 된 경제원조가 주종을 이루고 있다. 미국의 잉여농산물 도입은 1955년부터 본격화 되었는데 이는 1954년 개정된 미국의 MSA 402조⁴와 1954년 7월에 제정된 농업교역발전 및 원조법(Agricultural Trade Development and Assistant Act, 일명 PL 480호)에 근거를 두고 있다.

미국은 1929년의 대공황으로 농산물 가격이 폭락하자 농업보호를 위해 농산물 가격지지와 생산제한, 농업신용을 주요 골자로 하여 1933년 농업조정법을 제정하고 그 후 상황변화에 맞춰 수차례 개정을 하게 된다. 가격지지 프로그램에는 생산면적 제한을 병행하여 과잉생산을 억제하려는 의도가 있었으나 기술진보를 통해 단위수확량이 증가함으로써 면적감소를 상쇄하고 재고가 급증하게 되었다. 과잉생산 문제는 세계 제2차 대전 발발로 일단 해결되었고 미국은 농업 생산량과 수출량에서 세계 제1위를 차지하였다. 2차 대전 후 미국은 UNKRA를 통한 원조와 마셜계획, MSA에 의한 식량의 해외공급계획 등 다양한 원조계획을 바탕으로 농산물 수출을 지속하였다. 하지만 1949년 말 경부터 유럽의 수요가 줄어들면서 농산물 재고량도 다시 증가추세를 보이기 시작하였고, 이러한 재고증가는 한국전쟁으로 다소 완화되었으나 1953년 휴전후 다시 잉여농산물 처리가 중요한 현안으로 떠올랐다. 이에 따라 미국정부는 잉여농산물을 지속적,

4 상호안전보장법 제402조는 미국이 제공하는 MSA 원조자금 중에서 일정비율(보통 25%)을 상품신용공사(CCC)가 보유하고 있는 잉여농산물의 구매에 사용토록 한 규정으로써 1962년에 폐지되었다.

장기적으로 처리하기 위하여 기존의 미국 원조법에 잉여농산물 처리조항을 새로이 포함시켰다. 이것이 바로 1954년에 제정된 PL 480과 MSA 402조이다.

<표 2-3> PL 480에 의한 잉여농산물 도입 (1956~1961)

단위: 천 달러, %

년도	합계	쌀	밀	보리	수수	옥수수	돈육	담배	원면	기타
1956	32,955 (100.0)	-	7,504 (22.8)	12,419 (37.7)	-	-	-	4,848 (14.7)	8,184 (24.8)	-
1957	45,522 (100.0)	26,840 (58.9)	1,520 (3.3)	4,608 (10.1)	-	-	8,243 (18.1)	2,126 (4.7)	1,807 (4.0)	378 (0.9)
1958	47,896 (100.0)	-	29,941 (62.5)	14,104 (29.4)	2,226 (4.7)	67.2 (1.4)	-	-	448 (0.9)	505 (1.1)
1959	11,436 (100.0)	-	3,623 (31.7)	140 (1.2)	6 (0.1)	575 (4.9)	-	-	6,986 (61.2)	106 (0.9)
1960	19,913 (100.0)	-	18,576 (93.1)	-	-	574 (3.0)	-	-	763 (3.9)	-
1961	44,926 (100.0)	-	20,162 (44.8)	2,141 (7.0)	90 (0.2)	247 (0.5)	-	-	21,492 (47.8)	794 (1.7)

자료: 1956년 자료- 장종익 1988, p. 71, 1957년 이후 자료- 한국은행 경제통계연보 1962, p. 232.
한국무역협회 1972, p. 307에서 재인용

PL 480에 의한 농산물 원조⁵방식에는 4가지 형식이 있는데, I관 - 피원조국의 통화로 판매하는 방식, II관 - 긴급구호나 경제개발 등을 위해 잉여농산물을 증여하는 방식, III관 - 잉여농산물의 국내 및 해외로의 증여와 전략물자와의 교환 방식, IV관(1959년 신설) - 달러화에 의한 장기차관형식으로 판매하는 방식이 있었다. 이중 I관에 의한 원조가 대부분을 차지하였으며, I관에 의한 판매대금은 미국의 현지 행정비와 매입국의 경제발전 혹은 공동 방위비용 등을 위해 사용하도록 규정하였다.

1956~1961년 기간 동안 PL 480에 따라 제공된 잉여농산물 중에 쌀은 1957년에 한번 도입되었으며 그 외에는 밀과 보리, 원면 등이 대부분을 차지하였다.

MSA 원조는 그 중 약 20%를 잉여농산물 구매에 사용토록 협약을 하였고, 1955~1960년간 총 MSA 원조 14억 4,900만 달러 중 약 23%인 3억 3,500만 달

5 PL 480에 의한 농산물 원조는 많은 개도국에게 제공되었는데, 1955~1979 동안 미국은 총 288억 6천 4백만 달러의 농산물을 원조하였고, 대상 국가별로는 인도(57.7억 달러), 한국(19.1억 달러), 파키스탄(18.9억 달러), 이집트(18.4억 달러), 인도네시아, 베트남, 브라질 등이다(농림부 100년사, p. 918).

러를 잉여농산물 도입에 사용하였다. 이 중 양곡은 21%, 원면, 원당 등은 50%를 차지하였다. MSA로 도입된 잉여농산물의 판매금은 그 본래의 취지에 따라 대부분 국방비로 전입되었다.

<표 2-4> 1955~1960 기간 한국에 대한 원조종류별 농산물 원조내역

단위: 천 달러

	UNKRA	CRIK	MSA 402	PL 480- I	PL480- II, III	소계
양곡	-	2,310	70,171	123,429	66,509	262,424
원면, 원모	-	-	168,319	25,161	13,644	206,527
등	3,183	3,992	96,147	9,132	5,116	117,570
기타						
소계	3,183	6,302	334,637	157,722	85,269	586,521

주: 원면, 원모 등에는 원당, 엽연초 포함

자료: 장종익 1988, p. 66

1955~1960년 기간 동안 농산물 원조 총액은 5억 8,700만 달러이고 연평균으로는 9천 8백만 달러로써 1946~1954년보다 약 2배 증가하였고 같은 기간 전체 원조 총액의 33.7%를 차지하였다. 농산물 원조 총액 중 양곡원조는 44%를 차지하여 1946~1954년 기간의 78%에 비해 감소하였다(장종익 1988, p. 65).

1955년 이후의 잉여농산물 도입을 그 이전과 비교하면 1946~1954년까지는 구호양곡을 중심으로 쌀, 밀가루와 보리쌀 등의 잉여농산물이 주로 무상배급 되었다고 볼 수 있고, 1955년 이후는 가공되지 않은 보리, 밀, 원면 등의 원료농산물이 시가대로 유상판매 되었다는 점에서 큰 차이가 있다고 볼 수 있다. 그 결과 이러한 원료농산물을 구입하여 가공·판매하는 제분, 제당, 면방직, 비누공업이 발전하였고, 1968년부터는 잉여농산물 도입은 원조보다는 차관과 수입에 의한 것이 일반화되었다(이호철 1999, pp. 91~92).

3.3. 잉여농산물 도입의 영향

미국의 잉여농산물 원조의 영향에 대해서는 많은 자료가 있다(농림부 100년사, pp. 926~945; 농림부 50년사, pp. 961~967; 농수산부 1978 양정사, pp. 335~336; 박강식 1980, pp. 104~110). 이들은 모두 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 기술하고 있다. 즉, 미국의 잉여 농산물 원조를 통해 해방 후 만성적인 국내 식

량부족을 해결하는데 큰 도움이 되었고, 원조물자의 판매 대금인 대충자금은 국방비 등 국가예산을 충당하는 중요한 재원⁶이 되어 우리나라가 정치적·사회적 안정을 유지하는데 지원되었으며 국내 자본형성에도 도움이 된 점을 긍정적인 면으로 보고 있다.

하지만, 막대한 잉여농산물 원조를 통해 한국이 미국의 농산물 수출시장으로 편입되어 갔고, 국내 양곡 부족량보다 더 많은 양곡이 도입됨으로써 농산물 가격을 낮은 수준에 묶어두는 결과를 초래하였으며, 결과적으로 식량생산을 정체 상태에 빠지게 하고 농민들의 희생이 수반되었다고 기술하고 있다. 특히, 밀과 원면은 막대한 양의 잉여농산물 도입으로 국내 생산이 붕괴되었다고 지적하고 있다. 한편, 잉여농산물 원조를 통해 미국이 자연스럽게 한국의 경제정책에 개입하고 한국을 미국 지배하의 국제 경제질서에 긴밀하게 연결토록 유도하였다는 분석도 있다 (농림부 한국농정 100년사, pp. 926~945). 1956~1966년간 원조 양곡 총 도입량의 국내 곡물총생산량에 대한 비중을 보면 평균 12.7%이고, 국내 맥류와 잡곡생산량에 대한 비중은 평균 37.6%로서 상당히 높은 비중을 차지함을 알 수 있다.

<표 2-5> 국내 양곡생산량에 대한 원조 양곡의 비중 (1956~1966)

단위: 천 M/T(정곡), %

연도	곡물 국내 총생산량 (A)	맥류+잡곡 총생산량 (B)	잉여농산물 도입량 (C)	C/A	C/B
1956	3,730	1,120	500	13.5	44.8
1957	4,175	1,000	892	21.3	89.2
1958	4,556	1,219	857	18.8	70.3
1959	4,675	1,367	267	5.7	19.5
1960	5,195	1,368	468	9.0	34.2
1961	5,138	1,485	603	11.7	40.6
1962	4,649	1,396	483	10.4	34.6
1963	4,949	1,008	1,014	20.5	100.6
1964	5,704	1,560	601	10.5	38.5
1965	5,482	1,777	669	12.2	37.6
1966	5,993	1,952	525	8.8	26.9
평균	4,931	1,387	625	12.7	45.1

자료: 농수산부, 농업통계연보 1956~66 각년도, 김형화, 김병택 1984. p.104에서 재인용

⁶ 대충자금에 의한 예산지원은 1953년부터 1972년까지 이루어졌는데, 전체 예산 중에서 대충자금이 차지하는 비중은 20%대에서 30%대까지 차지하였고, 1961 회계연도에는 48.4%까지 달하였다.(농림부 100년사, p. 927)

한편, 미국의 원조 농산물은 1950년대 후반에는 국내 식량부족량을 초과하는 규모로 도입되었는데, 1959년에는 부족량이 109만석이었는데 189만석이 도입되었고, 1960년에는 부족량은 211만석이었으나 도입량은 351만석이 되었다. 당시 우리나라로서는 잉여농산물 도입이 순수한 식량원조와 다름없었으며 그 당시 정부가 될 수 있는 한 많은 잉여농산물의 원조를 받기 위해 의도적으로 국내 생산량을 과소평가하거나 국내 소비량을 과대평가한 사례도 있었다(김형화, 김병택 1984, p. 104; 박찬일 1981, pp. 79~85).

<표 2-6> 국내양곡 부족량과 도입량의 비교

단위: 정곡, 천석

미국연도별	국내 부족량(A)	도입량(B)	초과도입량(C)	B/A (%)
1957	5,869	6,318	449	107.6
1958	6,945	6,465	-470	93.2
1959	1,095	1,890	795	172.6
1960	2,118	3,512	1,394	165.8
1961	3,451	3,890	439	127.2

자료: 농수산부, 한국양정사, 1978. pp. 304~305, 농림부 100년사, p.944에서 재인용

<표 2-7> 곡가의 추이 (1956~1960)

단위: 원/정곡 석당

연도	쌀		보리		도매물가
	가격	지수	가격	지수	지수
1956	1,403	100.0	911	100.0	100.0
1957	1,591	113.4	1,121	123.1	99.5
1958	1,311	93.4	867	95.2	97.2
1959	1,157	82.5	668	73.3	106.0
1960	1,368	97.5	853	93.6	114.4

자료: 농수산부, 한국양정사, 1978. 쌀, 보리: p. 42, 도매물가: p.307

이러한 과잉공급은 곡가를 하락시키고 결과적으로 농가경제의 어려움을 가중시켰다(농림부 100년사, p. 946). 1956년도부터 1960년도까지의 곡물 가격을 보면 1960년의 쌀, 보리 가격은 1956년에 비해 각각 97.5%, 93.6%로 낮아졌는데, 같은 기간 도매물가는 114.4%로 오른 것을 감안하면 농산물 가격이 상대적으로 더욱 낮았던 것을 알 수 있다.

4. 우리나라의 무역구조와 농산물 무역구조 추이

4.1. 우리나라의 무역구조⁷

우리나라의 수출입구조는 경제개발계획이 시작된 1962년 이전과 이후로 대별하여 볼 수 있다. 해방 이후 1960년대 초까지 우리나라는 광산물과 수산물, 농산물 등 1차 산업의 수출 이외에는 공산품은 수출여력이 없었으며, 수입이 수출보다 더 많았고 수입도 부족한 양곡을 조달하기 위한 원조에 의한 수입이 대부분을 차지하였다.

1954~1966년도의 수입액과 원조액 비율을 보면 1955년의 원조액 비중은 최고 98.1%에 달하였고, 1957년에는 원조액은 3억 8,290만 달러, 수입액은 4억 4,200만 달러로서 원조의 비중이 86.6%이었으며 이후 점차 줄어 1966년에는 20.1%까지 감소하였다(한국무역협회 1972, p. 267, 307).

1962년부터 경제개발계획이 추진되면서 수출 입국이라는 기치하에 다양한 수출진흥정책이 마련되고 주력 수출품이 공산품으로 전환되면서 수출용 원자재의 수입이 늘어나 무역수지 적자는 계속 확대되었다. 1950년대와 1960년대 초의 우리나라 무역은 주로 무상원조에 의해서 무역적자를 보전하였고 원조 공여국의 의지에 따른 소비재 수입구조를 피할 수 없었다. 하지만 1960년대 중반 이후부터의 수입은 자력 수입과 차관에 의한 수입이 점차 큰 비중을 차지하면서 어느 정도 우리의 정책의지를 반영하여 개발계획에 필요한 시설재와 원자재의 수입이 큰 비중을 점하게 되었다는 데서 특징을 찾을 수 있다(한국무역협회 1972, p. 341).

1953~1961년까지의 주요 수출품목으로는 광물(중석, 철광, 흑연 등), 수산물(김, 한천, 선어, 건어 등), 농산물(생사, 쌀, 면직물, 돼지 등) 등 1차 산품이 주종을 차지하고 있었다. 주요 수입품목으로는 1953년도에는 한국전쟁으로 인해 농산물 생산이 제대로 이루어지지 못해 쌀, 밀가루, 보리, 비료 등이 주종을 차지하

7 우리나라는 1965년부터 품목별 무역통계가 관세청에 의하여 발행되기 시작하였으며, 그 이전에는 무역에 관한 품목별 자료는 한국은행이 발행하는 『경제통계연보』에 SITC (Standard International Trade Classification, 표준국제무역분류)방식에 따라 작성되고 있었다. 일반적으로 산업별생산품을 국제무역의 측면에서 분류하는 방식에는 SITC와 CCCN 두가지 방식이 있다. 일반적으로 SITC는 경제분석과 상품별 무역자료의 국제 비교가 용이하도록 구성되어 있고, CCCN은 상품을 소재로부터 중간제품, 완제품에 이르는 가공단계별로 순서있게 배열하고 있어 관세행정 등에 편리하게 편성되어 있다 (박강식, 1980, p. 257)

고 있었으나 1954년 이후부터는 주요 수입품목이 변해서 스후직사, 비료, 인건사, 설탕, 면직물, 술, 조면, 양모 등이 금액 기준 연도별로 5위 안에 포함되었다.

<표 2-8> 연도별 무역수지 규모 변화와 원조의 수입 대비 비율

단위: 천 달러

년도	수출액(A)	수입액(B)	무역수지(A-B)	수입액 중 원조 비율(%)
1954	24,246	243,327	-219,081	63.3
1955	17,966	341,416	-323,450	98.1
1956	24,595	386,063	-361,468	84.1
1957	22,202	442,174	-419,972	86.6
1958	16,451	378,165	-361,714	85.0
1959	19,812	303,807	-283,995	71.3
1960	32,827	343,527	-310,700	71.5
1961	40,878	316,142	-275,264	63.0
1962	54,813	421,782	-364,969	51.8
1963	86,802	560,273	-473,471	41.5
1964	119,058	404,351	-285,293	35.3
1965	175,082	463,442	-288,360	29.3
1966	250,334	716,441	-466,107	20.1

자료: 수출액-한국무역협회, 국내통계 http://stat.kita.net/stat/kts/sum/SumImpExpTotal_List.screen, 수입 및 원조- 한국무역협회, 1972 p. 267, 307

1962년도부터 연속적으로 추진된 경제개발 5개년계획에서는 공업위주의 수출주도형 성장전략을 채택하였다. 따라서 농산물과 수산물, 그리고 광산물 등 1차산품의 수출비중은 크게 줄었으며 대신 공산품의 수출은 그 비중이 1962년도의 27.0%에서 1966년에는 62.4%로서 크게 늘어 수출 주력산품을 차지하였다. 농업 부문에서도 경제성장에 절대적으로 필요한 자본과 외환의 축적을 위해 농업생산의 증대가 독려되었으며 농림수산물의 수출의 필요성이 강조되었다(농림부 50년사, p. 962).

1962~1966년도의 산품별 수입 추이를 보면, SITC 0류(식료품 및 산 동물)의 수입은 1962년 11.5%에서 1963년에는 21.5%까지 늘었다가 다시 1966년에는 10.1%로 줄었으며, 같은 기간 동안 SITC 2류(비식용원자재)와 SITC 5류(화학제품), SITC 7류(기계류 및 운반기기)의 비중이 SITC 0류보다 높았다.

<표 2-9> 산품별 수입 비중 추이 (1962~1966)

단위: %

	SITC 0 (식료품 및 산동물)	SITC 1 (음료 및 연초)	SITC 2 (비식용원재료)	SITC 3 (광물성연료)	SITC 4 (동식물성유지)
1962	11.5	-	20.6	7.3	0.9
1963	21.5	0.1	19.1	6.1	0.9
1964	16.9	-	24.0	7.0	1.0
1965	14.1	-	24.5	6.9	0.8
1966	10.1	-	21.5	5.9	0.8
	SITC 5 (화학제품)	SITC 6 (반제품)	SITC 7 (기계류 및 운반기기)	SITC 8 (잡제품)	SITC 9 (기타)
1962	22.4	17.4	16.5	2.4	0.4
1963	14.3	15.8	20.6	1.4	0.2
1964	20.6	11.4	17.2	1.3	0.3
1965	23.0	15.8	13.3	1.5	-
1966	18.8	17.5	24.0	1.5	-

주: SITC (Standard International Trade Classification, 표준국제무역분류)는 경제분석과 무역자료의 국제비교를 용이하게 하기 위하여 1950년 7월 국제연합경제사회이사회에서 선포한 무역분류방법이다. SITC 0류~ 4류까지는 1차 산품으로 볼 수 있다.

자료: 한국은행 「경제통계연보」 1971, 한국무역협회 1972, 「한국무역사」 p. 388에서 재인용

4.2. 농산물 무역구조

1966년까지 우리나라의 수출상품 구조를 보면 총 수출액에서 농림수산물이 차지하는 비중이 상당히 높아 1958년 34.1%에서 1960년에는 48.1%, 1962년에는 56.1%까지 높아졌다. 그 후 1964년에는 33.8%, 1966년에는 27.6%까지 떨어졌다. 이렇게 총 수출에 대한 농수산물 수출의 비중이 낮아진 이유는 농림수산물의 수요탄력성이 공산품에 비해 낮은 것과, 수출을 급속히 신장시키려는 정책적 관심이 1960년대 중반부터 공산품에 치중되었기 때문이다(박강식 1980, p. 262).

경제발전 초기까지는 농수산물 수출은 외화조달이라는 중요한 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 1958년을 전후한 시기에는 미곡 등 곡류와 오징어, 해태, 활선어 등 수산물이 대부분 미가공 상태로 수출되었으며, 가공품으로는 인삼을 들 수 있을 정도였다. 아울러 이러한 품목의 90% 이상이 일본, 홍콩, 미국에 수출되었고 나머지 소량이 동남아 몇 나라에 수출되는 등 지역적 편중현상

이 심했다.

그러나 1960년대에 들어와서는 다양한 수출품목이 개발되고 수출시장도 세계각지로 다변화되었다. 1960년대 초반에는 생돈, 생사의 수출이 새로운 주종품목으로 등장하였고, 1960년대 후반에는 양송이 통조림, 참치, 인삼 및 관련제품이 새로이 각광받게 되었다(박강식 1988, p. 262). 이 시기의 중요한 수출농산품으로는 곡물, 생사류를 비롯하여 한약재, 인삼, 엽연초 등을 들 수 있다. 곡물은 외화획득의 규모가 크고 손쉽게 외화를 얻을 수 있는 수단이었으나 만성적인 식량 부족으로 해마다 막대한 양의 외국곡을 도입하였기 때문에 국내 생산량에 따라 수출규모의 변동이 심했다.

<표 2-10> 농림수산물 수출입 실적 (1958~1966)

단위: 천 달러

	수출			수입		
	총수출 (A)	농림수산물 (B)	비율(B/A),%	총수입 (A)	농림수산물 (B)	비율(B/A),%
1958	16,451	5,613	34.1	378,165	137,934	36.5
1959	19,192	8,111	42.3	303,807	89,342	29.4
1960	32,287	15,801	48.1	343,527	99,496	29.0
1961	40,878	17,485	42.8	316,142	102,970	32.6
1962	54,813	30,751	56.1	415,234	128,751	31.0
1963	86,802	30,986	35.7	560,273	219,507	39.2
1964	119,058	40,282	33.8	404,351	157,161	38.9
1965	175,082	44,053	25.2	463,442	163,857	35.4
1966	250,334	69,186	27.6	716,441	208,221	29.1

주: 식료품 및 산 동물, 음료 및 연초, 비식용원재료의 집계액임(SITC 0~2류).

자료: 한국은행 1971, 경제통계연보, 박강식 1980. p. 261에서 재인용

농림수산물의 수출은 절대액으로 볼 때 민간수출이 본격화되기 시작한 1958년 총 561만 3천 달러에 불과하던 것이 해마다 신장을 거듭하여 1966년에는 12배가 넘는 6천 918만 달러를 수출하였다.

쌀은 당시 중요한 수출품목의 하나였고 생사, 인삼 그리고 생돈, 돈모 등도 중요한 수출품목이었으며, 1963년부터는 베니어 합판도 중요 수출품목이 되었다.

<표 2-11> 연도별 농림산물 수출액과 주요 품목 (1957~1966)

단위: 천 달러

연도	합계	쌀	인삼	생사	엽연초	생돈	돈모	베니어합판
1957	2,123	-	859	-	-	-	209	n.a
1958	2,262	-	252	-	-	-	641	n.a
1959	5,355	1,426	139	-	-	-	780	n.a
1960	7,620	3,762	119	-	16	-	807	n.a
1961	7,182	507	195	-	10	2,463	1,071	n.a
1962	21,102	9,300	151	3,981	65	1,458	1,096	n.a
1963	24,715	776	430	4,197	204	3,487	962	5,833
1964	29,583	2,353	1,154	5,838	140	1,044	262	11,395
1965	41,256	3,242	1,877	6,492	854	3	881	18,037
1966	70,087	6,841	1,971	11,235	6,469	-	442	29,880

주: 1957~1962년 자료는 농림산물 수출금액이며, 자료의 일관성을 위해 1963~1966년 자료는 농림수산물 수출금액자료에서 수산물 수출액을 차감한 수치이다.

자료: 1957~1962년 자료는 농림통계연보(1965, pp. 340~347), 1963~1966년은 농림통계연보(1967, pp. 393~411)

생사류의 경우 1950년대 후반에는 국제시세의 하락으로 수출금액이 적었으나 1960년 이후에는 국제시세의 점진적인 상승으로 수출이 활기를 띠기 시작하여 1960년대에는 주요한 수출전략 품목이 되었다(농림부 40년사, p. 116). 농림산물을 보면 매년 수출보다 수입금액이 훨씬 많아서 순수입하고 있음을 알 수 있다. 수입 가운데 곡물의 비중이 높는데 밀, 보리, 밀가루가 대부분이고 가끔 쌀이 수입되었다. 특용작물로는 면화, 기타에서는 원당, 당밀이 많이 수입되었다. 축산물에서는 원모피(Raw-wool)와 분유가 주로 수입되었다.

5. 세계적 무역질서 개편과 우리나라와의 관계

제2차 세계대전이 종료되면서 국제사회에서는 경제 부흥을 위해 종전의 보호무역으로의 회귀를 방지하고 자유무역을 추구하기 위해 국제적인 기구들이 탄생하였다. 브레튼 우즈협정에 의해 1945년 IMF(International Monetary Fund, 국제통화기금)와 IBRD(International Bank for Reconstruction and Development, 국제부흥개발은행)가 창설되었으며, 하바나 헌장에 따라 1948년에는 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade, 관세 및 무역에 관한 일반협정)도 창설되었다.

교역이 늘어나면 세계 경제에 도움이 될 것이라는 생각에 GATT 회원국들은 수입품에 대한 장벽을 낮추기 위해 여러 차례에 걸친 다자간 협상을 거쳐 주로 공산품의 관세를 낮추었다⁸. 하지만 농산물 분야에서는 미국 농업정책의 두 가지 특성이 무역자유화에 걸림돌이 되었다. 하나는 미국 농산물 수출은 수출보조금의 혜택을 받고 있었으며, 둘째, 미국의 농산물 가격정책으로 일부 품목의 국내가격은 국제가격보다 높게 유지되고 있었고, 이들 정책을 유지하기 위해서는 수입제한 조치가 필요했다. 1933년 미국 농업조정법 제22항은 수입농산물이 가격지지정책의 효능을 위협할 경우에는 수입쿼터를 부과할 것을 요구하였다 (Gardner 1960, p. 273).

이런 상황 때문에 미국은 유럽과 함께 GATT에서도 농산물에 대해서는 예외로 하는 규정들을 만들었는데, 수입 수량제한을 폐지토록 한 제11조(수량제한의 일반적 폐지)에 2항 c를 두어 농수산품에 대해서는 어느 정도 수량제한을 허용하는 예외규정을 두었고, 또한 보조금에 대해 규정하는 제16조에서도 B에 1차 산품에 대한 예외규정을 두었다(Josling, Tangerman and Warley 1996, pp. 11~17). 유럽의 농업정책도 보호무역조치를 취하고 있었기 때문에 1960년대까지는 GATT에서 실질적인 농산물 무역자유화 조치는 사실상 별로 이루어지지 않고 있었다.

1954년의 농업무역 및 개발법(PL 480)에서 미국은 잉여농산물을 처분하는 방식으로 외국에 식량원조 하는 것을 제도화하였다. 1956~1964년 동안 미국 농산물 수출량의 1/4정도가 이 프로그램하에서 외국으로 보내졌다(Gardner 1960, p. 274). PL 480에 따라 수출된 농산물은 수입국의 사정에 따라 다양한 수준의 우대가격에⁹ 판매되었는데 상당한 정도의 보조를 포함하고 있었다.

8 GATT 체결국들은 수시로 새로운 무역협정을 의논하였는데 그러한 매번의 협정을 '라운드'라 하며 주로 체결국들간에 관세를 일정수준 낮추는 협상을 하게 된다. 1947년의 제네바라운드 (23개국 참가)를 위시하여 1949년의 안시(Annecy) 라운드(13개국), 1950~51년의 토케이(Torquay) 라운드 (38개국), 1956년의 제네바라운드 (26개국), 1960~62년의 딜런(Dillon) 라운드 (26개국)가 개최되었다. 1964년도에는 여섯번째 GATT협상인 케네디라운드가 개최되었고 우리나라도 GATT 가입신청을 하면서 협상에 참여하게 된다. GATT에서의 다자간 무역자유화 협상에 대한 상세 내용은 제3장에서 다룬다.

9 PL 480 I 관(현지 통화로 판매하는 방식)에 의한 잉여농산물 수출은 상업적 수출을 저해하지 않도록 국제 가격에 의해 판매되도록 하였지만 수출보조의 성격을 띠고 있었고, 많은 논란을 거친 후에 결국 FAO에서 "잉여농산물 처분과 협의의무의 원칙"과 UR농업협정 제10조의 "수출조조금 약속의 우회방지", DDA 협상의 일환인 2015년 나이로비 각료회의에서 "수출보조 철폐, 수출신용, 수출국영무역기업, 식량원조에 대한 규율 합의"에 이르게 된다.

한편, 밀에 대해서는 오래전부터 수출보조금 지급이 만연되었는데, 세계공황이후 밀 수출쿼터에 대한 논의가 이미 1933년에 있었으며, 2차 대전 이후 전쟁으로 피해를 입은 국가들과 새로 독립한 나라들에 밀을 공정하고 안정적인 가격으로 제공하는 방식에 대한 새로운 논의가 국제밀이사회(International Wheat Council)에서 논의되어 1949년 국제밀협정(International Wheat Agreement)¹⁰이 합의되었다. 1967년에는 개도국들에게 매년 일정물량의 식량증여를 서약하는 식량원조협약(Food Aid Convention)이 타결되었다.

2차 대전 후 세계무역의 자유화 촉진은 GATT를 비롯하여 지역별 협력 또는 단위국가별 접촉 등 다원적으로 전개되어 왔다. 하지만 경제발전의 정도가 각각 다른 각국의 국내사정으로 인한 이해관계의 대립으로 여러 가지 문제에서 진통을 겪고 있었다. 우리나라도 무역자유화의 확대라는 세계적 조류에 따라 1950년에는 GATT의 세 번째 다자간 협상인 토케이(Torquay)라운드에 참여하여 미국, 프랑스, 캐나다, 칠레 4개국과 31개 품목의 관세양허 협상을 합의한 바 있으나 당시 전쟁 중이어서 국내적으로 수용이 어려워 서명기한의 연장 등 진통을 겪은 끝에 결국 의정서에 서명하지 않았고 이후 협상에는 참여하지 않았다 (외무부 1952).

우리나라는 1955년 5월에 IMF와 IBRD에 가입함으로써 국제기구와의 경제협력을 본격화하였다. 1955년 8월에는 대일무역역조의 심화와 정치적 마찰로 대일 무역금지조치가 단행되었고, 1956년 11월에는 한-미 우호통상항해조약을 체결하여 종전의 대일 편중무역에서 벗어날 수 있는 계기가 마련되었다. 건국 초기 우리나라의 통상협력은 대외원조의 획득이 주된 목표였다. 그 후 해외시장 개척과 수출주도형 성장전략을 추진하면서 많은 국가들과 무역협정을 체결하였다. 1964년 한-일 무역정상화 이후 한-일무역협정체결(1966년 3월 24일), 그 밖에 중화민국(1961), 필리핀(1961)을 비롯하여 월남(1962), 태국(1961), 독일(1965), 이태리, 캐나다(1966), 호주(1965), 뉴질랜드 튀니지, 니제르 공화국 등과도 무역협정을 체결하였다(한국무역협회 1972, p. 552~574).

1962년 “제1차경제개발 5개년계획”을 시작으로 수출 입국을 내세우고 1965년 3월 22일 단일 변동환율제를 실시하는 등 무역에 대한 규제를 완화하면서 정부

10 1995년에는 국제곡물이사회(International Grain Council), 국제곡물협정(International Grain Agreement)으로 바뀌어 잡곡을 포함하였으며, 2009년에는 쌀, 2013년에는 유지도 추가되었다.

는 국제적인 다자간 무역체제에의 참여를 검토하여 왔다. GATT에 가입하면 관세양허 혜택을 받을 수 있지만 한편으론 국내 산업보호를 위한 수출입제한을 유지하지 못하고 철폐해야 하는 부담을 우려해 GATT 가입을 망설여 왔다. 하지만 GATT가 개도국들의 참여를 확대하기 위해 1965년도에 개발도상국에 대한 특별 배려를 명문화하는 규정을 GATT협정문에 제4부 <무역과 개발>로 신설함에 따라 마침내 우리나라도 1966년 5월 20일 GATT에 정식 가입신청을 하게 된다.

참 고 문 헌

- 김종덕. 1997. 「원조의 정치경제학」. 경남대학교 출판부.
- 김형화, 김병택. 1984. “경제발전과 미곡정책.” 「한국농촌경제연구원 연구총서 14」. 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부. 2015. 「농업·농촌 70년사」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림부. 2003. 「한국농업·농촌 100년사」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림부. 1999. 「한국농정 50년사」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림부. 1989. 「한국농정 40년사」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농수산부. 1978. 「한국양정사」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림부. 1967. 「농업통계연보 1967」.
- 농림부. 1965. 「농업통계연보 1965」.
- 박강식. 1980. “제5장 농산물 무역.” 「한국농업의 근대화 과정」. 「한국농촌경제연구원 연구총서 3」. 한국농촌경제연구원.
- 박상태. 1997. 「관세정책의 변천과 평가」. 한국조세연구원.
- 상공부. 1971. 「수출통계 1971」.
- 외무부 외교사료관. 1952. GATT 가입추진. MF. J-0007(1217-1439).
- 이호철. 1999. “미국 잉여농산물 도입.” 「농정 반세기 증언」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 장종익. 1988. “1950년대 미 잉여농산물원조가 한국농업에 미친 영향에 대한 연구”. 연세대학교 경제학과 대학원 석사학위 논문.
- 한국농촌경제연구원. 2003. “보정 농업통계표”. 「농림부 100년사」. p. 948에서 재인용
- 한국무역협회. 2006. 「한국무역사」.
- 한국무역협회. 1972. 「한국무역사」.
- 한국무역협회. 국내통계 <<http://stat.kita.net/stat/kts/sum/SumImpExpTotalList.screen>>
- 한국은행. 1971. 「경제통계연보」.
- Gardner, Bruce. 2002. *American Agriculture in the Twentieth Century: How it flourished and What it cost*. 「20세기 미국농업, 번영과 그 대가」. 권오상 역. 2010.
- Josling, Timothy E., Tangermann, Stefan and Warley, T.K. 1996. *Agriculture in the GATT*. Published in Macmillan Press LTD and ST. Martin Press, INC. NY.

제 3 장

무역자유화 태동기의 농업통상 (1966~1985)

1. 개 설

이 기간은 우리나라가 GATT에 가입신청을 한 1966년부터 GATT에서 우루과이 협상이 출범한 1986년 이전까지, 즉 본격적인 농산물 시장개방이 이루어지기 전의 국내 무역제도 정비과정과 개방농정에 대한 논의를 다룬다.

우리나라는 “제1차경제개발 5개년계획(1962~1966)”을 계기로 수출지향적 산업화를 정책기조로 택한 이후 빠른 무역신장과 높은 경제정장을 이루게 되었다. 수출 확대를 위해서는 다른 나라들과 통상협정을 체결할 필요가 있었기 때문에 정부는 미국, 일본 등 주요 수출상대국과 무역협정을 체결하고, 국제무역을 규율하는 GATT 정식체약국이 되어 GATT 회원국 간에 인정되는 최혜국대우와 내국민대우 원칙, 관세양허 혜택을 적용받게 되었다.

국내적으로는 1967년 1월 종전의 무역법, 수출진흥법 등을 통합하여 무역거래법을 제정하고, 1967년 7월 종래의 포지티브리스트 시스템이었던 무역계획공고를 네거티브리스트 시스템에 의한 수출입기별공고로 전환하였다. 네거티브리스트 시스템의 시행목적은 개방경제체제로의 지향을 통하여 수출을 증진시키고 수입자유화조치로 국내 소비자를 보호한다는 것이며 또한 GATT 가입국으로서 국제무역의 확대에 기여한다는 의미도 있다.

이렇게 1967년에 수입자유화가 처음으로 표방되어 수입에 대해 제한적으로 개방이 확대되었으나 1970년대 중반까지는 실적이 극히 부진하였다. 그 이유는 1960년대 중반부터 수출이 빠르게 증가되었지만 수출상품의 국제경쟁력이 취약했고, 국제수지도 만성적인 역조현상을 면치 못하여 수입개방을 적극 추진할 여건이 마련되지 못하였기 때문이다. 이러한 상황은 1970년대 후반으로 접어들면서 무역규모가 확대되고 국제수지도 점차 개선됨에 따라 국내산업의 경쟁력을 강화하고 물자수급을 원활히 하기 위해 수입자유화를 강력히 추진하도록 바뀌게 된다.

경제기획원을 주축으로 한 산업화세력은 주곡 증산농정이 재정인플레이션을 유발하고 주곡 이외의 농산물에 대한 공급부족으로 물가상승을 유도하여 도시 근로자들의 임금상승을 유발한다고 비판하였다. 따라서 이를 해소하기 위해 농산물시장개방을 통해 물가안정을 기하고 이중곡가제를 점진적으로 폐지하며 국내농업은 경쟁력이 있는 품목을 중심으로 선택적으로 육성해야 한다는 비교우위론에 입각한 개방농정론을 제시하였다. 개방농정론은 국가적으로도 농업보호와 개방을 둘러싸고 경제기획원과 농림부간의 치열한 정책 논쟁을 불러일으키고 학계로 비화되었으며, 농민들의 격렬한 농산물시장 개방 반대운동을 불러일으켰다. GATT에서도 선진국들은 개발도상국도 개발정도에 따라 차별적으로 우대해야 한다는 주장을 하기 시작했다.

이러한 대내외적 여건변화에 대처하기 위하여 정부는 농업계의 반발에도 불구하고 수입자유화를 점진적으로 추진하였다. 그래도 국제수지가 적자를 기록하였던 1980년대 중반까지는 농산물에 대해서는 국제수지 옹호를 위해 수입제한을 어느 정도 유지할 수 있었지만 1986년부터 국제수지가 흑자로 전환되고 마침내 1989년 GATT에서 BOP 조항을 졸업하게 됨에 따라 농산물무역은 본격적으로 자유화가 이루어지게 되었다.

한편, GATT에서는 다자간 관세인하 협상이 지속적으로 진행되어 왔다. GATT 규정에 농산물에 대한 예외를 인정하는 조항들이 있었지만 GATT에서도 농산물에 대해서도 무역을 자유화해야 한다는 논의는 지속적으로 제기되어 왔다. 하지만 성과는 주로 공산품 분야에서 이루어졌고 농산물의 경우에는 별 성과를 이루지 못하였고 각국은 농산물 시장을 지속적으로 보호하여 왔다. GATT에서는 1947년부터, 1949년, 1950~1951, 1956, 1961~1962년 등 5번에 걸쳐 다자간 관세인하 협상이 이루어졌으며, 1964~1967년에는 케네디라운드, 1973~1979년에

는 동경라운드(1973~1979)가 열렸다. 우리나라는 케네디라운드 기간 중인 1966년에 GATT에 가입신청을 하였으며 협상결과 가입비용으로 쇠고기 등 총 62개 품목에 대한 관세를 양허하고 GATT에 가입하였다. 또한 케네디라운드에서도 총 18개 품목에 대해 관세양허를 하였는데 돼지고기, 커피, 냉동과실 등 7개 품목은 관세 인하, 11개 품목은 무세 내지 관세거치를 하였다.

동경라운드(1973~1979)는 경제가 불황기에 처해있는 상황에서 열린 최초의 다자간 협상이었다. 농산물 분야 협상에서는 곡물, 낙농품, 쇠고기에 대한 정부간 협정이 논의되어 최저, 최고가격에 대한 논의를 하였는데 곡물분야에서는 결렬되고 낙농분야와 쇠고기분야에서는 어느 정도 합의가 되었지만 강제하는 규정이 없어 효력은 별로 없었다. 동경라운드에서 우리나라가 양허한 품목은 농산물 44개 품목을 포함하여 전체 143개 품목이었으며, 농산물의 경우 상당부분은 현재 관세를 그대로 양허하였고, 일부 품목의 관세는 인하하였는데 당시 25%인 쇠고기 관세는 20%로 양허하였다.

동경라운드에서 농산물에 대한 협상은 별로 성과가 없이 끝났지만 1980년대에는 생산증가로 인한 가격하락과 이로 인한 정부보조의 급증, 과당 수출경쟁에 따른 수출보조금 지급의 성행으로 농산물 무역은 크게 왜곡되어 농산물 무역개혁에 대한 필요성이 점차 커지게 되었다. 이에 GATT에서는 1982년에 농산물무역위원회가 설립되어 농산물 무역에 대한 검토가 시작되었고, OECD에서도 각국의 농업정책과 농산물 무역에 대한 분석적인 연구가 시작되는 등 후속 협상에 대한 논의가 전개되었고, 1986년부터 시작된 우루과이 협상에서는 농업도 마침내 GATT 체제내로 편입되는 결과를 초래하게 된다.

요약하면 1966~1985년대에는 국제무대에서는 공산품 중심의 다자통상규범 협상이 주로 이루어지고, 우리나라도 비록 GATT의 가입국이 되었지만 국제수지 보호를 이유로 농산물 수입제한이 허용되던 시대라고 할 수 있다. 따라서 사실상 농업분야의 국제 통상활동이 별로 요구되지 않았던 기간이고, 국제통상은 농정의 범위 밖에 존재하고 있었다고 할 수 있다. 이러한 상태가 지속된 결과 우리나라는 농업통상과 관련된 실전 경험, 전문지식, 통상 정보, 인적 자원을 갖추기 위한 필요가 적었고, 이러한 상태에서 1986년부터는 농산물에 대한 전면 개방협상을 논의하는 우루과이라운드 출범을 맞게 되고, 또 1989년에는 GATT/BOP 졸업이라는 충격을 겪는 심각한 상황에 빠지게 된다.

2. GATT 가입과 무역체계의 정비

2.1. GATT 가입 이후 수입자유화 조치

우리나라는 “제1차경제개발 5개년계획(1962~1966)” 기간 중인 1964년부터 수출 지향적인 산업화를 정책기조로 택하고 이후 빠른 무역신장과 높은 경제성장을 이루게 되었다. 국내시장이 협소한 우리나라로서는 경제성장을 위해서는 자본도입과 원자재수입의 확대가 필요했고, 이를 위해서는 외화획득의 수단인 수출의 급속한 증대가 전제되어야 했으므로 강력한 수출드라이브 정책에 의한 새로운 시장확보에 정책의 초점을 맞출 수밖에 없었다(한국무역협회 2006, pp. 127~130).

수출 확대를 위해서는 다른 나라들과 통상협정을 체결할 필요가 있었다. 이러한 필요에 따라 정부는 주요 수출상대국과 무역협정을 체결하고 국제통상협정에도 적극적으로 참여하였다. 특히, 국제무역을 규율하는 GATT체계에 1966년 5월 21일 가입 신청을 하고, 1967년 4월 14일, 72번째로 계약국이 되어 GATT 회원국 간에 인정되는 최혜국대우와 내국민대우 원칙, 그리고 관세양허 혜택을 적용받게 되었다.

GATT 가입과 맞물려 대내적으로는 무역체계의 정비가 본격화되었다. 1967년 1월 16일에는 종전의 무역법과 수출진흥법이 통합되어 무역관리에 관한 기본법으로 무역거래법이 제정되었다. 아울러 1967년 7월 25일에는 종래의 포지티브리스트 시스템이었던 무역계획공고가 네거티브리스트 시스템에 의한 수출입기별공고로 전환되어 시행되었다. 네거티브리스트 시스템에서는 1년에 1번 혹은 2번씩 수출입기별공고상에 금지 품목과 제한승인 품목만을 명시하고 여기에 포함되지 않은 품목에 대해서는 원칙적으로 정부의 허가 없이 자동적으로 수출 혹은 수입할 수 있는 무역승인편제 방식이다. 네거티브리스트 시스템의 시행목적은 개방경제체제로의 지향을 통하여 수출을 증진시키고 수입자유화조치로 국내 소비자를 보호한다는 것이며 또한 GATT 가입국으로서 국제무역의 확대에 기여한다는 의미도 있다. 당시 네거티브리스트에 게재된 수입제한품목은 특별법에 의한 제한품목, 국가안보 및 공안상 유해한 품목, 국민 보건상/미풍양속상 유해한 품목, 사치성 품목 등이었다.

한편, 수출입기별공고 이외에도 각 부처에서는 각종 법률에 의해 개별 품목별

수입제한조치를 실시하고 있었는데 수출입허가 및 통관업무의 간소화와 무역 질서 유지를 위해 1982년에는 통합고시제가 실시되었다. 통합공고에서는 각 부처의 수출입제한 내용을 일정한 체계에 의해 통합하고 규제품목 및 운영은 각 부처에서 담당하도록 하였다. 통합공고의 대상이 되는 특별법은 1982년에는 35개 법(2,010 품목)이었으며, 이후 국내외 환경변화를 감안하여 탄력적으로 운영하고 있었다. 농산물의 수입을 규제하는 특별법에는 양곡관리법, 사료관리법, 홍삼전매법, 인삼사업법, 종묘관리법, 담배전매법, 주요농작물종자법 등이 있었으며, 대부분의 양곡과 인삼류, 종자, 담배 등의 수입은 이런 특별법에 의해 제한을 받고 있었다.

<표 3-1> 수입자유화 추진 과정 (1967~1986)

연도 구분	자유화 추진내용	수입자유화율
1967~1977	- GATT 가입(1967.4), 무역거래법 제정 및 시행 - Positive List에서 Negative List방식으로 전환 - 공업화진전과 1차 석유파동으로 수입규제강화	58.5%
	- 1976후반기부터 무역수지개선과 국내 경기호황에 따른 물자수요 원활화를 위해 수입자유화모색	49.1%
1978~1979	(제1단계 수입자유화)	
	- 1978.4 15: 제1차 수입자유화 (133개 품목)	61.3%
	- 1978.9.18: 제2차 수입자유화 (299개 품목) - 1978.9.18: 제3차 수입자유화 (349개 품목)	64.9% 68.6%
1979~1980	(국제수지 악화로 수입자유화 중단)	
	- 1979년 2차 석유파동으로 세계경제 침체 및 신보호무역주의의 심화 - 국제수지의 급격한 악화(1979년 44억 \$ 적자)	
1981~1984	(수입자유화 촉진): CCCN 4단위를 8단위로 변경	
	- 1981.7.1: 366개 품목자유화(CCCN 8단위)	74.7%
	- 1982.7.1: 167개 품목 자유화, 25개 품목제한	76.6%
	- 1983.7.1: 305개 품목 자유화, 18개 품목제한	80.4%
	- 1984.4.1: 23개 품목 자유화	
- 1984.5.1: 1984~1986 수입자유화예시품목발표		
- 1984.7.1: 326개 품목 자유화	84.8%	
1985~1986	(수입자유화 적극추진)	
	- 1985.7.1.: 235개 품목 자유화, 2개 품목제한	87.7%
	- 1985.11.1: 1986~1988 수입자유화 예시	
	- 1986.7.1: 301개 품목 자유화	91.5%

자료: 상공부, 「무역진흥 40년」 1988. pp. 710~713 및 이종원, 「한국경제론」 2004, 한국무역협회 2006, 「한국무역사」 p. 205에서 재인용

이렇게 1967년에 수입자유화가 처음으로 표방되어 수입개방이 확대되었으나 1970년대 중반까지는 실적이 극히 부진하였다. 그 이유는 1960년대 중반부터 수출이 빠르게 증가되었지만 수출상품의 국제경쟁력이 취약했고, 국제수지도 만성적인 역조현상을 면치 못하여 수입개방을 적극 추진할 여건이 마련되지 못하였기 때문이다. 따라서 명목상으로는 수입자유화 기조를 유지하였으나 1977년까지는 제도만 정비했을 뿐 실제 품목의 개방은 극히 부진하였고, 수입자유화율도 1967년의 58.5%에서 1977년에는 오히려 52.7%로 하락하였다.

이러한 상황은 1970년대 후반으로 접어들면서 무역규모가 확대되고 국제수지도 점차 개선됨에 따라 국내산업의 경쟁력을 강화하고 물자수급을 원활히 하기 위해 수입자유화를 강력히 추진하도록 바뀌게 된다. 1978년 4월부터 1979년 1월까지 3차례에 걸쳐 총 781개 품목을 자유화하여 수입자유화율은 같은 기간 61.3%에서 68.6%까지 상승하였다.

그러나 제2차 석유파동으로 인해 1979년부터 세계경제가 장기침체 국면으로 빠져들게 되자 세계 각국은 신보호무역주의로 회귀하였다. 우리나라도 수출부진과 국제원유가격 급등으로 인한 수입증가로 국제수지적자가 급격히 늘어났고 1980년에는 경제성장률이 -4.2%로 급락하였다. 이같이 불리한 대내외 상황으로 인해 1980년 전후에는 우리나라는 수입자유화가 일시적으로 중단되기도 하였으나 1981년부터는 다시 수입자유화 촉진 정책을 추진하였다.

2.2. 관세제도의 개편

1967년 GATT 가입을 계기로 개방경제로 전환하는데 필요한 산업구조 조정문제가 관세정책에 반영되었다. 1967년의 관세법 개정에서는 관세율구조를 보호관세품목, 재정관세품목, 수입억제품목, 무관세품목 등으로 구분하여 21단계로 차등과세 하였다. 또한 개방체제로의 이행에 따른 국내산업의 피해를 방지하기 위하여 기본관세의 50% 범위 내에서 추가로 관세를 부과할 수 있는 탄력관세 제도가 도입되었다. 하지만 중간재 수입과 각종 지원제도로 실효세율은 6~7%대로 여전히 낮았다.

1970년대 초반에는 산업고도화를 추구하기 위하여 어느 정도 생산기반이 확립된 경공업 제품 등 기존산업의 과보호세율은 인하하되, 새로이 개발되는 중화학공업, 중간재와 자본재 등 전략산업의 보호는 강화하였다. 아울러 20%세율을

중심으로 과도한 차등세율체계를 완화하고 특관세 대신 임시수입부가세를 신설하는 등 관세율 체계의 정비를 단행하였다. 농업부문에서도 비료, 농약, 종축, 사료, 목초종자, 농기계 등에 대한 세율을 인하하였다.

오일쇼크 후인 1976년에는 관세율체계를 11단계로 단순화 하였고, 1978년에는 동경라운드를 계기로 수입자유화와 산업구조 합리화를 수행하기 위하여 평균 관세율을 35.7%에서 24.9%로 인하하였고, 특히 물가안정을 위해 생필품과 물가 주도 품목의 관세율을 인하하였다. 이러한 지속적인 관세인하 추진으로 관세의 재정기여도는 1970년 15.2%에서 1981년 1.6%로 감소하였다.

<표 3-2> 우리나라 관세율 정책의 변화 요약표 (1966~1983)

	1967	1968	1973	1976	1978	1981	1983
조정방법	전면조정	전면조정	전면조정	전면조정	전면조정 점진적조정	부분적	전면조정
세번수	1,097	1,097	1,097	1,097	1,010	1,010	1,241
세율수	3,174	3,019	3,985	2,251	2,280	2,280	2,604
평균세율	38.8	38.7	31.3	35.7	24.9	23.7	22.5
세율단계	21		17	11	13	10	13
특징	차등관세율 체계		차등관세율 체계		차등관세율 체계		균등세율 체계
	세율 0~250% 탄력관세도입	수모/모직물 관세조정금지 관세율 인하	잠정세율제도	오일파동, 20%균일 세율체계 도입	도쿄라운드 잠정세율의 기본세율화	고세율의 일률인하방식 도입	1차관세율 인하예시제, 관세율인하, 20%중심세율

자료: 박상태 1997. 한국무역협회 2006 p. 388에서 재인용

1980년대에는 3저 현상으로 무역수지가 개선되었지만 정부주도의 경제성장이 한계에 부딪치면서 시장자유화와 개방에 의한 경쟁력 제고가 필요하였다. 1983년에는 실질적인 수입자유화를 위해 관세율을 인하하고 20% 중심세율로의 세율 단순화, 관세의 산업적 중립성을 표방한 관세율 인하 예시제가 시행되어 관세 정책이 획기적 변화를 하게 되었다. 제1차 관세율 인하 예시제(1983~1988)¹에서

1 제2차 관세율 인하 예시제는 1994년 완료되어 8%의 중심세율과 균등세율체계가 정착되었다. 하지만 최근에는 FTA 등 지역주의의 확산과 양극화 등의 영향으로 특혜관세가 확산되고 통관제도의 정책적 기능이 강화될 것으로 예상된다(한국무역사 2006, p. 390).

는 20%의 중심세율을 유지하고 가공단계에 따라 기초원료는 5~30%에서 5~10%로, 중간재는 20~50%에서 10~20%, 소비재는 40~80%에서 경쟁력여부와 관계없이 20%의 균일세율로 낮추도록 하되, 사치성 소비재는 30~50%의 세율을 부과하기로 하였다.

제1차 관세율 인하 예시제에서는 일부 농산물 관세율도 인하하였는데 옥수수, 수수, 호밀, 귀리 등 사료곡물은 7%로, 소맥, 대맥 등 식용곡물은 5%로 관세율을 조정하였고, 채소, 과일, 낙농품 등의 농산물에 대하여는 30~50% 수준의 관세율이 책정되었다. 주요 농산물의 관세율은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 주요 농산물의 관세율 (1988.1 현재)

품목	관세율(%)	품목	관세율(%)
옥수수, 수수	7	소, 돼지	20
호밀, 귀리	7	소고기	20
소맥, 대맥	5	돼지고기	25
대두	10	닭고기	20
감자	30	밀크 및 크림	40
땅콩	40	버터, 치즈	40
양파, 마늘	50	오렌지 주스	50
고추, 토마토	50	원당	20
감귤류, 사과	50	야자유 및 팜유	20
포도, 복숭아	50	동물성정액 및 채소종자	무세

주: 협정세율임.

자료: 한국관세연구소, 관세율표 1988, 한국농정 40년사 p. 150 에서 재인용

3. 우리나라 전체 무역과 농산물 무역의 추이

우리나라의 GATT 가입은 당시 모든 경제시책의 최우선 과제였던 수출증대라는 목표를 위해 해외시장을 확대할 수 있는 큰 발판을 마련해 주었다고 볼 수 있다. 수입정책의 방향도 네거티브리스트 시스템으로 전환되어 수입자유화조치가 추진되었다. 경제가 성장하고 수출이 증가하면 수입도 따라서 증가하게 되며 시장개방과 관세율 인하도 수입이 증가하는 주요 요인이라고 할 수 있다(한국무역협회 2006, pp. 580~582).

1966년 2억 5천만 달러였던 수출은 1986년에 311억 6천만 달러가 되어 약 125배로 늘어났고, 수입도 1966년 6억 8천만 달러에서 1986년 290억 2,800만 달러로 약 43배로 늘어났다. 무역수지는 만성적자국에서 1986년 드디어 21억 3,200만 달러의 흑자를 시현하게 되었다.

<표 3-4> 연도별 무역수지 규모의 변화 추이 (1966~1986)

단위: 백만 달러

년도	수출액	수입액	무역수지	년도	수출액	수입액	무역수지
1966	250	680	-430	1977	10,047	10,523	-477
1967	335	909	-574	1978	12,711	14,491	-1,781
1968	486	1,322	-836	1979	14,705	19,100	-4,396
1969	658	1,650	-992	1980	15,015	21,579	-6,563
1970	882	1,804	-922	1981	18,015	24,216	-6,202
1971	1,132	2,178	-1,046	1982	16,687	23,051	-6,364
1972	1,677	2,250	-574	1983	19,001	23,383	-4,382
1973	3,271	3,837	-566	1984	22,346	24,632	-2,286
1974	4,515	6,452	-1,937	1985	20,772	23,025	-2,254
1975	5,003	6,674	-1,671	1986	31,160	29,028	2,132
1976	7,815	8,405	-591				

주: 무역수지 수치는 한국은행 국제수지를 자료를 사용하였으나, 1979년 이전자료는 경제기획원 주요경제지표로 국가기록원에 이관되어 있음.

자료: 경제기획원, 주요경제지표, 각년도(1966~1979), 한국은행, 주요통계(1980~1986)

농산물 수입의 경우 1960년대에는 인구 급증에 따른 식량수요의 증가로 식료품과 산동물이 총 수입에서 차지하는 비중은 1960년 9.2%에서 1965년 14.1%, 1969년에는 16.5%로 확대되는 추세를 보였다. 하지만 1970년대에는 식량증산 운동² 힘입어 식료품과 산동물이 총 수입에서 차지하는 비중은 1970년 16.1%에서 1979년에는 7.0%로 줄었다(무역협회 2006, pp. 589~593). 1986년에는 4.5%까지 하락하였다(경제기획원 주요경제지표, 1989, p.211)

농산물 주요 품목별로 수입액을 살펴보면³ 쌀은 흥작이었던 1979~1982년까지 많은 금액이 수입되었고, 밀은 꾸준히 수입이 증가하였다. 경제성장과 더불어

2 미국의 생산량은 1960년대의 연평균 360만 톤에서 1970년대 후반기에는 500만 톤으로 증가하여 수입의존도를 크게 낮추게 되었다.(한국농정40년사 p. 130)

3 농산물 수출입액은 시계열상으로 일관성 있는 자료의 수집이 어려워 여기서는 1976년 이후의 자료만 제시하였다.

국민 1인당 실질소득이 증가하면서 식품소비 패턴이 고급화, 다양화로 바뀌게 됨에 따라 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등 육류의 소비가 늘어나고 그에 따라 육류와 사료곡물의 수입도 크게 늘어나게 되었다. 쇠고기와 생축은 1984년의 소값 폭락에 따라 1985년부터는 수입이 중단되었다. 한편, 1970년대 후반부터는 농산물 수입은 곡류에 그치지 않고 국내 수급조절을 목적으로 축산물과 고추, 마늘, 양파, 참깨 등 조미채소류를 포함한 농산물 전반에 걸쳐 광범위하게 확대 되게 되었다.

<표 3-5> 우리나라의 연도별 농산물 무역액 변화 (1976~1986)

단위: 백만 달러

년도	수출액	수입액						
		총수입	양곡			생축	축산물	비축농산물
			소계	쌀	밀			
1976	176	451	409	-	262	1	1	-
1977	275	605	569	-	245	8	2	0.3
1978	281	843	576	-	197	37	114	63
1979	266	1,259	1018	166	279	27	64	50
1980	225	1,407	1355	504	340	3	6	12
1981	182	1,879	1703	850	320	23	71	19
1982	155	1,183	969	132	288	37	106	4
1983	155	1,553	1191	-	318	69	137	9
1984	217	1,382	1167	-	436	31	74	37
1985	164	1,062	983	-	380	2	5	15
1986	208	1,100	1016	-	397	4	6	3

주: 임산물은 제외, 비축농산물에는 고추, 마늘, 양파, 참깨, 땅콩이 포함됨. 수입추천실적 기준
 자료: 농림수산부, 농림수산물통계 1987, pp, 68~70

4. 수입자유화 조치의 확대와 개방농정의 등장

4.1. 1970년대 말 수입자유화 확대조치의 배경

우리나라에서 수입자유화 조치가 본격적으로 추진된 것은 1978년부터이다. 1977년에는 1인당 GNP가 1,028 달러를 기록하고, 수출도 100억 달러를 초과하

였다. 또한 비록 무역수지는 4억 8천만 달러 적자였으나, 무역외 수지와 이전 거래의 흑자로 전체 경상수지는 1천 2백만 달러 흑자를 실현하게 되었다. 그 이후 세계경제의 침체로 경상수지는 다시 적자로 돌아섰지만 해외 차관 및 투자의 증대로 외환보유고는 큰 폭으로 증가하기 시작하였다(경제기획원 주요경제지표 1985년, p. 216).

제3차 경제개발 5개년계획(1972~1977) 마지막 해인 1977년을 전후하여 우리경제는 그동안의 경제개발계획의 성공적인 수행으로 말미암아 그동안의 경제적 애로사항들이 완화되는 전환기를 맞게 되었다. 즉, 1) 만성적인 국제수지의 적자와 외환부족의 급속한 개선, 2) 쌀의 자급달성으로 인한 식량부족 현상의 완화, 3) 노동력 과잉에 따른 실업 및 노동집약적 산업에의 과도한 의존 탈피, 4) 소득수준의 향상에 따른 국내 시장의 확대 및 고급화, 5) 경제·사회구조의 후진성과 단순성의 개선 등을 들 수 있다(경제기획원 경제백서 1978, pp. 273~286).

이러한 여건 변화에 따라 우리 경제는 내구소비재를 중심으로 수요가 급등하여 인플레이와 물자부족이 심화되었다. 또한 외환보유증의 증가는 해외부문의 통화팽창을 통하여 물가상승을 가속화하였고, 한편으로는 무역규모가 커지면서 외국으로부터의 무역자유화 압력이 강화되었다. 이러한 대내외적인 여건변화에 따라 그때까지 정부가 견지했던 저임금-국제경쟁력유지-수출증대라는 전략이 큰 한계에 부딪히게 되었다.

GATT에서도 선진국들은 개발도상국이라 할지라도 개발정도에 따라 차별적으로 적용해야 한다는 주장을 하기 시작했고, 이러한 압력에 능동적으로 대처하기 위해서도 수입자유화를 적극 추진할 수밖에 없었다.

이에 따라 정부는 1978년에 대폭적인 수입자유화 조치를 취하였다. 경제기획원 주도로 이루어진 수입자유화 추진원칙과 기본방향은 1) 품목별 직접규제방식을 지양하고 국내가격이 수입가격에 비해 현저히 높은 품목부터 수입토록 하며, 2) 국내산업의 보호육성은 직접 수입규제에서 관세율 정책에 의한 방침으로 이행토록 하고 장기적으로는 관세율을 인하토록 하며, 3) 수입자유화에 대한 국내산업의 적응력 제고를 위한 수입자유화 예시제를 실시하고, 4) 수출입기별공고 및 무역절차를 간소화 한다는 것이다(농림축산식품부 2015, 농업·농촌 70년사, p. 109). 이러한 계획에 따라 정부는 제1차 자유화조치 (1978. 4. 15.)와 제2차 자유화조치 (1978. 9. 12.)를 통하여 CCCN 4단위 기준으로 총 121개 품목의

수입을 자유화하여 자유화 비율을 53.8%에서 65%로 높였다. 수출입기별공고체 제도 변경되어 종래의 수출입금지, 제한승인, 자동승인의 3가지 구분을 없애고 수출입금지라는 항목을 폐지하여 사실상의 금지는 별도 공고에 의하도록 하였다. 잔존 수입제한 승인품목에 대해서는 수입자유화예시제가 도입되었고, 수입 자동승인 품목도 완전자유화 품목과 수입감시 품목으로 구분하였다.

이 시기에 수입이 자유화된 품목은 1) 원유, 원목, 원당 등 국내생산이 전혀 안 되는 기초 소재 및 원자재, 2) 국내공급이 독과점상태에 있는 품목, 3) 신발류와 같이 국제경쟁력이 갖추어진 품목 등이었다. 수입자유화 대상에서 제외된 품목은 1) 농수산물, 2) 섬유제품 등 중소기업 제품, 3) 고급 사치품, 4) 화장품, 의약품 등 특별법상의 수입제한 품목 등이었다. 1978년의 1차 수입자유화 조치로 농림수산물 중에서는 커피 원두, 코코아 원두 등 우리나라에서 생산되지 않는 품목만이 수입자유화 되었고, 2차 자유화 조치에서는 특별법에 의한 규제 대상인 사료가 포함되었으나 사료 중에서도 우리나라의 사료와 경합이 안 되는 커피의 각과 피, 동물성유지, 코코아두의 각과 찌꺼기, 포도주의 박과 생주석 등만이 자유화되었을 뿐이다.

1978~1979년에 걸친 수입자유화 방침에 따라 109개 농산물이 자유화 되어 농산물의 수입자유화율은 1985년도에 63.5%로서 전체 농산물 715개 품목 중에 455개 품목이 자유화되었고 260개 품목에 대해서는 여전히 수입제한을 유지하고 있었다(농정 40년사 p. 133). 그러므로 농산물은 1978년 당시의 수입자유화 조치에도 불구하고 적어도 제도상으로는 수입규제가 크게 완화되지 않았다고 볼 수 있다(박강식, 1980, pp. 295~296). 하지만 수입이 자유화되지 않았더라도 국내물가 안정을 위해 필요한 주요 농산물에 대해서는 정책적으로 수입이 확대되었다.

정부는 수입자유화의 속도와 범위에 대해서는 점진적인 수입자유화를 추진하였다. 즉, 수입자유화를 지속적으로 추진하되 국내경제에 주는 충격을 줄이고 국내 기업들이 대응하는데 필요한 시간적 여유를 마련한다는 취지에서 향후 5년간의 연도별 자유화 품목을 미리 결정하여 공고하는 수입자유화 예시제도를 도입하였다. 이에 따라 1984년 5월에는 1985~1986년도의 수입자유화 예시품목의 내역과 1987~1988년도의 자유화 예정 품목이 발표되었다. 동시에 관세인하 계획도 수립되어 발표되는 등 관세 및 비관세 장벽의 해소를 통한 수입자유화

가 꾸준히 추진되었다. 이에 따라 우리나라의 수입자유화율은 1967년 58.5%에서 1978년 64.9%, 1988년에는 94.8%로 상승하였다.

<표 3-6> 우리나라의 수입자유화율(1967~1988)

단위: 개, %

연도	총 품목수 (A)	수입자동 승인품목(B)	수입 제한품목	수입 금지품목	수입자유화율 (B/A), %
1967	1,312	767	440	105	58.5
1970	1,312	710	529	73	54.1
1972	1,312	668	571	73	50.9
1975	1,312	644	602	66	49.1
1978	1,097	712	385	-	64.9
1980	1,010	692	318	-	68.6
1983	7,560	6,078	1,482	-	80.4
1985	7,915	6,943	972	-	87.7
1988	10,205	9,761	534	-	94.8

주: 품목수는 품목분류체계의 개편에 따라 달라지며, 1978년부터는 개편된 CCCN 체계, 1982년부터는 HS 체계10단위에 따랐음.

자료: 산업자원부 2003. 한국의 수입, 한국무역협회 2006, p. 308에서 재인용

4.2. 비교우위론과 개방농정의 대두

정부는 전환기 경제정책의 일환으로 점진적인 수입자유화를 통해 산업체질을 강화하고 교역의 계속적 확대 및 물가의 안정을 도모해야 한다고 설정하였고(경제백서 1978, pp. 288), 보호를 축소하고 개방화를 추진하여 비교우위산업을 육성해나가는 방향으로 정책기조를 전환하면서 농산물의 수입확대가 본격화되었다. 이러한 농산물 수입개방 정책은 값싼 해외농산물의 수입확대를 통해 국내 물가를 안정시키고 저임금을 유지시켜 제조업 상품의 국제 경쟁력을 제고시켜야 한다는 비교우위론에 그 논거를 두고 있으며, 이것이 바로 1970년대 말부터 본격화된 '개방농정'을 요구한 대내적인 압박요인이었다(농림부 농업농촌 100년사, p. 1410). 비교 우위론은 19세기 영국과 제2차 대전 이후의 미국과 같은 강대국의 경제학자에 의해 주창되고 발전해 왔으며, 국제적으로는 선진국에 의한 후진국 착취를 합리화하는 이론으로, 국내적으로는 경쟁력 있는 자가 경쟁력이 없는 자를 수탈하는 것을 정당화하는 이론으로 작용했다는 견해도 있다(박진도 1994).

경제기획원을 주축으로 한 산업화세력은 주곡 증산농정이 재정인플레이션을 유발하고 주곡 이외의 농산물에 대한 공급부족으로 물가상승을 유도하여 도시 근로자들의 임금상승을 유발한다고 비판하면서 이를 해소하기 위해 농산물시장개방을 통해 물가안정을 기하고 이중곡가제를 점진적으로 폐지하며 국내농업은 경쟁력이 있는 것을 중심으로 선택적으로 육성한다는 비교우위론에 입각한 개방농정론을 제시하였다. 갑자기 제기된 개방농정론은 농업보호와 개방을 둘러싸고 경제기획원과 농림부간의 치열한 정책 논쟁을 불러일으키고 학계로 비화되었으며, 농민들의 격렬한 농산물 시장개방 반대운동을 불러일으켰다(최양부 2016, pp. 41~44).

4.3. 개방농정에 대한 농업계 의견

농업계에서는 비교우위의 이론을 분별없이 받아들여 산업정책에 자의적으로 원용한다는 것은 극히 바람직하지 못하며 비교우위의 관점에서 농업정책을 펴고 있는 나라는 세계에서 거의 없다고 주장하였다. 아울러 국내공급이 절대적으로 부족한 농산물의 수입은 능률적으로 추진되어야 하나 농산물 수입 판매대전 잉여는 국내 농업개발 투자에 사용되어야 한다고 주장하였다(한국농촌경제연구원 1981, pp. 12~13). 또한 GATT 협정에 위배되지 않는 범위 내에서 최대한 수입규제 후 국제경쟁력을 갖춘 품목부터 점진적으로 수입규제를 완화하고 선별적으로 점진적인 개방이 되어야 한다고 주장하였다. 또한 농산물관세정책으로는 원료용 농산물의 기본세율은 가능한 한 저위 수준으로 조정하고, 국내생산이 유리한 품목과 경합이 심한 품목의 기본관세율은 가능한 한 높게 유지되어야 하며 가격지지를 위해 탄력관세제의 점진적 활용이 필요하다고 주장하였다(한국농촌경제연구원 1982, pp. 38~40, 허신행 외 1989, pp. 122~152).

농산물 수입에 대해 정부가 관세, 비관세 조치를 통해 깊이 관여하는 것은 농산물이 다른 공산품과 달리 취급되어야 할 필요성이 있기 때문이며, 이는 우리나라뿐만 아니라 대다수의 국가들도 마찬가지이다. GATT에서도 케네디라운드와 동경라운드를 통해 농산물 무역을 자유화하고자 하였던 협상은 실패하였다. 농산물 수입이 정부에 의해 관리되게 된 이유로는 국민식량의 수급불균형을 최소화하기 위해 수급계획상 필요한 만큼만 수입수량을 제한하고, 수입농산물의 판매가격과 국내 대체산품의 가격 균형을 유지하여 생산자를 보호하기 위

합이다. 농산물 가격은 풍흉에 따라 크게 변동하는데 관세는 고정되어 있고 탄력관세 적용은 어렵기 때문이다.

이러한 점들을 감안하여 우리나라는 전체 품목의 평균관세율(1981년 25.7%)보다 농산물의 평균관세율은 높게(1981년 29.3%) 적용하고 있었다. 아울러 일부 농산물에 대해서는 잠정세율(바나나, 감귤, 녹용, 포도, 커피 등)과 할당관세(밀, 옥수수, 대두, 우지, 팜유, 타피오카칩)을 적용하고 있었다. 한편, 우리나라의 관세체계에 대해 산업간 경쟁력수준에 관계없이 동일한 가공단계의 제품에 대해서는 동일한 세율을 부과하자는 균일관세 주장이 1970년대 후반부터 제기되었으나⁴ 농산물에 대해서는 많은 예외가 인정되었다.

4.4. 농산물 수입의 확대

농업계의 반발에도 불구하고 물가와 임금을 안정시키기 위해 수급이 불안정한 농산품과 공산품을 대상으로 적극적인 수입정책이 추진되었다. 1979년 4월 “경제안정화 종합시책”에 의거하여 고추, 마늘, 소고기, 돼지고기 등 8개 농산물에 대해 수급안정을 위한 수입확대 조치가 취해졌다. 물가상승에 대처하기 위한 비축용 농산물인 고추와 마늘, 양파, 참깨, 땅콩 등은 국내 수급상황에 따라 수시로 수입이 되었는데 고추의 경우 1978년과 1979년에 각각 2만 1천 톤과, 1984년에 1만 3천 톤, 마늘은 1978년 1만 1천 톤, 1979년 5천 톤, 1984년 6천 톤, 양파도 1978년 2만 3천 톤이 수입되었으며 이밖에 참깨, 땅콩 등도 거의 매년 수입 되었다 (농림수산주요통계 1987, p. 73).

쌀은 1978년의 노풍 피해와 1980년도의 대흉작으로 1979년 50만 2천 톤(1억 6천 6백만 달러), 1980년에는 118만 7천 톤(5억 4백만 달러), 1981년에는 182만 7천 톤(8억 5천만 달러), 1982년에는 50만 톤(1억 3천 2백만 달러)이 수입된 바 있다. 소고기의 경우 육류에 대한 수요가 늘어나서 1978년에는 6만 1천 톤(7천 4백만 달러), 1979년에는 3만 2천 톤(5천 7백만 달러), 1981년 2만 5천 톤(6천 6백만 달러), 1982년 4만 1천 톤(9천 8백만 달러), 1983년 5만 톤(1억 2천 8백만 달러), 1984년 2만 4천 톤(6천 8백만 달러)의 쇠고기가 수입되었고, 농가소득증대를 위해 송아지를 수입(1982년 3만 9천 두, 1983년 8만 7천 두)하였다(농림수

4 1993년에 주로 공산품을 대상으로 본격 실시되었다.

산주요통계 1987, pp. 70~72). 이 결과 농가 소 사육두수가 과도하게 늘어나 1983~1984년 소 값 폭락을 초래하였으며 이를 수습하기 위해 1984년 10월 쇠고기 수입을 중단하여 미국, 호주 등 쇠고기 수출국들의 강한 반발을 초래하게 된다.

1977~1985년간 미국은 오렌지와 복숭아 통조림, 알팔파의 수입개방을 요구하고, 또한 아몬드 수입링크제도를 폐지해 줄 것을 요구하였고 우리정부는 이를 수락하여 아몬드의 수입이 크게 증가하였다. 호주도 육우, 유우, 양육, 낙농제품 등에 대한 수입개방을 요구하였으며 태국과 필리핀은 우리나라의 비료와 폴리에틸렌 수출에 대해 각각 타피오카칩과 바나나와의 구상무역을 요청하였다(농림부 농정 50년사, p. 978).

1986년부터 무역수지가 4년 연속으로 흑자로 돌아섬에 따라 1989년 GATT의 BOP(Balance of Payment)조항을 졸업하게 되어 더 이상 국제수지 방어 명분으로 수입제한조치를 취할 수 없게 되었고 결국은 1989년에 잔존 수입제한 품목에 대해 농림수산물 수입자유화 3개년 예시계획을 발표하게 된다.

5. 국제 무역질서의 개편과 한국 농업

5.1. GATT에서의 다자간 무역협상 진행 상황

GATT 규정에 농산물에 대한 예외를 인정하는 조항들이 다수 있었지만⁵ 상품에 대한 관세인하나 무역장벽의 완화에 대한 다자간 협상이 진행되면서 농산물에 대해서도 무역을 자유화해야 한다는 논의는 지속적으로 제기되어 왔다. 하지만 성과는 주로 공산품 분야에서 이루어졌고 농산물의 경우에는 관세보다 수입수량제한이나 국내 정책에 따른 비관세장벽이 무역에 더 큰 영향을 미치기 때문에 관세인하 협상은 사실상 농산물 무역자유화에 별 도움이 되지 못하였고 각국은 농산물 시장을 지속적으로 보호하여 왔다.

1947년 제네바에서 열린 첫 번째 GATT 다자간 협상에서는 GATT 창설국 간의

⁵ 예컨대, 제11조(수량제한의 일반적 폐지) 의 2항 c, 제16조 (보조금)의 B에 1차 상품에 대한 예외규정이 대표적이다.

관세양허의 교환이 주로 이루어졌고, 두 번째 협상인 1949년의 안시라운드에서는 10개 신규체약국의 가입에 관한 협상이 주 목적이었다. 세 번째인 1950~51년의 토케이라운드에서는 중도에 미국이 하바나 현장에 대한 의회비준을 포기한다고 선언함으로써 일찍 종결되었다. 네 번째인 1956년의 제네바에서의 협상도 미국과 유럽 국가들의 무역보호주의 경향 때문에 별 성과를 이루지 못하였다. 당시 미국은 1951년에 농업조정법 제22조를 개정하여 국제협정에도 불구하고 농산물에 대한 수입쿼터와 추가 관세를 부과할 수 있도록 하는 조항을 만들었고, 이에 대해 다른 나라들이 GATT에 제소하자 GATT는 오히려 미국의 탈퇴를 막기 위해 1955년에 미국의 낙농, 설탕, 땅콩 등 14개 품목에 대해 체약국의 의무를 면제해주는 웨이버(waiver)를 무기한 허용하였다. 이러한 미국의 웨이버 획득은 농산물 무역자유화에 대한 논의를 냉각시키는 효과를 가져 오게 되었다. 한편, 1950년대 후반에는 서유럽국가들의 수입쿼터문제가 부각되었는데, 벨기에와 서독은 미국보다 엄격한 내용으로 웨이버를 5년 동안만 한시적으로 얻었다. 다른 서유럽국가들은 잠정의정서나 가입의정서에 조부(grand-father) 조항을 이용하여 수입제한을 유지하였다(Josling et al. 1996, pp. 26-31).

다섯 번째 다자간 협상인 딜런(Dillon)라운드(1961~1962년)에서는 1958년에 결성된 EEC 때문에 농산물 분야에서의 논의가 진전을 이루지 못하였다. EEC는 6개국(프랑스, 서독, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크)의 기존 관세를 단일 관세로 조정해야 하였으며, 공동농업정책(CAP: Common Agricultural Policy)을 입안하는 과정에서 농업보호주의적인 색채를 강하게 드러내고 GATT 협상에서도 CAP에 대한 도전을 용인치 않았다. 미국은 불만이 있었지만 정치적으로 EEC의 결성을 찬성하고 있었기 때문에 결국 농산물 무역 규율이 오히려 악화되는 것을 수용하였다.

여섯 번째 다자간 협상인 케네디라운드(1964~1967년)에서는 4개 협상분야로 1) 관세, 2) 비관세 조치, 3) 개도국 무역, 4) 농산물 분야를 선정하고 협상을 진행하였다. 하지만 실제 교섭결과는 공산품에 대해서는 30% 내지 50% 인하가 많았지만 개도국을 위한 배려는 많이 퇴색하였다. 협상의 원칙이었던 일괄 관세 인하 대상에서 개도국의 주요 수출관심 품목인 농산품이 대거 예외품목에 포함되었고, 수량제한 등 비관세장벽도 별로 개선되지 못하여 개도국들의 불만이 제기되었다.

농산물 협상에서 미국은 농산물 교역에 관한 모든 비관세조치는 관세로 전환하고 감축하며 최소한의 시장접근물량을 보장해야 한다는 제안을 한 반면, EEC는 최소시장접근 보장 요청을 거절하고 농업에 대한 보호의 수준 (degree of support)에 대해 한도를 규정해야 한다는 주장을 하였다. 케네디 라운드에서 EEC는 새로이 제정된 CAP을 유지하기 위해 보호수준을 낮출 의사가 없었고 미국도 국내 농업정책 때문에 무역자유화를 강하게 주장하지 못하였다. 결국 농산물 분야에서는 세계곡물협정(World Grains Agreement) 협상에서의 일부 합의 각서만이 성과로 남았다.

세계곡물협정은 밀무역협약(Wheat Trade Convention)과 식량원조협약(Food Aid Convention)으로 구성되는데, 밀무역협약에서는 기존의 국제밀협정(International wheat Agreement)에서의 밀수출 최저가격과 최고가격을 상향조정하였고, 식량원조협약에서는 연간 450만 톤의 밀을 국가별로 배분하여 개도국에게 원조하도록 합의되었다. 원조공여국으로 밀 수출국만이 아니라 EEC, 영국, 일본 등 밀 수입국들도 부담을 지게 된 것이 의미가 있었다.

케네디라운드가 끝나고 GATT 체약국들은 무역자유화의 모멘텀을 유지하는 것이 중요하다는데 인식을 같이하고 차기 다자간 협상을 준비하기 위한 작업계획(Programme of Work)을 1967년 11월에 발족하였다. 작업계획에는 3개 위원회를 두었는데 공산품 무역위원회, 무역과 개발위원회, 농업위원회이다.

1970년대의 세계 경제상황을 보면 자유무역의 기수였던 미국이 막대한 군사비 지출과 1968년부터 무역적자를 시현하기 시작한 결과 달러의 기축통화로서의 지위가 약화되고, 1971년에는 달러와 금의 교환정지와 수입과징금 10%부과 등의 신경제정책을⁶ 발표하였다. 그 결과 국제통화의 불안을 진정시키기 위하여 스미소니안 협정으로 주요국 통화 대비 달러의 평가절하를 단행하는 등 미국에서는 보호무역주의가 고개를 들고 있었다. 유럽에서는 EEC가 단일 시장경제권 형성에 성공하고 역외에 배타적 성격을 띠기 시작하였다.

또한 1970년대 초에는 농산물 가격의 급등으로 세계식량위기가 발생하였고⁷

6 이를 닉슨쇼크라고 하며, 달러가치의 약세로 수출의존도가 높은 동남아와 남미 등은 큰 타격을 받았고 이를 계기로 대부분의 나라들은 고정환율제 대신 변동환율제를 도입하게 된다.

7 1970년의 미국과 캐나다의 재고감소와 재배면적 감축 결정, 1971~72년도의 세계 곡물생산의 감소, 소련과 동구 공산국들의 식량수입 증가 등이 원인이 되어 농산물 가격이 폭등하였다.

1973년에는 OPEC에서 석유가격을 4배로 인상하는 등 자원 내셔널리즘이 성행하였다. 이로 인해 세계경제가 전후 최악의 불황으로 내몰리게 되었고 세계 각국이 국제수지 방어를 위한 수입제한조치를 강화함으로써 GATT가 지향하는 자유무역은 심각한 도전에 빠지게 되었다(최영규 1979, p. 9).

동경라운드(1973~1979)는 경제가 불황기에 처해있는 상황에서 열린 최초의 다자간 협상이었다. 협상의제로는 공산품과 농산물 전 품목에 대한 관세 및 비관세장벽, 개도국의 무역확대를 위한 제반조치, GATT 체제의 개선 등 광범위한 내용을 담고 있었다.

미국은 농산물분야에서 모든 수량제한과 변동부과금, 그리고 관련 제한적인 조치들은 모두 철폐되고 관세로 전환되어야 하며, 수출보조금도 철폐해야 한다는 주장을 계속 견지하였다. 하지만 시장상황이 바뀌어 농산물 가격이 상승하여 정부보조액이 급감하였고, 곡물과 유지종자의 수출이 크게 늘어남에 따라 생산을 확대하게 되었고 점차 무역자유화의 필요성은 약화되었다. EEC는 다자간 협정이 아직 불안정한 CAP을 교란해서는 안 되며, 시장안정을 위한 다자간협정이 자유화에 선행되어야 한다고 주장하였다.

이에 따라 곡물, 낙농품, 쇠고기에 대한 정부간 협정이 논의되어 최저, 최고가격에 대한 논의를 하였는데 곡물분야에서는 결렬되고 낙농분야와 쇠고기분야에서는 어느 정도 합의가 되었지만 강제하는 규정이 없어 효력은 별로 없었다. 아울러 농산물에 대한 성과가 별로 없었다는 인식하에 농산물 교역구조 개선협상을 속개하자는 내용의 합의서가 채택되었다.

이외에 보조금 및 상계관세에 관한 협정과 정부 조달협정, 수입허가제도 협정, 국제상품표준 협정(무역에 대한 기술적 장벽에 대한 협정), 관세평가 협정이 합의되었다. 한편, 세이프가드와 협의 절차에 대한 협상은 무위로 그쳤다. 한편 GATT 프레임 워크(Framework) 그룹에서는 개도국은 능력이 개선된 경우 GATT의 권리 및 의무의 이행에 참가할 것을 기대한다는 규정(Graduation Clause)이 신설되었다 (KOTRA 1979, p. 65~66).

미국은 동경라운드의 결과가 미국이 국제경제외교를 통해 추구한 목표에는 미치지 못했다고 평가하였지만 세계경제 질서를 유지하고 안보를 위한 전략적 동맹을 위해 EEC와 일본의 차별과 보호주의를 묵인하였다. 미국은 국내적으로도

가격지지를 통해 농업을 보호하고 있었으며, EEC와 일본, 캐나다, 서유럽국가들도 보호주의적인 농업정책을 개혁할 의사가 별로 없었다.

반면, 호주와 뉴질랜드는 농업강국으로서 무역자유화를 주장하였지만 소규모 경제여서 반대급부로 제공할 것이 별로 없었고 따라서 협상력도 없어 별로 영향을 미칠 수 없었다.

5.2. GATT 다자간 무역협상에서의 우리나라 농산물 협상

5.2.1. 케네디라운드와 동경라운드에서의 농산물 양허

GATT 가입 필요성을 인식하면서도 가입할 경우의 의무부담을 우려하면서 가입시기를 저울질 하던 우리나라는 GATT가 1965년도에 개도국 참여를 확대하기 위해 개도국을 우대한다는 규정(제36조~38조)을 신설하면서 마침내 1966년 5월 20일 가입신청을 하게 되었다. 당시에는 케네디라운드(1964~1967)가 진행 중이었으며 우리나라는 12개 계약국 (EEC 6개국 포함)과 31차에 걸친 관세양허 교섭을 거쳐 쇠고기 관세양허 25%를 포함하여 총 62개 품목에 대한 관세를 양허하고 1967년 4월 14일 GATT의 72번째 회원국이 되었다.⁸

케네디라운드에서의 우리나라의 관세양허는 총 18개 품목이었는데 돼지고기, 커피, 냉동과실 등 관세 인하가 7개 품목이고, 무세 내지 관세거치가 11개 품목이다. 동경라운드에서 우리나라는 관세양허 품목 선정기준으로 1) 국제경쟁력이 있는 상품 중 과보호된 고율관세 품목, 2) 국산개발 전망이 없는 수입의존 품목으로 정하여 우선적으로 22개 품목을 선정하고, 추가 교섭용으로 52개 품목을 선정하였다(외무부 외교사료관 1980, p. 45).

당시 농수산부는 우리나라 농업이 당면하고 있는 여건상 농산품의 수입자유화 요구를 수용하기는 곤란하나 소수 품목에 대한 관세 양허에 응함으로써 우리나라의 요청을 선진국들이 최대한 수용하게 한다는 전략아래 선진국들의 요구에 시품목(Indicative List, 1977년 12월 기준 45개 품목) 및 자발적인 양허가능 품목을 대상으로 농산품 양허리스트를 작성하였다. 관세양허 품목선정 원칙으로는 1) 국내 생산이 없거나 공급이 부족하여 수입에 의존하는 품목으로서 국내 산업의 원자재인 품목: 배합사료 원료인 식물성 유박, 동물성 유지, 2) 수요가

⁸ 우리나라의 GATT 가입과 관련한 상세한 내용에 대해서는 제7장을 참고하기 바란다.

한정되어 있어 관세를 인하하더라도 국내산업에 영향이 없는 것으로 판단되는 품목: 견과류 (단, 밤, 호도, 알몬드 제외) 등 8개를 선정하였다(외교사료관 1978).

아울러 우리나라는 미국, 일본, EC 등 10개국에 199개의 공산품과 70개 농산물의 관세인하를 요청하였다. 미국, EC 등 선진국들도 우리나라에 대해 관세인하 요청을 하여 왔으므로 서로 양자 간 협의를 거쳐 최종 양허품목을 제출하게 된다. 우리나라가 1979년 7월 31일 최종적으로 양허한 품목은 농산물 44개 품목을 포함하여 전체 143개 품목이었으며, 농산물의 경우 상당부분은 현재 관세를 그대로 양허하였고, 일부 품목의 관세는 인하하였는데 당시 25%인 쇠고기 관세에 대해 미국이 12.5%로, 뉴질랜드는 무세로 인하여 달라고 요구하였고 결국 20%로 양허하였다(WTO, GATT Bilateral 문서).

우리나라는 관세의정서와 관세평가 협정, 보조금 및 상계관세 협정, 상품표준협정, 정부조달 협정에는 가입이 유리하므로 조기 가입하기로 하고 나머지 협정에 대해서는 가입을 유보하거나 계속 검토하기로 하였다.

5.2.2. GATT 국제수지 위원회에서의 협의

GATT 가입시 우리나라는 기존의 수입제한 조치가 국제수지(BOP) 옹호를 위한 GATT 규정 제18조 B항에 근거하여 유지한다고 설명을 하였고, 이후 1983년까지 국제수지위원회에서 4번의 정식협약(1969, 1971, 1976, 1979)과 5번의 약식협약(1973, 1975, 1978, 1981, 1983) 등 9차례 협의를 하면서 우리나라의 수입제한 조치의 정당성에 대한 검토를 받아왔다.

미국은 1984년에 우리나라가 다시 정식 협의를 받을 것을 제안하면서 한국정부의 수입자유화 노력은 인정하지만 쿼터 등 규제조치의 강화 경향, 수입자유화 효과를 상쇄시키는 긴급관세제도의 남용 등에 우려를 표명하였다. 우리나라에 대한 협의 결과 BOP 위원회는 한국정부가 전체 경제정책의 일환으로 점진적인 수입규제의 자유화, 관세구조의 개혁, 비관세장벽의 개선과 수입절차의 개정을 추진하고 있는데 대해 인정하고, 한국정부가 자유화계획을 최대한 활발하고 조속히 추진하길 촉구하면서 속히 무역수지가 개선되어 무역제한적인 조치를 취할 필요가 제거될길 희망한다고 결론 내렸다(외무부 외교사료관 1984, pp. 214~270). 1984년 당시 우리나라는 여전히 국제수지에 적자를 기록하고 있어

큰 문제없이 BOP 협의를 통과하였지만 국제수지가 흑자로 돌아선 1986년 이후에는 국제수지를 이유로 수입규제를 하지 못하도록 BOP조항 준업을 요구받게 된다.

5.3. 새로운 다자간 협상의 움직임

동경라운드에서 농산물에 대한 협상은 별로 성과가 없이 끝났지만 1980년에 들어와 국제 농산물 시장은 급변하였다. 1970년대에는 식량부족과 공급불안이 부각되어 농산물 가격이 높은 수준을 유지하였다면 1980년대에는 생산증가로 인한 가격하락과 이로 인한 정부보조의 급증, 과열 수출경쟁에 따른 수출보조금 지급의 성행으로 농산물 무역은 크게 왜곡되어 농산물 무역개혁에 대한 필요성이 점차 커지게 되었다.

GATT에서는 1982년에 농산물무역위원회가 설립되어 농산물 무역에 대한 검토가 시작되었다. 농산물무역위원회의 의장은 네덜란드 출신인 드쥬(de Zeeuw)이었는데 그는 나중에 UR 농업협상그룹의 의장을 맡게 된다. 농산물무역위원회는 모든 회원국에게 품목별로 수출과 수입에 미치는 국내정책과 그 정책의 GATT 조항과의 관련성을 통보하도록 하였다. 물론 대부분의 회원국들은 그들의 정책이 GATT 규정에 위배된다고 명시적으로 자백하지는 않았다. 하지만 농산물무역위원회는 각국의 통보내용을 바탕으로 어떻게 향후 농업정책을 조율해 나갈 것인지 토론을 하였고, 그 결과는 농산물무역위원회의 권고사항으로 제출되어 1984년 12월 제40차 GATT 총회에서 채택되었으며, 1986년 UR 협상을 출범하는 푼타 델 에스텔 각료선언의 농산물 관련 내용의 기초가 되었다.

우리나라는 1983년 8월 17일 국별 자료를 제출하였으나 총 170 여개 수입제한 농산물 중 15개만 기재하였다는 이유로 사무국으로부터 재작성 의뢰를 받는 등 어려움을 겪었으며(외무부 외교사료관 1983, p. 205), 이후 우리나라의 농산물 수입정책과 수입자유화문제에 대한 설명자료를 추가로 제출하였다. 11월 28일~12월 2일에는 12개 국가의 농업정책, 농산물 수출지원정책 및 수출입규제제도에 관한 국별심의회가 개최되었는데 우리나라와 브라질 등 선발 개도국들은 회의에서 선진국들의 집요한 질문공세를 받았다.

1984년 3월에 열린 국별 무역정책 검토회의에는 농수산부 국제협력과장이 참석하였으며 회의에 대비한 우리나라의 훈령은 “한국농업은 전체 인구의 25%가 농

업에 종사하는 산업으로서 농업 노동자의 적정 소득수준 유지와 토지의 효율적 이용 및 그 보존이라는 점에서 아직도 주요 산업이며, 농업문제와 국가적 사회 문제로 직결되는 특수한 상황에 있다. 농정의 당면과제는 농업생산성의 향상과 식량의 안정적 생산 공급 및 비농업부문과의 균형발전에 있다. 농산물 수입정책의 기본방향은 국내농업 보호와 농산물 수입과의 조화에 있다는 점을 참가국 대표에게 주지시키라"고 하였다(외무부 외교사료관 1984, p. 80).

한편, OECD(Organization for Economic Cooperation and Development, 경제협력개발기구)에서도 각료이사회에서의 결의에 따라 농산물 무역에 대한 분석적인 연구가 시작되었다. 이전의 OECD 보고서는 정책협약과 분석을 위주로 하였고 협상 포럼과는 거리가 멀었다. 하지만 1983년부터는 10여년 전 FAO에서 팀 조슬링(T. Josling)이 개발한 PSE(Producer Subsidy Equivalent, 생산자보조동등치), CSE(Consumer Subsidy Equivalent, 소비자보조동등치) 개념을 이용하여 무역모델을 통해 국내정책이 무역에 미치는 효과를 정량적으로 추정하였다. 우루과이라운드가 출범한 다음해인 1987년에 그동안의 노력을 종합하여 발간된 보고서 "국가의 정책과 농산물 무역"은 모든 회원국들의 PSE와 CSE 수치를 최초로 공식화하고, 비록 정도는 다르지만 모든 국가들이 정책을 통해 농산물 무역을 왜곡하고 있다고 지적하였다. 또한 모든 국가들은 이러한 정치적으로 민감한 수치계산에 대해 합의할 수 있다는 사실을 입증하였다(Josling et al. 1996, pp. 106~108).

이러한 OECD에서의 논의는 UR 협상에도 영향을 미쳐 나중에 회원국들의 국내보조의 감축기준이 되는 AMS(Aggregate Measurement of Support, 보조총액측정치)라는 개념의 토대가 되었다. 이러한 움직임을 거쳐 1986년부터 시작된 우루과이 라운드에서는 농업도 마침내 GATT 체제내로 편입되는 결과를 초래하게 된다.

참 고 문 헌

- 경제기획원. 1985. 「주요경제지표」.
- 경제기획원. 1978. 「경제백서」.
- 김병택. 2002. 「한국의 농업정책」. 한올아카데미 452. 도서출판 한올.
- 농림축산식품부. 2015. 「농업·농촌 70년사」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림부. 2003. 「한국농업·농촌 100년사」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림부. 1999. 「한국농정 50년사」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림부. 1989. 「한국농정 40년사」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림수산부. 1987. 「농림수산주요통계」.
- 농림부. 1967. 「농업통계연보 1967」.
- 대한무역투자진흥공사. 1979. “해외시장 1979. 3.”, 최영규. 1979. “동경라운드와 한국무역”. p. 63 에서 재인용
- 박강식. 1980. “제5장 농산물 무역”. 「한국농업의 근대화 과정」. 한국농촌경제연구원 연구총서 3.
- 박상태. 1997. 「관세정책의 변천과 평가」. 한국조세연구원, 한국무역협회. 2006. 「한국무역사」 p. 388에서 재인용.
- 산업자원부. 2003. 「한국의 수입」. 한국무역협회. 2006. 「한국무역사」 p. 308에서 재인용.
- 상공부. 1988. 「무역진흥 40년-그 과정과 정책」. 한국무역협회. 2006. 「한국무역사」 p. 205에서 재인용.
- 이종원. 2004. 「한국경제론」 한국무역협회. 2006. 「한국무역사」 p. 205에서 재인용.
- 외무부 외교사료관. 1984. 「1983-84. GATT/BOP 위원회 회의 Geneva」. 전 2 권.(1984. 1-12월)
- 외무부 외교사료관. 1983. 「GATT/MTN 농산물 교역위원회」.
- 외무부 외교사료관. 1980. 「1979-80 GATT/MTN 협정가입대책 및 주요국가입동향 전2권 V.2 2010-0067.」
- 외무부 외교사료관. 1978. 「GATT/MTN 농산물 양허품목 작성. 2006-0068. 농수산부. 무역 1312-462(1978. 5.2).
- 최양부. 2016. “농산물시장개방과 농업통상교섭 70년, 1945-2015: 회고와 성찰.” 한국농업경제학회 2016년도 하계학술대회 발표자료.
- 최영규. 1979. “동경라운드와 한국무역.” 성균관대학교 석사학위 논문.
- 한국관세연구소. 1988. “관세율표.” 「한국농정 40년사」 p. 150에서 재인용

한국농촌경제연구원. 1981. "80년대 새 농정방향의 구상".

「정책협의회시리즈 6.」.

한국농촌경제연구원. 1982. 10. "농수산물관세정책의 조정방향." 「정책협의회시리즈 13.」.

한국무역협회. 2006. 「한국무역사」.

한국은행. 1971. 「경제통계연보 1971」.

허신행, 정안성, 김병율, 김창길. 1989. "농산물시장개방의 영향과 대응전략." 「연구보고 200」. 한국농촌경제연구원.

Josling, Timothy E., Tangermann, Stefan and Warley, T.K. 1996. *Agriculture in the GATT*. Published in Macmillan Press LTD and ST. Martin Press, INC. NY.

WTO. GATT bilateral negotiating material by Round.

<https://www.wto.org/english/docs_e/gattbilaterals_e/indexbyround_e.htm>

제 4 장

BOP 및 UR협상 시대 (1986~1994)

1. BOP 및 UR 협상시대 개관

“BOP 및 UR협상 시대”로 명명된 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지 10년은 농업통상 분야에서 대내외적으로 구조적이고 역사적인 변화가 일어난 시대이다. 세계 통상사에서 가장 획기적인 시도가 이루어진 UR협상시대는 갑자기 다가온 것이 아니며 새로운 시대의 도래를 예고하는 변화가 오래 전부터 서서히 잉태되어 온 결과이다. 이러한 변화의 첫째 요인은 세계 농산물수급구조가 전통적인 공급부족 상태에서 공급과잉 상태로 바뀌면서 농산물 수출국들을 중심으로 심각한 대내·외 문제를 안게 된 것이다.

또 다른 요인은 제2차 세계대전 이후 국제통상의 중심축 역할을 해오던 GATT 체제가 한계를 드러내면서 기존체제를 개혁하고 새로운 통상규범과 질서를 모색해야 할 필요성이 부각된 것이다. 1986년부터 1995년까지 10년은 이러한 요구에 대응하여 새로운 통상질서를 구축하기 위한 UR협상이 개시되고 마무리된 시대이다. 그런 가운데 다른 한쪽에서는 개방적 지역주의를 표방하며 아시아-태평양 국가들 간의 경제협력과 공동번영을 목표로 하는 APEC이 출범(1989)하고 점점 자리를 잡아가던 시대이기도 하다.

우리나라의 농업통상 측면에서는 경제성장과 무역규모가 확대되면서 오랫동안 지속되던 만성적 국제수지 적자가 흑자기조로 전환된 것을 계기로 GATT/BOP 조항을 졸업(1989년)한 시대이다. 또 한편으로는 GATT/BOP 졸업을 전후하여

시기적으로 우리의 무역흑자 확대와 미국의 무역적자 확대가 맞물려 한-미간의 통상마찰이 빈발하면서 농산물 수입이 확대된 시대이다. 이러한 상태에서 이루어진 쇠고기 수입금지와 GATT 피소, 수입 농산물의 위생 및 검역관련 분쟁 등 그 때까지 전혀 경험해 보지 못한 통상 현안들이 몰밀 듯이 등장하면서 농업통상 문제가 우리나라의 농업정책뿐 아니라 통상정책의 주요 과제로 부각된 시대이기도 하다.

대내적으로 이 시대는 경제성장과 소득증가에 따라 식품소비가 급증하고 가격이 상승하자 부족분을 수입 농산물로 충당하기 시작한 시대이며 농산물 수입개방 조치를 단행하는 과정에서 농업개방과 보호를 둘러싼 논쟁이 뜨거웠던 시대이다. 또 농업통상 문제를 식량자급과 배치되는 개념으로만 간주하여 논의 자체를 자제하던 분위기가 적극 대응하는 자세로 바뀌고 이를 위하여 농림수산부에 처음으로 국단위 농업통상부서가 설치된 시대이다. 이 시대를 좀 더 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

2. BOP 및 UR 협상시대 예고

2.1. 세계 농산물수급의 지형변화

1980년대에 나타난 농업통상 여건의 커다란 변화는 세계 농산물 수급구조의 기본 틀이 바뀐 것이다. 이와 같은 농산물시장의 구조변화는 1970년대 초에 경험했던 국제곡물가격 급등과 식량부족 위기에서부터 시작되었으며 이 파동을 계기로 각국은 국내 식량증산과 자급달성에 많은 노력을 집중하였다. 그 결과 1980년대에는 압도적인 인구 대국으로 세계 최대 농산물 시장이었던 중국과 인도가 식량부족 상태를 벗어나게 되었고, 유럽은 보조금을 기초로 하는 공동농업정책(CAP)에 힘입어 농산물 수입국에서 수출국으로 탈바꿈하게 되었다. 이는 1970년대까지 맬더스(Malthus)의 인구론에서 언급된 것처럼 만성적 공급부족 상태에서 잦은 파동을 겪던 세계농산물시장이 1980년대 들어 공급과잉 상태로 반전되었음을 의미한다.

이와 같은 공급과잉 구조로 인하여 주요 수출국들은 수출 부진과 농가소득 감소, 그리고 농산물 재고 누적이라는 문제점을 현안으로 떠안게 되었다. 이 문제

를 해결하기 위하여 다양한 형태의 수출보조와 덤핑, 그리고 국내보조를 경쟁적으로 확대할 수밖에 없었다. 막대한 규모의 재정투입을 전제로 하는 이러한 조치들은 미국과 EC가 주도하였으며, 시간이 흐르면서 양측 모두에게 재정적 자라는 또 다른 문제를 안겨주었다. 이와 같은 미-EC 간의 농업보조금확대 경쟁은 보조금이 없는 상태로 이들과 수출경쟁에 맞서야 했던 농산물 수출국들(Cairns Group)의 불만을 사면서 교역위기를 조성하였고 이들로 하여금 근본적인 교역환경의 변화를 요구하게 하였다. 이상과 같이 1980년대 들어 국제농산물시장의 구조변화에 따른 문제점이 확대되면서 그동안 예외적으로 다루어 온 농산물 교역까지를 포괄하는 새로운 다자통상규범의 필요성이 제기되었다.

2.2. GATT체제의 한계 노출과 개혁 논의

1980년대는 오랫동안 세계 자유무역 확산의 중심축 역할을 해왔던 GATT체제가 시대변화에 따라 여건이 바뀌면서 점점 한계를 드러내기 시작한 시기이다. 그 이면에는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 것으로 알려져 있다.

첫째 요인은 70년대 말 오일쇼크를 계기로 심화된 경기침체를 극복하기 위하여 주요국들이 보호무역주의 정책과 함께 경제블록화를 추구하는 현상이 나타난 것이다. EC의 지역공동체 강화 움직임과 북미의 NAFTA 체결 노력이 좋은 예이다. GATT의 기본 기능을 제약하는 이러한 흐름은 1980년대 들어 점점 더 확산되어 갔다.

둘째 요인은 세계적인 산업구조의 변화이다. 1940년대에 제정된 GATT는 상품 교역만을 대상으로 하고 있었으며 당시에는 생각하지 못했던 서비스산업, 지적재산권, 투자 등의 교역과 관련하여 업데이트가 필요한 때가 된 것이다.

GATT의 한계와 관련된 셋째 요인은 GATT규정이 너무 많은 예외를 인정하여 형평성 문제를 안고 있었다는 것이다. 많은 예외조항을 가지고 있는 GATT 협정은 회원국간의 형평성 뿐 아니라 농·공산품간의 형평성에도 문제가 있었다. 즉 농업의 특수성과 관련된 문제지만 농산물은 공산품과 달리 많은 예외조항의 대상으로 분류되어 사실상 GATT체제 밖에서 교역이 이루어지는 문제를 안고 있었다.

마지막으로 일반협정 형태로 되어있는 GATT는 빈번하게 발생하는 분쟁을 효

과적으로 해결할 장치가 부족하여 협정을 위반한 체약국을 강력하게 제재할 수단을 제대로 갖추지 못한 문제를 안고 있었다.

새로운 통상질서를 마련하기 위한 논의가 최초로 시작된 곳은 1982년 11월 제네바에서 개최된 GATT 각료회의이다. 당시 각국의 각료들은 동경라운드에 이어 여덟 번째 라운드 출범을 논의하였으나 농산물교역과 관련된 주요국들 간의 입장차이로 성과 없이 끝나고 말았다. 그 후 1983년 5월 미국 윌리엄스버그 경제정상회의에서 미국은 뉴라운드 문제를 공식적으로 제기하였으며 이 때부터 새로운 라운드가 본격적으로 논의되기 시작하였다. 이후 1985년 3월에는 EC가 참여의사를 밝혔고, 같은 해 10월에 개최된 GATT 특별총회에서 1986년 협상개시를 목표로 하는 뉴라운드 출범계획을 선언하면서 구체적인 준비작업에 들어갔다. 이 작업은 1986년 9월 폰타 델 에스테에서 우루과이라운드의 출범을 알리는 GATT 각료선언으로 이어졌다.

2.3. 국내적인 여건의 변화

이상과 같이 국제통상 여건이 변화되면서 GATT 체제의 개혁을 예고하는 상황이 조성되고 있던 시기에 국내에서도 의미 있는 변화가 일어났다. 제3차 경제개발 5개년계획(1972~1977)을 성공적으로 마무리하여 1,000 달러 소득과 100억 달러 수출을 달성하고 제4차 계획(1978~1981)을 추진하면서 한국사회는 새로운 전환점을 맞게 된다. 우리경제가 그 때까지 유지해 오던 고도성장을 지속하기 위한 전략으로 국제경쟁력 측면에서 비교우위가 있는 전략산업 육성 중심으로 경제정책의 기조가 바뀐 것이다. 중화학공업과 첨단기술산업 등이 중점육성 대상 산업으로 떠올랐으며 인구에 비해 극히 좁은 땅을 생산기반으로 하고 있는 농업은 비교우위가 있는 산업에 포함되지 못하였다.

비교우위가 있는 전략산업 중심의 경제성장은 빠른 속도로 국민소득 증대와 도시화를 초래하였으며 이는 식품소비의 양적 증대뿐 아니라 다양화와 고급화로 이어지면서 일부 농산물의 잦은 가격폭등 현상을 낳았다. 이에 정부는 농산물 가격과 국민생활을 안정시키기 위하여 국내생산이 부족한 농산물을 선별적으로 수입하여 공급하기 시작하였다. 오래 전에 있었던 식량원조나 장기차관과 달리 우리가 보유한 외화를 가지고 자발적인 수입을 시작한 셈이다. 이어서 1978년 2월 수입자유화 기본방침을 확정하고 세 차례에 걸쳐 농산물 수입자유

화 조치를 단행하였다. 그 결과 농림수산물의 수입자유화율이 1982년에는 75%로 증가하였고 수입규모도 1978년 19억 달러에서 1982년에는 27억 달러로 증가하였다(농림부 1999).

이 과정에서 농업개방과 보호를 둘러싼 치열한 논쟁이 오랫동안 계속되었으며 1990년 3월 농림수산부에 “농업통상협력관실”이 설치되기 이전까지는 농업통상 문제가 식량자급 농정과 배치되는 개방농정, 농업포기 등과 같은 개념으로 간주되어 적극적인 대응전략 논의를 자제하는 분위기가 이어지기도 하였다. 그 결과 처음부터 GATT 개혁 및 뉴라운드 논의 동향 등을 직접 이해당사자들과 공유하고 소통하면서 사회적인 공감대를 형성해가는 노력이 이루어지지 못하였다. 그러한 상태에서 우리나라는 BOP 및 UR 협상시대를 맞게 된 것이다.

3. UR협상 개시와 진전

3.1. 1986년 UR협상개시: 폰타 델 에스테 각료회의

우루과이라운드는 1986년 9월 우루과이의 폰타 델 에스테에 모인 각료들이 선언문을 채택하면서 공식출범하였다. 폰타 델 에스테 각료선언은 그 때까지 논의되고 있던 통상관련 모든 이슈들을 새로운 협상의 의제에 포함시켰다. 이에 따라 서비스와 지적재산권이 의제로 포함되었고, 당시로서는 가장 민감한 분야로 취급되던 농산물과 섬유부문의 개혁도 협상대상이 되었다. 그 뿐 아니라 기존 GATT협정의 모든 조항을 새로운 시각에서 재검토하도록 함으로써 사상 가장 규모가 큰 교역협상이 시작되었으며, 협상타결까지 4년의 시간이 주어졌다.¹ 이 각료선언은 농업부문의 개혁과 관련하여 국제 농산물시장의 왜곡된 조치를 개선하고 GATT 규범이 지배하도록 한다는 내용도 포함하고 있었다.

국내에서는 농림수산부가 농산물그룹과 열대산품그룹 협상을 담당하고 있었으나 아직 협상의 윤곽이 구체화되지 않고 사회적 이슈로 대두되기 이전이어서 조직과 인력이 충분히 갖추어지지 않은 상태로 운용되고 있었다. 농산물협상그룹에서는 시간이 흐르면서 농산물교역에 대한 시각차가 가시화되고 수출·입국

1 WTO. The Uruguay Round;

https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min98_e/slide_e/ur.htm

간, 그리고 선·개도국간의 입장대립이 확대되는 현상이 나타났다. 특히, 모든 보조금과 수입장벽을 10년 내에 완전히 철폐하자는 미국과 공동농업정책(CAP)의 기본 틀이 유지된다는 전제하에 점진적인 개혁을 주장하는 EC의 입장대립은 협상 진전의 가장 큰 걸림돌로 작용하게 되었다.

우리도 농산물 수입국과 수출국 간의 균형, 농업의 특수성, 식량안보의 중요성 등을 담은 제안서를 작성하여 중간평가회의를 앞둔 1988년 10월 농산물협상그룹회의에 제출하였다. 그러나 출범 초기 2년의 우루과이라운드 협상은 이처럼 협상을 주도하고 있던 미국과 EC가 입장 차이를 좁히지 못한 채 진전 없이 중간평가를 위한 각료회의를 맞게 된다.

3.2. 1988년 중간평가회의 결렬과 합의: 몬트리올 각료회의와 제네바 TNC

우루과이라운드 협상개시 이후 2년의 성과를 평가하기 위한 GATT 각료회의가 1988년 12월 캐나다 몬트리올에서 개최되었으나 참여국간의 입장차이로 합의를 도출하지 못하고 결렬되고 말았다. 이 과정에서 농업보조금 철폐를 주장하는 미국 및 케언즈 그룹과 점진적인 감축을 주장하는 EC 및 수입국그룹간의 의견대립이 결정적인 역할을 하였다. 이 문제는 각료회의 종료 후 제네바에서 몇 달간의 입장조율 과정을 거쳐 1989년 4월 무역협상위원회(TNC)가 중간평가합의문을 채택하고 마무리 되었다.

그 후 1989년 5월 농산물그룹 회의를 시작으로 또 다시 공식·비공식회의가 이어졌다. 이 과정에서 각국은 관세화, 국내보조 감축, 개도국 우대, 비교역적기능(NTC) 등에 대하여 많은 제안서를 제출하였고 우리도 농업의 비교역적기능을 강조하면서 세부쟁점별 입장을 정리한 포괄적 제안서를 제출하였다(1989년 11월). 농산물그룹 회의는 이렇게 제출된 제안서들을 기초로 하여 토론을 이어갔으나 회의를 거듭할수록 상호 상반된 주장이 반복되는 현상이 계속되었다.

이러한 상태에서 당초 예정한 협상타결 시한인 1990년에 접어들자 드쥬(De Zeeuw) 농산물그룹 의장은 그동안의 협의결과를 토대로 합의초안(Framework Agreement)을 제시하였다. 이 초안은 예외없는 관세화를 기본원칙으로 하였고, 농업의 특수성, NTC에 대한 고려, 개도국 우대 등이 미비되어 있어 우리에게

는 실망을 안겨준 초안이었다. 1990년 7월 농산물그룹 회의에 상정된 이 초안은 각국의 입장을 제대로 반영하지 못했다는 반대에 직면하여 채택되지 못했으나 대신 이를 향후 협상촉진 수단으로 활용키로 한다는 데는 합의하였다. 드쥬 의장초안은 국내적으로 우루과이라운드 협상에 대한 사회적 관심이 높아지고 농촌에 불안감이 확산되면서 반대와 저항이 시작되는 계기가 되었다.

3.3. 1990년 협상타결 시도와 결렬: 브뤼셀 각료회의

1990년 7월 농산물그룹회의 이후 드쥬 의장 요청으로 각국은 농업보호 및 보조금 현황(C/L: Country List)과 시장개방 및 보조금 감축계획서(O/L: Offer List)를 작성하는 과정에 들어갔으며 우리도 C/L과 O/L을 제출하였다. 이 때 15개 NTC 품목은 관세화 대상에서 제외한다는 입장에 따라 관세상당치(T/E)를 제시하지 않았다. 그렇게 1990년 11월 각국의 C/L과 O/L이 제출되자 제네바에서는 이를 기초로 양자협상을 진행하면서 또 한 편에서는 주요쟁점에 대한 절충을 시도하는 노력이 동시에 전개되었다. 그러나 이러한 노력이 별다른 진전을 이루지 못한 채 브뤼셀 각료회의를 맞게 되었다.

이 각료회의의 농산물협상 그룹은 스웨덴 농무장관 헬스트롬(Mats Hellström)이 의장을 맡았으며 정해진 시한 내에 성과를 내기 위하여 그린룸 회의와 별도 접촉을 통한 입장조정을 시도하였다. 그러나 별다른 진전이 없게 되자 자신의 책임 하에 비공식 협상중재안을 작성하여 배포한 후 합의를 유도하여 협상을 타결하고자 노력하였다. 우리나라는 농림수산부장관과 상공부장관을 공동수석으로 하는 대규모 대표단을 파견하였으며 NTC 반영 미비 등 의장중재안이 안고 있는 문제점을 강하게 지적하였다.

이처럼 각국이 기존 입장을 고수함으로써 중재안에 대한 합의가 불가능해지고 더 이상의 시도가 어려워지자 1990년 12월 7일 우루과이라운드 협상의 연장을 선언하고 회의를 종료하였다. 결국 1990년 12월 브뤼셀 각료회의는 협상타결을 시도하였으나 농산물 관련 이견 노출로 협상이 결렬되고 우루과이라운드는 교착상태에 진입하게 된다. 이와 같이 브뤼셀 각료회의가 결렬되자 해외 일부언론 등에서는 그 책임을 EC의 입장유보와 한국, 일본의 강력한 반대로 돌리며 비난하는 일이 벌어지기도 하였다.

4. 국제수지 흑자 실현과 GATT/BOP조항 졸업

4.1. 국제수지 흑자와 GATT/BOP조항

1980년대까지 우리가 비교적 자유롭게 농수산물의 수입을 제한할 수 있었던 국제법적 근거는 GATT 제18조 B항 즉, BOP(Balance of Payment) 조항이었다. 이 조항은 개도국이 경제개발과정에서 국제수지를 방어하기 위한 목적으로 수입제한 조치가 가능하도록 규정하고 있다. 그런데 만성적인 국제수지 적자를 이어오던 우리나라는 1980년대에 들어서 국제금리 및 유가하락과 세계적인 경기회복으로 수출 호조를 보이면서 1986년부터는 국제수지가 흑자로 전환되었다.

이를 계기로 1987년부터 GATT에서 우리나라의 BOP조항 원용 중단 문제가 제기되었고, 한국이 BOP조항 졸업에 따른 수입자유화 계획을 제출해야 한다는데 체약국들의 목소리가 모아졌다. 그 후 한국이 국제수지 방어를 이유로 수입을 제한하고 있는 조치들이 철폐되어야 한다는 주장은 1989년 GATT이사회까지 이어지면서 강도를 더해 갔다. 다만 잔존 수입제한 품목들이 대부분 농산물인 점을 감안하여 단시일 내에 수입제한 조치들을 철폐하기 보다는 점진적인 철폐 방식이 현실적이라는 점에는 대체적인 공감대가 형성되어 가고 있었다.

우리는 GATT/BOP조항 원용 중단 시기를 최대한 늦추려 하였으나 시간이 흐르면서 국제수지 흑자폭이 확대되었기² 때문에 GATT에서는 동 조항 원용중단이 불가피한 방향으로 상황이 전개되었다. 이러한 상황에서 정부는 농업부문에 대한 충격을 최소화하기 위한 전략으로 GATT/BOP조항 원용 중단 원칙을 받아들여, 가급적 장기간의 유예기간을 확보하는 것을 목표로 하는 기본방침을 수립하였다.

4.2. GATT/BOP협상 경과

1989년 6월 GATT/BOP위원회에서 우리나라는 기존 3개년 수입자유화계획(1989~1991)에 포함되지 않은 잔여 수입제한 품목의 점진적 철폐를 위하여 유예기간을 허용해 준다면 BOP조항의 원용을 중단하겠다는 의사를 표명하였다.

2 무역수지 흑자는 1986년 21억 달러, 1987년 63억 달러, 1988년 89억 달러로 확대되었다.

이에 대하여 대부분의 국가들이 BOP 조항 원용 중단 후에도 수입제한 조치 철폐를 위하여 일정한 유예기간이 필요하다는데 의견을 같이 했으나 구체적인 기간에 대해서는 입장 차이를 보였다. 우리가 제시한 10년의 유예기간에 대하여 선진 수출국들이 5년을 주장함으로써 합의점을 찾지 못한 것이다. 1989년 10월에 개최된 GATT/BOP 위원회에서 우리는 10년의 유예기간이 주어질 경우 현행 3개년 수입자유화계획에 이어 유사한 수입자유화 계획을 계속 수립하여 시행하겠다는 입장을 제시하였다.

이러한 우리의 제안을 두고 활발한 토론이 이어졌으며 여러 차례의 공식·비공식 협상과정을 거쳐 결국 1997년 7월 1일까지 8년간 유예기간을 부여하는 방안이 최종적으로 합의되었다. 이에 따라 우리나라는 (1) 1990년 1월 1일부터 GATT 제18조 B항의 원용을 중단하고, (2) 1997년 7월 1일까지 잔여 수입제한 품목을 단계적으로 자유화하거나 수입제한 조치를 GATT규정에 합치시키며, (3) 1989~1991 3개년 수입자유화 계획에 이어 1992~1994 3개년 수입자유화계획, 그리고 1995~1997 3개년 수입자유화 계획을 수립하여 시행할 의무를 지게 되었다.

4.3. GATT/BOP협상의 의미

1989년의 GATT/BOP조항 졸업문제는 GATT에서 계약국들이 문제제기를 함으로써 시작되었지만 기본적으로는 그동안 우리경제가 성장을 거듭하고 국제수지가 흑자기조로 전환된 데에 기인한다. 즉 한국의 경제성장이 정체되거나 후퇴하여 국제수지가 만성적인 적자상태에 갇혀 있지 않는 한 언젠가는 넘어야 하는 관문으로서의 의미가 있는 것이다. 그러나 시대적으로 UR농업협상, GATT 쇠퇴기분쟁, 대미 통상마찰 등의 통상현안과 BOP협상이 동시에 진행되면서 농산물 수입개방 효과와 대내적인 충격이 증폭되는 효과를 나타냈다.

그 결과 농어촌발전종합대책 수립(1989년 4월), 농어촌발전특별조치법 제정(1990년 4월) 그리고 농어촌구조개선대책 수립(1991년 7월)에 직·간접적인 계기를 제공한 의미가 있다. 또 대외적으로는 1997년 7월 1일까지 단계적으로 수입을 자유화하거나 수입제한 조치를 GATT규정에 합치시킨다는 합의와 관련하여 UR농업협상 과정에서 우리 의도대로 대상 농산물의 관세화를 실현하지는 못했지만 이에 상응하는 높은 수준의 관세를 확보하는 디딤돌이 되었다고 볼 수 있다.

5. 새로운 통상현안의 등장과 대응

대미 수출의존도가 높은 우리나라가 수출호조에 힘입어 무역흑자를 기록한 1980년대 중반이후의 시기는 미국의 무역적자가 지속적으로 확대되면서 당면과제로 부상한 시기와 일치한다. 이 상황에서 미국은 흑자를 실현하고 있던 한국 등 주요 교역 대상국을 대상으로 시장개방 요구를 강화했고 우리에게는 불공정 무역 대상국 지정문제 등이 새로운 통상현안으로 등장하였다.

한국의 경우 상대적으로 수입자유화율이 낮은 농수산물이 주 대상이었다. 이에 더하여 우리는 GATT/BOP 졸업, 쇠고기 수입중단과 GATT제소, APEC 협상, 그리고 UR협상까지 뒤섞여 많은 어려움을 겪으면서 농산물 시장개방문제를 본격적으로 논의하기 시작한 시기이다. 이러한 상황에서 정부는 시장개방대책을 검토하였고 1989년 4월에는 243개 농축수산물을 1989년부터 1991년까지 3년에 걸쳐 자유화하는 내용의 “농림수산물 수입자유화 3개년계획”을 발표하였다. 이 시대에 등장한 농업관련 통상현안들을 요약하면 아래와 같다.

5.1. APEC 출범과 진전

UR협상이 한창 진행 중인 1989년에 아·태지역내 경제협력을 목표로 하는 지역협력체로 APEC(Asia Pacific Economic Cooperation)이 출범하였다. 사후에 참여국이 확대되었지만 출범 당시에는 우리나라를 포함한 아시아·태평양 지역의 12개국 간 각료회의로 시작하였다. 그 후 미국의 클린턴(Clinton) 대통령 제안으로 1993년부터 정상회의로 격상되어 운영되었다. APEC은 아·태공동체 실현을 장기비전으로 설정하였으며 이 지역의 경제성장과 공동번영을 추구하고 있다. 1991년 제3차 APEC각료회의와 2005년 제13차 APEC 정상회의가 우리나라에서 개최된바 있다.

APEC출범 초기에 해당하는 “BOP 및 UR 협상시대”의 APEC 활동 중 농업통상과 관련이 있는 성과로는 UR협상이 난항을 겪고 있던 1993년 시애틀에서 개최된 APEC 정상회의가 UR협상의 조기 타결을 촉구하여 UR협상 타결에 기여하였고, 그 후 매년 정상회의에서 DDA협상의 진전을 촉구하는 등 다자무역체제 강화를 위한 역내의 정치적 의지를 결집하는 역할을 수행하고 있었다.³ 또 18개 회원국(16개국 정상과 대만 및 홍콩의 경제각료)이 참석한 가운데 1994년

보고르(Bogor)에서 개최된 APEC 정상회의는 무역 및 투자 자유화 목표를 설정하고 선진국은 2010년까지, 개도국은 2020년까지 이 목표를 달성하도록 되어 있다. 또 이를 위해 각국은 무역 및 투자 제한조치를 동결하기로 하였고 무역·투자자유화 촉진 방안 등이 중점적으로 논의되었다.

이듬해인 1995년 오사카(Osaka)에서 개최된 제3차 APEC 정상회의에서는 보고르 선언의 비전과 목표 실현을 위하여 무역·투자자유화 촉진과 경제·기술협력을 내용으로 하는 “오사카 행동지침(OAA: Osaka Action Agenda)”이 채택되었다. OAA 채택은 그동안 아·태지역의 무역·투자 자유화 논의와 관련하여 원칙적이고 선언적인 단계에서 실천적인 단계로 이행하는 계기를 마련한 의미가 있다. 이렇게 “BOP 및 UR 협상시대”의 APEC은 아시아·태평양지역의 교역자유화를 추진하는 새로운 기구로 등장하여 자리를 잡아갔다.

5.2. 쇠고기수입 중단과 GATT 피소

국민소득 증가 및 식품소비 고급화에 대응하여 1980년대 초에 축산농가들이 소 수입식을 확대한 결과 공급과잉으로 가격이 폭락하는 소위 “소 값 파동”으로 이어졌다. 이에 정부는 1984년부터 쇠고기 수입을 중단하고 1985년에는 수출용 원자재로 취급되던 관광호텔용 쇠고기 수입까지 금지하는 조치를 단행하였다. 그렇게 수년 간 쇠고기 수입이 중단되자 미국은 1988년에 이 문제를 GATT에 제소하였으며 호주와 뉴질랜드가 이에 가세하였다. 동시에 미국은 이 문제를 미 통상법 301조에 의한 불공정 무역관행으로 판정하여 우리의 대응을 어렵게 하기도 하였다. 이에 따라 설치된 GATT 패널은 BOP조항(GATT 제18조 B)를 근거로 한 한국의 수입제한 조치는 정당성이 없다는 제소국들의 주장을 받아들였다.

즉, 한국의 쇠고기 수입제한 조치는 철폐되어야 하며 제소국들과 협의를 통해 수입개방 일정을 합의하고 그 결과를 3개월 이내에 보고하라는 권고를 하였다(1989.11.7.). 이 권고에 따라 1990년 3월~4월에 우리나라는 제소국들과 패널권고 이행을 위한 양자협상을 각각 가졌으며 그 결과 “1997년 7월 1일까지 수입 제한 조치를 철폐하거나 GATT 규정에 일치”시키기로 하고, 그 때까지 쇠고기 수입쿼터를 연차적으로 증량하기로 하였다. 또 관광호텔용 쇠고기는 쿼터의

7%범위 내에서 축산물유통사업단(LPMO)을 통한 동시매매입찰(SBS) 제도로 도입하기로 함으로써 쇠고기 수입이 재개되었다. 이 GATT의 쇠고기 패널은 시기적으로 GATT/BOP조항 졸업협상과 맞물려 진행되었으며 결과적으로 쇠고기 수입중단 조치는 GATT에서 우리나라의 BOP조항 졸업문제가 제기되는 발단을 제공한 측면도 있다.

5.3. 검역 및 식품위생 관련 분쟁

미국 등 주요 교역상대국들과의 양자 농업통상 현안 가운데 가장 많은 비중을 차지한 것은 검역 및 식품위생 관련 분쟁이었다. 당시 미국을 비롯한 교역상대국들은 우리나라가 농산물 시장개방을 약속해 놓고 검역수단을 동원하여 이면에서 수입을 억제하려는 한다는 시각을 가지고 있었다. 이는 오랫동안 유지해 오던 우리의 동식물검역 관련 법령이나 제도가 일반적으로 수입을 금지하고 예외적으로 허용해 주는 방식으로 운용되던 관행과 무관하지 않은 측면도 있다. 특히 농수산물 수입자유화 조치로 인하여 수입량이 급증하면서 1980년대 후반부터 검역 및 식품위생 관련 현안이 통상분쟁으로 비화되는 사례가 증가하기 시작했다.

예를 들면 (1) “소비자 문제를 연구하는 시민의 모임”이 제기하여 농촌진흥청 농약연구소가 검사한 미국산 자몽(Grapefruit)에서 발암물질인 “알라”검출여부 논란(1989년 6월), (2) 한국이 미국으로 수출한 배에서 “클로로타로닐” 성분의 검출과 잔류허용기준 관련 논란(1989년 12월), (3) 미국산 Cherry에 대한 우리 검역당국의 “메틸브로마이드”(Methyl Bromide) 훈증처리 방법 관련 논란(1989년), (4) 미국이 우리의 식품유통기한 분쟁과 신선과일 검사절차 문제를 각각 GATT 제소(1995년)한 사례 등이 그 실례이다.

5.4. 기타 농업보호조치 관련 분쟁

농수산물 수입개방을 전후하여 교역상대국이 우리정부의 조치를 수입자유화와 상반된 행동, 즉 수입을 개방하고 다른 수단을 동원하여 수입을 억제하려 한다는 의심어린 시각으로 바라보고 문제를 제기한 사례는 검역 및 식품위생 관련 사안에 국한되지 않았다. 물론 국내농업 보호 의도와 전혀 무관하다고 할 수는 없겠지만 별 생각 없이 취한 행동이 의외의 통상마찰로 비화되는 사례도 있었

다. 1988년 냉동감자 수입이 자유화되자 수입이 급증하면서 주산지인 강원도에서 생산된 감자재고를 처분할 길이 막막해지자 농림수산부가 냉동감자 사용업체들에게 국산 감자 사용협조를 요청하게 되었다. 이 조치는 한국정부가 민간 업체에게 압력을 행사한 것으로 해석되어 한-미간에 통상문제로 비화되었다.

또 1990년에는 농협이 초등학생용으로 국산품 소비와 근검절약을 권장하는 만화를 배포하자 “Washington Post”에 “수입은 악마, 한국의 시각(The evils of imports, South Korean views)”이라는 제목과 함께 “엄마가 시장에서 수입품을 구매하지 못하게 아이들이 감시하자고 다짐하는 내용”의 만화가 영문으로 번역되어 기사화되었다. 이 문제가 다른 신문에 전제되고 한-미 통상마찰로 비화되자 우리정부의 고위관료가 미국을 방문하여 설명하고 한국무역협회가 무역의 필요성과 한국무역의 성장과정을 소개한 홍보만화 ‘한국의 무역’을 제작한 일도 있었다.

6. UR협상의 본격대응과 타결

6.1. 1991년 UR협상 재개 노력

1990년 말의 브뤼셀 각료회의 결렬은 UR협상의 전망을 어둡게 하였으나 한 편으로는 농업협상의 진전 없이 UR협상 타결을 기대할 수 없다는 교훈을 일깨워 주었다. 던켈(Dunkel) 사무총장은 1991년 초부터 주요국들과의 비공식접촉을 시작으로 적극적인 협상재개 노력을 하였으며 직접 농업협상 비공식그룹회의를 주재하면서 협상을 이끌었다. 이러한 던켈 총장의 협상재개 노력이 이루어지던 시기에 미국정부는 의회에 FTA(Fast Track Authority) 연장승인을 신청하였고, EC는 공동농업정책(CAP)의 개혁작업에 돌입하였다.⁴ 그러나 미국과 EC가 대외적으로 협상에 적극성을 보이지는 않았으며 그런 상태에서 GATT의 협상재개 노력이 이어졌다.

비공식회의를 이끌던 던켈 총장은 1991년 6월에 그 때까지 논의된 내용을 종합

4 EC의 이러한 노력은 이듬해에 농산물의 과잉생산을 방지하고 재정부담을 줄이기 위하여 지지가격을 대폭 내리고 대신 농가의 소득손실을 보상하기 위하여 직접지불형태의 소득보조정책을 도입하는 내용의 “Mac Sharry 개혁안”으로 이어졌다.

하여 “Optional Paper”라는 이름의 보고서를 제시하였고, 이는 하반기 농업협상에서 하나의 합의안을 찾아가는 논의의 기초가 되었다. 그러나 11월이 되도록 협상이 진전을 이루지 못하자 던켈 총장은 1991년 11월 실무작업 초안(Working paper)을 제시하게 된다. 이 초안이 다시 주요국들의 지지를 받지 못하자 이번에는 이를 법적인 형태로 체계화하여 “최종 합의문 초안(DFA: Draft Final Act)”이라는 이름의 문서를 작성하여 사무총장 직권으로 배포함으로써 우루과이라운드 협상촉진에 주도적인 역할을 하였다.

6.2. 1992년 던켈 초안 등장과 블레어 하우스(Blair House) 합의

던켈 총장의 “최종 합의문 초안(DFA)” 중 농업부문은 그 때까지 논의과정에서 빈칸으로 남겨두었거나 복수의 대안들이 제시되었던 핵심쟁점들에 대하여 단일수치가 구체적으로 제시되었다. 이에 대하여 EC는 대폭적인 개선 필요성을 강조하였고 한국, 일본 등 수입국들은 “예외없는 관세화원칙”에 부정적인 반응을 보였으나 GATT총장은 이 초안에 따라 각국이 이행계획서를 제출하도록 요구하였다. 따라서 시한을 넘겨 뒤늦게 제출된 각국의 이행계획서는 불완전한 형태가 될 수밖에 없었다. 1992년 4월에 제출된 우리 이행계획서도 쌀이 관세화원칙의 예외로 분류되고 14개 NTC 품목의 TE가 제시되지 않은 형태로 되어 있었다.

결국 1992년의 협상은 진전을 이루지 못하고 11월 미국과 EC간의 “블레어 하우스 합의”가 이루어질 때까지 지지부진한 상태가 이어졌다. 그러는 사이 미국과 EC가 지속적인 접촉을 통해 이끌어낸 블레어 하우스 합의는 UR농업협상의 가장 큰 장애요인이 해소된 의미가 있으나 불란서, 포르투갈 등 EC국가들이 합의내용에 불만을 제기하고 한국, 일본 등이 관세화원칙의 예외인정을 위한 초안수정을 주장하면서 협상은 다시 소강상태로 접어들었다.

6.3. 1993년 최종협상과 타결

1993년에 접어들면서 미국에서 의미 있는 변화가 일어났다. 새로 출범한 클린턴 행정부가 1994년 4월까지 신속처리권한(FTA)을 연장하는 안을 의회에 제출한 것이다. 이는 국제적으로 UR협상 타결을 위한 미국의 의지표명으로 읽혔으며 소강상태에 있던 협상이 활기를 되찾는 계기가 되었다. 또 제네바에서는

GATT 협상을 이끌던 던켈 사무총장 후임으로 서덜랜드(Peter Sutherland)가 취임 하면서 연내 협상타결 일정을 제시하여 협상에 탄력을 주는 변화가 있었다. 이렇게 협상이 진행되면서 협상진전을 가로 막고 있던 핵심쟁점에 대한 실마리를 찾아가게 되었다. 즉 블레어 하우스 합의 내용과 관련하여 일부 유럽 국가들이 가지고 있던 불만 해소를 위해 1993년 12월초에 미국과 EC가 새로운 합의안을 도출하였고, 관세화 예외 문제와 관련해서는 미국과 일본이 도출한 합의안이 1993년 12월초에 공표된 것이다.

이렇게 농업협상의 최대 걸림돌들이 해소되면서 1993년의 UR협상은 연내타결을 향해 급진전 되어 12월에는 고위급 비공식 양자협상들이 숨가쁘게 진행되었다. 12월 7일 개최된 UR수석대표회의에 미-EC 합의 내용이 보고되고, 한국과 일본의 쌀에 대하여 관세화원칙의 이행을 일정기간 유예하는 내용의 부속서가 포함된 UR농업협정 Text가 배포되었다. 뒤이어 12월 15일에 개최된 TNC(무역협상위원회)에서 우루과이라운드 최종 의정서가 채택되고 협상타결을 선언함으로써 7년 만에 걸친 긴 협상이 마무리되었다. 그 후 1994년 3월에는 GATT 사무국이 배포한 작성지침에 따라 각국이 작성한 국별 이행계획서가 GATT에 제출되었고 다자검증절차(Verification)를 거쳐 확정되었다. GATT의 이 다자검증 과정에서 한국 이행계획서는 국내·외에서 많은 이목을 집중시키며 격렬한 논쟁의 대상이 되는 우여곡절을 겪기도 하였다.

6.4. 우리나라의 협상전략과 대응

UR농업협상 과정의 우리 대응은 세 가지 핵심쟁점을 중심으로 이루어졌다. NTC품목의 관세화예외, BOP품목의 시장개방, 그리고 개도국 대우 인정 문제가 그것이다. (a) 관세화원칙과 관련하여 마지막 순간까지 민감품목에 대한 예외가 인정되어야 한다는 입장을 견지해 온 우리는 협상기간 내내 대단히 경직된 입장을 이어갔다. 결국 이 문제는 UR협상 막바지에 이루어진 한-미협상에서 관세화원칙을 수용하는 대신 이행을 10년간 유예한다는 결론을 도출하여 농업협정에 반영하는 방식으로 해결되었다. (b) 두 번째 핵심쟁점은 이미 수입개방을 약속한 9개 BOP품목의 수입개방문제였다. 수출국들은 이 품목들이 BOP졸업과 동시에 개방되었어야 하나 이행상의 신축성이 부여된 상태이므로 UR협상과 무관하게 당초 약속이 지켜져야 한다는 입장이었다. 이에 우리는 “GATT

규정에 일치시키다”는 문안을 근거로 관세화 방식으로 개방한다는 입장을 가지고 맞서고 있었다. 이 문제는 최종협상 과정에서 미양허 품목은 관세화와 동일한 수준의 한도양허를 허용하고, 이미 양허된 품목은 관세를 인상하면서 TRQ를 제공하는 방식으로 합의가 되었다.

(c) 마지막 핵심쟁점은 개도국대우 조항의 적용문제이다. 이 문제는 수출국들이 우리의 OECD 가입계획, 고도경제성장 등을 이유로 개도국 특혜 대상이 아니라는 문제를 제기하면서 핵심쟁점의 하나로 부각되었다. 이에 우리가 GATT 관행과 농업의 취약성을 근거로 맞서면서 대치 상태를 이어간 쟁점이다. 그런데 최종협상 과정에서 쌀 관세화 예외 문제의 해법으로 개도국 조항에 합의하고, BOP품목의 시장개방 해법으로 개도국에만 허용된 한도양허에 합의함으로써 사실상 우리의 개도국지위 주장이 관철된 결과가 되었다.

1993년 말에 타결된 UR협상 결과는 이행계획서 형태로 정리되어 GATT에 제출되었고 이어서 다자검증을 받았다. UR협상 타결직후부터 국내에서 “UR협상을 다시 하라”는 요구가 해를 넘기며 이어지는 상황에서 농업보호 차원에서 다소 유리하게 작성된 우리 이행계획서는 GATT에 제출되자마자 많은 나라들로부터 격렬한 비난을 받으며 시선을 집중시키는 일이 벌어졌다. 이 상황을 극복하기 위해 우리는 2주 남짓한 기간에 무려 네 차례의 다자검증회의를 반복하였고, 20여회에 걸친 양자협의를 갖는 기록을 세웠다. 그 과정에서 이행계획서 원안의 대상품목들이 축소되는 등 일부 내용수정이 있었지만 결과적으로 종전에 없던 국영무역과 부과금, 종량세와 증가세 병기, 한도양허세율 등을 추가로 반영하는 성과를 거두었다.

7. BOP 및 UR 협상시대 10년의 평가

7.1. BOP 및 UR 협상시대의 의미

지속적인 경제성장과 함께 국제수지가 흑자로 전환되면서 우리에게 1980년대 말은 GATT/BOP조항이 규정한 특혜조치 적용대상으로부터 배제되는 역사적인 전환점으로서의 의미가 있다. 또 이 때를 전후하여 많은 농업통상 현안들이 등장한 시기이기도 하다. 그러나 BOP조항 졸업 당시의 약속을 이행하는 문제는

UR농업협상의 한 부분으로 편입되어 논의되고 마무리되었다. 그러한 차원에서 보면 1980년대 중반부터 10여 년간 국내외의 큰 흐름은 사실상 “UR협상시대”로 특징 지워지는데 무리가 없을 것이다. UR협상의 시대적 의미는 크게 보아 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 국제적으로는 WTO체제라는 세계 통상질서의 기본축을 만들어 낸 것이고, 대내적으로는 어려운 여건에서 고통스러운 과정을 거치며 농정의 틀이 새롭게 짜여진 시대라 할 수 있다.

역사상 가장 포괄적인 통상협상으로 불리는 UR협상은 1994년 4월 마라케시(Marrakesh) 각료회의를 기점으로 WTO체제를 출범시켰다. WTO체제는 농업분야에서 시장지향적인 교역체제 수립을 목표로 하고 있으며, 모든 국가의 농정 방향을 통일된 방식으로 규정한 “농업협정(AoA)”과 “위생검역협정(SPS협정)”이라는 다자규범을 탄생시켰다. UR협상에 참여하여 WTO창설 회원국이 된 우리나라도 당연히 이 협정을 이행할 의무를 지고 있으며 이를 위해 구체적인 이행계획서(C/S)를 작성하고 다자검증을 거쳐 양허하였다.

또 과거에 많은 나라들이 GATT 제20조의 예외조항을 남용하여 “인간과 동식물의 생명 및 건강보호”를 이유로 농산물교역을 과도하게 규제하는 현상이 일반화되면서 GATT가 무력화된 적이 있다. 이 문제를 해소하기 위하여 UR협상에서는 위생검역 협상이 이루어졌으며 그 결과 “WTO 검역위생 협정(SPS협정)”이 탄생되어 농업관련 WTO체제의 한 축을 형성하였다.

BOP와 UR협상 시대를 거치면서 우리 사회는 농산물 수입개방이 확대될 수밖에 없는 상황을 충격으로 받아들였고, 농업과 농촌이 살아남기 위한 구조조정과 수입관리를 위한 대책마련에 많은 시간과 예산을 투입하였다. 이렇게 범국민적인 지혜를 모아 1994년 6월에는 WTO체제 출범에 대응하여 “농어촌발전대책”이라는 종합대책이 수립되고 시행중이던 42조원 투융자계획(1992~2001)을 경쟁력 제고 사업에 집중 투자하여 3년 앞당겨 완료하도록 하였다. 동시에 15조원 규모의 “농어촌특별세”를 신설하여 농어촌 생활여건 개선 및 농어민 복지증진에도 투자하였다.

한편 정부는 4대 개혁과제(농지, 협동조합, 양정, 유통)를 제시하고 이를 뒷받침하기 위한 관련법 개정작업을 추진하여 새로운 농정의 틀을 갖추어 갔다. 이 과정에서 종래 쌀 증산정책에 편중된 농정이 다양한 품목의 경쟁력 보강, 농촌 생활 여건 개선, 농업인 복지 증진 등을 포괄하는 농정으로 바뀌고 관주도적인

하향식 농정이 농업인들의 요구에 바탕을 둔 상향식 농정으로 전환된 의미도 있다.

7.2 BOP 및 UR 협상시대의 교훈

우리가 UR협상에서 구사한 상징적인 입장은 “관세화원칙에 대한 예외” 주장이었다. 이는 최종협상까지 어떠한 신축성도 허용되지 않는 일관된 전략이었으며 결과적으로 “관세화 유예”를 확보했다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다. 그러나 실제 관세화 유예가 가능했던 것은 상대적으로 유연한 전략을 구사한 일본이 대미협상을 통해 만들어낸 선례가 출구를 제공한 측면이 있다. 만일 마-일 합의라는 선례가 존재하지 않았다면 어떻게 되었을까? 대답은 우리의 태도와 전략에 따라 달라졌을 것이다. 만일 경직적이고 수세적인 입장만을 고집하며 대안을 모색하는 기회를 차단한 상태에서 최후를 맞았다면 우리의 어려움은 더 컸을 수 있다. 그러나 시간을 가지고 폭 넓은 대안을 검토하면서 좀 더 일찍 실무협상의 여지를 허락했다면 더 나은 결론을 도출할 수 있었을 지도 모른다.

우리가 이처럼 경직적인 입장을 견지할 수밖에 없었던 이면에는 협상팀이 국내의 강경한 여론과 가열된 사회분위기에 영향을 받은 측면도 있다. 이러한 여건에서는 창의적이고 신축적인 전략을 모색하거나 당사국과의 원활한 소통이 제한될 수밖에 없어 불필요한 갈등으로 연결되기 쉽다. 이렇게 되면 입장 관철이 더 어려워지는 악순환을 낳게 마련이다. 이는 정부가 국내 여론을 감안하여 협상쟁점의 우선순위를 정하되 성역 없이 폭 넓은 대안을 검토하여 대비하는 열린 자세가 중요하다는 교훈을 던져주고 있다.

마지막으로 UR농업협상을 이끈 주도국들이 구사했던 막강한 협상력은 축적된 경험과 빈틈없는 분석능력을 갖춘 전문 인력의 뒷받침이 핵심이라는 사실을 되새겨 볼 필요가 있다. 관련 경험이 제한적이었고 협상쟁점 분석이나 전략마련을 뒷받침할 만한 역량을 갖춘 전문 인력이 별도로 존재하지 않았던 BOP 및 UR 협상시대의 우리나라는 협상대응 체제 측면에서 이들과 대조를 이루었다. 이처럼 외부 전문가의 지원을 기대할 수 없는 여건에서는 대외협상 대응도 문제지만 대내적으로도 문제가 많았다. 즉 협상관련 정보의 흐름이 제한되면서 국민들의 불필요한 오해와 의혹이 확산되고 이는 다시 협상대응 역량을 약화시키는 악순환으로 이어진 것이다. 따라서 평소에 전문기관과 풍부한 통상 전문 인력을 양성하고, 이해당사자들과 함께 통상현안의 대응 골격을 협의하는 시스

템 구축이 대단히 중요하다. BOP 및 UR 협상시대의 경험이 시사하는 값진 교훈이 아닐 수 없다.

참 고 문 헌

- 농림부. 1999.12. 「한국농정 50년사」. 한국농촌경제연구원 편찬 .
- 농림부. 1999.12. 「농정반세기 증언-한국농정 50년사 별책」.한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림수산부. 1996.7. 「세계무역기구(WTO) 업무편람」 .
- 농림수산부. 1989.5. “89 GATT BOP협약의 대책.” 업무자료.
- 외교통상부. 2015.11. “APEC 정상회의.” 기자단 참고자료.
- 외교통상부. 1994.6. “우루과이라운드 협상결과 및 평가.” 업무자료.
- 유병린. 2013.12. 「30년 경험의 전직 농업통상관료가 말하는 농업과 통상」. (주)북랩.
- 이재욱. 2005.12. “WTO농업협상의 전개과정과 평가”. 한국농촌경제연구원(연구총서 S24).
- 최양부. 2016.7. “농산물시장개방과 농업통상교섭 70년, 1945-2015 :회고와 성찰.” 한국농업경제학회 학술대회발표자료.
- GATT. 1989.6. “1989 Consultation with the Republic of Korea under Article XVIII: 12(b)”, Basic Document for the Consultation, BOP/289
- WTO. The Uruguay Round
<https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min98_e/slide_e/ur.htm>

제 5 장

WTO 시대 (1995~2004)

1. WTO 시대 10년의 개관

1995년부터 2004년까지 우리가 걸어온 10년은 WTO 체제가 뿌리내린 가운데 UR 협상결과를 이행하던 시기이며, 크게 보면 세 종류의 과정이 복합적으로 진행된 시대이다. 첫째 UR 농업협상 결과와 WTO 농업협정을 이행하는 과정에서 처음 겪는 대내외 변화와 갈등에 대처하며 몸살을 앓던 과정이고, 둘째 UR농업협상 결과를 이행하는 기간이 지난 후에 대비한 후속 WTO 협상을 준비하고 새로 탄생한 DDA 농업협상에 대응하던 과정이며, 마지막으로 WTO 체제의 한계를 보완하기 위하여 새로운 통상질서가 형성되고 진전된 과정이라고 할 수 있다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, WTO 출범 직후부터 우리 농업은 달라진 여건에 맞는 구조로 전환되기 시작하였고 농정의 프레임도 그에 맞추어 바뀌어 갔다. 그러나 오랫동안 유지되어 오던 제도와 관행이 WTO 규범과 조화되기까지는 적지 않은 시간이 필요했다. 그런데 그 과도적인 과정이 순조롭게 관리되지 못하여 많은 갈등을 겪어야 했다.

WTO 출범 직후인 1995년 4월과 5월에 WTO에 피소된 식물검역제도 분쟁과 식품유통기한 분쟁, 그리고 몇 년 후 이루어진 혼합분유 긴급수입제한 조치와 수입최고기 전문판매점 분쟁 등이 그 실례이다. 이와는 성질이 다르지만 중국 산 마늘 긴급수입제한 조치 분쟁과 쌀 관세화유에 연장 협상도 많은 어려움을 겪었던 사안으로 기록될만한 WTO 시대 농업통상사의 일부이다.

한편, 다자통상 무대에서는 WTO출범 직후부터 UR 후속협상 개시 논쟁이 시작되었다. UR농업협상의 여운이 채 가시지 않은 1996년의 싱가포르 각료회의에서 수출국들이 후속 농업협상의 조기개시 문제를 제기한 것이다. “실질적이고 점진적인 농업보호 수준의 감축”이라는 WTO농업협정의 장기목표에 비추어 UR농업협상 결과가 너무 미흡하므로 중단없는 개혁을 위해 후속 농업협상의 조기 개시가 필요하다는 것이 케언즈 그룹의 주장이었다. 이 주장은 협정에 명시된 농업협상 일정이 준수되어야 한다는 수입국들의 주장과 부딪치게 되었고, 그 타협안으로 “분석 및 정보교환(AIE)”이라는 이름의 비공식 논의가 시작되었다. 협정에 일정이 명시된 새로운 협상개시 훨씬 전에 사실상 협상 준비작업이 시작된 것이다. 우리가 NTC그룹 활동에 주도적으로 참여하여 수입국 입장 반영에 기여했던 AIE는 2000년의 공식협상으로 이어졌다. 그 후 농업협상은 DDA협상 패키지의 일부로 편입되어 2004년 말 타결 목표로 세부원칙(모델리티) 관련 합의 도출을 시도하였으나 별다른 진전을 이루지 못한 채 WTO 시대 10년을 지나 계속되었다.

DDA협상이 담보상태에 있던 시기에 농업통상과 관련하여 눈에 띄는 활동이 이루어진 무대가 APEC이다. 1996년 수빅(Subic) 정상회의에서 APEC의 무역·투자 자유화에 새로운 계기를 제공하고자 “분야별 조기자유화(EVSL)” 이슈가 대두되었고 뒤이어 15개 대상 분야가 선정되었다. 식품과 유지종자(oilseed), 임산물, 수산물 등 농림수산업이 대상 분야로 포함된 EVSL은 2년 가까이 논의가 이어지면서 회원국들간에 APEC 역사상 보기 드문 입장대립이 이루어졌다. 그러나 그렇게 활발한 활동에도 불구하고 EVSL은 결국 합의 도출에 실패하면서 1998년 말에 논의가 종료되었다. 이 과정에서 우리나라는 임산물과 수산물 분야에 지나치게 전향적인 개방계획을 제출하여 사후에 논란이 되기도 하였다.

WTO시대는 우리나라가 최초의 자유무역협정(FTA)을 추진함으로써 향후 FTA 시대를 열어간 시기이기도 하다. 그 동안 우리가 중점적으로 추진해왔던 WTO 등 다자통상활동 외에 주요국들과 양자 FTA를 추진한다는 입장을 정리한 것은 1998년 말이다. 당시 농업부문의 민감성을 감안하여 거리가 멀고 계절이 반대인 칠레가 첫 대상국으로 선정되었다. 한-칠레 FTA는 협상 개시 후 3년여 만인 2002년 10월에 타결되었으며, 협상결과의 비준동의를 전후하여 농업계의 강한 반대운동과 국내 정치일정이 겹쳐 많은 어려움을 겪었다. 국제통상 측면에서 한-칠레 FTA는 우리나라 최초의 FTA로 다자통상기구 중심으로 추진되던

통상정책이 다원화된 의미가 있으며 협상과정에서 값진 경험을 축적하여 향후 미국, 중국, EU 등 거대경제권과의 협상에 대응하는 역량을 갖추게 된 계기가 되었다. 이하에서는 WTO시대 10년의 주요 농업통상 문제 대응과정을 요약·정리한다.

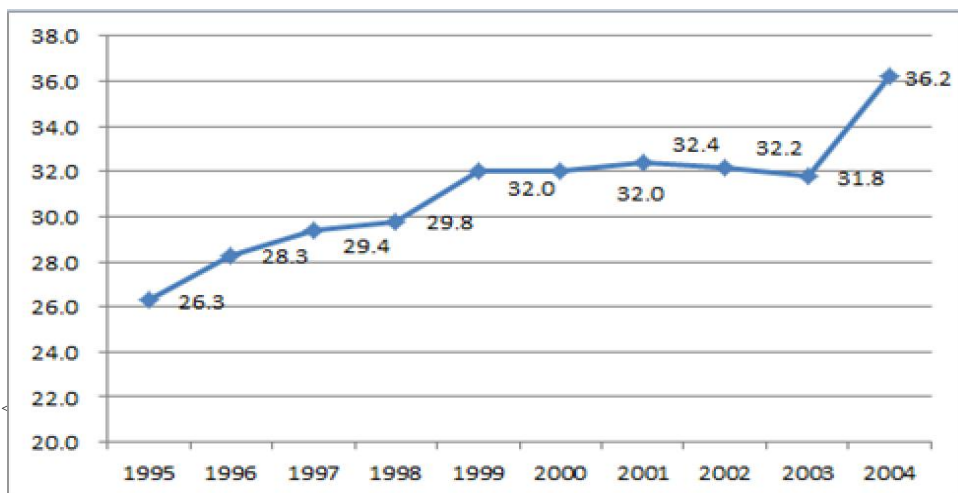
2. WTO협정 이행과 갈등

2.1. WTO협정 이행의 대내적인 효과

UR협상 결과물로 탄생한 WTO협정을 이행하는 시기로 특징지어지는 “WTO시대 10년” 기간 중 대내적으로 우리나라 농업생산액은 당초 우려했던 만큼 위축되지 않았으며 오히려 증가하였다. 이는 (1) 농산물 수입증가에도 불구하고 이루어진 가격상승, (2) 국내·외 농산물간의 품질격차에 따른 소비대체의 제약, (3) 높은 관세상당치 설정 등 수입개방 피해 예방을 위한 사전적 협상대응, (4) 농업 생산기반 확충사업, 전업농 육성사업 등 경쟁력 강화사업 중심으로 추진된 사후 보완대책 등의 효과가 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다.

<그림 5-1> WTO 시대의 농업생산액 추이

단위: 조 원



자료: 통계청, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr/wntsearch/totalSearch.jsp>

한편, 협소한 토지와 고임금 구조라는 어려운 여건에서 국제경쟁에 노출된 우리 농업은 스스로의 생존을 위해 토지절약적이고 노동절약적이며 자본집약적인 형태로 급속히 탈바꿈하면서 경쟁력을 갖추어 가는 구조조정이 진행되었다. 이러한 과정에서 농정의 방향이 종전의 가격지지와 보조사업으로부터 생산기반확충과 농어민복지증진 사업 등으로 전환된 것은 WTO시대에 일어난 의미 있는 변화 중의 하나이다. WTO협정 이행과정에서 발생한 이상의 대내적인 변화와 함께 “WTO시대 10년”은 대외적으로도 대단히 많은 변화와 갈등을 경험한 시대이다. 그 중 중요한 사례를 요약하면 아래와 같다.

2.2. 식물검역제도와 분쟁

이 분쟁은 우리나라 입장에서 보면 검역제도를 WTO/SPS협정 등 국제기준과 일치시키는 작업이 아직 완료되지 않은 상태에서 갑자기 WTO에 피소된 분쟁 사례이다. 반면 미국입장에서 보면 WTO체제가 새롭게 출범하면서 등장한 SPS협정과 분쟁해결 규범을 최대한 활용한 분쟁일 수도 있다. 미국은 WTO 출범 직후인 1995년 4월 식물검역분쟁 제1호로 한국정부를 WTO에 제소하였다. 제소국의 주장은 (1) 수입과일의 운송, 보관 중 부패된 과일을 선별하여 제거한 후에 통관시키는 한국의 “부패과일 선별제도”와 (2) 수입화물에서 발견되는 모든 병해충(일반 병해충 포함)에 대하여 실시하는 “훈증소독 제도”, 그리고 (3) 수년간 과실파리(medfly) 해충발견 사례가 없는데도 계속 실시하고 있는 “항온기 배양검사”가 자의적이고 비과학적인 조치로 GATT, SPS협정, 농업협정에 위배된다는 것이다.

WTO체제 출범 후 검역제도를 국제기준과 일치시키는 검역제도 선진화 작업을 추진하고 있던 우리나라는 약 1년 반에 걸친 양자협의 과정에서 검역제도선진화와 제소된 사건의 양자협의를 연계시켜 추진하는 방식을 통해 쟁점을 해소하였다. 양자협의 결과 우리 검역당국은 (1) 수입식물 검역요령을 개정하여(1996년 10월) 검사증명서에 검역관이 “지중해 과실파리와 꿀 과실파리가 없는 지역으로 과거 12개월 동안 동 과실파리가 발생한 지역에서 적어도 50km 떨어진 지역에서 생산된 과일”이라는 사실을 명시하는 경우에 항온기 배양검사를 면제하도록 하였고, (2) 식물방역법 시행규칙을 개정하여(1996년 12월 6일) 국제기준대로 “검역 병해충” 개념을 도입함으로써 일반 병해충 소독제도와 부패과일

선별제도가 자연스럽게 사라졌다. 이 사건은 WTO피소 후 양자협의를 통한 합의로 종결된 WTO협정 이행과정의 분쟁이다.

2.3. 식품 유통기한 분쟁

식품 유통기한 분쟁은 우리나라의 낙후된 식품유통체계로 인해 WTO출범 당시 식품공전상의 유통기한 설정기준이 국제기준을 따라가지 못하여 발생한 문제라는 점에서 전항의 식물검역제도 분쟁과 성격이 같다. 이 문제는 미국 육류업계가 우리 냉장 육류의 유통기한이 너무 짧거나 아예 설정되지 않아 수입을 규제하고 있다는 이유로 USTR에 301조 절차를 개시하라는 청원서를 제출하면서 시작되었다. 이에 따라 양국 정부가 협의를 통해 해결방안을 모색하였으나 합의가 어렵게 되자 1995년 5월 미국이 이 문제를 WTO 분쟁절차에 회부한 것이다. 따라서 이 문제는 1995년 4월에 제소된 식물검역제도 문제에 이은 두 번째 분쟁이 되었으며 우리는 WTO 출범 직후에 2건의 유사한 분쟁을 동시에 해결해야 하는 과제를 안게 되었다.

당시 대부분의 선진국들은 유통기한 표시제도는 정부가 관리하되 개별 상품에 대한 유통기한의 설정은 제조업체에 맡기고 있었다. 그러나 우리는 정부가 유통기한을 획일적으로 설정하고 있어 WTO체제 출범에 따른 국제기준과의 조화 문제를 안고 있었다. 즉 대부분의 고기가 냉동상태로 판매되고 있었기 때문에 냉장육의 유통은 거의 이루어지지 않는 상태에서 식품공전에는 냉장 쇠고기는 5°C이하에서 14일간, 냉장 돼지고기는 10일간의 유통기한이 설정되어 있었다.

따라서 UR 협상결과 쇠고기는 일정량의 TRQ가 설정되어 있었지만 냉장육은 유통기한 문제로 교역이 이루어지지 못하였고, 냉장 돼지고기는 이미 자유화되었으나 역시 유통기한 문제로 수입이 허용되지 않고 있었다. 따라서 고급 냉장육을 수출하고 싶은 미국은 우리 정부가 운용하는 유통기한 제도를 자의적인 무역장벽으로 인식하고 있었다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 1995년 1월 개최된 한-미 통상 실무협약에서 미 측은 육류유통기한 연장과 제조업자의 자율적인 유통기한 설정제도 도입을 요구하였다. 이에 대응하여 1995년 2월 우리는 국내여건과 국제기준을 고려하여 1998년까지 제조업자가 자율적으로 식품 유통기한을 설정하는 계획을 도입하겠다는 방침을 발표하였다. 그 후 1995년 4월 한-미 협의에서 우리는 이 방

침을 다시 설명하고, 육류의 경우 9개월, 비육류의 경우는 1996년 가을부터 가능하다는 다소 진전된 계획을 제시하였으나 미 측이 부정적인 반응을 보여 합의점을 찾지 못하였다. 그런 상태에서 1995년 5월 미국이 우리의 식품유통기한 제도를 WTO에 제소하게 된 것이다. 그 후 WTO 분쟁해결 절차에 따라 1995년 6월에 개최된 양자협의를 거쳐 우리는 1995년 4월 무역실무위에서 제시했던 입장을 중심으로 협상안을 작성해서 미국 측에 제시하였고 USTR이 이를 수용함으로써 WTO 분쟁해결 절차가 종료되었다(1995년 7월 19일).

24. 혼합분유 긴급수입제한 조치

우리나라가 혼합분유에 대하여 긴급수입제한 조치(SG: Safeguard)를 취하게 된 발단은 UR협상 타결 이전인 1993년 1월의 유제품 수입자유화조치를 계기로 혼합분유의 수입이 급증한 것에 기인한다. 이는 관세가 높은 탈지와 전지분유의 수입을 우회하기 위한 수단으로 관세가 낮은 혼합분유 수입이 활용되었기 때문이다. 이러한 상태에서 축협중앙회가 혼합분유 수입 급증으로 인한 피해를 WTO체제 내에서 합법적으로 구제하기 위하여 1996년 5월 무역위원회에 혼합분유 수입증가로 인한 산업피해조사를 신청하면서 절차가 시작되었다.

무역위원회는 이 신청을 받아 10개월간의 피해조사를 실시한 결과 (1) 수입된 혼합분유가 국산 원유 및 분유와 직접적인 경쟁관계에 있고, (2) 혼합분유 수입증가로 국내 낙농산업에 심각한 피해가 발생하였으며, (3) 수입증가와 피해 사이에 인과관계가 있음이 인정되므로 축협중앙회의 피해구제 신청이 타당하다고 판정하고 세이프가드 조치를 결정하였다. 무역위원회는 피해구제조치 수단으로 수입수량 제한 조치를 건의하였고 농림부는 1997년 3월부터 2001년 2월까지 4년간 수입량을 제한하는 조치를 시행하였다. 초년도인 1997년의 수입 쿼터는 당시의 수입실적을 감안하여 2만 521 톤으로 하고 매년 5.7% 증량하기로 하였다.

이 과정에서 우리는 WTO 세이프가드 협정에 따라 피해조사 결과와 무역위원회 결정 등 조치내용을 단계별로 WTO 세이프가드 위원회에 통보하였다. 그 후 이해 당사국들과 양자협의를 이루어졌으나 근본적인 입장차이로 합의점을 찾지 못한 상태에서 우리가 1997년 3월 세이프가드 조치를 강행한 것이다. 이 조치에 대하여 EU는 한국의 세이프가드 조치가 GATT 제19조와 WTO/세이프

가드 협정을 위반했다는 이유로 이 문제를 WTO 분쟁해결기구에 제소하였다(1997년 8월). 이어서 WTO 분쟁해결 절차의 일환으로 진행된 양자협회가 진전을 이루지 못하자 EU의 요구에 따라 WTO 패널이 설치되어(1998년 7월) 관련 절차가 진행되었다.

그 후 약 1년 뒤인 1999년 6월 채택된 패널보고서는 한국의 조치가 WTO 세이프가드 협정상 요건을 충분히 검토하지 않았고 수량제한 조치가 국내산업 피해구제를 위한 필요수준을 초과했다는 판정을 내렸다. 이 패널 판정에 양측이 모두 불복하여 상소하였고, 2000년 5월 WTO 상소기구는 한국의 패소를 확정하였다. 이렇게 혼합분유 세이프가드 관련 분쟁은 종료되었으나 그 때는 당초 세이프가드 조치가 3년 이상 시행되어 만료 시한(2001년 1월)이 1년도 남지 않은 시기였기 때문에 WTO 분쟁패소 그 자체의 후속 피해가 크게 문제시 되지는 않은 사례가 되었다.

2.5. 수입 쇠고기 전문판매점 제도

소매유통과 관련하여 수입쇠고기 판매점을 별도로 지정하는 소위 “수입쇠고기 전문판매점제도”는 WTO체제 출범 이후 협정이행 과정에서 국제분쟁으로 비화된 사안이지만 사실은 오래 전부터 광범하게 이루어지고 있던 우리나라의 전근대적인 유통질서와 직결된 문제이다. 즉, 이 제도는 우리가 1988년에 쇠고기 수입을 재개하면서 수입 쇠고기가 고가의 국산 쇠고기로 둔갑 판매되는 후진적 관행을 막고자 도입된 제도이다. 국내적으로 수입 쇠고기 전문판매점제도는 국내 소 산업발전과 소비자 보호를 위하여 반드시 근절되어야 할 관행을 바로 잡는 제도로 정당성이 충분한 제도였지만 국제적으로는 경우가 완전히 달랐다.

미국 등 쇠고기 수출국들은 우리나라의 수입 쇠고기 전문판매점제도는 수입 쇠고기를 국산 쇠고기와 차별하는 일종의 무역장벽으로 인식하였으며 이 제도는 당시 몇 년 앞으로 다가온 쇠고기 수입자유화(2001년) 효과를 무력화시킬 수도 있다는 우려를 갖게 하였다. 그러한 상황에서 1990년대 말의 경제위기를 겪으며 우리나라의 쇠고기 수입이 크게 위축되어 실제 수입실적이 WTO에 양허된 TRQ 수준에 미치지 못하자 미국은 쇠고기 수입관리제도 개선과 수입 쇠고기 전문판매점 제도 폐지를 패키지로 묶어서 요구하게 되었다. 이렇게 시작된 한-미 양자협회가 여러 차례 이루어졌으며 1999년 1월 최종협약에서도 의견접

근이 이루어지지 않자 미국은 이 문제를 WTO 분쟁해결 절차에 회부하였다.

1999년 2월 미국의 제소 사유는 수입 쇠고기의 소매점을 별도로 지정한 한국의 수입쇠고기 전문판매점제도가 GATT의 내국민대우조항(제3조)을 위반했다는 것이며, 그 외에 쇠고기 수입관리제도와 한우 보조금이 WTO 농업협정을 위반했다는 주장도 같이 거론하였다. 그 후 1999년 4월에는 이미 제3자 참여 신청을 했던 호주와 뉴질랜드가 독자적으로 제소하여 분쟁당사국이 되었다. 이런 상태에서 시작된 한-미 양자협정과 한-호 양자협정이 모두 결렬되자 미국과 호주의 요청에 의해 1999년 5월 패널이 설치되고 관련절차가 진행되었다. 그 결과를 기초로 WTO 패널은 수입쇠고기 전문판매점제도가 수입품과 국산품간의 차별을 금지한 GATT의 내국민대우조항(제3조) 위반이라는 판정을 내렸다(2000년 6월). 이에 불복한 우리는 2000년 9월 상소를 제기하였으나 수입쇠고기 전문판매점제도에 대한 평결은 바뀌지 않았다. 결국 농림수산부는 이를 수용하여 수입쇠고기 전문판매점제도 폐지를 발표하였다(2001년 9월).

2.6. 마늘 긴급수입제한(세이프가드) 조치

이 사건은 우리나라가 마늘수입 급증에 대한 세이프가드 조치로 긴급관세를 부과하자(2000.6.1.) 중국이 보복조치로 한국산 휴대용 전화기와 폴리에틸렌에 대한 잠정수입금지 조치를 취하면서 발생한 분쟁이다. 이 분쟁의 대상인 “냉동·초산조제 마늘”의 수입증가는 미가공 마늘(신선, 냉장, 건조)과의 관세율 차이에 기인하며 관세율 격차는 중국이 참여하지 않았던 UR 농산물협상의 결과이다. 마늘은 우리가 1989년 10월 GATT/BOP 조항을 졸업하면서 개방을 약속한 품목이며 원칙적으로 1990년에 개방되어야 할 대상이었으나 수입개방에 따른 충격을 고려하여 “1997년 7월 1일까지 단계적으로 개방하거나 GATT 규정에 일치”시키기로 합의된 품목 중 하나이다. 그런데 그 후 진행된 UR협상과정에서 GATT/BOP 졸업 당시의 합의대로 1997년 7월 1일까지 실행관세로 개방을 요구하는 수출국들의 주장과 국내외 가격차를 고려하여 관세화방식으로 개방할 수 있다는 우리의 입장이 대립되었던 품목이다.

UR협상 결과 당시 미 양허품목이었던 마늘은 관세한도양허(Ceiling binding) 방식을 적용하여 사실상 관세화와 동일한 수준의 고율관세를 적용하는 것으로 결론지어졌다. 즉 400% 또는 2,000원/kg의 관세를 360% 또는 1,800원/kg로 감

축하고, 50%의 저율관세가 적용되는 TRQ를 8,680 M/T에서 14,467 M/T까지 늘려가는 방식으로 타결된 것이다. 그러나 미가공 마늘과 달리 수입이 개방되어 있던 냉동·초산조제 마늘은 35~40%의 관세를 10% 감축하도록 양허되었다. 이러한 관세율 격차로 인하여 그동안 수입이 미미했던 냉동·초산 조제마늘 수입이 1999년 경우 1996년 대비 7배나 증가한 것이다. 이에 농협중앙회가 무역위원회에 피해조사를 신청했고 무역위원회는 피해조사를 거쳐 냉동마늘과 초산조제 마늘에 대하여 200일 동안 285%의 잠정긴급관세를 기본관세에 추가할 것을(30%에서 315%로 인상) 건의하였다(1999.10.27). 재정경제부는 이를 받아들여 긴급관세 부과를 결정하였다(2000.3.7).

이를 계기로 2000년 4월부터 한-중 양국은 몇 차례 양자협의를 개최하였다. 우리는 참깨 등 다른 농산물 수입 확대를 보상안으로 제시하였으나 중국은 이를 거부하고 마늘 세이프가드 조치의 수정을 요구하여 의견접근이 이루어지지 못하였다. 이러한 상태에서 우리는 세이프가드 조치를 결정하고 WTO 세이프가드 협정 절차에 따라 이를 WTO와 중국에 통보하였다(2000.5.31.).

실제 2000년 6월 1일부터 중국산 마늘에 대한 긴급관세가 부과되었고, 일주일 뒤 중국은 금액 면에서 마늘보다 55배가 넘는 한국산 무선전화기와 폴리에틸렌에 대해 잠정수입금지 조치를 실시한다는 내용을 통보해 왔다(2000.6.7). 중국의 잠정수입금지 조치가 계속될 경우 막대한 규모의 수출피해가 불가피하여 급박한 상황에 놓이게 된 우리는 협상대표단을 급파하였고(2000.6.29.), 출장기간을 연장하면서까지 계속된 협상을 통하여 합의안을 도출함으로써 양국간의 마늘 세이프가드 분쟁은 일단락되었다(2000.7.15.).

그런데 이 협상에서 우리가 세이프가드 조치를 더 이상 연장하지 않기로 부속서에 합의했다는 사실이 뒤늦게 알려지면서 국내에 충격을 주었으며 위헌소송으로까지 비화되었다. 이면합의 문제는 공개되지 않고 있다가 2007년 7월 무역위원회가 세이프가드 조치 연장 문제를 심사하는 과정에서 알려졌다. 당시 소송청구인들은 대표단이 합의문서 본문이 아닌 별도의 문서를 교부하는 방법으로 2003년부터 세이프가드 조치를 취하지 않겠다는 약속을 하고도 이를 2년간 국민들에게 알리지 않았다고 주장하였으나 헌법재판소는 이 사건에 대한 위헌심판 청구는 부적법하다고 판결하였다. 결국 이 사안은 WTO시대에 WTO 세이프가드 협정절차에 따라 취해진 조치를 둘러싸고 발생한 분쟁이지만 정작

WTO 밖에서 가입절차를 밟고 있던 비회원국과의 양자협상을 통해 결론난 특이한 사례로 많은 아쉬움과 값진 교훈을 남긴 사건이 되고 말았다.

2.7. 쌀 관세화유예 연장 협상

2004년은 UR협상을 통해 합의된 10년의 쌀 관세화 유예 기간이 종료된 해였다. 즉 WTO 농업협정에 따라 관세화 유예를 지속하기 위한 협상을 개시할 것인지 여부를 결정해야 할 때가 된 것이다. 정부는 쌀 관세화 유예 연장을 위한 협상을 시작하기로 하고 2004년 1월 이를 WTO에 통보하였다. 그런데 WTO 농업협정은 관세화 유예를 지속할 경우 “추가적이고 수락 가능한 대가”를 제공하도록 규정하고 있기 때문에 우리는 그 대가에 대한 합의를 도출해야 하는 과제를 안게 되었다.

그 첫 작업은 관세화했을 경우의 득실과 관세화유예를 연장했을 경우의 득실을 비교평가하는 것이었으나 당시 DDA 협상의 모델리티(Modalities)가 가시화되지 않고 있어 비교분석 기준이 없는 문제에 직면하였다. 다시 말하면 DDA협상에서 논의 중이던 관세상한제, 관세감축 수준, TRQ증량 방법 등에 대한 결론을 예측하기 어려워 득실계산 기준이 불명확한 상태에서 관세화 유예 연장 협상을 추진하게 된 것이다.

WTO통보 후 협상 참가신청 시한인 90일 내에 참가의사를 표명한 국가는 미국, 중국, 태국, 호주를 포함한 9개국이었다. 정부는 관세화 유예 협상의 목표를 우리가 지불해야 할 대가를 최소화하는데 두고 쌀 수출을 주도하고 있던 미국과 중국 등 주요국을 중심으로 먼저 협상하여 합의안의 골격을 마련하고 이 안을 다른 나라로 확산시켜 가는 전략을 구사하였다. 이에 따라 2004년 5월 초부터 한 달간 각국의 기본입장 탐색을 위한 협상이 추진되었다. 그 결과를 요약하면 수출경쟁력이 있는 중국과 태국은 관세화를 선호하면서 관세화유예 연장을 위해서는 높은 수준의 대가를 기대하고 있었으며, 상대적으로 경쟁력이 낮은 미국과 호주는 자국의 시장점유율 확보와 소비자 직판에 높은 관심을 보였다. 인도, 이집트, 파키스탄 등은 유예조건으로 자국 쌀의 수출기회를 모색하는 것으로 파악되었다.

뒤이어 2004년 6월부터 8월 중순까지 20여 차례의 양자협상이 이루어졌다. 이 과정에서 중국은 3년 연장안을 제시하였으며 협상범위와 관련하여 조정관세,

검역문제 등 양자현안을 제시하였다. 미국은 TRQ 수준과 더불어 미국 쌀의 시장점유율 보장에 우선순위가 두었으며 일단 5년 연장하고 평가 후 추가적으로 5년 연장 여부를 결정하는 소위 “5년+5년 안”을 제시하였다. 또 TRQ는 매년 0.5%씩 증량하여 5년 후 6.5%까지 증량하고 미국 쌀 시장점유율 30% 보장을 요구하였다. 9월부터는 합의안의 골격을 마련하기 위한 협상이 전개되었는데 미국은 “5년+5년 안”을 계속 주장하면서 TRQ증량은 10년간 45만 5천 톤(8.86%)을 제시하였다. 이 때부터 중국은 10년 연장안을 전제로 “5년+5년 안”을 받아들였고 TRQ는 10년차에 8.89%를 제시하면서 중국산 쌀의 시장점유율 70% 보장을 요구하였다.

10월부터 연말까지 두 달간은 합의 도출을 위한 협상이 집중적으로 이루어진 시기이다. 11월까지 협상 결과 관세화 유예 연장기간 10년, 8%까지 TRQ증량, TRQ 배분방식(기존 TRQ의 CSQ화+추가되는 TRQ의 총량쿼터), 국영무역 유지, 소비자 시판 30% 등 핵심 쟁점에 대한 합의 골격이 마련됨에 따라 12월부터는 협상 종결을 위하여 수정 양허표를 작성하고 이를 토대로 한 마무리 협상이 이루어졌다.

대미협상에서 마지막까지 남았던 쟁점은 미국산 시장점유율 보장 문제였으며 우리가 미측의 요구에 대하여 유의하고 선의의 노력을 한다는 내용을 통보하는 선에서 마무리되었다. 반면 중국과의 최종협상에서는 조정관세와 과일류 검역 등 양자현안에 대한 합의문 작성 등을 처리하는데 집중하였다. 2004년 12월 30일 우리나라의 이행계획서 수정안이 WTO에 통보되고 WTO의 다자검증을 거쳐 공식 인증서가 발급됨으로써 관세화 유예 연장절차가 완료되었다(2005.4.12.).

그러나 협상결과를 대내적으로 수용하는 과정에서 이면합의 의혹이 제기되어 2005년 5월 12일 부터 35일간으로 국회의 국정조사가 진행되고, 6월 13일부터는 국회 청문회가 개최되기도 하였다.

그 사이 정부가 쌀협상 비준동의안을 국회에 제출하자(2005.6.7.) 농민단체 등이 쌀협상 무효와 비준동의 반대운동을 전개하면서 소란스럽고 어려운 과정을 거쳐 2005년 11월에 가서야 국회의 비준동의안이 처리되었다. 이렇게 관세화 유예 기간이 2014년까지 연장됨으로써 UR협상 이후 20년 동안 우리나라의 쌀 산업은 관세화원칙의 밖에 놓이게 되었다.

3. 새로운 WTO협상 준비

3.1. 농업협정과 기설정의제(BIA)

1995년 WTO체제 출범과 함께 발효된 농업협정은 UR협상결과를 이행하는 내용을 담고 있지만 한시적이라는 특징을 가지고 있다. 즉 동 협정은 제1조 (f)항에 “이행기간”이라는 개념을 도입하고 이를 원칙적으로 1995년부터 2000년까지 6년으로 명시하고 있기 때문이다. 그러나 동 협정 제20조는 세계 농정개혁의 장기목표를 제시하고 이 목표달성을 위해 이행기간 종료 1년 전(2000년 초)에 후속협상을 개시하도록 규정하고 있다. 이는 다른 분야의 동향과 관계없이 농업분야에 관한 한 새로운 WTO 협상일정과 목표가 사전에 예고되어 있는 소위 기설정의제(BIA: Built-in Agenda)임을 의미한다.

WTO 농업협정이 후속협상 개시를 5년 후인 2000년으로 명시한 것은 UR협상이 농업부문을 GATT체제에 끌어 들이는 첫 단계 개혁에 주력한 만큼 “실질적이고 점진적인 농업보호수준의 감축(Substantial and progressive reduction in support and protection)”이라는 장기목표 달성을 위한 다음 단계 개혁을 후속협상 과제로 남겨 놓은 의미가 있었다. 그러나 UR협상에 이어 다음 단계 농정개혁이 중단 없이 지속되기 위해서는 2000년에 개시된 후속협상이 1년 내에 타결되어야 하는 문제를 안고 있었다. 실제 7년 반이 걸린 UR협상의 경험으로 보아 이러한 일정에 부담을 느낄 수밖에 없는 농산물 수출국들은 WTO출범 바로 다음 해에 개최된 싱가포르 각료회의에서 이 문제를 거론하였다.

1996년의 싱가포르 각료회의에서는 후속협상 조기 개시를 주장하는 케언즈 그룹과 농업협정 제20조에 명시된 일정 준수를 주장하는 수입국들간의 공방이 이루어졌다. 그 결과 1997년부터 소위 “분석 및 정보교환(AIE: Analysis and Information Exchange)”이라는 이름으로 사전에 협상 준비활동을 하기로 합의하였고 이는 동 각료선언 제19항에 포함되었다.¹ 그러나 이 각료선언은 협상일

1 Singapore 각료회의(1996.12.18.) 선언문 제19항: We agree to a process of analysis and exchange of information, where provided for in the conclusions and recommendations of the relevant WTO bodies, on the Built-in Agenda issues, to allow Members to better understand the issues involved and identify their interests before undertaking the agreed negotiations and reviews. We agree that: the time frames established in the Agreements will be respected in each case; the work undertaken shall not prejudice the scope of future negotiations where such negotiations are called for; and the work undertaken shall not prejudice the nature of the activity agreed upon (i.e. negotiation or review).

정에 관한 한 농업협정상의 일정이 지켜져야 함을 분명히 하였고 AIE활동이 동 협상의 범위나 성격을 예단하지 않는다는 조건을 달았다. 이렇게 AIE 활동이 시작되었으며 농업협정이 정한 BIA로서 공식적인 협상이 시작되기 전에 후속협상 준비작업이 WTO체제 출범 직후부터 시작된 셈이다.

3.2. 분석 및 정보교환(AIE) 논의

WTO 농업위원회 주관으로 진행된 AIE 활동은 싱가포르 각료회의 이듬해인 1997년 3월부터 1999년 9월까지 2년 반 동안 진행되었다. 1997년 3월에 개최된 WTO 농업위원회는 AIE 활동계획과 관련하여 회원국들이 제출하는 제안서를 기초로 비공식회의 성격의 논의를 진행하며 사무국 문서를 포함한 제안문서는 모든 회원국들에게 투명하게 공개한다는 방침을 정했다.

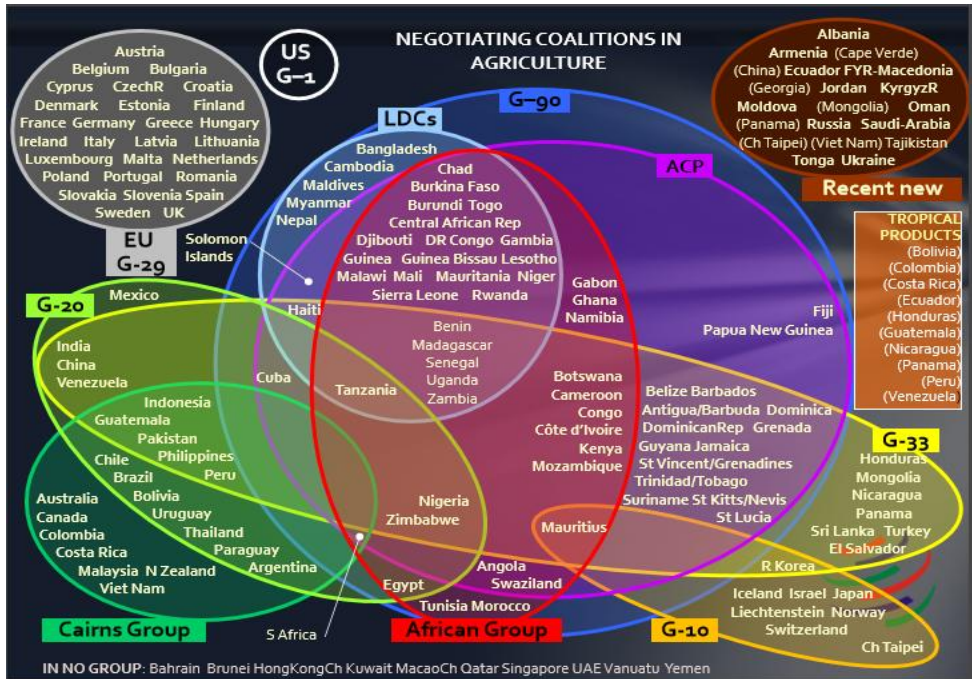
그 후 농업위원회 의장이 AIE 논의결과를 요약하여 매 농업위원회 공식회의에 보고하였다. AIE논의가 종료된 직후 1999년 10월에 이루어진 농업위원회의장 보고에 따르면 매년 3~4회 씩 총 12회의 AIE회의가 개최되었으며 36개국으로부터 총 74개의 제안서와 13개의 사무국 문서가 제출되고 논의되었다.²

사실 UR협상이 종료된 지 3년만에 그리고 후속협상이 개시되기 3년 전에 개시된 AIE 논의에서는 공식 협상에 뒤지지 않을 만큼 첨예한 입장 대립과 열띤 토론이 이루어졌다. 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 분야의 기술적인 쟁점뿐 아니라 개도국 S&D, NTC 문제 등 공식협상에서 거론될 핵심 쟁점을 모두 다루어 공식협상의 기초를 다지는 역할을 하였다. 그뿐 아니라 핵심 쟁점별로 이해를 같이하는 국가들끼리 목소리를 합하기 위하여 비공식 그룹을 형성하고 세력을 확대하는 활동이 대단히 활발히 이루어졌다.

후일 <그림 5-2>와 같이 다양한 비공식 그룹이 활동하면서 복잡하게 교차하는 협상구조가 AIE 단계에서 완성되었다. 이렇게 AIE 논의는 결과적으로 그 명칭과 관계없이 사실상 예비협상 성격의 활동을 한 것이다.

2 WTO. Oct. 1999. "Summary Report by the Chairman to the September 1999 Meeting of the Committee on Agriculture on the Process of Analysis and Information Exchange: 1997-1999 (AIE/R). G/L/322

<그림 5-2> WTO 농업협상 비공식그룹 현황



자료: WTO. "Groups in the agriculture negotiations".
https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm

농업협상의 기초논의가 이루어진 AIE 과정에서 우리는 쟁점별로 농산물 수입 국들과의 공조활동에 주력하였다. 또 NTC관련 제안서(AIE/39, 1998.9)를 작성하여 논의 기초로 제출함으로써 케언즈 그룹의 주장에 대한 대응 논리를 확산시키는 역할도 하였다. 특히 당시의 농업협상 비공식 그룹 형성과 확산추세에 부응하여 UR협상 당시 관세화 예외 관철을 위해 공조하다가 최종단계에서 와해된 NTC그룹을 재건하고 확대하는 노력에 주도적으로 참여하여 후일 EU가 빠지고 다른 나라가 추가된 G-10 그룹의 기초를 닦았다.

한편 1998년 GATT 50주년을 맞아 제네바에서 개최된 제2차 각료회의에서는 이미 협상일정이 정해진 농업과 서비스 같은 BIA외에 다른 분야를 추가하여 새로운 WTO협상을 준비하기로 하는 합의가 이루어졌다. 이에 따라 1999년12월 시애틀에서 열린 제3차 각료회의에서 새로운 WTO협상 출범이 시도되었으나, 협상의제 선정과 기본골격에 대한 의견대립, 개도국의 반대, NGO의 영향력 확대 등에 의해 각료선언문을 채택하지 못하고 뉴라운드 출범은 무산되었다.

3.3. BIA 농업협상과 DDA 농업협상

1999년 말 시애틀 각료회의에서 시도된 뉴라운드 출범이 좌절되면서 전체적으로는 부정적인 기류가 형성되었지만 BIA로서의 농업협상은 큰 영향을 받지 않았다. 농업협정에 명시된 일정대로 “이행기간 종료 1년 전”을 조금 지난 2000년 3월부터 “WTO 농업위원회 특별회의(Special session)” 형식으로 BIA 농업협상이 진행되었기 때문이다. 이때부터 WTO 농업위원회의 무게중심이 회원국들의 이행상황을 모니터링 하는 정례회의에서 새로운 협상을 진행하는 특별회의로 급격히 이동하였다. 이렇게 진행된 농업위원회 특별회의가 2000년에 6차례 개최되었고 무려 121개국이 45개의 제안서 제출에 참여하면서 AIE의 열기가 그대로 이어졌다.

그러나 각 국 또는 각 그룹의 제안서와 논의내용은 사실상 AIE에서 이루어진 비공식 논의 내용을 그대로 반복하는 양상을 보였으며, 2001년 3월 특별회의는 그러한 1년간의 논의 결과를 종합정리하고 초기 협상을 마무리하였다. 사전에 진행된 AIE논의가 공식협상 준비에 확실한 기여를 한 셈이다.

2001년 5월부터 특별회의는 그 때까지 드러난 회원국들간의 입장 차이를 축소하는 과제를 안고 있었으며 이를 위해 2002년 초까지 6차례의 비공식 회의와 3차례의 공식회의가 이어졌다. 이 과정에서 관세감축, TRQ 운용, 국내보조감축 등 주요 쟁점 별로 집중적인 논의가 이루어졌다. 우리는 NTC 그룹활동을 축으로 식량안보 개념의 확대반영에 우선순위를 두고 대응하였으며, 한편으로는 향후 개도국 지위 논란에 대비하여 G33그룹 활동에도 참여하면서 개도국관심 쟁점 반영에도 적극적인 활동을 하였다.

이렇게 농업협정 제20조에 의한 BIA 농업협상은 2년여에 걸친 논의가 계속되면서 주요쟁점들에 대한 회원국들의 입장이 가시화되고 논의의 깊이가 더해 갈 무렵인 2001년 11월 도하(Doha) 각료회의를 맞게 된다. 카타르의 도하에서 개최된 제4차 WTO 각료회의는 농업협상 및 서비스협상과 같은 기설정의제와 새롭게 부각된 협상과제들을 묶어 “도하개발아젠더(DDA: Doha Development Agenda)”라는 이름의 새로운 WTO협상을 출범시켰다. 이렇게 DDA협상이 출범하면서 그 때까지 진행되어 온 BIA 농업협상은 DDA협상 패키지의 일부로 편입되어 “DDA 농업협상”으로 재탄생하게 되었다.

4. DDA협상의 진전과 대응

BIA농업협상을 DDA농업협상으로 바꾸어 놓은 도하 각료회의는 향후 농업협상 일정도 제시하였다. 이에 따르면 2003년 3월까지 이행계획서 작성지침(모델리티)에 관한 협상을 마무리하도록 되어 있었다. 그리고 2003년 하반기로 예정된 제5차 각료회의까지 이 지침에 따라 각국이 이행계획서(CS: Country Schedule)를 제출하고 그 후 회원국 간의 양자협상 및 검증절차를 거쳐 2004년 말에 협상을 타결한다는 일정이었다. 도하 각료회의 이후 2002년 3월부터 다시 시작된 농업위원회 특별회의는 이와 같은 일정에 따라 모델리티를 도출하기 위한 협상을 추진하였다.

그러나 각국이 종전과 같이 기존 입장을 반복할 뿐 신축적인 제안을 내놓지 않는 상황이 전개되면서 농업협상은 진전을 이루지 못하였다. 이에 하빈슨(Harbinson)의장은 2002년 12월에 각국의 입장을 종합한 보고서(Overview paper)를 배포하였고 이를 기초로 논의가 지속되면서 2003년 3월에는 수정안이 배포되었다. 이 하빈슨 초안은 수출입국들이 제시한 입장을 중간지점에서 조율한 형태로 되어 있었으나 어느 쪽으로부터도 수용되지 못하여 결국 2003년 3월까지 모델리티를 도출한다는 당초 일정은 지켜지지 못하면서 농업협상은 교착상태에 빠지게 되었다.

이와 같은 교착상태를 타개하기 위하여 등장한 개념이 모델리티 합의에 앞서 우선 그 기본골격(Framework)을 먼저 합의하는 접근이었다. 칸쿤(Cancun) 각료회의가 임박한 2003년 8월 미국과 EU가 이 기본골격에 대한 공동제안을 하면서 농업협상은 급물살을 타게 되었다. 이러한 기류를 타고 일반이사회 카스티요(Castillo) 의장은 칸쿤 각료회의에 상정될 농업협상 모델리티의 기본골격 초안을 작성하여 배포하였다. 카스티요 초안은 미국-EU의 공동제안을 바탕으로 하여 개도국의 관심사항을 보강한 형태로 되어 있었다. 시간이 촉박한 상태에서 제시된 이 안은 제네바에서 합의를 도출하지 못한 채 칸쿤 각료회의로 넘겨졌다. 그러나 2003년 9월 개최된 칸쿤 각료회의가 싱가포르 이슈에서 선·개도국간 이견이 노출되면서 농업분야는 제대로 논의도 못한 채 각료회의가 결렬되고 말았다. 이는 통상전문기구인 WTO가 DDA협상출범 이후 개발문제에 대한 역할의 한계를 보여준 측면도 있다.

칸쿤 각료회의가 결렬된 이후 농업협상은 해를 넘겨 2004년 3월 팀 그로서(Tim Groser) 신임 의장을 선출하면서 재개되었다. 신임 의장은 기본골격에 대한 합의 도출을 위해 2004년 7월까지 4차례의 특별회의를 개최하였으며 합의가 어려운 쟁점은 구체적인 방안을 제시하지 않거나 명분상 거부하기 어려운 문안으로 만들어 기본골격 안에 대한 최종 합의를 이끌어냈다. 그러나 종량세의 종가세 전환 등 기본골격을 구체화하는 과정에서 발생하는 기술적인 문제를 둘러싸고 회원국 간의 입장이 대립되는 상태에서 2004년 한해를 넘기고 만다. 이렇게 도하 각료회의가 제시한 2004년 말 협상 타결 목표는 지켜지지 못했으며, 앞으로의 DDA협상 진전에 어렵고 복잡한 과제들을 많이 남겨둔 채 “WTO 시대 10년”이 마무리 되었다.

2004년까지 우리의 DDA 협상 대응은 아직 모델리티가 구체화 되지 않은 상태이었기 때문에 AIE 논의와 BIA 농업협상의 연장선상에서 대응하였다. 시장접근분야에서 우리는 관세상한 설정논의와 관세감축 등에 우선순위를 두고 대응하였으며, 국내보조분야에서는 농업정책 운용의 신축성 확보를 위하여 감축 폭을 최소화하고 정책추진의 제약사항을 줄이기 위해 G10 그룹과의 긴밀한 공조를 유지하면서 대응하였다. 한 편으로는 개도국 지위 유지에 실패할 경우 비현실적으로 급격한 의무부담이 있을 수 있는 점을 감안하여 개도국 지위나 세분화 논의 등과 관련된 움직임을 면밀히 파악하고 이러한 논의가 구체화되지 않도록 대응하였다.

5. APEC 협상의 진전과 대응

5.1. 마닐라(Manila) 행동계획 합의

1990년대 중반 “WTO시대”가 시작되던 시기의 APEC성파로 “마닐라 행동계획(MAPA: Manila Action Plan for APEC)”을 들 수 있다. 1996년 필리핀 수빅(Subic)에서 개최된 제4차 APEC 정상회의에서 채택된 MAPA는 오사카 행동지침(OAA)의 세부 추진계획으로 APEC의 무역·투자 자유화가 한 단계 더 구체화된 실행단계로 진입하는 계획이다. MAPA의 핵심요소로 개별행동계획(IAP: Individual Action Plans)과 공동행동계획(CAP: Collective Action Plans)이 있다.

IAP는 관세·비관세 장벽 축소, 투자규제 완화 등 각 회원국이 자발적으로 추진하는 행동계획이며, CAP는 무역·투자 자유화 대상 15개 분야의 통관절차 간소화, 거래비용 절감 등을 위하여 전 회원국이 공동으로 참여하는 행동계획이다. APEC 정상회의는 회원국들이 자국의 행동계획을 주기적으로 APEC사무국에 제출하도록 합의하였다.

이와 같은 IAP와 CAP는 APEC의 대표적인 활동목표인 무역·투자 자유화를 위한 행동계획이긴 하나 기본적으로 APEC은 자발성을 원칙으로 하였기 때문에 당초 의도와 달리 실질적인 성과를 거두는 데는 한계가 있었다. 이러한 상황에서 APEC의 무역·투자 자유화에 새로운 계기를 제공하고자 수빅 정상회의에서 대두된 이슈가 다음 항에 소개되는 “분야별 조기자유화(EVSL; Early Voluntary Sectoral Liberalization)”이다. 한편 무역·투자 자유화를 위한 IAP와 CAP 외에 MAPA의 또 다른 한 축은 경제·기술협력 활성화 행동계획이었다. 즉 아-태지역 내 회원국 들간의 경제적 격차를 해소하기 위하여 경제·기술협력을 더 강화해 나가기로 하고, 자본시장 육성, 경제 인프라 확충, 미래기술 활용, 중소기업 육성 등을 우선적인 협력분야로 합의하였다.

5.2. 분야별 조기자유화 논의

1996년 수빅(Subic) 정상회의에서(제4차) APEC정상들은 무역·투자 자유화에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 분야를 발굴하도록 각료들에게 지시하면서 APEC의 “분야별 조기자유화((EVSL: Early Voluntary Sectoral Liberalization)”논의가 시작되었다. 이에 따라 1997년 고위관리회의(SOM: Senior Officials’ Meeting)에서 대상분야를 구체화하기 위한 작업이 진행되었고 그 해 밴쿠버(Vancouver) 정상회의에서는(제5차) SOM이 발굴한 리스트 중 15개 분야가 EVSL 대상으로 선정되었다. 15개 분야는 식품과 유지종자(oilseed), 임산물, 수산물 등 농림어업 분야 4개와 비농림어업 분야 11개로 되어 있었다. 이 15개 분야 중 임산물과 수산물이 포함된 9개 분야에 대해서는 1998년 6월까지 구체적 시행계획을 수립하여 1999년부터 이행하고, 식품과 유지종자가 포함된 6개 분야는 추가적인 조치를 검토하는 것으로 합의되었다.

EVSL사업은 APEC의 기본원칙인 자발성과 신축성을 원칙으로 하고 있었다. 즉 각 회원국은 자발적으로 참여 여부를 결정하고, 경제발전 수준 등을 고려하여

유보품목의 선택이 원칙적으로는 인정되어 있었다. 그럼에도 불구하고 EVSL은 APEC 역사상 회원국들의 입장이 가장 격렬하게 대립되었던 이슈로 평가되고 있다. 해를 넘겨 1998년 2월 말레이시아에서 개최된 APEC 고위관료회의(SOM)에서는 6월에 개최 예정이었던 통상장관회의에서 EVSL 시행계획을 확정할 수 있도록 필요한 작업을 적극 추진키로 하였다.

당시 미국 등 농산물 수출국들 간에는 APEC에서 자발적인 자유화 패키지를 만들어 WTO로 넘겨 다자화하려는 구상이었다. 1998년 11월의 쿠알라룸푸르(Kuala Lumpur) 정상회의에서(제6차) EVSL 문제가 논의되었으나 회원국들 간의 입장차이로 합의 도출에 실패하였다. 이렇게 정상회의 종료와 함께 EVSL 논의도 종료된 것이다. 이 과정에서 우리나라는 임산물과 수산물 분야에 지나치게 전향적인 개방계획을 제출하여 대내적으로 문제가 되기도 했으며 이 문제를 둘러싸고 부처 간의 불협화음이 드러나기도 하였다.

5.3. 기타 농업통상 관련 활동

1999년 APEC 기업인자문위원회(ABAC: APEC Business Advisory Council)는 식량 생산자·가공업자·소비자의 효과적 연계와 역내 식량수요 충족을 위한 APEC Food System(AFS) 구축을 건의한 바 있다. 그 해 오클랜드(Auckland)에서 개최된 제7차 APEC 정상회의는 농촌 기반시설 확충 노력, 농산물교역 증진, 식량생산과 가공 분야의 선진기술 전파 등 ABAC 건의사항을 승인하였다.

그 후 APEC은 매년 개최되는 각료회의 또는 정상회의를 통하여 스스로 다자 무역체제 강화에 선도적 역할을 수행할 것임을 확인해 왔다. 예를 들면 WTO 뉴라운드의 조기 출범 지지 및 역내 FTA의 WTO규정 준수(제8차: 2000.11, 브루나이), WTO 뉴라운드 출범지지(제9차: 2001.10, 상해), 보고르 목표의 이행기반 확보를 위한 “무역원활화 행동계획” 채택(제10차: 2002.10, 멕시코), DDA협상 진전과 보고르 목표 달성을 위한 조치 추진(제11차: 2003.10, 방콕), DDA협상 타결을 위한 APEC의 리더십 발휘(제12차: 2004.11, 칠레) 등이 그것이다. 그러나 APEC은 협의와 자발성 원칙을 중요시하고 있어 회원국들의 결속력이 강하지 않고 주로 선언적이고 원칙적인 합의에 그치고 있다는 지적이 있었다. 특히 아시아 금융위기 이후 그러한 현상이 더 분명해진 것으로 관측되고 있다.

6. 최초의 FTA협상 추진

6.1. 한-칠레 FTA협상 경과

1998년 11월에 개최된 대외경제조정위원회는 그 동안 우리나라가 중점적으로 추진해왔던 WTO 등 다자통상활동 외에 주요국들과 양자차원의 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)을 추진한다는 입장을 정하고, 농업부문의 민감성을 감안하여 거리가 멀고 계절이 반대인 칠레를 첫 대상국으로 선정하였다. 그 후 한-칠레 FTA협상이 1999년 9월 뉴질랜드 APEC 정상회의를 계기로 만난 양국 정상의 합의로 시작되었고, 2000년 12월까지 1년 동안 양국을 오가며 네 차례의 협상이 이루어 졌다. 이 과정에서 칠레는 FTA의 목적이 교역자유화인 만큼 10년 내에 모든 품목의 관세철폐가 이루어져야 한다는 입장을 제시하였다. 칠레의 이러한 입장은 민감품목에 대하여 예외조치가 허용되어야 한다는 우리의 입장과 대치되었으며, 그런 상태에서 양국은 상품양허안을 교환하고 FTA협정문 초안을 논의하였다.

그러나 예외조치에 대한 합의점을 찾지 못하여 협상은 교착상태에 빠져 들었다. 가장 문제가 심각했던 것은 한국의 농산물 양허안에 대한 칠레의 반발이었다. 한국 측은 사과, 배 등 377개 농산물을 양허예외 품목으로 분류한다는 입장이었으나 칠레는 자국이 관심 품목으로 제시한 모든 농산물의 관세가 반드시 10년 내에 철폐되어야 한다는 입장이었다. 칠레는 이제 FTA협상 지속여부를 다시 검토해야 할 때가 되었다는 식으로 강한 불만을 표하면서 한국산 공산품 일부에 대하여 관세감축 예외를 주장하고 나섰다. 이렇게 하여 2001년 3월에 열릴 예정이었던 5차 한-칠레 FTA협상이 연기되었고 2002년 8월까지 교착상태가 이어졌다.

교착상태에 빠졌던 한-칠레 FTA 협상은 통상교섭본부장의 칠레방문(2001.6), 로스엔젤레스 실무협약(2002.2), 그리고 대통령 특사파견 등의 과정을 거쳐 2002년 8월에 협상이 재개되었다. 뒤이어 2002년 10월 제네바에서 개최된 국장급 실무협상에서 칠레는 기존 입장과 달리 사과와 배의 양허 제외를 인정하고 한국도 칠레요구를 받아들여 냉장고와 세탁기를 관세철폐 예외 품목으로 인정함으로써 사실상 FTA협상이 종료되었다. 그 후 2003년 2월에 이 협정이 서명되어 한-칠레 FTA는 “WTO시대”에 이어지는 “FTA시대”의 개막을 알리는 계기가 되었다.

6.2. 한-칠레 FTA의 주요내용

한-칠레 FTA에서 우리측의 양허내용은 비교적 복잡한 구조로 되어 있으며 양허유형이 총 10개(즉시철폐, 5년철폐, 7년철폐, 9년철폐, 계절관세, 10년철폐, 16년철폐, TRQ+DDA이후 논의, DDA이후 논의, 양허제외)에 달한다. 반면 칠레측의 양허유형은 상대적으로 단순하여 총 6개(즉시철폐, 5년철폐, 7년철폐, 10년철폐, 13년철폐, 양허제외)의 유형으로 되어 있다. 전술한 바와 같이 양국은 FTA 발효에 따른 충격을 완화하기 위하여 일부 품목을 상호 양허대상에서 제외하였다.

우리는 사과, 배를 양허에서 제외하고 포도를 계절관세 대상으로 분류하였으며 373개 품목에 대해서는 DDA협상이 종료된 후 다시 논의하기로 하였다. 구체적으로 관세철폐 시한을 명시하지 않고 DDA협상에서 WTO양허관세가 확정된 다음에 한-칠레 FTA관세를 논의한다는 개념으로 도입된 “DDA이후 논의” 유형은 칠레 측의 반대를 어렵게 설득하여 합의를 도출하였으나 당시로서는 어느 측도 DDA협상이 10년 이상 장기화 되리라고는 예상하지 못하고 합의된 사안이다.

6.3. 한-칠레 FTA 후속조치

한-칠레 FTA협상 종료 후 그 결과를 대내적으로 수용하는 과정에서 우리사회는 농업계의 거센 반발에 직면하면서 이 문제가 정치 쟁점으로 부상하였다. 2004년 들어 FTA협정 비준 동의안의 국회 논의와 처리가 난관에 부딪치며 무산되는 사례가 반복되다가 결국 처리되었지만 사실 이러한 농업계의 반대는 새삼스러운 일이 아니었다. 농림부는 이 FTA협상을 추진하는 과정에서 양허안 작성 등과 관련하여 농업계와의 소통을 위해 수시로 농업생산자단체 협의회를 개최하였다. 그런데 소통과 기술적인 협의를 위하여 마련된 이 협의회는 FTA 반대 성토장으로 변해 버리는 경우가 많았다. 이러한 반대운동은 정부청사 앞 대규모 집회(2001.3), 대통령께 한-칠레 FTA협상에서 농업부문 제외를 요청하는 전국농민단체협의회의 건의문 채택(2001.8) 등을 거쳐 전국적인 FTA 반대운동으로 이어졌다.

이듬해에는 여기에 “한-중 마늘 분쟁” 문제가 추가되면서 소위 “한-중 마늘 비

밀협상 및 한-칠레 FTA협상 밀실협약 규탄 농민대회(2002.7)로 발전하여 반대운동이 증폭되기도 하였다. 2004년의 한-칠레 FTA협정 비준 동의 반대운동은 그러한 상황의 연장선상에서 이루어졌다는 점에서 사전에 예견된 측면이 있다. 사실 비준 동의안이 국회에 제출되기(2003.7) 전부터 정부는 FTA후속조치에 관한 농업계의 의견을 수렴하면서 보완대책을 준비하였다. 2003년 3월 정부가 마련한 보완대책은 8천억 원의 특별기금에 지방비 2천억 원을 포함한 1조원 규모의 대책이었다. 그러나 이 대책에 대한 정치권과 농업계의 비판이 쏟아지자 2004년부터 2013년까지 10년간 119조원을 지원하는 내용의 농업·농촌종합대책을 수립하였다. 그런 가운데 2004년 1월 칠레가 비준 절차를 완료하자 2004년 2월 우리 국회도 어렵고 소란스러운 절차를 거쳐 비준동의안을 처리함으로써 “FTA시대”를 열었다.

참 고 문 헌

- 농림수산부. 1996.7. 「세계무역기구(WTO) 업무편람」.
- 서진교 외. 2006. 「DDA 주요 의제별 평가와 대응전략」. 대외경제정책연구원.
- 서진교, 임소영. 2005. 「2005 DDA 농업협상 대응전략」. 한국농촌경제연구원.
- 송송이. 2011.3. “한-칠레 FTA 7년의 평가.” 「Trade Focus」 Vol.10. 한국무역협회.
- 유병린. 2013.12. 「30년 경험의 전직 농업통상관료가 말하는 농업과 통상」. (주) 북랩
- 외교부. 2015.11. “APEC 정상회의.” 기자단 참고자료.
- 이재욱. 2005.12. “WTO농업협상의 전개과정과 평가”. 한국농촌경제연구원 연구총서 S24.
- 최양부. 2016.7. “농산물시장개방과 농업통상교섭 70년, 1945-2015 :회고와 성찰”. 한국농업경제학회 학술대회발표자료.
- T. C. Beierle. March 2002. “From Uruguay to Doha: Agricultural Trade Negotiations at the World Trade Organization”. Resources for the Future Discussion Paper 02 - 13.
- WTO. 2015. “20 years of the WTO - A retrospective”. A WTO Publication
- WTO. 1999.10. “Summary Report by the Chairman to the September 1999 Meeting of the Committee on Agriculture on the Process of Analysis and Information Exchange: 1997-1999(AIE/R). G/L/322”
- WTO. 1996.12. Singapore Ministerial Declaration. WT/MIN(96)DEC
- WTO. “Groups in the agriculture negotiations”.
- <https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm>

제 6 장

FTA 시대 (2005~2016)

1. FTA시대 10년의 개관

2000년대는 세계적으로 자유무역협정(FTA)이 빠르게 확산되었던 시기였다. 특히 2001년 출범한 WTO 다자무역 자유화 협상인 DDA가 교착상태에 빠지자 WTO 역할에 대한 회의와 함께 관심 있는 국가들끼리의 양자 또는 다자 FTA가 빠르게 확산되었다. 이에 따라 세계적으로 지역주의(regionalism)가 부상하면서 상대적으로 WTO 중심의 다자주의가 약화되는 형국이였다.

양자 또는 다자 FTA가 확산되게 된 배경에는 DDA의 교착이라는 점 이외 특정 국가간 배타적인 FTA 확산에 따라 역외국가로서 받는 불이익에 대한 대응 측면이 있다. 아울러 개방 확대를 통한 무역 및 투자 증가가 경제성장의 중요한 동력으로 인식되었다는 점과 개방을 통한 세계와의 경쟁심화 과정에서 생산성 향상 및 국내제도의 개혁 등을 기대할 수 있다는 일종의 기대도 FTA 확산에 기여하였다.

우리나라도 한-칠레 FTA를 계기로 이전까지 GATT/WTO 중심의 다자통상체제에서 동시다발적 FTA체제로 통상정책의 큰 흐름이 바뀌었다. 특히 2006년에 시작된 미국과의 양자 FTA는 우리나라 농산물 개방사에 남을 획기적인 사건이었다. 이후 2015년 12월 한-중 FTA 발효까지 10여 년 간 우리나라는 높은 수준의 동시다발적 FTA와 FTA 중심국가(hub) 내지 FTA 네트워크 구축이란 목표 아래 세계 주요 국가(지역)와의 FTA협상을 추진한 결과 세계 52개국과 15개의 FTA를 발효시키는 양적 성과를 거두었다.

한편, 2008년 세계경제위기 이후 FTA 흐름에 다소 변화가 발생하였다. 기존 양자 FTA의 증가세가 주춤하는 사이 세계 주요 경제권을 중심으로 다수의 국가가 참여하는 소위 메가(Mega) FTA가 부상하였다. 환태평양경제동반자협정(TPP)을 비롯하여 미국과 EU간 FTA인 범대서양무역투자동반자협정(TTIP), 그리고 아시아관 TPP라고 할 수 있는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)이 그것이다. 우리나라도 메가 FTA의 흐름에 편승하여 한-중-일 FTA를 비롯하여 RCEP협상에 적극 참여하고 있다.

2008년 이후 새롭게 부상한 메가 FTA의 이면에는 양자 FTA 확산에 따른 이른바 스파게티볼 효과의 극복이라는 점과 함께 글로벌 가치사슬의 심화에 따른 대처, 그리고 새롭게 대두된 신무역이슈(예; 전자상거래 등)에 대한 자연스러운 대응이 자리하고 있다. 이에 따라 양자 FTA의 모순을 극복하는 과정에서 나타난 FTA의 다자화 현상은 향후에도 계속될 것으로 보인다.

세계적인 FTA의 확산 속에서 WTO/DDA협상도 나름 부분적인 성과를 거두었다. 2008년 12월엔 비록 합의를 도출하지는 못했지만 그 때까지의 논의를 집대성한 세부원칙 4차 수정안이 배포되었다. 이후 2013년과 2015년엔 발리 각료회의와 나이로비 각료회의를 통해 농산물 TRQ 관리 및 농산물 수출경쟁에 대한 합의가 도출되기도 하였다.

우리나라 입장에서 볼 때도 이 시기에 동시다발적 FTA 추진 이외 국민적 저항을 불러일으켰던 광우병 쇠고기 검역문제가 발생했으며, WTO 출범 이후 20년간 관세화가 유예되어온 쌀이 2015년부터 관세화가 되는 역사적 사건이 있었다.

이렇게 본다면 농업부문 입장에서 지난 10여 년간은 이전과 비교할 수 없을 정도의 급속한 시장개방 확대시기로 볼 수 있다. FTA를 통해 주곡인 쌀을 제외한 대부분의 농산물 관세는 시기의 차이는 있을지언정 결국 철폐될 예정이며, 쌀 역시 기존 관세조차 확정되지 않은 수입제한 조치 상태에서 관세로만 국경을 보호하는 관세화시대를 맞이하게 되었다. 이에 따라 FTA 상대국과의 교역이 농산물 전체 무역의 80%를 상회하는 시대가 열렸다. 이와 함께 광우병 파동을 통해 동물검역의 중요성이 온 국민의 마음속에 자리 잡았다.

여기서는 이러한 세계적인 FTA 확산시대에 우리나라 농업이 어떻게 대처해 왔

는지를 개괄한다. 2005년부터 우리나라가 체결한 FTA별로 협상경위와 주요 협상내용을 정리하고 주요 FTA별 시장개방 수준을 비교하여 농업부문 입장에서 그 의의를 모색한다. 아울러 그 사이에 있었던 DDA협상의 주요내용을 정리하고 광우병 쇠고기 검역문제와 쌀 관세화 과정을 개괄해 본다.

2. 동시다발적 양자 및 메가 FTA의 추진

2.1. 2009년까지의 동시다발적 양자 FTA 추진

2.1.1. 싱가포르, EFTA, 아세안과의 순차 FTA

우리나라 최초의 FTA인 칠레와의 FTA협상을 어렵게 타결시키고 많은 갈등 속에 한-칠레 FTA를 발효시킨 정부는 이후 본격적인 동시 다발적 FTA를 추진해 나갔다. 미국, EU 등 거대 선진 경제권과의 FTA 체결을 위해 EFTA, 캐나다, 멕시코 등 우선 주변국과의 FTA를 추진해 나가되, 빠른 성장이 예상되던 아시아시장 확보를 위해 오래 전부터 거론되던 싱가포르, 아세안, 인도와의 FTA도 병행해 추진하기로 하였다. 다만 한-칠레 FTA의 경험을 거울삼아 가급적 농산물 개방에 따른 피해가 적은 국가를 우선 대상으로 삼았다.

한-싱가포르 FTA는 이러한 면에서 적격이었다. 우리나라는 싱가포르와의 FTA를 통해 협상 경험을 쌓는 한편, 동아시아의 무역센터이자 세계적 물류, 금융 및 국제 비즈니스의 거점으로서 싱가포르의 지리·경제적 이점을 활용하여 동남아 진출의 교두보로서 활용을 기대할 수 있었기 때문이었다. 특히 싱가포르는 도시국가로 제조업은 거의 없으며 농업도 우회수출 가능성만 조심하면 농산물 수입 가능성도 없어 농업계의 반발도 누그러뜨릴 수 있었다.

이에 한-칠레 FTA협상이 타결되자 2002년 11월 곧 이어 한-싱가포르 FTA체결을 위한 산관학 공동연구를 시작하였다. 1년여의 산관학 공동연구를 거쳐 2004년 1월 싱가포르에서 제1차 협상이 개최되었다. 같은 해 10월까지 5차례의 협상을 마쳤으며 2004년 11월 아세안+3 정상회의를 계기로 양측은 실질 타결을 선언하였다. 이후 2005년 8월 정식서명과 2005년 12월 국회비준을 거쳐 2006년 3월 한-싱가포르 FTA가 발효되었다. 2년 2개월 만에 협상 개시에서 발효까지 모두 마무리된 빠른 진행이었다.

<표 6-1> 우리나라의 FTA 추진 흐름(2004~2016)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
한-칠레	발효											
한-싱가포르	본협상	타결	발효									
한-EFTA	공동연구	본협상	발효									
한-아세안	공동연구	본협상	타결	발효								
한-인도		공동연구	본협상			타결		발효				
한-EU			예비협의	본협상		타결		발효				
한-페루				공동연구		본협상	타결	발효				
한-미국		실무협의	본협상	타결			추가협상		발효			
한-터키					공동연구		본협상		타결	발효		
한-호주				공동연구		본협상				타결	발효	
한-캐나다		예비협상	본협상							본협상	타결	발효
한-중국		공동연구/예비협의					산관학		본협상		타결	발효
한-뉴질랜드				공동/예비협의		본협상					타결	발효
한-베트남							공동연구		본협상		타결	발효
한-콜롬비아						공동연구	본협상		타결			
한-중-일	민간공동연구						산관학		본협상			
한-RCEP										본협상		
한-중미6							공동연구					본협상
한-멕시코	공동연구		본협상									
한-일	본협상				재개를 위한 실무 논의							
한-GCC					공동연구	본협상						

자료: www.fta.go.kr 자료를 보고 저자 정리

한-싱가포르 FTA 농업분야 양허를 보면 대부분의 민감품목이 관세철폐 대상에서 제외되었고(양허 제외율 33.3%) 또한 엄격한 원산지규정 확립을 통해 우회수입 가능성을 최소화한 것으로 평가되고 있다. 이에 따라 한-싱가포르 FTA는 국내 농업에 별다른 영향을 주지 못할 것으로 예상되었고, 자연 농업계의 관심도 크지 않았다. 한-싱가포르 FTA 타결에 이어 우리나라는 유럽자유무역지대(EFTA) 및 아세안과의 FTA협상을 병행 추진하였다. EFTA와의 FTA는 우리나라가 선진국과 추진하는 최초의 FTA이자 궁극적으로 유럽연합(EU)과의 FTA를 체결하기 위한 압박 겸 전초전과 같은 성격을 가지고 있었다.

반면 한-아세안 FTA는 궁극적으로 아세안시장의 확보를 위한 것이었다. 특히 일본과 중국이 다투어 아세안과의 FTA를 체결했기 때문에 우리나라로서도 자연스러운 대응의 일환이었다. 다만 한-아세안 FTA는 EFTA와 달리 열대농산물의 수입 가능성과 세계 최대 쌀 수출국인 태국과 베트남으로부터의 쌀 시장개방 요구가 예상되었기 때문에 우리나라로서는 다소 신경이 쓰이는 협상이었다.

EFTA와의 FTA협상은 2004년 5월 OECD 연례 통상장관회담시 양측의 통상장관들이 FTA 공동연구를 추진하기로 합의한데서 출발한다. 공동연구 이후 2005년 초부터 1차 협상이 시작되어 같은 해 7월까지의 총 4차례의 협상을 거쳐 조기에 협상이 타결되었다. 2005년 9월 가서명을 하였고 정식서명은 2005년 12월 WTO 홍콩 각료회의를 계기로 이루어졌다. 이후 국회비준을 거쳐 2006년 9월 1일 한-EFTA FTA가 발효되었다. EFTA와의 FTA 역시 국내 농업계의 큰 주목을 받지 못했다. 이는 EFTA도 농산물 개방에 민감해 협상 초기부터 농산물에 대한 민감성을 고려하기 위해 농산물을 기본 농산물과 가공 농산물로 나누고, 기본 농산물은 별도 양자협상을 통해 상당 수준의 융통성을 확보하기로 했기 때문이었다.

이에 따라 총 1,451개 품목 가운데 쌀, 육류, 낙농품, 과실류, 양념류 등 국내 농업에 부정적 영향을 줄 수 있는 주요 품목은 대부분 양허대상에서 제외되었다(956개 품목, 전체 세번의 65.8%에 해당). 이에 따라 EFTA와의 FTA 역시 농업계에서는 별다른 불만이 없었다. 그러나 비농업계 일부에서는 이러한 FTA가 구조조정이 필요한 농업과 경제 전체에 도움이 될 수 있을까 하는 비판도 있었다.

한-아세안 FTA 시작은 2003년 10월 한-아세안 정상회의에서 FTA를 포함 포괄적 경제협력방안을 논의하기 위한 공동연구를 실시한다는 합의에 근거하고 있

다. 이에 2004년 한-아세안 FTA 추진 타당성에 대한 전문가그룹 공동연구가 개시되었고, 2004년 11월 한-아세안 정상회의에서 FTA협상 개시가 선언되었다. 제1차 협상은 2005년 2월 인도네시아 자카르타에서 열렸으며, 7차례의 협상을 거쳐 2005년 12월 한-아세안 통상장관회담에서 상품 자유화방식에 합의가 이루어졌다.¹ 태국은 이 합의에서 제외되었는데 이는 자국의 핵심 수출품인 쌀이 양허대상에서 제외될 수 있었기 때문이었다.²

상품자유화방식에 합의를 도출한 이후 협상은 빠르게 진행되어 2006년 4월 제 11차 협상에서 상품과 원산지규정을 포함한 상품무역협상이 타결되었고 2007년 6월 1일 우리나라를 포함한 일부 국가(싱가포르, 인도네시아, 말레이시아, 베트남, 미얀마)에서 상품협정이 발효되었다. 상품협상 타결 이후 후속 서비스와 투자협상이 이어져 2009년 서비스 및 투자협정이 일부 국가를 중심으로 발효되었다. 태국은 2010년 1월 1일부로 상품을 포함한 서비스와 투자 한-아세안 FTA에 서명, 전체를 발효시켰다.

한-아세안 FTA에서 상품양허는 전술한 바와 같이 기 합의된 자유화방식에 따라 일반품목군(세번의 90%)과 민감품목군(세번의 10%)으로 나누어 설정되었다. 민감품목군은 다시 일반민감품목과 초민감품목으로 구분해 초민감품목의 경우 품목기준 3%(HS 6단위 기준) 및 수입액 기준 3%까지 양허 제외도 가능하였다. 이에 따라 우리나라는 실제 양허협상에서 우리에게 허용된 200개(HS 6단위)의 초민감품목 대부분을 농수산물로 구성하였다. 이에 따라 한-아세안 FTA 역시 농업계의 반발은 거의 없었으며, 이후 국회비준과 발효도 순조롭게 이루어졌다.

1 한-아세안 FTA협상은 다른 FTA와 달리 상품자유화방식을 먼저 합의하고 이후 합의된 자유화방식에 따라 구체적인 양허협상을 하는 2단계 협상방식을 취했다. 이러한 2단계 협상방식은 중국과의 FTA 협상에 다시 응용되었다.

2 태국은 합의된 상품 자유화방식에 불만을 표명, 당시 상품무역협정에 서명하지 않았고 후속 서비스 및 투자협상이 끝나 발효에 이르는 2010년 1월 1일부로 상품 및 서비스, 투자협정에 서명해 모든 협정을 함께 발효시켰다. 태국이 상품 자유화 방식에 반대한 이유는 자유화방식에 우리나라가 요구한 양허제외 품목군이 포함되어 있었기 때문이다. 쌀의 최대 수출국인 태국으로서는 우리나라가 양허제외 품목군을 이용하여 쌀을 자유화 대상에서 완전히 제외시킬 것임을 예상했고, 이에 항의하는 차원에서 상당기간 상품협정에 서명하지 않았다.

21.2. 캐나다, 멕시코, 인도와의 동시다발 FTA

우리나라는 아세안과의 FTA협상을 하면서도 동시에 멕시코, 캐나다와도 FTA협상 개시를 위한 전문가회의 및 예비협의를 병행하였다. 캐나다와 멕시코는 우리나라의 주요 시장이지만 다른 한편 NAFTA 회원국으로 이들 국가와의 FTA를 통해 궁극적으로 미국을 압박, 우리와의 FTA에 나서게 하려는 포석의 의미도 있었다. 이와 함께 서남아시아의 교두보로서 그 동안 FTA를 타진해 오던 인도와의 FTA를 위한 공동연구도 함께 추진하였다.

먼저 시동을 건 것은 캐나다와의 FTA협상이었다. 2005년부터 FTA추진을 위해 정부간 예비협의를 해오던 양측은 2005년 7월 FTA 협상 출범에 합의하고 같은 달에 제1차 협상을 개시하였다. 이후 2009년 1월까지 13차례의 협상과 분야별 회의를 통해 협상타결이 가시화되었다. 그러나 2008년의 세계적인 금융위기와 우리나라의 캐나다산 쇠고기 수입제한 조치에 대한 캐나다의 WTO 제소(2009년 4월) 등으로 협상이 중단되었다. 이후 쇠고기문제가 해결되면서 2013년 1월 비공식협상을 통해 협상이 재개되어 2014년 3월 협상타결이 선언되었다. 캐나다와의 FTA는 2008년 세계 금융위기 및 캐나다의 쇠고기 관련 WTO의 제소가 없었더라면 사실 2009년에 타결될 수 있을 정도로 그 당시에 상당부분 타협이 이루어진 상태였다.

캐나다의 FTA에서 농업부문은 축산물과 일부 곡물의 수입을 우려하였으며, 특히 캐나다가 한-미 FTA 수준으로의 개방을 요구해 이를 방어하느라 최종 타협에 어려움을 겪었다. 다행히 쌀, 분유, 치즈, 감귤, 사과(후지), 배(동양배), 고추, 마늘, 양파, 인삼 등 주요 민감 농산물이 양허에서 제외되었으나(품목수 기준 211개, 전체의 14.1%), 캐나다 관심품목인 축산물은 미국과 유사한 수준으로 시장개방을 허용하였다.

멕시코와의 협상도 빠르게 전개되었다. 2004년 4월부터 시작된 FTA 추진을 위한 양측 전문가그룹 회의를 거쳐 2005년 9월 양측의 정상회담에서 한-멕시코 전략적경제보완협정(SECA: Strategical Economic Complementation Agreement)을 추진하기로 합의하고 2006년 2월 서울에서 제1차 협상이 개최되었다. 그러나 3차 협상(2006년 6월) 이후 양허 범위에 대한 양국의 입장이 대립되어 협상이 중단되었다. 우리나라는 공산품 및 일부 농산물을 포함한 양허안을 제시한 반면 멕시코는 공산품의 일부만을 양허안으로 제시하여 우리의 기대와 큰 차이를 보였다.

이후 2007년에 멕시코가 SECA대신 높은 수준의 FTA로 바꾸어 추진하기를 희망하여 양국은 2007년 12월 1차 FTA협상을 개시하였다. 그러나 한-멕시코 FTA협상도 2차 협상(2008년 6월) 이후 중단되었다. 당시 우리나라와 유사하게 동시다발적 FTA를 추진해 왔던 멕시코가 FTA협상을 중단하게 된 이면에는 경제상황의 악화로 인해 FTA추진이 국내에서 강한 반발에 직면했다는 점과 업계의 반발 때문이었다. 특히, 일본과의 FTA를 통해 멕시코에 진출한 일본계 자동차업계가 한국과의 FTA 추진에 적극 반대하고 있는 것으로 알려졌다. 2012년 6월 양국의 정상회담을 계기로 FTA협상을 재개하기로 했으나 아직까지 구체적인 일정을 잡지 못하고 있다.

이에 반해 인도와의 FTA는 출발은 상대적으로 늦었으나 대신 최종 발효는 가장 빨랐다. 양국간 FTA 논의는 2004년 10월 당시 노무현 대통령의 인도 국빈방문을 계기로 시작되었고, 2005년 5차례 공동연구를 거쳐 2006년 2월 한-인도 포괄적경제동반자협정(CEPA: Comprehensive Economic Partnership Agreement)이 공식 개시되었다. 인도는 우리와의 FTA로 인해 자국 제조업이 부정적 영향을 받을 것을 우려해 공산품 시장개방에 주저하였고, 결국 FTA라는 이름 대신 협력을 중시하는 의미의 CEPA를 사용하게 되었다.

인도와의 CEPA협상은 2006년 3월에 1차 협상이 개시된 이후 15차례의 협상(3차례의 회기간 회의 포함)을 거쳐 2008년 9월 제12차 협상(차관급)에서 실질 타결에 이르렀다. 2009년 8월 정식서명을 거쳐 2010년 1월 발효되었다.

인도와의 협상은 인도가 농산물 수출에 큰 관심을 보이고 있어 쉽지 않을 것으로 예상되었다. 그러나 인도는 공산품은 물론 농산물에서도 급격한 개방을 꺼려 농업부문 양허는 그 때까지 우리나라가 체결한 기존 FTA 가운데 가장 낮은 수준으로 타결되었다. 이에 따라 한-인도 CEPA 역시 농업계의 관심을 받지 못하였다. 당연히 전반적으로 낮은 양허수준으로 인해 사실상 FTA를 체결한 의미가 없다는 비농업부문의 비판도 뒤따랐다.

2.1.3. 미국과의 FTA

2006년에 시작된 한-미 FTA는 협상개시 이전부터 많은 논란에 휩싸였다. 대표적인 것이 소위 4대 선결조건 문제였다. 우리나라는 미국과의 FTA 추진을 위

하여 2003년부터 여러 차례의 실무 논의를 추진해 왔다. 2005년에도 2월부터 3차례에 걸친 사전실무회의를 통해 2005년 9월 우리나라 등 4개국이 미국의 FTA 우선협상 대상국으로 선정되었다. 이후 수차례의 한-미 통상장관회담이 있었는데, 모두가 한-미 FTA협상 개시가 핵심이었다. 이 과정에서 스크린쿼터 축소, 쇠고기수입 재개, 자동차 배출가스 기준완화, 의약품 약가산정 등과 관련하여 소위 한-미 FTA 4대 선결조건 문제가 불거졌고 이에 따라 한-미 FTA는 협상도 시작하기 전에 미국이 원하는 것을 다 들어주었다는 국내반발에 직면하게 되었다.

농업계의 반발 또한 한-미 FTA 협상개시 이전부터 매우 격렬했다. DDA협상에서 관세를 감축하는 것조차 국내 농업계의 반발이 심한 마당에 농업 초강대국인 미국과 수입관세를 완전히 철폐하는 FTA협상을 시작하겠다는 발상 자체를 농업계는 이해하기 힘들었다. 이로 인해 우리 농업이 남아나지 않을 것이라고 주장하며 한-미 FTA 추진에 결사적으로 반대하였다. 물론 이러한 반대에는 세계 최대의 자본주의 국가인 미국과 그를 중심으로 한 세계화에 반감을 지닌 그룹들의 정치적·이념적 반발도 한 몫을 하였다.

한-미 FTA는 공식협상 이전 두 차례의 비공식 사전협의를 거쳐 협상 진행방식에 대한 양측의 의견조율을 거친 후 2006년 6월 제1차 협상이 워싱턴에서 개최되었다. 이후 1년여 동안 8차례의 공식협상과 통상장관회의를 거쳐 2007년 4월 2일 협상타결이 선언되었다.

한-미 FTA 협상 결과 농업부문의 양허는 가히 역사적이라고 볼 수 있다. 물론 협상 시작 전부터 '예외없는 관세철폐'를 추구해 온 미국과의 협상이었기 때문에 대폭적인 시장개방이 불가피할 것으로 예상되었다. 그러나 실제 결과는 예상을 뛰어 넘는 수준으로 우리나라가 체결한 그 어떤 FTA 보다 관세철폐 수준이 높았다. 뿐만 아니라 한-미 FTA 이후에 발효된 다른 FTA 들보다도 시장개방 수준이 높아 결국 한-미 FTA로 인해 우리나라 농업은 전무후무한 시장개방을 단행한 셈이 되었다.³

물론 협상 과정에서 미국의 과상적인 완전개방 요구를 막아내면서 주요 품목의 관세철폐기간을 최대한 확보한 점은 충분히 평가되어야 할 것이다. 특히 미국

3 물론 한-EU FTA와 유사한 수준으로 볼 수 있으나, 교역수준에서 미국이 EU를 훨씬 능가하기 때문에 같은 관세철폐 수준이라도 그 영향은 미국이 상대적으로 크다.

의 관심품목과 우리나라의 핵심품목이 실질적으로 다른 점에 착안하여 세번 분리를 통하여 상호 이해를 조화시킨 점은 높이 평가할 수 있다.⁴ 또한 이전 FTA에 비하여 한층 복잡해진 양허의 종류를 볼 때 관세철폐 시한을 늦추려는 노력도 이해될 수 있다. 그럼에도 불구하고 쌀을 제외한 모든 농산물이 양허대상에 포함되어 전체 농산물의 98%에 해당하는 품목이 최장 20년 이내 관세를 철폐하게 되었다는 점은 그 동안 UR협상에서 평균 24% 관세를 감축해 온 점과 기존의 모든 FTA에서 주요 농산물은 대부분 관세철폐에서 제외되어 예외로 인정받았다는 점 등을 비교할 때 농업계가 수용하기 어려운 대폭적인 개방이 아닐 수 없었다.

한편, 한-미 FTA는 양측의 비준이 늦어지면서 추가 협상을 하게 되어 절대로 추가 협상은 없다는 정부의 설명을 무색하게 만들었다. 비록 자동차 등 제한된 범위내의 추가 협상이었지만, 정식서명이 끝난 협상을 다시하게 되었다는 점에서 미국의 일방적인 통상압력과 냉엄한 국제 정치경제 현실 속에서 우리나라의 위치를 재확인할 수 있었던 사례로 볼 수 있을 것이다.

2.14. 유럽연합(EU)과의 FTA

한-미 FTA협상이 타결되자 기다렸다는 듯 그 동안 예비협의를 계속해 오던 EU와의 FTA협상이 개시되었다. 당시 EU는 27개국으로 이루어진 세계 최대 선진 경제권으로 우리나라와 교역 규모 역시 중국 다음으로 커 우리나라의 주요 FTA 대상지역이었다. 특히 미국과의 FTA협상을 타결시켰기 때문에 EU와의 FTA 체결은 동아시아 국가 최초로 아시아, 북미, 유럽대륙의 선진국과 신흥개도국을 모두 연결하는 FTA 허브로서 우리나라의 부상을 알리는 신호이기도 하였다.

한-EU FTA협상은 2006년 5월 한-EU 통상장관회담에서 양측 간 FTA 예비협의 개최에 합의한 이후 2007년 5월 제1차 협상이 서울에서 개최되었다. 이후 2009년 3월까지 총 8차례의 공식협상을 거쳐 같은 해 7월 한-스웨덴 정상회의를 통해 한-EU FTA가 사실상 타결되었다. 이후 한-EU FTA는 2010년 10월 정식서명과 국회 비준을 거쳐 2011년 7월 잠정 발효되었다.

4 이러한 세번 분리는 추후 FTA협상에서도 적절히 응용되었다.

한-EU FTA 협상에서 농업분야의 쟁점은 축산 및 낙농분야였다. EU는 전통적인 축산 및 낙농 강국으로 협상 초기부터 EU는 그들의 관심품목에 대해 한-미 FTA와 동등한 수준의 양허보장을 요구하였다. 우리나라는 냉동 삼겹살 등은 우리 시장에서 EU의 축산물이 미국보다 경쟁력이 앞선다고 판단하여 미국과의 차별화에 총력을 쏟으면서 양측의 농업여건 상이성을 들어 불균형, 비대칭 양허가 될 수밖에 없다는 점을 강조하였다. 그 결과 최종적으로 핵심 쟁점이었던 냉동 돼지고기, 특히 냉동 삼겹살은 미국과의 차별화에 성공하였다. 그러나 냉장 돼지고기 일부와 낙농품의 관세철폐 기간은 대부분 EU의 요구대로 미국과 동일한 수준의 양허가 제공되었다.

한-EU FTA 역시 농업분야 양허 제외는 쌀 1개 품목으로 전반적인 양허수준은 한-미 FTA와 유사하나 현행 관세를 유지하는 품목이 한-미 FTA보다 많아 굳이 한-미 FTA와 비교하자면 다소 보수적이라고 할 수 있다. 그러나 한-미 FTA나 한-EU FTA 모두 양허율이 99%로서 기존의 어떤 FTA보다 관세철폐율이 높으며, 이에 따라 한-EU FTA는 농업계 특히 축산업계의 강한 반발을 불러왔다.

2.15. 페루, 터키와의 FTA

페루와의 FTA협상은 칠레 이외 제2의 남미 교두보를 만든다는 목적 이외 양국간 자원협력 확대가 주목적이었다.⁵ 또한 칠레와 달리 페루는 농산물 수출강국이 아니어서 농업계의 관심도 상대적으로 적었다. FTA 논의는 2005년 APEC 정상회담을 계기로 톨레도(Toledo) 페루 대통령이 FTA를 제안한 데서 출발한다. 이에 2007~08년에 걸쳐 공동연구가 추진되었고, 2009년 3월 제1차 협상이 서울에서 개최되었다. 이후 같은 해 9월까지 총 4차례의 협상이 계속되었으며, 2010년 8월 페루에서 열린 제5차 협상 직후 협상타결이 선언되었고, 2011년 3월 정식서명을 거쳐 2011년 8월 발효되었다.

농산물 양허는 쌀, 쇠고기, 분유, 고추, 마늘, 양파, 사과, 배, 감귤 등 107개 품목을 양허에서 제외시키거나 현행 관세를 유지하는 것으로 되었으며, 양국간 농산물 교역액이 미미하여 국내 농업에 주는 영향은 거의 없을 것으로 예상되었고, 농업계의 관심도 크지 않았다.

⁵ 페루는 은, 아연, 주석, 금 등에서 매장량 세계 1~5위의 세계적인 광물자원국가이다.

터키는 유럽과 아시아, 중동을 연결하는 지정학적 요충지로서 이슬람권 및 중동시장 진출의 관문이자 아프리카의 교두보 역할도 수행하고 있다. 한편 터키는 1995년 EU와 관세동맹을 체결한 관계로 우리나라가 EU와의 FTA를 타결하자 서둘러 우리나라와의 FTA 체결을 희망하였다. 이는 우리나라 제품이 EU를 거쳐 무관세로 터키에 수입되는 반면, 터키산 제품은 우리나라 수입시 특혜관세 적용이 어려워 터키가 우리나라에게 일방적으로 수입관세를 철폐한 상황이 발생했기 때문이었다. 이에 2009년 FTA 공동연구가 종료되고 2010년 4월 제1차 협상이 터키에서 열렸다. 양국은 2012년 3월까지 4차례의 협상을 통해 2012년 8월 상품무역협정에 정식서명하였다. 한-터키 FTA는 국회비준을 거쳐 2013년 5월 1일 발효되었다.

한-터키 FTA 역시 농업계는 별다른 관심을 두지 않았다. 이는 농산물 양허와 관련하여 쌀 등 주요 품목 대부분을 양허에서 제외하였으며(704개, 전체 세번의 40.7%), 그나마 나머지 품목도 철폐가 아닌 부분감축이나 장기관세철폐로 설정되었기 때문이다.

2.1.6. 호주, 뉴질랜드와의 FTA

호주와의 FTA는 2006년 양국간 FTA 타당성 조사를 통해 2007년까지 공동연구를 종료하자 한-호주 정상회담까지 거슬러 올라간다. 이후 2008년까지 민간 공동연구가 계속되었으며, 2009년 3월 양국의 정상회담을 통해 FTA협상 개시에 합의가 이루어졌다. 제1차 협상은 2009년 5월 호주에서 열렸으며, 2010년 5월까지의 5차례 협상을 통해 양측은 상당한 의견접근을 보았다.

그러나 이후 양국의 정권교체 등으로 협상이 중단되다가 2013년 10월 APEC 정상회담을 계기로 재개 논의가 이어져 11월 제6차 협상이 서울에서 열렸다. 정권교체가 협상 중단의 원인이지만 투자자-국가간 분쟁해결(ISD)제도와 쇄고기 시장개방 수준에 대한 양국의 입장 차이도 협상 중단의 원인이었다. 결국 호주측에서 ISD 수용의사를 밝히면서 협상이 재개되었고 2013년 12월 발리 WTO 각료회의를 계기로 양국은 통상장관회담을 통해 실질적 타결을 선언하였다. 한-호주 FTA는 2014년 4월 정식서명을 거쳐 2014년 12월 발효되었다.

뉴질랜드와의 FTA는 호주와 인접국인 관계로 양국간 정상회담 등이 호주와 같

은 시기에 이루어졌다. 이에 따라 FTA협상도 사실상 한-호주 FTA와 유사하게 전개되었다. 2007년 민간공동연구가 있었으며, 2008년에는 정부간 예비협의를 거쳐 호주와 마찬가지로 2009년 3월 한-뉴질랜드 FTA협상 개시가 선언되었다. 2009년 6월 제1차 협상이 서울에서 개시되었으며, 2010년 5월까지 4차례 협상을 통해 이견차이를 좁혔다. 그러나 호주와의 FTA가 중단되자 뉴질랜드와의 FTA도 같이 교착상태로 빠졌고, 협상 재개도 호주를 따라 2014년 2월 이루어져 제9차 협상(2014년 10월)을 끝으로 같은 11월에 협상이 타결되었다. 이후 한-뉴질랜드 FTA는 2015년 3월 정식서명과 11월 국회비준을 거쳐 12월 20일 발효되었다.

호주 및 뉴질랜드와의 FTA에서 농산물 양허는 비교적 높은 수준에서 이루어졌다. 물론 쌀 등 핵심 농산물의 양허 제외를 확보했으나 호주 및 뉴질랜드의 관심품목인 쇠고기 등 축산물과 낙농품은 호주 및 뉴질랜드의 입장이 상당 부분 반영되어 한-미 FTA 및 한-EU FTA와 유사한 수준으로 확정되었다.

호주와의 FTA에서 쌀, 분유, 냉동 삼겹살 등 민감농산물 158개는 양허에서 제외시켰으나, 호주의 관심품목인 쇠고기는 한-미 FTA 수준인 15년 관세철폐가 되었다. 뉴질랜드와의 FTA에서도 쌀, 천연꿀, 사과, 배, 고추, 마늘 등 주요 민감품목 199개를 양허에서 제외했으나, 뉴질랜드의 관심 품목인 축산물과 낙농품, 키위(6년) 등은 한-미 FTA 수준이었다.

2.2. 2010년부터의 양자 및 메가 FTA 추진

2008~2009년 세계 금융위기를 계기로 그 때까지 빠른 속도로 확산되어 온 양자 FTA의 확산 속도가 현저히 떨어졌다. 이와 동시에 TPP, RCEP, TTIP, 한-중-일 FTA 등 다자 내지는 메가(mega) FTA가 출현하였다. 이러한 메가 FTA는 RCEP을 제외하고는 모두 선진국들이 주도하고 있다는 특징을 가지고 있다. 사실 지금까지 거대 선진국끼리의 FTA는 암묵적으로 자제되어 왔다.

이는 그 배타적인 영향력이 너무 크기 때문인 것으로 추측된다. 그러나 글로벌 금융위기가 발생하고 세계 경제가 침체하면서 선진국 경제도 어려움을 겪자 선진국끼리 자신들의 이익에 부합하는 지역경제 블록화를 추구하게 되었다. 메가 FTA도 이러한 움직임과 무관하지 하지 않다.

이러한 메가 FTA 확산 배경으로 DDA라는 다자협상의 교착 이외 기존 양자 FTA가 갖는 한계와 신무역 이슈의 등장, 세계 경제에서 선진국들의 기득권 유지 등을 생각해 볼 수 있다. 양자 FTA가 늘어날수록 양자 FTA의 배타적 특혜 이익은 감소하는 대신 복잡한 원산지 규정 등으로 인해 거래 및 행정비용은 증가한다. 글로벌 가치사슬의 확산 심화도 양자 FTA의 다자화를 요구하고 있다. 2000년대 들어 무역 및 투자 자유화가 확대되면서 국제생산 및 거래활동에서 국가간 상호 의존성이 높아졌다. 자연히 글로벌 가치사슬에 있는 국가끼리의 무역에 관세를 철폐해야 한다는 요구와 함께 가치사슬상에 있는 모든 국가에 적용될 공통의 무역규범이 필요했고 이는 자연스럽게 다자 FTA로 발전되었다.

양자 FTA 중심의 동시다발적 FTA를 추진해 온 우리나라로서는 메가 FTA 가입이 기존 양자 FTA의 배타적 이익을 감소시킬 우려가 있었다. 이에 TPP 등 메가 FTA 흐름을 주시하면서 2003년부터 민간공동연구를 계속해 온 한-중-일 3국간 FTA를 우선 추진하였다. 아울러 아세안 및 한-중-일 3국간의 협력 강화 차원에서 논의해 오던 동아시아 FTA를 중국과 함께 추진하면서 RCEP에 참여하는 한편 TPP 가입을 저울질하고 있었다.

이와 함께 우리나라는 중국과의 양자 FTA 협상을 추진하였다. 미국 및 EU와 FTA를 발효시킨 우리나라로서는 최대 무역상대국으로 부상한 중국과의 FTA를 무시할 수 없었다. 특히 2005년부터 한-중 FTA를 추진하기 위해 양국에서 민간 공동연구, 산관학 공동연구 등을 추진하여 한-중 FTA추진 건의가 도출된 상황에서 양국간 FTA 개시를 더 이상 미룰 명분도 마땅치 않았다. 그러나 농업에서 상당한 피해가 우려되는 중국과의 FTA를 대책 없이 추진하기도 어려웠다. 특히 농업계의 반발을 누그러뜨릴만한 민감성 고려방안을 사전에 확보할 필요가 있었다.

2.2.1. 중국과의 FTA

한-중 FTA는 2004년 11월 아세안+3 경제장관회담을 계기로 열린 양국간 통상 장관회담에서 합의한 FTA 민간공동연구(2005~06)가 출발이다. 민간공동연구에 이어 산관학 공동연구가 2007년 3월부터 2010년 5월까지 이어졌다. 산관학 공동연구가 이처럼 오랜 기간 계속된 것은 양국이 농업 등 민감분야 보호방안을 놓고 견해차를 좁히지 못했기 때문이었다. 그러다 2010년 5월 한-중 정상회담

을 계기로 민감성 처리방안에 대한 문안 타협에 성공하면서 최종보고서가 채택됨으로써 산관학 연구가 종료될 수 있었다.⁶

산관학 연구 종료의 중요한 것은 그것이 FTA협상 개시를 위한 사전단계 종료를 의미하기 때문이었다. 이후 우리나라는 국내 관련절차의 지연을 핑계로 협상개시를 미루고 있다가 2012년 1월 한-중 정상회담시 협상개시를 합의하였다. 이에 따라 2012년 5월 한-중 통상장관회담에서 공식 FTA협상 개시가 선언되었고, 곧 바로 1차 협상이 베이징에서 개최되었다.

한-중 FTA협상은 한-아세안 FTA와 유사하게 2단계로 추진되었다. 1단계는 양허방법을 협상하였으며, 7차례의 협상 끝에 2013년 9월 1단계 모델리티 협상이 타결되었다. 이후 2013년 11월부터 2단계 협상이 시작되어 2014년 11월 한-중 정상회담을 계기로 최종 협상타결이 선언되었다. 이후 2015년 6월 정식서명과 11월 국회비준을 거쳐 12월 20일 발효되었다.

2단계 협상방식을 취한 한-중 FTA의 농업분야 양허수준은 당초 예상대로 매우 보수적이었다. 총 1,611개 세번중 약 36%인 581개 세번이 초민감품목으로 지정되었고, 이 중 93%(541개 세번)가 양허에서 제외되었다. 품목수 기준으로 한-중 FTA 자유화율은 64%에 불과해 우리나라가 체결한 FTA중 인도나 EFTA를 제외하고 가장 낮은 수준으로 평가되고 있다. 이에 따라 당초 큰 피해가 우려되었던 한-중 FTA는 주요 핵심 농산물을 대부분 관세철폐 대상에서 제외시켜 국내 농업에 주는 영향은 상당히 제한적일 것으로 추정되었다.

2.2.2. 콜롬비아, 베트남과의 FTA

콜롬비아는 대서양과 태평양에 걸쳐 북중미와 남미를 연결하는 전략적 교두보로서의 역할을 할 수 있고 또 페루와 같이 자원부국으로서 우리나라는 양자 FTA를 통해 내수시장 확보, 특히 에너지·자원개발에서의 협력을 추구하였다.

한-콜롬비아 FTA는 2008년 7월 콜롬비아가 FTA체결 검토 요청을 한데서 시작되어 2009년 12월 공식협상이 개시되었다. 2012년 6월까지 총 7차례의 협상을 통해 이견을 좁힌 다음 협상 타결이 선언되었고, 우리나라는 2013년 2월 한-콜

⁶ 산관학 공동연구보고서에 민감성 처리방안에 대해 “한중 양국간 민감성 문제는 적절한 패키지 방안을 마련하여 해결한다”는 문안으로 합의했다.

롬비아 FTA협정문을 정식 서명한 이후 2014년 4월 국회비준을 완료했다. 그러나 콜롬비아는 국내 처리과정에서 FTA 일부내용이 위헌시비에 말려 비준이 지체되다가 2016년 7월 발효되었다.

한-페루 FTA와 같이 한-콜롬비아 FTA에서도 농업분야 양허는 매우 보수적으로 151개 핵심 농산물을 양허에서 제외시켰으며, 583개 품목을 10년 이상의 장기 관세철폐 대상으로 확정하였다. 양국의 농산물 교역실적이 미미하고 콜롬비아 주종 수출품이 커피와 그 조제품, 사탕수수 등으로 우리나라 농업과 직접 연관성이 적어 농업계의 관심도 적었다.

베트남과의 FTA는 베트남의 WTO 가입(2007년)으로 인해 베트남의 실행관세가 이미 발효된 한-아세안 FTA 특혜관세보다 낮아 양자간 FTA를 통해 기존 한-아세안 FTA 수준보다 관세를 더 낮출 필요가 있다는 현실적인 요구에 의해 시작되었다. 2009년 10월 한-베트남 정상회의를 통해 공동작업반 설치 합의가 이루어지고, 이후 6차례의 공동작업반 회의를 통해 한-베트남 FTA 추진 필요성이 확인되어 2012년 8월 FTA협상 개시가 선언되었다.

한-베트남 FTA 공식협상은 2010년 9월 서울에서 개최되었으며, 2014년 12월까지 9차례 협상을 통해 12월 10일 양측이 협상 타결을 선언하였다. 2015년 5월 정식서명과 11월 국회비준을 거쳐 2015년 12월 20일 발효되었다. 한-베트남 FTA에서 농업분야 양허는 한-아세안 FTA 농산물양허를 기본 골격으로 하되, 일부 민감하지 않는 농산물 122개 세번을 추가 개방하는 수준에 그쳤다. 이에 따라 농업계는 별다른 관심을 보이지 않았다.

2.2.3. 한-중-일 FTA

한-중-일 3국은 1990년대 교역이 급격히 증가하면서 경제적으로 밀접한 관계를 형성해 왔다. 이러한 가운데 시작된 한-중-일 3국간 FTA는 역사가 길다. 2002년 11월 한-중-일 3국 정상회의에서 합의가 이루어져 2003~2009년 동안 민간공동연구가 계속되었다. 민간공동연구에 이어 한-중-일 FTA 산관학 공동연구가 이어졌다. 산관학 공동연구는 2011년 말까지 총 7차례의 회의가 개최되었으며, 2012년 5월 3국 정상회의에서 3국간 FTA 추진의 필요성이 보고되었다. 이에 2012년 11월 아세안+3 통상장관회담에서 한-중-일 FTA협상 개시가 선언되었다. 1차 협상은 2013년 3월 서울에서 개최되었고 이후 한-중-일 3국을 번갈아가며

협상이 개최되었으며, 2016년 6월 제10차 수석대표 협상이 열린 바 있다.

한-중-일 FTA는 서비스, 투자, 경쟁, 지적권 등을 포함하는 포괄적인 협상이나 정부조달, 전자상거래, 환경, 식품 등에 대해서는 여전히 그 포함 여부가 확정되지 않고 협상 중에 있다. 상품분야 양허는 단일 양허안을 원칙으로 하는데 합의가 도출되었으나, 구체적인 상품 자유화율에 대해서는 아직도 3국간 이견이 남아 있다. 한-중-일 FTA 관련 농산물 양허는 아직 양허협상을 하는 단계가 아니기 때문에 구체적인 윤곽이 드러나지는 않고 있다. 다만 이미 중국과 FTA 협상을 발효시킨 우리나라로서는 한-중-일 FTA의 양허수준이 한중 FTA 양허수준과 큰 차이가 나는 것을 원하지 않는 것으로 알려지고 있다. 중국의 입장도 우리와 크게 다르지 않은 가운데 TPP협상을 마무리한 일본은 큰 폭의 시장 개방을 추구하고 있어 3국간 입장조율이 여의치 않은 상황이다.

2.2.4. 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)

RCEP은 아세안 10개국이 주도하고 아세안과 개별 FTA를 체결한 6개국(한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도)이 참여하는 아시아 역내 광역 FTA로서 2011년 11월 아세안+3 정상회의에서 아세안 6개국이 RCEP을 제안하면서 시작되었다. 이후 일본과 중국이 RCEP을 지지하고 2012년 6월에 제1차 상품작업반회의가 개최되면서 RCEP 협상이 본격화되었다. RCEP 공식 1차 협상은 2013년 5월 브루나이에서 열렸으며, 2016년 10월까지 총 15차례 협상이 이어지고 있다.

RCEP 등장 이전까지 아시아지역의 광역 FTA 논의는 중국이 주도하던 동아시아 FTA(EAFTA: East Asia FTA)와 일본이 이끌었던 동아시아 포괄적경제동반자 협정(CEPEA: Comprehensive Economic Partnership of East Asia)이 있었다. EAFTA(ASEAN+3)는 아세안 10개국에 한-중-일 3국이 참여하는 형태로 2004년 중국의 제안으로 추진되었고, 우리나라도 2007년에 제2기 EAFTA 연구를 수행한 바 있다. CEPEA(ASEAN+6)는 2007년 일본이 주도한 동아시아 FTA로 아세안 10개국에 한-중-일 3개국, 그리고 다시 호주, 뉴질랜드, 인도가 더해져 16개국이 참여국으로 현재의 RCEP 구성멤버와 동일하다. 아세안은 두 논의의 타협안으로서 RCEP을 제시하였지만 구성측면에서 CEPEA의 후속판으로 볼 수 있고, 그에 따라 중국 및 우리나라의 RCEP에 대한 초기 반응은 긍정적이지 않았다.

RCEP은 TPP와 같이 포괄적인 협상을 지향하여 상품은 물론 서비스, 투자, 경제기술협력(전자상거래 포함), 지적권, 경쟁, 분쟁해결 등의 협상을 진행하고 있으나 합의 도출은 느린 편이며, 개방수준도 낮을 것으로 전망되고 있다. 즉, 경제발전의 정도와 개방수준이 상이한 16개국⁷이 참여하고 있다는 점에서 합의 도출에 많은 시간이 소요되고 있으며, 기술적으로도 단일 상품양허안이 거론되고 있어 높은 수준의 자유화를 어렵게 하는 요소이기도 하다.⁷ 아울러 경제발전 단계가 낮은 CLMV 국가들에⁸ 대한 특별대우 조항 등을 고려하면 RCEP이 시장개방보다는 개발도상국에 대한 동아시아 선진국의 경제협력을 강조하고 있는 것으로 볼 수 있다.

3. DDA의 부분 진전과 쇠고기 검역협상, 쌀 관세화

3.1. DDA 부분 진전

세계적으로 FTA가 급속히 확산되던 시기라고 해서 WTO/DDA협상이 완전히 멈춘 것은 아니다. 비록 2006년 일시 중단이라는 우여곡절을 겪기도 했으나 DDA협상도 발리 및 나이로비 각료회의를 통해 일부 진전을 보이는 성과가 도출되었다.

DDA 농업협상은 2007년부터 세부원칙에 대한 의장초안이 배포되었으며, 2008년 7월에 제네바에서 열린 소규모 각료회의에서는 농업과 NAMA 핵심 이슈에 대한 잠정 타협이 시도되기도 하였다. 또한 2008년 12월엔 그 때까지 논의를 집대성한 농산물 관세 및 보조감축에 대한 세부원칙 4차 의장수정안이 배포되기도 하였다. 이후 DDA협상은 2008년 세계 경제위기와 계속된 유로지역 금융위기 등으로 교착상태가 계속되다가 2011년부터 DDA 모든 이슈를 다루기보다 상대적으로 의견차가 적어 합의도출이 용이한 이슈를 중심으로 합의를 추구하는 소규모 패키지 방식이 도입되었다. 2013년과 2015년 발리 및 나이로비 각

7 단일 상품양허는 RCEP 16개 참여국 모두에게 공동으로 적용되는 양허안이기 때문에 그에 가능한 품목을 위주로 협상이 진행되어 높은 자유화율을 기대하기 어려운 특징을 가지고 있다.

8 CLMV란 캄보디아(Cambodia), 라오스(Lao PDR), 미얀마(Myanmar), 베트남(Viet Nam) 4개국을 의미한다. 이들 국가는 상대적으로 아세안 10개국 중 개발단계가 낮은 국가로 불리우는데 최근 베트남은 급속한 경제성장을 보이고 있다.

료회의를 통하여 TRQ관리 및 농산물 수출보조금에서 일부 합의를 도출한 것도 이러한 소규모 패키지 접근방식의 성과로 볼 수 있다.

이 시기에 주목할 점은 WTO에서 중국의 역할이 급부상했다는 점이다. 전통적으로 GATT/WTO체제의 발전에 주도적 역할을 수행해 온 EU가 경제위기로 DDA에 큰 관심을 기울이기 어려운 형편에서 중국은 명실상부하게 미국과 함께 DDA의 운명을 좌우하는 핵심 회원국으로 부상하였다. 핵심 이슈마다 미국 중심의 선진국과 중국, 인도를 중심으로 한 개도국들이 대립하면서 양측의 타협 없이는 DDA는 한 걸음도 전진하기 어려운 구도가 형성되었다.

2013년 12월 3~7일간 인도네시아 발리에서 열린 WTO 제9차 각료회의에서는 무역원활화 합의 이외, 농업에서 미소진 메커니즘을 도입한 TRQ 관리개선, 인도가 주장해 온 개도국 식량안보 목적 공공비축 보조의 잠정 인정(평화조항 적용), 허용대상 정책의 일부 추가 등이 합의되었다. 발리 각료회의는 지난 12년간 합의 도출에 실패해 오던 DDA협상에서 처음으로 소규모 합의를 도출했다는 점에서 다자통상체제의 신뢰를 잠정 회복하는 계기가 된 것으로 평가되었다.

2015년 12월 케냐에서 열린 나이로비 각료회의는 아프리카 대륙에서 처음 열리는 각료회의인 만큼 어떠한 식으로든 합의 도출의 필요성에 회원국이 공감하고 있었다. 이에 농산물 수출경쟁에서 합의가 도출되어 원칙적으로 선진국은 농산물 수출보조를 즉시 철폐하고 개도국도 2018년까지 농산물 수출보조를 완전 철폐하는 것으로 되었다. 그러나 나이로비 각료회의 최대 쟁점이었던 DDA 지속 여부는 결정된 내용이 없다. 미국 등 선진국들이 기존 방식의 DDA협상을 강력히 거부하고 있기 때문에 중장기적으로는 새로운 성격의 DDA(DDA 2.0)가 시작될 것으로 전망된다.

3.2. 쇠고기 검역협상

우리나라는 2003년 12월 미국내 광우병(BSE) 소 발견에 따라 미국산 쇠고기 및 소에 대한 수입중단 조치를 취하였다. 이후 미국은 BSE 관리를 강화하면서 2004년 말부터 교역상대국을 대상으로 미국산 쇠고기 수입재개를 요청하였다. 우리나라도 미국과의 협상을 통해 2006년 9월부터 30개월 미만 소에서 생산된 살코기에 한해 수입을 허용하기로 하였다. 그러나 수입재개과정에서 뼈 조각

검출 등으로 사실상 교역이 중단되자 양국의 갈등이 격화되었다.

2007년 5월 국제수역사무국(OIE) 총회에서 미국이 BSE 위험통제국 지위를 인정받자 미국은 국제기준에 근거해 연령과 부위에 관계없이 미국산 쇠고기의 전면수입을 다시 요청하였다. 우리나라는 2007년 5월부터 미국의 BSE위험관리제도 및 이행실태에 대한 독자적인 8단계 위험분석 절차를 진행하였다. 2007년 10월 6단계 절차인 한-미 전문가 기술협회가 개최되었으나, 미국의 모든 월령에서 생산된 모든 부위의 전면 수입 허용 주장과 우리의 OIE 기준 보다 강화된 위생조건 요구 주장이 대립되어 구체적 합의에 이르지 못하였다.

다만, 신정부 출범 직전 2007년 12월 관계부처 장관회의에서 1단계로 30개월 월령제한은 유지하고 기타 사항은 OIE 규정을 수용하되, 2단계로 OIE 기준완전 수용은 미국의 강화된 사료금지 조치 이행시점에 적용하는 것으로 하는 단계적 해결방안을 잠정 결정하였다.

이명박 정부 출범 이후 2008년 4월 서울에서 기술협회가 이루어져 우선 30개월 미만 소에서 생산된 뼈를 포함한 쇠고기 수입을 허용하되, 미국에서 강화된 사료금지 조치 공표시 30개월 이상 소에서 생산된 쇠고기로 확대하기로 합의되었다. 그러나 미국산 쇠고기 안전성에 대한 국민들의 우려가 급속도로 확산되고 촛불 시위 등 여론이 악화되자, 2008년 5월 한-미 통상장관 간 추가협의를 통해 2008년 6월 '미국산 쇠고기 및 쇠고기 제품 수입 위생조건'이 개정, 고시되었다. 이로써 30개월령 이상의 쇠고기가 수입되지 않도록 한국 QSA(Quality System Assessment, 품질체계평가) 프로그램을 운용하고, 수출작업장 관련 우리 정부의 검역권한을 강화하는 조건으로 미국산 쇠고기의 수입이 실질적으로 재개되었다.

광우병은 캐나다에서도 발병하였고 이에 우리나라는 2003년 캐나다산 쇠고기에 대해서도 수입을 금지하였다. 2007년 5월 캐나다도 미국과 마찬가지로 OIE 총회에서 BSE 위험통제국 지위를 인정받자 곧 바로 자국산 소 및 쇠고기 등에 대한 수입금지 해제를 공식 요청하였다. 우리나라는 캐나다산 쇠고기의 수입재개 여부를 검토하기 위해 위험분석 절차에 착수하였고 캐나다와 전문가 기술협의를 진행하였다. 그러던 중 2007년 12월과 2008년 2월 두 차례에 걸쳐 캐나다에서 BSE가 추가 발생하였고, 이에 따라 수입재개 절차가 지연되었다.

캐나다는 OIE가 정한 BSE 위험등급이 미국과 동일한데도 미국산 쇠고기는 적어도 검역규정상 30개월령 쇠고기까지 수입을 허용하고, 캐나다산 쇠고기는 이를 전면 금지하는 차별을 지적하였다. 특히 우리나라가 2008년에 BSE 추가 발생을 이유로 그동안 소극적으로 진행해온 기술협약마저 사실상 중단하자 캐나다는 더 이상 양자협상이 불가능하다고 판단해 2009년 4월 우리나라를 WTO에 제소하였다. 캐나다는 자국산 쇠고기에 대한 차별과 함께 수입금지 해제를 위해 국회심의를 받도록 하고 있는 가축전염병예방법을 제소 대상으로 하였다.

WTO 패널이 개시되자 우리나라는 가급적 패널 진행을 늦추는 것이 우리에게 유리하다는 판단하여 분쟁절차가 허용하고 있는 피소국의 모든 권리를 행사하면서 패널 진행을 최대한 지연시켰다. 이는 WTO 패널을 통한 문제해결이 오랜 시간을 필요로 한다는 점을 캐나다에 보이기 위한 목적으로 당시 캐나다는 가급적 빠른 해결을 원하고 있었다. 패널 대응과정에서 우리나라는 WTO 패널 대응이 용이하지 않음을 인식하고 양자협의를 통해 캐나다로 하여금 제소를 철회하는 방향으로 협상전략을 수립해 대응하였다. 캐나다 역시 우리나라에 빠른 쇠고기 수출재개를 원하고 있어 우리가 제시한 양자협약에 큰 관심을 보였다.

양자협약에서 우리나라는 검역중단과 수입중단의 개념 차이를 이용해 미국과 동일하게 30개월령 미만의 소에서 생산된 쇠고기만 수입하는 것으로 하되, 쇠고기 수출작업장은 우리 검역관의 현지 점검 등을 통해 승인하고, 향후 BSE 재발생시 검역중단 조치를 취하면서 국민건강 위해 여부를 판단하여 수입중단까지 가능하도록 하는 내용으로 캐나다와 합의를 이끌어냈다. 이에 2011년 6월 패널 중단 요청이 이루어지고 2012년 6월 상호 합의가 WTO에 정식 통보됨으로써 패널은 종료되었다.

3.3. 쌀 관세화 전환

2004년의 쌀 관세화 유예연장협상의 결과인 관세화 유예종료 시점 2014년이 다가오고 있었다. 쌀 관세화 전환과 관련하여 일부 농업계와 학계에서 쌀의 관세화 유예지속을 주장하였으나 정부는 유예기간 종료에 따른 의무이행, 국내외 쌀 수급 여건, 관세화 유예 연장시 추가 부담 등을 고려하여 국내 쌀 산업보호를 위해 관세화 유예보다 관세화 이행이 유리하다는 판단을 하였다. 이에 2014년 7월 18일 대외경제장관회의를 개최하고 지난 20년간 지속해온 쌀 관세화 유

예를 더 이상 연장하지 않고, 2015년 1월 1일부터 쌀을 관세화 할 것임을 발표하였다. 이후 쌀의 관세율 및 TRQ 관리방식을 검토하면서 쌀 관세화 검증 협상에 대비하였다.

마침내 정부는 2014년 9월 19일, 관세화 전환 이후 적용할 쌀의 관세를 513%로 최종 결정하고, 2015년 1월 1일부터 쌀을 관세화하기 위해 '관세율 등 WTO에 통보할 내용'과 관세화 이후 '농가소득안정 및 쌀산업 발전을 위한 대책'을 발표하였다. 쌀 관세율 513%는 WTO 농업협정의 부속서 5항에 규정된 관세상당치 계산 가이드라인에 따라 산출하였으며 국내가격은 대표 도매가격인 한국농수산식품유통공사(aT) 가격을, 국제가격으로는 인접국인 중국의 평균 수입가격을 사용하였다. 기준년도는 WTO 농업협정에 명시된 대로 1986~1988년을 적용하였다.

한편, 쌀에 대해 특별긴급관세(SSG)를 적용할 수 있도록 하였으며, 2014년 의무수입물량(TRQ)인 40만 8,700톤은 관세화 이후에도 현재와 같이 5% 관세율로 수입을 허용하고, 기존 국별 쿼터물량인 20만 5,228톤은 글로벌 쿼터로 전환하며 밥쌀용 비중(30%), 국내시장 접근기회 보장 등 관세화 유예기간 동안 적용되었던 저율관세 물량의 용도에 관한 규정을 모두 삭제하였다. 이러한 내용으로 우리나라는 9월 30일 WTO에 쌀 관세화 관련 양허표 수정안을 제출하였다. 이는 관세화 시행일에 앞서 이해관계국에게 90일간의 이의제기 기간을 부여해야 한다는 GATT규정에 따른 것이다.

우리나라의 관세화 이행계획에 이의를 제기한 국가는 미국, 중국, 호주, 태국, 베트남 등 5개국으로, 대부분 513%라는 쌀 관세율이 너무 높으며 식용쌀 수입 의무비율을 삭제한데 대해 이의를 제기하였다. 그러나 실제로는 관세율 자체보다 관세화 전환에 따라 기존 국별 쿼터가 폐지됨으로써 한국시장에서 자국의 쌀 시장점유율 유지와 확보가 더 큰 관심인 것으로 보인다.

쌀 관세화 검증이 2016년 말 현재 아직 진행되고 있고, 핵심 쟁점에 관해 상대국과 의견차가 지속되고 있는 상황에서 향후 쌀 관세화 검증 협상의 결과를 전망하는데 어려움이 있다. 그러나 결국은 이의제기 국가들이 공통적으로 가장 큰 관심을 보이고 있는 것이 자국의 쌀 시장 점유율 확보이기 때문에 국별쿼터 폐지에 따른 자국 쌀의 시장배분율(M/S) 보장 방안이 쌀 관세화 검증협상의 성패에 관건이 될 전망이다.

4. 맺음말

1990년대 후반부터 불어 닥친 세계적인 지역무역협정의 확산 흐름에 맞추어 우리나라도 동시다발적 FTA를 추진한 결과, 지난 10여 년간 50여개 나라와 FTA를 발효시킬 정도로 우리의 FTA는 양적으로 괄목할만한 성장을 하였다. 그러나 이와 같은 양적 성장이 질적 성장을 의미하는 것은 아니며, 향후에는 질적인 측면을 고려해야 할 것이다. 즉 FTA를 체결하는 데만 급급할 것이 아니라 어떤 내용의 FTA를 추진할 것이냐에 중점을 둘 필요가 있으며, FTA 체결도 중요하지만 발효 이후 얼마나 효과적으로 FTA를 활용하는지가 중요하기 때문에 FTA 이행 관리에도 관심을 기울일 필요가 있다.

농업부문의 입장에서 보면 지난 10여 년간의 동시다발적 FTA로 한국 농업은 그 어느 시기보다 급속한 시장개방을 단행한 시기였다. 그 결과 쌀을 제외하고 나머지 농산물 대부분이 자유화되어 기간의 차이는 있을지언정 수입관세가 철폐될 예정에 있으며, 농산물 교역도 FTA 체결국과의 무역이 전체 농산물 무역의 80%를 상회할 정도로 대세로 자리 잡았다.

한편 15건의 FTA가 체결되었으나 FTA별로 농업분야 양허 수준은 큰 차이를 보이고 있다. 농산물 개방 폭에서 보면 단연 미국과의 FTA가 가장 높은 수준이다. 즉시 관세철폐 및 5년 이내 관세철폐 비중이 61%에 이르는 반면 부분감축, 현행관세 유지 또는 양허제외와 같은 민감성 반영 정도는 1%에 불과하다. EU와의 FTA도 한-미 FTA에 버금간다. 즉시 및 5년 이내 관세철폐 비중이 62.5%로 미국보다 높지만 민감성 반영비율은 2.9%로 오히려 EU가 미국보다 높다.

캐나다와의 FTA도 조기 관세철폐 비중이 53%에 이르나, 민감성 반영도는 14%에 달해 핵심 품목에 대한 보호가 어느 정도 반영되어 있다. 호주와의 FTA는 조기 관세철폐 비중이 높지 않으면서 민감성 반영도 11%로 다른 선진국과의 FTA에 비해 보수적인 양허로 평가할 수 있다. 뉴질랜드도 호주와 크게 다르지 않다. 선진국 중에서는 EFTA와의 FTA가 양허수준이 가장 낮다. 조기 관세철폐 비중이 10%대이면서 민감성 반영도는 80%를 넘어 일반 FTA와 상당한 거리가 있다.

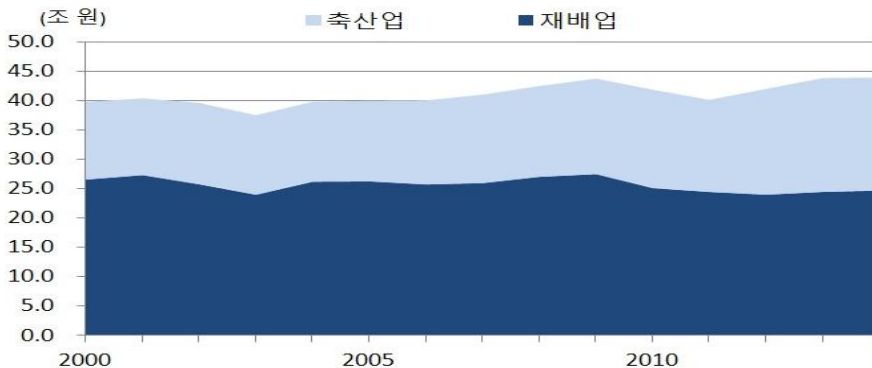
개도국과의 FTA는 전반적으로 양허수준이 낮다. 칠레의 경우 조기 관세철폐비

중이 높은 편이나 대신 민감성 반영도 28%에 달해 중요 품목의 대부분이 보호되고 있다. 아세안과의 FTA도 칠레와 비슷하게 조기 관세철폐비중은 60%대로 높지만 민감성 반영도가 30%를 넘어 사실상 주요 품목 대부분이 보호되어 있다. 예상대로 인도와의 FTA와 중국과의 FTA가 양허수준이 낮은 것으로 나타났다. 인도는 조기 관세철폐 비중이 10%대로 낮은 뿐만 아니라 민감성 반영도 70%에 육박해 사실상 FTA를 체결한 효과가 거의 없을 것으로 보인다. 중국과의 FTA는 조기 관세철폐 비중이 26%로 낮은 수준이며, 민감성 반영도도 35%를 넘어 인도와의 FTA와 별 차이가 없을 것으로 판단된다. 페루 및 콜롬비아와의 FTA는 양허수준이 비교적 높은 것으로 나타났지만 실제 교역액과 지리적 특성을 감안하면 역시 높은 수준으로 보기 어렵다.

결국, 지난 10여 년간 15건의 동시다발적 FTA를 체결해 왔는데 대부분의 FTA에서는 나름 핵심 품목의 보호수준을 유지하는데 성공했으나, 미국과 EU와의 FTA를 통하여 대폭적인 농산물 개방이 이루어졌다고 볼 수 있다.

한편, 농업총생산액을 기준으로 지난 10년의 FTA 시대를 보면 동시다발적 FTA 체결에도 불구하고 한국 농업은 나름 꾸준히 성장해 온 것으로 보인다. 농업생산액은 2010년 불변가격으로 2000년 39.8조 원에서 2014년 43.9조 원으로 증가해 연평균 약 0.7%의 증가율을 보였다. 작물별로 식량작물을 제외한 전 분야가 증가했으며, 특히 축산업의 증가는 이채롭다. 미국 및 EU, 캐나다와 호주 등과의 FTA에서 가장 우려했던 분야가 축산업이었으나, 축산업 부분의 연평균 성장률은 2.7% 수준을 기록했다.

<그림 6-1> 농업총생산액 변화추이 (2010~2014)



주: 농업총생산액은 2010년 불변가격 기준 실질생산액임
 자료: 통계청

<표 6-2> FTA별 농산물 양허수준

	칠레	싱가포르	EFTA	아세안	인도	EU	페루	미국	터키	호주	캐나다	중국	뉴질랜드	베트남	콜롬비아
즉시	224	232	204	1,084	112	613	386	587	194	254	406	216	248		244
5년 이내	545	358	0		45	303	399	358	201	287	388	209	249	89	473
소계	769	590	204	1,084	157	916	785	945	395	541	794	425	497	89	717
	(53.7)	(40.7)	(14.0)	(67.4)	(10.8)	(62.5)	(52.2)	(61.0)	(20.2)	(35.9)	(52.9)	(26.4)	(33.1)	(17.0)	(47.6)
10년 이내	238	377	32	0	314	324	411	397	630	385	426	164	398	30	351
15년 이내	0	0	0	0	0	135	3	134	0	309	59	202	309	3	19
20년 이내	12	0	0	0	0	10	199	7	0	76	1	239	62	0	261
계절관세	1	0	0	0	0	2	2	2	0	5	1	0	2	0	1
TRQ+10년이내	0	0	0	0	0	11	0	12	0		6	0	3	0	0
TRQ+20년이내	0	0	0	0	0	14	0	20	0	17		0	11	0	0
TRQ+현행관세	18	0	0	10	0	12	0	15	0	2		7	11	0	5
부분 감축	0	0	262	450	330	0	0	0	134	12	0	26	12	0	0
현행 관세유지	0	0	0	0	0	26	89	0	0	0	0		1	0	0
양허 제외	394	484	956	64	650	16	16	16	795	158	213	548	194	403	151
소계	394	484	1,218	514	980	42	105	16	929	170	213	574	207	403	151
	(27.5)	(33.4)	(83.8)	(32.0)	(67.5)	(2.9)	(7.0)	(1.0)	(47.5)	(11.3)	(14.2)	(35.6)	(13.8)	(76.8)	(10.0)
전체	1,432	1,451	1,454	1,608	1,451	1,466	1,505	1,548	1,954	1,505	1,500	1,611	1,500	525	1,505
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)

주: 한-베트남 FTA에서 나머지 1,086개 품목은 이전 한-아세안 FTA 양허를 그대로 따름.

그렇다고 FTA로 인한 부정적 영향이 없다고 보기는 아직 이르다. 가장 개방 폭이 큰 한-미 FTA도 쇠고기의 경우 15년 관세철폐로 양허했기 때문에 이제 3년이 지난 시점에서 그 영향을 평가하기는 이르다. 또한 그동안 FTA 발효에 따른 다양한 형태의 국내 보완대책이 시행되었기 때문에 당초 예상되었던 부정적 영향이 줄어들었을 수도 있다.

앞으로의 무역자유화는 DDA협상이 획기적인 진전을 보이지 않는 이상 기존 양자 FTA보다는 지역을 아우르는 다자 또는 메가 FTA 내지 복수국간 FTA가 활발해질 것으로 예상된다. 그리고 논의의 중심도 관세철폐에서 실질적인 시장 접근을 위한 비관세조치, 특히 위생검역과 표준, 인가 등 통관절차와 관련 국내 규제 등으로 옮겨갈 전망이다. 아울러 상품 중심에서 무형의 지재권이나 서비스 등이 국제무역에서 중요한 위치를 차지할 것으로 전망된다. 한국 농업도 이러한 세계 무역과 통상질서의 변화에 대응해야 함은 물론이다.

참 고 문 헌

- 관계부처합동. 2015.6. 「한-중 FTA 상세설명자료」.
- 관계부처합동. 2015.5. 「한-베트남 FTA 상세설명자료」.
- 관계부처합동. 2015.3. 「한-뉴질랜드 FTA 상세설명자료」.
- 관계부처합동. 2014.8. 「한-캐나다 FTA 상세설명자료」.
- 관계부처합동. 2014.4. 「한-호주 FTA 상세설명자료」.
- 관계부처합동. 2012.12. 「한-콜롬비아 FTA 상세설명자료」.
- 관계부처합동. 2012.7. 「한-터키 FTA 상세설명자료」.
- 관계부처합동. 2012.6. 「한-미 FTA 주요 내용」.
- 농림축산식품부. 2014.5. 「2014 지역무역협정 바인더」.
- 산업통상자원부. 2015.4. 「한-EFTA FTA 이행상황 평가 보고서」.
- 외교통상부. 2012.6. 「한-EU FTA 상세설명자료」.
- 외교통상부. 대외경제정책연구원 2009.10. 「한-인도 CEPA 주요 내용」.
- 외교통상부. 대외경제정책연구원 2007.4. 「한-아세안 FTA의 주요 내용」.
- 외교통상부. 대외경제정책연구원 2005.12. 「한-EFTA FTA의 주요 내용」.
- 외교통상부. 대외경제정책연구원 2005.8. 「한-싱가포르 FTA의 주요 내용」.
- 외교통상부. 대외경제정책연구원 2003.3. 「한-칠레 FTA의 주요 내용」.
- 산업통상자원부. <www.fta.go.kr>
- 서진교. 2014.11.27. “한중 FTA, 한국농업에 어떤 영향을 미칠 것인가?” 「시선집중」 제186호. GS&J Institute.
- 유병린. 2013. 12. 「30년 경험의 전직 농업통상관료가 말하는 농업과 통상」. (주) 북랩
- 이명수, 서진교. 2013.10.8. “한중 FTA 1단계 협상 결과 해부.” 「시선집중」 제 166호. GS&J Institute.
- 정혜선, 이근화. 2016. 3. “주요국 2015년 FTA 추진현황과 2016년 전망”. 「Trade Focus」 2016년 6호. 국제무역연구원.

제2편

다자간 협상

제7장. GATT 가입협상 (1966~1967)

제8장. GATT/BOP 졸업협약 (1987~1989)

제9장. UR 농업협상 전반기 (1986~1990)

제10장. UR 농업협상 후반기 (1991~1994)

제11장. DDA 농업협상 (2001~)

제 7 장

GATT 가입협상 (1966~1967)

1. 배경

우리나라는 1966년 5월 20일에 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade, 관세 및 무역에 관한 일반협정)에 가입신청을 하고, 12개국과 가입 협상을 벌인 결과 1967년 4월 14일부로 GATT의 72 번째 체약국이 되었다.

1.1. GATT의 설립과 역할

제2차 세계대전의 승전국인 연합국들 간에는 보호주의적인 무역전쟁의 재연을 방지하고 자유롭고 무차별적인 세계무역의 확대를 위해서는 IMF와 IBRD¹를 보완해주는 새로운 국제무역기구(ITO: International Trade Organization)가 필요하다는 공감대가 형성되었다. 특히, 미국정부는 ITO의 설립을 주도하였고, ITO 헌장의 초안을 작성하기 위하여 개최된 준비위원회는 미국의 제안에 따라 관세와 비관세장벽을 조속히 경감시키기 위한 잠정적 협정을 체결하기로 합의하였다.

한편, 이와는 별도로 국제무역을 증진시키기 위해서는 구체적인 품목별 관세인하와 양허협상이 필요하다는 인식하에 1945년 12월부터 제네바에서 15개국이 참여한 다자간 관세양허협상이 시작되었다. 이 관세협상은 23개국으로 참가국 수가 늘어난 가운데 1947년 10월 30일 종료되었다.

1 1944년 7월 1일 미국 뉴햄프셔의 브레튼우즈에서 연합국 44개국 통화금융회의가 개최되어 침체된 세계경제를 회복하고 새로운 국제통화제도를 수립해야 한다는 목적하에 IMF와 IBRD 설립원안이 확정되고 1945년 12월 27일에 30개국이 서명함으로써 IMF와 IBRD(World Bank)가 정식으로 설립되었다.

이때 이루어진 관세양허와 ITO 헌장(하바나 헌장)의 초안중 관세 및 무역에 관한 부분을 발췌하여 35조로 구성된 다자간 협정형식으로 정리한 것이 바로 “관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)”이다. GATT는 1948년 6월 30일 정식 발효되었다. GATT 29조에는 하바나 헌장이 효력을 발생하는 날부터 GATT 제2부는 효력이 정지되지만 하바나 헌장이 효력을 상실하게 되는 경우에는 체약국단은 협정의 보완, 개정 및 유지여부를 합의하기 위하여 조속히 회합하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 GATT는 처음부터 ITO가 출범되지 못할 수도 있다는 우려를 하고 있었던 것으로 보이며 결국 예상이 적중하였다 (WTO, The GATT Years, 홈페이지).

ITO의 설립을 목표로 1947년 11월 21일 개최된 하바나 회의는 1948년 3월 53개국의 서명으로 일명 "하바나 헌장"을 채택하였다. 하바나 헌장은 무역이외에도 고용, 경제발전, 국제투자, 서비스, 상품협정 등 광범위한 내용을 포함하여 목표가 너무 이상적이고 국제무역에 대한 규율도 지나치게 엄격하다는 비판이 있었다. 제안자인 미국에서도 ITO가 통상문제에 대한 입법부의 고유권한을 침해할 수 있다는 의견이 대두됨에 따라 1950년 미국 행정부는 하바나 헌장의 의회비준 요청을 하지 않을 것이라고 공식발표하였고, 결국 ITO 설립계획은 무산되어 버리고 말았다.

GATT는 원래 국제무역의 원칙을 규정한 잠정적인 협정에 불과할 뿐, 필요한 행정적인 기능은 ITO가 수행할 것으로 전제로 하고 있었기 때문에 엄밀한 의미에서 국제기구라 할 수 없다. 하지만 ITO 설립이 무산되면서 GATT는 단순한 다자간 무역협정 또는 협력체라는 설립목적과는 다르게 발전하여 사실상 국제기구로서 중요한 모든 특성을 갖추게 되었고, 국제 무역의 확대를 위한 질서와 규율을 다루는 중요한 역할을 수행하게 되었다.

GATT 규정은 총 4부로 구성되어 있는데 제1부(제1조~2조)는 최혜국대우 및 관세양허표에 대한 규정이고, 제2부(제3조~23조)는 수입제한의 철폐에 대한 규정이며, 제3부(제24조~35조)는 가입, 탈퇴, 양허표 수정 등의 행정절차를 다루고 있다. 제4부(제36조~38조)는 1965년에 추가되었는데 개도국의 GATT 참여를 확대하기 위해 개도국을 배려한다는 규정이다.

GATT 체약국들은 수시로 새로운 무역협정을 의논하게 된다. 그러한 매번의 협정을 ‘라운드’라 하며 주로 체약국들간에 관세를 일정수준 낮추는 협상을 하

게 된다. 1947년의 제네바라운드(23개국 참가)를 위시하여 1949년의 안시(Annecy)라운드(13개국), 1950~51년의 토케이(Torquay)라운드(38개국), 1956년의 제네바라운드(26개국), 1960~62년의 딜런(Dillon)라운드(26개국)가 개최되었다. 1963년도 GATT 각료회의에서는 저개발국들의 참여확대를 위하여 저개발국들은 GATT 규정을 완화해서 적용할 수 있는 규정을 추가하기로 결정하였다. 이에 따라 1964년도에 개최된 여섯 번째 GATT협상인 케네디라운드에서는 개도국들의 참여가 대폭 늘어나 62개국이 참가한 가운데 관세 일괄완화라는 새로운 방식을 목표로 진행되고 있었다.

1.2. 우리나라의 GATT 가입신청 배경

우리나라는 1950년 영국의 토케이(Torquay)에서 열린 3차 GATT 관세인하 협상에 참여한 바 있다. 당시 우리나라는 남·북한 분단으로 UN에는 가입하지 못했지만 다른 국제기구에는 모두 가입하여 우리나라가 엄연한 독립국가라는 국제적 인식을 높이기로 방침을 정하였기 때문에 GATT를 잘 파악하지 못한 상태에서 1950년에 서둘러 가입교섭단을 보냈다(함태혁 1994, p. 4-5).

당시 미국, 캐나다, 프랑스, 칠레와 양허협상을 합의하여² 가입교섭을 끝내고 서명까지 하였으나 국내적으로는 6.25동란으로 산업시설이 상당부분 파괴되어 수출할 수 있는 상품도 별로 없었고, 또한 전쟁을 치르느라 국제기구 가입을 추진할 여유도 없어 결국 비준절차를 취하지 않았다. 따라서 GATT 가입을 위한 1차 시도는 불발로 끝나고 이후의 협상에는 참여하지 않았다.

GATT 가입필요성 여부에 대한 본격적인 검토는 1962년 경제개발 5개년계획을 시작으로 수출주도형 공업화전략으로 방향전환을 하면서부터이다. 1950년대 정책이 전쟁복구와 물가안정화 등을 기본 목표로 하는 대내지향 정책이었다면 공업화전략은 대외지향으로의 획기적 전환이라고 할 수 있다(한국무역협회 2006, p. 37).

하지만 우리나라는 당시 심각한 무역수지 적자를 경험하고 있었다. 1962년에는 수출액이 5천 481만 달러, 수입액은 4억 2천 178만 달러로서 무역적자가 3억 6천 697만 달러였으며 1964년에는 무역수지적자는 2억 8천 529만 달러에 달했

2 WTO 홈페이지 GATT bilateral negotiating material by Round 에는 당시 우리나라가 4개국과 합의한 양허표가 게재되어 있다.

다. 따라서 GATT 가입신청 이전인 1960년대 초반의 무역정책은 수출증진과 수입억제를 통한 무역수지의 개선에 주 목표를 두고 정부가 국제무역에 적극 관여하고 있었다. 수입을 억제하기 위해 수입금지 품목을 지정하고, 임시특별관세법에 의해 특수 수입품목에 대해 고율의 관세를 부과하였다. 1964년과 1965년에는 환율제도의 개혁과 함께 종합적인 수출지원제도를 도입하였는데, 수출우대금융, 원자재수입에 대한 관세환급 등을 비롯해서 수출산업에 대한 세제 및 수출금융이 중심을 이루었다. 따라서 GATT에 가입할 경우 GATT의 수입 수량제한의 일반적 금지, 보조금 지급 제한 등 제반 규정을 우리나라가 준수할 수 있을지에 대한 검토가 필요하였다.

<표 7-1> 우리나라의 수출입 규모

단위: 천 달러

연도	수출액	수입액	비고
1962	54,813 (21,102)	421,782 (119,525)	-366,969
1963	86,802 (12,516)	560,273 (148,048)	-473,471
1964	119,058 (12,130)	404,351 (139,009)	-285,293
1965	175,082 (60,803)	463,442 (152,785)	-288,360

주: () 안의 숫자는 농림산물 수출입금액

자료: 한국무역협회, 수출입통계 <http://stat.kita.net/main.screen>, 농림부 농림통계연보

1963년 4월 3일 외무부는 GATT 가입교섭을 위해 정부대표를 파견할지 여부에 대해 각 부처의 의견을 조회하였다. 재무부는 GATT 가입이 요청되기는 하지만 아직은 시기상조라고 회신하였고, 상공부도 같은 의견이었다. 따라서 정부는 GATT 가입교섭을 보류하였다.

이런 정부의 기조는 1963년 7월 GATT 사무총장이 우리나라의 GATT 가입을 촉구하는 서한을 보내면서 다시 한 번 선택의 기로에 선다. 서한은 “과거에는 상호동등한 관세양허가 가입전제 조건이었으나 개도국에 대하여는 이러한 양허조건이 완화되었고, 또 필요한 경우 수입 수량제한에 관한 규정도 배제될 수 있으므로 1964년도에 GATT에 가입할 의사가 있으면 10월 1일까지 알려달라”는 내용이었다.

이에 대해 경제기획원과 재무부는 “우리나라의 현행 무역 및 관세정책은 GATT의 제반 원칙과 규정에 상치되는 점이 많은데 당분간은 제1차 5개년계획

의 합리적인 수행을 위해서도 계속 운용할 필요성이 있다. 따라서 정식 가입에 앞서 GATT 총회 및 기타 보조기관에 참석하는 권리를 획득하고, 경우에 따라서는 기존 가입국으로부터 최혜국대우까지도 받을 수 있는 가가입의 형식으로 우선 가입하는 것이 우리나라의 실정에 비춰 가장 적합한 방도” 라고 회신하였다.

이러한 관계부처의 의견에 따라 우리나라는 GATT 정식 가입은 보류하고 정식 가입을 전제로 한 가가입을 GATT에 제의하였다. 이에 대해 1963년 11월 8일 GATT 사무총장은 주제네바 대사와의 면담자리에서 “가가입 문제는 어디까지나 예외적인 것으로써 몇 나라(스위스, 일본, 이스라엘 등)에 불과하며, 가입의 한 형식으로 처음부터 신청한 것은 아니었고, 가입교섭을 진행 중에 문제가 생겨 교섭이 완결되지 못하여 이런 문제들이 해결될 때까지 잠정적인 수준에서 가입되었거나, 일반 관세협상에서 가입 결정될 때까지 가가입을 인정하였던 경우라고 하면서 정식가입이 좋을 것”이라고 의견을 피력하였다.

주제네바 대사도 1964년 3월 4일자 보고에서 “케네디라운드에서 후진국 참가문제가 본격적으로 토의되기 시작한 지금 실무자급 작업에 참가하여 다른 나라의 동향을 살피고 우리의 이익을 반영하는 것이 중요하므로 GATT 가입신청을 하고 케네디라운드에 참가하도록 조치할 것”을 건의하였다.

하지만 이러한 GATT 측의 조기가입 권유와 제네바 대사의 건의에도 불구하고 우리나라는 조기 가입은 시기상조라는 판단 하에 1964년도에 가입신청을 하지 않고, 1964년 5월부터의 케네디라운드에는 옵저버로 참석하면서 협상에서 후진국에 대한 구체적인 혜택이 드러날 때까지 가입신청을 보류하게 된다.

한편, 국내에서는 관계부처 간에 양허표에 대한 검토와 GATT 규정에 대한 분석 등 준비를 하여왔고, 미국과 일본에 편중된 해외시장을 유럽 등으로 다변화하기 위한 방안의 하나로 GATT 가입을 다시 검토하게 되었다(함태혁 1994, pp. 7-8). 하지만 케네디라운드가 EEC내부의 공동농업정책문제³와 미국과 EEC 간에 관세격차의 시정방법 등에 대한 의견차이로 교섭이 정체됨에 따라 우리나라의 가입문제도 1964년과 1965년도에는 별 진전이 없었다.

3 당시 EEC에는 6개국(프랑스, 서독, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크)이 참여하고 있었는데 농업지도보증기금을 둘러싸고 내분에 빠져 프랑스가 EEC를 1963년 6월부터 66년 1월까지 보이콧하고 있었다(국회 입법조사국 1967, p. 74).

2. GATT 가입협상의 진행과 결과⁴

2.1. 가입 신청서 제출

GATT 가입문제는 1965년 11월 15일 청와대 무역확대회의에서 대통령이 관계 부처 공동으로 이해득실을 검토하라고 지시함에 따라 분위기가 반전되었다. 경제기획원, 재무부, 상공부, 외무부는 6차례에 걸친 연석회의 끝에 GATT 가입이 우리나라에 유리하다는 결론을 내리고, 1966년 5월 9일 경제각료회의와 5월 13일 국무회의를 거쳐 5월 20일 대통령재가를 얻어 당일자로 GATT에 가입신청서를 제출하였다.

당시 국무회의에 보고한 내용에 따르면 “GATT 가입에 따른 이점으로서는 우리나라의 수출증대를 위하여 GATT 기구를 통한 세계무역동태의 정확한 파악을 비롯하여 공산국가를 제외한 GATT 가맹국 전체(66개국)로부터 관세상에서 최혜국대우를 받게 되며, 또한 지금 우리나라와 무역협정이 체결되어 있지 않은 모든 가맹국과 일시에 무역협정을 체결한 효과를 향유할 뿐만 아니라 나아가서 농수산물, 면직물과 같은 저개발국 수출상품에 가하여지고 있는 부당한 수입제한, 차별대우를 제거하는 데 있어 다른 저개발가맹국과의 적극적인 협조를 통해 문제를 해결할 수 있는 방도가 열리게 된다”고 가입의 정당성을 설명하고 있다.

이러한 내부 절차와 아울러 정부는 미국, 일본, 독일, 호주 등 주요국과 사전 접촉하여 우리나라가 GATT에 가입신청을 할 경우 적극 지지해 줄 것을 요청하고 긍정적인 대답을 얻었으며, GATT 사무국과도 가입절차에 대한 상세한 조언을 구하였다.

우리나라의 GATT 가입신청이후 6월 10일 열린 GATT 이사회에서는 우리나라의 가입신청이 논의되었는데, 우리나라 제네바 대사는 인사말을 통해 상호주의 원칙을 적용받지 않기를 기대하며 가까운 시일 내에 가입을 위한 양허계획서(Offer List)와 우리나라의 무역정책에 대한 메모랜덤(Memorandum)을 제출할 것임을 밝혔다. 이에 대해 미국, 일본, 룩셈부르크(EEC 대표자격)가 지지발언을 하면서 우리나라의 가입문제를 다룰 작업반(Working party)에의 참여의사를 밝

4 이 절 이하는 외무부 외교사료관의 ‘1963-68 GATT 의정서 가입’ 자료를 토대로 작성되었다.

했다. 한편, 공산권 국가인 쿠바대표가 반대발언을 하였으나 동조발언은 없었다. 한편, 제네바 대사는 GATT 사무국과의 면담을 통해 얻은 정보를 바탕으로 케네디라운드가 본격화하면 교섭상대국들이 분주해져서 우리나라의 가입교섭이 지체되기 쉬우므로 우리나라의 가입을 위한 오퍼(Offer)와 메모랜덤을 조속히 제출해줄 것을 건의하였다. 아울러 가입을 위한 오퍼와 케네디라운드에의 협상 참여를 위한 오퍼를 묶어 병합오퍼(Combined Offer)로 할 것인지, 나누어 제시할 것인지 여부는 우리나라가 선택할 수 있지만 상대국의 오퍼도 보기 전에 처음 제출하는 단계에서는 친절하게 구별하는 것은 우리에게 별로 유리할 것이 없고, 상대국과의 교섭단계에서 상대국이 구별해 달라면 그때 자연히 밝혀도 될 것이라는 GATT 사무국의 조언이 있었음을 보고 하였다.

2.2. 협상 전략

GATT 가입협상에 임하는 우리나라의 전략은 제네바에서의 보고에 많이 의존하였다. 제네바 대사는 현지의 GATT 사무국 관계자와 주요국 대표들과 자주 만나 조언을 구하였으며 제네바에서의 케네디라운드 진행 경과를 바탕으로 협상에 대한 많은 제안을 하였다. 오퍼 작성에 대해서는 상대방의 오퍼나 리퀘스트(Request)를 알지 못하는 상황에서 우선 가급적이면 적은 수의 양허를 하고, 향후의 교섭과정을 생각하여 전술적인 위장을 가미하여 작성할 것을 제안하였다.

이에 따라 1966년 6월 27일 국무회의에 재무부가 제출한 “GATT 가입을 위한 관세 양허에 관한 보고”에 의하면 양허품목의 선정원칙은 1) 현행 관세율표 중 세율균형상 인하하여야 할 품목은 관세율 인하, 2) 수입의존도가 낮거나 빈도가 적은 품목으로서 전체 무역량에 큰 영향력이 없는 품목은 관세율을 인하 또는 거치, 3) 국제경쟁력이 보장될 수 있거나 또는 단시일(3년)내에 생산가망이 없는 것은 관세율을 거치 또는 인상 한계점 제시, 4) 1차 산품 주요 시설재로서 긴요한 부분은 관세율 거치, 5) 세수입을 감소하지 않는 범위 내에서 선정하고 국내산업의 보호 육성을 계속 유지한다는 것이다. 이에 따라 전체 66개 품목(거치 39, 인상한계점 제시 3, 관세 인하 24 품목)이 선정되었다. 주요 농산물 품목으로는 소(기본세율 10%→양허세율 무세), 가금류(10%→10% 거치), 쇠고기(35%→25%), 돼지고기(35%→25%), 밀(10% 거치), 소맥분(35%거치), 커피(80%→60%), 냉동조제과일(100%→80%) 등 이었다.

우리나라는 1966년 7월 7일 병합 오퍼와 메모랜덤을 GATT에 제출하였다. 병합 오퍼에는 총 66개의 품목이 포함되었다. 서문(Cover note)에는 우리나라가 개도국 참가절차에 의해 오퍼를 제시한다는 점과, 체코슬로바키아, 폴란드, 쿠바, 유고슬라비아 등 공산국가에게는 우리나라 오퍼가 송부되지 않도록 요청하는 내용이 포함되었다. 7월 8일 열린 무역협상위원회에서는 우리나라가 병합 오퍼를 제출하여 정식으로 케네디라운드 협상 참가국이 되었다고 사무총장이 선언하고 이를 축하하였다.

GATT 가입을 위한 본격적인 협상은 여름휴가가 끝나고 9월 21일 미국과 일본 대표와의 회담을 필두로 시작되었다. 우리나라는 연말 까지 모든 협상을 끝낸다는 목표 하에 재무부 차관보를 비롯하여, 외무부, 상공부, 한국은행의 관계실무자로 구성된 대표단을 9월 12일 현지에 파견하였다. 수석대표는 주제네바대사가, 교체수석대표는 재무부 세정차관보가 맡았다. 당시 정부 훈령은 일부 품목에서의 추가 양허 가능성을 염두에 두고 작성되었다. 아울러 대표단의 활동 지침으로서 12월 10일까지 교섭 스케줄을 완료하되, 가입의정서 작성이 순조로우면 GATT가입교섭과 케네디라운드 참가를 분리해서 처리하는 방안을 강구하도록 하였다. 또한 상대국의 관세인하 요구에 대하여는 우리나라의 병합 오퍼에 제시된 내용이 우리나라로서는 최대한의 성의를 표시한 것이라는 점을 납득시키되, 관세양허안에 포함되어 있지 않거나 양허안 이상의 관세인하가 필요한 경우에는 본국에 청훈하도록 지시하고 있다.

2.3. 협상 경과

우리나라의 GATT 가입관련 작업반에는 미국, 일본, EEC 6개국 이외에, 영국, 나이지리아, 스웨덴, 캐나다 등 총 12개국이 참가의사를 밝혔다. 이중 스웨덴과 나이지리아는 우리나라와의 실제 양자 협상은 요청하지 않았고, 남아공과 뉴질랜드는 작업반에는 참여치 않고 양자협상만 하겠다고 통보하여 왔다.

미국은 9월 26일의 2차 회담에서 케네디라운드의 실질적인 교섭이 1967년 3월 이후에나 종료될 것으로 보이므로 우리나라의 가입이 케네디라운드 회담 최종 합의이전에 종료되려면 병합 오퍼를 가입을 위한 오퍼와 케네디라운드에서의 오퍼로 구분하는 것이 필요하다는 의견을 제시하였다. 이에 따라 협상 대표단은 총 66개 품목 가운데 45개 품목은 가입을 위한 오퍼로, 21개 품목은 케네디

라운드에서의 오퍼로 구분하였다. 쇠고기는 가입을 위한 오퍼로 선정하고 돼지고기는 케네디라운드에서의 오퍼로 배정하였다.

이러한 우리나라의 가입 오퍼에 대한 미국, 일본, EEC, 영국, 캐나다 등의 공통적인 반응은 양허내용이 너무 명목적(Nominal)이며 실질적(Substantial) 이지 못하다는 것이었으며, 자기나라의 관심품목에 대해 추가적으로 양허를 더 해달라는 것이었다.

일본은 처음에는 우리나라의 오퍼가 일본의 대한민국 수출액의 2%에 해당하는 품목에 대해서만 오퍼되었다고 불만을 표시하였다. 하지만 우리나라가 케네디라운드에서 일본에 농수산물 분야에서의 수입제한 완화, 관세 인하 등 많은 리퀘스트를 할 것을 걱정해서인지 우리나라에 대해 추가 요구는 하지 않았다. 따라서 일본과의 양자 교섭은 가장 먼저 종결되었다⁵.

캐나다는 자국이 우리나라의 수입품목 중 1~2위를 차지하는 소맥, 대맥, 소맥분, 맥아, 합성고무, 목재 등 총 14개 품목에 대한 우리나라의 수입제도에 대해 관심을 보였다. 11월 15일의 5차 교섭회의에서 캐나다는 타협안으로 대맥, 합성고무, 알미늄피 등 5개 품목으로 감축하여 추가 양허해 줄 것을 요청하였다. 우리나라는 우리나라의 가입교섭을 조기 타결하기 위해서라면 합성고무와 알미늄피 2개 품목은 추가 거처할 수 있다고 답변하였고, 11월 23일 6차 교섭회의에서는 이와 같은 조건으로 합의되었다.

미국은 10월 25일의 3차 회담에서 40개 품목을 추가로 오퍼(쇠고기는 25%를 18%로, 소맥분은 35%를 18%로 인하, 분유와 유제품, 대두 등은 추가 양허 등) 해달라고 요청하였다. 하지만 우리나라는 우리의 가입 양허안의 이득의 대부분이 미국에 귀속된다는 점, 우리나라가 미국과 우호통상항해조약을 체결하고 있어 미국이 제3국에 양허한 세율의 혜택을 이미 적용받고 있다는 점 등을 들어 미국에게는 추가양허는 곤란하다고 주장하였다. 미국과는 10월 28일, 11월 3일, 11월 4일 계속 협의를 가지면서 교섭을 하였는데, 우리나라는 당초 오퍼 이상의 추가는 곤란하다는 점을 계속 강조하였고, 미국은 추가적으로 엽연초 및 증기터빈, 파지를 케네디라운드에의 오퍼 품목에서 가입 오퍼로 변경해 주고, 또

5 우리로서는 GATT 가입협상에서 미국 다음으로 걱정하였던 나라가 우리나라 사정을 잘 알고 있는 일본이었다. 하지만 일본은 우리도 일본 사정을 잘 알고 있어서 만일 일본이 우리에게 많은 요구를 하면 우리도 많은 요구를 할 것이고 그 경우 케네디라운드에서 일본의 아픈 곳이 다른 나라들에게 알려질 것이 우려되었는지 서로 간에 양허요구를 하지 않는 방향으로 쉽게 타협되었다(함태혁 1994, p. 20)

분유 및 승용자동차의 관세를 각 50% 및 250%에서 25% 및 180%로 추가인하해 줄 것을 요구하였다.⁶ 이에 대해 우리나라는 엽연초, 증기터빈 및 파지에 대한 요구는 수락할 수 있으나 분유는 구호물자로 수입되는 품목으로 면세되고 있으며, 나머지 요구도 재고의 여지가 없다는 강경자세를 취하였다. 결국 미국은 11월 18일의 8차 교섭회의에서 우리 측 제안을 수락하여 교섭을 종결하였다.

뉴질랜드는 우리나라의 관세율이 일반적으로 높다고 지적하면서 분유, 버터, 치즈, 사과, 배, 양모 등 농산물 9개의 주요 관심품목을 제시하였다. 우리나라는 대뉴질랜드 수입초과라는 점을 들어 추가 양허는 곤란함을 강조하였다. 이후 11월 16일 2차 회의에서 뉴질랜드는 양육의 세율 35%를 25%로 인하해 준다면 나머지 잔여품목은 전부 철회하겠다는 의사를 밝혔다. 이에 따라 재무부는 양육의 관세인하에 대해 국무회의에 보고하고 수락하도록 제네바 대표단에 훈령을 보냈으며 11월 22일의 3차 교섭에서 종료되었다.

영국도 우리의 오퍼 품목은 영국의 관심품목이 아니라면서 승용 및 화물자동차, 양주, 양모 등 16개의 품목을 추가로 요구하였다. 이에 대해 우리나라는 영국의 요구 품목을 대폭 감축시켜 캐리얼 트럭류, 권양기계류의 2개 품목만 수용할 수 있다고 주장하였고, 결국 영국은 우리나라의 입장을 이해하고 협의를 종결하였다.

남아공은 처음에는 식물성 란닝엑스의 세율 30%가 높다고 지적하였으나 2차 회의에서 별도의 추가 양허 없이 관세 교섭을 종료하였다.

EEC와의 교섭은 EEC 6개국 모두의 추가요구안 취합이 늦어졌고 또 교섭결과에 대해 가입국 모두의 승인을 받아야 하므로 가장 오랜 시간이 걸렸다. 11월 18일의 3차 회의에서 EEC는 우선 4개 국가의 요구사항 31개 품목(분유, 후추, 아미인유, 양주 등)을 전달하였는데, 대표단은 GATT 가입교섭을 연내에 종결시키기 위해서는 EEC와의 합의가 최종 관건이 되므로 별 문제가 없는 몇 개 품목에 대해서는 현행세율을 인하하지 않고 거처하는 방향으로 교섭을 종결시킬 수 있도록 본국에 청훈하였다. 이에 대해 본국에서는 1966년 11월 28일 EEC의 요구사항 중 19개 품목을 양허불가품목으로 선정하고 그 이외의 품목은

6 미국은 특히 마지막까지 자동차 관세를 낮춰달라고 요구하였는데, 우리나라는 자동차공업은 막 문을 연 유치산업으로 250%의 관세를 부과하여도 이 산업이 육성될지 의문시 되는 단계에 있으니 어느 정도 성장을 보아가면서 인하를 고려해 보겠다고 주장하였고, 결국 미국이 양보하였다(함태혁 1994, p. 19)

대표단의 재량으로 교섭에 임하도록 권한을 위임하였으며 결국 EEC가 요구한 56개 품목 중에서 최종적으로는 9개 품목을 거치하는 선에서 타협되었다.

한편, 우리나라의 GATT 가입을 위한 최종절차로서 11월 30일 1차 작업반 회의가 개최되었는데, 지난 7월 8일 우리나라가 제출한 무역제도에 대한 메모렌덤에 대해 관심국가로부터 제출된 질문서에 대한 한국의 답변서에 대해 축조심을 하였다. 우리나라의 무역정책에 대한 주요국들의 주요 질의 내용과 그에 대한 답변은 다음과 같다.

1) 한국정부는 수입제한제도를 향후 어떻게 GATT 규정에 조화시킬 것인가? 모든 수입제한조치는 무역수지 목적으로 필요한 조치인가?

(답) 한국정부가 현재 실시하고 있는 수입제한 조치는 대부분이 국민의 일반적 생활수준 향상을 기하기 위한 경제개발 계획 및 정책을 수행함에 있어 국제수지 이유 때문에 취하고 있다. 따라서 국제수지가 개선되어 감에 따라 한국정부는 수입제한 조치를 점차 완화시킴으로써 수입제한 제도를 GATT 규정과 일치시켜 나갈 것이다.

2) 한국 상공부의 1966년도 하반기 무역계획 운영방침 17항에는 “만약 특정국가와의 무역불균형이 비합리적으로 높으면 상공부는 이러한 국가로부터의 수입을 제한할 수 있다”고 규정되어 있는데 한국은 GATT 가입후 이 조항을 폐지하거나 모든 가맹국에게 적용 제외할 것인가?

(답) 1966년도 하반기 무역계획 운영방침 수입 17항의 규정에 대하여는 GATT에 가입하면 한국정부는 GATT 가입국에 한해서 특별히 동 규정을 적용하지 않도록 필요한 조치를 취할 것이다.

3) 한국정부는 수입금지 카테고리에 있는 387개 품목에 대해 그 포함 이유를 설명해 줄 수 있는가?

(답) 수입금지 품목 387개는 국민보건을 옹호하기 위한 일부 품목(마약 및 마약 배합제재 등과 같은 수의약품), 농수산물 일부 품목(녹두, 완두, 해삼 등)을 제외하고 기타는 모두 경제개발계획 및 정책을 수립함에 있어 국제수지 이유 때문에 포함된 품목들이다.

4) 한국정부는 임시특별관세법의 수입부과금을 어떻게 정당화할 것인가?

(답) 한국은 계속적인 인플레이와 국제수지의 역조로 환율의 안정을 기할 수 없

어 경제개발계획을 수행하는데 많은 차질이 있었다. 특히 임시특별관세법은 1964년 5월 3일 고정환율제로부터 단일변동환율제로 이행함에 따라 환율의 안정을 기하기 위하여 취하여진 잠정적인 보완조치이다. 따라서 앞으로 한국의 국제수지가 개선된다면 임시특별관세법은 철폐될 것이다.

12월 6일에는 2차 작업반 회의가 있었는데 EEC 대표는 우리나라의 수입정책에 있어서의 수입 수량제한의 GATT 협정 근거조항을 물었으며 우리나라는 18조 B항 (BOP 조항)에 근거를 둔 것이라고 답하였다. 또한 우리나라의 가입 의정서(프로토콜) 내용에 대해 논의하여 합의가 되었다. 12월 8일에는 3차 회의가 열려 보고서를 채택함으로써 가입교섭은 종료되었다.

24. 협상 결과

우리나라 대표단은 제네바에 약 3개월을 체재하면서 GATT 가입을 위하여 7개 체약국(EEC 6개국은 1개로 간주)과 31차에 걸친 관세양허 교섭회의에 임하였다. 이 결과 우리나라는 상대국들의 추가 오퍼 요구품목 총 154개중에서 케네디라운드 오퍼품목에서 3개를 가입 오퍼 품목으로 전환하고, 1개 품목(양고기)의 관세율을 인하하고, 13개 품목의 관세율을 거치하는 등 17개 품목만을 추가 양허하는 내용으로 GATT 가입교섭을 마무리 하였다. 이로써 우리나라는 당초 가입 오퍼로 제시한 45개 품목과 주요국과의 관세교섭결과 추가로 양허한 17개 품목을 합하여 총 62개 품목에 대한 관세를 양허하고 GATT 가입협상을 종결 하였다.

17개 품목이 추가양허 되긴 하였지만 교섭상대국인 미국, 일본, 영국, 캐나다, 남아공, 뉴질랜드, EEC(6개국)이 총 154개 품목을 요구했던 것에 비하면 추가 양허를 최소화하는 선에서 양허교섭을 종료하였다고 볼 수 있다. 우리나라가 GATT 가입을 위해 양허한 총 62개 품목⁷⁾을 내용별로 구분하면 거치(현행관세율을 향후 추가 인상하지 않고 계속 유지하는 것) 42개 품목, 인상 한계점 표시(앞으로 관세율의 인상 개정 시에 그 인상의 최고한도를 설정하는 것) 2개 품목(우지와 시멘트), 관세 인하가 18개 품목으로 되어 있다.

7 최종 양허표에는 60개 품목만을 제출하였는데, 이는 우리나라가 최초 제시한 45개 품목 중 2개 품목(8459(원자력 부품)-거치, 1303(채소수액)-인하)은 교섭상대국 7개국 중 어느 나라도 관심을 표명하지 않았기 때문에 GATT 사무국과 협의하여 제외하였다.

<표 7-2> 국별 추가 양허 교섭내용과 결과

교섭 상대국	교섭 일수	추가요구 품목수	추가양허 품목수	비고
미국	8	49	3	케네디라운드 양허안을 가입 양허안으로 이관
EEC	5	52	9	거치
캐나다	6	15	2	거치
영국	4	24	2	거치
뉴질랜드	3	14	1	양고기 (인하)
일본	3	0	0	
남아공	2	0	0	
소계	31	154	17	거치 16, 인하 1

자료: 외무부, GATT 의정서 가입 V.3 1966. 10- 12, GATT가입교섭 결과보고, 국무회의보고자료 (1966. 12. 27)

이러한 관세양허품목은 국내 산업보호, 관세 수입, 관세율 균형의 견지에서 예정된 것으로서 이미 내부적으로는 1967년도의 관세율 조정 시 그 세율을 인하 혹은 거치하기로 예정하였던 품목이므로 특별히 부담을 주는 내용은 없다고 볼 수 있다.

이러한 관세양허교섭이 종결됨에 따라 GATT는 우리나라와 14개 이해관계국으로 구성된 작업반회의를 11월 30일부터 12월 8일까지 3차례 개최하여 우리나라의 무역 및 관세정책이 GATT 협정의 제반 규정에 합치됨을 작업반에서 인정하였고, 우리나라의 GATT 가입조건을 규정한 가입의정서의 초안을 통과시켰다. 작업반의 최종 보고서는 우리나라의 GATT 가입신청 이후 우리나라의 무역제도를 검토한 내용과 우리나라의 가입조건을 기재하고 있는데, 특히 한국대표단은 GATT 규정에 따라 수입제한제도를 완화할 것이며 이러한 수입제한은 수지균형을 이유로 적용되는 바, 늦어도 1968년 가을 이전에는 GATT의 관계규정에 따라 이 문제를 체약국과 협의할 것이라고 답변하였다는 내용이 포함되어 있으며, 한국대표단과의 질의, 응답과 토론을 통해 한국이 GATT 가입을 위하여 초빙되어야 한다는 결론을 얻었다는 내용을 담고 있다. 아울러 12월 16일에 개최된 GATT 이사회에 작업반의 최종보고서를 상정하여 승인받았다.

이후 우리나라는 GATT 가입을 위한 관세양허교섭의 결과를 문서화하여 7개 교섭상대자와 양 당사자가 서명한 양허표를 12월 22일자로 사무국에 제출하였

고, 12월 27일에는 60개 양허품목으로 구성된 종합양허표를 사무국에 제출하였다. 이제 남은 문제는 GATT 협정 제33조의 규정에 따라 전체 체약국단의 2/3 이상의 찬성을 얻어야 하는 형식적 절차가 남아있었지만 분단국가라는 특수성으로 인해 낙관할 수 없었다. 당시 GATT에는 4개 공산국가 밖에 없었으나 아프리카, 아시아 국가들 중에는 중립성향의 국가가 많았고, 좌경중립국가도 많아 2/3이상의 지지표를 얻는 것은 자신할 수 없는 상황이었다. 체약국에 의한 투표방법에는 차기 GATT 총회에서 행하는 정상적인 방법과 우편투표로 하는 비상적인 방법이 있는데 우리나라는 GATT 사무국과 협의하여 우편투표⁸ 방법을 택하였다(함태혁 1994, p. 25).

GATT 사무국은 1967년 1월 10일 관세양허표가 첨부된 우리나라 가입의정서와 함께 투표용지를 각 체약국에게 배포하면서 60일의 기한을 주고 3월 10일까지 투표를 마쳐달라고 요청하였다. 전체 70개 체약국의 2/3 이상인 47개국의 찬성을 얻으면 가입이 확정되는 바, 우리나라는 각 체약국 공관을 통해 주재국 관계자와 접촉하여 찬성에 투표하도록 독려했다. 마침내 3월 2일자로 47개국⁹의 찬성투표를 획득한 것을 확인하고, 3월 7일 가입의정서에 대한 국무회의 의결, 3월 10일 국회의 동의를 얻었다. 아울러 서명과 관련한 전권위임을 받은 주제네바대사가 3월 15일 GATT 사무총장 입회하에 한국의 GATT 가입을 위한 의정서에 서명함으로써 1967년 4월 14일 발효하게 되었고, 72번째 GATT 체약국이 되었다.

3. GATT 가입협상과 케네디라운드와의 관계¹⁰

케네디라운드는 1962년에 미국에서 통상확대법이 제정되어 미국 대통령에게 무역 확대를 위하여 상호주의 원칙 하에서 관세를 50%까지 인하할 수 있는 권한을 부여함에 따라 케네디대통령이 전 세계적인 무역협상을 제창한데서 출발하

8 우편투표의 장점으로는 우선 차기 총회까지 기다리지 않아도 2/3 이상의 투표를 얻는 대로 가입이 확정되므로 시일 면에서 가입을 촉진시킬 수 있고, 둘째 총회투표의 경우 2/3이상을 확보하지 못하면 우리나라의 가입이 일시에 부결되어 버리지만 우편투표의 경우 우편투표 기간 동안 한 표, 한 표를 다져서 나가기 때문에 2/3이상의 지지표를 얻는데 확실성이 있다는 점이었다(함태혁 1994, p. 25).

9 3월 15일까지는 55개국이 가입 찬성투표를 하였다.

10 이 절에서의 주요 내용은 외무부 외교사료관 '1967-68 GATT 한국가입' 자료를 토대로 작성되었다.

였다. 1963년 5월의 GATT 각료급 회의에서는 협상을 위한 제반 원칙을 결정하고, 관세의 대폭 인하, 농산물 무역 확대를 위한 합리적 조건 설정, 비관세장벽의 경감을 목표로 GATT가 주관하는 6번째 협상으로 1964년 5월부터 제네바에서 새로운 라운드를 시작하기로 결정하였다. 케네디라운드는 54개국의 참여로 시작하여 62개국으로 확대되었으나 2년여 동안 진전이 거의 없다가 결국 1967년 6월 30일 미국 통상확대법의 시한에 맞추어 협상이 종료되었다.

케네디라운드는 과거처럼 주로 공산품 품목별로 관세 인하협상을 하는 것이 아니라 11개 주요 선진국들 상호간에 소수의 예외품목을 제외하고는 모든 품목에 대하여 50% 일괄 관세인하방식을 채택하였고, 농산물 및 비관세장벽도 다루어 모든 분야에 걸쳐 무역장벽완화를 도모하였다. 아울러 선진국 간에는 상호주의 원칙에 의하되, 후진국에는 상호주의를 요구하지 않고 후진국의 경제발전과 무역 확대를 위하여 후진국의 수출품에 대한 무역장벽 제거를 위해 최대한 노력하고, 선진국들은 이들의 관심품목에 대해 조기에 관세를 인하하기로 하였다.

하지만 실제 교섭결과는 공산품에 대해서는 30% 내지 50% 인하가 많았지만 후진국을 위한 배려는 많이 퇴색하였다. 협상의 원칙이었던 일괄 관세인하 대상에서 상당수의 품목이, 특히 후진국의 주요 수출관심 품목인 농산품이 대거 예외품목에 포함되어 일괄관세인하에서 제외되었고, 수량제한 등 비관세장벽도 별로 개선되지 못하여 후진국들의 불만이 제기되었다.

우리나라의 케네디라운드에서의 관세양허는 총 18개 품목(당초 21개에서 미국 측의 요구로 3품목은 가입대상 오퍼로 전환)이었는데 돼지고기, 커피, 냉동과실 등 관세 인하가 7개 품목이고, 무세 내지 관세거치가 11개 품목이었다. 케네디라운드에서의 추가양허는 없었는데 이는 이미 가입협상에서 상대국들의 요구를 일부 수용하였고, 또 한편으로는 케네디라운드가 개도국들에게는 상호주의를 요구하지 않아 개도국에게는 관대했던 때문인 것으로 보인다. 한편, 우리나라가 다른 나라에 요청한 43개 품목 중에서는 24개 품목에 대해 양허를 얻어내었다. 일본은 우리가 요구한 품목 15개 중 2개만 양허하고 나머지 13개 품목(주로 수산물)은 국내 산업보호를 이유로 불응하였다.

케네디라운드에서는 관세양허 이외에 복수국가 간 협정으로 화학품에 관한 협정, 덤핑방지에 관한 협정, 곡물협정의 중요사항에 대한 합의 각서, GATT 장기면직물 협정의 3년간 연장 등의 성과가 있었다. 당시에도 농산물 수입국들은

생산자에 대한 가격지지를 통해 국내 생산을 확대하고 있었고 수출국들은 국제 경쟁이 심화됨에 따라 수출보조금을 지급하는 상황이었기 때문에 국내 농업정책에 대한 규제와 시장접근을 보장하는 문제 등도 중요한 사항으로 논의되었지만 참가 12개국들 간의 이견으로 중단되고, 소맥의 국제 가격수준과 식량원조에 대한 합의만 포함되었다(국회 입법조사국 1967).

케네디라운드에는 1968년 3월 19일 국무회의 의결을 거쳐 5월 2일 국회의 동의를 얻었으며, 1968년 6월 18일 의정서에 서명함으로써 당일 발효하게 되었다.

4. GATT 가입에 대한 평가와 국내 여론 동향

4.1. 가입에 대한 득실 평가

GATT에 가입함으로써 얻는 득실을 살펴보면 실보다는 득이 훨씬 많다고 평가된다. GATT 가입으로 인한 손실은 수입증가 가능성과 국내 무역관련 규정의 개정에 대한 부담을 들 수 있다. 양허한 60개 품목이 수입에 미치는 영향을 분석하여 보면 거치 혹은 인상한계점을 표시한 총 43개 품목들은 다른 상황이 변동되지 않는 한 수입은 별로 늘어나지 않을 것으로 볼 수 있다. 관세를 인하하기로 한 17개 품목(소, 쇠고기, 양고기, 식물성음료 베이스, 조수육류의 조제식료품, 어류의 조제식료품, 엽연초 등)의 경우 1965년도 수입 실적은 총 98만 2천 달러로서 전체 수입액 4억 4천 9백 95만 달러에 비해 0.22%에 불과하므로 관세양허로 인한 국내 수입증가는 별로 걱정할 필요가 없다고 볼 수 있다.

국내 무역제도를 GATT 규정에 합치시켜야 하는 문제는 개도국 혜택을 통해 상당 부분 부담을 덜 수 있었다. 국제수지 부족을 이유로 수입제한을 할 수 있으며, GATT 가입 당시 이미 국내법으로 시행하던 수입제한조치, 예컨대 양곡 관리법상의 양곡의 수입허가제도 등도 상당기간 유지할 수 있었다. 아울러 GATT 가입과는 상관없이 수출을 통한 경제발전을 위해 국내적으로도 무역제도를 정비할 필요성이 있었기 때문에 GATT 가입으로 인한 추가적인 부담은 적었다고 할 수 있다.

이에 비해 GATT 가입을 통해 얻는 이득은 여러 가지가 있다. 정부가 국회의 동의를 얻기 위해 제출한 GATT 가입을 위한 동의서에는 아래와 같이 여러 가

지 이익을 나열하고 있다.

- 1) 다각적인 무역협정 체결을 통하여 양자간 무역협정의 번잡을 피하고 GATT 협정이 보장하는 대로 우리나라의 수출상품에 대한 무차별대우의 국제법적 보장을 받게 된 점이다. 그 당시 우리나라와 쌍무무역협정을 통해 관세 및 수입 절차에 있어서 최혜국 대우를 받고 있는 국가는 16개국(이중 GATT 가맹국은 10개국)이었지만 GATT 총 가맹국은 70개국이므로 잔여 57개 국가들(공산권 국가 3개국 제외)과는 일시적으로 쌍무 무역협정을 체결한 효과가 있다.
- 2) GATT에 가입함으로써 우리나라는 GATT 가맹국들이 지금까지 행한 연 6만여 품목에 대한 관세양허의 혜택을 자동적으로 받게 될 뿐 아니라 케네디라운드 무역협상회의의 참가를 통하여 우리나라는 주요 무역대상국인 미국, 일본, EEC, 영국, 캐나다 등 케네디라운드 참여 선진국이 행할 50% 관세인하의 혜택을 확보하였다.
- 3) 현재 전체 체약국의 2/3 정도인 GATT 가입 저개발국과 협조하여 선진국에 대한 통상교섭에서 유리한 입장을 취할 수 있으며, 그에 따라 우리나라를 포함한 후진국 수출상품에 가하여지고 있는 부당한 수입제한조치의 철폐 또는 완화를 추진할 길이 열렸다고 볼 수 있다.
- 4) 세계통상 정보의 집산지인 GATT 활동에 적극 참여하게 되면 세계 시장 상황을 보다 신속 정확하게 파악하게 되어 수출증대에 기여할 것이며, GATT의 통상장벽에 대한 정보와 해결책을 이용하여 문제를 조기에 해결하는데 큰 도움이 될 것이다.

4.2. 국내 여론 동향

1960년대 중반 당시 우리나라는 국제상황에 밝지 못했다. 특히, GATT 가입이 개도국 입장에서 큰 부담 없이 가입교섭이 이루어지고 있었기 때문에 이익단체들의 관심을 끌지 못하였다. 관세양허안에 쇠고기 등 농산물이 다수 포함되기는 하였지만 당시만 하더라도 민감한 품목들이 아니었기 때문에 GATT 가입문제는 학계나 농업인 단체의 주목을 끌지 못하였다.

언론의 논조도 처음에는 GATT 가입에 신중해야 한다는 내용이었으나 시간이 갈수록 GATT 가입을 환영하는 내용으로 바뀌었다. GATT 가입을 검토한다는

내용이 알려지면서 정부가 아직 양허품목의 선정조차 못하고 있는 등 GATT 가입을 위한 기초적인 준비태세가 갖추어지지 않고 있으며, 우리나라의 수출이 늘지 못하는 원인이 상대국의 높은 관세 때문만 이라기보다 시장개척의 미숙 또는 한국 상품의 국제경쟁능력 열세 등이 더 큰 원인이 아닌가 생각되고 지적하고 있었다. 다만 장차 국제무대에 크게 진출해야 할 처지에서 본다면 GATT의 가입은 되도록 이른 것이 좋다고 평가하고 있다(경향신문, 1965년 6월 5일자).

한편, 정부가 GATT 가입을 결정한 이후 신문 기사를 보면 GATT 가입으로 인한 득실을 계산해 보면 이미 주요국과는 개별무역협정을 맺고 있어 가입으로 인한 득은 많지 않을 수 있지만, 관세수입 감소와 수입 급증, 수출지원제도 폐지 등 실질적인 손실이 예견되어 가입신청은 신중한 재검토가 필요하다(매일경제, 1966년 5월 19일자)고 주장하는 내용도 있어 반대 여론도 있었음을 알 수 있다.

이러한 일부의 우려는 가입협상이 끝나고 내용이 알려지고 난 후에는 대체로 GATT 가입을 환영하는 내용으로 분위기가 변하게 된다. 일부에서는 GATT 가입교섭에서 추가 양허가 적었고, 개도국 입장에서 필요시 GATT 규정의 적용예외를 받게 되었다는 결과를 소개하면서 GATT 가입이 국제 시장상황을 파악케 하고 수출증대에 기여할 기틀을 마련하고 있다고 호평(매일경제, 1966년 12월 13일자) 하는가 하면, 일부에서는 GATT 가입이 실현되었다는 것은 소망스러운 일이지만 국내산업의 수출경쟁력 강화와 유치산업의 보호를 위한 대책수립도 필요하다고 지적하고 있다(경향신문, 1967년 3월 8일자).

5. 성과와 아쉬운 점

5.1. 성과

GATT에 가입하게 된 것은 우리나라가 국제무역질서에 편입하게 되었다는 것을 의미한다. 2차 대전 이후 세계무역은 자유화를 촉진하면서 GATT를 비롯하여 지역별 협력 또는 단위국가별 접촉 등 다원적으로 전개되어 왔다. 우리나라도 이러한 무역자유화의 세계적 추세에 따라 일찍부터 수출입 자유화의 원칙

면에서는 동의하였으나 국내 산업이 취약하기 때문에 보호가 필요하여 당시까지 자유화정책을 진전시키지는 못하였다. 하지만 1960년대 초반부터 수출주도형 발전 전략을 취함에 따라 자유무역을 추구하는 GATT체제로의 편입은 시기선택의 문제였지 필연적인 수순이었다고 볼 수 있다(한국무역협회 1972, p. 443).

GATT에 가입함으로써 우리나라는 체약국간의 관세상 최혜국 대우를 받게 되었고 이는 수출증대에 큰 도움이 되었다고 할 수 있다. 경제가 발전하면서 무역규모가 급속히 커지게 되었고 수출은 수입보다 더 빠르게 확대되어 1986년에는 국제수지가 정부수립 이후 처음으로 21억 달러의 흑자를 기록하는 등 우리나라는 급속히 무역수지가 개선되었다. 1960년 이후 지금까지 무역은 한국에서 확실한 성장의 엔진이었다. 수출의 급속한 성장으로 고용과 소득의 빠른 성장이 가능했고, 수출증대를 위한 노력은 새로운 기술의 도입과 생산요소 사용의 효율성을 높였다. 수입의 확대 역시 전 산업에 걸쳐 경쟁을 확대하고 생산성을 향상시키는데 크게 기여하였다. 외부지향적 수출주도 성장전략으로 한국의 1인당 국민소득은 지난 1965년 105 달러에서 2015년 27,340 달러로 대폭 증가하였다(한국은행 2016). 이러한 경제발전의 배경에는 1967년 GATT 가입이 큰 역할을 하였음은 부인하기 어려운 사실이다.

<표 7-3> 한국의 연도별 수출입 추이(1962~1986)

단위: 백만 달러

연도	수출	수입
1962	54.8	421.8
1970	835.2	1,984.0
1975	5,081.0	7,274.4
1980	17,504.8	22,291.7
1985	30,283.1	31,135.7
1986	31,160.0	29,027.8

자료: 한국은행, 경제통계연보, 각년도

또한 GATT에 가입하면서 우리나라는 기존의 수입제한조치를 당장 철폐하지 않고 국제수지가 개선되는 상황에 맞추어 점차 GATT 규정에 일치시켜 나가도록 인정을 받았다. 따라서 우리나라는 기존의 무역정책을 당장 개혁해야 할 부담을 줄이면서 상황에 맞게 국제 규정에 일치하도록 개정해 나가게 되었다. 이미 1965년 3월 단일변동환율제를 실시하면서 수출입링크제를 폐지한 바 있고,

1967년 4월에는 무역거래법을 시행하여 무역계획제도를 폐지하고 품목별 수출 입요령 공시방법을 네거티브시스템으로 전환하는 등 수출입제한을 일부 유지하면서도 수출입거래의 자율성을 개선해 나갈 수 있었다.

5.2. 아쉬운 점

GATT 가입으로 인해 우리나라가 국제 무역질서에 편입되어 수출이 급속도로 신장하게 되었지만 반면 수입, 특히 농산물 시장도 결국에는 개방하게 되는 결과를 초래하게 되었다는 점에서 GATT 가입 시부터 장차 농산물 시장개방에 대한 고민과 대책이 있었다라면 하는 아쉬움이 남는다. 물론, 당시에는 GATT 규정에서도 농산물에 대해서는 많은 예외규정이 있었고, 또 미국, EEC 등 선진국들도 농산물에 대해 많은 수입제한을 유지하고 있었기 때문에 GATT에서도 농산물 시장개방에 대해서는 별로 논의가 이루어지지 않았고, 따라서 국내에서도 GATT 가입 시에 농업에 대해서는 크게 쟁점화 되지 않았던 걸로 보인다.

외무부가 GATT 가입을 위해 관계부처에 보낸 의견조회에서 농림부는 제외되어 있었다. 협상대표단 파견 시에도 참여하지 않았고, 대표단 내에서도 케네디 라운드의 각 회의별(무역협상위원회, 개도국 참가 논의 위원회, 농업위원회)로 참가부서와 보고 책임부서를 지정하였는데, 농업위원회에는 상공, 외무, 재무부가 참여하되 상공부가 보고책임을 맡도록 하였다. 단, 재무부가 1964년 11월 16일 관세양허표 초안에 대해 관계부처 검토회의를 할 때는 농림부도 포함된 것으로 추정되지만 구체적인 기록이 남아 있지 않아 어떤 입장이었는지 알 수가 없다.¹¹

농림부에 국제협력업무를 전담하는 국제협력과가 개설된 것이 1981년 11월이고, 주체네바농무관자리가 신설된 것이 1988년 2월인 것을 감안하면 1966년도에는 GATT 업무에 대해 제대로 알기 어려웠을 것이라고 추측된다. GATT 가입 협상 중이던 1966년 8월의 농림부 직제를 보면 농정국 농업경제과에서 여러 가지 업무 중의 하나로 농수산물의 수출입에 관한 종합조정, 농수산관계 국제

11 당시 회의 참석 요청 공문서 수신처에 가(10, 11, 19, 21)라고 되어 있는데 1974 총무처 관보에서 가의 19는 농수산부를 지칭하고 있는 걸로 볼 때 1966년도에는 농림부일 것으로 추측할 수 있다. 아울러 1966년의 경제외교조정위원회 규정과 무역위원회 규정에 의하면 농림부 농정국장과 차관이 각각 당면직 위원으로 위촉되어 있었다. 하지만 당시 농림부가 GATT 가입과 관련하여 어떤 의견을 피력했는지는 자료가 없어 알 수가 없었다.

협력에 관한 종합조정을 받고 있었다. 따라서 양허표 작성과정에서 농산물이 다수 포함되었지만 당시 농림부는 GATT에 대한 전문성이 부족해서 양허표에 대한 검토가 충분하지 못했으리라고 짐작이 된다.

GATT 가입을 위한 오퍼(offer)에는 쇠고기가 관세인하(35%→ 25%) 되고, 밀(10%)과 소맥분(35%)은 거치되었으며, 케네디라운드에서는 돼지고기도 관세인하(35%→ 25%) 하였다. 1965년도에는 쇠고기나 돼지고기, 양고기 등의 육류 수입은 거의 없었으며 축산물로는 원모피와 분유, 우지 등이 3백만~4백만달러 정도 수입되고 있었다. 당시 쇠고기와 돼지고기 관세율을 25%로 인하하여 양허한 것은 향후 육류수입에 대해 별로 걱정하지 않았고 오히려 수출이 되고 있었기 때문으로 보인다. 당시 국무회의 보고자료(1966. 6. 27)를 보면 쇠고기 수출은 1965년도에 20 톤, 1만 4천 달러인데 수입은 1964년에 8 톤, 1만 2천 달러, 1965년도에는 0.14 톤, 230 달러로 수출이 수입보다 더 많았으며, 돼지고기도 1965년에 9 톤을 수출하고, 수입은 178 kg로서 수출이 더 많은 것으로 제시되었다.

하지만 1967년에 양허한 25% 관세율 때문에 1993년에 끝난 UR 협상에서는 쇠고기나 돼지고기에 대해 관세화(관세양허를 하지 않고 수입제한을 유지하던 품목에 대해서는 국내외 가격차만큼 관세율을 책정하는 방식)를 하지 못했다. 1965년도의 1인당 국민소득이 105 달러에 불과한 상황에서 장래에 육류소비자가 크게 늘어나고 쇠고기수입이 급증할 것이라고는 누구도 예측하기 어려웠을 것이다. 또한 쇠고기는 미국과 뉴질랜드, 일본의 주요 관심품목이었고 미국이 18%로 인하해 달라고 요구했던 품목인 만큼 당시 25%로 양허한 것을 비난할 수는 없겠지만 어쨌든 GATT 가입당시 낮은 세율로 양허하였다는 점에서 안타깝게 여겨진다.

한편, 양곡 중에서도 밀과 밀가루를 양허한 것도 생각해 볼 여지가 있다. 밀의 관세를 10%로 거치 한 것은 당시 밀이 주요 식량수입품이기 때문이라고 설명하고 있다. 당시 쌀이 모자라서 쌀 소비를 억제하기 위해 혼·분식을 장려하였고, 또 PL 480으로 밀가루가 많이 수입¹²되고 있어 밀 국내 생산은 소비량의 30% 정도에 불과한 상황이었다는 점으로 미루어 볼 때 아마도 밀에 대해서는

12 1955~1971까지의 미국의 잉여농산물 도입액을 보면 원면과 밀이 각각 47%와 36%로서 큰 비중을 차지하였다. 이는 해당 농산물의 생산기반과 영농의욕을 크게 위축시켜 생산량이 감소되는 결과를 초래하였다 (한국농촌경제연구원 1999, p. 967)

다른 양곡과 달리 국내 증산을 포기하고 수입으로 충당하기로 했던 것으로 보인다. 하지만 일본은 UR에서도 밀의 관세(밀은 kg 당 55엔, 밀가루는 kg 당 90엔)를 높게 매기고 TPP(범태평양경제동반자협상)에서도 밀과 밀가루의 관세를 유지하는 대신 TRQ를 설정해 주면서까지 국내 생산을 보호하고 있는 점과 비교할 때 우리도 당시 밀의 시장개방에 대해서는 좀 더 신중한 검토가 필요하지 않았나 하는 아쉬움이 남는다.

참 고 문 헌

- 경향신문. 1967.3.8. “가트 가입과 그 득실.”
- 경향신문. 1965.6.5. “GATT 우리나라 가맹 전망을 타진한다.”
- 국회 입법조사국. 1967. “케네디라운드 교섭에 대하여”. 입법조사국 조사자료. 정해진 譯 日本經濟外交研究會 刊 ‘經濟と 外交’. 1967년 7월 15일 호.
- 농림부. 1970. 「농림통계연보」.
- 매일경제. 1966.12.13. “본궤도에 들어선 GATT가입.”
- 매일경제. 1966.5.19. “가트 가입에 신중론 대두.”
- 외무부. 외교사료관. 1967-68. 「GATT에 대한 1967년 Geneva 의정서 한국가입」. 전 2권 (V.1 1967, V.2 1968). MF. J-0054(2781- 2782).
- 외무부. 외교사료관. 1966. 「1963-67. GATT 의정서 가입」. 전 4권 (V.1 1963-65, V.2 1966. 1-9, V.3 1966. 10-12, V.4 1967. MF. J-0046(2369-2370), J-0047(2371-2372)).
- 재무부. 1966. GATT 가입을 위한 관세양허율표 시안 국무회의 보고(재세감 1241.31-비51 1966.6.25). 국가기록원.
- 총무처. 1974. “공문서 수신처 기호 갱신(총무처)”. 「관보」 제6644호(1974.1.9).
- 한국농촌경제연구원. 1999. 「한국농정 50년사」.
- 한국무역협회. 2006. 「한국무역사」.
- 한국무역협회. 1972. 「한국무역사」.
- 한국무역협회. 수출입통계. <<http://stat.kita.net/main.screen>>
- 한국은행 2016. 「경제통계연보 2016」.
- 함태혁. 1994. “가트가입 교섭의 회고.” 「외교교섭사례 94-1」. 외무부 외교안보연구원.
- WTO. “The GATT Years: from Havana to Marrakesh”. available at <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm>.
- WTO. GATT bilateral negotiating material by Round. available at <https://www.wto.org/english/docs_e/gattbilaterals_e/indexbyround_e.htm>.

제 8 장

GATT/BOP 졸업 협의 (1987~1989)

1. 배경

1.1. BOP 졸업의 경위

1.1.1. GATT와 대한민국

대한민국은 1966년 5월 20일 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade, 관세 및 무역에 관한 일반협정)사무국에 가입신청을 하고 소정의 가입절차를 거쳐 주제네바대사가 1967년 3월 15일 GATT 사무총장의 입회하에 대한민국의 GATT 가입을 위한 의정서에 서명하여 1967년 4월 14일 발효하게 됨으로써 GATT 가입국으로서의 권리와 의무가 발생하게 되었다.¹

1.1.2. GATT와 BOP

GATT 협정에 따르면 제11조 1항에서 관세나 수수료를 제외한 수입 또는 수출상의 수량제한, 수입허가, 기타 제한조치를 철폐한다고 규정하여 수량제한의 일반적 폐지를 기본원칙으로 천명하고 있다. 다만, 국제수지(BOP: Balance of Payment)의 옹호를 위한 수량제한의 예외를 인정하고 있는 바, (1) 선진국이 원용 가능한 제12조(국제수지 옹호를 위한 제한)에 대외재정상황의 개선 및 국제수지 옹호를 위하여 필요한 한도 내에서 수입 수량 또는 가액을 제한 가능하

¹ 외무부, 외교안보연구원, 1993. 함태혁, 「가트 가입 교섭의 회고」를 참고하였다.

도록 규정하고 있고, (2) 개도국에게 허용되는 제18조(경제개발에 대한 정부의 원조) B항에 대외 재정상태의 개선과 경제개발에 충분한 외화 준비를 확보하기 위하여 필요한 최소한의 한도 내에서 수입 수량, 가액 등 전반적인 수입수준의 통제가 가능하도록 규정하고 있다².

GATT협정 중 국제수지 문제와 관련된 조항에는 GATT 체약국이 IMF(International Monetary Fund, 국제통화기금)의 결정을 수락해야 한다는 규정들이 있다. 제15조 1항에 국제통화기금의 권한에 속하는 외환문제와 GATT 체약국단의 권한에 속하는 수량제한 및 무역상의 조치에 관하여 상호간에 정책적 조정을 도모할 수 있도록 국제통화기금과 협력하여야 한다. 동조 2항에 체약국단은 통화준비, 국제수지 또는 외환협약에 관한 문제를 고려하거나 처리하도록 요구받았을 때에는 국제통화기금과 충분히 협의하도록 하고 있다.

협의를 대상은 (1) 외환, 통화지급 준비, 국제수지와 관련하여 국제통화기금이 제시하는 통계 및 기타의 사실에 대한 모든 자료 (2) 체약국이 외환문제와 관련하여 취하는 조치가 국제통화기금 협정의 조항이나 혹은 특별외환협정에 일치하느냐 여부에 관한 문제 (3) 통화지급 준비의 현저한 감소를 발생시키는 요인(제12조 또는 18조) (4) 통화지급 준비의 매우 낮은 수준을 발생시키는 요인(12조 혹은 18조) (5) 통화지급 준비의 합리적인 증가를 확보 방안(12조 혹은 18조) 등이다 이러한 경우에 있어서 협의 대상이 되는 기타 문제 등을 포함하여 국제통화기금이 내리는 결정이나 사실자료들을 GATT 체약국단이 반드시 수락하여야 한다.

국제통화기금은 GATT BOP협정이 예정된 국가의 경제사정에 대한 배경문서를 작성, GATT 협의의 기초로 제공하고 있다. 국제통화기금이 해당국의 배경문서를 작성할 때 근거자료로 사용되는 지표인 국제수지표는 국제통화기금이 정해 놓은 국제기준에 따라 작성·공표하고 있다. 이것은 ① 한 나라의 어느 한 시점에서의 대차상황을 기록한 잔액(stock) 통계가 아니라 일정기간 동안에 발생한 거래를 집계한 플로우(flow)통계로서 경상수지, 자본수지, 금융계정, 그리고 오차 및 누락으로 구성되어 있으며 ② 거주자와 비거주자의 판별을 법률상 국적보다는 이익의 중심(center of interest)이 어디인가를 기준으로 하고 ③ 재화,

2 제18조 B항의 요건과 개도국의 의무사항들은 John H. Jackson 저, 한국무역협회(역), 1988. 「GATT해설」에 3개항으로 상세히 설명하고 있다.

서비스 및 소득거래, 금융상의 채권·채무관계, 그리고 이전거래 및 이에 수반한 대응거래 등 모든 대외거래를 망라하며 ④ 계상시점을 현금의 수취가 아닌 소유권 변동시점을 기준으로 삼는다. 우리나라는 1955년 국제통화기금 가입을 계기로 편제하기 시작하였으며, 연간 편제(1950~1956년)에서 1958년 반기편제로 전환하였고, 1965년 분기편제로 전환하였으며 1978년 월편제로 전환한 이후 오늘에 이르고 있다. 현재 국제수지표는 한국은행에서 매월 작성하여 발표하고 있다³.

1.2. BOP 협의의 절차와 국제수지위원회

1.2.1. GATT BOP 협의의 유형과 절차

가. BOP 협의의 유형

BOP 협의는 필요한 사유에 따라 4가지 유형으로 구분되고 개최시기에 따라 연례 협의와 격년제 협의로 분류한다. 또한 정식협의(Full Consultation)와 약식협의(Simplified Consultation)로 구분하여 시행되고 있다. 협의가 필요한 사유에 따라 첫째 새로운 규제가 취해지거나 현재의 규제수준이 실질적으로 강화될 때의 협의, 둘째 국제수지를 이유로 규제를 시행하고 있는 국가에 대한 연례 혹은 격년제 협의, 셋째 BOP의 주요부문에 관한 일반적 문제점 검토 또는 특별한 협의, 넷째 다른 체약국의 이의 제기에 의하여 시작되는 협의가 있다. 이 중 제12조에 의거 시행되는 수입규제는 매년 협이가 이루어지고, 제18조 B항에 의한 수입규제는 격년제로 협이가 진행되는데 GATT 이사회가 승인한 스케줄과 계획에 따라 GATT 국제수지위원회에서 행하게 되며 국제통화기금이 참여한다. 검토할 대상의 중요도에 따라 정식 협의 혹은 약식협의의 형식을 취하게 된다.

나. BOP 협의의 절차

GATT는 매년 초에 개최되는 이사회에서 당해 년에 실시할 BOP 협의대상국과 협의 일정을 확정하여 체약국에 통보하는 것으로 협의업무가 개시된다. 이에 따라 협의 대상국은 해당국의 경제사정에 대한 배경문서(Basic Document)를

³ 한국은행, “국제수지 통계의 이해와 새로운 국제기준 이행 결과,” 2014. 7. 11. 한은 금융강좌 자료를 참고하였다.

작성, BOP 협의의 기초자료로 제공하게 되는데 공식협의회가 개최되기 1~2개월 전에 제출하여야 한다. 이 문서를 토대로 사무국은 검토문서를 작성, 국제수지위원회의 위원국들에게 배포하게 된다. 협의기간 중에는 먼저 국제통화기금의 협의대상국의 경제에 관한 평가(Statement)가 제시되고 이어 정식회의가 개최되는데 협의 당사국의 수석대표 연설, 국제통화기금 대표의 연설, 위원회 토의, 의장의 잠정결론(Tentative Conclusion) 발언, 사무국보고서 초안 작성 및 위원국에 배포 후 관련국과 비공식적 협의를 거쳐 정식회의에서 보고서를 채택하게 된다. 보고서는 차기 GATT이사회에 상정하게 된다.

1.2.2. 국제수지위원회

가. 연혁 및 구성

GATT는 매년 작업단을 구성하여 BOP에 의한 수입제한 문제를 검토해 오다 1958년 11월 23일 제13차 총회에서 국제수지위원회를 상설위원회로 설치하기로 결의하였다. 국제수지위원회는 24개국으로 구성되며, 참가의사를 표명한 국가 중에서 지역, 외환사정, 경제개발 수준을 고려하여 선정된다.

1989년의 위원국은 아르헨티나, 호주, 브라질, 캐나다, 칠레, 이집트, EC, 멕시코, 핀란드, 가나, 헝가리, 인도, 일본, 한국, 말레이시아, 노르웨이, 필리핀, 루마니아, 스웨덴, 스위스, 유고슬라비아, 미국, 자이레, 짐바브웨이고, 보탕(J.F. Bottin, 프랑스 대표)이 의장직을 수행하였다. 국제수지위원회의 협의대상 국가는 1989년에 총 96개 계약국 중 17개국으로 우리나라를 포함, 아르헨티나, 방글라데시, 브라질, 콜롬비아, 이집트, 가나, 인도, 이스라엘, 나이지리아, 파키스탄, 페루, 필리핀, 스리랑카, 튀니지, 터키, 유고슬라비아이다.

나. 기능과 역할

국제수지위원회는 협의 대상국의 국제수지 현황과 전망, 국제수지 균형을 회복하기 위한 대안적 조치의 시행 여부, 수입규제의 체계와 방법, 수입규제 효과 등을 검토하게 된다⁴. 국제수지위원회는 BOP 협의 결과 해당 국가가 시행하고 있는 수입규제 조치가 BOP조항에 합치되지 않는 것으로 판명되었을 경우에는

4 세부적인 사항은 농림수산부 농업정책국, 1989.3, GATT BOP협의대책(당부입장 검토보고)을 참고 바란다.

불일치의 성격을 지적하고, 수입규제 조치를 적절히 수정하도록 권고하여야 한다. 만약 불일치의 성격이 '심각한 정도이며 그로 인하여 다른 체약국의 무역에 피해를 끼치거나 끼칠 우려가 있다'고 판단될 경우 불일치를 제거할 수 있는 조치를 권고하고, 손해를 입은 체약국에 대하여 GATT가 인정하는 보복 조치를 취하는 것을 허용하고 있다. 이와 같이 국제수지위원회는 국제수지 조항을 원용하는 체약국들의 수입제한의 타당성과 졸업여부를 검토하는 기능을 수행하고 있다.

다. 대한민국과의 관계

GATT협정 제25조 5항에 의하면 체약국은 예외적인 경우에는 GATT에 의해 부과된 의무를 면제(waiver) 받을 수 있으며, 그 결정은 체약국단의 2/3의 다수에 의해 승인되어야 한다고 규정하고 있으나, 대한민국은 의무를 면제받지 못한 상태로 GATT에 가입하였으므로 원칙적으로 모든 GATT조항을 준수할 의무가 있다 하겠다.

그러나 그동안 만성적인 국제수지 적자상태가 지속되었으므로 국제수지 보호를 이유로 GATT 11조(수량제한의 일반적 금지)의 적용을 보류하고 그 예외 조항인 GATT 18조 B항을 원용하여 농산물 등의 수입을 규제하여 왔다. 따라서 GATT BOP위원회와 1969년, 1971년, 1976년, 1984년, 1987년에는 정식 협의를, 1973년, 1975년, 1978년, 1981년, 1983년, 1986년에는 약식협의를 가진 바 있다.

1.3. 대한민국의 1989년 BOP 협의 여건

1.3.1. 대내적 여건

가. 국제수지 동향 및 전망

BOP 협의의 가장 중요한 판단자료인 국제수지 동향과 전망에 의하면 1987년의 98억 5천 4백만 달러에 이어 1988년에도 141억 6천 1백만 달러의 흑자를 실현하였고, 1989년에 들어서는 수출둔화세로 국제수지가 나빠졌으나, 4월까지 17억 달러의 경상수지 흑자를 나타내고 있어 흑자기조 자체는 계속되고 있었다. 또한 연말까지는 경상수지 흑자가 80억 달러에 이를 것으로 전망되었다.

<표 8-1> 국제수지 동향과 전망

단위: 억 달러

	1987	1988	1989	
			1~4월	연말전망
무역수지	59	93	14	70*
경상수지	88	130	17	80

주: 통관기준으로는 연말전망은 40억 달러임.

무역수지 및 경상수지는 한국은행 데이터, 수지전망은 경제기획원 데이터를 사용함.

자료: 경제기획원, '하반기 경제운용 대책', 1989, 한국은행 경제통계시스템, 국제수지 통계

나. 수입자유화 추진현황 및 계획

우리나라가 GATT BOP조항을 원용하여 수입을 제한하고 있는 품목은 특별법에 근거한 통합고시 품목이 아닌 대외무역법에 의한 수출입 기별공고상의 제한 품목이다. 1987년 11월 BOP협약 이후 이들 품목에 대한 수입자유화 추진실적을 보면 1988년에 333개 품목(HS 10단위)을 자유화하였고, 1988년 하반기에 수입자유화 예시를 위한 검토 작업에 착수하여 1989년 4월에 273개 품목에 대한 1989년부터 1991년간의 자유화예시계획을 수립·발표하였다. 이와 함께 1992년 이후의 추가자유화계획에 대하여는 1990년부터 검토 작업에 착수하여 1991년 3월에 제시한다는 방침을 정하였다.

<표 8-2> 수입제한품목 및 수입자유화 추이

단위: HS 10단위

	1987말 제한	1988 자유화	1989.6제한	1989.91자유화	1991말 제한
총 품목수	10,241	-	10,241	-	10,241
제한·자유화 (수입자유화율)	880 (93.6%)	333	547 (94.7%)	273	274 (97.3%)
공산품			46	36	10
농산품			501	237	264

주: 1988년말 품목수는 HS 10단위기준으로 환산한 것임.

품목수 비교: HS 10단위 10,241개, CCCN 4단위 1,011개

자료: 재무부, 1989 GATT/BOP협약 최종대책(안), 1989. 6. 20

1.3.2. 대외적 여건

가. 1987년 BOP협약의 결과

우리나라의 BOP 졸업문제는 1987년 국제수지위원회 협의에서부터 공식적으로 제기되었는데 국제수지 흑자국인 대한민국이 BOP조항을 원용하여 수입제한조치를 하는 것은 타당하지 않다는 것이 선진국들의 공통된 의견이었다⁵.

나. 1989년 GATT 이사회 분위기

1989년 BOP 협의 일정을 결정하는 1989년 2월 8일 GATT이사회에서 미국, EC, 캐나다 등 선진국들은 대한민국은 더 이상 BOP조항을 원용할 수 없으며, “대한민국은 1987년 11월 국제수지위원회의 권고에 따라 BOP를 이유로 한 수입제한 조치를 철폐해야 한다.”고 주장하였다.

다. 1989년 4월 GATT 쇠고기 패널

우리나라가 국내 소 값의 폭락으로 인하여 1984년에 일반용 쇠고기, 1985년 관광호텔용 고급 쇠고기의 수입을 금지한 조치에 대하여 미국, 호주, 뉴질랜드 등 축산물 수출국들은 이를 1989년 GATT에 제소하여 분쟁해결을 위한 GATT 분쟁해결 절차가 개시(패널 구성)되었다. 대한민국은 쇠고기 수입제한의 근거로서 BOP조항(GATT 제18조 B)을 주장하였으나⁶ 1989년 4월 21일 채택된 패널 보고서는 대한민국은 국제수지가 호전되었음을 이유로 쇠고기에 대한 수입제한 철폐계획을 조속히(Prompt) 수립할 필요가 있음을 지적하고 3개월 이내에 미국 등 당사국과 협의, 수입제한 철폐를 위한 일정을 작성하고 그 결과를 이사회에 보고하도록 의무를 부여하였다. 이러한 GATT패널의 결정은 국제수지위원회와의 협의에 앞서 우리나라에 대한 예비판정의 성격을 띠고 있었다고 볼 수 있다.

라. 대한민국의 BOP조항 원용지속에 대한 전문가들의 견해

로슬러(F. Roesler) GATT 법률국장은 1989년 3월 방한했을 때 대한민국의 BOP조항 원용지속 가능성에 대하여 회의적인 입장을 표명하였고, 주체네바대 표부의 의뢰를 받은 브롱커스(M. Bronkers) GATT 변호사는 “일정기간 내에

5 이에 따라 국제수지위원회가 채택한 보고서 주요 내용은 재무부, 1989.6. ‘GATT/ BOP협의 최종대책(안)’에 4항목의 결론을 기술하고 있다.

6 24, MAY, 1989, REPUBLIC OF KOREA - RESTRICTIONS ON IMPORTS OF BEEF - COMPLAINT BY THE UNITED STATES, Report of the panel adopted on 7, NOVEMBER, 1989(L/6503 - 36S/268) 을 참고하였다.

수입제한 철폐를 조건부로 하는 경우, 그때까지 BOP조항의 원용을 지속할 수 있는 가능성이 50% 이상이다.”라는 의견을 제시하였다.

마. 국제수지위원회 회원국들의 입장

1989년 5월 18일 정부는 국제수지위원회 주요 회원국의 현지공관을 통하여 우리나라가 BOP조항의 원용을 중단했을 때의 문제점과 우리나라의 수입자유화 노력을 설명하고 우리 입장을 지지해 줄 수 있는지를 협의하고 그 결과를 보고 하라는 지침을 내렸다. 선진국들은 물론 강경개도국(브라질, 이집트, 인도 등)들도 대한민국의 BOP조항 원용 지속에 대하여 부정적 반응을 보였으며, 특히 호주는 1991년까지 수입자유화가 유보된 냉동쇠고기의 수입자유화를 희망하였다. 한편, 그동안 국제수지위원회를 주도해 온 미국은 대한민국이 BOP조항의 원용을 포기하면 잔여수입제한 품목에 대한 수년간의 자유화 유예기간을 가질 수 있게 될 것이며, 대한민국과 유예기간에 대한 협의 용의가 있음을 표명하였다.

바. 대한민국 경제에 대한 국제통화기금의 평가

GATT는 체약국의 국제수지 또는 외환보유고에 관한 사항을 처리하려면 반드시 국제통화기금과 협의하도록 규정(GATT 제15조)하고 있는 바, 국제통화기금은 이번 협의를 할 때 대한민국의 BOP에 관한 판단에 결정적 영향을 미치게 될 국제통화기금의 보고서(안)에서 “한국의 BOP 및 외환 보유고의 수준을 고려할 때 더 이상 BOP를 이유로 한 수입제한의 정당성은 없다”는 예비평가를 내리고 대한민국과의 연례협의(7월초)를 가진 후 국제통화기금의 평가를 확정 하겠다는 입장을 표명하였다.

2. 대한민국의 협의 전략

2.1. 협의에 임하는 기본입장과 준비체계

2.1.1. 협의에 임하는 기본입장

정부는 농산물 시장개방의 파급효과를 최소화하기 위하여 BOP 졸업을 연기하

는데 목표를 두고 국내·외적인 제반조치를 취하는 한편, BOP 졸업 요구를 수용할 수밖에 없는 상황으로 내몰릴 경우 충분한 유예기간과 GATT 분쟁으로부터 보호 장치를 마련하는데 중점을 두기로 하였다. 정부는 사전대책으로 1988년에 333개 품목을 자유화했고, 관세인하 예시계획을 발표하였으며, 1989년 4월에 273개 품목에 대한 3개년(1989 ~1991) 농산물 수입자유화 예시계획을 수립·발표하였다, 또한 정부는 대미 무역수지흑자 관리방안도 검토하였다. 이를 바탕으로 정부는 국제수지의 관리, 시장개방의 추진 실적과 1992년 이후의 추가 자유화계획에 대하여 1991년 3월에 제시하되 추가 자유화계획의 검토 작업은 1990년부터 착수한다는 방침을 정하였다. 대외적으로는 재외공관을 통한 우리 입장의 설득작업과 농림수산부 고위관리의 국제수지위원회 소속 주요국에 대한 방문외교도 추진하였다.

2.1.2. BOP 협의의 업무분담체계

BOP 협의를 준비하는데 참여한 부처별 업무의 분담체계는 <표 8-3>과 같다.

<표 8-3> 부처별 BOP협의 업무분담체계

부처	주요 업무	실무부서
경제기획원	- 경제동향 일반에 관한 대응논리 및 답변준비 - 부총리주관 대책회의(필요시)	대외경제조정실 제1협력관 정책1과
외무부	- 대외교섭 업무 총괄 ○ BOP위원회 공식협의 총괄 ○ 비공식 막후협의 총괄 ○ GATT규정관련 쟁점별 대응논리 및 답변준비	○ 통상국장 - 통상기구과
재무부	- 대내실무준비 총괄 ○ 협의대책 마련 * 관계 장관회의 ○ 각 부처 예상 질의·답변자료 취합 ○ 외환 및 관세관계 답변 준비 ○ 기타 협의실무 준비	○ 기획관리실장 - 외환정책과
농림수산부	- 농산물대책 수립 ○ GATT상 다른 제한근거 모색 ○ '92년 이후 유예기간 확보 필요성에 대한 대응논리 및 답변 준비	○ 농정국장 - 국제협력과
상공부	- 수입자유화 정책에 대한 대응논리 및 답변준비 ○ 잔여공산품 수입제한의 논리 ○ 특별법상 수입제한의 논거 및 향후 정책방향	○ 국제협력관 - 무역정책과
한국은행	- BOP관련 대응논리 및 답변준비	

2.2. 협의 전략의 분석 및 대응 방향

정부가 다각적인 노력을 기울여 파악한 정보수집과 이해당사국의 의사 타진 결과 및 전문가의 의견 청취 등을 통하여 종합된 BOP 협의 여건에 따르면 BOP 조항 원용 중단이 불가피한 상황이었다. 반면, BOP 졸업으로 수입제한의 근거가 사라질 경우 개방의 파고에 휩쓸릴 국내 농산물 시장은 큰 충격이 예상되고, 국내 농업도 활력을 잃게 될 것으로 예견되어 농민들이 거세게 반발할 것으로 보였다. 이는 정권변환기의 정치적 불안정과 맞물려 정부가 당면한 민감한 문제로 부각되고 있었다.

한편 주제네바 대표부가 보고한 현지 분위기는 국제통화기금, 선진국, 브라질·인도 등 개도국까지도 대한민국이 제18조 B항을 계속 원용하는 것은 곤란하다는 입장이었다. 또한 대한민국이 요청한 잔여수입제한 조치에 대한 철폐의 유예(Phase-out)문제에 대해서는 국제통화기금, 선·개도국 모두 단시일 내에 수입제한의 철폐는 어렵다는 것은 인정하나 반드시 철폐시킨 설정이 필요하다 하였고, 특히 미국은 이 문제는 BOP조항의 원용과는 별도의 절차에 의해 협의되어야 하는 사안이라고 주장하였다. 대한민국이 희망한 18조 B항의 원용 중단 후 잔여수입제한 조치의 법적 보호문제에 대해서는 법적 보호는 불가능한 것이 과거의 관례이나 주요국과의 사전 협의를 통한 양해가 이루어진다면 국제수지위원회에서 잔여수입제한 조치의 철폐기간 중에는 문제 삼지 않는다는 결정을 할 수 있다는 것이 대안으로 제시되었다.

이러한 점을 고려하여 주제네바대표부는 협의전략의 기본방향을 가급적 장기간의 자유화 유예기간 확보 및 유예기간 중 선진국의 개방 압력과 GATT 제소로부터 보호를 확보하는데 두었다. 이와 함께 주제네바대표부는 18조 B항의 원용 중단을 지렛대로 삼아 실질목표를 달성할 수 있는 세부 전략을 제시하였다. 즉 대한민국 정부가 1991년 초에 18조 B항의 원용을 중단하겠다는 의사를 표명하고, 원용 중단시점으로부터 6년 이내에 수입제한 조치를 철폐하거나 여타 GATT상의 수입제한 근거를 모색하며, BOP 사정이 악화될 경우 다시 원용할 수 있는 권리를 유보한다는 것이다. 또한 GATT가 한국의 수입자유화 노력을 평가하고 상기 한국의 약속을 유의(take note)하도록 하였다. 이 타결안을 기초로 대한민국이 주요 선진국과는 양자 간 무역조치와 GATT 제소를 자제한다는 양해를 구한다는 입장을 협의전략(안)으로 제시하였다.

현지 공관의 건의를 받은 정부는 수입자유화 유예기간을 유리하게 확보하는 것을 목표로 정하고 BOP조항의 원용 중단 시점, 수입자유화 시한의 제시, 잔여수입제한 품목의 범위 등 중요한 사항들에 대하여 일괄타결(package deal)전략으로 협의한다는 기본방침을 세웠다. 이러한 방침으로 협회가 진행될 경우 정부는 국제수지위원회 위원국들의 예상반응을 3가지로 예측하고 대응전략도 미리 검토하였다. 그러나 농림수산부는 6년의 유예기간을 수용할 수 없는 대안으로 판단하였다.

2.3. 협의 전략의 확정 및 실행

정부는 1989년 4월 29일, 5월 9일, 5월 30일 세 차례에 걸쳐 부총리, 외무·재무·농림수산·상공부장관이 참석한 관계 장관 회의를 통하여 6월 26일부터 30일까지 진행될 BOP 협의에 임하는 우리나라의 협의전략을 논의하였다. 4월 29일 회의에서 정부는 우리나라의 입장 설명에도 불구하고 대부분의 국가가 BOP조항의 원용 중단을 요구할 경우 이를 수용하되 이미 발표한 3개년(1989~1991)에 시계획 및 1992년 이후의 자유화계획은 1991년 3월에 제시한다는 자유화 추진 방안을 승인받는데 최대한 노력한다는 방침을 마련하였다.

5월 30일 최종회의에서 정부는 우리나라의 BOP조항 원용 중단이 확실시되나, 추가적인 자유화계획의 제시는 불가능한 여건임을 감안하여 지난 2차례 회의 때 논의한 입장을 재확인하였다. 즉, 정부대표단은 금번 협의에서 BOP조항의 원용 지속여부에 대한 명시적 입장표시는 유보하고, 지금까지의 수입자유화 실적과 1991년까지의 수입자유화예시계획을 설명하고, 잔여수입제한 품목에 대하여 1991년 3월경에 추가로 자유화계획을 제시한다는 전제하에 우리의 수입자유화 추진계획이 수용될 수 있도록 노력하기로 하였다. 따라서 대다수 국가가 우리나라의 BOP조항의 원용 중단을 요구하는 경우, 대표단은 BOP조항의 원용 지속을 주장하는 대신 우리의 수입자유화계획을 인정받도록 하는데 중점을 두도록 하며, BOP조항 원용문제는 국제수지위원회의 대세에 따른다는 방침을 결정하였다.

아울러 관계 장관회의는 주제네바 대사를 수석대표로 한 대표단의 구성방침과 함께 잔여수입제한 품목이 농수산물이라는 점을 감안, 정부의 입장 설명을 위해 BOP 협의 전에 농림수산부장관 등 고위간부를 주요국에 파견한다는 방침을

결정하였다.

이에 따라 6월 16일 주제네바 대표부 대사를 수석대표로, 재무부 기획관리실장과 외무부 통상국장을 교체수석대표로, 경제기획원 제1협력관, 농림수산부 농정국장, 상공부 국제협력관 및 관련부처 실무자 등 총 20명으로 대한민국 정부대표단이 구성되었다. 한편, 농림수산부장관이 호주와 일본을 방문하여 호주의 호크 수상 및 1차 산업성 장관, 일본의 외무성대신과 농림수산성대신에게 GATT/BOP 협의에 임하는 대한민국 정부의 입장을 설명하고 협조를 요청하였고, 농림수산부 제2차관보는 EC와 스웨덴을 방문하여 협조를 구하는 교섭활동을 전개하였다.

결론적으로 대한민국 정부의 대표단은 BOP조항의 원용 중단 시점, 수입자유화 유예기간, 수입자유화 범위, 유예기간 중의 보호문제 등 중요한 사항을 묶어 (package) 수석대표가 융통성 있게 교섭하여 우리의 이익이 최대한 확보될 수 있도록 하였다. 대표단은 수입제한 조치의 철폐시한을 몇 년이라고 특정하여 제시하기 어려운 실정이나 이 문제는 대한민국 정부가 계속 검토 중임을 염두에 두고 정부의 사후 승인을 조건으로 수입제한 조치에 대한 X년의 철폐시한도 포함하여 협의를 하되, 동 시한제시가 BOP협의를 위한 타결을 위한 최종 양보선이라고 판단되는 경우에는 청훈하여 처리하도록 하였다.

3. BOP 협의의 경과 및 결과

3.1. BOP 협의의 경과

3.1.1. 6월 공식회의의 협의 진행과 논의사항

1989년 6월 27일부터 6월 30일까지 4일간의 일정으로 스위스 제네바의 GATT 본부에서 개최된 국제수지위원회 공식회의는 위원국 총 24개국 중 짐바브웨를 제외한 23개국 대표와 국제통화기금을 대표하여 주제네바 사무소장(H.B. JUNZ)이 참석하고, 옵서버 자격으로 OECD, UNCTAD, GATT사무국 관계자 등이 입회한 가운데 보탕(Bottin) 의장의 사회로 시작되었다.

첫째 날 오전회의는 의장이 당초 시사한대로 공식회의에서 우리나라 수석대표

및 국제통화기금 대표의 연설을 들은 후 비공식회의가 이어졌으며, 오후에는 공식회의가 속개되었다.

가. 대한민국 수석대표의 연설

6월 27일 개막회의에서 우리나라의 수석대표는 기조연설을 통하여 1) 국제수지 위원회가 BOP조항을 원용한 수입제한 품목에 대하여 충분한 유예기간을 인정하고, 2) 이 자유화 기간 중 어떠한 일방적 조치와 다자간 법적 도전 대상이 되지 않음을 양해할 경우, BOP조항의 원용 중단 문제를 논의할 용의가 있다는 요지의 기본 입장을 밝혔다.⁷

나. 국제통화기금 대표의 연설

이어 국제통화기금 대표(JUNZ 주제네바사무소장)는 대한민국과 정식협의를 앞둔 예비적 의견임을 전제로 대한민국의 국제수지 상황에 비추어 국제수지를 이유로 한 수입제한은 더 이상 정당화될 수 없다고 발언하였다.

다. 주요 토의 내용

오후에 속개된 공식 회의에서 우리나라 수석대표가 표명한 제안내용에 대하여 각국대표들의 입장표명이 있었는데 긍정적인 평가, 부정적인 평가로 대별되었다. 각국대표들은 대한민국이 일정한 조건하에서 BOP조항의 원용 중단문제의 토의 용의를 표명한 융통성을 발휘한 점을 평가하고, BOP조항의 원용 중단과 수입제한품목의 자유화 유예기간 부여라는 두 가지 의제가 함께 논의되어야 한다는 견해가 다수를 차지하였다.⁸

라. 6월회의시 의장의 잠정 결론(Tentative Conclusion) 발언

의장은 다음과 같이 토의 결과를 종합하였다. 1) 대한민국의 국제수지 상황에 대하여는 다수의 국가들이 낙관적인 견해를 표시하였고 일부 국가들은 조심스러운 비관론을 제기하였으며, 2) 대한민국이 조치한 지난 2년간의 자유화 실적

7 세부내용은 1989. 6. 28일자 주 제네바 대사가 본국에 보고한 전문(번호;GVW-1261)에 5항목으로 기술하고 있다.

8 세부내용은 1989. 6. 28일자 주 제네바 대사가 본국에 보고한 전문(번호;GVW-1261)에 14개국의 발언내용을 11개 항목으로 기술하고 있다.

에 대하여 평가한다는 것이 일치된 의견이었으며, 3) 잔여 수입제한 품목의 자유화 관련, 상당수의 국가가 대한민국의 특수성을 이해하는 태도를 보였으며, 4) 가장 중요한 것은 모든 국가가 대한민국의 제안이 구체적으로 제시될 경우, 대한민국이 제의한 방향에 따라 현실적인 방안을 검토할 용의가 있음을 표명하였다고 정리하였다.

의장은 6월 30일 10시에 최종 보고서(안)를 제시할 것이며 그동안 비공식 협의를 통하여 수락이 가능한 해결방안을 모색하겠다고 하였다. 이어서 의장은 6월 28일(수) 오전 10시에 주요 선·개도국 대표만 참석하는 비공식 협의를 진행하기로 하였다. 참석대상국은 대한민국, 미국, EC, 일본, 캐나다, 호주, 브라질, 인도, 멕시코, 이집트 등 10개국이다.

3.1.2. 비공식 협의 진행과 논의사항

가. 공식협의 전 막후 접촉

대한민국 정부는 6월의 BOP 협의를 우리 방침대로 타결하기 위하여 주요국들과 사전 교섭활동을 전개하고 협의 주도국들의 입장을 미리 파악, 대처하기 위하여 최대한 노력하였다. 6월 협의의 최대 쟁점이 잔여 수입제한 품목의 대부분인 농산물의 시장개방 유예기간에 집중되고 있어 정부는 농림수산부 장관 등 고위간부를 회의 전에 이해관계국을 방문토록 하여 설득하는 노력을 함과 동시에 재외공관을 활용한 설득작업을 전개하였다.

나. 6월 협의 중 미국과의 비공식 협의

6월 29일 미국대표의 요청에 의하여 우리나라의 교체수석대표와 미국 수석대표 간의 비공식 협의가 있었다. 미국 측의 입장은 IMF 견해를 포함한 제반 여건에 비추어 볼 때 대한민국이 더 이상 BOP조항을 원용할 수 없다는 기본입장에는 변함이 없다고 하였다. 대한민국은 잔여수입제한 농산물 중 다수품목의 관세가 양허되지 않았기 때문에 BOP 조항 외에 다른 GATT상의 근거를 마련할 수도 있다고 생각하며, 추가자유화계획의 내용을 모르는 상태에서 BOP조항의 원용 근거가 없는 잔여수입제한 품목에 대하여 법적 면제를 인정하라는 한국의 제안은 수용하기 어렵다고 하였다. 그러나 다수의 회원국들이 자유화 유예기간을 부여하지는 의견을 제시하고 있음을 감안, 본국 정부와 협의하여 “한국 정

부가 1994년 7월까지의 5개년 추가 수입자유화 계획을 1991년 3월에서 1990년 3월로 앞당겨 수립·발표한다.”라는 요지의 일괄타결안을 제의하였다. 동시에 한국 측이 이 타결안을 수락하는 경우 한국의 농업정책은 미국의 내년도 슈퍼 301조 조사대상이 되지 않을 것이라고 하면서 한국 측의 충분한 검토를 위하여 진행 중인 협의를 일시 연기하는 것을 고려할 수 있다고 하였다.

이에 정부는 다음과 같은 훈령을 우리 대표단에 하달하였다. (1) BOP조항의 원용 중단 시점은 1991년 3월을 주장하되 수락되지 않을 때는 국제수지위원회의 대세에 따른다. (2) 구체적인 수입제한 조치의 철폐시한을 제시하지 말고 기존의 방침대로 수입자유화는 우리의 계획에 따라 추진할 것임을 국제수지위원회에 통보한다. (3) 그리고 위원회에서 연기문제가 거론되고 동 사항이 유익하다고 판단되는 경우 이를 수용한다.

3.1.3. 6월 협의 중 의장의 중재

6월 30일 재개된 공식회의에서 보탕 의장은 선·개도국 간의 입장 중재를 위하여 결의안(draft conclusion)⁹을 제시하였다.

결의안에 대해 대부분의 국가들은 세부적인 사항에 대해 입장의 차이가 현격하여 더 많은 토론이 필요하지만, 이를 최종 결의안의 기초로 삼을 수 있다는 입장이었다. 이에 대해 대한민국은 자국이 발언한 의견 뿐 아니라 각국의 의견을 정확하고 공정하게 반영하지 못하였고, 추가 검토가 필요한 사항들이 있으므로 최종 결의의 기초로 할 수 없다는 입장을 표명하였다.

주요 쟁점에 대한 선·개도국들의 입장조율이 원활하지 못하여 합의 도출이 어려운 가운데 각국이 금번 협의에서 도출된 문제들을 검토할 시간이 필요하다는 점 등을 감안, 우리나라와 미국이 합의한 대로 국제수지위원회는 10월까지 협의를 연기(suspend)하기로 결정하였다.

3.1.4. 6월 협의의 잔여 쟁점과 10월 협의의 경과

6월 협의에서 드러난 바와 같이 대한민국의 BOP조항 원용 지속은 더 이상 정당성이 없다는 것이 국제수지위원회의 전반적인 분위기였다. 그러나 수입자유

9 결의안의 주요 내용은 농림부, 1999. 「농정 반세기 증언」에 7항목으로 기술하고 있다.

화 문제에 대하여는 대부분의 국가들이 기간의 차이(미국 및 EC: 5년, 개도국: 10년, 의장 제시 결의안: 7년, 우리나라: 비공식적이며 정부의 사후승인 조건으로 10년)는 있을지언정 BOP조항의 원용 중단 후에도 일정기간의 자유화 유예기간을 설정·부여하는 것이 필요하다는데 의견이 집약되는 모습이였다. 따라서 BOP조항의 원용 중단을 위한 전제조건들, 예를 들면 중단시점, 잔여수입제한 품목의 개방유예기간, 유예기간 중 보호방안, 자유화계획에 회원국들의 관심사항 반영방안과 자유화 실행상황 점검방안 등이 10월 협의의 쟁점으로 부각되었다.

일반적으로 국제수지원회의의 BOP 협의는 국제수지 상황을 기준으로 한 GATT상의 의무 이행 실태를 점검하는데 목적이 있었으나, 금번 협의는 BOP조항의 원용 중단을 전제로 잔여 수입제한 품목의 대부분을 차지하는 농산물의 시장개방의 폭과 시기에 주안점이 두어지게 되었다. 6월 협의 때와 마찬가지로 정부는 주제네바대표부 대사를 수석대표로 하고 관계부처 국장과 실무자로 구성된 15명의 대표단을 파견하여 10월 23일부터 27일까지 일정으로 재개된 BOP 협의에 참가하였다. 우리나라 대표단은 10월 23일 속개된 공식회의에서 BOP 졸업의 전제조건으로 현존 수입제한을 점진적으로 자유화해 나가는데 필요한 10년간의 자유화 유예기간을 원하며, 동 기간 동안 대한민국이 현존 수입제한을 점진적으로 철폐해 나갈 수 있도록 허용할 것과 회원국들의 GATT 제소 권리를 유보하는 양해를 희망한다는 입장을 제시하였다¹⁰.

이러한 우리 입장이 밝혀지자 대부분의 회원국들은 제18조 B항의 원용은 중단되어야 하나 적절한 유예기간을 부여하는 것이 필요하다는데 공감대가 형성되었다. 10월 24일부터 26일까지 3일간 우리의 제안을 두고 유예기간, 자유화 방법, 자유화 이행상황 보고, 법적 도전문제 등의 실질적인 문제에 대한 활발한 토의가 있었다. 미국은 25일 비공식회의 전에 즉각적인 BOP조항의 원용 중단, 1990년 초에 수입자유화계획 발표, 자유화 유예기간은 1994년 7월1일까지만 인정, 각국의 관심사항은 양자 채널을 통하여 반영한다는 기존의 입장을 반복하였다. 이 기간 중 열린 비공식회의에서 대부분의 회원국들은 6월 협의를 할 때 제시된 의장(안)을 토의의 기초로 삼아야 한다는 태도를 보임에 따라 의장안과 대한민국의 제안을 토대로 쟁점을 정리하여 나갔다.

여러 쟁점 중 가장 어려운 문제는 자유화 방법이었다. 먼저 유예기간을 두고

10 구체적인 내용은 농림부, 1999. 「농정 반세기 증언」에 6항목으로 기술하고 있다.

우리나라는 10년이 필요하다는 입장인데, 이에 대하여 브라질이 동조를 표시한 반면, 유고슬라비아, 이집트는 의장이 제시한 8년을, 미국은 계속 5년이 적절하다는 입장을 보였다. 10월 26일 속개된 비공식회의에서 각국이 종전의 입장을 반복함에 따라 의장의 중재로 우리나라, 미국, EC가 참가한 4자간 별도 협의에서 1997년 7월 1일까지 8년의 유예기간을 부여하는데 합의하게 되었다. 다음으로 자유화의 추진방법에 있어 EC가 자유화 품목의 연도별 배분을 할 때 균분(evenly spread)해야 한다고 주장하고, 3개년 수입자유화 예시계획에 반영되지 않은 품목도 쿼터 형태로 매년 수입량을 확대한다는 내용을 포함하라고 주장하였으나 우리의 반대와 설득으로 '가급적 균등한 배분(generally even manner)'으로 타협이 되었고, 쿼터 증량에 관해서는 언급하지 않는 것으로 합의되었다. 비공식 협의의 막판에 호주와 뉴질랜드가 보고서에 특정 농산물의 개방이 어렵다는 내용을 담을 수 없다는 의견을 표명하였고, 1989년 4월의 GATT 쇠고기 패널의 판정 결과가 이번 BOP 협의 결과에 영향을 받지 않음을 보고서의 결론 부분에 반영할 것을 주장하였으나 반영되지 않았다. 이에 따라 그동안 제기되었던 대부분의 쟁점이 해소되게 되었으며, 그렇게 합의된 결과는 27일 열린 최종 공식회의에서 확정되었다.

3.2. BOP 협의의 결과

당초 6월 협의기간 중 타결될 것으로 기대되었던 대한민국의 BOP 협의는 정부가 BOP 졸업과 장기간의 수입개방 유예기간 확보의 연계에 의한 일괄 타결 전략을 구사함에 따른 국제수지위원회의 합의 지연으로 협의가 연기되었다가 10월 24일 재개되어 4일간의 집중 토의를 거쳐 드디어 27일 합의에 도달하게 되었는바, 1989년 GATT BOP협의 결과 주요 내용은 아래와 같다.

- (1) 대한민국은 1990년 1월 1일부터 GATT 제18조 B항의 원용을 중단한다.
- (2) 대한민국의 현존하는 수입제한 품목이 대부분 농산품이며 그 수입자유화에 따른 정치·사회적 어려움을 감안, 8년간의 유예기간을 부여하되, 1997년 7월 1일까지 잔여수입제한 품목을 단계적으로 자유화하거나 그 수입제한 방법을 GATT규정에 합치시키도록 한다.
- (3) 동 유예기간 중 GATT 체약국들은 대한민국의 잔여 수입제한 품목에 대하여 제소 등 GATT 상의 권리 행사를 자제하기로 한다.

- (4) 대한민국은 현재의 자유화계획이 종료된 후 1992년부터 두 번에 걸쳐 3개년 수입자유화 예시계획을 추진하기로 하였고, 새로운 계획의 시행 전년도 3월까지 차기 수입자유화 예시계획을 GATT에 통보한다.
- (5) 대한민국은 매년 수입자유화 추진상황을 GATT이사회에 통보하고 GATT 체약국은 관심사항을 GATT사무국을 통하여 대한민국에 제출할 수 있도록 한다.

4. 국내 여론 동향 및 국내 보완대책

4.1. 국내 여론 동향

GATT의 국제수지위원회가 1989년 10월 27일 스위스 제네바에서 공식회의를 갖고 1990년 1월 1일부터 우리나라의 GATT 18조 B항의 원용을 중단하는 결정을 내렸다는 사실이 언론보도를 통하여 전해지자 이를 접한 국민들의 반응은 각자가 처한 상황이나 입장에 따라 양분되는 양상을 띠면서도 전반적으로는 불가피한 것으로 받아들이는 분위기였다. 일반국민들은 거의 무관심 속에 그동안 경제성장으로 국제수지의 흑자 실현과 외환사정이 호전되어 우리나라가 저개발 개도국의 지위에서 벗어났다는 의미를 두는 것으로 나타난 한편, 수입개방에 따른 피해를 '발등의 불'로 인식하며 깊은 우려를 표시해 온 농어민들은 촉각을 곤두세우는 반응¹¹을 보였다.

BOP 졸업과 관련한 국내의 논의를 보면, 우리나라가 1967년 GATT에 가입한 이래 이미 GATT 국제수지위원회와 11차례의 협의를 가졌고, 그간 국제수지의 적자가 지속된 상태였기에 BOP 졸업문제는 거론된 적이 없었다. 경제사정 호전에 따른 여건의 큰 변화가 있었음에도 불구하고 우리나라가 협의에 참여하지 않았더라면 BOP 졸업문제는 제기되지 않았을 것이라거나, 개방 압력을 피해갈 수도 있지 않았을까 하는 터무니없는 주장들이 제기되기도 하였다.

그러나 우리나라가 GATT에 가입하여 체약국단의 일원이 됨에 따라 BOP 협의는 의무이며, 국제수지 적자상태가 지속된 상태에서 이루어진 BOP 협의의 결

11 매일경제. 1989.10.27, 동아일보. 1989.10.27일자 BOP졸업 관련 기사를 참고하였다.

과와 달리 BOP조항의 원용 중단은 국내 경제여건의 변화에 따른 불가피한 조치라고 하겠다. 특히 선진국들은 경쟁력 있는 상품들의 해외시장 점유율을 높이고자 교역상대국의 농산물시장 등에 대한 개방 압력을 강화하고 있는 추세이고, 수출의존도가 매우 높고 무역흑자를 기록하고 있었던 우리나라는 이를 거부할 수도 없는 실정이었다. 특히 시장개방의 부담이 집중되었던 농업분야는 BOP 졸업에 따른 보호 장치의 상실과 함께 경제발전에 상응하는 의무를 부담하라는 국제적인 압력을 수용해야 하는 등 대내외적 여건변화도 고려해야 하는 상황이었다.

BOP 조항의 졸업 이후에도 잔여 수입제한 품목의 시장개방에는 8년의 유예기간이 부여되었으므로 정부는 경쟁력 향상 또는 구조조정을 위한 시책들을 마련하여 농민들의 피해를 줄이는데 노력하였다.

4.2. 국내 보완대책

대한민국은 개방경제 추구라는 국가경제의 기조 속에 농업정책은 경제정책 중 후순위로 자리매김 되어 왔다. 1988년 서울 올림픽을 앞둔 정부로서는 자율과 개방을 통한 민간 주도형 경제체제의 확립 및 지속적인 경제성장을 목표로 정책을 추진하였다. 이러한 경제정책을 뒷받침하고 미국 등 주요 교역국과의 통상 마찰을 해소하고 유대를 강화하기 위하여 시장개방 확대에 중점을 두었다. 이를 위해 제1차 관세율인하 예시계획(1984~1988년)과 제2차 관세율인하 예시계획(1989~1993년) 및 1989년의 수입자유화 예시계획을 추진하게 되었다. 계속되는 시장개방과 농수산업의 위축은 급기야 1988년 11월 '농축산물 수입개방 저지 및 제값받기 전국농민대회'와 같은 크고 작은 농민시위를 야기하게 되었다.

그러기에 수입개방 못지않게 중요한 것이 보완대책의 강구라 하겠다. 1989년 4월에 수립·시행된 농어촌발전종합대책과 농산물 수입개방 보완대책도 이에 속한다고 하겠다. 보완대책의 기본방향은 개방대상 품목에 투입했던 자원을 다른 부문 내지 품목에 이전시켜 농가소득을 개방 이전보다 더 높일 수 있도록 하는데 중점이 두어졌다. 정부는 수입개방에 따른 피해가 예상되는 품목들에 대한 구조조정과 해당 농민들에 대한 피해보상대책을 구체화하여 콩·옥수수·유채·포도에 대한 차액보상, 포도와 복숭아에 대한 생산조정보상 등의 새로운 정책들을 도입하였다.

GATT 18조 B항의 원용 중단에 따라 농산물의 수입자유화는 더욱 촉진되었다. BOP 졸업에 따른 추가 개방대상은 대외무역법상의 수입규제 품목인 279개의 품목이 해당되며 1997년 7월 1일까지 단계적으로 개방하도록 되어 있었다. 여기에는 사과, 배, 포도, 복숭아 등 과일류를 비롯하여 양파, 마늘, 고추 등 양념류, 참깨, 들깨 등 유지류, 갈치, 조기, 명태 등 수산물을 포함, 농어가 소득과 직결되는 농수축산물 269개와 무연탄, 소금, 견직물 등 공산품 10개의 품목이 들어 있었다. 그러나 양곡관리법 등 12개의 특별법으로 수입이 규제되는 쌀, 보리, 콩, 팥, 감자, 고구마 등 139개 품목은 이에 포함되지 않았다.

정부는 BOP조항의 졸업에 따른 농어가의 피해를 최소화하는 동시에 교역상대국과의 통상마찰을 최소화하기 위하여 수입개방 일정을 정하지 않은 279개 품목을 대상으로 연도별 배분에 신중을 기하였다. 이와 함께 정부는 농어가에 대한 피해 보상 및 지원방안을 마련하기로 하였다. 이와 관련, 농림수산부는 특별대책반을 구성하여 농산물의 전면개방에 대응한 중장기종합대책을 수립하였다.

정부는 사과, 포도, 양파, 고추, 고등어, 갈치, 쇠고기, 닭고기 등 국내 농어가에 피해가 클 것으로 예상되던 품목은 시장개방을 뒤로 미룬다는 전략이었으며, 궁극적으로는 개방이 불가피하지만 시간을 벌어 국내 농가의 경쟁력을 키우고 개방 전에 다른 품목으로 재배 전환을 유도하는 등 농축산업의 구조조정을 추진하여 개방의 피해를 최소한으로 줄이기로 하였다. 또한 정부는 수입자유화 대상품목 중 경쟁력 제고가 요구되는 품목은 구조조정 차원에서 대책을 강구하되 농어촌 구조개선사업과 연계, 투자를 확대하기로 하였다.

한편, 정부는 농어업 지원제도를 GATT 원칙에 합치시키고, GATT 원칙의 범위 내에서 농어업 지원방안과 구조조정을 추진하기로 하였다. 또한 산업피해구제제도를 재정비하여 시장개방에 따른 국내 농업의 피해가 신속히 구제될 수 있도록 하였다.

1989년 10월 BOP 협의 결과, GATT 제18조 B항을 원용하여 수입제한을 해오던 품목의 대부분이 농산품인데 이들 품목을 1997년 7월 1일까지 단계적으로 자유화하거나 그 수입제한 방법을 GATT 규정에 합치시킨다는 의무를 지게 되었다. 이에 따라 1992~1994 3개년 수입자유화예시계획을 1991년 3월에 발표하고 1995~1997 3개년 수입자유화예시계획은 1994년 3월에 각각 제시해 매년 그 실적을 GATT에 통보하기로 하였다. 1993년 UR 농업협상의 타결로 인해

1995~1997년 3개년 수입자유화 예시계획은 우리나라의 UR 이행계획서로 대체되었다¹².

5. 성과와 반성

5.1. 성과

1989년 GATT가 대한민국에 대한 BOP조항의 졸업을 결정한 것은 한국경제가 성장하여 1986년 이래 1989년까지 국제수지의 흑자상태가 이어진 결과였다. GATT/BOP 졸업은 대한민국이 수출 입국의 기치 아래 해외시장 확대를 위해 추진하였던 GATT 가입 이래 22년이라는 긴 세월이 경과한 시점에 만성적인 국제수지 적자 구조에서 벗어났다는 사실을 대외적으로 공표한 의미가 있었을 뿐 아니라 그동안 우리 국민들이 피땀 흘려 이룩한 성취의 소산이라고 하겠다.

그럼에도 불구하고 우리나라 농업의 경우, 구조적 취약성과 산업의 특성상 경쟁력의 확보에 장기간이 소요되는 점을 감안할 때 즉각적인 수입제한의 철폐는 수용할 수 없는 실정이었다. 그래서 정부는 BOP 졸업과 장기간의 수입개방 유예기간 확보를 연계하는 일괄타결 전략으로 대응하게 되었다.

GATT 입장에서도 대한민국의 GATT 18조 B항의 원용 중단 결정은 GATT 창립 이래 GATT 제18조 B항의 원용을 중단한 전례가 없어, 향후 여타 개도국들의 선례가 된다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있었다. 대한민국의 BOP협약의는 GATT 체약국들의 지대한 관심 속에 진행되었다. 개도국인 회원국들은 향후 유리하게 원용할 수 있는 선례를 갖는데 의미를 두고 수입자유화 장기 유예기간 부여방안을 지지함으로써 대한민국이 8년의 유예기간 확보에 큰 힘이 되었다.

EC 등 선진국인 회원국들은 대한민국의 농산물시장 개방문제를 미국과의 양자 교섭에 일임해 두기보다는 다자간의 교섭채널을 통하게 하는 것이 자국의 관심사항을 반영하기가 용이할 뿐 아니라 이익이 된다고 공감하였기 때문에 우리의 일괄타결 방안에 협조하게 되었던 것으로 분석되었다. 그 결과 8년의 유예기간

12 「한국경제60년사」, 제3절 3항 'GATT 국제수지보호(BOP)조항과 쇄고기 시장개방'을 참고하였다.

을 확보할 수 있게 된 것은 협의의 성과라고 하겠다. 이에 따라 정부가 1989년 4월 발표한 수입자유화 예시계획이 종료된 후 1992년부터 잔존하는 279개 수입제한 품목에 대하여 두 번에 걸쳐 3개년 수입자유화 예시계획을 통하여 1997년 7월 1일까지 단계적으로 자유화하거나 그 수입제한 방법을 GATT 규정에 합치시킬 수 있게 되었다.

정부는 미리 GATT 전문가들과 주요 교역국과의 접촉을 통해 의견 수렴을 하였는데 유예기간 동안 명시적인 법적 보호 장치를 확보하는 것은 불가능한 것으로 결론 내렸다. 따라서 우리나라는 체약국들이 우리나라의 수입자유화 유예기간 동안 GATT 규정의 위반을 이유로 제소 등의 권리행사를 자제하도록 하는 방안을 제안하였으며, 결국 협의를 이끌어냄으로써 새로운 보호수단을 갖게 된 것은 성과라고 하겠다.

5.2. 반성

당시 대한민국은 선진제국과는 달리 농업부문이 전근대성을 벗어나지 못한 가운데 공업화의 성공으로 고도성장과 수출확대에 의한 국제수지의 흑자를 시현하였다. 그러나 국제수지 관리에 곤란을 겪음으로써 수입개방의 거센 압력을 받고 있던 실정이었다. 대한민국은 자유 시장경제정책을 추구하여 왔으며, 부존자원을 감안할 때 대외무역에 대한 의존도가 높을 수밖에 없는 실정이다. 한국 경제가 세계자유무역체제 내에서 계속 혜택을 받기 위해서는 이른바 권리와 의무의 균형이 요청되고 있었다. 이러한 관점에서 볼 때 교역상대국이 대한민국에 대하여 시장개방 압력을 계속할 것이라고 보였다.

경쟁력이 취약한 농산물에 개방 압력이 집중되었던 것이 한국경제에 더욱 부담이 된 것은 사실이었다. 따지고 보면 한국 경제가 겪고 있었던 농산물의 무역마찰이라고 하는 것이 농산물의 수출급증으로 일어난 것이 아니라 공산품을 중심으로 한 비농업부문의 수출확대로 인하여 생긴 것이었다. 그러므로 비농업부문이 사전에 국제수지의 흑자폭을 건전한 방향으로 관리함과 동시에 개방화를 실천할 필요가 있었다고 하겠다.

또한, 우리나라가 미국으로부터 농산물의 수입개방 압력을 강하게 받으면서도 효과적으로 대응하지 못한 이유들 중의 하나는 대미의존적인 수출구조 때문이었다. 우리나라 총 수출액의 40%가 미국시장에 의존하고 있었을 뿐만 아니라

대부분의 무역흑자마저 대미(對美)교역에서 발생한 것이었기 때문에 무역마찰은 피할 수 없는 것이었다. 그러기에 우리나라가 수출 선 다변화 정책을 적극적으로 추진했어야 했다.

비록 대한민국이 GATT 가입 후 4차례에 걸친 경제개발계획의 성공적인 추진으로 이룩했던 경제성장과 GATT규범에 따른 체약국의 지위 향상, 미국 등 교역상대국의 경제여건 변화와 통상정책 등이 복합적으로 작용하여 나타난 산물이 GATT/BOP 협의 결과였다. BOP 졸업으로 보호막이 사라진 한국경제는 예전에 경험하지 못한 급격한 수입자유화가 추진되어야 할 상황이었다.

따라서 협의 결과에 대한 평가도 양분되어 나타났다. 한편에서는 대한민국의 BOP졸업은 세계자유무역체제의 혜택을 많이 입은 국가로서 응분의 책임과 의무를 다하여 국제무역 환경을 개선하는데 일조하는 것으로 우리나라의 입지를 다지는 의미가 있다고 긍정적인 평가를 했던 반면에 농업분야 등에 서는 대한민국의 BOP졸업은 국제수지 관리와 통상외교에 허점을 드러낸 결과로서 수입 개방의 부담이 취약산업에 집중되는 최악의 상황을 초래했다고 부정적인 평가를 내리고 있었다. 실제로 그동안 이룩한 상당한 발전에도 불구하고 아직도 많은 구조적 취약성을 안고 있는 우리나라의 농업은 급격한 시장개방을 목전에 두고 있다는 위기감이 팽배해 있었던 것이 사실이다. 그동안 국제수지 보호를 이유로 수입제한을 해오던 대부분의 품목이 농산품이었다는 점이 이를 반증하고 있다.

BOP 협의 결과에 따르면 수입제한 품목은 1997년 7월 1일까지 단계적으로 자유화하거나 그 수입제한 방법을 GATT규정에 합치시키기로 하였다. 이에 따라 수입개방의 유예기간을 일정 부분 인정받은 것은 우리나라 농업의 구조조정과 경쟁력 확보를 위한 최후의 기회이자 마지막 선택의 계기였다고 하겠다. BOP 협의의 결과는 당시 협상 중이었던 UR 농산물협상과는 별개로 잔여수입제한 품목에 대한 수입자유화의 폭과 기간을 결정하게 됨으로써 농산물분야의 수입개방에 따른 부담이 늘어났던 것은 사실이다. 또한 진행 중이었던 UR 협상에서도 운신의 폭을 좁히는 결과가 되기도 하였다.

참 고 문 헌

- 경향신문. 1989.6.24. "BOP졸업 관련보도."
- 농림부. 1999. 「한국농정50년사」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림부. 1999. 「한국농정50년사 별책. 농정 반세기 증언」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림수산부. 1990. 「1990년도 농업동향에 관한 연차보고서」.
- 농림수산부. 1989.5. "89 GATT BOP협약의 대책."
- 농림수산부. 1989.3. "89 GATT BOP협약의 대책." (당부입장 검토 보고).
- 농림수산부. 1989. 「농수산물 수입개방과 국제통상여건」.
- 농림수산부. 1989. "89 GATT/BOP협약의 결과 보고."
- 대한상공회의소 한국 경제연구센터. 1989. "한-미 농산물교역마찰에 대한 대응전략."
- 동아일보. 1989.10.23,25,27,28. "BOP졸업 관련보도."
- 매일경제. 1989.6.24, 10.19,27. "BOP졸업 관련보도."
- 수입(월간). 1989.11. 「BOP졸업과 향후의 수입자유화」.
- 재무부. 1989.9. "89 GATT/BOP협약의 결과 및 향후 대응방향."
- 재무부. 1989.6. "89 GATT/ BOP협약의 최종대책(안)."
- 한겨레. 1989.6.24,10.25. BOP졸업 관련보도
- 한국경제 60년사 편찬위원회. 2011.3. 「한국경제60년사」.
- 한국은행. 2014. 「국제수지 통계의 이해와 새로운 국제기준 이행 결과」. 한은 금요강좌 자료.
- 함태혁. 1993. "외교교섭사례." 「가트 가입 교섭의 회고」. 외무부 외교안보연구원.
- 허신행. 1994. 「우루과이라운드와 한국의 미래」. 범우사.
- Arthur Dunkel. 1994. *The Promises of the WTO for the Trading Community*. Former Director-General of GATT, Institute for Global Economics.
- Kim Kihwan. 1986. *Trade Negotiations and the Developing Countries of Asia : Possible Benefits and costs*. The Ilhae Institute.
- Thomas L. Friedman. 2008. *Hot, Flat and Crowded. Why we need a Green Revolution - and How It can Renew American*. Farrar, Straus and Giroux. New York.
- World Bank. 1987. *The Uruguay Round - A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*.

WTO. 1989. REPORT OF THE PANELI ADOPTED ON 7, NOVEMBER, 1989(L/6503 - 36S/268). 24, MAY, 1989. REPUBLIC OF KOREA - RESTRICTIONS ON IMPORTS OF BEEF - COMPLAINT BY THE UNITED STATES.

제 9 장

UR 농업협상 전반기 (1986~1990)

1. UR 농업협상의 배경과 성격¹

1.1. UR 협상의 배경

우루과이라운드는 GATT체제의 제8차 다자간 협상의 라운드로서 1986년 9월 우루과이의 푼타 델 에스테 각료선언으로부터 시작되었다. 새로운 세계무역질서의 수립을 통해 무역 자유화를 실현하고자 추진되었던 우루과이라운드는 그 전 60년대 제6차 딜런라운드, 70년대 제7차 동경라운드의 공산품에 대한 관세 인하 중심의 협상과는 달리 농산품에 대한 관세인하는 물론, “예외 없는 관세화-Tariffication without exception” 원칙을 채택함으로써 농산물 시장의 비관세 장벽을 전면 철폐하였다. 또한 국내보조금의 감축 등 농업정책의 일대 개혁을 가져다주었을 뿐만 아니라 종전에는 규율대상이 아니었던 서비스, 지적 소유권 등 새로운 분야가 포함됨으로써 협상범위나 내용, 참가규모 면에서 과거 라운드들과는 비교할 수 없는 세계 통상 역사에 있어 최대 사건으로 기록되고 있다.

그동안 보호대상으로 간주되었던 민감한 농업분야에 대한 전면적인 시장개방은 협상 참여국들에게 경제적 충격을 뛰어넘어 정치적, 사회적으로 큰 파장을 가져오게 하였으며, 협상과정에서 이해관계의 첨예한 대립으로 이어짐으로써

¹ 우루과이라운드 농산물 협상 백서(1994년, 이재욱 외, 한국농촌경제연구원)의 1장을 참고하여 일부 수정하였다.

술한 고비와 협상 결렬의 위기를 맞게 되었다. 따라서 당초에 설정한 1990년 12월까지 4년의 협상시한을 넘기고 7년 반 만에 최종합의에 도달하게 됨으로써 GATT 우루과이라운드는 종료되고 1995년 1월 WTO라는 새로운 무역체제로 출범하게 되었다.

1.1.1. 지역주의, 보호주의 강화로 무역질서의 변화

세계 무역 자유화는 GATT 체제를 중심으로 1970년대 까지 7차례에 걸친 다자간 협상을 통해 지속적으로 추진해왔다. 그러나 1980년대에 들어서면서 그동안 GATT 체제를 주도해 왔던 미국과 구주공동체(EC: European Community)를 중심으로 지역주의(Block화)와 보호주의를 경쟁적으로 시행하게 되었다. EC는 공동체의 기능을 지속적으로 강화하였으며, 미국은 북미 자유무역협정(NAFTA)의 설립과 미 통상법 슈퍼 301조 등 GATT체제 밖에서 개별적 분쟁해결을 추진함으로써 자유무역이 왜곡되고 다자간의 틀이 훼손되었으며 그에 따른 통상마찰과 무역 분쟁이 끊임없이 발생함으로써 이를 효과적으로 규제할 국제규범 제정의 필요성이 제기되었다.

또한 1970년대 개발연대를 성공적으로 마치고 경제력이 급부상한 신흥공업국의 등장과 무역흑자의 증가, 일본의 세계 2위의 경제대국으로 도약 등 세계 경제가 다극화 체제로 전환됨으로써 미국과 유럽대륙의 상대적 지위가 약화되었다. 특히 미국의 입장에서는 누적되는 재정 및 무역적자, 소위 쌍둥이 적자 문제를 해소하고 세계경제의 주도권을 회복하기 위한 돌파구를 찾게 되었던 것이다.

1.1.2. 새로운 산업분야의 대두

세계 경제는 1970년대의 제조업 중심에서 1980년대에 이르러 산업이 고도화되고 다양화되면서 서비스, 지적재산권 등 새로운 산업 분야가 등장하고 크게 성장하고 있는 반면에 이를 규율하는 규범은 GATT체제에 마련되지 못하고 있었던 것이다. 서비스 분야의 경우 미국 등 선진국은 당시 GDP의 60%, 고용의 60~70%를 상회할 정도로 산업비중이 크고 경쟁력을 갖추게 됨으로써 무역수지 적자 개선을 위한 서비스 시장 개방을 추진하게 되었으며 불법 복제가 난무하였던 특허, 상표권 등 지적재산권에 대한 보호, 원활한 무역관련 투자를 위한 새로운 규범제정의 필요성이 제기 되었다.

1.1.3. 세계 농산물 시장의 왜곡

1970년대 초 연이은 세계 곡물시장의 파동은 국제가격 급등과 식량부족의 위기를 초래하게 되었으며 이에 따라 각 국, 특히 식량수입 개도국들은 식량생산에 주력함으로써 녹색혁명(Green Revolution)을 달성하여 식량자급을 크게 높일 수 있게 되었다. 만성적인 식량 부족국가이었던 중국, 인도, 한국 등이 식량위기를 벗어나게 되었으며, 유럽공동체 또한 역내 농업보호를 위한 수입부과금제(Levy System)를 강화하여 높은 수준의 역내 가격을 유지하게 되었으며 공동 농업정책(CAP)에 의한 보조금 지원을 확대하여 곡물, 축산물 등의 생산이 크게 증가함으로써 종래 수입국에서 수출국으로 전환하게 되었다. 반면에 세계 최대 곡물수출국인 미국의 농업 생산성이 지속적으로 증대되고 공급과잉이 심화되어 부족불 지불제(Deficiency Payment) 도입, 휴경보상제 실시 등을 통한 농가 소득 보장과 수출진흥계획(EEP: Export Enhancement Program) 도입 등 수출 보조를 확대하게 되었다.

따라서 우루과이라운드의 농업협상은 기본적으로 세계 농산물 시장이 공급과잉 구조로 변화되고 미국과 유럽이 누적되는 과잉재고 처리를 위한 경쟁적 보조금 지급과 적자부담 문제를 해결하기위해 상호 타협점을 찾고 대내외적 돌파구를 마련할 필요성을 출범배경으로 하고 있다. 또한 양대 진영 간의 보조금 경쟁으로 피해를 보고 있었던 농산물 수출국 그룹, 소위 케언즈 그룹(Cairns Group)의 수출보조에 대한 규제와 농산물 시장의 완전개방이라는 이해와 일치됨으로써 농업문제를 전면적으로 다루기 위한 새로운 라운드의 출범을 요구하게 되었던 것이다. 이러한 배경에서 출범한 우루과이라운드는 지금까지 보호대상으로 제외되었던 농업문제에 대한 근본적인 개혁을 요구하는 것이었으며 새로운 무역질서를 통해 농업정책, 가격지지 제도와 보조금 지원, 수입제도에 대한 중대한 변혁을 가져오게 되었다.

1.2. 우루과이라운드 협상의 성격

1.2.1. 역대 최대 규모의 포괄적 협상

우루과이라운드 협상은 세계 117개국이 참여하는 다자협상으로서(과거 동경라운드에는 99개국이 참여하였음) 80년대 후반 사회주의체제 붕괴에 따른 동구권

을 포함한 최다국가가 참여한 협상이었으며, 종전의 다자간 협상과 달리 광범위한 주제를 다루고 있다. 농업 분야가 핵심의제로 부각되었고 서비스, 지적소유권 같은 새로운 분야가 GATT 체제에 포함 되었으며 GATT 체제는 UR협상 타결에 따라 WTO 체제로 전환 발전됨으로써 다자간 무역체계를 강화하는 계기가 되었다는데 큰 의미가 있다. 또한 그동안 블록화, 보호주의의 입장에서 일방적인 보복 등으로 통상마찰과 분쟁이 이어져 왔으나 이제 WTO의 분쟁해결체제가 정립됨으로써 통상 분쟁이 WTO 체제 안에서 효과적으로 이루어지게 되었다.

1.2.2. 미국-EC 주도의 무역질서 개편 협상

우루과이라운드 협상은 그 시작과 진행, 결렬, 재협의, 타결에 이르기까지의 복잡하고 어려운 과정을 겪었으나 결국 그 순간마다 결정적인 요인은 미국과 EC의 이해관계에 따른 의견접근 또는 대립의 여부에 달려있다고 할 수 있었다. 따라서 미국과 EC가 협상을 주도하는 가운데 농업무역의 원칙과 규범이 만들어 졌으며, 이 과정에서 케언즈 그룹, 수입국 그룹, 개도국 그룹은 자국의 입장과 관심사항을 반영하는 형태로 협상이 전개되었던 것이다.

특히, 개도국들의 경우 협상에 적극 참여하여 특별대우에 대한 별도의 원칙을 반영하기 보다는 미국과 EC간 타협과정에서 선진국 대비 관세감축이나 이행기간에 우대조치를 확보하는데 급급함으로써 협상의 이익이 균형 있게 실현되지 못하였다는 한계가 노출되었던 것이다. 협상결과는 양대 선진국 그룹에 대해 재정부담 절감과 무역적자 완화를 가져왔으나, 개도국은 협상결과가 경제발전에 기여가 없었다는 불만이 컸으며, 이에 따라 다음 라운드를 2000년도 개도국 발전과 관심사항에 중점을 둔 도하개발아젠더(DDA) 협상으로 추진하게 되었다.

1.2.3. 농업정책의 변화와 개혁

농업은 고유한 기능과 정치, 사회적 민감성 등으로 GATT의 다자간 라운드에서 교역 자유화의 예외 영역으로 취급되어 왔으나 우루과이라운드에서는 농산품도 공산품과 동일한 무역자유화 원칙이 적용되며 시장개방의 예외가 적용되지 않도록 하였다. 따라서 모든 회원국들은 UR협상 결과에 따라 그동안 농업 보호 차원에서 유지해왔던 수입제한조치를 철폐하고, 각종 정책 보조금을 감축

하거나 시장가격에 영향이 없는 제도로 변경해야하는 상황이 되었던 것이다. 즉, 농산물 무역제도는 물론이고 농업정책과 제도를 WTO 농업협정에 맞추는 일대 농업개혁 작업을 추진하였던 것이다.

우리나라의 경우, “예외 없는 관세화 원칙”에 따라 수입제한제도의 폐지와 함께 관세상당치(TE: Tariff Equivalent), TRQ(Tariff Rate Quota), MMA(Minimum Market Access), SSG(Special Safeguard) 등 새로운 농산물 관세 제도 도입과 함께 관세법의 전면개편, 국영무역제도(State Trading) 등 새로운 수입추천제도의 전환 작업을 서둘렀고 WTO 체제가 출범한 1995년 1월 1일자로 수정된 관세법과 양허관세 규정을 시행하게 되었던 것이다.

또한 농업정책 분야에 있어서도 UR협상의 결과에 따라 시장가격 지지의 대표적 제도로 운영해왔던 추곡수매제도를 축소 개편하였으나 결국은 시장기능에 의한 공공비축제로 전환되었고, 환경보전과 소득지원을 위한 직접지불제 도입, 시장개방에 따른 농업의 경쟁력 강화와 구조조정을 위한 구조개선대책과 42조원 규모의 장기 투융자계획을 포함하는 농어촌 발전 종합대책을 수립하게 되었다.

농업분야 무역자유화로 출발하였던, 특히 미국과 EC 간의 수출 보조금 경쟁을 피하고자 추진되었던 우루과이라운드 농업협상은 결국 모든 농산물의 수입제한을 철폐하게 되었음은 물론, 그동안 외부의 제약 없이 시행해온 국내 농업정책도 WTO 농업협정 규범에 맞추어 변경 시행해야하는 부담을 안게 됨으로써 우리나라 농정의 획기적인 변혁을 가져오는 계기가 되었던 것이다.

1.3. 농산물 협상의 구조

GATT 우루과이라운드의 다자간 체제에서 체약국의 권리와 의무는 평등하며 전원합의를 원칙으로 하기 때문에 한 회원국이 반대해도 합의가 성립하지 못하는 구조를 갖고 있다. 그러나 현실의 협상에서는 경제력, 교역규모, 외교력 등에 따라 국가별 영향력의 비중에 차이가 있으며 관심사항, 이해관계, 지역 등에 따라 공통의 입장을 갖는 그룹을 형성하고 연대를 이루어 협상에서 영향력 확대를 도모하는 것이다.

UR 협상에서는 G-2인 미국과 유럽(EC)의 협의가 가장 비중이 큰 최상위의 협의체가 되었으며 그 다음은 G-4로 미국과 유럽이외에도 수출국 중 캐나다, 수

입국에서는 일본이 참여하는 4개국 협의가 있었다.

이어 주요 16개국(G-16)의 제네바 주재 대사가 참여하는 그린 룸(Green Room) 회의가 열려 중요사항을 토의 결정하였으며 여기서 합의된 사항은 전체 회원국 대표가 참가하는 무역협상위원회(TNC: Trade Negotiation Committee)에서 최종심의 의결하는 구조로 되어 있다. 무역협상위원회는 농산물 그룹과 열대산품 그룹을 포함하여 15개의 협상 그룹을 설치하여 운영하였으며 우리나라는 G-16 그룹에 소속되어 UR 전체 그린 룸 회의에 참여하였으며 농산물 협상그룹의 32개국에도 포함되었다.

또한 협상초기부터 호주를 중심으로 수출국 그룹을 형성한 케언즈 그룹(캐나다, 뉴질랜드, 태국, 필리핀, 아르헨티나 등 15개국)과 농업의 특수성, 비교역적 기능을 강조하는 한국, 일본을 중심으로 한 수입국(이스라엘, 대만, 스위스, 북구 등이 참여) 그룹이 있었으며 개도국들의 공통관심사항을 협의하기 위한 개도국 협의체가 별도로 운영되었다.

2. 농업협상 추진경과

UR협상이 7년 이상의 장기간에 걸쳐 진행됨에 따라 협상의 시기를 전반기와 후반기로 나누고 전반기 협상은 당초 협상 기간이었던 1986년 푼타 델 에스테 선언에서 1990년 브뤼셀 각료회의까지의 4년으로 하고, 후반기 협상은 1991년 던켈 합의초안 제시이후 1993년 협상 타결 단계로 하였으며 본 장에서는 전반기 협상을 서술하고 후반기 협상은 다음 장에서 서술하였다.

전반기 협상은 1986년 9월 6일 푼타 델 에스테 각료선언에서 1989년 4월 몬트리올 중간평가(Mid Term Review) 합의까지 각국의 입장이 제시되고 협상의 구체적인 목표를 설정한 시기를 첫 번째 단계로 하고, 두 번째 단계는 각국의 제안을 토대로 협상의 기본골격 도출을 위한 드쥬 농산물 그룹의장이 합의초안(Framework Agreement)을 제출하고 의견접근을 시도하였던 1990년 11월까지로 구분하였으며 세 번째 단계는 협상타결을 위한 마지막 절충을 시도했으나 결국 실패로 끝난 브뤼셀 각료회의까지로 구분하였다.

2.1. UR 준비 및 태동기

2.1.1. 뉴라운드의 준비

1979년 동경라운드 종료 이후 농업분야에 대한 무역 자유화를 가속화하고 농업개혁이 필요하다는 논의는 GATT 회원국, 특히 미국, 유럽(EC) 등 선진국들 중심으로 시작되었으며, 1982년 11월 GATT 각료회의에서 농업개혁을 포함한 무역관심사항에 관한 결의안을 채택하게 되었다. 결의안은 농산물 시장접근을 개선하고 수출경쟁을 강화하여 농업을 GATT규범의 지배하에 두어야 한다는 것을 확인하였으며 2년간의 개혁 작업 프로그램을 시행하는 내용을 포함하고 있다.

농업개혁의 대상이 되는 구체적인 분야로 ① 접근(access)과 공급(supply)에 영향을 미치는 무역조치(trade measures), ② 보조금 특히, 수출보조금, ③ GATT 조항의 예외로 유지되고 있는 농업과 농업무역에 영향을 미치는 모든 조치 등 3가지를 검토하며, 그 외에 GATT상 권리와 의무의 균형, 개도국의 특별한 요청에 대한 충분한 고려, 투명성을 보장하기 위한 통보제도의 개선 및 강화, 농업개혁 수행을 권고하기 위한 농업무역위원회(Committee on Trade in Agriculture)를 설치하고 농업개혁을 위한 경과 보고서를 차년도인 1983년 GATT 각료회의에 제출토록 하였다.

이와 같은 GATT체제의 농업개혁과 무역자유화 추진 작업과 병행하여 뉴 라운드에 대한 논의는 1983년 5월 미국 윌리엄스버그 경제정상회담에서 처음 제기되었으며 미국은 동년 11월에 일본과 다자간 무역협상을 추진하기로 합의함으로써 뉴 라운드 출범 문제가 본격적으로 거론되기 시작하였다. 1984년에 들어와 4월 서울 국제무역회담, 5월 OECD 각료이사회, 11월 제40차 GATT 총회에 이르기까지 뉴 라운드에 대한 논의가 연속적으로 이루어졌으나 뉴 라운드의 추진 필요성은 인정하면서도 그 목적과 성격, 의제 선정, 개도국 참여방안 등에 대한 의견이 대립되었다.

그러나 1985년 3월 EC가 뉴 라운드에 참여의사를 공식 표명함으로써 추진에 급물살을 타게 되었으며 1986년 중 뉴 라운드를 개시하는 것을 목표로 추진하게 되었다. 이에 따라 GATT는 1985년 10월 특별총회를 개최하고 뉴 라운드 준비를 공식 선언하였으며 고위실무그룹(Group of Senior Officials) 회의를 구성

하여 준비작업에 들어가게 되었다. 이어 개최된 11월 GATT 정기총회에서는 뉴 라운드 준비위원회를 결성하였으나 서비스를 의제에 포함하는 것을 결정하지 못하였다.

21.2. 무역제도 개선을 위한 루트윌러(Leutwiler) 보고서

한편, GATT 사무총장은 1983년 세계 무역제도의 문제점과 개선방안 연구를 위한 스터디그룹(study group)을 구성하고 세계 무역 전문가를 임명하였으며, 이 그룹은 루트윌러 의장의 주도하에 1985년 보고서²를 작성하여 사무총장에게 제출하게 되었다. 동 보고서는 농업도 경쟁과 자유무역이 이루어져야 하며 특별한 대우 없이 명료하고 공정한 규칙에 의해 이루어져야함을 강조하고 있으며 이듬해인 1986년에 출범하는 뉴 라운드 협상의 성격과 방향을 정하는 결정적인 토대가 되었다.

동 보고서는 농업의 특수한 기능과 구조에 차이가 있음에도 불구하고 다른 산업분야와의 유사성을 강조하면서 농업에 대한 특별대우의 필요성을 명시적으로 부인하였으며, 농업에 영향을 미치는 모든 조치에 대하여 보다 효율적인 규범을 적용하도록 하였다. 아울러 농업정책은 보호가 주된 개념이 되어서는 아니 되며 그러한 보호조치의 실제비용이 일반대중에게 공개되어야 한다고 제시하였다. 또한 수출보조로 인한 재정 손실을 최소화하고 궁극적으로는 수출보조 자체의 철폐를 지지하면서 수출보조의 철폐를 개혁의 목표로 설정해야한다고 밝혔다.

뉴 라운드 준비위원회는 1986년에 접어들면서 루트윌러 보고서 내용을 토대로 하여 농업분야에 대한 작업반(Working Group)을 설치하였으며 농업을 뉴 라운드에 편입하고 GATT의 규범과 일반원칙 하에 두는 작업을 진행하였다. 아울러 이러한 논의가 계속되는 동안 농업분야에서 무역을 왜곡시키는 조치에 대한 동결, 즉 “현상동결(Standstill)” 협정을 만드는 작업도 함께 진행되었다. 동 준비위원회는 1986년 7월 뉴 라운드의 모달리티(modality)에 대한 논의 결과를 정리하였으며 뉴 라운드 개시를 위한 각료선언문 초안을 작성하고 활동을 종결하였다.

2 세계무역체계에 영향을 미치는 문제의 근본적 원인을 규명하고 80년대 후반기에 이를 극복하기 위한 방안을 모색하기 위한 목적으로 구성된 GATT Study Group은 1985년 3월 Fritz Leutwiler의장 명의로 “Trade Policy for a Better Future, Proposal for Action” 제목의 보고서를 작성하였다.

2.2. 푼타 델 에스테 각료선언(1986년 9월)

1986년 9월 우루과이의 휴양지 푼타 델 에스테에서 우루과이라운드는 공식 출범하였다. 세계 88개 회원국, 15개 비회원국, 19개 국제기구 등이 참가한 각료 회의의 종료와 함께 발표된 각료선언문(Ministerial Declaration)은 뉴 라운드 개시를 선언하면서 농업제도의 개혁을 GATT의 다자간 무역협상의 틀 안에서 핵심적 의제로 포함하는 것을 확인하는 순간이기도 하였다. 동 각료선언문에서 제시한 농산물 협상의 궁극적 목적은 세계 농산물 시장의 모든 무역제한과 왜곡조치를 개선함으로써 세계 농산물 교역질서를 강화하고 농산물 수입접근과 수출경쟁력에 영향을 미치는 모든 조치들을 보다 강화되고 효과적 운용이 가능한 GATT의 규범과 원칙이 지배하도록 하고 있다.

이를 위한 구체적인 원칙으로

- ① 수입 장벽의 완화를 통한 시장접근을 개선하고,
- ② 모든 직·간접적인 보조금과 농업무역에 직·간접적으로 영향을 미치는 여타 조치의 이용에 관한 규범을 확대 적용함으로써 경쟁조건을 개선하며,
- ③ 동식물 검역과 식품위생 규정과 장벽이 농업에 미치는 부정적 효과를 최소화하기 위해 관련 국제협정규정과 조화를 이루도록 하는 것 이었다.

각료선언 이후 UR 협상은 1987년 1월 농산물 그룹을 비롯한 15개 협상그룹 설치 등 협상체제를 구축하고 각 그룹별로 협상계획을 수립하고 본격적인 협상에 돌입하였다. 그러나 초기단계의 협상은 협상 대상과 목표, 협상방법 등에 대한 각국의 입장표명과 함께 협상기간 중 현상동결(Standstill)의 적용기준과 감시기구의 운영 등이 논의 되었으며 농산물 교역의 문제점과 원인 파악, 협상 진전을 위한 자료 정비 등 협상 분위기를 조성하는 방향으로 전개 되었다. 전반적인 분위기는 선진국들이 협상을 주도하는 가운데 개도국들은 원론적 주장과 소극적 참여로 일관되었으며 각국의 입장을 듣는 형태로 전개됨으로써 쟁점은 점점 확대되는 경향을 보였다.

GATT의 농산물 그룹은 1987년 초부터 1988년 말 중간평가 각료회의 전까지 전체 회원국을 대상으로 12회의 공식회의를 개최하였으며, 수시로 주요 협상국들을 대상으로 한 비공식 협의를 병행하였다. 그 외 개도국 그룹, 수입국 그룹,

케언즈 그룹 등 공동 관심사항과 이해관계에 따라 별도의 그룹별 협의를 가졌으며, 위생 및 동식물 검역규제, 농업보조총액 방식(AMS: Aggregate Measurement of Support) 등 기술 검토가 필요한 분야에 대한 전문가 중심의 작업반 회의를 7회에 걸쳐 진행 하였다.

그러나 농업무역 왜곡에 대한 수출입국간의 근본적인 시각차가 드러나고 농업의 특성에 따른 각국의 정치, 사회적 민감성으로 농업개혁의 목표, 개방수준, 이행방법 등에 대한 수출·수입국간, 선·개도국간 입장이 첨예하게 대립됨으로써 협상이 진전되지 못하고 쟁점이 더욱 확대되는 경향이 나타나게 되었으며, 특히 미국과 EC간의 협상목표와 접근방식에 대한 견해차는 협상의 걸림돌이 되었다.

미국은 모든 보조금과 수입 장벽을 10년 내 완전 철폐하자는 소위 “제로 옵션(Zero Option)”을 주장하면서 농업분야의 수출보조, 국내보조, 국경보호조치를 각각 분리하여 이행하는 분야별 접근방식의 채택을 강조하였으며, 이에 호주, 캐나다 등 케언즈 그룹이 수출국 입장에서 동조함으로써 협상초기부터 주도권을 장악하기 위한 공세적인 입장을 취하였다. 그러나 EC는 공동농업정책(CAP)의 기본 틀을 유지한다는 전제하에 농업보조와 보호는 점진적인 감축이 되어야 하며 감축방식도 국내보조와 국경보호 전체를 대상으로 하는 총체적인 접근방식이 되어야 한다는 입장을 견지하였다. 이와 같이 전반기의 UR 농산물 협상은 미국과 EC가 대립하는 가운데 협상을 주도해 나가는 반면에 개도국 그룹은 소극적인 참여와 원론적인 주장을 반복함으로써 의견차를 좁히지 못한 채 협상의 진전 없이 중간 평가회의를 맞게 되었다.

2.3. 중간평가(Mid-term Review) 합의 (1988년 12월)

2.3.1. 합의 주요 내용

1988년 12월 캐나다 몬트리올에서 우루과이라운드의 전반기 협상의 중간 평가를 위한 무역협상위원회(TNC) 각료회의가 개최되었다. 그동안 협상의 진전 상황을 평가하고 하반기 구체적인 협상 목표와 실천 방안을 제시하는 것을 목표로 하였으나 농업보조금의 완전 철폐(Elimination)를 주장하는 미국, 케언즈 그룹과 실질적인 감축(Substantial Reduction)을 주장하는 EC간의 의견대립으로 타협점을 찾

지 못한 채 합의문 채택에 실패하고 중간평가 각료회의는 종료되었다.

하지만 이후 GATT의 중재와 미국, EC간 의견조정 과정을 거쳐 1989년 4월 무역협상위원회(TNC) 회의에서 중간평가 합의문을 채택하게 되었다. 이 합의문은 UR농산물 협상의 농업개혁을 위한 장기목표를 “공정하고 시장지향적인 농산물 무역체계의 수립(establish a fair and market-oriented agricultural trading system)으로 설정하였으며 이를 달성하기 위한 실천 목표로서 첫째, 농업지원과 보호조치에 관한 협상과 약속이행, 둘째, GATT의 규범과 원칙의 강화 및 효율화를 제시하였다.

우선, 농업지원과 보호조치에 대하여 향후 협상은 농산물 시장의 왜곡효과를 초래하는 지원과 보조를 실질적, 지속적으로 감축(Substantial Progressive Reduction)하자는데 합의가 이루어 졌던 것이다. 즉, 미국과 케언즈 그룹이 주장했던 농업보조의 완전 철폐(Elimination - 소위 “제로 옵션”)에서 크게 완화되었으며, EC는 당초의 실질적인 감축(Substantial Reduction) 입장으로부터 실질적이고 지속적인 감축 수준으로 강화하는 선에서 타협과 절충이 이루어지게 되었던 것이다. 그러나 실질적 지속적 감축을 시행하기 위한 방안으로는 ① 각국의 특정 정책이나 조치를 대상으로 지원과 보호수준을 감축하는 방안, ② 보조총액 측정치(AMS) 방식에 의해 지원과 보호수준을 감축하는 방안, ③ 양자를 혼합하여 사용하는 방안 등 3가지 방안이 함께 제시되어 향후 협상의 해결 과제로 남겨두게 되었다.

다음으로 수입접근(Import Access) 및 수출경쟁(Export Competition)에 직·간접적으로 영향을 미치는 모든 조치에 대하여 GATT의 강화된 규범과 원칙을 적용하는데 합의 하였다. 그러나 이와 같이 강화된 무역자유화 원칙을 적용함에 있어서 개도국 특히, 식량 순수입 개도국에 대하여는 특별히 고려하도록 하였으며 식량안보 등 농업의 비교역적 요인이 협상에서 고려되어야 한다는 것도 합의되었다.

또한 중간평가회의에서 이와 같은 장기적 목표 및 농업개혁을 위한 지침(Long-term Elements and Guidelines for Reform)을 제시함과 동시에 단기적 조치(Short-term Elements)도 채택하게 되었다. 단기적인 조치로서 우선, 모든 농업지원 및 보호조치(가격지지, 관세 및 비관세 장벽), 수출지원제도 등을 현재의 수준으로 동결(Stand Still)하고 새로운 조치의 추가적 도입을 금지하였으

며 1989~1990년의 개방품목에 대한 시장접근 기회가 1987~1988년 수준보다 축소되지 않을 경우에는 단기이행조치에 부합하는 것으로 인정하고 개도국의 높은 인플레이션으로 예외적 상황에 처해있는 체약국은 단기이행조치에서 면제토록 하였다.

위생 및 동식물 검역 분야에 대한 합의사항으로는 ① 위생 및 동식물 검역 규제조치는 관련 국제기구의 기준과 조화(Harmonization) 시켜야 하며 ② GATT 제20조(인간 및 동식물 위생규제)를 강화하고 ③ 투명성(Transparency)을 확보하기 위해 기존의 통보 절차와 분쟁해결 절차를 개선하며 ④ 위생 및 동식물검역과 관련된 GATT 규범과 원칙이 개도국에 미치는 영향을 검토하고 이들 개도국에 대한 위생 및 검역 기술지원 필요성을 검토하도록 하였다.

2.3.2. 주요국의 입장

1989년 4월 제네바 중간평가회의에서 장단기 협상 목표와 실행 조치가 합의됨에 따라 구체적인 협상의 골격을 마련하기 위한 협상이 본격적으로 전개되었다. 협상은 구체적인 입장을 발표하고 토론하는 방식으로 진행되었으며 1989년 5월 제13차 농산물 그룹회의를 시작으로 1989년 12월까지 6차례의 공식회의 과정에서 미국, EC, 케언즈 그룹, 일본, 한국 등 22개 주요국들의 제안서가 제출되었다.

주요국의 제안서 내용에서 드러난 입장은 관세화(Tariffication), AMS(Aggregate Measurement of Support), GATT 규범강화, 위생 및 동식물 검역조치, 개도국 우대, 비교역적 관심사항(Non-trade Concerns) 등 분야별 의제별로 구분하였으며 세부적인 내용과 쟁점에 대한 각국의 토론 공방이 이어졌다. 그러나 협상을 주도하는 미국과 EC의 입장이 첨예하게 대립되어 논의의 접점을 찾지 못한 채 각국의 입장을 반복하는 상태로 협상은 계속 되었다.

1) 미국의 제안 내용

미국은 모든 국경보호 조치를 폐지하고 관세로 전환하는 관세화(Tariffication)를 국경보호 분야의 기본원칙으로 제안하였다. 1991년 1월부터 기존의 수입제한 조치를 관세상당치(TE: Tariff Equivalent)로 전환하여 10년간 급속히 감축하여 궁극적으로는 일반 양허관세 수준으로 통합하자는 것이었으며, 수입이 없거

나 미미한 품목은 최소한 국내소비량의 1% 수준을 수입하여 개방하고 향후 계속 수입량을 확대해 나가며, 현재 수입이 되고 있는 품목은 1990년 기준 또는 과거 3년 기준 저율관세 수입쿼터(TQ: Tariff Quota)를 부여하고 매년 그 물량을 확대하도록 하였다. 그러나 수입자유화 이행기간 동안 수입이 급증할 경우 특별긴급수입제한 제도(SSG)를 도입함으로써 특별보호관세를 관세상당치에 추가하여 부과할 수 있도록 하였다.

국내보조 분야에 있어서는 국내농업정책도 효과적인 시장원리가 적용되어야함을 강조하면서 국내보조 감축과 가격지지제도 폐지 등을 통해 농산물의 수출경쟁과 무역 자유화를 촉진하는 제안을 하였다.

즉, 국내정책 중 무역을 왜곡시키는 요소를 폐지한다는 전제로 국내농업정책을 ① 철폐대상(Red Light), ② 규제대상(Amber Light), ③ 허용대상(Green Light)의 3가지 유형으로 구분하고 생산이나 가격에 영향을 미쳐 무역을 왜곡시키는 ① 철폐대상 보조와 ② 규제대상 보조는 각각 10년 내 완전철폐 또는 총량보조 측정치(AMS)를 산출하여 지속적으로 감축해 나가자는 것이다. 또한 허용이 되는 정책은 생산과 가격에 영향을 미치지 않는 조건하에서 감축대상에서 제외될 수 있으며, 가격이나 생산과 연계되지 않은(Decoupling) 소득보조, 환경보전, 재해보상, 식량원조, 공공비축 등 사회, 복지적 정책을 대상으로 하고 있다.

결국, 미국제안은 모든 국경보호조치는 관세로 전환하여 감축하고, 국내농업 보조금은 복지적 정책 이외는 모두 폐지 또는 감축함으로써 궁극적으로는 국내외 모든 가격 및 무역 왜곡조치를 완전 철폐하고 수출보조금에 대하여는 5년 내 완전 폐지(자선 목적의 식량원조 제외)를 주장함으로써 실질적으로는 제로옵션을 제시하였던 것이다.

2) EU의 제안 내용

EU는 모든 비관세 조치를 철폐하고 관세로 전환하고 감축하는 미국의 관세화 방안에 기본적으로 반대의사를 표명하였으나, 품목별 보호수준의 재균형(Rebalancing)이 가능하고 미국이 부족불 지불을 관세화하여 감축한다면 검토 가능하다는 입장을 제시하였다. 즉, 관세화의 방안에 대하여 EC의 가변부과금 제도(Variable Levy System)의 기본틀을 유지하는 수준, 즉 수입부과금을 고정요소(Fixed Element)와 보정요소(Corrective Factor)로 구분하고 고정요소에 대

하여 5년간 점진적 감축토록 함으로써 제도에 미치는 영향을 최소화하였으며 국내보조에 대하여는 보조금 지급에다 국경보호를 합산한 보조총액(AMS)을 산출하고 이 보조총액을 기준으로 5년간에 걸쳐 점진적으로 감축하되 기준년도는 EC의 보조금 최대 지급시기이었던 1986년을 기준으로 5년간 점진적으로 감축토록 하였다.

또한 감축방식도 품목 또는 품목군 별로 신축성을 허용하여 관세수준의 재균형(Rebalancing)이 가능하도록 하였으며 이것은 수입이 급증하고 있는 유채, 해바라기씨 등 유지작물의 관세를 높이고 과잉 생산되는 곡물의 관세를 인하함으로써 현행 국경보호조치의 불균형을 시정하기 위한 제안이었다. 또한 수출보조금의 감축은 국내보조의 감축과 연계하여 가능하나 전면 철폐하는데 반대하였으며 이는 공동농업정책(CAP)에 수출보조제도가 포함되어 있어 CAP의 근본적 수정 없이는 수출보조 폐지의 수용이 불가능하였기 때문이었다.

3) 케언즈, 한국, 일본 등 주요국 제안

케언즈 그룹의 제안은 기본적으로 미국의 입장과 유사하였으며 모든 국경보호조치의 관세화, 국내 보조금의 분류(금지 대상 보조, 감축대상 조건부 허용 보조, 허용대상 보조)와 감축방식 채택, 수출 보조금을 현 수준에서 동결하여 감축한 후 궁극적으로는 철폐할 것을 주장하였다.

한국과 일본은 수입국의 공통적 입장에서 기초식량에 대해 일정한 자급률이 필요하며 GATT의 규정에 최소한도 자급률 또는 최소수입량이 반영되어야 하며 국경보호분야에 있어 쌀 등 기초식량과 11조 2항(C) 품목 즉, 생산조정을 위한 수량제한 적용 품목은 관세화 대상에서 제외하여야 된다는 입장을 제시하였다. 국내농업정책도 무역왜곡효과가 있는 정책만을 정의하여 감축대상으로 분류하고 AMS방식에 의한 감축을 제안하였다.

AMS산출은 정부재정 지출만으로 하고 기반정비, 구조조정, 과잉농산물 안정대책 지원 등은 제외함으로써 감축대상 보조의 대상과 범위를 최소화하는데 중점을 두었다. 수출보조는 실제 지급하지 않고 있으므로 큰 관심대상이 아니었지만 미국, EC에 대한 전략차원에서 수출보조가 무역왜곡의 직접적이고 핵심적인 요인임으로 다른 보조에 우선해서 철폐가 이루어져야함을 강조 하였다.

4) 비교역적 관심사항(NTC: Non-Trade Concerns)

농업의 비교역적 관심사항(NTC)은 1979년 동경에서 개최된 G7 정상회담에서 세계무역 자유화 확대에 합의하는 과정에서 일본이 농산물의 무역자유화 과정에서 검토되어야 할 개념으로 처음 제시한 이후 UR 협상에서 관세화 개방 원칙에 대응하여 예외를 확보하려는 수입국의 근거논리로 활용되었다. 한국과 일본은 UR 협상 시작단계부터 이를 강력히 주장하였으며 스위스, 오스트리아, 북구 등이 이에 동참하게 되어 소위 NTC 그룹을 형성하게 되었고 이에 따라 중간평가합의 사항으로 식량안보 등 비교역적 관심사항을 협상에서 고려한다는 내용이 채택되는 성과가 있었다.

그러나 미국, 케언즈 그룹 등 수출국과 EC는 국경보호 분야에서 관세화 원칙에 대한 논의에 집중함으로써 관세화 예외로서의 NTC 개념은 소수의 수입국 주장으로 처리되어 활발한 논의가 이루어지지 못하였다. 이에 따라 한국, 일본, 스위스 등 식량 수입국들은 수입국 농업의 어려움을 재강조하면서 관세화와 보조금 감축에 있어 농업의 특수성이 인정되어야 하며 식량안보의 중요성, 기초 식량의 안정적 공급과 최소한의 농업기반 유지를 위한 보호조치는 NTC로 GATT규범에 반영되어야 하며, GATT 11조 2항의 수입제한도 유지되어야 함을 주장하였다.

5) 개도국 우대

개도국 우대에 대하여 개도국들은 자국의 이익을 위하여 더 많은 예외와 우대를 주장하였으나 수출 개도국과 수입 개도국, 최빈 개도국, 신흥 개도국 등 개도국간의 이해관계와 발전격차로 인하여 의견 통일이 이루어지지 못한 반면에, 선진국들의 입장에서는 별로 관심이 없는 의제로서 논의의 특별한 진전이 없었다. 또한 미국, 케언즈 그룹 등 무역자유화 입장에 있는 수출국들은 개도국에도 동일한 무역자유화 원칙, 즉 관세화 원칙이 적용되어야 하며 단지 이행과정에서 감축기간, 감축폭 등에 있어 우대조치가 적용되어야 함을 주장하였다.

2.4. 드쥬(De Zeeuw) 의장 초안과 협상골격

1989년 4월 이후 주요국들의 제안서가 제출되고 지속적인 논의과정을 통해 각

국의 관심 사항과 입장이 명확히 드러나게 되었다. 그러나 핵심적 쟁점에 대하여는 각국의 주장이 반복되고 의견차가 좁혀지지 않고 있는 가운데 협상종결이 예정된 1990년에 접어들게 되었다. 이제 1년도 채 남지 않은 브뤼셀 각료회의 협상타결을 앞두고 협상을 마무리하는 작업을 서두르게 되었으며 이에 따라 GATT사무국은 1990년 2월 제19차 농산물 그룹회의에서 의제별로 그동안의 각국 제안내용을 요약 비교한 보고서를 제출하였다. 드쥬 농산물 그룹의장은 사무국 보고서를 토대로 농산물 협상을 국내보조, 국경보호, 수출경쟁의 3가지 핵심요소로 구분하고 핵심요소별 내용을 기술적, 세부적으로 명확히 하는 작업을 진행하였으며 실질적인 협상에 돌입하고자 공식 회의보다는 주요국들과 비공식 협의 및 비공식 회의에 중점을 두어 협상을 지속하였다.

그러나 핵심쟁점에 대한 의견차가 좁혀지기 보다는 허용대상 국내보조의 기준과 범위, AMS의 감축방법, 관세화의 TE 산출방법, NTC의 예외 인정, 보정요인(Corrective Factor) 인정 여부 등 협상의 구체적인 방식(모델리티)에 대한 논란이 확대되어 협상의 기본골격(Framework)을 도출하기에 어려운 상황으로 전개되었다. 이에 드쥬 의장은 1990년 7월로 예정된 무역협상위원회(TNC)의 협상결과보고 시한에 맞추고자 그동안의 공식 회의와 비공식 협의 결과를 토대로 협상의 합의골격(Framework Agreement)을 작성, 주요국들과 사전 협의과정 없이 의장직권으로 1990년 6월 27일 GATT 사무국에 제출하였으며 이 합의골격은 전체 회원국에 배포되었다.

드쥬 의장의 합의골격(또는 드쥬 TEXT)은 향후 농업협상을 진전시키기 위한 합의문 초안으로 제시 되었으나 1990년 7월 초에 개최된 농산물 그룹 제23차 공식회의에서 의장초안의 채택여부를 놓고 협상그룹간의 논쟁이 치열하게 전개되었다. 미국과 케언즈 그룹이 협상의 기초로 채택할 것을 주장한 반면, EC와 수입국들은 자국 관심사항이 반영되지 않았음을 이유로 이에 반대함으로써 의장초안이 협상의 기초가 되는 합의골격(Framework Agreement)으로 채택되지 못하게 되었다.

그러나 드쥬 의장 초안은 1990년 7월 초G7 정상회담에서 “협상을 촉진시키는 수단(as a means to intensify the negotiations)”으로 권고하는 공동성명을 채택하게 되었으며 7월 GATT 무역협상위원회(TNC)에서 이를 재확인하였다. 드쥬 의장 초안은 그 이후 협상에서 공식적인 합의는 없었으나 실질적으로 협상의

골격(Framework)이 되어 논의되었으며, UR협상 타결의 전환점이 되었던 던켈(Dunkel) 합의초안의 기초(Basis)가 되었고, 최종적으로는 WTO 농업협정문의 합의문에 반영되는 중요한 문서가 되었던 것이다.

2.4.1. 드류 합의초안(Framework Agreement)의 내용

드류 의장 초안의 내용을 요약하면 약속이행 방식에 대하여 국내 및 수출보조와 국경보호를 통합하여 감축하는 방식(Global Commitment) 대신에 국내보조, 국경보호, 수출보조의 3가지 요소에 대해 각각 분리하여 감축하는(Separate Commitment) 방식을 채택하였으며 국내보조 분야에서 허용대상과 감축대상 보조를 구분하고 허용대상이 아닌 국내보조는 AMS(Aggregate Measurement Support) 방식으로 산출하되 기준가격(국제 및 국내 가격)은 1986~1988 3개년의 평균치를 적용하며, 산출된 보조총액은 1988년을 기준년도로 하여 감축토록 하였으며 허용대상 정책의 조건을 구체적, 세부적으로 제시하였다.

아울러, 국경조치 분야에서는 “예외 없는 관세화” 원칙을 적용함으로써 기존의 모든 비관세 조치를 철폐하고 1986~1988 3개년의 평균 국내외 가격차에 해당하는 관세상당치(TE)를 산출하고 이를 1991~1992년도부터 매년 감축하도록 하였으며, TE로 전환되는 품목은 관세할당량(TQ)을 부여하여 매년 증량토록 하고 있다. 그러나 일부 품목에 대하여는 TE 감축과 TQ증가에 있어 비교역적 관심사항(NTC)을 고려하도록 하고 있으며 관세화 과정에서 국제가격 변동 등 수입 급증에 대한 보완장치로서 특별피해구제제도(SSG: Special Safeguard System)를 도입하기로 하였다.

수출경쟁 분야에 대하여는 수출보조를 완전 철폐(Elimination)가 아닌 단계적·지속적으로 감축하되 다른 보조보다 급속히 감축하며, 감축기준을 재정지출액 뿐만 아니라 단위당 수출지원액, 수출지원물량을 기준으로 개별감축하거나 혼합하여 감축하는 방식을 적용토록 하였다.

이와 함께 각 회원국은 10월 1일까지 국별 현황표(C/L: Country List)를 GATT에 제출토록 하였으며 C/L은 국경보호분야에 있어 품목별 TE와 산출근거, TQ 산출내역을, 국내보조에서는 AMS 대상품목, 감축대상 총액과 품목별 감축 대

상액 등을 작성하고 수출경쟁 분야에 있어서는 수출보조금과 관련된 최근 3년간의 재정지출 및 세입손실 내역을 제출하도록 하였으며 각 국은 C/L의 내용을 토대로 한 감축계획을 감축계획서(O/L: Offer List)로 작성하여 10월 15일까지 GATT 사무국에 제출토록 하였다.

2.4.2. 합의 초안에 대한 주요국의 반응

드류 의장은 1990년 7월 농산물 그룹회의를 개최하고 합의초안을 협상의 기초로 채택할 것을 촉구하였으나 각국의 의견차를 좁히지 못함으로써 3차례에 걸친 회의에서 집중 논의에도 불구하고 협상의 기초(Basis)로 합의하는데 실패하게 되었다. 드류 의장 초안에 대한 주요국의 입장을 정리하면 다음과 같다.

미국은 농산물 수출국 입장을 토대로 작성된 합의초안 내용에 대체로 동의하면서도 허용대상정책의 분류기준을 보다 엄격하게 적용할 것을 요구하였으며 비교역적 관심사항(NTC) 등 국가별 정책의 특수사항을 고려하는데 불만을 표시하였으나 협상을 촉진하는 수단으로 합의하였던 G7 정상회담의 권고를 강조하면서 협상의 기초로 채택할 것을 주장하였다. 또한 수출국 그룹인 케언즈 그룹은 호주가 대표하여 의장초안을 협상의 기초로 수용하고 모든 국가가 이에 동의할 것을 촉구하였으며 이어 캐나다, 뉴질랜드, 브라질, 태국 등이 호주의 입장에 적극 동조하였다.

반면에 EC는 의장초안이 그동안 EC가 협상에서 지속적으로 강조한 총액 감축(Global Commitment), 보정요소(Corrective Factor), 재균형(Rebalancing) 등의 기본입장을 적절히 반영하지 않았으므로 협상의 기초로 받아들이는 것을 유보한다는 입장을 제시하였다. 즉 관세화에 있어 보정요소, 재균형의 도입필요성을 강조하고 수출보조를 국내보조보다 급속히 감축하는데 반대하며 수출보조는 국내보조, 국경보호 등과 통합하여 감축하는 방식(Global Commitment)을 채택할 것을 주장하였으며 국내보조의 AMS 감축 기준년도를 1988년이 아닌 1986년도로 하고 1986년 이후 보조금 감축이 이루어진 부분에 대하여는 이행실적(Credit)을 인정할 것을 강조하였다.

한국, 일본 등 수입국들은 의장초안이 수출국 입장에 치우쳐 있으며 수입국의 관심사항이 적절하게 반영되지 않았음을 지적하면서 농업의 비교역적 기능

(NTC)이 충분히 고려되어야하며 기초식량과 GATT 11조 2항 C에 의한 생산통제 품목은 관세화 대상에서 제외되어야 함을 주장하였다. 또한 국내보조에 대하여는 수입국 농업의 특수상황을 고려하여 엄격한 허용보조 조건을 완화하고 NTC와 관련된 보조는 감축대상에서 제외할 것을 주장하였으며, 세계 농업무역 질서 왜곡의 핵심적·직접적 원인이 수출국의 수출보조금 지급으로부터 유발된 것인 만큼 수출보조는 국내보조와 국경조치에 우선하여 급속한 감축이 되어야 함을 강조하였다.

2.5. 브뤼셀 각료회의(1990년 12월)

2.5.1. 협상타결을 위한 시도: 국별 현황표(C/L)와 감축계획서(O/L)

1990년 7월 드쥬 합의초안이 아직 협상의 골격으로 채택되지 않았음에도 협상을 촉진하기 위한 수단으로 합의하게 됨에 따라 각국은 협상타결을 위한 준비를 위하여 드쥬 의장이 요청한 국별 농업 보조 및 보호 현황표(C/L)와 감축계획서(O/L)를 작성하는 과정에 들어가게 되었다. 이에 따라 1990년 8~9월 2개월 간은 공식 농산물 그룹회의 일정이 없이 협상은 잠시 소강상태로 들어가게 되었으며 드쥬 의장은 10월 1일 각국 C/L의 GATT 제출시한에 맞추어 10월 4일 제25차 농산물 그룹회의 소집을 각국에 통보하였다.

그러나 국별 현황표(C/L) 작성 작업은 농업협상의 기본골격과 기준에 대한 합의가 이루어지지 않은 상태에서 진행되어 각국은 스스로의 입장과 기준에 따라 작성하는 혼란스런 과정이 전개되었다. 더욱이 국별 현황표에 제시되는 각국의 보조현황과 AMS 산출내역, 관세상당치(TE)와 관세할당량(TQ), 수출보조금 내역 등은 향후 자유화 대상 품목결정과 감축협상의 기준이 되는 중요한 의미를 갖게 될 것으로 예상됨에 따라 각국은 C/L 작성에 신중하게 되었으며, 결국 드쥬 의장의 C/S 제출 시한을 넘기게 되었다.

10월 4일 제25차 농산물 그룹회의는 협상 시한을 향후 2개월 정도 남겨둔 촉박한 상황에서 개최되었다. 그러나 협상을 주도하는 미국, EC 등이 아직 C/L을 제출하지 않은 상태이었으므로 C/L과 O/L을 토대로 한 협상골격에 대한 합의 도출은 현실적으로 어렵다는 판단아래, 드쥬 의장은 GATT 규범개정과 협상골격을 일괄 타결하는 방안을 시도하게 되었다. 그러나 각국은 종전의 입장만 되

풀이함으로써 협상의 진전 없이 공식회의를 종료하게 되었다.

이에 따라 드쥬 의장은 기본골격 협상은 뒤로 미룬 채 C/L을 토대로 하여 제시되는 O/L에 대한 이해당사국간의 양자적 협상을 통해 감축약속에 도출하는 방향으로 협상을 전환하고 각국에 대하여 C/L과 O/L을 조속히 제출할 것을 촉구하게 되었으며, 이에 대부분의 주요국들(미국, 한국 등 27개국)은 10월 말까지 C/L과 O/L을 GATT에 제출하게 되었다. 그러나 EC는 역내 회원국들 간에 C/L작성과 O/L제출에 대한 논의가 지연되었으며 내부의 진통 끝에 국내보조를 1986년 기준으로 30% 감축하고 수입부과금제도에 보정요소(Corrective Factor)를 도입하여 고정관세(Fixed Tariff)와 변동관세(Variable Corrective Tariff)로 전환시키며 수출보조의 급속한 감축을 제한하는 내용의 감축계획서(O/L)를 11월 7일 GATT에 제출하였다.

O/L에서 제시한 주요국들의 제안 내용을 살펴보면, 미국의 경우 10년의 이행기간 동안 수출보조를 90% 감축하고 국내보조의 75%를 감축하며 국내보조는 AMS를 기준으로 감축하되 보조유형별로 최소 감축률을 설정(적색보조 10년간 75% 감축, 황색보조 10년간 30% 감축)하였으며 개도국에 대하여는 이행기간을 15년으로 연장하는 우대조치를 부여하도록 하였다. 국경보호에서는 최소시장접근(Minimum Market Access) 개념을 도입하고 국내소비량의 3% 수준을 제시하였다. 케언즈 그룹은 미국과 기본적으로 동일한 입장이나 보다 더 강력한 제안을 제출하였다. 10년간 수출보조 90% 감축과 함께 TE를 75% 감축하며 10년 후 관세상한(Tariff Ceiling)을 50%로 설정하고 개도국은 선진국 감축약속의 45% 수준으로 하고 이행기간은 15년을 부여하였다.

2.5.2. 위생 및 검역조치(SPS: Sanitary and Pythosanitary Measure)

농산물 협상 그룹은 각국의 검역 및 위생조치(SPS)가 농업무역에 있어 사실상(De Facto) 비관세 장벽으로 작용되고 있는 문제점을 개선하기 위하여 국제적이고 과학적인 표준(Scientific Standards)을 정하고, 위험평가 지침(Risk Assessment Guidelines)의 조화 문제를 다루기 위한 SPS Working Group을 설치하였으며, 1988년 9월부터 기술적이고 전문적인 논의를 전개하였다. Working Group의 논의는 농산물 협상 그룹과는 달리 초기에 의견이 접근되어 1990년 7월 결과 보고서를 GATT에 제출하였으며 1990년 11월에는 합의초안이

작성 되었다.

SPS 합의초안의 주요내용을 요약하면

- ① 각국의 SPS 조치는 모든 회원국에 비차별적(Non-discriminatory)으로 적용되어야 하며
- ② 일반적으로 인정되는 과학적 원칙과 조화(Harmonized)를 이루어야 하고
- ③ 규범의 타당성에 대한 분쟁해결절차는 투명해야 하고
- ④ 개도국이 국제 표준을 충족시키는 데 따른 어려움에 대한 특별한 고려가 부여되어야 하며
- ⑤ 국제 표준 제정을 협의하기 위하여 국제위원회를 설치하도록 하였다.

이러한 SPS 합의초안에 대하여 몇 가지 쟁점사항이 제기되었다. 우선, 국제적으로 확립된 기준보다 더 엄격한 위생 및 검역 기준을 부과할 수 있는지 여부와, 가능할 경우 어떤 조건하에서 가능한 것인지에 대해 합의를 이루지 못하였으며, 두 번째로 소비자의 관심사항을 위험평가 요인으로 고려해야 하는지 여부, 마지막으로 식품첨가물 또는 함유물의 허용 가능한 기준을 결정하는 제도의 운영 등 이었다. 미국, EC 등의 선진국 들은 보다 엄격한 위생 및 검역 기준 적용의 필요성을 주장한 반면에, 선진국의 엄격한 검역 기준 설정이 개도국에 대한 무역규제 강화로 인식하는 개도국들의 입장이 맞서게 되었으며 케언즈 그룹은 수출국 입장이었으나 개도국의 입장에 동조하였다. 그러나 SPS 초안은 큰 수정 없이 UR 최종 협정문에 반영되었으며 브뤼셀 각료회의 개최 당시 농산물 분야에 있어 유일한 합의 성과물로 기록되고 있다.

2.5.3. 브뤼셀 각료회의의 협상

1990년 11월, 주요국들의 국별 현황표(C/L)와 감축계획서(O/L)가 제출된 이후 주요국들 간의 양자협상이 진행되면서 동시에 고위급 실무회의를 수시로 개최하여 주요쟁점에 대한 절충을 시도하는 등 협상 타결을 위한 막판의 노력이 치열하게 전개되었다. 그러나 협상의 특별한 진전이 없었으며 결국, 감축대상과 기준, 감축폭 등 협상의 핵심요소에 대한 기본골격이 없는 상태에서 UR협상의 종결을 예정하였던 브뤼셀 각료회의가 1990년 12월 3일 개최되었다. 107개 UR협상 참가국 중 95개국에서 각료 117명을 포함 총 1,500여명의 대표와 취재기

자단 1,500여명이 참가하는 세계 통상 역사상 최대 규모의 국제회의가 벨기에 브뤼셀에서 개최되었던 것이다.

그러나 GATT 제네바 차원에서 기본골격에 대한 합의조차 이루어지지 않은 상태에서 브뤼셀에서 광범위하고 복잡한 UR협상의 종결이라는 당초의 계획을 실현하는 것은 현실적으로 불가능한 것으로 예상되었다. 이에 따라 GATT측은 브뤼셀 각료회의에서는 핵심쟁점에 대한 정치적 결단을 내리고 기술적인 사항은 추후 실무협상을 연장하여 UR협상을 종결한다는 방향으로 협상전략을 수정하게 되었다.

브뤼셀 각료회의는 스웨덴의 헬스트롬 농업장관이 농업분야의 의장을 맡은 그린룸(Green Room)회의를 중심으로 진행되었으며 당초 3개 분과(1분과: 중요 정치적 사항, 2분과: 기술적 사항, 3분과: 위생 및 검역 관련 사항)로 나누어 운영하려 하였으나 정치적, 기술적사항의 구분에 대한 논란 등 반대의견이 우세하여 1, 2분과를 통합하여 운영하게 되었다.

<표 9-1> 브뤼셀 각료회의 농업협상의 주요 일정

날 짜	브뤼셀 각료회의 농업협상 주요 일정
12월 3일	오전 10:00 개회식 오후 18:30~20:00 - 제1차 농업협상 그린룸 회의
12월 4일	그린룸 회의 헬스트롬 의장의 주요국 개별 접촉 (한국과는 오후 15:30~16:00 면담) 오후 17:30~18:30 - 제2차 농업협상그룹 그린룸 회의
12월 5일	헬스트롬 의장의 주요국가 개별 접촉(계속)
12월 6일	오전 11:30~12:30 - 제3차 농업협상 그룹 그린룸 회의 오후 15:00 - 던켈 사무총장의 9개 핵심쟁점 질문서 제출 오후 16:30 - 헬스트롬 의장의 협상중재를 위한 비공식 문서배포 (Agriculture: Non-Paper) 오후 20:00~22:00 - 제4차 농업협상 그룹 그린룸 회의
12월 7일	오후 14:00 - 각료회의 폐회

자료: 이재욱 외, 1994.11, 우루과이라운드 농산물 협상 백서, 한국농촌경제연구원 (연구자료 D-94)

브뤼셀 각료회의의 진전 또는 성공 여부는 그동안 협상을 주도하여 왔던 미국, EC간의 타협과 절충이 이루어 질수 있느냐 여부에 달려있는 상황으로 전개되었다. 특히, 미국, 케언즈 그룹의 입장에 대하여 EC가 기존 입장을 변화하여 신축성을 보일 것인지는 여부가 협상 타결의 관건이 되었던 것이다. 헬스트롬 의장은 협상타결을 위한 돌파구를 마련하고자 주요국 및 주요국 그룹들과 연쇄 접촉하고 의견 조정을 시도하였으나 별다른 진전이 없게 되자 협상 타결의 관건이 되는 EC에 대하여 48시간 내 신축적인 새로운 제안을 제시하여 줄 것을 요청하였다.

그러나 12월 6일까지 EC의 입장에 변화가 없자 던켈 GATT 사무총장이 각료 회의에 제출한 9개 항의 핵심쟁점에 대한 질문서의 답변을 서면으로 제출할 것을 요구하였으며, 6일 오후 헬스트롬 의장은 자신의 책임 하에 비공식 협상중재안(Non-Paper)을 작성하여 각국에 배포한 다음, 저녁 8시에 제4차 최종 그린룸 회의를 개최함으로써 협상타결을 위한 마지막 시도를 하게 되었다.

2.5.4. 헬스트롬 중재안(Non-Paper)

브뤼셀 각료회의의 결렬 위기 상황에서 헬스트롬 의장이 중재하여 타협안으로 제시한 비공식 문서(Non-Paper)의 내용은 다음과 같다.

첫째, 국내보조 감축은 품목별로 5년간 30%로 하되, 보조금의 기준연도는 1990년 또는 자료입수가 가능한 가장 최근년도로 하고 개도국은 이행기간을 5년 연장할 수 있으며, 감축폭은 선진국의 50~100% 범위 내에서 이행하도록 신축성을 부여하였으며,

둘째, 시장접근 분야에서는 모든 농산물의 국경보호조치를 관세화를 포함하여 합의될 세부원칙(모델리티)에 따라 1990년을 기준으로 5년간 30%감축하고, 가공품을 포함한 모든 품목은 1990년도 수준의 시장접근을 보장하되 수입량이 미미한 품목은 1991/1992년도 현행 국내소비의 5% 이상 최소시장접근을 보장하여야 하며,

셋째, 수출보조는 수출지원을 위한 재정보조금 총액, 단위당 수출보조액, 수출보조 대상품목의 수출물량 등의 감축방법을 결정할 수 있으며 수출물량을 감축하는 경우에는 1988~1990 3개년 보조금 지급 평균물량을 기준으로 5년간 30%

감축하고 개도국에 대하여는 1990년 수준의 식량원조를 유지하도록 하였다.

이와 같은 헬스트롬 의장의 중재안에 대하여 미국과 케언즈 그룹은 전반적으로 긍정적인 평가를 하였으나 이행기간 5년이 짧고 감축률 30%가 낮으며 수출보조금 감축 이행기간을 명시하지 않은데 불만을 제기하면서도 이를 협상의 기초로 채택하지는 입장을 제시하였다. 하지만 EC는 국내보조 감축 기준년도(1986년)와 재균형(Rebalancing) 등이 반영되지 않았고 최소 시장접근보장의 수준(5%)이 높음을 지적하면서 유보의사를 표명하였다. 아울러 EC내에서 공동농업정책(CAP)에 대한 검토가 완료되기 전에는 입장 변경이 불가능하므로 제시된 농업개혁에 대한 합의가 불가능하다는 점을 강조하였다.

한편, 한국, 일본, 핀란드(북구 대표), 이스라엘 등 수입국들은 비교역적 관심사항(NTC)이 균형 있게 반영되지 않았음을 지적하면서 수출국 입장에 편향된 중재안을 수용하기 어렵다는 입장을 제기하였다. 결국 각국이 기존 입장을 고수함으로써 중재안에 대한 합의가 불가능하게 됨에 따라 헬스트롬 의장은 더 이상의 협상타결 시도는 의미가 없음을 확인하고 모든 그룹의 협상을 중단하였다. 다음 날인 12월 7일 각료회의 전체회의를 개최하여 UR협상의 연장을 선언하였고, 향후 협상은 던켈 GATT사무총장의 책임 하에 주요국들과 협의를 진행하여 추진토록 하였으며 UR협상의 종결을 위한 무역협상위원회(TNC)는 개최시기를 추후에 결정하기로 한 채 각료회의 종료를 선언하였다.

3. 전반기 협상(1986~1990)의 전략과 대응

3.1. 전반기 협상의 기본전략

우루과이라운드 농산물 협상은 세계 농업무역의 자유화와 농업정책의 개혁을 목표로 추진된 협상이었다. 하지만 농산물 수입국이면서 소농체제하에서 국제경쟁력이 낮은 우리나라의 농업으로서는 향후 무역자유화가 가져다주는 충격을 고려할 때 체약국의 일원으로 협상에 참여하고 있으나 기본적으로 방어적, 수세적 입장에 설 수밖에 없는 한계가 있었다. 더욱이 GATT/BOP졸업에 따라 쇠고기, 돼지고기, 과일류 등이 대폭적인 시장개방으로 어려움을 겪고 있는 상황이었으므로 우루과이라운드의 “예외 없는 관세화”로 농산물 시장의 추가적인

개방과 국내 농업정책의 개혁을 강요하는 협상의 흐름 속에서 개방의 예외를 인정받고 개방속도를 최대한 늦추어야 하는 과제를 안고 참여하는 협상이었으므로 협상전략과 대안의 선택에 제약을 받는 어려운 협상이 되었다. 따라서 UR 협상은 협상과정이나 타결과정에서 극심한 정치적, 사회적 혼란과 충격을 가져다 준 우리 농업 통상사에 있어 획기적이고 역사적인 사건이 되었던 것이다.

3.1.1. 기본 입장

우루과이라운드 농산물 협상에서 우리나라는 수입국이면서 개도국이라는 두 가지 입장을 협상에 반영하고 관철시키기 위한 전략을 수립하였다. 이에 따라 정부의 기본입장은 농업무역자유화라는 원칙에 동의하지만 각국 농업의 특수성과 발전정도가 고려되어야 하며 협상결과는 모든 국가에 그 이익이 균형 있게 실현되어야 한다는 것을 강조하였다.

구체적으로는 우선, 수입국의 입장에서 필수기본식량의 자급을 위한 최소한의 농업기반은 유지되어야 하며 이를 위해 식량안보 등 농업의 비교역적 관심사항(NTC)은 관세화 등 시장개방과 국내보조감축에 있어 예외가 인정되어야 하며 GATT 제11조 2항 C(생산조절을 위한 수입제한)는 유지되어야 한다는 입장이었다. 또한 개도국 입장에서 개도국에 대하여는 특별 우대조치가 부여되어야 하며 개도국을 차별화하지 않고 동일한 우대조치가 적용되어야 한다는 입장을 정립하였다. 이러한 입장은 협상초기 단계부터 일관성 있게 유지하였으며 협상진행 단계에 따라 분야별, 쟁점별로 구체화하여 제시하였다.

3.1.2. 전반기 협상 전략

전반기 UR 협상의 전략은 기본입장에 따라 쌀 등 기초식량과 주요 농산물은 개방(관세화)대상에서 제외하고 관세감축과 보조금 감축을 최소화하는데 역점을 두었다. 수입국의 입장에서 일본, 스위스, 이스라엘, 북구 등 수입국 그룹과 긴밀히 협조하여 NTC의 반영, 11조 2항 C의 유지 등에 중점을 둔 제안서를 제출하였으며 미국, 케언즈 등 수출국그룹에 공동 대응하는 전략을 추진하였다. 또한, 개도국 그룹 협의에 적극적으로 참여함으로써 개도국들의 공통적 관심사항을 이끌어내고 공동제안서로 제시하는 역할을 수행하였다.

그러나 협상의 마무리 단계에 접어들면서 예외 없는 관세화 원칙이 채택되고 NTC와 GATT 11조 2항 C에 의한 수입제한이 불투명하게 되자, 쌀 등 필수 기초품목을 지켜내는데 총력을 기울이게 되었으며 개도국 특별대우를 받기 위하여 일본 등 선진 수입국과의 차별화 전략을 시도하였다. 즉, 우리나라 농업발전 수준과 농업구조의 특수성 등 어려움을 강조하면서 개도국 우대조치를 인정받고 예외 범위를 확대하는데 주력하였던 것이다.

3.2. 협상대응 체계

1986년 9월 우루과이라운드가 개시됨에 따라 정부는 1986년 12월 UR 협상대응 체계를 구축하였다. 경제기획원 부총리 주재로 외무, 재무, 농림수산, 상공부, 과학기술처 장관이 참석하는 대외협력위원회를 우루과이라운드 협상을 비롯한 대외경제정책을 심의·의결하는 최고 의사결정기구로 운영하였다. 실무적으로는 경제기획원의 대외경제조정실장이 주재하고 상공, 농림, 외무 등 관계부처 국장급이 참여하는 뉴라운드 대책 실무위원회를 구성하였다. 실무위원회는 UR 협상의 기본방침 수립, 협상대응 전략과 협상지침의 결정, 주요 협상제안서 작성, 협상참가 대표단 구성 등 실무협상을 총괄하는 전담기구로 운영하였다.

또한 UR 협상에서 서비스 등 새로운 분야가 포함되고 농업분야가 핵심 분야로 부각되는 등 협상분야가 광범위하게 확대되어 총 15개 협상그룹이 설치됨에 따라 각 그룹별로 협상담당 부처를 정하였다(과거 GATT 라운드에서는 관세인하 협상위주였으므로 재무부에서 협상을 담당하였음). 그에 따라 농림수산부에서는 농산물그룹, 열대산품그룹을 담당하게 되었다. 농림수산부는 농산물 협상 실무소위원회를 설치하고 농정국장을 위원장으로 하여 농촌진흥청, 산림청, 경제기획원, 외무부, 상공부, 보사부 담당과장이 위원으로 참가하였으며 한국농촌경제연구원(KREI), 농협 등은 자문기관으로 참여하였다.

UR 협상의 초기단계에서는 아직 협상의 구체적인 윤곽이 들어나지 않은 상황이었으므로 1989년 초 중간평가에 이르기까지 협상대응체제의 운영이 활성화되지 못하였으나 1989년 6월 드쥬 의장 초안이 제시되고 예외 없는 관세화가 협상의 원칙으로 들어남에 따라 협상대응 체계는 본격적으로 가동되기 시작하였다.

더욱이 우루과이라운드 협상 초기인 1987~1988 2년 동안은 농업협상에 대한

관심이 적었고 사회적으로도 이슈화되기 이전이었으므로 농림수산부의 UR 협상 조직과 인력이 극히 미비한 상태이었다. 농업정책국의 국제협력과에 사무관 한 명이 UR 협상을 담당하였으며 출장여비 등 예산부족으로 본부대표의 현지 회의 파견이 어려운 상황이었으므로 제네바 대표부로 하여금 협상동향을 파악하고 회의결과를 보고하는 수준에서 대응이 이루어졌다. 이에 따라 동시 다발적으로 전개되는 공식회의, 비공식회의, 작업반 회의 등에 대응하는데 한계가 있었던 것이다.

이에 농림수산부는 1988년 제네바 대표부에 과장급 농무관 파견을 추진하였으며 1989년 6월에 농무관의 직급을 국장급으로 상향 조정하고 11월에는 농무관보를 추가 파견함으로써 농업협상에 대한 현지 대응체제를 구축하게 되었으며 협상타결까지 현지 협상에 적극 참여하게 되었다.

또한 농림수산부는 1989년 중간평가 이후 전개되는 본격적인 협상에 대응 능력을 강화하기 위하여 1990년 3월 본부의 통상조직을 확대 개편하여 국장급의 농업협력통상관을 신설하고 국제협력담당관, 통상협력담당관 등 2개 과를 두게 되었다. 1990년 10월에는 통상협력담당관을 통상협력1담당관과 통상협력2담당관 등 2개과로 분리하여 3개과로 조직을 확대하였으며 결국 UR협상이 타결되고 WTO체제가 출범하게 된 1995년 초에는 국제농업국으로 개편하고 국제협력과, 통상협력과, 기술협력과, 무역진흥과 등 4개과 체제를 구축하여 국제통상조직을 완성하게 되었다.

아울러 정부의 협상대응체제를 보완하고 협상을 지원하기 위한 민간자문단을 운영하였으며 농과계 대학교수, KREI 연구원 등 학계 전문가로 구성되어 협상 문서와 자료의 분석, 대응전략 수립 등에 적극 참여하였으며 정부 자문단으로 현지 협상에도 직접 참여하였다. 특히, 당시 농촌경제연구원의 부원장은 UR 협상을 위한 장관 특별자문관으로 임명되어 협상자문과 현지 협상대표로서의 역할을 함께 수행하였다.

3.3. 협상 단계별 대응

우루과이라운드 협상의 전개 과정을 1986년 9월 ‘푼타 델 에스테’ 선언에서부터 협상타결을 목표로 했던 1990년 12월 브뤼셀 각료회의까지로 전반기로 구분하고 전반기의 협상은 다음 3단계로 구분하여 우리의 단계별 협상전략과 대응

을 정리할 수 있다. 우선, 첫 번째는 협상개시를 선언한 ‘푼타 델 에스테’ 선언에서 1989년 중간평가 합의에 이르기까지의 기간으로 농업무역 자유화를 위한 협상의제를 선정하여 쟁점을 파악하고 각국의 입장을 제시하고 토의하는 UR 협상 초기단계이며, 두 번째 중간평가 합의 이후 1990년 6월 드주 의장 초안이 제시되고 각국이 C/L과 O/L을 제출하는 단계로 그 동안 제시된 각국의 입장을 토대로 협상의 기본골격을 도출하고 합의를 시도하는 단계이다. 마지막 세 번째는 1990년 12월 브뤼셀 각료회의까지로 협상타결을 위한 정치적 절충을 시도하였으나 합의 도출에 실패하게 된 단계이다.

3.3.1. 초기 단계 협상대응

UR 협상의 초기 단계에서는 협상의 구체적인 목표가 설정되지 않았고 협상의 윤곽이 들어나지 않은 상태이었으므로 협상대응 체계를 구축하고 기본 입장을 마련하는데 중점을 두면서 협상동향과 주요국의 입장을 파악하고 우리의 입장을 제시하는 수준에서 대응하였다. 그러나 1988년 12월 중간평가 각료회의가 다가옴에 따라 미국, EC 등 주요국들이 협상의 방향을 설정하고 주도권을 장악하기 위하여 자국의 공식 입장을 제안하였으므로 우리도 입장을 체계적으로 명확하게 제시할 필요가 있었다. 그에 따라 농림수산부는 공식 제안서를 작성하여 1988년 10월 제11차 농산물협상 그룹회의에 제출하기로 결정하였다.

UR 협상의 최초 제안서는 농림수산부 장관 주재 하에 농, 축, 수협 중앙회장, KREI원장, 대학교수 등 농업계, 학계가 광범위하게 참여하여 작성하였으며 그 동안 협상토의 내용을 토대로 하여 정부의 기본 입장을 보완하는 작업으로 진행되었다. 제안서의 내용을 요약하면 첫째, 농산물 무역자유화는 각국의 상이한 농업구조와 발전 수준을 고려하여야 하며 둘째, 협상과정에서 수입국과 수출국의 이익이 균형 있게 반영되어야 하고 셋째, 농업의 특성과 식량안보의 중요성이 반영되어야 한다는 것을 강조하였다.

또한 1989년 4월 무역협상위원회(TNC)에서 농업협상의 장기 목표와 농업개혁 방향, 단기적 시행 조치, SPS에 대한 기본 방향이 결정됨에 따라 1989년 하반기에는 미국과 EC, 일본 등 주요국들이 다시 제안서를 제출하였다. 이에 우리나라도 1989년 11월 농산물 그룹 제17차 회의에서 식량안보와 지역균형발전, 환경보전 등 농업의 비교역적 기능(NTC)이 고려되어야 함을 강조하면서 이를

위한 생산기반 유지와 식량 자급률(최소 수입비율) 유지 개념을 도입하고 GATT 규정에 반영할 것을 제안하였으며, 농산물 무역의 특수성과 각국 농업 정책의 다양성을 고려하고 농산물 수출입국간 이익균형이 확보되도록 협상이 이루어져야 함을 재강조 하였다. 아울러 시장접근, 수출보조, 국내보조, 개도국 우대, SPS 등 각 분야별로 세부적, 기술적 입장을 정리함으로써 포괄적인 입장을 제시하였다.

3.3.2. 드류 의장 초안과 대응

드류 농산물 그룹의장은 협상개시 이후 2년여 기간 동안 제시된 주요국들의 제안내용을 토대로 협상의 골격을 마련하기 위한 합의 초안 (Framework Agreement)을 작성하고 1990년 6월 각 회원국에 배포하였다. 비록 협상의 기초(Basis)로 채택되지는 않았으나 향후 협상에서 논의의 중심이 되었으며 최종 협상의 방향과 윤곽을 제시하는 중요한 계기가 되었던 것이다.

그러나 초안의 내용은 우리의 기대와는 달리 예외 없는 관세화 원칙을 채택하고 있으며, NTC에 대하여는 시장개방의 예외를 인정하지 않고 관세 감축률을 적용하는데 있어 최대한 고려하는 수준으로 반영되었고, 국내보조 분야에서는 가격과 생산에 영향을 주는 보조를 감축대상으로 함으로써 사실상 NTC의 예외를 고려하지 않는 것으로 나타났다. 또한 개도국에 대하여는 농업개발과 지역개발 정책에 신축성을 부여하되 지원정책이 무역에 미치는 영향을 최소화하여야 하며 국내가격이 국제가격보다 높지 않게 유지해야 한다는 조건을 명시하였다.

이와 같은 의장초안에 따를 경우, 우리나라는 쌀 등 필수 기본식량을 포함한 모든 농산물을 관세화로 개방해야 되며 수입제한 조치를 국내·외 가격차만큼 관세로 전환하고 이를 감축해 나가는 상황이 되었으며 추곡수매제도를 비롯한 가격지지 정책을 감축해 나가야 하며 궁극적으로는 수매제도 자체를 폐지하거나 가격, 생산과 연계되지 않은(Decoupling) 소득정책으로 전환할 것을 요구하였던 것이다.

이와 같은 드류 의장 초안의 내용은 농업의 특수성, NTC의 반영과 개도국우대를 통해 쌀 등 주요품목을 시장개방에서 제외할 것을 주장해 왔던 우리나라에 큰 충격과 실망을 주었다. 그 동안 협상의 윤곽이 드러나지 않아 UR 협상에

대한 관심보다는 BOP 졸업에 따른 시장개방 대응에 주력해 왔던 국내 상황은 반전되어 UR협상이 사회적 관심과 논란의 중심에 들어서게 되었다. 특히 관세화(Tariffication), 관세상당치(TE: Tariff Equivalent), 관세할당(TQ: Tariff Quota), 보조총액측정치(AMS: Aggregate Measurement of Support) 등의 생소한 협상 용어가 사실상 처음으로 국내에 소개되고, 그 의미와 내용, 파급효과에 대한 불안감이 증폭됨으로써 사회적 혼란과 동요가 이어지고 농민의 반대와 저항이 확대되는 계기가 되었던 것이다.

이에 따라 정부는 협상대응체제를 강화하고 국내 대책반을 적극 가동하여 UR 협상 과정과 협상내용을 농민단체, 학계, 정치권, 언론 등에 알리는 설명회를 지속적으로 개최하였으며 수입개방 대책위원회를 운영하여 UR 협상 타결에 대비한 경쟁력 강화대책을 준비하게 되었다.

3.3.3. C/L과 O/L의 제출

1990년 7월 무역협상위원회에서는 드쥬 의장 초안을 토대로 한 국별 현황표(C/L)를 작성하여 10월 1일까지 GATT 사무국에 제출하고 국경보호 및 보조 등 감축계획서(O/L)를 10월 15일까지 제출토록 하였다. C/L의 작성은 드쥬 의장 초안에서 구체적이고 상세한 지침(Guideline)을 제시하고 있다. 즉 국경보호에 있어 품목별 관세상당치(TE)를 국내가격(도매가격)과 국제가격(실제 수입가격 또는 수출국의 수출가격)의 차이를 기준으로 산출하고 실제 수입량, 관세할당량을 제시하며, 농업 지원정책과 보조지원내역을 AMS로 산출하고(품목 특정적 보조와 품목 불특정적 보조를 구분) 수출보조 지원내용(금액과 물량)을 작성토록 하였다.

그러나 대부분의 주요품목들에 대한 수입을 제한해 왔고 추곡수매 등 지원정책을 국제적 제약 없이 시행해 왔던 우리로서는 C/L 작성이 우선 품목분류(실품목과 HS 분류기준의 조정)부터 시작하여 합리적인 국제가격의 산출, 지원정책의 세분화, 허용 및 감축대상 정책 구분 등 작성과정에서 많은 기술적 어려움을 겪었으며, 우리나라의 모든 농산물에 대한 방대한 현황자료를 국제기준에 맞추어 정비한 최초의 작업으로 기록되고 있다.

농림수산부는 1990년 7월 농업협력통상관실에 C/L 작성을 위한 특별작업팀을 구성하고 1,025개에 달하는 모든 농산물에 대한 현황자료 작성 작업을 약 3개

월에 걸쳐 완수하게 되었다. 그러나 드쥬 의장 초안에 의하면 모든 농산물을 관세화 하도록 되어 있으므로 NTC를 관세화 대상에서 제외할 것을 지속적으로 주장해 왔던 우리의 입장과는 정면으로 상충되었으며, C/L에 NTC를 어떻게 반영할 것인가를 놓고 심도 있는 논의가 있었다. 결국 NTC 품목은 관세 상당치를 제시하지 않는 것으로 방침을 정하였으나 문제는 NTC 품목을 몇 개로 할 것인가, 어떤 품목을 NTC에 포함할 것인가에 대해 생산농가의 요구 수준과 농산물 협상에서 반영 가능성을 놓고 어려운 판단과 결정을 해야 하는 상황이 되었던 것이다.

1990년 10월 6일 경제장관회의에서 NTC 대상 기준설정과 대상품목을 검토하였다. 품목별 생산액(1987~1989 평균 생산액), 고용, 농가 수, 지역적 중요도 등의 기준을 토대로 하여 9개 NTC 대상품목(쌀, 돼지, 소, 우유, 고추, 마늘, 닭, 보리, 참깨)을 선정하고 추후 국내 의견 수렴절차를 거쳐 최종 결정기로 하였다. 이에 따라 10월 12일 농림수산부 수입개방대책 특별위원회에서 9개 NTC 품목을 논의하였으며 1990년 10월 16일에는 농·수·축협, 농민대표, 학계, 언론계 등 500여명이 참가하는 공청회를 축협대강당에서 개최하였으나 9개 품목에서 제외된 농가의 항의와 품목 추가반영 요구로 격렬한 논의 끝에 11개 품목(사과, 감귤, 배, 잎담배, 대두, 인삼, 고구마, 옥수수 등)을 추가 반영하는 것으로 결론짓게 되었다.

이에 농림수산부는 공청회 결과를 토대로 하여 NTC 대상 품목을 21개 품목, 17개 품목, 15개 품목의 3가지 대안을 마련하고 1990년 10월 18일 경제장관회의에 상정하였으며 최종적으로 15개 품목을 NTC 품목으로 확정하게 되었다. 15개 품목은 당초 9개 품목(쌀, 보리, 고추, 마늘, 참깨, 소고기, 돼지고기, 닭고기, 우유 및 유제품)에 콩, 옥수수, 고구마, 감자, 양파, 감귤 등 6개 품목이 추가된 것이다.

15개 NTC 품목을 결정한 후 GATT에 통보할 C/L 내용을 확정하고 향후의 협상대책을 결정하기 위한 경제장관회의가 1990년 10월 24일 개최되었으며 관세화 원칙을 기본적으로 수용하되 식량안보 등 NTC 대상품목과 11조 2항 C의 생산조정 대상품목은 관세화 대상에서 제외한다는 입장을 재확인하였으며 농림수산부장관이 한국의 C/L 제출에 대한 설명과 주요국의 협조요청을 위해 미국과 제네바 GATT를 방문하기로 결정하였다.

C/L은 10월 22일 농산물 협상그룹에 제출되었으며 오퍼 리스트는 10월 26일 확정하여 10월 29일 제출되었다. 1990년 10월 27일~11월 3일 농림수산부장관은 농업협력통상관 등 5명의 대표단을 구성하여 미국과 제네바를 방문하여 야이터(Yeutter) 미국 농무장관과 칼라 힐스(C. Hills) 미 USTR 대표, GATT의 던켈 사무총장과 드쥬 UR 농산물그룹 의장 등을 면담하고 C/L, O/L의 제출배경과 우리의 입장을 설명하고 협조를 요청하였다.

3.3.4. 합의도출을 위한 막바지 협상 대응

UR협상의 종결을 예정하였던 브뤼셀 각료회의가 임박함에 따라 농산물 협상그룹을 비롯한 각 협상그룹은 최종보고서를 준비하고 정치적 결정을 위해 쟁점사항을 압축해 나가는 형태의 협의를 집중적으로 진행하였다. 1990년 10월 27개 주요국이 C/L과 O/L을 제출하였고 EC가 11월 7일에 최종적으로 오퍼 리스트를 제출하였다. 이에 농산물 협상그룹은 11월 중순 공식회의, 비공식회의를 연속적으로 개최하였으며 주요국들 간 O/L에 대한 양자 협상을 병행하였다. 그러나 각국의 의견대립이 지속되어 회의 기간을 연장하고 마지막 의견조정을 시도하였으나 협상의 결론이 보이지 않게 되자 핵심쟁점을 그대로 남긴 채 각료들의 정치적 결단을 기다리는 브뤼셀로 협상의 무대를 옮기게 되었다. 정부에서는 치열하게 전개되는 협상과정에 농림수산부 차관보를 단장으로 하여 대표단을 격상시키고 공식, 비공식 회의 및 미국과 양자협의 등 막바지 연쇄 협상에 대응하였다.

또한 농림수산부는 막바지 협상과정에 농민대표 5명(전국 농민단체 협의회 회장, 한국농어민 후계자협의회 회장, 농협조합장, 축협조합장 등)으로 구성된 협상 참관단을 제네바에 파견하였다. 농민단체 대표들의 직접참관을 통해 협상에 대한 이해를 높이고 각국 협상대표와 농민단체에 우리 농업현실을 설명하고 입장을 설득하는 취지에서 제네바를 방문하게 되었다. 하지만 11월 5일 GATT 사무국에서 드쥬 농산물그룹 의장과 농업국장의 면담을 마친 후 이경해 농어민 후계자협의회 회장이 할복을 기도하여 복부에 상처를 입고 제네바 병원에서 수술을 받게 되었으며 20여 일간 입원 치료 후 11월 26일 귀국하는 사건이 발생하였다. 이는 UR 협상에 대한 한국 농업의 어려움과 절박함을 알리는 계기가 되었다 하겠다.

3.3.5. 브뤼셀 각료회의 협상타결 시도와 대응

1990년 12월 3일 개최된 브뤼셀 각료회의에 우리나라는 상공부 장관, 농림수산부 장관을 공동 수석대표로 하여 관계부처 차관보, 국장 등 총 50여명의 대규모 대표단이 참석하였다. 농산물 협상은 스웨덴의 헬스트롬 농무장관이 의장을 맡은 그린룸 회의 중심으로 운영되었으며 협상에 진전이 없자 타결을 위한 마지막 시도로서 자신의 책임으로 작성한 비공식 중재안(Non-Paper)을 배포하였다. 미국, 케언즈 그룹 등 수출국들은 협상의 기초로 채택할 것을 주장한 반면, EC가 유보 입장을 표명하고 일본, 한국을 비롯한 수입국들은 비교역적 관심사항(NTC) 등이 반영되지 않았음을 지적하고 협상타결을 위한 기초로 수용할 수 없다는 입장을 표명함으로써 협상 타결에 실패하게 되었으며 결국 UR 협상 각료회의 의장은 협상 연장을 선언하고 회의를 종료하였다. 그러나 브뤼셀 각료회의는 협상을 주도하는 미국과 EC간의 의견접근 여부가 협상을 타결하는 결정적 요인이었으며 헬스트롬 의장이 최종적으로 EC 입장의 신축적인 변화를 요구한데 대하여 EC는 기존 입장을 변경할 수 없음을 통보함으로써 협상 타결은 사실상 불가능한 것으로 예견되었던 상황이었다.

그러나 브뤼셀 각료회의가 실패로 끝나자 UR 협상결렬의 원인과 책임에 대한 비난과 공세가 이어졌다. 특히, 미국의 언론은 EC의 입장 유보와 한국, 일본의 강력한 반대가 실패의 원인이었다고 비난하였으며 12월 7일 각료회의 직후 발표된 미국 부시 대통령의 성명에서 “브뤼셀 회의 결렬은 충분한 경제력을 갖고 있는 한국, 일본, EC와 같은 국가들이 농산물 교역개혁을 위한 협상의사가 없음에 기인”한 것이라고 압박하였다.

정부는 12월 13일 미국에 특사를 파견하여 이해와 설득을 추진하였으나 칼라 힐스 미국 무역대표부 대표는 특사와의 면담에서 “앞으로 UR협상의 타결전망은 브뤼셀 협상에서 협상의 진전을 거부한 국가의 행동에 달려 있으므로 이들 국가의 정치적 결단이 매우 중요하다”고 언급하면서 한국의 신축적이고 새로운 입장제시를 위한 정치적 결단을 촉구하였다.

이에 따라 GATT의 무역자유화를 통해 경제 발전을 이룩한 우리나라로서는 우루과이라운드 협상의 진전이 필요하며 농업 분야의 어려움이 있더라도 기존 입장을 신축적으로 수정할 필요성이 정부 내에서 제기되었으며 경제계를 비롯한 비농업계에서도 이러한 분위기가 조성되었다.

3.3.6. 브뤼셀 이후 신축적 입장 표명

이에 따라 정부는 신축적인 협상 대안을 마련하기 위한 작업을 착수하였으며 15개 NTC 품목의 축소 조정을 검토하는 방향으로 진행하였다. 1990년 12월 28일 개최된 UR 대책 실무위원회에서 농산물 분야의 신축적 대안 준비 및 입장 조정 기본방향을 제시하고 1991년 1월 6일 관계부처 국장회의에서 실무안을 확정하였으며 1월 7일 한-미 경제현안 및 UR관련 경제장관회의와 대외협력위원회에서 최종 협상대안과 향후 협상대책을 확정하였다.

최종 협상대안은 비교역적 관심사항(NTC)이 협상에서 반영되어야 한다는 기본 입장을 견지하되 농업생산의 80% 수준을 차지하는 15개 NTC 품목을 최소화하여 쌀+a, 즉 쌀과 2~3개 수준의 필수 기본품목만을 관세화 대상에서 예외로 하고 a에 해당하는 예외 품목의 결정은 향후 협상과정에서 탄력성 있게 대응하도록 하였다. 이와 같이 수정된 협상 방침은 1991년 1월 10일 “우루과이라운드 협상의 전망 대책 보고에 포함되어 경제부총리가 대통령에게 보고 하였으며 이어 1월 15일에 개최된 제네바 무역협상위원회(TNC) 회의에서 우리 입장을 전향적, 신축적으로 재검토하였음을 발표하였다.

참 고 문 헌

- 농림부. 1999.12. 「한국농정 50년사」. 한국 농촌경제연구원 편찬.
- 농림부. 1999.12. 「농정반세기 증언-한국농정 50년사 별책」. 한국 농촌경제연구원 편찬.
- 농림수산부. 1996.7. 「세계무역기구(WTO) 업무편람」.
- 농림수산부. 1994. “주요품목의 UR협상결과.” 업무자료.
- 농림수산부. 1991.9. “우루과이라운드 중간 평가와 대책.” 업무자료.
- 이재욱. 2005.12. 「WTO농업협상의 전개과정과 평가」. 한국농촌경제연구원 연구총서 S24.
- 이재욱 외. 1994.11. 「우루과이라운드 농산물협상백서」. 한국농촌경제연구원 연구자료 D94.
- 외교통상부. 1994.6. “우루과이라운드 협상결과 및 평가.” 업무자료.
- F. Leutwiler, Mar. 1985. "Trade Policy for a Better Future - Proposals for Action". GATT, Geneva
- GATT. 1991.12.20. "Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations". Special Distribution for Trade Negotiation Committee. MTN.TNC/W/FA.
- WTO. 1994.3. “우리나라 이행계획서(Schedule LX - Republic of Korea).”

제 10 장

UR 농업협상 후반기 (1991~1994)

1. 브뤼셀 각료회의(1990년 12월) 이후의 국내·외 여건

1.1. 1991년 GATT의 협상여건과 동향

1.1.1. 브뤼셀 각료회의의 시사점과 협상재개

브뤼셀 각료회의 결렬은 제네바와 각국 통상당국에게 농업협상의 중요성을 다시 한 번 확인시켜 주는 계기가 되었다. 즉, 농업부문의 협상진전 없이 UR협상 타결을 기대할 수 없음을 깨닫게 해준 것이다. 이러한 상황에서 향후 UR협상재개를 위한 과업이 GATT 사무총장에게 주어졌고 던켈(Dunkel) 사무총장은 브뤼셀 각료회의 이듬해인 1991년 초부터 주요국들과의 비공식 접촉을 시작하였다. 그 후 접촉결과를 정리한 협상계획을 무역협상위원회(TNC, 1991년 1월)에 제시하여 동의를 받음으로써 2월 TNC회의에서 UR협상이 공식적으로 재개되었다. 이 회의에서 입장차이가 두드러진 쟁점 리스트를 확정하고 그 후 이 쟁점들을 논의하기 위한 비공식그룹회의(Informal group meeting on technical works) 중심으로 협상이 진행되었다. 이처럼 농업부문이 중요하고 어려운 협상으로 인식되면서 UR협상재개와 함께 던켈 사무총장은 직접 농업협상 비공식그룹회의를 매달 개최하는 방식으로 협상을 진행하였다.

1.1.2. 미국과 EU의 협상여건

훗날 이어진 DDA협상과 달리 GATT 연장선상에서 진행된 UR협상은 미국과

EC가 주도적인 역할을 하였으며 미-EC 간의 입장대립과 절충여하에 따라 협상 상황이 영향을 받는 방식으로 진행되었다. 이 과정에서 미국은 농업통상문제에 대하여 집중적인 연구를 하게 되며 그 결과 1991년까지 농무성 경제연구소(Economic Research Service)의 이 분야에 대한 연구 실적이 무려 228건에 달할 정도였다. 이 연구결과들의 공통된 결론은 농업부문은 세계에서 가장 보호 수준이 높고 왜곡된 분야이며 각국이 매년 수십 억 달러의 재정을 들여 농가, 소비자, 그리고 납세자의 복지를 감소시키고 있다는 것이었다. 미국정부는 이를 반영하여 농업보조를 삭감하는 내용의 “1990년 농업법(1990 Farm bill)”을 시행하면서 대내적으로 “만일 UR협상이 실패할 경우 10억 달러의 수출보조금 증액이 필요하다”는 주장을 하고 있었다.¹

1991년까지 UR협상 테이블에 제시된 미국의 입장은 이러한 시각을 기본으로 하고 있으며 브뤼셀 각료회의 실패로 단기전망이 불투명한 상태에서도 UR협상 타결을 통한 농산물 수출시장 확대가능성에 대한 높은 기대는 그대로 유지되고 있었다. 신속처리권한(FTA: Fast Track Authority)을 이용하여 동경라운드를 마무리한 경험이 있는 미국 정부는 이러한 기대를 기초로 의회에 UR협상을 위한 FTA연장을 신청하였다. 이 안을 심의하기 위해 1991년 3월에 개최된 의회 청문회에서 칼라 힐스 USTR대표는 미국 입장이 관철될 경우 세계 농산물수출이 30% 증가한다는 증언을 하기도 하였다. 그러나 민주당이 주요 노동조합들의 입장을 받아들여 FTA 연장반대 결의안을 제출하면서 정부입장을 어렵게 하고 있는 상황이 지속되었다. 이와 같은 상황에서 전개된 던켈 총장의 UR협상재개 노력은 결과적으로 미국 행정부에게 FTA연장을 신청하는 명분을 제공하였으며 동시에 UR협상을 재개시키는 촉매제 역할을 수행한 결과가 되었다.

한편 EC는 브뤼셀 각료회의 이후 본격적으로 공동농업정책(CAP: Common Agricultural Policy)의 개혁 작업에 돌입하였다. 그 결과 이듬해인 1992년에 완성된 “맥 쉐리(Mac Sharry) 개혁안”이라는 이름의 CAP개혁안 요지는 농산물의 과잉생산을 방지하고 EC의 재정 부담을 줄이기 위해 지지가격을 대폭 내리는 것이었다. 이때 단행된 지지가격 인하는 1992년부터 1995년까지 3년간 곡물 지지가격은 30%, 쇠고기 지지가격은 15% 인하하고, 유지작물 지지가격은 아예

1 Jimmye S. Hillman, 1992. “Agriculture in the Uruguay Round: A United States Perspective”, 「Tulsa Law Review」. Volume 28.

폐지하는 것으로 되어 있었다. 그러나 농산물 가격인하는 바로 농가소득감소로 이어질 수밖에 없는 바 이로 인한 소득손실을 보상하기 위하여 소위 직접지불(Direct payments)이라는 이름의 소득보조정책을 시행하여 실제로 농가소득이 감소되지 않도록 보완하였다. 직접지불은 지지가격 감소분을 보전하되 기준년도 면적만을 대상으로 하고 그 중 15%를 의무적으로 휴경토록 하는 감산정책을 동시에 시행하였다. 추후 UR협상 과정에 Blue Box로 반영되어 감축대상에서 제외된 국내보조방식은 이렇게 시작된 것이다.

이 “맥 쉐리 개혁안”의 배후에는 EC의 농업정책을 UR 협상결과에 합치시키려 나간다는 고려가 깔려 있었으며 EC의 “맥 쉐리 개혁안”과 미국의 “1990 농업법” 모두 대내 농업정책을 UR농업협상의 방향과 일치시켜 가는 사전적인 노력의 일환이라는 점에서 동일하다. 결국 미국과 EC는 대내적인 농정개혁과 대외적인 UR협상을 상호 연계시키면서 추진한 셈이다. 그러나 미국의 FTA 연장승인과 EC의 CAP 개혁 작업이 시기적으로 맞물렸고 미국은 EC의 CAP개혁안이 구체화되기를 기다리고, EC는 미국 의회의 FTA연장 승인을 기다리면서 양측이 모두 협상에 적극성을 보일 입장이 아니었다. 따라서 브뤼셀 각료회의 이후의 UR협상은 미국과 EC라는 두 축이 유보적인 입장을 견지하고 있는 상태에서 다음과 같이 GATT 사무총장의 협상 재개와 촉진노력이 이어진 모양으로 요약될 수 있다.

1.1.3. 협상진전을 위한 GATT의 주도적인 노력

UR협상이 공식적으로 재개된 TNC회의(1991.2)에서 던켈 사무총장이 제시한 협상과제들이 확정되었고, 이 과제들을 중심으로 1991년 3월부터 비공식그룹회의가 개최되었다. 이 회의를 주재한 던켈 총장은 그 해 6월에 그 때까지 논의된 내용을 종합하여 “대안보고서(Optional Paper)”라는 이름의 보고서를 제시하였다. 이 보고서는 합의가 이루어지지 못한 쟁점별로 복수의 대안을 나열한 형태이며 그 동안 우리를 비롯한 수입국들이 주장한 농업의 비교역적기능(NTC), 관세화예외, 개도국우대 등도 복수의 대안 중 하나로 포함되었다. 이 과정에서 중점적으로 다루어진 쟁점들을 예시하면 아래와 같다.

- 시장접근 : 관세화 방법, 특별 긴급수입제한제도(SSG: Special Safeguard) 운용방법, 최소시장접근(MMA: Minimum Market Access), 관세감축방법 등

- 국내보조 : 허용보조정액 선정방법, 보조총액측정치(AMS: Aggregate Measurement of Support)의 정의와 감축, 과도한 인플레이션에 대한 고려 등
- 수출경쟁 : 수출보조의 정의와 감축, 식량원조의 처리방법 등
- 기타 : 위생 및 동식물검역조치(SPS), 개도국우대조치 등

9월에 시작된 1991년 하반기 농업협상은 대안보고서(Optional Paper)에 제시된 복수의 선택대안들 중 하나의 합의안을 찾아가는 과정이었다. 그러나 각국의 입장차이로 11월이 되도록 입장절충의 발판이 마련되지 않아 별다른 진전을 이루지 못하였다. 이러한 상황을 돌파하기 위하여 던켈 총장은 주요국들을 상대로 다양한 노력을 전개하였으나 성과가 없자 1991년 11월 자기책임 하에 “실무 작업초안(Working paper)”을 제시하게 된다. 쟁점별로 단일대안을 제시한 이 초안은 이행기간, 감축폭 등 정치적 결단이 필요한 쟁점에 대해서는 빈 칸으로 되어있었다.

이 실무 작업초안이 제시된 후 미국과 EC는 비공식접촉을 계속하였으나 국내 보조분야에 입장차이가 큰 상태였고, 또 이 초안은 “예외 없는 관세화”를 기본 원칙으로 제시하고 있어 수입국들로서는 수용하기 어려운 내용을 담고 있었다. 그리하여 1991년 말 타결이 어렵다는 전망이 확산되었고 그렇게 되자 던켈 총장은 실무 작업초안(Working paper)을 법적인 형태로 체계화하여 직권으로 “최종합의문 초안(Final Draft Text)”이라는 이름의 문서를 배포하게 된다. 이 안은 이렇게 주요 협상주도국들과 합의절차 없이 제시되었지만 협상타결 단계 까지 농업협상의 중요한 기초로 활용되었다.

1.2 UR농업협상관련 국내여건

1.2.1. 수입개방 확대우려와 농촌의 불안감 증폭

브뤼셀 각료회의 결렬 직후인 1991년의 한국농촌은 농산물수입개방 확대에 대한 불안감이 확산되면서 농민단체의 움직임이 활발해지고 이에 대응하기 위하여 정부와 국회가 바빠 움직인 한 해로 묘사될 수 있다. 농어민들의 수입개방 확대 우려 근거에는 던켈 총장의 적극적인 협상재개 움직임이 전해지는 상태에서 정부가 BOP졸업에 따른 후속조치로 “1992~1994년 수입개방계획”을 구체화함에 따라 어떤 형태로든 우리나라의 농산물시장개방이 불가피해졌다는 인식

이 질게 깔려있었다.

UR협상재개 움직임이 활발한 상태에서 통보된 1992~1994년 농산물수입개방계획은 1989년 10월 GATT/BOP 졸업당시 농산물시장을 연차적으로 개방하겠다는 합의사항을 이행하기 위한 것이었다. 전체 농수산물 1,790개 품목 중 당시 수입이 제한되고 있던 품목은 403개 품목이었다. 이 때 수입개방 검토대상은 <표 10-1>에서 보는 바와 같이 403개 품목 가운데 특별법 규제대상으로 소위 통합공고에 의해 관리되던 130개 품목을 제외하고 무역거래법에 의한 수출입기별공고에 의해 관리되던 273개 품목이었다. 그 중 비교적 개방충격이 적을 것으로 판단된 131개 품목의 개방계획을 GATT에 통보한 것이다.

<표 10-1> 1992~1994년 농산물 수입개방예시

단위: 품목 수

	검토대상	1992~1994 수입개방계획				1995 이후 검토
		1992	1993	1994	소계	
합 계	273	43	44	44	131	142
농산물	81	13	13	14	40	41
축산물	78	10	10	9	29	49
임산물	7	-	-	-	1	6
수산물	107	20	20	21	61	46

자료: 농림수산부, 1991~1992. “농업동향에 관한 연차보고서”

그 때까지만 해도 정부는 “쌀 등 기본 식량의 경우 식량안보차원에서 절대 개방할 수 없으며 특히 쌀에 대해서는 관세화뿐 아니라 최소시장접근(MMA)도 인정할 수 없다”는 입장을 견지하고 있었다. 그런데 1991년 4월에 이와 다른 정부 관계관의 견해가 표출되면서 농촌의 불안감이 증폭되는 파문을 몰고 왔다. 재외공관장회의를 위해 서울에 와있던 주제네바대표부 대사가 우리나라는 자유무역제도로 덕을 본 나라인데 쌀 시장만 개방하지 않겠다는 주장은 무리가 있으며 국내수요의 3~5% 개방을 허용하고 개방불가를 주장하는 대상품목을 축소하는 것이 바람직하다는 요지의 발언을 한 것이다.

이에 대해 국내의 한 언론은 “쌀 시장개방문제를 놓고 UR협상 팀과 농림수산부의 입장이 달라 농민들은 어느 쪽 말을 믿어야 할지 혼란을 초래하고 있다”

고 당시 상황을 보도하였다.² 이처럼 주요 농산물의 수입개방을 저지하겠다는 기존 정부방침과 의지에 대한 신뢰가 흔들리면서 농민단체와 야당의 거센 반발과 시위가 이어졌다. 특히 그 해 11월 서울에서 개최된 아시아태평양경제협력(APEC) 각료회의를 계기로 반대시위가 확산되었고, 농협은 쌀 수입개방반대서명운동을 전개하여 주목을 받기도 하였다.

농촌의 불안감이 증폭되고 있는 상황을 반영하여 국회는 1991년 5월과 10월 두 차례에 걸쳐 “쌀 등 기본식량 수입개방반대 결의안”을 채택하여 쌀을 비롯한 기본식량은 어떤 경우에도 수입을 개방하거나 관세화대상이 될 수 없다는 입장을 천명하였다. 그 해 11월에는 “UR협상지원 의원단”을 제네바에 보내 GATT 사무총장 및 주요국 협상대표들에게 우리농업의 어려움을 설명하고 예외 없는 관세화를 받아들일 수 없다는 입장을 전달하였다. 이에 더하여 1991년 11월 12일에 개최된 국회농림수산위원회에서는 예외 없는 관세화와 MMA 반대, 개도국 우대조치, 수출·입국과 선·개도국 간 이익의 균형반영 등을 강조한 “쌀 등 기본식량 수입개방반대에 관한 성명서”를 채택하였다.³

1.2.2. 이행계획서 작성과 제출(1992년 4월)

브뤼셀 각료회의 결렬 이후 결렬책임소재의 시선이 우리나라와 일본, 그리고 EC에 모아지면서 국제적으로 수입국들의 입장제시를 요청받게 되자 우리 정부도 15개에 달하는 NTC품목의 축소조정을 검토할 수밖에 없는 상황이 되었다. 농림수산부의 실무검토와 수차례의 관계부처회의를 거쳐 1991년 1월 개최된 대외협력위원회는 관세화원칙의 제외대상인 15개 NTC품목을 “쌀+알파”로 축소조정하는 대안을 마련한다는 방침을 결정하였다.

NTC품목 축소 소식이 퍼지면서 농촌의 불안이 고조되는 가운데 1992년 4월에 작성된 국별 이행계획서(C/S: Country Schedule)는 이 방침을 기초로 NTC품목을 관세화대상에 포함시켰으나 관세상당치(T/E: Tariff Equivalent)를 제시하지 않고 공란으로 처리하였다(관세화에외 인정 전제). 참고로 당시 정부는 UR협상과 관련하여 경제부총리를 위원장으로 하는 “대외협력위원회”를 통해 범정부적인 대책을 추진하였으며, 그 산하에 “UR협상대책 실무위원회(위원장: 대외경제조정실장)”를 두고 안전을 사전에 실무조정토록 하고 있었다.

2 ‘쌀 개방 최소시장접근론 파문,’ 1991. 4. 24, 매일경제신문

3 국회사무처, 1991. 11. 12., “제156회 국회 농림수산위원회 회의록”

1.2.3. 농어촌구조개선 대책 수립

1980년대 후반부터 농산물수입개방이 당면과제로 등장하면서 우리 농업농촌의 미래에 대한 불안감이 확산되자 이에 대응하기 위한 농업구조개선 문제가 중요한 정책과제로 대두되었다. 이 문제에 대한 논의가 본격화된 결과 1989년 4월에는 “농어촌발전종합대책”이 수립되고, 이듬해인 1990년에는 “농어촌발전 특별조치법”이 제정되어 농어촌구조개선을 위한 정책추진의 기본틀을 마련한 바 있다. 그러나 1991년 들어 UR협상이 재개되면서 더 광범위한 시장개방이 예고되자 보다 적극적인 보완대책의 필요성이 제기되었다.

<표 10-2> 농어촌구조개선 사업 투자계획

단위: 10억 원

	1991	투자계획		
		1992~1996	1997~2001	소계
○ 농어업경쟁력 제고대책	1,571	17,531	17,975	35,506
-정예농업인력 육성	22	1,197	1,404	2,601
-생산기반정비와 영농규모 확대	758	6,941	7,500	14,441
-농업기계화 및 시설장비 현대화	626	5,100	4,626	9,726
-농어업기술혁신	40	617	783	1,400
-농산물유통 및 가공시설확충	67	2,907	2,563	5,470
-어업구조조정 등	58	769	1,099	1,868
○ 농어촌활력 증진대책	370	3,329	2,867	6,196
-농어가소득원 확충	165	1,185	512	1,697
-농어촌생활환경 개선 등	205	2,144	2,355	4,499
합 계	941	20,860	20,842	41,702

자료: 농림수산부, 1991. 농업동향에 관한 연차보고서

이에 농림수산부는 UR협상타결에 대비하여 국내농업에 미치는 충격을 사전에 분석하고 보완대책을 마련하기 위한 특별대책반을 구성하였으며 각계의 전문가들로 구성된 대책반을 중심으로 10개월간의 작업과 13회에 이르는 공청회 등을 통한 의견수렴과정을 거쳐 1991년 7월 “농어촌구조개선 대책”을 수립하였다. 이 농어촌구조개선대책은 이전의 농어촌발전종합대책을 더욱 발전시킨 형

대로 농업경쟁력강화와 농어촌의 활력증진이라는 두 가지 목표를 실현하기 위하여 1992부터 10년간의 구조개선사업과 총 42조원에 이르는 투자계획을 동시에 제시한 중장기 종합대책이다<표 10-2>.

또한 정부는 이 농어촌발전종합대책을 지원하기 위해 1991년에 “농어촌구조개선 특별회계법”을 제정하고 1992년부터 농어촌구조개선특별회계를 운영하여 안정적 재원조달을 가능하게 하였다.

2. 후반기 UR 농업협상 경과 (1991년 이후)

2.1. 던켈 초안 등장과 논의

2.1.1. 던켈 초안의 개요

통상 던켈 초안으로 불리는 문서의 공식명칭은 “Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (DFA)”이며, 1991년 UR협상재개 이후의 협상노력을 GATT 사무총장이 협정문 형식으로 종합 정리한 마지막 중재안으로서의 의미가 있다. 이 초안(DFA)은 UR협상분야를 모두 포함한 방대한 분량의 문서이며 “Section L”에 규정된 농업부문의 내용은 UR농업협정, 구체적인 양허지침에 관한 합의, 위생검역조치에 관한 결정 등 4개의 “Part”로 이루어져 있다.⁴

그 중 UR농업협정 초안은 그동안 논의과정에서 빈칸으로 남겨두었거나 복수의 대안들이 나열되었던 관세와 보조금 감축 폭, 이행 기간 등 핵심쟁점에 대하여 단일안 형태의 수치가 협정문 형식으로 구체화한 것이 특징이다. 다만 당시 협상을 주도하고 있던 국가들과 합의절차를 거치지 않고 제시되었기 때문에 쉽지 않은 사후협상을 예고하고 있는 초안이었다.

그 후 우여곡절을 겪으면서 UR협상 최종단계까지 농산물협상의 중요한 기초로 활용되었고 결과적으로 WTO농업협정의 기본적인 골격을 제공한 이 초안의 구체적인 내용을 요약하면 <표 10-3>과 같다.

4 GATT. Dec. 20, 1991. “Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations”. Special Distribution for Trade Negotiation Committee. MIN.TNC/W/FA

<표 10-3> 던켈 초안(DFA)의 개요

협상분야	초안의 주요내용
시장 접근	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이행 기간/기준년도: 1993~1999(7년)/1986~1988 ○ 비관세 수입제한조치의 예외 없는 관세화(Tariffication formula) <ul style="list-style-type: none"> -모든 관세상당치(TE)를 양허하고 7년간 평균 36% 감축 -수입이 미미한 품목의 MMA: 최초 3%를 7년간 5%까지 증량 -수입실적이 국내소비의 3%이상 품목의 CMA: 기존수입 유지/확대 -수입가격급락 또는 수입물량급증 경우 특별긴급수입제한제도(SSG) 허용 ○ 관세감축: 평균 36% 감축(품목별 최소 15%)
국내 보조	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내보조를 허용대상정책(Green)과 감축대상정책(Amber)로 분류 ○ 허용대상정책의 유형 <ul style="list-style-type: none"> -정부서비스(3유형): 일반 행정, 식량안보용 공공비축, 국내식량원조 -직접지불(8유형): 생산비연계 소득지원, 소득안정화, 재해구호 등 ○ 감축대상보조의 감축방법 <ul style="list-style-type: none"> -이행 기간/기준년도: 1993~1999(7년)/1986~1988 -품목별로 기준년도 보조총액추정치(AMS)를 7년간 20% 균등감축 -De-minimis: AMS가 생산액의 5%이하인 품목은 감축면제
수출 보조	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이행 기간/기준년도: 1993~1999(7년)/1986~1990 ○ 수출보조 지원액과 대상물량을 동시에 감축 <ul style="list-style-type: none"> -7년간 보조금액은 36%, 보조대상물량은 24% 감축
개도국 우대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선진국보다 더 장기에 걸쳐 완만한 감축과 MMA증량 허용 <ul style="list-style-type: none"> -이행기간 10년, 선진국의 2/3수준 감축, MMA 증량은 2%~3.3% ○ 관세한도양허(Ceiling binding) 허용 : 비관세규제가 없는 미 양허 품목 ○ 허용대상 보조를 확대하고 De-mimimis 범위를 생산액의 10%로 확대 ○ 수출농산물유통비와 국내운송비보조를 수출보조감축대상에서 제외
검역위생 조치 (SPS)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인간과 동식물의 생명/건강보호를 위한 각국의 기본적 권리/의무 ○ SPS조치와 국제기준의 조화(Harmonization), 동등성(Equivalence), 위험평가(Risk assessment)에 기초한 적정보호수준(ALP) 결정, 질병/해충 청정지역을 포함한 지역화개념도입(Regionalization) 등 원칙

자료: GATT, Dec. 20, 1991. "Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations", MTN.TNC/W/FA(내용편집);

농림수산부, 1996. 7, 「세계무역기구(WTO) 업무편람」, 필자가 내용 편집.

21.2. 던켈 초안(DFA) 논의경과

1991년 말 던켈 초안 등장 이후 UR협상은 해를 넘기면서 1992년으로 이어졌다. 1992년 1월 13일에 개최된 무역협상위원회(TNC)회의에서 향후 UR협상은 던켈초안을 기초로 하되 네 개의 협상그룹(시장접근, 서비스협상그룹, GATT 규범, 협정수정초안)으로 나누어 추진한다는 합의가 이루어졌다. 이에 따라 GATT 사무총장은 1992년 3월 1일까지 DFA에 따른 각국의 이행계획서(C/S)를 제출하고 3월말에 이를 확정한다는 일정을 제시하며 집중적인 양자협상추진을 요청했다.

그러나 농산물분야의 DFA에 대하여 미국과 케언즈 그룹이 대체적으로 긍정적인 평가를 한 반면, EC가 대폭적인 개선필요성을 강조하고 있었고, 한국, 일본, 캐나다, 북유럽국가 등 수입국들이 “예외 없는 관세화원칙”에 부정적인 입장을 견지하고 있었다. 이러한 분위기에서 진행된 각국의 C/S작성과 제출은 주요국의 동향을 상호 관망하면서 이루어졌으며 1992년 3월 1일로 되어 있는 C/S제출시한은 지켜지지 않았다. 그 후 3~4월에 제출된 대부분의 C/S는 주요쟁점에 대하여 불완전한 형태로 제출되었으며 1992년 4월에 제출된 우리나라 C/S도 쌀이 관세화원칙의 예외로 분류되고 14개 NTC 품목의 TE가 제시되지 않은 불완전한 형태의 C/S일 수밖에 없었다.

이처럼 GATT총장의 의도와 달리 1992년의 협상이 별다른 진전을 이루지 못한 이면에는 던켈초안에 대한 수출입국간의 입장 차이가 자리하고 있었으며 UR협상의 양대 축인 미국과 EC간의 양자협회가 가시적인 진전을 이루지 못한 것도 중요한 요인으로 작용하였다. 당시 미국은 대통령선거와 북미자유무역협정(NAFTA)체결 등의 현안이 있었고, 유럽은 EU통합조약 가입을 위한 각국의 국민투표가 진행되고 있는 상황이었다. 그렇게 UR농업협상의 교착상태는 1992년 11월 미국과 EC간의 “블레이 하우스(Blair House) 합의”가 발표될 때까지 이어졌다.

2.2. 블레이 하우스 합의

이상과 같은 상황에서 미-EC 간의 접촉을 통해 1992년 1월 20일에 타결된 블레이 하우스 합의의 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

- EC 공동농업정책(CAP) 개혁의 일환으로 1992년부터 15% 휴경을 조건으로 시행중인 생산통제하의 직접지불을 국내보조 감축대상에서 제외한다.
- 국내보조 감축방식으로 DFA가 제시한 품목별 AMS감축방식을 Total AMS 감축방식으로 전환한다.
- DFA가 제시하고 있는 농산물수출보조 대상물량의 감축목표 24%를 21%로 축소 조정한다.
- EC는 1993년에 유지작물(Oilseed) 재배면적의 15%를 휴경하고 향후 6년 간 10%이상을 추가로 휴경한다.

미국과 EC 간의 블레어 하우스 합의를 통해 UR 농산물협상의 가장 큰 장애요인이 해소되자 던켈 농산물협상그룹 의장은 1992년 11월 26일 TNC회의에서 1992년 말 타결안 마련을 목표로 제시하고 네 개의 협상그룹별로 집중적인 협상을 주문하였다. 그러나 이 회의에서 블레어 하우스 합의내용에 대하여 불란서, 포르투갈 등 일부 EC국가들이 불만을 표시하였고 한국, 일본 등이 계속해서 농산물 관세화원칙의 예외인정을 위한 DFA 수정을 주장하여 당시의 협상 전망이 밝은 것만은 아니었다.

그해 12월 초부터 네 개의 그룹별로 협상이 진행되었고 협정수정초안그룹에서는 던켈초안의 수정문제가 논의되기 시작하였으나 이번에는 농산물분야가 아닌 다른 분야의 쟁점이 부각되면서 UR협상은 다시 소강상태로 접어들었다. 참고로 이 무렵에 시행된 미국대통령 선거는 클린턴(Clinton)을 당선시킴으로써 새로운 행정부 구성과 정책을 준비해야 하는 전환기를 맞이하고 있었다.

2.3. 1993년 UR협상 타결

2.3.1. 협상타결을 향한 여건조성

블레어 하우스 합의 이후 해가 바뀌어 1993년에 접어들면서 일부 유럽 국가들이 미국과의 합의내용 수정을 요구하고 또 한편에서는 관세화원칙의 예외를 주장하는 목소리가 이어지는 가운데 상반기에는 별다른 공식협상활동이 이루어지지 못하였다. 그러나 주요국들 간에 협상진전을 위한 비공식 접촉노력은 계속되었으며, 그 결과 몇 가지 뚜렷한 변화가 가시화 되면서 1993년 내 협상타

결 목표가 굳어져 갔다.

첫째, 새로 출범한 클린턴 행정부가 1994년 4월 15일까지 신속처리권한(FTA)을 연장하는 안을 의회에 제출하였다(1993년 4월). 이 FTA 연장신청 안에는 1993년 12월 15일까지 UR협상을 종결한다는 전제가 깔려 있었으며, 이는 국제적으로 UR협상을 위한 클린턴 행정부의 적극적인 의지표현으로 읽혔다. 이에 따라 1993년 6월에 의회가 행정부 요청대로 FTA연장을 의결하면서 소강상태에 있던 UR협상이 활발하게 재개되는 계기가 되었다.

둘째, 이러한 미국의 의지표명에 뒤이어 1993년 7월 동경에 모인G7 정상들이 UR협상을 연내에 타결한다는 목표에 합의하였고, 뒤이어 Quad(미국, EC, 일본, 캐나다)가 공산품의 포괄적인 관세인하에 합의함으로써 UR협상을 연내에 타결한다는 목표는 무게를 더해갔다.

세 번째의 중요한 변화는 1980년부터 장기간 재임하며 GATT 협상을 이끌었던 던켈 총장이 퇴임하면서 GATT 사무국의 수장이 피터 서덜랜드(Peter Southerland)로 바뀐 것이다. UR협상타결 시한을 눈앞에 두고 취임한 서덜랜드 총장은 1993년 7월 취임하자마자 그 달에 두 차례의 TNC를 소집하여 연내타결을 목표로 하는 협상일정을 설정하고 공식협상을 재개하였으며 이에 따라 후반기 협상이 탄력을 받으면서 급진전 되었다.

2.3.2. 협상진전을 막고 있던 쟁점해소

이렇게 1993년 7월부터 협상이 탄력을 받고 있었지만 연내 협상타결 목표를 실현하기 위해서는 당시 협상진전을 가로막고 있던 두 가지 난제를 어떻게 해결하느냐 여부가 관건이었다.

UR농업협상의 최대 걸림돌로 인식되고 있던 첫째 쟁점은 전년도에 미국과 EC가 이끌어낸 블레어 하우스 합의내용을 일부 유럽 국가들의 요청대로 수정하는 문제였고, 또 다른 쟁점은 우리나라를 비롯한 농산물수입국들이 일관되게 주장하는 관세화예외 인정문제였다. 그런데 1993년 9월부터 서덜랜드 총장이 제시한 일정대로 이해당사국간 협상이 집중적으로 이루어지면서 핵심쟁점 해소를 위한 실마리를 찾아가게 되었다.

블레어 하우스 합의내용을 수정하는 문제는 미국과 EC 양측이 지속적으로 접

축한 결과 1993년 12월초에 새로운 합의안을 도출하게 된다. 이 수정합의를 통해 EC는 수출보조 분야에서 기준년도를 1986~1990년에서 예외적인 경우에는 1991~1992년도 사용할 수 있도록 수정하여 급격한 감축상황을 피하게 되었고, 평화조항의 적용기간을 6년에서 9년으로 연장하여 CAP에 대한 제3국의 문제 제기 가능성을 축소함으로써 불란서 등이 요구하는 내용을 관철하였다. 반면 미국은 시장접근 분야에서 품목군별 MMA 대신 관심품목인 돼지고기, 닭고기, 과실 등의 품목별 시장접근을 확보하여 실리를 취한 것으로 평가되었다.

관세화 예외 문제와 관련해서는 미국과 일본이 1993년 하반기에 지속적으로 비공식접촉을 계속해온 결과 1993년 10월에는 “예외 없는 관세화원칙 수용”을 전제로 한 합의에 도달한 것으로 알려졌으며 이를 계기로 그 동안 “예외 없는 관세화원칙 저지”를 위해 공동 대응하던 국가들의 공조체제가 힘을 잃고 북구와 스위스 등은 나름의 신축적인 입장을 정리하기 시작하였다. 그 후 미-일 간의 합의안이 1993년 12월초에 공표되었으며 양국은 “예외 없는 관세화원칙”을 수용한다는 전제하에 실제이행을 일정기간(6년) 유예하고 그 대가로 MMA를 추가 제공하는 내용으로 되어 있다. 이렇게 농업협상의 최대 걸림돌이 해소되면서 1993년의 UR협상은 연내타결을 향해 숨 가쁜 행보를 이어갔다.

2.3.3. 협상타결과 종료선언

전술한 바와 같이 1993년 상반기에는 주요국간의 비공식접촉 외에 눈에 띄는 공식협상활동이 별로 없었으나 1993년 7월 서덜랜드 사무총장취임 이후 양자 및 다자협상이 집중적으로 이루어졌다. 이렇게 진행된 협상은 11월 들어 TNC 회의와 농업협상관련 주요국 비공식회의 등이 빈번하게 열리면서 의견접근을 이루어갔다.

특히 11월 초 TNC회의에서 농업협상그룹을 맡고 있던 드니(Denis)의장은 협상 타결이 임박했음을 강조하면서 모든 참가국이 미결 쟁점을 조기에 해결하고 11월 15일까지 수정이행계획서를 제출하도록 요구함으로써 막바지 협상진전을 독려하기 시작하였다. 뒤이어 11월 19일에 개최된 TNC회의에서 GATT사무총장은 그 때까지 예외 없는 관세화원칙에 반대하고 있는 국가의 입장 재검토를 촉구하면서 한국도 급박한 상황에 직면하게 되었다.

그렇게 12월로 이어진 UR협상은 이전까지와 달리 고위급 비공식양자협상이 숨

가쁘게 이루어지면서 미국의 칸터(Kantor)와 EC의 브리탄(Brittan) 간 협상을 통해 블레어 하우스 합의 수정에 대한 의견접근이 가시화되고, 예외 없는 관세화원칙에 대한 미-일 간 합의에 이어 한-미 고위급협상이 진전을 보이자 UR농산물협상은 타결을 향해 빠른 속도로 진행되었다. 이에 따라 12월 7일 개최된 UR 수석대표회의에 농산물분야에서 완전한 합의를 이룬 미-EC 합의내용이 공식적으로 보고되고, 관세화원칙을 수용하되 한국과 일본의 쌀에 대하여 그 이행을 일정기간 유예하는 내용의 부속서가 포함된 UR농업협정 텍스트(Text)가 배포되었다.

그 후 12월 9일 드니 의장이 주재한 UR 시장접근비공식회의에서 1994년 2월 15일까지 각국이 최종 C/S를 제출하고 3월 31일까지 이행계획서검증을 종료하는 일정이 제시되었다. 뒤이어 12월 14일 UR수석대표회의에 UR협정 텍스트가 배포되었고 12월 15일 TNC가 UR 최종의정서를 채택하면서 UR협상타결을 선언하여 7년 반에 걸친 긴 협상이 마무리되었다.

2.3.4 국별 이행계획서 검증

UR협상은 1993년 12월 15일에 타결되었지만 각국이 이 협상결과를 이행하기 위한 계획서(C/S)를 작성하고 이 C/S가 다자검증을 거쳐 확정되는 절차가 남아 있었다. 이를 위하여 GATT 사무국은 1994년 2월 15일까지 C/S를 제출하고 3월 말까지 검증절차를 종료한다는 일정을 전제로 1993년 12월 20일에 농산물 C/S작성지침을 회원국에 배포하였다.⁵ 그러나 각국의 C/S제출이 지연되면서 제출시한이 3월 11일로 연장되었고 한국을 포함한 81개국이 그 때까지 C/S를 제출하였다.

GATT의 C/S검증절차는 국가별 C/S 전체를 대상으로 하였으나 실제로 검증활동의 대부분은 농산물 C/S관련 공방이었다. 검증회의는 3월 8일에 시작되었으며 이해당사국들의 공방이 길어지고 일정이 지연되면서 1994년 3월 25일에 모든 검증절차가 완료하였다. 이 과정에서 한국의 C/S는 대내·외의 이목을 집중시키며 격렬한 논쟁의 대상이 되고 일부내용이 조정되는 우여곡절을 겪었다.

5 GATT. Dec. 20, 1993. "Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme". MIN. GNG/MA/W/24

3. 우리의 협상전략과 대응

3.1. 협상과정의 전략과 대응

3.1.1. 후반기협상 대응개요

UR협상과정의 활동은 국제규범을 제정하는 GATT회의에 참석하여 자국의 입장을 반영하는 활동과 각국이 그 규범을 염두에 두고 구체적인 이행문제를 논의하기 위하여 이해당사국과 마주하는 양자협상 활동이 상호 연계되면서 추진되기 마련이다. 브뤼셀 각료회의 결렬 이후 후반기 UR협상과정에서 우리가 추진한 농업협상도 마찬가지였다. 1991년 2월에 협상이 재개되면서 UR협상은 후반기에 접어들었으며 그 해에 이룩한 1년간의 성과는 연말에 제시된 던켈 초안(DFA)으로 종합 정리되었다. 그러나 DFA는 “예외 없는 관세화”를 기본원칙으로 규정하여 관세화예외를 주장하고 있던 우리로서는 수용하기 어려운 내용을 담고 있었다. 따라서 우리는 일본, 캐나다, 북유럽국가 등과 함께 DFA의 문제점을 지적하고 수정을 요구하게 되며 결과적으로 이는 당시 협상진전을 가로막는 요인의 하나로 인식되기도 했다. 이런 상황에서 GATT가 DFA에 따른 C/S 제출을 요구하자 우리는 쌀을 관세화예외 품목으로 분류하고 14개 NTC품목의 TE를 빈 칸으로 처리한 불완전한 형태의 C/S를 제출하게 된다(1992년 4월).

이렇게 이어진 협상이 1993년에 접어들면서 상반기에는 별다른 공식 활동이 이루어지지 못하였으나 주요국들간에 비공식 접촉노력이 집중적으로 이루어지면서 협상은 조용히 그러나 거침없이 연말 타결을 향해 진행되었다. 우리도 이때부터 주요국과의 양자협상을 적극 추진하면서 핵심쟁점들이 분명해졌으나 신축적인 입장조정 없이 1992년 4월에 제출한 C/S의 연장선상에서 쌀의 관세화예외와 14개 NTC품목을 힘겹게 방어하는데 협상력을 집중하였다. 이렇게 협상현실이 점점 어려워지면서 연말타결 시한이 임박한 1993년 10월 15일에 개최된 UR협상관계 장관회의는 그 때까지 일관되게 유지해 오던 기존 입장을 조정하게 된다. 즉 쌀의 관세화예외 관철을 위하여 14개 NTC품목을 3개로 조정하는 결정을 하고 이어 11월 23일에는 NTC품목의 축소조정 의사를 GATT에 통보하게 된다.⁶ 이렇게 이어진 1993년 11월의 제네바협상은 기술적인 의제를 중심으로

6 외교통상부, 1994. 6, “우루과이라운드 협상결과 및 평가”, 업무자료

로 참가국들이 실무협상을 마무리하면서 몇 가지 정치적 결단이 필요한 쟁점을 제외하고 대부분의 농업협상 관련 원칙들이 확정되어 갔다.

이러한 상황에서 1993년 12월 1일 개최된 대외협력위원회는 최종협상을 추진하기 위하여 고위대표단 파견을 결정하고, 이어 12월 3일 농림수산부장관을 수석대표로 하고 5개 부처(농림수산부, 경제기획원, 외무부, 재무부, 상공자원부) 차관보급 공무원을 대표로 하는 협상대표단을 제네바에 파견하였다. 이 대표단 구성은 각 부처가 담당하고 있는 소관분야의 UR협상을 효과적으로 마무리하기 위한 것이었지만 현지상황에 따라 필요한 경우 농업협상과 다른 분야협상의 전략과 카드를 연계하기 위한 고려도 깔려있었다고 볼 수 있다. 그러나 실제로 농업부문과 다른 부문 간에 협상카드를 주고받는 식의 협상은 없었다.

어쨌든 고위급 대표단이 제네바에 도착하면서부터 짧은 기간에 집중적인 협상 활동이 숨 가쁘게 이어졌으며 이는 협상타결의 최종 걸림돌로 인식되고 있던 관세화예외 문제 등을 중심으로 추진되었다. 제네바의 고위급 협상은 한-미 양자협상을 기본 축으로 하여 진행되었는데 이 기간 중 서울에서는 한-미 정상 간에 전화 접촉을 갖기도 하였다(1993년 12월 7일). 이렇게 추진된 한-미 양자협상결과를 다른 국가들과 공유하거나 GATT 회의를 통해 다자화 하는 방식으로 대응하면서 협상은 최종타결로 이어졌다.

우루과이라운드의 후반기 농업협상 과정을 되돌아보면 우리의 전략과 대응은 결국 세 가지의 핵심쟁점을 해결하는데 협상력을 집중하였다고 볼 수 있다. 이는 (1) 쌀을 비롯한 NTC품목의 관세화 예외를 인정받는 문제, (2) 15개 NTC품목 중 1989년 말 GATT/BOP조항 졸업 당시 이미 수입개방을 약속했던 소위 9개 BOP품목을 어떤 방식으로 개방할 것인가에 관한 문제, (3) 그리고 우리나라의 개도국대우인정과 우대조항을 적용하는 문제이다. 이 세 가지 쟁점을 중심으로 추진된 전략과 대응과정을 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

3.1.2. 쌀의 관세화예외 인정

1992년 4월 C/S에 명시된 대로 쌀의 관세화예외와 14개 NTC품목의 TE를 빈칸으로 남겨둔 우리나라의 기본입장은 1993년 상반기까지 그대로 유지되었으며 그 상태에서 하반기부터 미국, EC, 호주, 뉴질랜드 등과의 양자협상이 이어졌다. 이 양자협상에서 우리는 DFA에 따라 모든 품목이 예외 없이 관세화 되어

야 한다는 상대국들의 주장에 맞서 일부 민감한 품목에 대한 예외가 인정되어야 하며 그러한 전제하에 NTC품목에 대하여 신축적인 입장을 검토할 수도 있다는 의향을 비치기 시작하였다.

미국과 일본이 “예외 없는 관세화원칙” 수용을 전제로 쌀 시장개방 문제에 합의한 것으로 알려진 1993년 10월 초부터는 미-일 협상동향을 파악하고 대응하기 위하여 주요국과의 양자접촉이 잦아졌으며 특히 협상타결이 임박해 오면서 미국과 밀도 있는 논의를 진행하였다. 이 과정에서 상대국은 “예외 없는 관세화”가 UR농산물협상의 기본원칙이라는 점을 분명히 하였고 현재 빈 칸으로 되어 있는 15개 NTC품목의 TE제시를 요구하였다. 이에 우리는 NTC품목에 대하여 진전된 입장을 검토할 수는 있으나 쌀 등 일부 민감 품목에 대한 관세화예외 인정이 전제되어야 한다는 입장을 견지함으로써 평행선을 유지하였다. 사실 우리의 최대 관심사항이며 정치적 결단이 필요한 쌀의 관세화예외 문제에 대해서는 마지막 협상단계까지 스스로 입장조정을 생각하기 어려운 상황이었다. 따라서 1993년 12월 농림수산부장관을 수석대표로 한 대표단이 제네바에 도착하여 미국의 농무장관과 협상을 통해 합의를 이끌어 낼 때까지 이 문제와 관련한 대치상태가 이어질 수밖에 없었다.

한-미 농무장관 회담에서 우리는 1) 분단국가의 현실상 식량안보가 중요하다는 점, 2) 쌀 시장개방은 농업농촌을 포기하는 것으로 인식된다는 점, 3) 몬순기후의 특성상 쌀 이외의 대체작물이 없다는 점, 4) 쌀농사가 경쟁력을 갖추기 위해서는 예외적 조치를 통한 시간확보가 필요하다는 점, 5) 쌀농사는 한국문화의 상징이라는 점 등 주로 우리의 어려움을 들어 관세화예외의 불가피성을 호소하였다. 그러나 미국 측은 UR협상에서 예외 없는 관세화가 기본 원칙으로 굳어져 있는 시점에서 예외를 논하는 것이 무의미한 만큼 현실적으로 다른 참가국들이 받아들일 수 있는 대안을 얘기하자는 반응을 보였다.⁷

그렇게 한-미 농무장관회담은 시작되었으며 UR농산물협상의 마무리단계인 1993년 11월부터 협상타결 시점까지 긴박한 상황에서 진행된 12월의 최종협상 활동은 이 농무장관회담을 중심으로 이루어졌다. 한-미 농무장관회담이 쌀의 관세화유예라는 결론을 도출하고 이를 다자화 하여 농업협정에 반영하는 과정에서 우리 대표단의 활동내역을 요약하면 <표 10-4>와 같다.

7 농림부, 1999.12. 「농정반세기 증언-한국농정 50년사 별책」. 한국농촌경제연구원 편찬

<표 10-4> 1993년 최종협상 단계의 주요활동 내역

일자	참석	주요내용
11.02	-GATT: Denis 의장 -한국: 농림수산부 차관보	o GATT: 관세화의 예외는 불가. 시행상의 융통성에 대해서는 공감대 형성.
11.03	-GATT: Southerland총장 -한국: 농림수산부 차관보	- 원칙을 수용하고 융통성을 찾은 일본 참고 - 대상품목 수를 빨리 축소하고 양자협상 권고
11.22	-GATT: Southerland총장 -한국: 제네바대표부대사	o GATT: 한국과 입장을 같이하던 국가들이 모두 관세화원칙 수용 후 해결책 모색 중
11.30	-미국: FAS부처장 일행 -한국: 농림수산부 국장일행	o 양측: 기본입장 설명, 협상의제 협의 o 미국: 관세화예외 관련 입장불변에 유감
12.03	-EC: Steichen 농업위원 -한국: 농림수산부장관	o EC: 관세화원칙 수용 촉구 - 한국의 개도국지위 인정이 어려움 설명
	-GATT: Southerland총장 -한국: 농림수산부장관 일행	o GATT: 한-미양자협의 결과를 협정에 반영 권고
12.4 ~12.5	-미국: Espy 농무장관 -한국: 농림수산부장관	o 3차례 회담. 쌀 문제 집중협의: 윤곽에 합의
12.07	-미국: USTR Kantor -한국: 농림수산부장관	o 한국: Espy와 합의내용에 대한 미흡함 설명 o 미국: 한국에 추가적인 양보가 어려움 설명
12.08	-시장접근그룹 주요국 비공식회의(G-17)	o 관세화 유예관련 협정 부속서 Text 배포 -빈 칸으로 처리된 한국의 MMA수준에 관심
12.12	-UR협상수석대표 비공식회의	o 한국의 쌀 관세화유예관련 Text가 논의 되었으며 MMA수치제시를 요청받음. - 13일까지 주요국과 합의하여 수치를 제시 한다는 조건부로 Text 채택
12.13	-미국: Espy 농무장관 -한국: 농림수산부장관	o 쌀 및 NTC 품목 시장개방 최종합의 -쌀: 10년 간 관세화 유예, 1~4% MMA제공
12.14	-UR협상 수석대표회의	o 회의 전 일본은 미국과 GATT에 한국의 쌀 MMA에 대해 과도한 우대라는 불만제기 o 수석대표회의에서 동기가 이루어진다면 반대하지 않는다는 입장표명 o 쌀 관세화유예관련 Text 원안 채택

자료: 이재욱 외, 1994. 11, 「우루과이라운드 농산물협상백서」, 한국농촌경제연구원(연구자료 D94);
외교통상부, 1994. 6, “우루과이라운드 협상결과 및 평가”, 업무자료

3.1.3. BOP 품목의 수입자유화

쌀 문제와 함께 최종협상 단계까지 농업협상 테이블에 올라있던 쟁점으로는 14개 NTC품목의 개방문제가 있었다. 이 NTC품목에는 이미 수입개방을 약속했던 9개의 BOP품목(쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 우유와 유제품, 감귤, 고추, 마늘, 양파, 참깨)이 포함되어 있으며 이들을 개방하는 방식과 관련하여 합의점을 찾지 못해 의견이 대립된 상태가 협상타결 직전까지 지속된 것이다. 사실 이 품목들은 우리가 1989년 10월 GATT/BOP조항을 졸업하면서 개방을 약속했기 때문에 1990년부터 개방대상이 되었다. 그러나 일시에 수입을 개방하는데 따른 충격과 부작용을 고려하여 “1997년 7월 1일까지 단계적으로 수입을 자유화하거나 GATT규정에 일치”시키기로 우리가 GATT/BOP위원회와 합의한 사항이고 1991년 3월에는 1992~1994 기간에 개방예정인 제1단계 자유화계획이 예시된 상태였다.

이 문제와 관련하여 이해 당사국들은 UR협상과 무관하게 GATT BOP위원회에서 약속한 대로 1997년 7월 1일까지 현행 관세로 개방해야 한다는 입장이었다. 그러나 우리는 “개방하거나 GATT규정에 일치시킨다(to eliminate its remaining restrictions or otherwise bring them into conformity with GATT provisions)”는 1989년 10월의 합의 문안을 근거로 UR협상 결과도 GATT규정이므로 관세화방식으로 자유화해야 한다는 입장을 유지하고 있었다. 이에 대하여 상대국들은 BOP품목이 원칙적으로 1990년부터 자유화되었어야 하나 이행상의 신축성을 부여한 상태이므로 관세화대상이 아니라는 주장을 굽히지 않았다.

그러나 이와 같이 강경한 입장은 1993년 11월 3일 한-미 고위급양자협약에서 미국이 BOP품목의 관세화는 불가능하다는 전제하에 다른 대안을 제시하면 협상할 용의가 있다는 의향을 표명하면서 새로운 국면을 맞았다. 이어 농림부 국장 및 농무관 일행과 슈로터(Schroeter) FAS 처장대행, 그루에프(Grueff) 과장 일행 사이에 이루어진 11월 30일과 12월 2일의 실무협약에서 BOP품목을 양허된 품목과 미양허 품목으로 나누어 대응하는 방안이 집중적으로 논의되었다. 그러다 11월 후반부에는 협상대표가 농림수산부 차관보와 미국 농무성의 오마라(O'Mara) 차관보로 격상되면서 고위급 실무협상 형태로 진행되었으며 집중적인 협상 끝에 BOP품목의 자유화와 관련한 두 차관보의 합의사항이 문서(ROU: Record of Understanding Between Korea and United States on

Agricultural Market Access in the Uruguay Round)로 작성되었다(12월 13일). 이 합의내용은 12월 14일에 뉴질랜드·호주·태국·캐나다 등과의 양자협상을 거쳐 15개 NTC 품목에 대한 이행계획서 형태로 GATT에 제출되었다.

이렇게 도출된 BOP품목 관련 합의내용을 보면 미양허된 품목의 경우(고추, 마늘, 양파, 참깨, 일부 유제품) 관세화와 동일한 수준의 고율관세를 양허하면서 형식적으로는 관세화가 아닌 관세한도양허(Ceiling binding) 방식을 따랐다. 한편 관세가 양허되어 있는 품목의 경우 쇠고기는 수입자유화시기를 2000년까지 연장하고 양허관세를 인상하는 대신 저율관세쿼터(TRQ)를 증량하는 것으로 합의하였다. 돼지고기, 닭고기, 오렌지에 대해서도 관세를 인상하면서 TRQ를 설정하여 9개 BOP품목의 개방계획이 확정되었다. NTC품목 중 BOP품목이 아닌 특별법 대상품목은 5개이며, 쌀을 제외한 4개 품목(보리, 옥수수, 콩, 감자)은 관세화대상으로 분류되어 관세상당치(TE)가 양허되었다. 확정된 15개 NTC품목의 양허내용을 정리하면 <표 10-5>와 같다.

<표 10-5> 15개 NTC품목 양허내용

	관세양허(%)		시장접근 양허물량(TRQ, 톤)		
	기준세율	양허세율	초년도 (할당관세율)	최종년도 (할당관세율)	이행기간
고추	300	270	4,311(50%)	7,185(50%)	1995~2004
마늘	400	360	8,680(50%)	14,467(50%)	
양파	150	135	12,369(50%)	20,645(50%)	
참깨	700	630	6,731(40%)	6,731(40%)	
쇠고기	44.5	40.0	123,000(43.6)	225,000(41.6%)	1995~2000
돼지고기	37	25	21,930(25%)	18,275(25%)	1996~1997.6
닭고기	35	20	7,700(20%)	6,500(20%)	
탈지분유	220	176	621(20%)	1,034(20%)	1995~2004
오렌지	90	50	15,000(50%)	57,017(50%)	1995~1999
쌀	-	-	51,307 (5%)	102,614(5%)	
			102,614(5%)	205,228(5%)	2000~2004
보리	333	299.7	14,150(20%)	23,582(20%)	1995~2004
콩	541	487	1,032,152(5%)	1,032,152(5%)	
옥수수	365	328	6,102,100(3%)	6,102,100(1.8%)	
감자	338	304	11,286(30%)	18,810(30%)	
고구마	428	385	11,121(20%)	18,535(20%)	

자료: 농림수산부, 1994. “주요품목의 UR협상결과”, 업무자료

3.1.4. 개도국우대조항 적용

개도국우대란 국제적인 의무이행에 있어 선진국보다 유리한 특혜(S&D: Special and Differential Treatment)를 개도국에게 제공해 준다는 의미이며 현실적으로 경제발전수준이 낮은 개도국이 선진국과 동일한 의무를 부담할 수 없다는 인식에서 출발한 개념이다. UR농업협상에서도 개도국에 대하여 다양한 특혜가 주어지는 것으로 논의가 진행되었다. 특히 관세분야에서 개도국들에게 미양허 품목에 대하여 높은 수준의 한도양허를 허용하고 낮은 관세감축률을 적용하며, 국내보조와 수출보조 감축에서 선진국보다 더 낮은 감축목표와 장기간의 이행기간을 허용하여 완만한 개혁이 가능하도록 하고 있다.

GATT에 선진국과 개도국을 분류하는 법적절차나 기준이 정해져 있는 것은 아니며 각국이 스스로 선언하는 소위 자기선언(Self-Declaration)에 따르는 것이 관행이었다. 그러나 자기선언에 대하여 다른 국가들이 이의를 제기할 수 있어 사실상 이들의 동의가 필요한 사안이다. UR농업협상과정에서 우리나라는 개도국이라는 입장을 표명하였으나 이해당사국들이 이의를 제기하면서 개도국지위를 인정받는 문제가 현안쟁점으로 부각되었다. 미국, EC, 호주, 캐나다 등은 한국이 1996년에 선진국 클럽인 OECD에 가입할 예정이고 연평균 9.6%의 높은 경제성장을 하고 있는 GATT 수혜국이라는 점에서 특혜대상이 될 수 없다는 입장을 분명히 하였다. 이에 우리는 GATT의 자기선언 관행과 농업부문이 처해 있는 구조적 취약성을 근거로 농업개도국을 주장하면서 개도국 우대조항 적용의 불가피성을 지속적으로 설명하였다. 그러나 어느 나라와도 의견접근을 이루지 못한 채 최종단계 협상쟁점으로 남아 있었다.

그런데 이 문제는 1993년 12월의 최종협상 과정에서 쌀 관세화예외 문제의 해법으로 개도국조항(Section B of Annex 5)에 합의하고, 일부 BOP품목의 시장 개방 해법으로 개도국에 허용된 관세한도양허(Ceiling binding)에 합의함으로써 사실상 우리의 개도국조항 적용을 인정하는 결과가 되었다.

3.2. 최종 이행계획서 작성과 검증

3.2.1. 이행계획서(C/S) 작성과 검증개요

1993년 12월에 타결된 UR협상 결과를 대내적으로 수용하는 과정에서 국민들의

거센 반대 물결에 직면하면서 사회적 혼란이 계속되자 정부는 이를 진정시키기 위하여 국무총리와 농림수산부장관을 경질하는 조치를 단행하였다. 그러나 뒤 이어 국회에 UR협상특위가 구성되고 사회 일각에서는 쌀 수입개방 반대, BOP 품목의 빈 칸 C/S 제출 등을 요구하며 재협상을 주장하는 상황이 이어졌다. 이에 정부는 1993년 12월의 UR협상결과가 C/S로 정리되어 이미 GATT에 통보되었고 이를 토대로 UR협상의 종료가 공식 선언된 만큼 이를 수정하는 것은 불가능하다는 입장을 견지하고 있었다. 여기에 더하여 언론이 연일 UR농업협상 관련 뉴스를 머리기사로 다루는 가운데 당시의 농림수산부는 국회, 언론, 농민단체의 요구와 대응이 뒤엉키는 혼란의 가운데에 위치하게 되었고 제한된 수의 통상인력이 이 상황에 힘겹게 대응하고 있었다.

1994년 2월 15일 제출시한을 넘기고 3월 11일 GATT에 제출된 우리 C/S는 이와 같은 혼란이 해를 넘기며 계속되는 가운데 작성되었다. 사실 농림수산부는 C/S 작성을 위하여 몇 개월 전부터 별도 전담 팀을 운용하며 기본자료 정리 작업을 해왔다. 그럼에도 불구하고 C/S작성 기준이 되는 중요한 원칙들이 협상타결 막바지에 확정되었기 때문에 C/S작성 작업은 시간에 쫓길 수밖에 없었다. 또 15개 NTC품목 중심으로 이루어진 전년도 최종협상에서 중요한 골격만 합의되었기 때문에 논의가 이루어지지 못한 세부사항과 협정상의 규정공백에 대한 해석문제가 최종 C/S를 통해서 처리될 수밖에 없는 측면도 있었다.

기본적으로 우리가 작성한 C/S의 구조는 ① 쌀 등 15개 NTC품목은 개방할 수 없다는 입장에 따라 빈 칸으로 남겨두고 그 외 품목에 대해서만 이행계획을 제시한 1992년 4월 C/S와 ② 1993년 12월 최종협상 단계에서 제출한 15개 NTC 품목(HS 10단위 129품목)에 대한 C/S를 통합하여 법적인 형식을 갖춘 모양으로 되어 있었다. 우리는 UR농업협정, C/S작성지침(모델리티), 양자합의 내용 등을 충실히 따르면서도 해석의 여지가 있는 사항에 대해서는 국내농업보호 차원에서 최대한 유리한 방향으로 해석하여 C/S를 작성하였다.

이렇게 작성된 C/S는 공산품 및 서비스 부문 C/S와 통합되어 1994년 2월 14일 대외협력위원회에서 확정되었고 3월 11일 GATT에 제출되었다. 그리고 바로 다음 날(3월 12일) C/S검증대표단이 제네바에 파견되었다. 1993년 말 협상과 달리 C/S검증은 정책적인 판단을 요하기보다는 C/S와 협정의 일치여부를 확인하는 기술적인 과정이기 때문에 대표단은 실무급(담당과장 및 사무관)으로 구성되었다.

그런데 우리 C/S는 GATT제출과 동시에 논란대상이 되면서 제네바 외교가의 시선을 집중시켰다. 이런 상황에서 C/S를 확정하기 위해 우리는 2주일 동안 10개 국가들과 20여회에 걸친 양자협약과 네 차례의 GATT검증회의를 반복하였고 결국 1994년 3월 25일 C/S 검증절차가 종료되었다. 이렇게 우리 C/S는 대내적으로 거센 반대운동이 지속되는 가운데 해석의 여지가 있는 부분에 대하여 최대한 유리하게 해석하여 작성되었다. 그런데 GATT검증과정에서 바로 그 부분에 대하여 많은 국가들로부터 이의제기를 받았으며 이에 대응하는 과정에서 일부 내용이 수정되는 곡절을 겪었다. 결과적으로 확정된 C/S는 1993년 12월 C/S에는 없던 국영무역과 부과금, 종량세와 종가세 병기, 한도양허세율 등을 추가 반영하여 실익을 챙기는 성과가 있었으며 쌀 MMA계산과 관련된 논란의 소지를 정리한 의미도 있다.⁸

GATT의 C/S검증 상황과 결과는 국내에 그대로 보고되었다. 그런데 이번에는 “재협상 또는 C/S 수정불가 입장을 고수하던 정부가 스스로 재협상을 했으며 많은 내용을 추가로 양보하면서 C/S를 수정했다”는 비난이 거세졌다. 물론 정부는 C/S의 기본 틀과 내용을 수정한 것이 아니며 이행과 관련된 기술적인 사항의 미미한 보완(Minor adjustment)을 통해 추가적으로 국익을 확보했다고 대응하였다.

그럼에도 불구하고 C/S검증은 우리 사회가 또 다시 혼란상황으로 접어드는 계기가 되었으며 재임 3개월의 농림수산부장관이 또 다시 경질되는 안타까운 파동으로 이어졌다. 이처럼 안타까운 상황이 전개된 C/S검증의 핵심 쟁점과 대응과정을 되돌아보면 <표 10-6>과 같다.

3.2.2. 국영무역과 부과금

가. C/S 작성취지와 내용

국영무역과 부과금 문제는 UR협상결과에 따라 제공하도록 되어 있는 MMA

8 이행계획서검증을 위한 한-미 양자협약에서 미 측은 (1) 쌀 MMA 물량 계산에서 감모, 종자, 가공용을 소비량에 포함하여 증량해야 하며(5,130천 톤 → 5,677천 톤), (2) 쌀 가루는 쌀이 아니므로 관세화유예조치 및 MMA 산정대상에서 제외할 것을 주장하였다. 이에 우리 측의 적극적인 설명으로 미 측은 쌀 MMA 증량요구를 철회하고 쌀가루도 관세화유예조치 및 MMA 산정대상에 포함하기로 하였다.

<표 10-6> C/S 검증활동 경과

일자/요일	C/S검증활동	주요 내용
3.15/화	제1차 한-미 협의	-한: C/S 작성기준과 내용설명
3.16/수	제1차 한-호 협의	-미·호: 93.12 합의를 위반한 C/S로 수락불가
	제2차 한-미 협의	-한: 쟁점들과 관련하여 C/S작성배경 상세설명
3.17/목	제3차 한-미 협의	-미: C/S개선안을 제시하면 협의의사가 있음.
	제1차 GATT C/S검증회의	-10개국: 국영무역, 종량세, 관세인상 등 문제제기 -한: 기본입장 설명과 개괄적인 답변 -의장: 양자협의를 통한 C/S개선 촉구
3.18/금	제4차 한-미 협의	-국영무역, 종량세, 한도양허 등의 대상품목조정
	제1차 한-EC협의	-EC: 한국 C/S가 93.12.15 C/S보다 후퇴, 국영무역과 관세인상 문제 등 지적
	제5차 한-미 협의	-제4차 협의 연장선상에서 논의지속
3.19/토	제2차 GATT C/S검증회의	-8개국: 현재까지 별다른 진전 없음 -한: 양자협의 계속의사 표명 -의장: 3.21 오전까지 양자협의결과 통보 요청
	제1차 한-NZ 협의	-NZ·카: 미국과 유사한 문제제기
3.20/일	제1차 한-카 협의	-한 : 상대국 관심품목 중심으로 C/S내용 설명
	제6차 한-미 협의	-3.21(월) 07:00까지 철야 회의 -국영무역, 종량세, 한도양허 대상품목조정 협의
3.21/월	제2차 한-호 협의	-한-미 협의의 진전내용 설명
	제1차 한-칠레협의	-칠: 과실류의 종량세부과와 양허후퇴지적
	제1차 한-일 협의	-일: 쌀 관련 내용 확인(일본 국내 상황)
	제3차 GATT C/S검증회의	-5개국(미, 호, EU, 카, NZ): 양자협의 진전 미흡 -의장: 협의를 완료하고 3.25까지 새로운 C/S제출
3.22/화	제2차 한-NZ 협의	-1차 회의 시 NZ가 제기한 문제에 대한 우리 입장을 설명하고 C/S검증 종료 협조요청
	제7차 한-미 협의	- 3.23(월) 01:30까지 심야 회의
3.23/수	제8차 한-미 협의	-국영무역 관련 Note 5 문안협의, 일부 관세조정
3.24/목	-한-미 협의결과를 바탕으로 제3국들과 마무리 협의 (제2차 한-EU, 제3차 한-호, 제3차 한-NZ, 제2차 한-카 협의)	
3.25/금	제4차 GATT C/S검증회의	-이의제기 없이 C/S를 수락하고 최종검증절차 종료

자료: 농림수산부, 1994. 4, “UR농산물이행계획서 검증결과”, 업무자료;

이재욱 외, 1994. 11, 「우루과이라운드 농산물협상백서」. 한국농촌경제연구원(연구자료 D94);

외교통상부, 1994. 6, “우루과이라운드 협상결과 및 평가”, 업무자료;

WTO, 1994. 3, “우리나라 이행계획서(Schedule LX-Republic of Korea)”

및 CMA가 TRQ(저율관세쿼터) 형태로 도입되면서 이를 운용하는 방법과 관련된 문제이다. 정부는 값싼 농산물의 수입으로 인한 시장교란을 방지하기 위하여 118개 TRQ 대상품목(이하 HS 10단위기준)을 국가 또는 국가가 지정한 기관을 통해서만 수입이 가능하도록 C/S에 국영무역과 부과금(Mark-up) 대상품목으로 명시하였다. 이는 국내외 가격차이가 큰 TRQ 대상품목의 수입으로 인한 판매차익을 수입업자 개인에게 귀속시키지 않고 국가가 환수하여 수입개방 피해를 입고 있는 농업부문에 환원하려는 취지로 도입된 제도이다.

나. 문제제기와 대응요지

수출국들은 한국이 국영무역제도를 도입하여 부과금(Mark-up)을 부과하도록 C/S에 명시한 것에 대하여 크게 반발하였다. 특히 1993년 12월 최종협상에서 합의된 ROU와 GATT에 제출한 C/S에 전혀 언급이 없는 부과금을 추가로 도입한 것은 심각한 합의사항 위반이라는 것이다. 또 자유화하기로 합의된 BOP 품목에 부과금을 부과하는 조치는 수용할 수 없을 뿐 아니라 부과금의 상한이 명기되지 않은 무제한 부과금(Open-ended mark-up) 개념에 대해서는 강한 거부감을 표명하였다.

이에 대하여 우리는 먼저 TRQ운용을 위해 국영무역을 선택하는 것은 GATT협정이 보장하고 있는 수입국의 권한이라는 점을 전제하였다. 그리고 한국 C/S에 표시된 국영무역과 부과금은 수입통관 이후 국내시장 교란방지 및 판매차익의 농업부문 환원이 목적이지 해당품목의 수입을 제한하기 위한 조치가 아니라는 점을 강조하였다. 또 BOP품목의 경우는 약속된 수입개방이 이루어지기 전 단계의 TRQ관리를 위한 것이라는 점을 분명히 하여 과도한 우려를 경계하였다.

다. 검증협의 결과

국영무역과 부과금 부과 대상품목 118개 중 쌀, 쇠고기, 고추 등 97개 품목을 우리 원안대로 반영하고 상대국들의 주장을 받아들여 돼지고기, 닭고기 등 21개 품목은 대상에서 제외하였다. 아울러 C/S의 관련문구를 조정하여 국영무역과 부과금 제도는 국내시장질서 유지와 수익금의 용도지정을 위한 것이며 WTO 규정에 일치하는 범위 내의 조치에 한정된다는 점을 분명히 명시하였다. C/S 해당 문구의 영문은 다음과 같다.

“For tariff quotas specified as ‘* Note 5’, the Government of the Republic of Korea or its designated agencies can take measures consistent with the Agreement to ensure orderly domestic markets and to designate revenues resulting from the sales of these products in Korea.”

3.2.3. 종량세와 종가세 병기

가. C/S 작성취지와 내용

수입개방이후 저가 농산물 수입이 급증할 우려가 있는 97개 품목을 선정하여 종가세(advallorem duty)와 종량세(specific duty)를 병기하고 그 중 높은 것을 선택하여 부과하도록 한 조치는 저가 농산물수입으로 인한 농가피해를 예방하기 위한 취지로 우리 C/S에는 처음 도입된 제도이다(실례: 200% or W 1,000/kg, whichever is the greater). 결과적으로 이는 13개에 그쳤던 1992년 4월 C/S와 1993년 12월 C/S의 종량세 대상품목 수를 97개로 확대하고 종가세와 종량세를 선택하여 부과하도록 한 것이다.

나. 문제제기와 대응요지

수출국들은 한국이 종량세 대상품목을 기존 13개에서 97개로 확대한 것은 사후적으로 보호조치를 추가한 것이며 이는 결과적으로 UR협상결과와 합의사항을 위반하였다고 비판하였다. 더군다나 종량세와 종가세 중 높은 것을 선택하여 부과하도록 한 것은 이미 합의된 관세수준을 상향조정된 효과가 있고, 종량세와 종가세의 환산방식에도 자의적인 요소가 있을 수 있어 신뢰하기 어렵다는 입장이었다.

우리는 종량세 도입과 관련하여 명시적인 국제기준이 있는 것이 아니며 이 문제는 당사국이 결정할 사안이라는 점을 강조하였다. 그리고 실제 종량세를 운영하는 나라들이 적지 않으며 종량세와 종가세를 선택적으로 부과하는 실례들을 제시하였다(일본, 캐나다). 또 우리가 종량세를 도입한 것은 보호수준을 높이기 위함이 아니며 저가 농산물의 급증을 예방하기 위한 것이라는 점도 분명히 하였다. 마지막으로 두 관세의 환산은 기준년도(1988~1990)의 수입가격과 환율을 적용하여 정확하게 등가로 환산되었음을 강조하였다.

다. 검증협의 결과

종량세와 증가세의 선택적 부과대상 품목으로 명시된 97개 품목 중 고추, 마늘, 양파 등 63개 품목을 우리 원안대로 관철하여 선택적인 관세부과가 가능하도록 하였고 분유, 감자 등 34개 품목은 상대국의 주장을 받아들여 종량세를 삭제하고 C/S에 증가세만 남도록 하였다.

3.24. 양허세율 상향조정

가. C/S 작성취지와 내용

양허세율 상향조정 문제의 발단은 우리가 개도국에게 허용된 평균관세감축률 24%를 최대한 활용하기 위하여 일부 품목의 양허세율을 이전 C/S(1992년 4월) 보다 상향 조정할 조처에 기인한다. 1992년 4월 C/S는 전체 농산물 1,312개 품목 중 NTC품목과 미양허품목 354개를 제외하고 958개 품목의 관세를 양허하였으며 당시 1,312개 농산물의 평균 관세감축률은 24%였다. 즉 관세가 양허되지 않은 354개 품목은 관세 감축률이 0%지만 평균 감축률을 산정하는 대상에는 포함되었기 때문에 958개 농산물의 관세를 33.3% 감축하여 전체의 평균 감축률 24%를 맞춘 것이다.

이런 상태에서 작성된 최종 C/S는 1992년 4월 C/S에서 빈 칸 처리되었던 123개 NTC품목과 기준세율만 제시하고 양허세율을 제시하지 않았던 231개 품목의 관세를 추가로 양허하는 구조로 되어있다. 그런데 종전에 관세감축률 0%이었던 123개 NTC품목의 평균 관세감축률 17.2%와 나머지 231개 품목의 감축률 15.5%가 추가로 반영되면서 1,312개 전 품목의 평균 감축률이 27.2%로 높아진 것이다. 검증 Table에 오른 C/S는 이 27.2%를 24%로 맞추기 위해 이미 양허된 958개 품목 중 382개 품목의 관세를 상향 조정할 것이다.

나. 문제제기와 대응요지

1992년 4월에 C/S형식으로 GATT에 통보된 관세를 한국이 일방적으로 조정할 것은 UR협상의 기본정신을 훼손하는 중대하고 심각한 사안이라는 것이 수출국들의 우려 섞인 시각이었으며, 이 문제는 우리 C/S가 각국의 비난대상이 되는 가장 큰 쟁점으로 떠올랐다. 이해당사국들은 382개 품목의 관세를 1992년

4월 C/S 수준으로 환원하지 않는 한 수용할 수 없다는 입장을 끝까지 굽히지 않았다.

우리는 기준세율 인상은 종전에 양허되지 않은 품목을 100% 양허하고 개도국에 허용된 평균 관세감축률을 24%로 조정하는 과정에서 야기된 기계적인 작업 결과임을 설명하였다. 이에 더하여 일부(28개 품목)는 1992년 4월 C/S 작성 시의 기술적인 오류를 수정한 결과라는 점도 첨언하였다. 또 국내 관세법에 의한 실행세율이 양허세율보다 낮은 경우가 대부분이기 때문에 실제로 농산물 수출국들이 받는 영향은 별로 없다는 점도 강조하였다.

다. 검증협의 결과

기술적 오류수정에 해당하는 28개 품목의 경우를 제외하고 이해당사국들의 주장을 수용하여 354개 품목의 관세를 1992년 4월 C/S 상태로 환원하였다.

3.2.5. 한도양허와 관세인상

가. C/S 작성취지와 내용

1992년 4월에 제출한 C/S에는 관세감축 기준세율만 제시하고 양허세율을 제시하지 않은 231개 품목이 포함되어 있었다. 그런데 이번 C/S작성 과정에서 그 231개 품목 중 102개 품목을 선정하여 기준세율을 1.5~2배로 인상하여 제출한 것이다.

이 과정에서 우리가 활용한 논거는 개도국특혜조치인 관세한도양허(Ceiling binding)이다. 관세한도양허는 개도국의 수입개방 품목 중 관세양허가 이루어지지 않은 품목에 한해서 현행 관세보다 높은 수준의 관세율 즉 관세인상 한도를 양허하고 그 이상 올리지 못하도록 약속하는 제도이다.

나. 문제제기와 대응요지

이 품목들은 이미 자유화된 품목이며 1992년 4월 C/S에 최종 양허세율이 명시되지는 않았지만 기준세율이 이미 제시되어 있기 때문에 이를 관세양허로 간주한다는 것이 미국 등 농산물수출국들의 시각이었다. 따라서 한국이 한도양허제도를 활용하여 이 기준세율을 인상하는 조치는 수용하기 어렵다는 것이며 이를 인정한다 하더라도 한국이 제시한 세 자리수의 관세한도는 너무 높다는 입장이

었다. 따라서 최종 양허세율을 1992년 4월에 제시한 기준세율에서 최소한 10%를 감축한 수준으로 조정하여야 한다는 주장을 굽히지 않았다.

이에 대해 우리 측은 1992년 4월 C/S는 양허세율이 제시되지 않은 불안정한 형태이며 그 때 제시된 기준세율을 구체적인 양허로 보는 것은 무리라는 점과 관세한도양허제도는 개도국에게 주어진 특혜라는 논리로 대응하였다. 따라서 한국이 이 제도를 활용하여 기준세율과 양허세율을 인상하는 조치는 문제가 없다는 입장이었다.

다. 검증협의 결과

관세를 인상한 102개 품목 중 배, 홍차 등 71개 품목에 대하여 당초의 한도양허 관세율을 관철하고 토마토, 바나나 등 31개 품목은 상대국들의 주장을 수용하여 관세를 1992년 4월 C/S수준으로 환원하였다.

4. WTO체제 출범과 농업관련 규범 탄생

4.1. 마라케시(Marrakesh) 각료회의와 WTO체제 출범

1986년 9월 폰타 델 에스테에서 시작된 UR협상은 7년 반의 긴 여정을 거쳐 1994년 4월 15일 마라케시 각료회의에서 막을 내렸다. 각국의 통상각료들이 참석한 이 회의는 “WTO설립을 위한 마라케시 협정(이하 WTO 설립협정)”이 UR협상 결과임을 확인하고, 각국의 비준절차에 회부하기로 합의하는 내용의 최종 의정서(Final Act)를 채택하고 협상종결을 공식선언하였다. WTO설립협정은 전문 및 16개 조항으로 이루어진 협정본문과 21개의 부속서(Annex)로 이루어져 있다. 21개의 부속서는 “농업협정”과 같이 모든 회원국들에게 공통적으로 적용되는 17개 다자간 협정(Multilateral Agreements; Annex 1,2,3)과 “국제낙농협정”처럼 이를 수락한 국가에만 적용되는 4개의 복수국간 협정 (Plurilateral Agreements; Annex 4)으로 구성되어 있다.

UR협상결과는 WTO설립 협정(21개의 부속서 포함)에 구체적으로 구현되어 있다. 역사상 가장 포괄적인 통상협상으로 불리는 UR협상은 관세와 비관세 장벽을 대폭 완화하고, 기존 GATT 규범을 크게 강화하였을 뿐 아니라, 농산물, 서

비스, 지적재산권 등에 대한 새로운 통상규범을 마련한 의미가 있다. 또한 UR 협상은 GATT체제와 달리 강력한 집행력을 갖춘 세계무역기구(WTO)를 설립하여 반세기 전의 ITO구상을 실현시킨 역사적 의미가 있으며 다자간 협정들이 이 WTO를 중심으로 운영되는 새로운 체제를 출범시켰다. 1995년 1월 1일 출범한 WTO의 당년 말 회원국은 112개국으로 늘었고 세계교역의 91%를 대표하였으나 2015년 9월 현재 WTO회원국은 161개국으로 늘어나 있으며 이들은 세계교역의 98%를 대표하고 있다.⁹

WTO는 매 2년마다 개최되는 각료회의를 최고 의사결정기구로 하며, 각료회의가 열리지 않는 기간 중에는 제네바주재 각국 대표들로 구성되는 일반이사회가 그 기능을 대행하고 있다. 일반이사회는 산하에 상품교역이사회, 서비스교역이사회, 지적재산권이사회를 두고 있으며, 분쟁해결을 위한 DSB(Dispute Settlement Body, 분쟁해결기구)와 각국의 무역정책검토를 위한 TPRB(Trade Policy Review Body, 무역정책 검토기구)도 상시 가동 중이다. 상품교역이사회 밑에는 농업위원회, 위생검역위원회 등 분야별 위원회가 있다. WTO의 의사결정 방식은 만장일치(Consensus)를 원칙으로 하고 있으나 합의가 이루어지지 않을 경우에는 표결하도록 하여 신속한 의사결정이 가능하도록 하였다는 점에서 종전의 GATT와 다르다.

이와 같이 마라케시 각료회의를 기점으로 출범한 WTO체제는 농업분야에서도 교역자유화 차원에서 모든 국가들의 농정방향을 규정짓는 농업협정과 위생검역협정(SPS협정)이라는 다자규범을 탄생시킨 역사적 의미가 있는바 두 협정의 요지를 요약하면 아래와 같다.

4.2. 농업관련 WTO협정과 이행계획서

4.2.1. WTO 농업협정 및 검역위생협정

WTO농업협정은 서문을 통하여 “공정하고 시장지향적인 농산물교역체제 수립 (To establish a fair and market-oriented agricultural trading system)”을 장기 목표로 명시하고, 이를 위하여 일정기간 동안 농업관련 보조와 보호수준을 실질적이고 점진적으로 줄여나가는(Substantial progressive reductions in

⁹ WTO, 2015, “20 years of the WTO-A retrospective”, A WTO Publication

agricultural support and protection) 접근을 규정하고 있다. 동 협정은 이를 위하여 시장접근(Market access), 국내보조(Domestic support), 그리고 수출경쟁(Export competition) 분야별 규정을 명시하고 있다.¹⁰

또한 UR협상에서는 “인간과 동식물의 생명과 건강보호”를 이유로 교역을 규제하면서 GATT 제20조를 남용하는 문제를 해결하기 위한 협상이 이루어졌으며 그 결과 “WTO검역위생협정(SPS협정)”이 탄생하였다. 이렇게 WTO농업협정과 같이 탄생한 SPS협정은 국제기준과의 조화(Harmonization), 위험평가와 적정보호수준(Risk assessment and determination of appropriate level of protection), 동등성(Equivalence), 지역조건 인정(Adaptation to regional condition), 투명성(Transparency) 등을 규정하고 있다.¹¹

4.2.2. 우리나라의 최종이행계획서

UR협상에 참여하여 WTO 창설 회원국이 된 우리나라는 상술한 WTO 농업협정과 양자협상을 통한 합의내용을 실행하기 위한 이행계획서(C/S)를 작성하고 GATT검증을 거쳐 양허하였는 바 분야별 요지를 정리하면 다음과 같다.

가. 시장접근(Market access) 분야

일관되게 관세화원칙에 대한 예외인정을 주장해왔던 우리나라는 1993년 12월 최종협상단계에서 이 원칙을 받아들이는 대신 쌀에 한하여 10년간 그 이행을 유예하고 일정수준의 MMA를 제공하도록 한 바 있으며, C/S는 그 합의내용을 그대로 담고 있다. MMA는 이행 첫 해인 1995년에 기준년도 소비량의 1%를 제공하고 1999년까지 2%로 증량한 후 최종년도인 2004년에는 4%까지 늘리는 것으로 되어 있다. 이 때 기준년도는 C/S작성지침(모델리티)에 명기된 1986~1988년 평균 대신 1988~1990년 평균을 적용하였다.

UR협상 당시 우리는 대외무역에 관한 일반법인 무역거래법에 따라 “수출입기별공고”를 운용하고 있었다. 그러나 양곡관리법 등 특별법에 의해 수입이 규제되던 품목에 대해서는 “수출입기별공고” 대신 소위 “통합공고”를 별도로 운용

10 분야별 규정의 구체적인 내용은 “WTO농업협정(Agreement on Agriculture)” 참조

11 검역위생관련 규정의 구체적인 내용은 “WTO SPS협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)” 참조

하였는데 그 대상품목은 쌀을 제외하고 모두 관세화 방식을 따랐다. 이 경우 국내-외 가격차만큼의 TE를 계산하여 10년간 감축하도록 하였으며 TE계산 기준은 1988~1990년 평균치를 사용하였다. 특별법대상 품목 중 수입실적이 미미한 보리, 고구마, 감자 등에 대해서는 관세화 공식대로 3~5%의 MMA를 제공하였고, 이미 수입이 이루어지고 있던 콩, 옥수수 등에 대해서는 CMA를 제공하면서 SSG대상 품목임을 명기하였다.

GATT/BOP조항 졸업과 관련하여 우리가 1997년 7월까지 당시의 실행관세로 개방하기로 약속했던 BOP 품목들에 대해서는 전술한 바와 같이 이미 양허된 품목의 경우 관세를 기존 수준보다 높게 설정하거나 자유화시기를 늦추는 방법으로 시장개방을 약속하였다. 한편 BOP품목 중 미양허품목인 고추, 마늘, 참깨, 유제품 등에 대해서는 한도양허(Ceiling Binding) 조항을 활용하여 국내외 가격차에 상응하는 고율관세를 확보해 C/S에 반영하였다.

전반적으로 우리 이행계획서는 개도국우대 조항을 적용하여 시장접근분야에서 비교적 유리한 조건을 적용하였으며 전 품목의 평균 관세감축률은 36%대인 26.7%가 적용되었다. 품목별 최소감축률도 15%대인 10%를 적용하였으며 이행기간도 6년 보다 긴 10년을 적용하였다.

나. 국내보조(Domestic support) 분야

국내보조감축과 관련하여 우리나라 C/S는 농업협정이 규정한 기준년도 1986~1988년을 따르지 않고 그 보다 3년 뒤인 1989~1991년을 사용한 결과 기준연도 Total AMS는 1조 7,185억 원으로 산출되었다. 그런데 쌀은 그 후에도 매년 수매가와 수매량이 증가하였기 때문에 1989~1991년을 기준연도로 사용할 경우 초년도에 비현실적으로 급격한 감축이 불가피하게 되었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 쌀에 대해서는 1993년 AMS를 1989~1991년의 Total AMS에 산입함으로써 Total AMS가 2조 2,595억 원까지 늘어나 상대적으로 통제 가능한 속도의 감축이 이루어지도록 하였다.

그러나 감축목표치인 최종년도 Total AMS는 Base Total AMS인 1989~1991년 1조 7,185억 원을 기준으로 개도국 조항을 적용하여 10년 간 13.3% 감축한 1조 4,900억 원이 되도록 하여 비록 초년도의 출발점은 다르지만 최종목표치는 일치시켰다. 즉 연도별 Total AMS 감축계획은 원칙적으로 1989~1991년도 실적을

기준으로 하였으나 쌀에 한하여 1993년도 실적을 기준으로 산정한 수치를 괄호 내에 병기하여 연도별 감축계획을 제시한 것이다. 이렇게 산정된 국내보조 감축대상 품목은 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 유채이며 그 중 쌀 AMS가 90% 이상을 차지하고 있는 것이 우리나라 C/S의 특징 중 하나이다. 이 품목들 외에도 국내보조가 있었으나 최소허용보조(De-minimis) 조항에 따라 Total AMS 산입에서 제외된 것으로는 포도, 누에고치, 우유 등 품목 특정적 보조와 영농자금이차보전, 비료판매차액보조 등 품목불특정 보조가 있다.

허용보조와 관련해서는 농업연구, 방제, 생산인프라 개선 등 정부 일반서비스, 학교 우유급식비지원 등 국내식량원조, 그리고 생산자에 대한 직접지불로 농어민자녀 학자금, 농가부채경감 이차보전, 자연재해구호, 전직훈련을 통한 탈농지원, 과수원 폐원보상 등이 이행계획서에 반영되었다. 또한 개도국 우대조항을 활용하여 투자보조와 영농자재보조도 허용보조에 명기되어 있다. 마지막으로 수출보조와 관련하여 우리나라는 1986~1990년 기간 중 감축대상이 되는 수출보조를 지원한 실적이 없어 C/S에 감축약속을 명기하지 않았다.

5. 국내동향과 후속대책

5.1. UR협상타결 직후의 국내동향

UR협상과 C/S검증을 전후하여 이루어진 국내동향에 대해서는 이미 “우리의 협상전략과 대응” 항목에서 살펴본 바와 같다. 그런데 협상이 종료된 후에도 한동안 이러한 논란은 계속되었다. 이번에는 WTO 가입에 대한 국회의 비준동의를 앞두고 이 문제가 정치쟁점화 된 것이다. 농민단체와 야당으로부터 BOP 품목 재협상 요구와 WTO협정 비준동의 반대 목소리가 이어졌다. 사실 미국, EU, 일본 등 다른 나라에서도 WTO협정비준을 전후하여 자국정책의 수립·집행과 관련한 자주성 침해 논란 등이 없었던 것은 아니지만 우리나라는 그에 비할 수 없을 정도의 격렬한 반대운동이 일어났다.

대외 의존도가 높은 우리로서는 강대국들을 각각 상대하기보다 WTO라는 국제기구를 통하는 것이 현명한 선택이라는 견해와, 전혀 준비되지 않은 상태에서 농산물시장개방으로 인하여 생존을 위협받게 되어 분노에 찬 농업인들의 입장

이 대립된 것이다. 국회의 비준동의가 이루어진 1994년의 경우만 해도 2월에 수만 명이 참가한 “UR재협상 및 WTO협정 비준반대 전국농민대회”가 열려 시위대와 경찰이 충돌하는 과정에서 밤늦게까지 도심이 최루탄과 연기로 뒤덮이는 일이 있었다. 이러한 운동은 4월의 “비준거부 및 재협상 쟁취 국민대회”, 7월과 12월의 “전국 군 동시다발 농민대회” 등으로 이어졌다. 그런 가운데 12월에는 농민단체들이 WTO협정비준 저지를 위하여 국회지도부를 점거하고 농성하는 사태가 발생하였다. 그렇게 어수선한 상태에서 국회 본회의는 이 안건을 찬반투표에 회부한 결과 가결되었다.

정부와 여당은 WTO협정비준 반대의견을 설득하는 과정에서 후속대책수립을 약속하였고 이 때부터 UR협상 후속대책의 밑그림이 그려지기 시작하였다. 이와 같은 농정여건의 변화는 수출주도형 경제발전과정에서 파생되는 대내 문제를 해소하는데 급급했던 종래와 달리 농어촌구조의 근본적인 개선과 효율적 수입관리를 위한 농정개혁이 시급한 과제로 떠올랐다.

5.2. UR농업협상 후속대책

5.2.1. 농어촌발전대책 수립과 농어촌특별세 신설

UR협상 타결 이후 정부는 사회적 합의를 통해 당면과제를 풀어가기 위하여 농업인단체, 학계, 언론계 등 각계각층의 대표가 참여한 “농어촌발전위원회”를 발족시키고 동 위원회 논의를 통해 합의를 도출한 후 정책대안을 건의하도록 하였다. “농어촌발전위원회” 건의내용은 정부 내 15개 부처가 참여한 “농업정책 심의회”(위원장: 국무총리)의 분석을 거쳐 구체화되고 정책화되었다. 이러한 절차를 거쳐 WTO체제 출범에 대응한 종합대책인 “농어촌발전대책”이 1994년 6월에 수립되었다. 범국민적 지혜를 모아 마련된 “농어촌발전대책”을 재정적으로 뒷받침하여 이 대책이 실제 한국농업의 경쟁력강화로 이어지도록 추진하기 위하여 당시 정부는 기존의 42조원 투융자계획(1992~ 2001년)을 농업생산기반 정비 등 경쟁력제고사업에 집중 투자하여 1998년까지 3년 앞당겨 완료하기로 하였다. 동시에 15조원 규모의 “농어촌특별세”와 이를 관리하기 위한 “농특세 관리특별회계”를 신설하여 경쟁력강화와 함께 농어촌생활여건개선 및 농어민 복지증진에도 투자하도록 하였다.

5.2.2. WTO체제 출범에 대응한 국내법 정비

새로 출범한 WTO체제 내에서의 농정은 UR협상결과를 이행하면서 대내적으로 “농어촌발전대책”을 효율적으로 추진하여 경쟁력강화 등을 지원하는 체제를 갖추어야 하는 과제에 직면하였다. 이와 같은 요구에 부응하여 정부는 4대개혁과제(농지, 협동조합, 양정, 유통)를 제시하고 이를 뒷받침하기 위하여 관련법 개정작업을 추진하였다. “WTO설립협정의 이행에 관한 특별법”을 제정하고(1995년 1월), WTO협정 준수를 위해 손질이 필요한 법과 농어촌발전대책 및 개혁과제 등 후속추진에 필요한 법령을 개정하여 새로운 체제를 정비하였다<표 10-7>. 이 때 정비된 법률이 무려 28개에 달하였다.¹²

<표 10-7> WTO체제 출범관련 법령정비 현황

목 적	법 령
WTO농업협정 이행	관세법, 양곡관리법, 사료관리법, 축산법, 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률, 주요농작물 종자법, 종묘관리법, 인삼사업법, 잠업법, 산림법, WTO설립협정 이행 특별법
WTO SPS협정 이행	식품위생법, 가축전염병예방법, 식물방역법,
농어촌발전대책 추진	농어촌발전특별조치법, 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법, 농업기계화촉진법, 농지법, 농어촌정비법, 농지개발조합법, 비료관리법, 낙농진흥법, 농업협동조합법, 수산업협동조합법, 임업협동조합법, 축산업협동조합법

자료: 농림수산부 국제농업국, 1996. 7, “세계무역기구(WTO) 업무편람”

5.2.3. 농업통상 관련 제도보강

우리처럼 농산물의 국내외 가격차이가 큰 경우 UR농업협상 결과물로 탄생한 품목별 TRQ를 합리적으로 관리하는 틀을 갖추는 문제는 협상 후속조치로 취해야 할 가장 시급한 과제 중 하나였다. TRQ관리방식에 따라 국내농업에 주는 충격이 달라지고 해당품목의 수입에서 발생하는 큰 차익을 다시 농업부문에 환원하는 장치가 필요했기 때문이었다. 이런 차원에서 정부는 국영무역을 중심으로 하는 TRQ관리방안을 서둘러 수립하고 품목별 TRQ관리방안을 WTO농업위원회와 국영무역작업반에 각각 통보하여 정착시킴으로써 대상품목의 수입관리

12 농림수산부, 1995, “농업동향에 관한 연차보고서”

제도를 갖추었다. 사실 이 두 개의 통보문서는 우리나라가 해당 위원회와 작업반에 각각 통보한 제1호 문서로 기록되어 있다.¹³

또 여러 가지 제약요인이 있긴 하지만 시장이 개방된 상태에서 병해충의 유입을 막고 국내농업 보호효과를 기대할 수 있는 마지막 장치가 동식물검역제도가이다. 과학적인 논리와 증거를 기초로 이 제도가 효과적으로 작동할 수 있도록 제도를 보강하는 계기로 활용한 것도 중요한 후속조치 중의 하나이다. 그 외에 농업통상조직과 인력보강 등도 같은 맥락의 조치로 이해할 수 있다.

6. UR농업협상의 성과와 반성

6.1. UR농업협상의 성과

UR협상이 타결되고 WTO체제가 출범하여 오랜 시간이 흐르는 사이 우리 농업, 농촌, 그리고 농정은 적지 않은 변화를 겪으며 오늘에 이르렀다. 따라서 UR농업협상 결과를 바라보는 시각은 각자 서 있는 위치에 따라 다양할 수밖에 없다. 어떠한 시각에서 이를 바라보고 평가할 것인가에 대한 선택여부와 관계 없이 하나 분명한 것은 안타깝게도 우리사회에서 UR농업협상은 두 차례에 걸쳐 농림수산부장관과 총리가 경질되면서 마무리되었다는 사실이다. 이것은 돌이킬 수 없는 사실이며 농업인들의 실망과 분노의 대상이 되었고 책임 있는 고위관계자가 문책된 측면만을 보면 UR농업협상은 “반성”의 대상일지언정 “성과”를 내세울 주제가 아니라고 보는 것이 논리적이다.

그럼에도 불구하고 또 하나 분명한 것은 대단히 열악한 상황에서 정부는 협상 고비마다 혼신의 힘을 다해 대응한 흔적이 많이 남아 있다는 사실이다. UR협상은 자유무역을 실현하기 위하여 즉, 시장을 개방하기 위하여 시작되었고 우리나라는 그렇게 하는 것이 국익에 도움이 된다고 판단하여 스스로 협상참여의 길을 선택한 것이다. 이러한 협상무대에서 한국 농산물시장개방의 어려움을 호소하는 목소리는 세계교역자유화를 외치는 거대하고 도도한 물결과 부딪칠 수밖에 없었다. 더군다나 다자통상협상 분야에 축적된 경험, 정보, 인력이 별로

13 농업위원회: May 31, 1995, “Administration of Tariff Quotas(Table MA:1)”, G/AG/N/KOR/1;
국영무역작업반: Nov 20, 1995, “State Trading”, G/STR/N/1/KOR

없었던 당시 상황을 감안하면 UR농업협상에서 우리 농업인들이 만족할만한 성과를 기대하기에는 한계가 있는 측면이 있다. 이렇게 어려운 여건에서 우리의 UR농업협상 대응은 시작되었고 또 마무리 된 것이다. 그 과정에서 관계자들은 마지막 순간까지 최선을 다해 나름의 성과도 있었다. 반론의 여지가 있다 하더라도 UR농업협상과 관련하여 이와 같은 성과를 정리해 두는 것은 향후 농정발전 을 위하여 의미가 있을 것이다. 그러한 관점에서 아쉬운 점과 함께 나름의 성과를 예시하면 다음과 같다.

6.1.1. 쌀에 대한 특별대우

우리나라는 1991년 12월 던켈 초안이 “예외 없는 관세화”원칙을 규정한 이래 마지막 단계까지 일관되게 반대 입장을 견지해왔다. 그러다 협상타결이 임박한 최종단계에서 주요국과 집중적인 협상을 추진하여 한국농업의 특수성을 반영한 결과를 도출하였다. “예외 없는 관세화원칙”을 수용하는 대신 협정초안에 없던 “관세화유예” 방식을 통해 쌀 시장개방과 관련하여 유리한 조건을 확보한 것이다. 즉 관세화를 10년간 유예하면서도 3~5%의 MMA를 제공하도록 되어 있는 관세화공식보다 적은 1~4%의 MMA를 확정하였다. 이는 관세화예외를 위해 선진국이 4~8%의 MMA를 제공하도록 되어 있고(Annex 5A), 개도국은 선진국 대비 2/3수준의 의무를 부담하도록 규정한 농업협정에 비하면 상대적으로 대단히 유리한 성과라 할 수 있다.

6.1.2. 개도국지위 확보

UR농업협상 결과의 이행과 관련하여 농산물 수출국들은 처음부터 여러 가지 이유를 들어 반대 입장을 분명히 하였으나 각고의 노력 끝에 우리는 결국 개도국 지위를 확보하였다. 그 결과 관세와 보조금의 감축부담을 2/3수준으로 줄이고 이행기간을 10년으로 늘려 상대적으로 충격을 완화하면서 완만한 농정개혁이 가능하도록 하였다.

6.1.3 추가적인 농업보호 장치

GATT/BOP조항 졸업과 관련하여 1997년 7월까지 시장을 개방하기로 이미 약속한바 있는 품목에 대하여 우리는 마지막까지 UR농업협상 원칙에 따라 관세

화 할 수 있다는 주장을 폈다. 이러한 입장은 당초 GATT/BOP 위원회에서 약속한 시기에 현행 관세로 시장을 개방해야 한다는 수출국들의 반대에 부딪치면서 관세화의 뜻은 이루지 못하였다. 그러나 최종협상 과정에서 당초 약속보다 높은 수준의 관세를 설정하고 쇠고기 경우는 개방 시기를 늦추는 등의 조치를 통해 추가적인 보호 장치를 확보하였다.

1993년 12월 협상이 타결되는 긴박한 상황에서 확실하게 챙기지 못했던 국영무역과 수입부과금제도(Mark-up), 종량세병기 등 국내농업보호를 위해 필요한 기술적인 장치를 C/S에 반영하여 작성하였다. GATT의 C/S검증과정에서 그 중 일부를 양보할 수밖에 없었지만 많은 부분을 관철함으로써 결과적으로 추가적인 농업보호 장치가 마련된 셈이다.

농업협정이 규정한 시장접근 분야와 국내보조 분야의 기준연도는 1986~1988년이다. 우리나라의 경우 이 기준연도를 그대로 적용할 경우 기준세율이나 AMS가 너무 낮아 현실적으로 감내하기 어려울 정도의 급격한 감축이 불가피한 문제가 있었다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 우리는 1986~1988년 대신 시장접근 분야는 1988~1990년을, 국내보조 분야는 1989~1991년(짧은 1993년) 사용을 주장하여 관철시켰다. WTO농업협정상의 원칙에 비하면 그만큼 추가적인 보호와 이행상의 신축성이 확보된 셈이다.

6.1.4 세계화시대에 부응한 농정의 변화

대내 농정수단의 대부분은 WTO농업협정의 국내보조 분야에 규정되어 있다. 국내보조 분야에서는 세계농정을 대상으로 광범하고 다양한 형태의 허용보조를 규정하고 있다. 우리는 AMS 감축에 따른 쌀 가격지지정책 축소를 제외하고 주요 투융자사업들은 대부분 허용보조에 반영하여 대내농정의 제약요인을 최소화 되도록 하였다. 사실 WTO농업협정은 UR협상 후속대책을 수립하는 과정에서 허용보조를 중심으로 다양한 정책의 틀을 잡아주는 길잡이로서의 의미도 있다.

UR협상은 우리 농촌에 엄청난 실의와 좌절을 안겨주었지만 이에 대응해야 하는 정부의 정책입장에서 보면 기존 농정의 틀을 벗어나 세계화시대에 부응한 농정의 변화라는 고통스러운 계기가 된 측면도 있다. 특히 UR협상 후속대책으로 추진된 농어촌발전정책은 쌀이라는 단일 품목의 생산정책에 편중된 농정에

서 다양한 품목의 경쟁력보강, 농촌지역의 생활여건개선, 농업인의 복지증진 등을 포괄하는 농정으로 정책영역이 확대된 계기가 되었다. UR농업협상은 농정 추진 방식도 바꾸는 계기를 제공하였는바 종래 관주도적인 하향식 농정을 농업인들의 요구에 바탕을 둔 상향식 농정으로 바꾸었고, 단위 정책 하나하나에 WTO 협정 등 국제요인을 고려할 수밖에 없어 많은 아픔을 동반하면서 농정의 국제화를 촉진하는 계기가 되었다.

6.2 UR농업협상의 반성

6.2.1. 대외협상 대응전략 측면

① “관세화원칙에 대한 예외인정”요구는 우리나라가 UR농업협상 과정에서 보여준 일관된 입장이었으며 사실상 우리 대응전략의 거의 전부를 대표한다고 볼 수 있다. 비교적 단순하고 명쾌한 이 입장 안에는 한국농업의 특수성과 강한 정치적 의지, 그리고 대단히 경직적인 협상전략이 함축되어 있다. 실제 이 전략을 통해 우리는 상술한 바와 같은 성과를 달성할 수 있었다는 점에서 일단 긍정적으로 평가되고 있다. 그러나 좀 편안한 시각에서 발자취를 되돌아보는 것도 향후 협상대응준비 차원에서 의미가 있을 것이다.

우리는 협상과정에서 주요국 간의 협상진전이나 전체적인 흐름의 변화에 관계 없이 일관되게 그리고 강한 톤으로 15개 NTC품목의 개방불가 입장을 고수하였다. 이와 같은 전략은 우리와 상대국들 모두에게 시간을 가지고 체계적인 대안을 검토하거나 깊이 있는 실무협상의 여지를 허락하지 않았다. 그 결과 우리는 협상타결을 코앞에 둔 긴박한 상황에 직면하였고 선택의 여지가 거의 없는 수세적인 입장에서 정치적인 타협을 시도할 수밖에 없었다. 결국 마지막 순간 고위급의 타협을 통하여 한꺼번에 모든 쟁점을 결론지어 버린 접근이 과연 최선이었는지는 되새겨 볼만한 부분이다.

왜냐하면 주요 농산물의 경우 품목 하나하나의 중요성과 우선순위 그리고 UR 농업협상 원칙 내에서의 합리적인 대안모색 등에 대한 탄력적이고 심도 있는 실무협상과정을 거치지 못하였고 막바지 정치적 타협과정에 하나의 패키지로 편입되어 처리된 측면이 있기 때문이다. 최종협상과정에서 우리는 쌀의 관세화 유예에 모든 협상력을 집중할 수밖에 없었고 쌀이 그렇게 담보로 잡혀있는 상

태에서 다른 품목들의 운명이 빠른 속도로 결정되어 버린 아쉬움이 있다. 참고로 WTO농업협정 Annex 5항 (b)는 쌀의 관세화유예를 위해 다른 품목의 시장 접근기회가 제공되었음을 분명히 하고 있다(appropriate market access opportunities have been provided for in other products).

② 1988년에 미국이 제안한 “포괄적 관세화(Comprehensive tariffication)” 개념은 농산물교역을 GATT체제에 편입시키기 위해 미국, EC, 일본 등 주요국들이 오랫동안 운용해오던 비관세조치들을 모두 내려놓자는 대표적 GATT 개혁조치이다. UR농업협상의 진전에 따라 주요국들이 합의를 통해 “예외 없는 관세화”를 움직일 수 없는 원칙으로 굳힌 상태에서도 우리는 국내의 강한 여론에 밀려 국제현실을 반영한 대안을 모색하지 못하고 “관세화원칙에 대한 예외” 주장을 계속할 수밖에 없었다. 이와 같은 우리의 경직된 입장은 UR협상을 주도하고 있던 국가들에게 관세화예외를 허용할 경우 견잡을 수 없는 예외주장이 쏟아져 기본원칙이 무너지는 상황에 대한 우려를 갖게 하였고 우리가 사전에 주요국들과 차분히 앉아 다른 대안을 모색하는 기회를 차단하는 결과를 가져왔다. 다행히 마지막 순간에 미-일 간의 합의모델과 유사한 “관세화유예”라는 해결책을 찾았지만 좀 더 일찍 쌀협상을 시작하여 서둘러 않고 품목별 협상을 각각 독립적으로 진행하면서 입장을 조정해가지 못한 아쉬움이 남는 대목이다.

③ 농산물수입국인 우리나라는 일본, 스위스, 북유럽국가들과 함께 농업의 산업적 특수성을 중시하고 GATT중심의 자유무역을 확대해 가는 과정에서 농업의 비교역적 관심사항(NTC: Non-trade Concerns)이 적절히 고려되어야 한다는 소위 NTC론을 강조해 왔다. 그 결과 WTO농업협정 서문, 허용보조, 그리고 관세화에 대한 특별조치(Annex 5) 등에 이 개념을 반영하는 성과를 거두었다. 그러나 일부 허용보조와 Annex 5 조항을 제외하면 대부분 선언적인 수준에 그쳐 NTC론이 관세나 국내보조 감축 관련 규정에 실질적인 형태로 구체화되어 스며들지 못한 아쉬움을 남기고 있다. 이는 깊이 있는 연구를 통해 NTC개념을 실현시키기 위한 제도가 구체적으로 도출되지 못하여 추상적인 수준을 벗어나지 못하였고 정치적인 합의사항을 부분적으로 보완하는 논리로 사용된데 기인하는 측면이 있다. 따라서 향후 협상과 관련하여 NTC개념을 보다 체계적으로 연구하고 구체화하는 과제가 남아있는 셈이다.

④ UR협상과정에서 우리나라가 시종 경직적인 입장을 견지할 수밖에 없었던 이면에는 협상관련부서나 관계자들이 국내의 강경한 여론과 가열된 사회 분위

기에 영향을 받은 측면도 있다. 이러한 여건에서는 창의적이고 신축적인 전략을 모색하거나 해당국과의 원활한 의사소통이 제한될 수밖에 없다. 이처럼 의사소통이 원활하지 않은 상태에서 경직된 입장표시는 불필요한 오해와 갈등으로 연결되기 쉬우며 결국 입장관철이 어려워지는 악순환을 낳게 마련이다. 돌이켜 보면 우리가 국내에서 거센 재협상 요구에 대응하면서 작성한 C/S를 GATT에 제출하자마자 제네바 외교가를 놀라게 하고 검증과정이 어려워진 것은 우연이 아니다. 이는 재협상으로 의심받는 것을 우려해 주요국들과의 의사소통을 회피했던 우리의 대응과 무관하지 않으며 제네바의 초기반응과 검증과정이 이를 잘 증명하고 있다. 일단 국내절차를 거쳐 C/S가 확정되었으면 GATT에 제출하기 전에 사무국이나 주요국들과 접촉하여 작성배경과 개요라도 설명하는 모양을 갖추었다더라면 상대국들이 받는 충격이나 오해를 완화할 정도의 신뢰는 유지할 수 있었을 것이며 나아가 C/S검증이 파동으로까지 확산되지 않았을 수도 있다.

6.2.2. 대내외 대응시스템 측면

① 미국과 EC가 UR농업협상의 두 주역이었음은 널리 알려진 사실이다. UR농업협상을 이끈 이 두 나라의 협상 팀이 보유한 막강한 협상력은 효율적인 대응시스템의 산물이며 이는 오랜 기간에 걸쳐 축적된 경험과 모든 쟁점에 대하여 분석능력을 갖춘 풍부한 전문 인력의 뒷받침이 핵심이다. 반면에 다자협상경험이 별로 없고 농업협상 쟁점분석이나 전략마련을 뒷받침할 만한 역량을 갖춘 기관과 전문 인력이 별도로 존재하지 않았던 우리는 협상대응시스템 측면에서 선진국들과 대조를 이루었다. 이처럼 외부 전문가의 지원을 기대할 수 없는 여건에서 협상 팀은 모든 것을 스스로 해결하면서 대응할 수밖에 없었으며 거꾸로 협상관련 정보를 생산하여 공급하는 거의 유일한 창구역할을 하게 되었다. 그러나 협상전략의 보안 등을 이유로 정보의 흐름이 제한될 수밖에 없었고 이는 불필요한 오해와 의혹을 확산시켜 협상대응시스템의 효율성을 약화시키는 악순환으로 이어진 측면이 있다.

② UR농업협상을 전후하여 주요사안에 대한 여론을 수렴하고 사회적 공감대를 형성하려는 정부의 노력이 없었던 것은 아니다. 그러나 협상기간 내내 끊이지 않았던 우리사회의 갈등과 혼란은 결과적으로 사회적 공감대형성 시스템이 효

울적으로 작동되지 않았음을 설명해 주고 있다. 무조건적인 쌀 개방반대, UR협상타결 후의 재협상요구, C/S검증과정에서의 추가양보 주장, WTO협정 비준동의 반대 등은 해당문제의 본질에 대한 대중의 이해부족과도 무관하지 않을 것이다. 이는 단순히 정부가 홍보를 게을리 한 탓으로만 돌리는 것은 적절하지 않으며 사전에 전문가와 이해당사자들이 참여한 가운데 대응골격을 협의하는 시스템적 접근이 부족했던 것과 관련이 있다. 향후 대응과 관련하여 되새겨볼 필요가 있는 대목이다.

③ 정부가 UR농업협상과 관련하여 국내여론의 거센 반발에 직면하게 되면 협상전략 수립과정에 이를 의식하지 않을 수 없고 결국 “대내 지향적인 대외협상 전략”을 선택하기 쉽다. 이렇게 되면 대외협상 현장에 대한 고려가 미흡하게 되고 정교한 실리를 추구하기 보다는 대내적으로 설명가능한 명분과 외양에 치중하여 또 다른 문제를 야기하는 결과를 초래할 수도 있다. 실제 쌀 개방반대 여론을 의식하여 “한 톨의 쌀 수입도 허용하지 않겠다.”고 한 약속이 후일 “UR협상과동”으로 이어진 사례가 있다. 또 협정이 허용한 평균관세감축률 24%보다 조금 더 감축할 경우 쏟아질 대내적인 비난을 우려하여 별로 중요하지 않은 품목들의 관세를 올려 24% 감축률을 맞추는 조치를 취하였다가 국제적인 비난과 국내파동을 초래한 사례 등은 향후 대응과 관련하여 의미 있는 교훈을 시사하고 있다.

참 고 문 헌

- 국회사무처. 1991.11.12. “제156회 국회 농림수산위원회 회의록.”
- 농림부. 1999.12. 「한국농정 50년사」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림부. 1999.12. 「농정반세기 증언-한국농정 50년사 별책」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 농림부. 1997.12. 「농정개혁백서-개방에의 도전」 .
- 농림수산부. 1996.7. 「세계무역기구(WTO) 업무편람」 .
- 농림수산부. 1994. “주요품목의 UR협상결과.” 업무자료.
- 농림수산부. 1991~1995. 「농업동향에 관한 연차보고서」 .
- 매일경제신문. 1991.4.24. “쌀 개방 최소시장접근론 파문.”
- 서진교. 1994. “UR농산물협상 타결과 대응방안.” 「농수산물유통조사월보」 (1994.1~4). 한국농수산물유통공사.
- 외교통상부. 1994.6. “우루과이라운드 협상결과 및 평가.” 업무자료.
- 이재욱, 최세균, 서진교, 임정빈. 1994.11. 「우루과이라운드 농산물협상백서」. 한국농촌경제연구원 연구자료 D94.
- 이재욱. 2005.12. “WTO농업협상의 전개과정과 평가.” 한국농촌경제연구원 연구총서 S24.
- 임재주. 1994.2. “UR농산물협상 타결에 대응하는 국내농업지원 대책.” 「입법조사월보」 . 국회사무처.
- GATT. 1993.12.20. “*Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme*”. MTN.GNG/MA/W/24.
- GATT. 1991.12.20. “*Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*”. Special Distribution for Trade Negotiation Committee. MTN.TNC/W/FA.
- Jimmy S. Hillman, 1992. “*Agriculture in the Uruguay Round: A United States Perspective*”. 「Tulsa Law Review」 . Volume 28.
- WTO. 2015. “*20 years of the WTO-A retrospective.*” A WTO Publication.
- WTO. 1994.3. “우리나라 이행계획서(Schedule LX - Republic of Korea).”

제 11 장

DDA 농업협상 (2001~)

1. 추진 배경

1.1. 기설정외제와 UR 농업협정문 제20조

UR 농업협상은 모든 비관세장벽을 철폐하여 관세화시킴은 물론 각국의 정치와 민감하게 연계된 농업보조금도 무역을 왜곡시키는 보조는 감축하게 하는 등 역사적이고 획기적인 협상이었다. 그러나 그럼에도 불구하고 실질적인 농업개혁이라는 측면에서는 절반의 성공만을 거둔 협상으로 평가된다. 이는 시장접근 및 농업보조 감축에서 그 만큼 빠져나갈 여지가 많아 세계 농업의 개혁이라는 취지가 상당부분 바랬기 때문이었다. 관세화에서도 수입금지적 높은 관세를 설정하여 시장개방 효과가 없다는 비판이 이어졌고, 농업보조감축도 과거 최대 실적을 기준으로 감축하는 바람에 농업보조의 양허수준과 실제 지급 수준 간에 상당한 격차가 발생, 실제 농업개혁에 큰 도움이 되지 못한다는 평가가 그것이었다. 이와 함께 농산물 수입국들도 현재의 농업협정문이 농업의 다원적 기능차원에서 미흡하다고 보았으며, 개도국들도 그들을 위한 우대조치가 충분치 않다는 불만을 가지고 있었다.

이에 세계 농업의 개혁이라는 대명제 아래 비록 불만이 있지만 서로 양보하고 UR 협상을 타결시켰고, 자연스럽게 차기 다자무역협상이 열리면 실질적 성과가 미진한 농업분야는 자동적으로 뉴라운드 의제에 포함시켜(Built-in Agenda) 협상을 진행시키기로 약속하게 되었다. 그리고 이를 법적으로 확인하고 있는 것이 UR 농업협정문 제20조이다.

1.2. WTO 농업협상과 DDA로의 편입

이에 따라 DDA 농업협상은 다른 분야 협상과 달리 2001년 11월 카타르 도하(Doha)에서 DDA가 공식 출범하기 이전인 2000년부터 3월부터 WTO 농업위원회 특별회의(Special Session of the Committee on Agriculture) 형식으로 협상이 진행되고 있었다. 이렇게 시작된 WTO 농업협상은 앞서 언급한 대로 UR 농업협정문 제20조에 근거한 것으로 WTO 회원국들은 지난 UR 농업협상에서 세계 농업의 개혁을 지속하기 위하여 UR 이행기간 종료 1년 전에 다시 협상을 시작한다는데 합의한데서 비롯된다. 이러한 이유로 농업은 서비스와 함께 소위 기설정의제(built in agenda)라고 부른다. 즉, UR 농업협정문 제20조에 의거 2000년부터 WTO 농업협상이 추진되고 있었는데 2001년 11월 WTO 출범 이후 최초의 다자간협상인 DDA가 출범하자 그 때까지 진행되어 온 WTO 농업협상이 DDA의 일괄타결방식(single undertaking)의 하나로 편입되면서 DDA 농업협상이 탄생하게 된 것이다.

사실 농업은 2000년 WTO 농업협상 개시 이전인 1997년부터 WTO 농업위원회 주관으로 '분석과 정보교환(AIE: Analysis and Information Exchange)' 작업을 통해 차기 라운드에서의 예상의제와 쟁점을 논의하는 등 협상준비를 하고 있었다. 이후 2000년부터 본격적으로 핵심 쟁점에 대한 주요국이 입장을 제시하고 이를 논의하는 등 빠른 속도를 보였다. 특히 농업은 다른 분야에 비해 사실상 논의의 방향도 정해져 있었다. 이는 UR 농업협정문 제20조가 협상 개시를 언급하면서 동시에 UR에 이어 세계 농업의 지속적인 개혁을 위해 기존 농업보조 및 국경보호의 감축이행 경험과 그것이 세계농산물 무역에 준 영향 등을 고려하여 '공정하고 시장지향적인 농산물 무역체제(a fair and market-oriented agricultural trading system)를 설립한다'라는 목적을 명시적으로 밝히고 있었기 때문이었다.

한편 DDA는 1998년 5월 제2차 WTO 각료회의(스위스, 제네바)에서 농업과 서비스 이외 폭넓은 분야에서 추가 자유화가 필요하다는데 인식을 같이 한 회원국들이 차기 다자무역협상을 준비하기로 합의한 데서 비롯되었다. 이에 따라 1999년 12월 미국 시애틀에서 열린 제3차 WTO 각료회의에서 다자무역자유화 협상 출범이 시도되었으나, 개도국들이 UR 이행문제 해결을 주장하며 새로운 라운드 출범에 반대하고 아울러 협상의제에 대해서도 선진국과 개도국간 이견

대립으로 합의도출에 실패해 뉴라운드 출범은 무산되었다. 아울러 세계 각국에서 운집한 노동, 환경, 농업단체들의 항의와 시위 또한 뉴라운드 출범을 가로막는 요인이 되었다.

이후 2001년 11월 카타르 도하에서 열린 제4차 WTO 각료회의에서 개도국의 요구가 대폭 수용되면서 그 때까지 다자무역협상에 사용되던 라운드(Round)라는 이름 대신 '도하개발아젠다(DDA: Doha Development Agenda)'로 명명된 뉴라운드가 공식 출범하였다. 그리고 그 때까지 독자적으로 협상을 진행하고 있었던 농업과 서비스가 DDA 다자무역협상에 편입되었고 이로서 DDA 농업협상이 시작되었다.

1.3. DDA로의 편입 이전까지의 논의

1.3.1. 분석과 정보교환 작업(AIE)

UR 농업협상의 후속협상에 대한 준비는 1996년 제1차 WTO 각료회의(싱가포르)에서 시작되었다. 각료회의에서는 차기 라운드 출범시 농업협상에서 다루어야 하는 주요 쟁점을 검토하기로 하였고, 이에 1997년부터 각국의 UR 이행경험과 차기협상에서의 쟁점 정리를 위한 '분석 및 정보교환(AIE)' 작업이 시작되었다.

AIE 작업과정에서 가장 활발한 논의가 이루어진 이슈는 농업의 다원적 기능, 개도국 우대, 최소허용보조, 국영무역을 포함한 TRQ 관리, 생산제한하의 직접지불 등이었다. 한편 분야별 논의를 보면 시장접근분야에서 수출국들은 양허관세와 실행관세와의 격차, 과대한 관세상당치 등을 지적하면서 향후 협상에서는 대폭적인 관세감축이 필요하다는 입장이 개선되었다. 국내보조에서도 허용대상보조의 요건이 너무 느슨해 감축대상보조로 분류될 보조가 허용대상보조로 분류되고 있고 이에 따라 허용대상보조의 요건강화가 주요 이슈로 대두되었다. 또한 보조감축도 총액기준 감축에서 품목별 감축을 도입해 품목간 감축대상보조의 이전을 방지하고 감축폭도 확대해야 한다는 논의도 이루어졌다. 반면 수입국들은 농업의 비교역적 기능 강화를 위해 허용대상보조의 추가도입을 주장하였다.

약 3년에 걸친 AIE 과정은 UR 농업협정 이행경험을 토대로 다양한 주제가 논

의되었으며, 큰 틀에서 수출국과 수입국의 입장대립으로 정리할 수 있다. 또한 이 과정에서 논의되었던 내용이 상당부분 DDA 농업협상에 그대로 이어져 세부원칙 수정안에도 반영되었다. 특히 이 과정에서 NTC그룹을 포함한 여러 비공식그룹이 다시 결성되어 활동을 재가동하였다. 우리나라가 포함된 NTC그룹도 비록 DDA협상과정에서 그 성격과 회원국이 다소 바뀌었지만 현재까지 G-10으로 이어져 오고 있다.

1.3.2. 제3차 WTO 각료회의(시애틀)

1998년 스위스 제네바에서 열린 제2차 WTO 각료회의에서 ‘광범위한 무역자유화’ 이슈를 포함한 새로운 다자무역협상을 개시하기로 회원국 간 합의가 이루어졌다. 이에 1999년부터 뉴라운드 의제 발굴, 각료선언문 작성 등의 준비 작업이 진행되었고 1999년 11월 30일부터 12월 3일까지 미국 시애틀에서 3차 WTO 각료회의가 개최되었다.

그러나 회원국 간 집중적인 논의에도 불구하고 차기 라운드의 광범위한 의제선정과 협상의 기본골격에 대한 수출국과 수입국의 의견대립, 그리고 반덤핑, 노동, 농업 등에 있어서 각국의 의견차이, 회의진행방식에 대한 개도국들의 반발, 비정부단체의 영향력 확대 등 다양한 요인 등으로 인해 새로운 라운드 출범을 위한 각료선언문 채택에 실패, 뉴라운드 출범은 다음 기회로 연기되었다. 농업 부문은 그 동안의 AIE 작업을 기초로 수출입국간 이견을 조율한 결과 각료선언문 내용에 대해 상당 부분 이견이 좁혀졌으나, 수출보조감축을 놓고 감축을 주장하는 EU와 완전철폐를 주장하는 미국 및 케언즈 그룹간의 첨예한 대립으로 합의도출에는 실패하였다.

2. 추진 경과

2.1. DDA출범에서 홍콩 각료회의까지 (2001년~2005년 까지)

2.1.1. 초기 협상 I (2000~2001년)

시애틀 각료회의 결렬과 무관하게 농업협상은 2000년 3월 WTO 농업위원회 특

별회의를 통해 진행되었다. 당초 계획은 2000년에 1단계로 각국이 자국의 입장을 담은 제안서를 제출해 토론하고, 2001년에는 2단계로 이러한 토론을 기초로 각국의 입장을 좁혀나간다는 것이었다.

이에 따라 2000년에는 6차의 특별회의가 개최되었으며, 2001년 3월 이를 종합 정리(stock-taking)하기 위한 특별회의로 1단계 협상이 종료되었다. 당시 142개 회원국 중 121개국이 45개의 제안서를 제출할 정도로 활기찬 토론이 있었으며, 주요국의 제안은 대체로 미국, EU, 일본, 스위스 등은 포괄적 성격인 반면, 케언즈 그룹 등 수출국들은 구체적인 제안을 하여 대조를 이루었다.

2001년 5월부터 시작된 2단계 협상은 다음해 2월까지 6차례의 비공식회의와 3차례의 공식회의를 통해서 19개 주요 의제별로¹ 각국의 입장이 제시되고, 이를 통하여 쟁점에 대한 각국의 의견을 좁히는 형태로 진행되었다. 그러나 논의내용에서 구체성이 떨어지고 각국이 기존의 입장을 반복하면서 별 다른 진전을 이루지 못했다. 특히 NTC 그룹 내에서 한국이 강조해 온 식량안보에 대해 시각차가 나타나면서 협상연대에 회의적 시각이 대두되기도 하였다. 특히 2001년 5월 제2차 NTC 회의에서 개도국을 대상으로 NTC 지지를 시도했으나 NTC 달성 수단에 대해서는 큰 견해차를 보였다.

2.1.2. 제4차 WTO 도하 각료회의와 DDA 출범(2001년 11월)

시애틀 각료회의 이후 WTO는 신뢰 구축을 위해 개도국들을 위한 WTO 협정의 이행문제와 개도국의 능력배양 및 기술지원의 강화, WTO 의사결정과정의 투명성 증대 등 개도국을 달래기 위한 작업을 집중적으로 추진하였다. 이후 2001년 11월 카타르 도하에서 개최된 제4차 WTO 각료회의에서 도하개발아젠더(DDA)로 명명된 뉴라운드가 공식 출범하였고, 2000년부터 시작된 WTO 농업협상은 DDA에 편입, DDA 농업협상으로 재탄생하였다.

한편 도하 각료회의는 회원국 간 의견대립에도 불구하고 시애틀 각료회의에 이어 또 다시 각료회의가 실패할 경우 WTO에 대한 신뢰가 완전히 상실될 것이라는 위기감과 당시 세계 경제의 침체 및 무역 위축으로 인해 무역활성화에 대

1 19개 협상의제는 관세, TRQ운용, 감축대상보조금, 수출보조, 수출신용, 수출세 및 수출제한, 국영무역기업, 식량안보, 식품안전, 농촌개발, 식량원조, 하용보조, 블루박스, SSC, 환경, 무역특혜, 지리적 표시(GI), 소비자정보 및 표시, 분야별 자유화 등이다.

한 회원국들의 공감대가 형성되어 뉴라운드 출범에 합의가 이루어진 것으로 평가된다. 아울러 이 때 중국과 대만의 WTO 가입이 정식 승인되어 세계무역기구로서 WTO의 위상이 크게 높아졌다.

각료선언 중 농업부문은 13항과 14항에 언급되어 있다. 협상 목표는 농업협정문 제20조에 있는 대로 '공정하고 시장지향적인 농산물 무역체제의 수립'에 두었으며, 향후 협상결과를 예단하지 않는다는 전제하에 시장접근의 상당한 개선, 수출보조의 철폐를 목표로 한 감축, 무역 왜곡적 국내보조의 상당한 감축 등을 세부 목표가 설정되었다. 한편 개도국 우대조치도 협상의 불가분의 일부로서 협상결과에 구체적으로 반영되도록 했으며, 농업의 비교역적 기능도 적절히 고려하는 것으로 되어 있다.

한편 각료선언에서는 농업협상의 일정도 구체화하였다. 국내보조와 관세, 수출보조 등의 감축과 관련된 구체적인 세부지침이라고 할 수 있는 세부원칙(모델리티) 협상을 진행해 2003년 3월까지 이를 도출하도록 하고 있다. 이후 2003년 하반기로 예정된 제5차 WTO 각료회의 시까지 앞서 도출된 세부원칙에 따라 각국이 이행계획서(CS: Country Schedule)를 제출하고 이를 바탕으로 국가별 양자협상을 통해 2004년 말까지는 협상을 종료하는 것으로 되어 있다.

2.1.3. 초기 협상 II (2002년~2003년)

2002년 3월 농업위원회 특별회의는 세부원칙을 도출하기 위하여 3단계 협상일정을 제시하고 본격적인 협상을 추진하였다.² 그러나 대부분의 국가가 자국의 이익을 최대한 반영하기 위해 기존의 입장을 반복하여 강조하면서 세부원칙 수립을 위한 구체적인 제안을 하지 않아 협상은 실질적인 진전이 없었다. 이에 당시 농업협상의장이었던 하빈슨은 세부원칙 초안 작성을 위한 구체적인 수치 제출을 요청했으나 회원국들이 미온적 반응을 보이자 2002년 12월 18일 지금까지 각국의 입장을 정리한 종합보고서(Overview paper, TN/AG/6)를 배포하였고 이후 2003년 1월 보다 개혁적인 세부원칙 1차 초안(TN/AG/W/1)을, 다시 3월 18일 그 수정안(TN/AG/W/1/ Rev.1)을 작성, 배포하였다.

² 이 때 제시된 일정은 2002년 6월에 수출경쟁을, 9월에 시장접근과 국내보조, 11월에 잔여 미진한 부분에 대한 보완논의를 통해 2002년 12월에 세부원칙 초안을 작성, 배포하고 2003년 1~3월에 이에 대한 검토와 수정을 거쳐 3월말에 세부원칙을 확정한다는 것이었다.

하빈슨 초안으로 불리는 수정안은 대체로 그 동안 수출입국들이 제시한 입장을 고려하여 중간점에서 조율한 것으로 볼 수 있다.³ 시장접근분야의 경우 관세감축은 양허관세의 수준에 따라 관세가 높은 품목을 더 큰 폭으로 감축하되 감축 방식은 기존의 UR 방식을 따르고 있다. 특별품목의 경우 낮은 감축률이 적용된다. 국내보조의 경우 감축대상보조(AMS)를 총액 기준으로 60%를 감축하되 품목별 AMS는 1999~2001년 평균 지급액을 초과할 수 없도록 되어 있다. 수출경쟁의 경우 6~10년 사이에 철폐하는 것으로 되어 있다.

<표 11-1> 하빈슨 초안(2003년 3월)의 주요 내용

분야		선진국	개도국
시장 접근	관세 감축	- 평균 40~60%/최소 25~45% - 이행기간 6년	- 평균 25~40%/최소 15~30% (특별품목: 평균 10%, 최소 5%) - 이행기간 10년
	TRQ 증량	평균소비량의 10%까지	평균 소비량의 6.6%까지 (단, 특별품목은 면제)
국내 보조	AMS	총액 기준 60% 감축 (6년)	총액기준 40% 감축 (10년)
	DM 상한	5% → 2%	10% 유지
수출 경쟁	수출 보조	- 수출보조의 50% 해당품목 6년째 철폐 - 여타 품목은 10년째 철폐	- 수출보조의 25% 해당품목 11년째 철폐 - 여타 품목은 13년째 철폐
	수출 신용	- 신규범 도입 후 이에 저축될 경우 수출보조감축 의무 적용	

자료: 하빈슨 초안을 보고 저자 정리

하빈슨 초안은 향후 협상진전을 위해 그 때까지의 논의내용을 체계적으로 정리하여 향후 협상의 기초자료를 제공했다는 의의가 있다. 특히 개도국우대조치의 구체적 방안을 공식 제시했다⁴는 점에서 의미가 있다.

그러나 하빈슨 초안은 핵심 쟁점에 대한 수출입국간의 이견대립으로 합의도출에 실패하였다. 수정안에 대해 농산물 수입국들은 UR 농업협상 보다 훨씬 더 개혁적인 내용을 담고 있어 수용이 곤란하다는 입장인 반면, 수출국들은 시장

3 그러나 케언즈그룹의 입장이 너무 급진적이어서 중간점은 수출국 입장에 더 가까운 것으로 평가되기도 한다.

4 예를 들면 개도국에 대한 특별품목(SP: Special Products)과 개도국 특별긴급관세(SSM: Special Safeguard Mechanism) 등이 하빈슨 초안에서 처음으로 언급되었다.

개방 폭이 미흡해 더 확대해야 한다는 입장을 표명했고, 결국 회원국간이견이 해소되지 않아 3월말까지 세부원칙을 도출한다는 농업분야 협상일정은 지켜지지 못하게 되었다.

2.1.4. 제5차 WTO 각료회의 (2003년 4~9월)

세부원칙 합의도출 실패로 농업협상은 사실상 교착상태에 빠졌다. 이에 회원국들은 세부적인 감축기준과 원칙이 포함되는 세부원칙 보다 그 중간단계로 볼 수 있는 세부원칙을 위한 기본원칙 내지 기본골격(*framework*)을 마련하는 협상을 하는 것으로 사실상 협상의 성격을 낮추었다. 세부원칙 보다 세부원칙을 만들어 내기 위한 기본골격을 만드는 협상이 합의도출에 보다 수월함은 물론이다.

이에 따라 제5차 WTO 각료회의(멕시코, 칸쿤)를 한 달여 앞둔 2003년 8월 예상외로 미국과 EU가 기본골격에 대한 공동제안을 하였고, 농업협상은 급진전되었다. 각국은 과거 UR 농업협상에서와 같이 미국과 EU에 의해 협상이 일방적으로 타결되는 것을 경계하면서, 다른 한편 기본골격에 자국의 이익을 반영시키기 위해 협상에 적극적으로 임했다. 이러한 분위기에서 WTO 일반이사회 카스티요(*Castillo*) 의장이 칸쿤 각료회의에 상정될 농업분야 세부원칙 기본골격 초안(일명 카스티요 초안)을 배포하였다.

카스티요 초안은 기본적으로 미국과 EU의 공동제안을 바탕으로 하되 그 보다 개도국 관심사항이 더욱 많이 반영된 안으로 평가된다. 카스티요 초안에 대해 미국과 EU는 개도국의 관세감축공식에 대한 불만을, 개도국들은 선진국의 농업보조금 감축에 대한 불만을 표명한 결과 카스티요 초안은 합의를 보지 못하고 칸쿤 각료회의로 넘겨지게 되었다.

한편 이 때부터 미국과 EU에 버금가는 영향력을 발휘하는 G20가 새롭게 탄생하였다. 브라질과 아르헨티나 등 일부 케언즈 그룹 국가와 중국, 인도를 포함한 일부 개도국들이 미국과 EU의 공조에 반발하여 G20라는 새로운 그룹을 결성하였다. 이는 수출국과 수입국의 양대 진영을 중심으로 전개되어 오던 지금까지의 다자협상구도를 근본적으로 변화시켰다. 수출국 입장을 대표하는 미국과 수입국 입장을 대표하는 EU가 한 축에, 그리고 그에 대응해서 브라질과 인도, 중국 등 수출국과 수입국이 연합한 개도국그룹이 다른 한 축에 포진해 선진국에 공동으로 대항전선을 형성한 것이다. 그 결과 이후 DDA 협상은 수출국과

수입국의 대립 뿐 아니라 선진국과 개도국간의 대립 요소까지 얽히면서 매우 복잡하게 전개되는 계기가 되었다.

협상구도가 급변한 가운데 2003년 9월 제5차 WTO 각료회의인 칸쿤 각료회의가 개최되었다. 그간의 협상내용을 토대로 농업부문 세부원칙 기본골격안(이른바 데르베즈 초안)이 제시되었다. 그러나 예상과 달리 싱가포르 이슈에서 선진국과 개도국간 첨예한 의견대립으로 농업분야는 막바지 토의도 해보지 못한 채 각료회의는 결렬되었다.

칸쿤 각료회의 결렬의 직접원인으로 투자, 경쟁정책, 정부조달, 무역원활화 등 이른바 4대 싱가포르 이슈에 대한 선진국과 개도국간의 합의 실패가 지적되고 있다. 그러나 그 이외도 농업보조금 감축을 놓고 미국과 EU의 연합에 대립하여 개도국 그룹인 G20의 강력한 주장도 한 원인으로 판단되며, 서부 아프리카 4개국이 제시한 면화 보조금 철폐 및 보상안에 대해 미국과 EU 등의 미온적 반응이 개도국들의 감정을 건드렸고 이것이 칸쿤 각료회의 결렬로 이어졌다고 보는 견해도 있다.

근본적으로 DDA의 이름에서 나타나듯이 개도국의 개발이 중요해짐에 따라 개발이 너무 강조되어 WTO 본래의 취지인 통상교섭의 본질이 훼손되었고, 동시에 UN의 기능인 개도국의 개발 및 빈곤 퇴치영역까지 WTO 통상협상이 확대되어 가는 추세에 선진국들이 강하게 거부하여 협상결렬을 목인했다는 해석도 있다.

2.15. 세부원칙 기본골격 도출 (2004년 1~8월)

칸쿤 각료회의 결렬로 농업협상을 포함, DDA 전반이 침체된 상황을 타개한 것은 미국 무역대표 로버트 켈릭(Zoellick)이었다. 그는 농업협상의 큰 쟁점 중 하나였던 수출보조금 철폐에 합의하자는 제안을 통해 DDA 협상재개의 분위기를 마련했다.

여기에 의장단 교체도 한 몫을 했다. 2004년 2월부터 WTO 일반이사회 의장 및 농업협상그룹을 포함한 각 분야별 의장이 교체되었다. 이는 협상그룹의장의 임기가 만료된 데 따른 절차였지만 당시 DDA 재개 논의와 맞물려 협상 분위기를 쇄신하는 효과가 있었다. 신임 농업협상그룹 의장으로 주제네바 뉴질랜드 대사인 팀 그로서(Tim Groser) 대사가 선임되었다.

농업협상은 2004년 3월 22일 신임의장을 선출하면서 공식 재개되었다. 농업 협상의 민감성을 잘 인식하고 있었던 그로서 의장은 협상진행방식을 회원국 및 그룹 간 협의에 중점을 두는 bottom-up 방식으로 전환하였다. 이어 기본골격에 대한 합의 도출을 위해 7월까지 4차례의 특별회의 개최 등 빠른 일정을 소화하며 주요국의 정치적 타협의지를 촉구하였다.

기본골격 합의도출의 돌파구는 당시 가장 민감한 사안의 하나였던 면화에서 시작되었다. 면화 문제를 농업협상과는 별도 독립된 의제로 논의해 줄 것을 요청해 왔던 서아프리카 국가들이 7월 27일 일반이사회에서 그들이 요구조건을 만족시킬 경우 면화 문제도 농업협상의 틀 안에서 논의할 수 있다는 입장을 밝혔다. 이에 주요 5개국(G5: 미국, EU, 브라질, 인도, 호주)간에 핵심쟁점에 대한 처리방안에 합의가 이루어졌고, 그로서 의장은 그 결과를 반영하는 작업에 들어가 이틀 뒤인 7월 30일 오전 기본골격 수정안을 배포하였다.

그로서 의장은 합의도출이 쉽지 않다고 판단되는 쟁점은 모든 회원국이 명시적으로 반대하기 어려운 원칙을 중심으로 서술하는 한편, 나머지 분야는 선진국과 개도국, 그리고 미국(수출국)과 EU(수입국) 사이의 균형점을 추구하는 방식으로 수정안을 작성했다. 특히 첨예하게 대립된 쟁점은 구체적 방안을 제시하지 않고 향후 해결 과제로 남겨두는 방식을 택해 명분상 어느 국가도 거부하기 어려운 문안으로 기본골격을 제시하였다. 결국 2004년 7월 30일 오후 5시부터 다음날 아침까지 밤새 계속된 주요 20개국 회의에서 기본골격 수정안에 대한 집중 논의 끝에 2004년 7월 31일 자정을 넘겨 계속된 일반이사회에서 농업분야 세부원칙 기본골격에 대한 최종 합의가 이루어졌다.

이로서 WTO 회원국들은 비록 세부원칙 자체에 대한 합의는 이끌어내지 못했으나 그 보다 한 단계 낮은 세부원칙 작성을 위한 기본골격에 대한 합의를 도출함으로써 일단 DDA 농업협상을 본궤도에 올려놓은 성과를 이루었다.

합의 도출된 농업협상 세부원칙 기본골격의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 시장접근분야에서 관세감축은 구간별 감축방식을 적용토록 하고 있다. 이에 따라 관세는 그 수준에 따라 몇 개의 구간으로 나누어 높은 관세를 더 많이 깎는 방식이 적용된다. 그러나 구체적으로 적용되는 구간의 개수나 감축률 등은 향후 합의사항으로 남겨두고 있다. 민감품목과 개도국우대를 위한 특별품목도 인정되어 관세감축의 신축성을 제시하고 있다. 민감품목의 수나 혜택수준은 향후

협상에서 결정된다. 개도국을 위한 특별긴급관세(SSM)와 특별품목에 대해서 그 선정기준과 대우문제도 향후 과제로 남겨두고 있다.

국내보조에서는 감축대상보조와 최소허용보조(DM), 블루박스보조를 합한 무역왜곡보조라는 개념을 도입해 관세와 마찬가지로 보조금이 많을수록 더 큰 폭으로 감축하도록 구간별 감축방식을 도입하였다. 또한 감축대상보조와 최소허용보조, 블루박스도 개별적으로 감축하되 생산제한이 없는 신규 블루박스 보조가 도입되었다. 수출경쟁분야에서는 향후 협상에서 합의하는 시기에 모든 수출보조를 철폐하는 내용이 담겨있다.

<표 11-2> DDA 농업협상 세부원칙 기본골격 주요내용

<input type="checkbox"/> 시장접근분야 <ul style="list-style-type: none"> ○ 관세구간별 감축방식에 따라 관세를 감축(높은 관세를 큰 폭으로 감축) ○ 민감품목: 관세감축에 신축성 부여하되 대신 TRQ를 증량 ○ 개도국 우대: 관세감축률, 이행기간 등에서 우대. 개도국특별품목은 관세감축에 보다 큰 신축성 부여
<input type="checkbox"/> 국내보조분야 <ul style="list-style-type: none"> ○ 무역왜곡보조총액: 구간별 감축으로 보조가 많을수록 더 큰 폭으로 감축하되 첫 해 20% 감축 ○ 블루박스 보조 지급한도 설정: 농업총생산액의 5% (단, 생산제한을 전제하지 않은 신규 블루박스보조 도입) ○ 최소허용보조 감축: 개도국 우대 고려
<input type="checkbox"/> 수출경쟁분야 <ul style="list-style-type: none"> ○ 수출보조: 합의하는 일시까지 철폐. 수출신용 및 수출원조 적절히 규제 ○ 개도국에 대한 수출물류비 지원 허용

2.1.6. 제6차 홍콩 각료회의의 준비 단계 (2004년 9월~2005년 11월)

DDA 농업협상은 세부원칙 기본골격에 대한 합의 도출에 따라 2004년 9월 부터 빠르게 진행될 것으로 예상되었다. 그러나 기본골격에서 제시한 관세수준별 감축을 위해서는 종가세(ad-valorem duty)이외 종량세(specific duty), 혼합세, 복합세 등 다양한 형태의 비종가세를 종가세로 바꿀 필요가 있었다. 이에 따라

2005년 9월 이후 농업협상은 비종가세의 '종가세상당치(AVEs: ad-valorem equivalents)'가 중심 의제가 되었으며, 환산방법을 놓고 수출국과 수입국이 대립하는 양상을 보였다. 종가세상당치 논란의 핵심은 계산에 사용될 국제가격을 선정하는 것이었다. 수출국은 가급적 낮은 국제가격을 선호하였는데, 이는 국제가격이 낮을수록 종가세상당치가 커지고, 종가세상당치가 커질수록 큰 감축률이 적용되어 대폭적인 관세감축이 이루어질 수 있다고 생각했기 때문이다.⁵ 같은 이유로 수입국들은 가급적 높은 국제가격을 선호했다.

국제가격 선정문제는 많은 기술적 문제를 파생시켰으며, 결국 종가세상당치 논란은 해를 넘겨 2005년 5월에 파리 소규모 각료회의에서 주요국간 합의를 통하여 어렵게 해결되었다. 소규모 각료회의에 모인 농업협상의 주요 5개국(FIPs: Five Interested Parties)⁶은 국제연합(UN)의 무역자료인 ComTrade를 이용해 계산한 국제가격과 WTO의 통합자료인 IDB(Integrated Database)를 이용해 계산한 국제가격을 놓고 논란을 거듭하다, 최종적으로 이 두 가격을 가중 평균하여 사용하기로 합의하였다.⁷

종가세상당치 문제해결에 많은 시간을 소비한 결과 세부원칙의 세부 쟁점에 대한 본격적인 협상은 2005년 5월 중순 이후에 시작되었다. 결국 당초 중간 목표였던 7월 말 세부원칙 1차 윤곽(first approximation) 도출은 시간상 제약으로 무산되었고, 이후 임기가 만료된 농업협상 의장이 교체되었다. 다만 그 가운데에서도 2005년 7월 중순 중국 대련에서 개최된 소규모 각료회의에서 농산물 수출개도국 그룹인 G20가 구체적인 감축수치를 담은 제안을 배포하였고, 이는 향후 세부원칙 논의를 급진전시키는 계기가 되었다.

2005년 9월 재개된 농업협상은 신임 WTO 사무총장에 선출된 라미(Lamy)와 신임 농업협상그룹 의장인 팔코너(Falconer)의 등장으로 새로운 변화를 맞이하면서 급진전의 기틀을 마련하였다. 라미 사무총장은 2006년 DDA 종결을 위해 홍콩 각료회의까지 DDA 전체 쟁점의 2/3 해결을 목표로 제시하면서 회원국의

5 그러나 종가세상당치가 높아지면 감축률이 상당히 크지 않는 한 감축후의 종가세상당치도 따라서 높아지므로, 높은 종가세상당치가 항상 수출국들에게 유리한 것은 아니다.

6 미국, EU, 브라질, 인도, 호주의 5개국을 의미한다.

7 Comtrade상의 국제가격은 IDB상의 국제가격 보다 일반적으로 낮은 것으로 알려져 있다. 이에 따라 수출국들은 Comtrade를, 수입국들은 IDB자료를 선호하였다. 최종 합의결과는 가공농산물에는 ComTrade와 IDB에 각각 60:40(단 가공되지 않은 1차 농산물에는 82.5:17.5)의 가중치를 두는 것이다.

정치적 타협을 촉구하였다. 팔코너 신임 농업협상의장도 주요 핵심 쟁점을 하나씩 해결하던 기존의 협상방식을 바꿔 주요 핵심 쟁점을 동시에 논의하면서 협상의 균형을 찾는 새로운 협상방식을 제시하고 회원국 간 타협을 강력히 요구하였다.

이에 따라 농업협상도 급물살을 타기 시작하였다. 2005년 9월 중순, 미국과 EU의 장관급 회동을 시작으로 농업협상을 실질적으로 주도하고 있는 주요 4개국(Quad)⁸과 주요 5개국 각료들의 연이은 회동으로 각료급에서 주요 쟁점에 대한 입장 차이가 좁혀졌으며, 10월을 전후하여 핵심 쟁점에 대한 주요국 입장이 수치화되면서 DDA 농업협상은 구체적인 수치를 놓고 각국의 이해관계를 반영하는 단계로 진입하였다.

그러나 관세 감축 폭, 민감품목의 처리 등 핵심 쟁점에 관해서는 농산물 수출국과 수입국, 개도국과 선진국간의 입장 차이가 크게 좁혀지지 않자 홍콩 각료 회의를 한 달여 남겨 둔 11월 중순 들어서 농업협상은 갑자기 추진력이 떨어지는 상태가 되었다.

이후 홍콩 각료회의의 성공적 타결 전망이 어두워지자, 주요국들을 중심으로 홍콩 각료회의에서 주요국간 이견차가 큰 핵심 쟁점을 무리하게 절충하여 합의를 도출해 내기보다 현재의 협상 모멘텀을 그대로 유지하면서 최대한 빠른 시간에 세부원칙을 도출하는 것이 DDA 2006년 종결에 보다 도움이 된다는 인식이 확산되었다. 이와 함께 제네바의 현지 대표를 중심으로 2006년 3~4월경 임시 각료회의를 통하여 완전한 세부원칙을 도출하는 방안이 비공식적으로 유포되기도 하였다.

이와 동시에 팔코너 농업협상 그룹 의장은 11월 23일, 지난 해 기본 골격 도출 이후 최근까지 진행된 농업협상을 평가하면서, 그 동안의 협상에서 제시된 주요국의 입장을 정리한 보고서를 배포하였다. 농업협상그룹 의장보고서는 현 상태의 농업협상을 평가하면서 쟁점별로 의견이 모아지고 있는 부분과 의견이 모아지고는 있으나 조금 더 논의가 필요한 부분, 그리고 여전히 주요국간 입장 차이가 해소되지 않은 부분을 구분하는 한편 향후 협상에서 중점을 두고 해결해야 할 핵심 쟁점을 제시하였다.

8 주요 4개국(Quad)은 주요 5개국(미국, EU, 브라질, 인도, 호주)에서 호주가 제외된 경우이다.

라미 사무총장도 11월 26일 개별 협상그룹 의장이 작성한 보고서에 기초하여 DDA 전반에 대한 라미 초안을 배포하였다. 라미 초안은 홍콩에서 각료들이 합의할 협상 분야별 주요 내용을 포함하고 있었으며, 11월 30일과 12월 1~3일 사이에 주요 4개국 회의와 일반이사회를 거치면서 두 차례 수정된 후 12월 7일 최종초안이 홍콩 각료회의에 상정되었다.

2.1.7. 홍콩 각료선언 (2005년 12월)

제6차 WTO 각료회의는 2005년 12월 13일부터 18일까지 홍콩에서 개최되었으며, 라미 사무총장의 주재하는 그린룸 회의를 통하여 18일 저녁 가까스로 각료 선언문의 합의를 이끌어냈다. 비록 홍콩 각료회의가 큰 성과를 내지는 못하였지만, 최빈개도국의 수출상품 대부분에 대해서 선진국이 관세를 철폐하기로 한 약속(소위 무관세-무쿼터 약속)⁹과 농업분야 수출보조금을 2013년까지 철폐하기로 합의한 점은 나름대로 성과로 볼 수 있다. 한편 각료선언은 2006년 DDA를 종결하겠다는 목표 아래 2006년 4월까지 세부원칙을 확정짓고, 7월말까지는 국가별 약속이행계획서를 제출할 것을 명시하는 등 2006년 DDA 일정을 구체적으로 제시하였다.

홍콩 각료선언에 포함된 농업분야 주요 내용을 보면 다음과 같다. 시장접근 분야에는 특별한 내용이 없다. 핵심 쟁점인 관세감축과 민감 품목의 대우를 놓고 주요국간의 입장차이가 워낙 커서 구체적인 내용을 담지 않기로 이미 각료회의 이전에 암묵적 합의를 보았기 때문이다. 진전이라면 관세구간의 수가 4개로 확정된 점과 개도국에게만 허용되는 특별품목과 특별긴급관세(SSM)에 대한 내용이었다. 특별품목의 선정은 개도국의 자기선정방식을 따르되 기본골격에서 합의한 3가지 기준(식량안보, 생계보전, 농촌개발) 관련 지표(indicator)의 지침에 따르도록 되어 있다. 또한 개도국 특별수입구제조치에 대해서 이전과 달리 가격과 물량기준 모두를 인정하는 것으로 합의되었다.

국내보조분야에서 감축대상보조(AMS)와 무역왜곡보조 모두 3개의 구간으로 나

9 2008년까지 최빈개도국 상품의 97%에 대하여 선진국은 무관세/무쿼터를 적용하기로 합의하였다. 과거 여러 차례에 걸친 다자간 무역협상에서 최빈개도국에게는 의무면제 등의 혜택은 주었으나, 이번 DDA에서와 같이 대부분의 수출상품에 대하여 무관세/무쿼터의 직접적 혜택을 명시적으로 밝힌 적은 없었다. 이런 이유로 해서 이번 홍콩 각료회의의 최대 성과중 하나로 최빈개도국에 대한 선진국의 무관세/무쿼터 제공 합의를 들 수 있다.

누어 감축하는 것이 합의되었다. 이에 따라 EU는 첫 번째 구간에 속하게 되었으며, 일본과 미국은 두 번째 구간에, 우리나라를 포함, 나머지 회원국은 세 번째 구간에 놓이게 되었다.

최대 성과인 수출보조는 2013년까지 철폐하기로 합의되었다. 다만 이와 같은 철폐는 조건부로 수출신용이나 수출국영무역, 식량원조 등에 대한 엄격한 규율이 만들어져 이것이 세부원칙에 포함되고, 이러한 세부원칙이 2006년 4월말까지 확정된다는 조건 아래 이행하도록 되어 있다.

당초 미국과 케언즈 그룹, G20 등은 농산물 무역왜곡의 주범인 수출보조금은 적어도 2010년까지 철폐되어야 한다고 주장하면서 EU를 압박하였다. 그러나 EU는 수출보조금 철폐시한을 설정하기에 앞서 수출보조효과를 가지고 있는 수출신용이나 수출국영무역, 식량원조 등에 대해서도 동등한 정도의 규제가 이루어져야 한다면 수출보조 철폐시한 설정에 응하지 않았다. 특히 비농산물과 서비스 등 다른 분야에서의 논의가 진전되지 않는 상황에서 유독 농업 분야만 그것도 수출보조 철폐시한 설정만 논의되는 것은 균형 있는 협상결과도출에 결코 도움이 되지 않는다고 강하게 반발하였다.

그러나 시간이 지날수록 EU의 입지가 약화되었으며, 라미 사무총장이 수출보조금의 철폐시한을 2010년 또는 DDA 이행기간 이후 5년이라는 두 가지 방안을 그린룸 회의에서 제시하면서 EU도 타협안을 제시할 수밖에 없는 상황에 몰렸다. EU는 공동농업정책의 기간이 수출보조의 철폐를 2013년까지로 설정하고 있어 EU는 2013년 이전 수출보조금의 철폐는 수용할 수 없음을 분명히 밝혔고, 이에 수출국들은 당초 입장에서 양보하여 2013년을 철폐시한으로 정하되, 대신 이행기간 전반기에는 더 많은 감축을 해야 한다는 단서를 달아 최종 절충안에 합의하였다.

한편 칸쿤 각료회의 결렬의 한 원인이었던 면화보조금 문제는 각료회의의 마지막 날 미국의 양해로 극적으로 타결되었다. 미국은 당초 면화에 대한 관세를 철폐하는 대신, 보조금 감축문제는 추후 논의하는 선에서 각료회의를 마무리하려고 했다. 그러나 서아프리카 면화수출국의 반발로 면화에 대한 수출보조금은 다른 수출보조금과 달리 즉시(2006년) 철폐하고, 국내보조금은 다른 국내보조금의 감축기간 보다 짧게 하는 선에서 최종 절충되었다.

2.2. 농업 협상 세부원칙 의장수정안 도출까지 (2006년~2008년 12월)

2.2.1. 2006년 협상과 중단선언 까지

DDA 농업협상은 2006년 4월말 세부원칙(모델리티) 합의·도출이라는 시한을 지키기 위하여 2006년 초부터 빠른 진행을 보였다. 농업협상도 1월부터 4월까지 매달 개최되었으며¹⁰, DDA를 주도하고 하고 있는 주요 6개국(G6)¹¹도 각료급 또는 실무고위급(SOM: Senior Official Meeting) 회담을 통해 쟁점에 대한 입장차를 좁히려고 매월 공식, 비공식 접촉을 가졌다. 그러나 핵심 쟁점에 대한 이해절충이 미진하여 4월말 세부원칙 도출은 이루어지지 않았다.

세부원칙 합의를 막고 있는 핵심 쟁점은 소위 ‘삼각쟁점(triangle issues)’으로 불리는 i) 농업부문의 관세감축, ii) 보조금 감축, 그리고 iii) NAMA에서 관세감축에 대해 주요국간의 입장대립이었다. 농업보조금 감축과 관련해서 무역왜곡보조의 감축폭이 핵심 쟁점이었으며, 농산물 관세감축은 감축률이 핵심 쟁점이었다. NAMA 관세감축에서는 개도국에게 적용될 스위스공식의 계수(실질적으로 관세상한의 의미를 가지고 있음) 크기가 쟁점이었다.

삼각쟁점은 공교롭게도 DDA를 실질적으로 이끌고 있는 미국과 EU, G20 등 3대 세력의 핵심 이해와 밀접하게 결부되었고, 쟁점별로 공세적 입장과 수세적 입장이 서로 얽혀 있어, DDA 전체의 합의도출을 어렵게 만들었다. 농업보조금 감축에 대해 EU와 G20이 연합해 미국을 공격하고 있었던 반면, 농산물 관세감축은 미국과 G20가 같은 편에서 EU를 공격하였다. NAMA 관세감축은 미국과 EU가 연대하여 개도국을 대표하는 G20을 압박하고 있었다.

2006년 4월 세부원칙 도출이 어려워지자 라미 사무총장은 마지막 시도로 5월부터 6주간 연속협상을 개최하였다. 연속협상을 통하여 2006년 6월 개별 협상그룹의장이 세부원칙 초안을 처음으로 제시하였다. 팔코너 농업협상그룹 의장도 4월 중순부터 작업문서를 배포하고 6월 22일 모델리티 초안(TN/AG/W3)을 배포하였다. 이후 제시된 초안을 기초로 2006년 7월 24일 G6(미국, EU, 브라질, 인도, 일본, 호주) 각료회의가 개최되어 핵심 쟁점에 대한 마지막 타협을 시도하였다. 그러나 미국의 기존 입장 고수로 절충이 어려워지자 라미 사무총장은 “DDA 모든 분야에서의 협상 중단(suspend)”을 선언하였다.

10 예년의 경우 농업협상의 대개 3월초부터 시작되어 1년에 6~7차례 진행되었다.

11 미국과 EU, 브라질, 인도가 주요 4개국(G4)이며, 호주가 일본이 추가되어 주요 6개국(G6)을 이룬다.

DDA 중단은 주요 원인으로 우선 미국의 경직된 입장을 들 수 있다. 미국은 EU와 브라질, 인도의 무역왜곡보조금의 추가감축 요구에 대해 EU의 농산물 관세 인하 및 TRQ 확대 폭 미흡과 개도국의 과도한 특별품목 요구를 이유로 수용불가 입장을 고수하여 절충의 여지를 남겨두지 않았다. 한편 파스칼 라미 사무총장 입장에서는 또다시 협상시한을 연기하기보다 중단을 선언함으로써 협상시한의 반복적 미준수로 인한 협상동력의 상실을 막는 한편, 회원국들이 WTO 체제의 위기감을 공유하게 함으로써 향후 협상 재개 시 양보를 얻어내기 위한 포석으로 해석될 수 있었다.

2.2.2. 세부원칙 초안의 배포

DDA의 재개는 2006년 11월 라미 사무총장의 DDA 정상화 발언에서 시작되었다. 라미 사무총장은 2006년 11월 15일 APEC 정상회의에 참가한 직후 제네바로 돌아와 11월 16일 임시 TNC회의를 긴급 소집하여 “DDA의 정상화”를 제안하면서 지금까지 사무총장 자신과 개별 협상그룹의장들이 비공식, 개별적으로 접촉해 온 결과를 다자화(multilateralizing)하는데 광범위한 지지가 있었음을 언급하면서 사실상 DDA 재개를 알렸다.

이에 2006년 11월 재개된 DDA협상은 크게 G-4 협상과 주요국 협상이 동시에 진행되었다. 먼저 핵심인 G-4가 삼각쟁점에 대한 타협점을 모색하는 협상을 진행하였다. 동시에 팔코너 농업협상그룹의장은 핵심 국가 간 비공식 복수국간 협의를 통해 개별 쟁점을 해결해 나가는 협상방식을 취하였다.

2007년 4월 팔코너 의장은 지금까지의 복수국간협의를 바탕으로 협상의 큰 흐름을 정리한 페이퍼(challenge paper)를 배포하고, 이를 중심으로 쟁점별로 약 20여개국이 참여하는 Room F 회의를 개최해 본격적인 세부원칙 도출작업에 들어갔다. 그 결과 2007년 7월에 그 동안의 논의를 집대성한 세부원칙 의장초안(TN/AG/W/4)이 배포되었다.

세부원칙 의장초안은 그 때까지 미합의 부분을 블랭킷(blanket [])으로 표시해 추가협상이 필요한 사항을 명시하였다는 특징이 있다. 팔코너 의장은 제시된 세부원칙 초안을 바탕으로 참가국 수를 30여개로 늘려 Room E 회의를 소집해 주요국의 이견을 조율해 나갔다. 그 결과 2008년 2월 8일, 세부원칙 1차 수정안(TN/AG/W/4/Rev.1)이 배포되었다.

그러나 1차 수정안 역시 그 동안 협상에도 불구하고 200여개 가까운 미합의쟁점을 가지고 있었다. 팔코너 의장은 이를 줄이기 위해 미합의 쟁점에 대한 지금까지의 논의 대세를 고려하여 이를 정리하고 입장차이가 크지 않은 부분은 중간수치를 제시함으로써 미합의 쟁점을 크게 줄여 2008년 5월 19일 세부원칙 제2차 수정안(TN/AG/W/4/Rev.2)을 배포하였다. 이후 다시 미합의 쟁점을 줄여 2008년 7월 10일 세부원칙 제3차 수정안(TN/AG/W/4/Rev.3)을 배포하였다. 이는 7월 21일부터 제네바에서 열릴 예정인 소규모 각료회의를 위해 작성된 최종안의 성격을 가진 수정안이었다.¹²

2.2.3. 2008년 소규모 각료회의 결렬

2008년 7월 21일 제네바 열린 소규모 각료회의에서 DDA의 주요 핵심쟁점에 대한 주요 7개국 잠정합의가 이루어지면서 DDA는 곧 타결되는 듯 보였다. 그러나 뒤이은 잠정 합의안의 추진 과정에서 인도 등이 개도국 특별긴급관세(SSM)에 대한 문제를 제기하여 인도와 미국이 대립하는 가운데 NAMA의 분야별 무세화에 대한 중국의 반대가 더해지면서 잠정합의의 다자화가 실패하였다. 이에 따라 소규모 각료회의는 다시 성과 없이 막을 내렸다.

<표 11-3> 2008년 7월 잠정 타협안 주요내용

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 최상위 구간 관세감축률: <ul style="list-style-type: none"> ○ 선진국 70% (개도국은 선진국의 2/3) |
| <input type="checkbox"/> 관세상한(선진국 기준만 규정) <ul style="list-style-type: none"> ○ 민감품목: 보상을 전제로 100% 이상 유지 가능 ○ 비민감품목: 전체 세번의 1%까지 보상을 전제로 관세 100% 이상 유지 |
| <input type="checkbox"/> 민감품목(선진국 기준) <ul style="list-style-type: none"> ○ 개수: 전체 세번의 4% (단 개도국은 1/3 추가) ○ TRQ 증량: 국내소비량의 4% (단 개도국은 2/3수준) |
| <input type="checkbox"/> 특별품목(SP : Special Product) <ul style="list-style-type: none"> ○ 개수: 전체 세번수의 12%, 감축면제: 전체 세번수의 5% ○ 평균감축률: 11% |

12 라미 사무총장은 2008년 6월 25일 세부원칙의 최종 합의도출을 위해 7월 21일 제네바에서 주요국 중심의 소규모 각료회의를 개최한다고 공식 통보하면서 그 때까지의 협상결과를 반영하여 세부원칙 수정안을 조속히 제출해 줄 것을 요청하였다.

- 개도국 특별긴급관세(SSM : Special Safeguard Mechanism)
 - 연간 2.5% 세번에 한하여 UR 양허관세 초과 가능
 - 수입량이 기준물량(과거 3년 평균 수입량)의 140% 초과시 발동하되, 초과한도는 당해년도 양허세율의 15% 또는 15%p 중 높은 수치로 한정
 - 단, 수입량이 증가해도 가격이 하락하지 않을 경우는 SSM 발동 제한
- SSG(특별긴급관세): 발동가능품목수를 이행 첫날 1%에서 시작 7년간 철폐
 - 단, 추가관세 부과시 UR 양허관세 초과 불가
- 무역왜곡보조총액(OTDS)
 - EU는 80%, 미국은 70% 감축

라미 사무총장은 기존 G-4(미국, EU, 브라질, 인도)에 중국, 호주, 일본을 추가하여 G7 회의를 통해 어렵사리 DDA 핵심 이슈에 대한 잠정합의를 도출해 냈다. 그러나 이를 다자화하는 과정에서 인도가 개도국 특별긴급관세의 발동 시 추가할 수 있는 관세의 범위에 대해 미국과 대립하면서 다시 대립분위기가 나타났다. 여기에 NAMA에서 분야별 자유화에 대한 중국의 강경한 입장 고수로 잠정타협은 말 그대로 잠정에 그쳤고, 7월 29일 각료회의는 소득 없이 끝나버리고 말았다.

2.2.4. 세부원칙 4차 수정안 배포 (2008년 12월)

2008년 제네바 소규모 각료회의에서 핵심 쟁점에 대한 잠정타결이 다자화하는 과정에서 무산된 이후 DDA 농업협상은 다시 교착상태에 빠졌다. 다만 2008년 11월 15일 연내 세부원칙 타결을 위해 노력한다는 G20 정상선언에 힘입어 2008년 12월 제네바에서 각료회의를 개최하기로 하였다. 이를 위해 2008년 7월 제네바 소규모 각료회의 시 제시한 세부원칙 패키지와 이슈별 협의결과를 토대로 12월 16일 세부원칙 4차 수정안(TN/AG/W/4/Rev.4)이 배포되었다. 그러나 이번에는 공산품분야 분야별 자유화와 개도국 특별긴급관세(SSM)의 발동요건과 부과 가능한 추가관세의 크기를 놓고 다시 주요국이 대립하면서 결국 예정되었던 12월 각료회의는 개최 자체가 무산되었다.

이후 DDA 농업협상은 상당 기간 표류하게 되었다. 협상지속의 모멘텀이 없는 상황에서 미국발 금융위기로 인한 세계 경제의 위기로 다자협상에 대한 관심이 떨어져 조만간 협상타결은 어려울 것이라는 것이 대다수 의견이었다. 특히

2008년 11월 미 대선과 2009년 인도 총선, 라미 사무총장 임기 종료 등 많은 정치경제적 변수가 있어 실질적 협상진전은 어려울 것으로 전망되었다.

한편 제출된 세부원칙 4차 수정안은 지금까지의 논의를 바탕으로 최대한 이견을 줄여 제출된 것으로 볼 수 있다. 핵심쟁점이었던 최상위구간 관세감축률은 7월 소규모 각료회의 시 잠정타협안으로 제시된 70%(개도국 46.7%)가 그대로 반영되었다. 또한 관세상한은 명시적으로 도입되지 않았으나 관세가 100%(개도국은 150%)를 초과하는 민감품목에 대해서는 TRQ를 0.5% 추가 증량하도록 하고 있다.¹³ 민감품목은 전체 세번의 4%(개도국 5.3%)를 지정할 수 있으나 대신 TRQ증량은 소비량의 4%(개도국 2.7%) 만큼 하도록 되었으며, 개도국은 TRQ증량 이외 이행기간을 조정하는 옵션을 허용하고 있다. 특별품목의 경우 전체 세번의 12%에 대해 평균적으로 11%를 감축하도록 되어 있다(단, 감축면제 5% 인정). 한편 쟁점이었던 무역왜곡보조총액(OTDS)의 감축률은 그동안 제시된 중간수치로 제시되었다. 그러나 주요국간 입장차이가 커 쟁점이 되어온 개도국 특별긴급관세(SSM) 등은 수정안에 반영시키지 못하고 별도의 의장보고서 형태로 제시되었다.

2.3. 대립과 불신의 시기 (2009년~2012년)

2.3.1. 기술적 협의 중심의 2009년 DDA협상

2008년 미국발 금융위기로 인한 세계 경제의 불황이 장기화 조짐을 보이자 자국내 경제활성화가 중요해진 회원국들은 다자통상에 신경을 쓸 여유가 없었다. 미국의 경우 2009년 출범한 오바마 행정부는 3월에야 론 커크(Ron Kirk) 무역대표부를 임명하여 DDA협상에 대한 입장을 점검하였다. 인도도 2009년 5월 총선이 끝나고 신임 아난 사르마(Anand Sharma) 통상장관을 임명하였다. 한편 제네바에서는 신임 뉴질랜드 대사인 데이비드 워커(David Walker) 대사가 농업협상그룹의장으로 선임되었다. 이와 함께 2009년 4월 라미 사무총장이 임기 4년의 WTO 사무총장에 재선출되었다. 라미 사무총장은 DDA협상의 조속한 타결을 위하여 2009년 10월까지 새로운 세부원칙 수정안 제출을 촉구했으나 그동안 진전이 없었던 협상추이에 비추어 무리한 요구하는 비판이 많았다.

13 단, 개도국 특별품목(SP)은 추가적인 보상 없이도 150%이상 관세를 유지할 수 있다.

재 선출된 라미 사무총장은 2009년 일반이사회에서 합의도출이 어려운 세부원칙 협상을 촉진하기 위하여 이행계획서 협상을 병행할 것으로 제안하였다. 세부원칙을 정한다고 해도 이후 제출된 이행계획서에 기초해 민감품목이나 특별품목, 또는 관심품목 등을 놓고 관심 국가끼리의 양자협상이 최종 협상타결을 위해 필요하다는 사실에 기초한 제안이었다. 먼저 각국이 어떠한 품목을 민감품목화할 지 미리 지정하고 이에 대해 양자 또는 다자협상을 해서 합의를 도출한다면 이행계획서 점검을 하는 효과가 있어 협상기간을 단축할 수 있다. 다른 한편 이를 통해 이행계획서의 실제 내용이 분명해져 그만큼 타협안 도출이 용이할 수 있다. 그러나 인도, 중국, 브라질 등 개도국들은 세부원칙에 대한 협상이 완료된 뒤 이에 맞추어 이행계획서를 제출하는 것이 DDA협상의 출범당시 기본방침이었다는 점을 들어 이러한 시도에 반대하였다. 이와 같은 대립구도는 2009년 6월 파리 OECD 통상장관회담에서도 여실히 드러나 DDA협상에 어떤 진전을 기대하기 어려운 상황이 지속적으로 전개되었다.

사실 미국은 세부원칙 4차 수정안에 강한 불만을 가지고 있었다. 미국 불만의 핵심은 개도국에게 주어진 민감·특별 품목 등 다양한 시장개방의 예외에 있었다. 이로 인해 미국은 농업부문에서 미국의 기대이익을 가늠하기 어려운 반면 미국은 자국의 농업보조금을 대폭 감축해야 하는 의무를 지는바 현재의 세부원칙 수정안은 균형있는 안이 아니라는 입장이다. 이와 같은 불확실성을 해소하기 위해서는 품목별로 구체적인 이행결과에 대한 사전 점검이 필요하고, 경우에 따라서는 선진국에게도 충분한 융통성이 보장되어야 한다는 것이 미국의 입장이었다.

EU는 세부원칙 4차 수정안에 특별한 이견을 제시하지 않고 있으나 개도국에게 주어진 지나친 예외는 적절히 규제해야 한다는 입장으로 크게 보면 미국과 같은 행보를 보이고 있었다. G20 대표국인 브라질과 인도는 선진국의 보조금 감축 확대를 계속해서 주장하였으며, 여기에 중국이 가세해 개도국에게 상당한 예외를 인정해야 한다는 주장을 굽히지 않고 있었다. 이러한 상황에서 미국은 SSM이나 개도국 특별조치로 인해 그것이 초래할 수 있는 무역제한 가능성을 우려하고 있었으며, 시장개방으로 인한 기대이익을 구체적으로 따져보기 위하여 '결과 테스트(outcome test)'를 주장하였고 결국 이행계획서 작성을 위한 기술적 논의가 시작되었다.

2009년 9월 DDA 농업협상은 이행계획서 작성을 위한 양식(template)에 관한 기술적 논의를 중심으로 재개되었다. 이러한 기술적 협상은 미국과 우루과이가 제출한 양식에 관한 작업문서를 기초로 논의가 진행되었다. 1단계 논의로 세부원칙의 내용 가운데 어떠한 요소를 이행계획서에 포함시켜야 하는 것을 결정하고, 이후 2단계로 양허표 양식을 어떠한 형태로 할지를 결정하기로 하였다. 이에 따라 국내보조, 시장접근, 수출경쟁 등에 관한 양식이 차례차례로 논의되었다.

다른 한편 세부원칙 주요 쟁점에 대한 협상도 병행되었다. 국내보조분야에서는 블루박스의 상한문제와 면화보조금 논의가 이루어졌으나 각국이 주요 입장을 되풀이 하는 바람에 실질적 진전은 없었다. 시장접근분야에서는 민감품목의 범위, 관세상한 등이 논의되었다. 그러나 이 역시 주요국들이 기존 입장을 고수하는 바람에 입장차이만 확인하는 선에서 진전이 없었다.

이러한 상황에서 2009년 11월 30일부터 제7차 WTO 각료회의가 제네바에서 개최되었다. 세부원칙에 대한 논의의 진전이 없는 가운데 개최된 각료회의는 다자협상에 대해서는 별다른 언급 없이 다자통상체제의 중장기 발전을 위한 WTO의 역할과 과제 등을 논의하면서 마무리되었다. DDA협상과 관련해서 2010년 DDA협상의 종결을 위해 2010년 1분기 이내 통상장관급 점검회의를 개최하여 협상진전을 평가하기로 하였다. 이로서 2009년 DDA 협상은 별 다른 진전 없이 마무리되었다.

2009년 12월 마지막으로 민감품목 소비량자료 제출에 대한 회의가 개최되었으며, 이 때 우리나라도 민감품목으로 선정할 가능성이 있는 품목을 대상으로 소비량자료를 제출하였다. 이후 SSM에 대한 논의가 이어졌으나 별 다른 진전 없이 회의가 종료되었다.

2.3.2. 진전 없이 끝난 2010년 DDA 협상

2010년 DDA 농업협상은 실무차원에서의 협상이 계속 되었으며, 주로 SSM에 관한 기술적 토의가 주를 이루었다. G33은 그 동안 준비해 오던 SSM의 배경문서와 교차검증 및 계절성 등에 대해 새로운 제안을 하였으나, 수출국과 수입국 간에 입장 차이가 극명하게 드러나 실질적 진전은 없었다.

이에 3월 22일~26일 DDA 점검회의는 당초와 달리 각료급회의에서 고위급회의

로 격하되어 개최되었다. 여기서는 협상그룹별로 지금까지의 협상동향과 주요 쟁점을 담은 보고서가 제출되었다. 라미 사무총장은 향후 협상진행방식과 관련하여 잔여쟁점 해소를 위해 다양한 형태의 협상을 동시에 진행하는 이른바 ‘각테일 접근법’을 제안하였다. 각테일 접근법이란 기존과 같이 협상그룹별 의장이 주도하는 협상과 동시에 특정 분야나 이슈에 대하여 해당 관심국이 참여하는 양자 또는 소규모 협의를 진행하며, 아울러 라미 총장이 직접 특정 협상그룹과의 협의를 수시로 개최하는 등 동시다발적 협상추진을 말한다. WTO 회원국들은 이러한 라미 사무총장의 제안에 지지를 표명했으며, 이후 협상타결을 위한 정치적 의지가 확인될 때 까지 제네바를 중심으로 기술적 협의를 계속해 나가기로 하였다.

이후 농업협상은 주로 SSM을 중심으로 기술적 협의가 진행되었다. 시장접근이나 국내보조 관련하여 양허표 작성 논의도 있었으나 이를 통해 실질적 진전을 기대하기는 어려웠다. 따라서 진행되고 있는 기술적 협의가 진정한 의미의 협상 진전에 기여하고 있지 못하다는 평가와 함께 이대로 기술적 협의를 계속해야 하는지에 대한 의문이 제기되었다.

다행히 2010년 11월 서울에서 열린 G20 정상회의에서 각국의 정상들이 국내일정을 감안할 때 2011년이 DDA 협상타결을 위한 기회라는 점을 인식하고 DDA 타결을 위해 적극 노력해 줄 것을 지시하였다. 이에 라미 사무총장은 11월 30일 TNC에서 2011년 3월말까지 세부원칙 수정안을 마련하고 7월말까지 세부원칙을 합의해 DDA를 마무리하겠다는 협상일정을 발표하였다.

2.3.3. 제8차 WTO 각료회의 실패와 소규모 패키지 방식의 도입

라미 사무총장은 1월 다보스 포럼에서 7월까지의 DDA협상 타결을 위해 4월 부활절 이전까지 모든 협상그룹의장들에게 세부원칙 수정안을 작성, 배포할 계획을 발표하였다. 이에 따라 농업협상도 5차 수정안 작성을 위해 빠른 진행을 보였다. 2011년 2월 주요국 심층회의(Room, E)에서 국내보조, 시장접근 잔여쟁점, 수출보조 잔여쟁점 등이 논의되었고 이후 의장주재 고위급회의를 연속으로 개최하여 잔여쟁점에 대한 이견해소 등이 추진되었다.

그러나 집중된 협의에도 불구하고 주요국이 기존 입장을 고수하여 세부원칙 수정안을 만들 정도로 의견접근에 실패하였다. 이에 부활절에 세부원칙 수정안

도출이 아니라 그 때까지의 협상경과를 담은 분야별 「경과보고서(progress report)」를 채택하는 선에서 협상이 마무리되었다. 하지만 2011년 4월 채택된 분야별 '경과보고서'는 지금까지 협상결과와 주요국간 입장대립이 큰 핵심 쟁점을 정리한 자료에 불과하여 당초 구속력 있는 의장텍스트(Revised Text)를 기대했던 계획과는 큰 차이를 보였다. 이는 지난 10년여에 걸친 계속된 협상에도 불구하고 핵심 쟁점에 관해서는 주요국간 입장차를 좁히는 데 실패했음을 의미하는 것으로 2011년 남은 일정을 감안할 때 사실상 DDA의 연내타결이 불가능함을 나타내는 것이기도 하였다.

농업협상그룹 의장보고서는 2008년 12월 세부원칙 4차 수정안 이후 협상진행 내용과 주요 쟁점별 회원국의 입장 차이를 담고 있었다. 위키 의장은 경과보고서에서 특별품목, SSM, 등 그 동안 잔여 쟁점 10개에 대해서 협상을 했으나 현재까지 세부원칙 수정안을 작성할 정도로 구체적인 진전은 없다고 평가하였다. 아울러 이번 세부원칙 수정안 작성 실패에는 과거와 달리 농업부문에서의 문제보다 오히려 공산품분야의 분야별 자유화에서 미국과 중국의 대립이 가장 큰 원인으로 평가되고 있는 점이 특징이다.

한편 예정되었던 세부원칙 수정안 배포에 실패한 후 개최된 WTO 무역협상위에서 이후 협상방식에 대한 다양한 논의가 있었다. WTO 회원국들은 지금과 같은 방식으로 협상을 계속할지 아니면 민감한 부분은 제외하고 합의가 용이한 부분만을 가지고 먼저 DDA 타결을 시도할지 등을 논의하였다. 이에 DDA협상이 중단되는 것을 막기 위해 회원국 간 이견이 적은 분야부터 우선 타결하는 조기수확프로그램 또는 소규모 패키지방식의 협상을 추진하는 것으로 의견을 모으고 이후 이를 구체화하였다.

소규모 패키지 협상방식이 대두된 것은 2011년 DDA협상이 봉착한 위기의식과 관계가 깊다. 2012년은 미국의 대선, 중국의 최고지도자 교체 등 주요국의 국내 정치 일정상 DDA협상의 실질적 진전을 기대하기 어려운 해로 간주되었다. 따라서 2011년 DDA 협상이 아무런 성과 없이 끝난다면 이후 DDA는 2013년 상반기는 되어야 실질적 논의가 가능하고, 최종 타결까지는 다시 많은 시간이 소요되기 때문에 최근 급격히 확산되고 있는 지역무역협정과 함께 DDA 무용론과 DDA 무산에 따른 위기의식이 퍼져 있었다.

이에 라미 사무총장과 주요국들은 DDA 무산 가능성에 대한 우려가 결국

WTO 중심의 다자무역체제에 대한 불신으로 이어지고 궁극적으로는 WTO 체제 자체를 와해시킬 수도 있다는 위기의식을 공유하고, 이를 타개하고자 소규모 패키지 방식 또는 조기수확의제를 발굴하는 방식의 협상을 추진하면서 제8차 WTO 각료회의를 12월에 제네바에서 개최하기로 결정하였다.

아울러 각료회의가 결렬되거나 혹은 성과 없이 끝나는 것을 막기 위해 지금까지의 협상에서 주요국간 입장 차이를 좁히는 데 실패한 농업, NAMA, 서비스 등에서의 핵심 쟁점은 소규모 패키지에서 배제하기로 합의하였다.

이러한 소규모 패키지는 최빈개도국(LDC) 관련 의제(LDCs Package)와 추가의제(LDCs Plus Package)로 구분되는데, 최빈개도국 관련 의제는 무관세·무쿼터 확대, 원산지 규정 완화, 서비스 의무이행 면제, 면화보조금 철폐 등이며, 추가의제로는 수산보조금 감축, 환경상품·서비스 자유화, 무역원활화, 농산물 수출보조금 철폐, 개도국 특혜 모니터링 등이 포함된다.

그러나 소규모 패키지 구성 의제를 둘러싼 국가 간 의견 차이로 2011년 7월 무역협상위원회에서 소규모 패키지의 조기타결 계획도 무산되었다. 개도국은 무관세·무쿼터 등 최빈개도국을 위한 '개발' 의제만 포함되어야 한다는 입장이나, 선진국은 '균형'을 위해 무역원활화 등 추가의제도 필요하다는 입장을 고수함으로써 타결이 무산되었다.

연내 DDA 협상 타결이 다시 무산됨에 따라 회원국들은 2012년에 LDC 이슈를 포함하여 DDA 협상에서 조기수확(early harvest)이 가능한 분야의 협상 진전을 위해 향후 협상에서 새롭고 신뢰할 만한 방안(fresh and credible approach)을 지속적으로 모색하기로 하였다.

이와 같은 상황에서 제8차 WTO 각료회의가 2011년 12월 15~17일간 스위스 제네바에서 개최되었다. 회의에서는 다자통상체제와 WTO의 중요성, 무역과 개발, DDA협상 세 가지 의제에 대해 논의하였다. 그러나 DDA 협상과 관련하여서는 DDA 협상을 중단하지 않겠다는 의지만 확인하는 한편 새로운 협상방식(different negotiating approaches) 추진에 공감하며, 이를 위해 진전이 가능한 분야에서 우선적인 성과 도출하기로 했을 뿐 특별한 성과를 이루지 못하였다. 각료회의에서 별다른 성과를 보이지 못해 추진력을 잃게 된 DDA 협상은 2012년에도 주요 회원국의 국내 정치일정으로 인해 뚜렷한 진전이 없었다. 실제로 2012년에 들어 무역원활화 분야를 제외한 여타 분야에서는 공식적인 협상일정

조차도 마련되지 않았다.

이 시기 주목할 점은 2008년부터 심화된 글로벌 금융위기 극복과정에서 중국 경제의 역할이 급격히 부상한 후, 최근 WTO에서도 중국의 역할이 급부상하고 있다는 것이다. 전통적으로 GATT/WTO체제의 발전에 주도적인 역할을 수행해 온 EU가 내부 경제위기로 DDA협상에 큰 관심을 기울이기 어려운 형편에서 중국은 명실상부히 미국과 함께 DDA협상의 운명을 좌우하는 핵심회원국으로 부각한 것으로 볼 수 있다.

중국이 DDA 협상의 주도국으로 부상했다는 점은 여러 가지 면에서 기존의 협상구도와는 또 다른 난항을 초래하는 요인이 될 수 있다. 과거 다자무역협상에서 쟁점별로 치열한 대립을 보이던 미국과 EU는 기본적으로 양국에 대한 신뢰와 경제협력 관계를 돈독하게 형성하고 있었다. 반면 현재 미국과 중국은 G2로 일컬어질 정도로 국제사회의 새로운 주역으로서 국제통상체제의 역할구도를 재정립하고 있으나, 근저에는 선례 없는 수준의 불신과 대립이 악화되고 있는 상황이다. 양국간의 무역대립은 갈수록 도발과 보복 수준으로까지 치닫고 있는 수준이며, 이러한 경제관계 악화는 정치·외교·군사적 대립으로까지 비화되고 있는 실정이다. 따라서 이와 같은 미국과 중국 간의 대립관계 악화는 향후 DDA 협상의 타결을 위한 타협과 조율에 큰 장애요인이 될 가능성이 크다고 볼 수 있다.

2.4. 소규모 패키지 도출시대 (2013년~2015년)

DDA협상은 2012년 들어서도 그 전망이 매우 불투명하였다. 그 이전에 개최된 '형식적인 각료회의와 함께 2012년 미국의 대통령 선거와 중국의 지도부 교체 등 DDA 협상을 이끄는 주요국의 국내 정치일정으로 DDA 협상은 소위 개점 휴업상태였다. 이러한 부진 속에서 설상가상으로 미국발 금융위기와 유로지역의 재정위기가 발생하여 세계 경제가 침체되자 주요국들은 자국의 경기회복에 중점을 둔 나머지 DDA 협상에 대한 관심이 급격히 떨어졌으며, 자연 DDA 협상에 대한 전망도 상당히 비관적이었다.

이러한 흐름에 변화가 오기 시작한 것이 2013년 1월의 다보스 세계경제포럼이었다. WTO 주요국들은 교착상태에 빠진 DDA 협상의 장래를 깊이 논의하였고, 그 결과 세계적인 무역자유화를 통한 경기회복 추구하고 함께 DDA의 파국

이 물고 올 국제무역질서의 불확실성 증대 등을 우려, DDA의 실질적인 진전을 위해 노력하기로 합의하였다.

주요국들의 합의는 이후 보다 구체적인 움직임으로 나타나 2013년 12월로 예정된 제9차 WTO 각료회의(인도네시아, 발리)에서 실현 가능한 성과도출에 대한 논의로 이어졌다. 이에 따라 WTO 회원국들은 지금까지의 협상에서 조기수확(early harvest) 의제로 거론되었던 무역원활화를 중심으로 농업 일부와 개발 및 최빈개도국 등의 이슈를 발리 각료회의에서 실현 가능한 성과물로 설정하고 이를 집중적으로 논의하기 시작하였다.

무역원활화(TF: Trade Facilitation)는 2009년 12월 통합협정문(안)이 배포된 이래 최근까지 가장 활발한 논의가 이루어진 분야로 이미 회원국들 사이에서 협상 진전이 빠른 대표적 의제로 인식되어왔다. 이에 따라 2011년 제네바 각료회의 성과 도출을 위한 사전협상에서도 조기수확이 가능한 대표적인 의제로 선정되었다.

농업분야에서는 관세나 민감(특별)품목, 개도국 특별세이프가드 메커니즘과 같은 기존의 핵심 쟁점들은 제외하고 TRQ 관리(TRQ administration)와 개도국의 식량안보를 위한 감축대상보조의 허용화, 농산물 수출경쟁 등이 주요의제로 논의되었다. TRQ 관리는 2012년 9월G20이 제안한 의제로 UR 농업협상의 결과에 따라 설정된 농산물 쿼터가 낮은(혹은 무세인) 수입관세에도 불구하고 실제 수입이 해당 쿼터를 채우지 못하는 소위 'TRQ 미소진(underfill)' 문제를 해결하기 위해 제안되었다. 케언즈 그룹(Cairns Group)과 미국 등 선진국들도 이 제안을 지지하였기 때문에 발리 각료회의에서 합의 도출 가능성이 높은 의제 가운데 하나였다.

개도국의 식량안보용 공공비축정책의 허용화는 G33을 대표하여 인도가 제안한 의제이다. 2008년 이후 빈발하는 곡물가격의 폭등·폭락 현상과 관련하여 개도국의 빈곤계층에 대한 식량안보 목적의 공공비축보조는 감축대상보조의 계산에서 제외되어야 한다는 것이 핵심 내용이다. 당초 미국 등 선진국의 강한 반대에 막혀 이에 대한 논의가 부진했으나, G33의 꾸준한 문제제기로 무역원활화와 함께 발리 각료회의의 성패를 좌우할 핵심 의제로 부상하였다. 농산물 수출경쟁은 2005년 홍콩 각료회의에서 이미 합의된 사항으로 2013년 철폐시한을 맞아 농산물수출개도국을 중심으로 하여 다시 주요의제로 제기되었다.

이에 따라 발리 패키지 협상은 잠정적으로 무역원활화, 농업분야 일부 이슈, 개발 및 최빈개도국 의제로 구성되어 2013년 9월 이후 집중적인 논의가 이루어져 왔다.

2.4.1. 발리 패키지 도출

파스칼 라미에 이어 신임 WTO 사무총장으로 선임된 아제베도(Azevedo) 총장은 발리 각료회의에서 각료들에 의한 타협안 도출은 어렵다고 보고 제네바에서의 실무진에 의한 집중적인 협상을 종용하였다. 그 결과 발리 패키지 3대 의제 가운데 무역원활화를 제외한 농업 일부와 개발 및 최빈개도국에 대한 쟁점이 해소되어 각료회의에 상정할 합의안이 만들어졌으며, 무역원활화의 경우도 개도국에 대한 지원에서 사전 합의를 도출했으나 의무화 수준을 규정한 부분에서만 합의안 도출에 실패, 이 상태로 각료회의를 맞게 되었다.

인도네시아 발리에서 12월 3~7간 개최된 WTO 제9차 각료회의에서 예상외로 농업분야 쟁점이 협상 타결의 관건으로 부상했다. 농산물 수출경쟁에 대해 잠정 합의에 동의한 아르헨티나가 입장을 바꿔 수출보조금에 대한 법적 구속력을 요구하였다. 인도도 식량안보용 공공비축에 적용될 평화조항이 그 적용에 제한이 없어야 한다면서 기존 잠정합의를 번복하였다. 특히 인도는 무역원활화 논의에서 합의도출의 전제로 공공비축 보조에 대한 자국입장 관철을 내걸었다. 이에 마지막 순간 아제베도 총장과 인도네시아의 중재안에 미국과 인도가 타협을 함으로써 극적으로 발리 패키지가 도출되었다.

농업분야 발리 패키지는 TRQ 관리 개선, 개도국 식량안보목적 공공비축보조의 허용화, 농산물 수출경쟁 등 3개 의제로 되어 있다. 농업 TRQ 관리개선은 G20이 제안한 안에 기초하면서 농업 세부원칙 수정안과 사실상 차이가 없기 때문에 발리 각료회의에서 큰 어려움 없이 성과물의 하나가 될 것으로 기대되었다. 그러나 TRQ 관리중 개도국에 허용되는 우대조치를 두고 미국 등 선진국과 중국 등 개도국이 대립하였다. 개도국우대의 핵심은 TRQ 관리방식의 변경을 요구받을 경우 선진국과 달리 개도국은 기존 방식을 계속 유지하거나 또는 제시된 선착순 또는 비조건적 허가방식 외 다른 방식을 선택할 수 있도록 되어 있다. 이를 두고 TRQ 관리는 모든 국가에 동일하게 적용되어야 한다는 측면에서 개도국 우대조치에 반대하는 선진국과 개도국우대가 필요하다는 중국 등 개도

국 간의 입장이 대립하였다.

발리 각료회의에서는 미국이 수정제안을 통해 중국과의 타협에 성공함으로써 합의안이 도출되었고 각료회의에서는 이를 승인하는 정도였다. 타협안의 주요 내용은 2019년 12차 WTO 각료회의 시까지(6년간) 기존에 G20이 제안한 TRQ 관리방안을 그대로 적용하되 미소진 메커니즘 및 개도국 우대규정은 12차 각료회의에서 연장 또는 수정 여부를 결정하고, 만일 이에 대한 합의가 이루어지지 않을 경우 부속서 B에 등재된 국가를 제외하고 원래 조항이 적용되는 것으로 되어있다. 이때 부속서 B (등재국 34)에는 이 미소진 메커니즘 적용 여부에 대한 선택권이 부여된다. 결국 선진국에도 미소진 메커니즘에서 제시된 선착순방식을 적용하지 않아도 되는 가능성을 열어준 것이다.

개도국의 식량안보를 위한 공공비축보조의 허용화는 항구적 해결방안이 마련될 때 까지 평화조항을 적용할 수 있도록 되었다, 단, 수매된 물량의 방출은 다른 회원국의 식량안보를 저해하지 않아야 하며 여전히 WTO의 일반 보조금 및 상계관세 규정의 적용을 받는 것으로 되었다.

농산물 수출경쟁은 당초 G20가 2013년까지 수출보조감축을 내용으로 하는 조기수확을 제안한 데서 출발하였으나, 미국과 EU가 수출경쟁만을 대상으로 조기수확 하는데 강력히 반발하여 홍콩 각료선언의 중요성을 재확인하고 수출보조 감축추세를 유지하기 위해 노력한다는 구속력 없는 선언적 내용으로 합의되었다.

발리 패키지는 UR 농업협정문상 허용대상보조인 정부의 일반서비스에 '농촌개발과 빈곤퇴치 목적의 토지개혁 및 농촌생계보장(Land Reform and Rural Livelihood Security)'과 관련된 6개 정책(① 농지개혁, ② 토양보전 및 자원관리, ③ 가뭄관리 및 홍수통제, ④ 농촌고용정책, ⑤ 소유권발행, ⑥ 농민정착정책)을 추가하였다. 이에 따라 기존 일반 서비스 보조로 분류가 불분명했던 홍수통제나 가뭄관리, 토양보전 등의 보조가 앞으로는 명백한 허용대상보조로 인정받을 수 있게 되었다.

정부 일반서비스 항목 추가 논의는 지난 2006년 아프리카 그룹이 처음 제기하여 2008년 농업 모델리티 4차 수정안에 포함되었다. 이후 발리 각료회의를 계기로 비교적 논란이 적은 농업분야의 대표 의제로 발리 패키지에 포함되었다. 미국과 EU 등 선진국도 홍수통제나 가뭄관리 등은 정부의 중요한 일반 서비스

로 선진국에도 해당되는 중요 사업임을 인정하였다. 결국 6개 항목의 추가는 회원국 사이에서 특별한 이견 없이 쉽게 발리 패키지로 합의되었다.

면화보조금 감축문제는 당초 미국의 반대로 발리 패키지에 포함시키는 것조차 어려웠다. 미국은 면화가 DDA 농업협상 전체 틀 안에서 다루어져야 하고, 다른 의제와 균형을 맞추기 위하여 DDA 협상이 타결될 때까지 기다려야 한다는 주장을 하였다. 그러나 결국 아제베도 사무총장의 중재와 최빈개도국의 양보로 농산물 수출경쟁과 유사하게 홍콩 각료선언의 중요성을 재확인하고 농업위원회 산하에 면화위원회를 설치하고 여기서 연간 두 차례 면화무역에 대한 이슈를 논의하고, 면화산업 개발 및 교역 관련 동향을 정기적으로 보고하는 선에서 타협이 이루어졌다.

발리 각료회의는 지난 12년간 합의도출에 실패해 오던 DDA협상을 정상궤도에 올려놓는 한편 다자통상체제의 신뢰를 회복하는 계기가 된 것으로 평가된다. 물론 향후 이 결과가 DDA 협상 전체 타결로 이어질 지는 여전히 미지수이지만 국제통상규범의 중심이 여전히 WTO가 되어야 한다는 인식을 상호 재확인하는 계기가 된 것은 분명하다. 한편 합의안 자체는 주요 국가의 이익이 적절히 균형을 이룬 것으로 평가된다.

24.2. 무역원활화 WTO 편입지연과 DDA협상의 교착

2014년 DDA 협상은 발리 패키지 도출에 따라 i) 무역원활화 합의의 이행을 위한 후속협상과 함께, ii) 발리 패키지 이행을 위한 기술적 협상, 그리고 iii) 발리 이후 DDA 협상에 대한 추진계획이라고 할 포스트 발리 DDA 작업계획 협상 등 세 방향에서 전개되었다.

무역원활화 합의의 이행을 위한 후속협상은 발리에서 합의한 무역원활화 합의 내용을 법률·조문화하여 WTO 협정문에 정식으로 편입시켜 무역원활화 협정의 2015년 7월 발효를 준비하는 협상이다. 발리 패키지이행을 위한 기술적 협상은 발리 각료회의에서 합의한 무역원활화 이외의 의제들, 예를 들면 최빈개도국 관심사인 무관세·무쿼터(Duty Free, Quota Free)나 면화 문제, 그리고 인도의 관심사인 식량안보용 공공비축보조 등에 대한 후속작업 성격의 협상이다. 이러한 의제들은 이미 발리 각료회의에서 향후 구체적인 후속조치를 만들기로 합의된 것들이다. 마지막으로 포스트 발리 작업계획 협상은 DDA 협상의 잔여 쟁

점을 중심으로 향후 DDA 협상을 어떻게 추진해 나갈지에 대한 계획을 마련하는 것으로, DDA 협상의 일정표라고 볼 수 있다.

그러나 실제 2014년 DDA 협상은 예상과 달리 인도가 무역원활화 합의의 WTO 편입을 전략적으로 반대하는 바람에 2014년 11월초까지 별다른 진전을 보지 못했다. 인도는 무역원활화 자체를 반대하지는 않지만 인도를 포함하여 일부 개도국들의 관심사항인 식량안보용 공공비축에 대한 논의에 별다른 진전이 없는 상황을 강하게 비판하였다. 인도는 개도국들이 관심을 보이는 발리 패키지 다른 의제들에 대한 논의에 진전이 없는 가운데 유독 무역원활화 협정문의 WTO 편입만 추진한다면 이는 선진국과 개도국 간 균형된 협상 결과가 아님을 지적하면서 무역원활화 협정의 WTO 편입에 반대하였다. 결국 무역원활화 협정의 WTO 편입은 인도 등 몇몇 개도국들의 반대로 WTO 회원국의 합의를 이루지 못하고 당초 편입 시한인 2014년 7월 말을 넘겨 포스트 발리 DDA 협상 전체의 교착상태로 이어졌다.

2014년 9월 이후 재개된 DDA 협상에서 이러한 교착상태를 타개하기 위한 다양한 논의가 시도되었으나 당사자인 미국과 인도의 힘겨루기가 계속되어 실질적 진전은 이루어지지 않았다. 그러다가 무역원활화 협정에 대한 복수국간 이행문제가 본격 논의되면서 인도의 입장이 다소 변했고, 인도 모디 총리의 미국 방문을 계기로 미국과 인도가 타협점을 모색하였다. 이후 식량안보용 공공비축에 대한 미국과 인도의 합의가 극적으로 도출되었고, 이에 따라 무역원활화 협정은 특별 일반이사회(11월 26~28일)를 통해 가까스로 WTO 협정에 정식 편입되었다. 이에 따라 포스트 발리 DDA 협상은 그 진전을 가로막던 장애물이 없어짐으로써 2015년부터 DDA 협상의 일정표를 마련하는 작업계획(work program) 협상도 가속화될 것으로 전망되었다.

2.4.3. 나이로비 패키지 도출 (2015년)

2014년 11월 일반이사회(General Council)의 결정에 따라 2015년 7월까지 향후 DDA협상을 어떻게 추진해나갈 것인지에 대한 작업계획(소위 DDA work program)을 마련하기로 되어 있었다. 이에 따라 WTO 회원국들은 2015년 초부터 제네바에서 집중적으로 논의해 왔다.

그러나 여전히 농업과 NAMA의 핵심 의제에서 선진국과 개도국간 첨예한 의

견대립으로 DDA 작업계획 도출은 실패하였다. 특히 향후 DDA협상의 출발점으로 지금까지의 협상결과를 반영한 세부원칙 의장수정안에 기초해야 한다는 개도국들의 주장과 의장수정안은 합의된 안이 아니며, 또한 DDA 출범 이후의 세계무역환경의 변화를 적절히 반영할 수 있는 새로운 접근방법이 필요하다는 선진국의 주장이 팽팽히 맞서 타협점을 찾지 못했다.

이후 협상은 12월로 예정된 나이로비 각료회의를 의식하여 이견 대립이 심한 DDA 작업계획 논의보다는 비교적 이견이 적은 이슈를 중심으로 각료회의의 성과물을 논의하기 시작하였다. 특히 아프리카 대륙에서 처음 열리는 각료회의라는 점과 2016년은 미국의 대선으로 DDA의 실질적 진전이 어려울 것이라는 점을 감안하여 나이로비 각료회의에서 최소한의 성과도출이 필요하다는 데 회원국들의 공감대가 형성되었다.

이에 따라 2015년 하반기 DDA협상은 위에서 언급된 이슈를 중심으로 나이로비 각료회의 성과도출에 집중되었다. 이로써 나이로비 각료회의는 발리 각료회의와 마찬가지로 농업 분야 시장접근(관세감축과 TRQ)과 국내농업보조감축, 그리고 NAMA 관세감축 등과 같은 핵심 쟁점은 논의에서 제외되었으며, 상대적으로 이견이 적은 이슈를 중심으로 소규모 패키지를 만드는 방향으로 전개되었다.¹⁴

이에 아제베도 WTO 사무총장은 나이로비 각료회의에서 회원국들이 합의할 각료선언문의 틀을 확정짓고, 제네바에서 대사급회의를 중심으로 회원국의 입장을 조율하기 시작하였다. 아제베도 사무총장은 나이로비 각료선언문을 i) WTO 20년의 평가(2015년이 WTO 출범 20주년이 되는 해임을 감안하여 지난 20년간의 WTO 성과를 평가), ii) 나이로비 각료회의 성과, iii) 나이로비 각료회의 이후 DDA 전개방향 등 세 파트 구성으로 확정짓고, 각 파트별로 퍼실레이터(facilitator)를 선정하여 협상을 독려했다. 농업부문은 두 번째 파트인 성과부분에 포함되면서 농산물 수출경쟁, SSM, 식량안보용 공공비축 등을 중심으로 논의가 진행되었다.

14 한편 미국은 이때부터 나이로비 성과물에 대한 입장 표명과 함께 나이로비 각료회의 이후 DDA협상 지속에 대해 부정적 입장을 표명하였으며, 이에 개도국들이 강력하게 반발하였다. 미국은 현재와 같은 방식으로 협상을 계속하는 한 핵심 쟁점에 대해 합의를 도출하는 것은 사실상 불가능하며, 따라서 현재와 같은 형식적인 협상을 계속하기보다 이번 나이로비 각료회의에서 DDA 종료를 선언하고 새로운 아이디어로 협상을 추구해야 한다고 주장하였으며, 이에 일본 등 선진국들이 동조하였다.

농산물 수출경쟁은 다시 i) 수출보조, ii) 수출신용, iii) 수출국영무역, iv) 식량원조 등 4개 세부 쟁점으로 다시 구분된다. 수출보조에서의 쟁점은 지난 2005년 홍콩 각료회의에서 합의한 수출보조 철폐시한을 대신해서 새로운 철폐시한을 도출하는 것이었다. 지난 발리 각료선언에서는 법적 구속력이 없이 수출보조금 철폐의 필요성을 재확인하는 선에서 합의가 이루어진 바 있었다.

나이로비 각료회의에서 미국은 수출보조 즉시 철폐를 주장하였으나, 스위스와 노르웨이 등이 즉시 철폐는 어려우며 일정한 유예기간이 필요하다는 입장이었다. EU와 브라질은 수출보조 철폐시한으로 선진국 2018년, 개도국 2021년을 제시하면서 수출보조 이외 이와 동일한 시장왜곡효과를 가지고 있는 수출신용과 수출국영무역도 규제해야 한다고 주장하였다. 이에 따라 당초 수출보조 철폐기간 중심으로 진행되던 논의가 수출신용 및 수출국영무역, 식량원조 등 농산물 수출경쟁 분야 전체 쟁점으로 확대되었다.

나이로비에서 최종 합의는 미국 주장을 기초로 선진국은 수출보조를 즉시 철폐하되, 일부 선진국의 어려움을 반영하여 가공농산물 및 유제품, 돼지고기 등에 한해 일정 요건¹⁵하에 2020년까지 예외를 인정하는 것으로 되어 있다. 개도국은 2018년까지 완전 철폐하고 이행기간 중 규율을 강화하는 것으로 되어 있다.

농산물 수출신용에서 쟁점은 수출보조와 동일한 효과를 갖는 수출신용의 최대 상환기간(maximum repayment term) 및 자생기간(self-financing)¹⁶을 얼마만큼 인정할 것인지였다. 나이로비 각료회의에서는 수출신용의 최대 상환기간으로 18개월을 설정하되, 선진국은 2017년 말부터, 개도국은 2020년 말부터 적용하는 것으로 되어 있다.

농산물 수출 국영무역에 대한 논의는 수출 독점력을 이용하여 수출보조효과를 갖는 국영기업을 규제하기 위한 것이었다. 그러나 수출 국영무역기업을 가지고 있는 호주나 캐나다, 최근 중국도 자국 내 국영기업 활동의 위축을 우려하여 이에 대한 강한 규제에 반대해왔다. 결국 '농산물 수출국영기업의 수출독점력

15 일정 요건이란 다음의 4가지 조건을 의미한다. i) 2016년 1월 1일부로 최빈개도국(LDC) 도착 상품에 대한 수출보조를 철폐할 것, ii) 나이로비 각료결정 채택되기 이전 3개년 중 최소한 한 번은 해당 품목의 수출보조를 WTO 농업위원회에 통보한 적이 있을 것, iii) 수출보조물량이 2003~05년 평균 수준을 초과하지 않아야 할 것, iv) 신규 품목이나 신규 시장에 대한 수출보조를 지급하지 않을 것 등이다.

16 자생기간(self financing)이란 수출신용제도나 정책의 운용에 필요한 자금을 자체적으로 충당하지 못한 채 해당 정책(제도)을 운영할 수 있는 기간을 의미하는 것으로, 이 기간이 길면 길수록 무역왜곡효과가 커진다고 볼 수 있다.

이 무역왜곡효과를 최소화하고 여타 회원국의 수출을 대체하거나 저해하지 않도록 최선을 다 한다는 법적 구속력이 없는 선언적 수준에서 합의문이 만들어졌다. 농산물 식량원조는 식량원조가 자칫 우회수출 보조화되는 경우를 방지하기 위한 논의로, 쟁점 중의 하나인 현금화는 미국의 입장을 반영하여 현금화 자체를 금지하지 않는 대신, 현금화가 요구되는 상황에서만 이를 사용하되 사전적으로 현금화 영향을 고려하는 선에서 합의문이 만들어졌다.

개도국 특별긴급관세(SSM)는 G33이 각료결정에 포함시키고자 노력했으나 결국 향후 지속적으로 논의를 계속한다는 내용에 그쳤다. G33은 무역구제조치로서 수출경쟁과 균형을 맞추기 위하여 각료선언에 SSM의 도입이 불가피하다고 주장했으나, 선진국과 수출개도국은 이번 각료선언에서는 농산물 수출경쟁 분야만을 논의하기로 합의했기 때문에 시장접근분야 요소인 SSM을 각료선언에 포함시키는 것은 불가하다는 입장을 고수하였다. 이에 따라 향후 농업위원회의 특별세션에서 SSM에 관한 협상을 계속한다는 선에서 합의문이 만들어졌다.

식량안보용 공공비축보조의 허용화는 미국과 인도의 합의로 발리 각료회의 및 2014년 11월 일반 이사회에서 항구적 해법을 마련하기로 합의된 바 있다.(단 항구적 해법이 마련되기 전까지는 평화조항에 의하여 WTO에 제소하지 않기로 함). 이에 인도는 식량안보용 공공비축보조의 항구적 해법 마련을 요구했으나, 지금까지의 논의 추이를 감안할 때 각료회의에서 이를 도출하기는 불가능하다는 점을 인정하고, SSM과 마찬가지로 항구적인 해법마련을 위해 노력함과 동시에 향후 특별세션에서 논의하되 기존 농업협상과 구분되도록 신속히 진행한다는 선에서 타협하였다.

면화 문제는 당초 최빈개도국(LDC) 이슈 중 하나로 거론되었으나, 각료회의 과정에서 농업부문에 포함되어 국내보조를 제외한 무관세 무쿼터 및 수출보조 철폐가 합의되었다. 면화 문제는 그동안 미국이 면화의 국내보조 감축을 어려워해 진전이 없었으나, 이번 각료회의에서 미국이 반대하는 면화의 국내보조감축 문제를 논의에서 제외하기로 하자 회원국 간 특별한 이견 없이 비교적 수월하게 합의문이 만들어졌다. 이로써 면화 문제는 나이로비 각료회의를 통하여 국내보조 문제만 제외하고 모두 해결되게 되었다.

한편 각료회의에서 향후 협상의 특성을 규정하는 '나이로비 각료회의 이후 DDA 지속여부'에 관한 내용은 제네바에서부터 첨예하게 대립해온 핵심쟁점이었다. 각료회의에서도 선진국과 개도국은 당초 입장을 고수했으며, 이 문제 때

문에 전체 나이로비 패키지마저 무산될 위기에 봉착하자 마지막 단계에서 타협안 도출을 위한 문안 절충보다 각자의 입장을 병렬적으로 명시하는 임시봉합의 형태로 합의문이 만들어졌다. 즉, DDA 지속여부를 제외한 나머지 모든 쟁점이 타결 및 정리된 상황에서 DDA 지속여부 문제 때문에 각료회의 자체를 결렬시킬 수는 없었으며, 그렇다고 어느 일방의 양보를 얻어내기도 불가능한 상황이었기 때문에 결국 각자의 상반된 입장을 열거하는 형태로 DDA 지속여부에 대한 논의를 마무리함으로써 임시봉합 성격의 선언문이 만들어졌다고 볼 수 있다. 이에 따라 향후 DDA의 지속여부와 함께 설령 DDA협상이 재개된다고 해도 여전히 그 접근방법과 신규 협상의제를 놓고 선진국과 개도국의 대립이 계속될 것으로 예상되었다.

<표 11-4> 나이로비 각료선언의 농업분야 주요 내용

조문	주요 내용
총칙 (1~5)	(일반원칙) 각국 양허수준 및 기존합의 준수 (이행점검) 매 3년마다 농업위원회에서 점검
수출보조 (6~12)	(철폐) 선진국은 즉시, 개도국은 '18년 말까지 모든 수출보조 철폐 (개도국 수출물류비) 개도국은 '23년 말까지 수출물류비 지급 가능 (면화) 면화 수출보조 조기 철폐(선진국 즉시, 개도국 '17년 초까지)
수출신용 (13~17)	(정의) 자국 농산물 수입 외국 기업에 대해 대출 및 신용 보증 (규율) △선진국은 '18년, 개도국은 '21년부터 상환기간 최장 18개월 이상 금지, △장기 운영비와 손실을 충당 가능하게 적정이자 부과
수출국영 무역기업 (18~21)	(정의) GATT 상 국영무역기업의 정의에 해당하며 농산물 수출에 관여하는 기업 (규율) 국영무역기업의 수출독점력이 무역왜곡을 일으키지 않도록 노력하고, 타국의 수출을 대체하거나 저해하지 않도록 노력
해외 식량원조 (22~32)	(기본원칙) △명백한 수요가 있는 지역에 무상 및 현금원조 방식으로 지원하도록 노력, △ 수혜국 및 제3국에 미치는 영향을 고려 (현금화 규율) △ 현금화가 요구되는 상황에만 사용하도록 노력하고, △ 사전적으로 시장 영향을 분석하여야 함
투명성 (부속서 A)	각국 수출보조, 수출신용, 수출국영무역, 해외식량원조 관련 정보의 연례적 통보

한편 나이로비 각료회의는 농산물 수출경쟁부문에서 일정한 성과를 도출하였으나, 보다 근본적으로 이번 나이로비 각료회의를 결렬시키기에는 회원국들의 부담이 상당했기 때문에 내용보다 결렬의 위기를 피하기 위한 최소한의 임시방편 성격의 성과도출로 평가된다. 나이로비 각료회의는 개최 이전부터 아프리카 대륙에서 열리는 최초의 WTO 각료회의인 만큼 최빈개도국을 포함한 개도국의 관심사항에 대해 최소한의 성과 도출이 불가피하다는 점이 강조되었다. 따라서 근본적으로 각료회의를 결렬시키기에는 어려운 협상구조였다. 특히 2016년은 미국의 대선으로 DDA의 실질적 진전이 어렵다는 점이 부각되었고, 이에 따라 DDA 추동력을 유지하기 위해 이번 각료회의에서 최소한의 성과 도출이 필요했는데, 대부분의 회원국이 이 점에 공감하고 있었다.

따라서 나이로비 각료회의는 농산물 수출경쟁에서의 일정 성과에도 불구하고 발리 각료회의와 마찬가지로 주요 핵심의제는 남겨두고 일단 결렬은 피하지는 의도로 비교적 타협이 용이한 과제를 중심으로 합의를 도출한 것이며, 그마저도 핵심쟁점인 DDA 지속여부는 서로 상이한 의미의 문안을 나열함으로써 결렬을 피하기 위한 임시방편 성격의 성과 도출이라고 평가할 수 있다.

2.5. 새로운 DDA 2.0

나이로비 각료회의에서 최대 핵심 쟁점이었던 DDA협상의 지속 여부는 결정되지 않았다. 그러나 미국 등 선진국들이 기존 방식의 DDA협상을 강력히 거부하고 있기 때문에 기존의 DDA(DDA 1.0)는 더 이상 지속되기 어렵고 당장은 어렵다고 해도 결국 중장기적으로는 새로운 성격의 DDA(DDA 2.0)가 시작될 것으로 전망된다.

포스트 나이로비 DDA협상 전망에 영향을 주는 요인은 DDA에 대한 선진국과 개도국의 시각 차이가 얼마나 좁혀질 수 있는가에 대한 것인데 그 바탕에는 i) 2008년 12월에 마지막으로 제시된 농업과 NAMA 세부원칙 수정안을 어떻게 취급할 것인지, ii) 소위 신무역이슈를 DDA의제로 포함시킬 것인지의 여부, 그리고 iii) 협상방식과 iv) 신흥개도국의 적절한 기여 등에 대한 선진국과 개도국의 타협 여부가 핵심이 된다.

먼저 상품분야 세부원칙에 있어서 선진국들은 DDA 출범 이후 국제 무역 및 통상 환경이 구조적으로 달라져 이를 반영한 새로운 DDA가 되어야 한다는 입

장인데 그 의미는 현재와 같은 세부원칙 수정안을 그대로 받아들일 수 없다는 인식이 내재되어 있다. 이에 대해 개도국은 선진국이 주장하는 새로운 글로벌 통상환경의 변화를 감안해야 하지만 그럼에도 협상 출발은 기존 모델리티 수정안에 기초해야 한다는 입장이다. 개도국이 현재의 세부원칙 수정안을 고집하는 이유는 그것이 DDA 정신에 입각하여 개도국 개발 측면을 중시, 다양한 형태의 개도국 특별대우의 내용을 포함하고 있기 때문으로 만일 새로운 시각에 입각할 경우 기존에 확보한 개도국 우대가 훼손될 것을 우려하고 있다.

신무역 이슈의 포함 여부도 쟁점이다. 선진국은 신무역이슈, 예를 들면 전자상거래나 경쟁, 투자, 중소기업 등과 같은 이슈를 DDA에서 새롭게 다룰 것을 요구하고 있다. 개도국들은 자칫 이러한 의제의 추가가 기존 개도국관심 이슈의 중요성을 낮추고 특히 개도국우대에 부정적 영향을 줄지도 모른다는 우려를 하고 있다. 아울러 이러한 의제 자체에 대한 지식이 부족해 선진국들의 요구를 맞추어 주는 것은 아닌지 하는 의구심이 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 일부 전자상거래와 같은 이슈에는 개도국도 관심을 보이고 있다.

협상 방식도 해결해야 될 쟁점이다. 미국을 중심으로 EU, 일본 등 선진국들이 복수국간 협상방식이 유일한 대안임을 지속적으로 주장하고 있는 반면, 개도국들은 이러한 이슈가 선진국들에 유리한 이슈만을 중심으로 진행될 수 있음을 우려하고 있다. 이럴 경우 당연히 개도국이 관심을 가지는 문제의 해결이 지연될 수 있다.

마지막으로 신흥개도국들의 적절한 기여이다. 미국은 DDA 출범 이후 중국 등 신흥개도국들의 성장이 두드러지고, 이에 따라 그들의 발전 정도에 맞는 협상에의 기여(의무 분담)가 필요함을 강조하고 특히 중국을 지목하고 있다. 반면 중국은 이미 WTO 가입 당시 일반 개도국 보다 큰 폭의 의무를 이행하고 있어 더 이상 의무분담은 무리라는 입장이다. 이러한 움직임은 간접적으로 우리나라의 개도국 지위 유지와도 연계되어 있다.

이에 따라 2016년 DDA협상은 당분간 주요 이슈를 형식적으로 점검하는 과정을 거치면서 큰 진전을 기대하기는 어려울 것이다. 2016년은 미국의 대선 등으로 성과를 기대하기 어렵고 기존과 같이 DDA 기존 핵심 이슈를 놓고 선진국과 개도국 간 논쟁이 계속될 것으로 보인다. 이러한 가운데 선진국이 요구하는 신무역이슈는 어떠한 방식으로든 논의하게 될 것으로 전망된다.

2017년은 제11차 WTO 각료회의를 의식하여 역시 조기수확이 가능한 의제를 중심으로 논의가 전개될 전망이다. 특히 미국의 차기 행정부가 들어선 이후 2017년 하반기부터 본격적인 패키지 논의가 시작될 것으로 보인다. 그러나 미국이 국내적으로 준비가 미진할 경우 각료회의에서의 가시적 진전을 기대하기는 어렵고 오히려 각료회의가 기존 DDA의 종료 또는 DDA 2.0의 시작을 알리는 계기가 될 수도 있다.

한편 향후 협상은 현행 서비스분야 복수국간협상(TISA)이나 환경상품협정(EGA)과 같이 세계 시장에서 일정한 교역비율 이상(예: 90%)의 국가들이 참여하여 합의를 도출한 후 이를 다자화하는 협상방식이 도입될 수도 있다. 이 경우 NAMA에서는 보다 다양한 형태의 분야별 무세화협상이 다시 나타날 수 있다.

3. 주요 쟁점별 협상 대응

2000년부터 시작하여 16년을 끌어 온 농업협상이 여전히 세부원칙의 도출에 합의를 이루지 못하는데 다양한 이유가 있을 것이다. 가장 큰 이유는 DDA 협상을 주도하고 있는 핵심 국가들의 타결의지 부족을 들 수 있다. 그러나 농업협상의 논의 자체가 기술적으로 매우 복잡해 설령 농업협상 전문가라고 해도 그 동안의 과정을 계속해서 보지 않았다면 이해하기 어렵다는 기술적 어려움도 원인의 하나이다.

특히 같은 쟁점이라도 시기별로 사라졌다가 다시 나타나 변형이 되어 의견이 모아지는 상황이 거듭되어 왔기 때문에 DDA 농업협상에 대한 대응을 시대별로 보기 보다는 핵심 쟁점별로 접근하는 것이 이해하기 쉬운 것으로 판단하여 여기서는 그 동안 농업협상의 주요 쟁점을 중심으로 각국의 입장과 우리나라의 협상대응을 서술한다.

3.1. 국내보조분야

국내보조분야의 주요 쟁점은 이번 DDA협상에서 새롭게 도입된 무역왜곡보조 총액(OTDS)과 감축대상보조(AMS)의 품목별 상한, 신규 블루박스의 도입 및 상한 설정 등으로 구분해 볼 수 있다.

3.1.1. 무역왜곡보조총액(OTDS)

DDA 농업협상은 국내보조분야에서 UR 농업협상 보다 개혁적이다. UR 농업협상에서는 감축대상보조만을 감축하되 그것도 총액기준 감축이어서 품목별 감축대상보조는 늘어날 여지가 있었다. 그러나 DDA 농업협상에서는 감축대상보조총액을 감축하는 이외 품목별로도 지급할 수 있는 감축대상보조의 상한을 설정하였다. 아울러 블루박스보조에도 상한을 설정하여 생산제한조치만 있으면 제한 없이 지급할 수 있는 여지를 없앴으며, 최소허용보조도 상한을 낮추어 그만큼 감축대상보조를 사용할 수 있는 환경이 대폭 축소되었다. 게다가 세 가지 보조를 합한 총액을 무역왜곡보조라고 명명하면서 이마저 감축하는 방향에서 협상이 진행되었다.

무역왜곡보조 총액은 2003년 3월 세부원칙 초안이 제시될 때 까지만 해도 구체적인 규율로 나타나지 않았다. 하빈슨 초안에서는 감축대상보조총액과 품목별 감축, 블루박스 감축, 최소허용보조 상한 인하 등을 규정하고 있을 뿐 이들 보조의 합을 감축하는 내용은 없었다.

무역왜곡보조의 개념이 처음 들어 온 것은 세부원칙 도출에 실패한 이후 미국과 EU가 공동으로 제안한 초안에서였다. 미국-EU 공동제안은 감축대상보조와 블루박스보조, 최소허용보조의 합이 2004년 수준 보다 상당히 낮아야 한다는 점을 명시함으로써 무역왜곡보조 논의를 활성화시켰다. 이후 가스티요 초안에서는 무역왜곡보조 총액을 2000년 수준 보다 현저히 감축시켜야 한다는 내용이 있었으며, 이것이 칸쿤 각료초안인 테르베즈 초안으로 이어져 여기에서는 2000년을 기준으로 무역왜곡보조총액을 감축하자고 제안이 포함되어 있었다. 이후 농업협상에서 무역왜곡보조총액 감축이 본격적으로 논의되었다.

2004년 8월의 기본골격에서는 무역왜곡보조총액 감축을 절대액 규모 또는 생산액 대비 상대규모를 기준으로 구간을 설정하여 보조수준이 높을수록 더 큰 폭으로 감축하되 이행 첫해에 20%를 감축하기로 합의되었다. 2005년 12월 홍콩 각료회의에 앞서 미국, EU, G20 등이 제시한 제안에는 구간과 감축률이 구체화되었다. 구간경계는 모두 100억 달러와 600억 달러로 동일했지만 최상위구간 감축률은 상이하였다. 이로써 무역왜곡보조총액의 구간 경계는 100억 달러와 600억 달러로 모두 3개 구간이 사실상 확정되었다.

이어 2006년 6월 발표된 팔코너 농업협상그룹의장의 세부원칙안(TN/AG/W/3)에서는 최상위구간 감축률로 [70-80]%, 제2구간 [53-75]%, 제3구간 [31-70]%가 제시되었다. 개도국의 경우 선진국 감축률의 [2/3] 또는 []%식으로 확정되지 않은 표현으로 되어 있었다. 이후 2007년 7월 발표된 농업분야 세부원칙 초안(TN/AG/W/4)에서는 구간별로 2개의 감축률이 제시되었다. 그리고 제2구간에 속하는 일본의 입장을 고려하여 무역왜곡보조총액이 농업총생산액의 40% 이상일 경우 최상위구간에 적용될 감축률과 2구간 감축률의 차이의 50%만큼을 추가 감축하는 내용이 추가되었다. 개도국의 경우 선진국 감축률의 2/3가 적용되며, 감축대상보조가 없는 개도국은 무역왜곡보조총액 감축의무를 면제하는 내용이 포함되었다.

<표 11-5> 무역왜곡보조총액 감축논의 과정

분야	주요 내용
미-EU 공동제안 (2003. 7)	- 감축대상보조, 블루박스, 최소허용보조의 합이 2004년 수준보다 낮아야
카스티요 초안 (2003. 8)	- 감축대상보조, 블루박스, 최소허용보조의 합이 2000년 수준보다 낮아야
칸쿤 각료초안 (2003. 9)	- 무역을 왜곡하는 보조(감축대상보조, 블루박스, 최소허용보조의합)를 2000년 기준으로 []% 감축하되, 첫째 []% 감축
세부원칙 기본골격 (2004. 8)	- 무역왜곡보조 총액 감축 . 구간별 감축 (구간은 미결정) . 보조가 클수록 큰 폭으로 감축 (감축률 미정) . 이행 첫째 20% 감축
주요국 제안 (2005. 10)	- 구간 확정 . 1구간(600억 달러 초과), 2구간(100억~600억 달러), 3구간(100억 달러 미만) - 감축률: 미국- 75%/53%/31%, EU- 70%/60%/50% . G20- 80%/75%/70%
세부원칙 초안 (2007. 7)	- 감축률: [75][85]%/[66][73]%/[50][60]% - 개도국은 선진국의 2/3 - 감축대상보조 없는 개도국은 감축의무 면제
세부원칙 4차 수정안 (2008. 12)	- 단일 감축률: 80%/70%/55% (개도국은 36.7%) - 이행기간: 선진국 5년, 개도국 8년 - 개도국 감축기준 OTDS 추가 설정

자료: 저자 정리

이후 내용이 부분적으로 수정되면서 2008년 12월 세부원칙 4차 수정안(TN/AG/W/4/Rev.4)에서는 그 동안 고민해 오던 감축률을 단일 수치로 확정지었다. 이에 따라 1구간 감축률로 80%, 2구간 감축률로 70%, 3구간 감축률로 55%가 제시되었으며, 개도국은 3구간 감축률의 2/3가 적용되는 내용이었다.

3.1.2. 감축대상보조(AMS)

감축대상보조인 AMS는 시장가격지지 등 무역왜곡이 심해 지난 UR 때부터 지급할 수 있는 총액을 설정해 감축해 왔다. DDA 농업협상에서는 AMS의 실질적 감축이 이루어지지 않았다는 비판에 따라 총액 감축은 물론 품목별 AMS도 규제하기로 하였다. 이에 무역왜곡보조총액 감축처럼 AMS도 많이 지급할수록 감축 폭이 커지는 구간감축을 적용하기로 하였다.

2003년 하빈슨 초안은 UR과 마찬가지로 단순 평균 선진국 60%, 개도국 40%를 감축하되 품목별 AMS 상한으로 1999~2001년 평균 지급액을 제시하고 있다. 따라서 이때까지는 구간별 감축논의는 나타나지 않았다. 이후 칸쿤 각료회의를 거쳐 2004년 8월 타결된 기본골격에 구간별 감축방식이 도입되어 보조수준이 큰 국가가 더 많이 감축하도록 되었다. 다만 기본골격에는 구체적인 감축률과 구간은 제시되지 않았다.

AMS 감축이 보다 구체화된 것은 2005년 홍콩 각료회의를 앞두고 주요국이 제시한 제안에서부터였다. 이후 2006년 6월 세부원칙 초안에서 구간이 확정되었고, 다양한 감축률이 제시되어 2008년 12월의 4차 수정안에 이르고 있다. 2006년 6월 초안(TN/AG/W/3)은 구간경계를 150억 달러와 400억 달러로 설정하고, 지금까지 회원국이 제시한 감축률을 기초로 1구간은 70~83%, 2구간은 60~70%, 3구간 37~60%를 제시하였다.

이후 감축률이 조금씩 수정되어 2008년 2월 세부원칙 1차 수정안(TN/AG/W/4/Rev.1)에서 처음으로 구간별 감축률과 감축방식이 단일 수치로 제시되었다. 이후 4차 수정안에 이르기까지 감축률과 구간은 바뀌지 않은 채 AMS가 없는 개도국이나 최근 WTO에 가입한 국가, 식량순수입개도국 등을 감안한 조치들이 추가되었다.

한편 품목별 AMS 감축은 2006년 6월 초안에서 1995~2000년 또는 1999~2001년

평균 지급액으로 상한이 제시된 이래 계속된 논의를 통하여 2008년 2월 세부원칙 1차 수정안에서 구체화되었다. 이에 따라 1995~2000년 품목특정 AMS가 있었던 경우 그 기간 동안의 평균치가 상한으로 제시되었으며, 없었을 경우 최소 허용보조 수준이나 최근 2년간의 평균 보조가 상한으로 제시되었다.

<표 11-6> 감축대상보조(AMS) 감축논의 과정

분야	주요 내용
하빈슨 초안 (2003. 3)	- AMS 총액 감축: 선진국 60%, 개도국 40% 감축 - 품목별 AMS 상한: 1999~2001년 평균
세부원칙 기본골격 (2004. 8)	- 구간별 감축 . 보조가 클수록 큰 폭으로 감축 (감축률 미정) - 품목별 상한 설정
주요국 제안 (2005. 10)	- 감축률(1/2/3 구간 감축률) . 미국- 83%/60%/37%, EU- 70%/60%/50% . G20- 80%/70%/60%, G10- 70%/60%/40%
세부원칙 초안 (2006. 6)	- 구간 설정: 150억\$ 미만/150~400억 \$/400억 \$ 이상 - 감축률: 70~83% / 60~70% / 37~60% . 단 개도국은 선진국 감축률의 2/3 적용 - 품목특정 AMS 상한: [1995~2000] [1999~2001] 평균
세부원칙 초안 (2007. 7)	- 감축률: [70]% / [60]% / [45]% - AMS 비율이 높은 선진국은 추가 감축 . 개도국은 선진국 감축률의 2/3 적용 . RAMs, NFIDC 등 감축의무 면제 - 품목특정 AMS 상한 제시 . 1995~2000년 평균 (미국에게는 신축성 부여) . 신규 품목특정 AMS 제한
세부원칙 1차 수정안 (2008. 2)	- 감축률 . 1구간(EU): 70%, 이행기간 5년, 첫 날 25% 감축 . 2구간(미국, 일본): 60%, 이행기간 5년, 첫 날 25% 감축 . 3구간(기타 선진국): 45%, 이행기간 5년, 첫 날 1/6 감축 . 개도국: 30%, 이행기간 8년, 첫 날 1/9 감축 - 품목특정 AMS 상한 명확화 . 1995~2000년 동안 AMS 실적 유무에 따라 차등 설정
세부원칙 4차 수정안 (2008. 12)	- 1차 수정안에 큰 변경 없음

자료: 저자 정리

1차 수정안 이후 4차까지 제시된 수정안에서 AMS 감축의 기본방향은 그대로 유지되었으며, 미미한 조정만이 있었는데 곡물가격의 급등에 따라 이를 반영할 수 있다든지 AMS가 1억 달러 미만인 개도국의 경우 감축의무를 면제한다는 것 등이 그것이다.

3.1.3. 블루박스(BB: Blue Box)

블루박스도 감축대상보조이다. 다만 생산을 제한하는 정책이 결부되어 있어 다른 감축대상보조와 비교해 상대적으로 무역왜곡 정도가 덜하다. 이러한 이유로 UR 농업협상 당시 생산제한 조건하에 지급되는 보조를 별도로 블루박스로 하고 감축의무를 면제하되, 대신 관련 통계를 WTO 에 통보하도록 하였다. 당시 블루박스보조를 사용하고 있던 EU를 위한 조치였음은 분명하다.

DDA 농업협상에서 수출국들은 블루박스일지라도 생산이나 무역에 미치는 왜곡효과가 분명하고 또한 WTO 회원국 중 일부만이 이러한 정책을 사용하고 있어 철폐하지는 입장이었다. 반면 수입국들은 감축대상보조에서 허용대상보조로 이행하는 데 중간 성격의 조치로서 유용하기 때문에 존치하지는 입장이었다.

2003년 하빈슨 초안에서는 수출국의 입장을 주로 반영, 1999~2001년 평균을 기준으로 5년간 50% 감축 또는 AMS에 포함시켜 감축하도록 되어있다. 2003년 8월의 미국과 EU의 공동제안은 기존 블루박스의 생산제한 요건을 삭제함으로써 새로운 블루박스 보조 도입의 계기가 되었다.¹⁷ 공동제안에는 과거 실적과 관계없이 농업총생산액의 5%이내에서 블루박스를 사용할 수 있게 되어 있다. 2008년 8월 기본골격에서는 농정개혁의 수단으로서 블루박스의 역할을 인정하고 신규 블루박스보조의 요건을 규정하였으며,¹⁸ 구체적인 사항은 추후 논의하는 것으로 되어 있다.

2007년 7월의 세부원칙 초안(TN/AG/W/4)은 이행 첫 해부터 블루박스 상한을 적용하고 블루박스 총액이외 품목별 상한도 제시하고 있다. 이후 제시된 세부

17 이는 미국이 감축대상보조인 경기대응보조(CCP)를 블루박스에 포함시켜 자국의 농정운용의 신속성을 확보하려는 의도에서 비롯된 것이다. 그 때까지 경기대응보조는 감축대상보조로 분류, 최소허용보조 이내에서만 지급, 운용하고 있었다.

18 생산을 조건으로 하지 않는 직접지불로서 고정, 불변 면적과 단수에 기초하거나 고정, 불변 사육두수에 적용되는 직접 지불로서 기준연도 총생산액의 85% 이하에 대한 지불 등이 요건이다.

원칙 수정안에서는 품목특정 블루박스의 상한에 대하여 일부 조정이 있었고 마지막 4차 수정안에서는 기준기간 도안 블루박스와 AMS 지급실적이 없는 개도국을 위한 다양한 방안을 담고 있다.

<표 11-7> 블루박스(BB: Blue Box) 감축논의 과정

분야	주요 내용
하빈슨 초안 (2003. 3)	- 1999~2001년 기준 블루박스 평균 지급액을 5년간 50% (개도국은 10년간 33%) 감축하거나 AMS에 포함시켜 감축
세부원칙 기본골격 (2004. 8)	- 농정개혁 수단으로서 블루박스 역할 인정 - 생산제한이 없는 신규 블루박스 개념 도입 - 블루박스 지급상한 설정: 과거 일정기간 총생산액의 5%
세부원칙 초안 (2007. 7)	- 블루박스 총액 상한 . 1995~2000년 평균 농업총생산액의 2.5%(개도국 5%) - 품목특정 블루박스 상한 설정 . 기존 블루박스 실적이 있는 경우 1995~2000년 평균 . 기존 블루박스 실적이 있는 신규 블루박스: 현행 지급 수준의 [110] [120]% . 품목특정 AMS가 없는 경우 블루박스 총액 이내 등
세부원칙 1차 수정안 (2008. 2)	- 블루박스 총액 상한: 초안과 동일 - AMS를 블루박스 보조로 전환 가능 - 신규 블루박스에서 미국의 품목특정 블루박스 상한 제시
세부원칙 4차 수정안 (2008. 12)	- 블루박스 총한도 . 선진국: 1995~2000년 농업총생산액의 2.5% . 개도국: 1995~2000 또는 1995~2004 농업총생산액의 5% (짧은 AMS에서 BB로 전환시 전체 한도초과 가능) - 블루박스 품목별 상한 . 선진국: 1995~2000년 지급된 실적 평균 기준기간 BB 및 AMS실적이 없는 경우 블루박스 총액의 5% 이내에서, 품목별로는 전체 BB의 2.5%가 상한 . 개도국: 기준기간 BB 및 AMS 실적이 없는 경우 블루박스 총액의 30% 이내에서 품목별로 전체 BB의 10%상한 - 이행 첫 날부터 적용

자료: 저자 정리

3.1.4. 최소허용보조(DM: De-minimus)

최소허용보조도 감축대상보조이다. 다만 그 지급수준이 작기 때문에 예외로 허용을 해 준 보조이다. 기준은 농업총생산액의 5%(개도국은 10%)이다. 협상초기

수출국들은 선진국의 최소허용보조 기준을 낮추어야 한다고 주장한 반면 우리나라를 비롯한 수입국들은 현행 유지를 주장하였다.

2003년 3월의 하빈슨 초안은 선진국의 경우 기준인 농업생산액의 5%에서 매년 0.5%p씩 5년간 낮추는 것으로 되어 있으며, 개도국은 UR 수준인 농업생산액의 10%가 그대로 유지되는 내용이었다. 2004년 8월 기본골격에서는 개도국 우대를 고려하여 추후 협의하도록 되어 있다. 다만 개도국의 빈농이나 생계농 지원의 최소허용보조는 감축의무를 면제하는 것으로 되어 있다. 2005년 10월의 주요국 제안에서 미국은 50%, EU는 65~80% 감축을 주장한 반면 수입국들은 감축의무 면제나 최소감축을 주장하였다. G20는 품목특정 및 품목불특정 최소허용보조 모두 감축을 주장하였다.

2007년 7월 세부원칙 초안에서는 이행기간 없이 최소허용보조 감축률을 [50%][60%]로 제시하고 있으며, 2008년 2월의 1차 수정안은 이행기간으로 선진국 [5]년과 개도국 [8]년을 담고 있다. 2008년 7월의 3차 수정안에서는 그때까지 두 가지로 제시된 감축률이 통일되었으며, 감축방식은 이행 첫날 적용으로 바뀌었다. 4차 수정안은 3차 수정안과 대동소이하다.

<표 11-8> 최소허용보조(DM: De minimis) 감축논의 과정

분야	주요 내용
하빈슨 초안 (2003. 3)	- 선진국: 현행 5% 기준을 매년 0.5%p씩 5년간 감축해 2.5%로 재설정 (결국 50% 감축) - 개도국은 현행 10% 유지
세부원칙 기본골격 (2004. 8)	- 최소허용보조 감축은 개도국우대 원칙을 고려 - 단 AMS 없는 개도국, 저소득 자원부족농 지원은 면제
세부원칙 초안 (2007. 7)	- 감축률 제시: 최소 [50], [60%] 감축 - AMS 없는 개도국, 생계농, 자원부족농에 대부분 지원되는 경우 해당 개도국, 식량순수입개도국은 감축의무 면제 - 최근 WTO 가입 개도국: 5%p 추가 한도 부여
세부원칙 1차 수정안 (2008. 2)	- 감축률 초안과 동일 - 이행 기간 제시: 선진국 [5]년, 개도국 [8]년 - 추가적으로 일부 개도국 감축의무 면제
세부원칙 3차 수정안 (2008. 7)	- 감축률 단일 수치 제시: 선진국 50%, 개도국 33.3% - 이행 기간: 이행 첫 해 즉시 이행
세부원칙 4차 수정안 (2008. 12)	- 3차와 동일 - 단 개도국 이행은 3년에 걸쳐 균등 감축

자료: 저자 정리

3.1.5. 허용대상보조(GB: Green Box)

허용대상보조는 지급요건 완화를 주장하는 수입 선진국과 요건을 더욱 강화해야 한다는 수출국그룹, 그리고 새로운 개발박스(Development Box)를 신설하여 개도국 우대를 강화해야 한다는 개도국그룹 등이 협상 초기부터 대립하였다. 우리나라는 농업의 다원적 기능에 대한 보상적 차원의 보조, 소규모 가족농을 지원하기 위한 보조, 식량안보목적으로 핵심 주곡의 생산을 유지하기 위한 보조(특히 한국), 동물복지, 환경관련 직접지불, 소득안전망 지원 등에 신축성 부여를 강조하였다.

<표 11-9> 허용대상보조(Green Box) 논의 과정

분야	주요 내용
하빈슨 초안 (2003. 3)	- 현행 기준을 유지하되 요건을 명확히 - 개도국의 식량안보 및 소규모 가족농에 대한 보조는 추가적으로 고려
세부원칙 기본골격 (2004. 8)	- 생산 및 무역에 미치는 영향이 없거나 미미하도록 요건과 이행, 점검체제를 강화 - NTC 고려
세부원칙 초안 (2007. 7)	- 일반서비스, 공공비축, 직접지불, 재해지원, 구조조정지원, 지역개발지원 등의 내용을 일부 수정하면서 개도국 우대 조치를 추가 반영 · 일반서비스: 농촌개발항목 신설 · 식량안보목적의 공공비축: 구매가격과 국제가격 차이는 허용대상보조로 산입 가능 · 비연계 소득보조, 구조조정지원 요건 강화
세부원칙 1차 수정안 (2008. 2)	- 식량안보목적의 공공비축 변경 · 보조가 생산액의 [15]5 초과 금지
세부원칙 2차 수정안 (2008. 5)	- 식량안보목적의 공공비축 각주 변경 · 저소득층 및 자원빈곤농 지원은 AMS 산입에서 제외 · 저소득층 및 자원빈곤농으로부터 구매하는 공공비축 허용
세부원칙 3차 수정안 (2008. 7)	- 비연계소득보조의 생산자와 농지소유자간 이전 허용
세부원칙 4차 수정안 (2008. 12)	- 변경 없음(3차와 동일)

자료: 저자 정리

2003년 하빈슨 초안은 현행의 틀을 그대로 유지하되, 보조지급요건을 보다 명

확히 하는 한편, 개도국에게는 식량안보 및 소규모 가족농에 대한 직접보조를 추가로 인정하는 내용이다. 기본골격에서는 허용대상보조의 요건과 이행점검을 강화하는 방향으로 검토하는 것으로 되어 있으며, 농업의 비교역적 기능을 적절히 고려하는 내용으로 되어 있다.

2007년 7월의 세부원칙 초안에는 지금까지의 논의를 반영하여 일반서비스나 공공비축, 재해지원 등에서 요건을 완화하거나 또는 개도국 우대조치를 신설하였다. 반면 직접지불, 구조조정지원, 지역개발지원 등의 요건을 강화하고 개도국에 신축성을 부여하였다.

2008년 2월의 1차 수정안에 식량안보용 공공비축 관련 내용의 변화가 있었으며, 5월의 2차 수정안에서는 개도국의 공공비축측면에서 저소득층지원이나 자원빈곤농가 지원목적의 구매는 AMS 산정에서 제외하는 내용이 추가되었다. 2008년 7월 3차 수정안에서는 비연계소득보조의 생산자와 농지소유자간의 이전을 허용하는 내용 등이 추가되었다. 2008년 12월의 4차 수정안에서는 허용대상보조 관련 내용 변경은 없었다.

3.1.6. 우리나라의 협상대응

국내보조분야에서 우리나라의 협상대응 기본방향은 농업보조정책 운용의 신축성 확보였다. AMS의 90% 이상이 쌀 한 품목에 집중되어 있는 우리나라의 특성을 감안할 때 쌀의 AMS 사용을 줄이는 방안이 필요함은 물론이지만 그와 함께 향후 개방이 확대됨에 따라 쌀 이외 다른 품목에서 AMS 사용의 신축성 확보가 필요하였다. 이를 위해 AMS 감축 폭을 최대한 낮추는 한편 식량안보 등 NTC 목적의 보조를 허용화하여 농정의 신축성을 확보하는 것이 협상의 목표이기도 하였다. 이에 우리나라는 국내보조의 감축 폭을 최소화하는 동시에 품목별 보조지급의 제약을 줄이는 방향에서 협상에 대응해 왔고 이를 위해 G10 그룹과의 긴밀한 공조를 유지해 왔다.

그 결과 우리나라가 개도국 지위를 유지하는 한 세부원칙 4차 수정안에 제시된 AMS 감축방식을 따르더라도 AMS 운용이 큰 어려움이 없을 것으로 판단되었다. 즉 개도국지위를 유지할 경우 우리나라는 DDA 이행 8년차 AMS의 상한이 1조 430억 원으로 AMS 운용에 어느 정도 여유를 확보했다고 할 수 있다.

이러한 신축성의 확보에 쌀 수매정책의 전환에 뒷받침되었다. 즉, 시장가격지지 효과가 미약한 데 비해 AMS의 대부분을 차지하고 있었던 쌀 수매제도를 폐지하고 농가소득의 안정과 식량안보를 달성하기 위해 쌀소득보전직불제도(허용대상보조인 고정직불제도와 감축대상보조인 변동직불제도로 구성)와 공공비축제도(허용대상보조)를 도입하였다.

<표 11-10> 우리나라의 감축대상보조 지급실적

	1995	1996	1997	1998	1999
AMS 한도 (A)	21,826	21,056	20,287	19,517	18,748
AMS 지원액 (B)	20,755	19,674	19,370	15,628	15,519
쌀 (C)	20,160	19,099	18,843	15,098	15,032
보리	516	509	460	468	487
옥수수	60	56	57	62	-
유채	18	10	9	-	-
콩	-	-	-	-	-
B/A (%)	95.4	93.4	95.5	80.1	82.8
C/B (%)	97.1	97.1	97.3	96.6	96.9
	2000	2001	2002	2003	2004
AMS 한도 (A)	17,978	17,209	16,439	15,670	14,900
AMS 지원액 (B)	16,900	16,316	15,504	14,717	14,584
쌀 (C)	16,472	15,829	15,041	14,255	13,708
보리	418	475	457	457	396
옥수수	-	-	-	-	-
유채	19	10	6	5	7
콩	-	-	-	-	473
B/A (%)	94.1	94.8	94.3	93.9	97.9
C/B (%)	97.4	97.0	97.0	96.9	94.0

자료: 저자 정리

이 결과 종전의 시장가격지지의 감축대상보조가 '비면제직불(Non-exempt direct payment)' 유형의 보조로 바뀌고, AMS 계산방식도 관리가격과 외부참조가격의 차에 수혜 대상물량을 곱하던 방식에서 단순히 '재정지출액' 으로 바뀌게

되었다. 이로써 우리나라는 AMS에 상당한 여유를 확보하게 되었으며 그 만큼 AMS 감축협상에서도 입지가 높아졌다.

<표 11-11> 세부원칙 4차 수정안에 따른 우리나라의 AMS 감축

구분		선진국	개도국
AMS 총액	감축기준	1조 4,900억 원	
	감축률	45%	30%
	이행기간	5년	8년
	감축방법	이행 첫날 7.5% 감축 이후 5년간 균등 감축	이행 첫날 3.3% 감축 이후 8년 동안 균등 감축
	이행말 지급한도	8,195억 원	1조 430억 원
품목 특정 AMS	1995~2000년 통보된 AMS 평균	3가지 중 하나 선택	
	품목 특정 AMS가 있는 경우 최근 2년 실적	1) 1995~00년 또는 1995~04년 통보된 AMS 평균	
	기준기간과 그 이후 최소 허용대상보조 이하인 경우 UR의 최소허용보조 수준	2) 1995~00년 또는 1995~04년 평균 생산액의 20% 3) DDA 이행 당해 연도 AMS 총액의 20%	

자료: 저자 정리

다만 쌀 소득보전직불제의 경우 고정직불은 허용대상보조로, 변동직불은 AMS로 분류된바 향후 산지 쌀 가격의 변화에 따라 변동직불금이 크게 증가할 수 있다. 따라서 2005년 이후의 협상에서는 이를 고려하여 AMS를 최대로 확보하되 동시에 품목특정 AMS 상한선을 최대로 높이는 방향에서 대처해 왔다.

<표 11-12> 쌀 소득보전직불제 지원실적

단위: 억 원

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
변동 직불금	29	9,007	4,370	2,792	3,677	5,123	6,535	7,912
고정 직불금	6,047	7,184	7,120	7,066	7,088	7,060	7,032	7,003

자료: 저자 정리

한편 미국에 의해 도입된 신규 블루박스도 생산제한 조건이 없어 경우에 따라 우리나라도 활용할 수 있다고 판단되어 이를 활용하는 차원에서 협상에 임했

다. 가장 큰 문제는 과거에 블루박스를 사용한 실적이 없는 우리나라와 같은 국가가 가능한 한 큰 규모의 블루박스 운용 신축성을 확보하는 것이었다. 우리나라는 대만, 중국 및 일부 개도국들과 연합하여 과거 블루박스 실적이 없는 국가에 대한 신축성 부여와 쌀의 AMS에서 블루박스 보조로 전환 가능성을 고려하여 소수 품목에 지나치게 집중된 보조가 몰려있을 경우 신축성 부여를 주장하였다. 이는 결국 세부원칙 수정안에 반영되어 필요에 따라 우리나라도 블루박스 보조정책을 사용할 수 있는 여지를 확보했다고 평가할 수 있다.

우리나라의 경우 최소허용보조는 그 지급 규모가 작아 4차 수정안 정도의 감축이면 현 수준의 보조운용에 큰 영향을 받지 않을 것으로 판단하여 협상의 흐름을 주시하는 수준에 협상에 임했다. 이는 상대적으로 AMS 총액을 확보하는 것이 중요하다고 보았기 때문이다. 즉, 개도국 지위를 유지하는 한 최소허용보조 기준을 크게 감축하기는 어려운 반면 우리나라의 최소허용보조는 크지 않기 때문에 운용에 무리가 없을 것으로 보았다. 설령 최소허용보조 기준을 넘어 AMS로 산입되더라도 AMS 총액을 최대로 확보하면 해결이 가능하기 때문에 협상에서 우선순위는 최소허용보조 보다는 AMS 총액 및 품목특정 AMS의 확보에 두었다.

3.2. 시장접근분야

시장접근분야에서 우리나라의 주요 쟁점은 관세감축과 민감품목, 개도국 특별품목, SSM 및 관세상한 등으로 볼 수 있다.

3.2.1. 관세감축

DDA 농업협상의 특징은 구간별 관세감축을 채택하고 있다는 점이다. 협상초기 수출국들은 관세감축공식으로 국가간·품목간 관세격차를 줄이고, 실질적인 시장접근을 기대할 수 있는 스위스공식과 구간별 관세감축을 주장하였다. 반면 수입국들은 종전과 같은 UR 공식을 선호하였다.

2003년 하빈슨 초안에서 관세감축은 UR 방식을 따르고 있으나, 구간별 감축률에 차이를 두었다. 선진국 5년, 개도국 10년의 이행기간과 관세수준별로 차등 감축률을 적용하고 있다. 2004년 8월의 기본골격도 하빈슨 초안과 유사하게 관세수준에 따라 구간을 설정해 구간별로 차등 감축을 하는 구간별 감축을 따르고 있으나 감축방식은 UR 방식이 아닌 단일의 감축률이 적용된다. 그러나 구

체적인 구간과 감축률은 추후 과제로 남겨 놓았다.

<표 11-13> 하빈슨 초안의 관세감축(2003)

선진국			개도국				
관세 구간	감축률(%)		이행 기간	관세 구간	감축률(%)		이행 기간
	평균	최소			평균	최소	
90% 초과	60	45	5년	120% 초과	40	30	10년
15~90%	50	35		60~120%	35	25	
15% 이하	40	25		20~60%	30	20	
				20% 이하	25	15	
			특별품목	10	5		

자료: 저자 정리

이후 2005년 10월 주요국 제안은 관세구간을 4개로 설정하고 각자 선호하는 감축률을 제시하였다. 미국이 가장 큰 폭의 감축을 제안했으며, 수입국그룹인 G10의 감축률이 가장 낮았고, G20 감축률은 중간 수준으로 논의의 핵심은 최상위 감축률이었다. 이는 최상위 감축률이 정해지면 자연스럽게 다른 구간의 감축률은 최상위 구간 감축률보다 작아지기 때문이었다. 2005년 12월 홍콩 각료회의에서 농업분야 관세감축 구간이 4개가 확정되었다. 그러나 구간의 경계와 구간별 감축률은 향후 협상과제로 남겨두었다.

2007년 7월의 세부원칙 초안은 그 동안의 협상을 감안하여 구간경계를 확정짓고, 구간별 감축률을 범위로 제시하였다. 구간 경계는 선진국은 20-50-75이었고, 개도국은 30-80-130이 제시되었으며, 최상위구간인 감축률을 [66~73]%, 그 다음이 [62~65]%, 3구간 [55~60]%, 4구간 [48~52]% 등이 제시되었다. 2008년 5월의 세부원칙 2차 수정안은 기존의 구간경계를 유지하면서 최상위 구간의 감축률을 제외한 나머지 구간 감축률을 단일 수치로 제시하였다(최상위 구간의 감축률은 66과 72 중 택일하는 형식) 또한 선진국의 최소 평균 감축률과 개도국의 최대 평균 감축률을 각각 54%, 36%로 제시하였다. 2008년 12월의 4차 수정안은 2차의 틀을 유지하면서 최상위구간의 감축률을 70%로 확정하였다. 또한 개도국의 관세감축 이행기간이 8년에서 10년으로 늘어났다.

양허세율 기준으로 우리나라 농산물의 평균 세율은 약 59%로 고관세 농산물이 많은 편이다. 특히 최상위구간인 130%를 넘는 품목의 비중이 약 8%이고 이 중에서 양파(135%), 감귤(144%), 고추(270%), 감자(304%), 마늘(360%), 홍삼(754%) 등은 국내 생산비중도 높은 편이다.

<표 11-14> 관세감축에 관한 세부원칙 제안 내용 (2004~2008)

제안/수정안	주요 내용								
세부원칙 기본골격 (2004. 8)	- 관세구간별 차등감축(tiered formula) . 고율 관세는 더 큰 폭으로 감축 . 구간의 수와 경계, 감축률은 추후 협상								
주요국 제안 (2005. 10)	미국		EU		G20		G10		
	선진국	~20 20~40 40~60 60 ~	65 75 85 90	~30 30~60 60~90 90 ~	35 45 50 60	~20 20~50 50~75 75 ~	45 55 65 75	~20 20~50 50~70 70 ~	27 31 37 45
	개도국	동일	2/3	~30 30~80 80~130 130 ~	25 30 35 40	~30 30~80 80~130 130 ~	25 30 35 40	~30 30~70 70~100 100 ~	신축성
세부원칙 초안 (2007. 7)	선진국				개도국				
	구간	감축률		구간	감축률				
	0~20	[48~52]		0~30	[32.0~34.7]				
	20~50	[55~60]		30~80	[36.7~40.0]				
	50~75	[62~65]		80~130	[41.3~43.3]				
	75~	[66~73]		130 ~	[44.0~48.7]				
	- 개도국의 최대 평균 감축률은 [36][40]% - SVEs는 신축성 허용								
세부원칙 2차 수정안 (2008. 5)	선진국				개도국				
	구간	감축률		구간	감축률				
	0~20	50		0~30	33.3				
	20~50	57		30~80	38.0				
	50~75	64		80~130	42.7				
	75~	[66][73]		130 ~	[44][48.7]				
	- 선진국 최소 평균 감축률: 54% - 개도국의 최대 평균 감축률 36% - SVEs, RAMs에 대한 신축성 구체화								
세부원칙 4차 수정안 (2008. 12)	- 최상위 구간 감축률 70%로 확정 - 개도국 이행기간 10년 - 나머지는 2차와 동일								

자료: 저자 정리

이러한 상황에서 구간별 감축방식에 기초한 관세감축 논의에 대한 우리나라의 대처는 당연히 최상위 구간의 감축률에 집중될 수밖에 없었다. 그러나 구간별 감축방식이 채택된 이상 최상위 구간의 감축률을 낮추는 데는 한계가 있었으며, 그나마 구간을 높이는 정도였다. 이는 관세감축률 자체를 낮추기 보다는 뒤에 나오는 민감품목과 특별품목 등 관세감축의 예외를 활용하는 것이 효과적이라고 판단했기 때문이다. 특히 고관세 품목 중 국내 생산비중이 큰 품목은 전체 농산물의 5% 내외였기 때문에 민감품목과 특별품목의 범위를 확대하고 좋은 조건을 얻어낼 경우 관세감축의 부정적 영향을 상당 부분 회피할 수 있다고 전략으로 임했고 이에 따라 관세감축 자체에 큰 힘을 쏟지는 않았다.

3.2.2. 민감품목

민감품목은 UR방식의 관세감축을 내용으로 하던 하빈슨 초안에서는 없던 것으로 2003년 8월 미국과 EU 공동제안에서 고율 관세품목의 신속적인 관세감축을 언급하면서 처음으로 등장했다. 이후 2004년 8월 합의된 기본골격에서 실 품목 기준으로 적절한 수의 민감품목을 선정하되 관세감축과 TRQ 증량 사이의 조화를 고려하여 관세감축의 신속성을 부여하고 민감품목의 선정은 각국이 자율적으로 하도록 하면서 민감품목이 본격 등장하였다.

2005년 10월 주요국 제안은 민감품목 관련 내용을 보다 구체화했다. EU는 민감품목의 수로 전체 세번의 8%를 제안하였다. 반면 미국과 G20은 세번의 1%를 제시하여 EU와 극명한 대조를 보였다. 민감품목 대우도 고율관세 품목일수록 시장접근에 제약이 크므로 더 큰 폭의 TRQ 증량이 있어야 한다는 것이 미국 등 수출국의 입장인 반면 수입국들은 관세감축과 TRQ 증량 사이의 완전 연계성에 반대하였다(less than full compensation)

2005년 12월 홍콩 각료선언은 사전에 민감한 의제를 제외시켰기 때문에 민감품목에 대한 실질적 언급은 없었다. 이후 2007년 7월 세부원칙 초안에서는 처음으로 민감품목의 쟁점이었던 개수와 신속성 등이 구체적으로 제시되었다. 민감품목 개수로 선진국은 유관세 세번의 [4] [6]%, 개도국은 이 보다 1/3이 많은 [5.3] [8]%가 제시되었다. 민감품목의 관세감축 신속성은 일반 관세감축률의 1/3~2/3가 제시되었다. 민감품목의 TRQ 증량은 일반 관세감축률에서 2/3 이탈시 국내 소비량의 [4] [6]%, 1/3 이탈시 [3] [5]%가 제시되었다. 아울러 최상위 관세구

간에 전체 세번의 30% 이상이 집중된 국가의 경우 민감품목의 개수로 일반 기준보다 2%p 많은 [6] [8]를 선택할 수 있으나 대신 평균 TRQ 증량폭이 국내 소비량의 [4.5] [6.5]로 일반적인 경우보다 0.5%p 크게 제시되었다.

이후 민감품목은 계속된 논의를 통해 이전을 좁힌 결과 2008년 12월의 4차 수정안에는 그 동안 복수로 제시되었던 민감품목의 개수를 전체 세번의 4%(개도국은 5.3%)로 확정짓고, TRQ 보상도 2/3 이탈시 국내소비량의 4%(개도국은 2%) 증량하는 것으로 단일 수치가 제시되었다. 또한 개도국에게 대해서는 TRQ 증량 면제 및 이행기간을 조정할 수 있는 추가 선택권이 주어졌다. 대신 이행기간은 이전보다 단축되었다. 또한 이전에 TRQ가 없던 품목(비 TRQ 품목)이라도 민감품목으로 지정해 TRQ를 설정할 수 있도록 되어 있다.

<표 11-15> 민감품목 논의 전개 및 주요 내용 (2004~2008)

제안/수정안	주요 내용
세부원칙 기본골격 (2004. 8)	- 민감품목에 신축성 부여 · 절적한 수의 민감품목을 각국이 설정 · TRQ 증량과 관세감축의 조화
주요국 제안 (2005. 10)	- 미국: 세번의 1%, 일반감축률의 50% 감축 - EU: 세번의 8%, 일반감축률의 33~66% 감축 - G20: 세번의 1%, 일반감축률의 70% 감축 - G10: 세번의 10~15%, 일반감축률의 720~80% 감축
세부원칙 초안 (2007. 7)	- 민감품목의 개수: 유관세품목의 [4] [6] 개도국은 [5.3] 6] - 신축성: 일반 관세감축의 1/3~2/3 - TRQ 증량폭은 [4][6] (2/3 이탈시), [3][5] (1/3 이탈시) 단, 개도국은 선진국의 2/3 만큼 증량
세부원칙 2차 수정안 (2008. 5)	- 민감품목의 개수: 전체 세번을 대상으로 - 2%의 추가 세번을 지정한 국가는 관세격차에 관계없이 추가 품목에 대해 국내소비량의 0.5% 만큼 TRQ 추가증량 - 개도국 우대조항 추가: 이행기간 3년 연장
세부원칙 4차 수정안 (2008. 12)	- 민감품목의 개수 4%, TRQ 증량 4% 단일 수치 제시 - 개도국에 대한 TRQ 증량 면제 및 이행기간에 신축성 부여 - 비TRQ 품목의 민감품목 지정 및 관련 TRQ 신설 가능

자료: 저자 정리

민감품목은 그 활용 가능성 때문에 우리나라는 그 수와 대우 모두에 관심을 갖고 협상에 임하였다. 이에 따라 적절한 수의 민감품목을 확보하면서 그에 따른 TRQ 증량의무를 최소화하는 것이 중요한 과제였다. 농산물 전체 세 번의 4%, 개도국이면 이보다 1/3 많은 5.3% 확보는 고관세 핵심품목의 비중인 5% 안팎이었던 우리나라로서는 나쁜 조건이 아니었다. 한편 민감품목도 중요했지만 당시 관세화되지 않았던 쌀의 추가개방을 막기 위해 개도국에게만 주어지는 특별품목의 확보 및 예외적 대우 관철에 더 큰 관심이 있었다.

3.2.3. 특별품목

특별품목은 개도국에게만 해당하는 것으로 DDA 협상 초기부터 논의되던 개념이다. 개도국들은 선진국의 농업보조에 상응하는 보호조치로서 개도국만을 위한 특별품목의 지정과 우대를 요구해 왔다. 이에 2003년 3월 하빈슨 초안에서는 HS [4]단위에서 특별품목(special product)을 선정해 평균 10%, 최소 5% 관세를 감축하되 TRQ 증량의무가 없는 내용이 포함되어 있었다.

2003년 8월 미국과 EU의 공동제안에는 개도국 특별품목에 대한 내용이 아예 없는데 이는 일반 원칙에서 벗어나는 예외를 인정할 수 없다는 선진국의 논리가 반영되었기 때문이다. 당연히 수입국과 개도국들의 반발이 있었고, 결국 2004년 8월 기본골격에는 개도국 특별품목의 중요성을 인정하고 더 큰 신축성을 부여한다는 기본 정신 아래 적절한 수의 특별품목을 개도국이 지정할 수 있게 하되 선정기준과 대우는 추후 협상으로 남겨두었다.

2005년 10월 주요국 제안은 특별품목의 수와 대우 등에서 첨예한 대립을 보였다. 특별품목의 수로 미국은 5개 세번을 제시한 반면 G20은 전체 세번의 20%를 제시하였다. 특별품목의 대우로 G33은 0~20% 관세감축과 TRQ 증량의무 면제, 관세상한 배제 등을 제시한 반면 수출국들은 매우 소수의 한정된 품목에 대해 인정하되 최소한의 시장접근은 보장되어야 한다는 입장이었다.

2007년 7월 세부원칙 초안은 논란이 큰 특별품목에 대해 기본 지침만을 제시하였다. 개도국의 이견을 반영해 특별품목의 범위는 민감품목보다 크다는 원칙이 명시되었고, 특별품목도 최소 10~20% 관세감축은 하되 그 선정은 검증 가능한 지표를 활용하는 내용을 담고 있다.

2008년 2월의 1차 수정안은 특별품목의 선정에 대해 개도국들이 선정된 지표에 따라 자율적으로 특별품목을 지정할 수 있게 되어 있다. 또한 특별품목의 범위로 최소 8%에서 최대 [12][20]%를 지정하되 이 중 [6]%의 세번에는 감축률 [8][15]%를 적용하고, 나머지 [6% 세번에는 [12][25]%, 그리고 나머지 [8]%은 감축 면제하는 것을 내용으로 담고 있다. 아울러 특별품목의 12개 선정지표를 부록으로 제시하고 있다.

이어 2, 3차 수정안을 거쳐 2008년 12월 4차 수정안에서는 특별품목의 범위와 감축률이 단일수치로 제시되었다. 특별품목의 개수를 전체 세번의 12%로 하되 평균 감축률은 11%이고, 관세감축 면제를 세번의 5%로 제한하고 있다. 이는 2008년 7월 소규모 각료회의의 잠정타협안을 반영한 것이었다.

<표 11-16> 특별품목 논의 전개 및 주요 내용 (2004~2008)

제안/수정안	주요 내용
세부원칙 기본골격 (2004. 8)	<ul style="list-style-type: none"> - 개도국의 특별품목 중요성을 인정 . 절적한 수의 특별품목을 지정하여 제시 . 선정기준과 대우는 추후 협상
홍콩 각료회의 (2005.12)	<ul style="list-style-type: none"> - 특별품목은 식량안보, 생계보전, 농촌개발과 관련된 지표에 따라 개도국 스스로 선정
세부원칙 초안 (2007. 7)	<ul style="list-style-type: none"> - 개수: 민감품목 보다 많으나 추후 논의 - 대우: 최소 10~20% 감축률 적용 - 특별품목 선정지표는 미제시
세부원칙 1차 수정안 (2008. 2)	<ul style="list-style-type: none"> - 개수: 전체 세번의 최소 8%, 최대 [12] [20]% - 대우: [6% 세 번에 [8][15] 감축률 적용 추가 [6% 세 번에 [12][25] 감축률 적용 나머지 [8][0] 세번에 감축면제 - 최소 8%에 대해 선정지표 비적용 - 선정지표를 따르더라도 최소수치의 특별품목(8%) 를 지정하지 못하는 경우 사용하지 않는 민감품목을 특별품목으로 전환
세부원칙 4차 수정안 (2008. 12)	<ul style="list-style-type: none"> - 개수: 전체 세번의 12%, 평균 감축률 11% (관세감축 면제는 전체 세번의 5%) - 특별품목 개수에 대해서는 미합의 . 수출국은 축소 주장, G33 등은 현행 유지

자료: 저자 정리

협상 초기부터 우리나라는 특별품목의 개수와 대우 확보에 가장 큰 중점을 두

고 협상에 임해 왔다. 이에 따라 특별품목 그룹으로 불리는 G33의 일원으로서 가능한 한 많은 특별품목의 확보와 관세면제를 확보하는데 총력을 기울였다. 그 결과 만족할만한 수준의 특별품목 수와 대우를 확보한 것으로 평가된다.

3.2.4. 개도국 특별긴급관세(SSM)

SSM도 대표적인 개도국 우대조치중 하나이다. SSM이 처음 언급된 것은 하빈 슨 초안(2003년 3월)로 기존의 SSG와 차별화하여 식량안보 및 농촌개발을 위하여 새로운 SSM을 이용할 수 있도록 하였다. 이후 칸쿤 각료회의를 거쳐 개도국 특별품목과 SSM을 강조하는 G33이 탄생했으며, 이후 G33은 인도와 중국이 포함된 개도 수입국대표로서 특별품목과 SSM 확보를 위해 다양한 제안을 하고 있다.

SSM은 2004년 8월 기본골격에서 개도국의 시장개방에 따른 부작용을 줄이기 위해 도입하는 것으로 합의되었다. 기본골격 합의 이후 G33은 현존하는 SSG와 마찬가지로 가격 및 물량기준의 SSM과 적용대상에 제한이 없는 SSM의 중요성을 강조하면서 다양한 제안을 해 SSM 논의를 주도하였다. 결국 홍콩 각료선언에서는 가격과 물량기준 SSM이 인정되었다. 그러나 2007년 7월 세부원칙 초안까지는 SSM의 구체적인 내용보다는 그 동안 논의해 오던 내용을 중심으로 쟁점을 정리하는 수준이었다. SSM의 구체적인 발동대상, 발동기준, 구제조치, 발동기간 등 구체적인 내용이 나타난 것은 2008년 2월의 세부원칙 1차 수정안부터였다. 이후 2,3차 수정안을 거쳐 2008년 12월의 4차 수정안에 이른다.

SSM 대상품목에 대한 제한은 초기 적용 가능한 품목의 수를 제한하고 있었으나 이후 연간 발동 가능한 품목수를 제한 방식을 거쳐 3차 수정안부터는 아예 이러한 제한이 삭제되었다. 한편 물량 및 가격기준 SSM의 발동기준은 SSG와 마찬가지로 수입량과 수입가격의 3년 이동평균으로 설정되었다. 구제조치는 3차 및 4차 수정안에서 단일 수치가 제시되었다. 물량기준은 기준물량의 110%, 115%, 135% 초과 시로 나누어 각각 양허관세의 25%와 25%p, 40%와 40%p, 50%와 50%p 중 높은 것을 추가하는 것으로 되어 있다.

SSM에 대해 선진국과 수출국들은 개도국 시장개방을 위한 한시적 조치라는 전제하에 수출국의 정상적인 교역을 저해하지 않는 수준에서 활용을 주장하고 있으며, 이에 따라 SSM이 발동되어도 DDA 이전 양허관세 수준을 초과하는 것

은 극히 예외적 상황에서나 가능하다는 입장이다. 반면 G33을 포함 수입국은 선진국의 막대한 보조금으로 농산물 시장이 왜곡되어 시장의 불안정성이 가중되었기 때문 개도국의 취약한 농업구조를 감안해 식량안보, 농촌개발 등의 충족을 위해 효과적인 SSM이 필요하다는 입장이다.

<표 11-17> 개도국 특별긴급관세(SSM) 발동기준과 구제조치 논의

수정안/분야		발동 기준	구제조치
세부원칙 1차 수정안 (2008. 2)	물량기준 (개도국안)	- 기준물량의 105% 초과 - 기준물량의 110% 초과 - 기준물량의 130% 초과	- 현행 양허관세의 50%, 40%p 증 큰 것 - 현행 양허관세의 75%, 50%p 증 큰 것 - 현행 양허관세의 100%, 60%p 증 큰 것
	물량기준 (선진국안)	- 기준물량의 130% 초과 - 기준물량의 135% 초과 - 기준물량의 155% 초과	- 현행 양허관세의 20%, 20%p 증 큰 것 - 현행 양허관세의 25%, 25%p 증 큰 것 - 현행 양허관세의 30%, 30%p 증 큰 것
	가격기준	- 기준 가격의 70% 이하	-수입가격과 기준가격간 차이의 50%
세부원칙 3차 수정안 (2008. 10)		- 기준물량의 110% 초과 - 기준물량의 115% 초과 - 기준물량의 135% 초과	- 현행 양허관세의 25%, 25%p 증 큰 것 - 현행 양허관세의 40%, 45%p 증 큰 것 - 현행 양허관세의 50%, 50%p 증 큰 것
		- 기준 가격의 85% 이하	-수입가격과 기준가격간 차이의 85%

주: 4차 수정안은 3차 수정안과 동일하다.
자료: 저자 정리

우리나라는 SSM에 큰 관심은 없었다. 이는 이미 UR 이행으로 인해 관세화 품목에 SSG라는 보완장치가 있었기 때문이었다. 그러나 그럼에도 불구하고 관세화하지 못한 주요 품목의 경우 SSM이 있으면 그 만큼 국내 농업보호에 유리하다고 판단하여 적극적이지 않더라도 향후 활용 가능성 측면을 고려하여 SSM의 쉬운 이용과 확대를 지지하였다. 다만 SSM 보다는 민감 및 특별품목의 중요하기 때문에 SSM에 대한 과격한 주장이 자칫 특별품목의 대우나 개수에 부정적 영향을 줄 수 있다는 점을 동시에 고려하여 신축적인 입장을 취하였다.

3.2.5. 관세상한

관세상한은 DDA 협상 초기부터 우리나라의 핵심 관심사 중 하나였다. 이는 고율관세 주요 농산물의 보호에 관세상한이 결정적 장애요인이 되기 때문이었다. 즉, 특별품목을 확보해 관세감축을 면제받겠다고 해도 관세상한이 적용되어 일정 수준 이상의 관세를 유지가 불가능하다면 특별품목 활용도 무용지물이 되기 때문이다. 이에 따라 협상초기 관세상한 설정 자체에 적극 반대해 왔다. 즉 국내외 가격차이 만큼의 고율관세가 설정된 것은 UR 농업협상의 모든 비관세 장벽의 관세화에 따른 결과로서 이를 점진적으로 낮추는 것은 하지만 갑자기 상한을 설정하는 것은 농업개혁의 연속성 차원에서도 적절하지 않다는 논리였다.

관세상한이 처음 나타난 문건은 2004년 기본골격이다. 물론 그 이전부터 관련 논의는 있었지만 기본골격에서 처음으로 관세상한에 대한 평가 필요성이 공식 제기되었다. 이후 2005년 10월의 주요국 제안에서 미국, EU, G20 등 수출국들은 75~150% 수준의 관세상한 설정을 제시하였다. 이에 우리나라를 포함한 G10은 이에 관세상한의 개념 자체를 배제하지는 입장으로 대응하였다.

2007년 7월 세부원칙 초안에서는 관세상한에 대한 내용이 삭제되고 그 대안으로 민감품목의 보상과 관련하여 관세상한이 도입되었다. 즉 관세감축 이후 잔여 관세가 100%이상인 품목이 전체 농산물의 5%를 초과하면 모든 민감품목에 대해 국내 소비량의 일정량을 TRQ로 제공하는 내용이다.

2008년 2월 1차 수정안에서는 세번 기준 5%가 4%로 낮아졌으며, 2008년 7월3차 수정안에서는 품목 유형별로 선진국 100%, 개도국 150%의 관세상한이 설정되었다. 단, 특별품목은 관세상한 적용에서 배제되며, 민감품목도 관세상한 적용이 배제되며 대신 국내 소비량의 일정량을 TRQ로 제공하는 내용으로 되었다. 2008년 12월의 4차 수정안은 3차 수정안과 동일하며 추가적으로 비민감품목에 대해서도 일정 보상을 조건으로 관세상한 적용 배제 가능성을 열어놓고 있다.

관세상한에 대한 우리나라의 대처는 비교적 성공적으로 평가할 수 있다. 비록 관세상한의 개념 자체를 없애지는 못했지만 차선책으로 우리나라가 중시해 온 특별품목에 관세상한이 적용배제를 관철시켰기 때문이다. 민감품목도 추가 TRQ를 제공하긴 하지만 관세상한 적용배제가 가능하다는 점도 성과이다.

<표 11-18> 관세상한 논의 전개 및 주요 내용 (2004~2008)

제안/수정안	주요 내용
세부원칙 기본골격 (2004. 8)	- 구간별 감축에 따른 관세감축 이후 관세상한 문제를 논의
세부원칙 초안 (2007. 7)	- 관세감축 이후 100% 이상인 세번이 0세율을 제외한 전체 농산물 세번의 5% 초과할 경우 모든 민감품목에 대해 국내 소비량의 일정 비율을 TRQ로 추가 제공
세부원칙 2차 수정안 (2008. 2)	- 선진국 · 관세감축 이후 100% 이상 세번이 전체 농산물 세번의 4% 초과시 모든 민감품목에 국내 소비량의 0.5% TRQ 추가제공 - 개도국 · 관세감축 이후 150% 이상 세번이 전체 농산물 세번의 5.3% 초과시 모든 민감품목에 국내 소비량의 0.5% TRQ 추가제공
세부원칙 3차 수정안 (2008. 7)	- 관세상한 설정(선진국 100%, 개도국 150%) - 특별품목: 관세상한 적용 배제 - 민감품목: 일정 보상을 전제로 관세상한 적용 배제 · 해당 품목의 TRQ를 추가 제공(선진국: 국내 소비량의 0.5%, 개도국 0.33%) - 비민감품목: 전체 품목의 1~2%에서 관세상한 적용 예외. 단, 다음 중 하나를 보상으로 제공 · 전체 민감품목에 0.5% TRQ 설정, 해당 세번 관세감축 이행기간 2년 단축, 관세감축률 5%p 상향 조정
세부원칙 4차 수정안 (2008. 12)	- 3차와 동일 - 단, 비민감품목의 관세상한 적용 보상을 수정 상한적용 예외 범위를 1%로 축소 보상방안 하나인 관세감축률을 5%p에서 10%p로 상향 조정

자료: 저자 정리

우리나라의 농업보호의 핵심인 시장접근분야에서는 비록 구간별 관세감축이 채택되었으나 이의 예외를 적용받는 민감품목과 특별품목, 그리고 관세상한 적용에서의 예외 확보 등으로 주요 농산물의 상당 부분은 관세장벽이 크게 낮아지지 않으며, 핵심 품목은 관세면제도 가능하게 되었다. 이러한 측면에서 시장 접근분야에 관한 우리나라의 협상대처는 상당히 높게 평가할 수 있을 것이다.

3.3. 수출경쟁

수출경쟁분야는 전반적으로 우리나라의 관심이 높지 않았다. 농산물 수입국 입장에서 국내보조 및 시장접근에서 방어하기 바쁜 이유로 수출국의 입장에서 우리의 이해를 반영시키기까지는 여력이 없었다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한에 대한 식량원조 등 남북한 농산물 교역가능성을 고려하여 식량원조 이슈에서는 북한에 대한 식량원조가 방해를 받지 않도록 노력하였다. 이러한 수출경쟁은 2015년 나이로비 각료선언을 통해 회원국 간 합의가 도출되어 농업 부문 3개의 핵심 주제(국내보조, 시장접근, 수출경쟁) 중 가장 빨리 합의가 도출된 주제가 되었다.

3.3.1. 수출보조 철폐

우리나라는 큰 관심이 없었으나 농산물 수출국, 특히 개도수출국 입장에서는 세계 농산물 교역 왜곡의 주범으로서 수출보조의 빠른 철폐가 큰 과제였다. 2004년 8월의 기본골격에서 수출보조는 원칙적 수준에서 “모든 종류의 수출보조를 철폐할 목적으로 단계적으로 철폐”한다는 내용만 제시하고 있다. 그러나 2005년 12월 홍콩 각료회의에서 수출보조 철폐시기에 대한 합의가 도출되어 선진국은 2013년, 개도국의 수출물류비 보조는 이보다 5년 긴 2018년이 설정되었다.

2007년 7월 세부원칙 초안에서는 수출보조 철폐방안으로 2010년까지 50%를 감축하고 나머지 50%를 2013년까지 철폐하는 내용이 포함되었다. 이의 1차 수정안은(2008년 2월) 개도국 관련 규정이 보다 구체화되어 개도국은 2016년까지 단계적으로 수출보조를 철폐하도록 되었다. 2008년 12월의 4차 수정안은 선진국의 물량기준 수출보조를 2003~05년 평균으로 유지하는 것으로 되어 있다.

이러한 수출보조는 2015년 12월 제10차 나이로비 각료회의를 통해서 최종 합의가 도출되었다. 이에 따르면 선진국은 농산물 수출보조를 즉시 철폐하되 일부 선진국의¹⁹ 경우 어려운 상황을 고려하여 가공농산물 및 유제품, 돼지고기 등에 한하여 일정 요건 하에 2020년까지 철폐시한을 연장하는 것으로 되어 있다. 또한 개도국은 선진국 보다 3년 긴 2018년 말까지 수출보조를 철폐하되, 농업

19 노르웨이, 스위스 등을 말한다.

협정문 9.4조의 수출물류비 보조는 이 보다 5년이 긴 2023년까지 말까지 철폐하는 것으로 되어 있다.

<표 11-19> 수출보조분야 합의결과

홍콩 각료선언(2005)	2008년 모델리티 의장 수정안	나이로비 패키지(2015)
선진국 2013년	좌동 (단, 2010년까지 50% 즉시 감축)	선진국은 동 결정문 채택 즉시1)
개도국 2016년	좌동	개도국 2018년
단 개도국 수출물류보조 2021년 철폐	좌동	단 개도국 수출물류보조 2023년 철폐2)

주: 1) 단 일정 요건 만족시 가공농산물, 유제품, 돈육에 한해 2020년까지 수출보조 지급 가능.

2) 단 LDC와 농산물 순수입개도국의 경우는 2030년까지 가능.

자료: WT/MIN(15)/43/WT/L/978(December 21, 2015)를 해석하여 저자 정리

3.3.2. 수출신용

수출신용은 공적 금융지원, 보증, 보험 등을 통한 우회 수출보조로 이용되는 것을 방지하는 방향에서 논의가 전개되었다. 수출경쟁에서 핵심 쟁점은 최대상환기간(maximum repayment term) 및 자생기간(self-financing)²⁰문제였다. 일반적으로 수출신용 상환기간이 길어지면 수출보조와 동일한 효과를 갖는 것으로 인식되고 있어 수출국으로서는 이를 최소화하려는 입장인 반면 수출신용을 광범위하게 사용하고 있는 미국은 이에 저항하는 형국이었다.

2004년 8월의 기본골격 합의문상 수출신용은 선진국의 경우 최대상환기간을 180일 이하로 명시하고 있었다. 2007년 7월 세부원칙 초안에서는 최대상환기간으로 180일, 자생기간으로 [4] [5]년이 제시되었으며, 개도국의 최대상환기간은 360일로 제시되었다. 2008년 2월 세부원칙 1차 초안에서는 선진국은 이행기간 첫 날 또는 2013년 중 빨리 도래하는 시점부터 최대 상환기간 180일을 적용하도록 되었다. 2008년 5월 2차 수정안에서는 개도국의 자생기간이 [6] [7.5]년으로 제시된 것이 선진국의 자생기간에서 50% 추가하는 것으로 바뀌었다. 2008년 7월의 3차 수정안에서는 선진국의 자생기간이 4년, 개도국 6년으로 단일 수

20 자생기간(self financing)이란 수출신용제도가 정책운용에 필요한 자금을 자체적으로 충당하지 못한 채 해당정책(제도)을 운영할 수 있는 기간을 의미하는 것으로 이 기간이 길수록 무역왜곡효과가 커진다.

치가 제시되었으며 4차 수정안은 3차와 동일하였다.

나이로비 각료회의에서는 미국의 사정을 감안하여 수출신용의 최대 상환기간이 18개월로 설정되었으며, 선진국은 2017년 말부터 개도국은 2020년 말부터 이를 적용하는 것으로 합의가 도출되었다.²¹ 특히 자생기간은 특별히 기간을 명시하지 않아 미국의 입장이 전적으로 반영되었다.

<표 11-20> 수출신용분야 합의결과

	홍콩 각료선언 (2005)	2008년 모델리티 의장 수정안	나이로비 패키지(2015)
수출 신용 최대 상환 기간	최대 상환기간 180일 이내로 의견이 모아짐	· 최대 상환기간 180일 · 선진국은 2010년 말 부터 적용 · 개도국은 2013년 말 부터 단계적 적용 ¹⁾	· 최대 상환기간 18개월 단, 선진국은 2017년 말 부터 적용 · 개도국 2020년 말부터 적용하되 4년의 이행 기간 ²⁾
자생 기간	운영은 자생적	· 4년	· 자생적이어야 하며 장기 운영비용 및 손실을 충당할 의무

주: 1) i) 2013년 말부터 신규수출신용 최대상환기간은 360일 이하, ii) 2014년 말부터 신규수출신용 최대상환기간은 270일 이하, iii) 2016년 말부터 신규 수출신용 최대상환기간은 180일 이하.

2) i) 2016년 말부터 신규 수출신용의 최대 상환기간은 36개월 이하, ii) 2017년 말부터 신규 수출신용의 최대 상환기간은 27개월 이하. iii) 2020년 말부터 신규 수출신용의 최대 상환기간은 18개월 이하.

자료: WTO, WT/MIN(05)/DEC(December 22, 2005), TN/AG/W/4/Rev.4 (December 6, 2008)를 해석하여 저자 정리

한편, 개도국은 우대를 인정받아 2016년부터 4년간 단계적으로 이행하되, 2016년에 시작하는 새로운 수출신용의 경우 최대 상환기간으로 36개월을 초과할 수 없으며, 2017년도 신규 수출신용의 경우는 27개월, 2020년부터는 최대 상환기간이 18개월로 적용되는 융통성이 적용된다.

3.3.3. 식량원조 및 수출국영무역 등

농산물 식량원조는 식량원조가 자칫 우회수출 보조화 되는 경우를 방지하기 위

²¹ 단, 각료결정 채택 이전 신용계약은 상환기간이 18개월을 넘더라도 계약 종료일까지 유효한 것으로 인정

한 목적에서 논의된 것으로 쟁점은 식량원조를 현금으로 지급하는 경우, 사실상 수출보조화 동일한 효과가 발생하여 현금 식량원조를 금지해야 한다는 것이 수출국들의 일반 시각이었다. 그러나 미국은 현금 식량원조가 많아 이를 강력히 규제하는 것에 반발하였다.

2004년 8월의 기본골격에서 식량원조는 인도적 차원에서 그 필요성이 인정되지만 그로 인해 상업적 거래가 위축되는 것에 우려를 표현하는 수준으로만 언급되었다. 2005년 12월 홍콩 각료회의에서는 식량원조의 현금화가 논의되는 수준에 그쳤다. 2007년 7월의 세부원칙 초안은 모든 식량원조는 무상공여로 제공되 수혜국 또는 동종·대체품목 생산에 부정적 영향을 줄 경우 현물원조를 지양해야 하며, 점차 현금화 전환을 명시하고 있다. 2008년 12월의 4차 수정안은 긴급 상황에서의 식량원조에서 현금화가 가능하도록 되었다.

나이로비 각료회의를 통해 최종 합의된 식량원조는 미국 입장을 반영하여 특정한 경우에 한해 현금화를 용인하는 것으로 되어 있다. 즉 미국의 입장을 감안하여 현금화 자체를 금지하지 않는 대신, 현금화가 요구되는 특수한 상황에서만 현금 원조를 인정하되 사전적으로 이를 시행하는 국가에서 현금화의 영향을 고려하도록 하고 있다.²²

우리나라의 경우 대북 식량지원을 현물이나 차관형태로 이행해 왔기 때문에 무상지원이나 현금지원은 우리의 정책과 배치되는 측면이 있다. 물론 대북 거래는 내부거래의 원칙에 따라 WTO 규정이 적용되지 않는다는 입장을 견지하고 있으나 내부거래로 인정되지 않을 경우에 대비해 미국의 편에서 불가피한 경우 현금지원도 필요하다는 입장을 취해 왔으며 최종 합의된 결과는 이러한 방침에 벗어나지 않는 것으로 판단된다.

농산물 수출국영무역에 대한 논의 목적은 수출 독점력을 이용하여 수출보조효과를 갖는 국영기업을 규제하기 위한 것으로, 수출국영무역기업을 가지고 있는 호주나 캐나다 등이 방어적 입장이며, 최근 중국도 자국 내 국영기업 활동의 위축을 우려하여 이에 대한 강한 규제에 반대해 왔다. 반면 미국이나 EU, 농산물 수출국인 케언즈 그룹 등은 수출국영무역에 대한 강력한 규제를 원했다.

22 식량원조 현금화(monetization)는 유통·수송 등의 목적상 명백히 필요한 경우에 한해, 또는 최빈개도국이나 식량 순수입 개도국의 만성 기아 및 영양 부족을 야기하는 불충분한 농업생산이나 장단기 식량부족을 보전하기 위해 사용되는 경우로 제한하는 것으로 되어 있다.

2004년 8월 기본공격에서는 국영무역기업의 독점력을 철폐할 것을 명시하고 있으나 구체적인 방법이나 철폐 시기는 제시되지 않았다. 2007년 7월 세부원칙 초안에서는 선진국은 [2013]년까지 국영무역기업의 독점력을 철폐하되 개도국은 국내 소비자가격 안정과 식량안보 확보, 3년 연속 세계 수출의 5% 미만인 경우에는 예외적으로 독점력을 인정해 주는 것으로 되어 있다. 2008년 4차 수정안에서는 [2013년]의 괄호가 제거되었다.

나이로비 각료회의에서 국영무역기업은 중국이 수출국영기업의 독점력 규제에 관해 민감하게 반응하여 '농산물 수출국영기업의 수출독점력이 갖는 무역왜곡 효과를 최소화하고 여타 회원국의 수출을 대체하거나 저해하지 않도록 최선을 다 한다'는 법적 구속력이 없는 선언적 수준에서 합의가 이루어졌다.

수출경쟁분야는 앞서 언급한 것처럼 우리나라가 농산물 수출국이 아니기 때문에 논의에 관심이 높지는 않았다. 다만 개도국의 수출물류비 보조감축과 대북 식량원조와 관련, 정책운용의 신축성을 확보하는 차원에서 식량원조에 대한 논의는 동향을 파악하여 우리의 이해를 반영시키려고 노력하였다. 그럼에도 불구하고 우리의 노력에 한계가 있었음은 분명하며, 수출경쟁분야는 대체로 주요 수출국 또는 이에 민감한 협상력이 큰 수입국의 이해반영 위주로 합의가 되었다고 평가할 수 있다.

4. 성과와 시사점

DDA협상은 출범 15년이 지난 2015년 12월 제10차 나이로비 각료회의를 계기로 그 본질적 특성이 변하고 있다. 일단 기존 DDA에서 핵심 의제였던 농업이나 비농산물시장접근(NAMA), 서비스 등의 협상이 사실상 중단되어 있으며, 논의가 되어도 형식적인 수준에서 그치고 있다. 대신 DDA 밖에서 특정 이슈에 관심이 있는 회원국끼리의 복수국간협상이 활성화되고 있다. 환경상품협상(EGA)이나 복수국간서비스협상(TiSA), 수산보조금 복수국간협상이 대표적인 예이다. 이에 따라 160여국 회원국의 컨센서스에 기초해 협상을 추진해 가던 기존 다자협상방식에 의문이 제기되고 있다.

특히 복수국간협상이 미국 등 선진국을 중심으로 전개되면서 기존 DDA 출범

의 근본정신인 개발과 개도국우대의 중요성이 점차 축소되고 있다. 대개의 복수국간협상에서는 DDA와 달리 광범위한 개도국우대는 논의되지 않는다. 단지 원활한 이행이란 관점에서 개도국에게는 즉시 철폐가 아니라 일정한 이행기간을 인정하는 정도의 신축성만 논의되고 있다. 개도국들이 복수국간협상에 참여를 주저하는 또 다른 이유이다. 이에 작금의 DDA협상은 도하라운드 출범 당시의 위임(mandate)에 기초한 DDA협상과 사실상 성격이 다른 복수국간협상이 동시에 WTO안에서 진행되고 있어 DDA협상은 계속 이어질 것인지 아니면 사실상 죽어버린 것인지를 큰 고비를 맞고 있다.

이에 2001년 11월 도하라운드 출범 이후 2015년 12월 제10차 나이로비 각료회의까지의 DDA 농업협상을 평가하면 대체로 우리나라의 협상대응은 성공적이었다고 판단된다. 특히 2008년 12월의 세부원칙 4차 수정안의 도출까지는 우리나라의 핵심 관심사항이었던 시장접근분야 주요 내용이 대부분 우리에게 유리하게 반영되어 있어 주요 핵심 농산물의 추가 시장개방 폭을 최소화하는데 성공했다고 평가할 수 있다. 특히 관세감축이 면제되는 특별품목을 세번의 5%까지 확보하고 관세상한의 적용배제를 관철시킨 점은 평가할 만하다. 이에 따라 시장개방에 관한 한 DDA협상이 타결되어 이행된다고 해도 이로 인해 주요 농산물이 받는 부정적 영향은 거의 없을 것으로 전망되었다. 국내 보조에서도 상당한 정도의 융통성을 확보한 점과 그 외에 추가적으로 블루박스 확보(쌀의 블루박스 전환 가능성도 반영), 허용대상보조에서도 다양한 추가 등으로 긍정적 평가가 가능하다.

다만 이러한 긍정적 평가는 우리나라의 개도국지위 유지에 큰 어려움이 없다는 전제에서 가능하다. 사실 2007~2008년 세계경제위기 발생 이전까지는 우리나라의 개도국지위 유지가 상당히 가능성이 있는 것으로 받아들여졌다. 물론 개도국우대의 특혜를 100% 모두 우리가 활용하기 어렵다고 해도 우리 스스로 가능한 부분에서는 선진국에 준하는 의무를 이행하되 핵심 품목에 대해서는 개도국우대를 활용하는데 큰 지장을 없을 것으로 보았다.

그러나 2008년 이후 세계 경제의 회복이 지연되고 글로벌 가치사슬(GVC)의 심화 등 국제무역이 구조적인 변화를 경험하면서 우리나라의 개도국지위 유지 가능성도 점차 낮아지고 있다. 특히 2008년 세계경제위기 이후 전반적으로 무역흐름이 서서히 바뀌면서 DDA가 장기 공전하고 결과적으로 우리나라의 개도국지위 유지에 점차 부정적인 상황으로 변화하는 중이다.

아울러 나이로비 각료회의 전후로 선진국들이 보인 DDA에 대한 평가를 보면 지금까지 우리나라 농업협상 전략의 근거가 되고 있는 4차 의장수정안이 향후 협상에서 계속 영향력을 발휘할지 의문이다. 미국 등 선진국들은 기존 DDA의 종결을 주장하며, 더 이상 160여개 회원국 전체의 협의에 기초한 일괄타결방식의 DDA 추진은 더 이상 가능하지 않다고 주장하고 있다. 특히, 2008년 세계경제위기 이후 국제무역흐름이 바뀌면서 15년 전 DDA 출범 당시와 상황이 완전히 달라져 도하라운드 출범 당시의 도하선언과 과감히 결별해 새로운 협상방식과 새로운 의제를 도입해 제2의 다자협상을 추진해야 한다고 주장하고 있다. 이에 따라 우리가 애써서 관찰시켰던 모델리티 4차 의장수정안은 자칫 휴지조각이 될 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

DDA가 장기 공전하면서 결과적으로 우리나라의 개도국지위 유지도 점차 부정적으로 변화하고 있다. 특히 선진국들의 개도국 세분화 시도에 관심을 기울일 필요가 있다. 선진국들은 복수국간협상의 확산을 통해 개도국우대의 범위를 대폭 축소하고 있으며, 특히 미국은 중국, 인도 등을 구체적으로 거론하며, 개도국이라도 경제발전 수준에 상응한 의무부담이 필요하다고 주장해 왔다. 이러한 주장은 수출개도국들 사이에서 일부 호응을 얻고 있어 향후 개도국 세분화 논의가 진전될 가능성도 있다.

중국 등 개도국들은 개도국 세분화에 강력히 반발하고 있으나, 한편으로 이에 대응하고 있기도 하다. 중국은 최근 WTO 가입국(RAM: Recently Acceded Members)²³의 개념을 내세워 RAM의 특별대우를 강조하고 있다. 인도는 여전히 인구의 2/3가 기아에 허덕이는 최빈개도국의 하나로서 최빈개도국 조항을 이용할 수 있다고 판단된다. 반면, 우리나라는 적절한 대안이 없어 개도국지위 유지가 불가능할 경우에 대비한 대책이 필요하다. 그 방안의 하나로 개도국지위 유지 실패에 따라 급진적인 선진국 의무를 이행하는 것 보다 개도국 졸업 유예기간 부여 등을 통해 부분적인 개도국 우대 활용과 같은 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

23 최근 WTO 가입국(RAMs: Recently Acceded Members)은 1995년 WTO 발족 이후 가입한 회원국을 지칭한다. WTO 가입 당시 이미 수준 높은 양허를 했기 때문에 DDA 의무이행에서 이들 국가에 일정한 혜택을 주어야 한다는 것으로 그동안 협상(예, 홍콩 각료선언 등)을 통해 회원국 사이에서 인정된 개념임. 그러나 어느 회원국이 RAM인지 명확한 분류는 없는 상태임. 현재 대략 20여 개 회원국이 RAM으로 간주되고 있다(알바니아, 아르메니아, 카보베르데, 중국, 대만, 에콰도르, 몰도바, 유고, 조지아, 요르단, 키르기스스탄, 몽골, 오만, 파나마, 러시아, 사우디아라비아, 타지키스탄, 통가, 우크라이나, 베트남).

참 고 문 헌

- 김준동 외. 2012. 「DDA 협상지연 요인 분석과 국제적 대응방안」. 대외경제정책연구원.
- 농림축산식품부. 2015. 「농업·농촌 70년」. 한국농촌경제연구원 편찬.
- 문한필 외. 2011. 「DDA 농업협상 중간점검」. 한국농촌경제연구원 수탁보고 C2011-26.
- 배종하 외. 2006. 「현장에서 본 농업통상 이야기」. 지니릴레이션.
- 서진교, 이효영. 2016. “WTO 나이로비 각료회의 평가와 정책 시사점.” 「오늘의 세계경제」. 대외경제정책연구원.
- 서진교 외. 2014. 「포스트발리 DDA협상의 전개방향 분석과 한국의 협상대책」. 대외경제정책연구원.
- 서진교 외. 2013. 「DDA협상 조기수확패키지의 경제적 효과분석과 정책대응」. 대외경제정책연구원.
- 서진교, 이준원. 2011. “DDA 12월 패키지 논의동향과 정책 시사점.” 「오늘의 세계경제」. 대외경제정책연구원.
- 서진교 외. 2009. 「DDA 타결의 경제적 효과분석과 정책과제」. 대외경제정책연구원.
- 서진교 외. 2006. 「DDA 주요 의제별 평가와 대응전략」. 대외경제정책연구원.
- 서진교, 임소영. 2005. 「2005 DDA 농업협상 대응전략」. 한국농촌경제연구원.
- 성한경 외. 2011. “DDA협상 의장보고서의 주요 내용과 향후 전망.” 「오늘의 세계경제」. 대외경제정책연구원.
- 송주호 외. 2009. 「DDA 농업협상 영향분석 및 국내대책」. 한국농촌경제연구원.
- 송주호. 2015. “WTO/DDA의 운명 어둠 속으로.” 「시선집중」 제211호. GSNI Institute.
- 이재욱. 2005. 「WTO 농업협상의 전개과정과 평가」. 한국농촌경제연구원.
- WTO. 2004. “WTO Agriculture Negotiations: The Issues, and where we are now”. Secretariat Background Paper.

제3편

양자/지역간 협상

제12장. 1980-90년대 양자간 통상 현안

제13장. APEC 분야별 조기 자유화 협상 (1997~1998)

제14장. 한 칠레 FTA (1999~2002)

제15장. 소규모 경제권과의 FTA (2004~)

제16장. 거대 경제권과의 FTA

16-1장. 한-미 FTA (2006~2007)

16-2장. 한-EU FTA (2006~2009)

16-3장. 한-중 FTA (2012~2014)

제17장. MEGA FTA

17-1장. 한-중-일 FTA (2012~)

17-2장. RCEP (2012~)

17-3장. TPP (2010~2015)

제 12 장

1980~90년대 양자간 통상 현안¹

1. 배경

우리나라는 GATT에 가입한 1967년 훨씬 이전부터² 1985년까지 한해도 거르지 않고 무역 적자를 기록했다. 우리나라가 처음으로 무역수지에서 흑자를 기록한 해는 GATT에 가입하고 20년째인 1986년이다. 1986년 무역 규모는 수출 311억 불, 수입 290억불로 21억불의 무역 흑자를 기록했다. 무역 흑자 규모는 1987년에 59억불, 1988년에 93억불로 확대되다가 1989년에 28억불로 줄어들었으며, 1990년에는 32억불의 무역 적자로 전환되어, 1997년까지 계속 되었다. 우리나라가 무역흑자가 시작된 1980년대 후반부터 1990년대 후반까지의 기간은 농산물 시장개방이 본격적으로 시작되었고, 양자 통상에서는 미국과의 통상 현안이 사실상 거의 전부라고 할 정도로 많았던 시기이다.

1980년대는 우리나라 경제가 소위 「3저 현상」, 즉 「저금리」, 「저유가」, 「저달러」에 힘입어 고도성장을 구가하던 시기였다. 「저달러」는 1985년 9월 22일 플라자 합의 이후 엔화는 70%, 마르크화는 40% 정도가 절상된 반면, 달러에 대한 원화의 절상은 10% 수준에 그쳐 달러를 기준으로 원화에 대한 엔화의 가치가 상대적으로 더 크게 상승했다. 이는 우리나라 상품이 해외시장에서 일본 상품과 경쟁하는데 상대적으로 유리해진 것이다.

1 이 기간 동안 농업 통상에서 가장 큰 현안은 쇠고기 문제라고 할 수 있다. 쇠고기 문제는 이 책의 여러 장에 걸쳐 비교적 상세히 다루고 있어, 양자간 통상현안을 개괄적으로 다루는 이 장에서는 제외하였다.

2 무역협회의 통계를 기준으로 1957년부터 1966년까지 무역적자는 당시 기준으로 최소 28억불(1959년)에서 최대 4.7억불(1967년)로 매년 적자를 기록했다.

1973년부터 다자간 무역협상인 「동경(Tokyo)라운드」 협상이 시작되어 1979년 말에 끝났다. 이 기간 동안 미국은 우리나라에 대해 반도체, 자동차 부품, 음향기기, 면도기 등 공산품과 담배와 냉동쇠고기 등 농산물 7개 품목의 시장개방을 요구했다. 공산품은 동경라운드를 거치면서 상당한 수준으로 시장개방이 이루어졌으나, 농산물인 담배와 냉동쇠고기 등은 1980년대 들어와서, 한-미 간 첨예한 통상현안이 되었다.

1980년대 후반부터 1990년대 중반까지 미국은 소위 대규모 쌍둥이 적자(twin deficit), 즉 재정적자와 무역적자를 줄이는 것이 당면 과제였다. 이런 배경 하에서 미국은 흑자를 실현하고 있던 교역상대국을 대상으로, 미국산 상품에 대한 추가적인 시장개방 압력을 가했고, 주요 대상국의 하나가 우리나라였다. 대상 품목은 공산품도 일부 있었지만 상대적으로 시장 개방의 정도가 낮고, 미국의 경쟁력이 우위에 있는 농수산물이 주 대상이었다. 한편 미국과의 통상마찰을 줄이는 방안으로, 우리정부 스스로 대미 흑자를 획기적으로 축소하기 위한 노력을 할 필요성이 제기되었다.³

미국은 교역상대국에 통상현안을 공식 제기하기까지, 미국 내부에서 여러 단계의 절차를 거치는 것이 일반적이다. 우선 미국은 품목별 단체로부터 교역상대국에 대한 불만 사항을 접수하고, 이를 상대국에게 사실 확인과 함께 문제를 제기하는 형식이 일반적이다. 미국이 교역상대국을 협상장에 불러내는 수단으로 활용된 것이 301조 절차를 시작하는 것이었다. 1976년 제정된 미국의 「종합통상법」⁴ 301조는 품목별, 분야별로 협상을 진행하는 방식으로 되어 있다. 이 방식이 교역 상대국의 불공정 무역 관행을 제거하는 데 효과적이지 못했다고 보고, 1988년 「종합통상법」에서 기존 301조를 보강하는 형태로, 2년간 한시적으로 도입했던 것이 소위 ‘슈퍼 301조’의 시작이었다.

그러나 미국의 종합통상법 어디에도 ‘슈퍼(super)’라는 단어가 있는 것은 아니다. 불공정의 정도가 심한 국가나 관행을 우선협상 대상국(PFC: Priority Foreign Country)이나, 우선협상 관행(PFP: Priority Foreign Practice)으로 지정하여 의회에 보고하고, 그 나라들과 12개월 내지 18개월간의 협상을 벌여, 불공정 관행을 시정하는 조치를 취하도록 하고 있다. 슈퍼 301조는 종합통상법의

3 ‘대미흑자 획기적으로 축소, 불공정국 지정 피해없게,’ 1988. 12. 21, 매일경제신문

4 The Omnibus Trade and Competitiveness Act

310조를 지칭하는 것으로, 내용은 상대국의 불공정 무역관행 등에 대한 조사개시와 조사를 위한 절차를 정하고 있는 특별규정이다. 즉 조사 결과에 따른 보복 절차와 결정, 그리고 집행에 관하여는 기존의 규정, 즉 301조부터 309조까지의 조항을 따르게 되어 있는데, 이를 301조로, 신설된 310조를 슈퍼 301조로 부르고 있다. 일반 301조는 이해 관계자의 제소에 의해 조사가 시작되도록 되어 있으나, 310조, 즉 슈퍼 301조는 미국 무역대표부(USTR)가 우선 관심국가와 우선 관심관행을 지정하고, 일방적으로 조사를 시작하는 점에서 차이가 있다. 1980년대 말부터 1990년 초까지 있었던 우리나라와 미국과 양자협상에서 미국의 슈퍼 301조가 상당한 힘을 발휘했다. ‘슈퍼 301조’가 만들어지고 우리나라와 통상마찰이 한창이던 1989년부터 1993년까지 4년간 미국 무역대표부(USTR) 대표를 역임한 칼라 힐스(Carla A. Hills)는 인준청문회에서 ‘슈퍼 301조’는 세계 시장의 문호를 개방하기 위한 수단이다. 이를 막는 나라는 어느 나라든 결국 대가를 치르게 될 것이라고 말했다.⁵

미국 행정부, 즉 무역대표부(USTR)는 「종합통상법」에 따라 매년 NTE⁶라는 ‘국가별 무역장벽에 관한 보고서’를 4월 1일까지 작성하여, 대통령 및 의회에 제출해야 한다. 우선 협상관행(Priority Foreign Practices)과 우선협상 대상국(Priority Foreign Countries)을 지정하면,⁷ 의회에 보고하고 21일 이내 종합통상법 301조에 의한 조사를 개시하도록 하고 있다.⁸ 슈퍼 301조는 1989년부터 1991년까지 한시적으로 운용되다가 부시(Bush) 행정부 때 폐기되었는데, 1994년 3월 「클린턴」(Clinton) 행정부가 부활시켰다.⁹

미국과의 농업 통상 문제는 미국이 문제를 제기하고, 우리는 방어하는 것이 일반적인 형태였다. 미국이 주장하는 내용에 대해 사실과 다른 경우 그 사실을 이해시키고, 요구사항을 수용할 수 없는 경우는 불가피한 이유를 설명하여, 우

5 ‘슈퍼301조, 휘두르는 슈퍼우먼,’ 1989. 5. 20, 5면, 경향신문

6 National Trade Estimates Report on Foreign Trade Barriers

7 상대국의 관행이나 제도가 미국의 지적재산권의 보호 또는 미국 상품에 공정하고 동등한 (fair and equitable) 시장 접근을 거부하는 경우 그러한 국가나 관행을 지정하는 것을 말한다.

8 1988년 도입 당시에는 1개월이었으나 행정 명령으로 부활하면서 해당국과 사전에 충분히 협상할 수 있는 기간을 부여하기 위해 6개월로 변경했다.

9 EU가 1998년 11월 미국의 슈퍼 301조를 WTO에 제소했다. 1999년 1월 패널이 설치되어 심의를 했는데, 미국의 슈퍼 301조가 WTO규정에 어긋나는 것은 아니라는(not inconsistent)패널 판정이 나왔다. 슈퍼 301조 조치로 상대국의 불공정 행위를 일방적으로 지정하더라도 보복조치를 취하지 않거나, 취하더라도 WTO규정에 따라서 하면 반드시 위반이라고 할 수는 없다는 것이다. 즉 슈퍼301조 규정 자체가 WTO 규정 위반은 아니라는 의미이다.

리 입장이나 제도를 방어 하거나, 일부는 수용하는 형태로 진행되어 왔다고 할 수 있다.

미국을 포함한 주요국가와의 양자통상현안 가운데, 농산물과 관련해서 가장 큰 비중을 차지한 것은 검역과 관련된 현안이었다. 검역은 두 가지이다. 하나는 사람이 먹어도 문제가 없는지를 다루는 식품안전이고, 다른 하나는 농산물이 수입되면서 함께 들어올 수 있는 병이나 해충의 유입을 차단하는 동식물 검역이다. 현재 정부의 기능으로 보면 전자는 「식품의약품안전처」, 후자는 「농림축산식품부」 소관이다. 미국을 비롯한 교역상대국의 불만은 우리나라가 자의든 타의든 농산물 시장개방을 해놓고는, 검역 등을 통해 간접적으로 수입을 억제하려는 시도를 한다는 것이었다.

1980년대와 1990년대에 걸친 양자간 농업분야 통상현안은 통상규범적 측면과 품목별로 교역상대국의 이해관계가 얽혀서 발생하는 양상이었다.

2. 품목별 주요 통상현안¹⁰

2.1. 자몽(그레이프프루트)

자몽은 1985년에 수입이 자유화되었으나 수입이 별로 없다가, 1988년부터 크게 늘어나기 시작하였다. 수입을 제한하던 품목의 수입이 자유화되고 국내시장에서 수요가 생기면 수입이 늘어드는 것은 당연한 현상이다. 일단 수입을 자유화한 이상 수입이 없을 것으로 예상하고 그렇게 했던 그렇지 않던 농업에 피해를 주더라도 정부가 할 수 있는 방안은 별로 없다. 우루과이라운드 협상에서 관세화한 품목의 경우는 농업협정에 의한 긴급 수입제한 조치¹¹가 가능하나, 그렇지 않은 품목은 GATT 제19조에 의한 세이프가드 조치만 가능할 뿐이며, 절차적 요건은 물론 발동요건 또한 비교적 까다롭다. 농산물은 대부분 직접 소비되거나 식품의 원료로 사용되는 경우가 대부분으로 소비자들은 국내 농산물은 물론 수입 농산물의 식품안전(Food Safety)에 관한 다양한 정보에 민감하게 반응

10 유병린 2013, 「농업과 통상」을 참조하고 일부 수정하였다.

11 우루과이라운드에서 관세화한 품목의 경우 가격이 일정 수준 이하로 내려가거나 수입 물량이 일정 수준 이상 늘어나면 자동으로 관세를 올릴 수 있는 조치로 Special Safeguard(SSG)가 있다.

하는 경향이 있다.

1989년 6월 「소비자시민모임」, 당시 명칭으로는 「소비자 문제를 연구하는 시민의 모임」이 시중에서 구입한 자몽을 「농촌진흥청」의 「농약연구소」에 잔류농약 검사를 의뢰했고, 농약연구소는 과육과 과피, 즉 열매 살과 껍질에 대하여 잔류농약 검사를 실시하고, 그 결과를 소비자 문제를 연구하는 시민의 모임에 통보했다. 농약연구소가 소비자 모임에 통보한 내용은 분석 방법에 의한 검출 한계치가 0.5PPM인데, 잔류 양이 그보다 같거나 적게 나왔다는 내용이었다.¹² 이 통보 결과를 「소비자 문제를 연구하는 시민의 모임」은 보도 자료를 통해, 미국산 자몽에서 발암물질인 ‘알라’ 농약, 농약 성분 명칭으로는 「다미노자이드」가 0.5PPM 이하가 검출되었다고 발표했다. 언론은 대대적으로 보도했다.¹³ 이러한 언론보도로 자몽의 소비가 급감하고 한-미 간 심각한 통상 현안으로 비화되었다. 1989년에 수입량이 1만 톤 이상으로 늘었다가, 이 농약검출 사건으로 남대문 시장 등 재래시장에서는 자몽을 취급하는 상점이 줄어들고, 자몽수입상들은 적체된 물량을 처분하기 위해 덤핑 판매에 나서고, 일부에서는 수입된 자몽이 창고에서 썩어나가고 있다는 보도가 있었다.¹⁴

주한 「미국대사관」은 농촌진흥청의 분석 결과는 미국산 자몽에 ‘알라’ 농약이 들어 있지 않다는 것이 정확한 해석이라고 주장했다. 이러한 배경은 검출장비의 기계적 한계치가 0.5PPM인데, 0.5PPM 이하의 농약이 검출된 것을 농약이 ‘나왔다’라고 할 것인지, 아니면 농약의 잔류여부를 알 수 없는, 즉 ‘나온 것은 아닌’ 것으로 해석할 것인지의 문제였고, 당시 전문가들은 후자로 해석했다. 주한 미국대사관은 미국정부 입장에 근거하여, ‘알라’ 농약은 미국에서 자몽에 사용하도록 승인되지 않은 농약일 뿐만 아니라, 자몽에 알라농약이 사용되었다는 증거도 없다고 주장하고, 농약연구소의 검사결과는 농약이 나오지 않았다는 의미라고 주장했다.

첨예한 한-미 간 통상 현안으로 비화되자, 농촌진흥청 농약연구소가 검사결과는 ‘알라’성분이 검출되지 않았다는 것이라고 발표했다.¹⁵ 그러자 소비자 문제

12 농약연구소가 소비자 모임에 회신한 분석 결과는 「과육<0.05PPM(분석법 검출한계 0.05). 과피<0.05PPM(분석법 검출한계 0.05)」였다.

13 ‘자몽이 부른 유해(有害) 발생, 농약공포 어디까지,’ 1989. 7. 17, 7면, 동아일보 등 거의 모든 신문에서 자몽에서 알라 농약이 검출되었다는 내용의 보도가 있었다.

14 ‘수입 자몽 창고서 낮잠,’ 1990. 8. 3, 13면, 매일경제

15 ‘자몽 발암물질 부인, 농약연구소,’ 1989. 6. 30, 10면, 동아일보

를 연구하는 시민의 모임은 미국의 압력에 의해 농약연구소가 농약이 나왔다고 했다가, 말을 바꿨다는 것이었다. 또 정부가 국민의 건강에 심각한 문제가 되는 데도, 통상 외교 문제로 비화되는 것을 두려워해 민간 소비단체에 압력을 가하고 있다고 주장했다.

자몽에 대한 문제의 농약 검사를 보건복지부 산하 국립보건연구원에서 실시했는데 검사 결과 알라 농약이 나오지 않았다고 발표하자, 시민의 모임은 국립보건연구원이 과학이 아닌 정치적 작업을 한 것이라고 비판하는 성명을 발표했다. 반면 ‘한국청과수입업자협의회’는 소비자 문제를 연구하는 시민의 모임이 허위 사실을 유포했다고 고발했다.¹⁶ 알라 농약 검출 발표가 있고 시비가 벌어지자, 당시 보도를 했던 한 언론은 처음에는 농약이 ‘검출’되었다고 보도했다가, 검사 결과에 대한 해석상의 문제가 발생하자 나중에 ‘검출 시비’로 정정하기도 했다.¹⁷

2.2. 배(pears)

1980년대 후반 우리나라가 미국으로 수출 가능한 신선농산물은 사실상 배가 유일한 품목이었다. 한국산 배가 미국으로 수출되기 위해서는 재배 단계에서 미국의 식물검역당국이 사전에 우리나라의 재배농장은 물론 재배조건까지 지정하고 미국의 식물검역관이 우리나라에 와서 하는 식물검역을 받아야하고, 이는 미국 농무성의 관장사항이다.

1989년 12월 우리나라에서 미국으로 수출한 배에서 ‘다코닐’ 농약¹⁸에 들어 있는 ‘클로로타로닐’ 성분이 검출되었다고 미국 세관이 통관을 금지하는 사건이 발생했다. 그 사건이 발생한 1989년에는 우리나라에서 생산한 배의 미국 수출은 1,100톤을 할 계획이었으나 200톤에 그쳤다.¹⁹ 한국이 수출한 배에서 미국 검역당국이 검출한 해당 농약성분은 국제식품규격위원회(CODEX) 허용 기준보다 크게 낮은 0.02PPM에서 0.04PPM 이었다. 미국은 이 성분에 대한 농약의

16 ‘자몽 발암물질 발표 「시민의 모임」을 고발’ 1989. 9. 4, 15면, 동아일보;

‘자몽과동 내연 방향 주목,’ 1989. 10. 30, 13면, 매일경제신문

17 ‘고침, 본보 20일자 13면 중 자몽수입관련기사 중 「알라농약검출」은 「알라농약검출시비」로 바로 잡습니다.’ 1989. 12. 22, 13면, 매일경제신문

18 다코닐(Daconil)이라는 상품명으로 개발한 살균제로서 한국에서는 ‘타로닐’이란 품목명으로 고시되어 사용되고 있고 채소나 각종 작물에 발생하는 병해에 대하여 광범위한 방제효과를 보인다.

19 ‘대미 배 수출, 이달 말 재개키로,’ 1990. 10. 7, 연합뉴스

잔류 허용 기준이 설정되지 않았고, 그럴 경우 잔류 농약의 허용 기준은 영(零)을 적용²⁰하여 CODEX의 기준보다는 현저히 낮은 양이 검출되었지만 통관시키지 않았던 것이다. 미국은 검출 장비의 한계치라고 할 수 있는 0.02PPM까지는 통관을 허용했다.

1989년 12월 6일부터 8일까지 워싱턴에서 개최된 「한-미 경제협의회」에서, 당시 농림수산부 국장이 참석하여, 미국의 이런 조치에 대해 강하게 항의를 했다. 농약이 검출되었다고 하나 CODEX 허용 기준에 비해서도 현저히 낮은 수준이고, 그것도 농약 성분의 특성상 껍질에만 잔류하는 것이며, 배는 일반적으로 껍질을 깎아 먹는 과일이라고 이야기했다. 그러자 미국 측은 그것은 한국의 식습관일 뿐이고, 미국사람들은 그렇게 먹지 않으며, 설사 껍질을 깎아서 먹는다 하더라도 그 껍질에 농약이 있어도 된다는 것은 아니라고 주장했다.

또한 잔류 허용기준이 설정되어 있지 않으면 국제 기준이 적용되어야 하는 것이 합리적이지, 왜 영(零)이 적용되어야 하는가라는 우리의 반박에도, 미국은 하루 섭취량을 기준으로 위험이 발생할 확률에 기반 하여 허용기준을 설정하고 있다. 그렇기 때문에 농약 잔류 허용 기준이 설정되지 않는 품목에 국제기준을 적용하더라도, 위험의 수준이 높아질 가능성도 배제할 수 없기 때문에 잔류 허용 기준이 설정되지 않은 모든 농약에 대해서는 영의 기준을 적용한다는 것이었다. 해당 농약의 잔류허용 기준을 설정하고자 한다면 미국 「환경보호처」(EPA)에 청원할 수 있으나, 거기에 소요되는 비용은 신청자가 설정하고자 하는 농약의 성분별로 지불되어야 한다는 것이었다.

당시 우리 사회에서 미국으로 수출한 배는 미국의 검역관이 한국에 와서 검역을 하고 선적한 것인데, 미국에 도착하여 다시 검역하는 것은 이중 검역이라는 식의 비판도 있었다. 그러나 이러한 주장은 검역제도를 잘못 이해한 것이다. 한국의 배가 미국으로 수출되기 위해서는 두 종류의 검역을 받아야 한다. 하나는 한국 현지에서 미국 검역관에 의해 식물검역이고, 또 다른 하나는 통관 과정에서 행해지는 FDA에 의한 식품안전 검사, 즉 잔류 농약 검사이다. 한국에서 식물검역을 마쳤기 때문에 미국에 도착해서 식물검역은 면제되지만, FDA의 검사는 받아야 하고, 이 검사에서 농약이 검출되어 통관되지 않았던 것이다.

20 'zero tolerance'를 말하는 것으로 허용기준이 설정되지 않은 농약에 대해서는 불검출을 원칙으로 하는 제도이다.

수출용 배는 재배과정에서 해충 피해를 줄이고 품질을 높이기 위해 봉지를 씌워 재배했다. 수출업체는 이 봉지에 들어 있는 농약으로 인한 것이라고 주장하며, 당시 배 봉지를 공급한 농수산물유통공사, 현 한국농림수산식품유통공사에 대해 손해배상 소송을 제기하기도 했다.²¹ 미국은 이 문제가 우리나라에서 발생한 자몽의 「알라」 농약 건과는 전적으로 무관하다고 이야기했지만, 6개월 전 한국에서 발생한 미국산 자몽에서 「알라」 농약이 검출된 것과 관련한 미국의 보복 대응으로 보는 시각도 있었다.²²

2.3. 버찌(Cherries)

버찌는 1983년 9월 레이건 미국 대통령 방한과 관련하여 미국이 전달한 관심품목에 포함된 농산물 중 하나였다. 신선농산물은 우리나라의 수입 식물검역 요건을 충족해야만 수입이 될 수 있다. 버찌는 ‘코드린’ 나방(codling moth)의 기주식물(host plant)이고, 코드린 나방은 우리나라에 존재하지 않는데 유입되는 경우 국내 과실에 상당한 피해가 발생할 수 있기 때문에 식물검역 대상으로 규제하고 있다. 여기서 규제라는 것은 병해충이 유입될 우려가 없도록 해야 한다는 것이다. 검역처리가 가능한 방법이 없으면 수입을 금지하고, 훈증 등 검역처리가 가능한 방법이 있다면 그 방법으로 검역처리를 해야 한다. 미국산 버찌가 우리나라로 수입되기 위해서는 ‘메틸브로마이드’(Methyl Bromide)라는 농약으로 훈증²³처리를 거쳐야 한다. 처리를 어떤 방식으로, 즉 어떤 온도에서, 얼마 동안, 얼마만큼 농약을 투입해야 하는지 등 세부요건을 농림수산부 고시로 정하고 있었다. 1989년 5월 미국의 요구를 수용하여 고시의 관련 내용을 개정했는데 그 고시를 보름 만에 다시 개정해야 하는 일이 있었다.

버찌의 ‘메틸브로마이드’ 훈증 처리의 기준은 농약의 양과 온도에 따라 처리 조건을 달리하는 네 가지 방식이 국제적으로 인정되고 있었다. 동일한 처리 시간을 기준으로, 온도가 높으면 투입되는 농약, 즉 메틸브로마이드의 양이 적게

21 ‘배 수입금지 한국 책임,’ 1990. 11. 30, 연합뉴스

22 ‘수출 배 6백 65톤 폐기처분 위기,’ 1989. 11. 25, 11면, 한겨레신문;

‘한-미 농산물 감정 대결 양상,’ 1989. 12. 21, 15면, 매일경제신문

23 영어로 ‘fumigation’이라고 하며식품, 사료, 목재 등을 수입할 때 유해한 동식물이 국내에 들어는 것을 방지하기 위한 목적으로 선창, 창고, 컨테이너, 야적장(시트로 덮음) 등에 약제를 투입해서 유해한 동식물을 구제하는 것을 말한다.

사용되고, 온도가 낮으면 투입되는 농약의 양이 상대적으로 많이 사용된다. 네 가지 방법의 검역적 처리 효과는 과학적으로 모두 동일한 것으로 인정되고 있었다. 그럼에도 버찌를 수출하는 자나 수입자의 입장에서는 상품성에 손상이 상대적으로 적은 방법을 선호하는데, 일반적으로 농약의 투입량이 많고, 온도는 낮은 방식이 상품성의 저하를 상대적으로 적게 초래하는 방식이다.

1989년 당시 우리나라의 훈증 처리기준에는 약의 투입량은 가장 적고, 처리 온도는 가장 높은 두 가지 방식만 인정하고 있었다. 1989년 미국은 슈퍼 301조를 앞세워 저온처리 방식도 인정하라는 요구를 했고 우리가 이를 수용하면서 1989년 5월에 합의가 이루어졌다. 합의의 이행으로 농림수산부 고시24를 개정했다. 그런데 고시가 개정되고 얼마 지나지 않아, 주한 미국대사가 농림수산부 장관을 만나게 해줄 것을 요청했고 장관을 만났다. 이 자리에서 주한 미국대사는 개정된 고시 내용에 대해 심각하게 문제를 제기했다. 고시를 개정하면서 훈증 처리 온도도 국제적으로 인정되는 것과 조금 달리하고 종전의 규정에는 없던 내용을 추가하여 검역 조건을 강화한 것이었다. 추가한 내용은 검사 과정이나 합격 처리된 후 인큐베이터 검사에서 수입 금지 대상 병해충이 발견된 경우에는 수입을 완전금지하고 시판 유통 중인 것은 완전수거 폐기처분한다는 것이었다.

농림수산부 고시 내용이 주한 미국대사관을 통해 전부 영어로 번역되어 본국에 보고되자, 미국 정부는 주한미국대사관을 통해 항의를 한 것이었다. 미국은 기존규정에서 저온훈증처리 기준을 인정하기로 합의하였는데 관련 규정을 개정하면서 기존규정에 없던 내용을 추가한데 대해 강한 불만을 제기하여 고시를 개정한지 보름 만에 다시 개정해야 했다. 미국과의 협상에서 저온처리를 인정하기로 합의를 했으면, 성실하게 객관적인 관점에서 합의를 이행하는 것이 중요하다.

1980년대 후반부터 1990년대 중반까지 한국이 시장개방을 하고, 이면에서는 검역 등 수단을 동원하여 수입을 억제하려 한다는 미국의 비판에, 이렇다 할 대응이 어려웠던 사안도 적지 않았다. 이는 수입을 어렵게 만드는 것이, 우리 농업과 농민을 위한 것이라는 일부의 인식도 한 요인이었던 것으로 볼 수 있다.

24 현행 고시의 명칭은 '수입금지 식물 중 미국산 양벧 사과실, 소나무속 및 잎갈나무속 제재목, 호두, 플로리다주산 오렌지(텐저린 포함)와 자몽 사과실 및 캘리포니아주산 석류 사과실의 수입금지 제외기준'이다

2.4. 냉동감자

1990년 2월 ‘농산물 수입개방의 여파로 국내산 감자소비가 줄어들면서, 주 생산지인 강원도 평창군 보안면 일대에서는 창고에 쌓아둔 감자가 썩어 눈 속에 내다 버리고 있습니다.’라는 보도가 있었다.²⁵ 1988년 냉동감자 수입이 자유화되자 다음 해부터 수입이 연간 30~40%씩 증가하여, 3년 만에 수입량이 여섯 배로 늘어나고, 수입업체 수도 세 배로 늘어난 것이다. 국산 감자는 크기가 수입 감자에 비해 작기 때문에 ‘프렌치프라이’, 즉 튀김용으로 사용하기에는 불리했다. 대부분이 미국산인 냉동감자의 수입이 크게 늘어나자, 국산 감자를 원료로 생산된 냉동감자는 판로가 크게 줄어들었다.

농림수산부 감자담당 부서에서 냉동감자 사용 업체가 참석한 회의를 개최했다. 회의는 국내 감자 재배 농가가 어려워니, 국산 냉동감자를 사용하는데 협조를 요청하기 위한 것이었다. 그런데 얼마 후 주한 미국대사관은 우리 정부가 민간 업체를 불러서, 국산 냉동감자를 사용하도록 세무조사를 거론하며 압력을 가했다고 본국에 보고했고, 이것이 워싱턴을 경유하여 한-미 간 통상문제로 비화되었다.

미국 정부는 이 사안을 한국 정부가 수입을 자유화하고, 그 다음에는 다른 수단을 동원하여 수입을 억제하려는 불공정한 시도를 한 것으로 인식했던 것이다. 주한미국대사관의 주장은 사실과 다른 점이 적지 않았지만 회의 자체는 사실이다. 지금의 변화된 통상환경에서 보면 정부가 수입업체를 불러서, 감자를 생산하는 농민이 어려워니 수입을 자제하고, 국산을 많이 사용해주었으면 좋겠다는 취지로 이야기한다는 것은 생각하기조차 어려운 것이다. 이러한 시도로 의도한 효과가 달성되기보다는 통상마찰로 인한 부작용이 더 컸다.

2.5. 수입 자유화 예시 계획

우리나라가 1967년 GATT에 가입한 후 1973년부터 1979년까지 진행된 동경라운드를 거치면서 대부분의 공산품은 수입이 자유화되고 그 때까지 수입이 제한되고 있던 품목의 대부분은 농수산물이었다. 이들 농수산물의 수입제한 근거는 GATT 18조 B항, 소위 BOP(Balance of Payment) 조항 이었다. 이 조항은 개도

25 ‘농산물 수입 개방 여파, 강원도 평창 썩고 있는 감자,’ 1990. 2. 10, MBC 뉴스

국이 경제개발 기간 동안 국제수지를 방어하기 위한 목적으로 GATT 규정의 면제, 즉 수입제한이 가능하도록 하고 있다.

이 조항이 쇠고기를 포함한 많은 농수산물의 수입제한 근거가 되고 있었는데 1980년대 중반 소 값 폭락으로 한국이 쇠고기 수입을 금지하자 미국, 호주, 뉴질랜드가 한국을 GATT에 제소했고 한국은 더 이상 GATT 18조 B항을 원용하여 수입을 제한하는 것은 타당하지 않다는 판정이 내려졌다. GATT 18조 B항을 1989년에 졸업²⁶함에 따라, GATT 규정 상 수입제한 근거가 없어진 품목을 1999년까지 '일반적으로 균등하게'(generally evenly manner) 자유화해야 하는 의무를 지게 되었다²⁷.

1989년 2월 4일 농산물 시장개방과 농업정책에 반대하는 대규모 농민시위가 지금의 여의도 공원, 당시 여의도 광장에서 있었다. 시위에서 농민들은 수세(水稅)로 불리던 농사를 짓는데 사용하는 물 값을 폐지하라고 주장했다. 담배시장 개방으로 잎담배를 재배하던 농가가 고추 재배로 전환하여, 고추의 생산량이 늘어나 값이 폭락한 것이 계기가 되었다. 여기에 GATT BOP 조항 졸업에 따른 농산물 개방이 더해져 시위가 격화되었다.

미국이 우리나라를 우선협상 대상국(PFC)으로 지정 여부를 결정하기 위한 세 번의 협상이, 1989년 3월 중순부터 5월 초에 걸쳐 미국 워싱턴에서 있었다. 1989년 4월 8일 한국 정부는 243개 품목의 '1989~1991 농산물 수입 자유화 예시 계획'을 발표했다.²⁸ 우리정부는 어려운 여건에서 최대한 노력한 것이라는 사실을 미국에 설명했음에도, 미국은 우선협상국 지정을 무기로 관심 품목의 개방 년도 단축과 관세인하를 요구했다. 이러한 미국의 강한 요구를 누그러뜨리기 위해, 1989년 3월 워싱턴에서 개최된 미국과의 협상에서, 당시 농림수산부 국장이 농민의 시위 사진을 앨범으로 만들어가서 이를 보여주면서, 개방에 따른 우리의 어려움을 미국 측에 설명하기도 했다.

그 후 두 차례의 협상이 워싱턴에서 더 있었고, 그로부터 한 달 정도가 지난 1989년 5월 하순 미국은 농산물 분야에서 합의하고자 하는 내용을 보내왔다.

26 일반적으로 졸업이라고 부르고 있으나 원용중단(disinvoke)이 정확한 용어이다. GATT 18조 원용중단은 동 11조로 이행하겠다는 의미가 되며, 관세, 조세, 기타 과징금 이외의 수량제한 등과 같은 수입제한 조치를 취해서는 안 된다.

27 BOP 관련 자세한 내용은 이 책 제8장을 참조하기 바란다.

28 '농축수산물 243 품목 개방 확정,' 1989. 8. 8, 5면, 동아일보

그런데 미국이 보내온 내용은 이전 세 차례 미국과의 협상과정에서 한국이 미국에 제시한 내용에서 크게 벗어난 것은 아니었다. 첫째 알파파, 아보카도, 아몬드, 건포도, 피스타치오, 보드, 버찌 파티클 등 7개 품목의 관세 인하, 둘째 1989년 9월 1일부터 오렌지주스의 수입산 혼합비율 철폐, 셋째 1989년 5월 1일부터 버찌 저온훈증 소급 허용, 넷째 위스키 쿼터를 1988년 소비량의 15%로 하고 1990년 1월 1일부터 수입 자유화, 다섯째 1990년, 1991년 수입 자유화 예시 품목의 개방일자 1년 단축, 여섯째 파파야 수입 허용을 위해 훈증절차에 대한 미국 측 자료를 한국정부가 검토한다는 내용이었다.²⁹

미국의 이러한 요구를 받아들일 것인가, 거부할 것인가를 논의하기 위한 장관 회의가 열렸다. 미국의 요구는 그 간의 세 차례 협상에서 우리가 제시했던 내용에 일부 품목의 개방 시기를 1년 앞당겨 달라는 것이었다. 물론 농림수산부 입장에서도 일부 품목의 개방 시기를 1년 앞당기더라도 크게 문제될 것은 없다는 것이 실무적 판단이기도 했다. 그런데 당시 농림수산부 장관은 6개월만 당기자는 의견을 제시했다. 정부의 입장은 농림수산부 장관이 이야기한대로 정해지고, 미국이 이를 수용하여 타결되었다.

당시 수입자유화 예시계획은 개방일자가 매년 1월 1일 이었다. 1년을 당기면 개방연도가 달라지나, 6개월을 앞당기면 해가 바뀌지는 않은 그런 의미가 있었다. 당시 농림수산물 분야에서 정부의 입장은 우선협상국 지정을 피하기 위해 노력하되, 미국이 수용범위를 벗어난 요구를 하고, 우리나라를 우선협상국이나 우선협상 관행으로 지정하면 받아들인다는 정부 내 상당한 공감대가 있었다.

2.6. 농협만화 - 달리의 방학 기행

「달리의 방학 기행」은 1990년 농협이 배포한 초등학생용 만화이다. 국내적으로는 국산품 소비가 권장되고 근검절약이 미덕이라는 인식이 상당하던 시기였다. 미국은 어린 학생들을 위한 만화에 수입품을 차별하는 내용이 들어 있다고 문제를 제기했다. 엄마가 시장에서 수입품을 구매하지 못하도록, 아이들이 감시하자고 다짐하는 부분이 미국 측이 가장 문제를 제기했던 내용이다.

1990년 말 미국의 「워싱턴 포스트」에 ‘수입의 악마들, 한국의 시각’³⁰이라는

29 ‘농산물 협상도 타결’ 1989. 5. 20, 1면, 경향신문

30 The evils of imports: South Korean views

제목을 달아, 만화의 일부가 그대로 영문으로 번역되어 게재되고 기사화되었다. 미국은 미래의 소비 주체인 아이들한테 수입품을 배척하는 가치관을 심어줄 수 있다는 우려로, 당시 그 어떤 문제보다 중대한 사안으로 간주했고, 한-미간에 심각한 통상마찰로 비화되었다. 워싱턴 포스트에 이어 '로스앤젤레스 타임즈'는 한국에서 농산물, 전자제품, 자동차 등에 대한 수입거부 운동이 최근에는 거의 '히스테리컬'한 지경에 까지 이르렀으며, 한국의 농협이 배포한 만화가 이를 상징적으로 잘 나타내고 있다고 보도하기도 했다.³¹ 이러한 미국의 비판에 대해 우리정부는 농협은 정부의 영향력이 미치지 않는 독립기관인 농민단체라는 점으로 대응 하였으나, 미국의 비판적 시각은 줄어들지 않았다.

1990년대 초 미국은 한국과의 협상과정에서 농협은 준(quasi) 정부기관이라고 주장 하면서,³² 이런 유형의 문제에 대해 한국정부를 개입시켜 시정하려는 입장을 취하곤 했다. 농협 만화로 야기된 한-미 간 통상마찰을 완화하기 위해, 부총리를 비롯한 우리정부의 고위관료가 미국을 방문하여 이해시키고자 노력했으나 완화될 기미가 보이지 않았다. 한국무역협회는 1990년 말 무역의 필요성과 한국무역의 성장과정을 소개한 홍보만화 '한국의 무역'을 제작하기도 했다.³³

2.7. SOFA - 주한미군용 농산물 검역

「주한미군 주둔군 지위협정」(SOFA)³⁴은 1966년 체결되었고, 우리나라의 식물 방역법은 1961년 제정되었으니, SOFA 협정보다 먼저다. 주한 미군용으로 들어오는 농산물에는 식물방역법에 의거, 수입이 금지된 품목도 있다. 예를 들어 미국산 사과도 수입이 금지되고 있고, 파파야는 증열처리법³⁵이라는 특수

31 'LA타임스 한-미통상마찰 크게 보도,' 1991. 1. 1, 연합뉴스

32 농협의 하나로 마트에서 수입품을 판매하지 않는다는 비판에 한국정부는 농협은 정부의 영향이 미치지 않으며 회장도 직선에 의해 선출하는 독립된 조직이라는 방어논리에 미국은 준 정부기관이라 하면서 한국 정부를 개입시켜 사안을 해결하려는 입장을 견지하곤 했다.

33 '무협 미국 의식, 수입개발 필요성 홍보만화 제작나서,' 1991. 3. 10, 5면, 한겨레

34 정식명칭은 '대한민국과 아메리카 합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정(Agreement under Article 4 of the Mutual Defence Treaty between the Republic of Korea and the United States of America, Regarding Facilities and Areas and the States of United Armed Forces in the Republic of Korea)이고, 약칭은 한-미주둔군지위협정(Status of Forces Agreement)이며, 이를 더 줄여서 SOFA라고 부른다.

35 영어로는 'Vapor Heat Treatment'라고 하며, 파파야 내부의 온도를 46~47℃로 올려 이 온도에서 10~20분 간 처리하여 혹시 내부에 있을 수 있는 유충이나 알을 박멸하는 방법이다.

한 방법으로 검역처리가 된 후에 수입이 가능하다. 그럼에도 주한 미군용으로 는 식물방역법에 의한 수입금지 품목도 들어오고, 또 검역처리를 받았는지의 여부도 확인할 수 없었다.

우리나라의 국력이 커지고 지위가 향상됨에 따라, 이에 상응한 수준으로 SOFA 개정³⁶이 필요하다는 국민적 목소리가 강하게 대두되었다. 주한 미군이 사회적 으로 문제가 된 사건을 저지르는 일이 있으면 이러한 국민적 요구는 더 강하게 나타났다. SOFA 개정 협상은 우리 측에서는 외교부의 북미국장이, 주한미군 측은 부사령관이 수석대표를 맡아 논의를 해오고 있다. 분야별로 해당 부처의 관계관으로 구성된 분과위원회를 구성하여 회의를 하고, 그 결과를 합동위원회 에 보고하여 최종적으로 결정하는 방식이다.

식물검역을 논의하기 위한 첫 번째 회의는 1989년 4월 경기도 안양에 있는 국립식물검역소에서 있었다.³⁷ 그 자리에서 우리 측은 주한미군용으로 반입되는 농산물의 검역 필요성을 제기했다. 이러한 우리 측의 제기에 대해 미군 측은 한국의 제기사항을 미국 농무부에 검토를 요청했으나, 미국 농무부는 양국의 국방장관 간에 협의될 사항이라는 입장만을 확인하고, 그 이후 오랫동안 별다른 협의가 이루어지지 못했다. 그 이후 농림부 기술협력과장과 주한미군 관계자 간에 1995년 5월과 1996년 6월 두 차례 논의가 있었으나, 미군 측은 검역을 해야 한다는 우리의 제안을 받아들일 수 없다는 입장을 견지하여 별다른 진전이 없었다.

1997년 중순 경 농림부 조직개편에 따라 기술협력과가 해체되고, 담당하던 동 식물검역 업무가 통상협력과로 넘어오면서, 우리 측은 농림부 통상협력과장이, 미군 측은 주한미군용 식품 공급을 담당하던 수의검사소장이 수석대표를 맡아 논의해왔다. 미국에서 생산된 축산물도 검역을 받지 않고 들어오는 것은 마찬가지였지만, 대부분 상업적으로도 우리나라로 수입되는 데 특별한 제약이 없는 상황이었다. 그러나 사과, 망고, 포도와 같은 식물류 농산물은 미국으로부터 검역처리가 되어 수입되거나, 아예 수입이 금지되고 있었다.

1998년 이전에는 1년에 한 차례 정도의 회의가 있었던 것에 비하여, 1998년에

36 SOFA는 1967년 발효된 이후 1991년 1차 개정이 이루어졌고, 이후 미군 재판 관할권 문제 중 시대 상황을 감안하여 1995년부터 2차 개정 협상을 5년간 진행하여 2000년 12월 개정에 합의했다.

37 김윤선, 2008. 4, 식물검역발전사, p. 481

만 4차례 회의가 열렸다. 미군 측은 우리나라의 식물방역법에 의해 수입이 금지된 품목이라도, 주한미군용으로 소비되는 모든 미국산 농산물이 들어오는 것을 보장해야만 논의를 시작할 수 있다는 입장을 견지하고 있었다. 미군 측은 이러한 전제가 합의되지 않으면 군사용 부식의 안정적 공급이 확보될 수 없다는 이유로, 논의 자체를 시작하려고도 하지 않았다. 우리 측은 주한미군이 필요한 과일이나 식품을 국내에서 안정적으로 공급하는 방안을 제안했으나, 미군 측이 받아들이지 않았다. 주한미군이 소비하는 농산물 중에는 국내에서 생산되지 않는 농산물이 있는 등 한계가 있을 수밖에 없었다. 우리나라에서 생산되지 않는 농산물이나, 우리나라 식물방역법상 수입이 금지되지만 주한 미군용으로 필요한 농산물을 어떻게 확보하느냐는, 주한 미군용 농산물의 검역방안을 논의해 나감에 있어 가장 중요한 문제였다.

SOFA, 즉 「주한미군 주둔군 지위 협정」이 식물방역법의 적용을 배제하고 있다면, 주한 미군용 농산물에 대해 검역을 실시하는 것만으로도 제도적으로 진전이다. 배제하고 있는 것이 아니라면 검역을 실시한다고 하더라도, 적어도 법률적으로는 후퇴가 되는 상황이 되었다. 우선 농림부의 입장을 정리하는데 필요하다고 판단하여 외교부에 공문으로 질의를 했다. 외교부의 답은 식물방역법이 적용되어야 하는 것이었다. 그런데 식물방역법상 금지된 품목은 수입될 수 없다고 하면 미군 측은 협상을 시작도 하려고 하지 않을 것이고, 수입을 허용 한다면 식물방역법이 배제되고 있는 현재의 상황을 그대로 인정하는 것이 되었다.

두 가지 중에서 하나를 결정해야 했다. 즉 금지 품목은 수입이 불가능하다는 입장을 견지하는 원론적 입장과, 검역이라도 하여 수입이 되도록 하는 것 중 어느 것이 좋은 방안인지와, 현재 여건에서 어떠한 선택을 해야 하는지에 대한 판단이 필요했다. 적어도 상황적으로는 우리 식물검역관이 주한 미군용으로 들어오는 농산물을 검역하는 것이, 지금보다는 진전된 상황이 되는 것은 분명했다. 그렇다고 법률적 관점에서만 보고, 원론적 입장을 견지한다면 주한미군용 농산물에 대한 검역이 불가능한, 현재와 같은 상황이 지속될 뿐이었다. 그렇다고 수입이 금지된 품목을 일반적인 품목과 동일하게 처리하는 것 또한 적절하지 않다는 관점에서 대안을 모색했다.

식물방역법에 의거 수입이 금지되고 있으나, 주한미군용으로 들어오는 농산물은 우리 검역당국에 의한 정밀검사, 즉 실험실에서 실시하는 검사를 받고, 거기

서 불합격되면 폐기처분하거나 반송한다는 조건을 제시하여, 협상의 돌파구를 마련했다. 즉 수입을 허용하되 엄격한 검역요건을 부과하는 타협안이었고, 이를 토대로 2000년 4월 18일 농림부 회의실에서 'SOFA 식물검역분과회의'를 개최하여, 주한미군용 농산물의 검역 실시에 미군 측과 합의가 이루어졌다³⁸. 이 회의에서 검역 주체가 누가 되느냐 하는 것도 쟁점이었으나, 공동 검역으로 합의가 되었다. 2000년 12월 137차 외교부 북미국장과 주한미군 부사령관이 주재하는 「한-미합동위원회」에서 공동 검역을 실시하기 위한 절차를 만들어나가기로 공식적인 합의가 이루어졌다. 이러한 합의를 바탕으로 주한 미군용 반입 농산물에 대한 식물검역 합의각서에 서명이 있고 실제로 검역을 실시하기까지 4년 이상의 시간이 더 필요했다.³⁹ 2005년 4월부터 1년간 시범실시 이후 2006년 4월부터 미군용 농산물에 대한 공동검역이 실시되고 있다. 2006년 10월에는 주한미군 소비용으로 반입되는 냉장, 냉동 식육과 그 가공제품에 대하여 저장시설에서 주한미군이 검역하고, 그 결과를 국립수의과학원, 현재의 농림축산검역검사본부에 보고하고, 필요한 경우 우리나라 검역관이 검역현장을 확인토록 하는 내용으로 합의가 이루어졌다.⁴⁰

2.8. 사료용 보리

GATT BOP 조항의 졸업에 따라, 1997년 수입을 자유화하기로 했던 쇠고기는 1993년 12월 타결된 우루과이라운드 협상에서, 관세율을 20%에서 41.2%로 올려 2001년 1월 1일자로 자유화하고, 2004년까지 관세를 40%로 낮추도록 합의되었다.⁴¹ 수입쇠고기와 본격적인 경쟁시대에 들어간 것이고, 이러한 변화에 대응하여, 국내산 쇠고기의 품질을 높여 나가는 것이 중요한 과제로 대두되었다.

1995년 9월 사료용 보리가 처음으로 수입되었다. 우루과이라운드 협정에 따라 최소시장접근 물량으로 수입된 것으로, 식용보리로 유통되는 것을 차단하기 위해, 빨간 물감을 들여 수입된 것이다. 보리를 사료용으로 사용하는 경우, 1등급 쇠고기의 생산이 늘어나고, 가격도 옥수수보다 저렴하여, 축산업의 경쟁력을 강화하는 데 도움이 될 것이라는 판단에 따른 것이었다. 1991년에도 사료용 보리

38 '주한미군 농산물 공동검역..한-미 양국 합의' 2000. 4. 18, 한국경제

39 '농림부, 주한 미군용 농산물 검역실시' 2006. 5. 21, 이데일리

40 외교통상부, 보도자료, 2006. 10. 24, '제185차 주한미군지위협정(SOFA0 합동위원회 개최 결과'

41 허덕 외 한국농촌경제연구원, 2000, '쇠고기 수입 자유화와 한국 산업 발전 방안' p. 91

의 수입을 검토한 적이 있었으나, 국민 정서 등 여러 가지 이유로 검토에 그치고 말았다.

1995년 보리의 수입이 있기 전부터, 캐나다는 한국 정부에 지속적으로 보리를 사료용으로 수입해 줄 것을 요구한 바 있다. 보리는 우루과이라운드 협상결과 쌀과 함께 최소시장접근(MMA) 방식의 시장개방 품목으로서, 1만 4천 톤의 최소시장접근 물량을 설정하고 이 물량을 초과하는 물량에 대하여는 300%이상의 고율관세를 부과하는 방식으로 개방되었다. 최소시장 접근 물량만 수입하면 되었으나, 사료용 보리의 수요가 늘어나 이 보다 훨씬 많은 2만 4천 톤 정도의 보리를 수입하기로 결정하였다. 그 이전에 사료용 보리의 수입을 허용해 달라는 캐나다의 주장에 식량을 가축의 사료로 사용한다는 것이 한국 국민의 정서에 맞지 않고, 식용으로 사용되는 경우 보리 재배 농민의 피해가 발생할 수 있다는 점을 들어 반대해 왔다. 우리의 이 같은 주장에 대해 캐나다는 같은 사료용인 옥수수 미국으로부터 수입하면서, 사료용 보리는 수입하지 않는 것이 차별이며, 식용과 구분되도록 염색한 보리를 수입하면 될 것이라는 주장도 하였으나, 우리는 도정하면 구분될 수 없다는 이유로 수입을 허용하지 않았다. 쇠고기 수입개방 결정은 수년 간 검토에만 그친 사료용 보리의 수입과 같이, 농업정책의 가치 판단에도 적지 않은 변화를 가져온 계기가 되었다고 할 수 있다.

2.9. 소주와 위스키

소주의 주세를 올릴 것인가? 위스키의 주세를 내릴 것인가? 1998년 7월 한국이 미국과 EU가 제소한 주세분쟁에서 패소하자, 분쟁 패널의 권고를 어떻게 이행할 것인가를 두고 나온 말이다.

1996년 미국, EU 및 캐나다가 일본에 대해 소주 세율에 비해 위스키 세율이 알코올 도수의 차이를 감안하더라도 지나치게 높다는 이유로, 일본을 WTO에 제소했다. 패널은 제소국인 미국, EU 및 캐나다의 손을 들어주었다. 이 판정을 근거로 미국과 EU는 한국에 대해서도, 소주와 위스키 간 세율 차이를 조정해 줄 것을 요구했는데, 우리가 받아들이지 않자, 한국을 WTO에 제소했다.

당시 우리나라의 위스키에 대한 주세율은 100%이고, 소주의 주세율은 증류식이 50%, 희석식 소주가 35%였다. 위스키 원액을 수출하던 EU가 1997년 4월에 한국을 제소하고, 5월에는 미국이 제소하여, 1997년 10월에 단일 패널이 설치

되었고, 그로부터 10개월 후인 1998년 7월 31일 분쟁해소 패널은 한국의 패소를 결정했다.

패널의 판정은 소주와 위스키가 경쟁관계에 있고, 동시에 대체관계가 존재하므로, 국산품인 소주에 비해 수입품인 위스키에 높은 세율을 적용하고 있는 한국의 주세제도가 GATT 협정 제3조, 즉 내국민 대우 조항에 위배된다는 것이었다. 우리나라는 패널 판정에 대해 상소했으나, 1999년 1월 17일 상소 기구는 패널의 판정을 그대로 인정했다.

우리나라는 분쟁에서 패소하였으니, 소주와 위스키 간 주세율의 차이를 해소해야 했다. 주세율의 차이를 해소하는 방안은 위스키의 주세를 낮추거나, 소주의 주세를 올리는 것이었다. 당시 어느 것이 옳은가에 대한 논쟁이 적지 않았다. 소주와 위스키의 주세를 맞춰야 하는데, 소주의 세율은 올리고 위스키의 세율은 내리서, 즉 72%로 맞추는 방식으로, 2000년 1월 27일 주세법을 개정하여 차이를 해소했다.

2.10. 파프리카와 오이 - 선 통과, 후 검사

신선 농산물은 시간이 지날수록 신선도가 떨어질 수 있기 때문에 신속한 통관이 중요하다. 우리나라가 수출하는 신선 농산물은 대부분 일본 시장으로 나가고, 품목은 파프리카, 오이, 방울토마토 등이다. 일본 정부는 한국정부, 즉 농림부가 수출업체를 선정하여 통보하면, 그 업체가 수출하는 신선 농산물을 먼저 통관시키고, 나중에 검사를 하여 문제가 되면 회수토록 하는 모니터링 제도를 시행하고 있었다. 수출국 입장에서는 신속한 통관이 되니 좋고, 수입국에서는 상대국 정부로 하여금 적절하게 안전성을 관리하도록 하여, 두 나라 모두에게 도움이 되는 제도이다.

1998년 초 우리나라에서 일본으로 수출한 오이에서 진딧물 방제 농약인 '다코닐' 성분이 검출되어 '선 검사, 후 통관' 제도로 전환되는 사건이 발생했다. 일본 정부는 주일 한국대사관을 통해, 왜 문제의 농약이 검출되었는지에 대해 자세한 경위를 조사해서 알려달라는 요청이 있었다.

농림부 통상협력과에서 당시 일본으로 오이를 수출한 업체 관계자 회의를 소집하여, 일본 정부가 요청한 사항을 파악했다. 그 결과 어느 수출 업체가 일본으

로 오이 수출이 잘되니까, 그 업체가 관리하지도 않는 농가로부터도 오이를 수집하여, 그 업체 명의로 수출한 오이에서 농약이 검출된 것이었다. 문제는 재배 현장에서 이루어지는 일을 농림부 본부에서, 그것도 통상 부서에서 우리 업체의 수출에 도움이 될 것이라는 단순한 생각에서, 관리 시스템에 대한 충분한 점검이나 제도적 장치도 마련하지 않고, 모니터링 업체로 일본 농림수산성에 요청했고, 일본정부는 한국정부 요청에 따라 모니터링 대상업체로 선정한 것이다.

이 문제를 해결하기 위해, 농촌진흥청 산하 농촌기술센터가 생산 현장을 관리하고, 국립농산물품질관리원의 출장소는 농약 잔류 검사를 하도록 했다. 농촌기술센터가 문제가 될 수 있는 업체를 농림부에 통보하면 예방 차원에서 모니터링 업체 명단에서 사전적으로 제외하는 방안을 마련하여, 일본과 협의하여 한 달여 만에 모두 '선 통과, 후 검사'로 환원 되었다. 문제가 해결되고 이 업무는 통상협력과에서 채소과로 이관 되었다.

2.11. 담배

한국과 미국 두 나라에는 「담배시장 접근에 관한 한국과 미국 정부간의 양해록」⁴², 줄여서 한-미 담배양해록이라고 불리는 합의가 있다. 지난 1988년 한국과 미국 정부간에 체결된 것이다. 이 합의서에는 수입 담배에 대한 무관세 원칙과 미국의 사전 양해가 있어야 담배세율 및 징수 방법을 변경할 수 있도록 되어 있다. 양해록을 체결할 당시 담배에 부과되는 소비세는 갑당 360원으로 하는 종량세 방식이어서, 가격이 2배 정도 비싼 수입 담배에 유리했다. 담배세를 올릴 경우는 물론, 담배 관련 법령 개정 시, 미국 정부와 사전 협의를 하도록 되어 있었다. 이것으로 인해 한국 정부의 법 제정과 개정 관련 주권이 상실된 것으로 간주되면서, 재협상이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되었다. 미국도 5% 수준의 관세를 부과하고 있었음에도, 우리는 모든 수입 담배에 관세를 면제해왔다. 담배에 부가가치세를 도입하려고 할 때나 「국민건강증진법」의 시행을 위해서도 미국의 동의를 필요했다.

WTO가 출범한 직후인 1995년 8월에 우리 정부는 미국과 협상을 가졌다. 당시 한-미 담배양해록과 상충된다며 논란이 되었던 「국민건강증진법」을 시행하게

42 양해록의 영문 명칭은 'Record of Understanding between the Government of the Republic of Korea and the Government of the United States of America Concerning Market Access for Cigarettes'이다.

되었고, 담배에 대한 부가가치세는 1998년에 도입하기로 합의가 이루어졌다. 즉 종량세를 종가세로 전환하되, 종량세의 최초 인상률에 차등을 두어, 국산 담배와 국산 담배 가격의 두 배 수준인 미국 담배에 부과되는 세금을 동일하게 했다. 「국민건강증진법」 시행과 맞물려 체결된 한-미담배양해록 개정안은 우리 정부가 담배세 조정 및 광고규제 권한을 자율 행사하고, 국내산과 수입산 담배를 차별하지 않기로 했다.

우리나라 담배에 대한 조세주권이 상당히 회복되었지만, 여전히 우리 정부가 담배와 관련된 새로운 제도의 도입이나 규정을 개정할 때는 입법예고 시점이나 규정의 시행 전 20일 중, 빨리 도래하는 시점까지 미국에 통보하도록 되어 있다.⁴³ 「한-미 담배양해록」이 체결된 1988년은 우리나라가 미국에 대해 상당한 무역흑자를 구현하던 시점이었고, 미국이 슈퍼 301조를 동원하여 통상 압력을 가하던 시기로, 이를 해소하는 것이 시급한 과제이기는 했다.⁴⁴

3. 평가 및 시사점

1980년대와 1990년대 양자 간 통상협약은 대상국가로는 미국과의 통상협약이 가장 많았고, 내용적으로는 검사나 검역과 관련된 협약이 대부분이었다. 일반적으로 검사나 검역관련 통상협약은 각국의 제도가 얼마나 국제 규정에 근거하고, 과학적 근거를 가지고 있는가가 다툼의 주된 요소이다. 과학적 수준이 상대적으로 낮은 개도국은 그 수준이 높은 선진국의 주장을 물리쳐 방어하기도 어렵고, 상대국의 주장을 물리쳐가면서 공격하기도 어려운 것이 사실이다.

검사나 검역 관련 협약은 국제간 무역과 관련하여 발생하는 경우가 대부분으로, 통상협상에서 논의되는 것을 피할 수는 없다. 그러나 이들 협약은 외교나

43 수정 담배양해록(1995.8.25.) 제7조 D항에는 "...the Korean government shall notify the U.S. government of its intentions at the time the Korean government provides notice to the public pursuant to its relevant laws or regulations or twenty days before the effective days of any such change. Whichever date is earlier, unless emergency circumstances prevent the agrees to consult in a timely manner with the U.S. government upon request, with a view to ensuring that any such proposed change does not have discriminatory effect on imports."라고 되어 있다.

44 88년 담배양해록 제7조 C에 "...1974년 수정 미합중국 통상법 301조에 의해 행해지고 있는 한국의 정책 및 관행에 대해 조사를 종결한다."라고 명기되어 있다. 여기서 조사는 슈퍼 301조에 의한 조사를 의미한다.

경제적 시각보다는 보다 기술적 시각에서 논의가 필요한 사안이다. 미국과의 검역현안에 효과적으로 대응하기 위해 1990년 우리 측에서 한-미 식물검역전문가회의를 설치할 것을 제의하고 미국 측이 수용하여 만들어졌고 지금까지 운영되고 있다.

우리 검역의 전문성이 크게 높아지면서, 2000년대 들어서는 이런 유형의 양자간 통상현안은 현저히 줄어들었다. 우리나라가 국제규정이나 국제관행에 부합시켜 나가는 노력과 함께, 우리나라의 검역이나 검사결과에 대한 신뢰도가 높아졌기 때문이라고 할 수 있다. 예로 1997년 9월 미국 「네브라스카」 산 수입쇠고기에서 대장균인 O-157:H7이 검출되어 해당 작업장에서 생산한 쇠고기의 통관을 거부하자, 미국은 공식적으로 보관용 시료와 재검사를 요구한 바 있다. 우리나라는 재검사를 거부하였고, 미국의 검역전문가가 우리나라 국립동물검역소를 방문하였다. 이 자리에서 해당 검사실의 장비와 우리 전문가의 전문성을 확인하고는 한국의 검사결과를 신뢰한다고 하고, 더 이상 문제를 제기하지 않고 미국 내 시스템에 대해 방지대책을 강구하겠다고 말했다.

통상협상은 일반적으로 양자협상과 다자협상으로 구분된다. 두 협상의 속성이 기본적으로는 크게 다르지 않고, 어느 협상이 더 어렵거나 더 쉬운 것은 아니다. 다만, 협상의 전개과정이나 합의를 만들어가는 과정에는 상당한 차이가 있는 것도 사실이다. 모든 통상협상에서 논의의 기초는 다자무역규범이다. 이는 양자협상에서도 다소의 차이가 있을지언정 크게 다르지 않다. 양자협상에서든, 어떤 특정품목만을 논의하는 협상의 장이든, 다자무역규범에 대한 충분한 이해는 반드시 필요하다. 또한 검역이나 검사와 관련해서는 과학적 전문성도 매우 중요하다.

때로는 일부 소비자단체나 공무원들의 국내농업과 농민을 위한 다소 지나친 국산 우선 인식과 무리한 일처리 방식으로, 양자 통상에서 훗날 더 큰 정치·경제·사회적 문제가 야기된 경우도 드물지 않게 있었다. 통상협상에서 뭔가를 내주는 합의를 하면 잘못된 것이고, 적게 내주고 많이 가져오면 잘한 협상이라는 인식도 달라져야 한다. 우리 제도의 합리적 개선과 협상결과를 설명하면 국민이 납득할 수 있는 수준이라는 관점에서 양자통상협상을 볼 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 경향신문. 1989.5.20.
김윤선. 2008년. 「식물검역발전사」. 국립식물검역원.
동아일보. 1989.9.4.
동아일보. 1989.8.8.
동아일보. 1989.7.17.
동아일보. 1989.6.30.
동아일보. 1986.7.21.
매일경제. 1990.8.3.
매일경제. 1989.12.22.
매일경제. 1988.12.21.
연합뉴스. 1991.1.1.
연합뉴스. 1990.11.30.
유병린. 2013. 「농업과 통상」. (주)북랩.
외교통상부. 2006.10.24. “제185차 주한미군지위협정(SOFA0 합동위원회 개최 결과.” 보도자료.
이데일리. 2006.5.21.
한겨레. 1991.3.10.
한겨레. 1989.11.25.
한국경제. 2000.4.18.
허덕 외. 2000. 「최고기 수입 자유화와 한국 산업 발전 방안」. 한국농촌경제연구원.
MBC 뉴스. 1990.2.10.

제 13 장

APEC 분야별 조기자유화 협상 (1997~1998)

1. APEC 개관¹

APEC(Asia Pacific Economic Cooperation)은 1989년 호주 캔버라에서 우리나라를 포함한 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 캐나다와 말레이시아, 인도네시아, 태국, 싱가포르, 필리핀, 브루나이 등 아세안 6개국이 참여한 12개국 간 각료회의로 출범하였다. 1993년 11월 미국 '시애틀'에서 개최된 APEC 회의에서 '클린턴' 미국 대통령의 제안으로 정상회의로 격상되었다. 개방적 지역주의(Open Regionalism)²를 표방하는 APEC은 아·태지역 내 경제협력을 통한 지속적인 경제성장 및 번영을 목표로 하고 있다. 2016년 현재 21개 회원국이 참여하고 있다.

동아시아 국가는 한국을 비롯하여 중국, 일본, 대만, 홍콩, 인도네시아, 말레이시아, 베트남, 태국, 필리핀, 싱가포르, 브루나이 등 12개국이고, 미주 국가는 미국, 캐나다, 멕시코, 페루, 칠레 등 5개국이다. 그리고 대양주 및 기타 지역의 국가로는 호주, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니, 러시아 등 4개국이다.

APEC회원국에서 동아시아 국가가 21개국 중 12개국으로 약 57%를 점하고 있으나, 의사 결정과정에서 미국의 영향력은 그 어떤 국제협의체 보다 상대적으로

1 외교부, '2014 APEC 정상회의, 제2장 APEC개요(2014. 10)'을 참조하여 필자가 일부 수정하여 작성하였다.

2 APEC이 표방하는 '개방적 지역주의'의 의미는 역내국가들이 적극적인 시장개방을 취하고 그 혜택을 모든 국가에 부여한다는 것으로 이해할 수 있다.

로 크다고 할 수 있다. APEC은 2014년 기준으로, 세계 GDP의 57%, 총 교역량의 49%를 점유하는 최대의 지역협력체로 발전되었다.³ 회원국별로 돌아가면서 회의를 개최하고 있으며, 우리나라는 1991년에 제3차 APEC 각료회의를 서울에서, 제13차 APEC 정상회의를 2005년에 부산에서 개최한바 있다<표 13-1>.

<표 13-1> APEC 개최국 현황 및 예정

연도	개최국	연도	개최국
1980	호주(각료회의)	2006	베트남
1990	싱가포르(각료회의)	2007	호주
1991	한국(각료회의)	2008	페루
1992	태국(각료회의)	2009	싱가포르
1993	미국	2010	일본
1994	인도네시아	2011	미국
1995	일본	2012	러시아
1996	필리핀	2013	인도네시아
1997	캐나다	2014	중국
1998	말레이시아	2015	필리핀
1999	뉴질랜드	2016	페루
2000	브루나이	2017	베트남
2001	중국	2018	파푸아뉴기니
2002	멕시코	2019	칠레
2003	태국	2020	말레이시아
2004	칠레	2021	뉴질랜드
2005	한국	2022	태국

자료: 외교부, 2015 APEC 정상회의(기자판 참고자료), 2015년 11월, p. 23.

APEC은 아시아와 태평양 지역 국가들로 구성되어 있으며, 미국 등 선진국과 우리나라를 비롯한 태국, 베트남 등 개도국으로 구성되어 있다. WTO 농업협상 그룹으로 보면, 미국을 제외하고도, 농산물 수출국 입장을 취하는 G20이나 케언즈 그룹이 상대적으로 많다. 이러한 국가구성은 선진국과 개도국, 농산물 수출국과 수입국 간 다양한 이해관계로 의사결정을 복잡하고 어렵게 만드는 요인도 되고 있다<표 13-2>.

3 외교부, 2015 APEC 정상회의(기자판 참고자료), 2015. 11, p. 22

<표 13-2> APEC 회원국의 지역별-WTO 농업협상 그룹별 분포도

구분	동아시아	미주	대양주 및 기타	계
G10	한국, 일본, 대만			3
G20	중국, 인도네시아, 필리핀, 태국	칠레, 페루		6
G33	한국, 대만 인도네시아, 필리핀, 중국	페루		6
케언즈	태국, 필리핀, 인도네시아 말레이시아	칠레, 페루, 캐나다	호주, 뉴질랜드	9
Non-Group	홍콩, 싱가포르, 브루나이, 베트남	미국, 멕시코	파푸아뉴기니아, 러시아	8
계	20(12)	8(5)	4(4)	32(21)

주: 자료는 필자 작성, 중복 계산, () 내는 중복을 제외한 국가수

APEC의 특징은 크게 4 가지, 즉 개방적 지역주의, 자발성, 비경제 분야를 포함한 의제의 다양성 및 민간의 참여 등으로 이야기할 수 있다.

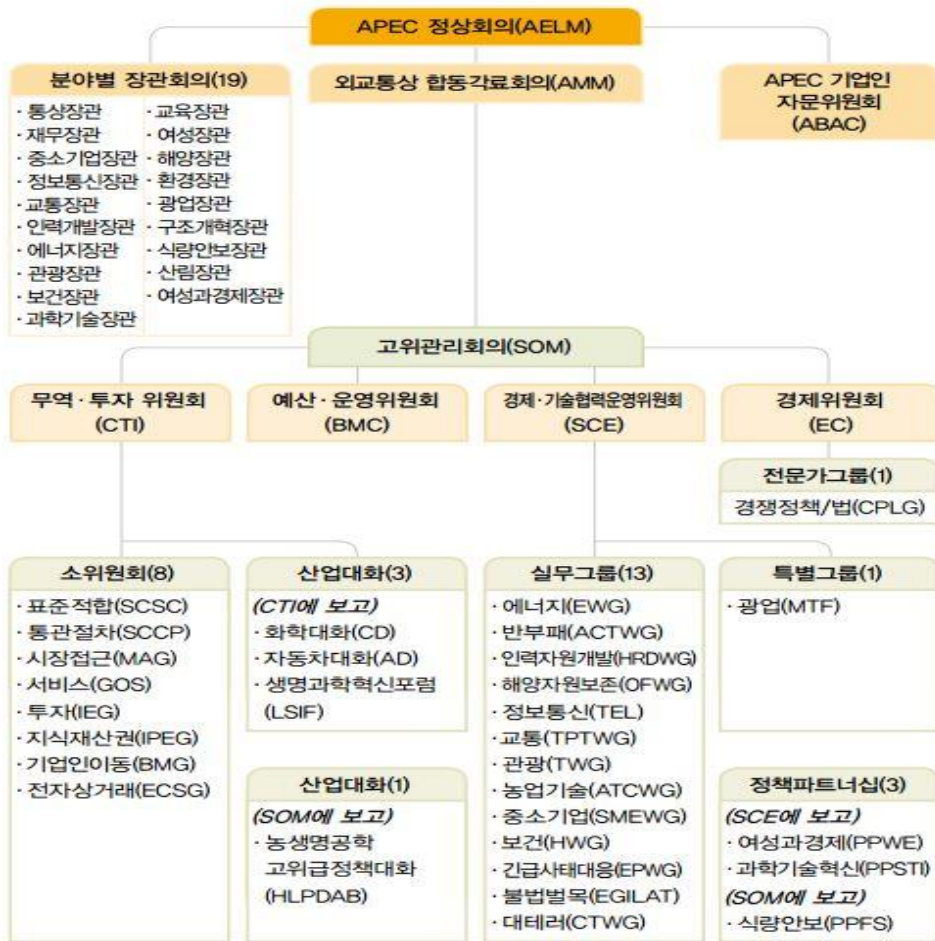
첫째, 개방적 지역주의는 무역장벽 제거 및 완화의 혜택을 역내 뿐 아니라 역외권에 대해서도 부여하는 것을 말한다. 둘째, 자발성은 비구속적 성격의 합의 이행을 말한다. 즉, 컨센서스에 의한 의사결정과 회원국의 자발적 의사에 기초한 협력과 정치적 약속(political commitment) 차원에서 이행되고 있다. 셋째, 의제의 다양성은 의제가 무역투자 자유화와 경제기술협력은 물론 대테러, 보건, 식량안보, 교육, 조류 인플루엔자, 식량안보, 재난대응 등 비경제분야로까지 확대되고 있는 것을 의미한다. 넷째, 민간부문의 참여는 「APEC 기업인자문위원회(ABAC⁴) 대화」와 함께 자동차, 화학, 생명과학, 농생명공학 등 산업대화(industry dialogue), 통관절차 등 분야에 민간전문가가 참여하는 협의체를 구성하여 운영하는 것을 말한다.

APEC의 의사결정은 고위관리회의(SOM: Senior Official Meeting), 각료회의

4 APEC Business Advisory Council의 약어로 각 회원국별 3명으로 구성되고 의장은 APEC회의를 주최하는 국가가 돌아가면서 맡고 있으며 다양한 의제에 대한 논의가 이루어지고 있다.

(AMM: APEC Ministerial Meeting), 정상회의(AELM: APEC Economic Leaders' Meeting)로 넘어가는 구조로 되어있다. 정상회의는 APEC의 비전과 현안을 협의하고 각료회의는 매년 정상회의 직전 개최되는 외교통상장관 합동 회의로 개최되고 있다. 고위관리회의의 보고를 받아 정상회의에 의사결정사항을 건의하고, 정상회의 결정사항의 실행방안을 협의한다. 고위관리회의는 산하 위원회의 활동을 지휘·감독하고 주요 합의사항을 정상회의 및 합동각료회의에 보고하는 기능을 수행한다. 이 밖에도 통상, 재무, 광업, 관광, 해양, 중소기업, 식량안보 등 분야별로 장관회의가 정기 또는 부정기적으로 개최되고 있다. APEC의 조직과 구조를 <그림 13-1>로 정리할 수 있다.

<그림 13-1> APEC의 조직과 구조



자료: 외교통상부(2014), 2014 APEC 정상회의, p. 25.

2. APEC 보고르 선언과 오사카 행동지침

APEC 회의는 진행 단계별로 참석자의 직급을 달리 하면서 다양한 주제를 논의하고 있다. 통상적으로 회원국의 과장이나 사무관급이 참석하는 실무급 회의에서부터, 국장급 또는 차관보급이 참석하는 고위급(Senior Official), 장관들이 참석하는 각료급(Minister), 그리고 정상회의(Leader)로 진행되고, 각료회의와 정상회의는 통상 11월에 연이어 개최된다.

APEC이 창설된 이후 다양한 논의가 있었지만, 가장 첨예하게 논의되었던 통상 현안은 APEC에서 합의한 「보고르 정상선언」의 후속 조치로, 1997년 캐나다에서 본격적으로 논의가 시작된 APEC 「분야별 조기자유화」(EVSL: Early Voluntary Sectoral Liberalization)였다고 할 수 있다. 1997년부터 1999년까지의 기간이 분야별 조기자유화 대상 분야 선정을 둘러싸고 첨예한 논의가 있던 시기이다.

분야별 조기자유화는 미국 클린턴 대통령의 주도로 1994년 인도네시아 보고르에서 있었던 APEC 「보고르 정상선언」에 들어간 APEC역내 무역과 투자 자유화를 달성하기 위한 방안으로 시작되었다. 정상선언문의 내용은 선진국은 2010년까지, 개도국은 2020년까지 모든 APEC 역내의 무역과 투자를 자유화 한다는 것이었다. 이행수단은 각 회원국이 2년마다 관세, 비관세장벽, 표준, 투자, 서비스 등 15개 분야별로 자유화 실적을 담은 개별실행계획(IAP: Individual Action Plan)이다. 보고르 목표를 달성하기 위한 세부 지침을 만들기 위한 논의가 1995년 일본에서 개최된 APEC 회의에서 있었고, ‘오사카 행동지침(OAA: Osaka Action Agenda)’으로 채택되었다. 이 행동지침을 만들기 위한 논의 과정에서, 선진국은 ‘포괄성 원칙(comprehensiveness)’을 주장하고, 일본과 한국은 각국의 상이한 여건에 따른 신축성을 부여한다는 ‘신축성 원칙(flexibility)’⁵을 주장했다. 한국은 당시 APEC 의장국이던 일본과 공조를 통해, 행동지침에 신축성 원칙을 반영하였다. 농업분야에서 보고르 정상선언은 우리나라에게 부담이었지만 이는 일본에게도 마찬가지였다. 당시 일본의 관계자는 오사카 행동

5 오사카 행동 지침에 반영된 문구는 다음과 같다. 「Considering the different levels of economic development among the APEC economies and the diverse circumstances in each economy, flexibility will be available in dealing with issues arising from such circumstances in the liberalization and facilitation process.」

지침 초안을 만드는데 가장 큰 목표는 보고르 정상선언에 들어있는 APEC 역내 무역과 투자 자유화를 위한 지침에 '신축성의 원칙'을 삽입하는 것이었다고 말했다.⁶

신축성의 원칙은 그 이후에 전개된 분야별 조기자유화 논의 과정에서, 농업분야에서는 방어적 입장을 취할 수밖에 없었던 우리의 입장을 강화하는데 중요한 역할을 하였다. APEC 국가는 미국 외에도 농산물 수출국인 호주, 뉴질랜드 등 케언즈 국가가 많고, 수입국의 입장을 취하는 국가는 우리나라, 일본, 대만 등 소수이다. 보고르 선언을 이행하기 위한 방안으로 분야별 조기 자유화에 대한 논의에서, 농산물 수출국들이 우리의 소극적인 농업분야 개방계획에 대해 어떻게 보고르 목표를 달성하겠다는 것인지 의문을 제기하면서 압박하는 경우도 있었다. 이 때 각국의 상이한 여건에 따라 추진한다는 오사카 행동지침에 반영된 신축성 조항으로 대응할 수 있었다.

3. 분야별 조기 자유화 논의 경과와 결과

3.1. 캐나다 밴쿠버 회의(1997)

분야별 조기자유화(EVSL)는 APEC 국가 간 조기(Early)에 자발적(Voluntary)으로 분야별(Sectoral)로 무역과 투자를 자유화(Liberalization)한다는 의미이다. 여기서 조기의 개념은 보고르에서 정한 목표, 즉 2010년과 2020년 보다 더 빨리 무역 자유화가 가능한 분야를 선정하여 추진하자는 것이었다. 이러한 목적을 달성하기 위한 방안의 일환으로, 1996년 필리핀 수빅(Subic)에서 개최된 APEC 정상회의에서 조기 자유화 대상 분야를 발굴하기로 합의했다. 1997년 말 캐나다 밴쿠버에서 개최될 APEC회의에서 구체적인 대상 분야를 선정하기 위한 작업이 진행되었다.

1997년 5월 캐나다 몬트리올에서 개최된 통상장관회의에서 분야별 조기자유화 분야를 선정하기로 결의한 후, 회원국이 61개의 희망분야를 제출하였다. 각국이 제출한 희망분야는 <표 13-3>에서 보듯이 자국이 대부분 상대적으로 비교우위가 있는 분야를 담고 있었다.

6 Tatsushi Ogita 외, APEC Study Center, 1997. 3, The Making of the Osaka Action Agenda and Japan's Individual Action Plan - The APEC Making Process in Japan Revisited

<표 13-3> 회원국별 조기자유화 희망분야

국가	조기자유화 대상분야	계
호주	식품, 에너지, 비철금속	3
브루나이	어류 및 어류제품	2
캐나다	민간항공기 및 관련 제품, 맥주 및 맥주보리, 증류주, 환경제품 및 서비스, 비료, 어류 및 어류제품, 유지 및 유지제품, 종이 및 종이제품, 나무 및 나무제품,	9
중국	완구, 자전거, 회계서비스, 소액관세	4
홍콩	완구, 소액관세	2
인도네시아	어류, 신발, 펄프 및 종이	3
일본	투자, 환경제품, 필름, 고무 및 고무제품, 수송장비, 과학기술장비, 비료, 악기	8
한국	정부조달, 철강 및 철강제품, 석유화학	3
말레이시아	식물성기름	1
멕시코	지적재산권, 경제정책, 정부조달	3
뉴질랜드	나무 및 나무제품, 어류 및 어류제품, 신선과일 및 야채	3
싱가포르	화학, 가전제품, 정밀 엔지니어링 및 기기, 의료기기 및 과학기술기기	4
대만	환경기술 및 장비	1
태국	어류 및 어류제품, 통조림 및 가공식품과 과일류, 천연 및 합성고무, 에너지, 보석, 쌀 및 관련제품, 의료기기	7
미국	화학제품, 의료기기 및 서비스, 자동차 및 부품, 유지제품, 통신 및 정보기술, 에너지관련 장비 및 서비스, 환경기술 및 서비스, 나무 및 종이	8
계	41개 분야	61

자료: APEC 제4차 CTI(Committee on Trade and Investment) 의장요약보고서(1997.10.23-24, 싱가포르)와 관련 문서(APEC EVSL worksheet)를 토대로 필자가 작성하였다.

1997년 캐나다 밴쿠버에서 개최된 APEC회의에서는 구체적인 대상 분야를 선정하기 위한 작업이 진행되었다. 이들 희망리스트에 대한 APEC의 의사결정을 위한 단계별 논의를 거쳐 각 분야에 대하여, ① 절대적 지지(strong support), ② 원칙적 지지(principle support), ③ 부분적 지지(partial support), ④ 관심(interest) 등의 등급을 표기하도록 하고, 이를 토대로 조기자유화 대상 분야를 선정하는 논의가 진행되었다. 아울러 정상회의에서는 각국의 지지 정도, 경제적 중요성, 회원국 간의 이익균형을 감안하여 <표 13-4>와 같이 15개 분야를 조기자유화 대상 분야로 선정하고 논의를 진행했다.

<표 13-4> 조기자유화 분야별 지지 현황

분야	제안국	지지국	지지국 수	
우 선 추 진 (9)	완구	중, 홍, 싱, 미	호, 캐, 뉴, 브, 인, 말, PNG, 대, 캐	13
	수산물	브, 캐, 인, 뉴, 태	홍, 호, 말, 필, PNG, 싱, 미	12
	환경제품 및 서비스	캐, 일, 대, 미	홍, 싱, 호, 말, 뉴, PNG	10
	화학	미, 싱, 호, 홍	캐, 일, 말, 뉴, PNG, 태	10
	임산물	캐, 인, 뉴, 미	홍, 싱, 호, 일, 대, 태	10
	보석	태, 대	호, 캐, 홍, 말, 뉴, PNG, 싱, 한, 미	11
	에너지 및 관련장비	호, 태, 미	싱, 홍, 일, 뉴, PNG, 대	9
	의료장비	미, 싱	호, 일, 뉴, PNG, 홍, 태	8
	정보통신 상호인증협약	미	캐, 일, 싱, 홍, 호, 한, 뉴, PNG, 대	10
후 속 검 토 (6)	식품	호	홍, 뉴, 칠, 브, 캐, PNG, 싱, 태, 미	10
	유지종자	캐, 말, 미	호, 브, 인, 뉴, PNG, 싱, 대	10
	비료	캐	싱, 태, 일, 뉴, PNG, 대, 미	8
	자동차 표준	미	싱, 호, 캐, 일, 뉴, PNG, 한	8
	고무	태, 일	호, 캐, 인, 뉴, PNG, 싱, 대	9
	민간항공기	캐	일, 싱, 대, 미, 호, 뉴, PNG	8

자료: 1997.11.11. 제5차 APEC 정상회의 대책(안) 등 대외경제조정위원회 안건 자료를 토대로 필자가 작성

15개 분야는 농업 분야에서 식품과 유지 종자(oilseed), 임산물, 수산물 등 농림어업 분야 4개와 완구, 환경제품 및 서비스, 화학, 보석, 에너지 및 관련 장비, 의료장비, 정보통신 상호인증 협정(MRA)⁷ 및 관련 제품, 비료, 자동차 표준, 고무, 민간 항공기 등 11개가 비 농림어업 분야였다.

농산물과 관련된 식품과 유지 종자 분야의 조기 자유화를 막아야 하는 우리나라 입장에서는 같은 입장을 취해온 일본 등과의 공조가 중요했다. APEC에서

7 Mutual Recognition Arrangement의 약어로, 정보 처리 시스템이나 정보 처리 제품에 대해 상호 인증에 참가한 국가에서 통용된다는 것을 확인하는 협정을 말한다.

조기자유화 논의는 참가국을 2개의 그룹, 즉 선진국과 개도국으로 나누어 논의가 진행되었다. 전자에는 일본이, 후자에는 우리나라가 참여했다. 어떤 경우는 선진국 그룹이 먼저 논의를 하고, 그 다음에 개도국 그룹이 논의를 하고, 때로는 그 반대로 진행되었다. 우리와 일본은 회의에 참석하기에 앞서 공조하기로 하고, 누가 먼저 회의에 들어가든 회의가 끝날 때까지 기다렸다가, 논의 동향에 관한 정보를 교환하고 다음 회의에 참석했다.

61개 제안을 41개 분야로 조정하고 이들 분야에 대한 조기자유화 논의에서, 농산물이 조기자유화 대상으로 선정되지 않도록 하거나, 들어가더라도 우선 분야가 아닌 후속 분야에 들어가기 위해서는 한 나라라도 농산물에 대한 지지국가 수를 줄이는 것이 중요했다. 당시 농림부는 APEC의 국가를 농산물 분야에 대한 입장을 기준으로 크게 세 그룹으로 분류하여 대응하는 전략을 강구했다. 한 그룹은 농산물 조기자유화를 지지할 국가들로서 설득을 한다고 입장을 변경할 가능성이 없는 국가들이다. 여기에는 미국, 호주, 뉴질랜드 등이 해당한다. 또 하나의 그룹은 그냥 놔두어도 반대할 국가들이고 우리나라를 포함 일본, 대만 등이다. 마지막 한 그룹은 농업에 대한 특별한 이해관계가 없는 국가들이다. 홍콩, 싱가포르 등이 여기에 해당한다.

당시에는 중국의 입장이 중요했다. 숫자로는 한 국가이지만, 규모로 볼 때 적지 않은 의미가 있었다. 농림부 관계자는 APEC 회의 기간 중국의 대표를 만나 농산물 시장개방이 가지는 의미와 WTO가 아닌 APEC 차원의 조기자유화의 의미에 대한 의견을 교환하면서 중국이 보수적인 입장을 취할 필요가 있다는 점을 설득했다. 궁극적으로 중국이 농산물의 조기자유화에 반대하는 입장을 취한 것도 농업분야가 우선분야에 포함되지 않는데 기여했다고 할 수 있다. 분야별 조기자유화 대상 15개 분야 중 9개 분야에 대해서는 1998년 6월까지 구체적 시행계획 수립을 완료하여 1999년부터 이행하고, 식품(food)과 유지종자(oilseed)가 포함된 6개 분야는 추가적인 조치를 검토하는 것으로 합의가 되었다.

3.2. 말레이시아 APEC 회의(1998)

1998년 1월 14일 외교부 회의실에서 통상교섭조정관 주재로 회의가 개최되었다. 1998년 2월 말레이시아에서 개최되는 APEC 고위관리회의에 대비한 입장을 정리하기 위한 회의였고, 농림부는 통상협력과장이 참석하였다. 이 자리에서 외

교부는 농산물은 9개 분야에는 포함되지 않았으나 농업 분야, 즉 식품과 유지종자도 농림부의 전형적인 검토가 필요함을 주장했다.

이에 농림부는 농산물개방의 일정과 폭은 WTO에서 정해질 것이므로, APEC에서는 기존입장, 즉 'WTO에서 논의'로 대처할 필요가 있다고 주장하였다. 이러한 농림부 입장의 배경에는 일부라도 참여하는 경우, 'WTO 기설정의제(BIA: Built in Agenda)에 따라 논의'라는 가장 효과적인 방어적 대응논리를 상실하게 될 수 있고, 민감성(sensitivity) 논리는 상대적인 개념으로서 방어에 한계가 있다는 것이었다.

1998년 2월에 말레이시아에서 개최된 고위관료회의(SOM)는, 6월에 개최되는 통상장관회의에서 조기자유화 시행계획을 확정할 수 있도록 분야별 조기자유화 작업을 적극 추진키로 하였다. 1998년 2월 고위관료회의의 준비결과를 토대로 11월 말레이시아에서 개최되는 APEC 각료회의에 대비하여, 분야별 조기자유화에 대한 정부 입장을 정리하는 회의가 각료회의를 앞두고 외교부 주관으로 열렸다. 수산물과 임산물은 분야별 조기 자유화가 타결 국면으로 갈 경우, 수산물은 85%, 임산물은 80%의 관세를 철폐하여 조기자유화에 참여한다는 입장을 1998년 10월 31일 APEC 관계장관 대책회의에서 결정했다. <표 13-5>에서 보듯이 9개 전 분야에 적극 참여하여 APEC/EVSL 논의과정에 주도적인 역할을 담당함으로써, 우리의 개방의지에 대한 신뢰도를 제고함은 물론, APEC 역내 협력 활성화를 통해 경제위기의 조기극복에 기여한다는 취지였다.

우리나라의 민감분야인 수산물, 임산물에 있어서도, 수산물은 5개 품목(HS 9단위 기준)을 제외하고는 2009년 말까지 자유화를 추진하고, 임산물도 5개 품목(HS 6단위 기준)을 제외하고는 단계적으로 전면 자유화를 추진하는 것이었다. 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 1998년 11월 15일부터 16일까지 개최된 APEC 각료회의에서 조기 자유화가 논의되었으나, 진행되면 될수록 타결의 가능성이 점점 낮아지고 있었다. 당초 우리나라 일부 부처의 예상과는 달리 일본의 입장에 전혀 변화가 없었고, 대만도 마찬가지였다. 특히 수산물의 경우 의미 있는 다수(critical mass)⁸를 형성하기 위해서는 세계 1위 수입국인 일본의 입장이 중요했다. 임산물도 수산물과 크게 다르지 않은 상황이 전개되었다.

8 사전적 의미로는 '바람직한 결과를 얻기 위한 충분한 양을 의미한다. 분야별 자유화를 논의할 때 특정 분야 또는 품목의 교역량에서 자발적으로 참여하고자 하는 국가들의 교역량이 일정 수준을 넘게 되면 'Critical Mass'가 형성되었다고 본다. 확일적으로 정해진 수치적 개념은 없으나, 적어도 80%는 되어야 한다고 보는 것이 일반적이다.

<표 13-5> 우리 측이 발표한 조기자유화 참여안

분야	대상 품목수	목표년도	목표 세율(%)	우리입장		
				불참	기간연장	참여율(%)
수산물	320	2005	0	5 ⁹	43	85
임산물	230	1999(종이) 2001(목재)	0	5 ¹⁰	40	80
에너지	149	2004	0	-	14	91
완구	55	2005	0	-	2	96
의료장비	273	2001	0	-	28	90
환경	109	2002	0	발표당시, 품목범위가 미정임에 따라 우리입장 유보		
보석	52	2005	5	-	-	100
화학	883	2005	6.5	-	-	100
통신	N/A ¹¹	N/A	N/A	-	-	100

주: 수산물, 완구, 의료장비는 HS 10 단위, 기타분야는 HS 6단위

자료: 외교통상부, APEC/EVSL 9개 우선분야 관련 입장, 1999. 1. 12.

APEC 각료회의 초반에 개최된 품목별 논의의 임산물 분야 논의에 농림부 통상협력과장과 산림청 관계관이 함께 참석하여, 임산물 분야의 조기자유화에 높은 수준으로 참여하기는 어렵다는 점을 설명하였다. 이후 임산물 분야 조정국으로 역할을 맡았던 뉴질랜드 관계자가 우리 측에 서울로부터 좋은 소식(good news)을 받지 않았느냐고 묻는 것이었는데, 당시 참석한 농림부나 산림청의 관계자는 그 말의 의미를 알지 못했다. 훗날 알게 되었는데, 우리정부의 전향적 입장, 즉 임산물은 80%, 수산물은 85% 수준으로 조기자유화에 참여한다는 입장을 주한 외교관들을 불러 사전에 설명해 주었으며, 뉴질랜드 관계자는 이러한 우리의 최종 입장을 이미 알고 있었던 것이다. 산림청이나 농림부대표는 이러한 사실을 알지 못하고 회의에 참석하여 벌어진 일이었다.

산림청 관계관은 APEC 각료회의 종료를 하루 앞두고 늦은 시간에 임산물 분야의 조정국 역할을 맡고 있던 뉴질랜드 대표단 사무실에 가서, 임산물 80% 개방안을 제출했다. 그리고 다음날 아침, 즉 APEC 회의 마지막 날, 그 전날까

9 수산물, 완구, 의료장비는 HS 10단위, 기타분야는 HS 6단위. 수산물 불참품목(5개): 오징어(0307-49-1020), 명태(0303-79-1000), 갈치(0303-79-3000), 민어(0303-79-9095), 조기(0303-79-6000)

10 임산물 불참품목(5개): 파티클보드(4410.19), 섬유판(4411.11,4411.19,4411.21,4411.29)

11 통신은 적합성평가 규제를 받는 품목을 대상으로 시험기관 상호인정을 추진

지 각국이 제시한 개방안이 공식 문서로 작성되어 회람되었다. 일본의 수산물과 임산물 모두 개방 비율이 매우 낮게 되어 있었다. 우리나라는 임산물 42%, 수산물 85%라는 관세 철폐 비율의 숫자가 적혀 있었다<표 13-6>. 그리고 분야별 조기자유화는 합의에 실패하고 APEC 회의는 끝났다.

<표 13-6> 수산물과 임산물의 조기자유화 참여율

단위: %

국가		수산물	임산물
경쟁국	한국	85	42
	일본	0	22
	중국	12	7
	대만	0	40
	태국	74	4
	필리핀	0	3
수출국	미국	97	100
	호주	99	95
	캐나다	100	100
	말레이시아	82	87

자료: APEC 사무국 자료 및 언론보도 등을 토대로 필자가 작성

4. 조기자유화 결렬이후 동향

말레이시아 쿠알라룸푸르에서 개최된 APEC 조기 자유화 논의에서 우리가 이미 제시한 수산물과 임산물의 관세철폐 입장을 어떻게 가져갈 것인가에 대해, 외교통상부 통상교섭조정관 주재로 회의가 개최되었다.

외교통상부는 정부 정책방향의 일관성 유지 및 대외적 신인도를 감안, 우리가 제시한 조기자유화 참여도를 그대로 이행해야 한다는 입장이었다. 1998년 11월 APEC 각료회의 및 정상회의 개최 전 우리 정부가 공식입장으로 결정하여, 주요 회원국에 사전 통보한 것이라는 점을 강조했다. 또한, APEC 고위급회의와 각료회의에서 공식 제시한 것으로, 최종합의가 이루어지지 않았다하더라도, 이미 제시한 정부의 입장에서 후퇴할 수 없다는 것이었다.

외교부의 이런 입장에 대해, 산림청은 APEC 의장보고서에 수록된 수준, 즉

42%를 그대로 유지하되, 향후 논의동향에 따라 참여가 가능하다는 입장이었다. 해양수산부는 APEC에서 제시한 개방안은 분야별 조기자유화 타결을 전제로 한 것이며, 일본과 중국의 참여도 불투명하므로, 원점에서 재협상하는 것이 바람직하다는 입장이었다.

1999년 APEC의 의장국이던 뉴질랜드는 분야별 조기자유화 9개 분야를 가속화된 관세자유화(ATL: Acceleration Tariff Liberalization)로 이름을 수정하여 WTO로 넘겼다. 이 과정에서 뉴질랜드는 전문가를 EU에 보내 EU의 참여를 유도하였으나 일본 또한 EU를 접촉, ATL을 이행할 의도가 없다는 점을 분명히 했다.¹²

미국 등 농산물 수출국의 의도는 미국 등 수출국이 상대적으로 우위에 있는 APEC에서, 자유화 패키지를 만들고, 이를 WTO로 넘겨 다자적으로 합의를 시도하려는 구상이었다. APEC에서 완전한 합의가 이루어지지 않은 상태에서 WTO로 넘겨졌기 때문에 별다른 의미를 갖기는 어려웠다.

1998년 12월 2일, 조선일보에 1면 톱으로 APEC에서의 정부 대응을 비판하는 기사가 실렸다. 제목은 '정부 APEC 때 오판, 수·임산물 과잉개방'이었다. 김대중 정부가 출범하고 대통령이 그해 11월 말, 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 개최된 APEC 회의에 참석하고 귀국한 지 얼마 되지 않은 시점이었다. 정치적으로 보면 대통령의 APEC성공에 찬물을 끼얹는 것으로 비춰질 수도 있는 상황이었다.

기사에서 내용적으로 크게 잘못 되었거나 틀린 것은 없었지만, 그러한 기사가 어떻게 나왔느냐 하는 것이 문제가 되었고, 농림부가 일차적으로 의심을 받았다. 신문의 가판이라는 제도가 있던 시절이었지만 이 기사는 가판에 없었다. 조선일보는 이틀에 걸쳐 관련 기사를 게재했다.¹³ 분야별 조기자유화에서 농림부, 산림청 및 해양수산부는 외교통상부가 너무 앞서 나갔다는 입장이었던 반면, 외교통상부는 APEC 협상에서 우리의 적극적인 참여로 대외 이미지가 높아졌다는 입장이었다.

12 Richard E. Feinberg, APEC as an institution; Multilateral Governance in the Asia-Pacific, Institute of Southeast Asian Studies, 2003

13 '정부, APEC 협상때 오판, 수·임산물 과잉개방,' 1998. 12. 2, 1면, 조선일보 및 '경쟁국안 확인않고 덤싱 개방,' 34면; '수·임산물 시장 개발 관계 부처간 갈등 표출,' 1998. 12. 3, 30면, 조선일보

조선일보의 보도가 있는 직후 어떻게 이러한 보도가 나오게 되었는지에 대해 공직기강을 담당하는 부서에서 조사가 있었다. 농림부 담당 국장과 담당과장이 도착하자마자 이 부서 관계자의 첫 질문이 미국 무역대표부(USTR) 대표가 우리나라의 제안에 대해 ‘믿기지 않는 오퍼(unbelievable offer)¹⁴’라고 했다는데, 그 근거가 무엇이냐는 것이었다.

농림부 통상협력과장이 우리나라의 조기자유화 개방안에 대해 미국의 바셰프스키(Barshesky) 무역대표부 대표가 ‘믿기지 않는 오퍼’라고 한 무역대표부 홈페이지에 게재된 영문 발언문을 보여주었다. 이 발언이 APEC 협상장에서 있었던 이야기는 아니다. APEC 각료회의가 끝나고, 당시 미국의 USTR대표가 그런 발언을 한 것이고, 그것이 USTR 홈페이지에 게재되어 있었던 것이다. 미국의 무역대표부 대표가 그런 정도의 언급을 할 만큼 우리가 너무 앞서 나갔던 것이라는 것을 설명하기 위한 사례로 농림부가 언급했던 내용이다. APEC 조기자유화 합의가 결렬되고 나서, 한 언론은 APEC 조기자유화 9개 우선추진분야에 포함된 임산물과 수산물을 둘러싼 미국과 일본의 대립은 사실상 일본의 승리로 일단 귀결 되었다고 보도했다.¹⁵

5. 평가 및 시사점

APEC 분야별 조기자유화가 논의는 우리나라에서 외환위기가 발생하기 전인 1994년 11월 ‘보고르’ 정상선언이 있었고, 1996년 필리핀 ‘수빅’ 정상회의를 거쳐 1997년과 1998년에 걸쳐 본격적인 논의가 이루어졌다. 이때는 외환위기가 완전히 해소되지 않은 상황으로, 우리 경제의 대외적 신인도 제고가 중요한 시기였다는 점은 부인할 수 없다.

‘분야별 조기자유화’를 논의하던 시기에 APEC에서 미국의 영향력은 어느 때보다 컸다고 할 수 있다. 이런 이유로 미국의 영향력을 어느 정도로 보느냐에 따라 분야별 조기자유화 예측이 달라지기도 했다. 우리 정부 내에서도 미국의 분야별 조기자유화 타결에 대한 의지가 강해, 타결가능성을 높게 예측하는 부서

14 조선일보의 소재목에 ‘미 대표단 믿기지 않는 제안, 크게 반겨’라고 되어있다.

15 ‘일, 임·수산물 관세 공방 판정승’, 1998년 11월 16일, 3면, 한겨레

도 있었고, 농산물이나 임산물의 경우 1차 산업으로서 민감성도 있고, 일본은 물론 중국이나 대만 등도 소극적인 상황에서, 타결가능성을 낮게 예측한 부서도 있었다. 결과적으로는 일본은 물론 대만도 두 분야 즉, 임산물과 수산물의 분야별 조기자유화에 참여하지 않았다.¹⁶

WTO 농업협상은 언제 끝날지도 모르는 상황이고, WTO의 역할도 작아지고 있다. 우리나라는 이미 주요국가와 FTA를 체결하고 있고, 교역의 대부분이 이들 국가와 이루어지고 있다. 아시아-태평양 지역 일부 국가들은 이미 TPP협상을 타결하였고 RCEP은 협상이 진행되고 있다. 한국은 RCEP에 참여하고 있고 TPP에 참여의사를 통보한 상황이다. 2016년 미국대통령 선거에서 TPP 반대를 내세운 트럼프 후보가 당선되었다.

당분간 다자무역체제가 모멘텀을 찾기는 어려울 것이다. 그렇다고 양자무역체제가 다자무역체제를 대체하는 궁극적 대안이 될 수는 없다. 아·태지역을 대상으로 하는 아·태자유무역지대(FTAAP) 이야기가 이미 APEC 차원에서 나오고 있다.¹⁷ 이런 시점에서 1990년대 말 APEC에서 논의되어온 분야별 조기자유화는 그 의미가 낮아졌다고 할 수 있으나, WTO에서 새로운 협상구조의 필요성이 제기되고, 그 중 하나가 복수국간 협정(Plurilateral Agreement) 방식이다. 이는 APEC에서 논의된 분야별 조기자유화와 유사한 형태로 유용한 참고가 될 수 있을 것이다.

16 '분야별 조기자유화 日 반대로 무산,' 1998년 11월 17일, 동아일보

17 제22차 APEC 정상선언문(2014년 11월 11일, 베이징) 제11항~제15항 및 제23차 APEC 정상선언문(2015년 11월 19일, 마닐라) 서문 및 제7항에서 FTAAP의 실현내용을 담고 있다.

참 고 문 헌

- 김창선. 1988. 「분야별 자발적 조기자유화 추진현황」. 대외경제정책연구원.
- 동아일보. 1998. 11. 17.
- 손정식, 한홍렬. 1998. 11. 「APEC 비관세장벽의 현황-조기자유화를 중심으로」. 대외경제정책연구원.
- 외교통상부. 2015. 「2015 APEC 정상회의(기자 판 참고자료)」.
- 외교통상부. 2014. 「2014 APEC 정상회의」.
- 외무부. 1988.
- 조규일. 2012. 「경제개발에서 시장개방까지」. 다리.
- 조선일보. 1998. 12. 2-3
- 한겨레. 1998. 11. 16.

제 14 장

최초의 FTA: 칠레와의 FTA¹(1999~2004)

1. 배경

1.1. 추진결정

우리나라는 1998년 11월 5일 국무총리 주재로 대외경제조정위원회²에서 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 체결을 추진하기로 결정하고, 첫 대상국으로 농업의 민감성을 최대한 고려한다는 조건으로 칠레를 선정했다. 이에 앞서 1998년 10월 31일 광화문 정부종합청사에서 국무조정실장 주재로 대외경제조정위원회 실무위원회³가 열렸고, 농림부에서는 차관과 통상협력과장이 참석했다.

농림부는 ‘우리나라의 농산물 관세구조가 매우 복잡하고 관세율도 높아 FTA를 수용할 수 있는 여건이 되지 못하는 반면에, 칠레는 관세가 매우 낮고 구조도 매우 단순하다. 관세구조에 근본적이고 구조적으로 차이가 나는 두 나라의 관세를 FTA라는 하나의 관세 틀로 조화하기는 어려울 것’이라며, 반대 입장을 표명했다. 또 칠레는 이미 매년 1% 포인트씩 관세를 내리겠다고 APEC에서 자발적 형태의 약속을 한 바 있기 때문에, 실익도 적을 것이라는 점도 아울러 지적했다. 반면 외교부는 칠레가 지리적으로 멀고, 우리와 계절도 반대라서 농산물

1 「한-칠레 FTA 백서」 한국농촌경제연구원-대외경제정책연구원 외, 2004. 10 및 「농업과 통상」 유병린, (주)북랩, 2013. 12을 참조하여 필자가 일부 수정하였다.

2 국무총리가 위원장이고 기획재정부장관, 농림축산부장관, 산업통상자원부장관 등이 참석하였다.

3 당시 국무조정실장을 위원장으로 관련 부처 차관이 위원으로 참석했다.

수입이 늘어나기 어렵고, 무역 의존도가 높은 우리나라가 중남미 진출을 위한 교두보 확보를 위해서도 칠레와 FTA가 필요하다고 주장했다.

대외경제장관회의에서 농수산업 등 취약 부문에 대한 사전 분석을 철저히 하여 나라를 선정하고, 협상과정에서도 농수산업 등 취약 부문에 대한 예외 인정을 최대한 추진하고, 관련 연구기관 등을 폭넓게 참여시켜, 대상 국가 체결 시 영향 등을 연구하는 조건 하에서, 칠레를 포함한 주요국과의 FTA 추진계획이 결정되었다.

대외경제조정위원회 결정이 있고 열흘 정도가 지난 1998년 11월 17일, 말레이시아에서 개최된 APEC 회의 계기에, 한국과 칠레 두 나라는 FTA 협상을 위한 준비회의를 칠레 산티아고에서 갖기로 합의했다.

1.2. 실무준비 회의

1998년 12월 2일 칠레의 수도 산티아고에서, 한-칠레 FTA 공식 협상을 시작하기 위한 실무준비 회의가 열렸다. 외교부 다자국장을 수석대표로 하여 농림부에서는 통상협력과장이 참석했다. 우리 측 수석대표는 FTA 협상의 원칙으로 최대한 교역 자유화를 하자고 이야기하고, 농림부 대표는 한국과 칠레 두 나라 농산물의 관세구조 차이를 이야기 했다.

1999년 4월부터 6월까지 두 차례의 정보교환 회의가 서울과 산티아고에서 한번씩 개최되어 작업반 구성, FTA 추진을 위한 기본원칙 등에 대해 논의하였다. 이를 토대로 1999년 9월 뉴질랜드에서 개최된 APEC 회의에 참석한 한-칠레 양국간 정상회담에서 두 나라 간 FTA 공식협상을 개시하기로 합의하였다.

2. 협상의 개시 및 협상 초기 (1차-4차)

2.1. 협상의 개시

제1차 공식협상은 1999년 12월 14일부터 17일까지, 칠레 산티아고에서 개최되었다. 우리 측은 외교통상부 통상교섭조정관이, 칠레 측은 외무부의 국제경제담당 차관보가 수석대표로 참가하였으며, 농림부에서는 통상협력과장이 참석하였다.

이 협상에서 협상을 위한 기본적인 사안들에 대해 논의하였다. 협상추진일정은 2000년 2월 29일 제2차 협상을 개최하고, 그로부터 제6차 협상(2000년 12월 중순)까지 10주 간격으로 개최하기로 합의하였고, 협상의 기준일⁴은 2000년 1월 1일로 하였다. 상품 양허안을 2000년 2월 중에 상호 교환하고, 칠레측이 협정문 초안을 제시하고, 우리 측은 이를 검토해서 우리 수정안을 2000년 2월 하순까지 칠레에 전달하기로 합의하였다.

1차 협상에서부터 두 나라 간 농산물을 염두에 둔 기싸움이 시작되었다. 칠레 측은 FTA의 목적이 예외 없는 자유화를 통하여 양국의 경제적 이익을 극대화하는 것이므로 자유화 수준은 최대한이 되어야 하며, 단기간, 즉 10년 내 모든 품목의 관세철폐가 이루어져야 한다는 입장을 제시하였다. 반면, 우리 측은 일부 민감한 품목에 대해서는 특혜 또는 예외가 반드시 허용되어야 한다는 것을 기본입장으로 제시하였다. 칠레 측은 수출보조의 폐지를 두 나라 간 FTA 협정에 반영할 것을 요구했고, 우리 측은 수출보조 문제는 다자협상에서 규율할 문제로 FTA에 반영하는 것은 적절치 않다고 반대했다.

한편 1차 협상에 참석한 통상협력과장의 출장보고서에서, 칠레 농축산업 현지 실태 조사의 필요성을 제기함에 따라, 농림부의 과수담당자를 중심으로 구성된 조사단이 2000년 1월 25~28일까지 칠레 농축산업 실태를 조사하였다.

2.2. 제2차 협상

제2차 협상은 2000년 2월 29일부터 3월 3일까지 서울에서 개최되었다. 양국의 관세양허안을 상호 교환하고 FTA 협정초안에 대하여 논의하였다. 우리 측은 농산물, 임산물, 수산물을 제외한 공산품의 관세 양허안만 제시하였다.

칠레 측은 자국의 관련 업체나 부처 간 의견수렴이 완료되지 않은 일부품목을 제외하고는 <표 14-1>에서처럼 대부분의 품목을 5년 또는 10년 균등 감축하는 안을 제시하였다. 우리 측은 농산물, 임산물, 수산물에 대해서는 제3차 협상 1주일 전까지 칠레 측에 전달하기로 하였다.

⁴ 협상의 기초가 되는 실행세율과 비관세장벽의 수준을 특정시점으로 정하는 것을 의미하며, 이에 근거하여 협상이 진행된다. 협상중인 국가는 기준일 이후에 발생하는 실행세율인상, 비관세장벽 설치, 시장개방수준 후퇴 등의 사정변경이 있어도 이를 협상 대상으로 고려할 것을 주장할 수 없다.

<표 14-1> 칠레 측 양허안(HS 8단위 기준)

	즉시철폐	5년간 균등감축	10년간 균등감축	미정
전체	756(13%)	2,184(37%)	1,161(20%)	1,753(30%)
공산품	655	1,385	1,136	1,627
농산물	14	594	16	125
임산물	87	7	9	1
수산물	-	198	-	-

주: 외교통상부, 한-칠레 FTA 제2차 협상결과 및 향후 대책, 2000년. 3. 15. (한칠레 FTA 백서, p. 97에서 재인용)

2.3. 제3차 협상

한-칠레 FTA 체결을 위한 제3차 협상은 2000년 5월 16일부터 19일까지 칠레 산티아고에서 개최되었고 양측은 상품 양허안을 교환하였다. 이에 앞서 칠레측은 우리 측에 제3차 일정 연기를 비공식으로 제의하기도 하였다. 협상을 유리하게 끌고 가려는 전략도 내재된 것이지만 보다 근본적인 것은 EU와 FTA 협상을 시작한 이후 여력이 없었기 때문이기도 했다.

우리 측이 제시한 관세양허안의 작성 기준은 첫째, 2000년 1월 1일 MFN 실행 관세율을 기준으로 하고, 둘째, 장기적으로 MFN 세율과 FTA 세율간의 현저한 부조화를 방지하기 위하여 이중관세품목과 단일관세 품목이라도, 현행의 실행 관세 및 양허세율이 상당 수준 높은 경우는 WTO 이후 품목으로 분류했다. 셋째, 관세양허를 위한 관세율의 일반적 기준으로는 발효시 철폐(5% 미만), 5년내(5~15%), 10년내(15~25%), 15년내(25% 이상) 등 원칙적으로 4단계로 관세율의 수준을 고려하는 것이었다. 여기에 품목별로 교역가능성, 수입필요성, WTO 양허세율 수준 등의 특성을 적절히 반영하는 것이었다.

이러한 원칙과 기준에 따라 농림부는 19개의 쌀 관련 품목⁵을 우선 제외하고, <표 14-2>에서처럼 농산물의 약 37%인 526개 품목을 WTO 이후 논의로 분류한 양허안을 작성했다. 재정경제부와의 협의과정에서 주류와 담배 관련 품목의 양허안이 다소 조정되었다.

5 WTO에서 쌀 관세화 유예는 HS 10단위 기준으로 16개 품목이나 한-칠레 FTA에서는 베이커리조제품 등 3 품목을 추가하여 19개 품목을 제외하였다.

<표 14-2> 우리 측 농산물 양허안 개요

	발효 시	5년	10년	5+5년	15년	WTO 이후	미정	쌀	합계
농림부 제시안	215	446	164		65	526		19	1,435
재경부 최종안	215	445	161	22	63	506	4	19	1,435

자료: 한국농촌경제연구원 외, 한-칠레 FTA 백서, 2004. 10, p. 99.

칠레 측은 우리 측의 농수산물에 대한 양허안에 대해, 주요 농산물 대부분이 관세철폐 미제시로 되어있음을 지적하면서, FTA 협상을 지속할지 여부를 생각해야 한다는 식으로 강한 불만을 보였다. 한-칠레 FTA 공식협상이 시작되면서 양허안을 어떻게 작성할 것인가가 농림부의 중요한 과제였다. 칠레에서 생산되지 않아 그들의 관심품목이 아닌데, 우리나라 관세율이 높거나 복잡한 관세구조를 가진 품목은 진행 중인 DDA⁶에서 관세구조가 달라질 것이다. 우리나라 농산물 관세구조의 기본 틀에 미치는 영향을 최소화 하면서, FTA를 타결하는 방향으로 가닥을 잡아 나가야 한다는 입장이었다. 아울러 칠레와 FTA 협상을 타결하기 위해서는 칠레의 관심품목에 대한 적절한 고려는 반드시 필요했다.

칠레의 관심품목은 DDA 협상에서 관세의 기본 틀이 정해질 때까지는, 관세할당(TRQ)등의 방식으로 적절한 수준에서 양허하고, DDA협상이 끝나면 다시 논의하자는 것이었다. 제3차 협상에서 농림부 통상협력과장이 참석하여 칠레 측의 관심품목 리스트를 우리 측에 HS 10단위 번호로 제시해 줄 것을 요청하였고, 칠레로부터 그러겠다는 답변이 있었다.

그 후 얼마 지나 칠레로부터 관심품목리스트를 받았다. 칠레가 제시한 관심품목 리스트는 자국의 HS 6단위로 되어 있었다. 칠레 측에 우리 HS 10단위로 다시 제출해줄 것을 요구하는 것도 심각히 고려했으나, 농림부가 협상의 진전에 지장을 초래한다는 정부 내 비판을 의식해 칠레가 제시한 HS 6단위를 토대로, 우리가 칠레의 관심품목 리스트를 추출하는 작업을 진행하여 관심품목 리스트를 만들었고, 그것으로 관심품목 논의의 기초가 마련되었다.

6 한-칠레 FTA협상 초기에는 DDA라는 다자협상의 명칭이 정해지지 않았다. DDA출범 전에는 WTO라는 용어를 사용하였으나 편의상 DDA로 사용한다.

2000년 11월 브루나이에서 개최된 APEC회의를 앞두고, 한-칠레 FTA의 방향을 논의하기 위한 회의가 경제장관 간담회 형식으로 두 번에 걸쳐 개최되어, 한-칠레 FTA 추진을 재확인 하였다. 이 후 APEC 회의 계기에 개최된 한-칠레 정상회의에서 2001년 3월 말까지 FTA를 타결하기로 하고, 2000년 12월 협상을 갖기로 합의했다.

2.4. 제4차 협상

4차 협상은 2000년 12월 12일부터 15일까지 서울에서 개최되었다. 칠레측은 우리 측이 제시한 잠정 양허안의 내용을 개선할 때까지 4차 협상을 일단 연기할 것을 제안하는 등 제4차 협상의 개최는 난항을 겪기도 했다. 농산물 분야에서 두 나라의 입장 차이가 좁혀지지 않았던 것도 있었지만, 칠레가 EU와 협상을 시작하고서는 우리나라와의 FTA 협상이 그들의 관심에서 일정 수준 떨어진 것도 주요한 요인이었다.

제4차 협상에서는 제3차 협상 후 양측이 교환한 상품 및 서비스 양허안에 대해 논의하였다. 우리나라 농림부가 작성한 양허안의 주 골자는 <표 14-3>과 같다. 이 즈음부터 한-칠레 FTA를 타결하느냐 못하느냐는 전적으로 농산물에 달려 있는 상황이 전개되었고 이것이 농림부에 상당한 부담이 되었다.

한-칠레 FTA의 쟁점 품목은 단일관세 품목으로, 관세가 비교적 높고 국내적으로 민감한 사과, 배, 복숭아, 자두 등 과실류와, 관세가 높고 이중관세 등으로 무역제도가 복잡한 품목 중 칠레 관심품목을 처리하는 방안이 쟁점이었다. 한-칠레 FTA에서, 민감 품목에 대한 예외를 만들고, 원만하게 타결해야 하는 부담이 농림부에 가중되고 있었고, 칠레는 농산물의 예외를 인정하지 않으려 했기 때문에 칠레의 경직된 입장을 변화 시키는 게 절실했다.

당시 '한국농업경영인연합회'가 주관하여 농가부채 해결과 농업 및 농촌 대책 마련을 위한 요구사항을 담아, 국회의원들로부터 서약을 받고 있었다. 거기에 담긴 내용의 하나가 한-칠레 FTA 비준동의 거부였고, 서명한 의원들의 명단이 연합회 홈페이지에 게재되어 있었다. 당시 협상에 참가한 농림부 대표는 FTA 협상이 끝나면 궁극적으로 국회의 비준동의를 받아야 하는데, 적정한 수준을 벗어나면 국회에서 동의 받는 것이 불가능할 수 있다는 상황을 이야기하면서, 설득과 압박 전략을 동시에 구사하기도 했다.

<표 14-3> 제3차 협상후 (칠레의 관심품목 리스트 반영) 농림부의 양허안

양허유형		품목수 (10단위)	주요품목	기준안
관 세 철폐	(발효시)	10	배합사료, 사료첨가제 등	5년
	(5년)	36	알파파, 냉동죽순, 고사리, 아몬드, 소주, 위스키 등	10년
	(10년)	120	담배	5+5년
			소 및 돼지설육, 오리고기, 포도주 등	15년
			양고기, 육엑스 등	WTO 이후 논의
있담배	미정			
관 세 철폐 미 제 시	(5년 50% 감축)	37	유채, 해바라기씨 등	15년
	(10년 50% 감축)	163	닭고기, 소 및 돼지 설육, 건포도 등	WTO 이후 논의
			신선채소	15년
	계절관세품목	5	냉장 및 냉동돼지고기, 과실 및 채소류스 등	WTO 이후 논의
			키위(6~8월), 살구(9~4월), 포도(1~5월), 복숭아(1~4월), 자두(10~4월)	WTO 이후 논의

자료: 한국농촌경제연구원 외, 한-칠레 FTA 백서, 2004. 10, p. 103.

3. 협상의 후반기와 타결 (5차~6차)

3.1. 5차 협상을 위한 준비

2000년 12월까지 모두 4차례 공식 협상을 진행하여 왔으나, 두 나라 간의 입장 차이는 좁혀지지 않았다. 우리나라는 칠레의 요구를 수용하는 농산물 양허안 마련이 쉽지 않았고, 칠레 측은 우리나라와 진행 중인 시기에 시작한 EU 등과 FTA 협상을 추진하여, 동시에 협상을 추진하는데 부담도 있었다.

칠레는 원칙적으로 모든 품목의 10년 내 관세철폐를 주장하면서, 2001년 3월 이내 제5차 협상을 개최하여 FTA협정을 타결할 것을 제안했다. 그러면서 농산

물에 대한 관심품목을 HS 10단위 기준으로 종전의 469개에서 263개로 축소하여 제시하고, 우리에게도 실질적인 진전을 가져올 수 있는 새로운 양허안을 제시해 줄 것을 요구하여 왔다.

<표 14-4> 칠레의 주요 관심 품목 (2000. 12. 27.)

관세구조	주요 관심 품목
단일관세품목(229개)	사과, 포도, 쇠고기, 닭고기, 정화, 버섯류, 알팔파, 과실채소주스, 포도주, 배합사료
이중관세품목(34개)	분유, 마늘, 양파, 오렌지, 옥수수, 대두, 보조사료

자료: 한국농촌경제연구원 외, 한-칠레 FTA 백서, 2004년 10월, p. 108.

칠레 측이 다소 신축적인 입장과 함께 제시한 3월 말까지 협상 타결이라는 시한을 설정하고 추진할 것인지 여부에 대하여도 농림부와 외교통상부의 입장에는 상당한 차이가 있었다. 농림부는 타결시한을 정해두고 협상을 진행하면 시한에 구속되어, 우리나라 농업부문의 어려움을 반영할 수 있는 입지가 상대적으로 줄어들 수 있다는 점을 들어 반대했다. 칠레는 자국이 관심 품목으로 제시한 263개 농산물 전 품목에 대해서는 반드시 10년 이내에 관세를 철폐해야 협상이 가능하다는 입장이었다. 농림부는 사과, 포도 등 주요 품목에 대해서는 관세 철폐의 예외적 조치가 반드시 필요하다는 입장이었다.

농림부는 칠레 관심품목에 대한 영향을 보다 면밀히 조사하기 위해 '2차 칠레 농축산물 유통조사단'을 2001년 2월 7일부터 18일까지 파견하여, 칠레 과실 생산 및 수출입 실태를 조사하였다. 이러한 조사 결과를 바탕으로 농림부는 자체 양허안을 마련하고, 2001년 2월 23일 경제장관 간담회를 거쳐 농산물 관세 양허 조정안을 칠레 측에 제시하였다. 우선 34개의 이중과세품목에 대해서는 관세할당(TRQ)으로 조정하고, 관세할당(TRQ) 물량의 세율은 무관세로 하자는 칠레 측 요구를 수용하되, 수입방법은 쿼터공매에 의한 국영무역 방식으로 하는 조건을 제시했다.

3.2. 농업인들의 조직적 반대와 경제계 동향

농림부는 2001년 2월 22일 한-칠레 FTA 농업분야 양허안 작성의 일환으로 '농업생산자단체협의회'를 개최하였다. 이는 제5차 협상에 대비해 우리나라 농산

물의 양허안을 협의하기 위한 자리였다. 이날 참석한 '전국농민단체협의회', '농업경영인중앙연합회', '한국포도회' 등 농업인 단체들은 농림부의 양허안을 수용할 수 없음을 분명히 하였고, 한-칠레 FTA의 반대를 선언했다. 일부 농민단체는 회의 도중 퇴장하여 농림부 기자실에서 한-칠레 FTA 반대 성명서를 발표하고, 3월 2일 10만 농민궐기 대회를 갖는다고 선언 하였다. 실제로 3월 5일 과천 정부청사 앞에서 대규모 농민 집회가 있었다. 2001년 8월 14일 전국농민단체협의회는 다시 '한-칠레 FTA 농업부문 제외 요청'이라는 제하의 대통령께 드리는 긴급건의문을 채택했다. 이 후 전국적 혹은 지역적 차원에서 농업인들의 FTA 반대 운동은 지속되었다.

농업인들의 FTA와 농산물 시장개방에 대한 반대 분위기가 고조되어 가는 시점인 2002년 3월 18일, 대한상공회의소 회장은 한-칠레 자유무역협정(FTA)에서 핵심 문제로 등장하고 있는 농업분야 개방을 공개적으로 논의해야 한다고 말했다. 우리나라는 세계 13번째 무역국이지만 WTO 회원국 가운데 중국을 제외하고는 FTA를 맺지 않은 유일한 국가로, 제조업과 농업이 같이 살 수 있는 방안을 모색해야 한다고 말했다.

한-칠레 FTA에 대한 농업인의 반대가 커진 상황에서, 소위 '한-중 마늘 협상문제가 불거져 나왔다. 이 사건은 진행되던 우리나라와 칠레간의 FTA 협상 반대운동으로 자연스럽게 귀결되었다. 2002년 7월 22일 농민 5,000여명이 서울 사직공원에서 '한-중 마늘 비밀협상 및 한-칠레 자유무역협상 밀실협약 규탄 농민대회'를 개최하였다. 칠레와 FTA 협상을 추진하던 정부로서는 농민들로부터의 반발은 어느 정도 예상한 일이었지만 중간에 중국과의 마늘 협상이 불거져 칠레와의 FTA 협상을 방해하는 암초로 작용할 줄은 생각할 수 없었던 일이다.

3.3. 협상재개를 위한 노력

교착상태에 빠진 한-칠레 자유무역협정 체결을 논의하기 위해, 2001년 6월 18일부터 23일까지 남미 3개국 순방길에 나선 통상교섭본부장은 18일과 19일 이틀 동안 칠레를 방문하여 칠레 외교장관을 만나 협의를 하였다. 통상교섭본부장은 농산물 분야에서 관세철폐의 예외가 필요함을 주장하였다. 반면 칠레는 다른 나라와의 FTA 협상에 나쁜 선례가 될 수 있음을 이유로 반대하는 기존 입장을 반복했다. 두 나라 장관은 지금까지의 입장을 재확인하는 수준이었으나,

가까운 시일 내 협상을 갖기로 합의했다.

통상교섭본부장은 중국 상하이에서 개최된 APEC 회의를 계기로, 2001년 10월 19일 칠레 '경제광업에너지' 장관과 회담을 갖고 지난 6월 칠레 외무부장관과의 합의 사항을 재확인하였다. 다만 이 자리에서 칠레 장관은 2001년 12월에 칠레에 선거가 예정되어 있고 유럽연합(EU) 및 미국과 FTA 협상을 진행하고 있어 연내에 공식협상 자리를 갖기는 어려운 상황으로 2002년 초 협의하기로 하였다.

2002년 2월 21일과 22일 양일간 미국 로스엔젤레스에서 열린 회의에 우리나라는 외교통상부 다자통상국장을 수석대표로 하고 농림부, 재정경제부, 산업자원부의 담당관으로 대표단이 참석하였다. 두 나라는 FTA 체결 필요성을 재확인하고 지속적인 협상을 진행 한다는 점을 확인하고, 2002년 10월 이전에 FTA 협상을 완결하기로 잠정 합의했다. 지난 1년간 중단되어 온 두 나라 사이의 FTA 협상을 정상화시키고, 협상을 타결하기 위한 중요한 계기를 마련하였다는 점에서 의의가 있었다.

김대중 대통령은 특사를 칠레의 리카르도 라고스 대통령에게 보내 두 나라 사이의 FTA 체결을 위한 본격적인 논의를 희망하는 친서를 전달했다. 협상재개를 위한 일련의 노력과 함께 칠레가 우리나라가 제시한 양허안에 대해 답변을 보내오면서, 자신들의 수정 양허안도 제출하였다. 우리나라는 2002년 2월 작성한 양허안에서 칠레의 입장을 일부 반영한 수정 양허안을 2002년 6월 칠레 측에 전달했고, 이로써 제5차 협상을 할 수 있는 계기가 마련되었다.⁷

3.4. 양국간 의견접근과 협상 타결 (5차~6차)

제4차 협상이후 1년 8개월 동안 교착 상태에서 벗어나, 2002년 8월 20일부터 23일까지 칠레 산티아고에서 제5차 공식협상을 가지게 되었다. 두 나라는 양허안의 전체적인 틀에 대해서는 상당한 정도로 의견 접근을 이루었다. 그러나 과일, 육류, 양념류 등 농산물을 중심으로 관세철폐 기간의 조정과 관세할당(TRQ) 등에 대한 이견을 좁히지는 못했다. 제6차 협상에서 추가적인 논의를 하기로 하고 필요할 경우에는 6차 협상 이전이라도 별도의 실무 협상을 갖기로 하였다.

⁷ 칠레와 EU간 FTA 협상의 막바지 단계로 FTA에서 예외를 설정할지 여부에 대한 의사결정이 중요한 시점으로 칠레가 사실상 「3년 후 재검토」 등 EU에 대해 예외를 인정할 수밖에 없는 상황으로 전개된 것도, 칠레가 다소 신축적 입장으로 나오게 된 배경으로 볼 수 있다.(필자 주)

2002년 10월로 예정된 6차 협상에 앞서 시장접근 분야의 양허안에 관한 별도의 국장급 실무협상을 2002년 9월 11일부터 13일까지 스위스 제네바 주재 우리나라 대표부 회의실에서 가졌다. 그러나 관세철폐 시기 조정 등 쟁점에 이견을 좁히지 못하자 국장급 실무회의를 다시 한 번 갖고 쟁점 현안에 관한 추가 절충을 시도하기로 했다. 10월 10일과 11일 이틀간 열린 국장급 실무회의에서 과실류를 포함한 시장접근 분야에 대해 상당한 의견접근을 이루게 되었다. 이 회의에서 두 나라는 칠레산 사과와 배를 관세철폐 품목에서 제외하는 대신 한국산 세탁기, 냉장고 등 일부 공산품도 예외품목으로 하는 방안에 합의했다.

두 나라는 2002년 10월 18일부터 21일까지 제네바에 있는 두 나라 대표부에서, 우리나라는 외교통상부 다자통상국장, 칠레는 외교통상부 양자통상국장을 수석 대표로 하여 제6차 공식협상을 가졌다. 이 때 타결이 이루어진 농산물 분야 양허내용을 보면, 우리나라의 경우 '기타채소'는 10년 내 관세 철폐 대상 품목에서 3년을 앞당겨 7년 이내 관세 철폐 대상 품목으로 돌리되, 우리나라의 주요 소득 작목인 고추의 우회 수입을 방지하기 위해, 고추가 포함된 품목만은 WTO의 DDA 협상 이후에 다시 논의하기로 조정이 이루어졌다. 그리고 16년 이내 관세철폐 유형은 6년 거치 후 10년간 균등 철폐하는 것으로 조정되었다.

최혜국(MFN) 관세를 인하할 때 두 나라 간 FTA 관세도 인하하는 자동관세 인하 요구는 칠레가 주장을 철회하고, 그 때 가서 양국이 협의해서 정하자는 우리 측 주장이 반영되었다. 원산지 협상은 16개 품목에 대해서 양국이 끝까지 이해 관계를 보여 왔는데, 이 가운데 육류, 단일과실주스류, 유제품, 전분류, 과실조제 저장처리, 동식물성 유지 등 9개 품목은 우리나라 입장이 반영되고, 혼합주스, 혼합통조림, 코코아 제품 등 7개 품목은 칠레의 주장이 반영되었다. 농산물 수출보조 관련 문안은 우리나라 주장을 반영하여 삭제하였다. 지리적 표시제와 관련하여서는 우리 측과 칠레 측은 각각 3개 품목, 우리나라의 고려인삼, 한국김치, 보령녹차와 칠레의 Pisco, Pajaret, Vino 등 주류를 우선적으로 보호대상으로 정하고 품목을 추가하는 것은 추후 협의하기로 하였다.

협상 막바지 2002년 10월 21일 칠레 측이 금융부문에서 투자를 협정에서 제외할 것을 요구했다. 우리 협상팀은 재정경제부에 지침을 요구했고, 재정경제부는 금융시장 개방을 관철시킬 것을 지시하였다. 외환위기를 겪은 경험이 있는 칠레는 금융시장 개방에 매우 민감한 입장이었다. 결국 두 나라는 사흘 뒤인 10

월 24일까지 협상타결과 관련된 최종 입장을 결정하기로 하고, 제6차 협상을 마쳤다. 우리나라 정부는 2002년 10월 24일 대외경제장관회의를 개최하고, 금융기관에 대한 투자를 한-칠레 FTA 협정에서 제외하되, 4년 후 다시 논의하기로 결정했다. 이렇게 하여 두 나라간의 FTA 협정 정부간 협상을 종결짓게 되었다.

4. 농산물 분야 양허 내용

4.1. 주요 양허 내용

두 나라간 FTA 협상 타결의 최대 관건이 되었던 우리나라 농산물 품목의 양허 내용은 <표 14-5>와 같다. 한-칠레 FTA 협상 초기에는 발효와 동시에 철폐, 5년 이내 철폐, 10년 이내 철폐, 예외적 조치 등 관세양허유형을 비교적 간소화하여 제시하였다. 협상이 진행되면서 예외적 조치에 있던 칠레의 관심품목이면서, 동시에 우리의 민감품목이거나 이중관세품목에 대한 타협안을 만들어가면서 복잡해지는 양상을 띠게 되었다.

농산물 원산지는 제3국에서 생산된 농산물의 우회수입을 방지하기 위해 엄격한 원산지 규정을 마련하였다. 즉, 완전생산 기준을 도입하였다. 육류의 경우 칠레에서 출생하여 도축된 것만 칠레산으로 인정하고, 과실류 역시 종자까지 칠레에서 생산된 것만 관세특혜를 부여토록 하였다.

동식물 검역(SPS) 분야는 한-칠레 FTA 협정문 제8장에 위생 및 식물위생조치(Sanitary and Phytosanitary)가 반영 되어있다. WTO 동식물 검역협정에서 정하고 있는 권리와 의무를 원칙적 수준에서 규정하고 있다. 제8.11조에서 '위생 및 식물위생조치 위원회'를 두도록 하고 있다. 동 위원회는 매년마다 개최하는 것을 원칙으로 하나, 추가적인 회의는 회의 개최를 요청한 상대국에서 개최토록 하였다. 농산물수입국인 우리의 부담을 줄이는 것을 염두에 둔 것이다.⁸

8 한-칠레 FTA 협정문 제8.11조 참조

<표 14-5> 한-칠레 FTA 양허유형별 주요 대상품목

양허유형	대상품목	품목수 (%)
제외	쌀, 사과(신선), 배(신선)	21(2%)
계절관세	포도(신선)	1
DDA협상 이후 논의	○ 채 소: 고추, 마늘, 양파, 참깨, 땅콩, 잎담배 등 ○ 곡 류: 보리, 콩, 옥수수, 쌀, 녹두, 땅콩 등 ○ 축산물: 돼지고기(냉동도체, 설육), 오리, 분유, 버터, 치즈(신선, 커드 등) 등 ○ 과일류: 감귤, 오렌지주스(농축), 파인애플, 망고 등 ○ 기 타: 참기름, 참깨 등	373 (26%)
TRQ제공 DDA협상 이후 논의	쇠고기(400톤), 닭고기(2,000톤: 냉동, 조제저장), 유장(1,000톤), 자두(280톤), 맨더린(100톤), 기타채소(100톤)	18(1%)
16년내 관세 철폐(6년 거치 10년 균등 철폐)	○ 조제분유 ○ 기타과실(건조), 혼합주스(사과, 포도, 기타과실) 등 ○ 차조제품 등	12 (0.8%)
10년내 관세철폐	○ 축산물: 돼지고기, 양고기, 닭고기(미절단, 냉장) 등 ○ 채소화훼류: 절화류(백합 등), 토마토, 당근 등 ○ 과일류: 레몬, 건포도, 복숭아, 과일류(일시저장, 조제저장), 키위, 포도즙, 단감, 과일주스(오렌지-사과 - 복숭아) 등	197 (13.8%)
9년내 관세철폐	기타 과일주스	1
7년내 관세철폐	○ 과일류: 복숭아 통조림, 잼, 주스류(포도, 딸기), 복숭아(조제저장) ○ 축산물: 칠면조고기(TRQ 600톤 제공) ○ 곡 류: 옥수수(종자), 완두-콩(냉동), 감자 등 ○ 채소류: 기타채소(냉동), 균질채소 등	40 (2.8%) TRQ제공 6개 품목 포함
5년내 관세철폐	○ 축산물: 말, 식용설육, 로얄제리 등 ○ 화훼류: 튜립, 백합, 장미, 난초, 카네이션 등 ○ 채소류: 배추, 상치, 무 등 ○ 기 타: 아몬드, 넛트류, 커피 등	545 (38%)
즉시 관세철폐	○ 축산물: 종우, 종돈 등 ○ 곡 물: 밀, 호밀, 귀리, 수수 등 ○ 기 타: 당밀, 사탕무, 사탕수수, 커피 등	224 (15.6%)
합계		1,432 (100%)

자료: 한국농촌경제연구원 외, 한-칠레 FTA 백서, 2004. 10, p. 135.

4.2. DDA 이후 논의

우리나라 농산물 관세구조는 어느 나라보다 복잡한 편이다. 이는 일차적으로 1986년부터 1993년까지 진행된 UR농업협상에서 합의된 바에 따라 상당히 많은 품목의 관세화 결과로 산출된 관세상당치(TE)와 실행세율 간 현저한 차이로 인한 것이 주된 요인이다. UR 이전에는 수량 제한 방식이기 때문에 민감품목이라도 실행세율의 수준은 보호에 중요하지 않았다. 한-칠레 FTA에 관세양허 유형으로 들어 있는 'DDA 이후 논의' 유형은 EU와 멕시코 간에 1997년 체결된 FTA에서 아이디어를 가져왔다. EU는 일부 품목에 대하여 '3년 후 검토'라는 유형을 만들었고, 일부 품목을 이 유형으로 처리했다. 관세철폐 유형을 정하기 어려운 품목이지만 정책에 변화가 있을 수 있기 때문에, 일정 시간이 지나서 다시 검토하자는 의미였다. 또 여기에는 당시 진행되고 있던 DDA 협상이 적어도 3년 후에는 끝날 것이라는 가정도 내재된 것이었다.

우리나라는 DDA 협상이 끝날 시기를 예측할 수 없으니, 기간을 확정하지 않고, DDA에서 다자관세가 정해진 다음에 한-칠레 FTA 관세를 논의한다는 개념으로 만든 것이 'DDA 이후 논의' 유형이다. 'DDA 이후 논의'라는 관세양허 유형에 대해 칠레는 강하게 수용불가 입장을 표명했고, 하더라도 확정 기간으로 하자고 주장했고, 우리는 한국의 농산물 구조는 매우 복잡하고, 높은 관세구조이나 DDA 협상 과정에서 관세율은 물론 이중관세 등 관세구조나 수입제도가 조정될 것이니, 그 결과를 보고 그 다음에 FTA 관세를 논의하자고 설득했다. 이 유형을 만든 우리나라 이를 받아들인 칠레나 이 기간이 10년 이상 되리라고는 예상하지 못했다.

5. 국회 비준동의안 제출과 정부의 비준노력

5.1. 국내여건

2003년 2월 양국 대표가 합의문에 서명을 함으로써 협상은 종료되었다. 남은 문제는 국내에서 비준절차를 거쳐 협정을 발효시키는 것이었다. 협상과정에서도 많은 반대가 있었고, 농민단체들은 협상이 되더라도 절대 비준은 안 될 것이라고, 노골적으로 비준 저지 의사를 나타낸 바 있다. 비준안이 국회에 넘겨지

지도 않았는데, 농민단체들은 지역구 국회의원들에게 정치적 압력을 행사하기 시작하였다.

우리 정부로서는 최초로 체결한 자유무역협정이 순조롭게 비준되지 않을 경우, 앞으로 있을 다른 협상에서도 영향을 미치게 될 것을 우려했다. 또한 우리나라의 국제적 신인도도 낮아져 국제사회에서 우리의 이미지가 실추될 수도 있고, 이는 우리나라의 전체적 손실로 이어지기 때문에, 원만한 비준은 중요한 과제가 되었다. 정부는 농민들에 '선대책 후비준' 원칙을 천명하고, 각 품목단체의 의견을 수렴하여, 전문가들의 검토를 거쳐 보완대책을 마련하면서, 국회의 비준 동의를 위해 농민단체 설득 작업도 병행해 나갔다.

5.2. 보완대책의 마련

한-칠레 FTA로 인한 피해에 대한 보완 대책을 세우기 위해서는 정확한 피해 산정이 필요하였으며, 이를 위해 전문성을 가진 기관, 즉 한국농촌경제연구원, 대외경제정책연구원 및 한양대학교의 피해추정을 토대로 하였다. 이들 기관은 협상 발효 이후 10년간의 총 피해액을 각각 추정하였는데, 피해규모는 대외정책연구원이 140억이라고 추정한 반면, 한양대학교는 5,860억, 한국농촌경제연구원은 3,035억 원으로 추정하여 상당한 차이를 보였다<표 14-6>.

한편 피해 규모 추정에서는 큰 차이를 보였음에도 불구하고, 주 피해분야가 과수분야라는 점에서는 의견이 같았다. 정부의 대책은 피해가 많을 것으로 예상되는 과수분야를 중심으로 마련되었다. 2003년 3월 정부가 마련한 보완대책은 특별기금을 만들어 8천억 원을 조달하고, 사업 추진 과정에서 중앙정부의 국고 지원과 맞물려 지방비가 2천억 원 포함된 총 1조 원 규모였다. 농림부가 자체적으로 보완대책을 만든 후, 이를 외무부, 재경부, 기획예산처 등 관계부처와 협의하였는데, 재원의 규모를 두고 부처 간 실무협의 과정에서 적지 않은 의견 대립이 있었다.

기획예산처는 FTA이행특별기금을 만들어야 한다는 농림부의 주장에 대해 실무적으로 반대하였다. 필요한 부분을 예산에 반영하면 되는데, 기금을 줄인다는 방침에 역행하여, 굳이 기금을 만들 필요는 없다는 주장이었다. 이러한 주장도 일리는 있었으나, 통상협상의 이행 과정에서 정치적 수용 과정은 있는 것이며, 결국 기금은 만들어졌다.

<표 14-6> 피해액 추정결과(한국농촌경제연구원 및 한양대)

단위: 억 원

구분	연도										계	
	1년	2년	3년	4년	5년	6년	7년	8년	9년	10년		
농촌경제 연구원	29	31	45	64	252	336	456	533	592	667	3,035	
한 양 대	신선 농산물	66	140	214	286	352	413	469	524	575	652	3,662
	가공 농산물	38	80	123	165	206	245	282	318	354	387	2,198
	계	104	220	337	451	558	658	751	842	929	1,039	5,860

자료: 한국농촌경제연구원 외, 한-칠레 FTA 백서, 2004. 10, p. 142.

5.3. FTA 이행특별법 제정

보완대책과 함께 추진된 FTA 이행특별법 제정도 순조롭게 진행되지는 않았다. 농민들은 법률적, 제도적 장치가 마련되어야 한다는 주장을 하고 있었고, 농림부로서도 지원 근거를 법으로 명문화해야 한다는 입장이었다. 그러나 일부 부처에서는 개별 협상의 이행을 위한 특별법을 만든다면, 앞으로 통상 협상을 할 때마다 이해관계집단은 대책을 위한 법을 만들 것을 요구해올 것이고, 이는 과도한 입법 사태를 초래할 수 있다는 이유를 들어 반대했다. 또한 입법의 주관 부처가 재정부, 외교통상부, 농림부 중 어느 부서가 되어야 하는 가에도 이견이 있었다. 최종적으로는 농림부가 법안의 골격을 만들고 의원 입법으로 추진하기로 방향이 정해졌다.

5.4. 국회 비준 동의안 제출과 정부의 비준대책

한-칠레 FTA 비준 동의안은 2003년 7월 8일 국회에 제출되었고, 이보다 앞서 농림부가 마련한 보완대책이 7월 6일 발표되었다. FTA 이행특별법안은 농림부가 만든 안을 토대로, 의원입법으로 7월 23일 발의되었다. 비준 동의안이 국회에 제출되기 전부터, 농민단체는 국회가 절대로 비준 동의를 해서는 안 된다며, 국회의원들을 찾아다니며 반대서명을 받아, 145명의 의원이 비준 동의안이 제출되기 전에 반대서명을 했다. 서명한 의원의 정당별 숫자는 민주당 31명, 신당

21명, 한나라당 84명, 자민련 등 기타 9명이었다.

농민들의 반대를 의식해서 찬성입장을 가진 의원들도 적극적인 의사표시를 자제하고 있는 실정이었다. 게다가 멕시코 칸쿤에서 개최된 제5차 WTO 각료회의가 결렬되어, 개방에 반대하는 목소리가 더 커지고, 2004년 4월 총선을 앞둔 국회의원들은 농민들 편을 드는 상황이었다. 한편 칸쿤 WTO 각료회의 이후 주요 국가들의 다자무역체제에 대한 불신이 커지고, 주요 교역대상국들이 적극적으로 FTA를 추진하면서, 우리나라만 외톨이가 되어서는 안 된다는 여론도 확산되고 있었다.

이런 상황에서 칠레가 2003년 8월 26일 하원에서, 9월 상원 외교위원회에서도 한-칠레 FTA 협정을 통과시키고, 10월 말 본회의에서 표결할 것이라는 소식이 전해지자, 정부는 비준 추진에 박차를 가하기 시작했다. 2003년 10월 7일 국무회의에서 재경부 차관을 단장으로 하는 실무추진단을 구성키로 하고, 각 부처에서는 이를 체계적으로 추진하기 위한 체제를 갖추기로 했다. 농림부는 차관보를 상황실장으로 하고 국장 1명, 4·5급 2명 등 전담인력을 배치한 종합대책상황실을 설치하고, 상황실 산하에 총괄반, 농업·농촌대책반, 과수지원대책반을 두었다.

국회에 제출된 비준동의안을 처리하는 상임위는 통일외교통상위원회(이하 통외통위)이다. 통외통위는 비준동의안 처리에 앞서 관련 상임위인 농림해양수산위원회(이하 농해수위)의 의견을 묻는 절차를 거치게 된다. 농해수위의 의견은 일반적으로 농민단체의 동향에 크게 좌우된다. 농민단체는 정부의 대책이 충분치 못하다고 주장하며 추가대책을 요구하였다.

농민들과 국회의 요구가 거세지자, 정부는 2003년 10월 몇 가지 추가대책, 즉 4대 특별지원법을 만들게 되었다. 4대 특별지원법은 'FTA지원특별법', '농어촌특별세법(이하 농특세법)', '농어업인부채경감특별법(이하 부채경감법)' 및 '농림어업인 삶의질 향상 및 지역개발촉진특별법(이하 농어촌특별법)'이다.

농특세법은 2004년에 종료되는 농특세를 10년 더 연장하여, 약 20조 원의 재원을 추가 확보하여, 농촌복지·교육 및 지역개발 분야에 투자하는 것을 골자로 하고 있다. 4대 지원특별법의 추진에도 불구하고, 농민단체의 입장에 변화가 없자, 2004년부터 2013년까지 시행할 농업·농촌종합대책을 수립하고, 이에 수반하는 중장기투융자계획을 만들었다.

대통령은 11월 11일 농업인의 날 행사에서, FTA, DDA 농업협상 등에 대비하여 우리 농업·농촌이 개방에 적응할 수 있도록, 2013년까지 10년간 119조 원을 지원한다는 농업·농촌종합대책을 발표하였다.

5.5. 국회 비준동의안 상임위 통과

정부의 노력에도 불구하고, 정치권은 총선을 바로 앞둔 시점이라 국회의원들의 설득 작업이 크게 성과를 거두지 못하였다. 농해수위 의원은 거의 모두 반대의사를 표명하며 정부의 추가대책을 요구하였고, 통외통위 다수 의원들은 농해수위의 동의가 있어야 한다는 의견이었다. 전농 등 일부 단체는 지역구 의원의 사무실을 찾아가 점거농성 등 극렬한 반대로 비준동의안 처리는 교착상태에 빠지게 되었다.

국회에 제출된 비준동의안은 상정조차 되지 못하고, 농민단체는 한-칠레 FTA의 비준동의안 추진을 중단하고, DDA 이후 재논의 할 것을 주장하는 등 10대 요구 사항 <표 14-7>의 수용을 주장하며 강경한 입장을 고수하였다. 한편 정부의 대책에 대한 정치권과 농민단체의 비판이 높아지자 고심 끝에 정부는 2003년 11월에 2차 추가 대책을 발표하게 되었다. 2차 추가대책은 부채대책의 범위를 확대하고, 당초 8천억 원 규모였던 'FTA 특별 기금'을 1조 2천억 원 수준으로 확대하는 것이었다.

2차 추가대책에도 불구하고 비준동의안 처리는 여전히 답보상태였다. 비준동의안과 법안은 절차상으로는 별개이고, 법안도 하나하나가 다 별개 법안이었다. 통외통위는 대책이 먼저 마련되어야 하므로 농해수위가 4대지원특별법안을 먼저 처리해야 한다는 주장이었다.

반면 농해수위는 4대지원법을 먼저 통과시키는 것은 사실상 비준에 동의한다는 것을 의미하므로, 비준동의안이 처리되기 전에는 4대지원특별법안을 처리하지 않겠다는 입장이었다. 이처럼 서로 미루기만 하며 비준동의안 처리에 진전이 없이 11월이 다 지나가게 되었고, 정기국회 내 비준동의안을 통과시키려고 했던 정부의 목표는 빗나가게 되었다.

정기국회가 끝난 다음 날인 12월 10일부터 한 달 동안의 임시국회가 열렸다. 12월 10일 통외통위에서 비준동의안이 상정되자, 농해수위는 12월 19일에 4대

특별법 중 「부채경감법」과 「농어촌특별법」만을 통과시켰고, 「FTA지원특별법」은 상정만 되고 심의는 이루어지지 않았다.

<표 14-7> 농민단체 10대 요구사항

주장	수용 여부	비고 ⁹
1. WTP/DDA 농업협상-쌀 수입 개방 반대	수용 불가	WTO 협상을 거부할 수 없으며 2004년 쌀 재협상에 철저 대비
2. 통일대비 쌀자급 및 식량주권 확보를 위한 종합대책 수립	계획 수립중	식량자급목표 설정 및 쌀산업종합대책 수립 중
3. 농업투자 계획 및 재원확보	수용	119조 투융자계획 발표
4. 한-칠레 FTA 국회비준 추진중단 및 DDA 농업협상 이후 재논의	수용 불가	고추, 마늘, 양파, 분유 등 394개 주요품목은 DDA 이후 논의키로 하였으며, FTA와 DDA는 별개
5. 상호금융부채를 포함한 농가부채특별법 개정	수용	부채경감특별법 개정 중 (12.19 농해수위 통과)
6. 정경분리 조기이행 등 근본적인 농업협동조합 개혁	검토중	협동조합법 개정 추진 중
7. 재생산이 가능한 수준으로 농업재해보상법 제정	일부 수용	농작물재해보험을 확대 발전, 실질적 보상이 되도록 추진
8. 직접지불제 확충과 농가소득 안전망 구축	수용	119조 투융자계획에 포함
9. 삶의 질 향상을 위한 농어촌복지특별법 조기 제정	수용	농어업인삶의질향상법 제정 중 (12.19 농해수위 통과)
10. 우리농산물 소비촉진을 위한 학교급식법 개정	수용	국회에서 개정작업 중 (지자체의 재정지원 근거마련을 위하여 시행령 개정작업 중)

자료: 한국농촌경제연구원 외, 한-칠레 FTA 백서, 2004. 10, p. 161.

이때까지의 상황은 「농특세법」은 본회의를 통과하고, 「농어촌특별법」과 「부채경감법」은 농해수위를 통과하여 본회의에서 계류 중이었다. 「FTA이행특별법」은 농해수위에서 계류된 상태였다. 이런 상황에서 비준동의안이 2003년 12월 26일 통외통위를 통과하여 12월 29일 본회의에 상정하는 일정이 잡혔

⁹ 한국농촌경제연구원 외, 한-칠레 FTA 백서, 2004. 10, p. 161

다. 농해수위는 12월 19일 오전 상임위를 열어 「FTA지원특별법」을 처리하여, 본회의에는 2개 법안과 비준동의안, 그리고 예산안이 상정되었다.

본회의에서 일반적 표결방식과는 달리 무기명투표로 처리하기로 일단 방침이 정해졌다. 그러나 농촌출신 의원들은 오히려 자신이 표결에 반대했다는 것을 분명히 알리기 위해, 기명투표를 주장했다. 비준동의안, FTA 관련 법안, 예산 순서로 상정되자마자, 농촌 출신 의원들은 단상을 점거하여, 정상적인 표결이 불가능해 지자, 비준안 처리는 30일로 연기되었다.

30일에도 비준안과 예산안을 상정했으나 29일과 마찬가지로 의원들의 물리적인 단상점거로 비준안 처리가 불가능해지자, 국회의장은 예산안만 처리하고 비준동의안은 임시국회 마지막 날로 처리를 연기했고, 2004년 1월 8일 본회의에 다시 상정되었다. 대통령이 직접 국회를 찾아와 의장과 각 당 대표들을 만나 비준동의안을 처리해 줄 것을 당부했음에도 처리는 무산되었다. 국회의장은 농민 단체와 충분히 협의하여 추가대책을 마련할 것을 촉구하였고, 한 달 후인 2004년 2월 9일에는 비준동의안을 반드시 처리할 것임을 말하면서 임시국회를 폐회하였다.

5.6. 한-칠레 FTA 비준동의안 국회통과

2004년 1월 8일 국회의장이 추가대책을 촉구함에 따라, 당초 1,600억 원이었던 2004년도 FTA 기금 출연액을 5,000억 원으로 증액시키고, 부채경감대책의 일부 요건을 완화하였다. 1월 19일에는 고건 국무총리가 농민들에게 정부의 농업지원대책을 설명하고, 한-칠레 FTA 비준에 협조를 요청하는 ‘올해는 새로운 농정의 원년입니다’ 라는 제목의 담화문을 발표하였다.

2004년 1월 31일에는 칠레가 상원에서 비준동의안을 통과시켜 칠레는 비준절차를 사실상 완료하였다. 우리나라에서는 2월 9일 본회의에서 비준동의안의 처리를 다시 1주일 연기하였고, 2월 16일 본회의에서 재적의원 271명 가운데 234명이 참석하여, 기명투표에 의한 표결로 한-칠레 FTA 비준동의안이 통과되었다. 표결 결과는 찬성 162명, 반대 71명, 기권 1명이었는데, 반대한 의원들은 거의 대부분 농촌출신 의원들이었다. 한-칠레 FTA 국회 비준동의 과정은 <표 14-8>로 정리할 수 있다.

<표 14-8> 비준안 및 4대 특별법 처리 일정

일시	처리내용
2003. 7. 8	비준동의안 국회 제출
2003. 7. 16	농림부, 한-칠레 FTA보완대책 발표
2003. 7. 23	FTA이행특별법 발의
2003. 9. 30	농특세법 국회 제출
2003. 10. 31	FTA이행특별법, 농어촌복지법, 부채경감법 국회 제출
2003. 11. 10	농특세법 재경위 통과
2003. 12. 10	비준안 통외통위 상정
2003. 12. 19	농어촌 복지법, 부채경감법 농해수위 통과
2003. 12. 26	비준동의안 통외통위 통과
2003. 12. 30	비준동의안 및 2004년 예산안 본회의 상정, 예산안만 통과
2004. 2. 16	비준동의안, 농어촌복지법, 부채경감법 본회의 통과
2004. 2. 17	FTA이행특별법 상임위 통과
2004. 3. 2	FTA이행특별법 본회의 통과

자료: 한국농촌경제연구원 외, 한-칠레 FTA 백서, p. 174를 토대로 필자가 일부 수정하였다.

6. 평가 및 시사점

한-칠레 FTA는 우리나라가 맺은 최초의 FTA로 협상 과정에서 관세양허 유형을 어떻게 만들 것인가에서부터, 관세철폐 시 영향 등에 대한 불안감도 있었다. 한-칠레 FTA 협정은 두 나라가 비준서 교환을 거쳐 2004년 4월 1일부터 발효되었으니, 이는 2003년 7월 8일 국회에 제출된 이후 7개월 8일이 걸렸다. 총선과 같은 정치 일정과 중복되면서 비준동의가 더 어려워진 측면도 있었다.

한-칠레 FTA를 시작하면서 농림부가 가장 고민했던 분야는 관세율이 높고 구조 또한 복잡한 우리의 농산물 구조 하에서 농산물 수출 국가와 FTA를 하면서 이를 어떻게 처리하느냐 였다. FTA를 추진하면서 해당 국가로 부터 수입 가능성이 낮다면 관세구조의 일관성을 고려할 필요 없이 개방하면 된다는 단순한 접근도 반드시 틀린 것은 아니다. 그렇지만 농림부는 수입 가능성이 낮더라도 가능한 다자관세구조의 기본 틀을 유지할 필요가 있다는 입장이었다.

칠레와 FTA 체결 후에 수입이 늘어날 가능성이 있느냐 없느냐는 관점에서만 접근했다면, 우리나라의 농산물 관세구조와 조화 문제를 걱정하는 것보다는 월

싼 단순한 문제였고, 복잡하지도 않았을 것이다. 'DDA이후 논의' 유형은 칠레로부터 수입가능성이 없으면 관세를 철폐하고, 아니면 예외로 하지는 그런 의미가 아니라, 다자협상에서 만들어질 관세구조에 따라 철폐할 것은 철폐하고, 예외로 할 것은 예외로 하지는 그런 의미가 있었다.

한-칠레 FTA는 협상의 진행과정을 협상추진에 지장이 없는 범위 내에서 최대한 공개하면서 추진했다. 이를 위해 농림부 홈페이지에 한-칠레 FTA 사이트를 개설하고, 협상에 지장이 없는 범위 내에서 협상진행 내용을 공개하였다. 그럼에도 통상협상의 속성상 세세한 내용을 모두 공개하면서 진행하기에는 한계가 있었다. 세계일보가 기획기사로 보도한 '한국의 대외협상력 리포트'에서 한-칠레 FTA 협상은 그 때까지 있었던 우리나라 협상 중 최고의 협상으로 선정되면서도 이해관계자와 소통이 부족했다는 평가를 받았다.¹⁰

한-칠레 FTA를 시작으로 2016년 기준으로 우리나라는 52개국과 FTA를 맺고 있고 우리나라 전체 교역에서 차지하는 이들 국가의 비중이 절대적으로 크다. 이는 우리의 관세구조에서 한-칠레 FTA를 맺을 때와는 달리, WTO 다자관세구조보다 FTA관세구조가 더 중요해졌다고 볼 수 있다. 그리고 FTA 관세구조는 이미 만들어졌다고 할 수 있다. 이제 FTA 관세구조를 고려한 DDA이후 다자 관세구조를 검토하는 것이 오히려 더 필요하다. 이런 의미에서 한-칠레 FTA에 들어있는 관세양허 유형, 'DDA이후 논의'의 의미는 많이 달라졌다고 볼 수 있다.

10 세계일보, 탐사보도-한국의 대외협상력리포트, 2007

참 고 문 헌

- 세계일보. 2007.5.15. “탐사보도-한국의 대외협상력리포트.”
- 외교통상부. 대한무역투자진흥공사. 2000.12. 「한-칠레 자유무역협정 추진현황 및 수출 증대 전망」.
- 외교통상부. 2000.3.15. 「한-칠레 FTA 제2차 협상결과 및 향후 대책」.
- 유병린. 2013.12. 「농업과 통상」. (주)북랩.
- 한국농촌경제연구원-대외경제정책연구원 외. 2004.10. 「한-칠레 FTA 백서」.

제 15 장

소규모 경제권과의 FTA (2004~)

1. 한-칠레 FTA 이후의 FTA 추진 전략

UR 협상의 결과로 1995년 WTO 체제가 출범한 이후, 역설적으로 전 세계적으로는 지역내 혹은 양자간 FTA가 급속도로 확산되기 시작하였다. 이는 WTO 협상의 범위와 협상 참여국의 수가 증대됨에 따라 다양한 이해관계를 반영하기 위해 당초의 목표와는 다르게 자유무역의 수준이 별로 높지 못하였기 때문이다. 이에 따라 세계의 많은 국가들은 자국과 이해관계가 맞는 무역 파트너들과 WTO 체제보다 높은 수준의 자유무역을 체결하기 위하여 적극적으로 FTA를 활용해 왔다. 2016년 6월 기준으로 WTO에 통보된 지역무역협정 발효건수는 424건이며, WTO 출범 이후에는 이 중 88.3%인 374건이 발효되었다¹. 그러나 우리나라는 1990년대 말까지는 국내 산업 보호와 정치적인 이유 등으로 다른 국가들과는 달리 FTA를 적극적으로 활용하여 대외시장 개방을 하지는 않았다.

1997년 외환위기 이후 우리 정부는 이를 극복하는 과정에서 해외 시장 확보를 통한 수출 증대, 해외 투자 유치, 국내 제도의 선진화, 국내 산업의 구조 조정 등을 목표로 정책을 추진해왔다. 특히 이러한 정책을 뒷받침하기 위해 FTA를 활용하기로 결정을 하고 한-칠레 FTA를 시작으로 동시다발적인 FTA를 추진하였다.

한-칠레 FTA 이후 본격적으로 FTA를 추진하기 위하여 우리 정부는 2003년 8

1 산업통상자원부 FTA 홈페이지 참조.

월 'FTA 로드맵'을 설정하고, 2004년 5월에 이를 수정·보완하여 본격적인 FTA 확대를 추진하였다. 이 시기 정부가 발표한 FTA 로드맵은 대외시장에서 우리나라의 경제성장 동력을 확보하는 것을 목표로 하고 있다.

우리 정부의 FTA 체결전략은 1) 동시다발적으로 FTA를 체결하는 한편, 2) 중장기적으로는 선진·거대 경제권과의 FTA를 체결함으로써 FTA·HUB 국가로 거듭난다는 것이었다. 이를 위하여 우선 단기적으로는 농업 분야 등 민감분야의 협상이 상대적으로 수월할 것으로 예상되는 일본, 싱가포르, ASEAN, EFTA, 캐나다, 멕시코 등과 같은 소규모 경제권 혹은 개발도상국가 등과 FTA 체결을 목표로 하였다. 그리고 이들 국가와의 FTA 체결 경험을 바탕으로 중장기적으로는 중국, 인도, 미국, EU, MERCOSUR 등과 같은 거대 경제권과 FTA를 체결하는 것으로 FTA 추진 계획을 수립하였다. 이 전략은 당시 FTA 후발 주자인 우리나라가 단기간에 FTA 선발 주자들을 따라잡아 우리 기업의 해외시장 접근 기회를 확대하고, 궁극적으로는 우리 산업의 부가가치구조를 개선하고자 하는 목적을 반영하고 있다.

우리 정부는 이렇게 수립된 FTA 로드맵을 바탕으로 싱가포르, EFTA, 미국, ASEAN, 인도, EU, 페루, 터키 등과 같은 국가들과 FTA를 동시다발적으로 체결하였다. 일본, 멕시코, MERCOSUR 등과의 FTA는 우리나라와 상대국의 산업 여건과 정치적인 이유 등으로 협상이 중지되거나 본격화되지 못하였다.

국제 사회에서 FTA 추진 동향이 양자 중심에서 TPP, RCEP과 같은 다자 중심으로 변모되고, 국제 사회에서 자원을 바탕으로 하는 신흥국들이 부상됨에 따라 2013년 6월 '新통상 로드맵'이 발표가 된다. 새롭게 발표된 통상 로드맵에서는 향후 체결할 FTA에서 FTA·HUB 국가로서 동아시아 경제통합 논의의 중심 축으로서의 우리의 역할을 강조하고 있으며, 또한 신흥자원부국과 우리나라의 개발·협력 사업을 바탕으로 산업, 자원 협력 등을 연계하는 상생형(win-win) FTA 추진 전략을 담고 있다². 기존의 통상 로드맵은 단기간에 해외 시장 확보 및 국가 경쟁력 제고가 목표였다면, 新통상 로드맵에서는 이러한 과정을 통한 양적성장을 바탕으로 국제사회에서의 리더십 확보와 자원부국과의 협력과 교류를 통한 우리 경제의 지속가능한 성장을 도모하는 장기적인 질적 성장을 목표로 두고 있다.

2 명진호 외, 한국 FTA 추진 10년의 발자취(한국의 FTA 10년 성과 1), 한국무역협회

新통상 로드맵 하에서 우리 정부는 호주, 캐나다, 중국, 뉴질랜드 등 TPP와 RCEP 협상의 중심이 되는 국가들과 추가적인 FTA를 체결하였을 뿐만 아니라, ASEAN 회원국인 베트남과도 한-ASEAN FTA 보다 높은 수준의 양자협정을 체결하였다. 그리고 2016년 현재 우리나라는 RCEP, 한-중-일 FTA, 한-에콰도르 SECA, 한-이스라엘 FTA 등의 협상을 추진하고 있다.

2. 소규모 경제권과의 FTA 협상 경과³

한-칠레 FTA 이후 우리가 2016년까지 체결한 FTA는 싱가포르, EFTA, 미국, ASEAN, EU, 중국, 호주, 뉴질랜드 등 총 14건이나, 이 장에서는 EU, 미국, 중국 등 거대 경제권을 제외한 싱가포르, EFTA, ASEAN, 인도 등 상대적으로 소규모 경제권과의 FTA를 다루도록 한다. EU, 미국, 중국 등 우리나라에 미치는 영향이 큰 거대 경제권 국가들은 별도의 장에서 상세하게 기술하였다. 또한 소규모 경제권 국가들 중에서는 ASEAN, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등과 같이 우리나라에 상대적으로 영향이 큰 국가들을 중심으로 기술하였다.

<그림 15-1> 우리나라의 FTA 발효 현황 (2016년 현재)



자료: 산업통상자원부 FTA 홈페이지(www.fta.go.kr)

3 자세한 협상 일정과 관련 보도자료 등은 산업통상자원부 FTA 홈페이지(www.fta.go.kr)에서 FTA별로 찾아볼 수 있다. 본문에 기술된 내용은 각 FTA별 정부의 보도자료를 바탕으로 작성되었다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라는 한-칠레 FTA 타결 이후 수립된 FTA 로드맵을 기초로 다양한 국가들과 FTA를 체결해 왔다. 대체로 협상 시작이 빠른 순서대로 협상이 타결되고 협상이 발효가 되는 경향을 보이고 있다. 그러나 한-캐나다 FTA나 한-콜롬비아 FTA와 같은 경우는 협상 상대국의 정치 상황이나 광우병과 같은 특정 이슈로 인하여 협상 시작부터 협상 발표까지 상당 시간이 소요되었다. 또한 한-ASEAN FTA나 한-터키 FTA와 같이 상품, 서비스, 투자 협상을 분리하여 진행되는 경우에도 모든 협상 이슈들이 타결되기까지 상당시간이 필요하기도 하였다.

<표 15-1> 소규모 FTA 추진 경과

FTA	협상 시작	협상 서명	협상 발효
한-싱가포르 FTA	2004년 1월	2005년 8월	2006년 3월
한-EFTA FTA	2005년 1월	2005년 12월	2006년 9월
한-ASEAN FTA	2005년 2월	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상품: 2006년 8월 ○ 서비스: 2007년 11월 ○ 투자: 2009년 6월 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상품: 2007년 6월 ○ 서비스: 2009년 5월 ○ 투자: 2009년 9월
한-인도 FTA	2006년 3월	2009년 8월	2010년 1월
한-페루 FTA	2009년 3월	2011년 3월	2011년 8월
한-터키 FTA	2010년 4월	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상품: 2012년 8월 ○ 서비스, 투자: 2015년 2월 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상품: 2013년 5월 ○ 서비스, 투자: 미발효
한-호주 FTA	2009년 5월	2014년 4월	2014년 12월
한-캐나다 FTA	2005년 7월	2014년 9월	2015년 1월
한-뉴질랜드 FTA	2009년 6월	2015년 3월	2015년 12월
한-베트남 FTA	2012년 8월	2015년 5월	2015년 12월
한-콜롬비아 FTA	2009년 12월	2013년 2월	2016년 7월

자료: 산업통상자원부 FTA 홈페이지(www.fta.go.kr)

2.1. 한-싱가포르 FTA

2.1.1. 협상 경과

한-싱가포르 FTA는 우리나라가 한-칠레 FTA에 이어 두 번째로 체결한 FTA이

다. 싱가포르와의 FTA는 1999년 9월 APEC 정상 회담에서 싱가포르 고촉통 총리의 제안으로 처음으로 논의가 되었으며, 2002년 10월 우리나라의 제안으로 양국의 산관학 공동연구회가 발족이 된다. 공동연구회는 2003년 3월 제1차 회의를 시작으로 2003년 9월까지 총 3차례의 회의를 개최하였고, 10월에는 6개월간의 공동연구를 종료하고 보고서가 채택이 된다. 2003년 10월 23일 우리나라 정상의 싱가포르 국민 방문 시 양국간의 정상회담에서 한-싱가포르 FTA 협상 개시가 선언됨으로써 협상이 본격화되었다. 싱가포르는 대부분의 품목에서 관세가 이미 개방이 되어 양국간의 FTA가 실질적인 경제적 효과는 크지 않을 것으로 예상되었으나, 농산물 부분에 큰 쟁점이 없고 향후 ASEAN과의 FTA를 위한 포석으로서의 역할을 기대하고 추진하게 되었다.

한-싱가포르 FTA는 양국정상회담에서 2004년 초에 협상을 개시하여 1년 이내로 타결을 목표로 하였고, 실제로 2004년 1월 제1차 협상을 시작하여 2004년 10월 제5차 협상과 실무협의를 끝으로 2004년 11월에 실질적 타결 선언을 하였다. 2004년 1월 싱가포르에서 개최된 제1차 협상에서는 양측의 주요 관심사, 협정문안, 향후 계획 등을 논의하였고, 우리나라는 우리의 관심이 반영된 상품무역, 서비스, 투자, 정부조달, 지적재산권 등 대부분의 분야의 협정문 초안을 싱가포르에 제시하였다. 2004년 3월 서울에서 개최된 제2차 협상에서는 투자, 지적재산권, 분쟁해결 등의 분야에서 상당한 합의에 도달하였다. 이후 5월, 7월에 개최된 제3차, 제4차 협상에서는 원산지분야와 금융서비스, 협력, 분쟁해결 등의 분야에서 합의를 이루었다. 그러나 상품무역, SPS/TBT, 기술표준 적합성 상호인정(MRA: Mutual Recognition Arrangement) 분야는 여전히 쟁점으로 남아 향후 비공식협상 등을 통하여 이견을 좁혀 나가기로 하였다.

9월에 개최된 양측의 실무회의에서는 상품양허 분야는 대부분 합의가 되었고, 전기안전용품, 통신기기 등에 대한 상호인정, 우리 건설업체의 등급 상향 조정, 우리나라 기술자의 자격인정 범위 확대 등의 쟁점에서도 타결을 이루었다. 2004년 10월에 개최된 제5차 협상에서는 대부분의 쟁점들이 다 정리가 되었으나, 정부조달, 서비스 투자 등의 분야에서는 이견이 남아 있는 것으로 확인되었다. 이후 11월 실무협상을 통하여 남은 쟁점들이 모두 합의에 도달하였고, 11월 29일 라오스에서 개최된 ASEAN+3 정상회의에서 양국 정상은 한-싱가포르 협상이 실질적으로 타결되었음을 선언하였다. 2005년 4월 양측은 협정에 가서명을 하였고, 8월에 정식서명을 하였다. 이후 2005년 12월 우리나라 국회에서 한-

싱가포르 FTA 비준동의안이 통과가 되었고, 2006년 3월 2일 한-싱가포르 FTA가 공식적으로 발효되었다.

2.1.2. 농업부문 협상 결과⁴

한-싱가포르 FTA에서 싱가포르는 협정 발효 시 소주, 맥주 등 주류 6개 품목을 제외하고는 모든 품목에 대하여 관세를 즉시 철폐하기로 하였다. 우리나라는 HSK 2015 기준으로 전체 농산물의 64.1%의 관세를 10년 이내에 철폐하기로 하였으나, 우리나라 농업생산과 관련이 있는 주요품목 35.9%에 대해서는 모두 양허제외하기로 하였다. 그러나 냉동 고추, 마늘, 양파는 10년 철폐하기로 하였다.

2.2. 한-EFTA FTA

2.2.1. 협상 경과

유럽자유무역연합(EFTA: European Free Trade Association)은 EU에 가입되지 않은 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인 등 서유럽 4개 국가의 경제연합체로, EFTA는 우리나라의 세 번째 FTA 대상이었다. 한-EFTA FTA는 2004년 5월 OECD 각료회의를 계기로 개최된 한-EFTA 통상장관회담에서 한-EFTA FTA 공동연구 개시를 합의하면서 논의되기 시작하였다.

양측의 공동연구 관련 회의는 2004년 8월과 10월 두 차례 개최되었다. 공동연구 결과 우리나라와 EFTA의 산업구조가 상호보완적인 면이 있기 때문에 FTA에 따른 구조조정비용을 최소화할 수 있으며, 무역 및 투자확대에 따른 경제적 이익증대뿐만 아니라 첨단 산업분야에서의 산업내 교역 및 기술협력 증대를 기대할 수 있다고 분석하였다.

국내에서는 2004년 11월 12일 한-EFTA FTA 공청회가 개최되었으며, 공청회에서는 EFTA 회원국인 노르웨이, 아이슬란드 등이 수산업 강국이기 때문에 우리나라 수산업에 미칠 부정적인 영향에 대한 우려의 목소리가 있었다.⁵

4 ASEAN, 호주 등과 같은 비교적 우리나라에 미치는 영향이 큰 FTA를 제외한 국가들과의 농업부문 협상 결과표는 부록을 참조 바란다.

5 한편, 우리나라와 노르웨이, 아이슬란드 간의 수산물 교역이 우리나라 전체 수산물 교역의 1% 내외이기 때문에 영향은 미미할 것으로 예상된다는 의견도 있었다.

2004년 12월 16일 스위스 제네바에서 한-EFTA 통상장관회담을 통해 한-EFTA FTA 협상 개시를 공식선언하였다. 제1차 협상은 2005년 1월 스위스 제네바에서 개최되었다. 보통 제1차 협상에서는 협상 범위와 내용, 그리고 향후 일정 등의 논의를 하는 수준에서 협상이 마무리 되는 것이 일반적이는데, 이번 협상에서는 상품무역, 수산물 등 일부 분야에서 통합 협정문 초안이 작성되고 대부분의 분야에서 입장차이가 정리가 되는 등 큰 성과가 있었다. 상품무역 분야에서는 공산물 및 수산물에 대해 협상 발효 즉시 관세를 즉시 철폐하기로 기본적으로 합의를 하였고, 우리나라는 일부 민감품목에 대해서는 관세철폐 기간의 조정이 필요함을 주장하였다.

제2차 협상은 2005년 4월 서울에서 개최되었으며, 2차 협상에서는 상품협정에서 쟁점이 되었던 대부분의 분야에서 합의를 도출하는 진전이 있었다. 제3차 협상은 2005년 5월 노르웨이 오슬로에서 개최되었으며, 특히 방송 서비스와 관련하여 양측이 공동으로 TV 프로그램을 제작할 수 있는 근거규정 도입의 발판을 마련하였다. 개성공단과 관련된 문제는 WTO 협정에 부합하는 범위 내에서 수용하기로 하였다. 양측 간의 제4차 협상은 2005년 7월에 서울에서 개최되었으며, 이 협상을 끝으로 2005년 7월 12일 중국 대련에서 개최된 WTO 소규모 각료회의에서 한-EFTA FTA 타결 선언을 하였다. 2005년 9월 13일에는 협상 가서명을 하고, 2005년 12월 15일 WTO 홍콩 각료회의에서 공식 서명을 하였다. 이후 국내 절차를 마무리하고 한-EFTA FTA에는 2006년 9월 1일에 발효되었다.

우리나라와 EFTA 모두 농산물 수입국이자 공산품, 서비스, 투자 부분은 개방 지향적인 면이 있으며, 양측 간에 큰 쟁점이 될 사안이 없었기 때문에 한-EFTA FTA는 다른 FTA에 비하여 큰 어려움이 없이 타결되었다.

2.2.2. 농업부문 협상 결과

한-EFTA FTA에서 농업 분야는 매우 낮은 수준으로 협상이 타결되었으며, 대부분의 우리나라 농산물은 양허제외하였다. HSK 2015년 기준으로 한-EFTA FTA의 농산물 개방도는 국가별로 15~20% 수준에 불과하다. 그러나 아이슬란드에게는 주요 품목들 중에서는 냉동 고추, 냉동 마늘, 냉동 양파의 관세를 부

분감축하기로 하였고, 배추, 무, 콩, 가지, 호박 등 일부 채소의 관세를 부분 감축하기로 하였다. 한편 기타 치즈는 노르웨이에게는 현 36%의 관세를 21.6%로 인하하기로 하였고, 스위스에게는 관세를 10년 안에 철폐하고 TRQ도 제공하기로 한 점이 특징이다.

2.3. 한-ASEAN FTA

2.3.1. 협상 경과

ASEAN의 정식명칭은 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations)으로 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남 등 10개국을 회원국으로 한다. 10개의 회원국으로 구성된 ASEAN과의 FTA는 개별 국가와의 FTA와는 달리 추진 과정이 다소 복잡하였다. ASEAN 10개국의 경제사정과 자국 내 정치 상황이 상이하여 ASEAN의 통일된 의견 도출에 어려움이 있었기 때문이다.

한-ASEAN FTA는 내부적으로는 2003년 8월 대외경제장관회의에서 공동연구 제안을 결정하면서 추진하기 시작하였다. 2003년 10월 우리나라와 ASEAN 국가들 정상회의에서 FTA를 포함한 포괄적인 경제협력방안에 관한 전문가그룹을 구성하여 공동연구를 실시하는데 합의를 하면서 본격적으로 한-ASEAN FTA가 논의되기 시작하였다. 2004년 2월 양측의 전문가그룹 상호 통보를 시작으로 2004년 3월에서 8월까지 5차례의 전문가회의를 개최하였다. 공동연구에서 우리나라는 농업 및 수산 분야의 민감성이 확보되어야 한다는 점을 ASEAN 측에 강조하였고, ASEAN은 방송 등과 같은 일부 서비스 분야 개방의 어려움과 정부조달, 경쟁정책, 환경 등의 분야는 협상에서 제외되어야 한다는 점을 우리 측에 설명하였다.

한편 내부적으로는 2004년 8월 4일 한-ASEAN FTA 추진 공청회를 개최하여 대국민 의견 수렴을 하였다. 한-칠레 FTA 비준 과정에서의 논란을 교훈삼아 2004년 6월 FTA 체결과정의 투명성과 신뢰성을 제고하기 위한 목적으로 'FTA 체결절차규정'이 제정되었으며, 이 규정에 따라 공청회가 개최되었다. 공청회에서 발표된 연구결과에 따르면 한-ASEAN FTA가 체결이 되면 우리나라의 GDP는 0.05% 증가하나, 교역과 투자 그리고 성장 등이 상호 순기능을 발휘해 나타나는 자본축적 효과까지 고려하면 GDP는 0.6%까지 증가할 것으로 나타났다⁶.

반면, 쌀을 제외한 농림업 부문에서는 생산 감소액이 연간 1,170~1,295억 원에 이를 것으로 나타나, 한-ASEAN FTA 체결에 따른 농업계의 우려의 목소리도 있었다.

한-ASEAN FTA 제1차 협상은 인도네시아 자카르타에서 개최되었다. 우리나라는 홍종기 외교통상부 통상교섭조정관을 수석대표로 외교통상부, 재정부, 산자부, 농림부 등 관계부처 뿐만 아니라 KIEP, KIET, 무역협회 등 민간전문가도 함께 협상에 참여하였다. ASEAN은 싱가포르의 데이비드 친(David Chin) 통상부 국장을 수석대표로 하여 ASEAN 회원국 대표 및 ASEAN 사무국 관계자가 협상에 참여하였다. 제1차 협상에서는 협상 방식 및 일정, 상품 관세감축 방식과 자유화 범위, 경제협력 방안 등을 논의하였다.

한편, ASEAN은 일본, 인도 등 우리나라의 주요 경쟁국들과 FTA를 적극 추진하고 있는 상황이었으며, 특히 중국은 2004년에 ASEAN과 FTA가 타결된 상황이었다. 따라서 우리 정부는 한-ASEAN FTA를 조기에 타결하여 ASEAN 시장을 선점하려는 노력을 하였고 이에 따라 ASEAN측과 FTA 협상이 완전 타결되지 않더라도 상품분야 자유화 협상이 먼저 타결될 수 있게 협상을 추진하였다.

제2차 협상은 2005년 4월 서울에서 개최되었다. 이 협상에서 양측은 전체 상품의 80%의 관세를 2009년까지 완전 자유화하기 위하여 2005년 10월까지 최소 3차례의 추가 협상을 개최하기로 합의하였다. 제5차 협상에서는 상품협정문, 통관절차, 분쟁해결절차 등 협정문의 대부분이 합의에 도달하는 성과를 이루어 당초 목표대로 상품자유화 협상을 조기에 타결될 수 있는 토대를 마련하였다. 그러나 일부 민감품목과 개성공단과 관련된 원산지규정에 대해서는 이견이 남아 있어 이에 대한 보다 집중적인 논의가 필요하였다. 우리나라는 전반적인 자유화 수준은 높게 하고, 농림수산분야의 초민감품목에 대해서 자유화 대상에서 제외하는 높은 수준의 보호를 주장한 반면, ASEAN은 전반적인 자유화 수준은 높지 않게 하고, 초민감품목의 보호수준도 낮게 할 것을 주장하였다. 즉, 우리나라는 공산품의 개방수준을 높이고 농림수산분야의 개방도를 낮추는 것을 목표로 협상에 임하였고, 반면 ASEAN은 공산품의 개방 수준은 낮추고 농림수산분야의 개방을 높이는 것을 목표로 협상에 임하였다.

2005년 10월 베트남 하노이에서 열린 제7차 협상에서는 방송, 영화, 저작권 등

6 한-ASEAN FTA 공청회에서 발표된 인하대학교 정인교 교수의 연구결과이다.

을 추가 협력사업으로 규정하기를 합의함으로써, '한류' 열풍을 우리나라 관련 사업에 연계할 수 있는 가능성을 확보하였다. 그러나 개성공단 제품의 한국산 원산지 인정문제는 일부 ASEAN 회원국들이 반대를 하여 합의에 도달하지 못하였다.

2005년 12월 9일 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 개최된 한-ASEAN 통상장관회의에서 한-ASEAN FTA 상품자유화방식에 대한 합의에 도달하여 한-ASEAN FTA 상품분야 타결의 토대를 마련하였다. 그러나 태국은 우리나라가 쌀을 양허제외한 것에 대해 강한 불만을 표시하고 2006년 초로 예정된 상품협상 완료 시기까지 최종결정을 연기하겠다는 입장을 표명하였다. 개성공단 원산지 문제도 통상장관회의에서 합의가 되었다. 2005년 12월 13일 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 우리나라와 ASEAN 양측은 정상회의를 통하여 한-ASEAN FTA 기본협정에 정식서명을 하였다. 이 기본협정은 향후 체결될 상품무역협정과 서비스무역협정 그리고 투자협정을 포괄하는 모체가 되는 조약이다. 이 서명에는 상품무역협정 타결선언을 유보한 태국도 참석하였다.

제11차 협상은 2006년 4월 캄보디아 프놈펜에서 개최되었다. 이 협상에서 상품양허안과 원산지 규정이 최종 합의 도달하였고 상품무역협정이 타결되었다. 그러나 태국은 내부 정국 사정 상 해당 상품협상 타결에 참여하지 않았고, 상품협정 정식서명에도 참여하지 않았기 때문에 태국을 제외한 ASEAN 9개국과 상품무역협정이 타결되었다.

상품무역협정이 타결이 됨에 따라 제12차 협상부터는 서비스, 투자 부분에 대한 본격적인 협상이 진행되었다. 2006년 7월 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 열린 제13차 협상에서 개성공단 제품의 한국산 인정에 대한 교환각서를 최종적으로 확정하였으나, 서비스 외 투자 분야에서 ASEAN은 경제발전 단계에 따라 각국의 민감성을 고려할 필요가 있음을 지적하는 등 협상의 진전에는 어려움이 있었다. 우리나라는 금융, 통신, 시청각 공동제작, 금융서비스 분야에서 관심을 ASEAN 측에 전달하였다.

상품무역협정과 개성공단 제품 특혜관세 부여 관련 교환 각서는 2006년 8월 24일 쿠알라룸푸르에서 열린 한-ASEAN 경제장관회의에서 정식 서명되었다. 한편, 태국은 정식서명에도 참여를 하지 않았으나, 향후 태국이 협정에 서명할 수 있는 길을 열어두었다. 2007년 4월 2일 상품협정이 우리나라 국회 본회의를 통

과됨에 따라 2007년 6월 1일 한-ASEAN FTA 상품협정이 발효가 되었다. 그러나 브루나이, 캄보디아, 라오스, 필리핀의 경우에는 협정 발효를 위한 국내절차가 진행 중이었기 때문에 이들 국가는 국내절차가 완료되는 대로 협정을 발효하기로 하였다. 태국과는 2007년 4월 13일 제17차 협상에서 상품무역협정 참여를 위하여 지속적으로 양자협의를 진행하였다.

2007년 12월 19일에는 태국과의 상품협정 가입을 위한 상품 양허 협상을 실무 타결하였다. 한편 상품협정 발효가 지연되고 있던 국가들 중 필리핀은 2008년 1월 1일 상품협정이 발효가 되었으며, 2008년 1월 제21차 협상에서 아직 상품협정을 발효되고 있지 않는 브루나이, 라오스, 캄보디아 등의 국가들에게 조속한 발효를 강하게 촉구함으로써 브루나이는 2008년 7월 1일, 라오스는 2008년 10월 1일, 캄보디아 2008년 11월 1일에 상품협정이 발효가 되었다. 태국과의 상품협정은 서비스 협정을 포함하여 2009년 2월 27일 정식서명을 하였고 2009년 11월 태국과의 협정의 비준동의안이 우리나라 국회 본회의를 통과한 후 2010년 1월 1일부로 발효가 되었다. 이로서 ASEAN 10개국과의 상품협정이 모두 발효가 되게 되었다.

서비스 협정은 2007년 10월 제20차 협상에서 우리나라와 ASEAN 양측은 서비스 협정문과 부속문서에 대한 협상을 마무리하고 개별국가들과의 양허안 협상을 완료함에 따라 서비스 협상 전체를 사실상 타결하였다. 서비스협정은 이후 11월 21일 우리나라와 ASEAN 정상회의 직후에 공식적으로 서명되었고, 2009년 5월 1일 미얀마, 싱가포르, 베트남, 말레이시아, 필리핀, 브루나이 등 일부 국가들을 중심으로 발효되었다. 인도네시아, 캄보디아, 라오스는 국내절차를 완료하고 발효하기로 하였다. 투자협정은 2008년 1월 제21차 협상에서부터 본격적으로 논의가 되기 시작해 제25차 협상 이후 2009년 6월 2일 투자협정에 공식 서명하였고, 2009년 9월 1일 발효가 되었다.

2.3.2. 농업부문 협상 결과

우리나라는 ASEAN과의 FTA에서 농산물 양허는 비교적 낮은 수준으로 타결하였다. ASEAN의 경우 농산물 강국이긴 하지만, ASEAN 입장에서는 우리나라 공산품이 민감했기 때문에 상대적으로 우리나라는 농산물 분야의 민감성을 확보하기가 용이하였다.

ASEAN 국가들의 경제 발전 정도와 이해관계가 다르기 때문에 한-ASEAN FTA의 협상과정과 같이 관세감축 분야에서도 다른 FTA와 달리 다소 복잡한 구조로 이루어져 있다. 우선 한-ASEAN FTA에서 관세감축은 참여국의 경제 발전 정도에 따라 구분하였다. 경제 발전 정도가 상대적으로 높은 우리나라와 ASEAN 6(브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국)은 일반품목군에 대해서 2010년까지 관세를 철폐하도록 하였다.

ASEAN 4개국 중 비교적 발전 정도가 높은 베트남은 2016년까지 일반품목의 관세 철폐를 하기로 하였고, 그 외 캄보디아, 라오스, 미얀마는 2018년까지 일반품목의 관세를 철폐하기로 하였다. 일반품목군은 실행관세율 구간에 따라 연도별 관세철폐 스케줄을 협정문에 설정해 놓았다. 또한 조기에 상품시장을 개방하기 위하여 우리나라는 관세 철폐와 관련하여 협정 발효와 동시에 일반품목군에 속한 상품의 최소 70%를 즉시철폐하기로 하였고, 2008년까지는 95%를 관세철폐하기로 하였다. ASEAN 6는 2007년 1월 1일까지 최소 50%의 일반품목의 관세율을 0~5%로 인하하기로 하였으며, 2009년 1월 1일까지는 일반품목의 90%를 관세철폐하기로 하였다. 베트남은 2015년까지 일반품목의 90%를 관세철폐하기로 하였고, 그 외 캄보디아, 라오스, 미얀마는 2017년 1월 1일까지 일반품목의 90%를 관세철폐하기로 하였다.

민감품목의 경우 한국과 ASEAN 6는 모든 관세품목의 10%의 상한선이 있으며 그리고 이들 품목은 2004년 수입액 기준으로 상대국으로부터의 총수입액의 10% 초과할 수 없다. 초민감품목군은 HS 6단위 기준 200개 혹은 당사국이 선택한 HS 단위의 모든 관세품목 수의 3%를 초과할 수 없으며, 그리고 이들 품목은 상대국으로부터의 총수입액의 3%를 초과할 수 없다.

우리나라의 농산물 분야는 HS 6단위 기준으로 총 679개의 품목이 있으며, 전체의 63.2%에 해당하는 429개 품목은 일반품목으로 분류하였다. 그리고 11.6%에 해당하는 79개 품목은 일반민감품목으로 분류하였으며, 나머지 171개 품목(25.2%)은 초민감품목으로 분류하였다. 일반 규정에 비하여 우리나라 농산물 분야의 민감품목 비중이 높은 이유는 공산물 분야에서는 민감품목이 적고, 대외 개방에 민감한 농산물 보호에 노력하였기 때문이다.

일반민감품목군에는 1) 2016년까지 5%p까지 감축, 2) 2015년까지 관세를 50%p 이하로 유지, 3) 2016년까지 관세의 50% 감축, 4) 2016년까지 관세의 20% 감축

등이 있으며, 초민감품목은 1) 현행관세유지 및 TRQ 제공, 2) 양허제외로 구분 이 된다. 초민감품목 중 양허제외 품목은 쌀, 마늘, 양파, 고추, 쇠고기(냉동), 돼지고기(냉장), 닭고기, 낙농품, 녹차, 감귤 등 우리나라 농업생산에 중요한 품 목뿐만 아니라 ASEAN으로부터 주로 수입하는 파인애플, 바나나 등의 열대과 일이 포함된다. TRQ를 제공하고 현행관세를 유지하는 품목은 강낭콩, 카사바 와 같은 품목이다. 일반민감품목군에 속하는 품목은 보리, 옥수수, 귀리, 울무, 들깨, 쇠고기(신선), 돼지고기(냉장/도체/넓적다리), 분유, 버터, 천연꿀, 감자, 고구마, 포도, 사과, 배, 복숭아, 단감 등 대부분의 주요 농산물들이 이에 해당 한다.

<표 15-2> 한-ASEAN FTA에서의 우리나라 주요농산물 양허내역 비교

품목		한·ASEAN FTA	한·베트남 FTA
쌀	o 쌀 및 쌀 관련 16개 세번	양허제외	양허제외
보리	o 겉보리(324%), 쌀보리(299.7%)	2016년까지 50%감축	한-ASEAN의 50%인하
	o 맥아(269%), 맥주맥(513%)	2016년까지 50%감축	한-ASEAN의 50%인하
콩	o 식용 콩(487%)	2016년까지 20%감축	한-ASEAN의 20%인하
	o 기타(487%)	2016년까지 20%감축	한-ASEAN의 20%인하
감자	o 식용 감자(304%), 냉동·건조(27%)	2016년까지 20%감축	한-ASEAN의 20%인하 냉동, 건조: 즉시철폐
	o 칩용 감자(304%)	2016년까지 20%감축	한-ASEAN의 20%인하
	o 감자분(304%)	2016년까지 20%감축	한-ASEAN의 20%인하 냉동: 양허제외
쇠고기	o 신선-냉장-냉동(40%)	2016년까지 20%감축 (냉동: 양허제외)	신선, 냉장, 혀, 간: 3년 철폐 한-ASEAN의 20%인하
	o 식용설육(18%)	2016년까지 20%감축 (신선/냉장, 혀, 간장/냉동: 2016년까지 5%이하)	10년 철폐
돼지고기	o 냉동 삼겹살(25%)	양허제외	양허제외
	o 냉장 삼겹살, 냉장 기타(22.5%)	양허제외	한-ASEAN의 20%인하
	o 돼지 족(18%), 밀폐 가공품(30%)	2016년까지 20%감축	양허제외
닭고기	o 냉동 가슴, 냉동날개(20%)	양허제외	한-ASEAN의 20%인하

품목		한·ASEAN FTA	한·베트남 FTA
	○ 절단하지 않은 닭(18, 20%)	2016년까지 20%감축	양허제외
	○ 냉장육(18%), 닭고기 가공품(30%)	양허제외	한-ASEAN의 20%인하
분유	○ 탈진지분유·연유(176, 89%)	2016년까지 20%감축	즉시철폐
	○ 조제분유(36, 40%)	2016년까지 20%감축	한-ASEAN의 20%인하
	○ 혼합분유(36%)	2016년까지 20%감축	양허제외
치즈	○ 신선, 가공, 기타 치즈(36%)	2016년까지 50%p이하	양허제외
	○ 체다치즈(36%)	2016년까지 50%p이하	한-ASEAN의 20%인하
버터	○ 버터(89%)	2016년까지 20%감축	15년 철폐
꿀	○ 천연꿀(243%)	2016년까지 20%감축	한-ASEAN의 20%인하
	○ 인조꿀(243%)	2016년까지 20%감축	양허제외
감귤류·오렌지	○ 온주감귤(144%)	양허제외	양허제외
	○ 맨더린, 탠저린(144%)	양허제외	양허제외
	○ 오렌지(50%)	2016년까지 50%p이하	양허제외
사과·배·포도	○ 사과(45%)	2016년까지 50%p이하	양허제외
	○ 배(45%)	2016년까지 50%p이하	한-ASEAN의 20%인하
	○ 포도(45%)	2016년까지 20%감축	양허제외
고추	○ 신선, 냉장, 건조 고추(270%)	양허제외	양허제외
	○ 냉동고추(27%)	양허제외	양허제외
마늘	○ 신선, 냉장, 일시저장, 건조 마늘(360%)	양허제외	10년철폐
	○ 냉동마늘(27%)	양허제외	양허제외
양파	○ 신선, 냉장, 건조 양파(135%)	양허제외	0~5%로 인하
	○ 냉동 양파(27%)	2016년까지 5%p이하	한-ASEAN의 20%인하
인삼류	○ 뿌리삼류(222.8, 754.3%)	2016년까지 20%감축	한-ASEAN의 20%인하
	○ 기타 인삼 가공품(754.3%)	2016년까지 20%감축	

자료: 각 FTA별 양허안

2.4. 한-인도 FTA

2.4.1. 협상 경과

한-인도 포괄적 경제동반자협정(CEPA: Comprehensive Economic partnership

Agreement)⁷는 2003년 12월 한-인도 공동위 외무장관 회담에서 양국간의 무역, 투자 그리고 서비스분야에서의 포괄적 협력 관계 구축을 위한 공동연구그룹을 설치하는 것을 검토하기로 하면서 논의가 시작되었다. 이듬해인 2004년 4월 한-인도 국장급 회의에서 인도측은 산관학 공동연구그룹의 출범을 우리 측에 제의하였다. 5월 우리나라 대외경제장관회의에서는 이 제안을 수용하여 FTA 추진 로드맵을 보완하고 인도를 단기 FTA 추진 대상국으로 확정하였다. 2014년 10월 우리나라 정상외 인도 국민 방문을 계기로 하여 양국 정상 간에 한-인도 산관학 공동연구그룹 출범을 합의하면서 본격적으로 한-인도 CEPA가 논의되기 시작하였다.

양국간의 산관학 공동연구는 2005년 1월에서 2005년 10월까지 총 4차례에 걸쳐 회의가 진행되었으며 2006년 1월 6일 5차 회의에서 최종적으로 공동연구 보고서가 채택이 되었고, 공동연구그룹은 양국 정부에 한-인도 CEPA를 공식으로 건의하였다. 이후 2006년 2월 7일 국민 방문한 인도 정상과의 회담 자리에서 양국간의 CEPA를 추진하기로 합의하고 협상 개시를 공식 선언하였다. 보고서에 따르면 한-인도 CEPA가 체결될 경우 양국간 교역규모는 33억 달러(60%)가 증가하고 대인도 무역수지가 개선이 되며, 우리나라의 GDP는 1조 3천억 원이 증가하는 효과가 있을 것으로 예상되었다.

제1차 협상은 2006년 3월에 인도 뉴델리에서 개최가 되었다. 제1차 협상에서는 협상추진 목표와 범위, 전반적인 협상일정 등을 내용으로 하는 협상 운영규칙과 협정문과 양허안의 교환 시기 및 방법 등 세부협상추진방향을 확정지었다. 제2차 협상부터 본격적으로 양국의 CEPA가 논의되기 시작하였다. 특히 우리나라는 상품협정에서 포괄적이고 높은 수준의 자유화를 추구할 의사를 전달하였다. 제3차 협상에서는 상품교역, 서비스교역, 투자 등 각 분과에서 양측 모두 적극적이고 유연한 입장을 취함에 따라 협상 전 부문에 걸쳐 상당한 진전을 이루었다.

2007년 1월에 개최된 제5차 협상에서는 상품분야의 양허세부원칙에 대해 양측이 실무선에서는 사실상 합의에 도달하는 성과를 이루었다. 인도는 쌀, 축산물, 사과, 배, 감귤 등을 포함하는 우리나라 주요 민감품목의 시장개방을 요구하였

7 CEPA는 상품 및 서비스의 교역, 투자, 경제협력 등 경제관계 전반을 포괄하는 내용을 강조하기 위해 사용하는 용어로서 실질적으로는 FTA와 동일하다. (www.fta.go.kr)

으나, 우리나라의 강력한 반발로 요구사항을 상당부분 축소하였다. 그러나 원산지 및 서비스 분야에서는 입장차를 좁히기에는 한계가 있었다. 이후 11차 협상까지는 상품분야와 전문직인력의 국경간 이동 등과 같은 양측의 주요 관심사를 조율하였다. 2008년 9월 22일 서울에서 개최된 제12차 협상에서 양측의 수석대표를 차관급으로 격상하여 협상에 참석하였고 최종적으로 핵심쟁점에 대해 합의를 도출함으로써 협상을 실질적으로 타결하였다. 이후 법률적 검토를 거쳐서 2009년 2월 가서명을 하였고 2009년 8월 공식 서명을 하였다. 2009년 11월 6일 한-인도 CEPA 비준동의안이 우리나라 국회 본회의에서 통과가 되었고, 2010년 1월 1일부터 한-인도 CEPA는 공식 발효되었다.

2.4.2. 농업부문 협상 결과

인도와의 FTA에서 농업분야는 개방도가 매우 낮은 수준으로 협상이 타결되었다. HSK 2015년 기준으로 한-인도 FTA에서 우리나라의 농업분야 개방 수준은 30.5% 수준에 불과하다. 한-인도 FTA에서는 대부분의 우리나라 주요 농산품은 양허제외하였다. 다만 우리나라 농업생산과 관련이 있는 일부 화훼류와 배추, 무 등에 대해서는 7년간 50% 감축하기로 합의하였다. 그러나 해당품목들의 교역이 미미한 상태로 한-인도 FTA가 국내 농업에 미치는 영향의 매우 미미할 것으로 예상된다.

2.5. 한-페루 FTA

2.5.1. 협상 경과

한-페루 FTA는 2005년 11월 APEC 정상회담에서 페루 토레도(Toledo) 대통령이 처음으로 제의를 하였고, 이후 2006년 11월 APEC 각료 회의에서 FTA 민간공동연구를 양측이 합의를 하면서 본격적으로 논의가 시작되었다. 2007년 10월 페루 리마와 2008년 4월 서울에서 각각 제1차, 제2차 한-페루 공동연구 회의가 개최되었고, 2008년 5월 민간공동연구가 채택되면서 협상을 위한 기본적인 준비를 완료하였다.

민간공동연구에 따르면, 한-페루 FTA 체결 시 우리나라의 실질 GDP는 0.01% 상승하고 수입과 수출은 0.03% 증가하는 것으로 분석되었다. 양국의 교역 비중

이 미미하고 페루에 비하여 우리나라의 경제규모가 10배 이상 크기 때문에 상대적으로 경제적 효과는 크지 않은 것으로 분석되었다. 그러나 페루와 인접한 남미 국가로의 우리나라 상품의 진출과 대페루 직접투자가 더욱 활발해 질 것으로 전망하였다.

2009년 1월 페루 리마에서 한-페루 FTA 사전준비회의가 열렸고 양국은 협상의 범위와 구조, 방식, 일정 등에 대해 논의를 하는 한편, 상품, 서비스, 투자, 지적재산권, 정부조달 등을 모두 포함하는 포괄적이고 높은 수준의 FTA를 체결하기로 합의하였다. 제1차 협상은 2009년 3월 서울에서 개최되었다. 1차 협상에서는 상품, 서비스, 투자, 전자상거래, 지적재산권, 정부조달, 경제협력 등 포괄적 문안에 대한 협의를 하였고, 서비스, 투자, 전자상거래, 정부조달 등의 분야에서 상당한 의견 접근을 이루는 성과를 올렸다. 제2차 협상은 2009년 5월 페루 리마에서 개최가 되었으며, 1차 협상에서 상당부분 의견 접근을 이룬 서비스, 투자, 전자상거래, 정부조달 등의 분야에서는 실질적으로 문안에 합의를 이루는 성과를 거두었다. 상품분야는 교환한 상품 양허안과 요청안에 대해 본격적으로 논의하기 시작하였다.

2009년 6월과 10월에 개최된 제3차, 제4차 협상에서는 무역원활화, 통신, 경쟁 정책, 정부조달, 전자상거래, 노동, 지적재산권, 금융, 통관, 환경, TBT, 분쟁해결, 총칙 등 21개 챕터 중에서 13개 챕터를 타결하는 성과를 이루었으나, 상품 영허분야와 수산협력 분야 등에서는 양측의 이견을 좁히지 못하였다. 이후 소규모회의(2010년 1월, 7월)과 통상장관회담(2010년 6월) 등을 통하여 양측 간의 이견을 좁히는 실무적이고 정치적인 노력을 하였다. 그 결과 2010년 8월 페루 리마에서 열린 제5차 한-페루 FTA 협상에서 잔여쟁점들을 모두 합의를 하고, 양측의 통상장관회의에서 타결 선언을 하였다. 2010년 11월 15일 한-페루 FTA 가서명을 하고 2011년 3월 21일 정식서명을 한 이후 국회에서 비준안을 통과 받고 2011년 8월 1일 정식으로 협상이 발효되었다. 한-페루 FTA는 첫 논의가 시작되고 협상을 개시하기까지는 비교적 많은 시간이 소요되었지만, 협상이 본격적으로 진행된 이후로는 타결까지 순조롭게 협상이 진행되었다.

2.5.2. 농업부문 협상 결과

한-페루 FTA에서 페루는 쌀을 제외하고는 모든 농산물의 관세를 철폐하기로

하였으며, 대부분의 농산물을 10년 내에 관세철폐하기로 하였다. 우리나라는 우리 농업의 민감성을 고려하여 양허제외, 현행관세 유지, 계절관세, 농산물 세이프가드 등을 도입하였고, 특히 농산물 세이프가드는 우리나라만 도입하기로 하였다.

우리나라는 쌀과 쌀 관련 16개 세번에 대해서는 양허대상에 완전 제외를 하였고, 쇠고기, 고추, 마늘, 양파, 감귤, 사과, 배, 인삼류, 치즈 등 우리나라 농업 생산에서 주요한 품목들은 현행관세를 유지하기로 하였다. 쟁점이 되었던 포도는 우리나라의 수확, 유통기간인 5월~10월 기간에 집중적으로 보호하기 위하여 계절관세를 도입하여 해당 기간에는 현행관세가 유지되도록 하였고, 우리나라 감귤과 대체될 수 있는 오렌지도 11월~4월에는 현행관세를 유지하기로 하였다. 닭고기, 오리고기, 무당연유, 체더치즈, 천연꿀, 맨더린 등의 품목에는 세이프가드를 도입하여 수입급증에 대비하였다.

페루의 주요 관심 품목이나 우리나라 농업생산에는 큰 영향이 없을 것으로 예상되는 커피, 아스파라거스, 바나나 등은 5년 이내에 철폐하기로 하여 협상의 균형을 맞추었다. HSK 2015년 기준 한-페루 FTA에서 양허제외, 현행관세, 계절관세 등을 제외한 우리나라 농산물 개방 수준은 92.9%이다.

2.6. 한-터키 FTA

2.6.1. 협상 경과

한-터키 FTA는 2008년 6월 양국 간의 공동연구를 시작으로 본격적으로 논의되기 시작한다. 양국 간의 공동연구는 2008년 9월, 2009년 3월 두 차례의 회의를 거쳐 2009년 5월 종료하였다. 공동연구에 따르면, 한-터키 FTA가 체결이 되면 우리나라는 2억 8천만 달러의 후생증가 효과가 발생하며 GDP의 0.03%의 실질증가효과가 있을 것으로 분석되었다. 이후 2010년 3월 19일 터키 앙카라에서 개최된 양국간의 통상장관회담에서 FTA 협상을 출범하기로 선언을 하면서 공식 출범하게 되었다.

한-터키 FTA는 한-ASEAN FTA와 같이 기본협정 및 상품무역협정과 서비스-투자 협정을 분리하여 진행하였다. 기본협정과 상품무역협정은 총 4차례의 협상을 통하여 타결되었다. 제1차 협상은 2010년 4월 터키 앙카라에서 개최되었다.

제1차 협상에서는 상품, 서비스·투자, 규범, 법률·총칙 등 4개 분과로 협상을 진행하기로 하고 전반적인 협상의 틀에 대하여 논의하였다. 제2차 협상부터는 본격적으로 상품분야를 논의하기 시작하였고 분쟁해결, 경쟁, 투명성, 전자상거래, 지속가능발전, 지불 및 자본 이동 등의 분야는 합의를 도출하는 성과를 이루었다. 2011년 3월 제3차 협상에서 터키는 자국의 공산품 개방에 대응하여 우리나라의 농수산 분야에 과도한 개방을 요구함에 따라 협상이 교착 상태에 빠지기도 하였다.

제4차 협상에서는 상품양허, 상품규정, 규범, 분쟁해결 분야 등에서 잠정적인 합의를 도출함에 따라 서비스, 투자, 정부조달 등의 분야를 제외하면 협정의 모든 분야에서 합의를 도출하게 되었다. 특히 터키는 농수산 분야의 관심품목을 기존 945개에서 137개로 축소하는 진전을 보였다. 이에 따라 양측은 한-ASEAN FTA와 같이 협정을 분리하여, 기본협정과 상품무역협정을 우선 타결을 선언하고 서비스·투자협정을 포함한 여타 협정에 관해서는 협상을 지속하기로 하였다. 특히 농업분야의 상품분야에서는 양국간의 교역 실적이 거의 없어 큰 쟁점이 없었으며, 이에 따라 상대적으로 수월하게 상품양허 협상을 마무리 지을 수 있었다. 기본협정과 상품무역협정은 2012년 3월 26일 가서명되었으며, 필요한 절차를 마무리 후 2012년 8월 1일 정식 서명되었다. 국내 국회 비준동의안은 2012년 11월 22일 통과가 되어 2013년 5월 1일 본격적으로 한-터키 FTA가 발효되었다.

한편, 상품분야협정의 조기발효를 위해 제3차 협상 이후 잠시 중단되었던 서비스·투자 협정은 2013년 8월 터키 앙카라에서 4차 협상이 개최가 되었다. 서비스·투자 협정은 이후 2014년 6월 서울에서 제7차 협상에서 실질적으로 타결이 되었고, 2014년 9월 가서명을 하였다. 한-터키 FTA 서비스·투자 협정은 2015년 2월 26일 정식 서명한 상태이다.

2.6.2. 농업부문 협상 결과

한-터키 FTA에서 양국은 10년 이내 조기 관세철폐는 동일한 수준으로 양허를 하였다. 그러나 우리나라는 농산물의 민감성을 추가적으로 반영하여 쇠고기, 닭고기, 사과, 배, 포도, 고추, 마늘, 양파 등 대부분의 주요 농산물들을 양허제외하였다. 그 결과 HSK 2015 기준으로 한-터키 FTA에서 우리나라의 농산물 개

방 수준은 47.7% 수준이다. 우리나라는 양허제외 이외에도 관세의 부분감축이나 관세의 장기철폐 등으로 양허함에 따라 우리나라 농산물의 민감성을 확보하였다. 한편, 터키는 우리나라의 주요 수출 품목인 인스턴트커피와 향후 수출 유망 품목인 김치, 라면, 당면, 국수, 소주 등을 즉시철폐하기로 하였다.

2.7. 한-호주 FTA

2.7.1. 협상 경과

한-호주 FTA는 2006년 12월 우리나라 노무현 대통령의 호주 국빈 방문 시 양측의 회담을 통해 양국간 FTA 타당성 조사를 위한 공동연구 개시를 합의하면서부터 논의가 시작되었다. 2007년 기준으로 우리나라는 호주의 제4위의 교역국의 위치를 차지하고 호주는 우리나라의 제8위의 교역국의 위치를 차지하고 있을 뿐만 아니라 양국의 경제가 상호보완적인 측면⁸이 있었기 때문에 빠르게 FTA를 추진할 수 있는 배경이 되었다. 양국의 정상회담 이후 2007년 초 우리나라와 호주는 공동연구를 개시를 시작하였고 2008년 3월 공동연구를 완료하였다.

2008년 4월에는 공동연구 검토를 위한 양측의 라운드테이블 회의가 개최되었다. 공동연구에 따르면 한-호주 FTA 발효 시 2020년 기준으로 우리나라는 GDP가 0.05% 증대되는 효과가 있을 것으로 분석되었고, 호주는 0.04~0.18% 증대되는 효과가 있을 것으로 분석되었다. 품목별로 살펴보면, 우리나라는 섬유, 합금제품, 기계 장비, 자동차/부품 등의 분야에서 수출 증대가 기대되는 반면, 유제품, 육류, 설탕 등 농식품 분야의 수입 증대가 우려되는 것으로 분석되었다. 실제 양국이 FTA 체결할 경우 공동연구에 비하여 더 큰 효과가 있을 것으로 평가되었다.

라운드테이블 이후 양측은 1,2차 예비협약(2008년 10월, 12월)를 통하여 상품양허, 무역구제, 원산지/통관, SPS/TBT, 서비스, 투자, 지적권, 전자상거래 등 FTA 협상 분야별 양측 기본 입장과 주요 관심사항에 대해 의견을 교환하였으며, 이를 바탕으로 협상의 토대를 마련하였다.

한편, 국내에서는 2009년 1월에 한-호주 FTA 공청회를 개최하여 각 분야의 의견을 청취하였다. 이 공청회에서 한-호주 FTA의 조속한 체결의 필요성에 대한

8 우리나라는 호주에 주로 공산품을 수출을 하고, 호주는 우리나라에 자원과 농산물을 수출하는 교역구조이다.

공감대가 형성되었으나, 농업강국인 호주와의 FTA에서 농업분야의 피해가 우려되는 만큼 농업분야의 민감성을 협정문에 반영할 필요성이 강조되었다. 그리고 2009년 2월 대외경제장관회의에서는 한-호주 FTA 출범을 의결하였다.

2009년 3월 우리나라 이명박 대통령과 호주 케빈 러드 총리의 정상회담에서 한-호주 FTA 협상의 공식개시를 합의하였다. 2009년 4월 양측의 한-호주 FTA 사전준비회의에서 협상의 범위와 구조, 시장개방 협상 방식, 일정 등 기본적인 사항에 대한 합의를 하였다. 한-호주 FTA는 상품, 서비스, 투자, 정부조달, 경쟁, 지적재산권 등 다양한 관심분야를 포함하는 포괄적 FTA로 추진을 하기로 하였으며, 상품분야 협상은 리퀘스트/오퍼(R/O) 방식으로 진행하되, 제2차 협상 이전에 자국의 양허안을 교환하기로 합의하였다.

한-호주 FTA 제1차 협상은 2009년 5월 호주 캔버라에서 개최되었다. 제1차 협상에서는 협상 이전에 교환한 분야별 협정문 초안을 중심으로 상호간의 기본 입장을 파악하는데 주력하였다. 상품분야에서는 특히 우리나라 농업분야의 민감성을 감안한 적절한 보호방안이 강구되어야 한다는 점을 호주 측에 강조하였다. 2009년 8월 서울에서 개최된 제2차 협상에서는 상호 관심사항에 대해 논의하였으며, 우리나라의 주요 관심분야인 농업 및 자원 협력분야를 협정문에 정식 챕터로 도입하기로 합의하였다. 제3차 협상은 2009년 11월 호주 캔버라에서 개최되었으며, 상품, 서비스·투자, 무역규범, 분쟁해결 등의 분야를 논의를 하였다. 제3차 협상에서는 상품분야와 서비스 등의 핵심쟁점을 제외하고는 상당한 진전을 이룬 것으로 평가된다.

제4차 협상은 2010년 3월 서울에서 개최되었다. 제4차 협상에서는 노동, 환경, 경쟁, 전자상거래 등을 포함한 상당수의 분야에서 실질적인 합의를 도출하는데 성공하였다. 제4차 협상에서는 상품양허안에 대한 양측의 관심품목과 자국의 민감품목에 대한 본격적인 논의가 진행되었고 이후 협상에서는 상품양허분야의 논의를 더욱 집중하기로 하였다. 2010년 5월 호주 캔버라에서 개최된 제5차 협상에서는 서비스, 통신, 무역기술장벽규정, 분쟁해결 등 대부분의 안에 합의를 도출하는 성과를 이루었다. 상품양허분야에서는 비핵심품목들의 양허 개선에 대해서는 상당수 진전을 보였으며, 양측의 핵심분야인 자동차, 쇠고기, 낙농

9 R/O(Request and Offer) 방식이란, 자국의 양허초안을 상호 교환 한 이후 상대측에 양허요구안(request)을 제시해 나가면서 협상하는 방식을 의미한다.

품에 대한 논의의 발판을 마련하기도 하였다. 그러나 이들 민감품목들의 합의 도출에는 어려움이 있었다.

한-호주 FTA 협상은 2009년 5월에서 2010년 5월까지 총 5차례의 공식 협상을 개최하는 등 초기에는 상당히 빠른 속도로 진행되어 한-호주 수교 50주년이 되는 2011년 즈음에는 한-호주 FTA가 타결될 것으로 기대되었었다. 그러나 투자자 국가 분쟁 해결(ISD: Investor State Dispute Settlement)조항 포함여부와 자동차, 쇠고기, 낙농품 등 상품양허 분야의 핵심품목 등에서 입장차이로 인하여 2010년 5월 제5차 공식협상 이후 협상이 잠정적으로 중단되었다. 협상이 잠정적으로 중단되어 있던 시점에도 특히 쇠고기와 관련하여 호주 축산업계 관계자들은 우리나라에 방문하여 협상관계자들과의 면담을 통해 한-미 FTA 양허수준인 15년 철폐를 요구하는 비정부차원의 적극성을 보이기도 하였다.

한-호주 FTA는 2013년 11월 15일 우리나라 산업통상자원부장관과 호주의 앤드류 롭(Andrew Robb) 통상투자 장관의 양국 통상장관 회담 개최를 계기로 재개되었다. 제6차 한-호주 FTA 협상에서 양측은 협상중단의 원인이 되었던 ISD 문제와 상품양허 협상에서 많은 진전을 이루었다. 특히 호주는 우리나라의 한-미 FTA 비준으로 인해 호주산 축산물이 우리나라 시장에서 경쟁력이 약화될 것을 우려하여 조속히 협상이 타결되길 희망하였다. 쇠고기와 관련해서는 최소한 한-미 FTA 수준으로 시장개방을 강하게 요구하였다. 낙농품과 관련해서는 호주는 현재의 수입시장 점유율에 준하는 TRQ를 요구하였으나, 우리나라는 우리 낙농업의 어려움과 기체결 FTA에서의 TRQ 물량들을 감안하면, 호주 측의 요구를 수용하기 어렵다는 입장으로 대응하였다.

제7차 협상은 2013년 12월 3일 인도네시아 발리에서 개최되었다. 제7차 협상에서는 잔여쟁점에 대한 절충안과 협상타결 방안을 모색할 계획이었고, 쟁점이 되었던 ISD와 핵심상품에 대한 합의가 이루어져 실질적인 타결 선언을 하였다. ISD에 대해서는 한-미 FTA 수준으로 받아들이기로 합의를 하였고, 우리나라의 핵심품목 중 하나인 쇠고기는 15년 관세철폐와 농산물 셰이프가드(ASG)를 도입하기로 하였다. 또한 낙농품 중에서는 치즈, 버터, 조제분유 등에 대해서는 저율할당관세(TRQ)를 부여하기로 합의 하였다. 이후 기술적 사안에 대한 협의와 협정문 전반에 대한 법률검토 작업을 진행한 후 2014년 2월 10일 호주 캔버라에서 한-호주 FTA 가서명을 하였고, 2014년 4월 8일에는 우리나라 서울에서 공식서명을 하였다. 2014년 12월 2일에는 우리나라 국회에서 한-호주 FTA 비준

안이 본회의를 통과하여 2014년 12월 12일에 공식적으로 한-호주 FTA가 발효가 되었다.

2.7.2. 농업부문 협상 결과

한-호주 FTA에서 호주는 모든 농산물 품목에 대하여 발효 즉시 관세철폐를 하기로 하였다. 반면 우리나라는 호주와의 FTA에서 농업부문의 민감성을 반영하여 주요 품목들에 대하여 양허제외, 저율할당관세, 농산물 세이프가드, 계절관세, 장기관세철폐 등 다양한 예외적인 수단을 확보하였다. 특히 쌀은 모든 FTA에서 양허 제외하여 관세와 관련된 모든 협정상의 의무를 면제 받았다.

우리나라는 한-호주 FTA에서 쌀을 포함하여, 탈·전지분유, 연유, 돼지고기(냉동), 천연꿀, 녹용, 고추, 마늘, 파, 사과, 감귤, 인삼 등 전체의 10.5% 세번에 대해 양허제외하여 현행관세를 유지하기로 하였다. 대두(콩나물콩, 기타)와 같은 품목은 현행관세를 유지하는 대신 TRQ를 제공하기로 하였다.

쇠고기, 맥아/맥주맥, 옥수수(기타), 정제설탕 등의 품목은 농산물세이프가드를 도입하여 수입이 급증할 경우 추가 관세를 부과하여 국내시장을 보호할 수 있는 장치를 마련하였다. 특히 오렌지, 포도, 키위, 맨더린, 칩용 감자 등은 계절관세를 도입하여 우리나라의 수확, 유통기간에는 보호를 할 수 있게 하였다.

<표 15-3> 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국 FTA에서의 우리나라 주요농산물 양허내역

품목		한-호 FTA	한-뉴 FTA	한-캐 FTA	한-미 FTA
쌀	○ 쌀 및 쌀 관련 16개 세번	양허제외	양허제외	양허제외	양허제외
보리	○ 겉보리(324%), 쌀보리(299.7%)	양허제외	양허제외	15년+ASG +TRQ	15년+ASG +TRQ
	○ 맥아(269%), 맥주맥(513%)	15년+ASG +TRQ	10년간50% 감축(맥아) /양허제외	12년+TRQ (맥아)	15년+ASG +TRQ

품목		한-호 FTA	한-뉴 FTA	한-개 FTA	한-미 FTA
콩	○ 식용 콩(487%)	현행관세유지+TRQ	양허제외	현행관세 유지+TRQ (간장·대두박용은 즉시)	현행관세 유지+TRQ
	○ 기타(487%)	10년간 50% 감축 (탈지 대두박용, 사료용)	양허제외 (채유 및 탈지대두박용은 10년간 50% 감축)	10년(채유, 탈지대두박용), 양허제외 (사료용)	즉시철폐 (채유, 탈지대두박용, 사료용)
감자	○ 식용 감자(304%), 냉동·건조(27%)	양허제외 (냉동·건조 15년/7년, 종자용 10년)	양허제외 (냉동·건조 15년/7년, 종자용 10년)	양허제외 (냉동·건조·종자용 10년)	현행관세 유지+TRQ (냉동·건조 5년, 종자용 10년)
	○ 칩용 감자(304%)	계절관세 (즉시/15년)	계절관세 (즉시/15년)	계절관세 (즉시/15년)	계절관세 (즉시/8년)
	○ 감자분(304%)	양허제외	양허제외	10년+ASG+TRQ	10년+ASG
쇠고기	○ 신선·냉장·냉동(40%)	15년+ASG	15년+ASG	15년+ASG/양허제외	15년+ASG
	○ 식용설육(18%)	15년	15년	11년	15년
돼지고기	○ 냉동 삼겹살(25%)	양허제외	양허제외	13년+ASG	2014.1.1. (냉동 목살은 2016.1.1)
	○ 냉장 삼겹살, 냉장 기타(22.5%)	10년/15년	양허제외	13년+ASG	10년+ASG
	○ 돼지 족(18%), 밀폐 가공품(30%)	7년/양허제외	18년/양허제외	5년/6년	2014.1.1
닭고기	○ 냉동 가슴, 냉동 날개(20%)	18년	양허제외	양허제외	12년
	○ 절단하지 않은 닭 (18, 20%)	18년	18년/양허제외	10년/11년	12년
	○ 냉장육(18%), 닭고기 가공품(30%)	18년/10년	양허제외	10년/양허제외	10년
분유	○ 탈지분유·연유 (176, 89%)	양허제외	현행관세유지+TRQ	양허제외	현행관세 유지 + TRQ
	○ 조제분유(36, 40%)	13/15년+TRQ	13/15년+TRQ	양허제외	현행관세 유지 + TRQ
	○ 혼합분유(36%)	13년/15년	10년/15년	양허제외	10년 + TRQ
치즈	○ 신선, 가공, 기타 치즈(36%)	20년/18년+TRQ	12/15년+TRQ	양허제외	10년
	○ 체다치즈(36%)	13년+TRQ	7년+TRQ	양허제외	15년 + TRQ

품목		한-호 FTA	한-뉴 FTA	한-캐 FTA	한-미 FTA
버터	o 버터(89%)	15년+TRQ	10년+TRQ	양허제외	10년 + TRQ
꿀	o 천연꿀(243%)	양허제외	양허제외	현행관세유 지+TRQ	현행관세유 지+TRQ
	o 인조꿀(243%)	양허제외	양허제외	10년	10년
감귤류· 오렌지	o 온주감귤(144%)	양허제외	양허제외	양허제외	15년
	o 맨더린, 텐저린 (144%)	계절관세	양허제외	11년	15년
	o 오렌지(50%)	계절관세 +TRQ	양허제외	양허제외	계절관세 +TRQ
사과·배 · 포도	o 사과(45%)	양허제외	양허제외	후지산 양허제외 (기타 10년) +ASG	후지산 20년 (기타품종 10년)+ASG
	o 배(45%)	양허제외	양허제외	동양배 양허제외 (기타 10년)+ASG	동양배 20년 (기타품종 10년)
	o 포도(45%)	계절관세	양허제외	양허제외	계절관세
키위	o 키위(45%)	계절관세 (현행/15년)	6년	10년	15년+ASG
호박	o 호박(27%)	15년	계절관세 (5년/현행)	10년	15년
고추	o 신선, 냉장, 건조 고추(270%)	양허제외	양허제외	양허제외	15년+ASG
	o 냉동고추(27%)	양허제외	양허제외	11년	15년
	o 신선, 냉장, 일시저장, 건조 마늘(360%)	양허제외	양허제외	양허제외	15년+ASG
	o 냉동마늘(27%)	18년	18년	11년	12년
양파	o 신선, 냉장, 건조 양파(135%)	양허제외	양허제외	양허제외	현행관세 유지
	o 냉동 양파(27%)	15년	15년	11년	12년
인삼류	o 뿌리삼류(222.8, 754.3%)	양허제외	양허제외	양허제외	18년+ASG
	o 기타 인삼 가공품(754.3%)	양허제외	양허제외	양허제외	10년-15년 +ASG

자료: 각 FTA별 협정문

2.8. 한-캐나다 FTA

2.8.1. 협상 경과

한-캐나다 FTA는 2004년 5월 대외경제장관회의에서 우리나라의 FTA 추진 로드맵 상에 캐나다를 단기 추진 FTA 대상국에 포함시킴에 따라 논의가 되기 시작하였다. 2004년 11월 APEC 정상회담에서 FTA 예비협의 개최를 합의하고 2005년 1월과 3월에 각각 제1차, 제2차 예비협의를 통하여 협정 범위 및 기본 방향 등에 대하여 합의를 하였다. 이후 2005년 5월 국내 공청회와 민간자문회의 등을 거쳐 2005년 5월 23일 대외경제장관회의에서 한-캐나다 FTA 협상 공식 출범을 승인하였다. 당시 우리나라는 칠레, 싱가포르, EFTA 등과 협상이 타결되었으며, ASEAN 및 일본과 협상을 진행하고 있는 상태였다. 캐나다는 우리나라의 6번째 FTA 협상 대상국이었으며, 당시 우리나라가 최초로 북미와 하는 FTA이었다. 대외경제정책연구원(KIEP)의 연구결과에 의하면 한-캐나다 FTA가 체결될 경우 양국간의 교역이 1.8배 정도 증가할 것으로 분석되었다¹⁰.

한-캐나다 FTA 제1차 협상은 2005년 7월 서울에서 개최되었으며, 협상분과 구성방안, 협상 일정, 협정문 및 양허안/유보안 교환시기 및 방식 등 향후 FTA 협상 추진을 위한 기본 틀에 대한 논의가 진행되었다. 제1차 협상 이후에는 협상이 2개월을 주기로 빠르게 협상이 진행되었다. 제4차 협상부터는 상품분야 양허협상과 서비스 투자 유보안 등의 협상이 진행되기 시작하였다. 상품분야에서는 양허제외 및 장기철폐 품목 등과 같은 민감품목 목록을 교환하고 서로의 관심품목을 확인하였다. 캐나다는 우리나라의 농산물과 수산물 그리고 임산물 등에 관심을 표명한 반면, 우리나라는 자동차, 섬유, 신발 등과 같은 공산품의 시장개방에 관심을 표명하였다. 양측은 상품분야에서 이견을 좁히지 못하자 2006년 11월 제8차 협상부터는 공산품, 농산물, 수산물, 임산물을 각 분과로 나누어 상품양허 협상을 진행하였다.

캐나다는 2007년 4월 제10차 협상에서의 결과를 바탕으로 수정 양허안을 작성하여 제11차 협상 이전에 우리나라에 제시할 것을 밝혔다. 이에 따라 제11차 협상 이전에 2차례의 상품분야 실무협상을 통하여 일부 핵심쟁점을 제외한 품목의 진전을 이루었다. 2007년 10월 제11차 협상이 캐나다 오타와에서 진행되

10 한-캐나다 FTA 제1차 협상 개최 보도자료(외교통상부 자유무역협정 지역교섭과), 2100-8122, 2005. 7. 27

었고 상품, 원산지, 서비스(통신, 인력이동 포함), 투자, 위생 및 검역조치(SPS), 기술장벽(TBT) 등 분과별로 협의를 진행하였다. 쌀, 가금육, 고추, 마늘, 양파, 인삼 등의 분야에서는 우리나라의 민감성이 반영되어 양허제외하기로 합의가 되었으나, 쇠고기, 돼지고기의 양허기간과 대두, 천연꿀, 맥주맥 등은 TRQ 물량이 합의가 되지 않았다. 특히 쇠고기, 돼지고기와 관련하여 캐나다는 우리나라에게 한-미 FTA 수준의 대우를 요구하였다. 이후 제12차, 제13차 협상을 통하여 상품, 자동차 NTB, 개성공단 등과 같은 잔여 쟁점들도 상당부분 진전을 이룬 것으로 평가되나, 2009년 4월 캐나다와 쇠고기 관련 WTO 분쟁으로 협상이 잠정적으로 중단되었다.

그러나 2012년 이후 7차례에 걸친 비공식회담을 통하여 협상 재개 방안을 마련하였고, 2013년 11월 서울에서 열린 제14차 협상에서 시장접근분야에서 실질적인 진전을 이루었다. 2013년 12월 4일 인도네시아 발리에서 개최된 양국 통상장관회의에서 우리나라의 산업통상부장관과 애드 패스트(Ed Fast) 캐나다 통상장관은 한-캐나다 FTA 협상에 실질적인 진전이 있는 것으로 확인하였고, 2014년 3월 11일 양국 통상장관회담에서 협상타결을 선언하였다. 이후 2014년 6월 12일 한-캐나다 FTA가 가서명되었고 2014년 9월 23일에는 정식서명이 되었다. 2014년 12월 2일 한-캐나다 FTA 비준동의안이 우리나라 국회 본회의에 통과됨에 따라 2015년 1월 1일부로 한-캐나다 FTA가 공식 발효하게 되었다.

2.8.2. 농업부문 협상 결과

한-캐나다 FTA에서 우리나라는 쌀을 포함하여 치즈, 분유, 감귤, 고추, 마늘, 양파, 인삼, 고추장, 오리고기(냉동), 밤, 표고버섯 등 211개 세번(14.1%)에 대하여 현행관세를 유지하기로 하였다. 대두(콩나물콩, 기타), 천연꿀은 현행관세를 유지하고 TRQ를 제공하기로 하였다. 쇠고기, 돼지고기, 사과, 배, 보리, 감자분, 팥 등에 대해서는 농산물세이프가드를 도입하기로 하였고, 칩용감자에 대해서는 계절관세를 도입하였다. 감자, 사과, 배, 대두, 기타견과류, 과실주스, 혼합조미료, 흰포도주 등은 세번을 분리하여 상품 특징을 반영하여 민감성을 확보하였다.

특히 식용콩은 TRQ를 제공하기로 하였고 가장 쟁점이 되었던 쇠고기는 한-미 FTA 수준으로 15년 철폐를 하기로 하였다. 그러나 냉동 이분도체는 양허제외

하였다. 돼지고기 중 냉동 삼겹살은 13년 철폐하기로 하였으며, 냉장 삼겹살과, 냉장 기타는 10~15년 관세철폐를하기로 하였다. 또 주요 쟁점이 되었던 품목 중 하나인 분유 중 탈·전지분유는 양허제외 하였다<표 15-3>.

2.9. 한-뉴질랜드 FTA

2.9.1. 협상 경과

한-뉴질랜드 FTA의 시작은 한-호주 FTA와 유사하며 두 개의 FTA가 동시에 진행이 되었다. 2006년 12월 우리나라 노무현 대통령의 호주 국민방문에 이어 뉴질랜드 국민방문을 계기로 한-뉴질랜드 FTA 민간공동연구 및 라운드테이블회의 개최에 합의하였다. 양측은 2008년 4월 서울에서 공동연구결과를 논의하기 위한 라운드테이블 회의를 개최하였다. 우리나라에서는 외교통상부 자유무역협정정책국장이 수석대표로 참석하였고, 뉴질랜드는 데이비드 테일러(David Taylor) 외교부 아시아국장이 수석대표로 참석하였다. 양측의 공동연구 결과 한-뉴질랜드 FTA가 체결될 경우 우리나라는 GDP가 최대 59억불 증가하고 뉴질랜드는 45억불 증가하는 것으로 분석되었다. 이후 양측은 제1차, 제2차 예비협약(2008년 10월, 11월)를 통하여 FTA 추진 가능성과 협상의 대상 범위, 자유화 수준 등 각국의 기본 입장에 대해 의견을 교환하며, 협상 개시의 발판을 마련하였다.

국내에서는 2009년 1월 각계 전문가, 정부 및 관련 업계 인사를 중심으로 한-호주 FTA와 한-뉴질랜드 FTA 공청회가 동시에 개최되었으며, FTA를 통하여 우리나라 수출확대와 자원, 투자, 서비스 등 다양한 분야의 협력 확대가 필요하다는 공감대가 형성되었다. 그러나 뉴질랜드 역시 농업강국이기 때문에 우리나라 농업분야의 민감성을 협정문에 반영할 필요가 있음도 확인하였다.

한-뉴질랜드 FTA 제1차 협상은 2009년 6월에 서울에서 개최되었다. 제1차 협상에서는 1차 협상 이전에 교환한 협정문 초안을 중심으로 서로간의 기본 입장을 파악하는데 주력하였다. 특히 상품분야에서는 우리나라의 농산물의 민감성을 반영할 수 있는 방안이 강구되어야 한다는 점이 강조되었다. 제2차 협상은 2009년 9월에 뉴질랜드 외교통상부에서 개최되었다. 쟁점이 상대적으로 적은 경쟁, 노동, 환경 등 일부 분야에서는 사실상 합의를 이루는 진전이 있었다. 그

러나 상품분야에서는 양측의 관심분야에 대한 이견이 있어 입장차를 확인하는 수준이 그쳤다.

제3차 협상은 2009년 12월 서울에서 개최되었다. 뉴질랜드는 육류, 낙농품, 과일, 목재류 등 자국의 주요 관심품목을 중심으로 시장개방 확대와 교육협력 강화를 요구하였고 우리나라는 주요 수출 공산품에 대한 시장개방 확대와 서비스, 인력이동, 농림수산협력 분야 강화 등을 요구하였다. 특히 농산품의 경우 우리나라 농업의 민감성을 감안하여 보호 장치가 필요함을 재차 강조하였다. 제4차 협상은 2010년 5월 뉴질랜드 웰링턴에서 개최되었다. 4차 협상에서는 원산지, 서비스, 투자, 지적재산권, 정부조달, 무역구제 등의 분야에서 진전을 이루었으나, 상품양허분야에서는 큰 진척이 없었던 것으로 평가된다. 특히 4차 협상에서 뉴질랜드는 높은 수준의 양허요구안으로 우리나라를 압박하였고, 우리나라는 뉴질랜드 측의 요구에 강한 불만을 표시하였다. 우리나라는 뉴질랜드 측의 요구안을 기초로 상품양허 논의나 수정은 불가능하다고 강하게 대응하였다.

제4차 협상 이후 한-뉴질랜드 FTA는 잠정적으로 협상이 중단되었다가 2013년 12월 3일 발리에서 개최된 한-뉴질랜드 통상장관회의에서 한-뉴질랜드 FTA 재개를 합의하였다. 제5차 협상은 2014년 2월에 뉴질랜드 웰링턴에서 개최되었으나 특히 우리나라 농산물 분야의 민감성에 대해 양측이 입장 차이를 좁히는 것에는 어려움이 있었다. 이후 제6차, 제7차, 제8차 회의에서도 양국은 우리나라 농산물 분야에서 합의점을 찾지를 못하였다.

제9차 회의는 2014년 10월 서울에서 개최되었다. 이 회의에서는 상품, 원산지, 협력 등 남은 쟁점에 대해 상당부분 의견접근을 이루었고 2014년 11월 15일 G20 정상회담을 계기로 양국 정상 간의 한-뉴질랜드 FTA 협상 타결을 선언하였다. 이후 2014년 12월 22일 가서명을 하였고 2015년 3월 23일에서는 서울에서 한-뉴질랜드 FTA 정식서명을 하였다. 2015년 11월 30일 한-뉴질랜드 FTA 비준동의안이 국회 본회의를 통과하면서 2015년 12월 20일에 공식적으로 한-뉴질랜드 FTA가 발효되었다.

2.9.2. 농업부문 협상 결과

한-뉴질랜드 FTA에서 뉴질랜드는 모든 농산물 품목에 대하여 7년 내 관세철폐

하기로 한 반면, 우리나라는 FTA에서 농업부분의 민감성을 반영하였다. 우리나라는 돼지고기(삼겹살), 천연꿀, 사과, 배, 고추, 마늘, 양파(냉동 제외), 인삼 등 12.9%의 세번을 양허 제외하였다. 또한 탈·전지분유, 연유 등은 현행 관세를 유지하고 TRQ를 제공함으로써 우리나라의 민감성을 확보하였다. 쇠고기는 15년 장기 철폐로 개방하기로 하였고 또한 수입급증에 대비하여 농산물세이프가드를 도입하였다. 감자, 호박, 녹용 등은 계절관세와 세번 분리를 통하여 민감성을 확보하였다<표 15-3>.

2.10. 한-베트남 FTA

2.10.1. 협상 경과

한-베트남 FTA는 양국간의 한-ASEAN FTA의 양허수준을 개선하는 협상으로 2009년 10월 한-베트남 정상회담에서 FTA 공동작업반 설치를 합의하면서 논의되기 시작하였다. 이후 2010년 3월 우리나라 통상교섭본부장의 베트남 방문 시 양국 간의 통상장관회담에서 한-베트남 FTA 문제를 논의하였고, 2010년 3월 23일 한-베트남 공동작업반이 공식 출범하게 되었다. 양측의 공동작업반은 2010년 6월부터 2011년 10월까지 총 6차례의 회의를 개최하였고 2011년 11월 8일 한-베트남 정상회담을 계기로 공동연구보고서가 채택되면서 한-베트남 FTA 협상 시작의 기틀을 마련하였다.

국내에서는 2012년 4월 20일 한-베트남 FTA 공청회가 열렸다. 공청회에서는 농업분야와 수산업분야의 우려가 있었으며, 특히 농업 분야는 쌀, 열대과일 등에 대한 베트남 측의 양허개선 요구에 대한 우려가 있었다.

한-베트남 FTA는 2012년 8월 5일 양국의 통상장관회담 이후 협상 공식 개시가 선언되었다. 제1차 협상은 2012년 9월 3일 서울에서 개최가 되었으며, 이 협상에서는 협상의 범위, 구조, 일정 등을 논의하고 협상운영세칙을 채택하였다. 양측은 한-ASEAN FTA 보다 포괄적이고 높은 수준의 FTA를 추진하기로 합의하였다. 제2차 협상은 2013년 5월 베트남 하노이에서 개최가 되었으며, 우리나라가 준비한 문안을 중심으로 본격적인 협상에 돌입하였다. 제3~7차 협상은 2013년 10월에서 2014년 10월 사이에 양국을 번갈아서 오고가며 개최가 되었으며, 특히 상품양허 분야에서 이견을 쉽게 좁히지 못하여 3차 양허안을 교환하며 협상의 진전을 마련하려고 노력하였다. 특히 농업 분야에서는 천연꿀이 쟁점으로

부각되었다. 천연꿀은 기체결 FTA에서 개방 수준이 매우 낮은 품목이고 국내에 개방 반대 목소리가 높아 협상에 어려움이 있었다.

2014년 10월 베트남 당서기장의 한국 방문으로 양국 정상회담이 개최되었고, 이 정상회담에서 양국간의 FTA는 높은 수준의 포괄적인 FTA를 지향하며 연내 타결을 목표로 한다는 것을 재확인하였다. 정상회담 이후 2014년 11월 베트남 다낭에서 개최된 제8차 협상에서는 상품 양허의 주요 쟁점을 해결하기 위하여 양측의 수석대표 협의를 동시에 진행하는 등 협상 타결을 위한 노력을 하였다.

2014년 12월 서울에서 제9차 협상이 개최되었으며, 이 협상에서 상품 양허, 서비스·투자 등의 쟁점을 해소하고 2014년 12월 한-ASEAN 특별정상회의에서 양국 정상은 한-베트남 FTA의 실질적 타결을 선언하였다. 이후 2015년 3월 28일 협상 가서명을 하였고, 2015년 5월 5일에는 정식서명을 하였다. 국내에서는 2015년 11월 30일 한-베트남 FTA 비준동의안이 국회를 통과함에 따라 2015년 12월 20일 한-베트남 FTA가 정식으로 발효되게 되었다.

2.10.2 농업부문 협상 결과

앞에서 살펴본 바와 같이 한-베트남 FTA는 한-ASEAN FTA에서 추가적인 양허를 하는 방향으로 협상을 하였다. 우리나라는 베트남에 대해 우리나라의 민감도가 상대적으로 낮거나 한-ASEAN FTA에서 민감품목으로 보호되고 있던 품목들을 위주로 추가 개방하여 우리나라 농산물에 추가적인 부담이 최소화되도록 노력하였다. 쌀과 쌀 관련 품목들은 한-ASEAN FTA에서는 양허제외였으나, 한-베트남 FTA에서는 협정대상에서 완전히 제외하여 관세철폐나 관세와 관련된 어떤 의무도 적용되지 않게 하였다. 고구마와 대두 등, 대부분의 축산물, 국내에서 생산되는 과일, 그리고 고추, 마늘, 양파, 인삼 등 품목은 모두 양허 제외하였다.

그러나 돼지고기(냉동 삼겹살, 기타)는 10년 철폐하기로 하였으며, 쇠고기 식용설육(신선/냉장, 혀/냉동)과 닭고기(간/냉동, 기타설육/냉동)은 3년 철폐하기로 하는 등 자유화 수준을 한-ASEAN FTA에 비하여 높게 하였다. 특히 천연꿀은 한-ASEAN FTA에서 양허제외였으나, 한-베트남 FTA에서는 15년 철폐하기로 하였다. 망고, 파인애플, 두리안 등도 10년 철폐하기로 하였다.

한편, 한-베트남 FTA에서는 한-ASEAN FTA에서 적용되던 상호주의 제도를 도

입하지 않기로 함에 따라 베트남의 342개 품목에 대해서 협상 발효 시 한-ASEAN FTA 협정세율인 0~10%의 관세가 적용되고 2018년에는 관세가 철폐된다. 또한 우리나라의 수출 유망품목인 유아용 조제식료품은 5년 철폐로 양허가 개선이 되어 베트남 시장에서의 경쟁력 제고에 따라 수출 증대가 기대된다 <표 15-2>.

2.11. 한-콜롬비아 FTA

2.11.1. 협상 경과

한-콜롬비아 FTA는 2008년 양국의 외교장관회담 때 콜롬비아가 양국간의 FTA 체결을 검토해주길 우리나라에 요청해오면서 처음 논의가 되었다. 이후 2008년 11월 APEC 정상회담에서 양국 정상 간에 한-콜롬비아 FTA를 위한 사전 공동연구 추진을 합의하면서 협상을 위한 논의가 본격화되었다. 양국간 민간공동연구는 2009년 3월에 시작하여 2009년 8월 31일에 종료하였다. 공동연구결과 한-콜롬비아 FTA가 체결되면 우리나라의 실질 GDP는 0.036%가 증가하고 콜롬비아는 0.022% 증가할 것으로 분석되었다.

한-콜롬비아 제1차 협상은 2009년 12월 서울에서 개최되었다. 제1차 협상에서는 다른 협상들과 같이 FTA 협상 범위와 분과구성, 시장개방 협상 방식, 향후 일정 등 협상 운영원칙을 협의하는 등 협상의 토대를 만드는데 중점을 두었다. 양측은 포괄적인 FTA를 추진하기로 합의하였고, 상품 양허 방식은 R/O 방식을 기초로 진행하기로 하였다. 제2차 협상은 2010년 3월 콜롬비아 보고타에서 개최되었다. 2차 협상에서 양국은 의견차이가 크지 않은 서비스, 경쟁, 전자상거래, 투명성 등의 분야에서 상당부분 합의를 보았고 상품 양허협상을 위한 관심품목을 교환하였다. 우리나라는 석유화학, 철강 등 우리나라의 주요 수출품에 대한 관심을 표명하였고, 농산물에 대해서는 민감성을 콜롬비아 측에 설명하였다.

2010년 6월에서 2012년 4월까지 양국을 오고 가며 열린 제3~6차 협상에서는 상품양허, 투자, 지적재산권, 원산지 등의 분야를 제외하고는 양국간에 합의에 도달했으며, 농업분야 상품양허에서는 쇠고기, 철화, 커피 등이 쟁점으로 부각되었다. 2012년 6월 서울에서 개최된 제7차 협상에서 대부분의 잔여 쟁점들이 합의가 되었고, 2012년 6월 콜롬비아 보고타에서 개최된 한-콜롬비아 통상장관 회담에서 모든 잔여 쟁점이 합의가 되었음을 확인하고 협상 타결 선언을 하였

다. 2012년 8월 31일 양국은 협정에 가서명을 하였고, 2013년 2월 21일에는 정식서명을 하였다.

그러나 우리나라 국회에서는 양국간의 FTA 협정 비준안이 2014년 4월 29일에 통과되었지만, 콜롬비아는 내부적으로 우리와의 FTA를 반대하는 목소리가 높아 비준이 늦어졌다. 콜롬비아 내부에서는 우리와 FTA를 체결할 경우 한국산 자동차 수입 급증으로 말미암아 자국의 자동차 조립 산업이 붕괴될 것을 우려하는 목소리가 높았기 때문이다. 콜롬비아는 절차상 상원, 하원의 비준을 통과하고 최종적으로 콜롬비아 헌법재판소의 합헌 결정이 이루어져야 한다. 이에 우리나라는 양국의 정상회담과 다양한 외교채널을 통하여 FTA를 조속히 발효하기를 요구하였고, 한-콜롬비아 FTA는 2016년 7월 15일 공식 발효되었다.

2.11.2 농업부문 협상 결과

한-콜롬비아 FTA 농산물 분야에서 우리나라는 77.3%, 콜롬비아는 79.6%를 10년 이내에 관세철폐하기로 하였다. HSK 2015 기준으로 한-콜롬비아 FTA에서 우리나라의 농업분야 관세철폐비율은 89.5%이다. 우리나라는 쌀과 쌀 관련 품목을 포함하여 쟁점이 되었던 쇠고기(도체/이분도체 갈비, 기타) 일부 세번과 고추, 마늘, 양파, 인삼류 등 전체 농산물 세번의 10.03%를 양허제외 하였다. 신선포도에 대해서는 5월~10월에는 현행관세를 유지하는 계절관세를 부과하기로 했고, 쇠고기(뼈 없는 것)은 19년 장기철폐 및 세이프가드를 도입하기로 하였다. 콜롬비아의 주요 관심 품목인 커피는 즉시~3년 이내에 관세를 철폐하기로 하였고, 바나나는 5년 이내 관세를 철폐하기로 했다. 우리나라 농업과 관련이 있는 절화는 3~10년 이내 관세철폐하기로 했다.

<표 15-4> 페루, 콜롬비아, 터키 FTA에서의 우리나라 주요농산물 양허내역

품목		한-페루 FTA	한-콜롬비아 FTA
쌀	o 쌀 및 쌀 관련 16개 세번	양허제외	양허제외
보리	o 겉보리(324%), 쌀보리(299.7%)	양허제외	양허제외
	o 맥아(269%), 맥주맥(513%)	양허제외	양허제외
콩	o 식용 콩(487%)	양허제외	양허제외
	o 기타(487%)	양허제외	양허제외
감자	o 식용 감자(304%), 냉동·건조(27%)	양허제외 냉동,건조:10년철폐	양허제외 냉동,건조:10년철폐

품목		한-페루 FTA	한-콜롬비아 FTA
	○ 감자분(304%)	16년철폐	16년철폐
쇠고기	○ 신선-냉장-냉동(40%)	양허제외	양허제외 빠없는 것:19년철폐
	○ 식용설육(18%)	16년철폐	냉장:양허제외 냉동:19년철폐
돼지고기	○ 냉동 삼겹살(25%)	16년철폐	16년철폐
	○ 냉장 삼겹살, 냉장 기타(22.5%)	16년철폐	양허제외
	○ 돼지 족(18%), 밀폐 가공품(30%)	16년철폐	16년철폐
닭고기	○ 냉동 가슴, 냉동 날개(20%)	10년철폐	13년철폐
	○ 절단하지 않은 닭(18, 20%)	10년철폐	냉장:16년철폐 냉동:12년철폐
	○ 냉장육(18%), 닭고기 가공품(30%)	10년철폐	16년철폐
분유	○ 탈전지분유(1769%)	양허제외	TRQ
	○ 조제분유(36, 40%)	10년철폐	10년철폐
	○ 혼합분유(36%)	10년철폐	10년철폐
치즈	○ 신선, 가공, 기타 치즈(36%)	양허제외	16년철폐
	○ 체다치즈(36%)	10년철폐	16년철폐
버터	○ 버터(89%)	16년철폐	양허제외
꿀	○ 천연꿀(243%)	16년철폐	16년철폐
	○ 인조꿀(243%)	16년철폐	16년철폐
감귤류· 오렌지	○ 온주감귤(144%)	양허제외	양허제외
	○ 맨더린, 탠저린(144%)	16년철폐	16년철폐
	○ 오렌지(50%)	계절관세	양허제외
사과·배· 포도	○ 사과(45%)	양허제외	양허제외
	○ 배(45%)	양허제외	양허제외
	○ 포도(45%)	계절관세	계절관세
고추	○ 신선, 냉장, 건조 고추(270%)	양허제외	양허제외
	○ 냉동고추(27%)	10년철폐	양허제외
마늘	○ 신선, 냉장, 일시저장, 건조 마늘(360%)	양허제외	양허제외
	○ 냉동마늘(27%)	10년철폐	10년철폐
양파	○ 신선, 냉장, 건조 양파(135%)	양허제외	양허제외
	○ 냉동 양파(27%)	10년철폐	16년철폐
인삼류	○ 뿌리삼류(222.8, 754.3%)	양허제외	양허제외
	○ 기타 인삼 가공품(754.3%)	양허제외	양허제외

자료: 각 FTA별 양허안

3. 협상의 의미와 성과

3.1. 영연방 3국(호주, 뉴질랜드, 캐나다)

호주, 뉴질랜드, 캐나다는 미국, EU, 중국, ASEAN 등과 같은 거대 경제권들 다음으로 우리나라 정치, 외교, 통상 분야에서 중요한 국가들이다. 특히 이들 영연방 국가들과 우리나라는 상호보완적인 경제구조의 형태를 가지고 있기 때문에 FTA를 계기로 상호보완적인 구조를 더욱 강화시킬 수 있을 것으로 전망된다.

호주는 태평양 남쪽에 위치하고 있어 미국과 EU에 비하여 지리적으로 우리나라와 위치가 가깝고, 세계 12위의 경제대국으로 높은 구매력을 가지고 있어 잠재적으로 우리나라 상품 수출 증대 가능성이 있다. 또한 호주는 우리나라의 주요 광물자원 수입국으로서 FTA를 통하여 자원의 안정적 공급을 기대할 수 있으며 우리나라는 자동차, 석유제품 등과 같은 공산품을 수출 증대를 도모할 수 있다.

뉴질랜드도 호주와 같이 높은 구매력을 가진 선진국으로서 공산품의 대부분을 수입에 의존하고 있기 때문에 우리나라 공산품 수출 증대를 기대할 수 있다. 또한 농업분야에서는 농업협력을 통하여 뉴질랜드의 선진기술을 공유하여 우리나라의 농업 경쟁력을 강화시킬 수 있는 제도적인 틀을 마련한 의의가 있으며, 농축수산업 훈련비자 제도도 도입이 되어 우리나라의 우수 인력의 해외진출 확대 기회도 마련되었다.

캐나다 역시 세계 11위의 경제대국이며, 특히 아시아지역에서는 우리나라가 최초로 FTA를 체결하여 캐나다 시장에서의 경쟁력 확보가 기대된다. 또한 캐나다는 석유, 천연가스, 우라늄 등을 보유한 자원부국으로 우리나라의 안정적인 자원 확보를 기대할 수 있다. 우리나라는 캐나다에 자동차, 자동차 부품, 전자기계, 철강제품 등의 수출확대가 기대된다.

한편, 이들 영연방 국가들은 모두 TPP에 참여하고 있는 국가로서 이들 국가들과의 관계 개선이 향후 우리나라의 TPP 참여에 도움이 될 것으로 예상된다. 또한 우리나라와 호주, 뉴질랜드는 RCEP에도 참여하고 있어 이들 국가와의 전략적 FTA 활용도 기대할 수 있다. 실제 이들 영연방 국가와의 FTA는 TPP 협상이 빠르게 진행되던 2013년 말에 재개되어 2013년 12월 인도네시아 발리의

양국통상장관회의에서 실질적으로 모두 타결이 선언되었다. 또한 이 시기에 우리나라는 이들 국가와 TPP 참여를 위한 예비 양자협의를 진행하였다. 따라서 FTA 협상을 TPP 협상 참여를 위한 레버리지(leverage)로 활용한 것으로 분석된다.

국내적으로는 이들 영연방 3국과 관심품목이 유사한 한-칠레 FTA와 한-EU FTA 그리고 한-미 FTA가 발효되어 이행 중에 있었기 때문에 이들 국가와의 FTA 체결로 인한 농업분야의 경제적 부담이 상대적으로 완화되는 시점이기도 하였다. 또한 영연방 3국의 입장에서는 시간이 흐를수록 우리나라 시장에서 칠레, EU, 미국과의 경쟁에서 우위를 점하기 어려울 가능성이 있기 때문에 협상이 타결된 2013~2014년은 서로간의 이해관계가 잘 맞아 떨어지는 시점으로 분석되며, 이들 국가와의 FTA 협상을 천천히 유보한 전략도 적절했던 것으로 평가된다. 특히 최근 TPP, RCEP 등과 같이 다자간 FTA를 추진하고 있는 국제적 흐름에서 호주, 뉴질랜드, 캐나다와의 FTA에서처럼 개별 FTA를 다자간 FTA를 위해 전략적으로 활용하는 것은 향후 다른 FTA 협상에서 시사점으로 활용될 수 있다.

한편, 뉴질랜드와의 농업협력은 아주 좋은 평가를 받고 있다. 우리가 체결한 많은 FTA들 중에 뉴질랜드와의 농업협력이 가장 활발히 진행되고 있으며, 이에 따라 양국의 인적교류 및 전문인력 육성에서 좋은 평가를 받고 있다. 따라서 향후 농업 강국들과 FTA를 체결할 때에는 한-뉴질랜드 FTA에서와 같이 활발한 농업협력을 협정문에 반영하여 제도화하여 그들의 선진 기술과 노하우를 전수 받을 수 있는 기회로 활용한다면, 농업분야에서도 FTA로 인한 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.

3.2. ASEAN 및 베트남

ASEAN은 최근 고도의 경제성장을 기반으로 구매력이 상승하고 있는 시장이며, 총 인구가 약 6억 명이나 되는 거대 시장이다. 한-ASEAN FTA를 통하여 ASEAN 지역에서 경쟁국인 중국과 일본에 비해 시장접근의 우위를 확보할 수 있는 기회를 확보한 의미가 있다. 특히 한-ASEAN FTA는 미국, 중국, EU, 일본 등과 함께 우리나라의 중요 교역국으로서 향후 FTA 체결에 따른 실질적인 경제적 효과가 클 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 한-ASEAN FTA는 우리나라

가 지역 경제권과 최초로 타결한 FTA로서 우리나라의 FTA 정책이 본격적으로 개시됨을 알리는 상징적인 의미가 있다. 그리고 한편으로는 한-ASEAN FTA가 타결됨으로써 향후 우리나라가 동북아시아와 동남아시아를 연결하는 중심축의 역할로 동아시아 지역에서 리더십을 발휘할 수 있는 가능성을 확보한 의미도 있다.

앞서 살펴보았듯이 한-ASEAN FTA는 협상 대상국들이 경제발전 정도에 차이가 있고, 그에 따라 이해관계가 다양함에 따라 협상이 매우 복잡하고 길게 진행이 되었을 뿐만 아니라 각국의 정치 상황에 따라 FTA 발효시점에도 차이가 있었다. 그러나 한편으로 보면, 상품협상과 서비스협상, 그리고 투자협상을 분리하여 각각 발효시점에 따라 FTA로 인한 효과를 빠르게 누릴 수 있는 장점이 되기도 하였다. 특히 당시 해외 시장에서 우리나라의 주요 경쟁국인 중국은 우리보다 3년 앞서 ASEAN과 협상을 시작하여 우리가 협상을 하고 있는 시점에서는 이미 중-ASEAN FTA가 발효가 되었고, 또 다른 주요 경쟁국인 일본은 ASEAN과의 FTA 협상을 시작하려고 하고 있는 상황이었기 때문에 상품양허협상을 우선적으로 타결시키고 발효에 들어갈 수 있게 한 전략은 매우 적절했던 것으로 평가된다. 이러한 전략 하에서 우리나라는 ASEAN 주요국들과는 대부분 품목의 관세를 2010년까지 조기 철폐하기로 협정문에 명시하여 실질적으로 중-ASEAN FTA보다 한-ASEAN FTA의 관세감축 효과가 먼저 나타나는 효과를 거두기도 하였다.

한-ASEAN FTA 양허안에서 다루어진 민감품목은 다른 FTA에 비하여 보다 복잡하게 구성되어 있다. 농업분야가 민감한 우리나라는 이러한 점을 잘 활용하여 국내 생산에서 중요하고 ASEAN이 수출 경쟁력을 가지는 대부분의 품목들에 대해서 우리나라의 민감성을 확보할 수 있었다.

다만, 상호주의조항¹¹이 적용되어 ASEAN으로 수출되는 우리나라 농산물이 FTA 특혜관세를 받지 못하는 경우가 발생했던 점은 아쉬운 점이라고 할 수 있다. 현지 우리나라 농산물 수입업자와 면담을 해보면, FTA 특혜관세를 인지는 하고 있으나 상호주의에 의해서 특혜관세를 받을 수 없었던 경우가 많았다고 한다. 특히 ASEAN 시장에서 중국과 경쟁하고 있는 우리나라 농산물은 가격경쟁력 확보가 시장 확대에 가장 중요한 요소 중 하나임을 감안 한다면 더욱 아

11 A국이 특정품목의 관세를 철폐기로 합의하였다더라도 상대국인 B국이 민감품목으로 분류하면, 상호주의 원칙에 따라 A국도 해당품목의 관세를 유지할 수 있도록 하여 전체적인 자유화가 낮아지는 결과를 초래한다.

쉬움이 남는다.

그러나 다행히도 한-ASEAN FTA는 협상 발효 이후 '자유무역협정 이행위원회'를 가장 활발히 개최하고 있는 FTA 중 하나로, 협상 발효 이후 2016년 8월까지 13차례의 이행위원회가 개최되었다. 우리나라는 이러한 이행위원회를 충분히 활용하여 2013년 상품양허 개선 협상을 통해 현재는 상호주의제도를 개선하여 태국, 필리핀, 캄보디아 등은 현재의 상호주의를 유지하되, 적용품목을 확대하는 것은 금지하기로 하였고, 베트남 외의 국가들은 상호주의를 폐지하기로 하였다. 또한 전자발급 원산지 증명서를 인정하는 것을 명문화하고, 상품수출시 상대측 세관에서 FTA 특혜를 받을 수 있는지 여부를 검토해서 알려주는 사전 심사 조항 등도 도입하였다. 한-ASEAN FTA는 상호주의제도와 여러 가지 비관세 제도로 인해 FTA 활용이 잘되고 있지 않은 FTA로 평가받았다. 그러나 이행위원회를 통한 제도개선으로 FTA 활용이 증가하여 향후 우리나라 수출확대에 긍정적인 기여를 할 것으로 기대된다.

한편, 한-베트남 FTA는 한-ASEAN FTA의 개선 협상으로서 최근 베트남 시장이 우리나라 농산물 수출에서 중요해짐에 따라 우리나라 농산물의 민감성 확보뿐만 아니라 수출경쟁력 확보에도 많은 노력을 한 FTA로 평가할 수 있다. 그동안 우리는 우리나라 농산물의 민감성으로 인해 농업분야는 수세적인 위치에서 협상을 해왔으나, 베트남과의 FTA는 과거에 비하여 공세적 입장에서 우리 농산물의 해외 시장 진출에 노력한 점에서 의의가 크다고 할 수 있다. 특히 베트남과의 FTA에서는 최근 확산되어가고 있는 한류를 보호하기 위한 장치를 마련함으로써 우리의 문화-컨텐츠를 통한 안정적인 시장확대를 기대할 수 있게 되었다. 향후의 새로운 FTA나 기체결 FTA 개선 협상에서는 시장접근 개선뿐만 아니라 우리 고유 컨텐츠 보호 등 우리나라 농산물의 해외 진출을 위한 다각적인 노력을 할 필요가 있다.

3.3. 그 외의 국가

인도는 약 12억 인구를 보유한 전 세계에서 2번째로 인구가 많은 국가이며, 인도의 1인당 GDP는 천 달러 수준으로 낮지만 구매력 평가기준으로는 미국, 중국, 일본 등과 함께 세계 거대 소비시장을 형성하고 있다. 즉, 인도는 향후 경제 성장을 통하여 신흥 경제국으로 거듭날 수 있는 잠재력을 가진 시장이다.

따라서 인도와의 FTA는 신흥거대경제권 이른바 BRICs 국가들 중 하나로서 이들 국가와 최초로 타결하는 FTA라는 의미가 있었다. 특히 인도는 보호무역을 강화하고 있는 국가 중 하나로서 일본, 중국 등 주요 경쟁국에 앞서 FTA를 체결함으로써 우리 상품의 가격 경쟁력 제고를 통하여 인도 시장을 선점할 수 있는 기회로 활용할 수 있는 의미도 있다. 또한 인도 시장은 향후 우리나라가 남아시아로 진출할 수 있는 교두보로서의 역할을 할 수 있다.

한편, 인도는 일본과도 2011년 8월 FTA를 발효하였으며, 일본과는 우리보다 높은 수준으로 FTA를 체결하여 인도시장에서 우리나라 상품의 경쟁력 확보에 어려움이 있을 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 양측은 2016년 6월 18일에 개최된 장관급 공동위원회에서 한-인도 FTA 개선 협상을 시작하기로 선언하였다. 향후 협상에서는 특혜관세품목을 확대하고 까다로운 원산지기준을 개선하는 등 양국간의 교역이 확대될 수 있도록 노력하기로 하였다. 특히 한-인도 FTA 원산지 기준은 결합기준(세번 변경과 역내부가가치 기준을 동시에 충족)이 적용되는 품목이 74%에 달해 우리나라 농식품 분야의 대인도 수출시 특혜관세를 받는데 애로 사항이 많았다. 향후 협상에서 이를 개선하여 우리나라 농식품의 수출을 증대할 수 있도록 해야 한다.

EFTA는 세계 최소 강대국들의 경제연합체로 오일가스, 의약품, 시계, 기계류, 수산물 등의 상품분야에서 세계적인 경쟁력을 보유하고 있을 뿐만 아니라 해운 서비스 분야 등에서도 세계적인 경쟁력을 보유하고 있어 한-EFTA FTA는 우리 상품의 수출 증대뿐만 아니라 EFTA와의 기술교류 등을 통해 우리나라 경제의 질적 성장에도 긍정적인 영향을 기대할 수 있는 FTA이다. 또한 한-EFTA FTA를 통하여 유럽시장에 인지도가 낮은 우리나라 제품에 대한 이미지 상승을 도모할 수 있어 우리나라 기업과 상품의 유럽 진출의 교두보로서의 의미가 있는 FTA이며, 한-EU FTA 추진을 위한 환경조성에서도 의미가 있다.

그 외 페루, 콜롬비아, 터키, 싱가포르 등과의 FTA는 전반적으로 미국, EU, 중국 등에 비해 경제 규모면에서나 우리나라 정치·외교적 측면에서도 중요성이 상대적으로 낮아, 국내에서는 이들 국가와의 FTA는 상대적으로 큰 주목을 받지 못하였다. 그러나 이들 국가는 지리적으로 우리나라가 새로운 지역으로 진출하기 위한 중요한 위치에 자리하고 있어 이들 국가와의 협정을 단순히 교역 규모 등으로만 평가하기는 어려움이 있다. FTA를 계기로 이들 국가를 거점으

로 활용하여 우리나라 기업과 상품뿐만 아니라 문화가 남미, 중앙아시아, 중동, 아프리카, 동남아시아 등의 지역으로 널리 전파가 된다면, 그 파급력은 매우 클 것으로 예상된다. 따라서 이들 국가와의 교류 협력에 보다 힘을 써야 할 것이며, 향후 유사한 국가들과의 FTA 협정 체결 시 농업 분야에서도 교류 협력을 강화할 수 있는 방향으로 노력할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 관세청 FTA 포털. <fta.customs.go.kr>
- 권오복. 2004. 「한-ASEAN 자유무역협정 체결에 대비한 농업부문 기초연구」. 한국농촌경제연구원.
- 나현근. 2004.11. “우리나라 FTA 로드맵과 보완과제.” 이슈페이퍼-6. 전국경제인연합회.
- 농림축산식품부. <www.mafra.go.kr>
- 명진호 외. 2004. “한국 FTA 추진 10년의 발자취.” 「Trade Focus」 Vol13. No.18. 한국무역협회.
- 문한필 외. 2011. 「한-호주 FTA 농업분야 영향분석 및 대응방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 문한필 외. 2010. 「한-베트남 FTA 농수산물분야 영향분석 및 대응방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 산업통상자원부 FTA협상총괄과. 2015.5. 「한-베트남 FTA의 상세설명자료」.
- 산업통상자원부 FTA협상총괄과. 2015.3. 「한-뉴질랜드 FTA의 상세설명자료」.
- 산업통상자원부 FTA협상총괄과. 2014.8. 「한-캐나다 FTA의 상세설명자료」.
- 산업통상자원부 FTA협상총괄과. 2014.4. 「한-호주 FTA의 상세설명자료」.
- 산업통상자원부 FTA 홈페이지. <www.fta.go.kr>
- 오상봉. 2014. 「한국의 FTA 지난 10년, 앞으로 10년」. 한국무역협회.
- 외교통상부 FTA 상품과. 2012.12. 「한-콜롬비아 FTA 상세설명자료」.
- 외교통상부 FTA 협상총괄과. 2012.7. 「한-터키 FTA 상세설명자료」.
- 외교통상부 통상교섭본부. 2012.3. 「한-터키 FTA 설명자료」.
- 외교통상부. 2010. 「한-페루 FTA 상세설명자료」.
- 외교통상부, 대외경제정책연구원. 2009.10. 「한-인도 CEPA의 주요 내용」.
- 외교통상부, 대외경제정책연구원. 2007.4. 「한-ASEAN FTA의 주요 내용」.
- 외교통상부, 대외경제정책연구원. 2005.12. 「한-EFTA FTA의 주요 내용」.
- 외교통상부, 대외경제정책연구원. 2005.8. 「한-싱가포르 FTA의 주요 내용」.
- 외교통상부 및 산업통상자원부의 각 보도자료
- 이병훈 외. 2014. 「한-호주, 뉴질랜드, 캐나다 FTA 협상결과 농업분야 영향분석」. 한국농촌경제연구원.
- 이상현 외. 2015. 「한-베트남 FTA 영향평가」. 한국농촌경제연구원.
- 최세균 외. 2008. 「주요국과의 농업부문 FTA 추진 현황과 전망」. 한국농촌경제연구원.

제 16 장

거대 경제권과의 FTA

1. 한-미 FTA (2006~2012)

1.1. 한-미 FTA의 배경

1948년 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정)가 탄생한 이래 세계무역을 관장하는 다자무역체제는 지속적으로 발전해 왔다. 여러 차례의 다자무역협상(multilateral trade negotiation)을 거치면서 GATT는 점점 더 확고하게 무역질서규범으로 자리잡게 되었으며 가입국도 지속적으로 늘어났다. 1970년대에 들어서면서 다자무역체제는 상품 관세만 다루는 것이 아니라 폭을 넓혀 새로운 분야에도 손을 뻗어나갔다.

1986년부터 시작된 여덟 번째 다자무역협상인 우루과이라운드에서는 그동안 금기시 되어왔던 농산물을 협상 테이블에 올리고 새로이 늘어나는 서비스를 처음으로 다루었고, 그 뿐만 아니라 지적재산권, 반덤핑 등으로 협상 의제를 대폭 확장하였다. 우루과이라운드는 우여곡절 끝에 1993년 12월 극적인 합의를 이루어내었다. 당초 합의 가능성에 대해서 회의적인 시각도 많았던 것이 사실이나 여러 차례의 고비를 넘긴 끝에 성공적으로 타결함으로써 다자무역체제의 새로운 장을 열었다.

우루과이라운드의 성공으로 힘을 얻은 WTO는 2001년 아홉 번째 다자무역협상인 DDA(Doha Development Agenda)협상 개시를 선언하였다. 하지만 DDA협상에서는 개도국의 목소리가 커지면서 협상 목표를 설정하는 단계에서부터 개

도국도 시장을 더욱 개방해야 한다는 선진국의 주장과 개도국의 경제발전을 위해 선진국이 더 많이 도와주어야 한다는 개도국의 주장은 첨예하게 부딪혔다.

이러한 두 그룹의 대립은 협상이 시작된 이후 계속되었고 10년 이상 협상이 계속 되었음에도 불구하고 협상은 타결되지 못하고 있으며 이로 인해 WTO의 위상을 크게 실추시켰다고 볼 수 있고 WTO에 실망한 국가들이 다른 곳으로 눈을 돌리는 계기를 마련하게 되었다.

다자무역의 가장 기본적인 규범은 GATT이고, GATT의 가장 중요한 원칙에는 최혜국대우(Most Favored Nation), 내국민대우(National Treatment), 관세양허(Tariff Binding) 등이 있다. 이 세 가지 원칙을 일관되게 관통해서 흐르는 공통점은 차별금지이다. 특히, 최혜국대우는 모든 회원국에게 동등한 대우를 해야 한다는 것을 천명하고 있다. 그러나 경제발전 정도가 다르고 역사가 다른 국가들끼리 모여서 거래가 이루어지는 국제사회에서 경우에 따라서는 최혜국대우에 대한 예외가 있고 GATT 규정에서도 이를 인정하고 있다. GATT 24조에서는 관세동맹(Customs Union)과 자유무역지역(free trade area)을 인정하고 있으며 개도국이 누리고 있는 특혜관세는 차별금지의 예외라고 할 수 있다.

양자간 또는 지역에서 이루어지는 자유무역협정은 해당 국가에게만 더 낮은 관세를 부과하도록 하는 제도로서 명백히 최혜국대우에 대한 예외이다. 이렇게 예외를 인정하는 자유무역협정이 널리 퍼져나간다면 다자무역체제에 대한 큰 위협이 될 수도 있다. 따라서 다자무역체제를 위해서는 자유무역협정은 꼭 필요한 경우, 불가피한 경우에만 허용되는 게 맞다. 하지만 90년대 들어서면서 자유무역협정은 크게 확산되어 국제경제를 특징짓는 뚜렷한 조류가 되고 있었고, WTO도 자유무역 협정을 용인하게 되었다.

1990년대 초반까지 가장 대표적인 경제통합은 유럽연합(EU)과 북미자유무역협정(NAFTA)이었고 나머지 지역협정들은 경제적인 효과가 미미하였다. EU는 50년대부터 시작하여 회원국 수도 늘려 나가고 통합의 강도도 점점 높여 마침내 화폐 통합까지 이루어내어 하나의 경제단위로 자리 잡았고, 1990년대 초반 미국, 캐나다, 멕시코가 합의한 북미자유무역협정은 지역협정으로는 가장 규모가 컸다. 1990년대 중반 이후 많은 지역협정이 맺어지는데 WTO가 출범하기 전에 체결된 지역협정이 124건 인데 비해 WTO 출범 후 9년 동안 176건의 자유무역협정이 새로 통보되었으니 얼마나 많은 국가들이 자유무역협정에 동참하고 있는지 알 수 있다.

<표 16-1> 2005년 1월 현재 지역무역협정 체결 현황

대양주	아프리카	미주	아시아	유럽	대륙간	Total
4	5	18	27	55	53	162

이처럼 지역협정이 불길처럼 확산되고 있는 가장 큰 이유로는 다자무역체제인 WTO가 제 구실을 못하였기 때문이다. DDA 협상에서 보듯이 WTO는 거대한 공룡이 되어 움직이지 못하였다. 협상의 범위가 늘어나면서 합의에 이르기까지 많은 시간과 노력이 필요하고, 회원국의 수가 늘면서 모든 회원국이 합의할 수 있는 공통분모를 찾아내기가 점점 더 어려워진 것이다. 특히, 개도국의 이익을 대변하는 목소리가 커지면서 WTO가 지향하던 자유무역과는 다른 방향으로 논의가 흘러가고 있음을 목격할 수 있다.

따라서 보다 더 개방되고 넓은 시장에서 무역을 하고 싶은 열망을 가진 국가들은 새로운 통로를 찾기 시작했다. 다자무역체제 속에서 폭 넓은 시장개방이 어렵다면 양자 또는 지역협정을 통해서라도 개방의 폭을 넓혀 가고자 했으며 이에 FTA는 가장 적절한 대안으로 등장한 것이다.

우리나라가 추진한 최초의 FTA는 한-칠레 FTA로서 1998년 10월 대외경제조정 위원회에서 한-칠레 FTA를 추진하기로 확정하였고 11월에 열린 APEC 정상회의에서 한국과 칠레가 FTA 추진에 합의함으로써 본격적으로 협상이 시작되었다. 2002년 10월 제네바에서 열린 제16차 협상에서 타결되고, 2003년 2월에 정식 서명하였다. 그러나 농업부문의 피해에 대한 농업계의 반발로 협상을 한 김대중 정부에서는 비준을 못하고 노무현 대통령 취임 후 2004년 2월에 국회에서 비준동의안이 통과되었고 2004년 4월 1일부터 발효되었다.

우리나라는 FTA에 발 빠르게 움직인 국가라고는 볼 수 없으나 해외시장과 무역의존도가 큰 국가로서 주요무역상대국과 FTA에 적극적인 행보를 보이는 것은 당연한 것이다. 2003년 8월 대외경제장관회의에서 FTA 로드맵이 채택되었고 2004년 12월 열린 제3차 대외경제위원회에서는 '선진국들이 다자체제를 보완하는 수단으로 FTA를 추진하는 상황에서 기존시장 잠식방지, 해외시장 진출기회 확대, 거대경제권 시장 선점효과를 누리기 위해 가급적 조기에 FTA를 추진'한다는 방침을 확정하였다.

1.2. 협상 준비 단계

1.2.1. 협상 이전 분위기

FTA에서 이루어지는 합의내용은 WTO협상의 합의내용 보다는 개방의 강도가 훨씬 높다. 예를 들어 우루과이라운드 농업협정의 합의내용을 보면 관세를 평균 36%(개도국은 24%) 감축하도록 되어 있다. 그러나 FAT에서는 관세를 철폐하는 것을 원칙으로 하고 있으니 협상당사국들의 부담은 훨씬 크다. 어느 나라나 취약하고 민감한 산업은 있기 마련이기 때문에 모든 관세를 예외 없이 철폐한다는 것은 사실 불가능하고 어떤 FTA도 모든 품목의 관세를 철폐하는 경우는 없다. 하지만 감축이 아닌 철폐를 원칙으로 하고 있다는 점에서 개방의 강도는 높다. FTA로 인해 취약한 국내산업이 어려움을 겪는다면 경제적인 피해는 물론 정치적 부담을 감당하기 어렵다.

그래서 FTA를 시작할 때에는 중점을 두고 고려해야 할 사항이 두 가지 있다. 하나는 상대방이 누구인가 하는 것이고, 다른 하나는 개방의 강도를 어느 정도로 할 것인가이다. 경제 발전이 우리보다 앞서 있고 월등하게 모든 분야에서 높은 경쟁력을 가진 국가와 FTA를 하기란 쉽지 않다. 경쟁력이 뒤질 경우 우리가 얻을 수 있는 것보다는 잃을 것들이 더 많기 때문이다. 개방의 강도도 반드시 고려해야 할 사항이다. 대개 다른 국가들이 체결한 FTA 내용을 보면 그 국가의 FTA 전략이 어떠한지 짐작할 수 있다. 강도 높은 개방을 추구하는 국가가 있는가 하면 양측의 취약한 부분은 제외시키고 쉽게 합의할 수 있는 부분만 관세를 철폐함으로써 부담을 줄이는 전략을 추구할 수도 있다. FTA의 정신을 살린다면 강도 높은 FTA가 맞겠지만 개방으로 취약한 국내산업을 무너지게 할 수 없고 전략적으로 키워야 한다면 후자의 전략을 택할 수도 있는 것이다.

2005년 8월까지 우리나라는 칠레, EFTA¹, 싱가포르와 FTA 협상을 타결하였다. 처음 협상 상대국으로 칠레를 선택한 것은 칠레 경제와 우리 경제는 겹치는 부분이 별로 없고 상호보완적이기 때문에 양국 모두에게 도움이 될 수 있다고 판단했기 때문이다. EFTA와 싱가포르는 우리와 경쟁하거나 중복되는 산업이 별

1 유럽자유무역연합(EFTA)은 1960년 1월 4일 창설된 기구로 서유럽 국가 중 EU에 참가하지 않은 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인 등 4개국으로 구성되어 있다. 인구규모는 작지만 1인당 국민소득이 세계 최고 수준인 전형적인 강소국들의 협력체이다.

로 없는 국가들이다. 특히 우리가 가장 민감하게 생각하는 농업분야에 있어서는 EFTA도 보호해야 한다는 입장이었고 싱가포르의 농업이 아예 없는 국가이기 때문에 이들 국가와 FTA를 맺어도 농업에 피해가 생길 가능성은 매우 낮았기 때문에 큰 부담 없이 협상에 임할 수 있었다. 한-칠레 FTA의 경우 농업 피해에 대해서 많은 논란이 있었고 농업계에서는 포도 등 과일류에 피해가 엄청 나리라는 주장도 있었으나 10년 이상 이행한 지금의 시점에서 되돌아볼 때 피해가 크다는 당시의 주장은 납득하기 어렵다. 하지만 농업계의 불만에 대한 대책으로 정부는 한-칠레 FTA 비준과 동시에 “FTA 체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법”을 제정하여 FTA협정으로 피해를 입거나 피해가 예상되는 농어업인의 경쟁력을 높이고 생활안정 등 지원을 위해 1조 2천억 원의 기금을 조성할 것을 약속하였다.

이 외에 2005년 당시 협상 진행 중인 FTA로는 한-캐나다, 한-일, 한-ASEAN FTA가 있었는데 한-아세안 FTA가 협상이 마무리되는 단계였고, 한-일 FTA는 양측 입장 차이가 커 협상 일정조차 확정하지 못한 상태였으며 한-캐나다 협상은 막 시작하는 단계였다. 이상의 모든 FTA에서 우리는 농업의 어려움을 고려하여 관세철폐 품목의 비율은 가능한 높은 수준으로 하되, 농업부문의 민감성을 충분히 반영해야 한다는 입장으로 임하였다. 이러한 전후 사정을 고려할 때 미국과 FTA를 한다는 것은 상상하기 어려운 일이었다. 미국이 농업 강국이고 FTA를 한다면 농산물 최대수출국인 미국이 우리 농산물 시장에 제일 눈독을 들일 것은 뻔한 일이었기 때문이다.

2005년 2월부터 4월까지 동안 한-미 양국은 FTA 가능성을 타진하기 위해 세 차례 실무점검협의를 개최하였으나 구체적인 협상 개시를 위한 논의는 없었다. 특히 미국은 스크린쿼터 축소, 쇠고기 수입 재개, 자동차 배출가스 기준 완화, 의약품 약가 산정 관련 현행제도 유지 등 양국간 4대 통상현안이 사전에 해결되거나 의미 있는 진전이 있어야 양국간 FTA 추진 환경이 조성될 수 있다는 입장을 견지하여 국내 여론을 들끓게 하였다. 정부는 2005년 11월 대외경제위원회를 개최하여 한-미 FTA 개시를 확정하고 APEC 정상회의에서 양국 정상이 이를 발표한다는 일정을 세웠으나 11월 대외경제위원회에서의 한-미 FTA 논의는 연기되었다. 그만큼 한-미 FTA는 정치적 부담이 큰 사안이었고 4대 통상현안을 내세우는 미국의 요구를 들어줄 경우 거세질 국내 반론을 감당하기 어려웠던 것이다.

1.2.2. 농업계의 반발

우루과이라운드, 아니 그 이전부터 농업계는 개방에 대해서는 알레르기 현상을 보여 왔다. 우리의 농업여건 탓에 국내농산물은 가격경쟁력이 떨어졌고 정부는 높은 관세, 수입제한, 수입쿼터, 동식물검역 등을 통해서 국내 농산물을 보호해 왔다. 일부 품목의 경우 대부분을 수입에 의존하고 있지만 국내 생산기반을 유지하기 위해서 수입제한을 계속 유지해왔다. 이런 상황에서 1980년대 후반 GATT 회원국들로부터 '한국은 무역 역조를 이유로 수입제한을 더 이상 유지할 수 없다'는 권고를 받은 이후 개방의 물결은 밀려오기 시작했고 농업계는 이에 대해 당연히 반대 입장을 표명하였다. 우루과이라운드에서 정식 의제로 농산물협상이 채택되었고, 수많은 고비를 거쳐 타결된 협상결과는 상당히 높은 수준의 개방이었고 이는 국내 농업계를 패닉 상태에 빠뜨리기에 충분하였다.

정부는 개방을 통해 발생하는 농산물 피해를 보상하기 위한 다양한 정책들을 내놓았지만 피해를 정확히 계량화하기 힘들어 농업계가 주장하는 요구 수준과 정부의 대책은 늘 큰 격차를 보여 양측의 갈등관계는 계속 되었다. 우루과이라운드의 충격이 아직 가시기도 전에 시작된 FTA는 갈등과 대립을 더 악화시켜 농민단체와 정부의 대화는 정치적 게임의 양상을 띠며 진정한 대화가 이루어지기 어려운 상황이었다. 한-칠레 FTA는 여러 면으로 볼 때 농업에 큰 피해를 준다고 보기는 어려웠음에도 불구하고 협상과 비준 과정에서 보여준 농민단체들의 집요하고 과격한 반발로 인해 국회 비준 과정에서 몇 차례나 상정이 지연되거나 파행을 겪었다.

우리나라는 미국으로부터 많은 농산물을 수입하는 국가이다. 미국의 입장에서 볼 때 한국은 미국 농산물을 네 번째로 많이 수입하는 국가이고, 한국의 입장에서 볼 때 미국으로부터 제일 많은 농산물을 수입하고 있다. 수입품목은 옥수수, 쇠고기, 오렌지 등 농산물이 주류를 이루나 부가가치가 높은 가공식품도 많이 수입하고 있는 실정이다. 따라서 한-미 FTA는 우루과이라운드보다 더 큰 충격을 줄 것이므로 농업계가 발 벗고 나서서 반대하는 것은 충분히 예견되었다.

이미 우루과이라운드 등 여러 차례 개방의 파고에 피해를 입은 농민단체들의 반발과 함께 농민단체들이 주장한 내용 중 대표적인 내용과 이에 대한 정부의 대응은 <표 16-2>와 같다.

<표 16-2> 농민단체 주장내용과 정부 입장

농민단체 주장	정부 입장
농업초강대국인 미국과의 협상은 우리 농업을 붕괴시킨다.	경쟁력이 취약한 우리 농업에 상당한 어려움이 예상, 민감한 품목이 충분히 보호될 수 있도록 차별화된 협상전략으로 대응, 예상 피해는 정밀한 영향분석을 통해 지원대책 마련
쌀을 예외로 할 수 있는가?	미국은 예외 없는 개방을 주장할 것이나 식량안보, 농가경제 등을 감안 쌀은 끝까지 지킬 것임.
민감품목은 얼마나 될 것인가?	쌀, 쇠고기-돼지고기 등 축산물, 과일류 등 민감품목은 어떤 형식으로든지 예외가 되어야 한다는 것이 기본입장임.
농업분야 피해규모는?	분석모델과 가정에 따라 결과에 차이가 있음. 정확한 피해규모는 협상결과가 나와야 계측 가능
선대책, 후협상 원칙을 지켜야	관세철폐 등으로 피해가 집중될 것으로 예상되는 분야는 대책을 강구, 지원체제 구축
DDA 협상 개도국 지위 상실	DDA 협상의 개도국 지위와 한-미FTA는 무관함.
농업인들의 이해관계, 요구 반영 방안	공청회, 토론회 등을 통해 농업계 의견 폭 넓게 수렴

1.2.3. 한-미 FTA 사전영향평가

FTA협상을 할 때마다 많은 이해관계자들이 궁금해 하는 것이 영향 평가이다. 막상 체결 후 이행이 된다면 어느 분야에 얼마나 영향을 미칠 것인가 하는 것인데 사실 정확하게 영향을 평가하는 것은 매우 어렵다. 우선 협상의 결과를 알아야 영향을 평가할 수 있는데 협상은 아직 시작도 하지 않았으니 영향 평가는 사실상 불가능하다. 또한 영향 평가는 경제학적 분석방법에 의존하는데 분석하는 모델이 완벽할 수는 없고 각기 장·단점을 가지고 있으며 모델이 전제로 하는 가정 또한 다르기 때문에 그 결과는 다를 수밖에 없다. 이러한 한계 때문에 사전영향평가에 큰 의미를 부여하기는 어려우나 협상에 임하기 전에 영향을 평가하는 것은 반드시 해야 할 과정이기에 한-미 FTA를 앞두고도 여러 기관에서 분야별 영향을 평가하였다. 하지만 전술한 바와 같은 한계로 인해 평가 결과는 상당히 달랐다. 과거 한-칠레 FTA에서는 평가기관에 따라 피해액이 수십 배나 차이가 난 바 있는데 한-미 FTA에서는 이러한 혼란을 막기 위해 공신력 있는 대표적인 연구기관에게 맡기도록 해서 농업분야에서는 한국농촌경제연구

원(KREI)이 주도해서 영향평가를 했고, 그 외 일부 기관이 독자적으로 하기도 했으며 대외경제정책연구원(KIEP)에서 모든 분야 영향평가 결과를 종합하여 발표하였다.

한국농촌경제연구원의 연구결과에 따르면, 한-미 FTA 체결 시 농업생산은 1조 1,552억 원~2조 2,830억 원 감소하고, 농산물 수입은 1조 8,353억 원~3조 1,719억 원 증가하며, 고용은 7만 1,505~14만 2,816명이나 감소하는 것으로 나타났다.² 그런데 2006년 5월 17일 한-미 FTA 민간대책위원회가 주최한 토론회에서도 교수는 “국책연구기관의 최근 분석은 신뢰도가 낮다”며 “한-미 FTA 체결로 쌀까지 포함해 모든 농산물의 관세가 철폐되면 농업소득이 무려 7조7천억 원 가량 감소할 것으로 추정된다”고 밝혔다.³ 당시 한국 농업의 총생산액이 36조 원인 것에 비춰 본다면 농업의 21% 가량이 고사할 수 있다는 결과였다. 이는 FTA체결 이후 한국농업이 과연 유지될 수 있는지 의문스러운 정도로 심각한 피해이다. 특히 미국이 세계 육류 수출 1위이기에 축산분야의 피해가 가장 클 것이라는 분석 결과가 나왔다. 한국농촌경제연구원이 분석한 결과에도 품목별 생산 감소액 중 축산물이 3,380억 원~9,031억 원(14.5% 감소)으로 가장 많은 감소를 나타낼 것으로 예상되었으며, 낙농제품과 축산물의 수입증가율이 각각 157~527%, 91~215%로 가장 큰 피해를 입는 것으로 추정되었다. 뿐만 아니라 고용감소 역시 19,569~52,280명으로 축산분야가 가장 많은 피해를 볼 것으로 전망되었다.

한편, 대외경제정책연구원은 한-미 FTA가 한국 농업에 상당한 영향을 주는 것은 사실이지만 지나치게 비관할 필요는 없다는 견해를 밝혔다. 1980년대 말 이후 우리나라는 농산물 시장개방 확대정책을 꾸준히 시행해 왔으며, 일부 관세화 품목은 높은 관세를 유지하고 있으나 필요한 물량은 이미 낮은 관세로 수입하고 있기 때문에 사실상 미국의 핵심 수출 농산물에 대한 실효관세는 높지 않다는 것이다. 따라서 한-미 FTA체결로 인해 전체 농축산물의 수입량이 증가하기 보다는 미국이외의 국가로부터의 수입이 미국에서의 수입으로 전환되는 무역전환효과가 우세할 것으로 전망하였다. 동시에 수입 농산물과 국내 농산물의 품종과 용도, 맛, 국내 소비자의 소비취향 등에 기초해 볼 때 미국산 농산물과

2 권오복, “한미FTA의 농업부문 파급영향”, 농촌경제연구원, 2006. 2

3 대외경제정책연구원은 생산감소가 1조 1천억 정도일 것으로 분석하고 있고, 미국의 ITC는 한국의 농업생산이 최대 8조 8천억 원 감소할 수 있다는 결과를 발표하였다. ITC의 분석은 쌀을 포함한 모든 품목의 즉시 관세철폐를 가정하고 있어 피해규모를 다소 과다하게 계산하였다고 볼 수 있다.

국산 농산물은 서로 부분적인 소비대체관계에 있기 때문에 농업부문의 실질적 피해는 일반적 예상과는 달리 크지 않을 것이라고 하였다. 특히 한-미 FTA 이행 초기에는 절대 수입량이 증가하기 보다는 기존에 중국이나 브라질, 인도, 아시아 등으로부터의 농축산물 수입이 미국으로 전환되는 무역전환효과가 크게 나타날 것이라고 보았다.⁴

2006년 5월 17일 무역협회에서 한-미 FTA민간대책위원회 주최로 개최된 ‘한-미 FTA가 한국경제에 미치는 영향’ 세미나에서는 제조업의 경우 한-미 FTA의 체결에 따른 긍정적 효과가 예상되나 농수산업의 경우 농업분야 최대 강국인 미국과의 FTA를 수용하는데 많은 어려움이 예상되므로 민감품목에 대해 관세철폐 유예, 장기간 관세철폐 인정 노력이 필요하다고 보았다. 종합토론에서는 성공적으로 한-미 FTA 협상을 마무리하기 위해서는 국민적 이해와 지지가 필요하고 또한 소비자의 이해도 고려되어야 하며, 민감품목 설정을 확대한다고 하여 바람직한 협상결과가 아님을 지적하고 있다. 그리고 농수산물에 대한 과급 효과 분석 시 경제적 효과뿐만 아니라 식량안보나 국토 보존 등 다원적 기능에 대한 고려도 필요하다고 언급하고 있다.⁵

1.2.4. 정부의 협상준비

정부는 미국과 FTA를 추진하기 위해 2004년부터 단계적이며 전략적 접근을 해나갔다. 2003년 8월 대외경제장관회의에서 FTA 추진 로드맵을 확정하여 FTA를 중요한 통상정책 수단으로 활용할 것을 결정하였고 2004년 8월 제1차 대외경제위원회에서는 미국과는 FTA 논의를 공론화해 나가되 2005년 새로운 미국 행정부가 출범하면 본격 논의할 수 있도록 대비하도록 하였다.

2004년 12월 3차 대외경제위원회에서는 ‘기존시장 잠식방지, 해외시장 진출기회 확대, 거대경제권 시장 선점효과를 누리기 위해 가급적 조기에 FTA를 추진한다는 방침을 확정하였다. 대상 국가를 정함에 있어서는 무역수지, 경제적 효과, 협상 용이성, 국가소득, 과세구조 등을 고려하도록 하였고 거대경제권(미국, EU, 중국, 아세안, 일본)과는 우리 산업이 충분히 적응해 나갈 수 있도록 단계적으로 추진하도록 하였다.

4 서진교, “한-미FTA 농업분야 과급영향”, 대외경제정책연구원, 2006. 7

5 “한-미FTA가 한국경제에 미치는 영향” 세미나 결과, 한국무역협회, 무역연구소 FTA연구팀, 2006. 5

2005년에 들어서서는 한-미 FTA와 관련한 양국간 실무협회가 시작되었다. 2004년 11월 양국 통상장관 합의에 따라 2005년 2월부터 5월까지 세 차례의 사전실무점검회의를 개최하여 미국이 이미 체결한 FTA 내용, 한-미 FTA의 경제적 기대효과 등을 검토하였다. 동시에 한-미 FTA의 영향 및 협상 방향에 대하여 정부 내부 검토와 전문기관의 연구용역을 진행하였다.

2005년 7월 및 9월에는 통상교섭본부장이 미국을 방문하여 주요 상·하원의원, 정부관계자, 업계 등 오피니언리더들에 대한 설득작업을 진행하였고 미국 정부는 2005년 9월 한국을 포함한 4개국을 FTA 우선협상대상국으로 지정하였다. 또한 양국 정상은 2005년 9월 전화통화 및 11월 APEC 정상회담에서 한-미 FTA 추진 의지를 확인하였다.

2004년 11월 전경련이 실시한 여론조사에서는 한-미 FTA의 찬성률이 87%, 12월 무역협회와 한국갤럽의 여론조사에서는 찬성률이 각각 75%와 80%로 대부분이 한-미 FTA에 찬성하는 여론을 보였다. 농림부는 농업의 민감성이 고려되어야 한다는 입장을 정부부처 내 협상 과정에서 계속 피력하였다.

FTA를 추진함에 있어서 가장 걸림돌이 되는 것은 대외경쟁에 취약한 농업이었는데 대외경제위원회에서 대통령은 농수산업과 관련 개방으로 영향을 받는 부분이 전체 GDP에서 얼마나 되는지, 인구 비중이 얼마나 되는지를 면밀히 따져 경제 전체 차원에서 피해보는 부문을 끌어안고 갈 수 있다면 FTA를 추진해야 할 것이라고 언급하며 농업구조 혁신 등 보완대책을 신중하고 면밀하게 계획하여 설득력 있는 대책을 마련해 줄 것을 당부하였다.

FTA가 본격 추진됨에 따라 정부 내에서도 이해관계자들의 의견을 수렴하고 반영하기 위해 FTA 협상표준절차를 마련하고 협상 관련 조직도 정비하였다. 협상 전 단계에서는 이해관계자들의 의견을 수렴하고 영향을 분석하여 대외경제장관회의에서 협상대상국가를 결정하도록 하였으며, 협상단계마다 대외경제장관회의와 FTA 협상 추진위원회에서 협상안을 결정하고 협상결과를 설명하도록 하였다. 그리고 협상이 종료된 후에는 보완대책을 마련하고 국무회의의 심의와 국회비준을 거친 후 이행하도록 하였다. 그리고 협상을 체계적으로 추진하고 협상에 각계의 이해관계를 반영하기 위하여 대외경제위원회, 대외경제장관회의, FTA추진위원회, FTA민간자문회의 등을 설치하였다.

<표 16-3> FTA 표준 협상 절차

단계	FTA 체결 절차규정 (자유무역협정체결절차규정, 대통령훈령)
협상전단계	<ul style="list-style-type: none"> ■ FTA 추진 기본전략 수립 <ul style="list-style-type: none"> - 대외경제장관회의, FTA 추진위원회 ■ 연구기관에서 FTA 타당성 연구 실시 ■ 「FTA실무추진회의」 및 「FTA민간자문회의」 FTA 추진타당성검토 ■ 공청회 개최 등을 통한 의견 수렴 ■ 「FTA추진위원회」 심의 ■ 「대외경제장관회의」 협상대상국 결정 ■ 산관학 공동연구 실시(필요시)
협상단계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부 대표단 구성 ■ 협상안 준비 ■ 「FTA민간자문회의」 에서 중요 협상안에 대해 의견수렴 및 자문 ■ 「대외경제장관회의」 및 「FTA추진위원회」 에서 중요협상안 심의 ■ 협상 진행 ■ 협상결과 설명 및 의견수렴 ■ 최종 협상안 결정 ■ 협정문 가서명
협상후단계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 협상결과 국회보고 ■ 대국민 홍보 ■ 보완대책 마련 ■ 국무회의 심의, 국회 비준 동의 ■ 대통령 비준서 서명 ■ 시행준비

<표 16-4> FTA 협상 관련 조직

구분	기능	구성
대외경제위원회	-국민경제자문회의의 분과위원회로서 대외경제정책 조정 및 정책입안	-부총리(위원장), 관계부처 장관, 연구기관 기관장, 경제단체, 학자 등 *실무위원회 : 산자부차관보, 경제관련부처, 연구기관등 약30여명
대외경제장관 회의	-FTA협상추진에 대한 최고의사결정기구	-부총리(위원장), 경제수석, 관계부처 장관(산자,농림,해양,예산,정통, 복지)

구분	기능	구성
FTA추진위원회	-FTA전략, 협상안, 보완대책, 홍보대책 심의(대경위 보좌)	-통상교섭본부장(위원장), 관계부처 1급, 농협, 농경연 등 15인 이내
FTA실무추진회의	-FTA추진에 관한 실무협의, 홍보대책 마련(FTA추진위 보좌)	-통상교섭조정관(의장), 관계부처 국장(국제농업국장)
FTA국내대책회의	-범정부 차원의 보완대책 수립·이행상황 점검, 부처간 업무지원·조정	-재경부 차관보(의장), 관계부처 국장
FTA민간자문회의	-FTA전략, 추진타당성, 보완대책, 홍보대책 자문	-통상교섭본부장(의장), 대외경제 전문가 30인 이내 *농업계 : 농경연 원장, 김충실 교수, 농협 대표이사, 한농연 부회장 등
품목별 민간단체협의회	-농업분야 FTA협상, 양허안 작성 자문 및 협의	-김충실 교수(의장), 전업농연합회, 축산단체, 과수원에단체 등 품목단체 *농경연에서 사무지원 (FTA전략팀)

1.3. 협상의 진행

1.3.1. 협상의 개시

한국 시간으로 2006년 2월 3일 새벽 5시(미국 시간 2월 2일 오후 3시) 미국 의회 의사당에서 다수의 상·하원의원이 참석한 가운데 우리나라 통상교섭본부장과 포트만(Rob Portman) USTR 대표는 한-미 자유무역협정의 출범을 공식 선언하였다. 당시 보도자료에 의하면 “한-미 양국은 2005년 2월~4월간 3차례의 사전 실무점검회의를 개최, 양국간 FTA가 서로에게 커다란 이익이 된다는 공통 인식을 갖게 된 이후, 6차례의 통상장관회담 등을 통해 FTA 협상 출범 문제를 긴밀히 협의해 왔으며, 최근 양국 정부가 FTA 협상 출범에 필요한 각자의 국내절차를 마무리하게 됨에 따라, 방미중인 통상교섭본부장이 포트만 무역대표와 최종 조율을 마치고 금일 협상 출범을 공식 선언하게 되었다”⁶고 기술하고 있다.

6 한-미FTA 협상 출범 공식 선언, 외교부 보도자료, 2006. 2. 3, <http://www.fta.go.kr/us/paper/1/>

한-미 FTA의 출범 과정과 관련해서 미국과 FTA협상이 무르익어 가고 있다는 징후는 여러 곳에서 감지되었지만 이처럼 빨리 협상이 시작된 것은 전혀 예상 밖이었다. 미국이 주장하는 4대 현안(스크린쿼터 축소, 쇠고기 수입재개, 자동차 배출가스 기준, 의약품)에 대해서 미국의 압력에 정부가 굴복하는 것이 아니냐는 국민들의 여론이 악화되었고, 미국이라는 거대경제권이 몰고 올 폭풍에 대해 아직도 국내에서 충분히 준비가 되었다고 보기 어려운 상황에서 협상 출범의 선언은 예상하지 못한 것이었다. 그동안 양국간 실무협의를 있었고 정상들의 공감대는 있었지만 충분히 공론화 되었다고 보기 어려워 많은 사람들을 놀라게 한 것이 사실이다.⁷

이렇게 추진된 경위는 정확히 알 수 없으나 한-미 FTA를 반드시 출범시켜야 한다는 정부의 강력한 의지가 있었고 이미 충분한 사전검토가 이루어졌으며 협상 출범 사실이 사전에 널리 알려질 경우 반대론자들을 중심으로 한 여론의 반발이 걸림돌이 될 수 있다고 생각하여 전격적으로 협상 출범을 결정한 것이 아닌가 생각된다.

협상 개시 선언을 한 장소와 시간도 이례적이다. 보통 협상 개시는 양국이 합의 후 정해진 시간에 각각 언론에 발표하거나, 정상회담을 통해서 발표하는데 한-미 FTA는 미국의회에서 그것도 한국 시간으로는 새벽 5시에 외신을 통해서 먼저 알려졌다. 특히, 한-미 FTA 관련 공청회가 2월 2일 10시에 열렸으나 반대하는 농민단체들의 방해로 제대로 진행되지 못하고 중단되었기에 의견수렴 과정을 제대로 거쳤다고 보기도 어려웠다. 이처럼 공청회가 무산된 후 곧바로 협상개시 선언을 한 것에 대해 절차적 정당성에 문제가 있다는 주장이 제기되기도 하였다. 비록 공청회가 개최되었고 그 결과가 대외경제장관회의에 보고되었으므로 절차상 하자는 없지만 의견수렴에 필요한 절차인 공청회가 원만하게 진행되지 못하여 이후 농민단체를 비롯한 협상에 반대하는 집단들은 공청회가 제대로 이루어지지 않았음을 문제 삼아 한-미 FTA를 강력히 반대하는 구실 중의 하나가 되었다.

당시 부시 행정부가 각국과의 자유무역 협정을 공세적으로 체결해 나간 것도 협상 개시를 촉발한 이유로 판단된다. 부시 행정부가 처음 출범했던 2001년에

7 김현중 통상교섭본부장은 대외경제장관회의에서 한-미 FTA 출범을 결정한 것이라고는 하였으나 당시 대외경제장관회의는 부처 실무진들이 참여하지 않은 가운데 비공개로 진행되었다. 실무진들도 언론보도를 보고서야 협상 출범을 알았다.

미국과 FTA를 체결한 국가는 단지 4개국에 불과 했으나 한-미 FTA 출범 당시에는 16개국으로 급증해 있었다.⁸

1.3.2. 2006년 협상

가. 비공식 사전준비협상

협상 출범이 선언된 후 양국은 협상 준비에 착수하였다. 가장 중요한 것은 협상의제와 일정을 확정하는 것이었다. 이에 따라 2006년 3월 6일 외교통상부 회의실에서 한-미 FTA 비공식 사전준비협의를 개최하였다. 이 자리에 한국 측은 외교통상부 수석대표를 비롯, 재경부, 농림부, 산자부 등 관계관들이, 미 측은 웬디 커틀러(Wendy Cutler) USTR 대표보를 수석대표로, USTR, 국무부, 농무부 등 관계관들이 참석하였다. 이 회의는 공식 협상을 위한 사전준비협이었으므로 실질적인 협상내용은 다루지 않았으며, 향후 협상일정, 협상분과 구성방안, 협정문 초안 교환 시기 등 절차적인 사항에 대해 논의하였다. 양측은 이미 사전 조율을 통해 협상의제를 광범위하게 설정하였는데 한국의 경우 한-미 FTA에서 설정된 협상 범위는 지금까지 체결하였거나 완료한 어떠한 FTA보다 광범위한 것이었다. 상품관세는 물론이고 원산지, 무역구제, 투자, 서비스, 정부조달, 노동, 환경 등 가능한 모든 분야를 총 망라한 것이었다.

양국은 협상을 1년 이내에 끝내기로 합의하였는데 광범위한 협상의제, 민감한 분야 등을 감안할 때 이는 상당히 의욕적인 것이었다. 사전 준비회의에서 협상 일정도 논의되었는데 제1차 협상은 6월 5일에서 9일까지 워싱턴에서, 제2차 협상은 7월 10일부터 14일까지 서울에서 개최하도록 하였고 이후 9월, 10월, 12월에 양국에서 번갈아 가면서 후속 협상을 개최하기로 하였다. 또한 두 나라는 각각 작성한 협정문 초안을 5월 초까지 교환하기로 하였다.

또한, 양측은 협상의 효율적 운영을 위해 분야별로 협상분과를 설치키로 하고 구체적인 분과구성안에 대해 논의한 결과 협상을 17개 분과로 나누기로 하였다. 농산물은 상품협상의 일부이지만 농산물 협상이 가장 어렵고 민감한 분야이고 양국의 입장이 치열하게 대립할 것이므로 상품에 포함시키기 보다는 별도로 분과를 나누기로 하였다.

⁸ 한-미 FTA 이전 수년 동안 미국은 칠레, 싱가포르, 호주, 모로코, 바레인, 오만, 중미 6개국(CAFTA)들과 FTA를 체결했다. 그런데 미국의 FTA는 경제적 이익뿐만 아니라 정치적 고려에 의해 체결된 것도 많았다. 북미 FTA를 제외하고 가장 큰 경제권과 체결한 FTA가 한-미 FTA 였다.

한국 측은 통상교섭본부의 대사를 수석대표로 분과별로 관련 처의 국장, 과장들로 분과장을 구성하였는데 외교부, 재경부, 산자부, 농림부, 보건복지부, 노동부, 문화부 등이 참여하였고 각 분과별로 부처 담당자들이 참여하였다. 농업분과장은 한국 측은 농림부 국제농업국장이 맡았고 미국 측은 USTR에서 맡았다.⁹ 규모면에서 과거 어느 협상보다 방대한 규모로 1차 협상단의 규모는 200 여명에 달하였으며 서울에서 있던 2차 협상에는 270 여명의 협상단이 참여하였다.

나. 제1차 협상(2006. 6. 5~9, 워싱턴)

역사적인 한-미 FTA 1차 협상은 2006년 6월 5일부터 9일까지 워싱턴에서 열렸다. 협상에 앞서서 양국은 협정문 초안을 사전에 교환하였다. 한국 측은 이해관계자와 국민들의 의견을 수렴하고 관계부처 협의를 거쳐 협정문 초안을 마련하였으며 이는 대외경제장관회의의 의결과 국회 보고를 거쳐 주요 내용을 언론에 공개하였다.

1차 협상에서는 양국의 협정문 초안이 논의될 예정이었고 협상에 앞서서 5월 20일부터 27일까지 양국은 협정문 초안을 교환하였는데 이를 토대로 한국은 1차 협상 전략을 마련하였다. 한국은 미국의 협정문초안을 분과별로 검토하여 세부대응방안을 수립하였고, 분야별로 민간자문단회의를 개최하여 각계 전문가 의견을 수렴하였다. 최종적으로 6월 1일 대외경제장관회의를 개최하여 1차 협상의 훈령 및 대응방향을 확정하였다.¹⁰

양측이 교환한 협정문을 살펴보면 한국은 22개 장, 미국은 23개장으로 구성되어 있는데 한국은 농업과 섬유를 별도 장으로 구성하지 않고 상품 시장접근에 합쳐 다룬데 반해, 미국은 민감한 분야인 농업과 섬유를 별도 장으로 구성하였다. 일시입국에 관해서는 한국이 별도로 장을 구성한데 비해 미국은 일시입국에 관한 부분은 협정문에 포함되지 않았다. 전체적으로 구성에는 별 차이가 없었다. 협상 기간 동안 협정문 초안에 대한 설명, 유사하거나 절충 가능한 내용의 문안 정리, 양국의 입장 차이가 명백한 부분은 양측 입장을 명기하여 통합 협정문(consolidated text)을 작성하여 향후 쟁점에 대해 서로 협상할 수 있는

9 농업분과는 미국 농무부 사람들 중심으로 구성되었으나 분과장은 USTR에서 담당하였는데 미국은 모든 분과의 수석대표를 USTR로 구성했다.

10 매번 협상 때마다 이러한 과정을 거쳤으며, 뿐만 아니라 농업단체에 대한 설명회도 개최하였다. 실무진에게 이러한 절차들은 상당한 부담이기도 했지만 이는 반드시 거쳐야 할 절차이었다.

여지를 남겼다.

섬유분야 원산지 규정, 개성공단 제품에 대한 원산지 특례, 자동차 세제, 의약품 시장 등이 두드러지게 입장 차이를 보인 부분이다. 농업과 관련해서는 한국은 농업의 민감성을 고려하여 농산물세이프가드¹¹가 도입되어야 한다고 주장하였고, 미국은 관세할당(Tariff Rate Quota) 물량의 운영에 관한 상세한 절차를 규정할 것을 제안하였다. 관세할당 물량의 관리방안에 대해서는 한국의 제도에 대해서 WTO에서도 몇 차례 이해관계국들이 질문한 바 있으며 한국에 농산물을 많이 수출하는 미국으로서는 관세할당이 공정하게 운영되지 않을 경우 비관세장벽으로 작용하여 미국 농산물 수출에 장애가 될 수 있다는 입장에서 이러한 내용을 포함하였다. 그리고 미국은 동식물위생검역조치(SPS)를 다루기 위한 별도의 위원회를 구성하고 투명성을 높이기 위해 상세하게 규정할 것을 주장하였으나 한국은 양측이 협의할 수 있는 접촉선(contact point)을 지정하는 것으로 충분하므로 별도의 위원회 설치에는 반대한다는 입장을 밝혔다. 실질적으로 협상에 영향을 미치는 것은 협상의 결과이고 협정문은 협상의 결과와 직접적인 관계는 없지만 협정문 자체가 협상의 틀을 마련하는 것이므로 양측은 협정문에 대해서도 최대한 자국의 입장을 반영하려고 노력하였다.

1차 협상에서는 관세감축방법(모델리티)에 대해서는 논의하지 않았으나 지금까지 양측이 다른 국가들과 체결한 상품양허 협상 결과를 설명하는 시간을 가졌다. 우리나라는 한-칠레 FTA, 한-아세안 FTA 등을 설명하였고 미국에 대해서는 미-호주 FTA의 관세양허에 대한 내용, 미국이 다른 국가와 체결한 FTA 협정문과 차이점에 대해 집중 질의하였다. 1차 협상을 종합해 볼 때 협정문에 관한 논의를 중심으로 양국간의 입장을 확인하는 절차였으며 실질적인 협상을 앞둔 탐색전이었다고 할 수 있다.

다. 제2차 협상(2006. 7. 10~14, 서울)

2차 협상은 7월 10일부터 14일까지 서울에서 개최되었다. 양국에서 번갈아 개최하기로 한 합의에 따라 2차는 서울에서 열린 것이다. 1차 협상에서는 협정문이 논의되었고 당초 일정에 의하면 2차 협상에서는 양국이 품목별 관세감축 계획을 담은 양허안을 교환할 계획이었다. 하지만 미국 측이 일부 분야에서 관세

11 농산물 세이프가드는 수입이 과도하게 늘어나 국내농산물에 명백하게 피해를 줄 경우에는 한시적으로 관세를 올릴 수 있다는 것으로 WTO 농업협정과 다른 국가와 체결한 FTA에도 포함된 내용이다.

양허안을 만들지 못해 양허안 교환은 이루어지지 않았다. 그 대신 관세양허안의 구조에 대한 논의가 있었다. FTA의 관세양허안은 크게 즉시 철폐품목, 일정 기간에 걸쳐 없애는 품목, 예외품목으로 나누어지는데 일정기간에 걸쳐 없애는 품목도 민감도에 따라 기간을 달리 하는 것이 보통이다. 2차 협상 상품분과에서는 모든 품목을 즉시 철폐, 3년 철폐, 5년 철폐, 10년 철폐, 기타 품목으로 나누기로 했고 양허안은 8월 15일 이전에 교환하기로 하였다.

서비스와 투자 분과에서는 1차 유보안을 교환하면서 양측의 주요 관심 분야를 파악하였는데 한국의 1차 유보안은 기존 FTA 양허안을 고려하여 최대한 보수적으로 작성하였다. 또한 1차 협상에서 작성된 통합협정문을 기초로 하여 입장 차이가 있는 부분을 좁혀 나가는 작업도 이루어졌다.

농산물분과에서도 양허안의 구조에 대해 논의가 있었는데 일반 상품처럼 전체 농산물도 다섯 그룹으로 분류한다는 것에는 의견이 일치하였으나 철폐 기간에 있어서 한국은 농산물은 공산품보다 기간이 길어야 한다고 주장한 반면, 미국은 공산품과 농산물 모두 비슷한 철폐기간을 설정해야 한다고 주장하였다. 결국 이 점에 합의는 이루어지지 못하였고, 이에 따라 양측은 서로 각자 입장에 따라 양허안을 작성하게 되었다. 즉, 한국은 상품분과에서 합의한 내용과 다르게 농산물은 일반 상품보다 더 긴 관세철폐기간을 적용해서 양허안을 작성하기로 내부 입장을 정리하였다. 관세할당(TRQ)제도 운영, 농산물세이프가드 등에서 우리는 신축적인 운영 필요성을 강조하여 미국과는 여전히 입장 차이가 있었다.

양허안 작성 과정에서 국내 일부에서는 GATT 조항을 근거로 ‘쌀은 아예 협상 대상이 아니다’, ‘협상대상이 아님에도 정부는 협상대상에서 제외시키겠다고 하면서 생색을 내고 있다’는 주장도 제기되었다. 하지만 쌀이 아예 협상대상 자체가 아니라는 해석은 GATT 규정을 상당히 무리하게 해석한 측면이 있다.¹²

12 2004년 쌀협상을 통해 우리는 2014년까지 관세화를 유예하고 4개국에게는 쿼터를 배정한 바 있다. 그렇다고 해서 FTA에서 쌀 문제를 논의할 수 없는 것은 아니다. 쌀협상은 WTO농업협정에 따라 협상을 한 다자차원의 협상이고 FTA는 양자차원에서 WTO 보다 더 높은 수준의 자유무역을 목표로 하는 협상이다. 쌀 문제를 FTA에서 다시 거론한다고 하더라도 여타 쌀 수출국의 쿼터를 제한하지 않는 한 일부에서 주장하는 GATT 24조(FTA의 근거 규정)에 위배된다고 볼 수 없다. 또 한국이 FTA에서 미국에 별도의 쿼터를 주는 것은 GATT 13조(수량제한의 차별 금지)에 위배된다는 주장이 있으나 이 또한 무리한 해석이다. 실제로 FTA에서는 쿼터가 설정되는 경우가 많다. EC와 칠레의 FTA를 보면 EC가 우루과이라운드에서 국별 쿼터를 설정한 품목에 대해서도 칠레에게 별도의 추가 쿼터를 주고 있으며 한국도 이미 체결한 FTA에서 쿼터를 준 경우가 있었다. 이러한 사례에 대해 현재까지 이의를 제기하거나 WTO분쟁이 된 사례는 없음을 볼 때 대부분의 국가가 이것이 GATT 13조에 위배된다고 생각하지 않고 있음을 알 수 있다.

그렇지만 정부는 쌀에 대해서는 협상 대상에서 제외하겠다는 발언을 여러 차례 한 바 있고 모든 수단을 동원해서라도 쌀을 지키겠다는 정부의 의지는 확고한 것이었다.

라. 제3차 협상(2006. 9. 6~9, 시애틀)

제3차 협상은 9월 6일부터 9일까지 미국 시애틀에서 열렸다. 220 여명에 가까운 정부대표단, 50 여 명의 기자, 그리고 FTA에 반대하는 원정시위단, 이렇게 각기 서로 다른 목표를 가진 사람들이 일주일 동안 시애틀에서 ‘잠 못 이루는 밤’을 보냈다. 3차 협상에 앞서 양국은 8월 15일 관세양허안을 교환하였는데 3차 협상은 양허안을 최초로 논의한 협상이며 개별 품목에 관한 얘기들이 처음으로 시작되었다.

양허안 초안을 만들면서 정부는 생산자단체, 학계, 정부출연연구원과 워크숍을 개최하여 의견을 수렴하였다. 국내 농산물의 피해를 최소화 줄여야 한다, 어떻게 지킬 것이냐 등 다양한 얘기들이 많이 나왔다. 몇 가지 눈에 띄는 주장들을 살펴보면 (1) 쌀은 반드시 제외시켜야 한다, (2) 쇠고기, 돼지고기 등 축산물도 매우 중요하다, (3) 보완대책 없이 협상해서는 안 된다, (4) ‘기타 품목’에 대해서 영향 분석을 해야 한다, (5) 가공식품도 중요하다, 등 이다.¹³

양허안의 내용을 살펴보면 미국은 모든 농산물의 관세를 철폐하겠다는 양허안을 제시한데 반해서 한국은 대부분 주요 품목에 대해서 관세철폐가 어렵다는 내용의 양허안을 제시하였다.¹⁴ 미국은 농산물 관세철폐를 즉시 철폐, 2년, 5년, 7년, 10년 철폐의 다섯 단계로 분류해서 제시했다.¹⁵ 한국은 이와 달리 즉시 철폐, 5년, 10년, 15년, 기타 그룹의 다섯 유형으로 나누었다. 관세철폐기간이 미국보다 길 뿐만 아니라 기타 그룹은 사실상 관세철폐를 하지 않겠다는 뜻이고 여기에 대부분의 주요 품목이 다 포함되어 있었다. 물론 이 양허안들은 어디까

13 이 외에도 다른 나라와 FTA를 할 경우 미국과 동등 수준의 개방수준을 요구할 것이다. 최종 협상결과를 고려할 때 ‘기타 품목’으로 많이 분류할 경우 협상에 부담이 클 것이다. 한국 농산물 양허안이 너무 보수적이다, 국내 생산이 부족한 품목은 관세할당쿼터(TRQ)를 협상카드로 쓸 수 있다, 등의 이견이 있었다.

14 한국의 양허안을 보면 농산물 전체 1,453개 세번 중 282개를 ‘미정(undefined)’으로 분류하여 관세감축계획을 명시하지 않은 기타 품목으로 제시하였다. 여기에는 미국이 관심을 가지고 있는 대부분 품목들이 포함되었는데 이 품목들은 민감품목으로 한-미 FTA로 가장 영향이 크다고 판단한 품목들이었다.

15 이 당시 미국이 제시한 양허안에는 쌀도 포함되어 있었는데 한국은 쌀은 협상에서 제외시켜야 한다는 입장을 초지일관 주장해왔기 때문에 쌀을 포함시킨 미국의 양허안을 받을 수 없다고 주장하여 한 때 협상이 중단되기도 하였다.

지나 초안이고 앞으로 협상 과정에서 많은 부분이 고쳐지겠지만 한국은 농업의 민감성을 고려하여 가장 보수적으로 양허안을 작성한 것이다.¹⁶ 한국이 농산물을 보수적으로 만든 것처럼 미국은 공산품과 섬유에서 많은 품목을 관세철폐에서 일단 제외시켰는데 이 모두가 전략적인 판단에 기인한 것이었다.

미국은 한국 농업의 민감성을 이해하지만 양허 수준이 기대에 훨씬 미치지 못한다고 언급하면서 일단 부담이 적고 비교적 민감도가 낮은 품목부터 논의할 것을 제안하였다. 한국 측은 농산물 특별세이프가드가 반드시 필요하다는 점을 다시 한 번 강조하였다. 이에 대해 미국은 향후 양허안 개선 정도에 따라 농산물 세이프가드를 검토할 수 있다는 전향적인 입장을 보였다. 예상대로 농산물 양허에 대한 양측의 기대수준에는 상당한 차이가 있었으며 개별 품목을 처음으로 논의하기 시작했다는 점이 의의가 있었다고 할 수 있다.

위생 및 검역 분과에서는 협정문 협상에 집중하면서 양측의 상호관심사항에 대해 질의응답이 주로 이루어졌다. 양측은 FTA협상에서 구체적인 검역현안은 논의하지 않는다는 점에 의견을 같이 하였으나 미국 측은 동물검역전문가들로 구성된 기술전문가협회가 진행되어야 한다고 주장하였다.¹⁷

마. 제4차 협상(2006. 10. 23~27, 제주 서귀포)

10월 23일부터 27일까지 제주도 서귀포 신라호텔에서 한-미 FTA 4차 협상이 열렸다. 분과에 따라서 협상 일정이 조금씩 다른데 농업분과는 23일부터 25일까지 사흘 동안 열렸다. 4차 협상에서는 3차 협상에서 제시한 양허안을 양측이 검토 후 수정안을 제시하였다. 8월에 처음으로 제시한 한국의 양허안은 상당히 보수적인 것이었다. 미국은 우리나라의 양허안에 많은 품목이 감축계획 없이

16 양허안은 이해관계자, 전문가들의 의견을 수렴하여 작성되었는데 농민단체들은 거의 모든 주요 품목의 관세를 건드릴서는 안 된다는 강한 입장을 주장하였다. 원칙적으로 관세를 철폐한다는 것이 FTA의 기본 원칙이고 미국은 예외 없이 모든 농산물의 관세를 철폐해야 한다는 입장이어서 이 양측의 입장 차이는 엄청난 것이었다.

17 이 당시 협상 중에도 미국산 쇠고기 수입과 직결된 수입위생조건 문제는 계속 제기되어 양국간의 현안이 되었다. FTA협상에서는 이 문제를 공식적으로 논의하지 않는다고 했으나 2005년 합의된 수입위생조건의 해석을 두고 논란을 거듭하였다. 특히 빠있는 쇠고기는 수입하지 않기로 했으나 한국이 뺏가루까지 검출해내어 미국산 쇠고기의 수입이 금지되면서 쇠고기 수입을 두고 양국간 심각한 문제로 발전되었으며 언론의 관심도 엄청났다. 결국 이 문제는 한-미 FTA에서 해결되지 못한 채 넘어가게 되어 2008년 4월 양국간에 합의되는데 당시 합의된 수입위생조건을 두고 한국에서는 그 유명한 '춧불 시위' 등 엄청난 반대와 시위가 있었다.

‘기타 품목’으로 제시된 데 대해서 상당히 불만을 표시하면서 예외 없이 모든 품목의 관세를 철폐하여야 함을 주장하였다. 또 관세감축계획이 제시된 품목들도 감축기간이 너무 길어 개방 속도를 더 빨리해야 한다는 주장을 했다.

이러한 논의를 바탕으로 4차 협상에서 한국은 일부 내용을 고친 수정양허안을 제시하였다. ‘기타 품목’으로 분류된 품목 중에 부담이 적고 민감도가 낮은 품목을 골라서 ‘관세철폐’그룹으로 옮겼고¹⁸ 일부 품목들의 관세 철폐기간을 15년에서 10년, 10년에서 5년 등으로 단축했다.¹⁹ 4차 협상까지 쌀, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 낙농품, 고추, 마늘, 양파, 사과, 배, 감귤, 오렌지, 포도 등 주요 품목은 여전히 ‘기타품목’으로 분류되어 있었다. 아직까지 주요 품목은 양측의 입장 차이가 너무 크고 이들 품목은 논의가 시작도 되지 않았다.

한국이 협상 때마다 꾸준히 제기해 온 농산물 세이프가드 문제는 한국이 10월 초 협정문 안을 만들어 미국에 보냈고 4차 협상에서 상당히 활발한 논의가 있었는데, 양측이 농산물 세이프가드 도입에는 합의하였고 세부적인 내용은 추후 논의하기로 하였다. 대상 품목, 발동될 경우 관세인상 폭, 제도의 존속기간 등이 쟁점인데 미국은 대상품목을 줄이려 하고 관세 인상 폭도 축소하려고 했으며 관세가 완전히 철폐된 이후에는 세이프가드 제도도 없어져야 한다고 주장하였다.

동식물 검역 및 위생 분과는 치열한 현안 쟁점이 없이 협정문 관련 쟁점들이 주로 논의되었다. 투명성 확보 문제, 현안이 발생하였을 때 신속하게 기술적 협의를 할 수 있는 채널 마련 등이 논의되었다.

한편 한-미 FTA와는 별도로 하였지만 미국산 쇠고기 위생검역 문제는 계속해서 양국 현안이 되었는데 특히 뼈조각의 기준과 관련 미국은 작업 공정 과정에서 발생한 뼈조각은 허용되어야 한다는 입장이었으나 한국은 이를 수용하지 않았고 미국은 이에 대해 강한 유감을 표명하였다.

바. 제5차 협상(2006. 12. 4~8, 미국 몬타나)

4차 협상이 한국에서 열렸기에 5차 협상은 미국에서 열렸는데 몬타나 주의 외

18 토마토, 상치 등 수입가능성이 낮은 품목, 아보카도와 같이 국내 생산이 없고 소비도 거의 없는 품목 등이다.

19 4차 협상에서 한국은 기타 품목 중 52개를 기타품목에서 관세감축품목으로 바꾸어 제시하였다.

진 시골 마을인 빅스카이에서 열렸다.²⁰ 핵심 분야인 농산물 관세양허에 있어서 이미 한 차례 양허 수정을 통해서 양측은 어떤 품목이 민감한 품목인지는 파악이 된 상태였다. 이제 남은 협상은 이러한 민감품목을 어떻게 처리할 것인가 하는 문제였다. 최대한 다양한 예외조치를 반영하여 민감품목을 보호하려는 한국과 어떤 품목도 예외 없이 관세를 철폐하여야 한다는 미국의 입장을 절충해 나가는 문제이다.

그러나 과거 미국과의 협상 경험을 볼 때 미국이 자기의 입장을 양보하거나 물러서는 경우가 거의 없었기에 과연 미국이 이익을 보는 농산물에서 양보를 할 것인가? 양보를 한다면 얼마만큼 어디까지 할 것인가? 하는 것은 누구도 알 수 없었다.²¹ 협상은 타협과 양보를 통해서 합의를 이루어나가는 것인데 한국의 양허안은 매우 보수적이고, 미국은 WTO에서도 자기 입장을 양보하지 않는 국가인지라 양측의 큰 입장 차이를 과연 좁혀나갈 수 있을 것인가 하는 것은 초미의 관심사였다.

5차 협상에서는 민감품목에 대해 상대방의 입장이 어느 정도인지 탐색하는 과정이었다고 볼 수 있다. 새로운 양허수정안도 마련하지 않았으나 전체 1,531개 품목(HS 10단위) 중 4차 협상까지 합의를 이룬 1,000 여개 품목을 제외하고 남은 500 여개의 품목이 집중적으로 논의되었다.

민감품목에 대한 논의가 본격화함에 따라 한국 측은 민감품목에 대한 보수적인 입장을 견지하면서도 세부 품목별로는 민감품목에 대한 우리 입장이 반영될 경우 신축성을 발휘할 여지가 있음을 암시하였다. 미국 측은 '예외 없는 관세철폐'라는 기존 입장을 견지하면서 아직까지도 미정(undefined)으로 분류된 품목

20 5차 협상의 장소인 빅스카이(Big Sky)는 몬타나의 남쪽 로키산맥 산록에 자리 잡은 스키리조트이고 엘로우스톤 국립공원이 멀지 않은 곳으로 해발고도가 2,000미터 이상 되는 곳이다. 이 곳에 들어가기 위해서 협상단은 비행기를 네 번이나 갈아타고 다시 차로 한 시간 이상 달려 24시간 만에 협상장소에 도착하였다. 이렇게 접근성이 불편한 곳에 협상을 하게 된 연유에 대해서는 몇 가지 얘기가 있다. 당시 몬타나주 상원의원이고 FTA와 쇠고기 문제에 관심이 많던 막스 보커스(Max Baucus)의원이 빅스카이를 제안했다는 소문이 있었다. 자신의 정치적 영향력을 보여주고 쇠고기 문제에 대해 간접적으로 압박을 가하려는 의도가 아니었나 짐작된다. 협상단은 영하 20도 가까이 내려가는 날씨에 주위엔 아무 것도 없는 삭막한 곳에서 일주일 동안 협상을 했다.

21 일본도 미국과의 FTA를 한 때 검토하였다. 한-미 FTA가 끝난 후 일본 고위관리가 방문하여 한-미 FTA 핵심담당자들을 만난 적이 있다. 이 때 일본의 고위관리는 미국과 협상하는데 제일 어려운 점을 미국의 협상력이라고 하였다. 어느 나라도 미국과 동등하게 협상을 할 수 없기 때문에 미국과 협상은 미국의 입장으로 합의될 가능성이 높고 그렇게 될 경우 불가피하게 국내 정치적으로 어려운 상황에 처하게 되는 것이 가장 큰 문제라고 하였다.

에 대한 입장을 좀 더 구체화할 것을 요구하였다.

축산물의 양허방향과 관련하여 한국은 쇠고기에 대한 특별한 취급이 있어야 하며 낙농품을 포함한 민감품목에 대해서는 민감성을 반영할 수 있도록 최대한 보수적인 양허방식을 적용해야 함을 언급하였다. 이에 대해 미국 측은 쇠고기의 민감성에 공감하면서 협상 최종 단계에서 고위급협상의 부담을 줄이기 위해 실무선에서 다양한 안을 미리 검토할 것을 요구하였다.

과일 및 채소류에 대해 한국 측은 신선 농산물이 가공 농산물보다 더 민감함을 설명하였고 미국 측은 과일류는 양국의 수확기와 유통기간이 다르므로 계절관세를 고려할 수 있음을 언급하였다. 곡물류에 대해 한국 측은 식용으로 사용되는 종류가 가장 민감한 반면에 미국 측은 사료용 곡물에 우선순위를 부여하는 입장이었다.

5차 협상에서 민감품목에 대해서 구체적인 대안이 논의되면서 향후 민감품목의 양허방향을 구체화하기 위한 토대가 마련되었다고 볼 수 있다. 한국 측이 미정 품목 중 상대적으로 민감한 품목을 강조하였으므로 미국 측으로서는 한국의 우선순위에 대해 파악할 수 있는 기회가 되었고, 한국이 민감하지만 교역량이 미미한 품목에 대해서는 신축성 발휘 여지가 있음을 파악하였다.

이렇게 날카로운 신경전이 벌어지는 가운데 5차 협상을 통하여 한국 측은 미국도 우리 농업의 민감성을 잘 알고 있어 예외 또는 특별취급을 염두에 두고 있다는 점을 어느 정도 감지하였다. 한국은 여러 차례 쌀은 예외이고 쌀을 건드릴 경우 협상을 파기하겠다는 강경입장도 밝힌 바 있어 미국도 이 점은 충분히 인식하고 있었고, 쌀 이외 쇠고기, 오렌지 등 품목도 초민감품목임을 미국 측도 잘 알고 있었다.²²

한편 5차 협상을 앞두고 미국 무역대표부(USTR)의 리처드 크라우더 (Richard Crowder) 농업대사가 한국을 방한하여 11월 29일 농림부 장관을 면담하였다. 이 자리에서는 쇠고기 문제, WTO의 DDA 협상, 한-미 FTA가 논의되었는데 구체적인 협상내용을 다루는 자리는 아니었기에 양국간의 기본입장을 주고받았다. 하지만 농업대사가 한국을 방문했다는 것은 협상이 핵심 국면에 다다르고 있다는 것을 암시하였다.

22 쇠고기, 오렌지는 미국으로서도 양보할 수 없는 품목이었다. 쇠고기 수입액은 금액으로 볼 때 미국의 최고 관심품목이었으며 오렌지도 미국 전체 수출 중 1/4을 한국 시장에 수출하고 있었다.

5차 협상에서는 관세쿼터(TRQ)와 관련된 몇 가지 법률적 문제도 논의되었다. 수입산의 최종용도 제한 또는 특정용도 사용의 내국민대우 위반 여부, TRQ 물량의 선착순 배당 등이 미국 측이 제기한 문제였다. 지리적 표시제도에 대해서는 미국은 한국의 제도를 이해하기 어렵다는 입장을 보였다. 하지만 미국 측은 주요 민감품목 및 TRQ 관리방안 등 입장차이가 큰 부분에 대해서는 양측이 타협할 수 있는 방안을 모색하는 데 적극적이었다. 동일 품목 내에서 용도별 세번 분리, 농산물 셰이프가드 활용 등을 언급하였고, 한국 측이 구체적 대안을 제시하면 적극 논의하겠다는 의사를 표명하였다.

1.3.3. 2007년 협상

가. 제6차 협상(2007. 1. 15~19, 서울) 및 제7차 협상(2007. 2. 11~15, 워싱턴)

6차 협상과 7차 협상은 번갈아 개최된다는 원칙에 따라 서울과 워싱턴에서 각각 열렸다. 6차 협상과 7차 협상에서는 5차 협상 이후 계속 되어온 민감품목에 대한 상호 공방이 계속 되었으나 실질적인 진전을 이루지는 못했다. 2006년에 진행된 다섯 차례 협상을 통해서 협상의 골격이 만들어지고 비교적 민감도가 낮은 품목에 대해서는 합의점을 찾긴 하였지만 막상 민감한 품목에 대해서는 고위층의 정치적 결단이 요구되는 만큼 쉽게 진전되지 못했던 것이다.

관세 양허에 있어서 5차 협상까지 합의되지 못한 품목은 약 500개였는데 6차, 7차 두 차례의 협상에서 220 개 품목에 합의를 이루었고 280여개 품목은 7차 협상 이후로 넘겨진다. 숫자로 보면 상당한 진전을 이룬 것처럼 보이나 민감도가 높은 품목은 200개 이하 임을 감안할 때 실질적인 진전은 크지 않았다고 하겠다. 미국 측은 협상 중간에도 화상회의나 이메일을 통해 남은 민감품목에 대해서 추가 논의를 하여 양측 입장을 좁혀 나갈 것을 제안하였으나 협상 때마다 입장을 정리하고 의견을 수렴하고 방침을 받아서 협상을 해온 한국으로서는 신속성 있게 대응하기 어려운 한계를 가지고 있었다.

민감품목의 양허와 관련해서 다양한 방안들이 논의되었는데 농산물 셰이프가드, 세번 분리, 계절관세, 관세철폐 유예, 부분감축, 저관세 쿼터 설정 등이 가능한 방안으로 거론되었으나 구체적으로 어떤 품목에 어떤 방안을 적용할 것인지 결론을 내리지는 못하였다. 대두, 감자에 대해서는 식용과 가공용 세 번을

분리하는 방안이 논의되었고, 축산물에서는 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 낙농품, 천연꿀 등 대부분 품목에 입장 차이가 컸다.

한국 측은 쇠고기에 대해 특별 취급되어야 한다고 주장하였으나 미국 측은 쇠고기 관세는 단기간에 철폐되어야 한다고 주장하였다. 낙농품에 대해서는 쿼터 설정이 검토되었으나 쿼터 물량에 대해서는 입장 차이가 컸다. 과일류에는 오렌지, 사과, 포도 등 신선과일류가 민감한 품목인데 한국 측은 계절관세(성출하기에는 기존 관세 유지, 비출하기에는 장기 철폐 및 세이프가드)를 검토할 것을 요청하였다. 미국 측은 민감품목에 대한 다양한 대안의 검토에 대해서 긍정적인 입장을 표명하면서도 원칙적으로 모든 품목의 관세가 철폐되어야 한다는 기본 입장은 고수하였다.²³

농산물 세이프가드와 관련해서는 적용대상, 발동기준, 존속기간 등이 핵심 쟁점인데 한국 측은 WTO 농업협정의 특별긴급관세와 유사한 형태를 원하였으나 미국 측은 세이프가드를 적용할 경우 관세철폐기간을 짧게 하거나 '과거 최대 수입물량 기준, 무관세 쿼터'를 주어야 한다고 주장하였는데 이는 한국 측이 받아들일 수 없는 대안이었다. 수입쿼터 운용과 관련해서 미국은 여전히 선착순 배정방식을 주장하였다.

위생 및 검역 분과와 관련해서는 협의 채널에 대한 입장을 절충하여 상당한 의견 접근을 이루어 합의를 도출할 수 있는 기초를 마련하였고 양측은 2월 말 제네바에서 열리는 WTO SPS위원회에서 양자협의를 개최하여 협정문안을 정리하기로 하였다. 원산지 기준도 진전이 쉽지 않은 분야였는데 농산물 중에서는 육류, 설탕, 담배 등에 대해 진전을 보이지 못해 여전히 이견이 남아 있었다.

7차 협상을 마치면서 양측은 현 단계에서 더 이상 입장을 좁히기는 어렵다는 점에 대한 공통된 인식과 함께 남은 품목들에 대해서는 고위급 협상에서 해결해야 한다는 점에 공감하였다.

나. 제8차 협상(2007. 3. 8~12, 서울) 및 고위급회의(3. 5 워싱턴, 3. 19 서울)

일곱 차례 협상에서 민감품목을 제외한 품목의 관세 양허에는 합의하였으나 핵

23 7차 협상이 끝난 후에도 합의되지 않은 품목은 대두, 보리, 감자, 옥수수, 고구마, 주정, 전분, 고추, 마늘, 양파, 인삼, 오렌지, 감귤류, 사과, 포도, 배, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 탈지분유, 치즈, 전지분유, 혼합분유, 연유, 유장, 조제분유, 천연꿀, 버터, 사료작물, 설탕, 대두유, 옥수수유 등이었다.

심 민감품목은 아직도 입장 차이가 컸다. 미국 행정부가 의회로부터 부여받은 무역촉진권한(Trade Promotion Authority)²⁴을 감안한다면 협상은 3월 말까지 타결되어야 했다. 따라서 7차 협상 이후 남은 기간은 한 달 반에 불과하였다. 통관, 정부조달, 무역장벽, 환경 등은 사실상 타결 되었고, 의약품, 투자, 지적 권, 원산지, 노동 등도 어려운 쟁점이 대부분 해소되어 협상 시한 내 타결에 문제가 없었으나 농업, 섬유, 자동차, 무역구제, 개성공단 등은 양측 입장 차이가 워낙 커 고위급회의를 통하여 남은 쟁점을 논의해 나가기로 하였다.²⁵ 2월 26 일에는 통상교섭본부장이 미국을 방문하여 USTR의 수잔 슈왁(Susan Schwab) 대표와 의회 지도자들을 만났다. 이처럼 협상은 막바지로 치닫고 있었고 국내 언론들의 관심도 고조되었다.

농업분야에는 두 차례의 고위급회의와 8차 회의가 있었는데 고위급회의는 한국 측의 농림부 통상정책관과 미국 측의 크라우더 대사²⁶ 사이에 이루어졌다. 3월 5일의 1차 고위급회의에서는 양측이 기본 입장을 고수하면서 별 진전을 이루지 못했다. 한국은 핵심 품목에 대한 기본 입장을 제시하였고 미국은 예외 없는 관세 철폐 원칙을 반복하여 상호 입장을 확인하는데 그쳤다.

8차 협상에서도 관세양허와 관련 양측이 수정된 안을 가지고 협상에 임하였으나 여전히 입장 차이가 있어 눈에 띌 만한 진전은 없었다. 쿼터(TRQ) 관리방안에 관해 미국은 계속 선착순 배정을 고집해 왔으나 8차 협상에서는 우리가 주장해온 수입권 공매, 과거 실적에 따른 배분방식 등 다양한 방식으로 관리한다는 점에 동의하였다. 이 외에 미국은 앞으로 체결할 FTA에서 한-미FTA보다 더 나은 대우를 해줄 경우 미국에 대해서도 동등한 대우를 해야 한다는 조항(preference clause)을 포함할 것을 요구했으나 한국은 이를 받아들이지 않았다. 세이프가드의 기본골격에 대해서도 어느 정도 의견이 접근되어 수입물량이 일정 수준 이상 늘어날 경우 추가관세를 부과하되 관세가 완전히 철폐될 때까지

24 미국에서 국제협상을 효율화하기 위해 의회가 대통령에게 부여한 권한이다. 미국법 상 의회는 정부가 관세 및 무역과 관련된 법을 개정하는 협상을 하고 그 법안을 의회에 제출할 경우 입법기관인 의회는 이를 수정할 권한을 가진다. 의회가 수정할 경우 정부는 수정된 내용으로 다시 상대방과 협상을 해야 하므로 정부는 협상에 많은 제약을 받는다. 그러나 의회가 대통령에게 신속처리권한(Fast Track)을 부여할 경우 의회는 협상 결과를 담은 법률안에 대해 수정할 수 없고 90일 내에 찬반만 결정하게 된다. 2001년 부시행 정부는 2007년 7월 1일까지 이 권한을 부여받았다. 따라서 협상을 3월말까지 끝내야 하고 이것이 실질적인 협상시한이었다.

25 한-미 FTA 제8차 공식 협상 결과, 외교부 보도자료, 2007. 3. 13, <http://www.fta.go.kr/us/paper/1/>

26 리처드 크라우더(Richard Crowder) 대사는 USTR의 부대표(Deputy USTR) 중의 한 사람으로서 농업협상에 전문을 가졌으며 미국 정부와 농업민간기업에서 오래 근무한 농업협상 전문가였다.

만 존속되도록 하였다. 검역 및 위생 분과에서도 SPS위원회를 설치하는데 원칙적으로 합의하였고 명칭, 투명성 조항의 삭제, 기술협력 분야 명시 등 일부 문안정리 작업을 남겼다.

3월 19일 두 번째 고위급회의는 농림부 회의실에서 열렸다. 1차 고위급회의와 마찬가지로 농림부 통상정책관과 크라우드더 USTR 대사가 수석대표로 참석하였으며 고위급회의와 병행하여 분과장급 논의도 진행되었는데 분과장급 회의에서는 주요 품목의 양허에 있어서 상당한 의견 접근을 이루었다. 쌀에 관해서는 미국이 예외를 수용한다는 입장은 없었으나 분위기로 볼 때 쌀은 한국의 주장이 관철될 수 있을 것이라는 관측도 나왔다.

고위급회의를 끝낸 시점에서 입장 차이가 아직도 상당히 커서 구체적 논의를 하지 못한 품목은 쇠고기, 돼지고기, 오렌지, 대두였다. 쇠고기, 돼지고기는 관세철폐기간, 세이프가드 적용 등이 쟁점이었고 오렌지는 계절관세 적용, 대두는 식용 대두에 대한 관세 철폐 여부, 무관세 쿼터 등이 쟁점이었다. 기본 골격은 의견이 접근했으나 세부사항 논의가 필요한 품목은 낙농품, 천연꿀, 감자, 일부 곡물류(보리, 맥아, 전분, 옥수수), 주요 과일(사과, 배, 포도, 감귤), 양념채소류(고추, 마늘, 양파), 인삼 등이었고, 미합의 품목이었던 닭고기와 계란은 고위급회의 기간 중 합의하였다.

고위급회의에 앞서 크라우드더 대사는 농림부 장관을 면담하였는데 이 자리에서 농림부 장관은 협상 전반에 관한 견해를 전달하고, 남은 품목에 관해서도 의견을 나누었다. 장관은 한-미 FTA를 가장 반대하는 집단이 농업계로 한국 농업은 규모가 미국의 100분의 1도 되지 않으며 1990년대 초 이후 개방으로 인해 엄청난 고통 겪고 있으며 이는 농민운동을 한 본인이 누구보다 그 어려움을 잘 알고 있음을 강조했다. 민감품목과 관련해서는 경제적 이익에 따라 현실적인 대안을 가지고 협상해야 win-win이 될 수 있는바 한국의 입장을 고려하지 않은 일방적인 '예외 없는 관세 철폐'라는 원칙은 받아들이기 어려우며 균형된 협상결과를 얻어내야 함을 지적하였다. 특히 핵심민감품목에 대해 한국이 제시한 방안은 이미 체결한 다른 어느 FTA보다 훨씬 과감한 것이며 예외적 조치가 인정되지 않을 경우 국회 비준도 불가함을 설명하였다. FTA 협상과 직접 관련은 없지만 쇠고기 문제와 관련하여 지금까지 양국간에 있었던 오해와 불신을 유감스럽게 생각하며 국제기준과 정해진 절차에 따라 추진하되, 워낙 민감한

사안이고 양국 모두 어려운 문제이므로 미국 측도 한국의 입장을 이해하는 노력이 필요하다고 언급하였다.

1.3.4. 최종협상 (2007. 3. 26 ~ 4. 2)

3월 26일부터 최종협상이 시작되었다. 미국의 농업분과 팀은 8차 협상 때 한국에 와서 고위급회의 이후 계속 머물러 있었으니 마지막 거의 한 달 가까이 서울에 있었던 셈이다. 최종협상은 서울의 하얏트 호텔에서 열렸는데 협상장 주변은 삼엄한 경비와 함께 늘 그랬듯이 호텔 밖에는 반대하는 시위대가 진을 치고 있었고, 협상단 못지않게 취재를 하기 위해 몰려든 각 언론 기자들로 북적거렸다. 이미 알려진 협상 시한은 3월 31일 오전이었으니 5일 안에 남은 쟁점을 다 합의해서 바로 의회에 넘겨야 하는 긴박한 일정이었다. 농업 분야에는 주요 품목의 관세 양허가 핵심 쟁점이었지만 섬유, 자동차, 원산지 등에서도 쟁점이 많이 남아있어서 타결 여부를 장담할 수 없는 형편이었다.

마지막 협상을 위해 농업분과장은 물론 크라우더 농업협상 담당 대사가 다시 협상장에 나타났고 우리 측은 농업통상정책관, 국제농업국장을 위시하여 대규모 실무진이 협상에 참여하였다. 핵심 쟁점만 남은 상황이라 3월 26일부터 시작된 협상은 치열했고 쌍방이 신경전을 벌였다. 협상 시한이 며칠 남지 않았지만 양측은 서로 버티기로 일관하여 협상 타결의지가 의심될 정도로 앞을 내다볼 수 없는 협상을 계속했다. 크라우더 대사는 27일부터 협상에 임했는데 당초 이들 안에 남은 쟁점을 다 해결해야 된다고 선언했으나 결국은 일정을 연장하여 31일까지 협상을 하고 4월 1일에 떠났는데 그때까지도 쟁점은 다 해결되지 않았다.²⁷

협상 시한 관련해서도 혼란이 있었는데 당초에는 3월 31일 오전까지 협상이 종결되어야 한다고 했으나 3월 31일에도 협상은 끝나지 않았고 31일 아침에 협상 시한이 이를 더 연장되어 4월 2일 오전까지라고 통보되었다. 시한이 연장된 경위는 정확히 알 수 없으나 31일에 타결이 불가능하게 되자 이를 연장을 했을 것이라고 보여진다.²⁸ 이처럼 협상 시한이 바뀌어 협상 당사자들도 혼란스러웠

27 크라우더 대사는 이틀째인 28일 협상장에서 29일 비행기로 떠난다고 했으나 떠나지 않았고 계속 나타났다. 이것이 고도의 협상전략인지 알 수는 없으나 간다던 사람이 계속 나타나 한국의 협상당사자들은 당황스러웠다.

28 '한-미 FTA 이들 연장될 듯', 2007. 3. 31, 프레시안(<http://www.pressian.com/news/article.html?no=34210>)

고 일부 언론은 4월 1일 보도에 협상이 타결되었다는 오보를 하기도 했다.²⁹ 시한 내에 협상을 마무리 지어야 한다는 절박감이 있었기에 간혹 밤을 새우기도 했다. 서로 도저히 입장을 좁히기 어려울 때는 언성을 높이기도 하고 협상장을 박차고 나가 하루 종일 서로 대치하며 협상이 중단되기도 할 정도로 양측은 최대한 버티었고, 이로 인한 긴장은 엄청난 것이었다.

농업분과는 30일 밤을 새워 31일 아침까지 협상을 했으나 협상을 끝내지 못했고 31일은 소강상태로 보내고 4월 1일 오전부터 협상을 재개하여 4월 2일 새벽 6시 경 마침내 양측은 남은 쟁점들을 다 해소하고 협상을 종결지었다.

마지막까지 치열하게 다툰 품목은 오렌지, 쇠고기와 낙농제품이었다. 오렌지는 계절관세를 도입하는 것에는 합의하였으나 성수기 동안은 관세를 철폐하지 않기로 했는데 성수기 기간에 대해 조금이라도 길게 하려는 한국과 줄이려는 미국의 입장을 절충하는 게 어려웠고 비수기의 관세를 얼마나 빨리 철폐할 것인지, 미국이 요구하는 쿼터 물량을 얼마나 할 것인지 등이 쟁점이었다. 쇠고기는 가까스로 15년까지 관세철폐기간을 늘렸으나 셰이프가드 발동기준을 두고 미국은 발동 가능성을 줄이기 위해 기준을 까다롭게 하려고 했다. 낙농제품도 어려운 분야였는데 일부 낙농제품의 관세를 철폐하지 않고 유지하도록 합의를 이끌어냈으나 미국은 그 대신 과도한 물량의 쿼터를 요구해 와 이를 절충하기 위해 마지막까지 힘겨루기를 했다.³⁰

쌀 문제는 그동안 한국 측이 여러 차례 ‘쌀을 포함시킬 경우 협상은 깨진다’는 입장을 밝혔고, 미국이 공식적인 입장 표명을 하지 않았지만 더 이상 ‘쌀에도 예외가 없다’는 주장을 하지 않아 암묵적으로 예외가 받아들여진 분위기였다. 이 시점에는 실무선이 아닌 고위급에서는 이미 어느 정도 합의가 있었던 것으로 추정된다.³¹

마지막 주 협상에는 수시로 청와대에서 관계부처 장관회의를 개최하여 우리의

29 이 부분에 대해서 전체 협상을 총괄하는 통상교섭본부에서도 시원스런 설명이 없었다. 특히 협상을 진행 중인 각 분과에 이러한 정보가 전달되지 않아 혼란을 초래하기도 했다.

30 협상이 워낙 치열해 마지막까지 논의된 관세양허, 쿼터물량 등은 공식 문서로 남기지도 못하고 말로만 하고 끝났다. 각자 내용을 정리한 메모는 있겠지만 그것이 효력을 가진다고 볼 수 없다. 따라서 나중에 어느 한 쪽이 내용을 부인하면 합의가 깨어질 수도 있는 것이다. 다행히 농산물에서는 협상결과를 정리하는 과정에서 양측의 내용이 정확히 일치했다.

31 ‘한덕수 총리지명자 “쌀 포함되면 FTA 협상 깨진다”’, 2007. 3. 19, 대한민국 정책포탈

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=117&oid=078&aid=0000031445>)

입장과 전략을 조율하였으며 1일 저녁부터 양측 수석대표는 마지막 협상 진행 상황과 쟁점을 점검하며 밤을 새웠다. 이전까지만 해도 협상 타결 여부를 예단하기 어려울 정도로 양측 입장이 평행선을 달렸으나 1일 밤부터는 협상 타결 가능성이 보이기 시작했다.³² 농업 이외에도 섬유, 자동차 분야도 쟁점이 있어 전체 협상은 2일 낮까지 계속 되었고 우리 통상교섭본부장과 카란 바티아(Karan Bhatia) USTR대사는 2일 낮 12시 40분에야 한-미 FTA가 완전히 타결되었음을 발표하였다. 이로써 2006년 2월 3일 협상 개시 선언 이후 여덟 차례의 공식협상과 수차례의 고위급 협의를 통해 1년 2개월 동안 숨 쉴 틈 없이 진행되어온 협상이 막을 내리게 되었다.

1.4. 최종 협상 결과

1.4.1. 우리나라 농산물 관세 양허

<양허 유형별 품목 분류>

- 쌀을 포함하여 전체 품목의 10% 이상이 예외적 취급을 받거나 15년 이상의 관세철폐 기간 확보(수입액 기준으로 25% 이상)
- 민감도가 낮은 품목은 즉시철폐에서 10년까지 철폐기간 차별화
- 국내 영향이 없거나 대부분을 수입에 의존하는 품목은 관세 즉시 철폐

<표 16-5> 한국의 양허 유형 및 주요 품목

양허 유형	주요 품목
양허제외	쌀
현행관세, 수입쿼터	오렌지(성출하기), 식용대두, 식용감자, 탈지·전지분유, 연유, 천연꿀
계절관세	포도, 칩용 감자
세번 분리, 장기 철폐	사과, 배
장기 철폐, 세이프가드	쇠고기, 돼지고기(냉장), 고추, 마늘, 인삼, 보리, 맥주맥·맥아, 전분

32 '한-미FTA 최종 협상 긴박했던 협상장 분위기', 2007. 4. 2, 한국일보

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=038&aid=0000372554>)

양허 유형	주요 품목
15년	호두(미탈각), 밤, 잣, 감귤, 송이버섯, 표고버섯, 필터담배
12년	닭고기(냉동기슴살, 날개), 냉동양파, 수박
10년	복숭아, 감, 단감, 감귤주스, 잎담배, 자두
9년	신선초본류딸기
7년	맥주, 아이스크림, 살구, 팝콘용 옥수수
2014.1.1 철폐	돼지고기
6년	옥수수유, 호두(탈각)
5년	완두콩, 감자(냉동), 토마토주스, 오렌지주스(기타), 위스키, 브랜드
3년	해조류
2년	아보카도, 레몬
즉시 철폐	오렌지주스(냉동), 산동물, 화훼류, 커피, 포도주, 밀, 사료용 옥수수, 채유용 대두, 아몬드

< 예외적 취급의 구체적 내용 >

- [양허제외] 쌀 및 쌀 관련 제품(16개 세번)은 완전제외
- [현행관세 유지, 수입쿼터] 관세 철폐할 경우 심각한 영향이 우려되는 품목은 현행관세를 유지하고, 일정물량의 수입쿼터 제공
 - 식용대두, 식용감자, 분유, 천연꿀, 오렌지(성출하기)
- [계절관세] 민감품목 중 수확·유통 기간이 비교적 뚜렷하게 구분되는 품목은 우리나라 수확·유통 기간에 집중적으로 보호
 - 포도(5월~10월 15일), 오렌지(9월~2월), 칩용감자(5월~11월)
- [세번 분리] 양국의 주력 품종이나 용도가 구분되는 경우, 우리나라에서 주로 생산되는 부분을 집중 보호
 - 사과 : 후지는 20년간 관세철폐(23년 세이프가드), 기타 품종은 10년간 관세철폐(10년 세이프가드)
 - 배 : 동양배 품종은 20년간, 기타 품종은 10년간 관세철폐

- 감자, 대두 : 식용은 현행관세 유지, 가공용은 관세철폐

- [농산물 세이프가드] 수입이 일정물량 이상으로 급증되면 관세를 추가 부과하여 국내시장 보호

- 쇠고기, 돼지고기, 사과, 고추, 마늘, 양파, 인삼, 보리 등

<주요 품목별 양허 내용>

- 식용 대두(487%) : 현행관세 유지, 수입쿼터 제공

- 수입쿼터는 25,000톤에서 매년 3% 증량

※ 사료용, 장류제조용 대두는 대부분 수입에 의존하므로 즉시 철폐

- 식용 감자(304%) : 현행관세 유지, 수입쿼터 제공

- 수입쿼터는 3,000톤에서 매년 3% 증량

※ 칩용 감자는 계절관세를 적용하여 관세철폐

- 보리, 맥주맥·맥아 : 15년 철폐, 세이프가드, 수입쿼터 제공

- 겉보리(324%), 쌀보리(299.7%) : 2,500톤에서 매년 2% 증량

- 맥아(269%), 맥주맥(513%) : 9,000톤에서 매년 2% 증량

- 채소·특작류

- 고추(270%), 마늘(360%), 양파(135%), 생강(377.3%), 참깨·참기름(630%), 땅콩(230.5%) : 15년 철폐, 18년 세이프가드

- 인삼(222.8~754.3%) : 수삼, 백삼, 홍삼 등 7개는 18년 철폐 및 20년 세이프가드, 여타 품목은 15년 철폐 및 18년 세이프가드

- 과일류

- 오렌지(50%) : 계절관세, 수입쿼터 제공. 성출하기(9~2월)에는 현행관세 유지 및 수입쿼터(2,500톤, 매년 3% 증량) 제공, 비출하기(3~8월)는 30%에서 시작하여 7년 철폐

- 사과(45%) : 후지는 20년 철폐(23년 세이프가드), 기타 품종은 10년 철폐(10년 세이프가드)

- 배(45%) : 동양배 품종은 20년 철폐, 기타 품종은 10년 철폐
- 포도(45%) : 계절관세, 성출하기(5월~10월 15일) 17년 철폐, 비출하기(10월 16일~4월말) 24%에서 시작 5년 철폐
- 감귤(144%), 키위(45%) : 15년 철폐
- 복숭아·단감(45%), 감(50%) : 10년 철폐

○ 견과류

- 호두 : 미탈각(45%) 15년 철폐, 탈각(30%) 6년 철폐
- 잣(566.8%), 밤(219.4%) : 15년 철폐
- 아몬드(8%), 피스타치오(30%) : 즉시철폐

○ 쇠고기(40%) : 15년 철폐

- 대미 수입량의 90% 이상을 차지하는 6개 세번은 세이프가드 적용

○ 돼지고기(22.5~25%)

- 수입 증가 가능성이 높은 냉장육(삼겹살, 갈비·목살 등) 2개 세번은 10년 철폐 및 농산물 세이프가드 적용
- 여타 세번은 2014년 1월 1일까지 철폐

○ 닭고기(18~20%) : 10~12년 철폐(냉동 닭가슴살, 닭날개는 12년 철폐)

○ 천연꿀(243%) : 현행관세 유지, 수입쿼터 제공(200톤에서 매년 3% 증량)

○ 탈지·전지분유(176%), 연유(89%) : 현행관세 유지, 수입쿼터 제공(5,000톤에서 매년 3% 증량)

○ 치즈(36%) : 체다치즈 10년 철폐, 나머지 15년 철폐, 수입쿼터 제공(7,000톤에서 매년 3% 증량)

1.4.2. 미국 측 양허내용

○ 15년 내 모든 품목의 관세를 철폐

- 품목수 기준 96.4%, 수출액 기준 99.98%를 10년 내 철폐

- 배, 라면, 삼계탕 등 주요 수출품목 및 수출유망품목은 대부분 즉시철폐
 - 품목수 기준 58.5%, 대미 수출액 기준 82%를 즉시 철폐
 - 5년 내 철폐: 품목수 기준 81.2%, 수출액 기준 84.2%
- 낙농품에 대해 무관세 TRQ 확보(선착순 방식으로 수입)
 - 300톤(초기물량)에서 시작, 매년 3% 복리 증량

<표 16-6> 미국의 양허 유형 및 주요 품목

양허 유형	주요 품목
10년 철폐, 수입쿼터	낙농품 (300톤, 매년 3% 복리 증량)
15	맵쌀, 쇠고기, 치즈
10	설탕, 차
7	담배, 대두유(조유), 채소(조제저장)
6	호두(탈각)
5	아이스크림, 버섯
2	자두(조제저장), 단백질계 물질
0	라면, 배, 조제식료품, 음료, 주류, 간장, 삼계탕, 포도주스, 오렌지주스(냉동)

1.4.3. 농업협정문 주요 내용

- 수입쿼터 관리, 농산물 세이프가드에 대한 규율이 핵심 쟁점
 - 품목별 양허내용을 반영하고 양측 입장을 절충하여 의견 접근
 - 수입쿼터 관리방식에 대해서는 당초 미국이 주장한 내용보다는 상당히 완화된 수준으로 의견접근
 - 농산물 세이프가드 반영
- 수입쿼터 관리방법에 대해 선착순·수입권 공매·과거 실적기준 배분 등 다양한 방식 도입
 - 각 품목별 특성을 고려하여 관리규범 차별화하여 용도제한 금지, 쿼터 물량 배정 시기 등을 품목별로 규정
- 농산물 세이프가드는 수입물량이 발동기준을 초과하는 경우 추가관세가 부

과되는 방식으로 도입

- 사과, 고추, 마늘, 양파, 인삼 등 주요 품목은 관세철폐 후에도 일정 기간 세이프가드 유지

○ 농업위원회를 설치하여 이행과정에서 발생하는 사항 협의토록 함

1.4.4. 농업 이외 분과 협상 결과

○ 위생 및 검역(SPS) 분과

- 양국간 SPS 현안에 대한 협의를 원활히 하기 위해 SPS 위원회 설치 하되, 동 위원회가 통상압력을 주지 않도록 함
- SPS 조치는 FTA에서 별도 규정 없이 WTO 협정을 준수

○ 원산지 분과

- 신선 농산물 및 민감 농산물은 엄격한 원산지 기준을 적용
- 육류는 제3국에서 수입한 생축을 도축한 경우에도 원산지를 인정하기로 하였으나, 이는 관세율 적용에만 해당되며, 위생·검역 및 원산지 표시는 별개의 문제

○ 서비스 분과

- 외국인에 대한 차별·제한이 있는 분야(벼·보리재배업·육우사육업의 외국인 투자금지 및 지분제한, 수의서비스, 육류도매업, 가축시장, 공영도매시장, 공판장, 쿼터 수입)는 개방 유보
- 현재 외국인에 대한 차별·제한이 없으나 향후 규제가 도입될 가능성이 있는 분야는 미래유보에 포함

1.5. 협상 이후

1.5.1. 국내 반응

협상이 타결되자 가장 뜨거운 것은 언론의 반응이었다. 언론의 관심은 전무후무한 것으로 협상 시작부터 협상 끝까지 이처럼 언론의 주목을 많이 받은 협상

은 없었다.³³ 미국과 광범위하고 강력하게 협상을 한 것은 처음이고, 이전까지 미국과 한국의 관계는 동등하다고 보기는 어려웠지만 한-미 FTA에서 한국이 보인 태도는 종전과 다른 것이었다. 협상 시작부터 한국이 미국과 얼마나 치열하게 협상을 해 낼 것인가 의문을 품는 사람은 많았고, 그 때문에 협상에 반대하는 세력은 끝까지 정부를 비판하고 괴롭혔으며 시위, 분신 등 크고 작은 사건이 이어졌다. 언론도 협상 내용을 상세히 보도하고 감시하면서 의심의 눈초리를 거두지 않았다.

한편 협상 내용의 공개를 두고 국회와 언론은 집요하게 내용 공개를 요구했지만 내용을 다 공개할 경우 우리의 협상카드를 노출하기 때문에 정부는 이 문제를 두고 늘 고심해야 했다. 협상이 있을 때마다 국회에 보고를 했고 일부 내용은 비공개로 보고했지만 비공개 내용이 언론에 흘러나가 협상단을 곤혹스럽게 만드는 일도 종종 있었다. 또 협상 내용이 워낙 전문적인 것이라 정확한 사실 파악이 되지 않은 상태에서 전문적인 내용을 기사로 만들다보니 더러 사실과 다른 보도도 있었고, 이러한 보도가 여론을 악화시키거나 엉뚱한 방향으로 흘러가게 하기도 했다.

협상 타결 이후 쏟아져 나온 보도 내용을 분석해 보면 찬성보다는 반대에 기울어진 내용이 많다. 협상 내용을 잘못 이해하거나 근거 없는 내용이 덧붙여져서 악의적으로 해석한 내용들이 사실인 양 보도되기도 하였다. 일부에서는 FTA 협상이 선진화의 발판이며 노무현 대통령의 훌륭한 리더십 때문이라는 긍정적인 보도도 있었고, 당시 차기 대통령 후보자였던 이명박 대통령과 박근혜 대통령은 한-미 FTA를 높이 평가하였다. 정치권의 반응은 엇갈리는데 여당이었던 열린우리당은 당론을 결정하지 못하고 우와좌왕하는 분위기였다.

어떤 의원은 FTA에 반대하여 단식 투쟁을 벌였고,³⁴ 모 의원은 한-미 FTA 협상 내용을 전면 공개하고 국정조사 등을 통한 영향평가를 거쳐서 국민투표로 체결 여부를 결정해야 한다고 주장하였으며³⁵ 서울 시내에는 FTA에 반대하는 촛불 시위가 연일 개최되었다. 일각에서는 협상이 끝나자마자 재협상을 주장하

33 2006년 2월 1일부터 2007년 4월 10일 기간 동안 네이버에서 '한-미 FTA'로 검색되는 뉴스가 48,971 건이다.

34 '천정배 "한-미 FTA 반대 무기한 단식 농성"', 2007. 3. 26, 경향신문

(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200703261521521&code=910100)

35 '심상정 "한-미 FTA 국민투표로 결정"', 2007. 4. 6, 연합뉴스

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001598692>)

는 가운데 4월 4일 농림부는 국회농림수산위에 농업부문 협상 결과를 보고했고, 통상교섭본부는 한-미자유무역협정체결특별대책위원회에 전체 협상 결과를 보고했다.

1.5.2. 몇 가지 쟁점

협상 결과를 두고 몇 가지 쟁점에 대해서도 한국과 미국의 언론은 상반된 해석을 늘어놓기도 했다.³⁶

그 중 대표적인 것으로 첫 번째가 쇠고기 수입 재개 문제였다. 한국이 미국산 쇠고기 수입 재개를 합의했느냐 하느냐 하는 문제인데, 한국은 일관되게 쇠고기 수입위생조건 협의는 FTA와는 별개의 문제라고 주장했으며 이 주장은 정당한 것이다. 그러나 별도의 채널로 이 문제는 협상 기간 동안 지속적으로 양국간 협의가 있었고 미국의 지대한 관심 사항이었다. 당시 농림부 장관은 “쇠고기 문제와 관련해 어떤 약속도 없었다”고 했지만 대통령은 대(對)국민 담화를 통해 합리적 수준으로 개방하겠다는 의향이 있음을 밝혔다. 이 두 발언은 서로 모순되는 것은 아니었지만 대통령의 발언은 좀 더 긍정적이었다고 할 수 있다.³⁷

두 번째는 개성공단 생산품의 원산지 인정 문제이다. 이 문제 역시 양국이 일방적으로 양보하기 어려운 문제이어서 협정 부속서에는 양국이 별도 위원회를 설치해 일정 요건을 갖추면 역외(域外) 가공 지역을 지정할 수 있다는 중립적인 표현으로 되어 있다. 이 조항에 따르면 양측이 합의하면 개성공단이 역외가 공지역으로 인정되어 FTA 혜택을 받을 수 있지만 이는 합의를 전제로 한 것이다. 한국 측은 이 부속서 조항이 개성공단을 특정하진 않았지만 당연히 고려한 것이라고 언급하였다.

세 번째는 재협상이 있을 것이라는 주장들이다. 협상 이후에도 여러 쟁점들이 남아있다는 보도와 함께 재협상 얘기가 나왔지만 정부는 재협상은 없다고 못을 박았다. 재협상 논란은 FTA 협상 내용, 쇠고기 문제 해결에 불만스럽다고 생각한 미국의 일부 의원이 합의 내용 일부를 수정할 수도 있다는 의사를 밝히면서

36 “한-미 제각각 해석’ 논란 빛는 FTA 쟁점들/ 2007. 4. 6, 동아일보

(<http://news.donga.com/3/all/20070406/8427080/1>)

37 쇠고기 수입위생조건 협의는 FTA 이후에도 계속 협의했으나 결국 노무현 대통령 임기 동안 해결되지 못하고 이명박 대통령에게 넘겨졌다.

시작됐다. 당시 부총리 겸 재정경제부 장관은 “무역촉진권한(TPA)에 의한 협상은 찬반 의사만 표시할 수 있고 조항은 못 고치게 돼 있다”며 재협상 가능성을 일축했다.

2010년 12월 미국 측 요구로 재협상이 있었지만 이는 미국에 민주당 정권이 들어선 후 비준 분위기를 만들기 위한 제스처였으며 바뀌진 내용은 미미한 것이었다. 협상 직후 논란이 되었던 사항들의 경우 어떤 것도 포함되지 않았다.³⁸

1.5.3. 추후 협상, 서명 및 비준

원래 협상은 모든 협상 결과를 정리하고 공식적인 문서로 작성하여 서로가 확인한 후에 타결하는 것이 제대로 된 절차이다. 그러나 한-미 FTA는 미국의 무역촉진권한 만료 90일 이전이라는 시한에 쫓기어 4월 2일 협상은 타결되었으나 마지막 협상이 이수라장처럼 진행되었기에 마지막까지 협상을 한 분야는 협상 결과를 담은 공식적인 문서가 아예 없었다. 결국은 협상 이후 양측이 협상 결과를 확인해야 했고 협상의 범위, 복잡성 등을 감안할 때 이는 결코 쉬운 일이 아니었다.

다행히 농업 분야에는 관세양허와 관련해서는 1,531개 세번을 확인한 결과 한, 두 개를 제외하고는 문제가 없었고 그 품목도 중요한 품목이 아니어서 쉽게 합의할 수 있었다. 이처럼 관세 양허안에는 문제는 없었지만 수입쿼터와 관세할당물량의 관리방안 등과 관련하여 첨부할 부록의 내용에 관해서 문구 조정에 상당한 협의가 필요했다. 이를 위해 4월 17일에 워싱턴에서 국제농업국장이 대표로 참석한 양측 간 회의가 있었고, 그 뒤 5월 11일, 17일, 22일 세 차례에 걸친 화상회의 개최, 이메일 교환 등을 통하여 남은 쟁점을 최종 마무리 하였다.

분유, 치즈, 버터, 오렌지 등 관세할당 물량의 취급과 관련해서 수입권, 수입방식과 관련해서 이견들이 있었고 수입국영무역의 문안도 양측의 조율이 필요했다. 쌀과 관련해서 농업부문 합의안 서문(cover note)에 쌀은 협상에서 제외되었다는 표현을 넣기로 했는데 표현방식을 두고 실랑이가 있었다. 미국 측은 아

38 재협상에서 미국의 요구를 받아들여 미국의 자동차 관세 철폐를 4년 미루고 수입이 급증할 경우 발동할 수 있는 셰이프가드제도를 신설하도록 하였다. 반면에 한국 측의 요구로 미국산 돼지고기의 관세 철폐 시점을 2014년에서 2016년으로 2년 늦추었고, 복제약 시판 방지조치 등이 포함된 허가-특허 연계 조항을 3년간 유예하였으며, 미국에 나가있는 한국 근로자들의 비자 유효기간을 5년으로 연장하였다.

주 일반적인 표현을 써서 쌀이라는 구체적 품목이 표현되는 것을 꺼려했고, 반면에 우리는 쌀이라는 명칭이 부각되기를 위하여 양측의 입장 조율이 필요했다. 5월 22일 화상회의를 끝으로 모든 쟁점이 정리되었고 양측은 확정된 서문, 관세양허안과 부록을 서로 교환하였다.

2007년 6월 30일 워싱턴 소재 미국 국회의사당에서 한-미 FTA 서명식이 진행되었다. 이 날은 토요일인데 토요일에 서명식을 한 것은 그 날이 행정부에 부여된 무역촉진권한이 유효한 마지막 날이었기 때문이다. 한국 측의 통상교섭본부장과 미국 측의 수완 슈왁(Susan Schwab) USTR 대표는 각각 연설을 한 뒤 1,400 페이지에 달하는 합의문에 서명하였다. 이 자리에는 칼로스 구티에레즈(Carlos M. Gutierrez) 미국 상무부 장관을 비롯하여 200 여명의 양국 인사가 참석하였다.³⁹

이처럼 2007년 6월 30일 협정은 서명되었으나 서명에서 비준되기까지 5년 가까운 세월이 걸린다. 협상 이후 양국은 정치적 변수로 비준을 하지 못하고 그런 가운데 미국은 부시 행정부가 물러나고 오바마 행정부가 들어섰는데 민주당은 공화당보다 반대 목소리가 더 높았고 쉽게 의회를 설득하지도 못했다. 한국은 협상에 반대하는 세력의 극단적인 목소리가 수그러들지 않았고 미국이 비준하기 전에 먼저 비준을 시도하는 것은 정치적인 도박이었고 국회나 여야의 분위기를 봐서도 한국이 먼저 비준하는 것은 가능성이 낮아보였다. 비준이 언젠가는 될 것이라고 누구나 생각하고 있었지만 비준을 계속 미룰 경우 협상의 효과 자체도 반감하고 변화하는 무역환경 속에서 결과가 사장될 가능성도 있었다.

비준을 하고자 먼저 시동을 건 쪽은 미국이었다. 비준을 위해서는 뭔가 촉발제가 필요하였는데 재협상이라는 카드로 미국은 이 문제를 풀어나갔다. 사실 재협상이란 극히 이례적인 것이다. 협상 결과는 양측의 이해관계가 균형을 이룬 것인데 재협상은 자칫 균형을 깨뜨릴 수 있고 여론을 악화시킬 수도 있어 굉장한 리스크를 안고 있는 것이다.

재협상에서 양국은 서로 민감한 부분을 보완하고자 했는데 미국이 가장 민감하게 생각하는 자동차 부분에 한국이 양보를 하고, 반면에 한국의 요구사항을 일부 반영해주는 형식으로 재협상이 이루어졌다. 농산물에서는 돼지고기 일부 품목의 관세철폐 시한을 2년 연장하였다.⁴⁰

39 '미 '20년만의 가장 의미있는 무역협정', 2007. 7. 2, 동아일보
(<http://news.donga.com/3/all/20070702/8461205/1>)

이러한 사전 정지작업을 거쳐 의회를 설득하여 미국은 2011년 10월 12일 상·하원 본회의에서 한-미 FTA 이행법안을 통과시켰고, 10월 21일 오바마 대통령은 법안에 서명함으로써 비준 절차를 마쳤다. 한국은 2011년 6월 3일 한-미 FTA 비준동의안이 국회에 제출되었고 11월 22일 국회 본회의에서 비준안이 통과되었다. 미국보다 한 달 늦게 비준 절차를 완료한 셈인데 국회 본회의에서는 야당 의원이 참석하지 않은 채 여당이 기습 통과시켰다. 이 때 민주노동당 소속 어떤 의원은 비준에 반대하며 단상에 최루탄을 뿌리는 행동을 하며 격렬하게 항의하기도 하였다.

2012년 3월 15일 한-미 FTA는 발효되었는데 이는 정부가 2003년 8월 FTA 로드맵을 마련한 후 거의 10년 만이고, 노무현 정부와 이명박 정부를 걸쳐 이루어 낸 일이다. 발효를 기념하여 이명박 대통령과 오바마 대통령은 통화를 했다. 오바마 대통령은 한-미 FTA가 발효되도록 긴밀하게 협조한 이 대통령에게 감사를 표시하면서 “한-미 FTA는 한-미간의 파트너십이 만들어낸 주요한 업적”이라고 강조했다. 이어 “한-미 두 나라는 역내 안보를 증진하고 아시아태평양지역에서 경제성장과 무역을 촉진하는 등 양국간 동맹을 증진하는 데 큰 진전을 보였다”고 덧붙였다.⁴¹

1.6. 협상에 대한 평가

한-미 FTA가 발효된 지 4년이 지난 2016년 현 시점에서 성과를 평가하는 것은 다소 이른 감이 있다. 일부 전문가들이 평가를 내놓고 있지만 그것도 과연 신뢰성, 객관성이 있는지는 의문이다. 분석하는 전문가의 성향에 따라 긍정적인 효과가 강조되기도 하고 부정적인 효과가 강조되기도 하며 정량적으로 분석하기 어려운 부분이 많기 때문에 평가는 더욱 어렵다. 협상이 타결될 당시 국내 여론은 한-미 FTA가 우리 경제에 긍정적 효과가 크다는 낙관적인 보도도 있었고 큰 피해를 줄 것이라는 비판적인 보도와 함께 괴담 수준의 각종 루머가 돌아 다니기도 했다.

40 관세양허안에 모든 품목의 관세철폐는 기간으로 명시하는데 돼지고기 일부 품목만은 날짜를 박았는데 이는 협상 과정 타협의 결과이다. 미국은 5년을 원했으나 우리는 10년 이하는 안 된다고 하다가 타협안으로 기간 대신 날짜를 명시했는데, 이는 미국 측이 5년 이상 되는 기간이 양허표에 표기되는 것을 원하지 않았기 때문이다. 그러나 비준이 연기되면서 실제 관세철폐기간이 5년 이하로 줄어드는 결과를 초래하게 되자 한국 측은 날짜를 더 늦추자고 주장하였다.

41 [한-미 FTA 발효] MB-오바마 통화...“FTA가 경제발전 촉진”, 2007. 3. 16, 동아일보
(<http://news.donga.com/3/all/20120316/44805015/1>)

정부나 국책연구기관은 주로 낙관적인 전망이 많았고, 한-미 FTA에 반대했던 기관과 단체는 앞을 다투어 비관적인 전망을 쏟아냈다. 2016년 미국 대통령 선거에 당선된 트럼프 후보는 한-미 FTA가 미국의 일자리를 빼앗아가고 있다고 혹평하면서 재협상을 할 것이라고 공공연히 주장하고 있다. 이처럼 평가에 관해서는 시각에 따라 엇갈리는 의견들이 있어서 선불리 결론을 내리기 어렵다.

관세 인하 효과를 본다면 미국의 관세 수준은 이미 낮기 때문에 FTA로 관세가 철폐된다고 해도 수출 증대 효과가 클 것이라고 보기는 어렵다. 자동차를 비롯한 미국의 공산품 관세는 3% 이하이고, 수입 가격은 소비자 유통 가격보다 훨씬 낮으므로 관세를 없애더라도 미국 소비자 가격은 거의 변동이 없다. 반면에 한국은 미국에 비해 관세가 높으므로 관세 철폐효과가 크다고 볼 수 있으나 한국도 실효관세, 즉 한국이 필요해서 수입하는 상품이나 제조업의 원료로 수입되는 상품의 관세는 매우 낮다.

농산물도 협상 과정에서 국내 농산물에 미치는 영향을 줄이기 위한 여러 가지 장치들이 만들어졌기 때문에 농민들이 우려하는 만큼의 수입 증대는 이루어지지 않았다. 결론적으로 관세인하 또는 철폐를 통해서 양국이 누릴 수 있는 경제적 이익은 상당히 제한적이다. 또 시장의 크기에 있어서 한국과 미국은 비교가 되지 않는다. 비록 관세인하 효과가 작다 해도 거대한 시장에서 다른 경쟁국과 조금이라도 우월한 지위를 차지할 수 있다면 수출 증대 효과는 무시할 수 없을 것이다. 이처럼 관세 인하 효과에 대해서는 엇갈리는 주장들이 많지만 FTA의 핵심은 관세 인하에 있고 이를 통해 양국 모두 경제적 이익을 누리고 있다고 봐야 할 것이다.

관세 인하 이외의 효과를 본다면 한국의 입장에서 한-미 FTA를 통해 얻어진 가장 큰 이익은 국제사회에서 한국의 신인도가 높아진 것이 아닐까 싶다. 한국이 미국과 FTA를 한다고 했을 때 제3국들의 반응은 '과연 할 수 있을까?' 이었다. 미국은 세계 제1의 경제대국이고 초강대국인 만큼 힘의 균형 면에서 어떤 국가도 1:1로 당해내기 어려우므로 선불리 달려드는 국가가 없었다. EU가 유일하게 미국의 상대가 될 수 있고 일본, 중국만 해도 미국은 힘에 부치는 상대였다. 그런데 한국은 미국과 FTA를 타결해 내었고 협상 결과는 보는 사람의 관점에 따라 차이가 있겠지만 상당히 균형을 이룬 것이었다. 특히 한-미 FTA는 통신, 금융 등 서비스 분야도 망라하고 있어 미국의 협상 상대가 되기 위해서

는 경제 관련 제도가 미국과 같은 수준으로 선진화되어 있거나 되어야 하는데 이는 쉬운 일이 아니었다.

결론부터 말하면 우리는 모든 분야에 합의를 이루어냈고, 이는 우리 경제 관련 각종 법령, 규제, 제도가 그만큼 앞서 있다는 것을 반증해 주는 것이다. 이는 많은 국가들에게 한국의 경제가 글로벌 스탠다드를 가지고 있다는 점을 인식시키고 한국 경제에 대한 신뢰를 높여주는 좋은 계기가 되었다. 이것이야말로 한-미 FTA의 가장 큰 보이지 않는 성과가 아닌가 생각된다.

또 가장 어려운 상대인 미국과 협상을 한 경험은 다른 상대국들과 협상을 하는데 많은 도움을 주었다. 미국은 막강한 정보력과 최고의 전문인력 협상단으로 무장하고 있어 버거운 상대인데 이에 비해서 다른 국가들은 훨씬 수월한 상대였다.⁴² 한-미 FTA 이전에는 캐나다, 호주, EU, 뉴질랜드 등 주요 교역국과의 FTA는 별 진전이 없었으나 이후 이 협상들은 상당한 진전을 이루었고 타결에 까지 이르렀다. 이미 한-미 FTA에 단련된 우리 협상팀들은 상대가 어떤 압력을 가해와도 흔들리지 않는 배짱, 상대의 전략을 꿰뚫어 보는 통찰력으로 무장되어 그 이후 FTA협상에 큰 도움이 되었다고 생각한다.

한-미 FTA에 대한 보다 더 객관적인 평가는 상당한 세월이 흘러야 나올 수 있을 것이다. 그리고 그 평가는 앞으로 우리가 이 FTA를 얼마나 잘 활용하느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 우리 경제가 어떻게 발전하느냐에 따라서 한-미 FTA는 기회가 될 수도 있고 반대로 잘못하면 위기로 바뀔 수도 있을 것이다. 특히 농업분야는 기회보다는 우려가 많은 것이 사실이다. 그래서 그만큼 협상도 어려웠다. 그러나 우리 농업이 변화하는 환경에 적응해 나간다면 충분히 기회도 될 수 있다.

변화하는 세계 경제, 미국과 중국의 헤게모니 다툼, 고품질 안전 농산물의 시장 개발 등 여러 가지 변수를 어떻게 활용하느냐에 따라 한-미 FTA의 대차대조표는 달라질 것이다.

42 미국과 협상을 하면서 가장 놀라운 것은 정보력이었다. 나의 협상 경험을 되돌아 볼 때 다른 미국은 정보 면에서 다른 국가와 비교할 수 없을 정도로 압도적이었다. 때로는 우리 내부에서 논의된 일까지 소상히 알고 있어서 경악을 금치 않을 수 없었다. 그런 정보는 우리 내부에서 새어나갔다고 볼 수밖에 없는데 아무런 생각해 봐도 어떤 경로로 정보가 나갔는지 알 수 없었다.

<참고> 한-미 FTA 일지

- 2003. 8. FTA 추진 로드맵 마련
- 2004. 11. APEC 한-미 통상장관회담에서 FTA 추진 사전실무점검회의 개최 합의
- 2005. 2~ 4. 한-미 FTA 사전실무점검회의 개최
- 2005. 9. 미 정부, 한국 등 4개국을 FTA 우선협상대상국으로 선정
- 2005. 9~ 11. 3차례 한-미 통상장관회담
- 2006. 2. 2. 한-미 FTA 공청회 개최, 대외경제장관회의 보고 및 결정
- 2006. 2. 3. 한-미 FTA 추진 발표 (워싱턴 미 상원의사당)
- 2006. 6. 5~ 9. 한-미 FTA 제1차 공식협상(워싱턴)
- 2006. 7. 10~ 14. 한-미 FTA 제2차 공식협상(서울)
- 2006. 9. 6~ 9. 한-미 FTA 제3차 공식협상(시애틀)
- 2006. 10. 23~ 27. 한-미 FTA 제4차 공식협상(제주)
- 2006. 12. 4~ 8. 한-미 FTA 제5차 공식협상(몬타나)
- 2007. 1. 15~ 19. 한-미 FTA 제6차 공식협상(서울)
- 2007. 2. 11~ 14. 한-미 FTA 제7차 공식협상(워싱턴)
- 2007. 3. 8~ 12. 한-미 FTA 제8차 공식협상(서울)
- 2007. 3. 19~ 22. 한-미 FTA 고위급 협상(워싱턴)
- 2007. 3. 26~ 4. 2. 한-미 FTA 통상장관 회의(서울)
- 2007. 4. 2. 한-미 FTA 협상 타결
- 2007. 9. 한-미 FTA 비준동의안 17대 국회 제출
- 2008. 10. 한-미 FTA 비준동의안 18대 국회 제출
- 2010. 11. 30~ 12. 03. 한-미 FTA 추가협상 타결
- 2011. 10. 21. 미 오바마 대통령 한-미 FTA 이행법안 서명
- 2011. 11. 22. 한-미 FTA 비준동의안 국회 통과
- 2012. 3. 15. 발효

2. 한-EU FTA (2007~2011)

2.1. 추진 과정

2.1.1. 배경

한-EU FTA 협상은 2007년 5월에 제1차 협상이 열렸다. 그러나 2003년 FTA 로드맵에 따르면 EU는 미국, 중국과 함께 중장기 FTA 상대국이었다. 당시 동시다발적 FTA 협상을 추진해 왔던 정부는 먼저 미국과 FTA를 추진하기로 하였다. 그러나 당시 미국은 우리나라와의 FTA에 관심을 보이지 않아 우리나라가 미국에게 FTA 추진을 일방적으로 구애하는 상황이었다. 미국 반응이 신통치 않자 우리나라는 EU와의 FTA를 추진하여 미국을 자극하는⁴³ 동시에 보다 직접적으로 캐나다 및 멕시코와 FTA를 추진하여 NAFTA를 통한 미국 시장 진출을 모색하였다.⁴⁴

EU와의 FTA는 우리나라로서도 거대 선진경제권과의 첫 FTA이기 때문에 우리나라도 경험이 필요했고, 한편 EU도 자극할 필요가 있어 먼저 같은 유럽에 있으면서 EU 회원국이 아닌 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인 등 4개국으로 이루어진 유럽자유무역연합(EFTA: European Free Trade Association)과 FTA협상을 추진, 2005년 12월 협상을 타결시켰다. 이후 EU도 우리나라와의 FTA에 적극 관심을 보였고, 급기야 2006년 5월 FTA 예비협상 개시에 양국이 합의하였다.

EU와의 FTA 접촉이 활발해지고 캐나다 및 멕시코와 FTA협상이 시작되자 미국도 우리나라와의 FTA에 관심을 보이기 시작했고, 결국 한-미 FTA협상도 2006년 5월 정식 협상이 개시된다. 이러한 일련의 과정을 감안하면 EU와의 FTA 추진배경에는 미국과의 FTA를 추진하기 위한 목적도 있었다고 판단되며, EFTA와 FTA협상을 마친 우리나라는 당시 글로벌화에 따라 EU시장의 비중 확대도 중요한 목표였다.

EU는 당시 27개국으로 이루어진 세계 최대 선진경제권으로 우리나라로서는 교

43 우리나라 시장에서 EU는 미국의 잠재적, 실질적 경쟁자 역할을 하고 있다.

44 캐나다 및 멕시코와의 FTA 협상추진에는 여러 가지 목적이 있지만 그 중 하나는 미국과 FTA 협상을 추진하기 위한 것도 포함되며, 이러한 이유로 2004년 말부터 2005년 초 캐나다 및 멕시코와 FTA 협상이 개시되었다.

역 규모가 중국에 이어 두 번째로 컸으며, 동시에 최대 무역흑자를 거두고 있는 지역이었다. 특히 미국과의 FTA협상을 먼저 타결시켰기 때문에 EU와의 FTA 체결은 동아시아 국가 최초로 아시아, 북미, 유럽대륙의 선진국과 신흥개도국을 모두 연결하는 FTA 허브로서 우리나라의 부상에 중요한 목적지였다. 물론 중국, 인도 등 후발개도국이 EU시장을 빠르게 잠식하는 당시 상황에서 EU시장 진출확대를 위한 돌파구를 마련할 필요도 있었다.

EU도 우리나라와 FTA 추진을 서두를 필요가 있었다. 중국의 부상, 일본의 부활 등으로 동아시아지역이 세계 경제에 대한 영향력이 커지고 있는 가운데 ASEAN, 미국 등과 FTA 협상을 완료한 한국은 EU가 동아시아 FTA 네트워크 중심에 다가갈 수 있는 중요한 연결고리 위치에 있었다. 동아시아시장에서 미국의 영향력 확대에 대한 견제와 함께 우리나라 내수시장에 대한 접근, 그리고 농업 이슈가 덜 민감하고 이민 문제도 걱정할 필요가 없는 등 우리나라와 FTA는 상대적으로 EU에게 정치적 부담이 적었던 것도 한 배경이다.

한편 정책적으로 EU의 통상정책 변화도 FTA 추진 배경의 하나이다. EU는 2001년 도하개발아젠더(DDA)가 시작된 이후 WTO 중심의 다자무역자유화를 통상정책의 기본원칙으로 고수해 왔다. 그러나 DDA협상이 오랜 노력에도 불구하고 가시적 성과를 내지 못하자 DDA에 의한 다자무역자유화를 보완할 수 있는 새로운 돌파구가 필요했다. 이에 2006년 11월 양자협정과 다자협정을 병행해 진행하는 신통상정책을 발표했고 그 여세를 몰아 우리나라, 인도, ASEAN과의 연속적인 협상을 시작한 것이다.

2.1.2. 협상 일지

한-EU FTA협상은 2006년 5월 한-EU 통상장관회담을 개최하여(필리핀) 양국간 FTA 예비협약의 개최에 합의한 이후 2006년 11월 24일 한-EU FTA 공청회가 개최되었고, 2007년 5월 제1차 공식 협상이 서울에서 개최되었다. 이후 양국을 번갈아 가며 총 8차례의 공식협상을 통해 주요 쟁점에 대해 의견접근이 이루어졌다. 그리고 2009년 4~6월 세 차례에 걸친 양국 통상장관회담에서 잔여쟁점이 해소되어 2009년 7월 스톡홀름에서 열린 한-스웨덴 정상회의를 통해 '사실상' 타결이 발표되었다.

이에 한-EU FTA는 2009년 10월 가서명을 거쳐 2010년 10월 정식 서명이 이루

어졌으며, 국회 비준을 거쳐 2011년 7월 한-EU FTA가 잠정 발효되었다. 발효 이후 현재까지 5차례의 한-EU FTA 관련 위원회가 개최되었으며, 2015년 12월 정식 발효로 이어졌다.⁴⁵

<표 16-7> 한-EU FTA 협상 일지

일시	내용
2006. 05.15	한-EU 통상장관회담(필리핀), 한-EU FTA 예비협의를 개최 함의
2006. 07.19	제1차 한-EU FTA 예비협의를 개최(브뤼셀)
2006. 09.26~27	제2차 한-EU FTA 예비협의를 개최(브뤼셀)
2006. 11.24	한-EU FTA 공청회 개최, 일반 국민 및 이해당사자 의견 수렴
2007. 04.09	FTA 추진위원회 개최, 한-EU FTA 추진방안 협의
2007. 05.01	대외경제장관회의의 개최, 한-EU FTA 협상출범 승인
2007. 05.06	한-EU FTA 협상 공식출범 선언
2007. 05.07~11	한-EU FTA 제1차 협상 개최(서울)
2007. 07.16~20	한-EU FTA 제2차 협상 개최(브뤼셀)
2007. 09.17~21	한-EU FTA 제3차 협상 개최(브뤼셀)
2007. 10.15~19	한-EU FTA 제4차 협상 개최(서울)
2007. 11.19~23	한-EU FTA 제5차 협상 개최(브뤼셀)
2008. 1.28~2.1	한-EU FTA 제6차 협상 개최(서울)
2008. 05.12~15	한-EU FTA 제7차 협상 개최(브뤼셀)
2009. 03.23~24	한-EU FTA 제8차 협상 개최(서울)
2009. 07.13	한-스웨덴 정상회담, 협상타결 선언(스톡홀름)
2009. 10.15	한-EU FTA 가서명
2010. 10.06	한-EU FTA 정식서명
2011. 02.17	한-EU FTA 동의안 유럽의회 본회의 통과
2011. 05.04	한-EU FTA 비준동의안 우리 국회 본회의 통과
2011. 07.01	한-EU FTA 잠정발효
2015. 12.13	한-EU FTA 전체발효(2011.7.1 이래 만 4년 5개월간 잠정 적용)

자료: <http://www.fta.go.kr/eu/>를 보고 저자 정리

2.2. 협상 결과와 국내 보완대책

2.2.1. 쟁점과 대응, 타협

한-EU FTA 협상에서 농업분야의 쟁점은 축산 및 낙농분야였다. 이는 네덜란

⁴⁵ 정식발효와 잠정 발효간의 시차가 발생한 것은 잠정 발효 이후 EU 27개 회원국 모두의 국내절차를 밟아 비준이 이루어지기 까지 기간이 필요해서 이다.

드, 벨기에 등 EU가 전통적인 축산 및 낙농 강국이었기 때문이다. 이에 협상 초기부터 EU는 한-미 FTA 결과와 동등한 수준의 양허보장을 요구하였고, 우리나라는 냉동 삼겹살 등은 우리 시장에서 EU의 축산물에 미국보다 경쟁력이 앞선다고 판단하여 미국과의 차별화에 총력을 쏟았다.

제1차 협상에서 우리나라와 EU는 상호 농수산물의 민감성을 적절히 고려한다는 원칙에 합의하였다. 다만 EU는 예외는 가급적 최소로 하되, EU의 실질적 이해가 있는 품목은 자유화대상에 포함되어야 한다고 언급하였다. 이후 우리나라는 EU의 핵심 관심품목이 아닌 경우 우리나라의 입장 관철에 큰 어려움이 없다고 보고, 향후 협상에서는 EU의 관심품목과 우선순위가 무엇인지, 그리고 그러한 품목에 대한 우리나라의 개방수준을 어떻게 설정해 나갈지를 중심으로 대책을 마련하였다.

1차 협상 이후 교환한 상품양허안에서 우리나라는 쌀 등의 개방 예외품목을 포함해 10년 이상 장기철폐품목과 개방시기를 정하지 않은 미정(undefined) 품목을 포함해 보수적 개방수준을 제시하였다. 2차 협상에서 EU는 보수적 양허에 불만을 표시하고 양허개선을 요구하였고, 특히 미정 품목에 대해서 양허유형을 확정해 줄 것을 요구하였다. 이에 우리나라는 우리 측 양허안이 다소 보수적이지만 양측의 농업여건이 상이하기 때문에 결국 양허 역시 불균형, 비대칭이 될 수밖에 없다는 점을 분명히 했다.

한편 위생검역(SPS) 분야에서는 EU가 준비한 협정문 초안을 놓고 그 작성배경과 목적을 파악하는데 주력하였다. EU는 협정문안에서 동물복지를 강조하고 FTA에 반드시 포함되어야 한다는 입장이었으며, 지역화인정 문제도 국제기준에 따라 지역화개념을 상호 인정해야 한다고 강조하였다. 우리나라는 구체적인 언급을 하지 않고, 동물복지 및 지역화 인정 절차 마련 등은 신중히 접근해야 할 사안이라는 원론적 차원에서 대응하였다.

3차 협상에서는 우리가 제시한 수정양허안을 중심으로 논의가 진행되었으나 품목별 구체적인 양허논의로까지 발전되지는 못하였다. EU는 우리 양허안이 한-미 FTA의 결과와 여전히 큰 차이가 있다는 점을 지적하며 불만을 표시하였고, 특히 돼지고기, 닭고기, 주류, 낙농품, 초콜릿 등에 관심을 표명하였다. 우리는 한-미 FTA가 이번 FTA의 기준이 될 수 없다는 점을 강조하면서 양허개선의 조건으로 농산물 셰이프가드 반영 등을 주장하고 아울러 EU측의 수출보조에 대해서도 문제를 제기하여 EU의 공세를 방어하는 전략으로 사용하

기도 하였다.

위생검역분야는 양측의 입장을 병기한 통합협정문을 작성하여 조문별로 구체적인 논의가 이어졌다. 이에 따라 큰 이견이 없었던 동물복지, 투명성 등에서 의견이 접근되었으나, 우리측의 민감 사안이었던 지역화 인정에 대해서는 추가 논의를 계속하자는 선에서 협상이 마무리되었다.

4차 협상을 포함해 그 이후 8차 협상까지 구체적인 상품양허 협상이 전개되면서 본격적인 밀고 당기기가 시작되었다. 우리나라는 개선된 양허안을 품목별로 제시하면서 이러한 양허개선의 조건으로 민감품목의 예외적 조치, 농산물 세이프가드 적용, 무관세 수입쿼터를 조건으로 현행관세 유지 등을 주장하였다. EU도 우리와 마찬가지로 우리가 제시한 민감품목에 대한 예외적 조치에 대해서 비교적 긍정적 반응을 보였으나, 이는 어디까지나 EU의 핵심관심품목이 한-미 FTA 수준으로 양허될 경우에 한해 인정할 수 있다는 입장이었다.

이후 최종 합의안 도출까지 우리나라는 EU의 경쟁력이 미국보다 앞선 핵심 관심품목에서 한-미 FTA와 차별을 관철시키기 위해 마지막까지 사투를 벌였다. 특히 EU의 핵심 관심품목으로 나타난 돼지고기의 경우, 냉동과 냉장을 분리 접근하여 협상 최종단계에서 냉동삼겹살과 유제품 보호를 일정 부분 관철시키는 전략으로 활용하였다. 한편 위생검역부분은 상당수 조문에 합의가 도출되어 상대적으로 빠른 진전을 보였다.

그 결과 최종적으로 핵심 쟁점이었던 냉동 돼지고기, 특히 냉동 삼겹살은 미국과의 차별화에 성공하였다. 다만, 냉장 돼지고기 일부와 낙농품의 관세철폐기간은 대부분 EU의 요구대로 미국과 동일한 수준의 양허를 제공하기로 타협할 수밖에 없었다. 협상의 마지막 단계까지 쟁점이었던 냉동삼겹살은 협상 당시인 2009년 기준으로 EU로부터 수입되는 돼지고기 전체의 절반에 해당하는 양측의 핵심 관심품목이었다. 우리나라는 냉동 삼겹살에 관한 한 한국시장에서의 EU의 경쟁력이 미국을 압도하고 있기 때문에 미국과의 동일한 수준의 양허는 불가하다는 입장을 끝까지 고수하여 결국 10년의 관세철폐기간을 얻어냈다. 미국에게 허용한 양허가 2014년 1월 1일 철폐로 시기가 확정되어 있고, 한-EU FTA 발효가 아무리 빨라도 최소 2010년은 되어야 가능하다는 점을 비교하면 사실상 미국에게 부여한 양허에 비해 두 배 이상 관세감축기간을 늘린 것으로 평가할 수 있다. 반면, 냉장삼겹살과 목살은 10년 관세철폐에 농산물 세이프가드를 적용하는 미국과 동일한 양허수준을 보장하였다.

<표 16-8> 주요 품목의 한-EU 및 한-미 FTA 양허 비교

품목		한-EU FTA 협상 결과	한-미 FTA 협상 결과
쇠고기	냉장육 (40)	15+ASG	15+ASG
	냉동육 (40)	15+ASG	15+ASG
돼지 고기	냉장육(22.5)	10+ASG (삼겹살, 목살) 5 (그 외 냉장육)	10+ASG (삼겹살, 목살) 2014. 1.1 (그 외 냉장육)
	냉동육(25)	10 (삼겹살) 5 (그 외)	2014. 1.1 철폐
	가공육(30)	6 (통조림) 5 (그 외)	2014. 1.1 철폐
닭고기	냉장육(18)	10	12
	냉동육(20)	10 (다리), 13 (가슴, 날개)	10 (다리), 12 (가슴, 날개)
낙농품	혼합분유 936)	10	10
	탈지, 전지(176)	현행 유지 + TRQ(천톤)	현행 유지 + TRQ(5천톤)
	치즈 (36)	15 + TRQ(4,560톤)	15 + TRQ(7,000톤)
	버터 (89)	10 + TRQ(350톤)	10 + TRQ(200톤)
	유장 (49.5)	10 + TRQ(3,350톤)	10 + TRQ(3,000톤)
	조제분유	10 + TRQ(450톤)	10 + TRQ(700톤)
과일류	사과 (45)	20 + ASG (후지) 10 + ASG(기타)	20 + ASG (후지) 10 + ASG(기타)
	배 (45)	20 (동양배), 10 (그 외)	20 (동양배), 10 (그 외)
	오렌지 (50)	계절관세	계절관세
	감귤 (144)	현행 유지, 15(맨더린)	15
	포도 (45)	계절관세	계절관세
	복숭아 (45)	10	10
기타	식용 콩 (487)	현행 관세 유지	현행 관세 유지 + TRQ
	쌀보리 (3254)	현행 관세 유지	15 + TRQ + ASG
	식용 감자(304)	현행 관세 유지	현행 관세 유지 + TRQ
	신선 고추(270)	현행 관세 유지	15 + ASG
	마늘 (360)	현행 관세 유지	15 + ASG
	양파 (135)	현행 관세 유지	15 + ASG
	인삼(228)	현행 관세 유지	18 + TRQ + ASG
	쌀	양허 제외	양허 제외

자료: 농식품부, 「2014 지역무역협정 바인더」를 참조하여 저자 정리

또 다른 쟁점인 낙농품의 경우 미국과의 차별성을 위해 강경한 입장을 고수하였다. 그러나 최종 단계에서 보다 핵심인 냉동 삼겹살을 지키기 위해 일부 타협하지 않을 수 없었다. 대신 우리나라는 실제 EU산 수입실적에 근거해 무관세 TRQ를 최소화하는데 노력하였다. 이 결과 분유와 연유, 치즈, 버터 등 대부분의 낙농품 관세철폐기간은 한-미 FTA와 동일한 10~15년으로 합의되었다. 대신 EU에게 할당된 무관세 TRQ에서 핵심인 분유와 치즈의 TRQ를 줄이는데

성공하였다. 물론 다른 낙농품은 미국보다 큰 TRQ를 허용하였다.

기타 EU로부터 수입이 없거나 관심이 높지 않은, 그러나 우리에게 중요한 농산물인 식용 콩이나 감자, 보리, 고추, 마늘, 양파, 인삼 등은 한-미 FTA와 달리 가급적 현행관세를 유지하는 우리 입장을 관철시켰다. 이는 한-미 FTA의 양허안보다 높은 보호수준으로 볼 수 있다. 그러나 냉동인 경우는 한-미 FTA보다 관세철폐가 빠른 품목들도 있다. 기본적으로 협상 초기 양국의 민감성을 인정해 비대칭 양허를 관철시킨 결과로 볼 수 있다.

2.2.2. 농업분야 주요 내용

1) 상품양허

우리나라와 EU간 농업경쟁력 차이를 감안하여 비대칭적 개방에 합의하였다. 이에 따라 우리나라는 발효 5년 이내 품목수 기준 62.5%, 수입액 기준 65.3%에 대해 관세를 철폐하기로 하였다. 반면 EU의 5년 이내 관세 철폐율은 품목수 기준 98.1%, 수입액 기준 99.5%이다. 농산물 전체로 우리나라는 품목수 기준 97.2%, 수입액 기준 99.8%에 해당하는 관세를 철폐하기로 하였다. 물론 쌀은 한-미 FTA 등 다른 FTA에서와 같이 양허에서 제외되었으며, 콩(487%), 보리(300~324%), 감자(304%), 고추(270%), 마늘(360%), 인삼(229%) 등 9개 품목은 현행 관세를 유지하는 것으로 합의되었다. 한편 EU도 우리나라의 쌀 양허제외에 대해 상징적으로 쌀 관련 39개 세번을 양허에서 제외시켰다.

핵심 쟁점이었던 돼지고기의 경우 냉동삼겹살은 10년, 냉장 삼겹살과 목살은 10년에 세이프가드를, 냉장 식용설육은 7년, 냉동족 및 통조림은 6년 기타는 5년 관세 철폐로 합의되었다. 또 다른 쟁점이었던 낙농품은 한-미 FTA에서와 같이 10년 이상의 장기 관세철폐기간을 확보하였으나, 그에 따른 저율관세 TRQ 물량도 함께 설정되었다. 기타 사과와 배, 오렌지 등 과수는 한-미 FTA와 동일한 수준에서 양허되었다.

한편 면류, 식물성액즙, 간장, 비스킷, 화훼류, 음료 등 우리나라의 대 EU 주요 수출품 및 수출 유망품목은 대부분 관세가 즉시 철폐되는 것으로 합의되었다. 그러나 EU측의 민감품목인 과일류는 대개 3~5년의 관세철폐기간이 설정되었다. 아울러 우리나라 농산물중 현행 관세유지나 계절관세 품목, 또는 장기 관세철폐품목에 대해서 EU측은 시장진입가격제도(EPS: Entry Price System)⁴⁶를 유지하는 것으로 되었다.

<표 16-9> 한-EU FTA 우리나라 농산물 양허

양허 유형		품목수		수입액 (2006~08년평균)	주요 품목
		개	%	%	
일반 철폐	0	613	41.8	19.3	토마토 조제품, 홍차, 산동물, 수목, 화훼, 원피, 포도주, 포도주스, 소주 등
	2	3	0.2	0.0	애버카도우(신선), 레몬
	3	13	0.9	16.6	스카치위스키, 닭, 밀가루,
	5	287	19.6	29.3	돼지고기(기타), 올리브유
	6	3	0.2	0.7	돼지고기(냉동족, 통조림)
	7	47	3.2	3.5	돼지고기(냉장설육) 토마토
	소계	966	65.9	69.4	
장기 철폐	10	274	18.7	21.6	돈육(냉동,냉장삼겹살, 목살) 닭고기(냉장가슴, 냉동다리)
	12	16	1.1	0.0	닭고기(냉장), 혼합주스
	13	27	1.8	1.0	닭고기(냉동날개, 냉동가슴)
	15	92	6.3	1.5	쇠고기, 전분
	16	1	0.1	0.0	백설탕
	18	7	0.5	0.0	녹차, 생강, 참깨
	20	2	0.1	-	사과, 배
	10+TRQ	11	0.8	1.2	유장, 버터, 조제분유
	12+TRQ	8	0.6	3.1	보조사료
	15+TRQ	6	0.4	1.8	치즈, 보리(맥주맥, 맥아)
소계	444	30.3	30.2		
관세 철폐 계		1,410	96.2	99.5	
예외적 유형	계절관세	1	0.1	-	포도
	계절+TRQ	1	0.1	0.0	오렌지
	현행+TRQ	12	0.8	0.2	탈지, 전지, 연유, 천연꿀
	현행관세 유지	26	1.8	0.0	대두, 보리, 감자, 온주밀감, 고추, 마늘, 양파, 인삼
	양허 제외	16	1.1	0.2	쌀 및 쌀 관련제품
	소계	56	3.8	0.5	
	총 계		1,466	100.0	100.0 (1,673 백만\$)

자료: 농식품부, 「2014 지역무역협정 바인더」를 참조하여 저자 정리

46 EU의 시장진입가격제도(EPS)은 EU로 수입되는 과일과 채소의 가격이 EU가 자체적으로 정한 진입가격보다 낮으면 정상적인 수입관세 이외 수입가격과 진입가격과의 차이를 감안해 결정된 추가 농업관세를 부과하는 제도이다. 수입가격이 일정한 수준이하로 낮아지는 것을 방지함으로써 EU내 해당 품목의 생산농가를 보호하기 위한 제도적 장치로 종전 참조가격제도(reference price system)을 대체하면서 1995년부터 운용되어 왔다.

2) 협정문

상품양허 이외 농업관련 주요 협정문은 농산물 세이프가드와 위생검역, 원산지 및 지리적 표시가 있다. 농산물 세이프가드(ASG)는 발효 이후 농산물 수입이 일정 수준 이상으로 증가할 때 추가적으로 관세를 부과하는 것으로 쇠고기, 돼지고기, 사과, 인삼, 감자전분, 발효주정, 설탕 등 9개 품목에 대해 농산물 세이프가드를 발동할 수 있다. 단, 이러한 품목이라도 중복 발동되지 않는 이상 WTO의 농산물 세이프가드(SSG)의 대상이 된다.

동식물 위생검역은 WTO의 SPS 협정 내용 안에서 타결되었다. 동식물 위생검역 관련 분쟁 해결시 WTO의 일반분쟁해결절차를 따르는 것으로 되어 있다. 원산지의 경우 다른 FTA와 마찬가지로 신선농산물은 '완전생산기준'을 적용하여 제3국의 농산물이 우회 수입되는 것을 방지하였으며, 특히 육류는 당사국내에서 출생, 사육된 경우에만 인정되고 제3국산 생축을 수입하여 도축한 경우는 원산지를 불인정하게 되어 있다. 단, 가공농산물은 민감품목이 아닌 한 제3국산 원료를 사용하여도 되도록 원산지 적용기준을 완화시켰다.

마지막으로 EU가 크게 관심을 가졌던 지리적표시(GI)는 WTO의 지재권협상(TRIPS)에서 포도주 및 증류주 내용을 다루고 있는 바, 그와 동일한 수준에서 보호하기로 합의하였다.

<표 16-10> 한-EU FTA EU 농산물 양허

양허 유형		품목수		수입액 (2006~2008년 평균)	주요 품목
		개	%	%	
일반 철폐	0	1,896	91.9	86.3	면류, 위스키, 돼지고기, 닭고기, 오리고기, 인삼, 화훼류, 비스켓, 포도주, 음료, 장 등
	3	10	0.5	1.5	꽃양배추, 완두, 콩, 담배
	5	119	5.8	11.7	쇠고기, 낙농품, 천연꿀, 양파, 마늘, 고추류, 과일류
예외	양허 제외	39	1.9	0.6	쌀 및 관련 가공품
총 계		2,064	100.0	100.0 (70,054천 \$)	

자료: 농식품부, 「2014 지역무역협정 바인더」를 보고 저자 정리

2.2.3. 국내 보완대책

FTA 국내보완대책은 한-칠레 FTA 발효에 따라 제정된 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」에 근거하여 2004년부터 2010년까지 총 1조 4천억 원을 FTA 기금으로 조성, 과수산업의 경쟁력 강화를 위한 투융자 사업 실시한 데서 비롯되었다.

이후 미국과의 FTA 협상이 타결된 2007년 4월 농업인의 피해보전 및 농업의 체질개선과 경쟁력 강화를 위해 2008~2017년까지 10년간 20조 4천억 원 규모의 ‘한-미 FTA 체결에 따른 국내보완대책’이 마련되었으며, 조속 추진이 요청되는 사업은 2008년부터 예산에 반영하여 실행되었다.

한-EU FTA 이행에 대비한 국내보완대책은 이러한 기 보완대책에 2011~2020년까지 2조 원을 추가하여 만들어진 총 10조 8천억 원의 규모로 수립되었다. 그 중 한-미 FTA 대책과의 공동사업 중복기간을 제외한 규모는 7조 2,400억 원(한-미 FTA 사업 중 기존 계속 및 신규 사업 예산 5조 9,752억 원, 한-미 FTA 대책과 공통된 사업 기간연장에 따른 예산증가 1조 2,648억 원)이다.

<표 16-11> FTA 국내보완대책 중 농업분야 투융자 지원규모

단위: 억 원

구분	2008~2014	2015	2016	2017 이후	합계
	예산	예산	정부안	계획	
1. 한-미 FTA	152,896	36,459	37,564	3,729	230,648
2. 한-EU FTA	44,487	11,106	10,594	41,844	108,031
기존 계속사업 + 신규	21,881	6,131	5,899	28,881	62,792
한-미 FTA 공동사업	22,606	4,975	4,695	12,963	45,239
-중복기간(2011~2017)	22,606	4,975	4,695	599	32,875
-기간연장(2018~2020)	0	0	0	12,364	12,364

자료: 정부합동브리핑, 2010.7. “한-EU FTA 체결에 따른 국내산업 경쟁력 강화대책”

한-EU FTA 체결에 따른 보완대책은 크게 산업별 경쟁력 강화와 피해지원으로 구분되는데, 산업별 경쟁력 강화는 주로 축산분야에 집중되었다. 경쟁력 강화의 내용은 주로 한-미 FTA 국내대책으로 추진되어 온 시설현대화사업을 계속 추진하되, 가축질병근절사업과 함께 축산물 유통구조개선 및 축산물 가공산업 활성화를 위한 재정지원이 핵심이었다. 이를 위해 2011년부터 2020년까지 10년간

약 2조 원을 지원하는 것으로 되어 있다. 이 외 축산업의 가업상속과 경영안정을 위한 세제상 지원을 강화하고 이력관리체제 확립 및 가축분뇨 활용증진 등의 제도개선도 병행해 나가는 것으로 되어 있다.

<표 16-12> 한-EU FTA 축산분야 재정지원 계획

구분		한-EU FTA 타결	중점 방향
기존 대책	한-미 FTA 축산대책 (2008~17년): 총 4.7조 원	0.5조 원 증액	가축분뇨처리, 축사시설 현대화 등에 사용
	축산업 발전대책 (2009~17년): 총 2.1조 원	0.5조 원 증액	도축 및 가공업체 지원, 수출작업장 현대화 등
	기타 사업	0.5조 원 증액	시,도 가축방역 등
신규 대책	신규사업	0.5조 원 추가	가공원료유, 한우조직화 등
계		약 2.0조 원	

자료: 정부합동브리핑, 2010. 7, “한-EU FTA 체결에 따른 국내산업 경쟁력 강화대책”

한편, 세제상 지원으로 축산농가(일반 농업·어업·임업 가구도 적용)의 가업상속을 지원하기 위하여 영농상속 공제액을 현행 2억 원에서 5억 원으로 상향조정하였다. 이에 따라 일괄공제 5억 원에 추가로 상속공제액 5억 원을 받게 되므로 영농 상속액 10억 원(배우자공제 5억 원 포함시 15억 원)까지 비과세 된다. 또한 축산농가에서 사용 빈도가 높은 기자재를 중심으로 10개 품목을 부가세 환급대상품목(현재 12개)에 추가하였다.⁴⁷ 아울러 가축 배설물에 따른 축사의 조기 노후화를 감안, 감가상각 내용연수를 현행 40년에서 20년으로 단축시켰다.

수입급증에 따른 직접적인 피해 발생을 보상하기 위해 한-EU FTA부터 특정 FTA에 한정하지 않고 FTA 일반의 피해보전대책으로 정책을 변경하였다. 이를 위해 기존의 소득보전직불제·폐업지원제도 관련 법령이 개정되었으며, 아울러 2010년 말로 되어 있던 소득보전직불제의 운용기간을 7년 연장하였으며(2018년 6월 30일), 2008년 종료된 폐업지원제도를 한-EU FTA 발효 이후 5년간 운용되도록 제도입하였다.

47 대상품목은 인공수정 주입기, 인공수정 주입용기, 정액 희석제, 축산용 인큐베이터, 축산용 출하돈선별기, 축산용 보온등 콘트롤러, 축산용 콜러페드, 축산용 환기팬 및 팬콘트롤러, 축산용 워터컵, 트라이바이다.

2.3. 이행 결과

2.3.1. 발효 전후 농산물 교역동향

한-EU FTA는 2011년 7월 1일 발효되어 2016년 7월 1일로 만 5년이 지나 6년 차에 들어간다. 5년차까지의 양국간 농축산물의 교역추이를 보면 EU산 농축산물의 수입은 발효 이전 평균 약 21억 달러에서 발효 5년차에는 35.3억 달러로 약 68%가 증가하였다. 그 가운데 곡물 수입증가율이 가장 커 발효이전 평균 8,300만 달러에 불과하던 것이 이행 1년차에 1.9억 달러로 증가했고, 이행 5년 차에는 2.8억 달러로 약 2.4배가 증가했다.

한편 우리나라의 대EU 수출은 FTA 발효 이전 2억 달러 수준이었다. 발효 이후 이행 5년차에 수출은 3.4억 달러로 증가해 발효 이전 평균 대비 68.2%가 증가했다. 증가율로 보면 EU와 유사하지만 EU의 경기둔화로 인한 수입수요 감소를 감안하면 선전했다고 볼 수 있다. 예상대로 농산물 가운데 가공식품의 수출이 가장 커 가공식품의 대EU 수출이 가장 활발하였다.

2.3.2. FTA 특혜관세 활용률

2015년 EU산 수입 농산물 중 FTA 특혜관세 적용대상 수입액은 32.5억 달러이며, 그 중 실제로 FTA 특혜관세가 적용된 수입액은 26.7억 달러로 추산되었다. 이에 따라 EU산 수입 농산물의 특혜관세 활용률은 2015년 82.2%로 계산되었다. 특혜관세 활용률은 2013년 73.8%에서 2014년 82.9%로 증가해 EU산 수입농산물의 FTA 특혜관세 활용률은 대체로 80% 이상으로 보인다. 이와 같은 수치는 다른 FTA와 비교할 때 상당히 높은 수준으로 그 만큼 EU 수출업자 혹은 EU산 농산물을 수입하는 우리 업체가 FTA를 잘 활용하고 있다고 볼 수 있다. 특히 활용률이 높은 품목은 돼지고기(99.7%), 치즈(97.1%), 포도주(90.9%) 등으로 나타났다.

반면, 우리나라 대 EU 수출 농산물의 특혜관세 활용률은 2015년 69.5%로서 2013년 63.8%보다 상승했으나, 2014년 69.5%와는 동일한 수준이다. 특혜관세 활용률이 높은 품목은 젤라틴(98.1%)과 라면(93.9%)으로 나타났다. EU산 수입 농산물의 특혜관세 활용률 차이가 10%p 이상 나기 때문에 차후에 EU로 수출되는 농산물에 대한 특혜관세 활용률 제고방안을 강구할 필요가 있다.

<표 16-13> EU산 농산물 수입액 추이

단위: 백만 달러, %

구분	발효 전 평균 (A)	이행					증감 (B/A)
		1년차 (2011/12)	2년차 (2012/13)	3년차 (2013/14)	4년차 (2014/15)	5년차(B) (2015/16)	
전체	2,097	3,054	2,843	3,375	3,700	3,526	68.2
농산물	1,106	1,471	1,619	1,870	1,841	1,788	61.6
-곡물	83	192	289	450	304	280	235.8
-과일/채소	58	71	87	88	102	104	78.1
-가공식품	964	1,208	1,243	1,332	1,435	1,405	45.8
축산물	735	1,251	871	1,063	1,423	1,298	76.6
임산물	288	332	353	442	436	440	52.6

주: 발효 전 평균은 발효 직전 5개년 중 최대치와 최소치를 제외한 3년 평균값

자료: 한국농촌경제연구원

<표 16-14> EU로의 농산물 수출액 추이

단위: 백만 달러, %

구분	발효 전 평균 (A)	이행					증감 (B/A)
		1년차 (2011/12)	2년차 (2012/13)	3년차 (2013/14)	4년차 (2014/15)	5년차(B) (2015/16)	
전체	200	295	306	299	341	336	68.2
농산물	182	272	281	277	312	309	69.9
- 곡물	0.8	1.4	1.1	0.9	1.0	0.8	1.9
- 과일/채소	16	18	22	25	24	24	51.6
- 가공식품	165	253	258	251	287	284	71.8
축산물	12	12	14	13	19	16	41.9
임산물	7	11	10	9	10	10	52.1

주: 발효 전 평균은 발효 직전 5개년 중 최대치와 최소치를 제외한 3년 평균값

자료: 한국농촌경제연구원

2.3.3. 국내대책 이행

앞서 언급한 대로 정부는 한-EU FTA 발효로 피해가 집중될 것으로 예상된 축산분야의 경쟁력 제고와 체질개선을 위해 6개 정책 목표를 설정하고, 27개(축사 시설현대화, 원유수급안정, 가공원료유지원, 자연순환농업 활성화, 가축개량 등) 세부사업을 시행하기 위해 10조 8천억 원 규모의 국내보완대책을 수립하였다.

이의 집행내역을 보면 2011~2015년 5년간 한-EU FTA 국내보완대책 투융자예산은 5조 5,739억 원으로 이 가운데 실제 집행된 실적은 예산의 86.8%인 4조 8,384억 원으로 나타났다. 예산 집행률이 낮은 이유는 금리인하 및 담보부담 등으로 인해 융자사업의 인센티브가 떨어져 집행이 부진한 데서 있는 것으로 나타났다.

<표 16-15> 한-EU FTA 재정지원계획

단위: 억 원

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016-20	계
1. 축산경쟁력 강화	5,067	6,623	6,263	5,659	5,595	27,076	56,258
2. 축산 수급관리	726	1,049	773	810	1,167	4,055	8,580
3. 축산 위생안전성	219	237	182	182	223	908	1,951
4. 친환경축산	2,138	2,260	2,736	3,036	2,636	10,175	22,981
5. 가축방역	1,798	1,001	991	1,233	1,159	8,254	14,436
6. 축산기술 보급	351	334	415	404	477	1,844	3,825
총 계	10,299	11,504	11,360	11,324	11,252	52,292	108,031

자료: 농식품부

그럼에도 불구하고 한-EU FTA 국내 보완대책은 축산분야의 생산성 향상과 친환경 축산의 확산에 어느 정도 긍정적 효과가 있는 것으로 평가되고 있다. 특히 축사시설현대화, 가축개량 등의 사업은 축산농가의 노동환경 개선과 축종별 생산성 및 품질 향상에 기여하고 있는 것으로 나타났는데, 양돈의 생산성을 나타내는 주요 지표인 '모돈 두당 연간 출하두수(MSY)'는 최근의 구제역, PED(돼지설사병) 등의 영향으로 소폭 감소하였으나(2013년 17.3마리에서 2015년 16.8마리), '생존 산자수'는 상승 추세를 보였다(2013년 11.4마리에서 2015년 11.6마리). 낙농도 '두당 산유량'이 지속적으로 증가, 2015년은 9,103kg으로 전년 대비 144kg 증가하였다. 아울러 자연순환농업 활성화, 가축분뇨처리시설 지원

사업도 자연순환농업의 구현과 친환경축산 확산에 기여한 것으로 나타나 2015년의 경우 가축분뇨발생량 4,653만 톤 중 90%가 넘는 4,199만 톤을 자원화한 것으로 나타났다.⁴⁸

2.4. 시사점

미국과의 FTA협상을 타결 지은 이듬해 개시한 유럽연합(EU)과의 FTA는 축산업계를 제외하면 농업계에서는 한-미 FTA 만큼의 큰 관심을 보이지 않았다. 이는 미국과의 FTA를 통해 쌀을 제외한 대부분의 농산물이 관세철폐의 대상이 된 마당에 그 이후에 일어나는 시장개방에 대해서 자연히 관심이 떨어질 수밖에 없는 이유도 있었지만 EU가 축산물을 빼면 미국만큼의 농업강국이 아니기 때문인 이유도 있었다. 물론 미국에 대해서는 반미 정서도 농업계의 반발을 증폭시키는데 역할을 했기 때문에 EU와의 FTA는 타결 이후 국회에서의 비준과정에서도 한-미 FTA 만큼의 갈등은 없었다.

그럼에도 불구하고 한-EU FTA 협상과정에서 정부의 설득과정도 농업계의 반발을 누그러뜨리는데 일정 부분 역할을 했다. 한-미 FTA를 통해 농업계의 거센 반발을 경험했던 농식품부는 한-EU FTA 협상 직후 분과별 민간자문위를 출범시켰다. 이후 협상의 중요한 고비마다 품목별 생산자단체 및 전문가가 함께 참여하는 간담회를 통해 열어 협상 동향을 알리는 한편, 문제시 되는 품목에 대한 협상전략을 설명하고 품목별 생산자단체의 이해를 구하는 설득과정을 지속적으로 전개하였다. 앞으로도 이러한 대내협상은 농산물 시장개방에 대한 정부의 갈등해소정책 추진에 시사하는 바가 크다.

한편 협상과정에서 한-미 FTA 결과가 시장개방의 준거가 되었으나 핵심품목에서는 한-미 FTA와 다른 양허를 관철시켰다는 점도 시사하는 바가 크다. 협상과정 내내 EU는 한-미 FTA와 동일한 수준의 시장개방을 요구하였고, 우리나라는 대체로 이를 용인했으나 핵심 관심품목에서는 한-미 FTA 수준 이하의 양허를 관철시켰다. 만일 EU의 요구를 수용했다라면 이후 계속된 다른 국가들과의 양자 FTA에서 한-미 FTA는 보다 확실한 농산물 시장개방의 기준이 되었을 것이다. 한-EU FTA에서 핵심 농산물의 양허를 한-미 FTA 수준 이하로 관철시켰기

48 가축분뇨자원화율(%): 89.2('13) → 89.7('14) → 90.2('15)

때문에 이후 호주나 뉴질랜드와의 협상에서도 한-미 FTA 수준 요구를 물리치며 상대국별 핵심 품목에 대해 상이한 양허를 관철시킬 수 있는 토대가 되었다.

마지막으로 한-EU FTA의 농업부문 피해와 관련하여 사후 검토할 필요가 있다. 당초 EU산 농산물 수입이 매년 약 3,750만 달러 증가할 것으로 보았으나 실제 5년이 경과한 지금 예상을 훨씬 웃돌고 있다. 특히 예상하지 못한 곡물의 수입도 크게 증가하였다. 반면, 축산업부문의 생산이 연평균 1,650억 원 감소할 것으로 보았으나 실제 축산업 생산액은 2011년 15조 원에서 2015년 19조 원으로 크게 증가하였다. 시장개방에 대한 사전 피해예측과 사후 실제 발생한 피해는 차이가 있을 수밖에 없다. 예측 당시에 전제했던 상황이 이후 바뀔 뿐만 아니라 다양한 보완대책이 영향을 주어 대개는 사후 나타난 피해는 대부분 줄어든다. 그렇다고 해도 왜 그러한 차이가 발생했는지를 검토하여 사후 예측과 실제의 차이를 좁히는 노력이 필요하다.

3. 한-중 FTA (2012~2015)

3.1. 추진배경과 의의

한-중 FTA는 2012년 5월 양국간 공식협상 개시 선언이후 2단계 협상 과정을 거쳐 2015년 12월 발효되었다. 한-중 FTA 추진 배경 및 의의를 살펴보면 다음과 같다. 우선 1992년 한-중 수교 이후 양국은 정치, 경제, 사회, 문화, 인적교류 등 각 분야에서 긴밀한 협력과 상호 의존관계를 높여왔다. 2008년 한-중관계가 '전략적 협력동반자 관계'로 격상된 이래, 양국은 한-중 자유무역협정(FTA)의 체결이 양자간 경제통상 협력에 더욱 유리한 제도적 환경을 제공함으로써 양국 이익에 부합된다는 점에 인식을 함께 하였다. 특히 중국은 우리나라 경제에 있어서 중요한 나라이다. 1992년 양국이 공식적으로 국교를 수립한 이후 쌍방 간 교역이 큰 증가세를 보이면서 중국은 2006년 이후 한국의 제1위의 교역상대국으로 부상하였다.

한-중 FTA 추진 배경은 무엇보다 경제적 측면이다. 중국은 무역과 투자에 있어 한국의 최대 협력 대상국으로 대중국 수출비중이 2000년 10.7%에서 2011년 24.2%로 크게 증가하였다.

또한 중국이 수출·투자 주도에서 민간소비주도로 성장전략을 전환해 나감에 따라 중국 시장 진출과 선점을 위한 주요 국가들의 경쟁이 심화되고 있었다. 중·대만 경제협력기본협정(ECFA: Economic Cooperation Framework Agreement) 후속논의가 가속화되는 중이었고, 중국과 FTA를 체결한 ASEAN이 EU와의 FTA를 추진함에 따라 EU의 ASEAN을 통한 중국 우회수출 가능성도 높아지는 상황이었다. 특히 중국시장에서 우리의 주력 수출품인 전기전자, 기계부품 등이 일본산과 치열하게 경쟁하고 있었다. 이에 중국과의 조속한 FTA 체결을 통해 중국 내수시장 선점과 우리 경제의 미래성장 동력 확보 필요성의 목소리가 증대하였다. 즉, 세계의 소비시장으로 부상한 중국 내수시장에서 아세안, 대만, EU, 일본 등 주요 수출 경쟁국과의 경쟁 심화에 효과적으로 대응하기 위한 방편의 하나로 한-중 FTA 체결 필요성이 부각되었다.

<표 16-16> 한-중 양국 교역 현황

단위: 백만 달러, %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	대세계교역 비중 (대세계 교역액)
수 출	694.6 (12.2)	819.9 (18.0)	913.9 (11.5)	867.0 (△5.1)	1,168.4 (34.8)	1,342.0 (14.9)	24.2% (5,552.1억불)
수 입	485.6 (25.6)	630.3 (29.8)	769.3 (22.1)	542.5 (△29.5)	715.7 (31.9)	864.3 (20.8)	16.5% (5,244.1억불)
무역수지	209.0	189.6	144.6	324.6	452.6	477.8	
총교역액	1,180.2 (17.4)	1,450.1 (22.9)	1,683.2 (16.1)	1,409.5 (△16.3)	1,884.1 (33.7)	2,206.3 (36.1)	20.4% (10,796.3억불)

주 1) 중국은 우리의 최대 수출, 수입, 교역 대상국임

2) 중국에 있어 한국은 홍콩 제외 시 수출대상국 3위, 수입대상국 2위로, 제3위의 교역국임

자료: 외교통상부(2012), 한중 FTA 추진계획, 국회보고자료

아울러 EU, 미국에 이어 중국과의 FTA 체결로 동아시아 경제통합에서 주도적 역할을 확보하고, 거대경제권과의 글로벌 FTA 네트워크 구축을 통해 지속적인 경제성장의 발판을 마련하겠다는 의도이다. 즉, 한-중 FTA를 체결하면 우리나라는 주요 강대국과 모두 FTA를 체결한 국가로 경제의 역동성을 제고할 수 있다는 기대이다. 이외에도 양국간 FTA를 통한 중국과의 전략적 협력 동반자 관계 강화 및 한반도 평화안정에의 기여차원이다. 한-중 FTA 협상이 개시된 2012년은 한-중 수교 20주년이 되는 해로서 양국간 FTA 추진을 중국과의 전략적

협력 동반자 관계를 한 차원 더 높은 관계로 격상 가능하게 하고, 북한의 후계 구도 공고화 노력 등으로 불안정한 한반도 상황에서 중국과의 긴밀한 협력관계 구축이 가능하다는 측면이다.

이렇게 한-중 FTA 추진은 중국 내수시장 선점을 통한 우리 경제의 미래 성장 동력 확보, 중국내 우리 기업 및 국민의 이익보호를 위한 제도적 기반 구축, 외국인의 국내 투자 증가를 통한 일자리 창출, EU, 미국에 이어 중국과의 FTA 체결로 동아시아 통상환경에서 역내 통합논의 주도권 확보 및 글로벌 FTA 허브국가 완성, 중국과의 전략적 협력 동반자 관계 강화 및 한반도 평화안정에의 기여 등 다양한 목적과 의의를 가지고 추진되었다.

중국이 한국과의 FTA에 적극적으로 나선 이유도 우리와 같은 비슷한 맥락에서 여러 가지 요인이 작용하였다. 우선 경제적 측면에서 볼 때, 한국은 중국의 주요 교역상대 중의 하나로 결코 소홀히 할 수 없는 주요 국가이다. 뿐만 아니라 한-중 FTA 체결로 미국, EU를 비롯하여 한국이 FTA를 체결했거나 체결하는 국가의 시장에 더욱 손쉽게 진출할 수 있다는 이점도 크다. 또한 국제정치 및 지역 안보 전략적 측면에서도 중국은 한국과의 FTA를 통해 한국과 일본 등 동아시아 주요 국가에 대한 미국의 정치 및 안보적 영향력 확대를 축소시키면서 중국의 영향력을 증대하고자 하는 목적이다. 이와 같은 이유 등으로 인해 중국은 한국이 민감하게 여기는 품목 등에 대해서도 '대폭 양보'를 시사하며 한-중 FTA에 대해 적극 나선 측면이 있었다.

3.2. 한-중 FTA 추진 경과

한-중 FTA에 대한 첫 논의는 양국이 2004년 ASEAN+3(한-중-일) 경제장관회의를 계기로 개최된 한-중 통상장관회담에서 양국간 FTA 추진 가능성에 대한 민간공동연구를 시작하기로 합의하면서 부터이다. 그 후속조치로 한-중 양국은 2005년 3월부터 2006년 6월까지 4차례에 걸쳐 양국 연구기관 간 민간 공동연구를 수행하여 사전적으로 FTA의 경제적 영향을 평가한 공동연구보고서를 발표하였다.

민간공동연구 내용의 핵심은 양국간 FTA 체결로 관세가 철폐될 경우 한국의 GDP는 3.1~3.2%, 중국의 GDP는 0.6% 증가가 예상되며, 소비자 후생은 한국이 3.0%, 중국이 0.6% 증가할 것이라는 것이다. 민간공동연구보고서는 이러한 경

제적 이익을 창출하기 위해 한-중 양국간 FTA 모멘텀을 살려나가면서 한-중 FTA에 대한 보다 심층적이고 체계적인 연구를 위해 산관학 공동연구가 필요하다는 정책제안을 도출하였다.

위와 같은 민간공동연구의 제안에 따라 양국은 2006년 11월 APEC 정상회의를 계기로 개최된 한-중 통상장관회의에서 한-중 FTA 산관학 공동연구 출범에 합의하고, 2007년 3월부터 2010년 5월까지 산관학 공동연구를 수행한 후 양국의 입장을 병기한 공동연구보고서를 채택하였다. 그런데 산관학 공동연구는 2008년 6월까지 본 회의 5회와 농업전문가 회의 3회를 개최하였으나, 주요 쟁점 합의에 실패하여 당초 계획과 달리 공동보고서 채택까지 2년여의 시간이 더 소요되었다.

산관학 공동보고서 채택이 지연된 주요 이유는 한국이 농어업부문에 미치는 영향을 반영하여 민감품목의 적절한 보호방안을 보고서에 명시할 것을 강조한 반면, 중국은 양국 농업이 상호보완 관계이므로 무역을 통해 상생 가능하다고 민감성 보호방안 명시에 반대하였기 때문이었다. 이로 인해 산관학 공동보고서 채택이 2년여 간 미루어졌으나 2010년 5월 서울에서 개최된 한-중 통상장관회담에서 양국 정상간 협의를 거쳐 '민감분야 보호에 대해 정부간 사전협의'할 것을 조건⁴⁹으로 산관학 공동연구보고서 채택에 합의하였다.

한-중 FTA 산관학 보고서는 7개 챕터로 구성되어, 한-중 FTA 체결의 산업부문별 영향을 분석하고, 이를 바탕으로 한-중 FTA 협상의 목표와 원칙, 그리고 권고사항을 제안하였다. 우선 한-중 FTA가 체결된다면 양국간 분야별로 차이가 있겠지만 다양한 분야에서 혜택 창출이 기대되고, 경제-통상 분야에서 이익 창출, 양국 경제의 시너지 효과 증진, 지역 및 다자 무대에서 지위 상승, 역내 자유화 증진과 경제통합 촉진에 기여할 것이라 예상하였다. 한-중 FTA의 목표 및 원칙으로 포괄성, 실질적 자유화, WTO 규범과의 합치성, 민감부문 고려, 지속가능한 개발을 제안하였다. 또한 양국간 FTA 협상출범 결정 전에 양국 정부간 사전협의를 개최하여 민감성 처리 방안에 대한 상호이해-합의 도출에 노력하고, FTA의 혜택을 극대화하기 위해 상품, 서비스, 투자 및 기타 분야 등을 포함하는 포괄적인 FTA 추진의 필요성을 권고하였다. 위와 같이 산관학 공동

49 정부간 공식협상 개시 결정 전, 민감성 처리방안에 대한 상호이해(mutual understanding)와 합의 확립(ways and means for consensus)을 위하여 양측 공식 대표단 간의 추가적인 의견 교환 기회 마련

연구 종료 시 양국간 합의에 따라, 2010년 9월부터 민감성 처리방안 등에 관한 정부간 사전 실무협의를 진행하고, 2012년 1월 한-중 정상회담에서 양국은 국내절차가 완료되는 대로 협상을 개시하기로 합의하였다.

이에 우리나라는 “FTA 체결 및 이행 협의에 관한 절차규정”에 따라 FTA 추진을 위한 국내절차에 본격적으로 돌입하였다. 먼저 FTA 민간자문회의를 개최(2012년 2월 21일)하여 한-중 FTA 추진에 대한 민간자문위원들의 의견을 청취하고, 한-중 FTA 공청회를 개최(2012년 2월 24일)하였다. 한-중 FTA 공청회는 한국농업경영인중앙연합회 등 FTA를 반대하는 단체 등의 단상 접거로 개최 직후 중단됐다가 오후에 속개되어 우여곡절 끝에 종료되었다.

이외에도 범부처 차원에서 한-중 FTA 관련 총 110회 이상 의견수렴 활동을 진행하여 부처의 입장을 조율하는 한편, 한-중 FTA 연구지원단을 대외경제정책연구원(KIEP)을 중심으로 발족(2012년 4월 12일)하여 정부부처·연구기관간의 네트워크 구축을 통해 공개 세미나 및 학술 워크숍 지원 및 개최, 대국민 홍보 및 분과별 협상 지원체제를 구축하였다. 그 후 FTA 추진위원회를 개최(2012년 4월 13일)하여 한-중 FTA 추진 계획을 심의하였고, 2012년 4월 16일 대외경제장관회의에서 한-중 FTA 추진 계획을 의결함으로써 한-중 FTA 협상개시를 위한 국내절차를 완료하였다.

이렇게 FTA 추진을 위한 국내절차가 마무리됨에 따라 한-중 양국은 2012년 5월 2일 북경에서 통상장관회담을 갖고 마침내 FTA 공식협상 개시를 선언하였다. 한-중 FTA 협상은 양국의 민감분야 보호를 위해 협상을 2단계로 나누어 진행하되, 1단계에서 농수산물 등 민감분야 해결 방향에 대한 모델리티 합의 후, 2단계에서 전면적으로 주고받기 식 협상을 진행하기로 합의하였다. 즉 1단계 협상에서는 각국의 민감성을 반영하여 상품, 서비스, 투자 등 분야별 협상 골격(모델리티)을 도출한 후, 2단계 협상에서는 합의된 협상분야별 모델리티에 기초하여 본격적인 양허협상을 진행하기로 한 것이다.

특히 상품분야 모델리티는 양국의 민감성을 반영하기 위해 일반품목군과 민감품목군을 설치하고, 민감품목군은 다시 일반민감품목과 초민감품목으로 나누어 장기관세철폐, 부분감축, 양허제외 등의 방식으로 보호하기로 하였다. 통상적인 FTA는 협상시작과 함께 개별상품의 개방수준, 서비스·투자 양허 및 협정문에 대한 논의를 개시하나, 한-중 FTA는 협상진행을 이렇게 2단계로 구분하는 단

계별 협상방식을 채택하여 농수산업 등 민감분야를 보호할 사전 안전장치를 마련하였다. 이에 따라 한-중 FTA 추진으로 심각한 부정적 영향이 예상되면서 협상진전의 걸림돌로 작용 가능하던 양국의 민감분야에 대한 배려와 보호가 가능한 협상토대를 구축한 상태에서 FTA 협상이 시작되었다.

먼저 한-중 양국은 FTA 공식협상 개시 선언(2012년 5월 2일) 이후 7차례의 협상 끝에 제7차 협상(중국, 2013년 9월 3~5일)에서 상품, 서비스/투자 등 주요 부문에서 협상의 틀(모델리티)을 결정짓는 FTA 1단계 협상을 타결하였다. 이때 합의된 한-중 FTA 1단계 모델리티 협상의 주요 결과를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 상품분야의 경우 협상대상 품목을 일반/민감/초민감 품목군으로 구분하고, 일반품목군은 '10년 이내 철폐', 민감품목군은 '10년 초과 20년 이내 철폐'로, 초민감품목군은 양허제외, 부분철폐, TRQ, 계절관세로 정의하기로 하였다. FTA 자유화수준은 품목수(HS 세번) 기준 90%, 수입액 기준 85%에 대해 관세를 철폐하되, 향후 상향조정 가능성을 모색하기로 합의하였다. 이러한 한-중 FTA 1단계 협상결과 전체 협상대상 품목(12,000여개 HS 세번) 중 약 1,200여개 품목(10%)을 양허제외, 부분철폐, 계절관세, TRQ 등을 통하여 관세철폐 대상에서 제외가 가능하였다. 따라서 상대적으로 품목수가 적은 농업부문에 최대한 많은 수의 예외품목을 할당받을 경우, 당초 예상보다 농업부문에 미치는 부정적 영향이 크게 축소될 것이라는 기대를 가지게 되었다.

<그림 16-1> 한-중 FTA 1단계 협상에서 합의된 상품분야 협상대상 품목군 유형



자료: 농림축산식품부(2014), FTA 추진동향 및 향후계획

둘째, 동식물검역(SPS) 분야는 별도 챕터 구성에 합의하고, WTO/SPS 협정상의 권리와 의무를 재확인하면서, 국민의 생명과 건강 보호를 위한 각국의 정당한 권리를 보장한다는 원칙에 합의하였다. 셋째, 경제협력 챕터에 농수산협력 분야를 포함하여 식량안보, 농수산투자, 기술·정보 교환, 산림 협력을 논의 대상으로

로 하는데 합의하였고, 지속가능하고 책임 있는 어업(불법조업), 식품안전, 농수산협력위원회 설립 등은 추가로 논의하자는데 합의하였다.

한편 한-중 FTA 2단계 협상은 2013년 11월 인천에서 개최된 8차 협상부터 시작되어 본격적인 품목별 분야별 양허협상이 진행되었고, 2014년 11월 북경에서 개최된 14차 협상에서 마침내 실질적으로 타결되었다. 2014년 11월 10일 북경에서 열린 APEC 정상회담을 계기로 양국 정상은 한-중 FTA 실질적 타결을 공식 선언하였다. 양국은 한-중 FTA 협정문을 상품, 서비스, 투자, 원산지 규정, 동식물 검역 등 22개 장(章)으로 세분하고, 분야별 협상을 거쳐 최종 양허안에 합의하였다.

가장 민감한 농산물은 자유화(발효 후 20년 이내 철폐) 비율이 64%로 한-미 FTA나 한-EU FTA에 비해 낮은 수준으로 타결되었다. 당초 우려와 달리 국내 농업의 민감성을 감안하여 낮은 농산물 시장개방 수준으로 합의되었다는 정부의 발표에도 불구하고 한-중 FTA 타결 소식이 전해지자 전국농민총연맹을 중심으로 농업 피해를 우려하는 농민들의 시위가 전국 곳곳에서 이어졌다(연합뉴스, 2014. 11. 10). 이에 2011년 11월 21일 개최된 대외경제장관회의에서 정부는 한-중 FTA 보완대책을 마련하여 농업피해를 최소화해 나가겠다고, 어렵게 타결한 양국간 FTA의 조속한 발효를 위해 정식서명이나 국회 비준 등 남은 절차를 차질 없이 진행해 나가겠다고 발표하였다.

그 후 2015년 2월 25일 한-중 FTA 협정문에 대한 가서명과 함께 한·중 FTA 협정문이 공개되었고, 양국의 협정문 전반에 대한 정밀검토와 최종확인 작업을 통해 2015년 6월 1일에 양국은 FTA 협정문에 대해 정식 서명하였다. 정식 서명 이후 국회 비준 동의안이 2015년 11월 30일 통과되었고, 2015년 12월 20일부로 한-중 FTA가 발효되었다.

3.3. 한-중 FTA 농업분야 협정문 주요 내용

3.3.1. 시장접근

가. 농산물 양허의 개요

일반적으로 FTA 협상에서 상품 관련 시장접근 협상은 양국이 합의하여 정하는 기준년도의 품목별 관세세번(tariff-line)별로 양허협상이 이루어진다. 이에 따라

한-중 FTA에서 양국은 2012년 기준으로 상품별 관세양허 협상을 진행하기로 합의하였다. 이로 인해 2012년 기준 우리나라 표준품목분류(HSK)에 따른 전체 관세양허 대상 품목 12,232개 가운데 시장개방 양허 대상 농산물은 1,611개였다. 이는 관세세번(tariff-line) 기준으로 우리나라 전체 상품의 13.2%에 해당하는 것이다.

한-중 FTA 협상에서 합의된 우리나라 주요 농산물의 시장개방 양허수준 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 한-중 양측의 1단계 협상에서의 합의에 따라 농업분야의 민감성을 반영하여 협상대상 품목군을 우선 '일반-민감-초민감품목' 세 가지로 나누어 양허하였다. 일반품목은 10년 이내 관세철폐 품목, 민감품목은 10년 초과 20년 내 관세철폐 품목, 그리고 초민감품목은 20년 이상 장기 관세철폐와 관세철폐 예외 품목으로 구분된다.⁵⁰ 일반품목은 즉시철폐와 5년 철폐, 그리고 10년 철폐 3가지 유형이 있으며, 민감품목은 15년 철폐와 20년 철폐라는 원칙하에 20년 철폐 품목을 20년 균등 감축과 11년차부터 감축, 그리고 13년차부터 감축으로 구분하여 양허하였다. 초민감품목은 5년간 10% 감축과 10년간 관세율 130%로 감축, TRQ 조건부 현행관세 유지, 그리고 양허제외로 구분하여 양허하였다.

이에 따라 우리나라는 전체 농산물(1,611개) 중 10년 내 관세가 철폐되는 일반 품목 589개(36.6%), 10년 초과 20년 내 관세철폐 품목인 민감품목 441개(27.4%), 그리고 양허제외 등 관세철폐의 예외조치를 적용받는 초민감 품목은 581개(36.1%)로 합의하였다. 농산물 양허 수준은 자유화율(20년 이내 철폐)이 품목 수 기준 64%(수입액 기준 42%)였고, 양허제외 비율은 34%이다.

위와 같은 한-중 FTA의 농산물 개방수준은 이전에 체결된 한-미, 한-EU 등 다른 FTA에 비해 낮은 것으로 평가된다. 민감품목과 초민감품목 비중이 63.5%(1,022개)로 우리나라가 기존에 체결한 FTA에 비해 중장기적 관세철폐와 관세철폐 예외 품목이 많다. 특히 초민감 품목으로 분류된 농산물 581개중 548개(94.3%)에 대해 양허제외, 7개(1.2%) 품목에 대해 TRQ제공 후 관세철폐 예외, 26개(4.5%) 품목에 대해 관세부분감축으로 합의되어 당초 우려했던 것 보다 개방수준을 대폭 낮추었다. 예를 들어 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등 축산물, 사과,

50 이러한 농업분야 관세양허에 대한 기본 원칙하에 전체 농산물 시장개방 대상 품목에 대해 합의된 관세양허 유형은 관세철폐(즉시철폐부터 20년 이내 철폐품목까지), 부분감축, TRQ, 양허제외 등 모두 11가지 유형으로 구분된다.

배, 포도, 감귤 등 과일류, 고추, 마늘, 양파 등 채소류, 인삼 등 특작류 등이 양허제의 되었다. 이로 인해 협정에서 제외된 쌀을 포함하여 국내에서 생산되는 주요 농축산물의 현행관세가 그대로 유지된다.

전체 농산물 대비 양허제외 품목 수와 비중(548개, 34%)은 기존 미국(16개, 1.1%), EU(41개, 2.8%), 호주(158개, 10.5%), 캐나다(211개, 14.1%)에 비해 높은 수준이다. 이렇게 한-중 FTA의 농산물 개방수준이 다른 FTA에 비해 낮은 것은 그만큼 중국이 한국 농업에 미치는 영향이 컸기 때문이다.

<표 16-17> 한-중 FTA 우리나라 농축산물 양허 현황

단위 : 개(%)

민감도	양허유형	한-중 FTA	한-미 FTA	한-EU FTA
일반 품목	즉시 철폐	216 (13.4)	550 (37.9)	610 (42.1)
	5년 철폐	209 (13.0)	329 (22.7)	295 (20.4)
	10년 철폐	164 (10.2)	384 (26.4)	334 (23.1)
	소계	589 (36.6)	1263 (87.0)	1239 (85.5)
민감 품목	15년 철폐	202 (12.5)	148 (10.2)	146 (10.1)
	20년 철폐	239 (14.8)	10 (0.7)	10 (0.7)
	소계	441 (27.4)	158 (10.9)	156 (10.8)
초민감 품목	TRQ	7 (0.4)	15 (1.0)	14 (1.0)
	부분감축	26 (1.6)		
	양허 제외	548 (34.0)	16 (1.1)	40 (2.8)
	소계	581 (36.1)	31 (2.1)	54 (3.7)
총 합계		1,611 (100.0)	1452 (100.0)	1449 (100.0)

자료: 농림축산식품부(2015), 한-중 FTA 상세설명자료

<표 16-18> 한-중 FTA 협상 경과

연도	내용	연도	내용
2005~2006	민간공동연구(4차례)	2012. 8	제3차협상 (웨이하이)
2007. 3	산학관 공동연구 제1차(북경)	2012. 10	제4차협상 (경주)
2007. 7	산학관 공동연구 제2차(서울)	2013. 4	제5차협상 (하얼빈)
2007. 10	산학관 공동연구 제3차(웨이하이)	2013. 7	제6차 협상 (부산)
2008. 2	산학관 공동연구 제4차(제주)	2013. 9	제7차 협상 (웨이팡) 1단계협상 종료
2008. 6	산학관 공동연구 제5차(북경)	2013. 11	제8차 협상 (인천)
2010. 2	산학관 공동연구 수석대표간 협의(북경)	2014. 1	제9차 협상 (서안)
2010. 5	산학관 공동연구 종료 통상장관회의(서울)	2014. 3	제10차 협상 (일산)
2010. 9	한-중 FTA 정부간 사전협의(북경)	2014. 4	회기간 실무 회의 (북경)
2011. 4	한-중 FTA 통상장관회의(북경)	2014. 5	제11차 협상 (쓰촨성 메이산)
2012. 1	한-중 FTA 추진협의 양국 정상회담	2014. 7	제12차 협상 (대구)
2012. 2	한-중 FTA 공청회 개최	2014. 9	제13차 협상 (북경)
2012. 3~4	한-중 FTA 정부간 사전 실무협의 3차례 (서울, 북경)	2014. 11	제14차 협상 (북경) 협상타결 선언(APEC 정상회담 참여 양국정상)
2012. 4	한-중 FTA 추진의결 대외경제장관회의	2015. 2	한-중 FTA 가서명
2012. 5	한-중 FTA 협상개시 선언 통상장관회의(북경)	2015. 6	한-중 FTA 정식서명(서울)
2012. 5	제1차협상 (북경)	2015. 11	한-중 FTA 국회 비준 동의안 통과
2012. 7	제2차협상 (제주)	2015. 12	한-중 FTA 발효

자료: FTA 포털 등 내용 정리(www.fta.go.kr)

나. 주요 품목별 관세양허의 내용

한-중 FTA 1,611개 양허대상 농산물 중에서 농가소득과 직결되는 대부분의 신선 농축산물이 관세철폐 양허에서 제외되었다. 쌀을 비롯한 식량작물, 고추, 마늘, 양파와 무, 배추, 토마토, 딸기 등 채소류, 사과, 배, 감귤 등 과일류, 쇠고기와 돼지고기 등 육류, 인삼, 버섯 등 특용작물 대부분이 관세철폐 대상에서 제외되었다. 협상 개시 전 우려와 달리, 기존의 한-미 FTA, 한-EU FTA에서는 전체 또는 부분적으로 시장개방을 하였던, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 감자, 전분, 사과, 배, 포도, 고추, 마늘, 양파, 인삼 등 주요 초민감 품목들이 모두 관세철폐 양허로부터 제외되었다.

또한 초민감 품목으로 분류되지만 현재도 상당량 해외로부터 수입이 이루어지고 있고, 특히 중국산 수입의존도가 높은 7개 품목은 국내 산업 보호 및 수급 안정 도모차원에서 관세할당량(TRQ)을 제공하는 대신 현행관세율을 유지하기로 하였다. 예를 들어 팥(3천 톤), 맥아(5천 톤), 고구마전분(5천 톤), 대두(콩나물용 7천 톤), 대두(기타용도 3천 톤), 참깨(2만 4천 톤), 사료용 식물성 부산물 기타(3만 8천 톤) 등은 현행관세율을 유지하는 대신 중국산 해당 품목에 무관세 부과조건으로 TRQ 물량이 제공되었다. 이들 품목은 이미 WTO TRQ 대상 품목이고, 상당부분 중국으로부터 이미 수입되던 품목들로서 한-중 FTA에 따른 추가적인 영향은 미미할 것으로 예상되었다.

한편 중국으로부터 수입이 많고, 국내적으로 민감한 품목은 개방피해 최소화 차원에서 관세 부분감축으로 합의하였다. 현행 양허세율이 280% 이상 높으면서 사료나 종자 등 국내 산업 원료용으로 수입에 의존하는 귀리(조분, 플레이크), 밀(조분, 펠리트), 옥수수(종자용), 스위트콘, 양, 매니옥, 토란 등은 10년간 관세율을 130%까지로 인하하는 부분감축 조건으로 양허하였다. 현행 양허세율이 50% 이내로 낮은 편이면서 중국산 수입비중이 높은 당면, 당류, 땅콩(조제저장), 들깨, 고사리(건조), 팥(조제저장), 송이버섯(냉동) 등은 5년간 현행 관세율을 10% 인하하기로 하였다. 김치, 혼합조미료 등은 현행 관세율을 1%만 인하하는 부분감축으로 양허되었다.

상대적으로 초민감 품목에 비해 덜 민감하지만 중국산 수입 증가 가능성이 있는 민감 품목은 관세 철폐기간을 15년 이상으로 장기화하여 수입 급증 가능성에 대비하였다. 국내 농업에 직접적 영향은 약하지만 현재 중국산 수입비중이

높은 민감품목은 20년 관세철폐, 중국산 수입비중이 적은 품목은 15년간 철폐로 양허하였다. 예를 들어 도라지, 매니옥, 일반 한약재, 도토리, 기타과실, 양송이(조제저장), 녹두 등은 20년 관세 철폐, 감귤류 껍질, 박하, 배합사료, 토마토 페이스트, 미과, 음료베이스, 레몬주스, 두리안과 망고스틴 등 열대과일은 15년 관세철폐로 양허되었다. 특히 기타 한약재, 기타 과실견과(조제), 기타 과실(잼·제리)은 국내 시장에 미치는 영향 최소화를 위해 20년 비선형 관세철폐 방식을 적용하기로 하였다. 한약재(기타, 관세 8%)는 FTA 발효 후 13년차부터, 과실견과(기타, 관세 45%)·기타과실(30%)은 11년차부터 관세를 20년차까지 철폐하기로 하였다.

<표 16-19> 한-중 FTA에서 TRQ 제공 품목

단위: 톤

HSK 2012	기준 관세율(%)	품목	TRQ		수입량	
			한중 FTA	WTO	전체	중국
0713.32.9000	420.8 (30)	팥 (기타)	3,000	29,500 (녹두 포함)	23,981	23,932
1107.10.0000	269.0 (30)	맥아 (볶지 않는 것)	5,000	40,000	208,483	13,228
1108.19.1000	241.2 (11)	그 밖의 전분 (고구마로 만든 것)	5,000	40,176	26,826	25,897
1201.90.3000	487.0 (5)	대두 (콩나물용)	3,000	321,805	43,413	35,318
1201.90.9000	487.0 (5)	대두 (기타)	7,000		262,444	45,496
1207.40.0000	630.0 (40)	참깨	24,000	81,700	78,408	30,697
2308.00.9000	46.4 (5)	식물성 물질 및 식물성 웨이스트, 식물성 박류 및 부산물 (기타)	38,000	32,133	99,578	80,380

주: 1) 괄호안의 세율은 WTO TRQ 관세(in-quota)임.

2) 수입 자료는 2012~2014년 평균 수입량(톤)임.

자료: 이상현, 정대희(2015), 한-중 FTA 농업분야 평가와 시사점

농산물 중 이미 저율 관세로 개방된 품목, 가축 사료원료 등 우리의 필요에 의해 수입에 의존하는 품목, 국내 수요가 없는 품목 등 중국과의 FTA로 거의 영향이 없는 일반 품목은 10년 내 관세 철폐로 양허되었다. 주로 사료용과 종자용 농산물, 가공식품은 관세율이 낮아 일반품목으로 분류하고, 그 중 중국산 수입비중이 높은 품목들은 5년 또는 10년 철폐, 무관세나 3% 이내의 저율관세 품목들은 즉시철폐로 양허하였다. 예를 들어 국수, 포도주, 꼬냑, 아몬드, 베이커리제품, 기타 파스타, 혼합조제식료품, 커피(원두), 초콜릿, 젤라틴, 쇼트닝 등은 10년 관세철폐, 물, 멜론종자, 커피(볶음), 아마인유, 오렌지유, 과실발효주, 캔디, 인스턴트면류 등은 5년 관세철폐, 박류(전분박, 대두박과 양조박, 면실유박 등), 대두(종자용), 기타 채유종실, 채소종자, 소와 돼지(번식용), 수수(기타), 알팔파, 면(코튼), 생사 등은 즉시철폐하기로 하였다.⁵¹

한-중 FTA에서 합의된 우리 측 농산물 시장개방 양허는 주요 농축산물 85개 가운데 78개가 관세철폐 대상에서 제외된 '낮은 수준의 FTA'로 평가된다. 관세철폐 양허유형이 모두 11개로 기존의 미국(22개)이나 EU(21개)와 체결된 FTA에 비해 단순화되었는데, 이는 주요 품목들이 관세철폐 대상에서 제외됨으로써 나머지 품목들은 양허 유형이 비교적 단순하게 이루어질 수 있었기 때문이다.

다. 중국 측 양허

중국은 1,131개 양허대상 농산물 가운데 약 9%인 102개 세번을 초민감품목으로 지정하였고, 그 중 101개 세번이 양허제외되었다. 중국은 중국이 체결한 기 체결 FTA에서도 양허제외하였던 쌀, 설탕, 밀가루, 식물성 유지, 담배뿐만 아니라 우리나라의 중국 주요 수출품인 건조인삼, 밀크와 크림, 밤(미탈각) 등도 양허제외하였다. 초민감품목 중 기타 조제식료품은 현행 관세 20%를 18.4%로 부분 감축하기로 하였다.

민감품목 304개 중에서 203개 품목은 15년 철폐, 101개 품목은 20년 철폐하기로 하였다. 중국 측은 쇠고기, 돼지고기, 닭고기(신선), 파스타, 과일주스, 채소주스, 천연꿀, 가공치즈 등은 15년 철폐하기로 하였고, 김치, 무알콜 음료, 기타 조미료, 인스턴트 면류, 간장, 발효주, 오리고기 등은 20년 철폐하기로 합의하였다.

일반품목 725개 중에서 221개 품목은 즉시철폐, 65개 품목은 5년 철폐, 439개

51 한-중 FTA에서 합의된 우리나라 주요 품목별 관세양허 현황은 농림축산식품부(2015) "한중 FTA 상세설명자료", 혹은 이상현 외(2015) "한중 FTA 농업분야평가 및 시사점"에 상세하게 제시되어 있다.

품목은 10년 철폐하기로 하였다. 중국 측은 사료용 조제품, 잼, 과일젤리, 채소 종자 등은 즉시 철폐하기로 하였고, 양모, 수모, 오렌지 주스(냉동), 커피(볶지 않은 것) 등은 5년 철폐하기로 하였다. 사과, 배, 포도, 복숭아, 딸기 등 주요 신선 과일과 냉동 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 그리고 소시지 등은 10년 철폐하기로 하였다.

<표 16-20> 한-중 FTA에서 합의된 중국측 주요 농산물 양허내용

양허유형	한-중 FTA		주요 품목	
	세번수	%		
일반 품목	즉시	221	19.5	사료용 조제품, 잼·과실젤리, 채소 종자 등
	5년	65	5.7	단백질계 물질, 양모, 수모, 생사, 가축원피, 냉동 오렌지 주스, 볶지 않은 커피
	10년	439	38.8	사과·배·포도·복숭아·딸기(신선), 쇠고기·돼지고기·닭고기(냉동), 소시지, 볶은 커피, 물 등
소계		725	64.1	
민감 품목	15년	203	17.9	쇠고기·돼지고기·닭고기(신선), 파스타, 과일주스, 채소주스, 천연꿀, 가공치즈 등
	20년	101	8.9	김치, 무알콜 음료, 기타 조미료, 인스턴트 면류, 커피 조제품, 곡분 조제품, 간장, 발효주, 냉동 오리고기 등
소계		304	26.9	
초민감 품목	부분 감축	1	0.1	기타 조제식료품(20%→18.4%)
	양허 제외	101	8.9	쌀, 설탕, 건조 인삼, 밤(미탈각), 식물성 유지, 밀크와 크림, 밀, 밀가루, 당류 등
소계		102	9.0	
총합계		1,131	100.0	

자료: 농림축산식품부(2015), 한중 FTA 상세설명자료

3.3.2. 농업관련 규범

가. 위생 및 식물위생 조치(SPS)

한-중 FTA에서는 별도 챕터(5장)로 위생 및 식물위생 조치(SPS)에 대해 총 6개 조항을 규정하고 있으며, 원칙적으로 WTO/SPS 협정 준수, 위생검역분야 기술 협력, SPS 위원회 설치 등이 주요 골격이다.

우선 한-중 FTA에서 위생 및 식물위생 조치(SPS)와 관련해서는 우리 농업계의

우려를 반영하여 WTO/SPS 협정을 준용하기로 하였으며, 중국이 지속적으로 주장하던 지역주의 관련 조항의 강화는 채택되지 않았다. 또한 양국은 당사국의 SPS 제도에 대한 상호 이해를 증진시키고, 양자무역의 부정적 효과를 최소화하기 위해 SPS 분야에서 기술협력을 촉진하기로 하였다(제5.4조). SPS 조치 관련 양국이 합의한 기술협력 분야로 국내 SPS 조치와 국제 표준 개발/적용에 관한 경험 및 정보교환 확대, 위험분석방법, 병해충 및 질병 통제 방법, 실험실 시험기술, 국내 규정에 대한 정보교환 등 협력강화, 양국의 WTO SPS 문의처 간 경험 교환과 협력 증진, SPS 관련 기관 공무원의 교환프로그램 개발, 양국 합동연구 수행 및 연구결과 공유 등에 합의하였다.

위생 및 식물위생 사안에 관한 협력 증진을 위하여 위생 및 식물위생 조치 (SPS)에 관한 위원회를 설치하기로 합의하였다(제5.5조). 양국은 책임 있는 대표들로 구성된 SPS 위원회를 설치하여 양국의 SPS 조치에 대한 상호 이해증진과 양국간 무역에 영향을 미치는 SPS 조치에 대해 협의하기로 합의하였다. 또한 임의적이고 불공정한 차별이 적용된 SPS 조치의 경우 상대국의 요청에 의한 기술적 협의, SPS 관련 다양한 국제 및 지역 포럼에서 회의 의제 조율 등을 수행하기로 합의하였다. SPS 위원회는 협정 발효 후 90일 이내 설치하고, 최소한 1년에 한번 회의를 개최하되 의장은 양국이 교대로 하기로 하였다. 또한 위생 및 식물위생 조치와 관련하여 발생하는 사안들은 FTA상 분쟁해결 절차를 적용하지 않기로 하였다(제5.6조).

나. 원산지 규정

한-중 FTA 협정문은 원산지 규정 및 원산지 실행 절차와 관련하여 총 28개 조항을 규정하고 있으며, FTA 발효 이후 특혜관세를 받기 위한 원산지 규정으로 완전생산기준, 세번변경기준, 부가가치기준 등 일반기준은 협정문에 서술되어 있고, 개별 품목에 대한 “품목별 원산지 기준”은 부속서에 규정되어 있다.

한-중 FTA 체결로 인한 특혜관세 혜택을 받기위해 대부분의 농산물이 완전생산기준으로 합의되었다. 국내생산자 보호를 위해 신선농산물인 01류~14류, 그리고 가공농산물 중에서도 15류, 17류, 24류는 완전생산기준이 충족되어야 FTA 특혜관세 혜택을 받도록 했다. 신선농산물은 원칙적으로 국내생산자 보호를 위해 엄격한 원산지 기준을 설정하였으며, 반면에 가공식품은 수출 가능성을 고

려하여 상대적으로 완화된 기준으로 합의되었다. 예를 들어 낙농품, 화훼·채소류, 과일, 곡물·곡분 등은 국산 재료를 이용하는 경우에만 특혜관세를 적용 받도록 완전생산 기준을 설정하는 대신 소시지, 초콜릿, 인스턴트커피, 과채류 조제품 등은 수입산 재료를 사용할 수 있도록 원산지 기준을 완화하였다.

또한 누적 기준과 관련하여 한쪽 당사국의 원산지 상품 또는 재료가 다른 쪽 당사국에서 상품에 결합되는 경우, 다른 쪽 당사국에서 원산지 상품 또는 재료로 간주하기로 하였다. 최소허용기준(미소기준, De-minimis)과 관련하여 제15류~24류(가공농산물)에 대해서는 비원산지재료가 상품과 다른 소호(HS 6단위)로 분류되는 것을 전제로 최소허용기준을 적용할 수 있도록 하였다.

원산지 증명과 관련하여 한-중 FTA는 한-미 FTA 등 다른 기체결 FTA 협정보다 기록유지 요건은 완화한 반면, 원산지증명서가 면제되는 금액 상한은 강화하였다. 한-미 FTA 등 기체결 FTA에서는 생산자 또는 수출자가 원산지 관련 문서를 보관해야 하는 의무기간이 5년이나, 한-중 FTA에서는 3년으로 완화한 반면에, 원산지 증명서 제출의무가 면제되는 금액이 미화 700달러 이하로 다른 기체결 FTA 1,000달러 이하 보다 강화되었다.

3.4. 한-중 FTA 대비 국내대책

한-중 FTA가 타결된 후 정부는 한-중 FTA가 발효될 경우, 발농업을 중심으로 향후 20년간 총 1,540억 원, 연평균 77억 원의 농업생산액이 감소할 것이라는 한국농촌경제연구원의 영향평가 결과에 상응하는 규모의 보완대책을 마련하겠다고 발표하였다.

당시 정부가 발표한 한-중 FTA 대비 농업분야 국내보완대책의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 한-중 FTA에 따라 가장 피해가 우려되는 발농업과 임업분야 경쟁력 제고, 농가소득 및 경영안정을 위해 향후 10년간(2016~25년) 총 1,595억 원을 추가 지원할 예정이다. 둘째, 중국과의 FTA를 활용한 농식품 수출확대를 위해 시장정보 조사, 전략품목 발굴, 현지화 종합 컨설팅 및 홍보·전시 강화 등을 추진할 것이다. 셋째, 무분별한 중국산 농산물 유입에 대비하여 검역장비 확충 및 상시 감시망체계를 구축하며, 원산지 표시 위반자 처벌 강화 및 원산지 표시 품목을 현행 16개에서 20개 품목으로 늘려나갈 것이다. 넷째, FTA로 피해가 예상되는 농업분야를 지원하기 위해 무역이득공유제 도입을 연구용역을 통

해 검토하고, 농업인의 우려를 줄여주기 위해 현행 FTA 피해보전직불제의 개선방안을 마련해 나갈 것이다.

<표 16-21> 한-중 FTA 대비 농업부문 투융자 계획 (2016~2025)

단위: 억 원

구분	사 업 명	투융자 계획(2016~2025)		
		기존	조정	증감
한·중 FTA 대책	소계	13,950	15,545	1,595
	밭 공동경영체 육성	-	465	465
	농기계 임대	2,200	2,600	400
	농업수입보장보험	320	620	300
	청정임산물 이용 증진	5,007	5,107	100
	목재산업시설 현대화	300	510	210
	임산물 수출	573	593	20
	수출기반 강화	3,600	3,660	60
	동축산물 검역검사	920	940	20
	식물 검역검사 및 수출촉진	1,030	1,050	20

주: 증감은 2015년 예산 대비 10년간 순증되는 예산 규모임

자료: 농식품부(2015.10.12) 한중 FTA 농업분야 예상피해와 국내보완대책, 김영록의원실 토론회자료

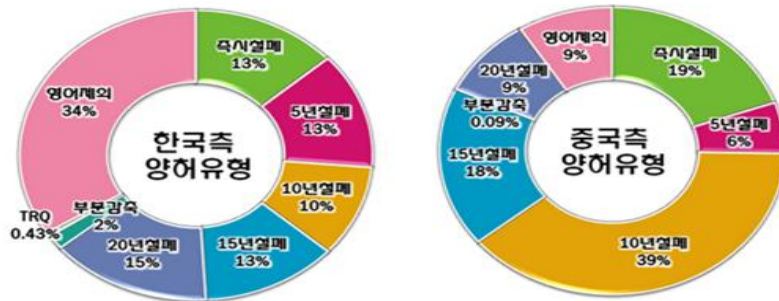
한편, 2015년 11월 한-중 FTA 여·야·정협의체는 사회적 논란을 야기한 무역이득공유제의 대안으로 민간기업과 공기업, 농·수협 등의 자발적 기부금을 재원으로 매년 1,000억 원씩 10년간 총 1조 원 규모의 농어촌 상생기금을 조성키로 합의했다. 또한 현행 FTA 피해보전직접지불금 제도의 시행기간을 당초 2021년에서 2025년까지 연장하고, 피해보전비율도 가격하락분의 90%에서 95%로 인상하기로 하였다. 또한 밭농업 고정직불제도 ha당 25만 원에서 2020년까지 60만 원으로 점진적으로 인상해 나가기로 하였다.

3.5. 평가와 시사점

한-중 FTA가 발효된 지 1년이 안된 2016년에 이행평가를 하기에는 어려움이 있으므로 여기서는 한-중 FTA 농업분야 타결 내용을 중심으로 평가하고, 시사점을 찾아보고자 한다.

먼저 한-중 FTA 농업분야 시장개방 관세양허의 내용을 관세 세번 수로 평가해 보면, 우리나라 보다 중국의 농산물 시장개방의 폭이 크다고 할 수 있다. 관세 세번 수 기준으로 우리는 양허제외가 전체 농산물 세번의 34%로 중국의 9%보다 거의 4배 많게 보수적으로 양허하였다. 비교적 단기간에 관세가 완전 철폐되는 10년 이내 철폐 품목도 우리가 전체 농산물 세번의 36%임에 반해 중국은 64%에 달하여 우리보다 개방의 속도와 폭이 크다고 볼 수 있다. 이로 인해 일반적으로 세번 수 기준으로 20년 이내 관세 철폐로 정의되는 자유화율은 우리가 전체 농산물의 63.9% 수준임에 반해 중국의 자유화율은 91.0% 수준이다.

<그림 16-2> 한-중 FTA 농산물 양허유형(세번수 기준)



하지만 한-중 FTA 농업분야 시장개방 관세양허의 내용을 양국간 2012~2014년 평균 교역액 기준으로 평가해 보면 오히려 한국의 농산물 시장개방의 폭이 더 컸다고 볼 수도 있다. 단순히 세번 수 기준으로만 살펴볼 경우 실제 교역현황을 반영하지 못하여 시장개방의 폭을 정확히 분석하기 어려운 측면이 있다. 예를 들어, 우리 측 농산물 관세양허 내용을 보면 육류(02류)의 경우 112개 세번 중에서 74개 세번을 관세철폐 대상에서 제외하였지만, 2012~2014년 동안 중국으로부터의 육류 평균수입액은 11만 달러에 불과하고, 이는 같은 기간 동안 중국으로부터 수입되는 전체 농산물 수입액의 0.004%에 불과하다.

이렇게 실제 교역액을 기준으로 농산물 양허수준을 평가하면, 2012~2014년 동

안 수입액 기준으로 전체 대중 농산물 수입액에서 차지하는 우리의 양허제의 비중은 31%인 반면에 중국의 대 한국 수입액 기준으로 양허제의 비중은 47%에 달한다. 또한 양국간 수입액 기준으로 비교적 단기간에 관세가 완전 철폐되는 10년 이내 철폐 품목이 전체 농산물에서 차지하는 비중도 우리 측이 29%임에 반해 중국은 11%에 불과하다. 다시 말해, 현행 수입액기준에서 볼 때, 중국 측의 농산물 양허제의 비중이 우리보다 크고, 단기적 관세 철폐 품목의 비중은 오히려 중국 측이 적기 때문에 수입액 기준으로는 우리나라의 시장 개방 폭이 중국보다 더 크다고 할 수 있다.

한편, 양국간 2012~2014년 평균교역액 기준으로 20년 이내 관세 철폐로 정의되는 자유화율은 우리가 전체 농산물의 44.9%이며, 중국 측이 46.6%로 거의 유사한 수준이다. 이러한 수입기준 양허수준 분석 결과는 우리나라의 대중 농산물 교역의 80% 이상이 수입이고, 20%가량이 수출이라는 불균형적 무역구조에 기인하는 것이지만 향후 다른 농산물 수출국과의 FTA 협상에서 이익의 균형을 이루는 협상전략과 논리구사를 위해 많은 시사점을 주고 있다고 평가된다.

또한 한-중 FTA가 협상 선언 이후 30개월 만에 예상보다 빠르게 합의에 도달한 근본적 이유는 양국이 상호 민감 분야에 대한 국내수용 능력 증대와 FTA 협상 진전을 원활히 하기 위해 단계별 협상방식을 채택하였기 때문이다. 우선 한-중 양국은 FTA 협상 선언과 함께 민감 품목 보호를 위하여 협상을 두 단계로 나누어 진행하기로 합의하였다. 먼저 1단계 협상에서 한-중 양측은 핵심쟁점인 상품분야에서 품목군을 '일반-민감-초민감품목' 세 가지로 나누어 협상을 진행하기로 큰 틀의 협상방식에 합의한 후 2단계 협상을 통해 품목별 양허협상을 진행하기로 한 것이다. FTA 협상시작과 함께 개별상품의 양허 수준을 논의하는 통상적인 FTA와 달리 한-중 FTA는 이렇게 두 단계로 구분되는 단계별 협상방식을 채택함으로써 양국의 민감분야를 상호 보호할 사전 안전장치를 마련하였다. 즉 한-중 FTA는 1단계 협상에서 양국의 민감분야에 대한 배려와 보호가 가능한 토대를 구축한 것이 빠른 협상타결을 유도하게 한 주요 요인이다. 그 후 양국은 1단계 협상의 합의 틀에 근거하여 본격적인 2단계 협상을 통해 품목별 협상을 진행함으로써 빠르게 합의에 도달한 것이다.

한편, 한-중 FTA가 한-미 FTA나 한-EU FTA보다 개방수준이 낮다는 평가를 두고, 국내 언론들은 취약산업인 농업분야의 보호를 위해 제조업 분야의 이익

을 양보한 듯한 기사를 내보냈다. 국내 농업 보호를 위해 낮은 수준의 시장개방이 됐고, 우리나라가 경쟁력을 가지고 있는 제조업 부문에서 충분한 이득을 얻지 못했다는 것이다(아주경제 2014. 11. 10, 파이낸셜뉴스 2015. 2. 25). 이런 해석은 사실과도 멀고 불필요한 국내 산업 간 갈등을 조성해 향후 통상협상에 도 좋지 않은 영향을 미칠 수 있다.

양국간 낮은 개방수준은 구체적 상품 양허가 논의되기 전인 이미 1단계에서 결정됐다. 중국은 애초부터 우리나라에 비해 경쟁력이 떨어지는 자동차 등 민감 제조업종에 대해 높은 수준에서 개방할 의향이 전혀 없던 것으로 보인다. 이에 따라 자연스럽게 우리의 민감분야인 농업의 개방수준도 우려보다 낮을 수밖에 없었다. 실제 수입액 기준으로 중국이 공산품분야에서 즉시철폐를 44% 했지만 이중 38.8%는 이미 무관세 품목으로 한-중 FTA로 인해 즉시철폐한 것은 5.2%에 불과하다(한중 FTA 상세설명자료 2015, p. 15). 또한 중국이 양허제외, 관세 부분감축 그리고 장기 관세철폐로 양허한 대부분 품목이 우리의 주력 수출 공산품이라는 사실에 비추어 볼 때도 중국 측이 자국의 민감 공산품에 대해 개방 의지가 거의 없었다고 평가된다. 한-중 FTA에 대한 중국의 전략은 경제적 측면보다는 국제정세를 감안한 정치적 측면이 더 강했던 것으로 보인다.

당시 한-미 FTA, 환태평양경제동반자협정(TPP) 등을 통해 미국의 대중국 포위망이 좁혀져 오던 상황이라 우리 측보다는 중국이 한중 FTA를 더 간절히 원했고, 이런 측면에서 낮은 수준이라도 조속한 타결을 바랬다는 평가도 있다(최원목 2016). 이런 관점에서 농업 때문에 제조업을 희생했다고 하는 것은 협상 진행 과정과 두 나라의 기본 입장을 잘 해석한 것이 아니라고 판단된다. 협상의 전후 맥락을 고려하지 않고 한 산업 때문에 다른 산업이 손해를 봤다는 식의 단편적 평가는 부적절하다.

또한 한-중 FTA로 피해를 보는 농어업분야 대책 중 국회 비준 단계에서 무역이득공유제 도입 논란과 이에 대한 대체수단으로서의 1조 원의 농어촌상생기금을 둘러싸고 사회적 갈등과 논란이 증폭되었다. 당시 정부와 국회는 한-중 FTA 여야정 합의문에 따라 민간기업과 공기업, 농-수협 등이 자발적인 기부로 매년 1000억 원씩 10년간 총 1조 원 규모의 상생기금을 조성해 농어촌 자녀를 위한 장학사업, 농어촌 의료-문화지원 사업, 주거생활 개선사업 등에 사용할 것이라 발표한 바 있다. 이러한 내용이 발표되자마자 중앙 언론과 재계, 그리고

비농업전문가들을 중심으로 '1조 준조세' '농업퍼주기의 나쁜 선례' '재계 한중 FTA 이득 못 봐도 기금 내야할 판' 등 비판적 시각을 보여주었다(동아일보 2015. 11. 30). 대부분의 국민들이 이를 사실인 양 믿을까 심히 우려스럽다. 반면에 농업계도 농어촌상생기금이 당초 요구하던 정부의 재정지원을 전제로 한 '무역이득공유제'에 비해 구속력이 떨어지고, 규모면에서도 터무니없는 생색내기용 면피성 대책이라며 강력히 반발하였다.

이러한 피해산업의 FTA 지원 대책을 둘러싼 사회적 논란과 갈등은 FTA 협상이 단지 상대국과의 대외협상 뿐만 아니라 국내 이해그룹간의 대내협상까지 포함한 양면협상 차원에서 전략적으로 접근해야 함을 여실히 보여주었다. 정부가 추진하는 대외 통상협상은 이익을 보는 산업과 피해를 보는 산업이 불가피하게 발생하므로 정부와 정치권이 선제적으로 생산적 갈등 관리 방안을 마련하고, 국민적 공감대를 형성해 나가는 것이 중요하다.

아무튼 한-중 FTA의 농산물 개방수준은 이전에 체결된 한-미, 한-EU 등 다른 FTA에 비해 낮은 것으로 평가된다. 이렇게 농산물 개방수준이 다른 FTA에 비해 낮은 것은 그만큼 중국이 한국 농업에 미치는 영향이 크기 때문이다. 하지만 FTA가 체결되지 않았던 시기에도 중국 의존도가 매우 높았던 현실을 감안할 때, 아무리 낮은 수준의 개방이라도 한국농업에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

우선 단기적으로는 일정 물량의 수입이 무관세로 허용되는 대두, 참깨, 팥 등 발작물을 중심으로 피해가 예상된다. 이들 품목들은 이미 UR 농업협상 결과에 따라 WTO 협정이행 차원에서 낮은 관세로 일정물량이 중국으로부터 많이 수입되는 품목들이다. 또한 관세가 부분적으로 감축되는 김치, 당면, 조제 땅콩, 조제 팥, 그리고 관세가 점진적으로 철폐되는 열대과실과 한약재 등도 중국산으로의 소비대체 효과에 의해 부정적 영향이 예상된다. 농식품이라는 것이 국내에서 생산되지 않는 것일지라도 다른 것을 많이 먹으면 국내산 농식품의 수요감소로 이어지는 속성이 있기 때문이다. 실제 중국은 다양한 기후대의 큰 국토면적을 가지고 있어 우리나라에서 생산되는 거의 모든 농산물을 생산하고 있을 뿐 아니라 우리보다 훨씬 다양한 농산물을 생산하고 있다. 중국은 저렴한 노동 및 토지비용으로 인해 대부분의 주요 품목에서 높은 가격경쟁력을 보유하고 있다.

중국산 농산물 수입은 FTA로 인한 관세 인하 없이도 매년 증가하여 왔던 점에 비추어 볼 때, 향후 FTA 이행이 진전될 경우 시장개방이 확대된 품목들을 중심으로 수입이 증가하고 그에 따라 농산물 무역수지 적자규모도 확대될 전망이다. 특히, 최근에는 자체 농업기술 진보와 함께 우리나라 농업기술자들의 종자 및 재배기술 전수를 통해 농산물 품질이 향상되고 있어 중국산 수입농산물의 품질경쟁력도 향상되고 있다.

이런 측면에서 볼 때 전체 농산물 중 국내에서 주로 생산되는 대부분이 초민감 품목으로 분류되어 농업부문을 상당히 보호하는 결과를 얻었으나 한-중 FTA는 한국 농업이 개방체제에 완전히 편입되는 중요한 사건이다. 한-중 FTA 체결로 농축산물 수입액 중 FTA 체결국으로부터의 비중이 기존 64%에서 80% 수준으로 증가하였다. 따라서 아무리 낮은 개방수준의 FTA라 할지라도 중국과의 FTA 타결은 한국 농업에 큰 위협요인임에 틀림없다. 따라서 정부는 무엇보다 양국간 FTA체결로 발생하는 농업부문의 피해를 최소화하기 위한 효과적인 농가소득 및 경영안정, 그리고 경쟁력강화 대책 마련에 박차를 가하여 농업계의 위기감과 우려를 줄여줘야 한다.

먼저 한-중 FTA를 계기로 기존 한-칠레 FTA와 한-미 FTA 및 한-EU FTA까지 수립, 시행하던 협정별 국내 대책을 통폐합한 종합적인 대책을 수립해야 할 것이다. 예를 들어 한-중 FTA 협정 발효 이후 환태평양경제동반자협정(TPP) 참여 가능성 등 전면적인 농산물 시장개방에 대비하여 FTA 협정 체결시마다 피해를 보는 품목별로 보상을 해주는 대책마련을 지양하고, 미국, EU, 일본, 스위스 등 선진국의 경우와 같이 단계적으로 국가 농정비전과 목표에 부합하는 포괄형 농가소득 및 경영안정 장치 마련이 필요하다. 무엇보다 기존의 개방피해 품목중심의 개별적, 임시방편적 농업 피해지원이 아닌 우리나라 농업과 농촌의 비전과 목표를 달성한다는 차원에서 포괄적이고 체계적인 농업지원제도의 마련이 요구된다.

또한 한-중 FTA 체결 이후 본격적인 농산물 무역자유화 확대 추세는 불가피하며 한국 농업부문도 경쟁에서 살아남기 위한 생존전략 차원에서 무엇보다 경쟁력 강화가 요구된다. 가격경쟁력 확보를 위한 비용절감과 생산성 향상 노력과 동시에 품질이나 유통 측면에서 경쟁력을 강화할 수 있도록 품질고급화와 유통 효율화가 요구된다. 실제 우리 농업여건에서 가격경쟁력 증진에는 어느 정도

한계가 있기 때문에 앞으로 국내 농업의 지속적 발전은 소비자가 믿고 찾을 수 있는 품질 및 유통 경쟁력 있는 고부가가치 농산물을 만들어 낼 수 있는지 여부에 달려 있다.

아울러 한-중 FTA 체결은 상대국인 중국의 농식품 시장도 개방하는 것이기 때문에 우리나라의 종자, 비료, 농약 등 농자재, 농기계, 사료 및 농식품의 수출 확대 가능성도 크다. 특히, 중국은 지속적으로 경제가 발전하고 있어 세계 주요 농식품 수입시장으로 부상 중이고, 우리나라와 가장 거리가 가까운 나라로서 한국산 농식품을 수출할 수 있는 전략적 요충지이다. 중국은 이미 거대한 농식품 수입국으로 2004년 이후 농식품 순수입국으로 전환되었다.

특히 중국의 농식품 수입은 경제발전으로 인한 소득 증가, 인구증가와 도시화 등으로 인해 지속적으로 증가 중이다. 최근 중국에 불고 있는 한류 열풍으로 한국의 문화와 음식에 대한 중국인들의 관심증대는 우리 농식품을 중국에 더 많이 수출할 수 있는 기회요인으로 작용하고 있다. 이런 측면에서 우리나라 농식품의 대중 수출확대를 위한 체계적인 전략 마련에 지혜를 모아 나가야 한다. 특히 중국내 고소득 소비계층의 소비성향에 대한 면밀한 조사와 분석을 통해 우리나라의 농식품 수출을 확대할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 한-중 FTA 타결이 우리 농업의 체질을 한 단계 더 강화시키는 동시에 지속가능한 농업발전을 위한 기반구축의 계기가 되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강유덕. 2011. 「한-EU FTA 이후 대EU 통상정책의 방향과 전략」. 대외경제정책연구원.
- 경향신문. 2007.3.26. “한-미 FTA 반대 무기한 단식 농성.”
- 권오복. 2006.2. 「한-미 FTA의 농업부문 파급영향」. 한국농촌경제연구원
- 농림축산식품부. 2015. 한중 FTA 농업분야 예상피해와 국내보완대책. 김영록의원
실 토론회 발표자료.
- 농림축산식품부. 2015. “FTA 농업분야 협상동향.”
- 농림축산식품부. 2014. 「2014 지역무역협정 바인더」.
- 농림축산식품부. 2014. “FTA 추진동향 및 향후계획.”
- 대외경제정책연구원. 2005. 「한중 FTA 민간공동연구보고서」.
- 동아일보. 2015.11.30. “세계 한중 FTA 이득 못봐도 기금내야 할 판.”
- 동아일보. 2012.3.16. “한-미 FTA 발효, 오바마와 통화... FTA가 경제발전 촉진.”
- 동아일보. 2007.4.6. “미 20년만의 가장 의미 있는 무역협정.”
- 동아일보. 2007.4.6. “한-미 제가가 해석 논란 빛는 FTA 쟁점들.”
- 대한민국정부/범부처합동. 2015. 한중 FTA 상세 설명자료.
- 명진호. 2012.3.13. 「한·EU FTA 수출 확대 효과 분석과 시사점」. 한국무역협회
국제무역연구원 .
- 문한필. 2013. 「한-EU FTA 발효 2년, 농업부문 영향과 과제」. 한국농촌경제연구
연구원.
- 박정현. 2012. “한중 FTA 협상: 현황과 전망.” 「관세와 무역」 481호.
- 산업통상자원부. 2016. FTA 강국, KOREA. 한-중 FTA 사이트
<<http://www.fta.go.kr/cn>>
- 산업통상자원부. 2015. “한중 FTA 여야정 협의체 협의결과.” 보도자료.
- 서진교 외. 2007. 「한-EU FTA 농업분야 협상전략」. 대외경제정책연구원 용역보
고서.
- 서진교. 2006.7. 「한-미 FTA 농업분야 파급영향」. 대외경제정책연구원.
- 아주경제. 2014.11.10. “한중 FTA 타결, 중국 제조업 아쉬운 관세인하 이유는 농
가보호?”
- 어명근, 이병훈, 정대회. 2014. “한중 FTA 타결과 농업부문의 과제.” 「농정포커
스」 제98호. 한국농촌경제연구원.
- 연합뉴스. 2014.11.10. “‘한중 FTA 반대’ 전국 곳곳서 농민들 시위(종합).”
- 외교통상부. 2012. “한중 FTA 추진계획.” 국회보고자료.

- 외교통상부. 2012. “한중 FTA 협상추진 동향.” 국회 외교통상통일위원회 보고자료.
- 외교통상부. 2010. “The Joint Study Report for Korea-China FTA.”
- 외교통상부. 2010. “한중 FTA 산관학 공동연구 보고서 주요내용.”
- 외교부. 2006.2.3. “한-미 FTA 협상 출범 공식 선언.” 외교부 보도자료.
- 이상현, 정대회. 2015. “한중 FTA 농업분야 평가와 시사점.” 「현안분석」 제4호 . 한국농촌경제연구원.
- 임정빈. 2009. “한-EU FTA를 해부한다: 무엇을 내주고 무엇을 받았나?” 「시선집중」 88호. GS&J Institute.
- 정부합동브리핑. 2010.7. “한-EU FTA 체결에 따른 국내산업 경쟁력 강화대책.”
- 조철. 2014. “한중 FTA가 우리 산업에 미치는 영향과 대응전략.” 「산업분석」. 산업연구원
- 최원목. 2016.10.18. “안보 논리에 묻힌 통상외교.” 매일경제. 인사이드칼럼.
- 파이낸셜뉴스. 2015.2.25. “제조업 이익 대신 농수산물 보호 역점.”
- 한국무역협회. 2012. 한중 FTA 공청회 자료집.
- 한석호 외. 2016. “한-EU FTA 발효 5년, 농업부문의 영향과 시사점.” 「농정포커스」 제127호. 한국농촌경제연구원.
- 한석호 외. 2016. 「2015년 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서」. 한국농촌경제연구원.
- 현대경제연구원. 2014. “한중간 교역구조의 변화와 시사점.” 「경제주평」 608호.

제 17 장

MEGA FTA

1990년대 초반 이후 유행처럼 번지던 양자간(Bilateral) FTA가 최근에는 여러 국가가 동시에 참여하는 다자간(Multilateral) 메가 FTA로 진화하고 있다. 이렇게 다자간 FTA가 나타난 이유는 양자간 FTA가 400여 개로 확산되어 왔지만, 여러 국가들과 체결한 상이한 FTA 규정으로 인한 스파게티볼(Spaghetti bowl)¹ 현상이 심해지면서 FTA 특혜의 효력이 상당부분 감소하였기 때문이다. 실제 FTA 체결로 인한 무역자유화의 효과를 극대화하기 위해서는 원산지규정이나 표준, 통관절차 등 여러 나라가 공유하는 통일된 규정과 절차의 마련이 필요했다. 특히, 해외직접투자의 증가와 국가 간 생산 분업화의 심화로 글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chain)의 중요성이 강조되고, 비관세장벽 철폐의 필요성이 증대됨에 따라 여러 국가들이 함께 자유무역협정을 맺는 다자간 메가 FTA가 추진되고 있는 것이다.

1. 한-중-일 FTA (2013~)

1.1. 추진배경과 의의

한-중-일 3국은 세계경제의 1/5 이상을 차지하는 핵심지역으로 유럽연합(EU)과 북미자유무역지대(NAFTA)와 함께 세계 3대 경제권으로 부상하였다. 2014년 기

¹ 여러 국가와 FTA 협정을 개별적으로 체결하면 각 국가마다 서로 다른 원산지규정, 통관절차, 표준 등의 복잡한 규정과 절차로 인하여 실제 FTA 활용에 걸림돌이 될 수 있다. 이런 상황을 스파게티 접시 속에 담긴 스파게티 가락들이 서로 복잡하게 엉켜 있는 모습과 비슷하다 하여 스파게티볼 효과(Spaghetti Bowl Effect) 또는 누들볼 효과(Noodle Bowl Effect)라고 부른다.

준으로 한-중-일 3국의 GDP는 전 세계 GDP의 21.5%를 차지하고 있다. 또한 한-중-일 3국은 1990년대 이후 교역이 꾸준히 증대하면서 경제적으로 상호 밀접한 관계를 형성해 왔다. 한-중-일 3국간 역내무역비중은 1990년 12.3%, 2010년 17.6%, 그리고 2014년 22.4%까지 증가하였다. 그리고 한-중-일 역내 교역 비중은 EU(67%)와 NAFTA(40%) 등과 비교해 볼 때, 아직도 3국간 역내교역이 보다 활성화 될 여지가 남아있다.

〈표 17-1〉 세계경제에서 차지하는 한-중-일 3국의 비중

단위: %

구 분	GDP		수출		수입	
	1990	2014	1990	2014	1990	2014
한-중-일	17.8	21.5	11.1	17.7	10.3	17.5
EU	36.4	29.9	52.4	40.8	51.5	39.1
NAFTA	32.7	27.9	18.3	14.6	20.4	17.6

자료: 산업연구원(2015), 산업경제분석: 아시아 경제통합을 향한 메가 FTA의 추진 현황과 시사점

우리나라는 중국과 일본이 각각 제1위와 제3위의 교역대상국으로 양국에 대한 무역의존도가 높은 편이다. 따라서 한-중-일 FTA 체결을 통한 안정적인 수출시장 확보가 필요한 입장이다. 중국은 미국이 TPP 등 아시아-태평양 지역을 중심으로 메가 FTA를 주도하는 상황에서 경제적 이유뿐만 아니라 국제정치적 이익 확보 차원에서도 한-중-일 FTA와 RCEP 협정에 적극적으로 나설 수밖에 없는 상황이다. 일본도 자국의 경제침체가 장기화되는 상황에서 인접국인 한국과 중국과의 FTA를 통한 경제활성화가 필요한 상황이다. 이외에도 일본은 한-중 양국과 첨예한 논쟁을 하고 있는 과거사문제, 영토문제를 비롯한 역내 불안정한 요인들을 한-중-일 FTA를 통해 불식시켜주기를 기대하고 있다. 이렇게 3국간 조금씩 한-중-일 FTA 추진 배경과 목적에 있어 차이가 존재하지만 동북아 지역의 경제 및 정치적 안정 측면에서 아시아를 대표하는 한-중-일 3국간 FTA는 상징성을 가지고 있다.

우선 한-중-일 3국간 FTA는 역내 내수시장의 안정적 수요 창출을 통해 역외시장 의존도가 높고, 외생변수에 취약한 동북아 교역구조의 개선에 기여할 것으로 기대된다. 이런 측면에서 한-중-일 3국간 FTA를 통한 관세 및 비관세 장벽

의 철폐와 완화, 그리고 원산지 규정 등 수출 애로를 해결하고, 전자와 정보통신기술(ICT) 등 여러 분야에서 협력을 확대하면 3국의 경제협력이 강화되고, 3국 경제의 지속적 성장에도 긍정적 효과를 미칠 것으로 예상된다. 특히 일본의 자본과 기술, 중국의 풍부한 노동력과 커다란 잠재시장, 한국의 개발경험과 역동성의 결합을 촉진하게 할 한-중-일 3국간 FTA 체결은 세계경제에서 3국이 차지하는 경제적 위상을 더욱 높일 것이다.

또한 한-중-일 FTA는 3국간의 안정적 경제협력 관계 구축을 위한 제도적 기반을 마련함으로써 중장기적으로 동아시아 경제통합의 기초를 형성할 것으로 보인다. 아울러 한-중-일 3국간 FTA 체결을 통한 긴밀한 경제적 협력관계 구축은 동북아시아의 정치와 안보의 긴장완화에도 긍정적으로 기여할 것이다. 이렇게 3국간 FTA체결을 통한 경제협력 강화는 동북아 지역의 정치적 안보적 긴장완화에도 도움을 줄 것으로 기대되는 동시에 전통적으로 미국과 EU를 중심으로 이루어져 온 국제경제 질서 재편 시에 아시아·태평양지역 국가의 적극적 입장과 견해 반영에도 기여할 것으로 평가된다. 이러한 FTA 추진의 필요성과 기대 효과를 바탕으로 한-중-일 3국은 2013년 3월 1차 공식 협상을 시작한 이래 '포괄적이고 높은 수준의 상호 호혜적인 자유무역협정(FTA) 원칙'하에 2016년까지 10차례 협상을 진행해 왔다.

1.2. 추진경과

한-중-일 FTA는 2003년부터 시작된 각국 연구기관 간 민간공동연구(2003~2009), 산관학 공동연구(2010~2011)을 거쳐 2012년부터 공식적인 협상이 출범한 후 2016년 6월까지 10번에 걸쳐 협상이 진행되었다.

한-중-일 FTA에 대한 3국간 논의는 1999년 마닐라에서 개최된 한-중-일 정상회담에서 한국 측 제안으로 출범한 한-중-일 3국간 대표연구기관의 공동연구에 의해 시작되었다(대외경제정책연구원 2012). 한국의 대외경제정책연구원(KIEP), 중국의 발전연구중심(DRC), 그리고 일본의 총합연구개발기구(NIRA)가 각국의 대표연구기관으로 선정되어 2003년부터 2009년까지 한-중-일 3국간 FTA 민간공동연구가 수행되었다. 2009년에 한-중-일 FTA 민간공동연구의 3국 대표연구기관들은 그 동안 수행해온 공동연구를 3국 정부차원의 산관학 공동연구로 격상할 것을 건의하였다. 이에 따라 2009년 10월 북경에서 개최된 한-중-일 정상

회담에서 3국 정상은 한-중-일 FTA 협상 공식 출범의 전 단계로 기존 민간 공동연구를 산관학 공동연구로 격상하여 추진하기로 합의하였다.

한-중-일 FTA 산관학 공동연구는 2010년 5월부터 2011년 12월까지 총 7차례에 걸쳐 회의가 개최되었고, 공동의 최종 연구결과가 2012년 5월 북경에서 개최된 한-중-일 정상회담에 보고되었다. 한-중-일 산관학 공동연구는 향후 한-중-일 FTA 협상에서 고려할 4가지 주요 원칙으로 첫째, 3국은 포괄적이고 높은 수준의 FTA를 체결할 것, 둘째, FTA 협정은 WTO 규범과의 합치성을 이룰 것, 셋째, 3국간 이익의 균형을 염두에 둘 것, 넷째, 각국의 민감부문에 대해 배려할 것을 권고하였다.

위와 같은 FTA 관련 산관학 공동연구 결과를 바탕으로 한-중-일 3국 정상은 FTA 협상의 연내 개시를 위한 국내절차와 실무협의를 즉시 실행하기로 합의하였고, 한-중-일 FTA를 위한 3차례의 사전 실무협회가 각국을 오가며 협상의 기본원칙, 범위, 추진방식 등에 대한 논의와 합의를 진행하였다². 한편 국내적으로는 한-중-일 FTA 협상 개시 선언에 대비, 통상절차법에 따라 국내절차를 차례대로 밟아 나갔다. 우선 한-중-일 FTA 공청회가 농민단체들의 회의장 진입으로 일시 중단되는 사태에도 불구하고, 2012년 10월 24일 서울 코엑스 컨벤션센터에서 개최되었다. 그 후 한-중-일 FTA 추진에 대한 논의와 심의를 위한 FTA추진위원회가 2012년 11월 9일 개최되었고, 대외경제장관회의 의결(11월 13일)과 국회보고(11월 19일)가 빠르게 진행되었다(한국무역협회 국제무역연구원 2013).

당초 한-중-일 FTA 협상개시 선언은 2012년 11월 캄보디아 프놈펜에서 개최될 동아시아 정상회의에서 선언될 예정이었으나 3국간 정상회의가 이루어지지 않아 3국간 통상장관회의에서 협상개시 선언이 이루어졌다³. 한-중-일 3국은 2013년 3월 서울에서 1차 공식협상을 시작한 이후 2016년 6월까지 총 10차례 공식협상을 개최하였으며, 상품 모델리티(협상지침), SPS, 서비스·투자 등 각 부문별 통합협정문 작성을 논의 중에 있다. 하지만 각 부문별 쟁점에 3국 간 입장이 대립 중으로 구체적인 진전은 없는 상황이다.

한편 한-중-일 3국은 5차 협상까지 FTA 협상 추진에 큰 진전이 없자 6차 협상

2 1차 실무협회의(12.6.19~20, 도쿄), 2차 실무협회의(8.21, 청도), 3차 실무협회의(9.27, 서울) 개최

3 박태호 통상교섭본부장과 천더밍 중국 상무부장, 그리고 에다노 유키오 일본 경제산업대신은 캄보디아 프놈펜에서 3국 통상장관회의를 갖고, 한-중-일 FTA 협상 개시를 선언했다

부터는 협상의 돌파구를 마련하고자 실무협상과 수석대표협상을 순차적으로 개최해 나가고 있다. 먼저 국장급의 실무협상 논의를 바탕으로 쟁점을 줄여나간 후, 차관보급의 수석대표회의를 개최함으로써 핵심쟁점 위주로 집중적인 논의를 하는 방식이다.

<표 17-2> 한-중-일 FTA 협상 경과

연도	내용	연도	내용
2003~2009년	3국간 민간공동연구	2013. 3	제1차협상 (서울)
2010. 5	산학관 공동연구 제1차(서울)	2013. 7	제2차협상 (상해)
2010. 9	산학관 공동연구 제2차(동경)	2013. 11	제3차협상 (동경)
2010. 12	산학관 공동연구 제3차(웨이하이)	2014. 3	제4차협상 (서울)
2011. 3	산학관 공동연구 제4차(제주)	2014. 9	제5차협상 (북경)
2011. 6	산학관 공동연구 제5차(키타큐슈)	2014. 11	제6차 실무협상 (동경)
2011. 8	산학관 공동연구 제6차(창춘)	2015. 1	제6차 수석대표 협상
2011. 12	산학관 공동연구 제7차(평창)	2015. 4	제7차 실무협상 (서울)
2012. 5	한-중-일 정상회의(북경) 연내협상 개시 준비	2015. 5	제7차 수석대표 협상
2012. 11	통상장관회의(캄보디아) 협상개시선언	2015. 7	제8차 실무협상 (북경)
		2015. 9	제8차 수석대표 협상
		2015. 12	제9차 실무협상 (하코네)
		2016. 1	제9차 수석대표 협상(동경)
		2016. 4	제10차 실무협상 (서울)
		2016. 6	제10차 수석대표 협상

자료: FTA 포털 등 내용 정리(www.fta.go.kr)

실제 2015년 11월 서울에서 개최된 한-중-일 정상회담에서 3국 정상은 높은 수준의 호혜적인 한-중-일 자유무역협정(FTA) 달성을 목표로 협상을 가속화하기로 합의한 바 있다. 하지만 3국간 민감분야에 대한 관세감축 및 철폐, 서비스부문 개방 방식을 둘러싼 각국의 첨예한 의견대립, RCEP 협상의 진전, 그리고 최근 불거진 동아시아를 둘러싼 국제정치 및 안보적 갈등 국면 등으로 인한 한-중-일 3국의 협상 가속화 노력 미흡 등 다양한 요인으로 인해 협상 진전에 난

항을 겪고 있는 중이다. 한-중-일 3국은 오는 2016년 10월 중국에서 열릴 예정인 11차 협상을 통해 관련 협의를 계속 이어가기로 했다.

한-중-일 FTA 플랫폼 구축이 3국간 무역 촉진과 투자 활성화에 기여하는 동시에 동아시아 다자간 지역경제공동체를 실현하는 중요한 절차이자 지렛대 역할과 동아시아의 정치 및 안보의 안정화에도 도움이 될 것이다. 이런 측면에서 한-중-일 3국 사이에 FTA 추진의 수준, 타결 시점 등에 대한 입장차이가 있을 수 있으나 절대 먼저 협상을 그만두자고 하기는 어려운 상황이다. 다만 최근 중국이 미국 주도로 2015년 10월 타결된 TPP 합의 이후 역내포괄적동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)⁴ 타결에 우선순위를 두고 있는 모양새이고, 일본도 TPP를 선점한 이후 느긋해진 입장으로 협상의 속도가 빠르게 진전되기는 어려운 상황이다.

1.3. 한-중-일 FTA 추진 전략과 농업분야 주요 쟁점

우리 정부는 통상절차법 제6조에 따라 공식협상 개시 전 향후 추진이 예정된 FTA 협상의 체결계획과 목표를 국회에 보고해야 한다. 이러한 절차에 의해 2012년 11월 정부는 한-중-일 FTA 체결계획을 국회에 보고하였으며, 이에 근거하여 우리 정부의 한-중-일 FTA 추진 전략과 목표를 요약하면 다음과 같다.

먼저 한-중-일 FTA체결의 기본 목표는 3국간 경제협력 강화를 위한 제도적 기반 마련과 동아시아 경제협력의 기초 형성으로 설정되었다. 이러한 기본목표 달성을 위한 세부 목표 및 전략으로 첫째, 새로운 역내 거대 내수시장 창출을 통한 중국과 일본으로의 수출확대를 도모하고, 둘째, 중국과 일본이 우리나라의 제1위와 3위의 교역 상대국임을 감안하여 민감분야를 고려하면서 포괄적이고 높은 수준의 FTA 추진을 통해 국익을 극대화하고, 셋째, 포괄적 경제협력 관계를 바탕으로 안정적인 정치협력관계와 동아시아의 평화와 번영을 위한 제도적 기반을 구축하고, 마지막으로 한-중 FTA, RCEP 등 다른 FTA와의 정합성을 유지하여 우리의 특혜이익이 잠식되지 않는 방향으로 협상을 추진한다는 것이다. 특히 우리 정부는 한-중-일 FTA 협상결과를 RCEP 협상에 반영하

⁴ RCEP은 아태지역의 경제통합을 목표로 아세안 10개국, 한-중-일, 인도, 호주, 뉴질랜드 등 총 16개국이 참여하는 다자간 FTA협상으로 2013년 4월 1차 협상을 시작하여 2016년 6월까지 총 13차례의 공식 협상이 진행되었다.

는 방식으로 추진하여 역내경제통합에서 우리의 입지를 강화하고자 하는 전략을 설정하였다.

우리 정부가 제시한 한-중-일 FTA 협상목표와 전략은 대체적으로 적합한 방향 설정이라 할 수 있다. 하지만 현재 한-중-일 FTA 협상보다 늦게 추진되고, 더 많은 국가가 참여하는 RCEP 협상이 한-중-일 FTA 협상에 비해 진전이 빠른 상태이고, RCEP 협상 추진 주도국인 ASEAN과 중국 등이 애초부터 낮은 수준의 FTA 추진을 목표로 선진, 개도 회원국 간 차등적인 개방수준을 요구하고 있어 우리 정부가 구사하고자 한 당초 전략과 다른 모양새를 보이고 있다.

중국이라는 세계 최대의 농업생산국과 일본이라는 세계 최대의 농산물 순수입 시장의 중간에 위치한 우리나라로서는 한-중-일 FTA 체결이 우리나라 농업에도 엄청난 기회인 동시에 도전이라 할 수 있다. 지금까지 관세와 각종 비관세 조치에 의해 보호를 받으면서 경쟁이 제한되어 왔던 중국 및 일본산 농산물과 무한 경쟁을 하지 않을 수 없게 되기 때문이다. 특히 한-중-일 FTA 체결 이후 중국산 농산물의 국내 수입은 우리 농업에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다. 이것이 바로 2012년 11월 3국 통상장관 회담에서 한-중-일 FTA 협상 개시를 공식 선언하자 우리 농업계가 강력 반발하고 나선 이유이다. 이는 그 때까지 FTA 체결 국가들인 미국, EU, 칠레 등은 모두 농업선진국이지만 원거리에 위치한 관계로 축산물과 과실류에 피해가 국한됐던 것과 달리 거리는 물론 기후, 문화와 풍습 등을 고려할 때 중국이 포함된 한-중-일 FTA는 지금까지와는 차원이 다를 수 있었기 때문이었다.

하지만 그보다 앞서 2012년 5월 한-중 FTA 협상이 선언됨으로써 우리 정부는 이미 농업계의 반발에 내성을 가지고 한-중-일 FTA에 임할 수 있었고, 오히려 농업부문은 일본과의 FTA 체결효과로 수출확대의 이익을 볼 것이라 설득할 수 있게 되었다. 특히 현재 한-중 FTA가 발효된 상태에서 한-중-일 FTA는 더 이상 한국농업에 큰 위협요인이 아닌 상황이고, 이로 인해 농민단체나 농업계도 관심이 적은 편이다.

한편 현재 한-중-일 FTA 협상에서 부각되고 있는 농업분야 주요 쟁점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 상품분야의 모델리티 핵심 이슈인 관세 철폐와 관련하여 유/무관세 분리문제이다. 일본은 무관세 품목과 유관세 품목의 분리를 통해 유관세 품목을 중심으로 실질 자유화를 주장하는 반면에, 한국과 중국이 이러

한 일본의 주장에 대해 반발하고 있는 형국이다. 일본이 유/무관세 분리를 주장하는 근본적 이유는 이미 대부분의 품목이 한국이나 중국에 비해 관세율이 낮을 뿐만 아니라 최근 타결된 TPP 협상으로 인해 대다수의 품목이 관세 철폐되는 상황에서 관세감축에 유연성을 확보한 상태이기 때문이다. 반면에, 한국과 중국은 아직도 일본에 비해 유관세 품목이 많을 뿐 아니라 상대적으로 높은 관세 부과 품목이 많아 유관세 품목의 실질적 자유화가 어려운 상황이다.

둘째, 시장접근 양허 측면에서 농산물과 공산품의 분리문제이다. 일본과 한국은 농업의 민감성을 반영하여 농산물과 공산품을 분리하자는 주장임에 반해 중국은 농산물의 민감성은 협상과정에서 일부 반영할 수 있다는 입장이다. 이렇게 시장접근과 관련하여 유/무관세 분리(韓·中 vs. 日) 및 농/공 분리(韓·日 vs. 中)에 있어 3국 간 상호 입장차가 얽혀 있어 협상진전이 답보 상태에 있다.

셋째, 동식물 검역 및 위생(SPS)분야의 통합 협정문 내용 중 범위와 정의 등 경미한 사항에 대해서는 일부 합의가 이루어졌으나 아직도 핵심 이슈인 지역화-동등성 등 민감 조항과 관련하여 합의를 이루지 못하고 있다. 넷째, 원산지규정 관련하여 완전누적 원칙에 대한 상호 의견대립이다. TPP 참여국인 일본은 완전누적 원칙에 대한 찬성입장인 반면에 한국은 검토 가능, 중국은 반대 입장을 표명하고 있다. 또한 한국의 개성공단 물품에 대한 원산지 인정 주장에 대해 일본은 아예 논의자체를 거부하는 것으로 알려진다.

마지막으로 서비스분야 자유화방식과 관련하여 한국과 일본은 네거티브 방식을 주장하는 반면에 중국은 우선 포지티브 방식으로 개방한 후, 점차 네거티브 방식으로 전환하자는 입장이 대립하고 있다. 중국은 상대적으로 취약한 서비스 산업 보호를 이유로 시장개방문제에 대해 신중한 태도를 견지하고 있는 것이다. 이렇게 FTA를 둘러싼 핵심 쟁점에 대해 각국별 입장차가 지속되고 있다.

1.4. 향후 전망과 시사점

환태평양경제동반자협정(TPP) 가입을 적극적으로 검토하고 있는 우리나라로서는 한-중-일 FTA가 가장 취약한 농업분야의 민감성을 반영하되 가급적 포괄적으로 높은 수준으로 협상이 타결되기를 바라고 있다. 하지만 회원국 간 양허수준의 '차등화'를 주장하고 있는 중국과, TPP를 선점한 이후 느긋해진 일본의 견해차가 좁혀지지 않고 있어 협상에 속도를 내기가 쉽지 않은 상황이다. 더구

나 한-중-일 3국간 오래된 과거사, 영유권분쟁 뿐 아니라 최근 북한 핵미사일 문제를 둘러싼 한국의 사드배치를 둘러싼 갈등 등 다양한 요인들이 협상 진전에 걸림돌로 작용할 가능성이 크다.

하지만 2015년 11월 서울에서 개최된 한-중-일 3국간 정상회담에서 향후 3국 협력을 흔들림 없이 발전시켜 나가고, 항구적인 지역의 평화-안정과 공동번영을 구축하기 위해선 경제적 상호의존과 정치안보상의 갈등이 병존하고 있는 현상을 극복해 나가기로 공동선언문이 채택되었다. 3국 정상은 한-중-일 3국간 FTA가 성사되면 상당한 혜택이 국민에 제공되고 더 많은 성장 기회를 마련할 수 있을 것이라는 공동 인식을 가지고 있다. 특히 과거사, 영유권 분쟁 등 한-중-일 간 갈등 현안이 되풀이되는 3국간의 대화 단절로 이어지지 않도록 3국 정상회의 연례화에 합의하면서 포괄적이고 높은 수준의 상호 호혜적 자유무역 협정(FTA)의 실현을 위한 3국 FTA 협상 가속화를 위해 더욱 노력할 것임을 재확인했다. 이러한 3국 정상간 합의는 한-중-일 FTA 타결에 청신호임에 틀림없다.

아무튼 한-중-일 FTA의 타결은 한-중-일 3국이 함께 참여하여 진행 중인 RCEP의 타결과 맞물려 거의 동시적으로 혹은 순차적으로 이루어질 가능성이 크다. 특히 회원국 간 경제수준을 고려해 개방수준을 '차등화'하자는 중국과, '높은 수준'을 고집하고 있는 일본의 이견이 좁혀진다면 예상보다 빠르게 타결이 가능할 수도 있다. 다만 중국과 일본의 입장차이가 여전히 크고, 경제적 변수이외의 다른 외부요인들의 불확실성이 크므로 3국 정상들 간 특단의 합의가 이루어지 않을 경우, 한-중-일의 입장과 선택이 각기 다른 상황에서 협상이 오랜 동안 제자리걸음을 할 가능성도 크다. 최근 3국간 FTA가 한-중-일이 모두 참여한 역내포괄적경제동반자협정(RECP)보다 더디게 진행되고 있어 만일 RECP이 먼저 타결되면 한-중-일 FTA의 당위성이 다소 희석될 수 있다. 더욱이 최근 3국 사이에 흐르는 정치-안보 측면의 긴장 관계가 한-중-일 FTA 협상 추진에 저해요인으로 작용할 수 있다.

한편 한-중-일 FTA에서 기본적으로 우리 농업분야는 이미 타결되어 발효 중인 한-중 FTA 협상결과를 협상의 기초로 전략을 구사하고 있어 별다른 관심이 없는 상태이다. 또한 한-중-일 FTA 체결시기가 계속 늦춰짐에 따라 한-중-일 FTA로 인한 농산물 시장개방의 부정적 영향은 크지 않을 것으로 예상된다. 다만

한-중-일 FTA에서 한-중 FTA를 뛰어넘는 중국의 추가적 시장개방 요구 가능성, TPP 협정 회원국으로 참여한 일본의 TPP 타결이후 공세적 입장 전환 가능성, 일본시장으로 우리 농식품 진출 확대를 위한 방안 모색의 필요성 등을 감안할 때, 한-중-일 FTA에 지속적인 관심이 필요하다. 한-중-일 FTA를 둘러싼 다양한 변수와 시나리오에 대한 종합적 검토와 분석을 통해 꾸준히 효과적인 협상전략과 국내 대응방안을 마련해 나갈 필요가 있다.

또한 한-중-일 FTA는 아무리 낮은 수준이라도 필연적으로 농산물 교역을 촉진시키고 여기에 따른 유해 식품 및 유해 병해충 유입 가능성도 증가할 것이다. 따라서 역내 국가들의 국민 건강 위협 요인, 유해 병해충 유입 및 유통질서 교란 등의 문제를 방지하고 이에 대한 우려를 불식시키기 위해 한-중-일 FTA에서는 다른 FTA와 달리 역내 식품안전 시스템의 적절한 관리 방안이 마련되어야 한다. 아울러 한-중-일 FTA는 3국간 농업협력 활성화 차원에서 기술 협력, 인적 교류, 유전자원 교류, 저장·가공·유통 시설에 대한 투자, 정책공조 등 단일시장을 향한 기반을 공고히 하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

2. 역내포괄적경제동반자협정 (RCEP) (2013~)

2.1. RCEP 출범 관련 국내외 동향

2.1.1 RCEP 출범 배경

역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)은 한국, 중국, 일본, ASEAN 10개국, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 16개국의 지역 내 자유무역협정을 의미한다. 동아시아 지역에서의 경제협력에 관한 논의는 2000년대 초부터 있었으나 당시에는 큰 실익이 없어 진전이 없었다. 그러나 한-중-일 FTA가 민간공동연구(2003~2009년), 산관학 연구(2009~2011년) 등으로 진전되고, 미국을 중심으로 하는 환태평양경제동반자협정(TPP)이 탄력을 받아 협상이 진전되면서 동아시아 지역 내에서도 역내경제협력의 시급성이 대두되었고 RCEP가 출범하게 된다.

동아시아 국가 간 경제협력체제는 1997년 12월 아세안 +3 (한-중-일) 정상회의

가 개최된 후 정례화되면서 아세안과 동아시아 3국간의 협력체제가 조성되었다. 우리나라의 제안으로 아세안 +3 협력을 위해 동아시아비전그룹(EAVG: East Asia Vision Group) 및 동아시아연구그룹(EASG: East Asian Study Group)이 설립되었다. 2001년 10월 EAVG는 아세안+3 정상회의에 동아시아공동체 건설을 비전으로 제시하고, 이를 실현하기 위한 방안으로 동아시아자유무역협정(EAFTA: East Asia Free Trade)과 동아시아투자지역(EAIA: East Asia Investment Area) 형성을 제안하였으며, 2002년 EASG가 EAFTA 설립을 주장기 과제로 채택하였다(이창재·방호경 2012, p. 7). 2004년 11월에는 중국의 제안으로 EAFTA 타당성 연구를 위한 전문가 그룹이 구성되어 공동연구가 시작되었고, 2006년 8월 아세안+3 경제장관회의에서 제2차 EAFTA 공동연구를 추진하기로 결정하였다. EAFTA는 2007년까지 제2단계 연구가 종료되었으며, 그 결과가 2009년 8월 아세안+3 경제장관회의에 보고되었다.

한편, 일본은 동아시아 경제통합과정에서 중국의 주도권을 견제하고자 아세안+3에 3개국(인도, 호주, 뉴질랜드)을 추가하여 아세안+6가 참여하는 CEPEA (Comprehensive Economic Partnership Agreement for East Asia)를 추진하였다. CEPEA도 2007년부터 일본주도로 공동연구가 수행되었고, EAFTA와 함께 2009년 8월 아세안+6 경제장관회의에 보고되었다.

이렇게 동아시아 지역차원의 FTA는 중국 주도의 EAFTA(아세안+3)와 일본 주도의 CEPEA(아세안+6)가 경쟁하면서 병행 추진되어 왔다. EAFTA와 CEPEA가 경쟁적으로 논의되자 2009년 10월의 아세안+3 정상회의에서는 EAFTA와 CEPEA를 병행해서 검토하기로 합의하였다.

하지만 EAFTA와 CEPEA의 대립으로 동아시아 차원의 FTA논의가 진전이 없자 ASEAN은 역내 FTA논의에서 주도권을 되찾고, 역내 리더십을 발휘하고자 새롭게 RCEP을 제시하였다. ASEAN은 항상 각종 형태의 지역협력 구도를 설정할 때 '아세안 중심성(ASEAN Centrality)'을 강조해 왔는데, 이는 어떠한 역내협력구도 형성과정에서도 ASEAN의 주도권을 확보해야 한다는 동남아 국가들의 정책 기조이기도 하다. ASEAN이 RCEP을 제안한 배경은 미국 주도의 TPP에 전략적으로 대응하기 위해서이며, 또한 TPP에 ASEAN 국가 중 싱가포르, 브루나이, 말레이시아, 베트남 등 4개국만 참여하게 되는데 대한 우려도 작용한 것으로 보인다.

2011년 11월 제19차 아세안 정상회의에서 RCEP 구상(Framework)이 채택되어 아세안+6가 RCEP 대상국으로 설정되었으며, 2012년 4월 제20차 아세안정상회의에서 RCEP의 연내협상개시를 목표로 상품, 서비스, 투자부문 실무작업반 설치를 합의하였다. 이에 따라 2012년 5월 통상장관회의에서 한-중-일 3국은 RCEP 조기협상 개시를 위한 “아세안 플러스” 작업반 설치 필요성에 동의하였다. 2012년 8월의 아세안+6 통상장관회의에서는 RCEP 협상지침 (Guiding Principles)을 확정하였고, 2012년 11월 캄보디아에서 열린 동아시아 정상회의에서는 RCEP 협상개시를 선언하였다.

결국 중국은 EAFTA(아세안+3) 주장에서 일보 후퇴하고 일본이 주도했던 CEPEA(아세안+6)를 수용하였다. 중국의 양보는 미국 주도의 TPP가 급속히 외연확대를 통해 아시아 진입을 강화하려는 움직임과 일본의 TPP 참여 선언, 그리고 아세안의 역내주도권 회복을 위한 움직임에 대응하기 위한 방안으로 보인다. 아울러 중국은 RCEP 추가 참여국 중 호주, 뉴질랜드와는 FTA를 체결하였고, 인도와는 FTA 협상추진을 고려 중이었기 때문에 TPP에 참여하는 것 보다는 RCEP을 인정하는 것이 중국에 유리하다고 판단했을 것이다 (서진교 2012, pp. 10-11).

2.1.2. 우리나라의 RCEP 참여 배경

2012년 당시 우리나라는 한-EU FTA(2011년 7월 1일)와 한-미 FTA(2012년 3월 5일)가 발효되었으며, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 농산물 수출강국과도 FTA 협상 중이었고, 한-중 FTA도 1차 협상이 개시(2012년 5월 14일)된 상황이어서 농업계에서는 FTA에 대한 우려가 최고조에 달하고 있었다.

하지만 정부는 동아시아 지역에서의 FTA 논의에 빠질 수 없다는 절박감으로 RCEP에 참여하기로 방침을 정하고 “통상절차법” 및 “FTA 체결절차 규정”에 따라 RCEP 참여에 필요한 국내 절차를 진행하였다. 경제적 타당성 검토(8월~10월, 대외경제정책연구원), 공청회 개최(10월 24일), FTA 추진위원회 개최(11월 7일), 대외경제장관회의 결정(11월 13일), 국회 외통위 보고(11월 19일)가 연달아 추진되었다.

공청회에서 국립외교원 관계자는 지역 경제협력을 주도할 역량이 부족한 ASEAN이 16개국 간 FTA를 성사시킬 능력이 있는가 하는 점에 의문을 제기하

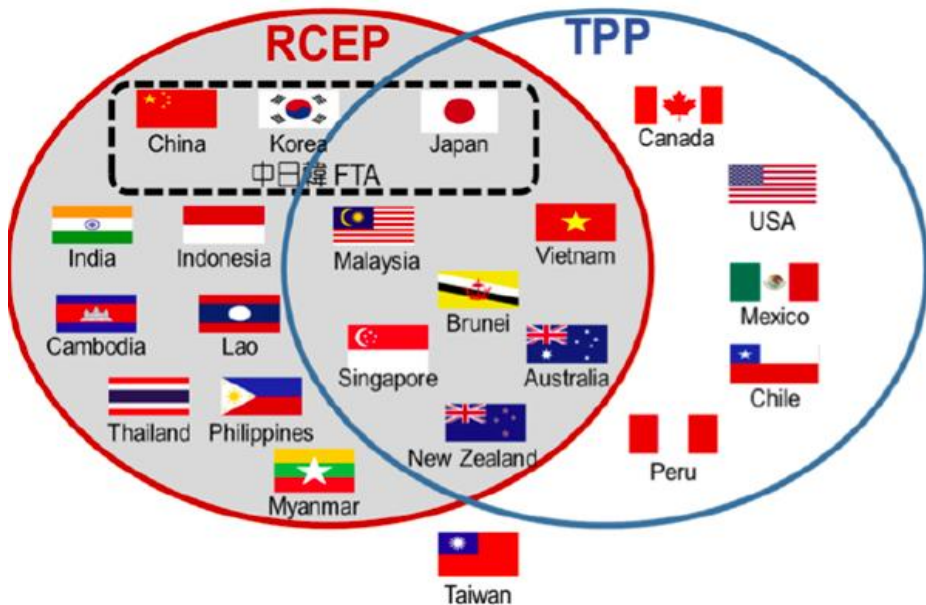
면서 설혹 ASEAN 주도로 16개국 간 FTA협정이 성사된다 하더라도 높은 수준의 무역자유화를 기대하기는 어려울 것이며, 그 효과와 영향력은 한계적일 수밖에 없을 것으로 전망하였다(배공찬 2012). 농업분야의 발표자는 최근의 잇단 FTA로 FTA에 대한 농업인들의 반감이 크다는 전제하에 RCEP 협상은 이미 FTA를 체결하였거나 협상중인 국가들과의 협상이므로 우선 중국 등과의 FTA 협상에서 농업분야의 개방을 최소화하면 RCEP으로 인한 추가적인 영향은 매우 제한적일 수 있으므로 협상목표, 협상전략 등을 충분히 알려 농업계의 불필요한 우려를 해소할 필요가 있다고 주장하였다(송주호 2012).

2.2. RCEP 참여국 현황

2.2.1. RCEP과 TPP 참여국 비교

RCEP참여국은 아세안 10개국과 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 16국인데 그중 아세안 4개국(말레이시아, 브루나이, 싱가포르, 베트남)과 일본, 호주, 뉴질랜드 등 모두 7개국은 TPP에도 참여하고 있다. 동아시아 국가 중 유일하게 대만은 RCEP이나 TPP에 모두 참여하지 않고 있다.

<그림 17-1> RCEP과 TPP 참여국 비교



자료: Oliver Stuenkel 2015. TPP vs. RCEP: Trade and the tussle for regional influence in Asia

RCEP 참여국의 경제적 위상을 다른 지역무역협정인 TPP참여국, EU(27개국), NAFTA와 비교해보면 2015년 기준으로 인구 면에서는 RCEP이 전세계인구의 48.5%에 해당하여 다른 지역협정 참여국의 인구보다 압도적으로 많으며, GDP 규모로 보면 30.5%로서 TPP의 37.5%보다 약간 낮다. 수출 면에서는 30.8%로서 EU(27)의 32.6%보다는 비중이 작지만 TPP의 24.0% 보다는 크다. 수입 면에서는 EU(27), TPP보다 약간 비중이 낮다.

한편, RCEP 참여국들의 GDP 비중은 1992년 23.7%에서 2015년에 30.5%로 급속히 신장하였고, 수출과 수입비중도 빠른 속도로 늘어나는 모습을 볼 수 있다. 따라서 RCEP 참여국의 역동적인 성장세를 볼 수 있고, RCEP의 위상이 높아지고 있다.

<표 17-3> RCEP과 주요 지역협정과의 경제적 위상 비교

단위: %

	인구		GDP		수출		수입	
	1992	2015	1992	2015	1992	2015	1992	2015
RCEP	50.4	48.5	23.7	30.5	18.8	30.8	17.6	26.9
TPP	9.7	11.3	32.4	37.5	23.0	24.0	21.8	28.6
EU(27)	8.9	7.0	33.7	22.1	42.4	32.6	41.6	31.0
NAFTA	6.9	6.7	30.1	28.1	18.6	13.9	17.5	18.8

주: 전세계 통계와 대비한 비중임

자료: 인구나 GDP 는 WORLD BANK, 수출과 수입은 WTO Statistics.

우리나라가 높은 수준의 자유화를 추구하는 TPP에는 참여하지 않고 RCEP에 참여하기로 한 이유에 대해서 일부에서는 첫째, TPP에서 미국과 일본이 중국을 견제하기 위한 전술을 쓰고 있는 와중에 우리가 TPP에 참여한다면 이는 외교적 측면에서 중국을 적대시 하겠다는 표현으로 읽힐 수 있어서 조심스러웠으며, 둘째, 우리가 TPP에 참여하여 일본과 높은 수준의 자유화를 하게 되면 자동차 부품, 기계부품, 디스플레이 부품 등 중간재 수출에서 일본에 주도권을 빼앗겨 타격이 발생할 수 있다는 우려 때문이라고 분석하고 있다 (경제생활백서 2015).

2.2.2 RCEP 참여국 개황

RCEP 참여국들의 GDP, 1인당 GDP, 농업의 GDP 비중 등은 매우 상이하다.

2014년의 경우 GDP 규모로 보면 중국, 일본, 인도, 호주, 한국 순으로 그 외 나라들 보다 월등히 크며, 1인당 GDP도 호주, 싱가포르, 뉴질랜드, 브루나이, 일본, 한국이 2만 달러를 넘는데, ASEAN 4개국(캄보디아, 베트남, 라오스, 미얀마)은 2,000 달러 혹은 그 미만이다. 농업의 GDP 비중도 싱가포르는 거의 0%이고 브루나이드 0.9%, 일본은 1.2%, 한국은 2.3%, 호주 2.4%인 반면, 인도는 17.4%, 중국은 9.2%, 뉴질랜드는 6.0% 이고, 아세안 대부분의 나라는 10%를 넘고, 캄보디아는 30.4%에 달하는 등 국가별 차이가 매우 크다.

<표 17-4> RCEP 국가들의 GDP

		GDP(10억 달러)	1인당 GDP(달러)	농업 GDP 비중(%)
전세계		78,106	10,757	3.9
RCEP		22,576 (28.9%)	6,472	7.7
ASEAN	소계	2,520	4,043	11.3
	브루나이	17	40,980	0.9
	인도네시아	890	3,500	13.3
	캄보디아	17	1,095	30.4
	라오스	12	1,751	27.7
	미얀마	64	1,204	27.9
	말레이시아	338	11,307	8.9
	필리핀	285	2,873	11.3
	싱가포르	306	56,007	0.0
	태국	404	5,970	10.5
베트남	186	2,052	17.7	
한국		1,411	27,989	2.3
중국		10,351	7,587	9.2
일본		4,596	36,153	1.2
호주		1,455	61,996	2.4
뉴질랜드		200	44,380	6.0
인도		2,042	1,577	17.4

주: 2014년 기준임.

자료: Worldbank

RCEP국가들의 농업관련 지표를 살펴보면 국가별로 매우 다양함을 알 수 있다. 농업인구(농업취업자 수) 비중은 브루나이와 싱가포르를 제외하면 일본이 1.9%, 호주 3.8%, 한국 4.0%, 뉴질랜드는 7.5%, 말레이시아 11.1%인 반면, 그 외 대부분의 국가들은 30%를 넘고, 인도 47.4%, 중국 59.6%, 그리고 미얀마와 캄보디

아는 65%가 넘는다. 농업인구 1인당 경지면적도 호주는 52.2 ha인 반면 뉴질랜드 3.3 ha, 일본 2.1 ha, 한국 1.1 ha이며, 말레이시아 2.5 ha, 태국 0.8 ha를 제외하고 대부분의 아세안국가들과 중국, 인도로 0.5 ha 미만이다.

<표 17-5> RCEP 국가들의 농업인구와 경지면적

	인구 (백만명)	농업 인구 (백만명)	농업 인구 비중 (%)	국토 면적 (백만ha)	경지 면적 (백만ha)	경지 면적 비중 (%)	농업 인구 1인당 경지 면적	
전 세계	7,347	2,621	37.2	13,467	1,575	11.7	0.6	
RCEP	3,519 (47.9%)	1,680 (64.1%)	48.7	2,582 (19.2%)	459 (29.2%)	17.8	0.3	
A	전체	630.5	252.8	41.8	449	114	5.5	0.5
S	브루나이	0.4	0.0	0.2	1	0	1.9	13.8
E	인도네시아	257.6	88.2	36.1	191	46	24.1	0.5
A	캄보디아	15.6	9.4	65.0	18	4	23.8	0.4
N	라오스	6.8	4.8	74.6	24	2	7.0	0.4
	미얀마	53.9	32.4	66.4	68	12	18.2	0.4
	말레이시아	30.3	3.2	11.1	33	8	22.8	2.5
	필리핀	100.7	31.2	32.4	30	11	36.5	0.4
	싱가포르	5.5	0.0	0.1	0	0	0.9	0.1
	태국	68.0	27.7	39.6	51	21	41.5	0.8
	베트남	91.7	55.9	62.3	33	10	30.9	0.2
	한국	50.6	1.9	4.0	10	2	17.1	1.1
	중국	1,371.2	825.3	59.6	956	122	12.7	0.1
	일본	127.0	2.4	1.9	38	5	12.0	2.1
	호주	23.8	0.9	3.8	774	47	6.1	52.2
	뉴질랜드	4.6	0.3	7.5	27	1	2.3	3.3
	인도	1,311.1	596.7	47.4	329	170	51.7	0.3

주: 인구는 2015년, 농업인구(농업취업자수)는 2012년, 국토면적과 경지면적은 2013년 기준임.
자료: FAO, FAOSTAT

2.2.3 RCEP 참여국의 FTA 추진 현황

RCEP 참여국들 간에도 FTA 추진 현황을 보면 차이가 많이 있다. 2016년 2월

현재 동아시아 국가들의 FTA 추진현황을 보면 인도, 우리나라와 중국, 일본이 많은 나라와의 협상을 적극 추진하고 있고, 상대적으로 ASEAN과 뉴질랜드는 FTA 관련 건수는 적은 편이다.

<표 17-6> RCEP 국가들의 FTA 현황 (2016. 2. 기준)

	체결		협상중		합계
	발효	서명	기본협정서명	협상중	
ASEAN	6	0	0	1	10
중국	16			23	23
일본	14	1	0	8	23
한국	15	1	0	8	24
호주	12	0	0	5	17
뉴질랜드	11	0	0	5	16
인도	13	0	1	14	28

주: ASEAN은 2012년 1월 기준임.

자료: ADB (2016). 이창재 (2012)

RCEP 참여국간에 FTA를 체결할 수 있는 21개의 양자 FTA 중 2016년 8월 현재 이미 15건은 협상이 타결되고 발효되었으며, 3건(인도-중국, 인도-호주/뉴질랜드 FTA)은 협상이 진행 중이다. 그리고 1건(한-일 FTA)은 협상이 중단된 상태이고 2건(중-일 FTA, 일-뉴질랜드 FTA)은 별도 양자협상이 진행되지 않는 상태이다. 단, 일본과 뉴질랜드는 TPP에 참여하여 양자간 FTA를 타결하였다고 볼 수 있다. 이외에 한국, 중국, 일본 3국간에 한-중-일 FTA가 추진 중이다.

우리나라는 ASEAN, 인도, 중국, 호주, 뉴질랜드와는 협상을 타결하여 이미 발효 중이며 일본과의 협상은 중단상태이다. 한편 ASEAN은 RCEP에 참여하는 모든 국가와 이미 FTA를 체결한 상태이다. 인도와 호주/뉴질랜드도 역내 FTA 체결이 많은 편이며 인도는 호주/뉴질랜드와는 FTA 협상 중에 있고 중국과도 협상 개시를 눈앞에 두고 있다. RCEP 역내 국가들과 FTA 체결이 가장 적은 국가는 일본이며 일본은 ASEAN과 호주, 인도와 FTA를 체결하였다.

한편, 아세안과 나머지 RCEP 국가 간에 체결된 양자 FTA에서의 상품교역 자유화 수준을 보면 역시 아세안이 호주와 뉴질랜드 간에 맺은 FTA에서의 자유화율이 제일 높고 인도와의 자유화율이 제일 낮다. 아세안이 한-중-일 3국과 맺은 FTA의 자유화율은 비슷하지만 그 중 중국이 조금 높은 편이다.

<표 17-7> RCEP 국가간 양자 FTA 체결 현황 (2016. 8. 9. 기준)

	한국	중국	일본	호주	뉴질랜드	인도	아세안
한국		2015.12 발효	협상 중단	2014.12 발효	2015.12 발효	2010.1 발효	2010.1 발효
중국	2015.12 발효		-	2015.12 발효	2008.10 발효	공동연구 완료	2005.1 발효
일본	협상 중단	-		2015.1 발효	-	2011.8 발효	2008.12 발효
호주	2014.12 발효	2015.12 발효	2015.1 발효		1983.1 발효	9차협상	2010.1 발효
뉴질랜드	2015.12 발효	2008.10 발효	-	1983.1 발효		10차협상	2010.1 발효
인도	2010.1 발효	공동연구 완료	2011.8 발효	9차협상	10차협상		2010.1 발효
아세안	2010.1 발효	2005.1 발효	2008.12 발효	2010.1 발효	2010.1 발효	2010.1 발효	

자료: WTO, RTA(Regional Trade Agreement) Database 및 각국 통상부처 홈페이지

<표 17-8> 아세안 +1 FTA의 상품교역 관세철폐 수준

단위: %

	ASEAN 상대국	평균 (ASEAN+ 1)
한-아세안 FTA	90.5	94.5
중-아세안 FTA	94.1	94.7
일-아세안 FTA	91.9	92.8
인도-아세안 FTA	78.8	79.6
호주/뉴질랜드-아세안 FTA	100.0	95.7

주: HS-6 단위 기준 자료: Fukunaga & Isono (2013) p. 8.

2.3. 협상 경과와 기본 쟁점

2012년 8월 아세안+6 통상장관회의에서는 RCEP 협상지침(Guiding Principles)을 확정하였는데 주요 내용은 1) RCEP 협상은 GATT 제24조 및 GATT 제5조를 포함한 WTO 협정과 일치, 2) ASEAN+1 FTA의 실질적 개선을 추구(품목수/교역액 기준 높은 수준의 자유화 추진), 3) ASEAN+1 FTA에 합치하는 방식으로서의 S&D 부여 및 ASEAN 최빈개도국(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남)에 대한 추가적인 신축성 부여, 4) 상품, 서비스, 투자 및 여타분야 협상병행

개최(협상과정에서 신규 이슈 반영 검토) 등이다.

2012년 11월 캄보디아의 동아시아 정상회의에서는 RCEP 협상을 2013년에 개시하고 2015년까지 완료하도록 협상목표를 선언하였다. 이에 따라 2013년 5월 제1차 공식협상을 시작하였으나 2015년까지 협상을 종료하지 못했고 2015년 8월의 3차 장관회의에서는 협상목표를 2016년 말까지로 연장하였으며, 2016년 7월 현재 제13차까지 협상이 진행되었다.

한편, 2012년 11월 동아시아 정상회의에서 RCEP 협상개시가 선언되었지만 상품분야 협상에서는 단일 양허안과 개별 양허안이 대립되어 합의를 보지 못했다. 단일 양허안은 RCEP 참여국 전체에 적용되는 하나의 양허안을 만들고, 국가별 특성은 편의(deviation)를 인정하자는 방식이며, 아세안, 일본, 호주, 뉴질랜드가 지지하였다. 개별 양허안은 RCEP 참여국간 복수의 양허안을 만들자는 방식이며 한국, 중국, 인도가 지지하였다(송주호 외 2013, p. 159).

2013년 5월 10~13일간 브루나이에서 1차 협상이 열려 협상에 관한 기본 원칙이 논의되었다. 상품무역작업반회의에서는 2012년 RCEP 협상지침(Guiding Principles)에서 쟁점으로 남아있던 관세감축 및 철폐 방식에 대해 집중 논의한 결과 어느 정도 합의가 이루어 졌으며, 본국의 추인을 받아 확정하도록 하였다. 즉, 모든 참여국들은 다른 국가들에게도 적용되는 단일 양허안을 만들되, 협상과정에서 어떠한 제한적인 편의(any limited deviation)도 투명하고 협상지침에 일치토록 함으로써 상호이익이 되는 경제적동반자협정을 달성할 수 있도록 보장하기 위해 모든 참여국들이 집단적으로 고려하도록 하였다.

최근까지 진행된 RCEP 협상에서의 쟁점은 크게 두 가지 라고 볼 수 있는데, 무역자유화율에 대해서 일본과 아세안 국가들은 80%의 품목에 대한 관세를 10년 이내로 철폐하자는 안을 제시하였고 인도, 중국 그리고 우리나라는 무역자유화율을 40%로 하자는 의향을 견지하고 있으며, 호주와 뉴질랜드는 무역자유화율을 80% 이상으로 하자고 요구하고 있다. 그리고 협상범위 및 방식에 있어서는 호주, 뉴질랜드, 일본은 규범분야가 포함된 포괄적 FTA 추진 및 전 분야 일괄타결방식을 선호하는 반면에, 중국과 인도는 상품분야부터 순차적으로 협상하는 방식을 선호하고 있다(KOTRA 2015, p. 3).

RCEP 협상의 진행 상황은 TPP 협상과 마찬가지로 외부에 알려지지 않고 있다. 그래서 간헐적으로 언론에 보도되는 내용으로 파악할 수밖에 없다. 자카르

타 포스트(2015년 8월 25일)에 의하면 그동안 RCEP 협상은 9차 협상까지 서비스와 투자분야의 모델리티에는 합의하였는데, 상품분야 모델리티에는 어려움을 겪고 있으며 이는 양자간 FTA를 맺지 않은 국가들 때문에 협상이 지연되고 있었지만, 8월 24일 중국과 일본이 상품분야에서 각각 52.5%와 72.5%를 10차 협상에서 양허출발점으로 하기로 합의했다고 보도하였다.

한편, 인도의 경제일간지인 live Mint (2016년 5월 27일)에서는 인도가 RCEP 협상에서 어려운 처지에 있다고 하면서 상세한 협상내용을 전하고 있다. 이 보도에 의하면 “일본과 중국이 인도에게 모든 협상참가국에게 10년 이행기간 동안 동일한 관세양허안을 제시하던지 혹은 초기 관세자유화수준을 더욱 높일 것을 요구하고 있다. 2016년 4월의 12차 협상에서는 상품분야의 양허 수준에 대한 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드의 제안이 논의되었는데, 일본은 10년의 기간동안 편의(bias)가 있으면 안 되고 공통의 양허가 있어야 한다고 주장하는 반면에, 다른 나라들은 양허의 수준은 높여, 편의의 원칙은 유지되어야 한다고 주장하는 것으로 보인다. 중국은 제한적인 편의는 허용되어야 하고 80~85%의 관세자유화수준에 대해서는 20년의 단계적 철폐를 주장한다. 인도는 현재 대상국들과 FTA를 체결하였는지를 기준으로 3계층(tier) 관세 양허안을 제시하고 있다. 1계층은 아세안 국가를 대상으로 80%의 관세철폐를 제시하였고, 그 중 65%는 발효 즉시 철폐이고, 15%는 10년 기간 동안 철폐된다. 2계층은 FTA를 이미 체결한 한국과 일본을 대상으로 65%의 관세철폐를 제시하였고 이들 국가는 80% 철폐를 제시할 것이다. FTA가 체결되지 않은 3계층에 대해서는 인도는 42.5%를 중국, 호주, 뉴질랜드에 제시하였고, 상대 국가들은 각 42.5%, 80%, 65%를 제안할 것이다. 인도가 적극적인 입장을 취하고 있는 서비스 협상에서는 별로 진전이 없고, 원산지 협상에서는 인도의 엄격한 기준에 대해 반대하고 있다”고 보도하고 있다.

24. 우리나라의 협상 전략

우리나라는 RCEP 회원국 중 일본을 제외하고는 모든 회원국과 FTA를 체결한 상태이나, RCEP 회원국들과의 기체결 FTA의 경우 중국(품목수 기준 농산물 70%), 인도(농산물 55.2% 양허)와는 낮은 수준으로 체결하였고, 뉴질랜드(농산물 86.8%), 호주(농산물 89.5%), ASEAN(농산물 93.2%)과는 비교적 높은 수준으로 체결되어 있어 향후 협상에 주의가 필요하다.

<표 17-9> RCEP 협상 경과

날짜	차수	주요 내용
2013. 5. 9~13	1차 협상 (브루나이)	- 협상 메커니즘 합의 ※ 무역협상위원회(TNC) 및 3개분야(상품, 서비스, 투자)작업반 설치
2013. 8. 19	1차 장관회의 (브루나이)	- 협상 진전 환영
2013. 9. 23~27	2차 협상 (호주)	- 상품양허방식 및 협상 범위 논의
2014. 1. 20~24	3차 협상 (말레이시아)	- 4개 작업반 (경쟁, 분쟁해결, 지재권, 협력) 추가 설치 합의
2014. 3. 31~4. 4	4차 협상 (중국)	- 상품 양허방식 및 협상 범위 논의
2014. 6. 21~27	5차 협상 (싱가포르)	- 상품-서비스-투자분야 협상목표 논의
2014. 8. 27	2차 장관회의 (미얀마)	- 진행상황 점검 및 협상 촉진 촉구
2014. 12. 1~5	6차 협상 (인도)	- 상품 1차 양허안 주요 요소 및 서비스- 투자분야의 자유화 방식, 규범-협력분야 주요 요소 논의
2015. 2. 9~13	7차 협상 (태국)	- 상품분야 모델리티, 서비스분야 일정 진전 - 경쟁, 투자 등 일부 진전
2015. 6. 5~13	8차 협상 (일본)	- 상품과 서비스 분야 1차 offer 모델리티 진전 - 지적재산권 분야 진전, 그 외 경쟁, 협력, 법적 제도적 이슈 논의
2015. 8. 1~7	9차 협상 (미얀마)	- 상품분야 1차 Offer의 가이드라인 논의 - 서비스분야에 제출한 Offer 협상 시작 - 14개국은 투자유보 리스트 제출
2015. 8. 24	3차 장관회의 (말레이시아)	- 상품분야 1차 시장접근 Offer 가이드라인 합의 - 2016년까지 협상타결 목표
2015. 10. 12~16	10차 협상 (한국)	- 상품, 서비스, 투자 분야의 시장접근 협상시작
2016. 2. 15~19	11차 협상 (브루나이)	- 2016년 타결을 위해 매2개월 협상일정 합의 - 분야별 협정문구 초안에 진전 - 서비스분야는 전 참가국이 최초 Offer 제출 - 원산지분야는 품목특정적 규정과 초안논의
2016. 4. 17~29	12차 협상 (호주)	- 경쟁분야를 제외한 모든 작업반 회의 속개 - 시장접근과 분야별 협정문 초안에 진전
2016. 6. 12~18	13차 협상 (뉴질랜드)	- 참가국 모두 상품, 서비스, 투자 Offer제출 - 많은 국가가 상품과 서비스 분야 최초 Request도 제출
2016. 8. 5	4차 장관회의 (라오스)	

자료: 제6차 협상까지는 KOTRA(2015, p. 2) 인용.
그 이후는 호주 외교통상부의 자료(<http://dfat.gov.au/trade/agreements/rcep/pages/regional-comprehensive-economic-partnership.aspx>)를 토대로 저자가 작성

그동안 인도가 다른 나라와 타결한 FTA에서 매우 낮은 양허 수준을 보여 왔고 이번 RCEP에서도 낮은 수준을 고집하고 있어 RCEP이 타결된다 하더라도 높은 수준이 될 가능성이 매우 낮기 때문에, 우리나라 입장에서는 큰 기대를 하지 않고 있는 것 같다. 또한 타결될 경우에도 별다른 어려움 없이 쉽게 참여할 수 있을 것이다. 다만 우리나라는 두 가지 전략적 고려사항을 항시 염두에 두어야 한다는 의견이 있다. 첫째, 일단 외교적 차원에서 ASEAN의 주도권을 존중할 필요가 있다는 것이다. 이미 한국은 RECP에 대한 큰 기대가 없음에도 불구하고 참여를 선택한 것은 이러한 고려 때문이다. 둘째, 향후 협상 시 한국이 높은 수준의 시장개방을 주장함으로써 RCEP 성사에 훼방꾼(spoiler)으로 비쳐지는 행동을 할 필요는 없을 것이다. 어차피 ASEAN도 높은 수준의 FTA를 목표로 하지 않고 있기 때문이다 (배궁찬 2012, p. 4).

국내에서도 TPP에 비하여 RCEP에 대한 관심은 높지 않다. 하지만 중국이 포함된 RCEP에서의 양허수준이 높아진다면 국내 농업분야에 큰 파급효과를 발생시킬 수 있으므로 기체결 양자간 FTA 보다 너무 높게 추가 양허되지 않도록 협상에 대응할 필요가 있다.

2.5. 향후 전망

당초 2015년까지 타결한다는 목표를 세우고 RCEP 협상이 개시되었지만 2016년 말로 연기되었고 2016년에는 2개월마다 협상이 개최될 계획이다. 하지만 2016년에도 협상이 타결될 수 있을지에 대해서는 불투명하다. 양허수준에 대한 국가 간 입장 차이가 아직 커서 협상의 난항이 예상된다.

2015년 10월에 타결된 TPP의 영향을 받아 RCEP도 서둘러 협상을 진행하고 있었지만 2016년 11월 미국 대선에서 차기 대통령으로 당선된 공화당의 도널드 트럼프가 TPP의 탈퇴선언을 공언함에 따라 TPP는 당분간 발효가 어려울 전망이다.

RCEP내에서 경제적 규모로 볼 때 큰 비중을 차지하는 한국, 중국, 일본, 3국간의 한-중-일 FTA의 타결여부도 RCEP과 긴밀한 관계에 있다고 볼 수 있다. 최근 한-중-일 FTA도 2016년 6월까지 10차 협상을 진행하였지만 난항을 겪고 있는 가운데 중국은 RCEP 타결에 우선순위를 두고 있다. 일본은 TPP 선점 이후 RCEP이나 한-중-일 FTA에 대해 느긋해진 입장이었는데 TPP가 무산되면서

RCEP에 더욱 신경을 쓸 가능성이 있어 협상이 어떻게 진전될지 매우 불투명한 상황이다.

3. 환태평양경제동반자협정(TPP) (2010~2015)

3.1. 협정의 배경과 의미

2015년 10월 타결된 환태평양경제동반자협정(TPP)은 아시아-태평양 지역 경제 통합을 목적으로 미국, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 칠레, 베트남 등 12개국이 참여하고 있다.

TPP 협정은 2005년 6월 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 4개국이 체결한 환태평양전략적경제동반자협정(TPSEP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, 일명 'Pacific Four: P4')에서 비롯되었다. 처음 P4 협정에 참여한 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 등 4개국은 국제사회에서 대표적으로 무역자유화를 주장하는 개방경제국가로서 높은 수준의 개방을 지향한다. 이에 따라 기존 P4 협정은 기본적으로 모든 품목에 대해 발효 1년 차에 90%의 관세를 철폐하고, 나머지 관세는 10년에 걸쳐 철폐하기로 합의한 바 있다.

P4 협정은 창설 초기 그다지 영향력이 크지 않은 다자간 자유무역협정이었으나 미국이 2008년 2월 참여를 선언하면서 TPP로 불리며 주목을 받기 시작하였다. 그 후 호주, 페루(2009년), 베트남, 말레이시아(2010년), 캐나다, 멕시코(2011년) 등이 합류하였고, 2013년 일본이 동참하면서 총 12개국이 참여하는 세계 최대의 다자간 FTA 협상으로 부상하였다.

TPP에 참여 중인 12개 회원국은 2014년 기준으로 세계전체 GDP의 36%, 세계 교역의 25%, 세계인구의 11% 를 점유하고 있어 이 협정의 타결은 세계 최대의 지역경제블록의 탄생을 의미한다. 즉 TPP는 세계 GDP의 24%를 차지하고 있는 EU를 넘어서는 명실상부한 세계 최대 경제권으로 부상하였으며, 경제규모 세계1위(미국)와 3위(일본)의 국가가 참여하고 있는 매머드급 다자간 FTA이다. 특히 TPP는 WTO DDA 협상이 사실상 성과 없이 종결된 상태에서 상품, 서비스, 투자, 기술장벽 등 전통적인 FTA 협상 부문뿐 아니라 전자상거래, 경쟁정책, 국영기업, 노동, 환경, 경쟁정책, 중소기업, 규제조화 등 차세대 이슈를 망라

하고 있어 새로운 글로벌 통상규범으로 세계 전체에 확산될 가능성이 높다. 이런 측면에서 우리나라 외에도 대만, 태국, 필리핀 등도 TPP 가입에 관심을 표명하고 있다.

<표 17-10> TPP의 경제적 위상

	2005	2010	2014
인구 (세계비중)	746 백만 명	783 백만 명	799백만 명 (11.4%)
무역규모 (세계비중)	77,041억 달러 (28.2%)	90,120억 달러 (26.3%)	96,222억 달러 (25.3%)
GDP (세계비중)	210,402억 달러 (44.7%)	253,898억 달러 (38.8%)	278,000억 달러 (36.8%)

자료: World Bank, WTO, 대외경제정책연구원(2015), 산업연구원(2015)으로부터 재인용

TPP는 새로운 글로벌 통상질서 창출에 목표를 두고 높은 수준의 자유화를 지향하는 21세기형 복수국간 FTA로 미국 주도로 추진되었다. 미국이 적극적으로 TPP 협정에 나선 주요 이유는 무엇보다 TPP가 아시아-태평양 지역 경제 통합에 있어 가장 강력한 수단이며, 세계에서 가장 빠르게 성장하는 지역과 미국을 연결해 주는 고리라는 경제통상 이익 확보차원이다. 아울러 이 지역에서 영향력이 지속적으로 증대하고 있는 중국을 견제하려는 국제정치 및 안보 등 전략적 의도도 크게 작용한 것이다.

또한 일본이 TPP 협정에 적극 참여하게 된 배경은 무엇보다 TPP를 통해 경제적으로 일본의 새로운 부흥을 도모한다는 전략의 일환이다(아베 정권의 일본 재흥전략: Japan is Back). 특히 그동안 FTA 추진실적이 미국, EU, 한국 등 주요국에 비해 부진했던 일본 정부는 TPP 참여를 통해 자국 기업의 글로벌 경쟁환경을 개선하고자 TPP를 선택하였다. 또한 미-일 동맹 강화라는 명분하에 아태지역에서 중국을 견제하고 미국과 일본의 선진국 중심의 글로벌 통상규범을 확립하기 위한 측면도 있다(김규관 2013).

향후 TPP가 공식 발효될 경우 인구 약 8억 명, 무역규모 약 10조, GDP 약 28조의 메가 FTA 탄생을 의미하며, 현재 TPP 가입을 희망하는 태국, 인도네시아, 필리핀, 대만, 한국 등이 합류한다면 세계경제에서 차지하는 TPP의 영향력은 더욱 커질 것으로 전망되었다.

하지만 TPP 협정 타결에 주도적 역할을 수행한 미국에서 2016년 11월 8일 치

러진 대통령선거를 통해 “미국 우선주의(America First)”와 “TPP 협정 탈퇴”를 대선공약으로 제시한 트럼프가 당선됨으로써 TPP 협정의 미국내 비준은 매우 투명해졌다. 특히 TPP 협정에 대해 강력히 반대 입장을 표명해 온 트럼프는 대통령 당선 직후인 2016년 11월 21일 발표한 국정운영방향에서 TPP를 공식 탈퇴할 것이라 천명함으로써 트럼프 임기 내 미국의 TPP 비준은 어려울 것으로 판단된다. 다만 TPP 협정이 미국의 탈퇴로 실질적 발효가 어려울 것이라 예상되지만 TPP 협정에서 무역원활화와 투명성증진 차원에서 합의된 무역관련 규범은 향후 국제무역질서의 기준으로 자리 잡을 가능성이 있으므로 지속적인 관심과 주의가 필요하다.

3.2. TPP 협상의 경과

TPP 협상은 2010년 3월 호주 멜버른에서 열린 제1차 공식협상을 시작으로 본격적인 협상에 돌입한 이래 2015년 10월 최종 협상 타결까지 총 19회의 공식협상과 6회의 각료회의 그리고 10회의 비공식 회의를 진행하는 등 협상 타결까지 크고 작은 진통들을 겪었다.

우선 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 P4 국가들과 함께 미국, 호주, 페루, 베트남 등 8개국이 2010년 3월 호주 멜버른에서 아시아-태평양 지역의 경제통합을 목표로 1차 공식협상을 개시하였다. 1차 협상에서는 8개국 협상 대표단이 모여 높은 수준과 포괄적인 범위의 개방에 대한 선언적 합의를 도출하고, 전반적인 협상의 기반을 마련하였다. 호주 멜버른에서 4일간에 걸쳐 진행된 1차 협상에서는 원산지규정, 농업, 기술장벽, 지적재산권, 법과 제도적 이슈, 통신서비스, 환경, 노동, 투자, 의류, 전자상거래, 경쟁법, 무역역량 강화 등 전반적인 내용에 대해 논의하였다.

미국에서 개최된 제2차 협상에서는 시장접근 협상, TPP와 기존 FTA 협상 파트너 간의 관계 설정, 중소기업, 규제통합 등의 이슈, 협정문 각 챕터별 핵심 주제 등에 대해 논의하였다. 2010년 10월 브루나에서 개최된 제3차 협상에서는 통합문서 및 챕터별 제안서 마련을 위한 논의와 함께 말레이시아가 TPP 회원국으로 협상에 공식 참여하였다. 뉴질랜드 오클랜드에서 개최된 제4차부터 미국에서 개최된 제14차 협상까지 상품무역, 투자, 금융서비스, 통관, 노동, 지적재산권, 규제통합 등 분야별 협상이 계속 진행되었다.

2012년 12월 뉴질랜드 오클랜드에서 개최된 제15차 협상에서는 캐나다와 멕시코가 추가적인 TPP 참여국으로 가입을 선언하였고, 11개의 협상국이 공산품과 농업에 대한 관세와 의류 및 원산지규정에 대한 논의를 진행하였으며, 전반적인 시장접근 방법에 대해 합의를 도출하였다. 페루의 수도 리마에서 개최된 17차 협상에서는 미국이 SPS 관련 현안 문제를 신속히 해결하기 위한 신속처리장치(RRM: rapid-response mechanism)를 포함하는 SPS 협정문(Text)을 제안하였다.

2013년 7월 말레이시아 코타키나발루에서 개최된 제18차 협상에서는 일본이 가입 선언 이후 처음으로 협상에 참여함으로써 지금의 12개 회원국의 형태를 갖추게 되었다. 그 후부터 미국과 일본 간의 양자 협상이 주요 쟁점으로 부각되었고⁵, 2013년 12월부터는 고위급 각료회의를 통해 협상 타결을 위한 본격적인 작업에 돌입하였다.

TPP는 당초 2013년 12월 싱가포르에서 열린 각료회의에서 타결을 목표로 하였으나 최종합의에 실패한 이후 1년 반 동안 각료회의와 비공식협상을 병행하며 최종 합의안 도출을 위한 조율을 지속해 왔다. TPP 12개 참여국들이 2013년 말까지는 협상 논의를 마무리하자는 데 한 목소리를 낸 바 있지만 세계 경제의 1/3 이상을 차지하는 거대 경제블록을 형성하는 만큼, 국가별로 쟁점이 되는 산업분야에 대한 이견 조율과 각국의 업계 반발 등을 진정시켜야 하는 상황에서 2013년 말 타결은 현실적으로 어려울 수밖에 없었다.

TPP 주도국인 미국 내에서는 TPP 비준안 승인의 핵심적인 문제인 오바마 행정부의 무역촉진권한(TPA: Trade Promotion Authority) 부여를 두고 정치권 내에 진통이 있어 한 때 TPP 타결이 불투명하게 전망되기도 하였다. 하지만 TPP 주도국인 미국의 무역촉진권한이 2015년 6월 24일 상원-하원에서 모두 통과되어 TPP 협상 타결의 기틀이 되었다. 미국 애틀랜타 각료회의도 당초 2015년 9월 30일~10월 1일 양일간 열릴 계획이었으나 자동차부품 원산지규정, 의약품 특허보호기간, 농업, 낙농품 시장 문제 등 일부 쟁점에 대한 첨예한 이해대립으로 마지막까지 진통을 겪으면서 협상 기간을 계속 연장하며 협상한 끝에 2015년 10월 5일 최종적인 합의에 이르렀다.

5 일본의 TPP 협상 참여 이후 미-일 양국은 회원국 중 가장 경제규모가 큰 두 국가의 핵심 쟁점들이 빨리 합의될수록 전체 협상이 가속화 될 수 있다는 공감대가 있었던 것으로 파악된다.

<표 17-11> TPP 협상의 경과

협상	협상시기	개최국	비고
제1차	2010년	3월	호주
제2차		6월	미국
제3차		10월	브루나이
제4차		12월	뉴질랜드
제5차	2011년	2월	칠레
제6차		3월	싱가포르
제7차		6월	베트남
제8차		9월	미국
제9차		10월	페루
제10차		12월	말레이시아
제11차	2012년	3월	호주
제12차		5월	미국
제13차		7월	미국
제14차		9월	미국
제15차		12월	뉴질랜드
제16차	2013년	3월	싱가포르
제17차		5월	페루
제18차		7월	말레이시아
제19차		8월	브루나이
각료회의		12월	싱가포르
각료회의	2014년	2월	싱가포르
비공식		5월	베트남
각료회의		5월	싱가포르
비공식		7월	캐나다
비공식		9월	베트남
각료회의		10월	호주
비공식		12월	미국
비공식		1월	미국
비공식	2015년	3월	하와이
비공식		5월	괌
각료회의		7월	하와이
비공식		9~10월	미국
각료회의			애틀랜타

자료: 이상현 외 한국농촌경제연구원(2015)

3.3. TPP 협정과 농업관련 주요 내용

3.3.1. 개요

TPP 협정은 상품 관세 및 비관세 장벽 철폐를 포함하여 총 30 장으로 구성되어 있다. 상품 관세 및 비관세 장벽 외에도 원산지규정, 무역구제, 동-식물검역(SPS), 기술장벽(TBT), 투자, 국경간 서비스무역, 금융서비스, 통신, 전자상거래, 정부조달, 경쟁정책, 국영기업, 지적재산권, 노동, 환경, 협력 및 역량강화, 경쟁정책, 개발, 중소기업, 규제조화, 투명성, 행정 및 제도 조항, 분쟁해결, 예외 등에 대한 내용을 담고 있다. 한-미 FTA(총 24개 챕터)에는 없었던 국영기업, 협력 및 역량 강화, 경쟁력 및 비즈니스 원활화, 개발, 중소기업, 규제 조화 등 신규 챕터들이 새롭게 추가됐다.

시장접근 분야는 즉시 철폐부터 30년 철폐까지 구성되어 있으며, 약 95~100%의 관세 자유화를 실현하게 될 것으로 예상된다. 규범 분야는 WTO에서도 논의되고 있는 의제들을 반영한 것으로, 향후 TPP의 규범 내용이 글로벌 규범으로 자리매김할 가능성이 높다.

상품에 대한 내국민대우 및 시장접근(제2장)에서는 TPP 역내 상품에 부과되는 관세 철폐 및 인하 방식과 수입상품에 대한 내국민대우 등 회원국의 기본적인 의무들에 관해 규정하고 있다. 관세철폐일정 중 대부분의 상품이 즉시 철폐이고, 일부 상품은 국가 간 합의된 일정 기간에 걸쳐 철폐될 예정이다.

원산지 규정 및 절차(제3장)에서는 기존 FTA와 차별화된 다자간 FTA의 장점을 반영하여, 원산지 규정 통일과 누적원산지 규정을 다루고 있다. TPP 12개 회원국에 적용되는 원산지 규정 통일로 기업들의 행정비용 절감 효과가 있을 것으로 예상되고, TPP 역내에서 생산된 원재료 및 공정에 대한 원산지 누적을 허용하고 있어 역내 가치사슬 형성과 분업화 현상을 가속화 할 것으로 예상된다. 관세행정 및 무역원활화(제5장)는 주요 통관 관련 규범 내용을 담고 있으며, 상품 수출입 시 발생하는 관세와 통관절차, 투명성과 신속성 향상을 위한 의무들에 관해 규정하고 있다. 무역구제(제6장)에서는 급격한 수입증가, 불공정한 가격의 수출품 판매, 수출국의 생산자 보조금 등으로부터 국내 산업을 보호하기 위해 세이프가드, 반덤핑, 상계관세와 같은 무역 구제조치에 대한 투명한 이용절차를 규정하고 있다.

<표 17-12> TPP 협정문 구성

장 (Chapter)	내용	장 (Chapter)	내용
전 문		제18장	지적재산권
제1장	설립 조항 및 일반 정의	제19장	노동
제2장	상품에 대한 내국민대우 및 시장접근	제20장	환경
제3장	원산지 규정 및 절차	제21장	협력 및 역량강화
제4장	섬유 및 의류	제22장	경쟁력 및 비즈니스촉진
제5장	관세행정 및 무역원활화	제23장	개발
제6장	무역구제	제24장	중소기업
제7장	위생 및 식물위생조치 (SPS)	제25장	규제조화
제8장	무역에 대한 기술장벽 (TBT)	제26장	투명성 및 반부패
제9장	투자	제27장	행정 및 제도규정
제10장	국경 간 서비스무역	제28장	분쟁해결
제11장	금융서비스	제29장	예외조항
제12장	비즈니스 목적의 일시적 입국	제30장	최종규정
제13장	전기통신	부속서 I & II	비합치조치
제14장	전자상거래	부속서 III	금융서비스
제15장	정부조달	부속서 IV	국영기업
제16장	경쟁정책	관련기구	
제17장	국영기업 및 지정독점	미국-일본 양자간 협상 결과	※미국: 일본 자동차 무역 비관세 조치 ※일본: 비관세조치 병렬 협상

자료: 산업통상자원부(2015) TPP 협정문

한편 농산물 무역과 밀접한 관계를 가지고 있는 위생 및 식물위생조치(SPS, 제7장)에서는 투명하고 예측 가능하며 차별적인 방식으로 도출된 과학적 근거 기반의 SPS 조치를 허용하는 새로운 규정들을 다루고 있다. TPP 회원국 간에 발생하는 SPS 조치 발생 시 문제해결을 위한 협의 제도를 구축하는 등 무역원활화를 목적으로 WTO Plus 적인 강화된 규정이 마련되었다. 무역에 대한 기술장벽(TBT, 제8장)에서는 각 회원국의 기술규정과 표준의 적용과 관련하여 투명하

고 비차별적인 방식으로 다루며, 무역장벽으로 사용되지 않도록 하는 의무를 규정하고 있다. 와인 및 증류주, 가공식품 및 식품첨가물, 유기농제품, 의약품, 화장품, 의료기기, 정보통신 제품 등에 대해 별도의 부속서를 채택하고 있다.

정부조달(제15장)에서는 TPP 회원국 내 재화 및 서비스 생산자들의 정부조달 시장 자유화를 촉진하고 무역 기회 확대를 위한 규정을 마련하고 있다. 정부조달은 정부기관에서 필요한 재화 및 서비스를 민간 기업에서 구매하는 방식을 의미하며, TPP에서는 내국민 대우 원칙을 적용하여 회원국 간 정부조달 시장을 개방하고 있다. 국영기업(SOE) 및 지정독점(제17장)에서는 외국 국영기업이 비차별적인 대우와 보조금 없이 상품과 서비스의 품질과 가격 기반으로만 경쟁을 하도록 하는 강화된 규정을 통해 민간 기업들이 공정하게 경쟁할 수 있도록 하는 의무를 규정하고 있다.

지적재산권(제18장)에서는 위조, 침해 등을 방지하고 상표, 저작권, 특허, 지리적 표시, 영업비밀, 산업디자인 등의 분야에서 정당하게 거래될 수 있도록 지적재산권의 보호와 집행에 대해 규정하고 있다. 이 부문은 TPP 협상에서 마지막까지 타협에 난항을 겪은 신약 시판허가에 대한 내용을 담고 있으며, 원개발자의 자료는 최소 5년, 생물의약품은 5~8년 동안 보호하도록 규정하고 있다.

중소기업(제24장)에서는 회원국이 중소기업에 정보전달, 서류 및 통관절차 간소화, 교육프로그램 지원, 수출상담 등을 통해 TPP의 실질적인 혜택을 누릴 수 있도록 하고 있다. 중소기업 이슈는 TPP 협상 개시부터 중점적으로 논의되었던 의제 중 하나로 중소기업의 수출업무와 관련하여 복잡한 서류작업, 불투명한 규정 절차와 부패, 관세 행정의 비효율성, 인터넷 데이터 제한, 물류 서비스의 취약성과 높은 비용, 선적 지연 등의 문제들을 개선하기 위해 편입된 내용이다. 투명성 및 반부패(제26장)에서는 무역, 투자, 정부 정책과 관련하여 뇌물 수수와 부패를 제거하기 위한 의무를 규정하고 있고, 분쟁해결(제28장)에서는 TPP 회원국 내 분쟁해결절차를 규정하고 있다.

TPP 협정문은 12개 모든 참가국의 국내법상 비준절차가 완료된 시점에서 60일 이후에 발효되는 것으로 규정되어 있다(제30장: 최종규정). 다만 협정문 서명 이후 2년 이내에 원서명국(12개 창립국)들이 모두 국내적 절차를 마무리 하지 못할 경우에 대비하여 12개국 전체 GDP(2013년 기준)의 85% 이상을 차지하는 6개국 이상이 국내비준절차를 마무리하는 경우 2년이 만료된 시점에서 60일 이

후에 이들 국가에게만 먼저 발효되며, 남은 국가들은 국내절차를 완료한 이후 TPP 위원회(Commission)의 결정에 따라 추가 발효된다. TPP 발효의 전제조건 중 하나인 TPP 12개 회원국 전체 GDP의 85%이상을 차지하는 6개국이상의 국내비준절차 요건을 충족하기 위해서는 반드시 미국과 일본이 포함되어야 한다⁶. 따라서 TPP 협정 탈퇴를 공약으로 미국 대통령에 당선된 트럼프의 등장으로 협정문의 개정 없이 TPP 발효는 사실상 불가능한 상황이다.

한편 TPP 협정문에는 TPP 가입요건이 규정되어 있는데, TPP 협정문에 규정된 의무사항을 준수할 준비가 되어있는 신규 가입 희망 국가는 공식적인 가입 신청과 기존 회원국과 양자협약, 회원국의 승인을 거쳐 가입이 가능하다. 신규 국가가 가입을 요청할 경우 작업반(working group)을 설치하여 가입조건을 협의하도록 하고 있다.

3.3.2. 농산물 시장접근 분야의 주요 내용

상품에 대한 시장접근(제2장)에서는 TPP 역내 상품에 부과되는 관세 철폐 및 인하 방식과 수입상품에 대한 내국민대우 등 회원국의 기본적인 의무들에 관해 규정하고 있다. TPP 12개 회원국의 관세양허는 대부분의 품목에 대해 상대 회원국 모두에게 동일한 양허 유형을 설정하였으나 국가별로 민감성이 다른 품목의 경우에는 국가마다 별도의 상이한 양허 유형을 설정하였다. 또한 자국 산업과 품목의 민감성을 반영하여 즉시철폐, 점진적 선형철폐, 비선형 철폐, 부분감축, TRQ 제공 등 매우 다양한 양허 유형이 존재한다.

시장접근 분야의 경우, 관세철폐를 통해 품목 수 기준으로 최종 95%(일본)~100%(대부분 국가)의 상대적으로 높은 수준의 자유화를 달성하였고, 이는 우리나라가 이미 체결한 FTA 중 가장 높은 수준인 한-미 FTA의 자유화 수준과 비슷하다. 시장접근분야의 경우 공산품에 비해 농산물에 대한 무역자유화 수준은 상대적으로 낮았다. 공산품의 경우 호주와 멕시코를 제외한 나머지 10개국이 모두 관세철폐를 하기로 한데 반해, 농산물의 경우 일본, 베트남, 캐나다, 말레이시아, 멕시코 등 5개국이 자국의 민감 품목에 대해 관세철폐의 예외

6 2013년 기준 TPP 12개 회원국 전체 GDP에서 미국과 일본이 차지하는 비중은 각각 60.4%와 17.7%으로 85% 이상이라는 조건을 충족하여 TPP 협정이 조기 발효되기 위해서는 양국의 국내비준절차가 완성되어야 한다.

를 인정받아 실질적으로 나머지 7개국만이 모든 농산물에 대한 관세 철폐에 합의했다. 전체 농산물 중 즉시 관세철폐 비중이 90% 이상인 국가는 싱가포르(100%), 호주(99.9%), 뉴질랜드(98.7%), 브루나이(98.1%), 말레이시아(91.6%) 등 5개국이다. 반면에 베트남(27.3%), 미국(42.8%), 일본(49.2%) 등은 전체 농산물 중 즉시 철폐 비중이 낮은 편이다. 다만 미국의 경우 국가별로 차등을 두고 관세 양허한 비율이 전체 농산물의 57.2%에 달하고, 그 중에는 국가별로 상이하지만 즉시 관세철폐 품목도 많이 있어 해석에 주의가 필요하다.

전체 농산물 중 10년 이내 단기 관세철폐 비중이 높은 국가는 싱가포르, 호주, 뉴질랜드, 브루나이, 페루, 말레이시아 등이며, 10년 이상 장기철폐를 하는 세번이 많은 국가는 일본, 베트남, 캐나다, 말레이시아, 멕시코 등이다. 특히 일본과 베트남은 다른 국가들에 비하여 관세를 10년 이상 장기 철폐하는 농산물 세번의 비중이 높다.

이렇게 TPP 협상은 예외 없는 관세철폐를 원칙으로 협상을 하였음에도 불구하고 일본, 베트남, 캐나다, 말레이시아, 멕시코 등 5개국은 농산물 관세를 모두 철폐하지 않고 부분감축을 하거나 계절관세로 양허한 경우도 있으며, TRQ를 제공하고 관세를 철폐하지 않는 경우도 있다. 일본의 경우 쇠고기, 돼지고기, 밀크와 크림, 아이스크림 등은 관세 부분감축, 쌀, 밀, 보리 등은 TRQ를 제공하고 현행관세를 유지하기로 하였다. 베트남은 잎담배 및 담배부산물의 경우 TRQ 제공 후 현행관세를 유지하고, 계란, 오리알, 사탕수수, 사탕무, 정제사탕 등은 아무런 조치 없이 현행관세를 그대로 유지하기로 하였다. 캐나다는 우유, 크림, 분유, 계란, 닭고기 등 낙농품과 축산물에 대해 TRQ 제공 후 현행관세를 유지하기로 하였다. 말레이시아는 닭, 닭고기와 조란 등에 TRQ를 제공하고 현행관세를 유지하기로 하였다. 멕시코의 경우 커피원두(기준관세의 50% 감축), 커피조제품(기준관세의 70% 감축) 등의 관세를 부분감축하기로 합의하였다.

또한 미국, 칠레, 멕시코, 일본, 캐나다 등은 국가별로 양허를 달리하여 자국의 민감도를 확보하기도 하였다. 특히 TPP 회원국들에게 높은 수준의 개방을 요구했던 미국은 전체 농산물 세번 중 57.2%를 국가별로 달리 양허하였으며, 자국의 민감품목인 일부 낙농품과 설탕 등의 품목은 일부국가(호주, 뉴질랜드)에게 TRQ를 제공하고 관세철폐를 면제받기도 하였다. 일본과 칠레의 경우에도 국가별로 양허수준을 달리하여 일부 국가를 제외하고 현행 관세를 유지하는 등 민감성을 반영하는 경우도 있다. 멕시코의 경우에는 국가별로 관세감축에 차등

을 두는 방법 이외에도 동일 세번 내에서 용도나 규격 등을 달리하여 양허를 하는 방법을 활용하여 민감도를 확보하는 경우도 있었다. 캐나다의 경우 대부분의 품목은 TPP 회원국들에게 동일하게 양허하였지만, 쇠고기에 대해서는 회원국 간에 양허수준에 차이가 있다(호주에는 11년 관세철폐, 나머지 국가에는 6년 관세철폐로 차등양허).

<표 17-13> TPP 회원국의 유형별 농산물 양허결과

단위: %

	즉시 철폐	10년 이내 철폐	10년 초과 철폐	부분 감축	계절 관세	TRQ	국가별 차등	현행 관세 유지	기타
호주	99.9	0.1	-	-	-	-	-	-	-
브루나이	98.1	1.4	0.5	-	-	-	-	-	-
캐나다	83.7	1.3	7.5	-	-	7.0	0.5	-	-
칠레	84.6	3.3	-	-	-	-	12.1	-	-
일본	49.2	18.9	15.3	6.2	0.1	7.2	3.1	-	-
말레이시아	91.6	-	7.1	-	-	1.3	-	-	-
멕시코	76.1	12.4	5.9	0.9	-	-	3.9	-	0.7
뉴질랜드	98.7	1.3	-	-	-	-	-	-	-
페루	84.3	8.7	7.0	-	-	-	-	-	-
싱가포르	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-
미국	42.8	-	-	-	-	-	57.2	-	-
베트남	27.3	56.7	14.2	-	-	1.0	-	0.8	-

주: 각 국가의 양허안이 각국의 농산물 세번 중 차지하는 비중임.

자료: 이상현 외(2015) TPP 협상 동향과 시사점

한편 농업분야를 중심으로 우리나라 입장에서 민감한 품목 및 이슈들을 중심으로 이번 TPP 협상 결과를 살펴볼 필요가 있는데, 특히 우리나라와 유사하게 농산물 시장개방이 민감한 일본의 농업분야 협상결과를 중심으로 살펴보고자 한다. 잘 알려진 바와 같이 TPP 협상과정에서 일본은 5대 주요 품목(쌀-밀-쇠고기/돼지고기-유제품-감미작물)을 관세철폐에서 예외 받기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 일본의 주요 민감 품목에 대한 시장접근분야 협상 결과를 차례대로 요약해 보면 다음과 같다.

우선 일본은 쌀에 대하여 관세를 유지하는 대신 무관세 TRQ 물량을 역내 이해당사국인 미국과 호주에게 제공하기로 하였다. 일본은 발효 즉시 연간 미국산 쌀 5만 톤, 호주산 쌀 6,000톤에 대해 무관세 TRQ 물량으로 제공하고, 이행

13년차까지 각각 7만 톤, 8,400톤으로 증량해 나가기로 합의하였다.

밀과 보리에 대해서는 현행 관세를 유지하는 대신 무관세 TRQ 물량을 제공하고, 정부가 재판매시 부과하는 수입차익(Mark-up)을 TPP 발효 후 8년에 걸쳐 45% 감축하기로 하였다. 밀에 대한 관세 kg당 55엔, 보리에 대한 관세 kg당 39엔을 유지하는 대신 무관세 TRQ 물량을 밀(25.3만 톤)과 보리(6.5만 톤)에 각각 신설하기로 합의하였다. 밀의 TRQ는 미국, 호주, 캐나다에 할당되며 발효 즉시 19.2만 톤으로 시작하여 7년차 이후 25.3만 톤까지 확대 수입하기로 하였다. 보리의 TRQ는 발효 초기 2.5만 톤에서 9년에 걸쳐 6.5만 톤 규모까지 확대 수입하기로 하였다. 일본 정부가 제분회사에 재판매시 부과하는 수입차익을 이행 9년차까지 45% 삭감하기로 하였다.

쇠고기는 현행 38.5%의 관세를 TPP 협정 발효 즉시 27.5%로 감축하고, 이후 16년에 걸쳐 단계적으로 9%까지 감축하기로 하였다. 다만 일본은 쇠고기에 대해 긴급수입제한조치(Safeguard)를 도입하였고, 16년차 이후 4년간 발동이 없는 경우 폐지하는 것으로 합의하였다.

또한 일본은 수입 돼지고기에 대한 차액관세제도⁷를 유지하면서 품질에 따라 차등 감축 또는 철폐하기로 하였다. 수입가격이 기준가격(524엔/kg) 보다 높은 고급 수입육의 경우 현행 4.3%의 수입관세를 10년에 걸쳐 완전철폐하기로 하였다. 수입가격이 kg 당 65엔 이하인 저가 수입육의 경우 현행 482엔/kg의 종량관세를 발효즉시 125엔/kg으로 낮춘 다음 10년에 걸쳐 50엔/kg까지 인하하기로 하였다. 다만 수입가격이 기준가격(524엔/kg)과 kg 당 65엔 사이에서 형성되는 경우 차액관세제도가 그대로 유지된다. 일본은 돼지고기 수입급증에 대비해 긴급수입제한조치(Safeguard)를 도입하였으나 발효 이후 점차 발동세율이 낮아지는 구조로 합의하였다.

낙농품의 경우 치즈 중 일부 제품에 대한 관세를 16년에 걸쳐 철폐하되, 블루바인치즈, 밀크와 크림, 요구르트, 유장 등은 부문감축, 가공치즈, 탈지분유, 버터 등의 낙농품은 현행 관세를 유지하는 대신 무관세 TRQ 물량을 제공하기로 하였다. 신선 및 숙성치즈에 대해서 16년간 단계적으로 관세를 철폐하기로 하

7 일본의 돼지고기 차액관세는 1971년 돼지고기가 수입자유화 되면서 대량 수입을 막기 위해 도입된 제도로써 값싼 수입고기일수록 높은 관세를 부과하여 국내 양돈 농가를 보호하고자 하는 것이다. 수입품의 가격이 기준수입가격보다 낮은 경우 그 차액을 관세로 부과하여 국내 생산자를 보호하되, 수입가격이 높을 때는 저율의 종가세를 적용하여 소비자 후생증진을 도모하기 위해 도입되었다.

고, 블루바인치즈는 현행 29.8%의 관세를 11년차까지 14.9%로 50% 감축하기로 하였다. 밀크와 크림(약 70%감축), 요구르트(기타)(70%감축), 유장(기타, 유아용 조제분유 제조에 사용되는 것)(72%감축) 등의 관세는 부분감축하기로 하였으며, 가공치즈, 탈지분유와 버터의 경우는 현행관세를 유지하는 대신 TRQ를 제공하기로 하였다.

설탕(원당/정제당)의 경우 수입시 국내-외 가격차만큼을 부과하는 현행 “설탕 가격조정제도”를 유지하는 대신, 가당조제품(초콜릿과자 등)에 9.6만 톤의 TRQ 물량을 제공하기로 하였다. 일본은 사탕무와 사탕수수 농가 보호를 위해 설탕(조당/정제당)의 국내외 가격차에 해당하는 금액을 수입업자에게 부과하는 “설탕가격조정제도”를 시행해 왔다.

TPP 협상에서 일본의 농산물 시장 개방 수준을 한-미 FTA에서의 우리나라의 농산물 개방 수준과 비교해 보면, 축산물의 경우는 한-미 FTA에 비해 개방수준이 낮은 반면에 쌀, 밀, 보리, 과일과 양념채소류의 경우는 한-미 FTA에 비해 양허수준이 높은 것으로 나타났다.

한편, 일본 정부가 농업계의 반발에도 불구하고 TPP에 참여할 수 있었던 것은 무엇보다 그간 미국, EU, 한국 등 주요국에 비해 부진했던 무역 및 투자 자유화를 만회하여 자국 기업의 수출 경쟁력을 회복하겠다는 경제적 이유와 함께 당시 아베 내각에 대한 일본 국민들의 높은 지지율 때문이었다. 또한 일본 정부는 2013년 3월 TPP 공식 참여선언 직전 이루어진 2월 미·일 정상회의의 공동 성명을 통해 예외 없는 관세 철폐는 없을 것이라는 원칙을 전제로 미국의 대일(對日) 자동차 수입관세는 유지하되 자국의 농산물 시장은 보호하는 ‘교환전략’을 통해 농업의 피해를 최대한 줄이면서 TPP에 참여하겠다는 입장을 표명하였다. 그럼에도 불구하고 일본 의회와 농민단체들의 TPP 참여에 대한 강력한 반발이 이어졌다. 이에 아베 총리는 2013년 3월 15일 TPP 참여선언에 맞춰 TPP 참여에 따른 긍정적 경제적 효과를 발표하고, 국민들의 지지를 확보해 나갔다. 예를 들어 일본의 TPP 참여는 연간 0.66%의 성장에 해당하는 3.2조엔 GDP 증가효과를 기대한다고 발표하고, 다만 농업부문은 TPP 참여로 인한 농산물 시장개방 확대로 생산액이 3조엔 정도의 감소가 불가피하지만 효과적인 협상전략과 국내대책 마련을 통해 농업피해를 최소화해 나갈 것임을 천명하였다. 이러한 TPP 참여필요성에 대한 일본 정부의 적극적 홍보에 힘입어 2013년 3월 22

일~24일간 일본경제신문사와 TV도쿄가 실시한 TPP 참여에 대한 여론조사에서 긍정적 응답(56%)이 부정적 응답(25%)에 비해 훨씬 크게 나타났다. 즉, 아베 정부는 TPP 참여에 대한 일본 국민들의 높은 지지율을 바탕으로 농업계의 강력한 반발에도 불구하고 TPP에 참여하였고, 미국과 함께 주도적으로 TPP 타결에

<표 17-14> TPP 일본 주요 품목 협상결과와 한-미 FTA에서 우리나라 양허안 비교

품목	TPP(일본)	한-미 FTA
쌀	<ul style="list-style-type: none"> · 현행관세를 유지하는 대신 TRQ 추가제공 - TPP 미국 TRQ: (첫해)5만 톤 → (13년차)7만 톤 - TPP 호주 TRQ: (첫해)6천 톤 → (13년차)8천 4백 톤 	<ul style="list-style-type: none"> · 양허제외
쇠고기	<ul style="list-style-type: none"> · 현행관세 38.5% → 9%로 인하 - (첫해)27.5% → (10년차)20% → (16년차)9% · 긴급수입제한조치 도입 - 단, 16년차 이후 4년간 발동 없을 경우 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> · 15년철폐 · 세이프가드제도 도입 - (첫해)27만톤 → (10년차)32만4천톤 → (15년차)35만4천톤
돼지고기	<ul style="list-style-type: none"> · 차액관세제도는 유지하고 품질에 따라 차등 감축 또는 철폐 - 종량세: (현행)482엔/kg → (첫해) 125엔/kg → (10년차 이후)50엔/kg - 종가세: (현행)4.3% → (10년차 이후)철폐 · 세이프가드제도 도입해 수입급증대비 - 종량세: 100엔/kg → 70엔/kg - 종가세: 4.0 → 2.2% ※ 발효 이후 점차 낮아지는 구조 	<ul style="list-style-type: none"> · 냉장 삼겹살 및 목살: 10년에 걸쳐 관세철폐 · 세이프가드제도 도입 - (첫해)8,250톤 → (10년차)13,938톤 · 냉동 삼겹살 및 목살: 2014년 까지 철폐
낙농품	<ul style="list-style-type: none"> · 관세감축 및 TRQ 제공 - 신선 및 숙성치즈: 16년철폐 - 블루치즈: (현행)29.8% → (11년차)14.9% - 가공치즈: 40% 현행관세+TRQ - 탈지분유: (첫해)2만659톤 → (6년차 이후)2만 4,102톤 - 버터: (첫해)3만9,341톤 → (6년차 이후)4만5,898톤 ※ TRQ는 '생유'환산 중량임. 	<ul style="list-style-type: none"> · 우유: 12~15년철폐 · 탈지,전지분유: 현행관세유지 +TRQ - (5년차)5,628톤 → 매년 3% 복리로 증가 · 버터: 10년철폐+TRQ · 치즈: 15년철폐+TRQ

품목	TPP(일본)	한-미 FTA
밀	<ul style="list-style-type: none"> · 현행관세유지 (현행) 55엔/kg · TRQ 신설(미국, 호주, 캐나다에 할당) <ul style="list-style-type: none"> - (첫해)19.2만톤 → (7년차)25.3만톤 · 수입차액의 45%는 삭감(9년차) 	<ul style="list-style-type: none"> · 5년 철폐
보리	<ul style="list-style-type: none"> · 현행관세유지 (현행) 39엔/kg · TRQ 신설 <ul style="list-style-type: none"> - (첫해)2.5만톤 → (9년차)6.5만톤 · 수입차액의 45%는 삭감(9년차) 	<ul style="list-style-type: none"> · 맥주맥, 겔보리, 쌀보리, 맥아(부지않은 것): 15년철폐+TRQ · 그 외: 5~10년철폐
감미작물	<ul style="list-style-type: none"> · 현행 설탕가격 조정제도 유지를 통해 국내외 가격차 만큼 부과 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 초콜릿 등 조제품의 경우 TRQ 물량 제공 	
사과	17% 관세를 11년 철폐	<ul style="list-style-type: none"> - 후지 20년철폐+ASG - 기타 10년철폐+ASG
배	4.8% 관세를 즉시 철폐	<ul style="list-style-type: none"> - 동양배 20년철폐 - 기타 10년철폐
포도	즉시 철폐	- 계절관세
감귤	만다린 등 6년 철폐 오렌지 계절관세	만다린 등 15년 철폐 오렌지 계절관세
고추	즉시 철폐	신선/냉장/건조 고추 15년 철폐+ASG 냉동 고추 15년 철폐
마늘	- 신선(3%), 건조(9%), 냉동(6%) 마늘 즉시 철폐	신선과 건조 마늘 15년 철폐+ASG 냉동 마늘 15년 철폐
양파	-신선 6년 철폐, 냉동 양파 즉시 철폐	신선 15년 철폐+ASG 냉동 12년 철폐

자료: : 임정빈, 이상현(2016)으로부터 재인용 노력하였다.

3.3.3. 농업관련 규범 분야의 주요 내용

TPP 협정은 상품, 서비스, 투자, 기술장벽 등 전통적인 FTA 협상 부문뿐만 아니라 전자상거래, 경쟁정책, 국영기업, 노동, 환경, 경쟁정책, 중소기업, 규제조화 등 차세대 이슈를 망라하고 있다. 국영기업, 협력 및 역량강화, 경쟁력 및

비즈니스 촉진, 개발, 중소기업, 규제 조화 등 신규 통상이슈들을 별도 챕터로 구성하고 있는 것도 특징이다. 아울러 TPP는 역내국간 통일된 누적원산지 규정 신설로 역내국간 무역증진과 생산 분업 네트워크를 촉진시킴으로써 거대 단일 경제권 형성효과를 극대화하고 있다.

TPP 규범은 내용적 측면에서 전반적으로 한-미 FTA와 유사한 수준이나, 21세기 글로벌 통상규범 제정을 목표로 일부 새로운 요소들을 도입하고 있다. 우선, 다자간 FTA의 특성을 반영하여 원산지 규정을 통일하여 기업들이 행정비용을 절감할 수 있도록 하고, 역내에서 생산된 재료와 공정에 대한 원산지 완전 누적을 허용하여 글로벌가치사슬(GVC) 형성을 촉진하고 있다. 또한, 역내 공정한 경쟁기반을 조성하기 위하여 국영기업에 대한 규율 강화를 통해 민간기업이 국영기업과 공정하게 경쟁할 수 있는 기반을 조성하도록 하고 있다. 또한 디지털 경제의 지속적인 확대 추세에 대응하여 관련 산업의 자유로운 해외 진출을 촉진하는 한편, 관련 규제를 완화하고 국가 간 협력을 강화하도록 하였다. 아울러, 환경 분야에서 생물다양성, 해양오염 방지 등 국제적으로 논의되어 온 이슈들을 반영하였다. TPP 협정문 전반에 걸쳐 적용되는 이슈(cross-cutting)로 협력 및 역량강화, 경쟁력 및 비즈니스 촉진, 개발, 중소기업, 규제 조화 등 새로운 무역규범을 도입하여 동 분야에서 당사국간 협력을 강화해나가도록 하였다.

한-미 FTA에는 없었던 국영기업, 협력 및 역량 강화, 경쟁력 및 비즈니스 촉진, 개발, 중소기업, 규제조화 등 신규 챕터들이 새롭게 추가되었다. 특히 국영기업, 환경, 위생 및 식물위생조치(SPS), 지적권 등 일부 챕터에는 한-미 FTA 대비 신규 혹은 다소 강화된 의무가 도입되어 있다. 이러한 TPP 규범 내용은 WTO 협상, 복수국간 협정(Plurilateral Trade Agreement: PTA)⁸의 협상과정에서도 논의되고 있는 글로벌 트렌드를 반영한 것으로, 향후 글로벌 통상규범으로 이어질 가능성이 높다. TPP에서 합의된 규정들은 향후 미-EU간 FTA인 환대서양 무역투자동반자협정(TTIP)과 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 등 현재 진행되고 있는 다른 거대 FTA는 물론 향후 전개될 WTO의 다자무역협상에서도 새로운 표준이 될 가능성이 높다.

농산물 무역 관련 규범의 경우에도 TPP 역내 간 농산물 수출보조금을 철폐하고,

8 복수국간 무역협정(PTA)는 특정의제에 관심이 있는 국가들끼리 협상을 진행하는 협정으로 정부조달협정(GPA), 정보기술협정(ITA), 환경상품협정(EGA), 복수국간 서비스협정(TISA) 등이 있다.

관세할당(TRO) 관리의 투명성 강화, 위생 및 식물위생조치(SPS)관련 지역화 및 동등성 강화, 협력적 기술협약 및 분쟁해결절차 마련 등 WTO plus 적인 규범들이 마련되어 향후 새로운 글로벌 농업통상규범으로 확산될 가능성이 높다.

특히 TPP 협정의 농산물 관련 규범 분야의 주요 내용으로 우리나라가 주목해서 살펴볼 필요가 있는 분야는 농산물 수출경쟁, TRQ관리방식, SPS 조치 등이다. 우선 TPP 협정은 역내 회원국 간에 농산물 수출 보조금의 채택 및 유지를 금지하고 있다. 모든 TPP 회원국은 다른 TPP 회원국으로 수출되는 농산물에 수출보조를 사용할 수 없도록 하고 있으며, 개발도상회원국에 대한 특별 예외 조치도 허용하지 않고 있다. 다만 수출신용(Export credits), 수출신용보증(Export credit guarantees), 수출보험 등 WTO 농업협정문 10조(우회적 수출보조의 방지)에 언급된 관련 조치는 예외로 인정하나 향후 이러한 예외조치와 관련된 다자간 규율 개발에 공조해 나갈 것을 규정하고 있다.

TPP 협정문의 농산물 수출보조 사용금지지는 현행 WTO 농업협정문의 수출보조 감축의무에 비해 WTO Plus적인 개혁적 합의였다. 현행 WTO 농업협정문은 수출보조 철폐가 아닌 감축의무가 있으며, 개도국의 경우 수출 유통비 및 국내 운송비는 감축의무를 면제하고 있다. 이러한 측면에서 TPP 협정문상 모든 체약국의 농산물 수출보조 사용금지 규정은 현행 WTO 수출보조 감축의무 규정에 비해 한발 더 나간 개혁적인 것이다.

<표 17-15> 수출경쟁관련 TPP와 WTO/DDA 합의 내용 비교

구분	TPP 협정 (2015년 10월)	WTO 나이로비 각료회의 (2015년 12월)
수출보조	TPP 역내국간 수출보조 사용금지	선진국 즉시 철폐 개도국은 2018년까지 철폐 농업협정 9.4조 관련 개도국 수출물류비 지원은 2023년까지 철폐
수출신용	WTO에서 규율 마련에 공조	선진국은 2017년 말, 개도국은 2020년 말부터 상환기간 최대 18개월(540일) 이내로 제한

자료: 산업통상자원부(2015) TPP 협정문

이러한 TPP 협정에서 농산물 수출보조 사용금지에 대한 합의는 WTO/DDA 농업협상의 수출보조와 관련한 협상에서 다자간 합의를 도출할 수 있는 발판을

마련한 것으로 평가된다. 이를 반영하듯이 2015년 12월 나이로비에서 개최된 WTO 제10차 각료회의에서 농산물 수출보조 폐지, 수출신용 상환기한 한도설정 등 일부 수출경쟁 관련 합의가 이루어졌다.

또한 TPP 협정은 농산물 관세율쿼터(TRQ) 관리·운영(배분방식, 회수 및 재할당, 투명성 등)에 대한 규율을 강화하였다. TPP 협정은 각 회원국이 TRQ 운영과 관련하여 공개적이고, 공정하고, 공평하게 관리해야 할 것을 요구하고 있다. TRQ 운영 회원국은 할당규모, 자격요건 등 TRQ 관리와 관련된 모든 정보를 최소 90일 전에 지정된 웹사이트에 공개해야 하며, TRQ 관리와 자격요건에 대해 수입업자들이 TRQ 물량을 충분히 활용할 수 있는 기회를 제공하는 방식으로 TRQ를 관리하도록 규정하고 있다.

TRQ 회수 및 재할당과 관련하여 선착순 방식이 아닌 경우, 회원국은 TRQ 물량의 최대 수입기회 제공 차원에서 소진하지 못한 할당량을 회수하여 재할당하는 방식을 보장하도록 규정하고 있다. 정기적으로 지정된 웹사이트를 통해 공개적으로 할당량, 회수량, 이용율 등 관련 정보를 제공하고, 동일한 웹사이트에 추가적으로 재할당을 위한 신청을 받기 최소 2주 전에 재할당 가능물량과 신청기한을 공개해야 한다. TPP 협정문의 농산물 관세할당(TRQ) 관련 조항은 한미 FTA 보다 상세히 기술하고 있으며, 2013년 12월 WTO 제9차 발리 각료회의 결정문에서 합의한 TRQ 물량 관리 합의 내용과 유사하나, TRQ 운영의 투명성과 수출국들의 시장접근기회 확대를 높이는 방향으로 TRQ 규범이 구체화된 것으로 평가된다.

한편 TPP 협정의 위생 및 식물위생(SPS) 관련 규정(7장)은 SPS 조치가 과학적 기반에 입각해야 한다는 전제하에 현행 WTO SPS 협정의 주요 원칙과 내용을 보다 구체화하고, 무역장벽으로의 작동을 최소화하기 위해 각 회원국의 SPS 조치에 대한 절차의 투명성 향상과 통보의무 강화를 포함하고 있다. 우선 TPP 협정의 SPS 규정은 무역원활화 증진 차원에서 가축 전염병이나 식물 병해충 발병 범위를 좀 더 좁은 지역으로 축소할 수 있는 구역화 개념(Compartmentalisation)의 지역화를 인정하기로 합의하였다. 또한 지역화 인정 절차 관련 수입국의 의무를 상세히 규정하고, 수출국 요청시, 지역화 결정 절차를 즉시 설명해야 하며, 최종 결과가 지역화 불인정시, 그 근거를 수출국에 제공해야 한다.

이외에도 TPP 협정은 SPS 조치를 통해 국민의 생명과 건강을 보호하되 SPS 조치 시행의 투명성 강화차원에서 통보의무를 강화하였다. 원칙적으로 국제기준에 부합하는 SPS조치를 포함하여 모든 SPS 조치를 통보하도록 규정하고 있는데, 이는 국제기준이 없거나, 이에 부합하지 않으면서 무역에 중대한 영향이 있을 경우에 해당 조치를 통보할 것을 규정하고 있는 현행 WTO SPS 협정의 통보 요건보다 강화된 것이다.

이율러 TPP 협정은 SPS 조치가 무역에 미치는 영향을 최소화하기 위해 협력적 기술협의(Cooperative Technical Consultations: CTC)절차와 TPP내 분쟁해결절차를 규정하고 있다. 당사국간의 SPS 분쟁 발생시 신속한 해결을 위해 협의 매커니즘 절차를 기한까지 명시하며 구체화하고, 양자간 합의를 통해 문제해결이 되지 않을 경우 TPP 협정상외의 분쟁해결 기구를 활용할 수 있도록 하였다. 협력적 기술협의(CTC)의 상세 절차는 우선 피제소국은 요청받은 날로부터 7일 내 수령을 통지하고, 당사국들은 수령 통지일로부터 30일 내 회합하고, 협의 요청일로부터 180일 이내 사안 해결 목적으로 논의를 진행하며, 동 절차로 문제해결이 어려운 경우 TPP 분쟁해결 절차에 회부한다는 것이다.

3.4. 평가와 시사점

3.4.1. 평가

무엇보다 TPP 협정은 기존의 양자간 혹은 복수국간 FTA 협정에 비해 시장개방의 범위와 수준이 높으며, 역내국간 무역원활화 증진 차원에서 다양한 분야에 걸쳐 원칙적으로 투명성이 강화된 WTO Plus적인 규범들이 마련되었다. 시장접근 분야는 즉시 철폐부터 30년 철폐까지 구성되어 있으며, 품목수 기준 약 95~100%의 관세가 철폐되는 높은 시장 개방 수준을 달성한 것으로 평가된다. 특히 규범 분야는 WTO차원에서 논의되고 있던 전통적 의제들을 구체화하는 내용과 함께 새로운 무역관련 이슈들을 반영함으로써 향후 TPP의 규범 내용이 글로벌 규범으로 자리매김할 가능성이 크다.

물론 TPP 협정 주도국인 미국에서 트럼프 대통령의 당선으로 당분간 TPP 협정 발효는 사실상 어려울 것으로 평가된다. 하지만 원칙적으로 무역원활화와 투명성 증진을 목표로 WTO보다 강화된 형태로 TPP 협정에서 합의된 무역규

범들은 미국 등 선진국들에게 유리한 측면 있어 기존의 통상질서를 대체하는 역할을 할 것으로 보인다. 과거의 FTA와 달리 완전누적원산지 규정을 통해 회원국 간 경제 통합을 촉진하는 한편, 전통적인 무역관련 규범을 보다 구체화하는 동시에 새로운 이슈들에 대한 무역 규칙을 수립함으로써 21세기형 통상질서의 플랫폼을 형성하는 역할을 할 것으로 기대된다. 참고로 현재 진행 중인 RCEP 협상에서 TPP 주요 참여국이었던 호주, 뉴질랜드 등이 TPP 협정에서 합의된 동식물검역조치(SPS) 등 무역규범을 그대로 원용하지는 주장하고 있는 것이 대표적 사례이다. 또한 향후 미국 트럼프 행정부가 한-미 FTA 재협상을 요청할 경우, 추가적인 품목별 시장개방 요구뿐 아니라 TPP에서 합의된 농업관련 무역규범들을 한-미 FTA 협정에서도 원용할 것을 요구할 가능성도 있는 것이다.

TPP는 경제규모가 상이한 12개국이 참여한 다자간 FTA임에도 불구하고, 농산물 시장접근분야에 있어서 상당히 높은 수준의 무역자유화를 달성한 것으로 평가되지만 각국의 민감 품목에 대해서는 10년 이상의 장기간 관세철폐, 관세부문 감축, TRQ 제공 후 현행관세 유지 등 보수적인 양허 형태도 유지되었다. 높은 수준의 시장개방을 요구했던 미국을 비롯하여 TPP 회원국상당수가 다양한 방법을 활용하여 자국의 민감 농산물의 시장개방의 폭과 속도를 늦추기 위해 노력하였다.

따라서 향후 우리나라가 TPP에 가입할 경우에도 일정 수준 민감성을 확보할 수 있을 것으로 예상된다. 하지만 TPP가 체결이 된 상황에서 우리나라가 후발주자로 참여할 경우 협상력을 발휘하기 쉽지 않을 것으로 예상되기 때문에 우리나라 농업의 민감성을 확보하기가 용이하지 않을 것으로 전망된다. 기 체결 FTA에서 이미 우리나라의 협상 전략이 상대국에게 공개가 된 상태이고, FTA마다 개방 수준이 다르기 때문에 기존 회원국에 비해 상대적으로 더 높은 수준의 개방 요구가 있을 것으로 보인다.

한편, 국내적으로 2013년 3월 일본이 TPP 참여를 선언하면서 해외시장에서 일본과 경쟁하고 있는 우리나라도 TPP 참여가 중요한 이슈로 부각되었다. 일본의 공식 협상 참여 직후 우리나라 대기업을 대표 하는 전경연 산하 한국경제연구원을 필두로 일본의 해외시장 선점 효과를 상쇄하고, 아태지역 통상규범 제정에 참여하여 실익을 확보한다는 차원에서 가급적 빠른 시일 내 정부가

TPP 참여를 공식화할 것을 주문하기 시작했다(KERI 2013). 우리 정부도 2013년 11월 29일 대외경제장관회의를 열고 TPP 참여에 대한 의사를 공식적으로 밝힌 후 2014년 1월부터 TPP 참여국들과 TPP 참여가능성 타진을 위해 미국 등 주요국과의 예비 사전 양자협의를 2차례에 걸쳐 추진해 왔다. 하지만 미국 등 TPP 참여국들은 한국의 TPP 참가를 원칙적으로 환영하지만 협상이 막바지 단계에 있기 때문에 현실적으로 TPP 협상 타결 전에 참가하기는 어렵고, 협상 타결 이후 가입을 권고했다고 한다(한경 BUSINESS 2015).

또한 2015년 10월 5일부로 TPP 협정 타결 소식이 전해지자 대부분의 국내 언론들은 한-중 FTA에 치중하다 TPP 회원국으로 참여하지 못해 한-미 FTA 등 기체결 FTA의 선점 효과까지 희석돼 버렸다고 정부의 오판과 실기를 강력히 비판하는 기사가 봇물처럼 쏟아져 나오기 시작했다. 우리 정부가 한-중 FTA 타결에 우선순위를 두다보니 중국 눈치 보기와 2014년 쌀 관세화 전환조치로 인한 농업계의 반발 우려로 인해 TPP 참여 기회를 놓쳤다는 비판의 목소리가 증가하였다.

실제 2008년 미국이 TPP 참여를 선언할 당시 이미 미국과는 FTA를 타결한 데다 중국과 FTA 협상을 진행하던 상황이었어서 여기에 집중하는 게 낫다는 판단을 했기에 TPP 참여에 큰 관심을 보이지 않은 측면이 있었다고 평가된다. 하지만 TPP 참여 여부 결정은 각 나라마다 사정이 다르고, 국내 이해관계자들과 논의 과정 및 합리적 절차가 필요했던 만큼 오히려 TPP 협정이 타결된 이후 합의 내용을 검토하고, 경제적 영향을 면밀히 분석하여 신중히 접근하자는 시각도 대두되었다(정인교, 임정빈, GS & J 시선집중 173호, 177호).

TPP 협상 타결을 전후로 나타난 이러한 국내 상황에 비추어 볼 때, 만일 미국 대통령 대선에서 트럼프가 당선되지 않고, TPP 협정이 조기에 발효되었다면 우리나라의 TPP 가입과 관련하여 이해부문별 충돌과 사회적 갈등이 증폭되었을 것이다.

우리에게 TPP가 발효되기까지 지연되는 시간은 대외협상 전략의 차원뿐 아니라 국내 보완대책의 차원에서 준비를 할 수 있는 정책적 시간을 확보한 것이기 때문에 이를 최대한 활용하여 효과적인 대외 협상전략 및 사전적 국내 대응책 마련에 만전을 기해야 한다. 거시적 관점에서 면밀한 영향분석을 실시하고 이해관계자들과 충분한 협의를 거치는 등 TPP 정식 발효 혹은 가입 전까지의 시

간을 최대한 활용하여 TPP 가입에 따른 가입비용과 사회적 갈등을 최소화할 필요가 있다.

3.4.2. 시사점

우리나라는 TPP 회원국 중 일본과 멕시코를 제외하고 이미 10개국과 FTA를 체결한 상태이지만, 만일 TPP 참여가 결정되어 공식적으로 가입협상이 벌어진다면 미국, 영연방 3국(호주, 뉴질랜드, 캐나다), 칠레를 비롯하여 대다수 국가들이 자국 통상이의 확보 차원에서 공세적으로 추가적인 시장개방 요구 가능성이 높다. 즉 후발 가입국의 가입비용(혹은 입장료) 차원에서 미국은 쌀, 쇠고기 등 자국 관심품목에 추가개방, 칠레는 한-칠레 FTA 협상에서 DDA협상 타결 이후로 무역자유화 조치가 유보된 재협상품목의 조속한 처리, 캐나다, 호주, 뉴질랜드는 한-미 FTA 수준 이상의 축산 및 낙농품 개방 확대 요구가 예상된다.

특히 우리나라가 TPP에 가입할 경우 일본과 마찬가지로 쌀의 개방 조건이 가장 큰 현안으로 부각될 것으로 예상된다. 우리나라는 모든 기체결 FTA에서 쌀을 양허제외로 인정받았으나 일본의 경우에서와 같이 미국, 호주 등 쌀 수출국들과의 양자협약 과정에서 추가적 개방을 요구받을 가능성이 크다. 만일 우리가 쌀을 양허에서 제외시키고자 한다면 다른 품목이나 분야에서 추가적인 시장개방이나 양보를 요구받을 가능성이 높다.

또한 TPP 회원국들은 우리의 TPP 가입조건으로 양자간 SPS조치 현안을 조속히 해결하여 자국산 관심 농산물의 빠른 수입허용을 요청할 가능성이 높다. 기존 TPP 회원국들은 자국 농산물의 수출확대를 위해 현재 우리의 SPS 조치로 인해 수입이 허용되지 않고 있는 신선과일과 축산물 등의 수입위험평가 절차의 신속한 완료를 강력히 요구할 것으로 예상된다.

한편 우리나라가 TPP에 가입할 경우 상품분야 시장개방 수준은 우리의 협상력에 좌우되겠지만 규범분야는 이미 결정된 사항을 그대로 수용해야 한다는 측면에서 이와 관련된 우리나라의 TPP 가입에 따른 영향을 면밀히 분석하고 이에 대한 철저한 대비가 필요하다. 특히 농업관련 TPP 협정문은 기존의 WTO 농업협정이나 WTO SPS협정보다 강화된 형태로 규정된 부문이 많이 존재하고 있으므로 그 내용을 보다 철저히 분석 검토하고, 이를 바탕으로 선제적으로 해당 부문의 인적, 물적 기반확충과 제도개선 노력이 요구된다.

우리나라 외에도 대만, 필리핀, 콜롬비아, 인도네시아, 태국 등도 TPP에 가입 의사를 표명하였기 때문에 이들 국가와 동조하여 TPP 가입협상에 공동 대응하는 방안(2nd Round)도 고려할 필요가 있다. 기존 TPP 회원국의 개방 압력에 대응하기 위해서는 단독으로 TPP 협상에 나서는 것 보다는, TPP에 가입 의사를 표명한 다른 국가들과의 공조를 통하여 협상력을 제고할 수 있는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

TPP 후발 참여국으로써 기존 회원국의 강도 높은 시장개방 요구와 우리의 의견이 반영되지 않은 기존 협정문을 그대로 수용해야하는 부담이 크므로 신중한 접근이 요구된다. 우리나라의 TPP 가입은 가입여부 자체보다는 TPP 참여의 이익과 위험, TPP가 국민경제와 국내정책에 미칠 영향에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 가입의 시기와 조건을 합리적으로 찾아야 한다.

그런데 TPP 협정 공식발효의 관건은 미국의 국내 승인절차가 언제 마무리되는가에 달려 있다. 미국 정부는 당초 오바마 대통령의 임기가 끝나기 전 의회 비준을 받기 위해 다각적인 노력을 추진해 왔으나 2016년 11월 대통령 선거를 앞둔 상황에서 대통령후보(클린턴과 트럼프)들의 반대로 인해 실패로 돌아갔다. 특히 TPP 협정 탈퇴를 공약으로 내세운 트럼프가 미국의 차기 대통령으로 선출된 후 미국의 TPP 탈퇴는 기정사실화 되었다. TPP 협정이 트럼프 대통령 당선 전에 미리 의회비준을 받았거나 발효된 상황이었다면 미국의 TPP 탈퇴에 매우 복잡한 수순이 필요했겠지만 의회 비준과 발효 전이었기 때문에 대통령의 행정명령만으로 탈퇴가 가능한 상황이었다.

결국 트럼프가 TPP 탈퇴를 선언하였지만 향후 미국은 공정무역이란 명분으로 기존 TPP 회원국과의 양자간 FTA 협정을 추진하거나 미국에게 유리한 규범분야만을 떼어내어 복수국간 협정을 추진할 가능성도 있다.

아무튼 TPP 창립회원국으로 참여하지 않은 우리나라의 입장에서 TPP 협정의 발효가 지연되는 혹은 무산되는 상황은 TPP 후발 가입에 따른 추가적 시장개방의 위험과 사회적 갈등을 최소화할 시간을 벌었다는 측면에서 긍정적이다. 다만 미국의 TPP 탈퇴가 향후 세계적인 보호무역주의 확대와 무역 축소, 더 나아가 글로벌 경제쇠퇴라는 부작용을 잉태할 수 있는 신호탄이 될 수 있기에 선제적 대응과 철저한 준비가 필요하다.

참 고 문 헌

- 경제생활백서. 2015.10.14. <[http://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=2611544 & memberNo=7825531&vType =VERTICAL](http://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=2611544&memberNo=7825531&vType=VERTICAL)>
- 김규관. 2013. “일본의 TPP 협상참여 선언: 전망과 시사점.” 「오늘의 세계경제 Vol. 13 No 12. 대외경제정책연구원.
- 농림축산식품부. 2016. “FTA 추진 현황 및 동향 설명자료.”
- 뉴시스. 2015. 10. 8. “韓 TPP 참여 득실 꼼꼼히 따져봐야”...고개드는 신증론.”
- 대외경제정책연구원. 2012. 「오늘의 세계경제: 한-중-일 FTA 및 RCEP 협상의 개시와 우리의 대응방안」 .
- 대한무역투자진흥공사. 2015.1.28. “RCEP 협상 동향과 참여국별 전략 및 산업계 반응.” 「Global Market Report」 15-006.
- 대한무역투자진흥공사. 2014. “TPP 협상동향과 참여국별 전략 및 산업계 반응. ” 「Global Market Report」 14-045.
- 배궁찬. 2012. “TPP, RCEP 그리고 한·중·일 FTA: 외교안보적 관점에서”. 2012년 10월 24일 공청회 발표자료.
- 산업연구원. 2015. 「산업경제분석: 아시아 경제통합을 향한 메가 FTA의 추진 현황과 시사점」 .
- 산업통상자원부. 2015. TPP 협정문.
- 산업통상자원부. 2015. 환태평양경제동반자협정(TPP) 협정문 공개. 보도참고자료.
- 산업통상자원부. FTA 강국 KOREA 웹사이트 <www.fta.go.kr>
- 서진교. 2012. “동아시아지역 FTA 경합과 한국의 대응.” 「시선집중」 제144호. GS&J Institute.
- 송주호, 문한필, 정대희, 박한울. 2013. "RCEP 농업분야 영향분석 및 대응방안 연구." 한국농촌경제연구원. C2013-13.
- 송주호. 2012. "RCEP의 농업분야 영향과 대응방안." 2012년 10월 24일 공청회 발표자료.
- 아시아경제. 2015. 10. 7. "韓 TPP 참여기회 놓쳤다"…진실과 흥분 사이."
- 이상현, 정대희, 안수정. 2015. 「TPP 농업부문 협상결과와 시사점」 p. 214. 한국농촌경제연구원.
- 이상현, 김종인, 정대희, 안수정. 2015. "환태평양경제동반자협정(TPP) 타결, 농업 분야 협상결과와 시사점." 「농정포커스」 제114호. 한국농촌경제연구원.
- 이창재, 방호경. 2012. “한-중-일 FTA 및 RCEP 협상의 개시와 우리의 대응방안.” 「오늘의 세계경제」 vol. 12. No. 24. 대외경제정책연구원.

- 이창재. 2012. "RCEP의 추진배경 및 향후 전개방향." 2012년 10월 24일 공청회 발표자료.
- 외교통상부. 2012. 「한-중-일 FTA 산학관 공동연구보고서」. 요약본/최종본.
- 외교통상부. 2012. 한-중-일 FTA 체결계획, 국회 외교통상통일위원회 보고자료.
- 외교통상부. 2012. 한-중-일 FTA 공청회개최 결과. 보도자료
- 외교통상부. 2012. 한-중-일 통상장관회의 결과(한-중-일 FTA 협상개시 선언). 보도자료.
- 외교통상부-한국무역협회. 2012. 「한-중-일 FTA 공청회 발표자료집」.
- 외교통상부. 2010. 한-중-일 FTA 산학관 공동연구 출범. 보도자료.
- 임정빈, 이상현. 2016. "TPP 타결, 국제무역질서가 변화한다." 「농업전망 2016」. 한국농촌경제연구원.
- 임정빈. 2014. "위험한 TPP 참여." 「시선집중」 제177호. GS&J Institute.
- 정인교. 2014. "TPP에 참여할 것인가?: 협상의 실상을 보라." 「시선집중」 제173호. GS&J Institute.
- 정환우. 2013. "한-중-일 FTA, 동아시아 경제통합의 시급성." 「Trade Focus」 Vol. 12. No. 56. 한국무역협회 국제무역연구원.
- 최병일, 김정수, 이경희. 2013.4.9. "TPP, 이제 결단해야 할 때다 - 일본의 TPP 참여와 한국의 전략." 「KERI Brief」. 한국경제연구원.
- 최세균 외 . 2010. 「한-중-일 FTA 농수산 분야 영향분석 및 대응방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 파이낸셜뉴스. 2015. 10. 8. "TPP가입 불가피하지만 대응책 먼저. 실기 논란 도움 안돼."
- 한경 BUSINESS. 2015.10.28. "한국은 어쩌다 TPP를 놓쳤나." 제1039호.
- 한국경제. 2015.10.6. "MB정부가 잘못 판단" "미국, 한국 참여에 소극적"...'TPP 실기(失機)' 책임 놓고 다른 말."
- 호주 외교통상부. 2016. 홈페이지 자료. <<http://dfat.gov.au/trade/agreements/rcep/pages/regional-comprehensive-economic-partnership.aspx>>
- ADB. 2015. Asia Regional Integration Center, FTA Status by Country/Economy (<http://aric.adb.org/10.php>)
- FAO. STAT, <http://faostat3.fao.org/download/>
- Fukunaga, Yoshifumi and Isono, Ikumo. 2013. Taking ASEAN+1 FTAs towards the RCEP: A Mapping Study. ERIA Discussion paper Series ERIA-DP-2013-02. <http://www.eria.org/ERIA-DP-2013-02.pdf>
- live Mint, 2016. India in a tight spot at RCEP trade talks. 2016.5.27.
- Oliver Stuenkel 2015. TPP vs. RCEP : Trade and the tussle for regional

influence in Asia. POST-WESTERN WORLD.

The Jakarta Post. 2015.8.25. RCEP on track as China, Japan reach a deal.

Tuesday, August 25, 2015.

World Bank. Open data. <http://data.worldbank.org/indicator/>

WTO. Regional Trade Agreement Database.

WTO. Statistics database, Time Series on international trade.

제4편

품목별 협상/분쟁

제18장. 신선과일 검역 분쟁 (1995~2010)

제19장. 식품 유통기한 분쟁 (1995)

제20장. 혼합분유 세이프가드 분쟁 (1997~2000)

제21장. 쇠고기 구분판매제 분쟁 (1999~2000)

제22장. 한-중 마늘 세이프가드 분쟁 (2000)

제23장. 쌀 관세화 유예협상 (2004)

제24장. 미국산 쇠고기 수입재개 협상 (2005~2008)

제25장. 캐나다산 쇠고기 수입재개 협상 (2007~2012)

제26장. 쌀 관세화 통보 (2014)

제 18 장

신선과일 검역 분쟁 (1995~2010)

1. 배경

최근에는 다양한 국가의 수입허용 요구와 함께, 여러 국가들과 정기적 또는 비정기적인 양자간 식물검역 협상을 하고 있지만 우리나라의 초기 식물검역 협상(특히 신선과일 부문)은 대부분 미국과 이루어지고 있었다.

이는 WTO이전의 식물방역법이 1961년 제정 당시 일본의 식물방역법을 바탕으로 하고 당시까지 발표된 학술자료를 기반으로 우리나라의 병해충 분포상을 추가한 후에, 금지병해충을 법률에 정해 놓고, 그 금지병해충이 분포하고 있는 국가의 기주식물을 원천적으로 수입금지한 후 위험평가 후에 예외적으로 허용해주는 방식을 채택하고 있었기 때문이다.

다만 해방이후에 이미 수입되고 있던 품목을 예외적으로 인정하는 (병해충 유입위험이 없다고 판단되는 경우) 과정에서 미국과 일본 2개 국가에 대해서는 지역개념을 도입하여 지방(주) 단위로 규제하는 제도를 채택하였고, 그 외 국가는 국가단위로 금지하였는데 당시 주 수입국은 미국이었다.

이 후 1980년대 말 수입자유화로 인하여 수입량 급증과 함께, 미국은 식물방역 법상 금지식물인 농산물에 대한 수입금지 해제요청을 빈번히 하게 되어 식물검역 문제가 종종 통상문제로 비화되기까지 하였다. 이에 한국은 검역적 안전성 확보가 어려워질 것으로 판단하여 1989년 한-미 식물검역 당국간 실무검역회의를 제의하여 1990년부터 매년 한차례씩 식물검역전문가회의를 양국에서 교대로

개최하여 식물검역 관심사항을 논의하고 있었다.

두 나라간 식물검역현안을 실질적으로 해결할 수 있는 협의체가 존재하고 정상적으로 작동되고 있었음에도 1995년 WTO가 출범하자마자 미국은 한국의 식물검역 절차를 문제 삼아 WTO에 제소하였다.

여기에서는 미국이 1995년 WTO에 제소한 한국의 신선과일 검역절차와 관련한 협상 과정을 살펴보고, 그 후 뒤따라 벌어지는 제주산 감귤 수출협상과 미국산 오렌지 수입과정에서 벌어지는 두 개의 협상을 연속선상에서 검토하여 「신선과일 검역분쟁」으로 기술하고자 한다.

2. 신선과일 검역절차

2.1. 문제 제기 및 WTO 제소

미국은 한국의 식물방역법상 금지병해충인 과실파리 무발생국가이므로 미국산 생과일류는 특별한 조건 없이 수입되다가 1985년부터는 저온처리(0~2.22℃, 10~16일간)후 수입할 수 있도록 규정하게 되는데, 이는 당시 캘리포니아와 플로리다에 금지병해충인 지중해과실파리¹와 오리엔탈과실파리²가 간헐적으로 발생한다는 보고서에 근거한다. 그 후 미국의 요청으로 1987년 양국이 협상을 통하여, 저온처리 대신 일명 「항온기배양검사」³를 실시하고 있었다.

미국은 이러한 검역조치들에 대하여 종종 불만을 제기하는 한편, FAO/IPPC⁴ 규정을 통하여 “자국(自國) 내에 분포하는 병해충”에 대하여 검역조치를 하지 않도록 권고하는데 앞장서고 있었다. 1979년에는 케언즈 그룹 등 수출국이 주도하여 검역병해충(Quarantine Pest)개념을 도입하는 IPPC협약 개정안을 통과시켰으나, 회원국들의 비협조로 발효되지 못하고 있었다.

1 지중해 연안을 중심으로 비교적 넓게 분포하고 있으며, 학명은 *Ceratitis capitata*, 영명은 Mediterenian fruit fly이다.

2 중국 남부와 동남아 국가에 주로 분포하며, 학명은 *Bactrocera dorsalis* 영명은 Oriental fruit fly이다.

3 생과일 내부 과육 속에 잠복하고 있는 과실파리의 알 또는 유충의 존재 여부를 확인하기 위하여, 도착항에서 산란 흔적이 있는 과일 위주로 lot 당 10-20개의 샘플을 채취하여 25~30℃ 항온기에서 3일간 경과 후 부화유충의 유무를 정밀 검사하는 식물 검역상의 한 방법이다.

4 International Plant Protection Convention : 국제식물보호협약으로서 FAO체제 내에 설립되어, 본부는 이태리 로마에 있다. 우리나라는 1952년에 가입하였으며 현재 회원국은 161개이다.

그 이유는 GATT체제에서는 대부분의 회원국가가 보호무역을 철폐해야 한다는 데 동의하면서도 자국의 이익을 위하여 알게 모르게 보호무역조치를 취하는 경향이 있었으며, 그 수단으로서 자국의 농산물과 생태계를 보호한다는 명분으로 동식물 검역에서 일부 과도한 조치를 취하기도 하였고, 그러한 행위를 규제할 엄격한 규정도입을 꺼렸던 것이다.

그러한 상황에서 1995년 1월 WTO의 전격적 출범과 함께 분쟁해결기구(DSB: Dispute Settlement Body)를 통한 분쟁해결 규정 발효는 미국 입장에서는 그간의 식물검역협상에서의 손톱 밑의 가시를 빼는 적절한 타이밍과 수단으로 생각하고 공세를 펴기 시작한다.

미국은 마치 WTO 출범을 기다리고 있었다는 듯, 1995년 4월에 식물검역 사안 제1호로 한국정부를 WTO/DSB에 제소하였다. 한국의 부패과일 선별제도⁵와 일반병해충에 대한 훈증소독⁶ 등 식물검역 조치가 GATT와 SPS협정, 기술장벽협정 및 농업협정 위반이라고 주장하며 협의를 요청하였고, 다음해 1996년 5월에는 미국산 감귤류에 대한 한국의 항온기배양검사 제도에 대하여 협정 위반으로 추가 제소하였다.

2.2. 우리나라의 협상전략

한국의 협상전략은 WTO/SPS협정 발효 시점을 기준으로 전과 후의 대응 전략을 분리하여 살펴 볼 필요가 있다. 왜냐하면 미국의 제소 이전에 우리는 한국의 식물방역법과 관련규정을 SPS협정, IPPC협정 등의 국제기준과 부합될 수 있도록 준비를 하고 있었기 때문이다.

2.2.1. WTO 출범이전

1993~1994년의 동·식물검역에 관한 국제동향을 잠시 살펴보면, WTO 발효 시점은 회원국 간에 이견이 있어 미루어지고 있었으나, SPS 관련 내용에 대한 협

5 수입과일의 운송, 보관 중 압상이나 상처 등으로 인하여 부패된 과일을 선별하여 제거한 후에 통관시키는 제도로서, 우리나라는 국가기관의 검사를 필한 화물에서 부패과가 나오는 것을 최소화하여 소비자의 권익을 보호하고, 검역적으로는 부패균(fungi류)의 국내유입을 막고자 하는 조치임

6 GATT/IPPC 체제에서는 일반병해충에 대한 검역조치가 허용되어 있었으며, 우리 식물방역법에도 모든 병해충에 대하여 검역조치 하도록 규정되어 있어 일본 등 다른 국가와 마찬가지로 수입화물에서 일반병해충이 발견 될 경우에도 훈증소독을 실시하였다.

상은 IPPC와 OIE를 바탕으로 내부적으로 어느 정도 합의를 이루어 가고 있었으므로 우리는 우리의 식물검역규정이 국제기준과 조화해야 할 시점이 조만간 닥쳐올 것으로 보고 있었다.

당시 여러 가지 산적한 해결과제가 있었으나, 그 중에서도 가장 민감하고 어려운 점이 바로 모든 회원국이 검역병해충⁷을 지정하고, 그 병해충만 처분하도록 하는 것이었다(당시는 다수의 국가가 일반 병해충을 포함한 모든 병해충에 대하여 검역 처분하는 제도를 채택하고 있었다).

당시 한국도 국내에 분포하고 있는 병해충이 충분히 조사되어 있지 않은 상황 이어서 국제기준에 부합하는 검역병해충 목록을 만든다는 것이 상당히 막연한 상태였으며, 또한 일선검역관들이 검역과정에서 검역병해충과 일반병해충을 구분하여 처분할 수 있는 능력을 단시간에 배양하는 것도 결코 쉬운 일이 아니었다.

부족한 여건에서도 검역병해충 지정을 위한 선정 작업은 1990년 하반기부터 시작되어 1992년 10월까지 식물검역소에서 초안을 만들고 각 대학의 병해충관련 교수, 연구기관, 식물검역소 전문가로 구성된 '병해충전문가협의회'를 거쳐 중요한 검역병해충 224종(금지 22, 제한 73, 관리 129)을 확정하고 1993년 2월 8 일자로 식물방역법 시행규칙에 반영하여 우선 시행해 가면서 향후 확대 지정해야 할 검역병해충을 조사하였다.

다음 단계로 식물검역관들의 교육인데, 당시엔 병해충 분류 전문가가 많지 않던 시절이라 우선 젊은 검역관을 선발하여 본원에서 3~6개월간 과정의 합숙교육을 이수토록 하여 분류동정 전문가로 양성하는 한편, 일선검역관에 대하여는 검역병해충 책자를 배포한 후 숙지토록 하여 시험을 실시하는 등 현장에서의 검역병해충에 대한 식별요령 위주로 교육을 하였다.

한편, 향후 WTO체제 도입에 따른 법제화에 대비하여 종전에 관리하고 있던 검역대상 병해충 224종을 대폭 보강하는 작업에 착수하여, 1994년 말에 세계 주요 국가의 검역병해충을 일단 목록화하고, 그 중 국내 유입가능성이 높은 종을 선발하여 2,403종(병640, 해충1,375, 잡초380, 기타 8종)의 초안을 만들고 학

7 IPPC의 Quarantine Pest 정의 : a pest of potential economic importance to the area endangered thereby and not yet present there, or present but not widely distributed and being officially controlled

계와 연구기관의 의견수렴을 거친 후 수차례 수정·보완하여 검역병해충 선정에 대비하였다.

2.2.2. WTO 출범이후

1995년 1월 1일 WTO/SPS 협정이 전격적으로 발효되고, 식물검역소는 그동안 준비한 대로 식물방역법과 관련 규정을 개정하고자 하였으나, 수출입방제협회 등 관련 업계에서 갑작스런 훈증소독 물량 감소로 인한 어려움을 호소하였고, 또한 농림부는 우리나라의 경우 개도국 지위를 이용하여 국제기준과의 조화를 2년간 유예할 수 있다고 판단하여 식물검역소는 1996년 말까지 관계법령 정비, 분류동정 전문가 양성, 일선검역관 교육, 산업계의 연착륙 등을 위한 2년의 시간을 벌게 된다.

미국은 이러한 우리의 WTO대응이 자국의 신선농산물 수출 확대에 걸림돌이 된다고 여기고, 한국의 식물검역관련 규정을 가급적 빠른 시간 내에 개정토록 압박하는 것은 물론 일본 등 다른 아시아 국가들에게 동시에 압력을 가하기 위한 본보기로 제시하였다고 생각된다.

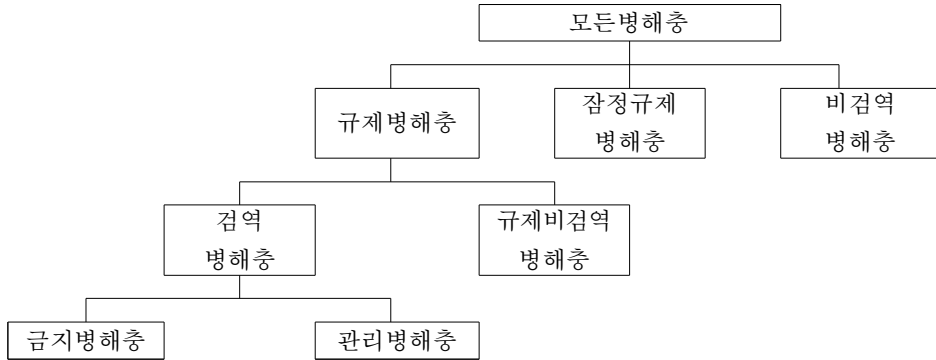
한국은 로드맵에 따라 1995년 12월 6일자로 식물방역법을 전면 개정하게 되는데 이 개정안에 '검역병해충'이라는 용어를 처음으로 법제화하고, 국제기준에 맞도록 규제병해충⁸만 검역처분토록 하는 기초가 된다. 아울러 검역병해충은 농림부령으로 정하도록 위임하여 1996년 말까지 준비하게 되었다. 농림부령으로 지정되는 검역병해충은 앞에서 기술한 2,403종의 초안을 학계와 연구기관 등 전문가의 도움과 의견수렴을 거친 후 수차례 엄선하여, 금지병해충을 19종에서 39종으로 확대하는 것을 포함하여 최종 1,379종(금지병해충 39종, 관리병해충 1,340종)의 검역병해충을 농림부령으로 공포하였다.

식물방역법상 금지병해충의 개념은 매우 중요한데 '우리나라에는 분포하지 않으나, 기주 식물범위가 넓고 세계적으로 광범위하게 분포되어 있으며, 감염시 피해가 크고, 수입식물 검역시 발견하기 매우 어려운 병해충'으로서 식물검역상 그 기주식물을 원천적으로 봉쇄하지 않으면 유입위험성이 너무나 크다고 판단되는 병해충이다.

8 국제기준 IPPC/ISPM No.16에 의하면 규제병해충(Regulated pest)은 검역병해충(Quarantine pest)과 규제비검역병해충(Regulated non-quarantine pest)으로 구성된다. <그림18-1> 참조

그 반면, 관리병해충은 검역병해충이지만 기주식물을 수입금지하는 것이 아니라 식물의 수입은 자유롭고 검역과정에서 발견되면 처분하는 병해충이다. 사실상 모든 검역병해충을 완벽하게 목록을 만들기(list up)에는 불가능하므로 우선 1,379종을 지정하고, 아울러 국내에 넓게 분포하면서 피해가 크지 않은 종을 비검역병해충⁹으로 분류하였다. 검역병해충 또는 비검역병해충으로 분류되지 않은 미지의 병해충은 '잠정규제병해충'이란 개념을 도입하여 검역과정에서 발견되면 규제병해충에 준하여 우선 처분하고 병해충위험분석(PRA)¹⁰를 거친 후에 검역병해충 여부를 결정토록 하여 모든 병해충을 크게 세 개의 그룹으로 나누게 된다<그림 18-1>.

<그림 18-1> 식물방역법상 병해충 체계도



그러므로 제소 이후의 협상전략은 주로 우리나라가 국제기준과 부합하도록 식물방역법을 개정하여 검역병해충을 지정하는 내용과 향후 추진 일정을 미국 측에 설명하는데 중점을 두었다. 미국은 주한대사관에 미국동식물검역소(APIHS: Animal Plant Health Inspection Service)¹¹ 주재관을 파견하고 있었으며, 한국의 식물검역소와는 지속적인 의견 교환이 이루어지고 있었으므로 그 추진상황을 충분히 알고 있었으리라 짐작할 수 있다.

그러므로 제소 후 협의(Consultation)과정에서 한국의 검역 제도를 빠른 시간

9 국제기준(IPPC/ISPM/No.5)에 의하면 비검역병해충이란 검역병해충이 아닌 병해충을 말하며, 회원국은 식물위생조치를 하지 않도록 규정하고 있으며, 이에 따라 우리나라는 여러 자료에서 국내 분포가 확실하고 농작물에 피해가 크지 않은 부패병을 중심으로 비검역병해충으로 분류하여 농림부고시로 지정하였다

10 ISPM No.11(병해충 위험분석)은 어떤 병해충이 검역병해충인지 여부를 판단하기 위해서는 반드시 PRA를 실시하도록 규정하고, Pest risk analysis(병해충위험분석)는 Pest Risk Assessment 와 Pest Risk Management로 나눈다.

11 미국 농무성 산하 동식물검역소이며, 메릴랜드주에 위치하고 있다.

내에 개선토록 계속 압박은 하였으나, 개도국 지위를 이용한 적용유예가 회원국 간에 어느 정도 용인되는 점을 감안하고 있던 미국은 처음부터 제소를 압박 수단으로만 활용하고, 굳이 패널 설치까지는 원하지 않았던 것으로 보인다.

2.3. 협상경과 및 결과

2.3.1. 미국 측의 제소 과정

1995년 4월 4일 제네바주재 미국 통상대표부는 한국 정부가 취하고 있는 수입 농산물에 대한 검사·검역제도 중 '부패과일 선별' 제도와 '일반병해충에 대한 소독처분' 조치가 GATT 제3조와 제11조, SPS협정 제2조와 제5조, 기술장벽협정 제5조와 제6조, 농업협정 제4조 위반이라고 WTO/DSB에 제소하였다(WT/DS3/1).

그러나 양국간 협의단계에서 우리 측의 식물방역법과 여러 규정들의 개정내용, 향후 진행일정 등에 대해 양국 간에 어느 정도 이해가 되어 있는 상태였고, 결정적으로 회원국의 규정, 특히 검역병해충에 대한 규정과 처분이 국제기준과 조화를 이루도록 하는 문제는 개도국의 경우 2년 유예할 수 있도록 되어 있어, 한국의 법 개정 작업을 정면으로 반박하고 압박하기에는 한계가 있었던 것으로 판단된다.

그리하여 다음해 5월 24일 미국은 추가로 한국의 식물검역 절차를 WTO에 제소하게 되는데 바로 '항온기배양검사'이다. 이는 법 개정 사항이 아닌 양국 간 합의한 검역절차로서 그동안 미국산 사과일에 적용하고 있었는데, 이 '항온기 배양검사'가 과학적 근거가 없는 과도한 조치라면서 GATT 제3조와 제11조, SPS협정 제2조와 제5조 제8조, 기술장벽협정 제2조 제5조와 6조, 농업협정 제4조 위반이라고 추가로 제소하고 협의를 요청하였다(WT/DS41/1).

2.3.2. 항온기 배양검사의 배경 및 역사

미국은 식물방역법상 금지병해충인 Medfly, Oriental fruit fly, Melon fly가 분포하지 않으므로 사과일류가 한국으로 수입되는 데 별다른 제약이 없었다. 그러나 미국 내 과일 주산지인 캘리포니아와 플로리다지역에 과실파리가 간헐적으로 발생한다는 보고가 있었고, 아울러 자몽(Grapefruit) 및 레몬(Lemon)등의

상업적 수입이 급증하여 이들 해충에 감염된 과일의 수입 우려가 크다고 판단되어 1985년 11월 미국산 과일류에 대하여 도착항에서의 저온처리(0~2.22℃; 10~16일간)를 의무화하게 되었다. 그러나 미국 내 과실파리가 빠른 시일 내에 완전 박멸되지 않은 상황에서, 미국 수출업계에서 저온처리가 너무나 불편하다고 하여 양국은 1987년 3월에 저온처리 대신 '항온기배양검사'로 대체하기로 합의¹²하였다.

항온기 배양검사의 과학적 근거는 과실파리류는 표면에 산란하는 것이 아니라 산란관을 통하여 과일 내부에 산란하는 데 부화하기 전까지는 산란흔적을 발견하기 어렵고 과일을 절개하여도 알과 유충의 크기가 아주 작아 육안으로 발견하기가 어렵다. 일반적으로 수확 후 바로 저온상태에 저장되고, 수출과정에서도 저온상태가 유지되어 알과 유충이 발육이 정지되어 감염여부를 알 수 없는 특징이 있다.

그러므로 미국의 과실파리 예찰 실행계획(action plan)에도 성충이 발견된 지역에서의 감염 여부를 확인코자 할 때는 과일을 수거하여 26℃, 상대습도 70% 조건에 두도록 하고 있고, 화란의 경우에도 자국산 '토마토 및 벨 페퍼(Bell pepper)의 대일수출'을 위한 검역안전조치로서 로테르담항 주변지역의 과일 샘플에 대하여 항온기 배양검사를 하는 등 일반적으로 널리 쓰이는 식물검역방법이다.

2.3.3 미국 측의 주장 및 태도

미국은 1995년 4월 이후 항온기 배양검사가 비과학적이라고 간헐적으로 주장하다가 갑자기 1996년 5월 WTO에 추가 제소하면서 그간 수년 간 한국에 수출한 미국산 과일에서 검역과정 중 과실파리가 발견된 적이 없으므로 항온기배양검사는 비과학적이고 마땅히 철폐되어야 한다고 주장하였다.

이러한 주장의 배경에는 항온기 배양검사가 식물검역적으로 비과학적이며 과도한 조치라기보다는 미국에서 수행하고 있는 과실파리 박멸프로그램이 조기에 가시적인 성과가 나오지 않음에 대한 조바심으로 생각된다. 만약 당시의 캘리포니아 과실파리 박멸 및 예찰 프로그램이 충분히 작동되었고 과학적 근거에

12 Technical discussion 합의사항 : ㉠한국 측의 연1회 현지 확인, ㉡미국 내 과실파리 발생상황 주기적 통보, ㉢수출과일이 미오염지역산임을 위생 증에 부기, ㉣도착지에서 항온기배양검사 실시

의한 박멸선언을 할 수 있었다면, 미국은 WTO가 아니라 「한-미식물검역회의」¹³의 테이블에 의제로 올려 해결하려 하였을 것이다.

이러한 미국 측의 주장에 대하여 우리는 기회가 있을 때마다 미국의 과실판리 해충안전지역(pest free area) 설정 프로그램과 자세한 관리상황 자료를 제공해 줄 것을 요청하고 그에 따른 종합평가 후에 항온기검사 폐지를 긍정적으로 검토하겠다는 입장을 표명하였다.

이에 대해 미국 측은 이미 한국에 예찰 실행계획을 이미 제공하였고, 미국 내 과실판리 발생상황을 수시로 통보해 주고 있으므로 더 이상 제공할 자료가 없다면 오로지 DSB를 통하여 문제를 해결하겠다는 경직된 입장만을 견지하였다.

2.4. 우리 측 대응 논리 및 절차

2.4.1. 제5차 SPS위원회 대응 (1996. 5. 29~30)

미국의 추가 제소 후 처음 맞는 SPS위원회인데 회의 직전 제네바 대표부 회의실에서 한-미 양측의 협의를 통하여, 미국의 주장에 대하여 우리 측은 다음과 같은 3가지 입장을 통보하였다.

- 1) 지난 해 말 이미 식물방역법을 개정하여 '검역병해충' 개념을 도입하였고, 검역병해충 목록은 법 시행령에 포함되어 1년 후인 1996년 12월 7일자로 시행될 예정이다.
- 2) 이와 함께 일반병해충(cosmopolitan pest)에 대한 훈증제도와 부패산물 선별 제도는 더 이상 유효하지 않게 됨.
- 3) 항온기 배양검사는 양국 간 합의에 의거 도입된 제도이며, 아직 캘리포니아 지역이 지중해과실판리의 '해충안전(pest free)' 상태가 되었다는 증거를 받지 못한 상태이며, 검토에 일정시간이 소요되므로 빠른 시간 내에 박멸사업 종합 보고서를 보내주기 바람.

13 1990년부터 매년 1회씩 양국이 교대로 개최하며, 한국 측 수석대표는 식물검역소장이, 미국 측 대표는 APHIS 식물보호부장이 맡는다. 회의에는 양국의 전문가들이 참여하여 식물검역 현안에 대하여 기술적 검토를 한다.

2.4.2. 전문가 검토과정 (1996년 6월~7월)

이때까지는 농림부와 식물검역소 그리고 식물검역 자문관 등 병해충 전문가 들은 캘리포니아 지역의 과실파리 완전 박멸에 대한 확신을 가지지 못한다. 미국에서 충분한 근거 자료를 제시하지 않는 것은 물론 미국 내에서조차 여러 의견이 혼재되어 있었다. APHIS는 관광객의 휴대품으로 유입된 과실파리가 일시적으로 예찰 트랩에 포획된 것이라고 주장하고 있으나, 카레이(James R. Carey¹⁴)는 Science(Vol. 253: pp. 1369~1373)에서 예찰결과 발견지역의 확대와 발생간격이 짧아지는 것을 근거로 정착가능성마저 주장하기도 하였다.

그러한 상황에서 우리는 향온기 검사의 과학적 정당성을 강조하고, 현지조사 등 앞서 기술한 양국간 합의사항을 충분히 이행할 것을 촉구하였고, 6월 24일에는 그간 수행한 과실파리 박멸사업에 대한 종합보고서를 제공해 줄 것을 미국 측에 재차 요청하였다. 한편으로는 제네바의 WTO/DSB의 패널설치 가능성 여부를 주시하였다.

2.4.3. 향온기배양검사 중단 결정 (1996. 9. 6)

우리 측 요청에 의해 미국은 7월 24일 및 8월 27일 두 차례에 걸쳐 관련 자료를 제공하였는데, 6월 17일자로 캘리포니아 지역 내 지중해과실파리의 박멸을 선언하면서 「Los Angeles Area Cooperative Medfly Project」를 공식적으로 종결한다는 내용이다. 그 자료에 의하면 1994년 3월 이전까지는 과실파리 발생지점 주변의 81 mile²을 규제지역으로 선포하여 박멸조치를 하고, 통상 3세대(약 3개월) 동안 추가 발견이 없으면 박멸선언하고 사업을 중단하곤 하였는데 이러한 종래의 방법은 만족할 만한 성과를 거두지 못하였음을 시인하였다.

미국 동식물검역소(APHIS)는 “1994년 3월부터 1996년 3월까지 2년간 추진된 「Los Angeles Area Cooperative Medfly Project」는 범지역적 장기 박멸체제로서 과거와는 확연히 다른 조치이다. 종전대로라면 최종발견일 이후 3세대가 경과한 지난 1994년 10월 박멸을 선언하였을 것이나, 이번에는 완전무결 상태를 확보하기 위해 박멸선언을 보류하고 불임충을 계속 방사하였고, 1996년 3월 불임충 방사이후 다시금 3세대가 경과하는 동안 예찰 활동을 전개하여 6월 17일

14 California UC Davis대학 곤충학과 교수

에 이르러서야 최종 박멸선언을 하게 되었다”¹⁵고 말하고 있다.

국내 여러 전문가들이 제시된 자료를 바탕으로 논의한 결과, 이 자료가 과학적 근거를 충분히 확보하고 있고, 과실파리가 박멸된 것을 인정하는 이상 현지점에서 향온기 배양검사를 중단하는 것이 옳다는 결론에 이른다. 이에 따라 정부는 무발생지역 관련 국제기준에 의거 미국의 박멸선언을 인정하여 그간 8년간 시행해오던 도착항에서의 향온기배양검사를 중단하기로 결정하게 되었다. 다만 금후 과실파리 재발생시에는 발생상황에 따라 검역상 안전조치를 취할 것임을 통보하기로 방침을 정하였다.

2.4.4. 제6차 SPS 위원회 대응(1996. 10. 8~9)

이 시점은 위에서 기술한 바와 같이 미국의 무발생지역 주장을 인정하여 향온기배양검사는 중단하기로 결정하고 식물검역소 고시 「수입식물검역요령」을 개정 작업 중에 있었다.

위원회 참석결과보고서에 따르면 미국은 회의 첫날 의제채택 시에 한국의 식물검역제도에 대한 입장을 듣고자 한다며 의제에 포함하였고, 다음 날 아침 한국 대표인 제네바 농무관은 향온기배양검사는 곧바로 규정을 개정하고, 일반병해충 혼중소독과 부패과일 선별제도는 오는 12월 법 시행규칙을 개정하면서 발효할 것이라는 설명을 하였고, 미국 측 대표는 “오늘 회의에서 다시한번 언급할 예정이니 이해하라”고 하면서 “미 측은 앞으로 SPS위원회를 어떤 식으로 활용할 것인가를 고려하고 있다”고 부연하였다. 또한 출장 참석자는 동 보고서 참석소감 말미에 “미국은 SPS회의를 자국의 무역증진을 위한 문제해결의 장 또는 대화시작의 출발점으로 삼고자 한다는 인상을 받았다”라고 기록¹⁶하고 있다.

2.4.5. 수입식물의 검역요령 개정, 발효(1996. 10. 21)

1996년 10월 국립식물검역소 고시 제 1996-3호 「수입식물의 검역요령」을 개정하여 의무적인 향온기 배양 검사를 면제하게 되는데, 주요개정 내용은 미국산 과실류에 대해 검사증명서에 “선적된 과실은 지중해과실파리 및 꿀과실파리가 없는

15 농식품부(협력51192-417): 미국산 수입 생과실류에 대한 “향온기배양검사”해제 요청 검토결과 및 조치계획(96.9.6)

16 제6차 SPS 위원회 참석결과 보고

지역, 그리고 과거 12개월 동안 동 과실파리가 발생한 지역에서 적어도 50 km 떨어진 지역에서 생산된 것”임을 식물검역관이 부기하여 오는 경우에 항온기 배양 검사를 면제함으로써 해결되었다.

2.4.6. 식물방역법 시행규칙 개정(1996. 12. 6)

1995년 12월 식물방역법을 개정한 지 1년 후 검역병해충 도입을 위주로 시행령, 시행규칙을 국제기준과 조화되도록 개정, 시행함으로써, 일반병해충 훈증소독조치와 부패과일 선별제도 등 WTO출범 초기에 미국이 제기한 한국의 식물검역조치 개선 요구는 약 1년 7개월에 걸친 논의 끝에 모두 종결되었다. 이 두건의 WTO제소는 모두 협의단계에서 실질적으로 해결되어 마무리되었지만, 미국은 공식적으로 제소를 철회하지 않아 현재까지도 DSB는 사건 자체를 보류상태로 두고 있다.

2.5. 성과와 반성

앞에서도 기술한 바와 같이 GATT체제에서 농산물 수출 국가들은 큰 목소리를 내지 못하고 있었다. 특히 동식물검역 사안에 대해서는 더욱 그러하였다. 1986년 UR협상 시작과 함께 미국과 케언즈 그룹 등은 SPS협정에 상당한 공을 들이고 있었고, 특히 식물보호기구인 FAO/IPPC를 통하여 회원국들이 과학적 근거에 입각한 합리적인 검역조치를 할 수 있도록 국제기준(ISPM)¹⁷을 계속 보완하고 있었다.

1985년 미국 내 과일 주산지역인 캘리포니아와 플로리다 지역에 간헐적으로 과실파리가 발생함으로써 미국은 예찰 및 박멸을 위하여 상당한 예산을 투입하게 되고 여러 국가에서 식물검역 규제조치가 뒤따르게 된다. 1980년대 말 미국산 과일류의 한국으로의 수입은 대폭 증가하였고 당시 미국으로서는 일본과 한국이 농산물 수출 시장으로서 확대가능성이 크다고 인식하여 식물검역 조치를 완화하여 보다 편리하게 수출하고자 현안 해결에 외교적인 방법을 동원하는 경우가 빈번하였으나, 식물보호의 당위성 앞에서 큰 힘을 발휘하지 못하고 있는 상황이었다.

17 ISPM : International Standard of Phytosanitary Measures

당시 우리나라의 식물검역소는 1978년 정식으로 발족하여 역사가 길지 않고 총 인원도 230명에 불과한 작은 조직이었으나, 전문가로서 자긍심과 소명의식은 남달랐으며 우리나라의 농업과 생태계를 보호할 수 있는 식물방역법 또한 튼튼한 버팀목이었다.

1995년 1월 WTO가 출범하자마자 기다렸다는 듯이 한국의 식물검역 조치가 국제기준 위반이라며 제소한 것을 볼 때, 미국은 WTO/DSB 규정이 그 간의 해묵은 과제를 한꺼번에 해결하기 위한 좋은 무기가 될 수 있다고 인식하고 이를 계기로 수입국의 검역조치에 다방면으로 압박을 하게 된다. 이는 뒤이어 1997년 이후에 일본의 식물검역제도를 WTO에 제소한 사례로 미루어 짐작할 수 있다¹⁸.

앞에서 살펴본 바와 같이, WTO 출범 이전부터 우리는 국제기준과의 조화와 식물검역의 현대화 기반을 갖추기 위하여 준비해 왔기 때문에, 미국의 WTO제소에도 불구하고 식물검역적 안전성을 확보하면서 우리의 일정에 따라 식물방역법 및 제 규정들을 정비하였으며, 그와 함께 인원충원 및 전문성 확보, 획기적인 시설 장비 보강 등이 이루어져 현재의 식물검역의 위상을 정립하는 데 초석이 되었다.

3. 한국산 감귤류 협상 및 미국산 오렌지 협상

3.1. 개요

제주도 감귤생산량은 1980년대에는 연간 약 30~40만 톤 수준이었으나, 1990년대 들어오면서 약 60만 톤 내외로 생산되면서 가격이 하락하게 되고 미국 수출 시장으로 눈을 돌리게 되었다. 1990년 한국산 감귤의 미국 수출을 위한 협의를 시작하여, 5년간의 협상 끝에 1995년부터 미국으로 수출이 가능하게 되었으나, 2002년도 제주도에 감귤궤양병이 확산됨에 따라 수출이 중지되고, 그 후 재협상을 통하여 2007년에 먼저 알래스카로 수출을 재개하고 마지막으로 2010년 10월 미국 내 모든 지역으로 수출이 가능토록 최종 타결될 때까지 약 20년에 걸친 협상은 식물검역의 한편의 역사이다.

18 미국은 1997. 4. 9 일본의 신선과일류에 대한 품종별 시험요건이 과도한 조치라며 WTO에 제소(WT/DS76) 하고, 2002. 3. 6. 미국산 사과에 대한 수입요건에 대하여 제소함(WT/DS245)

한편, 미국산 오렌지는 1985년 캘리포니아 과실파리 발견으로 인하여 수입검역 과정에서 부과한 저온처리 요건과 항온기배양검사는 앞장에서 살펴 본 바와 같이 1996년 말에 일단락되었으나, 뒤이어 WTO 출범 후에도 1997년 또 다시 검역해충이 지속적으로 발견되어 도착항에서 'MB¹⁹ 의무훈증'을 하게 되고, 2004년에는 수입검역 도중 검역병원균인 셉토리아 시트리(*Septoria citri*)²⁰가 검출되어 수입금지 조치를 내리게 되고, 그에 따른 관리방안 협상까지 이어지는데 이 역시 약 20년에 걸친 협상이다.

여기에서는 제주산 감귤협상 중 2002년 미국의 수입금지 조치부터 최종타결까지 약 8년간의 협상과정을 정리해 보고, 미국산 오렌지는 2004년 한국의 수입금지 조치부터 협상과정을 요약하여 정리하고자 한다. 이 두 협상은 시기적으로 겹치기도 하지만, 양국이 자국 농산물의 수출을 확대하기 위하여 두 사안을 연계하여 전략적인 협상카드로 종종 활용하였고, 위험관리방안에 대한 검토와 협상 전략도 유사한 점이 많아 동시에 비교·검토하는 것이 나름대로 의미 있다고 생각된다.

3.2. 협상 배경 및 경과

3.2.1. 감귤

우리나라는 1990년에 미국의 식물방역법상 수입금지 품목인 한국산 감귤에 대한 수입허용을 정식으로 요청하였다. 이에 따라 미국은 수입위험분석(PRA) 절차를 거친 후에, 관리방안에 대한 양국간 협상을 통하여 '감귤궤양병'을 적절히 관리하고 미국 내 감귤류 주생산지역인 5개주²¹를 제외한 지역에 한하여 1995년 처음으로 수입을 허용하게 된다. 당시 미국의 수입검역 요건은 i) 감귤궤양병 무발생지역을 수출단지로 지정하고, ii) 재배기간 중 박테리오파지 테스트를 실시하며, iii) 수출과일에 대하여 한-미 검역관 합동검사를 실시하는 것을 내용으로 하고 있었다.

19 Methyl Bromide : 훈증제의 일종으로 수입식물류 검역시 해충류의 구제용으로 세계적으로 널리 사용된다.

20 감귤류의 잎, 과일에 반점을 유발하는 곰팡이 병으로, 포자를 형성하고 주로 빗방울 등으로 전파되며, 우리나라에는 발생하지 않고 감귤과 유자가 기주식물이 될 수 있으므로 '관리병해충'으로 지정하고 있다.

21 미국 내 반입금지 5개 주 : 오렌지와 citrus류 주 생산지역인 캘리포니아, 플로리다, 루이지애나, 텍사스, 애리조나 주

우리나라의 수출량은 첫해인 총 57 톤을 수출하는 것을 시작으로 해마다 증가하고 있었으나²² 빠른 시간 내에 물량이 확대되지 않아 우리 교민이 많이 거주하고 있는 LA 등 캘리포니아 주를 목표로 1997년 4월에 '5개주 반입금지' 해제를 요구하였다. 그 후 약 5년 동안 매년 개최되는 한-미 식물검역회의는 물론 전문가 간 기술협의 등 수많은 협의를 통하여 의견 접근에 이르러 드디어 2002년 11월 5일, 우리의 숙원이었던 미국 내 '5개주 반입이 가능토록 하는 작업계획(work plan)을 미국이 입안예고 하게 된다. 제주도에서는 그 해 수출시즌부터 수출 물량이 크게 증가할 것으로 보고 준비를 하고 있었다.

그러나 공교롭게도 그해 여름(2002년 8월) 한반도를 강타한 태풍 「루사」의 영향으로 감귤케양병이 제주도내에서 확산되어 수출 선과장의 검사과정과 미국 도착항 검사과정에서 병원균이 발견됨에 따라, 2002년 12월 10일 미국은 우리나라산 감귤의 수입을 전면 금지하게 되었다. 수출을 재개하기 위하여 훨씬 엄격한 감귤케양병 관리방안을 제시하고 수차례 협상을 하였으나 미국의 요구조건이 워낙 까다롭고 양측의 입장차이가 커 번번이 협상이 결렬되었다.

3.2.2. 오렌지

1997년 7월 1일 우리나라의 수입자유화 조치 이후 많은 양의 미국산 오렌지가 수입되면서 도착항에서 우리나라의 검역해충인 '캘리포니아붉은깍지벌레'의 검출비율이 70%이상으로 증가하자 우리나라는 미국 측에 수출검역을 강화해 줄 것을 요청하였고, 미국은 검역을 철저히 하고 동해충이 부착된 과일에 대해 검역증명서 발급을 하지 않겠다고 약속하였다. 하지만 그 이후 선적분에서도 여전히 동 해충이 계속 발견됨에 따라, 9월 1일부터 모든 미국산 오렌지에 대한 검역적 안전조치로 '미국의 선적 전' 또는 '한국도착 후 의무적인 MB훈증소독' 조건을 부과하였다.²³

이어서 2004년에는 미국산 오렌지에서 우리나라의 검역병원균인 '셉토리아 시트리(Septoria citri)'가 발견되어, 동년 4월 26일자로 캘리포니아 주 프레스노와 툴라레 카운티²⁴산 오렌지에 대하여 긴급 수입중지 조치를 하게 된다. 이 병원

22 제주감귤 미국수출량 변화 : (1998)31 톤 (1999)377 톤 (2000)233 톤 (2001)1,434 톤 (2002)1,601 톤

23 국립식물검역원, 2008, 「식물검역발전사」, p.281

24 Furesno county와 Tulare county는 캘리포니아 오렌지의 주생산지로서 당시 국내전체 오렌지 수입량의 91%를 차지하고 있었음

균은 금지급의 병원균은 아니었으나, 관리병원균으로 지정되어 있고 무엇보다도 수입과정에서 발견 시 소독방법이 없어 반드시 수입국에서 관리되어야 하므로 미국 측에 검역증명서를 발부하기 전에 엄격한 관리방안을 요구하였다.

미국은 수입중지 조치 후 한동안 별다른 반응을 보이지 않다가, 무역대표부(USTR)를 통하여 한국의 외교부에다 한국의 조치가 과도하다고 불만을 제기하고, 급기야는 캘리포니아 하원위원 연명의 서신과 당시 캘리포니아 주지사까지 나서는 등 여러 경로를 통하여 외교적 압박²⁵을 가하였다.

동시에 주미 한국대사관에도 빠른 시일 내에 해결하도록 압력을 가하였으나, 당시 미국농무관은 식물검역 사안은 정치적으로 해결할 문제가 아니라, 과학적 근거에 의하여 전문가끼리 협의할 사항이라며 힘을 보태어 주었고, 외교적 압박이 별다른 효과를 거두지 못하자 제네바의 미국대표부는 다시금 WTO제소 카드를 홀리며 SPS위원회²⁶에서 한국의 수입금지가 과도한 조치라고 불만을 제기하였다.

3.3. 미국의 협상전략 및 주장

3.3.1. 감귤

미국은 감귤퀘양병이 제주도에 확산되자 그간 협상결과로 입안예고까지 했던 '5개주 반입금지 해제' 논의를 원점으로 돌리고자 하였다. 감귤퀘양병은 동양에서 주로 재배하는 온주밀감류에는 잎, 열매 등에 반점을 형성하는 정도로 피해가 상대적으로 적은 반면에 오렌지 계통에는 낙과 등의 치명적인 피해가 있다는 점을 강조하며, 미국 내의 분포지역인 플로리다 주에서 플로리다 밖으로 기주식물을 이동할 경우 엄격한 통제를 받는다는 점을 근거로 예전 보다 훨씬 강화된 작업계획을 요구하였다.

2005년까지 약 3년 동안 수차례의 기술협의회와 양국 간 식물검역회의를 개최하여 협의하였는데, 미국은 수출단지 및 완충지역에 대하여 2년간 무발생요건

25 미국의 외교적인 접근 사례: 미 농무부 해외농업처장의 주미 농무관 면담(2004.9), 주한 미 대사관 정부공사의 외교부 통상교섭본부 조정관 면담(2004.10), 주한 미농무참사관의 식검소장 면담(2004.10), 주한 미농무관의 농림부 통상협력과장 면담(2004.10), 주한 미대사의 농림부장관 면담(2004.10), 미농무차관의 농림부장관 면담(2004.10), 캘리포니아주 하원의원 15명 연명의 서신 주미한국대사관 송부(2004.10), 미상원의원의 주미한국대사앞 서신(2004.10) 등

26 제31차 WTO/SPS위원회('04.10.23~10.30)

과 재배기간 중 검사하여 발견될 경우 수출단지 전체에 대하여 수출을 중지하는 요건 등을 제시하였고, 한국입장에서는 당시 제주도의 감귤궤양병 발생상황으로는 사실상 수용 불가능한 수준이라고 판단하여 병원균이 발견될 경우 '발견 당해 과수원'만 수출 중지하는 절충안을 제시하였으나 번번이 합의에 실패하였다.

미국으로서는 2002년도에 5개주 반입금지 해제요건을 입안예고 한 상황이었으므로, 한국에서 수출단지를 엄격히 관리하고 무발생 과원만 수출하는 조건이라 하더라도, 오렌지를 비롯한 감귤류(Citrus)의 주 생산지역인 캘리포니아, 플로리다 등 남부지역에 한국산 감귤을 받아들이는 데 위험성이 크다고 판단한 것으로 보인다. 그러나 한국에서 국제기준에 따른 위험관리 방안을 미국 측에 제시하였고, 한편으로 미국산 오렌지 수출과 맞물려 있어 언제까지나 수입위험분석(PRA)을 미룰 수는 없었을 것이다.

3.3.2. 오렌지

미국산 오렌지는 주로 12월초부터 시작하여 다음해 5월까지 수확과 수출이 이어지므로 4월에 수입금지 조치가 내려졌다 하더라도 당해 수출물량에 다소 영향이 있었지만 그 타격을 크게 염려하는 분위기는 아니었으며, 미국으로서는 다음 수출시즌까지 충분한 여유가 있으니 그 동안 관리방안을 마련하여 협의한다면 별 문제가 없으리라 생각한 것으로 보인다.

미국은 2002년 이후의 제주감귤 협상 과정에서도 주로 경직된 태도와 고압적인 자세로 일관한 것처럼 초기 오렌지협상에 임하는 태도도 크게 다르지 않았다. 그리하여 8월까지 한국주재 APHIS 주재관으로 하여금 식물검역원의 분위기만 파악하는 수준으로 별다른 움직임이 없다가, 8월 17일에서야 미국은 수확 전·후에 보르도액(Bordeaux mixture) 약제를 살포하는 것을 주 내용으로 하는 위험경감방안을 서신으로 제시한다. 아마 이 때까지도 미국은 비교적 가벼운 사안으로 생각한 것으로 보인다.

이 판단은 미국으로서 나중에 시간에 쫓기는 결과를 가져 오게 된다. 그간 미국의 과일은 주로 해충류의 검출이 문제가 되었으므로 도착항에서의 소독방법 또는 적절한 조치수단이 있었으나, 셉토리아 시트리리는 병원균의 특성상 도착항에서 소독방법이 없으므로 반드시 출발지인 미국에서 병원균이 없는 상태가 보

증되어야 한다는 점을 너무 간과하지 않았나 하는 생각이 든다.

앞에서도 설명한 바와 같이, 9~10월 동안 여러 경로를 통한 압박이 적절한 효과를 거두지 못하고 수출시즌이 다가오자, 결국 미국은 식물검역 전문가 간 회의를 제의하여 11월 초 식물검역원에서 기술협의회가 열리게 되었다. 당시 APHIS는 식물위생관리팀장인 캐서린 엔라이트(Cathleen Enright)를 단장으로 캘리포니아 지역사무소 소장, 캘리포니아 대학 교수 등 전문가 7명으로 구성된 대표단을 보냈다.

미국의 기본적인 입장은, 이 병이 50~60년 전에는 큰 문제가 되었으나 방제프로그램이 개발된 후에는 캘리포니아에서 아주 낮은 빈도로 발견되며 수확 전 보호살균제 처리로 감염가능성을 최소화할 수 있으므로 '배양검사'는 필요 없다고 주장하면서, 미국과 교역하고 있는 그 어떤 나라도 캘리포니아 오렌지에 대하여 배양검사와 현지검역을 요구한 적이 없으므로, 미 측은 제시한 안이 그대로 받아들여지지 않는다면 이는 통상장벽으로 보아야 하며 WTO까지 가야 할 문제임을 언급하는 등 강경한 입장을 고수하였다.

그러나 한국이 배양검사의 선례로 미국과 아르헨티나 간 오렌지 수입약정을 제시하였는데, 미국이 셉토리아와 유사한 진균인 흑반병을 이유로 아르헨티나에 선적 전 배양검사를 요구하여 관철한 사례가 있어 이 약정이 자승자박이 되어 끝까지 거부할 수 없게 된다. 미국은 배양검사 샘플수와 배양검사 기간으로 줄다리기를 하다가 결국은 3년간 우선 실시 후 재검토하는 조건으로 합의에 이르렀다.

마지막 쟁점은 한국의 「한-미 합동검사」 제안인데, 이 역시 선례가 있었으니, 제주 감귤은 1995년부터 재배기간 중 박테리오파아지(bacteriophage) 테스트와 한-미 합동검사를 실시해 왔고 대미 수출 배는 1986년부터 약 20년간 봉지 씌우기와 한-미 합동검사를 실시해 왔기 때문에 미국은 당혹감을 감추지 못하고 본부와 연락하여 새로운 지침을 받아내기 위하여 몇 번이나 휴정을 요청하였고 자정까지 마라톤협상을 계속하였다.

한국이 배수진을 치고 나오자 더 이상 의견이 좁혀지지 않았고, 양측은 이번 회의가 결렬되었음을 인정하고 다음 기회에 다시 논의하기로 하고 폐회하였다. 그러나 빈손으로 돌아갈 수 없었던 미국 대표단은 다음날 아침 귀국 항공편을 연기하고 한국의 검역관 파견에 대하여 전향적으로 검토할 수 있다고 입장을

선회하여 재협상을 하게 되었고, 수출시즌에 한국검역관이 수출검역 과정을 현지 입회하는 요건을 포함하는 내용으로 전격적으로 수출재개 합의에 이르게 되었다.

미국의 전략은 가급적 외교적인 방법과 WTO제소 카드로 최대한 압박한 후에 협상에 임하여 우위에 서려고 한 것으로 이해되나, 결국 과학적인 근거에 입각한 한국의 주장에 벽에 부딪치게 되었고, 더욱이 결정적인 카드가 없는 상황에서 수출시즌에 너무 압박하여 협상을 개최함으로써 결국 캘리포니아 오렌지협회의 수출에 대한 조급함이 미국으로서는 상당부분 굴복할 수밖에 없었던 이유라고 판단된다.

3.4. 한국의 협상전략 및 주장

3.4.1. 감귤

앞에서도 설명한 바와 같이, 2002년 12월 제주도 감귤수출이 중지되고, 이 문제를 해결하기 위하여 우리 측은 2003년 1월 6일 워싱턴으로 날아가 한국산 감귤 수출을 재개하기 위한 협의를 시작으로 수차례 협의를 하게 된다. 정례적인 한-미 식물검역회의는 물론이고 서신교환, 작업계획 개정을 위한 실무적인 기술 협의회를 수차례 개최하여 절충안을 제시했으나 양국의 입장차이로 번번이 합의에 실패하였다.

미국의 입장이 워낙 완강하여 한국은 단계적인 접근전략을 구사하기로 하고 우선 2005년 11월 궤양병의 기주식물이 전혀 없는 알래스카 주로 수입허용을 요청하여, 2007년 10월에 알래스카로 수입이 허용되었다.

뒤이어 2007년 11월 미국은 플로리다산 감귤류의 미국 내 이동요건을 완화하는 규정²⁷을 발표하게 되는데, 이는 계속 논란이 되어 오던 감귤궤양병이 '과실'을 통하여 전염될 가능성이 낮다는데 근거한다. 이를 근거로 한국은 2008년 4월 제주 감귤도 플로리다산과 동등한 대우를 해 줄 것을 요청, 협의한 결과 2009년 10월 상업적으로 감귤류를 생산하지 않는 기존 45개주로 수출하는 조건으로 미국과 합의하여 겨우 2002년 수준으로 복귀하였다.

27 감귤 비생산지역으로 이동시 '수확전 과수원검사' 의무를 삭제하고, '선과장에서 검사 및 소독처리를 통해 증상이 없으며 적절히 포장된 과실'로 변경

미국은 다시 플로리다산 감귤류의 이동시에 과실표면을 살균 처리하여 미국 내 전 지역으로 자유롭게 이동할 수 있도록 규정을 완화하게 되는데, 한국과의 협상도 이에 발맞추어 2010년 10월에야 드디어 1995년도 최초 수입허용 조건보다 현저히 완화된 조건으로 미국본토 전 지역에 수출할 수 있도록 작업계획²⁸을 합의함으로써 약 20년에 걸친 감귤류 수출 협상이 마무리되었다.

3.4.2. 오렌지

가. 수입중지 이전

2004년 초 오렌지 수입물량이 증가됨에 따라 품질이 낮은 오렌지가 수입되고, 그 해 캘리포니아 현지 기상여건이 서늘하고 다습하여 병해충 발생이 많을 것이라고 보고 검역을 강화하였는데 검역과정에서 관리병원체인 ‘셉토리아 시트리(*Septoria citri*)’를 검출하게 된다. 이에 해당 화물을 반송조치하면서, APHIS에 몇 차례에 걸쳐 수출검역을 강화해 주도록 요청하였다.

이에 따라 미국은 ‘모든 검역관에게 교육을 실시하고 수출검역을 강화하는 한편 검역증명서에 *S.citri*가 없음을 부기하기로 약속(3월 24일)하였다. 그러나 이후에도 종종 동 병원균이 검출되었고 위생증명서 부기 약속도 제대로 지켜지지 않게 되어, 이를 강하게 제기하자 급기야 미국은 ‘이 후에도 동 병원균이 발견될 경우 한국의 어떠한 검역조치도 감수 할 것’을 약속하였다. 그 후 *S.citri*가 발견된 캘리포니아주 툴라레 및 프레스노 카운티산에 대하여 이 약속에 따라 4월 26일 수입중지 조치를 내리고 미 측에 이 병의 위험성을 경감시킬 수 있는 관리방안을 제시해 줄 것을 요청하였다.

나. 수입중지 이후

한국의 ‘구체적이고 효과적인 위험관리 방안’을 조속히 제출해 달라는 요구에 대하여, 4월~8월초까지 별다른 움직임이 없다가, 8월 17일 미국은 수확 전·후에 보르도액 약제를 살포하는 것을 주 내용으로 하는 위험경감방안을 서신으로 제시한다. 아마 이 때까지도 미국은 이를 바탕으로 한국 측 우려사항을 약간 보완하면 될 것으로 단순히 생각한 것으로 보인다. 그러나 우리가 보기에 이 방

28 주요 요건 : 수출 선과장을 NPQS에 승인 등록, 과일 침지소독, 한국검역관 단독 수출검역
삭제된 요건 : 감귤퀘양병 무발생단지 지정, 한-미합동 검역

안은 식물검역 안전성을 보장하기엔 너무나 과학적 근거가 부족하였고 효과도 불확실한 것으로 판단하였다.

이 병의 특성상 기온이 낮고 강우량이 많은 다습한 지역에 훨씬 전파력이 높은 것으로 알려져 있어, 우리는 그 동안 S.citri 의 한국 내 정착가능성과 위험성을 캘리포니아와 제주도의 기후 조건, 즉 수입시기의 평균기온과 강우량을 비교하여 분석해 놓고 있었고, 결정적인 것은 미국의 아르헨티나산 오렌지 수입약정을 확보하였는데 여기에서는 아르헨티나에서 셉토리아 시트리와 특성이 비슷한 진균병인 흑반병이 발생하는데 이를 이유로 선적 전 배양검사를 하도록 되어 있었다.

그러한 측면에서 본다면 미국이 제시한 단순한 위험관리방안은 일반적인 방제에는 유효하나, 식물검역 측면의 관리방안으로는 너무나 미흡하다고 판단하여, 수출과수원 등록과 현지 배양검사, 현지 양국 합동검역 등을 포함한 관리방안을 요구하였다. 이때부터 미국은 '전형적인' 전략인 외교경로를 통한 압박과 함께 WTO 제소 가능성을 내비치었다.

그러나 우리는 미국이 쉽게 제소하지 못하리라 판단하였다. 그 이유는 제소 후 양측이 과학적 근거에 대한 다툼의 승패가 불확실한 것은 차치하고, 패널을 설치하고 협의단계를 거쳐 결론을 내기까지 상당한 기일이 소요되고, 상소기구(Appellate Body) 까지 간다면 다시 1년 정도 소요되는데 그 기간 동안 수출을 할 수 없게 되므로²⁹ 캘리포니아 오렌지협회 입장에서는 제소 결과 승소한다 하더라도 수출 하지 못하여 발생한 손해가 더 클 것이므로 그 위험을 감수하지 않을 것이라 본 것이다.

한국은 당해 수출시준이 임박한 상황에서 시간은 우리 편이라 판단하고, 과학적 근거에 입각한 위험관리방안을 협의하자고 압박하였다. 드디어 11월 4일 APHIS의 식물위생관리팀장과 전문가로 구성된 대표단이 방한하였고, 한국 측은 식물검역원 국제검역협력과장과 세균, 진균 전문가 등 7명으로 대표단을 구성하여 구체적인 관리방안을 협상한다. 1박 2일 자정을 넘기는 마라톤협상을 벌이게 되는데 더 이상 양측 이견이 좁혀지지 않는다고 자리를 박차고 나가기를 몇 차례 한 끝에 미국 측의 아킬레스건인 '배양검사'와 '현지 입회 확인' 조

²⁹ 미국은 '97년 일본을 상대로 미국사과의 검역요건(저온처리와 MB훈증소독)이 WTO협정 위반이라고 제소하여 승소하였으나, 그 기간은 무려 3년이 소요되었고 그 동안 수출하지 못한 경험이 있다

건³⁰을 관철하였다.

그 시점부터 미국 수출검사 시에 세계 최초로 현지에 한국 검역관이 매년 파견되어 입회검사를 하게 되었다. 그 후에도 양국간 협상을 통하여 배양검사의 강화, 완화를 거듭하다가 2010년에야 최종적으로 요건을 폐지하였다.

3.5. 성과 및 반성

우리 감귤과 미국산 오렌지는 대체재로서 출하시기가 비슷한데, 감귤은 1990년대 중반부터 연간 약 60만 톤 내외로 생산되면서 미국 수출시장을 목표로 오랜 협상 끝에 타결, 수출되고 있었으나, 2002년 제주도 내 감귤케양병이 확산됨에 따라 수출이 중지되어 제주도 농업인의 걱정이 컸었다.

비슷한 시기에 수입자유화로 인한 오렌지 수입이 증가하였고, 2004년 캘리포니아산 오렌지 검역과정에서 검역병원균인 *Septoria citri*가 발견, 한국이 수입금지 조치를 내리면서 양국이 식물검역문제로 대립하게 된다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 두 건은 별개의 사안으로 출발하였으나, 수입금지의 원인과 과정, 협상시기와 내용면에서 서로 불가분의 상관관계를 가지게 된다. 최종 협상 마무리 단계에서도 2010년 10월 12일자로 제주감귤의 미국 본토 전 지역 수입허용규정이 최종 확정 고시되면서 한-미 합동검역이 삭제되었고, 한국은 같은 해 11월 5일자로 그동안 실시해 오던 미국산 오렌지에 대한 MB의 무훈증 및 *S. citri*관련 약정을 개정(배양검사, PCR검사와 현지 입회확인 등을 삭제)함으로써 대 장정의 막을 내리게 된다.

1995년 초 한국 식물검역 제도에 대한 미국의 갑작스런 WTO 제소는 우리 입장에서는 국내분포 병해충 조사 등 기초연구가 부족한 실정에서 국제질서의 변화를 충분히 인식하지 못한 상태였고 권투시합에서 링에 올라가자마자 한방 맞은 어퍼컷이었다.

그러나 2000년대 중반의 국립식물검역원 역량은 그 때와는 현저히 달라져 있었다. 인원도 412명(2005년 기준)으로 늘어난 것은 물론, 식물검역 직렬을 신설하

30 주요합의 사항: i)대한국 오렌지 수출과수원 등록, ii)과수원 내 습기를 줄이는 방향으로 관개시설 개선, iii)가을 강우전 보호살균제를 의무적으로 살포, iv)과일 배양검사 실시, v)수출시점에 한국검역관이 수출 검역(선과 및 검사)과정 현지 입회확인

여 병·해충을 전공한 농생물학 학위 취득자를 특채로 충원하고 연구시설과 첨단검역 장비를 확충하는 등 검역의 과학화, 국제화로 무장하고 있었다. 이렇게 빠른 시간 내에 우리나라가 국제기준과의 조화, 과학적 근거에 의한 식물검역 체계를 갖추어 미국과 대등한 협상을 할 수 있게 된 것은 역설적으로 WTO 출범과 미국의 제소가 계기가 되었고, 덧붙여 우리 정부와 식물검역 관계자의 의지와 노력의 결과라 할 것이다.

미국과의 감귤 및 오렌지 협상 과정에서 아쉬웠던 점은 우리 생산자 단체와 긴밀한 협력과 공동대응이 어려웠다는 점이다. 미국의 경우 캘리포니아 감귤류협회가 막강한 재원과 영향력을 발휘하면서 미국 동식물검역소의 오렌지 협상을 지원하였던 반면, 당시 우리나라는 제주 감귤 생산자를 대표할 수 있는 조직조차 구성되어 있지 않아 협상 진행상황을 공유하기 어려운 상황이었다. 그리하여 협상이 종료된 후 일부 제주 농업인의 오해로 인하여 국회와 언론을 상대로 또다시 힘겨운 설득과정을 거쳐야 했다.

WTO 및 FTA 체제 하에서 농산물 교역은 계속 늘어날 것이고, 따라서 앞으로 제2, 제3의 국산 감귤 및 미국산 오렌지와 같은 식물검역 현안이 발생할 여지가 있다고 본다. 따라서 수출 유망 품목을 중심으로 전국 단위의 생산자 조직을 활성화하여 생산, 유통에서 수출에 이르기까지 정부와 공동보조를 맞추어나갈 필요가 있다고 판단된다.

참 고 문 헌

- 국립식물검역소. 2004. 미국산 오렌지 한-미 기술협약의 결과보고 녹취록.
- 국립식물검역소. 1996. “미국산 수입생과일류에 대한 ‘항온기배양검사’해제 요청 검토결과 및 조치계획.”
- 국립식물검역원. 2008. 「식물검역발전사」.
- 농림축산식품부. 「농림축산식품 주요통계」. 각 연도.
- 백중호. 2002. Dispute Resolution in Plant/Animal Quarantine in the WTO System.
- 정영철. 2005. 「식물검역 관련 WTO분쟁사례연구」.
- IPPC. International Plant Protection Convention. (국제식물보호협약).
- ISPM. No. 2 Framework for Pest Risk Analysis.
- ISPM. No.16 REgulated Non-quarantine Pests: Concept and Application.
- WTO. 1996. Korea-Measures concerning the Testing and Inspection of Agricultural Products(WT/D41/1).
- WTO. 1995. Korea-Measures concerning the Testing and Inspection of Agricultural Products(WT/DS3/1).

제 19 장

식품 유통기한 분쟁 (1995)¹

1. 배경

1.1. WTO 체제의 출범과 미국의 통상압력 가중

UR 협상(1986~1994)의 결과로 WTO 체제가 1995년 1월 1일부터 출범하였다. 과거 잠정적인 협정이었던 GATT와 달리 WTO는 농업협정(Agreement on Agriculture)과 동식물 위생협정(SPS: Agreement on Sanitary and Phyto-Sanitary), 무역관련 기술장벽에 대한 협정(TBT: Technical Barrier to Trade) 등 공정한 무역에 관한 새로운 규정뿐만 아니라 분쟁해결 규칙 및 절차에 관한 양해와 무역정책검토제도 등도 포함하고 있다. 따라서 기본적으로 WTO는 회원국 간의 무역갈등을 해결하는 국제기구가 된 것이다.

미국은 상품교역수지 적자가 1968년 이래 계속 확대되어 1994년 1,765억 달러로 최고 수준을 기록하였고 1995년 초에도 전년 동기 대비 무역수지 적자가 확대되고 있었다. 이에 따라 미국은 교역 상대국의 무역 장벽을 완화하고 해외시장 개방을 위한 강도 높은 통상정책을 펼치고 있었다. 1993년 클린턴 대통령 취임 이후 무역진흥조정위원회²는 각국의 무역장벽의 철폐 또는 완화, 무역 금융개선, 국제경쟁에서 미국 기업 지원, 서비스 수출지원 등을 제안하였고, 1994

1 식품유통기한 분쟁은 엄밀한 의미에서 보건복지부 소관업무라고 볼 수 있으나 주로 냉장육과 냉동소지 등 축산가공식품과 관련되고 SPS 협정과 농업협정의 위반여부가 쟁송의 한 부분으로 제기되었다는 점에서 농업통상사에서 다룬다.

2 Trade Promotion Coordinating Committee(TPCC)는 1992년 수출증진법에 의해 최초로 설립된 이후 1993년 법정부차원의 수출진흥대책기구로 승격되었다.

년에는 중국, 대만, 홍콩, 한국, 멕시코, 브라질, 아르헨티나 등 거대 신흥시장에 대한 미국 기업의 수출을 정부차원에서 지원한다는 내용이 들어 있다. 이를 위해 통상법 집행을 강화해서 기존 무역협정 및 법규의 철저한 이행을 촉구하고, 반덤핑과 상계관세에 대한 조사강화를 제안하였다. 미 행정부는 1988년에 신설되었다가 부시행정부(1990~1993년)에서 폐기된 슈퍼 301조³를 1994년 3월 부활하였고, 무역대표부(USTR)은 1994년 6월 미국 업계에 대해 각국의 무역장벽사례를 제출토록 요청하였다.

한편, 미국은 UR 협상을 통해 농산물 무역이 WTO 협정의 규율을 받게 되자 농산물수출증대에 대한 기대를 갖고 있었다. 아울러 교역규모에서 4번째 농산물 수출시장인 한국을 자의적이고 비과학적인 검역조치에 의한 비관세장벽으로 보호하고 있는 시장으로 간주하고 WTO 출범을 계기로 한국농산물 시장에 대한 접근성을 개선하겠다는 의지를 갖고 있던 것으로 보인다. 1994년에는 UR 협상에서의 이행계획서 검증문제, 한-미 간 제도개선 합의사항에 대한 가시적 성과의 불만, 통관 및 표준의 객관성 및 명료성 문제, 시장개방조치 이행속도에 대한 불신 등 한-미 간의 통상마찰이 고조되고 있었다.

1994년 5월, 미국 육류생산자 단체와 수출협회는 미국산 육류와 소시지에 대해 한국이 무역을 제한하고 있다고 슈퍼 301조를 개시하라고 행정부에 요구하고 한국의 항구에 묶여있는 40개의 컨테이너에 실린 소시지를 당장 통관하라고 주장하였다⁴. 그러나 무역대표부에서는 슈퍼 301조를 무분별하게(quickly or carelessly) 사용하지 않을 것이며, 대신 한국과 고위급 기술협의를 갖고 문제를 해결하기로 하였다(Inside US Trade 1994. 7. 29). 하지만 한국과의 공식적인 대화가 별로 성과 없이 진행되자 미 육류 관련 협회 등은 1994년 9월 30일에는 일반 301조를 개시하라고 청원하였다. 그들은 한국이 1994년 2월 소시지에 대한 유통기한을 단축시켜서 미국의 소시지 한국 수출 6백만 달러가 중단되었다고 주장하였다. 아울러 한국의 냉장포장육과 진공포장육의 유통기한이 너무 짧거나 아예 유통기한이 설정되지 않아 수출할 수 없다고 문제를 제기하였다.⁵

3 1974년에 제정된 미국통상법 301조~309조까지를 일반 301조라고 통칭하는 반면, 1988년 종합무역법에 의하여 보복조항을 한층 강화한 301조를 슈퍼301조라고 한다. 슈퍼 301조는 2001년까지 운영되었으나 이 법은 국제분쟁해결절차를 거치지 않은 일방적인 보복조치여서 WTO 규정에 어긋난다는 비판을 받았다.

4 그동안 수입업자들은 미국산 가열냉동소시지를 비가열냉동소시지로 위장하여 수입을 하여 왔고 보건사회부는 1994년 2월 이를 적발하여 국내 유통 중인 제품의 판매금지 및 수입대기물품에 대한 통관보류조치를 단행하였다.

10월말에 열린 301조 조사여부에 대한 미국 내 관련 기관들 회의에서 일부 기관에서는 301조 조사개시가 한국 측에 불필요한 자극이 될 수 있다는 의견을 제시하기도 하였지만 10월에 미국과 북한의 핵프로그램에 대한 합의 서명⁵이 끝났기 때문에 301조가 한국의 안보와는 상관없다는 의견이 많아 결국 301조를 적용하도록 결정하였다(Inside US Trade 1994. 11. 04). 하지만 이러한 결정에도 불구하고 미 국가 안보위원회(National Security Council)는 자카르타에서 열리는 APEC에서 한국과 이 문제를 협의할 분위기 조성을 위해 미국 육류협회에 301조에 대한 청원을 철회하도록 하되, 협상이 무위로 끝나면 다시 제기하고 이때 신속한 결정을 하겠다고 약속하였다(Inside US Trade 1994. 11. 18). 결국 APEC에서 11시간에 걸친 한-미간 협상이 무위로 끝났고, 11월 18일 미 육류협회는 재청원을 하였고 일반 301조에 의한 조사가 착수되었다.

이에 따라 한-미 간에 공식, 비공식 협의를 통해 식품유통기한 문제에 대한 해결방안을 모색하였으나 합의가 되지 않자 미국은 우리나라의 식품유통기한문제를 1995년 5월 3일 WTO에 회부하였다.

한편, 1995년 2월에는 미국산 자몽 수 톤이 한국에서의 통관이 지연되면서 썩어 결국 폐기처분되는 일이 발생하였다. 미국의 개선 요구에 대해 한국은 4월 3일부로 부패성 식물에 대한 검사기간을 25일에서 5일로 단축하고 선통관 후검사제의 실시를 내용으로 하는 개선책을 발표하였지만 미국은 1995년 4월 4일 이를 WTO에 회부하였다. 따라서 한국은 WTO 출범 첫해에 미국과 동시에 2건의 유사한 분쟁을 해결해야 하는 상황에 이르렀다.

1.2. 우리나라의 상황

우리나라의 육류수입은 미국과 오랫동안 협상을 하여온 역사가 있다. 1980년대 초에는 소 입식 열풍에 따른 미국산 생우 수입급증과 그로 인한 1983년의 국내 소 값 하락이 있었고, 1984년 11월과 1985년 5월 정부는 소 값 안정을 위해 수입쇠고기 일반육과 관광호텔용 쇠고기 수입을 중단한 바 있다. 이러한 수입제

5 우리나라는 1995년 1월 식품공전을 개정하여 가열냉동소시지의 유통기한을 3개월로 신규 설정하였다. 따라서 통상마찰의 발단이 된 소시지문제는 해결되었으며, 냉장포장육과 진공포장육의 유통기한 자율화설정 시한이 주된 관심사가 되었다.

6 북한은 핵활동을 중지하고 국제원자력기구의 사찰을 받으며 미국은 경수로를 지원한다는 것을 주요 내용으로 하는 정치적 합의가 1994년 10월 21일 제네바에서 미국과 북한간에 이루어졌다.

한에 대해 미국, 호주, 뉴질랜드는 1988년 GATT에 제소를 하였다. 또한 1989년 국제수지 호전을 이유로 한 BOP 졸업으로 수입자유화 예시계획을 추진하게 되었으며 쇠고기 수입문제가 가장 첨예하게 걸려있었다. 1993년 UR 막바지 협상에서는 쇠고기에 대한 양허세율을 25%에서 40%로 올리면서 2001년 1월 1일에 자유화를 하기로 하되 그때까지 쿼터를 설정하고, 돼지고기와 닭고기는 1997년 7월 1일 자유화하되 그때까지는 냉동육에 대해 쿼터를 인정하기로 타결된 상황이었다.

우리나라는 UR 협상의 타결로 농산물 수입이 급증할 것에 대한 우려와 함께 WTO 출범에 대비해서 국내 무역관련 규정을 WTO 규정에 맞게 개정해야 할 필요성을 느끼고 제도개선을 추진하고 있었지만, WTO 출범초기에 국내 제도는 많은 분야에서 국제 기준에 미치지 못하고 있었다.

특히, 1990년 초의 우리나라의 식육유통산업은 매우 낙후되어 있었다. 국내 1인당 육류소비량은 1970년의 연 5.2 kg 수준에서 1995년에는 연간 27 kg(농림부, 농림업 주요통계)으로 급속 늘어나고 있었지만 육류의 유통구조는 많은 문제점을 내포하고 있었다. 특히 국내에서 생산되는 대부분의 고기는 냉동상태로 판매되기 때문에 냉장육의 유통은 거의 이루어지지 못했다. 고기를 일단 냉동저장 시키면 가격이 부위에 따라 30~50% 정도 낮아지는데 이는 품질저하로 육질이 크게 나빠지기 때문이다.

대부분의 선진국들은 도축장이 위생적으로 운영되고 도축 후 발골되어 부분육 상태로 진공 포장되는 냉장육 유통이 활성화되어 있었다. 따라서 정육점에서 포장육을 개봉해 소비자에게 판매함으로써 유통기한⁷을 최대한 연장할 수 있다. 하지만 우리나라에서는 육류공급은 거의 냉동상태로 이루어지고 냉장육 유통은 극히 일부에 국한되고 있었다. 도축과 유통과정이 위생적이지 않을 경우 육류는 2~3일내 소비되지 않으면 미생물에 심하게 오염·부패되어 악취를 내기 때문에 냉동시켜야 한다. 냉장육의 유통기한은 미생물의 육표면 오염정도, 냉장실의 조건, 진공포장 유무 등에 따라 달라진다.

식품유통기한은 식품공전에 규정되어 있는데 2~3년마다 개정된다. 당시의 식품

7 식품의 유통기한은 식품의 표시요소 중의 하나로 원재료의 보관상태 및 선도, 제조공정상의 여러 가지 여건, 최종제품의 보관상태, 유통 및 판매과정상의 적절성, 그리고 제품 판매 후 섭취가능기간 등의 여러 가지 요인들을 고려하여 그 제품이 식품으로서 화학적 변질이 일어나지 않아 인체에 해가 되지 않는 안정성 및 품질이 확보되는 기간을 의미한다.

공전에 따르면 냉장 상태로 5°C이하에서 냉장쇠고기는 14일간, 냉장돼지고기는 10일간 유통될 수 있으며 냉동육을 해동하여 냉장제품으로 유통하는 것을 금지하고 있었다. 하지만 국내에서 식품의 유통기한에 관한 연구는 별로 이루어지지 못하고 있었다⁸.

1995년 당시의 국내 식품공전상의 유통기한은 식품에 일률적으로 적용되고 있어 제조업소별 제조가공 기술수준, 포장기술, 포장재질, 유통체계에 따른 제품별 특성이 반영될 수 없었다. 이에 따라 섭취 가능한 제품까지 폐기되어 자원의 낭비를 가져오는 한편, 우수제품의 개발의욕을 저해하여 소비자의 제품선택기회를 충분히 제공하지 못하는 등의 문제점을 갖고 있었다(정기혜 1996, pp. 24-29).

또한 미국, EU, 호주 등 대부분의 국가가 유통기한의 표시방법 등 표시제도는 정부가 규정하고 유통기한의 설정은 제조업소에 맡기고 있지만 우리나라는 유통기한을 정부가 획일적으로 설정, 운영함으로써 WTO 체제 출범에 따른 식품 기준, 규격과의 조화에 어려움을 겪고 있었다.

<표 19-1> 미국과의 상품 수출입 현황

단위: 억 달러

년도	전체 상품			농축산물		
	수출	수입	무역흑자	수출	수입	무역흑자
1993	181.4	179.3	2.1	0.6	8.4	-7.8
1994	205.5	215.8	-10.3	0.7	10.6	-9.9
1995	241.3	304.2	-62.9	0.7	23.3	-22.6

주: 농축산물= 농축수산물 - 수산물이며, SITC Rev.1 기준으로 분류함.

자료: 재정경제부, 주요경제지표(2000), UN comtrade database.

한편, 당시 우리나라의 미국과의 무역수지 상황을 살펴보면 1993년 2.1억 달러 무역흑자를 기록하다가 1994년에는 10.3억 달러 적자, 1995년에는 62.9억 달러 적지를 시현하였으며, 농축산물의 경우에도 대미 무역적자는 계속 심화되고 있어서 특별히 미국과 무역수지 때문에 갈등을 빚을 상황은 아니었다. WTO가 출범한 1995년 1월 이후 1년 동안 WTO의 분쟁해결절차에 회부된 전체 분쟁건

⁸ 한국식품연구원이 1988년부터 1996년까지 8년간 유통기한 설정과 관련하여 수행한 연구 목록을 보면 총 14개로 신제품 개발 등 다른 분야에 비해 건수도 적고 품목도 어육류 가공품과 저장가공식품, 즉석 동결 식품 등 특정 식품에 한정되고 있다(정기혜 1996, p. 9).

수는 25건이었고 그중 SPS 관련 조치가 5건 이었는데 3건이 우리나라가 피소된 사건이었다.

<표 19-2> 1995년도에 WTO분쟁해결절차에 제소된 SPS 조치

순번	일자	관련번호	피소국	제소국	제소내용	결과
1	95.04.04	DS3	한국	미국	신선과일 검사절차	상호합의통보(2001.7)
2	95.05.03	DS5	한국	미국	냉동가공육 및 기타 제품에 대한 유통기한	상호합의통보(1995.7)
3	95.10.05	DS18	호주	캐나다	신선·냉장·냉동 연어의 수입제한	상호합의통보(2000.5)
4	95.11.08	DS20	한국	캐나다	생수 처리방법의 규제	상호합의통보(1996.4)
5	95.11.20	DS21	호주	미국	신선·냉장·냉동 연어의 수입제한	상호합의통보(2000.9)

자료: WTO, G/SPS/53(2010. 5. 3.), 송주호 외(2010) pp. 57-59 에서 재인용

당시 수입축산물에 대한 검사업무는 보건사회부 소관이었지만 1992년 2월 20일부터 지육, 정육 등 일부 품목에 대해서는 농림수산부 국립동물검역소에 위탁되어 있었다.

<표 19-3> 수입축산물 검사업무 담당 기관

농림수산부 국립동물검역소	보건사회부 국립검역소
수입축산물 중 가) 식용을 목적으로 하는 지육, 정육, 내장 및 기타 부분으로서 소비자에게 직접유통의 목적으로 소분포장되지 아니한 수축을 도살해체한 그대로의 것과 나) 원유	수입축산물 중 가) 수육(식육)을 주원료로 하여 제조가공한 제품 예시) 햄류, 소시지류, 베이컨류, 건조저장육, 육지물, 분쇄육, 포장육, 햄버거패티 등 나) 원유를 가공한 유가공품

자료: 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제42조, 수입축산물 검사업무 위탁에 따른 업무처리지침 (보사부 식유 31150-56(92.2.8.))

한편, UR 협상에서 쇠고기에 대해서는 냉장과 냉동을 합쳐 수입쿼터(1995년 1월~2000년 12월)가 설정되어 있었으나 사실상 냉장육은 유통기한문제로 수입이 허용되지 않고 있었다. 돼지고기는 냉동육만 대상으로 쿼터(1995년 1월~1997년 6월)가 설정되어 있었고 냉장육은 1995년 1월 이미 자유화되어 있었으나, 냉장육은 유통기한문제로 수입이 허용되지 않고 있었다. 따라서 고급 냉장육을 수출하고 싶은 미국은 한국의 식품위생법상의 불합리한 유통기한제도로 인해 한국 내 축산시장에 대한 접근이 실질적으로 보장이 되지 않고 있다고 주장하였다.

<표 19-4> 쇠고기와 돼지고기의 세번별 분류와 수입가능 여부

실품목	품목명	HS 세번	비고
쇠고기	냉장이분도체	0201.10	진공포장 및 냉장육 대상품목이지만 식품유통기한문제로 사실상 수입금지
	냉장뼈채 절단	0201.20	
	냉장 뼈 없는것	0201.30	
	냉동이분도체	0202.10	현재 대부분 수입되고 있는 품목
	냉동뼈채 절단	0202.20	
	냉동뼈 없는것	0202.30	
돼지고기	냉장이분도체	0203.11	1995년 1월 자유화 품목이지만 진공포장 등 식품유통기한문제로 사실상 수입금지
	냉장뼈채 절단	0203.12	
	냉장 기타	0203.19	
	냉동이분도체	0203.21	현재 대부분 수입되고 있는 품목
	냉동뼈채 절단	0203.22	
	냉동 기타	0203.29	

2. 협상 경과⁹

2.1. 미국 육류협회의 301조 청원

1994년 당시 우리나라의 식품공전은 가열한 제품은 냉동상태로 유통할 수 없다고 규정하고 있었기 때문에 그런 제품은 국내에서 생산이나 유통될 수 없었다. 그러나 수입업자가 미국산 가열냉동소시지(당시 유통기한이 설정되어 있지 않았음)를 비가열냉동소시지(유통기한 3개월)로 위장 수입해 유통시켜온 사실이

⁹ 협상경과에 대해서는 외교부 자료가 공개되지 않아 고영경 1995, pp. 36-46의 내용을 주로 참조하였다.

1994년 3월 밝혀져 관련 제품의 수입이 금지되고 당시 수입 유통되던 제품은 회수 폐기되었다. 업계의 불만 해소를 위해 보건사회부는 그 후 가열냉동소시지에 대해 가열냉장소시지 기준(유통기한 30일)을 적용하여 수입을 허용하였다. 1995년 1월 1일에는 식품공전을 개정하여 새롭게 가열냉동소시지에 대해 유통기한을 3개월로 설정하였다.

하지만 미국 육류업계는 미국 무역대표부에 가열냉동 소시지외에도 우리나라의 식품공전상 냉장육류의 유통기한제도가 수입을 규제하고 있다고 주장하면서 불공정행위에 대한 청원을 제기하였다. 미국 무역대표부는 1994년 11월 22일 조사를 개시하였다. 1995년 1월 19일부터 20일까지 미국 워싱턴에서 개최된 한-미 통상실무협약에서 미국은 냉장 쇠고기 및 돼지고기 등 일부 품목의 유통기한 연장과 업계 자율 유통기한 설정제도의 조기 도입 등을 요구하였다.

이에 대해 우리 정부는 우리나라의 제반 여건 및 국제적인 기준 등을 고려하여 식품유통기한 제조업자 자율 결정 이행계획을 1998년까지 단계적으로 도입하겠다는 방침을 1995년 2월 13일 발표하였다. 또한 관련 제도 도입 시까지 일부 품목의 유통기한 연장 등은 미국 측이 합리적이고 과학적인 근거를 제시할 경우 전향적으로 검토한다는 기본 방침을 정하였다. 정부는 진공포장 냉장육의 유통기한과 관련해서는 유통기한의 연장이 아닌 새로운 품목에 대한 기간신설이므로 다른 나라 사례조사와 함께 우리 나름대로의 자체계획을 수립해서 1995년 4월말 경 한-미 무역실무위원회를 통해 해결하기로 하였다.

2.2 한-미 무역실무위원회를 통한 양자협약의 단계

한국의 외무부 통상국장과 미국 무역대표부 한국담당국장은 서울에서 1995년 2월 27일과 3월 4일 두 차례에 걸쳐 양자간 상호 관심사항에 대한 비공식협의를 가졌다. 이 비공식협약은 4월에 있을 한-미 무역실무회의에 대한 예비회의의 성격을 가지고 있었다. 이 자리에서 양측은 미국의 통상법 301조에 따라 조사가 진행 중인 식품유통기한에 대해 의견을 교환하였다. 한국은 보건복지부¹⁰가 2월 13일 발표한 바와 같이 업계가 1998년까지 단계적으로 유통기한을 자율 조정하되 1998년 이후에는 이를 완전히 자율화하겠다는 입장을 설명하였다. 미국 측은 이에 대해 전 세계적으로 식품유통기한을 식품제조업체가 아닌 정부가 결

¹⁰ 1994년 12월 23일부로 보건사회부는 보건복지부로 명칭이 변경되었다.

정하는 나라는 아랍에미리트와 이집트, 한국뿐이라며 유통기한의 조기자율화를 요구해서 한-미 양국은 추후 이 문제를 계속 협의하기로 하였다.

보건복지부는 유통기한 자율화 조치와 관련하여 3월 21일 보완대책을 마련하였다. 우선 미국이 통상압력을 가하고 있는 육류제품에 대해 유통과정에서 변질된 제품을 해당 제조업체가 전량 회수폐기 하도록 하는 식품리콜제와 유통 및 보관체계가 어느 정도 정착되어 안전대책이 마련된 후 식품유통기한 자율화를 실시하기로 하였다. 아울러 식품 위생법 등 관련 법규를 개정해서 1998년까지 육류와 유제품, 어육제품 등 냉장 및 냉동식품의 제조 및 유통과정에 콜드체인 시스템을 의무화하도록 할 계획이라고 밝혔다.

미국 무역대표부 대표는 1995년 4월 4일 미 상원 재무위 통상정책청문회에서 한국과의 통상관계를 적극적으로 재검토하고 필요시 WTO 분쟁해결절차를 활용할 계획이라고 밝혔다. 그는 한국은 세계에서 가장 까다로운 시장의 하나라고 지적하고 한국정부의 식품유통기한이 비과학적으로 설정되어 이를 WTO 분쟁해결 절차에 회부할 방침이라고 밝혔다.

한-미 양국은 1995년 4월 26일부터 28일까지 워싱턴에서 개최된 제18차 무역실무위원회에서 식품유통기한 문제를 집중적으로 논의하였지만 합의를 보지 못했다. 미국은 냉동육류 유통기한은 12개월, 피자 등 비육류식품 유통기한은 1995년 가을부터 제조업자의 자율에 맡겨줄 것을 요구하였다. 한국은 지난 2월 마련한 식품유통기한 제조업자 자율화 이행계획을 1998년까지 단계적으로 도입하겠다는 계획을 설명하고, 미국이 수용하지 않을 경우 WTO 회부도 불사하겠다는 강경입장을 보였다.

2.3. WTO 에서의 양자협약

미국은 1995년 5월 3일 한국의 식품유통기한제도를 WTO 분쟁해결 절차에 공식으로 회부하였고 사무국은 5월 5일자로 회람하였다(WTO, WT/DS5/1). 한국의 수입농산물 검역·검사제도를 1995년 4월 4일 WTO에 회부한데 이어 두 번째로 WTO가 출범한 첫해 상반기에 제기한 것이다.

미국은 협의 요청을 하면서 한국의 식품유통기한 관련 조치가 GATT 1994, SPS 협정, TBT 협정, 농업협정의 조항들을 위반한 것으로 보인다고 적시하고

있다(WTO, WT/DS5/1(1995. 5. 5). 한편, 5월 24일에는 캐나다(WT/DS5/2), 6월 9일에는 일본(WT/DS5/4)이 분쟁해결절차 4조 11항(개최되는 협의에 대하여 실질적인 貿易(무역)상의 이해관계가 있다고 인정되는 경우에 근거하여 식품유통기한에 관한 한-미간의 협의에 참여요청을 하였다.

<표 19-5> 미국이 제기한 우리나라의 WTO 규정 위반 조항

관련 협정	관련조항	주요 내용
GATT 1994	3조	내국민대우
	11조	수량제한의 일반적 폐지
SPS 협정	2조	기본적인 권리와 의무
	5조	위험평가 및 SPS 보호의 적정수준 결정
TBT 협정	2조	중앙정부기관에 의한 기술규정의 준비, 채택 및 적용
농업 협정	4조	시장접근

WTO 분쟁해결절차 제4조에 의하면 일방 당사자의 협의요청 후 그 요청을 접수한 회원국은 10일 이내에 답변하여야 하며, 요청접수일로부터 30일 이내에 성실하게 협의에 응하되 협의요청접수일로부터 60일 이내에 분쟁해결에 실패한 경우 제소국은 패널의 설치를 요청할 수 있다.

WTO 분쟁해결절차에 따른 한-미 양자협의를 1995년 6월 5~6일간 제네바에서 개최되었다. 이 협의에는 우리 측에서 외무부 통상국장을 수석대표로, 보건복지부, 재정경제부, 농림수산부 등 관계부처 및 주제네바 대표부 관계관 등이 참석하였고 미국 측에서는 주제네바 미국무역대표부 법률고문을 수석대표로, 농무부 등 관계관이 참석하였다.

여기에서 우리나라는 1995년 2월 이미 방침을 표명한 바 있는 제조업자에 의한 유통기한 자율결정제도의 단계적인 도입을 재차 설명하고 미국 측에 한국 측 제도가 WTO 관련 규정에 위배된다는 법적 근거를 명확히 할 것을 요구하였다. 또한 유통기한제도가 계속 발전되는 단계에 있고 유통기한 자율결정제도 도입도 이러한 발전과정의 일부임을 설명하고 동 제도 시행과정에서 양측이 제기하는 문제점들이 자연스럽게 해소될 수 있을 것이란 입장을 표명하였다.

이에 대해 미국 측은 육류 등 개별 관심품목의 유통기한에 대해서도 관심을 표명하기는 하였지만 우리나라 유통기한제도의 과학적 근거와 제도운영의 자율성 및 국내외산 차별여부 등 제도전반에 대한 문제점을 집중 거론하였다. 즉,

식품유통기한을 식품별로 일률적으로 규제하는 것은 GATT 3조, 11조 및 SPS 협정 2조, 5조 규정 등에 위반된다고 주장하였다.

우리나라는 비록 식품공전에서 일률적인 유통기한을 정하고 있다고 하더라도 그것만으로는 우리의 제도가 무역제한적 이라고 할 수 없으며, 확실적인 유통기한제도를 보완할 수 있는 유통기한 연장제도¹¹를 운영하고 있어 실질적으로는 문제가 없다고 설명하였다. 또 우리나라가 제조업자 자율에 의한 유통기한을 설정하는 제도를 도입하려는 것은 현행제도가 무역을 제한해서라기보다 제조업자의 다양한 제품개발 및 연구활동을 보장하고 제조업자가 자신의 제품에 대해 소비자에게 직접 신뢰를 얻고 책임을 지는 자율관리제도를 시행하려는 차원에서 이루어지는 것이며 1995년 10월부터 제도를 도입해서 1998년까지 부패가 용이한 일부 품목을 제외하고 단계적으로 이를 시행할 계획이라고 말하였다.

그러나 미국 측은 우리의 제도개선계획이 미국 측이 제기하고 있는 문제점을 해소하기에는 미흡하다는 반응을 보이고 이문제가 패널에 회부될 가능성이 큼을 시사하였다. 한편, 미국은 분쟁해결절차에 따른 패널도 구성되지 않은 협의 단계에서 이례적으로 EU, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등에 대해 참여를 요청하였다(Inside US Trade 1995. 6. 15). 미국의 이러한 움직임은 분쟁해결절차가 정식으로 개시되기 전에 한국이 정책을 변경하도록 압력을 가중시키려는 의도로 짐작된다.

2.4. 최종 타결

미국 측은 양자협정이 7월 3일 이전에 해결되지 않자 패널에 회부할 것을 검토하였고 한국도 패널에 대응하기 위한 법률적, 기술적 검토를 진행해 오던 중 마지막으로 양측의 입장을 재확인 할 필요성을 느끼고 있었다. 이에 따라 한국은 기본적인 유통기한 자율화계획의 범위 내에서 1995년 4월 무역실무위에서 미국 측에 제시했던 입장을 중심으로 협상안을 작성해서 미국 측에 제시하였다. 이에 대해 미국 측은 우리 측 안에 대해 관련업계와 협의하고 정부 내에서

11 식품공전에서 정한 유통기한을 초과하여 표시하고자 하는 제품은 대학이나 공공연구기관의 검사결과를 토대로 보건복지부장관의 승인을 받은 후 관할구청장의 허가를 받아 연장표시할 수 있다. 하지만 1991-95까지 유통기한 연장 승인을 받은 품목은 총 17개로 매우 부진하다(정기혜, 1996, p. 19).

의 법률적 기술적 검토를 위해 결정을 유보해 오던 중 7월 19일 미국무역대표부(USTR) 대표가 이를 수용함으로써 타결을 보게 된 것이다. 식품유통기한에 대한 한-미간 분쟁은 협의시한인 1995년 7월 3일을 넘겨서 7월 19일 타결되었다. 양자간 합의에 따라 미 통상법 301조 절차와 WTO 분쟁해결절차는 모두 종료되었다.

이 합의는 미국 측이 1995년 10월 1일로 요청한 식품유통기한 조기자율화 요구를 철회하는 한편, 한국 측은 진공포장냉장육의 경우 이산화탄소를 주입¹²해야 한다는 요구를 양보함으로써 이루어 졌다.

<표 19-6> 식품유통기한 협상 결과

구분	미국 주장	한국 안		합의 내용 (95. 7. 19)
		한-미무역실무위 (95. 4. 26)	제도개선계획 (95. 5. 26)	
<자율화시기> 진공포장냉장육	96. 7. 1	97. 12. 1 (CO2주입시 96. 7.1)	98. 10. 1.	96. 7. 1
냉동식품				
-냉동 육류	96. 7. 1	96. 7. 1	98. 10. 1	96. 7. 1
-기타 냉동식품	95. 10. 1	-	96. 7. 1	96. 7. 1
<잠정유통기한> 진공포장 냉장육	우육 100일 돈육 50일	90일 45일	우육 90일 돈육 45일	우육 90일 돈육 45일
냉동식품				
-냉동우육	12개월	12개월	12개월	12개월
-냉동돈육,가금육	12개월	9개월	9개월	9개월
-분쇄가공육	3개월		3개월	3개월
-냉동소시지	3개월		3개월	3개월
육류이외 냉동식품	12개월		9개월	9개월
기타 식품 자율화시기	1995. 10. 1. (과자류, 당류, 유가공품, 병이나 캔에 든 식육제품, 면류 등)			

주: 당시 진공포장 돈육의 유통기일은 10일, 우육은 14일
 자료: WTO, WT/DS5/5 (1995. 7, 31), 농림수산부 내부자료(1995)

한-미 양국은 진공포장 냉장육과 냉동식품의 국내 유통시기를 1996년 7월 1일 전면자율화하기로 하였다. 아울러 자율화시기까지의 잠정적인 유통기한에 대해

12 이산화탄소는 식품에서 호기성미생물의 번식을 방지하는 효과가 있으며 식육의 경우 그냥 냉장보관하는 경우보다 1.4배 정도 저장기간을 연장시킬 수 있다(영양학 사전).

서는 냉동쇠고기에 대해서는 12개월, 냉동돼지고기, 가금육 및 육류이외의 냉동 식품은 9개월, 분쇄가공육 및 냉동소시지는 3개월로 하기로 합의하였다. 또 진공포장유통육의 잠정 유통기한은 미국이 주장하던 쇠고기 100일, 돼지고기 50일을 철회하고, 우리 측 주장대로 쇠고기 90일, 돼지고기 45일을 수용하는 선에서 합의되었다. 이 외에도 1996년 7월 1일 이전에 한국정부는 수입되는 배설기 관고기(excretory organ meats)에 대한 최대잔류기준을 codex의 국제기준에 맞추고, 돼지고기의 저온처리기간을 현행 24시간에서 48시간으로 연장하며, 돼지고기의 구매입찰 공고 시 최소 7일간의 기간을 부여하고, 예외적인 경우를 제외하고는 30일 이상의 도착기한을 주도록 합의하였다.

3. 우리나라의 협상전략 및 대응방안

3.1. 협상전략

WTO 분쟁해결절차에 회부하면 미국의 301조 조치발동은 제약을 받게 된다. 미국이 일방적인 제재조치를 발동할 경우 한국은 WTO 분쟁해결절차 회부를 통해 부당한 통상압력에 대처할 수 있다. WTO 분쟁해결 절차는 분쟁당사국간의 쌍무협의를 통한 원만한 해결을 우선적으로 추진하고 이러한 쌍무협상이 실패할 경우에만 패널을 설치하여 법적으로 심사하도록 하고 있다. 따라서 한-미 양국은 식품유통기한 문제를 양자협의를 통해 해결하는 방안을 우선적으로 모색하였다. 하지만 한-미 무역실무위원회에서 우리 측이 제시한 안을 미국이 수락하지 않고 WTO에 회부하려는 움직임을 보이자 정부도 WTO 협정에 보장된 권리에 따라 의연하게 대처하겠다는 입장을 보였다.

우리나라 정부는 식품유통기한문제의 해결을 WTO에 회부함으로써 미국의 통상압력에 끝까지 밀리지 않고 버텼다는 명분을 찾고, 특히 당시 눈앞에 닥친 지방선거¹³를 앞두고 미국에 일방적인 양보를 할 경우 쏟아질 비판을 피할 수 있다는 계산을 한 것으로 보인다(고영경 1995, p. 40).

외무부는 우리나라의 수입 농산물 검역·검사제도와 식품유통기한문제 등 WTO

13 1991년 지방의회가 30여년 만에 다시 부활되었고 1995년에 지방자치 단체장도 지역민이 선출하게 되었다. 이에 따라 1995년 6월 27일 투표를 통해 시도지사와 구시군장, 시도의원, 구시군의원이 선출되었다.

분쟁에 효율적으로 대처하기 위해 1995년 5월 15일부터 WTO 분쟁해결 대책반을 설치해 운영하였다. WTO 분쟁해결대책반에는 외무부 통상국장을 반장으로 통상국, 조약국 및 국제경제국의 실무자로 구성되며, 재정경제원에 설치된 통상지원반 및 농림수산부, 보건복지부 등 관련부처와 유기적인 협조를 통해 WTO 양자 협의에 대응하는 한편, 향후 패널설치에 대비한 준비작업을 진행하였다. 아울러 국내 통상법 전문가들과 주제네바 대표부에서 선임한 국제 통상법률 전문 변호사의 지원을 받아 협상 준비를 하였다.

3.2. 국내 대응

미국의 301조에 의한 조사가 개시되면서 한국은 미 업계의 청원에서 제기된 쟁점별 검토를 하였다. 미국 육류협회는 유통기한 문제 이외에도 검사기간, 국내 판매방법 등 많은 사항에 대해 불만을 제기하였으나, 유통기한 문제이외에는 별 어려움 없이 설득할 수 있었다.

<표 19-7> 유통기한에 대한 미국 측 주장과 한국측 검토의견

미 업계 주장	한국 검토의견
<ul style="list-style-type: none"> ○ 냉동가열소시지 유통기한 연장 <ul style="list-style-type: none"> - 입법예고중인 냉동가열소시지의 유통기간을 180일로 연장 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 냉동가열소시지는 관련 규정이 없었으나 90일로 신설할 계획임 - 그동안 냉동가열소시지는 관련 규정이 없었으나 냉장가열소시지(30일) 기준을 적용하여 왔음
<ul style="list-style-type: none"> ○ 냉동햄버거육 유통기한 설정(현재 없음) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가열냉동의 경우 30일 적용중이나 95년 4월 식품공전 개정 시 검토
<ul style="list-style-type: none"> ○ 진공포장된 신선 냉장 우육 및 돈육의 유통기한 연장 (-20°C~ 00°C) <ul style="list-style-type: none"> - 우육 14일, 돈육 10일 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검토중
<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국이 CODEX(국제식품규격위원회) 기준을 준수하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검토중
<ul style="list-style-type: none"> ○ 돼지 도축 후 24시간 내 냉장해야 하는 한국 규정을 연장해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현재 24시간을 48시간으로 연장 검토

유통기한문제는 우리나라의 규정이 낙후되어 있고 개선을 해야 한다는 것에 대해서는 공감하고 있었으며 다만 시기의 문제였다고 할 수 있다. 미국 업계의 주요 제기 내용에 대한 관계부처 논의 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

1) 수입 신선 냉장육에 대한 검사기간 (농림수산부 소관)

미 측은 현재 한국의 진공포장 신선 냉장육에 대한 검사기간이 14~28일 이라고 주장하면서 이를 2~5일로 단축하라고 요구하였다.

하지만 국내에서 신선 냉장육과 냉동육류 등 1차 가공품의 검사기관은 농림수산부로서 실험실 검사가 불필요한 수입육류는 3일 이내 처리하고, 실험실 검사가 필요한 수입육류는 7일 이내 처리하도록 하고 있다. 2차 가공품인 햄, 소시지, 베이컨 등의 검사는 보건복지부가 담당하고 있는데 정밀 검사 시 최장 25일 이내에 처리하도록 하고 있다. 그런데 미국 측이 수입 선박이 외항 대기, 하역, 통관, 보관, 검사에 소요되는 모든 기간을 상정했을 가능성이 있으므로 이를 설득하기로 하였다.

2) 육가공협회(KMIA)가 SBS로 수입한 쇠고기를 국내 가공과정을 거치지 않고 직접 판매할 수 있도록 허용 (농림수산부 소관)

육가공협회는 식품 위생법상 식육제조, 가공업 허가를 받은 자로서 식육판매업을 할 수 없다. 따라서 육가공협회에 예외를 인정한다면 다른 슈퍼그룹도 판매 제한을 없애 달라고 요구할 것이므로 수락 곤란하다고 입장을 정하였다¹⁴.

3) 유통기한에 대한 문제 (보건복지부 소관)

진공포장 냉장육은 우리나라에서 유통되지 않은 새로운 품목이므로 식품공전에 유통기한이 설정되어 있지 않았으나, 진공포장 냉장육은 부패성 세균의 성장이 억제 되도록 특별히 포장된 것이기 때문에 식품공전에 진공포장 냉장육의 유통기한을 신설하기로 방침을 정하고 구체적인 유통기한은 다른 나라의 사례와 식품연구원의 연구 결과 등을 분석해서 검토하기로 하였다.

14 1993년 미국과의 쇠고기 분쟁 합의시의 양해각서(ROU)에 따르면 육가공협회는 SBS물량을 육가공용으로 수입하는 슈퍼그룹으로 참여시켰으며, 슈퍼그룹의 고유 특성별로 호텔용품센터는 호텔용으로, 농축산물 공급센터는 식당용으로, 슈퍼체인협회는 슈퍼용으로만 수입하도록 하였음.

농림수산부에서도 최근 일부 돈육수출업체가 진공포장 유통육을 생산하여 대부분 일본에 수출하고 일부 물량을 국내에서 시판하고 있었으므로 돈육 대일수출 확대와 국내 유통발전을 위해서도 이러한 품목의 유통기한을 식품공전에 신설하는 것이 바람직하다고 의견을 제시하였다. 냉동 돈육과 양육의 유통기한은 미 측 입장을 수용하여 12개월로 연장이 가능하다고 의견을 제시하였다(농림수산부 내부자료, 1995).

4) 육류의 유통기한설정 자율화 문제 (보건복지부 소관)

식생활문화의 다양화 등에 따라 모든 가공식품의 유통기한을 식품공전에 규정하는 것은 부적합하며, 육류 유통현장에서 실제 적용되는 유통기한은 제조업체의 위생수준, 수송, 보관 판매과정에서의 온도 관리 등에 따라 차이가 발생한다. 가공식품의 신뢰성 문제는 제품생산회사가 소비자 확보차원에서 관리하는 것이 바람직하기 때문에 대부분의 국가에서도 민간 자율결정제도를 도입, 운영하고 있다. 다만 육류유통기한 민간 자율결정제도를 도입하기 위해서는 사전에 유통 중인 육류의 검사체계 확립, 문제가 있는 육류의 회수제도 등의 보완이 필요하다.

관계부처 실무협의에서 재경원과 외무부는 한-미 정상회담 준비차원에서 농산물검사/검역관련 쟁점과 식품유통기한제도 관련 현안에 대해 무리하지 않는 범위 내에서 양자협의를 통한 해결방안 모색의 필요성을 강조하였다. 유통기한 관련 우리나라의 단계별자율화 일정이 4월말의 한-미 무역실무위에서 제시된 수준에도 미치지 못하고 있으며, 미국은 제조업자 자율결정제도를 확실히 보장하기 위한 방법으로 패널설치를 요구할 것으로 예상하였다.

보건복지부는 1995년 5월 25일 '식품위생 관리제도 개선대책'을 발표해서 식품의 유통기한을 1998년까지 단계적으로 자율화하고 식품위생관리를 기존의 사전규제에서 사후관리로 변경하였다. 권장유통기한이 설정된 346개 식품 중 1995년 10월 1일자로 부패나 변질의 우려가 적은 과자류, 당류, 면류, 다류 등 207종을 1차로 자율화하고, 1998년까지 쇠고기와 돼지고기를 포함한 114종을 연차적으로 풀며, 우유류, 두부 등 부패우려가 높은 식품 25개 품목은 1998년 이후에 자율화 문제를 검토하기로 하였다. 아울러 수입식품 급증에 대비해서 원료에서부터 소비까지의 전 과정에서 발생할 수 있는 위해요소에 대해 각 단계별

로 관리기준을 설정해서 중점관리하는 식품위해요소중점관리제도(HACCP)를 1999년까지 연차적으로 도입하기로 하였다. 또한 부정·불량식품에 대해서는 제조업체나 판매업자가 유통 중인 식품을 모두 회수해 폐기하는 식품회수제를 시행하기로 하였다.

한편, 농림수산부는 미 업계의 청원 내용을 분석한 결과 전반적으로 국내제도에 대한 설명 또는 약간의 제도 개선을 통해 큰 마찰 없이 해결될 수 있는 부분이 많다고 분석하고, 육류 유통기한 연장에 따른 국내 대책 등을 종합적으로 강구할 필요가 있으며 국내 육류 수출입 관련 절차 등에 대한 명료성 확보 노력을 강화하기 위해 검역 검사를 위한 시설과 장비의 현대화와 관련제도 개선의 지속적 추진을 제시하였다.

4. 국내 언론 동향

국내 언론은 유통기한 분쟁과 관련하여 우리나라의 식육유통체계의 낙후성, 정치적인 고려가 가미된 무리한 협상 전략, 그리고 결국 냉장육 도입으로 인한 국내 한우산업의 피해를 아래와 같이 집중적으로 보도하였다.

우리나라가 식품유통기한문제를 WTO 법적심판단계까지 끌고 갈 경우 승소할 가능성이 낮다는 점과 대통령의 방미를 앞두고 통상현안을 조기에 해결하는 것이 바람직하다는 판단아래 기존의 입장에서 대폭 양보한 안을 제시하여 서둘러 협상을 타결했다(매일경제 1995. 7. 21).

공교롭게도 대통령의 미국방문(1995. 7. 22~ 7. 29)을 불과 이틀 앞두고 협상이 타결됨으로써 지방선거에 미칠 영향을 의식해 강경론을 내세우다가 대통령의 방미 성과를 위해 온건론으로 선회한 게 아니냐는 의혹도 제기되었다(국민일보 1995. 7. 20).

진공포장육에 대한 유통기한이 설정되면 현재 시중에 판매되고 있는 냉동육과는 다른 질 좋은 냉장육이 대량 수입되어 한우 농가에 치명적 타격을 줄 것이라는 보도가 주를 이루었다.(경향 1995. 6. 17). 특히 한겨레는 농림수산부 관계자의 표현을 빌어 쇠고기의 경우 올해 수입분 12만 3천 톤 가운데 정부가 물가 조절용으로 수입하는 8만 6천 1백 톤은 냉동육으로 수입되더라도 민간인에게

수입권한이 있는 나머지 3만 6천 9백 톤은 대부분 진공포장육 상태로 수입될 것이며, 완전히 수입자유화가 이루어지는 2001년에는 진공포장육이 수입쇠고기의 대부분을 차지¹⁵하게 되고 수입육의 국내시장 점유율은 90% 이상(1994년의 수입쇠고기 점유율은 43%)이 될 것이라고 보도하고 있다(한겨레 1995. 4. 15).

또한 8월로 예정된 미국과의 차관급 접촉에서 자동차 세율 개편문제 등에서 부담을 느끼고 있으며, 7월 초 식품유통기한 관련 패널 설치 전에 문제 해결을 위한 양자협약에서 당초 입장을 대폭 양보한 새로운 협상안을 제시할 방침을 밝혔다. 한국이 협상 전략을 수정한 것은 패널에 가더라도 별로 얻을게 없는 데다 미국 이외의 이해관계국들이 대거 참여할 경우 문제해결이 더욱 복잡해질 것으로 예상되기 때문이라고 밝히고 있다(매일경제 1995. 6. 30).

일부에서는 한-미간의 식품유통기한 분쟁을 마무리 지으면서 정부가 굳이 통상외교의 승리라고 주장하는 것은 도무지 이해되지 않는다면서 진공포장육 유통기한을 5~10일 단축시키고 냉동식품 유통기한과 유통자율화시기도 우리 측 협상안대로 합의 했지만 다소의 명분만 살린 것뿐이고 사실상 진공포장육의 판로를 열어준 것은 완패라고 지적하고 있다. 정부가 기세 좋게 WTO 제소불사를 외치다가 슬그머니 후퇴해 버렸는데 이는 논리적으로 도저히 이길 수 없다는 것을 확인한 때문이며 실리확보가 최우선인 통상협상에서 정치적 고려가 개입되는 것을 경계하고 있다. 특히 지자체 선거를 앞두고 강경 대응으로 맞서다가 대통령방미에 앞서 한꺼번에 수용, 전격 타결하는 모양새가 되고 말았다고 주장하고 있다(국민일보 1995. 7. 20, 경향 1995. 7. 22).

5. 성과와 아쉬운 점

식품유통기한 분쟁은 기본적으로 우리나라의 관련제도(식품공전상의 유통기한 설정 기준)가 국제적 기준을 따라가지 못해 공정한 무역을 저해한다고 WTO 출범 첫해에 미국이 시범케이스로 우리나라의 비관세 장벽의 하나로 WTO에 제소한 사건이다. 미국이 한국의 식품유통기한 관련 조치가 WTO의 내국민대

15 하지만 이는 지나친 기우라고 판명되었다. 2015년 검역기준으로 보면 쇠고기 수입량 총 297,265톤 가운데 냉장육은 51,313톤으로서 17.3%에 불과했고, 돼지고기의 냉장육 수입은 전체 수입의 4.8%에 불과하였다(한국육류유통수출협회, 2016). 또한 2015년의 쇠고기 자급율은 46.2%였다(한국농촌경제연구원, 2016).

우나 수량제한의 일반적 폐지 조항, SPS 협정과 TBT 협정, 그리고 농업협정을 위반한 것으로 보인다고 적시한 점에 대해 사실상 우리나라는 대응할 논리가 없어 서둘러 미국 측 요구를 수용한 것으로 보인다.

협상에서 진공포장 냉장육 유통기한을 미국 요구보다 5~10일 단축시키고 냉동식품 유통기한과 유통자율화시기도 우리 측 협상안대로 합의한 것은 나름대로 협상에서 관철시킨 부분이지만 전반적으로 우리나라가 과학적 근거가 약하고 국제 동향에 뒤쳐져 있었기 때문에 논리적으로 대처하기 어려웠다는 점을 부인할 수 없다.

하지만 국민의 건강이나 생명의 안전에 영향을 미칠 수 있는 식품의 위생과 관련해 논리적이고 과학적인 근거가 희박한 자료를 토대로 협상을 진행하였고 결국 논리적으로 미국을 이기기 어렵다며 서둘러 양보안을 제시한 것은 문제라고 할 수 있다. 정부는 1995년 4월의 한-미 무역실무위원회에서 양측간 협상을 결렬에 이르게 한 진공포장 냉장육의 유통기한을 당초 주장보다 1년 앞당긴 1996년 7월부터 자율화하기로 합의하였다. 언론에서 지적한 대로협상시점이 대통령의 미국방문을 앞두고 있었고 북한과의 경수로 협상 등 미국과의 유대강화가 절실한 시점이었던 점도 협상 결과에 영향을 미친 것으로 보인다. 국내외적인 정치상황을 의식해서 대미통상관계에 일관성을 잃게 된 것이다.

협상과정에서도 1995년 4월의 한-미 무역실무위원회에서 우리 측이 제시한 타협안(진공포장냉장육 자율화시기 1997. 12. 1, 냉동육류의 자율화시기 1996. 7. 1)보다 후퇴된 내용으로 1995년 5월 보건복지부가 식품유통기한제도 개선계획(진공포장냉장육과 냉동육의 자율화시기 1998. 10. 1)을 발표한 것은 협상에서 우리의 신의를 떨어뜨렸을 것으로 추측되며, 부처 간 손발이 제대로 맞지 않았음을 보여주고 있다. 이로 인해 결국 가장 중요한 쟁점이었던 진공포장 냉장육과 냉동육류의 자율화시기를 미국 측 주장대로 1996년 7월 1일로 앞당겨야 하는 결과를 초래한 것은 아쉬운 점이다.

비록 우리나라의 낙후된 식품유통체제로 말미암아 WTO 분쟁해결절차에 회부되고 과학적 근거 부족으로 협상에서 우리가 양보를 해야 했지만 이는 국내 여건이 미비했기 때문이라는 점은 감안할 필요가 있다. 냉장육의 유통을 위해서는 콜드체인(cold chain)시스템이 갖춰져야 하는데 당시 우리나라는 냉동유통이 대세였다. 이 사건을 계기로 식품안전에 대한 경각심이 고조되었고 식품 공전

이 현실에 맞게 대폭 개정되었으며, 결국 식품의약품안전청이 1998년 3월 발족하는 계기가 되었다.

참 고 문 헌

- 경향신문. 1995.7.22. "멀리기만 하는 통상외교."
- 경향신문. 1995.6.17. "미산 냉장육 사실상 수입허용."
- 고영경. 1995.10. "WTO 체제하에서의 한-미통상마찰 대응체제에 관한 연구- 식품 유통기한 관련 협상을 중심으로." 서울대학교 행정학 석사학위 논문.
- 농수산부. 1994-95. 내부자료. 국가기록원 DA1008757.
- 매일경제. 1995.6.30. "미공세 직면 통상회담 부담."
- 보건사회부. 1992.2.8. 수입축산물 검사업무 위탁에 따른 업무지침. 보사부식유 31150-56.
- 육류유통수출협회. 2016. 통계자료실. 수입현황. <<http://www.kmta.or.kr/html/sub6-1.html?scode=212&kej>>
- 송주호, 김미복, 전상곤, 정대회, 임정민. 2010. 「농식품분야 비관세조치의 경제적 평가」. 한국농촌경제연구원 연구보고서 R 610.
- 재정경제부. 2000. 「주요경제지표」.
- 정기혜. 1996. 식품의 유통기한 설정에 관한 연구. 한국보건사회연구원 정책연구 자료 96-02.
- 한겨레. 1995.4.15. "한우 설 땅 없어진다."
- 한국농촌경제연구원. 2016. 「축산물 수급동향과 전망 2016」.
- Inside US Trade. Nov.18.1994. Meat Industry vows to file new section 301 case after talks fail.
- UN Comtrade.
- WTO. 1995. Korea- Measures concerning the shelf-life of Products. WT/DS5/1(1995. 5. 5) WT/DS5/2, 4.
- WTO. 1992.3.16. United States- Measures affecting Alcoholic and malt beverages. DS23/R.
- WTO. G/SPS/53(2010.5.3.), 송주호 외(2010) p. 57에서 재인용.

제 20 장

혼합분유 세이프가드 분쟁 (1997~2000)

1. 배경

1.1. 유제품 수입자유화와 수입급증

1.1.1. GATT 국제수지조항 졸업

GATT는 제11조에서 원칙적으로 수량제한을 금하고 있다. 그런데 GATT 제12조에서는 이에 대한 예외를 허용하며, 제13조에서는 예외적 수량제한이 무차별적인 것이어야 한다고 규정하고, 추가적으로 제14조에서는 국제수지(BOP: Balance of Payments)를 이유로 하는 무차별 원칙의 예외 허용을 규정한다. 한편 GATT 제18조 B항은 개발도상국가의 BOP문제를 특별히 규정한다. 그런데 제12조의 수량제한 예외적 허용은 자국의 대외자금사정과 국제수지방어 목적을 기본전제로 한다. 따라서 이 조치는 자국의 통화지급준비의 현저한 감소 저지 혹은 통화지급준비의 합리적 증가를 위해 필요한 정도로만 시행할 수 있도록 하여 주로 선진국의 수량제한 실시에도 적용된다.

그런데 GATT 제18조는 개도국의 국제수지 문제는 경제개발 과정에서 초래되는 특수한 경향이 있음을 인정하여, 어떤 체약국이 제18조 4(a)항의 요건에 합치하는 경우에 원한다면 제18조 B항의 발동권리를 가지게 된다. 따라서 제11조의 수량제한금지조치 적용의 예외를 허용하고 원한다면 제12조를 사용할 권리도 가진다. 한국은 이 조항에 의거하여 유제품을 포함하여 고추, 마늘, 양파, 쇠고기 등 142개 품목에 대해 수입을 제한했다. 그러나 1980년대 중반 무역수지

흑자를 기록하면서 개발도상국가로는 최초로 지난 1989년 10월 BOP조항을 졸업하고 1997년 7월까지 모든 품목에 대해 수입을 개방기로 약속했다¹.

1.1.2. 유제품 수입자유화

한국 정부는 1989년 10월 BOP조항을 졸업하고 1997년 7월까지 모든 품목에 대해 수입을 개방기로 약속하면서 이를 두 단계로 나누어 자유화 계획을 수립하고 GATT에 통보하는 것으로 GATT와 협의했다. 그 때까지 수입을 제한하고 있던 273개 품목의 수입을 1차(1992~1994년)와 2차(1995~1997년)의 두 차례 기간으로 나누어 자유화 계획을 마련해서 그 시행연도 직전 해인 1991년과 1994년의 3월말까지 통보하겠다고 약속했다. 이 약속에 따라 한국 정부는 1992~1994년 기간에 수입 허용할 1차 자유화 품목 131개를 1991년 3월 30일 발표하고 GATT에 통보했다. 이 때 유제품은 1993년 자유화 대상품목으로 포함되었다.

1993년 1월 유제품 수입자유화 조치 이후 네덜란드, 프랑스 등 유럽 15개 국가로부터 유제품 수입이 급증하였다. 특히 1993년 3,217 톤에 불과하던 국내 혼합분유 수입량이 1995년에 28,007 톤으로 폭증하였다. 혼합분유 수입이 이렇게 급증한 것은 분유의 고율관세를 피하기 위한 수단으로 상대적으로 저율관세인 혼합분유 수입을 택했기 때문이다². 분유에 유장분말, 맥아 농축액 등을 혼합하면 혼합분유로 분류되어 낮은 관세율이 적용되었다³.

폭증하는 유제품 수입으로 곤경에 처한 낙농가를 대변해 축산업협동조합중앙회는 1996년 5월 2일 통상산업부 산하 무역위원회에 유제품 수입 증가로 인한 산업피해조사를 신청하였다. 이에 통상산업부는 1996년 5월 17일 무역위원회 회의를 개최하고 축산업협동조합중앙회가 제출한 '유제품 수입증가로 인한 산업피해조사 신청'을 받아들이고 피해조사 개시결정을 5월 28일 관보에 게재하고 연이어 실태 조사단⁴을 구성한 후 국내 산업 피해 실태조사에 착수하였다.

1 이 때 쇠고기는 우루과이라운드(UR)에서 별도 협상을 통해 2001년에 자유화하기로 했다.

2 UR 협상 결과 탈지 및 전지분유의 관세율은 1995년 220%에서 2004년까지 176%로 인하되는 반면에 이들 품목의 유사 대체품인 혼합분유와 조제분유의 관세는 같은 기간 동안 비교적 낮은 세율인 40%에서 36%로 감소된다. 이런 UR협상 결과를 볼 때 1993년 유제품수입자유화 당시 분유와 혼합분유 사이의 관세 불균형 정도를 파악할 수 있다.

3 세이프가드 조치 대상 혼합분유는 HSK 0404.90.000 (탈지분유와 유장분말을 혼합하고 설탕 또는 감미료를 첨가하여 제빵, 제과, 아이스크림 등의 원료로 쓰이는 유장 이외 기타)와 HSK 1901.90.2000 (분유 등에 잡곡을 혼합하여 제빵, 제과 등의 원료로 쓰이는 분유유합유 조제식료품)이다.

무역위원회는 10개월간의 조사를 거쳐 1997년 3월 7일 국내 분유산업의 심각한 피해를 인정함으로써 축산업협동조합중앙회의 피해구제 신청이 타당하다고 판정하고 긴급수입제한조치(세이프가드)를 결정하였다. 그리고 구제조치 수단으로는 관세인상, 수입수량제한, 국내산업 구조조정지원 등이 있는데 모든 조치의 효과·영향을 검토한 후 수입수량제한 조치를 농림부 장관에게 건의하기로 의결하였다.

이러한 무역위원회의 결정에 따라 농림부 장관은 혼합분유 수입에 대해 수량제한조치를 단행하였다. 수량제한조치의 구체적인 내용을 보면 우선 세이프가드 시행 기간은 1997년 3월 1일부터 2001년 2월 28일까지 4년간으로 정한다. 그리고 수입할당량(쿼터)은 1997년 첫 해에는 20,521톤으로 하고 매년 5.7% 증량한다는 것이다⁵.

1.2. 무역위원회 산업피해조사 결정

수입급증에 따른 국내 산업 피해여부를 판정하는 데는 몇 가지 요건을 충족해야 한다. 요건별로 무역위원회가 내린 판단을 보면 다음과 같다.

1.2.1. 동종 또는 직접경쟁 물품 여부

우선 수입증가로 피해를 받는 국내 산업 생산품이 수입품과 동종이거나 직접경쟁 관계에 있어야 한다. 무역위원회는 수입 혼합분유가 국내산 원유 및 분유와 동일한 유가공품의 원료로 사용되는 점, 실제로 수입 혼합분유가 국내산 원유 및 분유를 대체한다는 사실에 근거하여 직접경쟁 관계를 인정했다.

1.2.2. 피해조사 대상 국내산업 범위

무역위원회는 수입 혼합분유와 직접경쟁관계에 있는 원유생산 산업과 분유생산 산업을 조사 대상 국내산업으로 정했다. 다만, 분유이외 다른 유제품도 생산하며 유제품 수입도 함께하는 분유생산 산업의 경우 오직 분유생산부문으로만 한정했다.

4 조사단 구성원은 무역조사실 산업피해조사2과장(단장), 산업피해조사2과 소속 실무자 3인, 농림부 축산경영과 담당자, 보건복지부 식품진흥과 담당자, 한국식품개발연구원 및 한국농촌경제연구원 책임연구원이었다.

5 첫 해 출발 물량 20,521톤은 1993년 7월~1996년 6월 기간의 평균 수입량, 연도별 증량을 5.7%는 1993년~1995년 기간의 국내총수요 증가율이다.

1.2.3. 수입량 증가 여부

무역위원회는 혼합분유 수입이 절대적으로뿐만 아니라 국내 생산증가와 비교한 상대적으로도 증가했다고 판단했다.

<표 20-1> 수입량 증가 여부 판단 지표

연도	절대적 증가 판단 지표		상대적 증가 판단 지표	
	수입량(톤)	증가율(%)	국내생산증가율 (%)	수입증가율(%)
1993	3,217	-	-	-
1994	15,561	384	3.2	384
1995	28,007	80	4.2	80
1996. 1~6월	-	16.9 (전년 동기대비)	4.4	16.9 (전년 동기대비)

1.2.4. 국내산업의 심각한 피해 또는 피해우려 여부

국내산업의 심각한 피해 여부를 판단하는 지표로는 수입품의 국내시장 점유율, 생산, 판매, 재고, 가격, 투자, 고용, 손익 등을 사용하였다. 결과적으로 '수입유 제품의 국내점유율 상승에 따른 국내 유제품 판매 감소와 국산분유재고 증가', '축산업협동조합의 경상이익 적자 진입으로 1996년 6월 현재 7개 축협의 부채 비율이 1,000% 이상이며 6개 축협이 완전 자본잠식 상태에 처함', '낙농가 수의 지속적 감소', '제조원가 상승·판매가격 하락으로 1994년 이래 원가 미만의 분유가격 형성' 등을 보고했다. 따라서 이를 종합하여 수입급증에 따른 국내산업의 심각한 피해를 인정했다.

1.2.5. 수입증가와 국내산업의 심각한 피해와 인과관계

두 변수 사이의 인과관계를 보기 위해 무역위원회는 수입 혼합분유의 국내 시장점유율, 국내 생산품과 수입품간의 가격비교, 수입품이 국내산 원유·분유 판매에 미친 영향, 수입증가 이외 요인이 국내산업에 미친 영향 등을 검토했으며 그 결과 두 변수 사이의 인과 관계를 인정했다. 수입품 국내시장 점유율의 지속적 상승이 국산품과 수입품의 가격 차이를 유발하고 아울러 국산분유 판매가격을 하락시켰다고 보았다. 1995년 10월, 11월에 있었던 고름우유 파동이 국내산 원유·분유 판매와 재고에 영향을 미쳤으나 단기적으로 그 영향이 해소되어 수입 증가에 따른 영향력 보다 작았다고 판단했다.

<표 20-2> 수입증가와 국내산업의 심각한 피해와 인과관계 판단 지표

연도	수입품 국내 시장점유율 (%)	국산과 수입품 가격차이 (원/kg)	국내산 판매에 미친 영향: 국산분유 판매가격 (원/kg)	수입증가 이외 요인 영향
1993	1.6	2,714	5,354	-
1994	7.0	2,796	-	-
1995	12.2	2,808	-	고름우유파동
1996. 1~6월	14.1	2,023 (1~4월)	4,994 (1~4월)	-

1.3. 세이프가드 시행까지 주요 일정

한국 정부는 산업피해조사를 진행하면서 WTO 세이프가드협정 규정대로 단계별로 내용을 WTO 세이프가드 위원회에 통보했다. 최종 산업피해 조사 결과와 그리고 1997년 1월 21일 세이프가드 적용 결정 역시 통보했다. 연이어 유럽연합, 호주, 뉴질랜드 등 이해 관계국과 양자 협의 과정을 거쳤으나 합의에 이르지 못하고 한국은 1997년 3월 7일 마침내 세이프가드를 시행하였다. 국내 원유·분유 산업에 세이프가드를 시행하기 까지 주요 일정을 요약하면 <표 20-3>과 같다.

<표 20-3> 세이프가드 시행까지 주요 일정

일자	주요 진행 사항
1993. 1. 1	유제품 수입자유화 단행
1996. 5. 2	축산업협동조합중앙회, 무역위원회에 '유제품 수입증가로 인한 산업피해조사' 신청
1996. 5. 17	무역위원회, 축산업협동조합중앙회 신청 받아들임
1996. 5. 28	피해조사 개시결정 관보 게재. 국내 산업 피해 실태조사 착수
1996. 6. 13	국내 생산자, 수입업자, 수요자 등에게 질문서 발송
1996. 7. 15까지	질의 답변서 회수·분석 및 국내 생산자, 수입업자, 수요자 등 현장방문 조사 수행
1996. 8. 12	보고서 초안 이해 관계자에게 공개
1996. 8. 20	공청회 개최. 생산자(신청인 측), 수입업자, 수요자, 수출국 정부, 관련협회 등 참가
1996. 12. 6	무역위원회, 농림부 장관에게 피해구제조치 시행 건의
1997. 1. 21	세이프가드 적용의사 WTO 세이프가드 위원회에 통보
1997. 3. 1	농림부 장관 세이프가드 조치 시행 결정
1997. 3. 7	세이프가드 시행

2. 협상경과

2.1. 이해국과 양자 협의

앞에서 언급했듯이 1997년 1월 21일 한국 정부는 WTO 세이프가드 위원회에 세이프가드 적용 결정 사실을 통보했다. WTO는 이 사실을 규정에 따라 회원국에게 회람한다. 이에 유럽연합(EU), 호주, 뉴질랜드가 이의를 제기하며 이해관계국으로 협의를 요청해 왔다. 한국은 이들 국가와 1997년 2월 4~5일 양자 협의 과정을 거쳤으나 합의에 이르지 못하고 1997년 3월 7일 마침내 세이프가드를 시행하였다. 세이프가드 내용은 앞에서 언급한대로 수량할당(쿼터) 형식을 취하고 기간은 2001년 2월 28일까지 4년간을 선언했다.

2.2. 유럽연합(EU)의 제소

1997년 8월 13일 EU는 한국의 세이프가드 조치가 GATT 제19조와 세이프가드 협정을 위반했다는 이유로 WTO에 한국을 공식적으로 제소한다. 좀 더 구체적으로는 한국이 수행한 산업피해 조사의 적정성, 구제 조치로 선택한 수량할당, 즉 쿼터 방식이 불가피한 것인가라는 등의 이유를 들었다.

2.3. WTO 패널 설치

EU는 제소에도 불구하고 한국과의 협상에서 진전을 보지 못하자 1998년 1월 9일 WTO에게 패널 설치를 요구한다. 그러나 며칠 뒤인 1월 22일 한국과의 재협상을 시도한다는 취지에서 패널 설치 요구를 철회한다. 그러나 한국과 EU의 양자 협의가 진전하지 못하자 6월 10일 다시 패널 설치를 요구하게 되었고 WTO는 1998년 7월 23일 마침내 패널을 설치한다.

2.4. 패널 판정에서 한국 패소

설치 후 약 11개월이 경과된 시점인 1999년 6월 21일 패널은 패널보고서를 회원국에게 회람하면서 EU의 손을 들었다. 한국의 세이프가드 조치가 WTO 세이프가드 협정 4조 2항 요건을 충분히 검토하지 않았고, 수량할당 조치가 국내 산업 구제를 위한 필요수준을 초과했다는 것이다.

2.5. 한국의 상소

한국은 패널 판정에 불복하고 1999년 9월 15일 상소를 결정하고 상소기구에 통보했다. 물론 EU도 패널 판정의 일부 사항에 대해 상소로 맞대응 했다.

2.6. 상소기구 판정 한국 패소

상소기구는 1999년 12월 14일 상소기구 보고서를 회원국에게 회람하면서 원심인 패널 판정을 거의 인정했다. 2000년 1월 12일 최종적으로 패널보고서와 수정된 상소기구보고서를 채택함으로써 한국의 패소를 확정했다. 이로서 한국은 2000년 5월 20일까지 판정 결과를 이행하기로 EU와 합의하고 마침내 세이프가드 조치를 종료하게 되었다.

2.7. EU 제소부터 상소기구 판정까지 주요 일정

한국 정부의 세이프가드 시행을 EU가 WTO에 제소하면서 시작된 분쟁은 약 3년에 걸쳐 진행되었다. 상소기구 판정 까지 주요 일정을 요약하면 <표 20-4>와 같다.

<표 20-4> EU 제소에서 상소기구 판정까지 주요 일정

일자	주요 진행 사항
1997. 8. 13	EU, 한국 세이프가드 조치 WTO에 제소
1998. 1. 9	EU, WTO 패널 설치 요구
1998. 1. 22	EU, WTO 패널 설치 요구 철회. 한국과 재협상 시작
1998. 6. 10	EU, WTO 패널 설치 재요구
1998. 7. 23	WTO 패널 설치
1999. 6. 21	패널, 한국 패소 판정
1999. 9. 15	한국, 상소기구에 상소
1999. 12. 14	상소기구, 한국 패소 판정
2000. 1. 12	패널보고서 및 수정된 상소기구보고서 채택
2000. 5. 20까지	한국, 판정결과 이행

3. 한국 협상 전략

한국의 수입 혼합분유 세이프가드 분쟁은 WTO 세이프가드협정 발효이후 패널과 상소기구 판정 보고서가 함께 채택된 최초의 사례이다. 그런 만큼 한국은 전례 없는 통상 분쟁과 그 해결 절차를 경험했다. 이 분쟁 해결 과정에서 한국 정부가 취한 주된 전략은 제소에서부터 패널 판정을 거쳐 상소기구 판정에 이르기까지 모든 가능한 규정적 절차를 충분히 활용함으로써 시간을 확보한다는 것으로 판단된다.

예를 들어 한국은 패널 판정 직후 곧바로 상소기구에 제소했다. 이는 설령 상소기구에서 패소한다고 하더라도 그 때까지의 소송비용보다는 분쟁절차가 연장되어 그 기간 동안 국내 낙농업 생산기반 유지·개선, 소비자 선호 유도 등의 효과가 더 크다는 판단이었다. 이것을 주된 전략으로 삼아 WTO 분쟁해결 절차의 최종단계까지 끌고 간 것이다.

이러한 전략은 이미 벌어진 통상 분쟁에서 한국이 취할 수 있는 최선의 전략이었다. 뒤에서 좀 더 자세히 보겠지만 세이프가드조치를 도입하고 분쟁 해결 절차를 진행하는 동안 수입을 줄이고 산업 내에서 자체적으로 민간 자율적 조직을 출범시켜 낙농업계 발전을 도모할 수 있는 시간을 벌 수 있었다.

4. 협상결과: 패널과 상소기구의 주요 판정결과⁶

4.1. GATT 제19조 ‘unforeseen developments’(예측 못한 사태 진전)의 세이프가드 발동요건 여부

패널 보고서: 한국은 수입증가 요인이 GATT 제19.1조(a)의 ‘예측 못한 사태 진전(unforeseen developments)’에 의한 것임을 검토하지 않았다. 따라서 한국은 GATT 제19.1조(a)의 의무를 위반했다는 EC의 주장에 대해 “한국은 WTO 체제에서는 ‘세이프가드협정’에 따르면 GATT 제19.1조(a)의 검토는 불필요 하다”고 대응했다.

6 법무부(2003), WTO 농산물 무역분쟁 사례연구, 국제통상법률지원단 연구총서를 참조하여 작성하였다.

이에 대해 패널은 모든 조약의 조항은 무의미하도록 해석해서는 안 된다는 ‘조약 해석의 조항 유효성 원칙’(principle of effective interpretation)에 따라 GATT 제19.1조(a)는 적용 가능하다고 보았다. 그런데 GATT 제19조 ‘unforeseen developments’(예측 못한 사태 진전)은 세이프가드 발동 필요성에 대한 일반적 설명이라고 보고, 따라서 세이프가드 발동요건으로는 볼 수 없다고 판정했다.

상소 보고서: WTO 체제 이후의 세이프가드조치는 ‘세이프가드협정’뿐만 아니라 GATT 제19조 규정도 따라야 한다고 해석했다. 따라서 ‘unforeseen developments’(예측 못한 사태 진전)은 세이프가드 발동 필요성에 대한 일반적 설명이라는 패널 판정을 번복했다.

결국 GATT 제19.1조(a)가 규정한 ‘수입급증’, ‘수입 증가와 국내 산업 피해간의 인과관계’, ‘국내 생산자에 대한 심각한 피해’ 등은 세이프가드 발동을 위한 의 무사항으로 보아야한다는 판정이다. 그러나 상소 보고서는 패널 보고서의 사실 판정 부족을 이유로 한국의 GATT 제19.1조(a) 위반 여부 판정은 유보하였다.

4.2. 세이프가드협정 제2.1조의 세이프가드 발동요건(‘under such conditions’) 충족여부

패널 보고서: EC는 세이프가드협정 제2.1조의 세이프가드 발동요건, ‘under such conditions’를 가격조건으로 해석했다. 따라서 한국은 혼합분유 제품의 ‘수입가격’을 검토하지 않았기 때문에 세이프가드협정 제2.1조 위반이라고 주장했다.

이에 대해 패널은 세이프가드협정 제2.1조의 ‘under such conditions’는 수입국이 세이프가드를 시행할 때 충족해야할 추가적 요건은 아니라고 판단했다. 다만 그 부분은 수입국이 수입증가 영향에 대해 합당한 평가를 해야 할 의무가 있다는 것을 일반적으로 지적한 것이라고 보았다. 따라서 EC의 주장을 기각했다.

4.3. 세이프가드협정 제4.2조의 국내산업의 ‘심각한 피해’ 입증 적정성 여부

패널 보고서: 한국은 세이프가드협정 제4.2조가 요구하는 국내산업의 ‘심각한 피

해' 입증을 위한 요구사항을 충족하지 않았다는 것이 EC 주장이었다. 패널은 한국의 국내산업 '심각한 피해' 입증 설명이 부족하다고 보았다. 특히 세이프가드협정 제4.2조가 요구하는 평가요소 가운데 가동률, 생산성에 대한 평가를 하지 않았다고 평가했다. 따라서 세이프가드협정 제4.2조 위반이라고 판결했다.

상소 보고서: 한국은 패널 판정에 대해 불복하여 상소하였다. EC는 세이프가드위원회에 통보한 자료에 근거하여 주장하는데 패널은 산업피해조사보고서에 근거하여 판결했다는 것이 한국의 항소였다. 이에 대해 상소 보고서는 패널은 자유로운 판단에 따라 증거자료 채택을 결정할 수 있다고 판결함으로써 한국 주장을 기각했다.

4.4. 세이프가드협정 제5.1조의 세이프가드 조치 적용의 적정성 여부

패널 보고서: 심각한 피해를 방지하거나 구제하고 조정을 위해 필요한 수준이 상으로 제한적인 세이프가드조치를 채택하지 말아야 한다. 그리고 세이프가드 조치를 결정할 때 그것의 필요성 판단에 고려한 사실관계들을 어떻게 고려했는지를 설명하고 채택한 조치가 심각한 피해 구제를 위해 필요하다고 결정한 사유를 설명해야 한다고 했다.

그런데 한국은 피해 판정 때 고려한 요소를 제시만 하고 어떻게 고려했는지에 대한 설명이 없었다. 결국 수량할당(쿼터)을 세이프가드 수단으로 선택한 이유에 대한 설명이 미흡하다고 판단하여 한국의 피해판정 및 세이프가드조치가 제 5.1조를 위반하였다고 판정했다.

상소 보고서: 회원국의 포괄적 설명의무에 대한 패널보고서를 수정했다. 우선 세이프가드협정 제5.1조의 '수량제한을 사용하는 경우 명백한 정당성이 제시되지 아니하는 한 통계입수 가능한 과거 대표적 3년간의 평균 수입량 수준 이하로 수입량을 감소해서는 안 된다'는 기준(대표적 3년 기준)을 주목했다. 회원국이 채택한 수량제한 조치가 '대표적 3년 기준'을 위배하는 경우 외에는 포괄적 설명의무 부과를 동의하지 않았다. 한국에 대해 '대표적 3년 기준'에 따른 구분 없이 설명의무를 요구한 패널 보고서를 수정했다. 결과적으로 상소 보고서는 한국 쿼터 수준에 대한 '대표적 3년 기준'에 따른 타당성 검토가 없었기 때문에 세이프가드 조치 적용의 적정성 여부 판정을 유보했다.

4.5. 세이프가드협정 제12조의 WTO 통보·양자협약 이행의 적정성 여부

패널 보고서: EC는 한국의 세이프가드협정 제12조의 세이프가드조치 통보와 양자협약의 의무와 관련하여 문제를 제기했다. 패널은 다음 몇 가지 사항에 대한 한국의 WTO 통보시점 지연을 세이프가드협정 제12.1조(a)의 즉각적 통보 의무 위반이라고 판정했다. ① 1996년 5월 17일 무역위원회가 축산업협동조합 중앙회의 '유제품 수입증가로 인한 산업피해조사' 신청을 받아들이고 5월 28일이 사실을 관보에 게재하고 국내 조사개시를 국내에 공포했다. 이로부터 14일이 경과한 6월 11일에 이르러 무역위원회의 조사개시 결정을 WTO에 통보했는데 이는 세이프가드협정 제12.1조(a)의 즉각적 통보의무 위반이라고 판정했다. ② 1996년 12월 6일 무역위원회가 농림부 장관에게 피해구제조치 시행을 건의함으로써 이미 세이프가드조치 부과를 결정했다. 그런데 그로부터 6주 이상이 경과된 1997년 1월 21일에 세이프가드조치 부과 결정을 WTO에 통보했는데 이는 세이프가드협정 제12.1조(a)의 즉각적 통보의무 위반이라고 판정했다. ③ 1997년 3월 1일 농림부 장관은 세이프가드 조치 시행을 결정했다. 그런데 1997년 3월 24일 세이프가드 조치 시행 결정을 WTO에 통보했는데 이는 세이프가드협정 제12.1조(a)의 즉각적 통보의무 위반이라고 판정했다.

이처럼 패널은 통보시기에 대해서는 위반 판정을 하면서도 무역위원회의 산업 피해 판정과 관련된 통보 내용은 EC가 판단하기에 충분한 피해증거를 통보하였다고 평결했다. 결국 통보지연은 문제이지만 통보 내용과 양자협약의 관련 사항에 대해서는 합당했다고 판단했다.

상소 보고서: 그러나 상소 보고서는 패널의 통보 내용 판정을 번복했다. 패널은 WTO에 통보하는 정보량은 이해 당사국이 제안된 세이프가드조치를 판단하기에 충분하여야 한다고 했다. 그러면서 세이프가드협정 제12.1(b)의 심각한 피해 증거를 제시할 때 통보국 판단에 따라 충분하다고 고려되는 정보를 포함하면 된다고 판정했다. 그런데 상소 보고서는 통보국 주관적 기준을 인정한 정보량에 대한 패널 판정을 번복했다. 상소보고서는 심각한 피해 증거에 대한 구체적 통보 내용은 세이프가드협정 제4.2조(a)를 근거할 것을 판정했다. 결국 상소보고서는 제12조의 심각한 피해 증거를 통보할 때는 최소한 제4.2조에 제시된 모든 요소는 다루어야 한다고 판정하면서 이 부분에 대한 패널 보고서를 번복했다.

5. 국내 논의 동향 및 대책

이 사건은 분유와 혼합분유의 관세율 격차가 발단이 되었다. 분유에는 고율관세를 부과하는 반면 혼합분유에는 저율관세를 부과했던 것이다. 이것은 국내 분유를 보호하기 위한 조치였다. 그러나 단순한 공정을 통해 혼합분유는 쉽게 분유를 원료로 하는 가공제품의 원료로 전환될 수 있었다.

이와 같은 상황은 농산물과 단순한 농산물 가공품 사이에 많이 나타나는 현상이다. 고추, 고춧가루, 냉동고추, 고춧가루 포함 양념 사이에도 일어나는 일이다. 고추를 보호하기 위해 고추, 고춧가루에는 고율관세를 부과하지만 냉동고추, 고춧가루 포함 양념에는 상대적으로 낮은 관세를 부과한다. 이 때도 저율 관세 품목인 냉동고추, 고춧가루 포함 양념을 수입함으로써 사실상의 관세회피 현상을 보인다. 이미 중국과 심각한 통상 분쟁을 야기했던 마늘도 동일한 경우이다. 신선 마늘, 냉동 혹은 초산처리 마늘 사이에 관세율 격차로 벌어진 일이다.

따라서 이 사건과 관련된 국내논의는 주로 농산물과 그것의 단순가공 농식품 간의 품목간 관세구조에 머물렀다. 그러나 품목간 관세 구조는 이미 WTO에 양허한 사항이라 국내 논의로 대책을 수립할 수 있는 대상이 못된다. 결국 이러한 현상이 벌어질 때마다 농업인의 정부에 대한 불만 고조로 연결되고 사회적으로는 정치적 쟁점이 되고 있다.

6. 성과와 반성

한국의 수입 혼합분유 세이프가드 분쟁은 WTO 세이프가드협정 발효이후 패널과 상소기구 판정 보고서가 함께 채택된 최초의 사례이다. 그런 만큼 한국은 전례 없는 통상 분쟁과 그 해결 절차를 경험했다. 이 과정에서 한국 정부는 제소에서부터 패널 및 상소기구 판정에 이르기까지 최대한 시간을 확보한다는 전략으로 대응하였다. 그 이유는 패널과 상소기구에서 패소한다고 하더라도 소송 비용보다는 분쟁절차가 연장되어 그 기간 동안 국내 낙농업 생산기반 유지·개선 등의 효과가 더 크다는 판단이었다. 결과적으로 한국은 상소기구에서까지 패소했지만 한국의 전략은 어느 정도 기대한 효과를 거두었다고 볼 수 있다.

한국이 세이프가드조치를 도입하고 분쟁 해결 절차를 진행한 1997년 이후 약 3년 동안 매년 3만 여 톤의 혼합분유 수입 가능 양을 3분의 1 수준인 1만 여 톤으로 줄였다. 이것을 금액으로 환산하면 약 7천만 달러 상당의 수입 감소 효과였다고 한다(유병린, 2013). 그리고 같은 기간 동안 '낙농진흥회'와 같은 민간 자율적 조직을 출범시켜 낙농업계 발전을 도모할 수 있는 시간을 벌 수 있었다는 평이다. 당시 정부는 소송비용으로 10만 달러 정도 투입했지만 소송 기간 동안 혼합분유 수입량을 줄여 국내 분유시장의 피해방지, 국내 원유가격 안정 등 1백만 달러 이상의 비명시적 혜택을 얻었다고 분석했다(한국농어민신문, 1999. 9. 20).

<표 20-5> 최근 혼합분유 수입추세

단위: 톤

HS 번호	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016* (상반기)
040490 1000	4,512	2,687	3,011	5,582	5,811	5,896	6,638	5,776	4,568
040490 2000	2,210	2,122	1,085	2,355	2,220	2,385	3,085	2,701	1,483
190190 2010	2,027	3,682	1,157	1,437	875	744	587	848	608
190190 2020	17,119	17,447	26,320	26,750	18,642	24,833	27,783	21,801	17,006
합계	25,868	25,939	31,572	36,125	27,548	33,858	38,092	31,126	23,665

그러나 통상 분쟁을 겪고 민간 자율조직을 출범시키는 등 다각적인 노력을 폈지만 반복되는 낙농업 문제는 여전하다. 가장 시급한 문제는 원유 수급 조정으로써 분유 과잉재고 문제다. 분유재고는 2010~2011년 구제역 파동 이후 원유생산증가, 소비정체가 겹쳐 급증하고 있는 실정이다. 원유는 저장이 어려워 탈지분유나 전지분유로 가공하여 보관한다. 2015년 3월 분유 재고는 22,309톤으로 사상 최고치를 기록했다. 여기에 지금은 36%인 혼합분유 관세는 15년 이내에 완전 철폐될 예정이다. 더욱 불안을 가중시키고 있다.

이는 결국 혼합분유 수입문제로 귀결되고 농업계의 통상 불만으로 재연된다. 국

내 분유 재고 문제가 심각한 상황인데도 불구하고 최근 혼합분유 수입 추세를 보면 혼합분유 세이프가드 분쟁 발생 직전인 1995년 수입량 2만 8,000톤 수준을 거의 매년 증가하고 있다. 이러한 상황에서 혼합분유를 수입하는 기업에 대한 낙농업계의 불만은 반복되고 있다. 한국낙농육우협회는 2016년 9월 8일 성명서를 통해 '롯데, CJ 등 혼합분유 수입업체의 실상을 국정감사를 통해 밝혀내야 한다'고 촉구하기도 하였다(한국농정신문, 2016. 9. 23).

이처럼 WTO를 통한 통상 분쟁을 겪었지만 국내 산업 구조조정을 통한 문제 해결은 여전히 불분명하다. 지금으로서 할 수 있는 일은 산업의 구조조정이다. 언제나 그렇겠지만 설령 WTO 분쟁에서 이겼다고 하더라도 세이프가드조치는 일시적 조치이다. 국내 산업의 완전한 보호망이 될 수 없는 것이다. 지속적인 구조조정을 통해 산업 경쟁력을 키울 수밖에 없다.

참 고 문 헌

- 법무부. 2003. 「WTO 농산물 무역분쟁 사례연구」. 국제통상법률지원단 연구총서.
- 보건산업진흥원. 2004. “보건산업관련 WTO판결사례: 한국-수입 혼합분유에 대한 세이프가드 조치 사건.”
- 유병린. 2013. 「농업과 통상」. (주)북랩.
- 이정환, 이명현, 임정빈, 조석진. 2007. 「낙농유제품의 관세체제 정비방안에 대한 연구」. GS&J Institute.
- 한국농어민신문. 1999.9.20.
- 한국농정신문. 2016.9.23.
- WTO. 1999.6.21. WT/DS98/R, Report of the Panel: Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products. Report of the Panel.
- WTO. 1999.12.14. WT/DS98/AB/R, KOREA - DEFINITIVE SAFEGUARD MEASURE ON IMPORTS OF CERTAIN DAIRY PRODUCTS, AB-1999-8, Report of the Appellate Body.

제 21 장

쇠고기 구분판매제 분쟁 (1999~2000)

1. 쇠고기 통상 문제의 배경과 개관

1.1. 쇠고기 통상문제의 배경

쇠고기는 우리나라 역사상 농수산물 단일품목으로서는 최초로 관세와 무역에 관한 일반협정, 즉 GATT에 제소되었을 뿐만 아니라 농수산물 중 다자 또는 양자 통상문제로 비화된 빈도가 가장 높은 품목으로 기록되고 있다. 그 이유는 국내적으로 소산업의 보호 필요성과 대한국 쇠고기 수출을 늘리고자 하는 쇠고기 수출국들의 이해관계가 국내 쇠고기 수급상황과 맞물려 서로 충돌해온데서 찾을 수 있다.

국내적으로는 농가소득 비중과 그로 인한 정치적 민감성(political sensitivity)이 쌀 다음으로 높아 정책적으로 보호대상 최우선순위가 되어온 반면, 미국 호주 뉴질랜드 등 쇠고기 수출국 입장에서는 국민소득의 지속적 증가로 쇠고기 소비와 수입이 크게 늘어 한국 쇠고기 시장이 새로운 시장(emerging market)으로 급속히 부상하게 되어 큰 이해관계(critical interest)를 갖게 된 것이 그 배경이라고 볼 수 있다.

옛날에는 소는 시골에서 자식 대학 보내거나 결혼시키는데 팔아 쓰는 긴요한 자산으로서 우골탑이라는 말이 나올 정도였고 쇠고기는 귀하고 비싸서 일 년에 겨우 몇 번 먹을 정도였던 것이 사실이었다. 그러던 것이 우리나라 경제발전과 국민소득 증가로 쇠고기 소비와 수입이 급속도로 늘어나게 되었다. 1970년 일

인당 1.2kg 이었던 쇠고기 소비량이 1995년 6.7kg 으로 크게 늘어났고 쇠고기 수입량도 그동안 미미하다가 1980년 6천 9백 톤을 기록한 이래 1995년 14만 6천 5백 톤으로 역시 크게 늘어나게 되었다. 쇠고기 수출국간 경쟁도 치열해져 소위 목초사료로 사육된 쇠고기(Grass-fed Beef)를 주로 생산하던 호주가 한국 시장의 고급육(High Quality Beef) 선호도에 맞춰서 곡물사료로 사육된 쇠고기(Grain-fed Beef)을 생산할 정도였다고 한다.

1.2. 쇠고기 통상 협상의 개관

쇠고기 통상문제는 농가소득 증대를 위해 송아지를 수입하여 농가 소 사육두수를 과도하게 늘려 소 값의 폭락을 초래한 소위 '1983~1984 소 값 파동'을 수습하는 과정에서 잉태된다. 정부는 1984년 10월 수급조절용 쇠고기 수입을 중단한데 이어 1985년 5월 외화획득용으로 실수요자인 관광호텔에게 허용해오던 쇠고기 수입도 중단하게 된다. 이는 사실상 쇠고기 수입 전면금지 조치로서 쇠고기 수출국 특히 미국의 강한 반발을 초래하고 1988년 미국 호주 뉴질랜드가 각각 GATT에 제소하여 쇠고기 문제가 우리 농수산물중 처음으로 GATT 분쟁해결 절차에 회부되게 되었다.

정부는 네덜란드 통상전문 변호사를 선임하여 적극적으로 대응하였으나 무역자유화를 지향하는 GATT 체제하에서 수입금지 조치를 정당화시키는데 한계가 있어 1989년 11월에 채택된 GATT 패널 보고서는 우리나라 쇠고기 수입제한을 철폐하거나 GATT 규정에 일치시킬 것(eliminate or bring in conformity with GATT rules and regulations)을 권고 하였다. 우리나라는 패널 진행 과정에서 수입제한 근거를 과잉 생산에 따른 수급조절목적인 GATT 11조 2항을 원용하지 않고 국제수지 방어를 목적으로 개발도상국에게 수입제한을 허용한 소위 BOP(Balance of Payments)조항이라고 하는 GATT 18조 B항을 원용하였다.

당시 우리나라는 1986년부터 국제수지가 흑자로 전환하여 소위 BOP품목의 자유화계획을 제시하는 협상을 하고 있어 쇠고기도 이들 품목 중 하나로 자연스럽게 포함되게 되었으며 그 결과 1997년 7월까지 자유화하도록 협의 되었다. 그러나 최종 쇠고기 수입자유화 시기는 전 농수산물 품목을 대상으로 한 UR 협상 과정에서 재검토를 거치면서 더 늦춰져서 2001년 1월 1일부터 하기로 최종 결정되게 되었다. 돌이켜 보면 쇠고기 패널결과 이행 협상에서 상호합의가

지연되면서 더 큰 그룹 협상인 BOP 협상에 포함되게 되고 이것이 다시 포괄적 협상인 UR협상에서 재조정(rebalancing) 되는 과정을 거치면서 쇠고기 시장 개방 일정에 어느 정도 숨통이 트인 성과를 얻었다고 평가할 수 있을 것이다.

쇠고기 통상 문제의 기본 축인 쇠고기 수입자유화 시기가 합의 되면서 다음 과제는 연도별 수입량을 협상하는 것이었다. 우리나라는 1988년 쇠고기 수입을 재개하면서 축산물 유통사업단(LPMO)을 재단법인으로 설립하여 국영무역형태로 수입창구를 일원화 하였으나 1990년 쇠고기 수출국들과 체결한 양해각서(ROU)에 따라 수입쇠고기 전문판매점, 육가공업자, 음식점등을 회원으로 하는 슈퍼그룹이 자율적으로 수입할 수 있도록 수출업자와 수입업자 간 자율거래제도(SBS: Simultaneous Buying and Selling)를 도입하여 수입창구가 LPMO와 SBS로 이원화 되어 왔다.

<표 21-1> UR 협상에서 합의된 쇠고기 시장 개방 내용

구 분		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
수입쿼터(정육,천톤)		106	123	147	167	187	206	225	완전 수입 자유화
SBS	쿼터비율	20	30	40	50	60	70	70	
	쿼터량(천톤)	21	37	59	84	112	144	158	
	수입부과금	95	70	60	40	20	10	0	
	관세(%)	20	43.6	43.2	42.8	42.4	42.0	41.6	

주: 한국농촌경제연구원, WTO 쇠고기 분쟁패널의 내용과 향후 대책, 2000.7, p. 31

1993년 UR협상과정에서 수출국들은 2001년 완전 수입자유화 될 예정임을 감안 매년 수입 쿼터를 크게 늘려 갈 것과 민간 자율 수입인 SBS 비율을 확대해 나갈 것을 요구하였다. 밀고 당기는 협상과정을 거쳐 쇠고기 쿼터량은 1995년 12만 3천 톤에서 수입자유화 직전인 2000년에는 22만 5천 톤으로 확대하기로 최종 합의하게 되었다. 또한 SBS 쿼터물량은 1995년 총 수입쿼터량의 30% 수준에서 2000년 70%까지 확대하고 SBS 쿼터물량에 부과되는 부과금(Mark-Up)은 1995년 70%에서 매년 줄여 1999년에는 10%로 줄어들고 2000년에는 없어지는 것으로 합의가 이루어 졌다.

수입고기 판매와 관련, 수출국들이 지속적으로 제기해온 또 다른 문제는 소매 단계에서의 쇠고기구분 판매제도이다. 우리나라는 1988년 쇠고기 수입 재개 시

저가의 수입육이 둔갑에 의해 국내산 쇠고기로 판매되는 것을 막음으로써 쇠고기 유통질서를 확립하고 수입쇠고기 수요를 적절히 늘려 국내 소 가격 안정을 도모하고자 수입쇠고기 전문판매점 제도를 도입하였다. 1989년 3월에는 전문판매점과 병행 동시 판매점 제도를 도입하였으나 1989년 말부터 1990년 초에 걸쳐 둔갑판매가 사회적으로 문제가 되자 동시판매점 제도를 폐지하고 전문 판매점으로 다시 일원화하여 동 제도를 유지하여 왔다. 미국 측은 이 제도가 수입육을 차별하는 무역 장벽이라고 문제제기를 해왔고 수입자유화이후 더 중요한 문제라고 보고 수입 쿼터 등 합의사항 이행 문제와 함께 주요 통상 현안으로 대두되게 되었다.

2. 구분 판매제 등 통상 현안 관련 양자협상결과

2.1. 쇠고기 통상 현안

1997년 하반기부터 불어 닥친 외환 및 경제위기는 쇠고기 소비를 크게 위축시키는 한편, 수입 사료곡물 가격의 폭등으로 양축 농기들이 소 사육을 포기하고 도축하여 쇠고기 공급이 크게 늘어남으로써 국내 쇠고기 가격이 폭락하였다. 뿐만 아니라 외환의 폭등으로 수입 쇠고기 가격이 크게 오르는 결과를 초래하게 되니 민간 자율로 운용되던 SBS 쇠고기 수입이 크게 부진하게 되었다.

1998년 쇠고기 수입 쿼터 18만 7천 톤 중 LPMO가 수급조절용으로 수입하는 7만 4,800톤은 전량 구매되었으나 SBS용은 쿼터 11만 2,200톤 중 6만 9,933 톤만 수입되어 잔량 4만 2,267톤이 미 소진 물량으로 남게 되었다. 미국 등 쇠고기 수출국들은 UR 협상에서 합의한 쿼터량을 충족하지 못하게 되자 쿼터량의 소진, 수입육 구분 판매제도의 폐지, LPMO와 SBS 등 수입관리제도를 개선해 줄 것을 요구하였다. 그 동안 한-미양국은 쇠고기 수입쿼터 미 소진 문제를 해결하기 위하여 여러 차례 양자간 협의를 가져 왔으며 1999년 1월 26일부터 30일까지 워싱턴에서 최종적인 협의를 개최하였다.

우리나라는 축산국장을 수석대표로 통상협력과장, 통상변호사 등 5명, 미국 측에서는 USTR 한국담당과장을 수석대표로 USDA 관계자등 14명이 참석하였다.

2.2. 주요 쟁점별 최종 협의 내용 1

2.2.1. 쿼터의 개념

쿼터 미 소진 여부는 기본적으로 쿼터의 개념(definition)을 어떻게 규정하느냐에 따라 달라진다. 일반적으로 WTO에서는—쿼터는 수출국에 부여한 기회(opportunity)의 개념이지 의무수입량은 아니라고 보고 있다.

문제는 1993년 7월 한-미 양해각서(ROU)에는 “Base Amount”라는 용어를 사용하여 최소수입물량 개념으로 이해할 수 있었으나 UR협상의 양허표(C/S)에 반영된 동년 12월 ROU에서는 이 용어대신 “Quota Amount”란 용어를 사용하였다. 이에 따라 이 개념문제는 그 후 한-미 양자 협상과정에서 일관되게 견해차가 노출된 기본적인 문제가 되었다.

미국 측은 1993년 7월 ROU의 최소 수입물량 개념이 1993년 12월 ROU에 연장되어 살아있으므로 연간 쇠고기 수입쿼터는 수입의무가 있는 “Minimum Amount”로서 SBS 물량 미소진도 ROU 위반이라고 주장하였다.

우리 측은 기본적으로 UR협상에 최종적으로 반영된 것은 1993년 12월 ROU로서 “Quota Amount”는 WTO 상 현행시장접근물량인 CMA개념으로서 물량 소진 의무가 없다고 주장 하였다. 특히 정부가 책임이 있는 LPMO 물량은 전량 구매하였고, SBS 제도는 미국 측 요청으로 도입된 시장 지향적 제도로서 정부가 관여할 수 없는 것임을 지적하였다. 부연하면 SBS 도입을 원래 미국 측이 요청해 놓고 IMF 사태로 시장 상황이 역전된 관계로 생긴 SBS 쿼터 미 소진 문제를 제기하는 게 부당하지 않느냐는 요지이다.

관찰컨대, 우리 측은 최종적으로 유효한 UR C/S를 근거로 다자적 입장에서 논리를 전개하고 미국 측은 1993년 7월 ROU를 근거로 양자적 입장에서 그 정신을 존중해 줄 것을 요구하고 있다고 볼 수 있다. 이는 미국 측이 쿼터 미 소진 문제를 WTO 위반이라고 하는 대신 ROU 위반이라고 주장하는 이유이기도 하다. 이 문제는 쿼터 미 소진 문제와 연결된 기본적인 견해차에서 발생한 것으로서, 협상 타결을 위해서는 전체 협상 틀 속에서 해소되어야 할 문제였다.

1 이 부분은 1999. 2. 1. 한국 대표단 귀국보고서인 “한-미 쇠고기 협의결과보고”(농림부 축산국)를 주로 참고하였다.

2.2.2. 미 소진 쿼터 처리 문제

미국 측은 1998년 현재 통관되지 못한 LPMO 물량과 1999년 2월말까지 통관되지 못할 것으로 SBS 물량을 합하여 미 소진 쿼터 Pool을 만들어 일반 수요업자에게 개방 할 것을 요구하였다. 우리 측은 쿼터의 개념상 미 소진 쿼터의 이월이란 있을 수 없다는 점을 다시 지적하고 1998 LPMO 통관잔량은 1998 쿼터로 산입하지 않을 경우 1999 쿼터로 산입해야 하므로 실질적으로 차이가 없게 되며 SBS 쿼터는 연도말로 종료되므로 미소진이 발생하지 않는다고 대응하였다. 미국 측도 LPMO 통관 이월문제는 실질적으로 차이가 없다고 인정하고 조기에 통관해 줄 것을 요청하였다.

2.2.3. 쿼터 공매 (Quota Auction) 제도 도입문제

미 측이 LPMO와 SBS 쿼터를 합한 Quota Pool을 만들어 보다 시장 지향적인 방법을 찾아보자는 기존 요구에 대응하여 우리 측이 쿼터공매제도를 도입하는 수정안(counter proposal)을 전격적으로 제안하였다. 쿼터공매제도가 사회적으로 쿼터 렌트가 존재할 때 가장 공정하고 효율적으로 쿼터를 배분하는 방법으로 WTO와 일치한다고 강조하였다. 국내적으로도 정부개입 최소화를 통해 LPMO 적자문제등도 해결하고 수입자유화에 맞춰 연착륙을 할 수 있는 제도라고 보았기 때문이다.

미국 측은 기본적으로 이 제도가 모든 수입업자의 참여 등 수입자유화로 이행하는 전단계로서 적합하고 규격 등 제한이 없어져 미국 산 수입이 늘어 날 수 있다고 보고 특히 현행 제도의 틀이 개혁되어야 한다고는 데에 공감하고 있는 것으로 보였다. 이에 따라 미 측도 새로운 대안으로 평가하면서 하루 동안 내부 검토를 거쳐 환불 가능한 예탁금 납입방식에 의해 쿼터를 배분하는 변형된 쿼터공매방식을 수정 제안하였다. 그 이유로 WTO에서 미국이 쿼터 공매제도를 WTO 규정 위반으로 계속 주장해 온 점에 비추어 그대로 수용하기 곤란하다는 입장을 피력하였다.

우리 측은 환불 가능한 예탁금 납입방식은 한국 실정상 작동이 안 되고 어떻게 든 사회적으로 존재하는 쿼터 렌트는 국고에 귀속 되는 과정이 필요하다고 언급한바 미 측도 우리 측에서 미 측의 입장을 고려한 수정안을 마련하여 긍정적으로 해결되기를 희망하였다.

이 분야는 양측의 공감대가 있어 협상 타결을 위해서 추가협상이 있었다면 공매대신 일정 수입부과금을 부과하는 방식으로 쿼터공매제와 예탁금 납입방식의 절충안을 도출하는 것도 검토 가능하였다고 보여 진다.

2.2.4. 구분판매제도 문제

우리 측은 구분 판매제도가 둔갑판매 등 불공정거래를 최소화하기 위해서 불가피한 제도라고 강조하고 “미국의 쇠고기 구분판매제 폐지요구, 어불성설이다” 제목의 한나라당 성명 등을 인용하여 정치적으로도 매우 민감한 사안임을 강조하였다. 현행 정육점은 개혁대상이고 규모화 유도가 정책방향이라고 설명하고 둔갑방지가 용이한 백화점 등 대형 정육점 외에 20평 이상 정육점에 동시판매를 허용할 수 있다고 제안하였다.

미 측은 정치적 민감성은 이해하나 구분판매는 WTO 규정에 위반되므로 폐지(Phase-Out)되어야 하고 수입 자유화 시기에 맞춰 점진적 폐지계획(Phase-Out Time Table)을 제시 할 것을 요구하였다. 특히 매장 크기를 갖고 접근하는 방식은 곤란하고 전체 정육점을 대상으로 해야 한다고 강조하였다.

미 측은 이 문제가 중요하다고 하면서 우리 측의 개선여지(flexibility)를 계속 타진한바 제한적이거나 숫자를 늘려 주는 것은 검토가능하다고 언급했으나 매장 크기로 나누는 방식은 관심을 나타내지 않았다. 미 측의 이러한 태도는 우리 측이 구분 판매제를 수입자유화 시기 이후까지 계속 존치시키려 한다고 판단될 경우 WTO 제소를 검토할 수도 있다는 느낌을 주었다.

2.3. 협상 결과: WTO 분쟁해결절차로 회부²

미 측은 내부 검토 등을 위해 협의를 하루 중단할 것을 요청하여 1월 29일 속개된 협상에서 협상 문안을 제시하였는바 미 소진 쿼터량을 포함시켜 쿼터량을 늘리고 앞에서 설명한 쿼터 공매제 대신 환불 조건부 예탁금 제도 등을 골자로 하고 있었다. 이에 우리 측은 쿼터의 개념과 쿼터량은 기존 ROU와 상당한 차이가 있고 미 측 문안은 구체적 제안들을 포함하고 있어 서울과 내부협의를 필요하다고 유보적으로 언급하였다.

² 이 부분은 1999. 1. 30 주미대사관이 쇠고기 협상 결과(4일과 5일차)를 보고한 전문에 기초하였다.

이에 미 측 수석대표는 우리 측 수석대표와 단독 협의를 요청하여 한국 측 입장이 그러하다면 WTO에 제소할 수밖에 없다고 언급하였다. 이에 우리 수석대표는 양자협상을 통해 이 문제를 원만히 해결한다는 것이 우리의 기본 입장을 반복하여 되풀이 하였으나 미 측이 WTO 제소를 거듭 언급하며 우리 측을 압박하였다. 당시 관련 전문 보고에 의하면 우리 측 수석대표는 “서로의 견해 차이를 좁히지 못해 미국이 WTO 회원국으로서 권리를 행사코자 한다면 우리도 WTO규정에 따라 대응할 수밖에 없다”는 입장을 명확히 밝혔다.

이에 따라 회의가 종료되고 우리 측 대표단이 퇴장하는 순간 미 측 수석대표가 다시 수석대표간 단독 면담을 요청하여 회담을 정말 종료시키려 하느냐고 질문한바 우리 측은 기본적으로 시간이 걸리더라도 양자협상을 통해 해결한다는 방침임을 거듭 설명하고 미 측이 SBS 미 소진 쿼터의 이월을 계속 주장할 경우 우리 국내 정치적으로 매우 민감한 이슈가 될 수 있음을 강조하였다. 미 측 수석대표는 동 문제를 내부적으로 재검토하겠다고 언급하고 쿼터공매제 관련 우리 측에서 해결방안을 제시해 주기를 요청하였다. 미 측 수석 대표가 다음날 서울로 향발예정임을 감안 양측은 명일 10시에 재접촉하기로 하였다.

이튿날 재협에서 우리 측은 조속한 시일 내 미 측이 편리한 시기에 서울에서 재협의 할 것을 제의하였으나 미 측 수석대표는 우리입장 특히 구분판매제에 대한 입장 변화가 없는지 질문한바, 우리 측이 그 문제에 대한 우리입장은 이미 두 차례 밝힌바 있고 동 문제는 쿼터문제와 함께 해결되어야 하므로 미 측이 정확한 입장을 제시해야 할 것임을 설명하였다. 이에 미 측 수석대표는 우리 측 입장에 변화가 없다면 양자협의를 통한 해결은 불가능하다는 것이 자신의 판단이며 자신으로서 빠른 시일 내에 동 건을 WTO에 제소하도록 건의하겠다고 언급하였다.

이로써 이문제가 WTO 분쟁해결절차에 회부되게 되었다. 미 측은 쿼터 미 소진 문제, 수입제도 등 수입자유화 때까지의 과도기문제, 그리고 수입자유화 이후 핵심 문제가 될 수 있는 구분판매제를 한 협상 테이블에서 해결하기 어렵다고 판단하고 수입자유화 이후를 대비한 근본적인 이슈에 초점을 맞추어 WTO에서 정당화가 어려운 쿼터 등 단기과제는 제외한 채 쇠고기 구분판매제를 중심으로 WTO 분쟁해결절차로 가져 간 것으로 보인다.

3. WTO 쇠고기 분쟁 패널

3.1. 패널의 경과 및 개요

1999년 2월 주 제네바 대표부 미국대사는 주 제네바 한국 대표부 및 WTO 분쟁해결기구 의장 앞으로 서한을 발송하여 한국의 쇠고기 수입제도가 WTO 협정에 위배된다고 주장하면서 WTO 분쟁해결절차에 따른 양자협의를 공식 요청하며 제소하였다. 제기된 주요 쟁점 사항은 쇠고기 전문 판매점제도, 수입쇠고기 표시제 등 유통상 제약이 GATT 협정문상 내국민 대우 조항에 위배되는지 여부, 현행 수입제도가 농산물 양허표상의 잔존 수입제한에 해당하는지 여부, 그리고 1997년 이후 한우산업 보조금이 UR협정상 감축 의무가 면제되는 최소 허용보조를 초과하였는지 여부다. 수입 쿼터 미 소진 문제로 촉발된 통상 문제가 WTO 제소 단계에서는 빠지고 기존의 구분 판매제 문제와 수입제도 문제에 더하여 한우 보조금 문제가 추가되고 성격도 법적 다툼으로 변질된 것이다.

당초 호주와 뉴질랜드는 제3자 참여국이었으나 1999년 4월 호주도 독자적으로 제소하여 분쟁당사국이 되었다. WTO 분쟁해결기구에 회부한 날로부터 30일 이내에 양자협상을 시작하고 협의 요청 후 60일 이내에 합의되지 않을 경우 제소국은 패널설치를 요청할 수 있다는 규정에 따라 1999년 5월 한-미간 양자협상 실패로 미국이 패널 설치를 요구했고 1999년 7월 한-호간 양자협상 실패로 호주도 패널 설치를 요구하였으나 미국 패널로 통합하여 패널 절차를 진행하게 되었다. 1999년 5월 25일 설치된 패널은 1999년 12월 13~14일 1차 회의에 이어 2000년 2월 16일 2차 회의를 개최하여 각국 서면 입장 제출과 구두 심리 등을 진행하였다.

2000년 5월 10일 WTO 사무국은 최종 보고서 발표에 앞서 분쟁당사국에 논평할 기회를 주기 위해 분쟁당사국 정부에만 중간 보고서를 배포하였다. 우리 정부는 우리의 기존 입장을 다시 한 번 강조한 검토의견을 담은 논평을 5월 24일 제출하였다. 이어서 WTO 사무국은 2000년 6월 15일 최종 패널 보고서를 배포하였다.

동 보고서는 그 동안 패널과정에서 제소국들과 우리나라 간에 쟁점이었던 쇠고기 구분판매제도, 수입제도, 쇠고기 수매와 관련된 보조금에 대한 평결을 담고

있는 바, 주로 제소국들의 주장이 받아들여져 우리가 패소한 것으로 나타났다. 우선 수입쇠고기 구분판매제, 표시제도 등 유통상 각종 제약은 수입품에 대한 차별을 금지한 GATT의 내국민 대우 규정 위반이라고 판정하였다. 그리고 1997년과 1998년 소 수매사업으로 인한 국내 보조금도 보조금 산정방식의 오류로 WTO 농업협정문의 약속 이행 위반으로 판정하였다. 다만 LPMO, SBS제도 등과 관련해서는 UR협상 당시 우리 양허표상의 잔존 수입제한 조치에 해당하므로 쇠고기 시장이 완전 개방되는 2001년 1월 1일까지는 허용된다고 평결하였다.

우리나라는 패널 보고서 내용이 기본적으로 제소국들의 주장이 반영된 것으로 판단하고 패널 결과에 불복하여 쇠고기 구분판매제와 한우 보조금을 중심으로 논리를 보강하여 2000년 9월 11일 WTO에 상소하였다. 상소기구도 패널과 유사한 절차를 거쳐 보고서를 발표하였는바, 쇠고기 구분판매제에 대해서는 패널의 평결을 지지하였으나 한우보조금에 대해서는 패널의 평결에 문제가 있었다고 지적하고 지지하지 않았다. 결론적으로 WTO 상소를 통해 쇠고기 구분판매제는 GATT 위반으로 최종 확인 되었으나 한우 보조금은 WTO 농업보조금 규정 위반여부는 확인할 수 없다는 평결을 받아 내는 성과를 거두었다. WTO 패널 및 상소기구 보고서는 2001년 1월 10일 WTO 분쟁기구 특별회의에서 정식으로 채택되었다.

3.2. 주요 쟁점별 분쟁 내용과 패널 및 상소보고서의 판정³

3.2.1. 수입쇠고기 구분판매제도: GATT 제3.4조, 제20조(d)

가. 1994 GATT⁴ 제3.4조 위반여부

제소국들은 수입쇠고기 전문판매점과 국산 판매점의 수가 큰 차이가 있다는 점을 근거로 수입육 구분판매제도가 GATT 제3.4조상의 내국민 대우에 위반된다고 주장하였다. 수입쇠고기 전문판매점은 약 5,000개에 불과한 반면, 국내 쇠고기 판매점은 약 45,000개로 그 숫자가 현격하게 차이가 나는 것은 국내제품과 수입품

3 이 부분은 법무부 법률지원단 연구총서인 "WTO 농산물 무역분쟁사례연구" pp. 124-145, "한국- 쇠고기 수입사건"을 기초로 작성하였다.

4 (편집자 주) '1994 GATT'는 UR 협상 타결 이후 종전의 GATT 1947, GATT 체제하에서 시행된 법적 문서, 그리고 GATT 개별규정에 대한 양해를 모두 포함한 것이다. 이하에서는 그냥 GATT라고 표기한다.

의 경쟁기회의 박탈을 의미한다고 주장하고 이는 과거 GATT 패널 평결인 '캐나다-유통기관 사건' 및 '미국-맥아맥주사건'에서 확인되었다고 주장하였다.

이에 대해 한국은 국산쇠고기도 수입쇠고기 전문판매점에서 판매하지 못하도록 규제하고 있어 국내산 쇠고기와 수입쇠고기에 동등한 규제가 시행되고 있으므로 내국민 대우 위반이라고 볼 수 없다고 주장하였다.

패널은 동 쟁점에 대하여 GATT 제3.4조가 적용되기 위해서는 수입쇠고기와 국산 쇠고기가 동종제품인지 먼저 확인하고 불리한 조치(*less favorable treatment*)가 있었는지 검토 되어야 한다고 평결하였다. 참고로 동 조항의 원문은 "The products of the territory of any member imported into the territory of any other member shall be accorded treatment no less favorable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use" 이다.

불리한 대우(*less favorable treatment*)가 있었는지와 관련하여 패널은 'GATT 제3.4조는 수입품에 대해 동등한 경쟁조건을 제공해야 할 의무를 부과한다'는 "미국-관세법 제337조 사건" 및 "일본-주세사건"을 인용하였다. 동 조항의 의미는 보호주의 차단에 그 목적이 있고 거래량에 대한 기대보다는 경쟁조건에 대한 기대를 보호하기 위한 원칙이므로, 법령이나 규칙으로 인하여 국내시장에 수입상품에 불리한 효과가 실제로 발생했는지 여부는 중요하지 않다고 판단하였다. 이에 패널은 구분판매제도는 수입품과 국산품간의 차별적 대우를 필연적으로 발생시키므로 당연히 내국민대우에 위반된다고 평결하였다. 또한, 구분판매제도가 동등하게 적용되더라도 수입쇠고기의 경쟁조건이 감소되는 결과를 낳는다면 내국민대우에 위반되는 것으로 보았다.

상소기구도 패널의 평결을 지지하였으나 평결 이유에 있어서는 패널과 약간의 차이를 보이고 있다. 패널은 구분판매제의 존재 자체가 내국민대우 위반을 의미한다고 판정하였으나 상소기구에서는 동 제도가 수입쇠고기 판매에 있어서 '불리한 경쟁조건'을 제공했느냐에 따라 내국민대우 위반여부를 분석하여야 한다고 판정하였다. 즉, 구분판매제가 한국 주장처럼 규제의 대칭성을 가지게 되더라도 구분판매제도의 결과 경쟁기회가 감소되어 수입산에 차별적인 대우를 하게 된다면 이는 GATT 제3.4조에 합치되지 않는다는 것이다.

나. 수입쇠고기 전문판매점 간판 부착규제

제소국은 수입쇠고기 전문점이라는 간판을 부착하도록 규제하는 것은 수입쇠고기에 대해 부정적 인식을 갖게 하고 유통과 가격 면에서 악영향을 미치는 효과를 초래하므로 GATT 제3.4조에 위반하는 조치라고 주장하였다.

이에 대해 패널은 간판 부착제도는 구분판매제에 수반되는 조치라고 판단하고 구분판매제가 제3.4조에 위반되는 조치이므로 간판 부착제도도 당연히 제3.4조에 위반된다고 보았다. 또한 간판 부착은 원산지를 표시하는 데만 사용되어야 한다는 1956년 작업반 보고서를 근거로 들고 있다. 그러나 상소기구에서는 간판부착제도는 구분판매제에 수반되는 제도이므로 별도 법적 검토를 요하지 않는다고 보았다.

다. GATT 제20조(d) 적용 여부

한국은 구분판매제도가 GATT 제3.4조에 위반된다는 제소국의 주장에 대하여 동 제도는 쇠고기의 둔갑판매방지를 목적으로 하는 불공정경쟁방지법상 규제로서 GATT 제20조(d)에서 허용하는 일반적 예외조치라고 주장하였다. 특히 수입쇠고기가 국산쇠고기 보다 저가에 공급되어 가격경쟁력을 가지는 상황에서 쇠고기 구분판매제가 국내산업을 보호하기 위한 제도라는 제소국의 주장은 타당하지 않다고 강조하였다.

패널은 제20조(d)의 적용을 검토함에 있어서 1) 구분판매제도가 GATT에 부합하는 조치이며, 2) 이는 시장질서 유지를 위해 반드시 필요한 조치이고, 3) 국제무역을 제한하기 위한 정당화 되지 않는 차별적 수단이 아니라는 것을 한국이 입증하여야 한다고 하였다. 우선 패널은 구분판매제가 다소 문제를 내포하고 있는 조치이기는 하나 불공정경쟁법상 둔갑판매를 방지하기 위한 목적의 범위 내에서 적용되는 한 이는 GATT에 부합하는 조치라고 보았다. 그러나 패널은 동 조치가 반드시 필요한 조치에 해당된다고 보지 않았다. 그 근거로 구분판매제도가 다른 유사한 분야에서는 도입되지 않고 있는 점, 구분판매제도 이외의 다른 대안으로서는 기만행위를 방지할 수 없다는 한국의 주장에 대한 입증 미흡하다는 점을 들고 있다. 따라서 패널은 한국의 구분판매제가 제20조(d)를 원용하여 정당화 될 수 없다고 본 것이다.

이에 대해 한국은 구분판매제의 필요성과 관련하여 다른 품목에서는 조사, 별

금, 기록보존 방법 등을 적용하고 있으므로 쇠고기 시장에도 이들을 적용할 수 있다고 본 패널의 판정은 기만행위의 방지라는 규제 목적을 달성하기 위해서는 구분판매제도만이 효과적이라는 점을 간과하고 있기 때문에 발생하는 오류라고 주장하고 상소하였다.

한국의 상소에 대해 상소기구는 전체적인 패널의 평결을 지지하였으며 동 분쟁에서 쟁점이 되는 '필요한(necessary)'의 해석과 관련하여 상세한 이유를 설명하였다. 상소기구는 GATT 제20조(d)를 검토함에 있어서 과거 미국의 가솔린 분쟁에서 적용되었던 분석방법을 언급하였다. 우선 개별조항인 제20조(d)에 의해 정당화되는 조치인지를 먼저 검토한 후 이에 해당된다면 제20조의 서문에 부합하는지 검토하여야 하는 것이 적합한 접근 방법이라고 보았다. 그리고 제20조(d)에 의하여 정당화되기 위한 조건은 1) 해당 조치는 GATT의 규정에 부합하는 법이나 규정의 '준수를 확보하기 위해' 고안된 조치여야 하고, 2) 이 조치는 그러한 준수를 확보하기 위해 '필요한' 조치여야 한다는 것이다. 상소기구는 우선 '필요한'의 의미 해석을 먼저 검토하였는데, 동 분쟁에서는 '기여하는(making a contribution to)'이나 '관련되는(relating to)'이라는 의미보다는 '필수불가결한(indispensable)'의 의미로 파악해야 한다고 보았다.

동 해석법의 적용을 통하여 상소기구는 한국의 구분판매제도가 필수불가결한 조치에 해당하는가를 검토하였는데, 구분판매제도가 다른 품목에서는 시행되지 않고 있으며, 다른 품목에서는 둔갑판매를 규제하는 다른 제도가 시행되고 있고, 한국이 다른 제도를 통해 둔갑판매 방지를 달성할 수 없다는 점을 입증하지 못하였음을 이유로 패널의 평결을 지지하였다.

3.2.2. 쇠고기 수입제도: 잔존수입제한 해당 여부

가. LPMO 유통체계

제소국들은 가공 포장되지 않은 수입쇠고기의 도매시장에서의 판매제한, 도매 시장에서 수입쇠고기 전문판매점만의 유통제한, 현금 결제방식 및 기록 유지의 무 등 일련의 조치가 LPMO에 의해 수입된 쇠고기에 대해서만 부여되고 있는데 이는 GATT 제3.4조 위반이라고 주장하였다. 한국은 국내산과 수입육의 비교가 불가능하고 백화점을 포함하는 구분판매제도는 WTO 규정에 합치되는 것이며 현금 결제방식은 한우 유통에도 적용된다는 대응논리를 구사하였으나 수

입쇠고기에 대한 기록유지의무에 대해서는 대응을 하지 않았다.

패널은 도매시장에서만 수입쇠고기를 판매토록 하는 것은 LPMO 유통체계의 본질적인 요소로 보았으며 이러한 판매제한은 2001년 1월 1일 수입자유화 시기 까지 허용되는 '잔존수입제한(remaining restriction)'으로 패널은 검토대상이 아니라고 보았다. 그러나 LPMO의 도매시장에서의 구분판매는 앞에서 살펴 본 바와 같이 GATT 제3.4조에 위반하고 있으며 GATT 제20조에 의해 정당화 되지 않는 조치라고 평결하였다. 호주가 제기한 현금결제방식은 호주의 입증 책임을 물어 패널이 검토하지 않았으나 기록유지의무에 대해서는 GATT 제3.4조 위반으로 평결하였다.

나. SBS 시스템

SBS 시스템과 관련하여 제조국 들은 수입을 할 수 있는 주체를 제한하고 있는 SBS 시스템 존재 자체와 SBS 회원 자격조항, 슈퍼그룹 간 거래금지, 최종 사용자간 거래를 금지한 제도가 GATT 제3.4조 위반이라고 주장하였으나, 패널은 최종 사용자간 거래금지 및 추가적인 표시의무를 제외한 여타의 SBS 시스템과 관련한 대부분의 제조국 주장은 잔존 수입제한에 해당된다고 보았다. 최종 사용자간 거래를 금지한 것은 제품의 원산지에 따라 차별적으로 규제하는 효과를 유발하므로 동 조항에 위반된다고 보았다. 추가적인 표시의무에 대해서는 한국이 모든 수입 육류에 대해 안전성을 이유로 지속적으로 시행해 왔다고 대응하였으나, 패널은 추가적인 표시의무는 원산지를 근거로 차별대우를 유발하며 또한 동 조치는 원산지 표시 이상의 의미를 내포하므로 GATT 제3.4조에 위반되는 조치라고 평결하였다.

다. LPMO의 경매, 입찰, 방출

제조국은 LPMO의 경매, 입찰 및 방출조치 등의 운영절차는 수입을 제한하는 부가조치로서 수입쿼터의 이행을 제약하고 있다고 주장하였다. 패널은 LPMO의 최저 가격제는 잔존수입제한에 해당하는 것으로 검토대상이 되지 않는다고 판단하였으나 LPMO의 일별, 월별 물량조절제도와 수입쇠고기 입찰요구에 대한 지연 거절 조치 등은 검토를 실시하였다.

패널은 수입쇠고기의 실제 거래량을 먼저 조사하였는데 한국의 주장과 달리

1997~1998년에는 쿼터가 소진되지 않았을 뿐만 아니라 LPMO가 수입수량의 한도에 다다른 시점에서 수입쇠고기의 입찰을 중단하였다가 쿼터소진의 우려가 없을 때 다시 입찰을 증가시켰다고 판단하였다. 이에 대해 한국은 동 조치는 아시아 금융위기로 인해 필요한 조치였다고 항변하였다. 하지만 패널은 1998년 6월 1일~12월 31일의 기간에는 원화절하로 쇠고기 수입가격이 상승되어 통상의 조치를 취할 경우 LPMO가 손해를 입을 수 있다는 한국의 주장을 수용하여 정당한 조치로 보았으나, 1997년 10월 31일~1998년 5월 31일 기간 중의 LPMO 조치는 쇠고기 수입을 제한하기 위한 조치라고 판정하였다.

패널은 수량제한의 일반규정인 GATT 제11조의 규정을 비롯하여, 제11.1조에서 사용되는 용어인 '제한(restriction)'의 의미를 설명하고 있는 제12조(국제수지 옹호를 위한 제한), 제13조(수량제한의 무차별 적용), 제14조(무차별 대우에 관한 예외), 제17조(국영무역기업), 제18조(경제개발에 대한 정부의 원조) 및 동 조항들의 주석과 보충 규정은 국영무역기업에도 적용된다고 보았다.

GATT 제17조는 국영무역기업 수출입에 관계되는 구매 또는 판매에 있어 민간 무역업자의 수출입에 영향을 주는 정부조치에 대해 GATT에 규정된 차별금지의 일반원칙을 준수하는 방법으로 행동할 것을 규정하고 있다. 패널은 LPMO의 수입제한 조치는 위 조항들에 위반된다고 평결하였다. 또한 동 조항의 위반 품목이 농산물의 경우에는 필수적으로 '농업협정' 제4.2조 및 그 '주해'를 위반하게 된다고 평결하였다.

라. 목초사료로 사육된 쇠고기와 곡물사료로 사육된 쇠고기 구분문제

호주는 LPMO가 곡물사료로 사육된 쇠고기(Grain-Fed Beef)와 목초사료로 사육된 쇠고기(Grass-Fed Beef)를 구분하여 쿼터를 할당하고 목초사육 쇠고기 입찰을 세 번이나 제한한 것은 위에서 살펴본 같은 이유로 해서 GATT 제3.4조, 제11조와 그 부속 규정 및 제17조를 위반하고 있으며, 또한 한국이 이 두유형의 쇠고기를 구분하는 것은 GATT 제2조(양허표)를 위반하고 있다고 주장하였다.

패널은 SBS 시스템을 통하여 수입되는 품목에서는 유사한 조치가 행해지지 않고 있으며, 동 구분은 한국의 국내시장에서도 실제거래에 이용되지 않고 있음에 주목하여 GATT 제11조 이하에 위반되는 수량제한 조치라고 판정하였다. 또한 제조국의 주장처럼 이 구분은 관세양허에 기초한 조치가 아니며 목초사육

쇠고기에 불리한 대우를 의미하므로 GATT 제2.1조에 위반되는 조치라고 평결하였다.

3.2.3. 한우보조금문제: 농업협정 제3조, 제6조, 제7조

미국과 호주는 한국이 제출한 자료에 이의를 제기하면서 한국이 한우산업에 과도한 보조금을 지급하고 있다고 주장하였다. 이들은 국내보조금은 '농업협정' 제6.4조⁵ 및 부속서 3을 적용하여 계산하여야 하는데, 이 경우 한우에 대한 보조금은 최소허용보조 수치인 10%를 초과하게 된다고 주장하였다. 동 조항은 품목 특정적 국내보조의 경우는 해당년도 특정품목 총 생산액의 5%를 초과하지 않는 범위 내에서, 품목불특정 국내보조의 경우에는 농업 총생산액의 5%를 초과하지 않는 범위 내에서 '현행 보조총액측정치합계(Current Total AMS)'⁶의 계산 및 감축약속에서 제외시키도록 하고 있으며 개도국에 대하여는 최소허용보조(de-minimis) 비율을 10%로 두고 있다.

패널은 우선 한국이 제출한 양허표를 검토하였는데, 한국이 양허표를 제출할 때 괄호로 표시하여 별도로 계산된 양허표⁷를 함께 제출하였음에 주목하였다. 한국은 별도로 계산 제시한 두 번째 양허표(괄호 안의 숫자)가 회원국들이 동의한 것이라고 주장하였으나 패널은 첫 번째 양허표(괄호 밖의 숫자)를 기준으로 하여야 한다고 판정하였다. 1997년의 보조금 감축한도는 첫 번째 양허표에 의하면 1조 6,500억 원이고, 두 번째 양허표에 의하면 2조 286억 원이 되는데

5 원문은 다음과 같다: (a) A Member shall not be required to include in the calculation of its Current Total AMS and shall not be required to reduce:

(i) product-specific domestic support which would otherwise be required to be included in a Member's calculation of its Current AMS where such support does not exceed 5 percent of that Member's total value of production of a basic agricultural product during the relevant year; and

(ii) non- product-specific domestic support which would otherwise be required to be included in a Member's calculation of its Current AMS where such support does not exceed 5 percent of the value of that Member's total agricultural production.

(b) For developing country Members, the de minimis percentage under this paragraph shall be 10 percent.

6 AMS(Aggregate Measurement of Support)란 WTO '농업협정'상 농업보조정책 수준을 계량화하는 방법의 하나로 기초 농산물의 생산자를 위하여 특정 농산물에 제공된 보조 또는 농산물 생산자를 위하여 특정 농산물에 제공된 보조 또는 농산물 생산자 일반을 위하여 제공된 품목 불특정인 보조로서, 화폐단위로 표시된 연간 보조수준을 의미하며 감축대상이 된다.

7 (편집자 주) 당시 양허표에 한국은 1989~1991 자료를 기준으로 하는 연도별 보조금한도를 제시하면서, () 안에는 1993년도 자료를 기준으로 한 연도별 보조금 한도를 병행 표기하여 제출하여 검증을 통과하였다.

1997년의 현행보조총액측정치 합계는 1조 9,360억 원이기 때문에 첫 번째 양허표에 의할 경우 한국은 보조금 지급한도를 초과하는 것이 된다.

아울러 패널은 한국이 국내 보조금을 계산함에 있어 산정기준시기와 잘못 계산된 외부참조가격⁸, 적정생산 수준의 산정 오류 등에 의해 시장가격 보조금을 계산하여 감축대상으로 포함시켜야 하는 보조금을 최소허용보조로 계산하는 오류를 범하였다고 판정하였다. 즉, 외부참조가격을 계산함에 있어 부속서 3의 8과 9에서 기준년도를 1986~1988년으로 규정함에도 불구하고 한국은 1989~1991년을 기준으로 계산하고 있다. 또한 부속서 3의 8은 시장가격 보조금을 고정외부참조가격과 적용관리가격의 차에 적용관리가격을 받은 적정한 물량을 곱하여야 한다고 규정하고 있는데 한국은 동 물량을 수매량으로 판단하여 계산하였으나, 패널은 제소국의 주장을 받아들여 총생산량을 사용하여야 한다고 판정하였다. 또한 한국이 대상품목 가격을 1997년이 아닌 1996년 기준으로 산정하고 있는 것은 '농업협정'에 위반되는 행위라고 평결하였다.

마지막으로 '농업협정' 제6.4조(a)(2)에서는 AMS에 계산되도록 요구되는 품목별 특정보조라도 5%를 초과하지 않는 경우에는 포함하지 않는다고 규정하고 있는데 동 보조금은 이를 초과하고 있으므로 동비용을 산입하여 계산하여야 판정하였다. 이에 패널은 뉴질랜드에 의해 재 산정된 자료를 채택하여 이를 근거로 다음과 같은 결론을 내렸다. 한국은 1997~1998년 기간에 최소허용치 10%를 초과하는 국내보조금을 지급하였으므로 '농업협정' 제6조를 위반하였으며 동기간 동안 실제 총 AMS에 소 산업에 대한 국내보조를 포함하지 아니한 것은 '농업협정' 제7.2조를 위반한 것이다. 또한 새로이 계산한 수치를 토대로 검토한 바, 1997-1998년의 실제 총 AMS는 한국의 감축약속을 초과하므로 '농업협정' 제3.2조에 위반된다고 평결하였다.

이에 대해 한국은 두 개의 양허표에 기초한 양허약속 기준에 대해 패널의 오류를 지적하고 한국의 현행 AMS에 소 산업 분야의 AMS를 포함하여 계산한 것에 대해 반박하면서 상소를 제기하였다.

상소기구는 보조금 분야에서 패널의 판정을 번복하여 한국의 1997~1998년 최소허용보조금이 10%를 넘지 않았으므로 소 산업에 대한 실제 AMS를 현행

8 외부 참조가격이란 국내가격지시 효과나 관세 상당액을 계산할 때 기준이 되는 국제가격으로 '농업협정'에서는 1986~1988년 평균 세계시장가격을 기준으로 하고 있다.

Total AMS에 포함한 패널의 평결은 '농업협정' 제6조와 제7.2조(a)에 합치하지 않는다고 평결하였다. 그 결과 한국의 총 AMS가 감축약속을 초과하여 제3.2조를 위반했다는 패널의 평결도 반복하였다. 상소기구는 한국의 양허표상의 금액 계산과 관련해서는 비록 부분적으로는 1993년 보조금액을 활용하고 있으나 궁극적인 목표치는 1989-1991년 기준치를 사용하고 있으며 또한 이러한 계산법을 양허표 부록에 명확히 밝히고 있음을 이유로 패널의 판정을 반복하였다.

다음으로 실제 총 AMS계산에 대해서 상소기구는 AMS 계산은 회원국의 양허표 제4부에 인용됨으로써 통합된 보조자료 표에서 사용된 구성자료와 방법을 고려하여 '부속서 3'의 규정에 따라야 한다는 '농업협정' 제1조(a)(ii)의 규정을 적용하였다. 그 결과 상소기구는 뉴질랜드 계산법 (1989~1991년을 기준으로 외부참조가격을 사용하여 소 보조금 계산)은 1986~1988 자료를 사용토록 규정한 '부속서 3'에 일치하지 않는 계산법이라고 보았다. 더욱이 1986~1988년의 실제 외부참조가격에 대한 자료가 없음에 주목하였다. 즉 상소기구는 패널의 기록에 대한 근거가 불충분하므로 이를 토대로 한국의 조치가 '농업협정' 제3.2조, 제6조, 제7.2조(a)에 불일치하는 지에 대해서는 사실을 확인할 수 없다고 판정하였다.

3.3. 관찰과 평가

제소국 입장에서 보면 이번 패널은 쇠고기 수입자유화 이후를 준비한다는 목적 아래 쇠고기 구분판매제가 중심에 있고 LPMO 등 수입제도는 수입자유화 시까지 한시적 성격을 갖고 있으므로 주변 이슈에 불과하다고 할 것이며 농업 보조금 문제는 UR 협상 타결 시 한국의 양허와 관련, 다소 애매모호 하게 처리했던 부분을 한국의 약점이라고 판단하여 '농업협정' 이행과 연계하여 제기한 끼워 넣기 이슈라고 볼 수 있다. 이런 차원에서 한국이 상소하면서 구분판매제와 한우 보조금 문제에 집중하여 대응한 것은 적절했다고 평가할 수 있다.

쇠고기 구분판매제와 관련 한국은 국산 쇠고기에 대해서도 동등한 규제가 있으므로 내국민 대우 위반이 아니라고 방어적 논리를 전개하는 한편, 둔갑방지를 목적으로 한 불공정경쟁법상 규제라고 주장하며 제20조(d)를 원용하여 적극적

9 (편집자 주) 뉴질랜드는 1986~1988 자료를 사용하면 한국에 더 불리하지만 한국이 주장하는 대로 1989~1991년 외부참조가격을 사용하더라도 한국의 소 보조금이 최소허용보조를 초과한다고 주장한 것인데 결과적으로 1986~1988년 자료가 제시되지 않아 최소허용보조한도 초과여부를 계산할 수 없게 되어 상소기구 판정 시 오히려 한국에 더 유리한 결과를 초래하였다.

으로 정당화를 시도하는 공수양면 전략을 구사하였다. 동 제도는 도입배경을 보면 GATT나 WTO 체제하에서 정당화시키기에는 어려움이 있는 이슈이나 상소과정을 통해서 패널에서와는 다른 원칙을 확립하게 되는 성과가 있었다. 상소기구는 내국민 대우여부는 '형식적 차별대우'의 존재에만 입각할 수 없으며 '경쟁조건(conditions of competition)'이 수입제품에 불리하게 작용했다는 판정에 입각해야 한다고 판단하여 결국 GATT 제3조는 '형식적 내국민 대우'가 아니라 '실질적 내국민 대우'를 규정하는 것으로 해석된다. 따라서 적어도 이론적으로는 '구분되지만 동등한(separate but equal)' 대우가 수입제품과 국내제품에 적용될 여지가 마련되었다고 할 수 있다.

이번 상소과정을 통해 한국은 농업보조금 분야에서 불확실성을 제거하는 망외의 큰 성과를 얻었다고 볼 수 있다. 한국이 양허표를 제출할 때 괄호로 표시하여 별도로 계산된 양허표를 함께 제출하고 이 괄호안의 양허표가 UR 협상 당시 검증과정을 통과했으므로 회원국들이 동의한 것이라고 주장해왔다. 패널은 이를 인정하기를 거부했으나 상소기구는 이러한 계산법을 양허표 부록에 명확히 밝히고 있다는 점을 들어 패널의 판정을 번복하였다. 이는 한국의 보조금 양허기준이 괄호안의 숫자라는 것이 확인된 것이며 상소과정에서 패널의 보조금 계산의 기준년도 선정과 계산방법에 대해 논리적으로 반박하여 얻어낸 성과라고 하겠다. 이번 상소기구 판정은 한국이 쌀 등 다른 유사한 품목의 경우에도 같은 방식으로 양허표를 작성했으므로 그대로 적용되게 됨으로써 농업보조금 관련 분쟁이나 검증과정에서 자신감을 갖게 하는 계기가 될 것으로 보인다.

그러나 미국은 2001년 1월 10일, 패널 및 상소보고서를 채택하는 WTO 분쟁기구 특별회의에서 "상소기구가 한국의 국내 보조금 지급에 대한 패널 판정을 지지하지 않았으나, 보조금 문제에 대해 상소기구가 결론을 내리지 못한 것이 한국의 조치를 합법한 것으로 간주한 것이 아니라고 하면서 한국은 추후 농업보조금을 지급하는데 있어서 이러한 점을 유념해야 할 것이라고 언급하였다."¹⁰

제소국들은 쇠고기 구분판매제가 내국민 대우 위반이라는 판정을 얻어 냈으나 수입자유화 시점에서 보고서가 나오므로써 완전한 수입자유화를 기대하는데 만족해야 할 수 밖에 없었고, 한국은 수입자유화 시 동 제도를 어떻게 운용해야 하는지 고민해야 할 시점에서 패널 결과를 이행하는 방식으로 무리 없이 정

10 2001.1.10 주제네바 대표부 전문

책전환을 할 수 있게 되었다고 볼 수 있다. 특히 농업보조금 문제는 한국을 압박하기 위한 카드로 보이거나 한국이 적극적인 대응으로 전화위복의 결과를 얻었다고 평가할 수 있다.

4. 패널 결과의 이행

2001년 1월 1일부터 수입자유화가 되어 잔존 수입제도 대부분은 이미 폐지 절차에 들어간 상태로서 2001년 2월 2일자 분쟁해결기구(DSB) 회의에서 한국은 DSB 권고 및 판정을 상당 부분 이행하였음을 보고하였으며 이행절차를 완료하기 위해 합리적 이행기간이 필요하다고 지적하였다. 이에 따라 분쟁당사국은 8개월간의 이행기간에 합의하여 최종 이행기일은 2001년 9월 10일이 되었다. 수입제도 관련 이행이 마무리되고 남은 과제는 구분판매제 관련 권고를 이행하는 것이었다. 농림부는 2001년 9월 10일 수입쇠고기를 별도의 전문판매점에서 판매토록 규정한 수입쇠고기 취급요령을 폐지한다고 발표함으로써 DSB 권고사항 이행을 마무리 지었다. 아울러 2001년 9월 10일까지 WTO규정에 합치하도록 권고 받음에 따른 조치로서 수입이 이미 자유화 되었고, 수입쇠고기 판매도 2001년 중 마무리 되므로 이 규정이 더 이상 필요치 않다는 점도 언급했다.

5. 쇠고기 통상문제의 함축

쇠고기는 1983~1984 소 파동 여파로 인한 쇠고기 수입 전면 중단이후 GATT에 제소되고 그 후 BOP 졸업협상과 UR협상의 일부로 포함되는 과정을 거치면서 수입자유화 문제가 다루어 졌고, 과도기 잔존 수입제한관리 차원에서 수많은 양자 협상이 있어왔으며, 쿼터 미 소진 문제와 맞물려 구분판매제가 다시 WTO에 제소되는 등 다자와 양자를 오가면서 수많은 통상 문제를 일으킨 우리나라 농업통상사에서 대표적인 문제품목이라 할 만 하다. 이런 전 과정을 통해서 얻을 수 있는 교훈과 정책적 함축은 무엇인가 생각해 보기 위해서 몇 가지 근본적인 문제를 제기해 보고자 한다.

첫째, 쇠고기 분쟁 원인: 국내 산업정책 문제인가 국제 통상 문제인가?

쇠고기문제는 국내 소 산업 보호라는 산업 정책적 고려에서 기인하여 국제 통상문제로 비화되고 그 결과 국내 산업정책을 조정 받는 과정을 보여 주었다. 국내 쇠고기 가격안정을 위해 국제사회에서는 금기시 되어 있는 수입금지라는 일방적이고 극단적인 조치를 취하면서 1989년 GATT에 제소되고 결과적으로 수입자유화의 길로 들어서게 되었고, 1989년 수입을 재개하면서 궁극적으로 양축농가 보호를 위한다는 목적으로 수입육판매 전문점이라는 제도를 도입하게 되었고, 결국 이 문제도 1999년 WTO에 제소되어 폐지되는 길로 가게 되었다.

글로벌 경제 체제하에서는 산업정책과 통상문제는 동전의 양면처럼 밀접하게 연결되어 상호작용하게 되어 있으므로 산업정책 따로, 통상협력 따로, 하는 옛날 방식은 지양되어야 하고 상호 선순환구조를 정착시켜 나가는 것이 중요하다고 할 수 있겠다. 특히 정책 수립과정에서 국제농업이나 통상문제 시각에서 조율될 수 있는 내부 체제구축도 필요한 것으로 보인다.

둘째, 쇠고기 문제해결: 양자협상이나, WTO 패널이나?

일반적으로 양자협상은 힘의 논리가 지배하고 패널은 법의 잣대가 지배한다고 한다. 그래서 상대적으로 협상력이 열세에 처한 경우 패널 쪽이 더 매력이 있어 보일 수 있다. 대내적 홍보측면에서도 일단 패널의 판결을 거치면 이해관계자 설득이 용이하고 정책 전환도 상대적으로 어렵지 않게 이루어 질 수 있다. 특히 패널은 시간이 많이 걸리기 때문에 정책조정에 어려움이 있을 경우 시간 벌기에 좋은 매력이 있다. 그리고 회원국 간 다툼이라는 측면에서 약간의 타협적 분위기가 있을 가능성도 배제할 수 없다고 볼 수 있다. 그러나 모든 취약한 문제가 결국에는 가감 없이 노출되게 되어 대외 이미지가 불리하게 형성될 수 있고, 쇠고기 구분판매제 이슈에 국내 한우 보조금 문제도 함께 제기되었듯이 대놓고 다투기 싫은 문제도 여지없이 거론되는 경우가 많이 있었다. 협상력이 강한 경우 양자협상이 유리해 보이지만 제소국 입장에서 보면 패널은 문제를 확실하게 해결하는 장점이 있어 보인다.

만약 이번 쇠고기 구분판매제 문제가 우리 측이 제안한대로 서울에서 추가회담을 하여 양자협상에서 타결되었다면 어떻게 되었을까 가상해 보고 이를 패널 결과와 비교해 보고자 한다.

미 소진 쿼터 문제, 쿼터 경매제도, 그리고 쇠고기 구분판매제 문제 중 쿼터 경매제도는 미국도 관심이 많았고 우리나라도 필요성이 있어 양측 의견 접근이 쉬웠던 문제로 보인다. 미 측이 우리 측이 해결방안을 마련해 줄 것을 요구했고 수입부과금이 WTO 위반이 아니라고 언급한 점을 감안하면 미 측이 제시한 환불가능한 예탁금 납입방식에 수입부과금을 붙이는 방법으로 합의할 수 있었다고 보인다. 그러면 수입제도와 관련된 문제는 다 해결 된 거나 같다. 미 소진 쿼터 문제는 수석대표 면담에서 미 측이 내부적으로 재검토하겠다고 언급하였는바, 다소 무리한 요구라는 점에서 구분판매제 문제가 합의되면 그냥 넘어갈 수도 있는 문제라는 느낌을 주었다.

그 경우 남은 문제는 매장 크기를 기준으로 동시판매점을 확대하는 입장을 갖고 있는 우리가 미국의 요구대로 구분판매제 단계별 폐지(phase-out) 계획을 제시할 수 있느냐 문제로 좁혀진다. 미국은 수입자유화 이후 구분판매제를 유지하지 못하게 하는데 주 목적이 있으므로 우리 측이 수입자유화시기에 맞춰 구분판매제를 폐지한다는 시간표(Time Table)을 제시했다면 합의할 가능성도 배제할 수 없었다고 보여 진다. 사실 수입자유화 이후 LPMO가 쇠고기 공급을 안 할 경우 어떻게 구분판매제를 유지할 수 있을지 고민이 필요한 부분이었고, 이는 농림부가 수입쇠고기 취급요령을 폐지하면서 수입이 이미 자유화 되었고 수입쇠고기 판매도 2001년 중 마무리 되므로 이 규정이 더 이상 필요치 않다고 언급한데서도 나타난다.

만약 위에서 검토한대로 양자협상을 통해 합의했었다면 결과적으로는 양자협상과 패널 간에 별 차이가 없었을 것이라고도 볼 수 있으나 미 측은 구분판매제 폐지문제를 확실하게 매듭지으려는 생각이 강했던 것 같고, 우리 측은 구분판매제를 최대한 시간을 끌면서 여건변화에 맞게 무리 없이 조정해 나가는데 중점을 두었던 것으로 보인다.

셋째, 통상문제에 대한 시각: 위기인가 기회인가?

사실 농산물 통상문제에 경험이 상대적으로 적었고 농산물 통상문제에 수세적으로 임해온 우리나라의 경우에는 통상현안은 위기처럼 느껴지는 때도 있었다. 그러나 경험이 쌓이고 글로벌 경제체제에 익숙해져 가면서 통상현안은 언제 어디서나 발생할 수 있는 'business as usual'이고 국내 정책전환을 검토할 수

있는 지렛대로서 작용할 수도 있어 기회적 요소가 더 크다고 할 수 있다. 한우 보조금 문제가 패널에서 제기되면서 상당한 위기로 느껴졌지만 적극적 대응으로 상소에서 승리함으로써 위기를 더 좋은 기회로 반전 시키는 전화위복의 계기로 만들었다고 할 수 있다. 한국도 이제 당당한 WTO 회원국으로서 농산물 분야에서 그동안 지속 되어온 수세적 방어적 입장에서 탈피하여 공세적 통상협력으로 전환하는 것이 필요한 시점이라고 볼 수 있다.

참 고 문 헌

- 농림부. 1999. 「농림업 주요통계」.
- 농림부. 1999.2.1. “한-미 쇠고기 협의결과보고”.
- 법무부. 2003. 「WTO 농산물 무역분쟁 사례연구」.
- 주 미국 대사관. 1999.1.30. “한-미쇠고기 분기별협의회 (제5일 결과).”
- 주 미국 대사관. 1999.1.30. “한-미쇠고기 분기별협의회 (제4일 결과).”
- 주 미국 대사관.1999.1.28. “한-미쇠고기 분기별협의회 (제3일 결과).”
- 주 미국 대사관. 1999.1.28. “한-미쇠고기 분기별협의회 (제2일 결과).”
- 주 제네바 대표부. 2001.1.10. "WTO 분쟁기구 특별회의(쇠고기 보고서 채택)."
- 한국농촌경제연구원. 2000.7. 「WTO 쇠고기 분쟁 패널의 내용과 향후 대책」.
- WTO-DSB. 2000.6. “*Korea- Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*”. Final Report.
- WTO-DSB. 2000.12.11. “*Korea- Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Froze Beef.*” Report of the Appellate Body.

제 22 장

한-중 마늘 세이프가드 분쟁 (2000)¹

1. 개 관

1.1. 세이프가드 발동 경위

2000년 6월 1일 한국이 수입마늘에 대해 긴급관세를 부과하자, 마늘을 수출하고 있던 중국이 이에 대한 보복조치로, 6월 7일자로 한국산 휴대용 무선전화기와 폴리에틸렌에 대한 잠정적 수입금지 조치를 취함으로써 촉발된 사건이 한-중 마늘 세이프가드 분쟁이다.

우리나라는 UR 협상에서 신선마늘, 일시저장마늘, 건조마늘의 시장 접근물량에 대해서는 기본관세(50%)를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대해서는 고율관세(396%)를 부과하기로 하였다. 반면, 냉동마늘과 초산조제 마늘에 대해서는 실행세율인 30%를 부과했다.² 이들 두 품목은 UR 타결이전에 이미 수입이 자유화되었기 때문에, 신선마늘 등과는 달리, 고율의 관세를 부과할 수 있는 대상이 아니었다. 냉동마늘은 1991년 발표한 「1992-1994 수입자유화 예시계획」에 따라, 1993년에 수입이 자유화된 품목이고, 초산조제 마늘은 그보다 훨씬 이전인 1977년에 수입이 자유화된 품목이다<표 22-1>.³

1 이 장에서 「개관」, 「한중마늘 분쟁 통상 규범적 분석」, 「국제법상 중국정부의 보복조치의 규범적 문제점 검토」는 최승환, 「한중마늘분쟁 해결의 법과 정책」, 「통상법률」(통권 제34호, 2000.8) pp. 83~108의 내용을 참조하여 필자가 일부 수정하였다.

2 UR 타결 시 1995년 양허세율은 냉동마늘이 35.5%, 초산마늘이 40.0%이고 마늘 분쟁이 있던 2000년 기준으로 각각 30.4%와 37.6%이었다. 그러나 이들 품목의 기본세율은 모두 30%여서 실행세율이 30%이다.

<표 22-1> 마늘 품목별 수입관리 방식

품목	HS번호	품목특성	수입 물량	수입 방식	UR시
신선 냉장	0703-20-0000	간마늘, 통마늘, 접마늘, 피마늘 등	MMA	국영 무역	BOP (제한)
일시 저장	0711-90-1000	저장용액에 일시저장 처리한 것	MMA	국영 무역	BOP (제한)
건조	0712-90-1000	간마늘 상태에서 수분을 제거한 것 (원형, 슬라이스, 분말 등)	MMA	국영 무역	BOP (제한)
냉동	0710-80-2000	간마늘 또는 그것을 으갠 상태로 냉동한 것			자유화 (1993)
초산 조제	2001-90-9060	간마늘 또는 통마늘을 초산을 처리한 것			자유화 (1977)

자료: 최정섭 외, 한국농촌경제연구원, 2002.9, '마늘 세이프가드 해제의 영향과 대책'을 토대로 필자가 일부 수정하여 작성

최소시장접근 물량을 포함하여 신선마늘 등 수입량은 1996~1998년간 매년 배 정도씩 증가하여, 1998년에 이르러 1996년 대비 4배나 증가했으며, 수입이 미미했던 냉동마늘과 초산조제마늘은 1999년 9월까지 각각 11,823톤과 2,138톤으로, 1996년에 비해 3~5배나 증가하기에 이르렀다<표 22-2>.

<표 22-2> 마늘 수입 상황

단위: 톤, %

구분	1996	1997		1998		1999. 1-9	
			증가율		증가율		증가율
신선·냉장	6,153	12,939	110.3	25,633	98.1	14,322	△9.0
일시저장	-	-	-	-	-	27	-
건조	400	48	△88.0	421	777.1	20	△82.9
냉동	2,043	3,768	84.4	7,795	106.9	11,823	149.5
초산조제	901	1,634	81.4	2,147	31.4	2,138	41.4
계	9,497	18,389	93.6	35,996	95.7	28,330	28.2

자료: 무역위원회, 마늘수입증가로 인한 국내산업 피해조사 보고서, 2001. 1

3 마늘은 GATT BOP 조항에 따라 수입을 제한하던 품목이었는데 1989년 BOP 조항 졸업에 따라 1997년까지 수입을 자유화하거나 GATT 규정에 일치시켜야 하는 의무가 있었다. 초산조제 마늘은 BOP 졸업 훨씬 이전에 수입을 자유화하였으며 냉동마늘은 UR 타결 전인 1993년에 수입을 자유화하였다. 나머지 신선 또는 냉장, 일시저장, 건조 마늘 등 3개 품목은 UR 타결 시 수입제한 상태에 있던 품목으로 한도양허(ceiling binding)방식으로 고율의 관세부과가 가능했는데 당시 중국은 GATT가입 전이라 마늘과 관련한 실질적 이해당사국은 없는 상황이었다.

마늘 수입량이 늘어나자, 국내 농가의 피해가 심각하다고 판단한 농협중앙회가 무역위원회에 산업 피해조사 신청을 했다. 무역위원회⁴의 조사와 국내 산업에 대한 피해 판정을 거쳐, 당시 재정경제부(현 기획재정부)가 중국산 냉동 마늘 등의 관세율을 30%에서 315%로 크게 올리는 잠정관세 부과조치를 1999년 10월 27일에 취했다.

셰이프가드 조치는 다자적인 무역구제 조치로 WTO에서 정한 절차에 따라 진행했다. 당시 중국이 WTO 회원국은 아니었지만 중국과 두 차례의 실무협의를 가졌다. 우리 측은 마늘 수출 감소액 이상의 참깨 등 다른 농산물 수입방안을 보상방안으로 제시하였으나, 중국 측은 이를 거절하고, 우리나라산 휴대용 무선 전화기와 폴리에틸렌에 대해 잠정적 수입금지 조치를 취했다.

이러한 중국의 조치를 바라보는 우리나라 농업계와 비농업계의 시각은 상반되었다. 대한상공회의소, 한국전자산업진흥회, 한국석유화학공업협회 등 비농업계는 정부에 보낸 '대 중국 통상마찰의 조속한 해결을 위한 건의서'⁵에서 이번 사태가 조속히 해결되지 않을 경우, 관련업계의 수지 악화는 물론 철강, 섬유 등 또 다른 품목에 대한 중국 측의 수입중단 조치도 배제할 수 없는 상황이라고 하면서 조속한 해결을 건의하였다. 이에 반해 「우리마늘·양파 지키기 전국 운동본부」는 '마늘산업 보호는 500만 농민의 생존권을 지키는 길이다'라고 주장하며, 비농업계의 건의에 대해 '농민을 죽여서라도 자기들의 이익을 추구하겠다는 매국노적 행위이며, 500만 농민을 모독하는 행위'라고 주장했다.⁶ 「한국농업경영인중앙연합회」는 '중국과의 협상에서 우리 정부가 농업포기식 협상방안을 검토한다면 원칙을 저버린 정부를 규탄하며, 총력투쟁에 나설 수밖에 없음'을 명심하기 바란다는 성명서를 발표했다.⁷

국내적으로 이해관계자 간 현저한 시각의 차이가 있었음에도 경제적 손실이 적지 않음을 감안하여, 우리나라는 중국과의 마늘분쟁을 조속히 해결하는 것이

4 Korea Trade Commission이다. 산업통상자원부 산하 위원회로 외국물품의 수입 및 불공정한 무역으로 인하여 국내산업의 피해를 구제하기 위한 조사, 판정 및 구제조치건의 등의 기능을 수행하는 협의체 행정기관이며 1986년 12월에 제정된 대외무역법에 의거하여 1987년 7월 설립되었다.

5 대한상공회의소, 한상조 817호(2000. 6. 21), '대 중국 통상마찰의 조속한 해결을 위한 건의'

6 우리마늘양파지키기 운동본부, 2000-67호(2000. 6. 26), '마늘산업 보호는 500만 농민의 생존권을 지키는 길이다.'

7 한국농업경영인중앙연합회, 2000. 6. 21, '정부는 한-중 무역분쟁에서 절대 굴복하지 말고 원칙을 고수하라.'

국익에 도움이 된다는 판단을 하였다. 중국의 보복조치와 이후 개최된 한-중 마늘협상은 2000년 6월 29일 시작되어, 7월 15일 양국대표가 합의서에 가서명 함으로써 타결되었다.

1.2. 산업피해조사 상황과 WTO 통보

중국산 마늘의 수입급증에 따라 우리나라 마늘재배 농가의 피해가 확산되자, 농협중앙회는 1999년 9월 30일 마늘 농가를 대표하여, 대외무역법 제26조의 산업피해조사를 산업자원부 산하 무역위원회에 신청하였다. 무역위원회는 1999년 10월 11일 대외무역법 제27조에 따라 산업피해조사를 개시하기로 결정하고, 1999년 10월 27일 냉동마늘과 초산조제마늘에 한해 200일 동안 285%의 잠정긴급관세(30%에서 315%로 인상)를 기본관세에 추가하여 부과해 줄 것을 당시 재정경제부장관에게 건의하였다. 그 후 2월 2일 무역위원회가 산업피해를 긍정적으로 판정하고, 3월 15일 관세율 인상과 마늘산업의 구조조정을 위한 종합적인 대책을 추진할 것을 재정경제부장관과 농림부장관에게 건의하였다. 재정경제부장관은 2000년 6월 1일 중국산 마늘에 대해 WTO 협정과 대외무역법 제28조에 근거하여 긴급관세를 부과하였다<표 22-3>.

우리나라는 긴급관세부과 조치를 WTO에 통보함과 동시에 당시 WTO 회원국은 아니었지만 마늘의 거의 대부분을 수출하고 있던 점을 감안, 중국에도 이 사실을 통보했다. 우리의 WTO 통보에 대해 미국은 2000년 11월 9일 개최된 WTO '세이프가드위원회'에서, 우리나라의 마늘 세이프가드 조치 통보⁸에 다음과 같은 사항을 제기하였다.

첫째, 수입물량 중 신선마늘의 비중이 크에도, 냉동마늘과 초산조제 마늘에 대해서만 잠정긴급 관세를 부과한 이유를 물었다. 둘째, 한국의 세이프가드 조치는 국내생산과 수출이 함께 증가하는 상황에서, 수입으로부터 국내시장을 보호하기 위해 부과되었다고 보이며, 한국의 생산량과 수입량의 변화를 설명해 줄 것을 요청하였다. 셋째, 1999년 상반기 국내마늘 산업의 이익이 전년 동기대비 43% 감소하였다고 하였는바, 이는 마늘 산업에 이익이 발생하였음에도 치유하

8 WTO, G/SG/N/6/KOR/4, 1999년 10월 20일, 'Notification under Article 12.1(A) of the Agreement on Safeguard on Initiation of an Investigation and the Reasons for it.

기 어려운 위급한 상황이 발생하였다고 인정한 근거에 대해 답변을 해 줄 것을 요청하였다. 미국의 질의에 대해 우리나라는 WTO 통보문과 무역위원회 조사보고서에 기술된 내용을 토대로 주관적 관점을 가능한 배제하고 객관적 사실위주로 간략히 답변하였다.⁹

<표 22-3> 중국산 마늘에 대한 우리나라의 긴급관세부과

구분	제1차 연도 (2000.6.1.~2001.5.31)	제2차 연도 (2001.6.1.~2002.5.31)	제3차 연도 (2002.6.1.~2003.5.31)
신선·냉장마늘 중 깐마늘	60% 또는 300원/kg 중 고액(율)	58% 또는 288원/kg 중 고액(율)	56% 또는 276원/kg 중 고액(율)
냉동마늘	285% 또는 1,707원/kg 중 고액(율)	274% 또는 1,639원/kg 중 고액(율)	263% 또는 1,571원/kg 중 고액(율)
초산조제마늘	285% 또는 1,707원/kg 중 고액(율)	274% 또는 1,639원/kg 중 고액(율)	263% 또는 1,571원/kg 중 고액(율)

자료: 최승환(2008), '한중마늘분쟁 해결의 법과 정책'

2000년 6월 1일부터 우리나라가 마늘에 대해 세이프가드 조치를 취하자, 중국 정부는 2000년 6월 7일부터 우리나라산 휴대용전화기와 농촌 비닐하우스용 비닐 및 쇼핑백 등 포장재를 만들기 위한 원료로 수입하던 폴리에틸렌에 대해 잠정 수입금지 조치를 취하였다. 2000년 한-중 교역에서 우리나라의 중국산 마늘 수입 금액은 898만 달러를 차지하는데 비해, 한국의 휴대용 무선전화기 및 폴리에틸렌의 수출규모는 약 5억 달러 수준으로서 금액만으로 볼 때, 중국의 보복 규모는 마늘의 55배 이상이었다.

2. 한-중 마늘 분쟁의 통상 규범적 평가

2.1. 세이프가드 조치

‘세이프가드(safeguards)’ 조치는 특정물품의 수입증대로 인해, 관련 국내산업이

⁹ 농림부 무역진흥과, 2000년 12월 19일, '마늘 SG 발동 관련 미국 질의 및 답변'

심각한 피해를 받거나 받을 우려가 있을 경우, 해당 국내 산업을 보호하기 위하여 예외적으로 허용해 주는 방어적인 산업피해구제제도의 하나이다. 세이프가드제도는 국내산업의 구조조정에 필요한 일정한 기간 동안 외국경쟁자로부터 국내 산업을 보호하는 것을 허용함으로써, 다자간 무역체제에의 참여를 촉구하는 '안전장치(safety valve)'로 기능하고 있다고 할 수 있다.

이런 취지에서 세이프가드 조치는 GATT 19조¹⁰에 의해 인정되고 있으며, 「세이프가드 협정」은 서문에서 '국제시장에서 경쟁을 제한하기 보다는 증대해 나가고, 구조조정의 중요성을 인식한다'는 점을 명기하고 있다¹¹. GATT 규정이나 세이프가드 협정은 세이프가드 조치의 남용으로 인한 국제무역에 부정적 영향을 최소화하고자, 발동 절차와 요건을 비교적 엄격하게 규정하고 있다. 회원국이 세이프가드 조치를 발동하기 위해서는 「세이프가드 협정」 제2조 1항에서 정하고 있는 요건 즉, i) 당해물품이 국내생산에 비해 절대적 또는 상대적으로 증가된 물량으로 수입될 것, ii) 이로 인해 동종제품이나 직접경쟁제품을 생산하는 국내 산업에 '심각한 피해'를 초래하거나 초래할 위협이 있을 것, iii) 당해물품의 수입증가와 심각한 피해 또는 피해의 위협 간에 '인과관계'가 성립할 것 등 세 가지 요건이 구비되어야 한다.

상기 세 가지 발동요건이 충족되는 경우라도, 수입국은 국내 산업에 대한 심각한 피해를 방지하거나 구제하고, 구조조정을 촉진하는데 필요한 범위 내에서 세이프가드조치를 취할 수 있다. 일반적으로 세이프가드조치에는 수입구제조치와 구조조정지원조치의 두 가지 형태가 있는데, 수입구제조치에는 수량제한조치 또는 관세인상조치가 포함된다.

2.2 농업협정상의 특별 세이프가드 조치

일반적으로 농산물에 대한 수입장벽을 관세로 전환할 경우에는 농산물의 국제시장가격이 그대로 수입국의 국내시장가격에 반영되므로, 가격경쟁력이 있는 외국농산물의 수입이 늘어나고 이로 인해 수입국의 농산물가격이 불안정해지기 쉽다. 이로 인한 문제점을 보완하기 위해 'UR 농업협정(Agreement on

10 GATT 19조의 제목은 'Emergency Action on Imports of Particular Products'이다.

11 'Recognizing the importance of structural adjustment and the need to enhance rather than limit competition in international market' 이라고 되어있다.

Agriculture)’에서는 우루과이라운드 협상에서 관세화한 농산물에 한해 적용되는 ‘특별 세이프가드(SSG: Special Safe-Guard) 제도’를 규정하고 있고, 자국의 대상품목은 관세양허표에 ‘SSG’로 표시 되어있다.

농업협정상의 SSG 조치는 기준년도에 비해 일정수준 이상 수입물량이 급증하거나, 또는 수입가격이 하락하는 경우, 산업 피해 여부에 대한 별도 조사절차 없이 일정 기간 동안 관세인상조치를 취할 수 있는 제도이다. 한국과 중국 간 마늘분쟁에서 ‘깐 마늘’과 ‘냉동마늘’ 및 ‘초산조제마늘’은 농업협정상의 SSG 대상이 아니어서, 수입이 늘어나자 ‘WTO 세이프가드 협정’에 의한 조치가 취해진 것이었다. ‘세이프가드협정’은 지연되면 회복하기 어려운 손상이 초래될 수 있는 중대한 상황 하에서, 수입증가가 심각한 피해를 초래하거나 또는 그러한 피해를 초래할 위협이 있다는 명백한 증거가 있다는 ‘예비판정(preliminary determination)’에 근거하여, 수입국이 ‘잠정세이프가드조치(provisional safeguard measures)’를 취하는 것을 허용하고 있다.

2.3. 중국 보복조치의 WTO 협정상의 문제점

WTO는 개별국가가 일방적으로 보복 조치를 취하는 것을 엄격히 통제하고 있다. 개별 회원국에 대한 보복조치는 반드시 WTO 분쟁해결기구(DSB: Dispute Settlement Body)로부터 승인을 받아야 하며, DSB로부터 승인을 받아 보복조치를 취할 경우에도, 비례의 원칙과 기타 관련 규정을 준수하여야 하는 등 상당한 제한이 따른다. 당시 중국은 WTO 회원국은 아니었지만 WTO 가입절차를 밟고 있었고, 사실상 가입이 확정된 예정 회원국으로 분쟁해결 규정(DSU)¹² 절차규칙을 존중할 의무를 갖는다고 보아야 한다.

하지만 중국정부는 마늘에 대한 우리나라의 세이프가드 조치에 대해 잠정수입 제한이라는 보복조치를 취하면서 사전에 어떠한 협의도 없었고, 고율관세부과도 생략하였고, 대상품목도 농산물과 무관한 공산품을 택하였고, 보복금액도 우리나라의 마늘 긴급관세부과로 입은 피해의 55배 이상에 달함으로써 WTO 협정은 물론 국제관습법과 국제통상관례를 위반하였다.

12 Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes

3. 한-중 마늘 협상경과와 합의내용

3.1. 협상경과

3.1.1. 잠정 긴급관세 부과 단계

무역위원회가 산업피해를 긍정적으로 평가하고 2000년 3월 15일 잠정긴급관세 형태의 산업피해구제를 건의함에 따라 재정경제부는 3월 17일 긴급관세부과를 결정하였다. 이런 결정이 있기 하루 전 중국은 '대외무역경제합작부' 명의로, 우리나라 재정경제부 앞으로 서신을 발송하였다.

서신 요지는 마늘에 대한 긴급관세 부과는 양국경제 발전에 부합하지 않으므로 신중히 검토하여 중지하기를 희망하며, 한국의 마늘 가격 하락은 중국산 마늘의 수입이 늘어난 것이 직접적인 원인이 아니므로, 긴급관세부과 조치를 취소해야 한다는 내용과 중국 측은 냉동마늘과 초산마늘에 대한 자주적인 관리방안 등을 우리 측과 협상을 통해 해결하길 희망한다는 내용이었다.

3.1.2 한-중 마늘 1, 2차 협상

2000년 4월 24일부터 25일까지 한-중 양자 1차 협의가 서울에서 개최되었다. 중국 측에서는 경무부 무역관리사 부사장(부국장)이, 우리 측에서는 외교통상부 심의관이 수석대표로 참석하였다. 회의에 앞서 우리 측은 중국산 마늘에 대한 세이프가드 조치의 정당성 및 불가피성을 강조하고, 중국 측이 제시하는 수출 자율규제는 WTO 규정 위반이라는 점, 마늘 산업에 대한 피해조사와 판정 등에 대해서는 무역위원회 조사 자료를 인용하여 중국 측에 설명하였으나 별다른 진전은 없었다. 중국 측은 1차 협의 결과에 대해 한국 측의 입장에 변화가 없어 타결되지 못할 경우, 이에 상응한 조치를 취할 수밖에 없다는 입장을 보였다. 당시 주중 한국대사관은 동 문제가 한-중 양국의 무역관계에 악영향을 미치지 않도록 보다 적극적으로 해결방안을 마련하여 줄 것을 건의하였다.

2000년 5월 18일부터 19일까지 이틀간 2차 한-중 양자협회가 중국 대외무역경제합작부 회의실에서 개최되었다. 중국 측은 한국 측이 제시한 참깨, 옥수수 등 마늘 이외 품목의 수입을 확대하는 보상조치를 거부하고, 마늘 세이프가드 조치의 수정을 요구하여 협상이 결렬되었다. 중국 측은 향후 어떠한 대응조치도

취할 수 있다는 입장을 표명하는 등 통상분쟁이 확대될 가능성도 관측되었다.

2차 협상이 결렬되고 1주일 정도가 지난 5월 26일, 주중 한국대사관 공사가 중국 경무부 아주사장¹³을 면담하였다. 중국 측은 양국 간 교역에서 중국 측 적자가 94억불이나 되고, 중국산 마늘의 한국시장 점유율은 60% 수준에 불과하다는 이야기를 하면서, 한국이 제시한 보상조치는 적절한 대안이 아니며 관계 부서를 설득하기도 어렵다는 입장을 개진하였다. 아울러 중국 측은 한국 측이 최종적으로 긴급관세부과를 결정하는 경우, 양국 간 무역전쟁으로 발전될 가능성을 언급하면서, 수출품에 대한 보복조치 가능성을 시사했다. 당시 주중 한국대사관은 중국 측이 우리나라가 두 차례의 협상으로 중국과의 협상이 종료된 것으로 생각하는데 대해 강한 불만이 있고, 보복조치를 강하게 시사하고 있는 점을 고려, 서울에서 추가 협상을 적극 검토해 주기 바란다는 건의가 있었다.¹⁴

우리 정부는 5월 31일 마늘에 대한 세이프가드 조치를 결정하고, 주중 한국대사관을 통해 중국 측에 통보하고, 동시에 WTO에도 통보했다.¹⁵ 주중 한국대사관은 중국 측의 예상되는 보복조치 대상으로 폴리에스터 섬유, 펫칩(petchip)¹⁶, 일반 냉연강판 및 스테인리스 냉연제품에 대한 반덤핑 조치 가능성, 우리 측 원부자재 수입 시 쿼터제한 가능성 및 석유화학제품 등 우리 수출상품에 대한 수입제한 등이 검토될 수 있을 것으로 본부에 보고했다.¹⁷

3.1.3. 중국의 보복 조치와 전후 동향

2000년 6월 7일 한-중 마늘 협상 중국 측 수석대표인 경무부 대외무역사 부사장은 주중 한국대사관의 농무관 등을 초치하여, 마늘 문제와 관련한 중국정부의 결정을 중화인민공화국 대외무역경제합작부 명의로 서면 통보하였다.¹⁸ 통보한 내용의 요지는 ‘한국 정부는 2000년 6월 1일부터 중국마늘수입에 대해, 세이프가드 조치를 시행한다고 선포하였는바, 이 조치는 중국마늘제품 수출의 실재상황을 전혀 반영하지 않고, WTO의 세이프가드 협정에 위배되는 것으로서, 이는 차별성을 띤 무역보호조치에 속하는 것이다. 중국정부는 이를 감안하여

13 중국에서 사장(司長)은 우리 정부의 국장에 해당한다.

14 주중한국대사관, 2000년 5월 26일, ‘중국산 수입마늘에 대한 S/G 조치’

15 주중한국대사관, 2000년 5월 31일, ‘수입 마늘에 대한 세이프가드 조치’

16 주로 PET병 제조 원료로 사용되고 있다.

17 주중한국대사관, 2000년 6월 1일, ‘중국산 수입 마늘에 대한 세이프가드 조치’

18 주중한국대사관, 2000년 6월 7일, ‘마늘 S/G 조치 관련 중국 측 대응’

중화인민공화국 무역법 제7조 규정에 근거하여, 2000년 6월 7일부터 수입이 급증하는 원산지가 한국인 무선전화기(카폰포함)와 폴리에틸렌에 대해 잠정수입 금지 조치를 실시하기로 결정하였다'는 내용이었다.

당시 주중 한국대사관은 중국의 보복조치는 한국이 상당한 무역흑자를 기록하고 있음에도 불구하고, 국내문제를 이유로 700만 불 정도의 마늘문제에 강경한 자세를 보이고 특히, 중국이 처음으로 외국으로부터 세이프가드 조치를 당해 자존심이 상한데 일차적인 원인이 있는 것으로 분석하였다. 잠정수입금지 품목과 관련, 휴대폰과 폴리에틸렌을 택한 것은 동 품목이 당시 대중국 수출이 늘어나고 있었고, 우리기업에게는 타격이 큰 품목인 반면, 중국의 국내 산업에는 별 영향이 미치지 않을 것이라는 점이 고려된 것으로 본다는 주중 한국대사관의 관측이 있었다. 또한 휴대폰에 대한 수입정지는 CDMA¹⁹ 등 중국 통신시장에 큰 관심을 갖고 있는 한국 측에 대한 경고의 의미를 전달하려는 의도가 있는 것으로 평가하였다.²⁰

주중 한국대사관은 본부차원에서 중국 측에 대한 강력한 유감표명과 함께 전제 조건 없이 가급적 빠른 시일 내 양자회담을 수용하여 문제를 해결토록 하는 방안과 함께, 우리 측도 상황에 따라서는 3~4억 불에 이르는 중국산 유연탄의 수입제한 등 중국 측의 조치에 상응하는 강경한 조치를 염두에 두고, 협상에 임하는 것을 검토해 줄 것을 요청하였다.

2000년 6월 7일 우리 정부는 외교통상부 대변인 명의로 성명을 발표했다.²¹ 한국의 세이프가드조치는 준수법적 기관인 무역위원회의 결정에 따른 것으로서, WTO 규정에 합치하는 정당한 조치이며, WTO에도 정식 통보되었다. 이해 당사국인 중국이 이의를 제기해와 WTO 규정에 따라 계속 협의하여 왔고, 적절한 보상방안 등도 제시한 바 있다. 이번 중국의 일방적인 잠정 수입 금지조치는 WTO 규정의 정신에도 합치되지 않으며, 합리성도 부족한 것으로 보이나, 우리정부는 중국과의 통상관계의 중요성을 감안하여 모든 채널을 통하여 이 문제를 대화를 통해서 해결해 나갈 것이라는 내용이었다.

19 Code Division Multiple Access의 약어로 이동통신에서 코드를 이용한 다중접속기술의 하나로 1996년 우리나라에서 최초로 상용화 되었다.

20 주중한국대사관, 2000년 6월 8일, '마늘 S/G 조치 관련 중국 측 대응'

21 외교통상부, 보도자료, 2000년 6월 7일, '중국의 우리 수출품목에 대한 수입 중단 조치'

다음날 통상교섭본부장은 주한중국대사를 초치하여, 중국 정부가 취한 잠정수입중단 조치에 대해 우리 정부의 깊은 유감의 뜻을 전달하고, WTO 규정에도 합치하지 않는 동 조치를 조속히 철회하여 줄 것을 촉구하였다. 주한중국대사는 한-중 간 확대되는 무역불균형 상황에서 한국정부가 수입마늘에 대해 세이프가드 조치를 취한 것은 양국 통상관계의 원만한 발전을 저해하는 것으로서, 특히 1999년의 경우 한국의 마늘 생산은 9만 톤이나 증가한 반면, 수입마늘은 1,200톤이 증가하여²² 수입마늘이 국내 농가 피해의 직접적 원인이라고 보기 어렵다는 주장과 함께, 대화를 통한 문제해결을 적극 모색해 나갈 것이라고 말했다.

2000년 6월 8일 재경부장관 주재로 농림부장관, 산업부차관, 통상교섭본부장, 청와대 경제비서관이 참석하는 마늘 세이프가드 관련 긴급경제장관회의가 있었다. 이 자리에서 중국 측의 조치는 향후 협상에서 협상력을 제고하기 위한 잠정적 조치로 보이나 해결이 지연될 경우, 우리의 수출 피해가 상당할 것으로 판단되므로, 중국 측과의 조속한 재협상이 필요하다는 입장이 정리되었다. 또한 마늘 이외의 보상 문제로 접근하기보다는 마늘에 대한 세이프가드조치의 조정 입장을 수립해야 할 필요성이 제기되었다. 3차 협상이전까지 정부 내 논의 결과를 정리하면 <표 22-4>와 같다.

<표 22-4> 마늘산업피해구제 및 한-중 협상관련 진행 경과

구분	일자	참석자	협의결과
제1차	2000.4.24	관계과장	○ 중국 측은 계속 S/G조치 철회, 수출자율규제방안을 고집하여 결렬
정부 내부	4.25	관계장관	○ 제1차 한-중 협의결과 대책회의 - 긴급관세를 부과하고 중국에 무마방안 제시 - 5월중 양자협상을 중국에 제의
	5.9, 5.12	관계국장	○ 제1차 통상현안 월례점검 회의(5.9) ○ 한-중 양자협의 대책 - 무마방안에 대한 부처 간 입장 조율 - T/Q, MMA수입, 참깨수입, 조정관세 등

22 무역위원회 무역조사실의 마늘수입증가로 인한 국내산업 피해조사 보고서(중간보고서)에 따르면 국내마늘 생산량은 1997년에 전년대비 △13.6% 감소, 1998년 전년대비 0.0%, 1999년 전년대비 22.8% 증가한 반면, 마늘의 수입은 1997년 전년대비 93.6%, 1998년 전년대비 95.7%, 1999.1-9 전년대비 28.2% 증가하여 1996.1-99.9 사이에 마늘수입이 국내 마늘 생산량에 비해 상대적으로 더 크게 증가한 것으로 조사되었다.

구분	일자	참석자	협의결과
	5.16	관계장관	○ S/G조치관련 한-중 협상추진 대책 - 중국 측에 마늘 S/G조치 불가피성 설명 - 중국 측 관심사항 검토: 참깨수입, 조정관세 및 면·견직물, 자전거에 대한 관세인하 등
제2차	5.17~18	관계과장	○ 중국 측이 우리 관계부처 국장의 S/G와 보상방안 거부로 결렬
정부 내부	5.26	관계장관	○ 마늘 S/G관련 협의 - 중국 측 무마조치 등에 관해서 논의
	6.8	관계장관	○ 중국 측의 무역보복 조치(우리 공산품 수입 잠정조치)에 대한 협의 - S/G조치 현행대로 유지 - 다양한 채널을 통하여 중국 측 설득 노력
	6.16	관계차관	○ 한-중 통상현안관련 간담회
	6.19	관계장관	○ 한-중 통상현안관련 간담회

주: 농림축산식품부, '마늘산업 피해구제 및 한-중 협상 관련 협의 사항'을 토대로 필자가 일부 수정하였다.

3.1.4. 한-중 마늘 3차 협상

마늘 세이프가드 관련 3차 협상이 중국 경무부 회의실에서 2000년 6월 29일에 개최되었다. 우리 측에서는 외교통상부 지역통상국장을 수석대표로 재경부, 산자부, 농림부, 주중대사관 관계관 등이 참석하였으며, 중국 측에서는 경무부 무역관리사 사장 외 경무부, 농업부, 산업부 관계관 등이 참석했다.

우리 측은 6월 7일 중국 측이 취한 우리의 주요수출 품목에 대한 잠정수입중단 조치에 대한 강한 유감과 함께 조속한 철회를 요청하였다. 아울러 우리나라가 취한 세이프가드 조치의 골격은 유지하는 것을 전제로, WTO 규정에 따라 1996년부터 1998년까지 3년간 평균 수입물량, 즉 6,089톤을 기준으로 냉동·초산 마늘 수입을 관세할당 방식으로 보장하는 방안을 제시하였다. 이에 대해 중국 측은 자주관리방안을 재차 주장하였으며, 우리 측은 WTO 관련 규정에 위배된다는 점을 다시 지적하고, 관세할당 방식과 관련한 할당 물량, 신선·냉장마늘의 수입방식, 검사·검역문제 및 관세할당 제도의 시행기간 문제 등에 대해 논의하였다.

관세할당물량으로 중국 측은 MMA(최소시장접근) 물량 만 2,000톤을 포함하여 3만 6,600톤에 대해서는 낮은 관세율 적용하고, 그 이상 초과물량에는 높은 관세율을 적용하는 방안을 제시하였다. 우리 측은 냉동 및 초산조제마늘은 1996년 10월부터 1999년 9월까지 3년 평균 물량 만 348톤에 2000년도 MMA 증가율인 5.4%를 적용하여 늘려가고, 이 물량에 대해서는 당시 관세율 30%를 적용하고 초과물량은 연도별 종량세의 긴급관세율을 적용하는 방안을 제시하였다. 이에 대해 중국 측은 연 3만 6,600톤에서 2,000톤을 줄인 3만 4,600톤의 수출물량 보장 없이는 더 이상 협의할 의미가 없고, 수석대표의 권한 밖 사항이라는 입장을 고수했다.

우리나라 대표단은 동 문제의 조속한 타결을 위해서는 중국 측 제시물량에 비교적 근접한 우리 입장을 제시하는 것이 불가피할 것으로 판단되는 바, 이를 적극 검토해 달라는 청혼을 하고, 2000년 7월 3일에는 중국 측과의 협상타결 모색을 위해 최종 타결 시까지 우리나라 대표단의 출장기간을 연장하는 승인을 요청하였다.

2000년 7월 4일 오전과 오후에 걸쳐 6시간 동안 수석대표 간 단독면담에 이어 오후에는 과장급 실무회의가 개최되었다. 우리 측은 중국의 수락을 전제로, 양 측이 제시한 물량의 중간선, 즉 1차년도 3만 1,966톤을 수용할 수 있다는 입장을 표명하고, 쿼터의 연 증가율 적용에 대해서는 농민들 설득에 어려움을 언급한 바, 중국 측은 MMA 증가율에 따른 관세할당(TRQ)물량 증가 보장, MMA 전량도입 및 미 소진 물량에 대해서는 자동적으로 TRQ 물량으로 전환 약속 등 9가지 조건이 충족된다는 전제하에서, 3만 4,600톤에서 1,600톤을 줄인 3만 3,000톤을 제시하고 수입관리는 쿼터증서제 방식을 주장했다.

2000년 7월 5일 수석대표 간 단독면담 및 과장급 실무회의에서 이행기간은 달력년도를 기준으로 의견 접근이 이루어졌다. 2000년 7월 6일 오전 수석대표 간 면담에서 우리 측은 일괄 타결을 전제로, 중국 측이 제시한 쿼터관리방식에 대하여 수용가능하다는 입장을 표명하였다.

양측은 1차년도 물량으로 양측 주장²³의 중간선인 3만 2,000톤으로 의견이 접근되었으나, 중국 측은 만약 제3국이 MMA 물량을 일부라도 사용하게 되면 3

23 우리 측은 29,325톤, 중국 측은 34,600톤을 주장했다.

만 2,000톤을 보장받을 수 없기 때문에, 합의문이 그 물량만큼은 중국 마늘의 대 한국 수출을 보장할 수 있는 내용이어야 한다는 주장을 하였다.

2000년 7월 12일²⁴ 이후 한-중 양국은 우리 측에서 재경부와 농림부 과장이 참석하고 중국 측은 대외무역경제합작부와 경무부의 과장이 참석한 과장급 면담에서, 우리 측은 시장질서 유지를 위한 쿼터관리를 위해, 국영무역기관에 의한 공개적이고 공정한 입찰제도 실시의 불가피성을 재차 설명하였음에도 중국 측은 수용불가 입장을 견지했다. 중국 측은 지금까지 냉동·초산마늘에 대해서는 자유로운 방식으로 수입이 이루어졌는바, 앞으로 국영무역 방식으로 시행된다면 이는 거래방식의 후퇴이며, 이중적 수입규제로서 WTO 관계규정에 위배된다는 입장을 고수했다. 아울러 한국이 입찰을 실시하는 경우, 중국 수출업자 간의 과당경쟁으로 중국 측 손실이 가중된다는 등의 이유로 어떠한 경우라도 수용할 수 없는 입장이었다. 중국 측이 입찰제도의 수용불가 입장을 고수함에 따라 우리나라 협상단은 입찰방식이 아니면서도, 이와 유사한 효과를 거둘 수 있는 대안을 검토해 줄 것을 본부에 요청하였다.

2000년 7월 13일 우리 측 요청으로 수석대표 간 면담을 갖고, 이 자리에서 우리 측은 본부 승인을 전제로, 냉동과 초산마늘의 관세할당물량의 반은 입찰형식으로, 나머지 반은 자유무역 형식으로 하는 타협방안을 제시하였다. 이에 대해 중국 측은 한국이 MMA 물량에 대해 입찰을 실시하고 있는 상황에서 냉동·초산조제마늘에까지 입찰을 시행하는 것은 타협이나 양보가 불가능한 사안이라는 입장을 보였다. 이 쟁점이 합의문의 최대 걸림돌이 됨에 따라 이에 대한 본부의 지침을 요청하였고, 민간이 자유롭게 수입한다는 내용으로 합의하여 쟁점을 타결하였다.

3.2. 한-중 마늘 합의문 내용

한-중 마늘분쟁을 타결하면서 작성한 합의문의 이름은 ‘대한민국정부와 중화인민공화국정부간의 마늘교역에 관한 합의서’이다. 합의서는 본문과 부속서의 형태로 작성되었는데, 일반적으로 작성되는 통상협상의 합의문의 일반적인 형태와는 달리 본문에 부속서의 존재여부에 대한 언급이 없다. 그래서 부속서의 존

24 2000년 7월 8일부터 12일까지 한-중 통상 현안 협의 전문(8부터 13까지)은 III급 비밀로 작성되었으며 2000년 12월 31일자로 재분류(파기) 되었다.

재여부와 부속서의 성격에 대한 상당한 사회적 논쟁이 있었다.

합의서 본문은 서문과 8개항으로 되어있고 2000년 8월 2일 발효되었다. 제1항에는 한국이 중국으로부터 수입하는 마늘의 연도별 물량을 정하고 있다. 제2항에는 1항에서 정한 물량을 두 부분으로 구분하여, 제1부분은 냉동 및 초산마늘에 대해 한국이 수입하는 물량과 관세율, 그리고 수입방식, 제2부분은 신선마늘의 수입 물량과 관세율과 함께 수입방식으로 입찰제도를 명기하고 있다.

제3항에서는 1항과 2항에서 정한 이외 물량에 대하여는 WTO에 통보한 세율을 적용하도록 규정하고 있다. 제4항은 1항에서 정한 물량의 도입방식으로 중국정부가 지정하는 증서발급기관이 발급하는 수출쿼터증서에 따라, 한국정부가 저율의 관세율을 적용하도록 하고 있다. 제5항은 중복검사 문제, 보증금 환급문제, 신용장(L/C) 허가 조항 등 한국의 수입입찰과 관련한 문제에 대한 양측의 협의를 규정하고 있고, 제6항은 양측 간 이행상황 점검 등을 위한 기구의 설립을 명기하고 있다.

제7항은 중국어와 한국어로 작성하고 두 가지는 동등한 법률적 효력을 갖는다고 규정하고, 마지막 제8항에는 쌍방이 최단 기간 내에 각자의 국내절차를 이행한 후 쌍방이 확인하는 날을 발효일로 정하고 있다.

3.3. 마늘 합의서의 위헌확인 소송²⁵

위헌 확인 소송의 요지는 중국과의 마늘 합의의 내용 중, '2003년 1월 1일부터 한국의 민간 기업이(추가관세를 물지 않고 마늘을) 자유롭게 수입할 수 있다'는 내용이 부가되어 있었으며, 한국 협상대표가 합의서의 '부속서한'의 형태로 작성하여 중국 측에 전달되었다. 이와 같은 부속서한의 내용은 외교통상부가 공개하지 아니하여 국민들에게 알려지지 아니한 상태로 있다가, 긴급수입제한 조치의 연장 여부와 관련하여 무역위원회가 이를 심사하는 과정에서 언론의 취재에 의하여 알려지고, 2002년 7월 16일 신문보도를 통하여 국민들에게 공개되었다.

헌법소원 청구인들은 부속서의 합의내용은 이면서신을 교부하는 방법으로 2003년부터 우리정부가 중국으로부터의 마늘 수입에 대하여 긴급수입제한 조치를

25 헌법재판소, 2004년 12월 16일, '대한민국정부와 중화인민공화국정부간의 마늘교역에 관한 합의서 등 위헌 확인' 판결문을 참조하였다

취하지 않겠다는 것을 중국과 합의하고, 이를 2년간 국민들에게 알리지 않은 부작위는 국민의 알권리를 침해한 것이며, 그 공권력 행사의 내용, 방식, 목적 등의 관점에서 적정성과 합리성이 없어 헌법상 적법절차의 원칙에 위배된다고 주장하였다.

이에 대해 외교통상부는 부속서한은 2003년 1월 1일부터 마늘 긴급수입제한 조치를 발동하지 않도록 노력하겠다는 약속인 이른 바 ‘신사협정’에 불과하며 국가 간의 법률관계가 발생하는 것이 아니어서, 권리침해의 직접성이 없고, 헌법소원의 심판청구 기간을 도과하였으며, 헌법에 의하여 작위의무가 구체적으로 규정된 경우가 아니므로 헌법소원의 대상이 될 수 없다고 주장하였다.

헌법재판소는 이 부속서의 경우 중국산 마늘에 대한 긴급수입제한 조치를 다시 연장하지 않겠다는 방침을 선언한 것으로 집행적인 성격이 강하고, 연장은 무역위원회의 조사와 건의를 거쳐 중앙행정기관의 장이 결정하도록 되어있어, 중국과의 합의로 그 연장여부가 최종적으로 결정된 것으로 볼 수 없는 점에 비추어, 정부가 공포하여 국내법과 같은 효력을 부여해야 한다고 단정할 수 없다는 의견이었다. 또한 사전에 마늘 재배농가들에게 공개할 의무가 존재한다고 볼 특별한 사정이 있다고 보기는 어려우며, 정부의 공개의무가 있음을 전제로 한 청구인들의 이 사건 부작위에 대한 심판청구는 부적법한 것으로 본다는 전원재판부의 판결이 있었다.

4. 한-중 마늘 분쟁 관련 국내 동향

4.1. 농업계의 비판

한-중 마늘분쟁에서 우리가 취한 조치보다 금액 면에서 무려 55배 이상이나 보복조치를 당하고, 사실상 중국에 굴복할 수밖에 없었던 상황에 대해, 다양한 시각이 존재하는 것을 부인하기 어렵다. 한편에서는 비록 그 조치가 WTO 협정에는 합치되는 조치였다 하더라도 통상정책의 실패이며 소담대실이라는 비판을 하고 있는 반면, 다른 편에서는 WTO 규정을 엄격히 적용하고 중국의 보복 조치에는 의연히 대처할 것을 주장하기도 했다.

당시 중국의 보복조치를 해결하는 것이 아무리 급했다고 하더라도 ‘한-중 마늘

협상에서 「세이프가드」 연장여부에 대해 이면합의를 한 것으로 드러나자, 농민단체는 강한 비판과 함께 관계자 처벌을 주장하고 나왔다. 「한국농업경영인중앙연합회」는 성명서²⁶에서 '400만 농민과 4,700만 국민을 대상으로 새빨간 거짓말을 뻔뻔스럽게 늘어놓으면서, '2003년 중국산 마늘수입 자유화'라는 엄청난 밀실협상을 진행했다는 성명을 발표했다. 더욱이 협상 당시 국내 협상단인 외교통상부의 요구로 '합의문구를 협상문의 본문이 아닌 부속서에 포함시킨 것은 다분히 의도적인 밀실협상이 드러난 것이나 다름없다'고 주장했다.

「WTO국민연대」 집행위원장은 한-중 마늘분쟁은 '정책철학과 전문지식의 빈곤에서 비롯된 독선과 편견의 인적재앙이며, 주권국가의 자존심과 지속가능한 국민경제적 기반을 훼손시킨 행위'라고 강하게 비판했다.²⁷

4.2. 학계 및 언론의 비판

한-중 마늘 분쟁에서 세이프가드를 연장하지 않기로 한 합의가 연일 언론 등에 보도되면서, 학계와 전문가들의 다양한 의견이 언론에 게재되었다. 한 통상법 교수는 언론²⁸에 게재한 글에서 '2003년 1월 1일부터 중국산 냉동·초산마늘을 한국의 민간 기업이 자유로이 수입할 수 있다'는 합의 문구에 대해 이 문장이 어떻게 세이프가드 연장 불가로 해석되는가에 대해 의문을 제기했다. 의문의 요지는 모든 협상결과는 그 자체가 정당성을 지녀야 하는데, 2000년 한-중 협상에서 우리나라가 3년 뒤에 있을 세이프가드 발동을 연장하기 위한 조사·수행 등의 권리를 미리 포기하는 것은 이해하기 어렵고, 만약 그러한 합의를 했다면 WTO 규정과 국내법에 따라 정당성을 가진다고 보기 어렵다는 견해를 보였다. 또한 우리나라가 2003년 세이프가드를 연장하려고 할 경우 WTO 규정에 따라 사전에 중국에 협의할 기회를 주도록 되어 있다는 점을 충분히 설명했다면, 이 같은 중국의 불합리한 합의를 막을 수도 있지 않았을까 하는 의견도 보였다.

당시 산업자원부 산하 무역위원회 관계자는 '긴급수입제한조치, 즉 세이프가드는 협약에 명시한 기간이 끝나면 자동 종료하는 것이 아니라, 발동한 국가가 기간 만료 전까지 연장 여부를 다시 결정하는 것' 이라고 말했다. 발동 시 그

26 한국농업경영인중앙연합회, 2002년 7월 16일, '중국마늘 밀실합의 주범인 협상 관련자를 즉각 전원 처벌하라.'

27 김충실, 시민의 신문, 2002년 7월 29일, '마늘협상 은닉 진상 조사가 우선이다'

28 박노형, 동아일보, 2002년 7월 18일, '부처별 통상전문가 키워라'

기간을 명시하지만 그 기간의 연장 여부는 별도 사안으로, 한-중 마늘 합의문 본문에 세이프가드를 2002년 말까지로 한다고 명시 되어 있어, 2003년 이후에는 당연히 연장이 불가능하기 때문에 세이프가드 연장을 하지 않는다는 약속을 합의서의 부속서에 넣었다는 주장은 옳지 않다는 취지의 무역위원회 관계자의 말을 인용한 보도가 있었다.²⁹

동아일보는 사설³⁰에서 ‘중국과의 마늘협상 파문 이후, 외교통상부와 농림부가 서로 책임을 떠넘기려는 불쌍사나운 모습을 보이고 있는 것은 정부의 통상교섭 시스템에 중대한 결함이 있음을 입증하는 것이다’라고 했다. 또한 ‘농림부와 외교부의 공방은 ‘밥그릇은 최대한 챙기고, 책임은 미루는 정부 부처 간의 고질적 대립을 상징적으로 보여주고 있다’고 비판했다.

매일경제³¹는 이번 사태와 관련한 의문점을 분석하여 보도했다. 언론이 지적한 의문점은 크게 세 가지이다. 첫째, 긴급수입제한조치 연장불가에 관한 합의사항을 왜 합의문 본문이 아니라 부속서에 넣었는가? 둘째, 협상에 외교통상부와 함께 참여한 농림부 관계자들이 이를 전혀 몰랐는가? 셋째, 마늘분쟁 이후 이면합의가 드러날 때까지 농림부는 무엇을 했는가를 지적했다. 또한, 외교통상부의 전문성에 대한 비판과 함께, 농림부에 대해서도 분쟁의 당사자로서 합의문 전체를 꼼꼼히 읽어보지 않았다는 것 자체가 난센스인 데다, 설령 ‘3년 후에는 민간수입업자가 마늘을 자유로이 수입할 수 있다’는 문구의 구체적 의미가 이해되지 않았다면 타 부처 관계자들에게 그 자리에서 물어봤어야 했었다’라고 비판했다.

5. 평가와 시사점

2000년 6월 1일자로 취한 우리 측의 마늘에 대한 세이프가드 조치와, 그로부터 1주일 지난 6월 7일, 중국 측의 보복조치로 촉발된 한-중 마늘분쟁의 진행은 <표 22-5>에서 보듯이, 크게 피해구제신청과 조사결정, 그리고 잠정긴급관세를 부과한 1단계, 그 이후 중국과의 양자협의를 가졌으나 결렬되고 잠정긴급관세

29 동아일보, 2002년 7월 31일, ‘외교부 WTO 규정 잘 모른 채 부속서 써, 마늘 재협상 사태 악화’

30 동아일보, 2002년 7월 16일, ‘정부 통상조직부터 잘못됐다’

31 매일경제, 2002년 7월 17일, 3면, ‘허점 드러난 2000년 대중마늘협상’

를 긴급관세로 3년간 부과를 결정한 2단계, 중국의 보복조치와 이를 해제하기 위한 협상의 3단계, 끝으로 세이프가드를 연장하지 않겠다는 이면합의를 둘러싼 4단계로 구분할 수 있다. 1992년 한-중 수교 이후 최초의 무역 분쟁 사례로서 여러 가지 시사점을 던져 주고 있다.

우선, 마늘협상 결과에 대한 평가와 관련하여, 중국과의 양자협상을 통해 중국산 마늘에 대한 세이프가드 조치의 기본 틀은 유지하면서 타결한 것은 당시 어려운 협상여건을 감안하면, 나름 최선의 결과였다고 평가할 수 있다. 다만, 우리나라가 마늘에 대한 세이프가드 조치를 취할 경우, 이에 대응한 중국의 보복조치는 어느 정도 예상될 수 있었다. 중국이 보복조치를 취하기 이 전 주중한국대사관이 이러한 중국의 움직임에 대한 정보보고도 어느 정도 있었고, 중국도 중국산 마늘에 대하여, 한국이 세이프가드 조치를 취할 경우 보복조치를 취할 것임을 수차례 암시한 바도 있었다. 이러한 동향에도 불구하고, 정부의 다소 경직된 입장과 WTO 가입을 추진 중인 중국의 대응을 다소 가볍게 본 측면도 배제할 수는 없다.

<표 22-5> 한-중 마늘 분쟁일지

단계	일시	내용
1단계	1999. 9. 30	농협, 중국산 마늘피해 조사 신청
	1999. 11. 18	재정부, 잠정 긴급수입제한조치(세이프가드) 발동, 긴급관세율 30%에서 315%로 인상
	2000. 3. 15	무역위원회, 간마늘과 냉동마늘 및 초산조제마늘에 긴급관세부과 결정(간마늘 376%→436%, 냉동 및 초산조제마늘 30%→315%)
2단계	2000. 4~5월	한-중 마늘 양자협약
	2000. 6. 1	재정부, 최종 세이프가드 시행. 2003년 5월말까지 관세율 60~376% 부과.
	2000. 6. 7	중국, 한국산 이동전화-폴리에틸렌 수입 중단
3단계	2000. 6. 29	베이징서 한-중 마늘협상 시작
	2000. 7. 22	한-중 마늘협상합의 발표. 세이프가드 종료시한 2002년 12월로 단축, 중국의 한국산제품 수입중단 해제
	2002. 7. 5	정부, 세이프가드 연장불가 내용 확인
4단계	2002. 7. 29	무역위, 세이프가드 연장 피해조사 개시 여부 결정
	2002. 8~11월	피해조사 및 구제조치 건의
	2002. 12월	재정부장관, 구제조치를 연장하지 않기로 결정

주: 외교통상부, 농림수산식품부 등 자료를 참조하여 필자가 작성하였다.

우리나라의 세이프가드 조치에 중국 측이 지나치게 과도한 보복조치는 당시 중국이 WTO회원국이 아니어서, 국제무역기구에 의한 해결이 불가능하고, 양자적으로 접근할 수밖에 없는 상황에서 계산된 행동이라고 볼 수 있다. 시간이 지남에 따라 엄청나게 늘어나게 되는 우리 수출업체의 피해로 인해, 보복조치의 정당성 여부를 따지거나 논할 여유가 없을 것이라는 우리의 상황을 염두에 둔 중국의 조치였다고도 볼 수 있다.

마늘에 대한 세이프가드 조치는 발동단계에서부터 농업계와 중국의 보복을 우려하는 비 농업계 간 이해의 충돌이 있었고, 이러한 이해의 충돌은 중국과 마늘 협상을 타결하는 과정에서도 계속되었다. 한-중 마늘 분쟁은 통상협상에서 국익을 놓고 이해관계자간 이해의 조정이 적절하게 작동하지 않았고, 정치권의 직·간접적인 개입도 우리정부의 입장을 경직되게 한 요인으로 볼 수 있다.

통상협상에서 협상단의 체재일정을 연장하는 것은 종종 있는 일이다. 그러나 시한을 정하지 않고 체재일정을 협상 타결 시까지로 연장하는 것은 상대국에게 시간을 끌면 관철될 수 있다는 잘못된 시그널을 줄 수도 있었다고 본다. 이러한 결정이 하루하루 크게 늘어나는 우리 업체의 피해를 감안할 때, 상황으로는 불가피했다 하더라도 과연 통상 협상의 전략적 측면에서는 옳았는지는 되돌아볼 필요가 있다.

국제무역협상에서 특정 품목만을 논의하는 경우 통상부서와 품목부서 중 어느 부서에서 참여하는 것이 좋은지는 보는 시각에 따라 다를 수 있다. 협상 담당 부서에서 참여하면 WTO 등 국제무역 규범에 대한 이해는 상대적으로 높을 수 있으나, 국내 산업에 대한 이해는 품목부서보다 부족하고 품목부서에서 참여하는 하는 경우에는 그 반대이다.

한-중 마늘협상의 합의문에 다자적 무역규범에 대한 이해가 부족한 것으로 보이는 내용도 들어있고, 합의문의 조항 상호간 부조화한 내용도 있다고 본다. 첫째, 분쟁이 발생하기 전까지 우리가 수입한 마늘이 모두 중국으로부터 수입되었고 앞으로도 그럴 것으로 예상되어도, 우리가 WTO에 통보한 양허표에 명기된 마늘의 최소시장접근물량은 모든 WTO 회원국에게 수출 기회가 주어진 물량이다. 이 물량을 어느 특정국가에 수입을 약속하는 것은 맞지 않다.

둘째, 합의서 1항에는 한국이 중국에서 수입하는 물량을 규정하고 있다. 우선

쿼터물량은 어느 나라가 사전적으로 정하는 수입물량의 개념이 아니고 정해진 조건으로 상대국에 우리나라로 수출할 기회를 주는 것이다. 즉, 얼마가 수입될지는 사후적으로 결정되는 개념인 것이다. 제1항에서 한국이 중국으로부터 수입해야 하는 물량에 신선마늘 등 제1부분과 냉동 및 초산마늘의 제2부분의 물량을 모두 포함하고 있다. 그럼에도 제2항의 제2부분, 즉 냉동마늘과 초산마늘은 한국의 민간 기업이 자유로이 수입한다는 내용이 들어있다. 훗날 민간기업의 수입물량이 쿼터량에 미달하자 중국은 한국의 민간기업이 자유로이 수입하는 물량을 한국이 수입해야하는 의무물량이라고 주장하였다.

합의문 작성이 중국어와 한국어로만 작성되어 협상단이 상대국의 언어로 작성된 합의문의 이해가 부족한 상태에서 양국의 해석에 차이가 발생하기도 했다. 협상의 결과는 합의문이고, 그 해석은 자구적 해석이 우선이다. 모든 통상 협상에서는 서로가 이해할 수 있는 언어로 작성되는 합의문이 필요하다는 교훈을 새삼 얻었다. 앞으로 한-중 마늘분쟁 보다 더 복잡한 이행의 조정과 세밀한 판단이 필요한 통상협안은 얼마든지 있을 수 있다. 참여한 국가의 이익을 놓고 다투는 통상협상에서 통상의 전문성과 함께 효과적이고 합리적으로 관계자의 이해를 조정할 수 있는 시스템의 필요성을 절감한 사안이었다. 한-중 마늘분쟁은 앞으로 유사한 통상 분쟁에서 유념해야 할 법적·정치적·정책적 교훈을 던져주고 있다.

참 고 문 헌

- 김충실. 2002.7.29. “마늘협상 은닉 진상 조사가 우선이다.” 시민의 신문.
- 농림축산식품부 무역진흥과. 2000.12.19. “마늘 SG 발동 관련 미국 질의 및 답변.”
- 동아일보. 2002.7.31. “외교부 WTO 규정 잘 모른 채 부속서 써, 마늘 재협상 사태 악화.”
- 매일경제. 2002.7.17. “허점 드러난 2000년 대중마늘협상.”
- 박노형. 2002.7.18. “부처별 통상전문가 키워라.” 동아일보.
- 우리마늘양과지키기 운동본부. 2000.6.26. “마늘산업 보호는 500만 농민의 생존권을 지키는 길이다.”
- 외교통상부. 2000.7.12. “한중 마늘 교역관련 협상 주요합의 및 미 합의사항.” 내부자료.
- 외교통상부 보도자료. 2000.6.27. “중국의 우리 수출품목에 대한 수입 중단 조치.”
- 주중한국대사관. 2000.6.7. 마늘 S/G 조치 관련 중국 측 대응.
- 주중한국대사관. 2000.6.1. 중국산 수입 마늘에 대한 세이프가드 조치.
- 주중한국대사관. 2000.5.31. 수입 마늘에 대한 세이프가드 조치.
- 주중한국대사관. 2000.5.26. 중국산 수입마늘에 대한 S/G 조치.
- 중앙일보. 2002.7.23. 표(票) 계산에 국익 뒷전 정치권도 책임.
- 최승환. 2008.8. “한중마늘분쟁 해결의 법과 정책.” 「통상법률」 제34호.
- 최정섭 외. 2002.9. 「마늘 세이프가드 해제의 영향과 대책」. 한국농촌경제연구원.
- 한국농업경영인중앙연합회. 2000.6.21. “정부는 한-중 무역 분쟁에서 절대 굴복하지 말고 원칙을 고수하라.”
- 한국농업경영인중앙연합회. 2002.7.16. “중국마늘 밀실합의 주범인 협상 관련자를 즉각 전원 처벌하라.”
- 한상조. 2000.6.21. “대 중국 통상마찰의 조속한 해결을 위한 건의.” 대한상공회의소.
- 헌법재판소. 2004.12.16. 대한민국정부와 중화인민공화국정부간의 마늘교역에 관한 합의서 등 위헌 확인 판결문.
- WTO. 1999.10.20. G/SG/N/6/KOR/4. “Notification under Article 12.1(A) of the Agreement on Safeguard on Initiation of an Investigation and the Reasons for it.”

제 23장

쌀 관세화 유예 연장 협상 (2004)

1. 쌀협상의 추진배경과 성격

1.1. 추진배경

1.1.1. UR 협상 결과

1993년 12월에 타결된 우루과이라운드 협상은 농산물 시장의 '예외 없는 관세화' 원칙을 채택함으로써 모든 품목에 대한 수입제한조치를 철폐하고 관세로 전환하여 개방하게 되었으나, 우리나라의 쌀은 특별우대조치(Special Treatment)를 적용받음으로써 10년간의 관세화 유예기간을 인정받게 되었다.

UR협상의 결과는 시장접근 분야에서 수입 제한 등 모든 비관세 장벽을 관세로 전환하되 기준 연도(1986~1988년)의 국내외 가격차를 관세로 산출하여 전환하여 양허하도록 하였으며, 모든 관세나 관세상당치에 대하여 선진국은 6년간 36% 감축, 개도국은 10년간 24% 감축하기로 하였다. 또한 품목별로 시장접근 물량을 설정하되 1986~1988 3개년간의 평균 수입량이 국내 소비량의 3% 미만인 품목은 최소한 3% 수입을 보장(최소시장접근: MMA, Minimum Market Access)하고 이행기간 중 5%까지 확대하며 관세화 하는 품목의 수입이 급증하거나, 세계 시장가격이 기준가격(Trigger Price) 이하로 하락할 경우 기존 관세의 1/3을 추가 관세로 부과할 수 있는 특별긴급구제조치(SSG: Special Safe Guard)를 도입하게 되었다.

이에 따라 우리나라는 수입을 제한하고 있었던 모든 농산물을 관세화하고 10년

간 24%의 관세감축을 하게 되었으며 다만, 쌀에 대하여는 수입제한을 10년간 유지하는 예외조치, 즉 관세화 유예를 인정받는 대신 국내소비량의 1%에서 4% 까지 수입을 허용하게 되었다.

1.1.2. 쌀 관세화 유예의 내용

농업협정문 부속서 5에 의하면 관세화 유예를 받는 특별우대(Special Treatment)가 적용되는 품목의 조건을 제시하고 있으며 특별우대조치에 대하여 선진국(Section A)과 개도국(Section B)을 구분하여 적용하고 있다. 한국의 쌀과 필리핀의 쌀은 개도국 조항을 인정받았으나 일본의 쌀과 이스라엘의 양고기, 치즈, 분유 등은 선진국 조항이 적용 되었다.

특별우대조치는 우리나라와 일본이 UR 협상에서 계속 강조하였던 농업의 비교역적기능(NTC)에 대한 특별 고려와 관세화의 예외가 WTO 규정에 반영 된 결과였으며, 특별우대 대상품목은 부속서 5의 1항과 7항에서 1986~1988 기간 중 수입량이 국내 소비량의 3% 미만인 품목, 1986~1988 이후 수출보조금을 받지 않는 품목, 효과적인 생산조치가 적용된 품목으로서 식량안보와 환경보호 등 NTC 요소를 반영하고 개도국의 전통음식이며 필수 기본 식량으로 규정하고 있다.

한국의 쌀은 이러한 기준에 따라 관세화 유예를 받는 특별우대 품목으로 지정되었으며 개도국 조항(Section B)이 적용됨으로써 10년간의 유예기간을 확보하였다. 그러나 유예 조건으로 최소시장접근 물량을 이행 첫해인 1995년에 국내 소비량의 1%(5만 1,307톤)에서 2004년 4%(20만 5,228톤)까지 확대하게 되었으며 전반기 5년(1995~1999)은 매년 0.25%씩 증가하고 후반기 5년(2000~2004)은 매년 0.4% 씩 확대하게 되었다.

반면에 일본의 쌀도 특별우대가 적용되어 관세화의 유예를 받았으나 선진국 조항(Section A)이 적용됨으로써 6년의 유예기간 동안 국내소비량의 4%(1995년 37만 9,000톤)에서 8%(2000년 75만 8,000톤)까지 매년 0.8%씩 의무수입량을 확대하게 되었다.

1.1.3. 관세화 유예기간의 종료

UR협상에서 쌀에 대해 10년간의 관세화 유예기간을 확보하였으나 농업협정 부

속서 5의 8항에는 이행기간 마지막 연도에 특별우대(관세화 유예)의 지속 여부에 대한 협상을 시작해서 그 해 협상을 종료하여야 한다고 규정하고 있으며 9항에는 회원국이 협상의 결과로서 특별우대조치를 지속하기로 합의된 경우 협상에서 결정된 “추가적이고 수락 가능한 양허(additional and acceptable concessions)”를 제공하도록 규정하고 있으나, 특별우대조치를 지속하지 않기로 한 경우에는 10항의 규정에 따라 농업협정문의 관세화 지침에 따른 관세상당치를 산출하여 적용하도록 하였다.

따라서 2004년 말로 예정된 쌀 관세화 유예기간의 종료시점이 다가옴에 따라 쌀을 관세화 하거나 혹은 관세화 유예를 지속할지를 결정해야 하는 단계에 이르게 되었다. 관세화 유예를 지속하기 위해서는 이행기간의 마지막 연도인 2004년에 협상을 시작해서 종료해야 하는 상황이었으므로 우리나라는 2004년 1월 농업협정 부속서 5의 8항을 근거로 관세화 유예연장을 위한 협상을 개시할 것임을 WTO 사무국에 통보하게 되었다.

1.2 협상의 절차

쌀협상의 근거가 되는 농업협정문 부속서 5의 8항에는 “이행 개시 후 10차 년도의 기간 내에서 협상이 개시되고 종료된다”는 협상의 기간과 시한을 명시하고 있을 뿐, 구체적인 협상절차에 대한 규정이 없다. 또한 이행기간 동안 관세화를 유예 받은 국가들이 관세화를 통보한 사례(일본, 대만)는 있으나 관세화 유예연장을 위해 협상을 하게 된 사례는 우리나라가 처음이었으므로 협상절차와 방법에 대한 검토가 필요하였다.

GATT 사무국 유권해석과 분쟁해결의 규칙과 절차를 규정한 GATT의 제22조(협의) 및 23조(제소사유), 제28조의 협상절차(1980.11.6.) 등 관련 규정에 대한 전문가 검토를 토대로 하여 우리나라 자체적으로 쌀협상의 절차와 방법을 정리하였으며 구체적인 협상계획과 일정을 마련하게 되었다.

즉, 쌀 관세화 유예 협상은 농업협정에 따르되 그 절차는 양허세율의 수정 등 관세양허의 재협상절차를 규정한 GATT 28조를 원용하게 되었으며 이것은 일본이 관세화로 전환하면서 따른 절차도 GATT 28조에 근거한 것이었음을 참고하였다. GATT 28조에 의해 양허표를 수정 또는 철회하는 절차에 의하면 회원

국이 협상개시 의사를 통보한 후 90일간의 회원국 참여의사 표명기간을 부여하도록 하고 있으며 기간 내에 서면으로 협상참여 의사를 통보한 국가들과 30일 이내 공식적인 협상이 이루어지게 되는 것이다. 또한 양자협상이 끝나게 되면 양허수정 신청국은 양국 간에 합의 서명한 서한과 최종보고서를 WTO에 통보하게 되어있으며 WTO에 통보된 양허수정 내용은 전체 회원국에게 배포되고 검증과정을 거쳐 최종 확정하게 되어 있는 바, 양허수정안 통보 이후 90일 내에 회원국의 이의 제기가 없는 경우 모든 절차를 완료하게 되는 것이다.

따라서 협상개시 통보, 참여의사 표명(90일), 양자협상 및 합의 도출, 협상결과 통보 및 회원국 검증(90일) 등의 복잡한 협상절차가 모두 2004년 내에 이루어져야 한다는 것을 고려할 때 쌀협상이 원만하게 이루어지기 위해서는 충분한 시간 확보 등 일정관리가 필요하여 협상의 조기 착수를 추진하게 되었다. 이에 따라 정부는 2004년 1월 20일 협상개시 의사를 WTO에 통보하였으며 90일간의(4월20일까지) 참여의사 표명기간 동안에 9개국(미국, 중국, 호주, 태국, 인도, 파키스탄, 이집트, 캐나다, 아르헨티나)이 협상참가 신청서를 제출하였으며 첫 번째 협상은 2004년 5월 6일 미국과 시작하게 되었다.

또한 최종협상 결과 통보 후 90일간의 회원국 검증기간이 필요한 점을 고려할 때 연내 협상 절차를 모두 완료하기 위해서는 9월말까지 협상을 마치겠다는 계획을 세우게 되었다. 그러나 실제 협상은 합의가 지연되어 12월 말에 최종 협상결과를 통보하게 되었으며 90일 간의 검증과정은 2005년으로 늦춰지게 되었다. 그러나 GATT 28조의 규정에 의하면 모든 협상결과가 WTO에 통보된 날로부터 양허수정 내용의 효력이 발생한다고 규정하고 있으므로 쌀협상이 농업협정 부속서 5의 시한을 벗어난 것은 아니었으며 WTO 사무국과 협상참가국들도 검증절차에 대한 문제를 제기하지 않았다.

1.3. 협상의 성격과 의미

1.3.1. 관세화 유예를 위한 협상

쌀 관세화 유예를 연장하기 위한 협상은 당시 우리나라가 처음이었으며 전례가 없는 협상이 되었다. UR협상에서 관세화 유예의 특별우대를 받았던 회원국들 중 일본, 대만, 이스라엘 등이 특별우대조치를 지속하지 않기로 결정하고

모두 이행기간 내에 관세화로 전환하였으며 필리핀의 경우는 이행기간이 2004년 6월까지이었으므로 그 이후 우리나라의 예에 따라 유예연장 협상을 추진하게 되었다.

농업협정문 부속서 5에 의하면 관세화 유예를 연장하는 경우 협상시한을 명시하고 있으나 구체적인 협상기준과 방법, 절차에 대한 구체적인 내용이 없는 상황이었으므로 GATT 28조 양허재협상 절차를 참고하여 우리나라 스스로 협상의 원칙과 기준을 세우고 방법과 절차를 정하여 진행하게 되었으며, 관세화유예를 지속하지 않는 경우 즉, 관세화 하는 경우에는 일반원칙에 따라 관세상당치를 산출하여 GATT에 통보토록 하고 있으며 별도의 협상을 규정하지 않고 있다.

1.3.2. 양자와 다자의 복합적 협상

쌀협상은 협상참여를 신청한 9개 국가와 양자협상을 기본으로 하여 국별로 다른 관심사항과 이해 요구에 대한 개별적인 합의 도출과 함께 전체 참가국에 공통적인 단일의 합의결과를 마련해야 하는 복잡한 협상구조를 갖고 있다. 따라서 참여국들 중 어느 한 국가와 합의를 이루지 못할 경우 전체 협상이 마무리되지 못하게 되는 문제가 있으며 더욱이 쌀협상 시한이 2004년 이내로 정해져 있는 상황이므로 기한 내 양자적, 다자적 합의결과를 동시에 도출해야 하는 부담을 안고 있는 어려운 협상이었다.

1.3.3. 유예 연장 조건에 대한 협상

쌀협상은 특별우대조치(관세화 예외조치)를 연장하기 위한 협상이며 협상과정을 통해 '추가적이고 수락 가능한 양허'에 대한 상호 합의를 도출하는 협상이다. 따라서 관세화 유예를 연장하는데 따르는 조건과 대가를 전제로 하고 있으며 상대국들은 유예연장에 대한 동의를 빌미로 다양하고 과도한 요구조건을 제시할 수 있으며 우리로서는 수용 가능한 범위 내에서 합의의 접점을 찾아내는 것이 최대 과제이었다.

특히 WTO 원칙의 예외조치를 연장하는데 대해 상대국의 동의를 받아내야 하는 협상의 성격상 받을 것은 없고 줄 것만을 협상해야 하는 일방적, 수세적 입장에서 협상이 진행되었다. 그러나 협상 조건과 대가에 대한 한계는 이미 정해져 있었으며 이는 협상의 실익측면에서 관세화 하는 경우보다 관세화 유예의

조건이 과도하다면 관세화를 채택한다는 기본 입장이 전제되어 있었다. 즉, 협상결과가 관세화 유예로 합의되더라도 유예 조건의 실익을 면밀히 따져 우리나라가 최종 수용여부를 결정하는 것이며 협상은 결국 이 범위 내에서 타결되어야 한다는 과제를 안고 있었다. 이러한 입장은 협상과정에서 상대국의 과도한 요구를 견제하는 최종의 협상카드로 제시되었다.

1.3.4. 불확실성 - DDA 협상과 연계 문제

쌀협상의 기본적 가이드라인은 WTO 농업협정문에 따른 관세화로 전환하였을 때의 결과와 관세화 유예 연장의 대가를 상호 비교분석하고 이해득실을 판단하여 결정 하도록 하였으나, 관세화의 미래를 결정하는 DDA 협상이 진행 중이었으며 세부원칙(Modalties) 수립이 지연됨에 따라 관세화에 대한 향후 협상결과를 예측할 수 없는 상황이었다. 관세화에 대한 추가적인 자유화 조치로서 관세 상한의 적용여부, 관세 감축 수준, 관세할당량(TRQ)의 증량, 개도국 우대의 수준 등이 확정되지 않음으로써 관세화 유예의 득실 판정기준이 불명확하게 되었다. 따라서 관세화에 대한 비교대상이 없는 불확실한 상태에서 쌀 관세화 유예 협상을 추진하게 되었던 것이다.

2. 쌀협상의 경과와 대응

2.1. 협상대응체제의 구축

10년의 쌀 관세화 유예기간의 종료가 임박해 오고 관세화 유예연장 여부를 결정하는 협상개시 시기가 2004년 초로 도래하게 됨에 정부는 2003년 하반기부터 쌀협상의 효과적인 대응을 위한 준비 작업에 착수하게 되었다.

우선 2003년 7월 농림부는 쌀협상 실무준비팀을 구성하였으며 농업통상정책관을 실무준비팀장으로 하고 농업협상과장, 식량정책과장, 한국농촌경제연구원의 관련 연구원과 관련 전문가가 참여하는 회의를 매월 개최하고 협상전략과 대안 검토, 협상에 대한 정보수집, 국내영향분석과 대책수립 등의 과제를 수행하였다.

쌀협상 실무준비팀 회의는 2003년 7월과 8월에 걸쳐 두 차례에 개최하였으며 7월 1차 회의에서는 DDA 농업협상에서 2003년 말까지 세부원칙이 합의되지 않

을 경우에 대비한 쌀협상 시나리오의 설정, 쌀협상의 궁극적인 목표설정, 쌀 시장개방 영향분석방안, 협상목표와 전략에 대한 국내 공론화 방안 등에 대하여 논의하였다. 특히, 2003년 초 한국농촌경제연구원에서 작성한 “쌀 재협상 시나리오별 영향분석 연구용역”보고서를 토대로 관세화유예와 관세화 간의 이해득실과 영향을 분석하고 DDA 농업협상의 진전 동향에 따른 시나리오를 검토하였으며 향후 협상 쟁점으로 예상되는 TRQ 관리방안, 유예연장을 위한 협상 대안, 쌀 개방 확대에 따른 영향 분석과 대책 등 협상전략 수립에 핵심요소가 되는 과제들을 제시하였다.

8월의 2차 회의에서는 일본과 대만의 관세화 전환사례를 분석하고 DDA 농업협상 세부원칙 수립 동향 등을 점검하였으며 9월로 예정된 제5차 WTO/ DDA 칸쿤 각료회의 개최 이전에 쌀협상 문제를 공론화하기로 결정하고 협상전략과 국내홍보대책은 농업협상과, 쌀 산업대책은 식량정책과, 협상 대안별 이해득실과 시장개방 영향분석은 한국농촌경제연구원에서 담당하도록 역할분담을 하였다.

그러나 칸쿤 각료회의에서 DDA 농업협상의 세부원칙수립에 실패하게 됨에 따라 쌀협상의 목표나 기준이 없는 불확실한 상태가 되었다. 이에 따라 보다 효과적인 대응을 위해 협상추진기구를 강화하게 되었으며 쌀협상 실무준비팀을 농업협상전략기획단으로 확대, 보강하고 단장을 농림부 차관으로 격상하였으며 차관보, 통상정책관, 국제농업국장(간사), 식량생산국장과 외부 학계전문가들이 기획단에 참여하였다. 전략기획단은 협상대책반과 홍보전략반으로 구분하였으며 협상대책반에는 대외협상팀과 국내대책팀을 구성함으로써 쌀협상을 위한 대응체제를 갖추게 되었다.

2.2. 협상 준비 및 최초 대응 방안 수립

전략기획단은 2004년 쌀협상에 대한 국내 여론 동향과 DDA 농업협상 세부원칙 논의동향 등 국내외 협상여건을 진단하고 쌀협상 추진전략과 대책에 대한 농림부의 입장을 정리하였으며, 2003년 12월 “DDA 농업협상 모델리티 지연에 대비한 쌀협상 추진 전략”을 확정하고 대외경제장관회의에 상정하였다.

그 주요내용을 요약하면, 첫째, DDA농업협상 세부원칙의 시나리오별로 관세화의 손익분기점을 분석하고 관세화 유예의 장단점을 분석하였으며 관세화 전환 시 예상되는 TE수준을 시산하고 관세화 시 예상되는 문제점을 비교분석하였고

둘째, 쌀협상 추진은 단계별로 접근하되 1단계는 협상개시의사를 통보한 후 소수의 핵심국가와 양자협의를 통해 상대국의 요구조건을 탐색하고 의견접근을 시도하며, 2단계는 1단계 협의 결과와 함께 DDA 농업협상 세부원칙 수립관련 동향을 고려하여 2004년 4월 중 관세화 유예연장에 따른 조건과 대가 에 대한 협상방침을 확정된 후 쌀협상 참여의지를 표명한 다수의 상대국가와 협상을 추진하기로 하였으며

셋째, 1단계 협상에서는 주요 예상 상대국에게 유예연장 의사를 전달하되 상대국이 무리한 대가를 요구하는 경우 관세화 검토입장을 견지하도록 하였으며 구체적인 TRQ 증량 안을 준비하고 쌀협상과 관련된 쟁점을 일괄 패키지로 하여 TRQ 증량의 최소화에 주력한다는 협상지침을 마련하였다.

그러나 이와 같은 협상대책은 외교통상부와의 협의과정에서 협상절차와 일정을 확정하기 전에 구체적인 협상지침을 마련하는 것을 전략적 측면에서 적절치 않다는 결론을 내리게 되었으며 이에 따라 협상대책을 수정하고 2003년 12월 30일 경제장관회의를 거쳐 2004년 1월 10일 대외경제장관회의에서 쌀 관세화 유예 연장을 위한 협상대책을 최종 확정하고 협상개시 의사를 1월 12일 주간예 WTO에 통보하기로 하였다.

쌀협상 추진이 확정되고 협상개시를 통보하게 됨에 따라 향후 전개될 협상에 효과적인 대응을 위하여 범정부차원의 협상대응체제를 구축하게 되었다. 2004년 3월 정부는 “쌀협상대책 실무추진단(TF)”을 설치하였으며 농림부 차관을 단장으로 하고 외교부, 재경부 등 관계부처 차관보, 국장이 참여함으로써 대외적 협상전략수립과 대내적인 홍보, 쌀산업 대책수립에 있어 각 부처간 역할 분담과 유기적인 협조체제를 구축하였다.

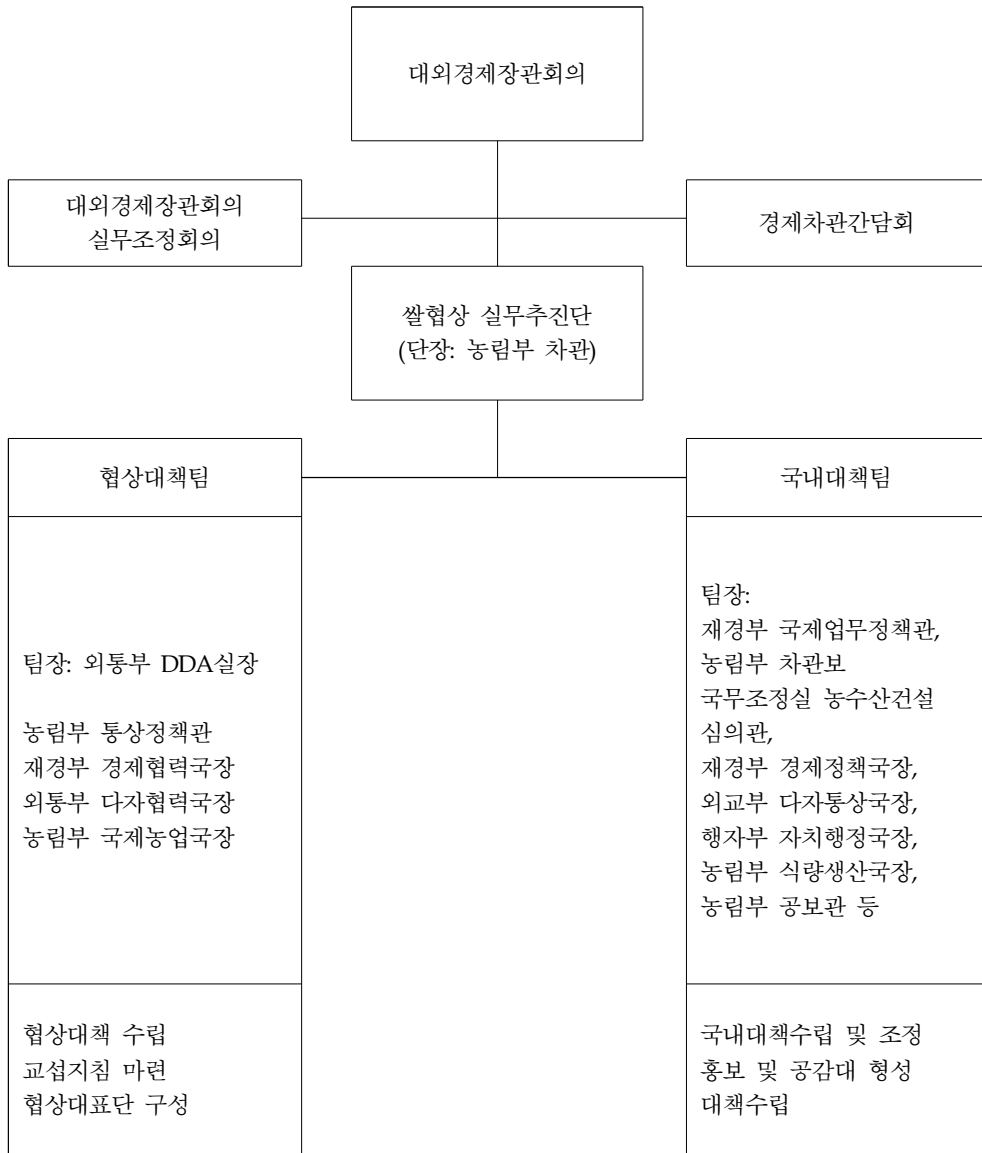
2.3. 협상개시통보와 사전탐색

2.3.1. 쌀협상 개시통보와 협상참가국

우리나라는 쌀협상 개시의사를 2004년 1월 21일 WTO에 통보하였으며 90일의 협상참가 신청기간 내 참가의사를 표명한 국가는 미국, 중국, 태국, 호주, 인도, 파키스탄, 아르헨티나, 이집트, 캐나다 등 모두 9개 국가였다. 호주가 가장 앞선 3월 24일 협상참가를 통보하였으며 이어 4월 1일 아르헨티나, 4월 5일 태국, 4

월 13일 중국, 4월 19일 미국과 이집트 순으로 통보하였으며 나머지 캐나다, 인도, 파키스탄은 마감시한이 임박한 4월 20일~21일 사이에 참가의사를 통보하였다. 이들 국가들은 협상에 참가하는 이유로 한국의 쌀과 쌀제품 등 협상공품에 대한 실질적인 이해관계가 있으며 제5조 9항에 따라 한국이 회원국들에게 추가적인 양허를 제공해야 한다는 점을 지적하였다.

<그림 23-1> 쌀협상 대책실무추진단(TF) 업무 체계도



협상참가를 신청한 국가는 대부분 쌀 수출국으로 그동안 한국에 MMA 쌀을 수출하였던 국가들(중국, 미국, 태국, 호주)이거나 한국 MMA 수입쌀 시장진출에 관심을 가진 국가들(이집트, 인도, 파키스탄)이었다. 그러나 쌀 생산국이 아니고 수출 가능성이 없었던 캐나다, 아르헨티나가 참가함으로써 WTO 원칙의 예외조치(관세화 유예)를 연장하는 협상을 하는데 따른 조건과 대가를 쌀 이외의 품목에서 요구할 가능성이 예상되었다.

2.3.2. 주요 협상 참가예상국과 사전탐색

쌀협상 개시통보이후 90일간의 협상참가 신청기간 동안 농림부는 협상참가가 예상되는 회원국들에 대한 사전적 입장탐색과 향후 본격협상에 대비한 전략수립을 위하여 “주요국 입장 탐색을 위한 쌀협상 활동계획”을 수립하였다.

우선, 국내 농업통상 및 쌀 산업 전문가를 활용하여 미국과 중국의 농업관련 기관 및 정부인사 등을 비공식 접촉하고 쌀협상에 대한 상대국 입장과 협상준비상황을 파악하여 본 협상대책 수립에 참고가 되도록 하였다. 이에 따라 3월 중순, 한국농촌경제연구원 중국전문가를 중국에 파견하여 중국 쌀 수급실태와 전망, 수출정책, 쌀협상에 대한 입장 등을 파악하였으며, 세계농정연구원의 농업통상전문가는 미국과 중국의 쌀 산업계 관계자 및 정부 고위관료 등을 접촉하고 쌀협상에 대한 업계 요구사항과 정부 입장을 파악하는 한편, 민간채널에서의 비공식 협조와 접촉라인을 구축하였다.

또한 3월 22일~26일간 제네바에서 개최된 WTO 농업특별위원회 회의 기간을 활용하여 미국과 중국의 대표단과 접촉하고 쌀협상 개시 통보내용과 우리 쌀 산업의 어려움, 관세화 유예연장 결정배경 등을 설명하고 상대측의 입장과 협상 준비상황을 문의하였다. 상대측은 신청기한 내 참가의사를 통보할 계획임을 밝혔으며 아직 협상에 대한 구체적인 입장은 정해지지 않았으나 협상대표단의 구성에 대한 계획(중국은 상무부 주관으로 재무부, 국가발전계획 위원회, 농림부 참여, 미국은 USTR 주도하에 농무성, 국무성 참여 등)을 설명하였다.

또한 3월 29일~31일 개최된 제8차 한·중 농업협력위원회에서 양국의 쌀 수급 상황과 쌀 정책의 변화를 분석하고 쌀 산업 공존을 위한 협력방안 모색, 쌀협상 준비상황과 협력방안 등에 대한 의견을 교환하였으며 농업당국간 대화채널을 구축하기로 의견을 모았다.

2.4. 협상전략의 수립

2.4.1. 협상의 기본전략

쌀협상은 관세화 유예를 연장하는 선례가 없는 협상이고 이해관계가 다른 9개 국가를 상대로 단일의 합의조건을 도출하는 협상이며 DDA협상의 결과가 아직 나오지 않아 관세화와의 구체적인 이해득실을 비교하기 어려운 불확실한 상태이었으므로 초기단계 정부의 협상목표와 전략을 수립하는 과정에서 많은 어려움이 있었고 내부적으로도 다양한 의견이 제시되었으나 2004년 3월에 이르러 협상전략을 확정하게 되었다.

쌀협상의 기본적인 전략은 관세화 유예를 기본입장으로 하고 유예연장에 따르는 대가를 최소화하는데 주력하기로 하였으며 유예대가와 관세화간의 실리를 비교하여 최종입장을 결정하기로 하였다. 이 과정에서 상대국의 과도한 요구수준을 낮추기 위해 관세화를 협상카드로 적절히 활용하기로 하고 우리와 교역실적이 큰 미국, 중국 등 주요국 중심으로 먼저 협상골격을 마련한 다음, 여타국은 이를 토대로 하여 합의를 도출하는 전략을 추진하기로 하였다.

2.4.2. 단계별 전략

또한 불확실한 협상여건을 감안하여 상대국의 요구와 반응에 따라 협상단계별로 대응지침을 마련하기로 하였으며 이를 단계별로 요약하면,

첫째, 최초 협상단계에서는 우리 쌀 산업의 어려움과 유예 연장의 필요성을 설득하고 상대국의 입장을 탐색하는데 중점을 두고

둘째, 본격 협상단계에서는 장기적 유예연장기간의 확보, TRQ 증량의 최소화, 민간직수입 및 소비자 시판 허용요구 완화, 쌀 이외 양자현안 문제의 별도 협의 추진 등 주요쟁점별로 우리의 입장을 반영하는데 주력하며

셋째, 최종협상단계에서는 주요국들과의 협상을 마무리한 다음, 여타국들에 대하여 적절한 수준의 신축성을 발휘하여 유예연장에 동의를 유도하도록 하였다.

아울러 쌀협상이 연내 종료하도록 되어 있으므로 협상결과에 대한 3개월간의 검증기간을 고려하여 9월말까지 협상을 타결하는 것으로 협상 일정계획을 수립하였으나 협상이 지연됨으로써 결국 연말까지 지속되었다.

2.4.3. 최초 협상 지침

협상참가국이 확정되고 정부의 기본전략이 수립된 이후 최초 협상을 위한 지침이 4월 17일 제22차 대외경제장관회의에서 결정되었다. 9개 참여국가 전체를 대상으로 하는 1차 협상에서는 협상상대국에 대해 우리 농업의 민감성과 쌀 문제의 중요성, 어려움을 적극 설명하고 관세화 유예 연장의 필요성을 설득하는 동시에 상대국의 입장을 파악하는데 주력하기로 하였으며 탐색과정에서 관세화 유예를 선호하는 국가에는 협상의 범위와 유예조건을 제시하고 관세화를 선호하는 국가는 관세화 유예를 위한 협상이므로 유예연장 조건에 대한 논의가 되도록 유도하기로 하였다.

또한 협상에서 예상되는 주요쟁점에 대한 입장을 정리하였는데 우선, 관세화 유예 연장기간은 UR협상과 동일한 10년을 제시하기로 하였으며 유예연장에 따르는 양보조건은 협상초기인 만큼 매우 보수적인 입장을 취하기로 함으로써 MMA 증량 문제는 우리가 먼저 언급하지 않되 필요시 UR협상의 4%에서 1% 증가된 5% 수준을 제시하는 것으로 하였다. 그러나 실제 협상에서는 4% 수준을 그대로 유지한다는 입장을 제시하면서 상대국의 요구수준을 파악하는데 주력하였다. 또한 UR 이행기간 중에 MMA쌀을 국영무역으로 수입하고 시중에 가공용으로만 판매한 점을 들어 민간수입 허용이나 밥쌀용 쌀 시판을 요구할 경우에 대하여는 기존의 제도 운영상황을 설명하는 수준에서 대응하기로 하였다.

2.5. 탐색단계의 협상(주요국들과 최초의 협상)

1차 협상은 5월 6일 미국과의 협상으로 시작하여 전체 9개 참여국들과 1개월에 걸쳐 진행되었다.

1) 미국

미국과의 1차 협상은 5월 6일 미국 무역대표부(USTR)에서 개최되었다. 우리는 협상의 기본지침에 따라 관세화 유예기간의 10년 연장이 필요하며 유예연장의 조건과 관련하여 ① 이번 협상이 쌀에 관한 협상이므로 양허범위는 쌀에 한정하여야 하고 ② 관세화와 관세화 유예가 국내시장에 영향을 미치는 동등한 수준 이상으로 양허할 수 없으며 ③ 유예 연장을 위한 조건이 과도할 경우 관세화 검토가 불가피하다는 입장을 제시하였다.

미국은 추가적인 양허범위를 쌀에 한정하는데 동의를 표시하였으며 쌀협상에서 고려할 5 가지의 변수로 ① MMA 증량수준 ② 미국쌀의 시장점유율 보장 ③ 유예연장 기간 ④ MMA 증량의 기준년도 ⑤ 의미 있는 시장접근 (Meaningful Market Access) 즉, 수입쌀 사용용도를 가공용으로만 제한하는 문제 등을 제시하였으며 이러한 5가지 변수가 유예연장 조건과 긴밀하게 연계되어 있다는 점을 강조하고 진행되고 있는 DDA 협상과의 관계도 고려해야 한다고 언급하였다.

2) 중국

5월 12일 북경 상무부에서 개최된 중국과의 1차 협상에서 우리 측은 관세화 유예를 연장하기 위한 협상임을 강조하면서 유예기간은 10년으로 하고 양허 범위는 쌀에 한정해야 하며 MMA 증량에 대한 중국의 입장을 제시해 줄 것을 요구하였다. 중국 측은 WTO 기본원칙이 무역자유화이므로 모든 회원국은 이러한 방향으로 나가야 한다는 입장을 전제하면서 중국이 WTO 가입할 때 많은 대가를 치렀으며 당시 한국도 중국의 무역자유화를 강하게 요구한 바 있으므로 한국 쌀의 관세화 유예를 연장하는 예외를 다시 인정해 준다면 중국 농민 설득이 어려울 것이라고 강조하였으며 쌀협상이 DDA협상에 주는 시사점 (Implication)을 고려하여 긍정적인 신호(Signal)를 줄 수 있는지에 대한 고려가 필요하다는 점을 제기하였다.

중국으로서는 당시 자국 쌀이 국제적 경쟁력을 갖고 있고 한국 MMA 쌀에 대한 최대의 시장점유율을 확보하고 있는 상황에서 한국이 관세화 하더라도 불리함이 없다는 입장이었으므로 유예를 연장할 경우 상당한 대가를 요구하게 될 것으로 예상되었다.

3) 태국

태국과의 1차 협상은 5월 12일 방콕 상무부에서 개최되었다. 태국은 기본적으로 유예연장보다 관세화를 선호한다는 입장을 밝혔으며 유예기간 10년 연장은 과도하며 양허범위는 쌀 이외에 쌀 가공품도 포함해야 하며 MMA 증량 수준은 DDA 협상에서 케언즈 그룹이 제안한 국내소비량의 20%수준을 참고해야 할 것 이라고 하였다. 또한 MMA 증량 수준과 함께 MMA 관리의 품질 (quality) 즉, MMA 수입쌀의 시판용 공급 제한 문제도 협상 패키지에 포함해

야 한다고 주장하였다.

태국은 장립종 쌀에 대해 세계적인 경쟁력을 갖추고 있으므로 관세화 유예보다 관세화 하는 것이 상대적으로 유리하다는 입장이었으며 유예 연장의 대가로 20% 수준을 제시함으로써 향후 협상에 큰 부담으로 작용하게 되었다.

4) 호주

5월 18일 캔버라에서 개최된 호주와의 1차 협상에서 호주는 유예기간 10년을 수용할 수 있다는 입장을 밝혔으나 MMA는 국내소비량의 8~10%(40~50만 톤 수준)이 되어야 한다고 언급하였다. 또한 호주는 한국 쌀시장의 관세화가 직접적인 목표가 아니며 입찰방식의 개선을 통한 호주 쌀의 시장접근 보장을 강조하였다. 즉, 입찰규격을 중·단립종 자포니카 쌀이 수출될 수 있도록 개선하고 입찰 및 선적 시기는 북반구와 수확기가 반대인 호주 쌀이 공급될 수 있도록 5~8월 사이로 조정하고 소비자에 대한 직접 판매 허용을 요구하였으며 최소 연 4만 톤의 호주산 쌀의 시장접근이 이루어지기를 희망한다고 언급하였다.

5) 인도, 이집트 등 5개국

인도, 이집트, 파키스탄, 캐나다, 아르헨티나 등 5개국에 대하여는 6월 1일~ 3일 WTO 농업회의 참석 기간 중 제네바에서 상대국들 대표와 양자협의를 가졌다. 인도와 파키스탄은 쌀 수출국으로서 한국 MMA 쌀 수입 시장에 자국의 장립종 쌀 수출을 위해 협상에 참가하였으며 국영무역을 통한 MMA 수입관리방식을 개선하여 민간수입도 허용되어야 함을 주장하였다. 그러나 한국 MMA 쌀 입찰에 참여가 없었는데도 한국에 대한 쌀 수출실적을 제시하는 등 협상 준비가 부족한 상태였다. 우리 측은 그동안 입찰참여가 없었으므로 실질적인 이해관계가 없었다는 점을 강조하면서 협상참여 자격에 의문을 제기하였는바, 양측은 수출입 통계를 다시 확인하기로 하고 협의를 종료하였다.

이집트는 관세화 유예연장을 수용한다는 입장이었으며 MMA 쌀 입찰 규격과 절차 등 입찰제도 개선을 통한 한국시장 진출을 희망하였다. 우리 측은 이집트가 과거 2차례 입찰에 참가하였으나 품질과 가격 문제로 낙찰되지 못하였음을 설명하고 공정한 경쟁 입찰을 통해 수입이 이루어지고 있음을 강조하면서 국제적 입찰규격을 특정 국가만을 위해 변경하기 어렵다는 입장으로 대응하였다.

캐나다, 아르헨티나는 농산물의 주요수출국 입장에서 DDA 협상과 관련하여 자유화 원칙을 강조하면서 한국 쌀도 관세화 할 것을 주장하였으며 유예 시 “추가적이고 수락 가능한” 양허의 범위는 쌀에 한정되지 않는다는 점을 강조하였다. 또한 특별대우 유지에 대하여는 전체 무역질서 차원에서 이해관계(Systemic Interest)가 있으므로 협상에 참여하였음을 밝히면서 유예연장 동의를 대가로 양자적 현안 문제 해결을 요구하였다.

캐나다는 유채유 관세율 인하에 관심을 표명하였으며 아르헨티나는 구제역 및 조류독감과 관련된 한국의 검역조치가 합리적인 수준을 넘었다며 조속한 해결을 요청하였다. 이에 우리는 쌀은 시장접근문제이며 쇠고기, 가금류 등의 위생 검역문제에 대하여는 양국의 검역 전문가 간 협의를 통해 해결하는 방안을 제시하였다.

2.6. 주요국과의 본격 협상

2.6.1. 협상의 구도와 방향 설정

약 1개월간에 걸쳐 9개 상대국에 대한 1차 협상이 마무리됨에 따라 각국의 입장과 관심이 드러나게 되었으며 향후 협상에서의 쟁점사항이 정리되었다. 즉, 쌀 수출경쟁력이 있는 중국과 태국은 관세화를 선호하면서 유예연장을 위해서는 상당한 대가가 필요함을 강조하였으나 상대적으로 경쟁력이 낮은 미국과 호주는 관세화 유예연장을 염두에 두면서 자국의 시장점유율 확보와 소비자 판매에 관심을 보였다.

인도, 이집트, 파키스탄 등은 유예조건으로 자국 쌀의 수출기회를 모색하는 것이었으며, 쌀 수출과 직접 이해관계가 없는 캐나다, 아르헨티나는 WTO 무역자유화 원칙에 대한 예외를 빌미로 쌀 외 품목과 검역 등 양자문제를 해결하고자 하는 의도가 드러나게 되었다.

이에 따라 1차 협상과정에서 부각된 유예연장 조건과 대가를 향후 쌀협상의 핵심쟁점으로 정리하였으며 이를 ① 유예기간 ② MMA증량 수준 ③ 시장점유율 물량(MMA의 배분) ④ 소비자 시판 ⑤ 민간 직수입 허용 ⑥ 기타 양자현안 등으로 구분하고 쟁점별 구체적 협상대안을 마련하여 6월부터의 본격적 협상에 대응하기로 하였다. 또한 쌀에 대하여 미국, 중국, 호주, 태국 등 주요 4개국의

입장조율을 통해 협상 골격을 마련하는데 주력하면서 검역 등 쌀 이외 현안문제를 제기하는 여타국들은 양자협의를 통해 별도 해결하는 방향으로 입장을 정하였다.

2.6.2. 주요국과의 본격 협상 전개

주요국과의 본격적인 협상은 6월 2차 협상에서 협상의 최종윤곽이 드러나게 된 11월까지 미국(6회)과 중국(6회)을 대상으로 집중적으로 진행되었으며 태국 4회, 호주 2회 등 총 20여 차례 협상을 추진하였다. 주요국과 본격 협상을 위해 6월 16일 제23차 대외경제 장관회의를 개최하여 제2차 협상 지침을 마련하였다. 1차 협상 결과를 토대로 하여 유예기간 10년 연장을 유지하되 MMA 증량은 최대 6% 수준까지(205→307천 톤)로 하고, 전량 국영무역으로 수입하되 수입 부과금(Mark-up) 부과를 조건으로 시판용 쌀의 공급방식과 규모를 협의할 수 있다는 수준에서 대응하기로 하였다.

또한 시장점유율 문제에 대하여는 WTO 최혜국대우 원칙을 고려할 때 국별 쿼터 도입은 불가능하다는 입장으로 정리하였고 협상의 범위는 쌀에 한정한다는 입장을 견지하되 검역 위생 등 양자현안은 별도의 양자협의 경로를 통해 협의할 용의가 있음을 표명하기로 하였다.

1) 중국

2차 협상은 6월 18일 중국과 베이징에서 시작되었다. 중국은 관세화 선호 입장이나 유예 문제를 협상할 용의가 있음을 표명하면서 '유예기간이 길수록 더 많은 MMA 증량이 필요하다'는 입장에서 3년 연장을 제시하였으며 협상의 범위와 관련하여 조정관세 품목, MMA 입찰 절차, 검역 분야 등에 대한 진전이 필요하므로 양자현안 문제를 제시하겠다고 강조하였다.

이에 대해 우리는 10년간 연장, 6% 증량하는 방안을 제시하였으며 농산물 검사·검역 문제는 쌀협상의 시장접근 문제와 다른 차원의 사안임을 강조하였다. 이어 8월에 개최된 3차 협상에서 중국 측이 수석대표와 2인이 참석하는 별도의 비공식 협의를 요청하고, 유예기간과 MMA 증량 수준에 대한 세 가지 대안을 제시하였다. 1안은 유예기간 3년 연장에 32만 톤(8.4% 수준)까지 확대, 2안은 5년 연장에 45만 톤(9% 수준)까지 확대하고 5년 후 추가 연장 문제를 재협상, 3

안은 10년 연장에 처음 5년간은 매년 5만 톤씩, 그 후 5년간은 매년 7만 톤씩 증량하여 2014년에 80만 톤(16% 수준)까지 증량하는 안을 제시 하였다. 또한 전체 MMA 물량 중 최소한 70%는 자국에 경쟁력이 있는 단립종의 구매 보장을 요청하였으며 장립종 쌀의 구매 규격을 완화함으로써 중국산 장립종의 수입이 가능하도록 하고 12개 관심 품목에 대한 조정 관세 제외, 동·식물과 한약재의 검역 조치 개선 등에 대한 입장을 서면으로 전달하면서 조속한 해결을 촉구 하였다.

우리 측은 6%(307천 톤) 이상은 수용하기 어렵다는 입장을 밝히고 쌀협상에서 양자현안문제 해결을 계속 논의하는 것은 불가하다는 입장을 강하게 전달하였다. 이에 중국은 쌀 문제와 관련하여 양국 간에 의견이 접근 되고 한국이 양자 문제 해결에 적절한 성의를 보인다면 쌀 이외 각 부처의 요구사항에 대하여 상무부에서 적절히 통제할 용의가 있음을 언급하였다.

2) 미국

6월 25일 제네바에서 개최된 미국과의 2차 협상에서 미국은 10년 연장이 DDA 협상에 주는 의미에 대해 EU 등 다른 국가와 협의가 필요하다고 언급하면서 10년 연장은 너무 길다는 입장을 표명하였으며 미국 측은 한국의 보고서에 동등성 분석치가 10~12%로 언급되어 있다고 하면서 6%는 수용 불가하다는 반응을 보였다. 또한 국영무역유지와 수입부과금 부과를 전제로 한 용도제한 완화는 협상의 실질적인 진전에 기여할 것이라고 평가하였으며 MMA 수준과 더불어 시장점유율 보장에 우선순위가 있음을 강조하였다.

또한, 8월 13일에 개최된 3차 협상에서는 관세화 유예기간에 대해 2단계 접근 방법을 채택할 것을 제안 하였다. 우선 5년간 유예기간을 연장하고, 5년차에 합의 이행 결과를 평가하여 추가적 5년 연장 여부를 결정하자는 내용 (5년 +5년)이었으며 MMA는 매년 0.5% 증량하여 5년 후 6.5%까지 증량할 것을 제안하였다. 또한 자국의 시장점유율(Market share)과 관련하여 2003년도 점유율(약 30%수준)을 공개적, 다자적인 방법으로 보장하고 유예연장 대가로 제공될 MMA 신규 증량분에 대하여는 50% 보장을 주장하였으며 “의미 있는 시장접근(meaningful market access)”과 관련하여 수입쌀 판매에 도·소매 및 가공업체가 참여하는 공개입찰 제도 도입과 시장판매 허용을 요구하였다

우리 측은 5년+5년이 아닌 중단 없는 10년 유예기간이 필요하며 6%는 쌀 소비 감소를 고려할 때 7.8%에 해당되는 물량이라는 점을 강조하였으며 미국의 점유율을 보장하는 것은 중국, 태국 등 여타국가와의 협상을 복잡하게 할 뿐만 아니라 국제적 경쟁입찰을 통해 운영하는 현행 방식으로는 보장할 수 있는 사안이 아님을 분명히 하였다.

3) 태국

7월 8일 방콕에서 개최된 2차 협상에서 태국은 관세화 입장을 계속 견지하면서 유예기간 10년은 수용할 수 없으며 DDA 협상결과를 반영할 수 있도록 유예기간을 1년으로 하고 매년 1년씩 연장하는 연도별 접근 방식을 제안하였고 MMA 수준은 유예기간, 시장접근의 질적 이슈와 연계하여 고려해야 하며 6% 수준은 수용하기 어렵다고 밝혔다. 또한 국영무역으로 인해 태국산 수입이 미미한 수준에 그쳤음을 지적하고 민간 수입과 소비자 시판의 허용을 강조하였다.

우리 측은 태국쌀이 장립종이며 한국에서 비선호 곡종임에도 불구하고 국영무역을 통해 15% 수준을 수입하고 있음을 설명하고 수입쌀의 소비자 직접 판매 방식에 협의할 용의가 있음을 표명하였다.

2.6.3. 합의골격 마련을 위한 협상 전개

주요국들과 3차 협상은 8월 중순에 마치게 되었다. 각국은 유예연장조건에 대해 구체적인 제안을 하였으나 우리의 제안과는 상당한 차이(유예연장 1년~10년, MMA 증량 8%~20% 등)를 보였으며 상대국들 간에도 입장차이가 크게 나타났다. 이에 따라 당초 목표로 설정하였던 “9월 말 협상타결” 전망이 불투명하게 됨으로써 정부는 유예협상을 지속할 것인지 아니면 관세화 할 것인지를 놓고 신중한 검토 작업에 들어가게 되었다.

쌀협상 지속여부는 유예연장 조건을 관세화시와 비교하여 수락 가능한 수준인지 여부를 판단하여 결정하게 되었다. 이에 따라 농촌경제연구원은 경제적 동등성 분석 결과를 제시하게 되었으며 관세화 시 2014년 쌀 예상수입량이 7.13%를 초과할 가능성은 매우 낮은 것(3%)으로 산출하였으나 아직 DDA협상의 세부원칙이 제시되지 않은 불확실한 상황이고 관세화에 따른 비경제적 측면의 효과를 감안할 경우 이보다 많은 물량이 될 수 있다는 결과를 제시하였다.

이와 같은 분석결과는 상대국들이 요구하는 조건과 현격한 차이를 드러냄으로써 쌀협상에 대한 회의론이 제기되었으며 협상의 중단과 관세화로의 전환 문제를 놓고 내부적으로 격렬한 논의를 하였다. 그러나 유예조건이 아직 협상에서 확정되지 않은 상태에서 관세화로 결정하기 보다는 수용 가능한 수준으로 최대한 입장을 조정하여 합의골격을 만들고 상대국과 의견차를 좁혀나가는 방향으로 입장을 정리하게 되었으며 조속한 협상타결을 목표로 하여 9월 중 집중적인 협상을 전개하기로 하였다.

그에 따라 9월 8일 제26차 대외경제장관회의에서 유예기간 10년 연장을 계속 추진하되 10년차에 MMA는 7.5%(38만 5천 톤)로 정하였으며 시장점유율 보장을 위한 국별 쿼터 설정은 불가하다는 원칙하에 기존의 MMA물량 205천 톤은 최근 3년간 곡종별 수입비중을 존중하고 추가적 증량 분은 수요변화와 선호도를 감안하여 곡종별로 물량을 결정하기로 하였다.

또한 국영 무역을 유지하되 소비자 시판 물량을 수입량의 30%까지 확대하는 안과 민간 수입을 일부 허용하되 수입부과금(Mark-up) 부과를 전제로 10%에서 30%로 민간수입비중을 단계적으로 확대하는 안도 준비하였으며 쌀 외의 양자 현안은 협의채널을 분리하되 10월 이후에 개최되는 양자 무역실무회의, 검역전문가 회의 등을 적극 가동하여 대응하기로 하였다.

1) 미국

미국과는 9월 중 2차례에 걸쳐 협상을 하였다. 미국은 유예기간을 5년으로 하고 5년차에 중간점검(Review)을 하여 WTO 회원국의 반대가 없을 경우, 다시 5년간의 유예를 지속하는 방안(5년+5년)을 계속 주장하였으며 한-미 양국 간의 합의이행 상황을 점검하기 위한 연례협의(Annual Review) 개최를 제안하였다.

또한 MMA 증량수준에 대하여 유예기간을 추가적으로 연장하는 것인 만큼 지난 유예기간의 MMA 증량 수준보다는 확대되어야 한다는 입장에서 10년간 45만 5천 톤(8.86%)을 제시하였다. 아울러 “의미 있는 시장접근(meaningful market access)”을 위하여 MMA 수입쌀을 3개월 이내 공매방식(Auction)으로 판매하고 식량원조와 사료용으로 사용을 금지할 것을 주장하였다.

우리 측은 유예기간 10년이 중간에 중단 되어서는 안 되며 5년차 중간평가 후

5년을 추가연장 하는 재협상은 수용할 수 없고 MMA 증량은 38만 톤(7.4%)이 관세화 여부를 결정하는 입장임을 밝혔다.

또한 미국의 최대 관심사항으로 드러난 Market share 보장 문제에 대하여 우리 측은 국별쿼터(Country Quota) 배정은 불가능하며 곡종별 배분방식을 통해 미국의 점유율을 반영하겠다는 입장을 표시하고 미 측이 요구하는 시장 점유율 30%는 최근 3년간의 미국시장점유율 24.4%를 고려할 때 과도한 수준임을 지적하였다. 그러나 미국 측은 곡종별 배분방식이 점유율을 확실히 보장할 수 없다는 이유로 거부하였으며, 대신 기존의 MMA 수입물량에 대해서는 GATT 13조의 국별쿼터를 적용하고 신규 증량 분은 총량쿼터(Global Quota)를 적용하되 미국점유율을 30% 수준으로 확대할 것을 제안하였다.

2) 중국

중국과의 협상은 9월 14일과 9월 23일 두 차례 진행되었다. 우선 우리 측에서 양자현안을 쌀과 연계하여 협상할 수 없다는 입장을 강력히 제기하였으며 중국의 관심사항인 식물검역, 조정관세 등에 취한 조치 내역에 대하여는 설명서를 작성하여 전달하였다. 그러나 중국 측은 그동안 한국의 조치내역에 진전이 미흡하였다고 지적하였으며 일주일 내에 중국의 입장을 제시하겠다고 하면서 쌀 관련 사항에 대한 협상에 집중하는 데 동의하였다.

유예기간에 대하여 중국은 10년 연장을 이해할 수 있으나 5년차 중간점검에서 추가연장여부를 결정할 것을 제안하였으며 MMA 수입물량은 5년차에 33만 톤(6.5%), 10년차에 45만 5천 톤(8.89%)을 제시하면서 중국이 WTO 가입 시 치룬 대가에 비하면 과도한 수준이 아니라고 설명하였다. 시장점유율과 관련하여서는 역사적 실적(Historical Performance)이 중요하며 단립종 쌀에 대한 시장점유율 70%를 보장하고 중국산 장립종 쌀의 수출도 가능하도록 입찰규격을 조정할 것을 요구하였다.

우리 측은 유예기간 10년은 중단될 수 없음을 강력히 주장하고 10년차의 MMA 물량 36만 톤은 한국이 감내할 수 있는 최대한의 수준임을 강조하였다. 또한 최근 3년간의 중국산 쌀의 시장점유율은 56.6%이었으므로 70% 수준은 과도하며 기대수준을 낮추어 줄 것을 요구하였다.

3) 태국, 호주

유예연장을 1년 단위로 하고 국영무역 대신 민간수입 방식을 요구하는 등 가장 강력한 입장을 제시한 태국과의 협상은 9월 17일, 10월 5일 두 차례 진행되었다. 우리 측은 태국에 대해 미국과 중국이 10년 연장에 합의하였음을 소개하면서 유예기간 10년에 합의할 것을 촉구하고 38만 톤(7.4%)이 최대한도의 MMA 증량수준이라는 입장을 제시하였다.

태국은 미국, 중국의 입장을 확인하였다고 하면서 5년 유예 후 5년차 중간점검을 통해 추가연장 여부를 결정하겠다고 하였으며 MMA 증량수준 9%와 장립종 30% 보장 등이 수용된다면 10년 유예도 고려할 수 있다는 입장을 보였다. 우리 측은 유예기간 10년, MMA 38만 톤 입장을 재차 강조하였으며 장립종에 대하여는 기존의 수입곡종별 비율을 보장하되 향후 증량분에 대하여는 소비자의 선호 및 시장수요에 따라 운영하겠다는 입장을 설명하고 민간 수입은 불가하나 소비자 시판을 10%에서 시작하여 점차 확대할 수 있다는 입장을 표명하였다.

호주와는 9월 20일 캔버라에서 협상을 가졌다. 호주는 10년의 유예기간이 매우 길며 MMA 수입물량도 40~50만 톤 수준이 되어야 한다고 하였으며 자국 쌀 수출확대를 위해 생산자브랜드 부착 및 민간수입을 허용하고 입찰시기를 5월 이전으로 조정할 것을 요구하면서 중·단립종 수입을 2005년 1만 5천 톤, 2007년 3만 톤, 2009년 5만 5천 톤 등 년차별 수입물량을 제안하였다.

우리 측은 MMA 7% 수준이 관세화 시의 예상 수입량과 동등한 수준임을 설명하면서 MMA 35만 톤에 동의하는 경우 민간수입허용은 불가하나 생산자 브랜드 부착, 소비자 시판의 단계적 확대를 고려할 수 있다는 입장을 제시하였다. 이에 호주 측은 자국의 입장이 반영될 경우 유예기간 10년과 MMA 증량 수준에 대한 다른 협상참가국과의 합의결과에 대해 반대하지 않을 것이라는 입장을 표명하였다.

4) 캐나다, 인도 등 여타국과의 협상

캐나다, 아르헨티나, 인도 등 여타국들에 대한 2차 협상은 주요국들과 협상결과를 토대로 하여 9월 22일~24일 제네바에서 연쇄적으로 진행하였다. 우선 캐나다, 아르헨티나와의 양자협상에서 쌀협상은 한국 쌀 시장에 대해 실질적인 이

해관계가 있는 국가들을 상대로 쌀 문제와 관련된 협상을 진행하고 있음을 설명하고 협상이 쌀 문제에 국한하여 이루어 질 수 있도록 이해를 재차 요청하였다. 그러나 양 국가 모두 1차 협의에서의 입장을 재확인하면서 WTO의 원칙에 대한 시스템상의 이해관계(Systemic Interest)가 있으므로 “추가적이고 수락 가능한 양허”는 쌀에 대한 양허만으로 제한하지 않고 있음을 지적하면서 양자 현안문제를 제기하였다.

캐나다는 유채유 관세율 인하와 완두콩 TRQ 증량 및 할당관세 인하에 관심을 표명하였으며 아르헨티나는 쇠고기 및 가금류의 검역문제를 제기하면서 2004년 말까지 가시적인 조치를 기대한다고 언급하면서 쇠고기 시장진출을 위한 신속한 해결 방안을 제시해 줄 것을 요청하였다. 우리 측은 양자현안을 쌀협상과 직접적, 공개적으로 연계시키는 것은 향후 검증기간 중 협상에 참가하지 않는 국가들의 양자문제 제기로 이어지는 복잡한 문제임으로 수용할 수 없으며 검역 당국 등 전문가 간의 과학적 기준에 입각한 협의를 진행하여 해결하는 것이 바람직하다는 입장으로 대응하였다.

또한 인도, 파키스탄은 관세화 유예여부 결정보다는 자국의 장립종 쌀, 특히 바스마티(Basmati)와 같은 향미의 수출에 관심을 두고 민간수입을 통한 시장개방과 장립종 쌀의 수입물량확대를 요구하였다. 우리 측은 민간수입허용은 국내시장교란 등의 문제로 수용할 수 없으며 국영무역체제에서도 장립종에 대한 수입이 유지되는 만큼, 적극적인 입찰참여를 통해 수출기회를 갖게 될 것이라고 설명하고 이해를 촉구하였다. 이집트는 정부 각료 및 민간업계에서 쌀협상에 상당한 관심이 있음을 언급하면서 MMA 증량이나 유예기간보다는 입찰조건의 명확성과 투명성 보장이 중요하다고 주장하였다. 특히, 현행 단립종의 규격(장폭비 2.0 이하)과 친립종 조건(쌀 낱알 1,000개 무게가 20g 이상)이 기술적 장벽이 되어 이집트 산 단립종 쌀의 한국시장 진출이 불가능하다며 이에 대한 개선을 요구하였으나 우리는 현행 입찰기준과 조건은 국제적 기준과 관례에 따라 모든 국가에 공평하게 시행되고 있으므로 변경이 불가함을 설명하였다.

2.7. 마무리 단계의 협상

2.7.1. 마무리 협상지침 수립

9월 말까지의 집중적인 협상을 통해 관세화 유예에 대한 상대국들의 공감대를

언어내고 유예연장 조건에 대해 상당 수준 근접하는 진전을 보였으나 아직 중요쟁점에 대하여 상대국들의 입장을 조정하고 합의를 도출해야 하는 과제를 남기고 있었다.

유예기간은 10년으로 하되 “5년 후 중간점검 + 5년 추가연장”, MMA 증량은 45만 5천 톤(8.9%) 수준, 국영무역제도 유지 및 소비자 시판의 단계적 확대, 양자현안 분리원칙 등으로 의견이 접근되고 있었다. 그러나 미국이 시장점유율 보장 문제와 관련 이원적 접근방식에 의한 MMA배분(기존 MMA 수입물량은 국별 쿼터, 증량되는 물량은 총량 쿼터)을 강력히 요구하여 중국의 곡종별 배분방식 입장과 상충하게 되었으며, 중간 점검 후 5년 추가 연장문제는 10년 유예의 실익이 반감됨으로써 추후 협상의 핵심쟁점으로 남게 되었으며 이들 쟁점들은 상호 연계되어 있어 일괄타결에 의한 합의 도출이 필요한 상황이 되었다.

정부는 10월 16일 제28차 대외경제장관회의를 개최하고 4차 협상지침을 마련하였으며 핵심쟁점에 대한 공통적 지침과 각국이 개별적으로 요구하는 사항에 대한 양자적 지침을 마련함으로써 양자합의와 다자합의를 동시에 일괄 타결하는 방안을 추진하기로 하였다. 다자간 협상지침은 유예기간 10년을 유지하고 5년 차 중간점검은 유예가 중단되지 않는다는 전제로 수용하였으며 MMA 증량은 38만 5천 톤(7.5%)까지로 하고 국별 쿼터제 도입은 불가하다는 입장을 계속 견지하고 곡종별 시장점유율은 최근 년도의 실적을 기준으로 정하되 향후 변화되는 시장 수요를 감안하여 결정하기로 하였다. 또한 소비자 시판은 MMA 수입물량의 10%에서 30%까지 점진적으로 확대하고 판매 이익금을 부과하며 생산국의 브랜드 부착은 허용하기로 하고 수입쌀은 원조용으로 사용할 수 있도록 하되 대북지원이 가능하도록 하고 재수출 물량에는 포함하지 않도록 양해를 얻기로 하였다

아울러 양자간 협상지침은 각국의 요구하는 주요 관심사항에 대하여 양자현안 분리협의 등 원칙적인 입장에서 대응하되 수용 가능한 사안에 대하여는 최대한 수용하는 방향으로 정리하였다.

2.7.2. 합의 도출을 위한 협상

이와 같은 협상지침으로 10월~12월 초까지 두 달 동안에 걸쳐 주요국들과 연쇄적인 협상을 가져 주요쟁점에 대한 입장차를 좁히고 쌀협상의 합의 골격을

도출하게 되었다. 미국과는 10월 9일, 11월 24일, 12월 8일 각각 6~8차 협상을, 중국과는 11월 3일, 11월 19일, 12월 1일 각각 6~8차 협상을, 태국과는 10월 28일 5차 협상을 가졌다.

유예기간에 대하여 미국과 중국은 “5년차 중간점검 후 5년 추가연장” 입장 이었으나 연례점검을 전제로 10년 연장에 동의하였으며 중간점검은 연장여부 결정과 연계시키지 않기로 의견이 접근되었다. MMA 증량 규모는 41만 톤(8%) 수준으로 의견이 수렴되었으며 미국은 8% 수준을 최종 입장으로 제시하였고 중국은 당초 45만 5천 톤에서 45만 톤으로 낮추었으나 최종으로 408천 톤(7.96%) 까지도 조정이 가능하다는 입장을 밝혔으며 태국은 미 측과 같이 8% 증량에 동의한다는 입장을 표명하였다.

MMA 배분방식에 대하여는 미국의 이원적 접근법(기존 수입량은 국별쿼터+신규 추가물량은 총량쿼터)에 중국이 동의하게 되었으나 태국은 계속 반대 입장을 견지하였다. 미국은 시장점유율을 2005년 28%에서 2014년 31%로 매년 0.3%p씩 확대할 것을 요구하였으며 기존 MMA 수입물량(205천 톤)은 국별쿼터로 하여 최근 3년간의 실적 24.4%인 50,076 톤을 적용하고 신규 증량되는 MMA 물량은 총량쿼터 방식에 동의하되 전체적인 미국의 점유율 보장 요구수준 30%를 낮추고 2005년 25.3%에서 2014년 28%까지 단계적으로 확대하는 제안을 하였다.

반면에 중국은 당초의 70% 점유율 보장에서 68.5%로 요구수준을 낮추었으나 미국이 제시한 이원적 접근을 수용함에 따라 최근 3년간의 실적(56.6%)의 적용을 수용하였으며 태국도 곡종별 수입비율 적용 주장을 변경하고 미 측의 접근법을 고려할 수 있다는 입장으로 전환하였다. 민간에 의한 직접 수입 없이 전량을 국영무역 방식으로 수입하는데 3국 모두 동의하였으며 소비자 시판 비중은 2005년 10%에서 매년 4% point씩 증량하는 방안에 미국이 동의하였으나 태국은 2005년의 비중을 15%로 확대하자는 입장을 제시하였다. 또한 미국은 수입쌀로 대북 쌀 지원을 할 경우 재수출에 해당된다고 하면서 MMA 쌀의 대북 지원에 반대 입장을 표시하였다.

2.8. 최종단계의 협상

11월까지의 협상결과 유예연장 10년, 8% 수준의 MMA 증량, MMA의 배분방

식(기존 물량은 국별쿼터, 신규 증량물량은 총량쿼터), 국영무역유지 및 30%까지 소비자 시판 등 핵심쟁점에 대한 주요국가의 합의 골격이 마련됨에 따라 정부는 협상종결을 위한 마무리 작업에 돌입하게 되었다.

특히, 협상의 종료시점과 관련하여 당초 WTO 규정에 따른 협상완료의 시한을 협상결과에 대한 검증 완료기간(90일)을 고려한 9월 말까지로 설정하였으나 협상의 실질적인 종료는 협상결과의 통보시점이며 이 시점에서 협상결과에 대한 효력이 발생한다는 WTO 사무국의 해석과 미국 등의 동의에 따라 12월말 이전까지 협상 완료를 추진하게 되었다.

그러나 협상종결과정에서 최대의 걸림돌이 되었던 것은 MMA 증량수준과 미국의 시장점유율 확대와 보장 문제이었다. 첫째 8% 수준으로 접근된 MMA 증량이 관세화시 동등성 분석 결과에서 제시하는 수준(최대 7.5% 수준)을 초과하게 되어 이를 수용하고 협상을 타결시킬 것인가를 판단하는 문제가 제기되었다.

이에 대해 과거 UR협상의 10년 유예기간, MMA 4%와 비교할 때, 유예를 10년 더 연장하면서 8%수준으로 종결한다면 협상결과가 실패한 것이 아니라는 데 의견이 모아졌으며 다만, 불확실한 상황에서 장기적으로 MMA수입물량 증가가 지속될 경우 실익의 분기점을 넘게 되는 불리한 측면이 있으므로 10년간 유예하되 MMA 증량수준이 부담이 되는 경우에는 언제든지 중도에 관세화로 전환할 수 있는 권리를 명시하기로 하였다.

또한 미국이 강력하게 주장하는 시장점유율 보장 문제에 대하여는 중국 등 여타국과의 이해관계가 정면으로 충돌되고 국내적으로 이면합의 등의 문제제기 가능성을 고려할 때 보장약속은 불가하다는 입장을 견지하게 되었으며 이러한 문제 해결을 위해 농림부 장관 등 최고위급에서 미국 농무성 장관과 협의회를 개최하고 직접 이해와 설득을 추진하기로 하였다. 최종협상지침은 12월 9일 제 30차 대외경제장관회의에서 확정되었으며 다자간 협상지침과 양자간 지침을 마련하고 WTO에 통보하는 쌀협상 합의결과를 담은 이행계획서 수정안 내용(안)을 확정하였다.

2.8.1. 최종협상지침

최종협상지침은 유예기간을 10년 연장하되 5년차 중단 가능성 없는 중간점검을

실시하고, 이행 기간 중 필요시 관세화로 전환할 수 있는 권리를 명시하기로 하였으며 MMA 증량수준은 10년차에 41만 톤(8%) 범위 내에서 최대한 낮추도록 하며 MMA 배분방식은 미국, 중국 등 주요국들이 합의한 2원적 접근방식에 따라 기준물량은 2001년~2003년 평균수입실적을 기준으로 미국, 중국, 태국, 호주 4개국에 국별쿼터로 배분하고 신규 증량물량은 MFN원칙이 적용되는 총량쿼터로 운영하기로 하였다.

또한, 소비자시판은 10년차에 30%까지 연차적으로 확대하되 불가피할 경우 6년차로 앞당기거나 10년차에 40%까지 확대를 수용하기로 하였으며 국별쿼터 도입에 따른 고가응찰에 대한 제재 방안을 명시하고 국별쿼터는 유예기간 종료 후 총량쿼터로 전환되는 것으로 하였다.

2.8.2. 종결단계 마무리 협상

12월 최종단계 마무리 협상은 주요국들이 모든 핵심쟁점에 대한 합의를 이루고 최종타결안을 완성해 나가는 협상이었으며 우리 측이 작성한 쌀협상 결과 즉, WTO에 통보하는 양허 수정안 내용에 대해 동의를 얻는 방식으로 진행되었다. 협상단을 주요국 팀과 여타국 팀의 2개 팀으로 나누고 정부의 외교역량을 총동원하여 설득하고 동의를 이끌어 내는데 주력함으로써 주요국들의 공통적 합의안이 도출되었으며 여타국들에 대하여는 주요국들의 합의안 내용을 수용하도록 하면서 자국의 양자적 관심사항은 문서로 반영하고 확인하는 방향으로 협상을 마무리하게 되었다.

미국과는 12월 8일 제8차 협상, 12월 16일~17일 제9~10차 협상을 거쳐 12월 23일 우리 측의 양허 수정안에 동의함으로써 실질적인 협상이 타결되었다. 그러나 마지막까지 남았던 쟁점은 자국 시장점유율 보장에 대한 약속이었으며 우리 측은 보장약속은 불가하다는 입장을 끝까지 지켜내면서 미국 요구를 참고(take note)하고 선의의 노력을 기울이겠다는 문안을 다음과 같이 통보하였으며 미국이 이를 수용함으로써 협상을 타결하게 되었던 것이다.

“We take note of your request. We will make a good faith effort to implement US request. It is short of assurance. However, there is no reason to believe that, in view of the recent US performance in Korean market, the US market share will substantially decrease during the implementation period.”

중국은 12월 초 유예기간(10년), MMA 물량(7.96%), 국별쿼터(56.6%) 등 주요쟁점에 대해 동의함으로써 사실상 쌀에 대한 협상을 마무리하게 되었으나 최종단계 협의에서 조정관세와 양벧, 사과, 배 등 과일류 검역 관련 양자현안에 대한 서한의 작성과 합의문 서명방법 등에 대한 절차적인 문제를 처리하는데 집중하게 되었으며 2005년 1월 5일 최종합의에 도달하여 중국과의 협상을 완료하게 되었다.

캐나다는 유채유, 사료용 완두콩 등 현안문제 해결을 확인하는 서한을 교부하기로 하고 12월 24일 최종타결 하였으며, 아르헨티나와는 쇠고기 검역 조사단 파견 및 수입위험분석 실시에 대한 검역기관간 서한 교부를하기로 하고 12월 30일 협상을 마무리 하였다. 또한 호주는 입찰시기 조정에 대한 서한에 서명하는 절차를 남기고 12월 27일 타결의사를 교환하였으며 태국도 12월 30일 국별쿼터에 관한 4개국 합의안에 서명하였으며, 이집트는 자국 쌀 수입쿼터에 대해 향후 대북 쌀 지원이 있을 경우 최초 입찰구매 분에서 2만 톤을 구입하기로 하고 12월 30일 협상을 타결하였다.

그러나 인도는 주요 4개국에만 국별쿼터를 배분하는데 불만을 제기하고 자국에도 매년 2만 5천 톤의 쿼터배정을 요구하였다. 우리 측은 인도가 최근 3년간 수입실적이 없으므로 국별쿼터 제공이 불가함을 설명하고 세 차례에 협의를 통해 지속적으로 설득하였으나 의견이 좁혀지지 않았고 결국 인도는 12월 31일 우리의 이행계획서 수정안에 대하여 WTO에 유보입장을 통보하였다.

우리 측은 쌀협상 마지막 단계의 걸림돌이 된 인도와의 협상을 마무리 짓기 위해 2005년 1월 초 2만 톤의 인도산 쌀 구매 방안을 제시하였으나 인도는 연간 2만 5천 톤의 국별쿼터를 계속 요구하였으며 협의를 이루지 못하자 2005년 1월 31일 WTO 사무국에 유보입장을 재통보 하면서 3월 30일 예정된 WTO 시장접근 위원회에서 쌀 문제를 제기하겠다고 입장을 표명하였다. 그 이후 3차례에 걸친 추가 협상을 거쳐 검증기간 종료 직전인 3월 29일 연간 9,121 톤의 인도산 쌀 구매에 최종적으로 합의함으로써 인도는 WTO에 통보한 유보입장을 철회하였다.

2.9. 협상결과의 WTO 통보와 검증

정부는 12월 28일 주요국들과의 협의를 이룬 협상결과와 잔여쟁점을 국무회의

에 보고하고 이행계획서 수정안을 확정하였으며 연내에 WTO에 통보하기로 결정하였다. 이어 12월 30일 제32차 대외경제 장관회의를 개최하고 쌀협상결과와 관세화 유예연장에 대한 정부입장을 의결하였으며 당일 이행계획서 수정안을 WTO에 통보하고 농림부 장관이 협상결과를 언론에 발표함으로써 쌀협상을 마무리 짓게 되었다.

WTO에 통보된 이행계획서 수정안은 1980년 「관세양허표의 수정 및 정정 절차」에 따라 WTO 사무국에서 회원국에 통보, 회람하였으며 90일간의 검증기간 동안 이행계획서(양허표) 수정안에 대한 회원국들의 이의제기가 없을 경우 WTO 사무총장이 이를 공식 인증(Certified)하면서 모든 절차를 완료하게 된다.

이에 따라 우선 국별쿼터 문제로 협상결과에 대해 유보입장을 표명한 인도와 유보철회를 협의하는데 주력함으로써 결국 인도가 3월 30일 유보입장을 철회하게 되었으며 다른 상대국들과는 수정 양허안의 이행과 관련된 부수적이고 절차적인 사항과 양자간의 부가적인 사항에 대한 협의를 마무리 짓고 최종 합의사항을 담은 문서 또는 서한을 작성하여 서명, 교환, 송부하는 등의 절차를 검증시한(3월 31일)내에 완료하였다. WTO 사무국은 2005년 4월 7일 검증기간 중 이의제기가 없음을 확인하였으며 4월 12일 WTO 사무총장 명의의 공식 인증서(Certification)를 발급함으로써 모든 검증 절차는 완료되었다.

3. 쌀협상의 결과

쌀협상의 최종결과는 WTO 사무국에서 확정된 이행계획서(C/S) 수정안과 국별쿼터 입찰과 관련된 주요 4개국 공통의 기술적 사항, 그리고 국가별로 양자차원의 부가적 합의사항 등 3가지 형태의 문서로 정리되었다. 우선 쌀협상 결과의 핵심이 되는 이행계획서의 주요내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 2005년부터 2014년까지 관세화 유예를 10년간 추가적으로 연장하며 이행 후 5년차인 2009년도에 이행상황에 대한 중간점검을 실시하되 유예기간 중 필요할 경우 언제든지 관세화로 전환할 수 있는 권리를 확보하였으며

둘째, 최소시장접근물량(MMA)은 2005년 22만 5,575 톤(1988년~1990년 소비량

의 4.4%에서 2014년 40만 8,700 톤(7.96%)까지 매년 0.4%씩 균등 증량하며

(※ 참고: 일본 쌀(6년, 8%), 대만 쌀(1년, 8%), 한국 쌀(20년, 7.96%))

MMA의 기존 수입물량(20만 5천 톤)은 최근 3년(2001년~2003년)의 수입실적을 반영하여 미국, 중국, 태국, 호주 4개국에 국별쿼터로 배정하고 신규로 증가되는 물량(20만 4천 톤)은 MFN 원칙이 적용되는 총량쿼터로 하였으며

(※ 국별쿼터: 중국(11만 6,159톤), 미국(5만 76톤), 태국(2만 9,963톤), 호주(9,030톤))

셋째, MMA 쌀 수입방식은 현행과 같이 전량 국영무역방식을 유지하며 밥쌀용 시판물량은 2005년 수입물량의 10%에서 2010년 30%까지 균등 증량한 후 2014년까지 30% 유지토록 하였다.

아울러, 이행계획서 내용과 관련된 기술적, 절차적 사항으로 ① 미국, 중국, 호주, 태국 등 4개국의 국별쿼터 이행과 관련된 경쟁 입찰제 운영에 대한 4국 공통합의사항과 ② 수입쌀의 공매 절차와 규격, 연례협의회 개최, 입찰규격과 입찰시기 조정 등에 대한 국가별 기술적 합의사항이 있으며 ③ 각국의 양자현안에 대해 부가적으로 합의한 사항으로 중국의 조정관세 인하와 양벳, 사과, 배 등 과일류 검역 개선, 아르헨티나의 닭고기, 오렌지 등 동식물검역 절차 추진, 캐나다의 사료용 완두콩과 유채유 관세인하, 인도, 이집트의 식량 원료용 쌀 구매 시 우선 구매 등의 내용을 담고 있다.

4. 쌀협상 국정조사와 국회비준

4.1. 쌀협상 국정조사

이행계획서 수정안이 WTO 사무총장의 인증서 발급으로 확정된 4월 12일, 쌀협상 결과에 대한 정부의 공식 발표가 있었다. 그러나 협상결과에 대한 기자단 설명 과정에서 양자현안에 대한 부가적인 합의사항이 요약된 발표내용에 명시되지 않았음을 이유로 일부 언론에서 협상결과에 대한 이면합의, 은폐의혹 등을 제기하면서 쌀 관세화 유예연장 조건이 과도한 양보였다고 주장하였다. 특히, 중국과의 합의내용 중에 “양벳 등” 중국 관심품목에 대한 식물검역상 수입 위험평가 절차의 신속한 추진을 위해 공동 노력한다는 문구와 관련 “양벳 등”

에 사과, 배가 포함됨으로써 중국산 사과와 배의 수입을 허용하기로 양보했다는 내용으로 보도되었던 것이다.

이에 정부는 사과, 배의 수입허용이란 왜곡된 보도내용에 대한 정정 보도를 요청하였으며 논란이 된 쌀협상 관련 부가적 합의사항과 기술적, 절차적 합의사항에 대해 국회, 언론 및 농민단체 등에 상세히 공개하고 합의문 원본 내용을 농림해양 상임위원회 의원들에게 열람하도록 하였다. 그러나 협상결과의 이면합의, 과도한 양보라는 주장이 계속 제기됨으로써 결국 국회차원에서의 국정조사를 추진하게 되었던 것이다.

쌀협상 국정조사는 외교통상부, 농림부, 해수부를 대상기관으로 하여 2005년 5월 12일부터 6월 15일까지 35일간으로 결정되었으며 청문회는 6월 13~14일 양일간 개최하기로 하였다. 쌀협상 국정조사특별위원회는 12명의 의원으로 구성되었으며 쌀협상 관련 각종 자료제출 요구와 함께 국가비밀로 관리되는 자료에 대한 열람이 이루어졌으며 5월 19일 농림부, 5월 20일 외교통상부에 대한 예비조사가 실시되었다.

부처 예비조사 과정에서 제기된 주요 질의내용은 ① 국회비준이 되지 않을 경우 쌀협상 결과와 부가적 합의사항의 효력 ② 중간점검 시 추가적인 양보 여부 ③ 중도 관세화 시 부가합의의 효력 ④ 부가적합의 내용을 구체적으로 제시 않은 이유 ⑤ “추가적이고 수락 가능한 양허”에 쌀 이외 품목이 포함되는지 여부 ⑥ 이면합의와 부가합의의 차이 등이었다.

이어 5월 26일과 5월 27일은 각각 농림부와 외교부의 기관보고가 있었으며 주요쟁점은 예비조사에서 제기된 내용과 유사하였다. 쌀협상 국정조사특위는 6월 13일~14일에 거쳐 2차례 청문회를 가진 후 다음날인 6월 15일 특위 전체회의를 개최하여 보고서 채택을 논의하였으나 여야 각 당의 견해차가 커서 합의에 의한 단일 보고서를 채택하지 못한 채 국정조사 공식 일정이 종료되었다.

열린우리당에서 작성한 쌀협상 국정조사결과보고서는 일본 등 외국의 협상사례와 협상초기 상대국들 요구수준을 감안할 때 협상결과를 긍정적으로 평가하였으며 정부의 협상결과 발표 및 국정조사 특별위원회에 보고한 부가합의사항 이외에 별도의 이면합의는 없었다고 결론을 내렸다. 그러나 사전준비부족, 협상결과보고 누락 등으로 국민적 의혹과 농정불신을 초래한 점에 대해 기관 및

관계자에 적절한 주의가 필요하다고 지적하였으며, 한나라당은 협상전략과 협상시스템 부재의 문제점을 지적하면서 협상시작단계부터 타 품목에 대한 양보가 예견되었음에도 쌀에만 한정하여 협상을 했다고 보고한데 대한 책임자 문책과 통상법 제정 등 협상시스템 개선 촉구 등을 주장하였다.

4.2. 국회 비준동의

4.2.1. 쌀협상 비준동의 준비

WTO 사무국에서 쌀협상 결과를 4월 12일 확정 통보함에 따라 정부는 협상결과에의 원활한 이행을 위해 6월 임시국회에서 쌀협상 국회 비준동의안 처리를 추진하였다. 그러나 당초 예상치 못했던 쌀협상 과정의 이면합의 의혹제기로 쌀협상에 대한 국회 국정조사가 5월 12일부터 시행되어 비준동의안의 국회 제출이 지연되었으나 국정조사과정에서 이면합의가 없었다는 방향으로 정리됨에 따라 정부는 6월 7일 쌀협상 비준동의안을 국회에 제출하였다.

비준동의안이 제출되자 농민단체들은 쌀협상 무효를 주장하면서 6월 임시국회에서 쌀협상 비준동의 처리에 반대하였으며 6월 임시국회에서 비준안이 처리되면 6월 28일 농민 총파업을 단행하겠다는 등 국회를 강하게 압박하였다. 그러나 여야 주요 정당과 온건적 농민들의 입장은 쌀협상 결과에 대한 비준동의 필요성을 인정하면서도 시장개방 확대에 따른 국내 보완 대책이 제시되어야 한다는 입장을 제시함으로써 정부는 조급한 비준처리 보다는 농업계와 협의를 통해 보완책을 마련키로 방침을 정하고 6월 동의안 처리방침을 연기하게 되었다.

그러나 비준동의안 처리가 계속 지연될 경우 2005년에 이행의무가 발생하는 MMA 쌀 수입과 소비자 시판이 지연되거나 불가능하게 됨으로써 WTO에서 확정된 약속이행이 어렵게 된다는 점이 지적되었으며 특히나, 비준동의안이 부결될 경우에는 WTO 규정에 따라 2005년부터 관세화에 의한 전면개방이 불가피하다는 문제가 제기되었다. 이에 따라 정부는 8월 임시국회 또는 늦어도 9월 정기국회 초반까지는 의안상정이 되어야 한다는 입장을 정하고 쌀협상 비준대책추진단을 구성하여 비준동의에 적극 대처하기로 하였다.

쌀협상 비준대책추진단은 재경부 차관을 단장으로 하여 농촌대책팀(팀장: 농림부 차관보), 홍보대책팀(팀장: 농림부 정책홍보관리실장), 국회대책팀(팀장: 재경

부 정책홍보관리실장) 등 3개 팀을 구성하였으며, 농촌대책팀은 농민단체 등 농업계와 협의·설득을 통해 보완대책을 마련하고 홍보대책팀은 범정부 차원의 홍보활동을 통해 쌀협상 비준의 당위성을 알리고 국민적 공감대를 형성해 나가도록 하였으며 국회대책팀은 쌀협상 비준 동의안 처리를 결정하는 국회의원들과 여·야 지도부에 대한 설득을 추진하기로 하였다.

4.2.2. 쌀협상 보완대책 수립

쌀협상 농촌대책팀은 우선 농민단체 대표들과의 간담회, 협의회를 연쇄적으로 개최하고 농민단체가 제시한 64개 건의사항을 검토하기로 하였으며 재정부 등 관계 부처와 협의과정에서 건의 요구사항을 정부가 수용 가능한 범위 내로 압축하고 우선순위를 정하기로 하였다.

이에 따라 농림부는 8월초 농민단체 회장단 간담회를 개최하여 공공비축물량 확대, 쌀 고정직불금 단가 인상, 쌀 자조금 근거법 제정 등 쌀 관련사항을 중심으로 한 16개 건의사항을 반영하고 학교급식법 제정, 환경농업 인프라 구축지원, 농산물 가공 산업 육성, 농기계 보조지원 등 4개의 추가 건의를 포함하여 20개의 핵심건의사항을 정리하고 우선순위를 결정하였으며 최우선 과제로 2001 상호금융저리대체자금 상환연기, 정책자금 금리 인하, 농수산업자 신용보증기금에 대한 정부 추가출연, 공공비축물량확대를 선정하였다.

이와 같은 농민단체의 20개 핵심건의사항에 대하여 정부는 쌀관련 16건을 수용하였으나 상호금융 대체자금 상환연기 등 4건은 정부예산원칙과 중기 재정여건에 부합되지 않으므로 수용하지 않는 것으로 방침을 정하였다. 그러나 당정협 의와 통의통위 및 농해수위 의원들과의 간담회 과정에서 제기된 식량자급계획의 법제화와 자금 목표치 설정, 쌀 자조금 근거법 제정, 농업통상시스템 개선 등 6개 제도개선 사항을 모두 수용하기로 하였으며 추곡수매제 폐지에 따른 공공비축 매입물량을 400만 석으로 확대, 고정직불금 단가를 2006년부터 ha당 70만 원으로 인상, RPC 건조저장시설을 2005년 50개소에서 2006년 110개소로 대폭 확대하는 등 10개의 핵심적 요구사항을 대폭 수용함으로써 8월 17일 정부의 제1차 보완대책을 발표하게 되었다.

그러나 농민단체들은 예산관련사항 중 2001 상호금융 대체자금 상환연기, 정책자금 금리인하, 학교급식법 제정 등 4개의 핵심요구사항이 수용되지 않은데 대

한 추가 보완대책을 강력히 요구하였으며 국회 농림해양수산위원회와 통일외교통상위원회에서도 쌀협상 비준동의안 의결조건으로 추가적인 대책제시를 요구함에 따라 정부는 다시 경제정책조정회의를 개최하여 정책자금 금리의 1~2.5% 인하 등 4개의 핵심요구사항을 추가 반영하고 수확기 쌀 값 안정대책을 포함하는 제2차 쌀협상 보완대책을 발표하게 되었다. 이에 따라 비준동의안은 10월 27일 통외통위의 의결을 거쳐 11월 23일 국회 본회의를 통과하게 되었다.

5. 쌀협상 논의 동향과 공감대 형성

5.1. 쌀협상 국회비준동의에 대한 논의 동향

쌀협상이 대외적으로 종료된 이후 협상결과를 국내적으로 수용하는 과정에서 복잡하고 어려운 논의와 설득과정이 전개 되었다. 일부 농민단체와 소수 정당의 극렬한 협상무효와 비준반대 투쟁이 있는 가운데에도 대부분의 농업계 대표와 여야 정치권에서는 협상 무효화시 관세화해야 하는 심각한 부담을 고려하여 협상결과에 대한 반대보다는 보완대책수립에 역점을 두고 정부대책에 건의사항을 반영하는 데 주력하는 양상으로 전개 되었다.

이에 정부는 쌀협상 비준동의안의 연내 조속한 처리를 위하여 범정부 차원의 국회대책팀과 홍보대책팀을 가동하여 쌀협상 결과와 조기 비준동의의 필요성에 대해 부처별 상임위 중심으로 대국회 설득 작업을 추진하는 한편, 농민단체에 대한 추가보완대책에 대한 설명과 설득 등 대국민 홍보를 집중적으로 전개하였다.

국회대책팀은 7월말 이후 6차례에 걸쳐 회의를 개최하여 고위 당정회의 개최, 상임위 위원들과의 간담회, 국회의원 주관 공청회, WTO 범국민연대주최 토론회, 국회의원 주관 간담회 등에 참여하였으며, 각 부처를 총동원하여 국회 상임위 위원 및 보좌관에 대한 설명, 국회의장 및 여야 대표 등 국회지도부 설명, 비준 반대 농촌출신 의원들에 대한 설명과 설득을 집중적으로 추진하였다.

6월에 국회 제출된 비준동의안은 통외통위에서 8월과 9월 두 차례에 걸쳐 의안 상정을 시도하였으나 민주노동당의 회의장 점거로 무산되었다. 그러나 결국 농민단체의 보완대책 추가건의내용 검토를 전제로 10월 13일 비준 동의안을 상정하게 되었으며 10월 18일 공청회를 개최하였고 이후 몇 차례의 의결시도 끝에

10월 27일 민주노동당 의원 1인을 제외한 모든 의원의 찬성으로 통외통위에서 의결 되었다.

비준동의안이 국회 본회의 최종 의결단계로 넘어감에 따라 민주노동당은 비준동의안 권한 쟁의 심판소송을 제출하고 쌀협상 국회비준 집행정지 가처분 신청을 하는 등 막바지 의안 상정 저지에 주력하였으나 농민대표의 핵심적 요구사항을 반영한 정부의 2차 추가보완대책이 최종 제시됨으로써 11월 23일 국회 본회의에서 쌀협상 비준 동의안이 통과되었다. 쌀협상 결과에 대한 대내외적 모든 절차가 완료되고 최종 확정됨으로써 약 2년간에 걸친 쌀협상은 막을 내리게 되었다.

5.2. 쌀협상에 대한 공감대 형성

쌀협상은 2003년 하반기에 접어들어 한-칠레 자유무역협정(FTA)의 국회 비준동의안 처리과정에서 농민의 격렬한 반대시위로 진통을 겪고 있었던 상황에서 신중하고 조심스럽게 추진되었다. 특히나 과거 우루과이라운드 협상타결이 쌀시장 개방문제로 귀착되어 엄청난 정치적 혼란과 과도한 사회적 비용을 지불하였던 경험에 비추어 볼 때, 효과적인 대외협상전략 수립을 통한 최선의 협상결과 도출이 중요하지만 협상결과의 국내적 수용과 국회 비준동의과정에서 대응이 더욱 어렵고 중요하다는 교훈을 얻게 됨으로써 협상결과에 대한 사후적인 이해와 설득 노력에 앞서 협상의 시작단계에서부터 전체 협상과정에 대한 대내적 의련 수립과 국민적 공감대 형성이 긴요한 과제로 부각되었다.

또한 DDA협상이 아직 진행 중이고 관세 감축과 TRQ 증량 등에 대한 세부원칙이 제시되지 않아 관세화 유예 연장과 관세화간의 실익 비교가 어려웠고 협상의 대안선택이 불확실한 상태에서 추진되었으므로 협상의 목표와 성격에 대한 이해와 공감대 형성을 위하여 범정부 차원의 대책반을 구성하고 협상 개시 단계부터 적극적이고 다각적인 공감대 형성과 홍보 활동을 전개하였다.

5.2.1. 협상준비단계의 공감대 형성

쌀협상에 대한 준비단계는 쌀협상의 목적, 성격과 절차, 내용 등에 대한 정확한 인식을 확산시키는데 중점을 두었으며 2003년 7월부터 농림부의 실무준비팀을

구성하고 농촌경제연구원의 “쌀협상 시나리오별 영향분석과 대응방안”에 대한 연구보고서를 검토하였으며 쌀협상 추진의 공론화를 위하여 2003년 12월 “한국 쌀협상과 일본과 대만의 경험”을 주제로 한 국제 세미나를 개최하였다. 또한 2004년 1월 이후에는 WTO에 쌀협상개시 통보에 대비하여 4차례에 걸친 농민 단체 설명회와 전국 각시도·시군 농정담당자에 대한 연찬회를 실시하였으며 2월 중에는 쌀 전업농 중앙회 주관으로 쌀협상 개시와 협상대책에 대한 지방순회 의견 수렴을 16회에 걸쳐 시행하였다.

또한 2004년 3월 초 농특위 내 「쌀· DDA 협상협의회」를 설치하고 농촌경제연구원 주최 학계대표 쌀협상 토론회를 개최하였으며 여론 주도층 설득을 위하여 각 정당의 전문위원들에 대한 쌀협상의 성격과 내용을 설명하였고 전국의 농림공직자를 대상으로 한 쌀협상 교육을 시행하였다. 4월초에는 농림부 차관 주재 정례대책회의를 매주 1회 개최(12월말까지 33회 개최)하였으며 전농 등 지역 농민단체에 대한 현장 방문설명과 관계부처 직원에 대한 설명회를 가졌고 5월에는 농업관련 학계대표 26명이 참여하는 “쌀 대책 연구회”를 창립하여 쌀협상 진행상황과 대책을 10차례에 걸쳐 논의하였으며 4차례의 농민단체장과의 간담회와 농특위 주관 쌀협상 국민 대토론회를 개최하였다.

5.22 본격 협상단계의 공감대 형성

2004년 6월 9개 상대국들과의 1차 협상이 완료된 후 농민단체, 국회의원 및 전문위원, 출입기자단, 전국 부시장·부지사, 각도 농지 관리위원 등 농민대표를 대상으로 협상 진행상황에 대한 설명회를 가졌으며 농민단체 및 학계 간담회, 읍면장 현지순회 설명회, 쌀 산업 발전 토론회 등을 개최하여 설명하였다. 또한 8~9월 쌀협상의 본격적인 전개과정에 맞추어 농민단체설명회(3회), 쌀협상 국회토론회(9월 21일)를 개최하였으며 청와대, 감사원, 농특위, 상임위, 자치단체, 국정현안회의 등을 대상으로 협상 동향과 대응방안을 설명하고 TV 심야토론 참가, 추석 귀성객을 대상(10만 명)으로 한 홍보 리플렛을 제작, 배포 하였다.

협상의 골격이 형성되고 의견차를 좁혀가는 10월 이후에는 협상 결과 수용에 대비한 농민단체, 지방자치단체, 지역 농업인, 국회의원 등을 대상으로 한 설명회, 간담회, 토론회 등을 집중적으로 개최하였으며 기자단 워크숍, 논설위원 간담회 등 언론에 대한 연쇄적인 설명회를 가졌다. 12월 협상타결이 임박해서는

쌀협상 결과의 최종결정에 앞서 마지막 여론 수렴을 추진하였으며 농민단체장, 학계 「쌀 대책연구회」, 중앙농정심의회, 농특위의 「쌀·DDA 협상위원회」 및 전체회의, 농업통상정책협의회, 국회 농촌지역 의원 및 상임위 위원에 대한 설명회를 개최하였고 12월 30일에 쌀협상 최종결과와 WTO 통보에 대한 정부 발표와 함께 쌀산업 보완대책을 포함한 쌀협상 리플렛을 제작(100만부)하여 전국에 배포하였다.

5.2.3. 협상결과에 대한 공감대 형성

쌀협상이 타결되고 협상결과가 비준동의안으로 국회에 제출된 2005년 6월 이후에는 범정부 차원에서 공감대 형성 대책을 추진하게 되었다. 재정경제부, 외교통상부, 국정홍보처 등이 참여하는 쌀협상비준대책추진단을 구성하였으며 농림부가 홍보업무를 총괄하여 설명 자료를 작성하고 일일추진상황을 점검하여 각 부처에 제공하고 각 부처는 역할을 분담하여 홍보활동을 전개하는 방식으로 추진되었다.

비준동의안 국회 제출에서 본회의 통과에 이르기까지 약 6개월의 기간 동안 비준동의의 필요성과 추가적인 보완대책 내용을 중심으로 농업계와 정치권을 대상으로 집중적인 설명과 협조를 요청하였으며 국민적인 공감대 형성을 위하여 언론을 통한 홍보활동을 강화 하였다. 신문, 방송 등 언론매체에 대하여 학계 전문가의 기고(31회), 농림부 장·차관 등 방송 인터뷰(20여회), 언론사 간부 및 기자단 간담회 개최, 일간지 등 사설 및 기획기사(30여회) 등을 추진하였으며 광고 및 홍보물을 제작배포(16회)하였다.

또한 농업인에 대하여는 2005년 7월 하순 농림부 간부직원 40여명이 전국 시도·시군의 농민단체장을 방문하여 협상비준 및 정부대책을 설명하였으며 8월에는 한국농업경영인 연합회 시·도 대회에 농림부 장관 및 국장급 이상 간부들이 참석하여 농업인들의 의견을 수렴하였다. 9월 이후에는 지자체 및 시도 농업기술센터의 농정공무원과 농림부 산하 농협, 농업기반공사, 유통공사 등 유관기관 임직원을 대상으로 한 교육을 실시하고 전국의 이장 등 농촌지역의 여론지도층 농업인을 대상으로 쌀협상 비준관련 추가대책과 조속한 비준동의 필요성에 대한 설명 자료를 배포하였으며 30여회에 걸친 농민단체장과 농민단체 간부들과의 공식·비공식 협의를 통해 비준동의에 대한 이해와 협조를 요청하였다.

6. 쌀협상의 평가와 시사점

6.1. 협상결과 전반에 대한 평가

쌀협상은 관세화유예라는 WTO의 예외적인 특별조치를 10년 연장함으로써 총 20년간 인정받게 된 유례가 없는 협상이었으며 유예연장에 따른 추가적인 대가에 대하여 상대국의 과도한 요구수준을 최대한 낮춤으로써 UR 협상결과 수준인 4%이내의 MMA 추가증량으로 합의하게 된 것은 전반적으로 볼 때 의미 있는 협상결과라고 평가된다.

또한 협상의 선례가 없는 상황에서 협상의 원칙과 기준을 설정해 나가면서 이해관계와 요구조건이 다른 9개 국가를 상대로 개별적, 양자적 협의를 통해 전체적 공통적 합의를 도출하는 복잡한 구조의 협상이었으나 약 9개월간의 제약된 시한 내에 협상을 완료하게 된 것은 협상 전략과 대응이 적절하고 효과적이었다고 평가할 수 있다.

이와 같은 쌀협상에 대한 평가는 언론들의 사설을 통해서도 나타나듯이 대체로 무난한 협상이었으며 협상결과의 수용이 가능하다는 평가가 지배적이었으며, 특히 협상타결에 대한 농민단체 설명회과정에서 쌀협상 자체를 거부했던 일부 극단적인 단체를 제외하고는 관세화 하기보다는 협상 결과를 수용하는 방향으로 의견이 모아지게 된 것은 협상전략과 대응 뿐 아니라 국내 공감대 형성대책을 통해 협상에 대한 이해와 설득이 효과가 있었다고 평가할 수 있다.

그러나 협상결과의 발표과정에서 이면합의 또는 은폐의혹이 제기되고 과도한 양보와 협상 무효화 논쟁으로 비화됨으로써 결국 국회의 쌀협상 국정조사로 이어지게 된 것은 협상결과의 처리 과정에 대한 아쉬움을 남기게 되었다. 35일간의 국정조사를 통해 모든 협상과정과 협상 문서에 대한 정밀한 조사가 이루어졌으나 결국 이면합의가 없는 것으로 종결 되었다. 따라서 협상결과에 대한 오해와 논란을 방지하기 위해 협상과정과 결과를 사전에 충분히 알리고 공감하는 노력이 필요하며 나아가 협상결과를 알리는 단계에서도 문안내용작성과 발표 과정에 세심한 주의를 기울여서 불필요한 오해와 사회적 비용을 줄이고 협상에서 어렵게 거둔 성과를 제대로 평가 받도록 하는 것이 중요하다는 점을 시사하고 있다.

6.2. 추가적, 기술적 합의사항에 대한 평가

쌀협상은 쌀의 관세화 유예연장을 위한 협상이었으나 유예연장조건은 쌀 뿐만 아니라 다른 품목들과 관련된 양자적 요구사항을 포함하게 되는 복잡한 구도로 협상이 진행되었다. 쌀협상에서 핵심적인 결과인 관세화 10년 유예연장과 7.96% 수준의 MMA 증량을 확보하게 되었으나 부가적이고 기술적인 사항과 쌀 이외 양자 현안에 대한 합의 사항이 추가적인 양보와 과중한 부담이 될 수 있다는 평가가 제기되었다.

쌀 수입관련 부가적 사항으로 국별쿼터 부여, 소비자 시판 허용, 인도 등에 원조용 쌀 수입 허용 등의 조건이 부여되었으나 우선, 국별쿼터는 기존의 수입물량에 대해서만 적용하고, 신규 증량물량은 최혜국 대우가 적용되는 총량쿼터를 적용하되 관세화 하는 경우에는 전체 물량을 총량쿼터로 전환토록 하였으며,

둘째, 소비자 시판 허용은 과거 10년간 MMA 수입전량을 가공용 공급함으로써 WTO의 내국민 대우원칙 위배 문제가 제기될 수 있는 쟁점사안이었으며 상대국이 밥쌀용 쌀의 민간수입허용을 요구한데 대해 전량 국영무역으로 수입하고 수입 부과금을 부과하여 국내 시장 교란을 방지하는 등의 안전장치를 마련하였으며,

셋째, 인도는 협상결과 검증 과정에서 이의제기를 전제로 마지막 단계까지 자국에 대한 별도의 과도한 수입쿼터를 강력히 요구하였고 협상타결을 위해 일부물량(인도 연 9,121 톤, 이집트 1회 2만 톤)의 수입에 최종 합의하고 이의제기를 철회하게 된 것이었으나 이 수입물량은 대북지원 등 원조용 쌀의 구매가 있는 경우로 한정함으로써 국내시장 판매로부터 격리되도록 하였으며 실제로는 입찰 규격미달, 국내산 쌀 지원 등으로 수입이 이루어지지 못하였다.

또한 상대국들은 쌀협상을 기회로 하여 다양한 양자적 현안 문제의 해결을 제기하여 합의 도출이 큰 부담으로 작용하였으나 검역 등의 문제는 과학적 근거와 국제기준에 따라 별도의 당국 간, 전문가 간 협의채널을 통해 해결해야 한다는 입장을 지속적으로 견지하였으며 결국 최종단계까지 그 입장을 관철시키게 되었다. 따라서 중국의 사과, 배 등 과일류의 식물검역 절차의 신속처리, 아르헨티나의 쇠고기, 닭고기 동물검역절차의 신속처리 등에 대하여는 동식물 검역 당국 간 협의를 통해 위험평가절차를 계속 진행하고 있으나 2016년 현재까지 그 절차가 완료되지 못하여 수입이 허용되지 않고 있다.

6.3. 중도 관세화 권리의 확보

쌀협상의 목표는 최소한의 대가로 관세화 유예를 연장하는 것이었으며 지불할 대가의 수준은 관세화 할 때와 득실을 비교분석 하여 최종 결정하는 것이었다.

그러나 관세화의 세율감축과 TRQ 증량 등을 결정하게 될 DDA 협상이 진행 중이었으므로 비교대상이 불확실하고 불명확한 상태이었으며 농촌경제연구원의 경제적 득실비교분석 결과(최대 7.5% 수준)가 협상의 가이드라인이 되었다. 그러나 최종협상 과정에서 7.96%로 협상이 타결됨으로써 실익분석 결과와 비교할 때 다소 차이가 있으며 향후 수입물량증가에 따른 수급관리 부담 가능성이 예상되었다. 이에 따라 10년의 유예기간 중 언제든 필요시 관세화로 전환할 수 있는 권리를 C/S에 명시하게 되었으며 관세화 하는 경우에 그 수입량은 전년도의 MMA 물량을 적용하도록 하였다.

유예연장 기간 중 MMA 수입물량이 매년 증가됨에 따라 2008년 9월 농촌경제 연구원은 “쌀 관세화유예 3년의 평가와 향후 방향”에 대한 보고서에서 일본·대만의 조기 관세화 사례를 참고하고 우리도 MMA 증량 보다 관세화 시 추가수입가능성이 낮다는 분석결과를 제시하면서 조기 관세화의 필요성을 제기하였다. 특히, 이행 기간 중 쌀 소비는 지속적으로 감소되는 반면, 쌀 생산이 증가하고 재고가 누적되는 공급과잉 기조에 접어든 상황에서 매년 2만 톤의 MMA 물량증가는 국내 수급관리와 쌀 값 안정에 큰 부담으로 작용하게 되었고 이행 5년차(2010년)에 조기 관세화 하자는 논의가 확산되었으며 쌀 전업농 등 쌀 관련단체 중심으로 관세화 전환을 위한 의견수렴을 통해 중도 관세화 추진을 시도하게 되었다.

그러나 국회의 한-미 FTA 비준동의안 처리 문제로 혼란스런 정치적, 사회적 여건, 일부 농민단체의 극렬한 관세화 반대, 관세화 전면개방에 따른 부담 등의 장벽을 극복하지 못하고 수차례 논의만 한 채 결론을 내리지 못함으로써 중도 관세화 시기를 놓치고 유예기간을 종료하게 된 것은 큰 아쉬움으로 남게 되었다. 따라서 일본과 대만의 사례처럼 우리도 유예종료 전에 앞당겨 관세화를 하였다면 상당량(매년 2만 톤씩 증가)의 TRQ 수입량 축소가 가능하였음을 고려할 때 정책결정 의지와 시행시기 판단의 중요성이 강조되는 것이다.

참 고 문 헌

- 농림부. 2007.4. 「2004 쌀협상 백서」.
- 농림부. 2003.12~2005.4. 「쌀협상 동향과 대응」 보고 자료. “쌀협상 지침(1차~4차)”. “협상결과 보고”, “4개국 다자간 합의문”, “ 양자협약 합의문 및 서한” 농림부 내부자료.
- 농림부. 1994. UR농산물협상 이행계획서.
- 서진교 외. 2004. 「2004 쌀 재협상 전략수립에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원 정책용역보고서 C2004-47.
- 이재욱 외. 1994. 「우루과이라운드 농산물협상 백서」. 한국농촌경제연구원 연구자료 D-94.
- 이정환 외. 2004. 「2004 쌀 재협상 전략수립에 관한 연구(II)」. 한국농촌경제연구원 정책연구보고서.
- 한국농촌경제연구원. 2008.9. 「쌀 관세화 유예 3년의 평가와 향후 방향」. 내부자료.
- 한국농촌경제연구원. 2005. 「쌀협상 국민적 공감대 형성 지원」. 내부자료.
- 한국농촌경제연구원. 2004. 「관세화와 관세화 유예의 확률적 동등성 분석」. 내부자료
- 한국농촌경제연구원. 2003.2. 「쌀협상의 시나리오별 영향분석과 대응방안」. 정책연구보고서.
- WTO. 2005.1. Ratification and Modification of Sechedule, “Schedule LX - Republic of Korea”, G/MA/TAR/RS/98.
- WTO. 2004. Notification of Initiating the Negotiations Set out in Section B of Annex 5 of the Agreement on Agriculture Communication from Korea. G/AG/W/62.

<부표 23-1> 쌀 관세화 유예 연장 협상 추진 일정

일자	주요 협상일정	정부 대응 내용
2003. 7 2003. 12		쌀협상 실무준비팀 구성 쌀협상 추진 정부방침 결정 (12.17)
2004. 1	WTO에 쌀협상 개시 통보(1.21)	
<사전 협의>		
2004. 3	미국, 중국 등 주요국 사전협의	주요국 입장탐색을 위한 계획수립(3.5) 범정부 쌀협상대책 실무추진단 구성 (3.16)
2004. 4	미국, 중국 등 9개국 협상참가 의사 표명 (3.16~4.21)	최초 협상지침 수립 (4.17)
<1차 협상>		
2004. 5	미국과 1차 협상 (5.6) 중국과 1차 협상 (5.12) 태국과 1차 협상 (5.14) 호주와 1차 협상 (5.18)	
2004. 6	파키스탄과 1차 협상 (6.1) 인도, 이집트와 1차 협상 (6.2) 캐나다, 아르헨티나와 1차 협상(6.3)	제2차 협상지침 수립 (6.16)
<본격 협상>		
2004. 7	중국과 2차 협상 (6.18) 이집트와 2차 협상 (6.22) 미국과 2차 협상 (6.25) 태국과 2차 협상 (7.09)	
2004. 8	미국과 3차 협상 (8.13) 중국과 3차 협상 (8.20)	
2004. 9	미국과 4차 협상 (9.10) 중국과 4차 협상 (9.14) 태국과 3차 협상 (9.17) 호주와 2차 협상 (9.20) 캐나다, 아르헨티나와 2차 협상(9.23) 인도, 파키스탄과 2차협상 (9.23) 중국과 5차 협상 (9.23) 이집트와 3차 협상 (9.24) 미국과 5차 협상 (9.30)	제3차 협상 지침 수립 (9.8)

일자	주요 협상일정	정부 대응 내용
2004. 10	태국과 4차 협상 (10.5) 미국과 6차 협상 (10.19) 태국과 5차 협상 (10.28)	4차 협상 지침 수립 (10.16) (주요국들과 합의골격 마련에 집중)
2004. 11	중국과 6차 협상 (11.3) 중국과 7차 협상 (11.19) 미국과 7차 협상 (11.24)	
<마무리협상>		
2004. 12	중국과 8차 협상 (12.1) 미국과 8차 협상 (12.8) 인도와 3차 협상 (12.10) 인도와 4차 협상 (12.11) 태국과 6차 협상 (12.13) 캐나다와 3차 협상 (12.13) 이집트와 3차 협상 (12.14) 아르헨티나와 3차 협상 (12.14) 아르헨티나와 4차 협상 (12.15) 파키스탄과 3차 협상 (12.15) 호주와 3차 협상 (12.16) 호주와 4차 협상 (12.16) 이집트와 5차 협상 (12.16) 아르헨티나와 5차 협상 (12.16) 미국과 9차 협상 (12.16) 미국과 10차 협상 (12.17) 이집트와 6차 협상 (12.21)	제5차 협상 지침 수립 (12.9) (다자 및 양자협상 지침을 구분) (여타국과 양자현안 마무리협상에 주력) 한-미 농림 장관 협의회 개최 (12.16)
<최종협상 /타결>	미국과 협상타결 최종합의 (12.23) 중국과 쌀 관련 협상 타결 (12.24)	최종 협상 지침 수립 (12.22) (미국과 시장점유율 보장 문제 합의)
	이집트와 7차 협상 (12.22) 인도와 5차 협상 (12.24) WTO에 협상결과 통보(12.31) 인도의 유보입장 표명(12.31)	최종 협상결과 및 WTO 통보안 확정 (12.28)
2005. 1	WTO사무국 이행계획 수정안 배포 (1.5) 인도와 1차 협의 (1.27)	WTO 이행계획 수정안 검증 개시(1.6)

일자	주요 협상 일정	정부 대응 내용
<인도와 협상 마무리>		
2005. 3	인도와 2차 협의 (3.10) 인도와 3차 협의 (3.21) 인도와 4차 협의 (3.29) 인도의 유보 입장 철회 합의 (3.29)	인도와 양자협이지침 수립 (3.19)
2005. 4	협상결과에 대한 WTO사무총장 인증서 발급 (4.12)	WTO 검증기간 종료 (4.6) 최종 협상결과 발표 (4.12)

제 24 장

미국산 쇠고기 수입재개 협상 (2005~2008)

1. 협상배경

1.1. 수입금지 이전까지의 한-미 간 쇠고기 교역현황

미국산 쇠고기에 대해서는 1972년 이후 호주 등과 공통된 수입위생조건을 운용하다가 1998년 12월 7일 미국산 쇠고기 수입위생조건이 별도로 제정되어 운용되었다. 미국산 쇠고기는 1976년부터 수입을 시작하여 1985년 국내 소값 파동으로 3년간 수입이 중단되었다가 미국 등의 GATT체소로 1988년 수입을 재개하였으며, 1995년부터는 UR협상결과에 따라 매년 수입쿼터를 늘리는 방식으로 수입되었다. 이후, 2001년 4월부터 쿼터방식을 폐지하고 관세 40%를 부과하여 소의 연령이나 부위에 제한 없이 수입이 전면 자유화되었다. 2003년말 수입금지 조치 이전까지 우리나라는 일본, 멕시코와 함께 미국의 3대 쇠고기 수출 대상국이었으며, 2003년도의 경우 우리나라의 연간 쇠고기 수입량의 3분의 2가 넘는 67.9%가 미국산 쇠고기였다<표 24-1참조>.

1.2. 미국내 BSE 발생과 미국산 쇠고기 수입금지

그러나 2003년말 미국에서 BSE(Bovine Spongiform Encephalopathy; 소 해면상 뇌증, 일명 광우병)에 감염된 소가 발견됨에 따라 미국산 쇠고기 수입은 전면 중단되었다.

<표 24-1> 2001~2003년간 우리나라의 쇠고기 수입현황

단위: 톤

수출국	2001년	2002년	2003년	수입금지
미 국	95,671	186,360	199,409	2003.12.24
캐 나 다	5,665	11,595	4,756	2003.05.21
호 주	54,410	76,758	64,127	-
뉴질랜드	10,171	17,248	25,314	-
기 타	356	15	-	-
합 계	166,273	292,246	293,606	

자료: (사) 한국육류수출입협회, <http://www.kmta.or.kr>

2003년 12월 24일(한국시간) 미국 농무장관은 출산 후 보행에 이상을 보이는 젖소가 미 서부 워싱턴 주 소재 도축장에서 발견되어 도축 후 뇌 조직 샘플검사에서 BSE 양성반응을 보였다고 발표하였으며, 병리학 추적활동과 DNA 조사결과 동 젖소는 캐나다에서 1997년 4월 9일에 태어나 2001년 9월 미국으로 수입된 것으로 확인되었다.

이에 따라, 한국정부는 2003년 12월 24일 미국산 쇠고기 및 소 등에 대한 잠정수입중단조치를 취하였으며, 12월 27일 BSE로 최종 확진되면서 수입중단조치를 수입금지조치로 강화하였다. 그 결과 1976년부터 시작된 미국산 쇠고기 수입이 전면 중단되고, 1998년 12월 7일 제정되어 미국산 쇠고기 수입에 적용하던 수입위생조건도 폐기되었다.

미국 내에서의 BSE 발생은 우리나라에도 큰 충격을 주었으며, 2003년말 당시 BSE에 대한 국제교역기준이 없는 상황에서 미국산 쇠고기 수입국들은 독자적인 조치를 취했으며, 우리나라뿐만 아니라 일본, 대만 등 아시아 국가를 비롯한 63개국이 미국산 쇠고기에 대한 수입을 금지하였다.

1.3. 미국의 수입재개요구와 수입위생조건 개정

미국은 1997년 8월부터 BSE 예방을 위하여 반추동물에게 반추동물유래 동물성 단백질을 사료원료로 사용을 금지하는 정책을 시행하여 왔으나, 2003년 12월 BSE발생으로 2004년 6월부터 강화된 예찰프로그램을 운영하는 등 BSE관리를 강화하면서 2004년 말부터 우리나라를 비롯한 교역상대국을 대상으로 미국산

쇠고기 수입재개를 요구하기 시작하였다.

이에 따라, 우리나라는 미국과의 BSE전문가 협의, 기술협의, 현지조사 등을 거쳐 수입 금지된 이후 2년 9개월만인 2006년 9월 6일 30개월령 미만의 소에서 생산된 살코기에 한하여 수입을 허용하게 되었으나, 수입재개 이후 검역과정에서 뼈 조각 검출 등으로 사실상 교역이 중단되었으며, 2007년 5월 25일 미국이 제75차 국제수역사무국(OIE) 총회에서 BSE 위험통제국 지위를 인정받은 후 국제기준에 따라 소의 연령과 부위에 관계없이 미국산 쇠고기의 전면적인 수입허용을 줄기차게 요구하였다.

결국 2008년 4월 11~18일간 서울에서 개최된 한-미 고위급 기술협약과 2008년 6월 14~20일간 추가협상 등을 통하여 2008년 6월 26일 '미국산 쇠고기 및 쇠고기 제품 수입위생조건'을 개정하여 고시함으로써 2003년 12월 이후 사실상 중단되었던 미국산 쇠고기의 수입이 재개되었다.

2. 협상경과

2.1. 30개월 미만 살코기 수입협상(2005.2~2006.9)

미국은 2004년 10월 일본과 20개월령 이하의 소에서 생산된 뼈를 포함한 쇠고기 수입에 원칙적으로 합의하였고, 홍콩, 대만, 싱가포르 등 많은 국가들과 미국산 쇠고기 수입재개 협상을 진행하였으며 동월 미 농무부 차관 방한 시 우리나라에 대해서도 미국산 쇠고기의 수입재개를 요청하였으며, 동년 12월 한-미 양국 농업부 장관 면담 시 양국 전문가 협의회를 개최기로 하였다.

이에 따라, 한-미 양국은 안양소재 국립수의과학검역원에서 제1차(2005년 2월 28일) 및 제2차(2005년 4월 19~22일) 한-미 BSE 전문가 협의회를 개최한 이후 민간전문가들의 미국 현지방문(2005년 5월 8~15일)을 통해 미국 측의 BSE 관련 안전조치와 일반적인 위생관리조치 등을 확인하였다. 이후 2005년 6월 5~12일간 농림부 가축방역과장을 수석대표로 한 대표단을 미국에 파견하여 현지조사 및 제3차 한-미 전문가 협의회를 개최하였으며, 이를 토대로 2005년 10월 19일 국내 BSE 전문가 회의를 통해 미국산 쇠고기의 안전성에 대한 종합적인 검토를 하였다.

이후 11월 29일과 12월 14일 두 차례에 걸쳐 농림부 차관보를 위원장으로 한 정부, 학계, 생산자 및 소비자 단체 관계자 등 16명이 참석한 가축방역협의회를 개최하여 그동안의 전문가 협의회 및 현지조사 결과 등 수입위험분석결과 등을 설명하고 폭 넓은 의견을 수렴하였다. 이 무렵(2005년 12월 12일) 일본은 20개월령 이하의 소에서 생산된 뼈를 포함한 미국산 쇠고기의 수입재개를 합의하였으며, 홍콩도 2005년 12월 29일 미국산 쇠고기의 수입을 재개하였다.

우리 정부는 한-미 전문가협의회, 현지조사 등 약 1년간에 걸친 미국산 쇠고기 수입위험분석 결과와 여론수렴 등을 거쳐 2006년 1월 9~13일간 서울에서 농림부 축산국장과 미 농무부 부차관보를 수석대표로 한 각 6명의 대표단이 참석한 한-미 전문가 기술협의를 개최하여 '30개월 미만의 소에서 생산된 뼈를 제거한 살코기' 만을 수입 허용하는 조건으로 미국산 쇠고기의 수입재개를 합의하였다.

미국산 쇠고기 수입재개를 위한 수입위생조건(안) 합의 이후, 2006년 3월 13일 미국 앨라배마(Alabama)주에서 3번째 BSE 감염소가 발견되었으나, 해당 감염소가 최소 8세 이상임을 확인하여 수입금지 조치 없이 수출작업장 승인 등 후속절차를 진행하게 되었다.

미국정부가 승인을 요청한 37개 쇠고기 수출작업장에 대하여 우리정부는 2006년 5월 6~21일간 4개 팀 8명의 검역전문가가 해당 작업장에 대한 현지점검을 실시한 결과, 7개 작업장에서 캐나다산 쇠고기 혼합보관 등의 문제가 지적되었으며, 이후 미국 측이 동 작업장에 대한 보완조치를 제시하고 8월 24~9월 4일간 국내 전문가의 확인점검 및 회의를 거쳐 2006년 9월 11일 36개 작업장(1개 작업장은 미 측에서 자진취소)에 대해서 한국수출작업장으로 승인하였다. 이로써 미국산 쇠고기는 2003년 12월 수입이 금지된 이후 2년 9개월 만에 30개월 미만의 소에서 생산된 뼈를 제거한 살코기에 한해 수입이 재개되었다.

2.2. 살코기 검역문제와 미국의 BSE 위험 통제국 지위 획득(2006.9~2007.5)

미국산 쇠고기의 수입이 재개되면서 '뼈를 제거한 살코기' 수입에 따른 검역방안을 고민하던 농림부 장관은 미국산 쇠고기의 뼈조각 검사를 위하여 X-ray 이물검출기를 이용한 전수검사를 실시키로 하였다. 이에 대해 미국 측은 X-ray를

이용한 전수검사가 세계적으로 유래가 없는 과도한 검역조치라고 강력히 항의하였으며, 이후 이 문제는 미국산 쇠고기 수입을 둘러싼 양국 간의 첨예한 갈등요인이 되었다.

미국의 수출작업장 승인 이후 2006년 10월 30일 처음으로 미국산 쇠고기 8.9톤(727상자)이 항공기를 이용하여 인천공항에 도착하였으나, X-ray 이물검출기를 이용한 전수 검사 중 1상자에서 뼈 조각 1개가 발견되어 전량 불합격·반송 조치되었다. 뼈 조각 문제는 “뼈를 제거한 골격근육(살코기: deboned skeletal muscle meat)”에 대한 수입위생조건의 해석 차이에서 발생한 것으로 우리정부는 뼈 조각을 BSE 위험물질로 품질이 아닌 안전성 차원에서 수입을 허용할 수 없다는 입장인 반면, 미국 측은 BSE 위험물질이 아닌 작업과정에서 발생할 수 있는 이물질로 큰 뼈만 제거하면 된다고 주장하면서 뼈 조각의 크기나 개수에 따라 조치를 달리하는 NAFTA 규정의 적용을 요구하기도 하였다. 그 후 2차례 수입에서도 뼈 조각 검출로 전량 불합격 반송조치 되었으며, 해당 수출작업장에 대해 수출 선적도 잠정 중단 조치되었다.

뼈 조각 문제에 대한 양국 간 의견해소를 위하여 여러 차례(2007년 2월 7~8일/3월 6일/3월 28일/5월 10~11일) 한-미 기술협의회와 고위급 협의 등을 개최하여 논의하였으나, 양국 간의 입장차를 좁히지 못하였다.

뼈 조각 문제와 별개로 미국 측은 수입위생조건 제20조에 규정된 ‘당해 수출 쇠고기(the exported beef)’의 해석과 관련하여 전량 반송 또는 폐기규정은 국제거래상 통상적으로 적용되고 있는 샘플검사를 전제로 제정된 것이므로 불합격 여부를 모두 확인할 수 있는 전수검사에서도 이를 적용하는 것은 미국산 쇠고기 수입을 실질적으로 금지하려는 의도라고 주장하였다. 이에 따라, 우리정부는 2007년 3월 8일 이후 수입되는 미국산 쇠고기에 대하여는 전수검사를 실시하여 뼈 조각이 검출된 상자만 반송 또는 폐기하고 해당 작업장에 대해서도 뼈 조각 발견을 이유로 잠정 선적중단 등의 조치를 취하지 않기로 발표하였다.

미국은 2003년 12월 자국내 BSE발생으로 한국 등 주요 쇠고기 수입국들이 수입금지 조치를 단행하자 BSE 위험통제국 지위획득을 통한 수출재개를 위해 꾸준히 노력해 왔다. 우리나라와의 2006년 1월 기술협의회에서 ‘30개월 미만 살코기’의 제한된 수입에 합의한 것도 기본적으로 이듬해 OIE의 위험통제국 지위획득을 전제로 한 잠정적인 조치로 이해할 수 있다.

2007년 4월 OIE는 과학위원회(Scientific Commission for animal diseases) 특별전문가그룹(Ad hoc 그룹)에서 국제적인 BSE 전문가들이 OIE 기준에 따라 미국의 BSE 관리시스템 등에 대한 검토를 거쳐 “BSE 위험통제국으로 필요한 조건을 충족한다”고 평가하면서 잠재적으로 감염력 있는 물질이 계속 랜더링 처리되어 동물사료체인에 들어가는 한 교차오염 가능성은 여전히 존재하므로 “SRM을 동물사료로 사용하는 것을 신중히 검토하도록 권고”하였다.

이러한 과학위원회의 검토결과를 토대로 OIE 는 2007년 5월 20~25일간 프랑스 파리에서 개최된 제75차 정기총회에서 회원국을 대상으로 한 투표결과 미국과 캐나다 등 5개국을 ‘BSE 위험통제국(Controlled BSE Risk Country)¹으로 인정하였다.

이에 따라, 미국은 OIE 규정상의 평가 등급별 수입조건에 맞추어 미국산 쇠고기의 수입이 즉시 이루어지도록 수입위생조건 내용을 정하고 기존 ‘30개월 미만 살코기’에 한정된 수입위생조건을 개정하여 OIE 기준<표 24-2>에서 정하는 SRM을 제외한 뼈 있는 쇠고기를 포함한 30개월 이상의 소에서 생산된 쇠고기 등 모든 월령의 소에서 생산된 모든 부위의 쇠고기 수입허용을 요구하였다.

2.3. 미국의 수입위생조건 개정요구에 따른 수입재개협상

미국 측의 ‘30개월 미만 소의 살코기’에 한정된 미국산 쇠고기 수입위생조건 개정요구에 대하여 우리정부는 미국이 OIE로부터 BSE 위험통제국 지위를 획득하였으나, OIE 규정 1.3.1.2 조항 ‘SPS 협정의 적용과 OIE의 역할과 책무’²에서 권장하는 수입국 권리의 하나로서 미국 측의 BSE 위험관리제도 및 이행실태에 대한 독자적인 8단계 수입위험분석절차³를 진행하였다.

1 OIE는 육상동물위생규약에 따라 특정국가의 BSE 위험관리수준을 평가하고 위험평가 및 적절한 조치시행 기간, 예찰점수, 교육/신고 및 조사/검사 실시 기간, 반추동물 유래 육골분의 반추동물 급여 금지기간 등에 따라 ‘BSE 위험 무시국’, ‘BSE 위험 통제국’, ‘BSE 위험미결정국’ 3개 등급으로 분류하고 있다.

2 OIE는 회원국이 실제적인 위험이 있는 경우 위험분석의 광범위한 사용을 권장하고 있으며, 한 국가의 무역조치는 위험분석에 기초할 수 있고, OIE기준이 무역조치의 기초가 되며, OIE규약보다 엄격한 SPS조치를 취하고자 한다면 과학적 정당성을 입증하거나, 적절한 위험평가에 근거하여야 한다.

3 수입허용여부 검토→가축위생설문서송부→설문 답변서 검토·분석→현지조사→수입위생조건개정여부 결정→기술협의→수출작업장 승인→수출검역 증명서 서식 승인에 이르는 8단계 절차

<표 24-2> OIE의 BSE 위험등급별 수입조건

구 분	수입조건(OIE 동물위생규약 2.3.13.장)
서문 (2.3.13.1)	<ul style="list-style-type: none"> ○본 권고(Recommendations)는 소에서 BSE 원인체의 존재와 연관된 문제를 다루는데 목적이 있음. ○수입국은 다음 품목을 수입시 수출국내 BSE 상황에 관계없이 BSE와 관련한 어떤 조건도 요구하여서는 안 됨. <ul style="list-style-type: none"> - 30개월령 이하의 소에서 나온 뼈없는 골격근 - 우유·유제품, 원피와 피부, 제2인산 칼슘 등 ○기타 검역물은 수출국의 BSE 위험상태와 관련된 본장(Chapter)에 명시된 조건을 요구하여야 함.
위험무시국	<ul style="list-style-type: none"> -수출국은 제2.3.13.3조 negligible조건을 충족시킴. -생체검사 및 해체검사를 통과한 소의 신선육 및 육제품
위험통제국	<ul style="list-style-type: none"> -해당 국가는 제2.3.13.4조 controlled조건을 충족시킴. -생체검사 및 해체검사에 합격함 -도축할 때 pithing process나 stunning process(두개강 내에 가스나 압축 공기를 주입하는 기구를 사용)를 하지 않았음. -다음 물품을 포함하거나 오염되지 않는 방식으로 생산·취급, 편도, 원위회장 및 30개월을 초과한 소의 뇌·눈·척수·두개골·척추. 30개월 초과인 소의 머리뼈와 척주에서 기계적으로 분리한 고기
위험미결정국	<ul style="list-style-type: none"> -반추동물 유래 육골분 또는 굳기름을 급여하지 않았음. -생체검사 및 해체검사에 합격함 -도축할 때 pithing process나 stunning process(두개강 내에 가스나 압축 공기를 주입하는 기구를 사용)를 사용하지 않았음. -다음 물품을 포함하거나 오염되지 않는 방식으로 생산·취급 되었음. <ul style="list-style-type: none"> ·편도, 원위회장 및 12개월이상 소의 뇌·눈·척수·두개골·척추 ·발골과정에서 노출된 신경조직과 림프조직 ·12개월 이상소의 머리뼈와 척주에서 기계적으로 분리한 고기

이미 뼈 없는 살코기를 수입 허용하였으므로 2단계 절차인 가축위생설문서를 미국 측에 송부(2007년 5월 31일)하고, 미국 측의 답변서 검토·분석(3단계, 2007년 6월 13~28일), 가축방역과장 등 9명의 전문가들의 미국의 도축·가공장, 사료 공장, 랜더링 시설 및 농장 등에서 BSE 방역관리실태에 대한 미국 현지조사(4단계, 2007년 6월 30일~7월 8일), 수입위생조건 개정여부 결정(5단계)을 위한 가축방역협의회(2007년 7월 25일, 8월 31일, 10월 5일) 및 전문가 검토회의(2007년 7월 19일, 9월 11일, 9월 21일)를 통해 축산·소비자단체 및 전문가 의견 수렴작업을 추진하였다.

이어서 미국 측의 요청에 따라 6단계 절차인 한-미 전문가 기술협약이 2007년 10월 11~12일간 농림부 축산국장 등 한국대표단 5명과 미 농무부 차관보 등 미국 대표단 8명이 참석한 가운데 국립수의과학검역원에서 개최되었다. 동 회의에서 미국 측은 OIE 기준에 따라 모든 월령(all ages)에서 생산된 모든 부위(all cuts)의 수입허용 등 전면개방을 요구하였고, 우리 측은 국내 전문가회의와 가축방역 협의회를 거쳐서 마련된 대응방안에 따라 OIE기준보다 강화된 내용으로 위생조건 개정을 주장함으로써 구체적 합의에 이르지 못하고 계속 논의기로 하였다.

이후 2007년 11월 17일 총리주재 관계 장관회의에서 1단계로 30개월 월령제한은 유지하고 기타사항은 OIE 규정을 수용하되, 2단계로 강화된 사료금지조치 이행시점에 OIE기준을 완전 수용하는 단계적 해결방안을 정부입장으로 정리하여, 2007년 11월 19일 싱가포르 ASEAN+3 회담, 2007년 12월 8일 인도네시아 UN 기후변화 협약 총회 시 한-미 통상장관 간 논의하였다. 하지만 미국 측은 의회 설득이 어려움을 언급하면서 우선 30개월 미만의 뼈 포함 쇠고기와 30개월령 이상 소의 살코기 수입을 허용하고, 강화된 사료금지조치 공포시 OIE기준에 따라 수입허용 부위를 확대하는 조건을 제시하였다. 이에 대해 우리 측은 국내 설득이 어렵고, 한국내 한-미 FTA 비준에도 부정적인 영향을 미칠 수 있어 수용하기 어려움을 표명하여 합의에 이르지 못하였다.

이에 대해 2007년 12월 17일 경제부총리 주재 관계부처 장관회의에서 미국 입장을 일부 수용하여 1단계를 기존대로, 2단계는 강화된 사료금지조치 공포시점에 적용하되, 미국의 한-미 FTA 이행법안 미 의회 제출과 연계하는 방안을 검토하여 2007년 12월 24일 대통령 주재 관계 장관회의에 보고하였다. 즉, 30개월 미만 뼈 포함 쇠고기의 수입을 허용하겠다는 1단계만을 미 측이 수용할 경우 협의를 추진하되, 미국 측이 강화된 사료금지조치 이행시점에 2단계를 적용하는 방안을 수용할 경우에는 2단계 협의를 추진기로 하는 등 30개월령 이상 쇠고기 수입허용 문제에 대해서는 신중히 접근기로 하였다.

이후 이를 바탕으로 2008년 1월 16일 한-미 통상장관은 전화통화를 통해서 1단계는 우리정부의 입장을 반영, 2단계는 OIE 기준을 완전수용하며, 적용시점은 미국의 강화된 사료금지조치 공포이후 추가 협의해서 결정하되, 동 조치 이행시점 이전까지 완료기로 합의하고, 2008년 1월 17일 경제부총리 주재 관계 장관 회의에 보고한 결과 동 절충안을 원칙적으로 수용하여 2008년 2월 중 양국 간 기술협의를 개최하여 협상을 진행기로 결정하였다.

이러한 논의결과를 토대로 2008년 1월 21일 대통령 비서실장 주재로 관계 장관 회의가 개최되었으며, 동 회의결과 현 시점에서 미 측의 2단계 적용방안을 수용하기 어렵다는 2007년 12월 24일 대통령 주재 관계 장관 회의결과를 재확인 하였으며, 다만, 국내 FTA 비준상황을 지켜보면서 기술협약의 시기 및 2단계 적용시점에 대한 양국 합의 방안 등을 재 논의키로 함으로써 한-미간 쇠고기 수입문제는 사실상 참여정부에서 결론은 내지 못 한 채로 새로 출범한 MB정부의 과제로 넘어오게 되었다.

미국산 쇠고기 수입위생조건 개정을 위한 한-미 간 협의는 2007년 10월 양국 전문가 협의 이후 통상장관 등 외교채널을 통해 협의를 해 왔지만, 대통령 선거(2007년 12월 19일), 정권교체, 총선(2008년 4월 9일) 등으로 이어지는 국내 정치상황으로 한-미 간 기술협약이 사실상 중단되었다. 미국 측은 한국의 정치일정 등을 고려하여 MB 정부 출범 후인 2008년 4월 4일 주한 미국대사관을 통해 통상교섭본부에 총선 직후 고위급 협의를 개최하자는 제의를 해왔고, 총선이 끝난 직후 2008년 4월 10일 서한을 통해서 농림수산식품부에 정식으로 미국산 쇠고기 기술협약 개최를 요청하였다.

제2차 기술협약의는 1차 전문가 협의 시 합의가 이루어지지 않은 점을 고려 수석대표를 고위급으로 격상해서 한국 측은 차관보급인 농업통상정책관을 수석대표로 축산정책단장 등 6명, 미국 측은 엘렌 터프스트라(Ellen Terpstra) USTR 농업대사 내정자를 수석대표로 농무부 차관보 등 8명의 대표단이 참석하여 2008년 4월 11~18일간 농식품부 회의실에서 개최하였다.

우여곡절 끝에 양국은 우선 30개월령 미만 소에서 생산된 뼈 포함 쇠고기 수입을 허용하되, 미 측에서 강화된 사료금지조치 공포 시 30개월령 이상 소에서 생산된 쇠고기로 확대하기로 합의하였다. 그러나, 미국산 쇠고기의 안전성에 대한 국민들의 우려가 급속도로 확산되고, 촛불시위 등으로 여론이 악화되자 2008년 5월 15~19일간 한-미 통상장관 간 추가협의를 통해 SRM 규정을 명확히 하고 GATT 와 WTO/SPS 협정에 따라 국민 건강 보호를 위해 각국이 취할 수 있는 조치의 권리를 인정함을 확인하고 이를 위생조건 부칙에 추가하였다.

2008년 6월 7일 한-미 대통령 간 전화통화후 이에 대한 이행방안 협의를 위해 농식품부 제2차관, 외교안보수석, 외교통상부 지역통상국장 등이 방미하였으며, 2008년 6월 14~20일 간 통상교섭본부장을 대표로 추가협상을 한 결과, '한국

QSA(Quality System Assessment) 프로그램'을 운영, 30개월령 이상 쇠고기 수입을 차단하고, 수입검역 및 수출작업장 점검관련 우리 정부의 검역권한을 강화하기로 합의하였다. 이에 따라 2008년 6월 26일 이를 반영한 '미국산 쇠고기 및 쇠고기 제품 수입위생조건'을 개정고시하고, 미국산 쇠고기에 대한 검역을 재개기로 함으로써 미국내 BSE 발생으로 중단되었던 미국산 쇠고기의 수입이 실질적으로 재개 되었다.

3. 협상전략

3.1. 살코기 수입재개 시 협상전략

2004년 말부터 제기된 미국 측의 쇠고기 수입재개요구에 대해 우리나라는 기본적으로 수입위험분석절차(8단계)에 따라 미국산 쇠고기의 안전성에 대한 점검을 추진하였다.

우선 국내 BSE 전문가 중심으로 OIE 규정 등 관련 국제 규정 분석, BSE 관련 각종 논문 등 과학적 근거마련을 위한 자료 분석 등을 통하여 국제기준과 과학적 근거를 바탕으로 미국산 쇠고기의 안전성에 대한 기술적 검토를 통해 양국 간 협상 시 대응자료로 활용토록 하였다. 또한 BSE 전문가와 소비자 단체 등 NGO 관계자로 하여금 미국 현지의 도축장, 가공장, 사료공장 등 관련시설 운영실태에 대한 현지조사를 통해 미국내 BSE 예방조치 상황을 확인하는 동시에 미국산 쇠고기의 안전성에 대한 국내 소비자들의 확인기회를 갖도록 하였다.

아울러, 국내 축산단체 및 BSE 전문가, 소비자 단체 등으로 구성된 가축방역협의회를 통해 정부의 입장을 설명하고, 여론을 수렴함으로써 협상에 대한 축산농가와 국내 소비자들의 신뢰확보에 노력하였다. OIE 동물위생규약 2.3.13.장은 원칙적으로 '30개월령 이하의 소에서 생산된 뼈 없는 골격근(살코기)'에 대해서는 수출국의 BSE 상황에 상관없이 BSE와 관련한 어떤 조건도 요구할 수 없도록 규정되어 있었으나, 우리 측은 양국 전문가 협의 시 국내 소비자들의 우려를 불식시키기 위하여 미국 FDA가 2004년 7월 입안 예고한 사료금지조치를 강화하는 내용의 법 개정안의 조속한 시행과 지속적인 예찰강화의 필요성, SRM 부위는 소의 월령에 관계없이 제거하고, 개체식별시스템의 조기 구축 필요성

등을 지속적으로 주장하였다.

2006년 1월 9~13일간 한-미 전문가 기술협의 시 한국 측은 뼈 포함 여부 등 '쇠고기 조건'은 국제기준을 준수하면서 '수입절차 조건'을 강화하여 안전성을 확보하도록 노력하고 기축방역협의회의 의견을 감안하여 국제기준에 비하여 더 강화된 기준을 적용한다는 기본입장으로 협상에 임하였다.

3.2. 미국의 BSE 위험통제국 지위획득 이후 수입위생조건 개정요구 대응전략

2007년 5월 미국이 OIE 로부터 BSE 위험통제국 지위를 획득하면서 OIE 기준에 부합되도록 모든 월령의 소에서 생산된 모든 부위의 쇠고기 수입을 허용해 줄 것을 요구하였으나, 우리정부는 그동안 미국과의 쇠고기 협상 및 수입검역 과정에서 나타난 미국산 쇠고기의 안전성에 대한 국내 소비자 및 축산농가의 우려를 불식시키기 위해서는 국제기준보다 엄격한 수입위생조건을 마련해야 하고, 이를 미국에 설득시키기 위해서는 미국산 쇠고기에 대한 수입위험분석을 통하여 과학적 정당성을 입증해야만 하는 어려운 입장에 처하게 되었다.

이에 따라, 우리정부는 WTO/SPS 규정에서 부여한 회원국의 권리를 주장하면서 미국의 BSE 위험관리제도 및 이행실태에 대한 독단적인 수입위험분석절차를 진행하였다. 2007년 7월 19일 축산국장이 주재한 제1차 전문가 회의에서는 BSE 위험관리제도 및 이행실태에 대한 설문조사와 현지조사결과, OIE 평가결과 등을 종합 분석한 결과 미국이 OIE의 'BSE 위험통제국' 기준을 충족하고 있는 것으로 평가하면서 비록 미국이 반추동물 유래사료의 교차오염 가능성과 이력추적시스템 문제는 남아 있지만, 당시 미국내 BSE 예방조치 등 공중위생상황을 고려할 경우 향후 미국산 쇠고기로 인한 국내 BSE 인체 감염 가능성과 국내 BSE 유입 우려는 무시할 만한 수준이라고 결론 내렸다.

다만, BSE가 아직도 과학적으로 명확히 규명되지 않았으며, 미국의 BSE 방역시스템이 완벽하지 않다는 점을 감안하여 수입위생조건 개정 협의 시 국제기준보다 엄격한 기준을 제시하기로 하고, 이를 위한 과학적 근거 확보에 노력하기로 하였다.

이러한 제1차 전문가 회의 결과를 토대로 2007년 9월 11일 축산국장 주재로 제

2차 국내 전문가 회의를 개최하여 미국의 OIE 기준 준수요구에 대응하기 위해 소의 월령은 30개월 미만 조건을 고수하고, SRM은 모든 연령에서 7개 부위를 제거하도록 요구하되, OIE 기준에서 30개월 미만 소의 척주는 SRM에 포함되지 않으므로 30개월 미만 소의 척주의 위험성에 대한 과학적 근거를 추가 수집하여 대응하고, 수입허용부위는 부위별 특성에 따른 SRM 오염 여부 등을 과학적으로 검토하여 결정키로 하는 등의 대응전략을 마련하여 미국 측과의 수입위생 조건 개정 협의에 대응하기로 하였다.

이에 따라, 2007년 9월 21일 축산국장 주재로 제3차 국내 전문가 회의를 개최하여 2차 회의 시 마련된 대응전략에 따라 검역원이 추가로 확보한 10건의 연구 논문 등을 토대로 우선 30개월 미만 조건을 위해서 전체 BSE 발생의 99.7%가 30개월 이상의 소에서 발생된 사례, 미국에 대한 OIE 권고사항 및 이력추적이 완전하지 않은 사례 등을 제시하고, 모든 월령에서 회장원위부 등 7개 부위 모두를 SRM으로 규정하기 위해 30개월 미만 소의 척수에서도 변형 프리온이 검출된 연구사례 등을 제시하기로 하였다.

이러한 우리 측의 협상전략을 토대로 2007년 10월 11~12일간 서울에서 제1차 한-미 전문가 기술협의를 개최하였으나, 합의에 이르지 못하였다. 이에 따라, 우리정부는 11월 17일 총리주재 관계 장관회의에서 단계적 해결방안을 마련하여 2차례에 걸친 한-미 통상장관 간 비공식 협의(2007년 11월 19일, 싱가포르 ASEAN+3 회담, 2007년 12월 8일, 인도네시아 UN 기후변화협약총회)와 전화통화(2008년 1월 16일)를 통해 절충안을 마련하였으나 참여정부에서 결론을 내리지 못하였다.

2008년 2월 새로운 정부가 들어선 후 마련된 협상전략<표 24-3>도 기본적으로 참여정부에서 논의된 정부 방침에 따라 30개월 미만의 뼈 포함 쇠고기 수입허용을 기본입장으로 하되, 30개월령 이상 뼈 포함 쇠고기 수입을 허용하는 OIE 기준 수용은 강화된 사료금지조치 등 미국이 식품안전과 국민건강을 위한 추가적인 BSE 안전조치를 할 경우에 수용하는 것을 기본방향으로 정하였으며, 이를 토대로 2008년 4월 11~18일 간 서울에서 개최된 제2차 한-미 고위급 기술협의를 대응하였다.

이러한 대응전략은 ①미국이 1997년 8월 동물성 사료 금지조치를 시행한 후 태어난 소에서는 BSE가 발생하지 않은 점에서 보듯이 미국의 BSE에 대한 통제가 효율적으로 이루어지고 있는 점, ②전 세계 117개국에 미국산 쇠고기를 수

입하고 있고 그 중 97개국은 연령 등 아무 제한을 두지 않고 수입을 하고 있는 점, ③우리 전문가들의 독자적인 위험분석 결과 미국산 쇠고기로 인한 vCJD(변종 크로이츠펠트 야콥병, 일명 인간광우병) 감염 가능성이 무시할만한 수준으로 평가한 점 등에 비추어 OIE 기준에 따라 합의를 해도 국민건강에 문제가 없을 것이라는 판단 하에 수립한 것 이었다.

<표 24-3> 한-미 고위급 기술협의 대응전략

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>① 30개월령 미만 소의 뼈 포함 쇠고기 수입허용, SRM은 OIE 기준 적용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 30개월령 이상 뼈 포함 쇠고기 수입을 허용하는 OIE 기준 완전수용은 미국 측의 강화된 사료금지조치를 할 경우 등 추가적인 안전조치 마련시 수용 ▶ 1안 : 미국의 강화된 사료금지조치 이행 시 ▶ 2안 : 미국의 강화된 사료금지조치 공포 시 <p>② OIE 기준에 따른 SRM 범위 적용, 1단계 합의 시 반영</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 다만, SRM과 직접 관계되지 않는 척주의 돌기 조각 등에 대해서는 EU 등 외국사례를 준용하여 SRM에서 제외토록 탄력적으로 대응 <p>③ 미국 측의 추가 승인요청 쇠고기 작업장에 대하여는 당분간 현지점검 후 승인이 불가피함</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 향후 쇠고기 수입이 원활하게 진행되고, 국내 소비자의 신뢰가 회복될 경우 현지점검 승인제도를 재검토 <p>④ SRM이 검출될 경우에는 해당 수입물량 전체 불합격과 해당 작업장에 대한 수출 승인을 취소</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 다이옥신 등 잔류물질 검출 시 해당 수입물량 전체 불합격 조치, 검출된 물질에 따라 정해진 검역조치를 실시 <p>⑤ 미국에서 BSE가 추가로 발생한 경우에 우선 잠정 수입중단</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 해당 발생 건에 대한 역학조사가 완료된 후 결과를 검토하여 수입재개여부 결정 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

4. 주요쟁점 및 협상결과

2006년 1월 9~13일 간 서울에서 개최된 한-미 전문가 기술협의는 2003년 12월 미국내 BSE 발생으로 중단된 미국산 쇠고기 수입을 처음으로 재개하기 위한 협상이었다. 미국 측에서는 사실상 미국산 쇠고기의 최대 수입국인 일본과 2004년 10월, 20개월 이하 소에서 생산된 뼈 포함 쇠고기 수입에 원칙적으로 합의하였고, 2005년 12월 양국 정상회담에서 최종 합의함에 따라 우리나라에 대해서도 수입

의 물꼬를 터는데 중점을 두고 협상을 진행하였다.

미국 측은 OIE로부터 위험 통제국 지위 획득 시 모든 연령, 모든 부위의 쇠고기 수출이 가능할 것으로 판단하여 협상과정에서 수출작업장 승인, 미국내 BSE 발생 시 조치, SRM 범위 등 한국 측이 제기한 주요 쟁점에 대하여 한국 측 입장을 대부분 수용하게 되었으며, 우리도 OIE 규정 상 30개월 미만 소에서 생산된 살코기의 경우, BSE 상황과 무관하게 수입을 허용하도록 되어있어 수입을 계속 금지할 과학적 근거를 찾기 어려운 상황에서 이를 수용하지 않을 수 없었다.

이에 따라, 한-미 양국은 OIE 에서 규정하고 있는 BSE에 관한 국제기준을 기초로 하여 30개월 미만 살코기(뼈를 제거한 골격근육)에 한해서 수입을 허용하되, 혀, 내장 등 각종 부산물과 분쇄육 등을 제외 하였으며, 미국내 BSE 재발 등 상황이 악화되었다고 판단될 경우 수입을 중단할 수 있도록 하고, 미국 수출작업장에 대해서는 한국정부가 현지 점검 후 승인토록 하였으며, 모든 월령에서 SRM을 제거토록 하는 등 2003년 수입금지 조치 이전보다 강화된 수입위생조건<표 24-4>에 합의하였다.

<표 24-4> 2006년 1월 한-미간 기술협약서 합의한 수입위생조건 주요내용

- | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>① 수입가능 부위는 뼈를 제거한 골격근육(살코기)에 한함
- 횡경막(안창살), 각종 부산물(혀, 내장, 가공부스러기, 불테기 등), 육가공품(소시지, 햄버거, 패티 등)과 분쇄육 등은 수입대상에서 제외</p> <p>② 한국정부는 미국내 BSE 재발 등 상황이 악화되었다고 판단되는 경우 쇠고기 수입을 중단할 수 있음. 다만, 미국내 BSE 예방을 위한 사료규제 조치가 효과적으로 시행되기 이전 (1998.04)에 태어난 소에서 BSE가 발생하는 경우는 예외로 함.</p> <p>③ 우리 측 검역관이 미국정부가 지정한 작업장을 현지점검 등을 통해 수출작업장으로 승인함.</p> <p>④ 한국으로 수출하기 위하여 도축되는 소의 나이와 관계없이 모두 SRM(특정위험물질)을 제거함</p> <p>⑤ 수출 가능 소는 미국내에서 출생·사육된 것이거나 미국의 수입조건에 따라 (우리나라가 쇠고기 수입을 허용하고 있는)멕시코로부터 수입되어 100일 이상 미국에서 사육되어야 함</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

그러나, 2007년 5월말 미국이 OIE로부터 'BSE위험통제국' 지위를 획득한 이후 OIE 규정상의 평가등급별 수입조건에 따라 모든 월령의 소에서 생산된 모든 부위의 쇠고기 수입허용을 위해 30개월 미만 살코기에 한정된 기존의 미국산 쇠고기 수입위생조건 개정을 요구하였으며, 이를 위해 2008년 4월 11일부터 서울에서 개최된 한-미 고위급 기술협의 시 주요 핵심 쟁점은 ① 30개월 이상 소의 쇠고기 수입허용 시기(미국의 강화된 사료금지조치 이행시/공포시), ② 월령표시 문제(30개월 미만/이상 구분), ③ 미국의 BSE 추가 발생시 조치(수입중단 여부), ④ SRM 발견시 조치(수입중단, 작업장 승인 취소 여부), ⑤ 미국 수출 작업장 동등성 인정 문제(유예기간 설정 문제) 등 이었다.

첫째, 30개월 이상 소에서 생산된 쇠고기 수입 허용시기와 관련하여 우리측은 미국의 강화된 사료금지조치 이행시를 주장한 반면, 미국 측은 미국이 OIE로부터 BSE 위험통제국으로 평가되었음을 주장하면서 미국내 랜더링협회 등 업계의 반대 때문에 입안예고안에 대한 검토조차 무한정 연기해야 하는 어려운 상황이므로 강화된 사료금지조치와 관계없이 30개월 이상 쇠고기 수입허용 등 OIE 기준 수용을 요구하였다.

협상결과 양측은 ① '강화된 사료금지조치'가 미국의 OIE 'BSE 위험통제국' 지위의 전제조건이 아닌 점을 상호 이해하나, ② 한국 소비자의 식품안전에 대한 우려를 감안, 미 측이 '강화된 사료금지조치' 이행을 전제하는 내용으로 공포할 때 한국측이 OIE 기준을 존중하는 선에서 30개월령 이상 쇠고기의 수입을 허용하기로 합의하였다. (수입위생조건 제1조1항 및 부칙 제①항)

둘째, 수입쇠고기에 대한 월령표시에 대해서 우리측은 SRM 범위가 30개월을 기준으로 분류되며, 30개월 이상의 척주는 SRM(30개월 이상 뇌, 눈, 척수, 머리 뼈도 SRM이나 실제 교역되지 않는 점을 고려 제외) 이므로, 월령 표시가 반드시 필요하다고 주장한 반면, 미국 측은 30개월 이상 소의 척주는 폐기되며, 한국으로 수출되는 제품이 T-bone 스테이크나 Porter house 스테이크이며 이들 제품은 30개월 미만 소의 척주에서만 생산되기 때문에 별도의 표시가 불필요하다고 주장하였으나, 양국 대표단은 한국 소비자 등의 우려 등을 감안하여 일정기간 월령표시를 하여 신뢰가 구축된 이후 재협의기로 절충합의 하였다. (수입위생조건 부칙 제④항)

셋째, 미국내에서의 BSE 추가 발생시 조치에 대해 우리 측은 미국산 쇠고기에

대한 잠정 수입중단 조치는 불가피하며, 향후 미국 측의 역학조사 결과 등을 검토한 후 수입을 재개할 수 있다고 주장하였으나 미국 측은 미국이 OIE의 BSE 위험통제국 지위를 인정받은 국가이며, OIE규정에서도 BSE 발생시 수입중단에 대한 규정이 없고, 다른 국가들의 사례를 볼 때도 한국 측의 잠정 수입중단 요구는 수용할 수 없다고 강하게 주장하였다.

협상결과 양측은 ① BSE가 발생하였을 경우에 수입을 중단해야 하는 국제기준이 없고, ② BSE는 구제역이나 조류인플루엔자 등 세균이나 바이러스가 접촉이나 공기를 통해 전염되는 질병과는 달리 소가 BSE 원인체에 오염된 사료를 먹어 전염되는 것이므로 통제가 가능하고, ③일본 등 많은 나라가 미국과 같이 'BSE위험통제국'에 대해서는 BSE가 발생하더라도 수입을 중단하지 않는 점 등을 고려하여, 미국내에서 BSE가 추가 발생하더라도 수입을 중단하지 않기로 하되, 즉시 역학조사를 실시하고, 그 결과를 한국정부에 통보하고 협의키로 하였으며, 동 역학조사 결과가 미국의 BSE 위험에 대한 OIE의 'BSE 위험통제국' 지위에 반하는 상황일 경우 수입을 전면 중단하도록 합의하였다. (수입위생조건 제5조)

넷째, SRM 검출 시 조치에 대해서 우리 측은 당초 방침대로 해당물량 전체 불합격 조치와 해당 작업장에 대한 수출승인 취소 및 1년간 재승인 보류조치, 재승인시 현지 점검 후 승인해야 함을 제시하였으나, 미국 측은 그간 미국산 쇠고기 수입과정에서 수출작업장의 위반 사례는 작업장의 시스템 문제라기보다는 종사원의 실수가 원인이므로 SRM 검출로 수출작업장의 승인을 취소하는 것은 과도한 조치라고 주장하였다.

협상결과 SRM 검출 시 조치에 대해서는 향후 수입되는 물량에 대해 검사비용을 높여 검사를 강화하고, 동일 작업장에서 최소 2회 이상 식품안전위해 사례 발생 시 해당 수출작업장의 작업을 중단키로 합의하였다. (수입위생조건 제 23, 24조)

다섯째, 미국 육류 수출작업장승인 문제에 대해서는 미국 측은 동등성을 인정하여 현지점검 없이 승인할 것을 요구하였으나, 한국 측은 그동안 미국산 쇠고기 수입검역과정에서 많은 수입위생조건 위반사례를 들어 현재까지 한국 소비자들의 신뢰가 확보되지 않았으므로 현지점검은 반드시 필요하다고 주장하였다.

협상결과 양측은 WTO 협정에서 일반적으로 인정되는 동등성의 원칙에 따라 미국 측이 승인권을 갖기로 하되(수입위생조건 제6조), 국내 소비자들의 우려를 감안하여 수입위생조건 시행일 후 첫 90일 동안 한국은 새로운 작업장의 승인 또는 이전에 취소되었던 작업장의 재 승인에 관한 미국의 결정을 점점 하거나 거부할 수 있도록 하였다(수입위생조건 부칙 제③항).

미국의 쇠고기 수출작업장에 대하여 동등성 원칙을 적용하게 된 것은 미국 농무부의 관리에 따라 운영되는 미국 육류작업장의 위생수준이 우리나라의 육류작업장 위생수준과 동등 또는 그 이상이라고 판단한데 근거한 것이었다. 당시 우리나라는 동등성원칙에 입각하여 미국의 돼지고기 및 닭고기 육류작업장을 그대로 인정하고 있었고, 쇠고기에 대해서도 2003년 12월 수입중단 이전까지는 미국 작업장을 동등성원칙에 따라 그대로 인정하여 300여개 작업장을 승인하여 이중 100여개 작업장에서 수입된 바 있었으며, 일본 등 60여개국가가 동등성원칙에 따라 미국정부가 승인한 작업장을 인정하고 있었던 점 등을 고려한 것이었다.

2008년 4월 한-미 간 고위급 기술협약에서 양국 간 새로운 수입위생조건에 대한 합의 이후 국내적으로 수입위생조건 제1조 (9)항에 규정된 SRM 범위 및 제5조에 규정된 미국내 BSE 추가 발생 시 조치 등에 대한 문제가 제기됨에 따라 양국 통상장관 간 협의를 통해 이를 보완하여 수입위생조건 부칙 제⑤항과 제⑥항을 추가하여 규정하였다.

이후에도 기 합의한 수입위생조건 중 ① 30개월령 이상 소에서 생산된 쇠고기 수입허용에 대한 우려, ② 이전 수입위생조건에서 SRM이었던 4개 부위(뇌, 눈, 척수, 머리뼈)에 대한 수입 미 차단, ③ 일부 완화된 검역권한 등에 대한 국민들의 우려가 해소되지 않아, 2008년 6월 14~20일 간 미국 워싱턴 D.C에서 개최된 추가협상을 통해 양국은 ① 우리 소비자들의 미국산 쇠고기에 대한 신뢰가 회복 될 때 까지 한국수출용 30개월 미만 증명 프로그램(한국 QSA프로그램⁴)을 도입·운영하여 30개월령 이상 미 쇠고기의 수입을 차단키로 하였으며,

4 미 수출업체의 요청에 따라 대한민국 수출 쇠고기가 30개월 미만 소에서 유래되었음을 증명하기 위하여 미 농무부가 수출되는 쇠고기에 대한 조건이 미국내 소비용과 다를 경우, 이를 증명하기 위하여 정부간 합의에 따라 운영되는 EV(Export Verification)과 동일한 방식으로 운영하는(operationally identical) 프로그램임.

② 국민들이 우려하는 30개월 미만소의 4개 부위(뇌, 눈, 척수, 머리뼈)에 대해서 수입을 차단하고, ③ 국내검역 및 미 도축장 현지 점검시 우리 정부의 검역 권한을 강화하는 내용을 합의하고 수입위생조건 부칙 제⑦,⑧, ⑨항에 반영하여 보완하였다.

5. 국내 논의동향 및 대책

5.1. 미국산 쇠고기 수입반대 시위

2008년 4월 18일 한-미 쇠고기협상결과가 발표된 직후 BSE와 관련된 잘못된 정보가 언론매체 등을 통해 여과 없이 확산되었고, 특히 인터넷 등을 통해 괴담형식으로 급속하게 전파되었으며, 2008년 4월 29일 MBC가 <PD 수첩>을 통해 미국산 쇠고기에 대한 광우병 의혹을 제기한 이후 2008년 5월 2일 청계천 광장에서 네티즌 주도로 1만 여명이 모인 '미 쇠고기 수입반대 1차 촛불 문화제'를 시작으로 8월 15일까지 경찰추산 연 93만 여명이 참가하여 106일간 전국적으로 2,398회의 시위가 있었으며, 특히 야간에는 촛불을 들고 시위하는 '촛불 집회'를 개최하였다.

미국산 쇠고기 수입반대 초기집회는 청계광장에서 학생과 부녀자 중심으로 열렸으나, 5월 6일 한국진보연대, 참여연대 등 총 1,500여개 단체가 참여한 '광우병 국민대책회의'가 결성된 이후 서울 도심 주요도로에서 가두시위가 벌어지기 시작하였다.

5월 29일 농림수산식품부가 행정안전부에 '미국산 쇠고기 수입위생조건' 개정 고시 관보 게재를 요청한 이후 집회는 일부 폭력시위로 변질되었으며, 6월 10일 시위대 8만 여명이 세종로 사거리 주변에 모여 '6.10 항쟁 21주년 기념투쟁'을 벌였고, 6월 11일 광우병 국민대책회의는 투쟁이슈를 확대하고 정권퇴진을 위한 국민항쟁도 불사하겠다고 선언하는 등 시위가 최고조에 달하였다.

이후 6월 19일 대통령의 사과 기자회견, 6월 21일 미국과의 추가협상 타결 발표 등 정부의 후속조치가 이어지자 시민참여가 감소되면서 시위규모도 축소되었으며, 8월 15일 대학로에서 '100차 촛불시위'를 마지막으로 미국산 쇠고기 수입반대 시위가 사실상 종료되었다.

5.2. 언론동향

촛불시위 초기의 최대 쟁점은 광우병과 미국산 쇠고기의 안전성 문제였다. <조선일보>, <동아일보>, <중앙일보> 등은 '광우병 공포는 과장됐다', '발병 확률 무시해도 될 수준', '미국인과 교포 중 광우병 없어', '광우병 불안 근거 없어' 등 안전성에 초점을 두고 보도했다. 반면 <한겨레신문>과 <경향신문>은 '0.05%만 검사 불안', '잠복기 길어 후에 나올 수 있어', '한국인 유전적으로 취약' 등을 보도했다.

<조선일보>, <동아일보>, <중앙일보>는 'MBC <PD수첩>을 비롯한 방송·인터넷이 대중을 선동하고 있다'면서 광우병 공포 확산 배경으로 지적하는 한편, '광우병 괴담 듣고만 있는 정부'(조선) 등 정부 위기관리능력을 비판하며 조속히 안전성을 밝혀 논란을 잠재워야 한다고 강조했다. 많은 신문은 '정부의 미숙한 협상'에 대해 문제를 제기했으며, 특히 <한겨레신문>과 <경향신문>은 '굴욕협상', '검역주권 포기' 비판에 이어 '재협상론'을 제기했다. <서울신문>과 <세계일보>도 '재협상론'에 대해 동조했으며, <한국일보>는 '대통령 사과'를 촉구(5월 9일)했다.

TV방송은 대체로 △ 검역체계 허술(3개 TV) △ OIE, SRM 기준 미준수, 한국만 전면 개방(KBS·MBC) 등 보도를 통해 정부 협상결과를 비판하고, 미 쇠고기 안전성에 대한 우려를 나타내면서, '고시전 재협상 가능하다' 등을 주장했다. 아울러 연일 광우병 안전성 논란에 대한 전문가와 시민단체 주장을 상세히 보도하였으며, KBS와 MBC는 '인터넷 괴담' 확산 이유도 정부가 제대로 된 정보를 제공하지 못해 불신을 키웠기 때문이라고 보도했다. 특히 MBC <PD수첩>이 4월 29일과 5월 13일 2회에 걸쳐 '긴급취재! 미국산 쇠고기 광우병에서 안전한가?'를 방영함으로써 미국산 쇠고기 수입반대 여론 확산에 영향을 미쳤다.

인터넷 여론은 MBC <PD수첩>이 미국산 쇠고기 광우병 안전성 논란을 방송한 후 '광우병 쇠고기', '졸속 협상' 등으로 들끓었고, 반정부 서명운동 등으로 번졌다. 특히 <다음>의 '아고라'에서는 △ '미국산 쇠고기 졸속협상 무효화 특별법 제정 촉구' 서명(4월 30일부터 5월 7일까지 251,446명), △ '이명박 대통령 탄핵 서명운동(5월 2일 오전 기준으로 48만여 명) 등이 진행되었다. <오마이뉴스>가 5월 2일 최초 촛불집회를 인터넷으로 중계하자 이에 호응하는 댓글들이 수 만여 건 올라왔다.

5.3. 국회 청문회 및 국정조사

국회 농림수산해양위원회는 한-미 쇠고기 수입위생조건 합의로 미국산 쇠고기 수입이 확대될 경우 국내 축산농가의 피해대책 마련과 미국산 쇠고기의 안전성에 대한 국민적 우려를 감안하여 2008년 5월 7일 '쇠고기시장 전면개방 진상규명 및 대책마련을 위한 청문회'를 개최하였다. 통일외교통상위원회는 미국산 쇠고기 수입과 관련한 청문회를 개최할 계획이 없었으나 한-미 FTA 비준을 앞두고 5월 13-14일간 개최된 '한-미 FTA 청문회'에서 대부분의 위원들은 청문회 목적과 동떨어진 미국산 쇠고기 문제에 집중하여 사실상 쇠고기 청문회로 성격이 바뀌었다.

미국산 쇠고기 수입개방에 항의하는 범국민적 촛불집회가 확대됨에 따라 정부는 동년 5월 20일 추가협의를 및 6월 20일 추가협상을 하여 일부 국민적 우려 사항을 반영하였으나 여전히 국민 요구사항인 건강권과 국가검역주권을 확보하지 못했다는 여론에 따라 최초 협상과 추가협상 과정 및 내용에 대한 객관적 검증 및 책임소재 여부 규명 등 협상 과정 및 내용에 대한 심도 깊은 조사와 검토를 통해 대책을 수립할 필요가 있었다.

이에 따라 2008년 4월 18일에 타결된 제1차 기술협약과 6월 20일에 타결된 추가협상 전 과정 및 그 결과에 대한 검증과 실태 규명을 위해 2008년 7월 14일~9월 5일까지 54일간 국회 국정조사특별위원회 주관으로 국정조사가 진행되었다.

5.4. 정부의 대응

미국산 쇠고기의 안전성에 대한 국민적 우려가 커지자 2008년 5월 2일 농림수산물식품부장관과 보건복지부 장관이 BSE 전문가들과 함께 정부 중앙청사에서 합동 기자회견을 열고 미국산 쇠고기의 안전성에 대해 직접 설명하고 기자들과의 끝장토론을 실시하였다. 5월 8일 국무총리는 대국민 담화를 통해 “정부가 가장 중요하게 생각하는 것은 국민의 건강으로, 국민이 그렇게 걱정하는 광우병이 미국에서 발생해 국민건강이 위협에 처한다고 판단되면 수입중단조치를 취할 것이고, 수입되는 모든 쇠고기에 대한 전수조사를 실시하고, 즉각 미국에 조사단을 보내 철저히 조사할 것”을 발표하였다.

5월 13~14일간 개최된 국회 통일외교통상위원회가 개최한 ‘한-미 FTA청문회’에서 SRM 범위 관련 미국내 규정과 4월 18일 합의내용에 차이가 있다는 문제가 제기됨에 따라 5월 18~19일간 통상교섭본부장이 미 측과 협의를 통해 서한 교환 형태로 합의한 보완조치와 5월 22일 “국민건강을 위협하는 상황이 발생하면 바로 수입 중단하는 주권적 조치를 명문화 하겠다”는 대통령 대국민 담화를 토대로 수입위생조건부칙을 추가하였다.

6월 3일 대통령은 국무회의를 주재하면서 “다수의 국민이 원치 않는 30개월 이상된 쇠고기를 들여오지 않는 것이 당연하다”고 발언하였으며, 동일 농림수산식품부 장관은 미 측에 30개월령 이상 쇠고기 수출중단을 요청하고, 미 측 답신이 올 때 까지 미국산 쇠고기 수입위생조건 관보 게재를 유보키로 발표하였다. 6월 7일 한-미 대통령 간 전화통화를 통해 ‘30개월 이상 쇠고기가 수입되지 않도록 실질적이고 효과적인 방안 강구’를 요청하였고, 미 측은 ‘한국에 30개월령 이상의 쇠고기가 수출되지 않도록 구체적인 조치를 마련하겠다고 약속하였다. 이에 따라, 양국 정상간 전화통화 내용에 대한 구체적인 이행방안 협의를 위해 농림수산식품부 제2차관 등 한국대표단이 방미하였으며, 6월 14~20일간 통상교섭본부장을 대표로 미 측과 추가협상을 통해 30개월령 이상 쇠고기 수입차단과 수입검역 및 수출작업장 점검관련 우리정부의 검역권한을 강화하는데 합의하였다.

6. 쇠고기협상 성과와 반성

2003년 12월 미국 서부 워싱턴 주 소재 도축장에서 발견된 비틀거리는 젖소 한 마리가 2008년 한국의 새롭게 출범한 정권을 흔들리게 한 단초가 되었다는 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 2008년 4월 한-미 쇠고기 수입협상 결과를 계기로 3개월 이상 계속된 ‘미국산 쇠고기 수입반대 시위(촛불시위)’는 우리사회 전반에 엄청난 영향을 미쳤으며, 많은 과제도 남겼다.

특히, 2008년 4월의 협상결과에 대해서 새로 출범한 MB정권 초기에 이루어진 대통령의 방미일정에 맞춘 줄속협상 논란과 한-미 FTA 비준을 위해 우리국민들의 식품안전을 무시하고 지나치게 양보를 한 것이 아닌가라는 논란이 끊임없

이 제기되었다.

그러나 참여정부 출범 첫해인 2003년 12월말 미국산 쇠고기 수입이 중단된 이후, 한-미간 쇠고기 협상이 공식 재개된 2005년 2월부터 협상이 최종 타결된 2008년 6월까지 장장 4년을 넘게 끌어난 협상으로서 특정 정권 차원이 아닌 한-미 양국 정부간 현안문제해결 과정이면서도 식품안전 및 국제교역과 관련된 과학적 문제이자 국제교역규범과 관련된 검역문제의 해결과정이라는 관점에서 볼 필요가 있다.

참여정부부터 쇠고기협상은 국민건강과 국내 축산업에 미치는 영향을 고려할 때 매우 민감한 사항이었기 때문에 객관적인 기준과 원칙에 따라 해결하는 것을 최우선으로 하여 국제기준과 과학적 근거에 따라 쇠고기 문제를 해결하겠다는 기본원칙을 정했다.

협상초기에는 축산농가와 국민들의 우려를 감안하여 OIE 기준보다 강화된 위생조건을 미국에 요구하였으며, 그 결과 2006년 1월 합의한 '30개월 미만 살코기' 수입을 기본으로 한 수입위생조건 중 많은 부분이 OIE 기준보다 강화된 내용이었다. 그러나 미국이 OIE로부터 'BSE 위험통제국' 지위를 획득한 후 BSE 관련 국제기준이라 할 수 있는 OIE 기준의 완전수용을 강력히 요구하자 과학적 근거에 바탕을 둔 국제기준이 이후 한-미 쇠고기 협상의 기본이 될 수밖에 없었다.

OIE 지침이 권고의 성격을 띠기는 하지만, 개별 회원국이 OIE 지침보다 더 강화된 지침을 적용하고자 하면 이에 상응한 과학적 근거를 제시해야 한다. 정부는 OIE 지침을 염두에 두고 미국산 쇠고기에 대한 독자적인 수입위험분석을 실시하였으며, 수차례에 걸친 전문가회의와 가축방역협의회 등을 통해 구체적인 협상지침과 전략을 마련하였다.

소의 월령별 BSE특정위험물질(SRM)을 제거한 쇠고기의 교역자유화를 규정한 OIE 기준을 원칙적으로 수용할 수밖에 없게 된 근거는 1997년부터 미국에서 사료금지조치를 시행하고 있는 점, 전 세계 117개국의 미국산 쇠고기 수입국 중 97개국이 연령제한을 두지 않고 수입하고 있는 현실, 미국의 예찰 및 도축·가공장에서의 BSE 특정위험물질(SRM)을 제거하고 있는 점과 함께 미국의 BSE 방역·위생관리 제도를 검토한 결과 미국산 쇠고기에 의한 인간광우병 감염가능

성이 무시할 수준이라는 국내 전문가들의 과학적 판단에 따른 것이었다.

아울러 노무현 대통령이 이미 부시 대통령과의 전화통화를 통해 “OIE 권고를 존중하여 합리적인 기간 안에 절차를 마무리 하겠다”는 점을 약속하였고⁵, 뼈조각 검역문제로 쌓인 불신 등으로 계속 미룰 수 없는 국가적 과제였다.

따라서 미국과의 쇠고기 협상문제는 위생이나 식품안전과 관련된 위생조건의 내용문제가기 보다는 타결의 시기문제였으며, MB 정부 출범 후 한-미간의 가장 민감한 숙제로 양국 간의 정상적인 신뢰관계를 회복하기 위해서는 조기 해결이 불가피하였다. 2008년 4월 협상이후 재개된 추가협상도 국내 소비자들의 불안심리 등을 고려하여 가장 쟁점이 되었던 30개월 이상 쇠고기 수입시기에 대하여 ‘우리 소비자들이 미국산 쇠고기에 대한 신뢰가 회복될 때까지’ 수입을 제한하기로 하는 단서를 부칙 제⑦항에 명기한 점 등을 볼 때 당초 협상이 국민 식품안전을 무시한 졸속 협상이었다기 보다는 과학적 근거와 국제기준에 따른 협상에 치중한 나머지 미국산 쇠고기의 안전성에 대한 국민 불안 해소를 위한 대국민 소통측면에서 미흡하였다고 할 수 있다.

미국산 쇠고기 수입재개협상 이후 많은 국민들이 미국산 쇠고기의 안전성에 대해 크게 우려하게 된 것은 쇠고기 협상이 국제규범과 과학적 기준에 따른 검역협상으로서 협상과정이나 협상전략에 대한 공개적 논의에 한계가 있을 수 있었으나, 식품안전에 대한 국민정서를 헤아리지 못한 소통부족에 큰 원인이 있었다고 할 것이다.

이러한 소통부족의 원인은 여러 가지가 있을 수 있으나 우선 2006년 30개월 미만 소의 살코기 수입재개이후 국내 축산농가 등의 우려를 감안하여 사실상 수입을 막기 위한 X-ray를 통한 뼈조각 검역논란은 한-미간 심각한 불신을 초래하여 이후 협상과정에서 어려움을 자초하였으며, 일반 국민들이 미국산 쇠고기의 안전성에 대한 불안을 증폭시키는 부메랑이 되었다고 할 수 있다.

또한 30개월 미만 소의 살코기에 한해 수입을 허용한 이후 미국이 OIE로부터 ‘BSE 위험통제국’ 지위를 획득하여 국제규범에 따라 기존 수입위생조건을 개정

5 2007.4.2.일 한-미 FTA타결에 즈음하여 노무현 대통령은 대 국민 담화를 통하여 3.29일 쇠고기 문제에 대한 부시 미국 대통령과의 통화에서 ① 한국은 성실히 협상에 임할 것이라는 점, ② 협상에 있어서 국제수역사무국(OIE)의 권고를 존중하여 합리적인 수준으로 개방하겠다는 의향을 가지고 있다는 점, ③ 합의에 이르는 절차를 합리적인 기간 안에 마무리할 것이라는 점을 약속하고 확인해 주었음을 밝혔다.

하여 수입허용 쇠고기의 연령, 부위가 확대되었으나, 대부분의 국민들은 동일한 미국산 쇠고기로 인식함으로써 국제규범이 미국산 쇠고기의 안전성에 대한 불안을 제거하기에는 한계가 있었다고 할 수 있다.

특히, 정권교체기에 따른 소통부족도 큰 원인의 하나라고 할 수 있을 것이다. 2007년 9월말까지 미국산 쇠고기에 포함된 뼈조각을 문제로 검역을 중단하다가 미국의 'BSE 위험 통제국' 지위획득에 따라 2007년 10월 새로운 수입위생조건 협의를 시작한 이후 2008년 1월 중순까지 정부내에서 논의와 한-미 통상장관간 비공개 협의가 진행되었으나, 양국 정부는 한국의 대통령 선거와 정권교체, 총선 등 정치일정을 고려하여 민감한 현안문제에 대한 공개적 논의를 중단함으로써 대부분의 국민들은 2007년 10월부터 본격적인 협상이 이루어진 2008년 4월까지 약 6개월간 미국산 쇠고기문제에 거의 관심이 없었다.

이런 상황에서 새로 출범한 정부 내에서도 충분한 토론이 이루어지지 못한 채 2008년 4월 대통령의 방미를 앞두고 개최된 미국산 쇠고기 협상의 타결소식은 많은 국민들을 어리둥절하게 하였으며, 연이어 광우병과 관련 잘못된 정보가 과장된 채로 언론매체 등을 통해 여과 없이 확산되었고, 특히, 인터넷 등을 통해 급속하게 확산됨으로써 많은 국민들이 미국산 쇠고기의 안전성에 대해 크게 우려를 하게 되었다고 할 수 있다.

이명박 대통령은 6월 19일 특별 기자회견에서 '당선 이후 마음이 급했다'며 '한-미 FTA를 처리하기 위해 쇠고기 협상을 서둘렀다'고 밝혔다. 이 대통령은 '쇠고기 파문을 겪으며 아무리 시급한 국가적 현안이라도 국민들이 결과를 어떻게 받아들일지, 또 국민들이 무엇을 바라는지 챙겨봐야 했다'고 밝혔다.

참고문헌

- 농림축산식품부. 2015.2. 「미국산 쇠고기 수입재개 경과」 .
- 농림수산식품부. 2008.12. 「'08년 미국산 쇠고기 관련 한-미 기술협약의 백서」 .
- 농림부. 2007.7. 「참여정부 농정백서」 .
- 대한민국정부. 2008.12. 「2008 미 쇠고기 수입반대 시위 백서(안)」 . 미발간.

제 25 장

캐나다산 쇠고기 수입재개 협상 (2007~2012)¹

1. 개 요

1.1. 수입 중단과 재개 협상

2003년 5월 20일 캐나다 앨버타 주에서 당시 6~8살로 추정되는 암소에서 소해면상뇌증(Bovine Spongiform Encephalopathy, 일명 광우병, 이하 BSE)에 걸린 소가 발견되었다<표 25-1>. 우리나라는 당시 캐나다와 맺은 「캐나다산 쇠고기 수입 위생 조건」에 따라 수입금지조치를 취했다.

2007년 이전에 세계동물보건기구(OIE: Office International des Epizootic, World Organization for Animal Health)는 BSE 발생과 관련하여, 국가등급을 BSE가 발생하지 않은 국가, 잠정적으로 발생하지 않은 국가, 최소위험 국가, 중간위험 국가, 고위험 국가 등으로 구분하고 있었다.² 이는 BSE의 발생빈도에 기반한 것인데, 이러한 분류 방식이 2007년 5월 22일 OIE에서 개최된 제73차 연례 총회에서 구분의 기준을 위험관리에 기반한 기준으로 변경하였다. 즉, '위험을 무시할 수 있는 국가', '위험 통제국가', '위험이 결정되지 않은 국가' 등 3개 그룹³으로 구분하였으며, 현재의 규정이다. OIE 기준에서 위험통제국가는

1유병린, 2013년, 「농업과 통상」, 제5장, '캐나다, 한국을 WTO에 제소'를 참조하여 일부 수정하였다.

2 2005년 이전에는 OIE 규정은 BSE의 위험을 5개, 즉 BSE-free, BSE provisionally free, minimal risk, moderate risk 및 high risk로 구분하고 있었다.

BSE가 발생하더라도 일정 조건하에서 쇠고기의 수출이 가능한 국가로 정하고 있다. 캐나다는 OIE 총회에서 '위험 통제국가'로 인정되자, 2007년 6월 자국산 소 및 쇠고기 등에 대한 수입금지 조치를 해제해 줄 것을 우리나라에 공식적으로 요청하였다.

<표 25-1> 캐나다 BSE 발생 상황

번호	확진일자	발생지역	나이	품종	비고
1	'03.5.20	앨버타 주	도축당시 6~8살	암소	도축장, downer
2	'05.1.2	앨버타 주	1996.10.5. 출생	홀스타인 암소(젖소)	downer
3	'05.1.11	앨버타 주	1998.3.21 출생	샤를레 육우 암소	사료금지조치이후 출생
4	'06.1.22	앨버타 주	2000.4.15. 출생	홀스타인- 헤어포드 교잡(젖소)	사료금지조치이후 출생
5	'06.4.16	BS주	2000.4.29. 출생	홀스타인 암소(젖소)	사료금지조치이후 출생
6	'06.7.3	매니토바 주	16~17살	샤를레 교잡 육우 암소	
7	'06.7.13	앨버타 주	2002.4.22. 출생	순종 젖소	사료금지조치이후 출생
8	'06.8.23	앨버타 주	8~10살 추정 (수의사)	육우	
9	'07.2.7	앨버타 주	2000년 생 (축주기억)	육우 (검은색)	사료금지조치이후 출생
10	'07.5.2	BC주	66개월	젖소	사료금지조치이후 출생
11	'07.12.18	앨버타 주	13세	육우	
12	'08.2.25	앨버타 주	6세	젖소	사료금지조치이후 출생
13	'08.6.23	BC주	5세	젖소	사료금지조치이후 출생
14	'08.8.15	앨버타 주	6세	육우	사료금지조치이후 출생
15	'08.11.17	BC주	2001.1.1. 출생	젖소	사료금지조치이후 출생

자료: 농림축산식품부 축산정책단, 캐나다산 쇠고기 관련 참고자료, 2009.3.

3 3개의 구분은 negligible risk, controlled risk, undetermined risk이다.

우리나라는 캐나다산 쇠고기의 수입재개 여부를 검토하기 위한 조치의 일환으로, 위험분석절차에 착수하고 캐나다 측에 설문서를 보내고, 캐나다가 보내온 답변을 검토하고 현지조사도 실시하였다. 2007년 11월에 한-캐나다 전문가 기술협의를 개최하는 등 수입재개를 위한 절차를 진행 중이던 같은 해 12월과 이듬해 2월 캐나다에서 BSE가 추가로 발생했다. 이로 인해 수입 재개 절차가 지연되자, 캐나다는 불만을 여러 경로로 표출하고 있었다. 그러던 중 2008년 4월 18일 우리나라가 미국과 미국산 쇠고기 수입 위생조건에 합의하였다. 당시 미국과 캐나다의 BSE 위험 등급은 두 나라가 모두 '위험 통제국가'로 같았고, 그 지위를 획득한 날짜에도 두 나라간 차이는 없었다.

캐나다 측으로서는 미국과 OIE가 정한 BSE 위험 등급에 차이가 없음에도 미국산 쇠고기는 적어도 검역규정으로는 30개 월령 이상 소에서 생산된 쇠고기까지 수입을 허용하고, 캐나다산 쇠고기는 전면적으로 수입을 금지하는 상황에서도, 우리나라가 2008년 추가적인 BSE 발생을 이유로 그동안 소극적으로 진행해온 캐나다와의 기술협약마저도 사실상 중단하자 양국 간 갈등이 증폭되었다.

1.2. 캐나다의 WTO 제소

캐나다는 2009년 4월 9일 WTO에 우리나라를 제소하기에 앞서 두 나라간 협의를 요청하였다.⁴ 이는 WTO 분쟁절차로 넘어가기 위해 반드시 거쳐야 하는 양자협의로, 이 단계에서 협의는 형식적이 되는 경우가 많고 특별한 계기가 마련되지 않은 한, 두 나라는 분쟁절차로 진행을 준비하게 된다.

캐나다는 한국 정부가 캐나다산 쇠고기에 대해 특정국가와 차별하는 것을 받아들일 수 없다고 하였다.⁵ 이는 WTO 동식물검역조치에 관한 협정, 즉 SPS 협정 제2.2, 2.3, 3.1, 3.3, 5.1, 5.5, 5.6, 5.7, 6.1, 8조와 부속서 3과 GATT 제1.1, 3.4 및 11.1조를 위반하고 있다는 것이다<표 25-2>.

수입금지 해제를 위해 국회의 심의를 받도록 하는 등 엄격한 절차를 새로이 도입한 우리나라의 「가축전염병예방법」과 2003년 농림부의 수입금지조치를 제

4 WTO, WT/DS/391, G/L/883, G/SPC/GEN/98, 2009년 4월 15일, 'Korea-Measurers Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products from Canada, Requested for Consultation by Canada'

5 News Release, 2009년 4월 9일, 'Canada to Request WTO Consultation on South Korean Importation Ban of Canadian Beef'

소의 대상으로 하였으며, 한국의 이러한 조치는 SPS 규정 및 GATT 규정에 위배된다고 주장하였다.

<표 25-2> 캐나다의 제소 조항과 관련조항의 내용

구분	해당조항	내용(요지)
SPS협정	2.2	SPS 조치는 충분한 과학적 근거 없이 유지되어서는 안 됨.
	2.3	동일하거나 유사한 조건에 있는 회원국 간 자의적이고 부당한 차별금지
	3.1/3.3	국제기준보다 높은 기준을 채택하는 경우 위험 평가를 실시해야 함
	5.1	SPS조치는 위험평가에 기초해야 함
	5.5	자의적이고 정당화될 수 없는 차별을 금지
	5.6	필요한 수준 이상으로 무역제한적인 SPS 조치를 취해서는 안 되도록 규정
	5.7	과학적 증거가 불충분한 경우 적용하는 잠정조치의 요건을 규정
	6.1	SPS 조치의 지역화 적용
	8.0 및 부속서 3	SPS 조치의 통제, 검사, 승인 절차 등을 정하고 있음
GATT	1.1	최혜국대우(MFN)
	3.4	내국민대우(National Treatment)
	11.1	수량제한의 일반적 금지

주: WT/DS/391/1, G/L/883, G/SPC/GEN/918, 2009년 4월 15일, 'Korea-Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products from Canada, Request for Consultation by Canada'를 토대로 필자가 작성하였다.

캐나다가 우리나라를 WTO에 제소하자, 중국은 물론 호주도 캐나다 쇠고기의 수입을 금지하고 있는데, 왜 우리나라만 제소했느냐에 대해 여러 가지 이야기가 나왔다. 캐나다의 한 관계자는 미국산 쇠고기와 비교해서, 무엇 때문에 한국이 캐나다산 쇠고기를 차별하는지에 대한 과학적 근거를 설명하도록 WTO에 정식으로 요청하는 수밖에 없었다고 말했다.⁶

⁶ Brad Wilderment(캐나다 육우목축협회장), 2009년 10월 29일, 캐나다 시장접근 세미나 자료, p. 85, '캐나

캐나다는 2003년 5월 광우병이 발생하여 우리나라가 쇠고기 수입을 금지하기 전인 2002년까지, 매년 약 3천만 달러 정도의 쇠고기를 우리나라에 수출했다.

<표 25-3> 우리나라 쇠고기 수입현황

단위: 톤, 천 달러

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
	물량(톤) (금액, 천불)	물량(톤) (금액, 천불)	물량(톤) (금액, 천불)	물량(톤) (금액, 천불)	물량(톤) (금액, 천불)	물량(톤) (금액, 천불)	물량(톤) (금액, 천불)
전체	165,977 (100%)	292,039 (100%)	293,652 (100%)	132,874 (100%)	142,600 (100%)	179,405 (100%)	203,196 (100%)
	472,403	872,661	1,126,869	476,057	631,171	758,937	974,625
캐나다	5,664 (3.4%)	11,594 (3.97%)	4,775 (1.63%)	-	-	-	-
	16,531	30,981	16,968				

자료: 축산정책단, 캐나다산 쇠고기 관련 참고자료, 2009.3.

2009년 3월 16일 농림수산물부 통상정책관은 주한 캐나다 대사와 장충동 소재 '서울클럽'에서 조찬회동을 하고 쇠고기 문제를 논의했다. 이 자리에서 캐나다 대사는 전임 대사들을 포함하여 본인까지 오랫동안 이 문제를 해결하려고 많은 노력을 했음에도, 여전히 해결되지 않고 있어 대단히 실망하고 있다고 말했다. 또한 한국 정부는 미국과 협상이 끝난 후 해결될 것이라고 언급해 왔음에도, 아직도 캐나다산 쇠고기는 한국 시장에서 완전히 배제되고 있다는 불만을 표시했다.

캐나다는 WTO를 포함한 모든 해결 방안을 모색할 수밖에 없는 상황이라고 하면서, 캐나다 농업장관이 곧 방한하여 쇠고기 문제를 해결하기 위한 마지막 시도(last attempt)가 있을 것이라고 말했다. 아울러 2009년 3월 중 기술협의를 마무리되기를 바란다고 하면서 신속한 수입재개를 요청했다.

이에 대해 우리 측은 2008년 11월 기술협의를 가진 바 있고, 15번째 BSE가 캐나다에서 발생하지 않았다면 이미 해결되었을 수도 있었다고 보나, 불행히도 마무리 단계에서 BSE 발생으로 수입재개 절차가 늦어지고 있다고 설명하였다.

다 소 생산자들은 형평성 있는 대우를 희망한다.

또한 WTO 분쟁 절차로 가는 것은 회원국이 가진 권리라고 생각하며, 캐나다가 분쟁절차를 시작하면 우리나라도 WTO 회원국으로서 성실히 대응해 나갈 것이라고 언급하였다. 2009년 4월은 한국 정부로서 조심스러운 접근이 필요한 상황으로 여름 전 기술협의를 갖기는 어렵다는 입장에 대해 이해를 요청하였다.

농림수산식품부의 이러한 입장은 캐나다의 움직임을 예측하고, 여름 전 기술협의를 개최할 것인지에 대해 종합적인 검토를 한데 따른 것이었다. 실무적으로 기술협의를 준비하는 데는 특별한 어려움이 없었지만, 촛불시위 1주년이 되기 때문에, 그 때를 피해야 한다는 상부 기관의 정무적인 판단도 있었다.

주한 캐나다 대사가 언급한 대로 2009년 3월 20일 캐나다 농업장관이 서울을 방문하여, 당시 농림수산식품부 장관과 통상교섭본부장을 만나 캐나다산 쇠고기의 수입 허용을 요구했다. 그 자리에서 우리 측은 여름 이후 기술협의를 갖자고 제안했지만 캐나다가 거부했다. 캐나다는 우리나라의 현실적 어려움은 이해하지만, 캐나다산 쇠고기 수입을 막을 어떠한 이유도 없는 상황에서, 왜 여름까지 기다려야 하는지에 대해 강한 불만을 표시하고, A4용지에 “캐나다산 쇠고기가 금년 봄에 한국 시장에 다시 돌아올 것이라는 서면 약속을 2009년 3월 31일까지 기대한다.”⁷고 타자한 종이 한 장을 전달하고, 더 이상 대화도 거부한 채 면담장소를 박차듯 떠났다.

캐나다 농업장관이 우리 농림수산식품부 장관을 만나고 돌아간 직후, 2009년 3월 23일자 캐나다 신문에 캐나다가 한국과 쇠고기 전쟁을 시작한다는 기사가 실렸다.⁸ 그 기사가 나오기 이틀 후 농식품부 제2차관이 주한캐나다 대사의 요청으로 만난 자리에서, 우리 측은 6월 말 스위스 제네바에서 열리는 WTO SPS 회의 계기에 양국 전문가 간 기술협의를 갖자고 제안했다. 그러나 캐나다 대사는 6월 WTO에서 활동은 다른 형태가 될 것이라고 말하며, 사실상 WTO 제소를 기정사실화했다.

7 영문으로 전달한 문장은 ‘Canada expects by the end of March 2009, a written commitment from Korea saying that Canadian beef will be back in this market this spring.’이다.

8 「Calgary Herald」 2009년 3월 23일

2. WTO 패널 분쟁 진행

2.1. 패널의 설치

캐나다는 2009년 6월 9일자로 분쟁패널 설치를 요구했다. 그리고 3일 후 캐나다 국제통상부의 차관이 방한하여 농식품부 통상정책관을 만났다. 이 자리에서 우리 측은 WTO 분쟁해결 절차보다는 양자적 해결을 원하나, 이는 캐나다가 결정할 사안이라고 말했다. 이에 대해 캐나다는 한국이 양자적 해결을 진정으로 원하면 수입위생조건을 제시해야 함에도 그러지 않는 것은 유감이라는 입장을 밝혔다.⁹

우리는 피 제소국가로서 가지는 한 번의 거부권을 행사했다. 이에 따라 차기 회의에서 자동으로 설치되는 절차로 진행되어, 8월 31일 분쟁해결기구(DSB, Dispute Settlement Body) 정례회의에서 분쟁해소 패널이 설치되었다. 동 회의에서 미국, 일본, 대만, 브라질 등 4개국이 3자 참여를 신청하였으며, 그 이후에 EU, 아르헨티나, 중국, 인도 등 4개국이 추가로 신청하여, 총 8개국이 우리나라와 캐나다 간 쇠고기 분쟁에 제3자로 참여했다. 우리 측에서 미국의 제3자 참여는 국내 정치적으로 민감할 수 있기 때문에 참여를 자제하도록 요청했다. 이러한 우리 측의 요청에 대해 미국은 모든 분쟁에 제3자 참여를 해왔던 전례와 미국산 쇠고기의 제3국 시장진출과 관련하여 영향이 있을 수 있다는 이유로, 우리나라와 캐나다 간 쇠고기 분쟁에 제3자로 참여를 결정했다.

EU도 제3자로 참여하자, 당시 언론은 “캐나다산 쇠고기의 수입금지에 관한 분쟁이 국제적 무역분쟁으로 번질 조짐과 다른 나라끼리의 무역분쟁에 제3국이 대거 참여한 것은 드문 일이다. 지난해 WTO에 설치된 19개 분쟁해소 패널은 모두 제3국의 참여 없이 이뤄졌는데, 우리나라의 쇠고기 무역기준에 대한 다른 나라의 관심이 그 만큼 높다는 것을 의미하는 것”이라고 보도했다.¹⁰

이 보도에서 제3국의 참여가 드물다는 것과 2008년에 설치된 분쟁은 모두 3자 참여가 없었다는 내용은 사실과 다르다. 우리나라와 캐나다 간 쇠고기 분쟁에 제3자 참여가 비교적 많았던 것은 광우병과 관련한 분쟁이 처음이어서 그 만큼 관심이 높다는 것을 보여준 것이다. 일본과 대만은 쇠고기를 수입하는 국가의

9 농민신문, 2009년 6월 17일, ‘한-캐나다 쇠고기 문제, 분쟁해결 패널로 넘어갈 듯’

10 조선일보, 2009년 9월 23일, ‘한(韓)-캐나다 쇠고기 무역 분쟁에 미(美)·EU도 가세’

관점에서, 브라질 등은 수출국의 관점에서, 인도는 WTO에서 활동을 강화한다는 측면에서 참여했다. EU는 회원국들의 이해관계에 따른 것이었다. 중국은 광우병을 이유로 미국과 캐나다의 쇠고기의 수입을 금지하고 있었기 때문에 관심을 가졌던 것으로 볼 수 있다.

특히, 미국은 한국과 캐나다 간 쇠고기 분쟁에서 조치(measures)를 통해 적정 보호 수준(ALOP)을 추정(infer)하는 것은 적절한 접근방법이 아니라는 점과 동일한 품목에 대한 적정보호 수준을 구분하는 것이 타당한지에 대해 의문을 제기했다. 이는 캐나다가 자국산 쇠고기를 미국에 비해 차별받고 있다는 주장이 패널분쟁 과정에서 제기된데 따른 대응으로 볼 수 있다.

WTO 분쟁절차에서 분쟁해소 패널이 설치되면, 그 다음에는 패널 위원을 선정하는 절차가 진행된다. 일반적으로 세 사람을 선정하는데, 한 사람은 중립적인 인사, 나머지 두 사람은 분쟁 당사국들이 한 사람씩 선정하는 것이 일반적인 관행이다. 분쟁 당사국간 합의가 이루어지지 않으면 어느 당사국의 요청에 의해 WTO 사무총장이 직권으로 선정할 수 있다. 우리나라가 캐나다와 WTO 분쟁을 진행하던 2009년 6월 분쟁해결기구 의장은 제네바 주재 캐나다 대사였다. 캐나다의 패널 구성 요청 서한은 캐나다 대표부의 공사가 분쟁해결기구 의장에게 보내고, 사본을 제네바 주재 한국 대사에게 보내는 형식을 취했다.

우리나라는 패널 절차를 신속히 진행할 이유가 없고, 오히려 늦추는 것이 유리하다는 판단에 따라, 분쟁절차가 허용하고 있는 피소국의 모든 권리를 행사하여 시간을 최대한 지연하면서 대응했다. 캐나다가 보낸 패널 구성 요청서한에는 제소 조치가 구체적으로 적시되어 있지 않고, 이는 「WTO 분쟁해결 양해규정」(DSU)¹¹에 합치하지 않음을 이유로 선결(preliminary ruling)을 요청하기도 했다. 이러한 지연 전략의 배경에는 법리적 대응에 어려움이 있는 상황이었지만, 캐나다와 WTO 패널 분쟁을 시작한 이상 시간도 벌고 필요한 경우 조금이라도 유리한 내용으로 양자타결을 위한 구도를 만들어가기 위한 전략이었다.

분쟁해소 패널의 구성이 당사국, 즉 우리나라와 캐나다 사이에 합의가 되지 않자, WTO 사무총장이 직권으로 구성하여 통보했다. 의장으로는 싱가포르 외교부

11 Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute 규정 6조 2항에 '패널 설치 요청은 문제가 된 특정 조치를 명시하여 문제를 분명하게 제시하는데 충분한 제소의 법적 근거에 대한 간략한 요약문(brief summary)을 제시하여야 한다.'라고 규정하고 있다.

국장을 역임하고 당시 싱가포르 국립대 법대 교수였던 「마가렛 리앙」을 선정하고, 위원으로는 제네바 칠레 대표부 차석인 「마티아스 프랑케」와 아이슬란드 농림부에서 동식물 검역 규정을 담당했던 「헬가슨」이 선임되었다. 당시 농림수산물부는 패널위원 구성이 불리하게 구성되지는 않았다는 평가를 하였다. 그때부터 분쟁해소 패널의 일정은 패널 위원과 당사국 간 협의에 의해 결정되고 진행되었다. 당사국인 우리나라와 캐나다가 서면 진술서를 내고, 제3자로 참여한 국가들도 그들의 진술서를 내고, 동시에 구두변론도 하면서 진행되었다. WTO 농업국의 SPS 담당 수석참사관(senior counsellor) 명의로 세계보건기구(WHO), 국제수역사무국(OIE), 식품안전을 다루는 국제식품규격위원회(CODEX) 등에 전문가 추천을 요청했고, 당사국과 협의를 거쳐 7인을 선정하고, 패널 위원들은 이들 전문가들에게 질문서를 보내고 답변도 받았다.

이들 전문가의 의견은 대부분 우리에게 유리한 내용은 아니었다. OIE의 전문가는 살코기는 OIE의 분류등급에 관계없이 안전하다는 것이고, 우리가 가장 중요한 논리로 사용한 사료조치의 유효성도 전제조건이 아니라는 것이었다.

뼈도 그 자체의 문제가 아니라, 도축과정에서 오염의 문제라는 입장이었다. 우리가 살코기의 수입금지 근거로 인용한 WHO 지침은 혈액 제품과 의약품에만 해당하는 것이며, Codex의 사료규약 또한 뼈 없는 살코기에는 해당되지 않는다는 것이었다. 한국이 주장한 사료조치와 BSE의 발생 간 관련성을 부정하지는 않으나, 그것이 SRM, 즉 특정위험물질 제거한 쇠고기가 오염되었다는 것을 의미하지는 않는다는 것이다.

BSE 발생이 미국과 캐나다 간 차이가 있지만 이것이 미국산 쇠고기가 캐나다산 보다 위험이 낮다는 것을 의미할 수는 없으며, SRM이 제거된 쇠고기의 위험수준은 무시 가능한(negligible) 수준이라는 것이었다. 한편 캐나다에서 BSE가 발생한다는 것은 사료조치가 완벽하다는 것을 의미하지는 않지만, 그렇다고 효과적이지 않다는 의미도 아니며, 한국의 적정보호 수준(ALOP)은 타당하나 사료조치가 선행요건이라는 것은 타당하지 않다는 의견이었다.

2.2. WTO 분쟁 대응을 위한 T/F 구성과 운영

2010년 3월 31일 캐나다의 WTO제소가 사실상 확정됨에 따라, 향후 협상과정

에서 효과적인 대응을 위해 농림수산물식품부는 통상정책관을 팀장으로 하고 '소비안전정책관실'을 중심으로 태스크포스(T/F)를 구성하였다. 그 이후 농림수산물식품부 본부의 조직 개편과 2009년 8월 31일자로 WTO 패널이 설치됨에 따라 T/F를 총괄반, 분쟁대응반, 홍보반 그리고 수의과학검역원의 전문가를 중심으로 한 기술지원반 등 4개 반으로 편성하고, 통상법률전문가, 수의전문가, SPS 전문가 등으로 자문단도 구성하였다.

2010년 5월 10일 T/F 팀장의 주재로 외교통상부 관계관과 자문단에 참여하고 있는 법률전문가와 캐나다 쇠고기 WTO 분쟁대응 자문회의를 가졌다.¹² 이 자리에서 캐나다 사료조치의 문제점을 부각하여, 이에 근거한 살코기를 포함한 완전 수입금지를 방어하는 논리의 적정성에 대한 검토가 있었다.

우선 OIE가 안전 품목(safe commodity)으로 인정하고 있는 살코기도 사료조치의 유효성이 전제되고 있는 것인지에 대해, 국제기준 적용의 선례가 없고 당사국 및 제3자 참여국의 의견도 다양할 수 있으므로 의미가 있다는 의견과, 패널은 일반적으로 SPS 규정을 엄격히 해석하고 있어, 유효한 사료조치가 안된 살코기는 위험하다는 주장에 대하여는 WTO에 합치하지 않는다는 판정을 할 가능성이 있고, WHO보고서 또한 사료조치의 유효성을 특정하고 있지 않은 한계가 있다는 의견이 있었다. 한편, 국제기준에는 상당수 구조적 모순이 존재하는 것도 현실이며, OIE의 기준이 사료조치의 이행이 전제된 것이라는 주장도 해볼 수는 있을 것이라는 의견도 있었다.

한편, 우리나라와 캐나다 간에 진행되고 있던 기술협회의 성격을 어떻게 규정하는 것이 바람직한가에 대한 논의도 있었다. 논의의 배경은 위험분석절차의 진행단계상 6단계는 위험평가의 완료를 전제로 하는 것으로, 이 단계의 진행을 인정하는 경우 위험평가에 대한 자료 제시 등 부담이 발생할 수 있으므로, 5단계가 진행되고 있는 것으로 대응하는 것이 필요하다는 의견이 있었다.

한편, 우리의 조치가 SPS 협정 5.7조, 즉 과학적 증거의 불충분으로 인한 잠정 조치라는 주장에 대해서도 검토하였다. 캐나다가 2007년 도입한 강화된 사료조치의 효과적 이행여부와 유효성을 확인하기 위해 시간이 필요하다는 주장을 해 볼 수는 있으나, 5.7조의 전제는 과학적 증거가 불충분한 경우에 해당하는 것으로

12 농림부자료를 토대로 필자가 작성하였다.

로 사료조치의 확인을 위한 것이라는 것은 설득력이 없다는 의견이 제기되었다. 또한 캐나다산 쇠고기의 전면 수입금지는 5.7조의 문제가 아니라 적정보호 수준과 관련된 5.1조의 문제로 보는 것이 법적으로는 보다 타당하다는 의견과 5.1조를 주장하고 나가기에는 우리 여건에서 어려움이 있다는 의견도 있었다.

2.3. 캐나다와 우리나라의 주장

2.3.1. 캐나다의 주장

캐나다는 우리나라가 쇠고기와 쇠고기 제품에 대한 수입금지 조치를 취하고, 수입재개를 위한 절차에 불공정한 제한을 가하는 조치를 채택한 위법이 있다고 주장했다. 또한 우리나라의 조치가 OIE에서 위험통제국의 지위를 인정받은 캐나다산 쇠고기와 다른 WTO 회원국의 쇠고기를 차별하고 있다고도 주장했다.

한국의 「가축전염병예방법」은 BSE 발생 이후 5년간 30개월령 이상의 쇠고기 수입을 금지하고 있고¹³, 캐나다산 쇠고기 수입을 재개하기 위해서는 수입위생 조건 합의 뿐 아니라 국회의 심의까지 거치도록 하고 있다. 또한 쇠고기 수입이 재개되더라도, 향후 캐나다에서 BSE가 다시 발생하는 경우 영구적으로 수입을 금지할 수도 있는 조치를 취하고 있으며, 이는 미국산 쇠고기에는 적용하지 않는 등 캐나다산 쇠고기를 차별하였다고 주장했다.

2.3.2. 우리나라의 주장

우리나라는 캐나다에서 BSE가 지속적으로 발생하고 있으며, BSE가 추가로 발생할 가능성을 배제할 수 없는 상황이라는 점을 지적하였다. 또한, 우리나라가 캐나다산 쇠고기에 대하여, 국제기준에 부합한 위험평가를 진행하고 있는 상황에서, 캐나다산 쇠고기의 수입금지 조치를 내리는 것은 정당하다는 입장을 취했다.

우리나라는 'OIE'와 'CODEX'는 물론 'WHO'도 SPS협정 상 관련 국제기구이므로, 관련기준을 참고해야 하는 바, 우리나라의 조치는 국제기준에 합치하는 것이라 주장하였다. 또한 미국과 캐나다가 OIE로부터 BSE 위험통제국 지위를 획득했더라도, OIE의 동일한 분류기준 내에도 내용상으로 많은 차이를 발견할 수

13 가축전염병예방법 제32조 1항 3호 '소해면상뇌증이 발생한 날부터 5년이 지나지 아니한 국가산 30개월령 이상 쇠고기 및 쇠고기 제품'이라고 규정하고 있다.

있으므로, BSE 발생이 중단된 미국과 그렇지 않은 캐나다간 쇠고기 수입에 차등을 두는 것은 자의적 차별이 아니고, BSE 위험을 막기 위한 정당한 조치라고 주장했다.

2.4. 우리나라의 전략

2.4.1. 수입금지의 통상법적 관점

우리나라는 캐나다산 모든 쇠고기의 수입을 금지하고 있었기 때문에, 이를 방어하기 위해서는 살코기 자체도 수입을 금지할 수밖에 없다는 주장을 해야 했다. 이를 위한 근거로 세계보건기구(WHO)의 보고서에 있는 쇠고기 살코기의 광우병 감염력에 관한 내용을 인용하기도 했다.¹⁴ 그 내용은 살코기에는 신경절이 들어있기 때문에 BSE 감염력이 있다는 주장이다. 다소 무리한 주장일 수 있었지만, 일단 분쟁이 시작된 이상 적어도 초기에는 가능한 모든 논리를 동원하여 전부를 방어하는 전략으로 나가지 않을 수 없었다. 왜냐하면 그렇게 하지 않으면 처음부터 우리나라의 캐나다산 쇠고기의 수입금지 조치에 문제가 있다는 것을 인정하는 것이 된다. 캐나다산 모든 쇠고기의 수입을 제한하는데 대한 정당성을 주장해야만, 패널에서 불리한 판정이 나오더라도 이행 부담을 줄일 수 있다는 우리 측 변호사의 자문도 있었기 때문이다.

우리가 미국으로부터 적어도 검역규정으로는 모든 월령의 쇠고기 수입을 허용하고, 캐나다로부터는 모든 쇠고기의 수입을 금지하는 상황은 적어도 분쟁대응 관점에서 보면, 두 나라 쇠고기를 모두 수입 금지하는 상황보다 방어하기가 더 어려웠다. 왜냐하면 두 나라간 가축위생상황의 차이에 상응하지 않은 자의적인 차별이 존재한다면, 그 자체만으로도 SPS 등 규정 위반이 되고, 제소하는 국가 입장에서는 수입금지의 적법성 여부보다 차별이 존재한다는 것을 입증하기가 훨씬 수월할 수 있기 때문이다.

미국산 쇠고기 수입위생조건에는, 당시 캐나다산 소가 미국으로 들어가 100일 이상 사육된 경우 미국산 쇠고기로 인정하여 한국으로 수출이 가능했다.¹⁵ 캐

14 WHO, 2006, 'Guidelines on Tissue Infectivity Distribution in Transmissible Spongiform Encephalopathies', p. 19.

15 (필자 주) 미국의 연방관보(CFR)에 따라 BSE 존재국가, BSE에 대한 부적절한 예찰이나 BSE 유입위험성이 있는 국가로부터는 소를 수입하지 않고 있음. 다만, BSE 최소 위험(minimal risk) 지역으로 평가한 캐나다로부터는 소의 출생 시기, 개체별 식별표식 여부 등에 대한 기준이 충족되면 소를 수입할 수 있음.

나다산 소가 미국으로 건너가 그곳에서 도축되면 한국으로 수출될 수 있음에도, 캐나다에서 생산되고 도축된 모든 쇠고기를 금지하는 것을 설명하는데 한계가 있을 수밖에 없다.

어느 통상전문변호사는 이것이 우리나라가 어려운 결정적 증거(smoking gun)가 될 수 있을 것이라는 견해를 보이기도 했다. WTO 분쟁 과정에서 서면 진술서에서 제기된 쟁점은 크게 여섯 가지이다. 이들 쟁점의 요지를 정리하면 <표 25-4>와 같다.

<표 25-4> 1, 2차 패널 서면입장 요지

쟁점	우리나라 입장요지	캐나다(1차 심의 시)
국제기준 부합여부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사료조치의 선이행이 필요 ○ BSE 안전품목 (Safe commodities)도 사료금지 기준 충족필요 -캐나다는 이 기준을 충족하지 못함 -1997년 조치이후에도 12건의 BSE가 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 캐나다는 위험 통제국 지위를 3번에 걸쳐 확인받음
평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2006 WHO 보고서는 ‘조직의 감염력 지침’에서 살코기의 프리온 존재가능성을 배제하고 있지 않음 ○ WHO는 SPS 협정에서 말하는 관련 국제기구에 해당함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 캐나다가 미국으로 수출되어 100일 이상 사육되면 한국으로 수출이 가능하여 이는 캐나다 쇠고기가 한국의 적정보호 수준(ALOP)를 충족한다는 의미임. ○ WHO는 관련 국제기구에 해당하지 않음
잠정조치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사료조치의 유효성이 확인될 때까지 잠정조치가 가능함 	
차별대우	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우리나라는 하나의 적정보호수준, 즉 ‘negligible risk’를 적용하고 있음 ○ 미국과 캐나다가 검역조건이 다른 것은 두 나라간 BSE 상황이 다르기 때문임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국은 미국과 캐나다 쇠고기에 다른 적정보호 수준을 적용하는 차별을 하고 있음

주: 농림축산식품부 WTO 제소대응 T/F 팀, 2010년 9월, ‘우리측 2차 서면입장서 요지’와 2010년 5월 4일, ‘캐나다 쇠고기 WTO 분쟁 답변방향 검토’ 자료를 참조하여 필자가 일부 수정하였다.

2.4.2. 패널 판정보다는 양자타결

농식품부는 캐나다가 패널 판정까지 간다면 최선을 다해 대응해 나가되, 패널

대응의 어려움이 예측되는 상황에서, 미국산 쇠고기 수입위생조건보다 엄격한 조건으로 양자타결이 바람직하다는 입장을 일관되게 가지고 있었고¹⁶ 캐나다를 상대로 강온 전략을 구사했다.

2009년 11월 20일 농식품부 통상정책관은 로마에서 열린 FAO 총회 참석을 계기로 당시 쇠고기 분쟁 건을 담당하고 있던 캐나다 농무부의 국장과 FAO 사무실에서 양자협의를 가졌다. 이 자리에서, 우리 측은 패널의 진행은 시간을 최대한 끌면서 대응해 나갈 것이라는 점을 분명히 했다. 패널의 판정 결과가 캐나다한테 유리하게 나올 수 있을 것으로 생각하더라도, 그것을 얻기까지는 상당히 많은 시간이 걸릴 것이라는 점을 주지시키기 위한 것이었다. 캐나다는 가능한 빨리 자국 쇠고기의 한국시장 접근을 원하고 있었다고 판단하였기 때문이었다.

캐나다 쇠고기 문제에 대해 관련 부서 간 협의가 몇 차례 있었다. 초기에는 캐나다산 쇠고기의 수입조건이 미국의 그것과 다르면, 또 다른 문제가 될 수 있기 때문에, 미국산 쇠고기의 수입위생조건과 차이가 없도록 해야 한다는 이야기가 나오기도 했다. 농식품부는 미국산 쇠고기의 수입위생조건에서 문제가 제기된 내용은 해소되어야 하고, 미국과 캐나다산 쇠고기 수입위생조건의 차이는 두 나라가 가진 가축위생상황의 차이를 반영한 것이라는 논리로 설명하는 것이 바람직하다는 입장을 견지했다.

캐나다산 쇠고기 문제의 대응과 관련하여 부처 간 입장에 차이가 있었는데, 농식품부는 양자 타결을 하는 것이 좋겠다는 입장이었고, 외교통상부는 분쟁패널 절차를 계속 진행하자는 입장이었다. 이러한 두 부처의 입장 차이를 반영하여 분쟁패널 절차를 진행하면서 양자협의를 병행해 나가기로 정했다.

양국 간 합의가 이루어져 수입 위생조건이 입안예고가 되면 분쟁패널 진행을 잠정 중단(suspend)하고, 수입이 이루어지면 캐나다로 하여금 제소를 철회토록 하는 것을 로드맵으로 하여 진행해 나갔다. WTO 분쟁해결 절차를 진행하면 패소하더라도 수입개방의 시기를 최대한 늦출 수 있는 장점은 있다. 그러나 패널의 판정내용에 따라 달라질 수는 있겠지만, 수입조건을 국제기준에 근접하게 설정해야 하고, 또한 국내 관련 법령도 고쳐야 하는 상황이 발생할 수 있을 것이다.

16 MBC 뉴스, 2009년 4월 3일, '농림수산식품부 유병린 통상정책관은 미국과 캐나다의 가축위생상황의 차이, 따라서 수입위생조건도 차이가 있을 수 있다'는 발언을 보도했다.

반면 양자적으로 해결하면 수입조건은 유리할 수 있으나, 수입을 허용하는 시점이 앞당겨질 수는 있었다. 이러한 두 측면을 고려하여, 농림부는 캐나다산 쇠고기의 수입조건을 우리가 원하는 수준으로 할 수 있다면, 적극적으로 양자 타결을 한다는 방침이었다.

2.4.3. 양자타결을 위한 쟁점

캐나다는 쇠고기 수입이 재개되더라도 또 BSE가 발생하면 수입이 중단되는 사태는 무슨 일이 있어도 막아야 한다는 입장이었다. 특히 가축전염예방법에 따라 BSE가 발생하여, 수입이 중단된 국가로부터 수입을 재개하기 위해서는 국회의 심의를 받도록 하는 규정이 쟁점이 되었다.

캐나다로서는 앞으로 BSE가 발생하지 않는다고 단정할 수 없는 상황에서 수입이 중단되고, 국회의 심의를 받아야 한다면 사실상 수입이 재개되기가 매우 어려울 것이라는 판단을 하고 있었다. 캐나다는 이 문제에 대해 미국의 수입위생조건과 동일하게 즉, OIE가 등급을 하향조정하지 않는 한 수입을 중단하지 않는다는 규정이 있어야 한다는 것이었다. 이 문제를 해결하지 않고는 양자타결은 불가능하고, 결국 패널 판정까지 갈 수 밖에 없었고, 패널 판정이 우리에게 유리하게 나올 가능성도 낮은 상황이었다.

「가축전염병예방법」에서 정하고 있는 ‘수입 중단’은 ‘검역 중단’과 ‘선적 중단’의 두 가지 개념으로 구분할 수 있다. 모든 축산물은 통관과정에서 검역을 거치기 때문에, 검역이 중단되면 통관이 되지 않아 소비자에게 전달될 수는 없다. 캐나다에서 BSE가 발생하는 경우 수입중단이 아닌 검역중단만으로도 완벽하게 소비자로 넘어가는 것을 차단할 수 있다. 그리고 검역중단은 수입중단이 아니기 때문에, 가축전염병예방법에서 정하고 있는 국회심의 사항에 해당하지 않는다. 그래서 캐나다에서 광우병이 발생할 경우, 일단 검역을 중단하여 소비자에게 더 이상 쇠고기가 공급되지 않도록 조치하고, 역학조사 결과가 국민 건강에 위험이 없으면 검역 중단을 해제하고, 그렇지 않으며 수입 중단으로 넘어가는 것으로 우리나라 입장을 정리했다. 이런 내용으로 캐나다와 양자 타결로 방향을 잡고 협의를 진행하여 완전한 합의에 이르렀다.

캐나다에서 광우병이 발생할 경우 역학조사결과에 따르는 조치는 그것이 수입

금지 조치라도 분쟁가능성이 거의 없고, 가축전염병예방방법의 취지도 달성할 수 있는 방안이었다. 한편, 캐나다로서는 앞으로 BSE 발생이 없을 것으로는 단정할 수 없지만, 그것이 식품위생에 위해가 되는 상황은 없을 것이라는 확신이 있어, 미국산 쇠고기 수입위생조건에 비해서는 다소 불리하지만 합의가 되었던 것이다. 한-캐나다 쇠고기 분쟁 관련 WTO 진행 경과와 관련문서를 정리하면 <표 25-5>와 같다.

<표 25-5> 한-캐나다 쇠고기 분쟁 관련 진행경과

문서번호	내 용	회람일자
WT/DS/391/1	양자 협의 요청	2009.4.9
WT/DS/391/2	3자 참여 요청	2009.4.23
WT/DS/391/3	캐나다의 패널 설치 요청	2009.7.9
WT/DS/391/4	패널 설치(2009.11.13.) 통보	2009.11.16
WT/DS/391/5	패널보고서 작성 연기(1차)	2010.6.25
WT/DS/391/6	패널보고서 작성 연기(2차)	2011.4.27
WT/DS/391/7	패널 의장의 중단 통보	2011.7.6
WT/DS/391/8	패널 중단 요청	2011.7.7
WT/DS/391/9	상호합의 통보	2012.6.21
WT/DS/391/R	패널보고서	2012.7.3

주: WTO와 농림수산식품부 자료 등을 토대로 필자가 작성하였다.

3. 양자 합의 결과

양자적으로 합의한 캐나다산 쇠고기 수입조건에는 미국산 쇠고기 수입 위생조건에 대해 제기되었던 소의 월령, 수입금지 부위, 작업장 승인문제, BSE 발생시 조치 등 네 가지 조건에 대해 우리나라의 권리가 강화되어 반영되었다.

첫째, 소의 월령은 자율규제가 아닌 검역규정으로, 30개월령 미만 소에서 생산된 쇠고기만 수입을 허용하는 것으로 하였다. 둘째, 수입금지 부위에 특정위험물질, 기계적 회수육(MRM), 기계적 분리육(MSM), 선진분쇄육(AMR), 쇠고기 가공품과 십이지장에서 직장까지 내장 전체 및 30개월령 미만 소의 뇌, 눈, 머

리뼈, 척수, 척주를 포함하였다.¹⁷ 셋째, 쇠고기 수출 작업장은 우리나라 검역관의 현지 점검 등을 통해 승인하도록 하였다. 넷째, 향후 캐나다에서 BSE가 발생할 경우, 우선 검역 중단 조치를 취하고, 국민건강에 위해 여부를 판단하여, 위해가 있다고 확인될 경우, 즉시 수입을 중단하는 것을 골자로 하는 캐나다산 쇠고기 수입위생조건(안)에 합의하였다.

분쟁 당사국, 즉 한국과 캐나다는 2012년 6월 19일자 공동서신으로 분쟁해결절차 규정(DSU) 제3.6조에 따라 상호 합의에 도달했음을 분쟁해결기구에 통보하고 우리나라는 6월 28일 캐나다산 쇠고기 수입위생조건(안)을 입안 예고하였다. 이후 국회심의를 거쳐 캐나다산 쇠고기 수입위생조건을 정한 고시가 발효되자 캐나다는 2012년 7월 4일 패널에게 분쟁해소 절차의 진행 중단을 요청하였다. 이에 따라 패널은 이 분쟁에 대한 간단한 서술과 동 분쟁이 해결되었다는 3쪽 짜리 짧은 최종 패널 보고서를 작성하고 종결하였다.¹⁸

4. 시사점

2003년 BSE 발생으로 캐나다산 쇠고기의 수입이 중단된 이후, OIE가 BSE분류 기준을 바꾼 2007년 하반기 부터 본격적인 수입재개 요구와 협상이 진행되었다. 미국산 쇠고기의 수입이 재개된 이후 국내적으로는 촛불시위로 인해, BSE에 대해 정치·사회적 민감성이 극도로 높았던 시기와 겹치면서, 캐나다산 쇠고기의 협의를 진전시켜 나가기가 어려웠던 반면에, 캐나다는 미국과의 차별적 조치로 인식하면서, 과거보다 더 적극적으로 문제를 제기하였다. 북미지역에서 미국과 동등한 쇠고기 생산자 지위에 있다고 자부하는 캐나다에게는, 더 큰 정치적 부담을 지우는 결과를 초래한 측면도 있었다. 우리나라는 국내적 상황과

17 회수육은 뼈나 도체 등에서 남은 살코기를 분리해내는 작업을 통해 얻은 고기를 말한다. 작업방식에 따라 기계적 회수육, 기계적 분리육, 선진회수육 등으로 구분되고 있다. 기계적 회수육은 기계적 공정을 통해 회수한 고기를 말하며, 기계적 분리육은 기계적 회수육과 대체로 같은 의미로 쓰이지만 MRM과는 다르다. 선진회수육은 뼈를 부러뜨리거나 갈지 않고도 뼈로부터 고기를 채취할 수 있는 기계에 의해 회수된 고기로 외관, 조직, 성분면에서 수작업을 통해 얻어진 고기와 비슷하다. 일본의 쇠고기 수입위생조건에는 ARM, MSM, 분쇄육(ground meat)의 수입이 금지되고 있다(위키피디아 등 관련 자료를 토대로 필자가 정리하였다).

18 WTO, WT/DS391/R, 2012년 7월 3일, 'Korea-Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products from Canada, Notification of a Mutually Agreed Solution'

국제적 상황이 모두 어려운 이중적 어려움을 겪었다고 할 수 있다.

캐나다산 쇠고기 패널 분쟁을 끝까지 진행했다라면 결과가 어떻게 나왔을 지는 알 수 없다. 그러나 지금까지 WTO SPS 분쟁은 모두 피소국에 불리한 판정 결과가 나왔다. 우리나라와 캐나다 간 쇠고기 분쟁이 진행되고 있던 2009년 9월을 기준으로, 그때까지 37건¹⁹의 WTO SPS(동식물 검역) 관련 분쟁이 있었다. 37건의 분쟁 중 17건이 양자협의 단계에서 끝나고 10건이 패널 판정까지 진행되었으며 10건을 사건(case)으로 보면 5건이다. 그 중 일부는 상소판정까지 갔지만 모두 피소국이 패소했다.

패소의 사유는 크게 세 가지이다. 첫째, 피소국이 채택한 국제기준보다 높은 수준의 SPS 조치가 적절한 위험평가에 기초하지 않으면 SPS협정을 위반한 것이라는 판단이었다. 둘째, SPS 조치가 위험평가에 기초했다 하더라도, 필요한 수준 이상으로 무역을 제한하는 조치를 취했다면 SPS 협정 위반이라는 것이다. 셋째, SPS 조치가 동일하거나 유사한 조건에 있는 국가 간의 자의적·차별적 조치라면 SPS 협정 위반이라는 것이었다.

캐나다산 쇠고기 패널 분쟁은 우리나라가 WTO 분쟁해소 패널의 판정결과에 따라 캐나다산 쇠고기 수입여부를 결정하느냐, 아니면 판정이전이라도 상대적으로 유리한 조건으로 합의하여 수입을 재개하느냐는 선택의 문제가 내재된 사안이었다.

동시에 어느 국가로부터의 쇠고기 수입위생조건과 그와 유사한 상황에 있는 국가의 수입위생조건은 대내외적으로 비교되고, 현저한 차이가 있을 경우 통상법적으로 문제가 될 수도 있다는 것을 보여준 사례이기도 하다. 일본의 경우, 미국과 캐나다산 쇠고기의 수입위생조건이 유사한 내용으로 되어있고 대만도 마찬가지였다. 우리가 염두에 두었어야 할 대목이기도 하다.

19 WTO에서 분쟁으로 공식 접수되어 분쟁번호가 부여된 건수를 의미하며, 동일건에 대하여 복수 국가가 제소할 경우에는 각기 다른 번호가 부여된다.

<부표 25-1> 캐나다산 쇠고기 WTO 분쟁 전후 진행일지

구분	일시	주요내용
수입금지	2003.5.21	BSE 발생으로 캐나다산 소 및 쇠고기 등 관련 제품 수입금지
제소이전 진행과정	2007.6.1	캐나다는 OIE에서 'BSE 위험통제국'으로 판정(07.5.25)됨에 따라 캐나다산 소 및 쇠고기 등에 대한 수입금지 조치 해제를 요청
	2007.6.13	쇠고기 수입재개 관련 한-캐 기술협의 개최
	2007.7.12	캐나다 측에 추가 가축위생설문서 제시 및 캐나다 측의 답변서 제출(7.6)
	2007.7.29~8.6	수입위험분석절차 제4단계인 가축위생실태 현지 조사
	2007.9.21	전문가 회의에서 현지조사 등 그간 검토내용 논의
	2007.10.26	가축방역협의회에서 그간의 수입위험분석 결과 설명 및 논의
	2007.11.22~23	한-캐 전문가 기술협의를 개최하였으나, 합의를 보지 못함
	2008.9.5	캐나다, 쇠고기 협상 지연과 예방법 개정안에 강한 우려 표명
	2008.9.10	캐나다 농업장관이 장관 앞 서한을 통해 기술협의 재개 논의
	2008.11.3~4	2차 한-캐 기술협의 개최, 현지조사 후 다시 논의기로 함
	2008.11.16~27	캐나다 현지조사 실시
	2008.11.21	캐나다 농업부 차관보, 농림수산물식품부 출신 정책 단장 면담 -캐나다는 2009년 12월 WTO/SPS 총회 이전에 쇠고기 문제 해결을 요청
	2008.12.30	캐나다는 서한을 통해 1월 초 기술협의회를 제안
	2009.1.15	주한 캐나다 대사의 요청으로 장관과 대사 면담 -캐나다 측은 미국과 차별대우를 항의하고, WTO 제소가능성을 시사, 우리 측은 국민들의 우려와 국회의 심의를 거쳐야 하는 만큼 신중한 추진 입장을 표명
2009.3.16	농림수산물식품부 통상정책관, 주한 캐나다대사 미팅 -캐나다는 3월 중 기술협의 마무리와 수입이 가능한 구체적 일정 요청 -여름휴가 전 기술협의를 어렵다는 입장 표명	
2009.3.20	캐나다 농무장관은 농림수산물식품부 장관 및 통상교섭본부장 면담 -캐나다 측은 금년 봄 내 수입재개 할 것을 3월 말까지 서면 약속해 줄 것을 요청 -우리 측에서 WTO/SPS회의 계기에 한-캐나다 기술협의회 개최를 제의하였으나 캐나다 측은 거부	
제소단계	2009.4.9	캐나다, WTO 분쟁해소 차원의 양자협의를 요청
	2009.5.7	한-캐나다 양자협의를(제네바)

구분	일시	주요내용
분쟁해소 패널구성	2009.7.9	캐나다, 패널 설치 요청
	2009.8.31	패널 설치
	2009.11.4	캐나다 패널 구성요청
	2009.11.13	WTO 사무총장, 직권으로 패널구성
분쟁패널 진행단계	2009.11.16	한국, 선결(Preliminary ruling)요청
	2009.11.19	패널, 설립회의(Organization Meeting(1차))
	2009.11.23	패널, 설립회의(Organization Meeting(2차))
	2009.12.1	패널, 작업일정(Working Procedure)채택
	2009.12.7	패널, 한국의 선결요청에 대한 캐나다 의견 접수
	2010.1.11	패널, 한국의 선결요청에 대한 결정(issue)
	2010.2.1	캐나다, 서면진술
	2010.2.19	캐나다 정부의 WTO 제소 및 쇠고기 수입문제에 대한 공청회 개최(비공개)
	2010.3.5	한국, 서면진술
	2010.3.18	제3차 참여국, 서면진술(브라질, 중국, EU, 일본, 대만)
	2010.4.13	패널, 1차 심문(substantive meeting)(한국, 캐나다)
	2010.4.14	패널 심문(제3차 참여국)
	2010.5.4	당사국과 3차 참여국 답변서 송부
	2010.6.16.	전문가 선정
	2010.6.25	패널, 전문가에 질문서 송부
	2010.6.25	패널, 한국의 선결요청으로 당초 일정 준수 불가결정 통보
	2010.9.20	한국과 캐나다, 2차 서면진술
	2010.10.26	패널, 당사국, 전문가, 국제기구 대표 미팅
	2010.10.27	2차 미팅
	2010.11.2	패널, 질문서 송부(한국, 캐나다)
	2010.11.17	한국과 캐나다, 답변서 송부
	2010.11.24	한국과 캐나다, 상대방 답변서에 대한 comments 송부
	2010.12.10	패널, 중간보고서(interim report) 중 서술적 부분(descriptive part)을 작성(issue)
	2010.12.17	한국과 캐나다, 패널 중간보고서에 대한 comments 송부
	2011.6.28	패널, 캐나다로부터 패널 중단요청 접수
	2011.7.1	한국, 캐나다 요청에 동의서신 발송
	2011.7.4	패널 분쟁해소절차 중단 결정
	2012.6.19	한국과 캐나다, 상호 합의 결정을 패널에 통보
	2012.6.21	패널, 한국과 캐나다의 합의사실을 회람(WT/DS391/9)
	2012.7.3	WTO, 패널 최종 보고서 회람(WT/DS391/R)

자료: 농림수산물부 자료와 'WTO 패널 최종보고서'를 참조하여 필자가 작성하였다.

참 고 문 헌

경향신문. 2011.6.30.

농민신문. 2009.6.17.

유병린. 2013.12. 「농업과 통상」. (주)북랩.

조선일보. 2009.9.23.

Calgary Herald. 2009.3.23.

MBC 뉴스. 2009.4.3.

WTO. 2012.7.3. WT/DS391/R. 「Korea-Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products from Canada, Notification of a Mutually Agreed Solution」.

WHO. 2006. "Guidelines on Tissue Infectivity Distribution in Transmissible Spongiform Encephalopathie."

제 26 장

쌀 관세화 통보 (2014)

1. 쌀 관세화 추진 여건

1.1. 국내적 여건 변화

1994년에 타결된 우루과이라운드 협상결과 모든 농산물을 관세화하기로 하였으나 한국의 쌀은 관세화 예외품목으로 인정받아 1995년부터 2004년까지 10년간 관세화가 유예되었고, 2004년도에 협상을 통하여 다시 2014년까지 10년간 연장함으로써 총 20년간 관세화가 유예되었다. 그러나 이와 같이 관세화 유예를 통해 유지해온 수입제한 조치가 2014년 말로 그 종료시한이 다가옴에 따라 우리 정부는 2015년부터 관세화로 전환하고 수입자유화 할 것인지 아니면 관세화 유예를 다시 연장하여 수입제한을 지속 할 것인지를 결정해야하는 기로에 서게 되었다.

관세화 유예는 우리의 쌀 산업을 보호하고 경쟁력을 강화하기 위하여 WTO에서 인정받은 예외적이고 특별한 우대조치였으나 유예 대가로 지불하게 된 TRQ 수입물량이 매년 지속적으로 확대됨으로써 국내 쌀 수급관리에 큰 부담을 가져오게 되었다.

이에 따라 관세화 전환여부는 쌀 시장의 전면 개방이라는 명분 논쟁보다는 관세화시 추가수입 가능성 등 쌀 산업에 직접 영향을 주는 실익측면에서 관세화와 관세화 유예의 양 대안 간 비교검토가 필요하였으며 이러한 상황은 관세화 논의를 촉발하게 되었던 것이다.

1.1.1. 쌀 수급상황 변화와 재고 증가

관세화를 유예해왔던 지난 20년 동안 우리 쌀 산업에 많은 변화가 있었다. 쌀 산업의 경쟁력 강화를 위한 생산기반 투자가 확대됨으로써 생산성이 증대되었으며 쌀 공공비축제를 도입하고 쌀소득보전 직불금을 지원함으로써 쌀값 하락 시에도 쌀 농가의 소득안정을 도모할 수 있게 되었다. 이와 같이 생산과 소득에 대한 지원확대로 연간 420~430만 톤 수준의 안정적인 생산기반을 구축하게 되었다. 그러나 쌀 소비는 지속적으로 감소하여 1인당 밥쌀 소비량이 1995년 106.5kg에서 2013년 67.2kg으로 37.2% 감소하였으며 전체 쌀 소비량도 같은 기간 동안 19% 감소하였다(1995년 553만 6천 톤에서 2013년 449만 1천 톤으로 감소).

반면에 MMA 쌀 수입량은 1995년 5만 1천 톤을 시작으로 2004년 20만 4천 톤으로 증가하였으며 관세화 유예가 연장된 2005년 이후에는 매년 2만 톤 씩 수입량이 증가됨으로써 2014년에는 40만 8천 톤으로 지난 20년간 8배 증가하였다. 이와 같이 쌀 공급량이 소비량을 능가하는 과잉공급기조가 지속됨에 따라 쌀 재고가 누적되어 2009년 100만 톤 수준에서 2015년 135만 톤으로 크게 증가하게 되었다.

1.1.2. 쌀 조기 관세화 논의

쌀 관세화에 대한 논의는 관세화 유예 연장 3년차인 2007년부터 시작되었다. 2007년 9월 민간연구소인 GS&J 인스티튜트에서 쌀을 관세화 하면 쌀 수입량을 줄일 수 있으므로 유예종료기간 이전에 앞당겨 관세화 할 필요가 있다는 보고서가 발표되었다. 이후 한국농촌경제연구원에서 2008년 “쌀 관세화 유예 3년의 평가와 향후 방향 토론회”를 개최하고 관세화 하더라도 추가수입 가능성이 낮은 것으로 분석하고 조기 관세화의 필요성을 강조하였다.¹

또한 2008년 7월 한국전업농중앙연합회가 “새로운 쌀 정책 모색을 위한 쌀 생산자 전국 토론회”를 주관함으로써 농업계의 조기 관세화 논의가 본격화되었다. 정부에서도 쌀 산업발전을 위해 조기 관세화의 필요성에 공감하고 농어업 선진화위원회에서 쌀 관세화 문제를 정식의제로 채택하고 이를 검토할 “쌀 특

1 김명환, 이정환의 2007, “쌀 관세화 유예를 계속할 것인가?”, GS&J Institute. 와 박동규 등의 2009.2, “쌀 관세화 유예협상 3년의 평가 및 관세화 대비 보완방안에 관한 연구”를 참조하였음.

별분과위원회"를 설치하였으며 6차례에 걸친 회의 끝에 2010년 10월 쌀의 조기 관세화를 정부에 건의하게 되었다.

그러나 전국농민회총연맹 등 일부 농민단체는 관세화에 의한 쌀 시장의 전면 개방에 대해 식량안보 차원에서 반대하면서 국제 곡물가격 변동과 환율 하락 등 여건이 불안할 경우 관세화 유예로 되돌릴 수 없으며 동시다발적인 FTA 추진 등 농산물 시장 전면개방 정책과 맞물려 우리 농업에 엄청난 피해를 줄 것이라며 적극적으로 반대하였다. 아울러 관세화로 전환하지 않더라도 추가 수입할 필요 없이 현행의 수입량 수준을 유지할 수 있다는 소위 "현상 유지론(Standstill)"을 제기하기도 하였다.

그러나 조기 관세화는 쌀 수급관리나 추가수입 가능성 등에서 관세화 유예보다 유리하다는 인식이 확산되어 논의가 활발하게 전개되었으나 일부 극렬한 농민단체의 반대를 극복하지 못하였고 정부로서도 당시 한-미 FTA 추진 일정 등과 겹치면서 조기 관세화 추진에 동력을 잃게 되었으며 2010년 10월 이후에는 논의를 사실상 중단하게 되었다.

1.2. 대외적 여건 변화

1.2.1. 진전 없는 DDA 협상

DDA협상은 2003년 칸쿤 각료회의에서 기본골격 합의에 실패한 후 협상이 소강상태에 들어갔으나 2007년 7월 농업협상그룹의장의 세부원칙(Modality) 초안이 제시된 이후 논의가 진전되었다. 2008년 4차 세부원칙 수정안을 토대로 협상 타결을 모색하였으나 미국 등 선진국과 중국, 인도, 브라질 등 신흥개도국 간 입장 차이를 좁히지 못함으로써 DDA 협상은 다시 교착상태에 빠지게 되었다. 2013년 12월 제9차 WTO 발리 각료회의에서 TRQ 관리방안, 개도국 식량안보 등에 대한 일부 의견접근이 있었으나 추동력이 약하여 단기간 내 협상타결이 어려울 것으로 전망되었다.

그러나 DDA협상의 세부원칙은 쌀 관세화에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상됨에 따라 비록 협상타결 전망이 불확실 하지만 그동안 논의된 결과를 토대로 우리 쌀의 관세화에 미치는 영향을 비교분석하였다. 즉, DDA협상이 현재 상태로 타결된다면 우리 쌀은 DDA에서 개도국 지위가 유지되고 쌀이 특별품목으

로 분류되는 경우 관세 감축대상에서 제외가 가능할 것으로 예상되었다. 설령 DDA협상에서 선진국으로 분류될 경우에도 민감품목으로 지정이 가능하므로 관세감축률을 일반품목 감축률보다 낮출 수 있으며 대신 TRQ를 관세감축률의 이탈정도(deviation)에 따라 소비량의 3~4% 수준 증량토록 하고 있다. 따라서 당시의 DDA협상 세부원칙을 적용하더라도 쌀 관세화에 미치는 영향은 거의 없는 것으로 나타났으며 선진국 대우 적용 등 비관적인 시나리오를 설정하더라도 수입량 증가는 미미한 것으로 분석되었다.

1.2.2. 국제 쌀 가격과 환율의 상승

2007년 이후 국제 곡물시장 파동으로 국제 쌀 가격은 큰 폭으로 상승하였으며 중장기적으로도 개도국의 인구 및 소득증가로 인하여 지속적으로 상승할 것으로 전망되었다. 국제 쌀값은 2000년대 중반까지 톤 당 300~500 달러 수준을 유지하였으나 2007년 세계 곡물 파동으로 2008년 중·단립종 쌀 국제가격이 877달러로 급등하였으며 캘리포니아산 중립종 쌀 가격도 1,000달러 이상의 높은 수준을 유지하게 되었다.

아울러 2007년 9월 미국 리만 브라더스사에 의해 촉발된 세계 금융위기와 경제 불황의 여파로 원·달러 환율이 급상승하여 2007년 평균 환율이 929원/\$ 이었으나 2008년에는 1,103원/\$으로 급등하였으며 2009년에는 1,276원/\$ 수준에 이르렀다. 이와 같은 국제 가격 상승과 환율 급등에 따라 과거 4~5배 수준에 달했던 국내외 쌀 가격차는 2~3배 수준으로 좁혀지게 되었으며 과거 가격차를 기준으로 고율관세를 부과할 경우 수입가능성은 거의 없는 것으로 나타났다.

1.3. 관세화 관련 외국의 사례

1.3.1. 일본의 중도 관세화

우리 쌀의 관세화 전환을 추진함에 있어 일본과 대만의 관세화 사례가 참고가 되었다. 특히, 일본의 경우는 우리나라와 쌀 수급여건이 유사한 상황에서 조기 관세화를 시행하였다. 일본은 UR협상에서 쌀에 대해 6년간(1995년 4월~2001년 3월) 관세화를 유예하게 되었으나 4년간의 연속적인 풍작과 함께 MMA 수입물량의 지속적인 증가(매년 소비량의 0.8%씩 증가)로 쌀 재고가 적정재고(150만

톤)의 2배 이상(354만 톤)으로 늘어나게 되자 관세화 전환을 서두르게 되었다.

1998년 9월 일본 정부와 여당, 농업관련조직은 관세화유예 관련 협정분석을 시작하였으며 11월에는 전국농협중앙회 주관으로 각 시도·부·현 중앙회로부터 쌀 관세화 유예 특례조치에 대한 의견을 수렴하였으며 여당인 자민당 내에 농림수산물 무역대책특별위원회에서 집중 논의를 시작하였다. 결국 1998년 12월 자민당, 농림수산성, 농협계통조직 3자 회의에서 1999년부터 관세화 전환에 합의하였으며 내각총리대신 농림수산대신, 관방대신, 대장대신, 통상산업대신 등으로 구성된 “WTO농업협정 관계 각료회의”에서 일본 쌀의 관세화 전환을 최종 확정하였으며 관세법, 식량법 등 국내 관계법을 개정하고 당초 유예종료기간을 2년 앞당겨 1999년 4월 관세화를 시행하였다.

일본의 쌀 관세화 결정내용은 양허표 수정안의 형태로 1998년 12월 WTO 사무국에 통보되고 각 회원국에 배포되었으며, 이에 대해 호주, EU, 아르헨티나, 우루과이 4개국이 이의제기를 통보함에 따라 관세화 내용에 대한 검증협의를 진행하게 되었다. 검증협이는 2년간에 걸쳐 진행되었으며 2001년 12월 상대국들이 이의제기를 철회함에 따라 검증이 종료되었고 양허표 수정안을 최종 확정하게 되었다.

일본이 조기 관세화로 전환함에 따라 MMA 수입물량은 당초 관세화 유예시 2001년에 758천 톤(소비량의 8%)까지 증량하게 되어 있었으나 682천 톤(소비량의 7.2%)으로 감소되었으며, MMA 수입물량 이외에는 고율관세(종량세 kg 당 341엔)가 부과됨으로써 연간 약 350톤 내외로 수입되어 MMA 수입량의 0.05%에 불과한 미미한 수준에 머물고 있다.

1.3.2 대만의 관세화

대만은 2002년 WTO에 가입하면서 쌀에 대해서는 관세화를 1년간 유예하기로 하고 MMA 수입물량은 선진국 기준을 적용하여 기준년도(1990~1992년) 소비량의 8%인 14만 4,720톤(현미기준)을 수입하되, 그중 65%는 국영무역으로 하고 나머지 35%는 SBS 방식으로 민간이 수입토록 하였다. 또한 회원국과의 협의를 통해 추가적이고 수용 가능한 양보를 조건으로 관세화 유예연장을 할 수 있도록 하였다.

그러나 대만은 쌀 소비가 지속적으로 감소되고 있는 반면에 생산은 증가하여 재배면적 감축 등을 추진하고 있는 상황에서 WTO에 가입하였고, 2002년 당시 소비량의 12%가 넘는 많은 물량의 쌀이 MMA로 수입됨으로써 국내 쌀값이 크게 하락하였다. 이에 따라 대만정부는 관세화 유예 연장이 MMA 수입물량 추가 확대 등으로 쌀 수급관리에 큰 부담이 된다는 판단하에 관세화를 서두르게 되었다.

대만 정부는 관계기관, 단체 및 입법부와 협의를 통해 관세화 전환을 신속히 추진하기로 결정하였으며 사전에 농민단체나 농업기업 등 민간부분과의 공청회나 토론회를 거치지 않고 2002년 9월 관세화 조치를 단행하였다. 2003년 1월부터 관세화를 시행하여 MMA 초과물량에 대하여는 kg당 45 NT\$(중가세 기준으로 2003년 수입가격 적용시 390% 수준)의 관세를 부과하기로 하고, 이러한 내용의 양허표 수정안을 관세화 시행 3개월 전에 맞추어 9월 30일 WTO에 통보하였으며, 이에 대해 미국, 호주, 태국, 말레이시아 4개국이 이의제기를 하였다. 대만의 양허표 수정안에 대한 검증과정에서 상대국들은 관세율이 지나치게 높다는 점과 산출 방식에 이의를 제기하였다. 그러나 각국에 대한 국별쿼터 부여와 보장 등의 문제로 합의가 지연됨으로써 검증완료에 4년 9개월의 기간이 소요되었다.

그러나 대만은 관세화 유예 1년 후에 바로 관세화 함으로써 MMA 물량을 첫째 수준으로 유지하게 되었으며 실제로 MMA 물량 이외에 고율관세로 수입되는 물량은 연간 500톤 수준으로 전체 MMA 물량의 0.3% 수준으로 추정되고 있다.

1.3.3. 필리핀의 관세화 유예 연장

필리핀은 일본이나 대만의 예와 달리 쌀 관세화로 전환하지 않고 관세화 유예 연장을 선택하였다. 필리핀은 UR협상결과 쌀에 대한 특별우대조치를 적용받게 되어 우리나라와 같이 10년간 관세화를 유예하게 되었으며 2004년에 재협상을 통해 유예기간을 2012년까지 7년간 1차 연장하면서 MMA 물량을 35만 톤으로 확대 하였다. 그러나 유예연장기간이 종료되자 다시 협상을 하여 5년을 재연장 하면서 MMA 수입물량은 80만 5천 톤으로 증량하게 되었다.

필리핀은 만성적인 쌀 부족국가로 연간 180~230만 톤의 쌀을 수입하고 있으며 자급률 확대와 수입의존도 감소를 위해 2중 곡가제를 시행하고 있다. 그러나

국내의 가격차로 작아 관세화로 전면 개방될 경우 관세를 부과해도 수입가격이 국내유통가격보다 낮으므로 국내 쌀 시장에 큰 충격이 예상되었다. 또한 1998년과 2008년 국제 곡물과동으로 수입가격 급등과 수입쌀 공급제한으로 시민폭 등 발생 등 사회적, 정치적 혼란을 경험한 바 있는 필리핀 정부는 관세화에 의한 전면 개방보다는 MMA 수입물량 확대 등 추가적인 대가를 지불하더라도 관세화 유예를 통한 수입제한을 추진하게 되었다.

필리핀은 2011년 11월 관세화 유예의 2차 연장 방침을 결정하고 WTO에 협상 개시 의사를 통보하였으며 이에 미국, 중국, 태국, 호주, 인도 등 9개국이 협상 참여를 통보하였다. 그러나 2012년 초에 시작된 비공식양자협의 과정에서 미국, 호주 등은 필리핀이 유예 재연장 협상의 근거로 제시한 WTO 농업협정문 부속서 5는 1차 연장에 한하며 2차 연장에는 적용이 될 수 없다는 지적에 따라 2012년 3월, WTO 설립을 위한 마라케시 협정 제9.3조 의무면제(Waiver)를 적용하여 수입제한 조치의 5년 연장(2012년 7월부터 2017년 6월까지 관세화 유예 연장)의 승인을 WTO 상품무역이사회에 요청하였다.

그러나 의무면제(Waiver)의 조건에 대한 양자협상이 지연되었으며 8차례에 걸친 WTO 상품무역이사회 회의 끝에 2014년 6월 쌀 관세화 의무를 5년간 한시적으로 면제받게 되었다. 그러나 의무면제의 대가로 MMA 수입물량은 35만 톤에서 80만 5천 톤으로 2.3배 확대 되었으며 in-Quota 관세율은 40%에서 35%로 낮추는 한편, 국별쿼터(CSQ)를 3개국, 13만 8천 톤에서 7개국, 75만 5천 톤으로 늘리게 되었다.

이와 같은 의무면제 합의내용에 대한 이행상황은 매년 WTO 일반이사회에서 점검하게 되며, 의무면제기간 중에 약속된 합의사항을 이행하지 않을 경우 즉시, 의무면제가 종료되고 관세화를 이행하도록 하고 있다. 또한 그 외에 구체적인 합의내용은 알려지지 않았으나 미국, 캐나다, 호주, 태국 등과의 쌀 이외 품목에 대하여도 관세인하, 검역장벽 완화 등 상당한 양보가 이루어진 것으로 추정되고 있다.

1.3.4. TPP 협상과 일본의 쌀 추가개방

쌀 관세화에 대한 논의가 진행되었던 2010년, 환태평양경제동반자(TPP: Trans-Pacific Partnership)협상이 미국, 일본을 비롯한 아시아 태평양지역 연안

12개국에 참여하여 진행되었다. TPP협상은 상품, 서비스 규범 등 모든 분야에 걸쳐 포괄적이고 높은 수준의 시장개방을 추진하였으며 총 19차례의 공식협상을 거쳐 2015년 10월 잠정 타결되었고, TPP 회원국들이 각각의 국내 비준절차를 마치게 되면 60일 후 협정이 발효된다.

일본은 TPP 협상의 타결과정에서 그동안 '성역'으로 규정해왔던 쌀에 대하여 미국과 호주에 추가적인 TRQ를 부여하고 쌀 가공품의 관세를 인하하는 등 그 개방 폭을 확대함으로써 TPP 협정 가입을 추진하고 있는 우리로서는 쌀 관세화 추진과 관세화 검증협약과 관련하여 향후 협의결과에 상당한 영향이 미칠 것으로 예상되었다.

일본이 TPP 협상에서 쌀 관련하여 합의한 결과를 구체적으로 살펴보면, 현행의 국영무역제도와 고율관세(341엔/kg)는 유지하게 되었으나 TRQ물량을 현재 77만 톤에서 최대 7만 8,400톤이 추가(협정 발효 시 5만 6천 톤에서 계속 증량)되었으며 추가로 늘어나는 물량은 미국과 호수에 국별 쿼터 형태로 각각 7만 톤과 8,400 톤까지 부여하였다.

이와 같은 TPP 협상결과 일본은 총 84만 8,400 톤의 TRQ가 설정되었으며 이는 기준년도 소비량의 8% 수준에 해당되는 물량이었다. 일본은 UR 협상에서 관세화를 2001년까지 6년간 유예하면서 MMA를 국내소비량의 8%까지 확대하기로 합의하였으나 매년 증가되는 수입량을 감내하기 어렵게 됨에 따라 1998년에 7.2% 수준에서 조기 관세화 하였다. 그러나 TPP협상과정에서 당초의 개방 수준이었던 8%로 확대하는 수준에서 타결된 것으로 보인다.

일본은 TRQ물량을 확대하면서 미국과 호수에 각각 별도의 국별쿼터를 부여하였으며 이들 쿼터물량에 대하여는 민간업체에 의한 동시매매입찰(SBS)방식을 적용하기로 하였다. 그러나 SBS 방식을 적용함에 있어 입찰절차와 방법, 입찰 시기와 회수, 입찰잔량 처리방법 등에 대한 구체적이고 까다로운 조건을 부여하게 되었다. 이는 그동안 일본이 SBS라는 독특하고 복잡한 제도를 통해 투명하지 않게 운영하여 의무수입물량을 이행하지 않은 것에 대하여 미국과 호주가 TRQ 물량의 전량 수입을 확실하게 보장하기 위한 차원에서 이루어진 것으로 보인다.

당시 TPP 협정의 가입을 추진하고 있는 한국으로서는 미국, 호주 등 TPP 참여국과 쌀 관세화 검증 협의를 진행하여야 하는 상황이었으므로 TPP 협상과정에

서 일본의 쌀 추가개방 합의 선례 또는 그 이상의 수준을 상대국들이 요구해올 경우 우리의 쌀 관세화 검증 협정에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상되었으나 TPP가 무산될 위기에 처하게 되어 검증에 대한 추가부담을 덜게 되었다.

2. 쌀 관세화 추진 배경

정부가 관세화를 추진하게 된 배경은 크게 보아 다음 두 가지로 요약될 수 있다. 우선 관세화 유예기간이 종료됨에 따라 관세화로 전환해야 하는 농업협정상의 법적인 의무를 이행해야한다는 측면과, 국내 쌀 수급관리상 더 이상의 수입량 증가는 감내하기 어려운 상황이므로 수입량을 최소화할 수 있는 대안을 선택한다는 측면이 고려되었다.

2.1. TRQ 쌀 수급부담과 관세화의 실익

지난 20년간 관세화를 유예한 대가로 매년 증가되는 MMA 물량은 국내 쌀 생산과 수급관리에 큰 부담이 되었다. 특히, 연간 40만 8천 7백 톤의 MMA물량은 전체 쌀 소비량의 9% 수준에 이르렀으며, 더욱이 앞으로의 쌀 소비량 감소 추세를 고려할 때 더 이상의 수입증가는 국내 쌀 산업에 심각한 피해를 가져올 수 있다는 우려가 제기되었다.

반면에 관세화 유예 연장을 위한 TRQ 증량 등 추가적 부담을 고려할 경우 수입량의 최소화라는 측면에서 볼 때 관세화와 관세화 유예간의 정밀한 비교 분석을 통해 쌀 산업의 실익측면에서 최선의 대안 선택이 필요하였다. 국내·외 쌀 가격 변동과 환율 전망, 그리고 WTO/DDA협상 세부원칙의 시나리오 등을 토대로 분석한 결과는 관세화 할 경우 TRQ물량 이외의 수입 가능성이 매우 낮은 것으로 나타나 관세화 하더라도 더 이상의 수입부담은 미미한 것으로 분석됨으로써 관세화 전환이 탄력을 받게 되었다.

2.2. WTO 협정에 따른 의무이행

관세화는 WTO 농업협정의 일반원칙이며 특별조치로 관세화 유예를 인정받더라도 유예기간이 종료하면 관세화로 전환하게 되어 있다. 즉, 쌀 관세화 유예는

2014년까지 예외적이고 한시적으로 적용되는 조치로서 한국이 관세화 유예를 다시 연장하고자 할 경우에는 그 법적근거가 있어야 하나 농업협정문 제5조의 8항은 2004년의 유예연장을 위한 협상만 규정하고 있을 뿐, 더 이상의 연장 협상에 대한 규정이 없는 상태가 되었다. 따라서 2014년 이후의 재유예 여부는 WTO 농업협정의 일반규정에 따르게 되어 유예연장은 불가능한 상황이 되었으며 실제 필리핀의 경우 농업협정이 아닌 "WTO 설립을 위한 마라케시" 협정에 의한 "일시적 의무면제(waiver)" 조항을 적용하여 5년간의 관세화 유예를 연장하였다.

따라서 관세화 유예를 다시 연장하는 경우는 "일시적 의무면제" 조항을 적용하는 방안이 검토 될 수 있으나 필리핀의 사례에서와 같이 매년 이행점검을 받는 조건으로 5년을 연장하는 협상을 함에 있어 TRQ 수입물량 추가부담, 관세율 인하, 국별쿼터 부여 확대 등의 상당한 대가를 지불해야 했던 문제를 안고 있는 것이다. 그러나 필리핀은 식량 부족국가 입장에서 연간 200만 톤 수준을 수입해야하는 상황이므로 TRQ 35만 톤을 80만 5천 톤으로 2.3배 늘려 수입하더라도 수급관리에 부담이 적을 수 있다. 하지만 수입을 더 이상 늘릴 수 없는 우리나라의 수급상황과 크게 다르므로 유예연장을 위한 TRQ수입 추가증량은 우리로서는 검토가 불가능한 대안이 되었다.

그러나 관세화 논의과정에서 관세화를 반대하는 일부 강경 농민단체 인사를 중심으로 'DDA 협상이 타결되기 전까지는 추가적인 협상 없이 관세화 유예를 계속하면서도 현행 TRQ 이행수준을 유지할 수 있다'는, 이른바 '현상유지(Standstill) 전략'을 주장하였으며, 관세화 보다는 현상유지 즉, 관세화 유예를 위해 상대국과 협상에 임해야 한다는 주장도 제기되었다.

2.3. 현상유지(Standstill) 주장에 대한 검토

쌀 관세화를 반대하는 입장에서 주장하는 '현상유지론'의 내용을 요약하면 다음과 같다. 우선, 관세화 유예는 농업협정문 부속서 5. Section B의 개도국에 대한 특별우대조치임을 근거로 2014년 이후에도 재유예할 수 있는 권리가 있다고 주장하였다. 이러한 논리의 바탕에는 비록 농업협정문에 관세화 유예 기간이 2014년에 종료되고 더 이상의 재협상 규정은 없음에도 불구하고, 쌀 관세화 유예는 개발도상국에 대한 특별대우 원칙을 구현한 것이므로 쌀 개방에 관한 합

의가 성립되지 않으면 한국이 관세화를 2014년 이후에도 재유예할 권리가 있다는 점을 이유로 제시하였다(개도국 쌀 관세화 유예 원칙론). 또한 UR 협정상 의무행기간이 선진국은 1995~2000년, 개발도상국은 1995~2004년까지이며, 그 이후에는 DDA 협상이 타결되지 않아 다른 모든 회원국들도 추가적인 의무를 이행하지 않고 현상을 동결하고 있기 때문에 우리나라도 쌀 관세화 관련 현재 상황(40만 톤 MMA 수입)을 유지할 권리가 있다는 논리를 제시하였다(현상유지론). 또한 쌀의 관세화 유예에 대해 아직 협의할 여지가 있는 상황임에도 불구하고 우리나라 쌀의 관세화(또는 조기 개방)를 이행할 경우 DDA 협상에서 개도국 지위를 확보하는데 어려움이 있음을 주장하였다. 즉, 쌀 관세화 반대론 입장에서는 관세화 결정이 사실상 개발도상국의 지위를 포기한 것으로 인식될 수 있으며 DDA 협상 등 앞으로 진행될 다자협상에서 한국이 개발도상국 지위를 유지하는데 있어 불리한 근거로 작용될 수 있다는 주장을 하였다.

이와 같은 '현상유지 전략'에 대해 다양한 형식의 전문가포럼이 개최되고 집중적인 논의가 이루어졌으며 '현상유지 전략'의 취약점에 대해 다음과 같이 의견이 모아지게 되었다.

첫째, 쌀 관세화 유예는 2014년까지만 허용된다는 것이 현행 WTO 협정 및 2004년 말에 행해진 쌀 관세화 유예 다자협상에서의 합의된 내용이라는 점이다. WTO 농업협정에 따르면 모든 농산물은 1995년부터 관세화해야 하며(WTO 농업협정 제4조, 모든 농산물의 관세화 원칙) 이러한 원칙의 예외로 한국 쌀에 대해서는 2004년 말까지 관세화를 유예할 수 있도록 허용해 주었다. 그러나 2004년 말 이후에도 관세화 유예를 연장하길 원할 경우, 그 유예연장에 따르는 조건과 대가에 관한 모든 사항을 '2004년 말 이전에 타결하는 협상에서 합의해야 한다'고 WTO 농업협정 부속서 5의 8항에 명확히 규정하고 있다.

이에 따라 우리나라는 2004년도에 이러한 권리를 행사하여 2014년 말까지 쌀 관세화를 재차 유예하기로 하였으며 이에 대한 대가로 TRQ 수입물량을 매년 늘려주기로 쌀 수출국들과 합의를 보았다. 하지만 합의 당시 우리나라와 협상에 참여한 WTO 회원국들은 2014년 이후에도 재유예할 수 있는 권한을 규정에 넣지 않았으므로 2014년 이후 재유예 가능성에 대한 문제는 WTO 농업협정에 근거가 없고, GATT의 일반 규정이 적용되는 것이 원칙이라고 할 수 있다.

둘째, '현상유지론'의 주장 중 DDA에서 각국이 현상유지 정책을 취하고 있다

는 주장에 대하여는 DDA 협상이 진행 중이고 추가개방에 대한 세부원칙이 결정되지 않은 상태이므로 이행기간이 종료된 2004년 수준으로 현상을 동결하고 있는 것이며 기존의 WTO 협정상의 의무사항을 이행하지 않고 있는 것은 아니라는 입장이다. 하지만, 한국의 쌀 관세화는 WTO 협정에 이미 의무화된 사항이므로 이를 한국정부가 이행하지 않는 것은 WTO 협정을 위반하는 것이므로 이를 '현상유지'로 합리화할 수는 없다는 것이다.

셋째, 쌀 관세화가 우리의 개도국 지위 주장에 영향을 미친다는 주장에 대해서는 WTO 협정과 2004년 쌀협상 당시 이미 2014년 말 관세화는 예정된 것이므로, 이러한 국제적 합의내용을 이행하는 것이 개발도상국 지위 유지에 부정적 영향을 미친다고 볼 수 있는 근거는 없으며 오히려 국제적 의무를 준수하지 않고 자국에 유리한 대로 개발도상국 지위를 원용하게 되면 국제사회로부터 반발을 초래하게 될 수 있다는 점을 신중히 고려해야 한다는 지적이 있었다.

한편, 쌀을 관세화 할 때 관세감축률을 UR 농산물 협상 당시 적용받았던 개도국 관세감축률 10%를 적용함으로써 UR 이후 20년이 지난 시점이지만 한국의 개발도상국 지위를 간접적으로 공표하는 효과를 갖게 되었던 것이다.

2.4. 쌀 관세화 준비와 공감대 형성

정부는 관세화 유예기간 종료와 관세화 전환에 대비하여 2013년 5월 범정부 차원의 대응체계를 구축하였다. 우선 농림축산식품부에 TF를 설치하고 외교부, 산업통상자원부, 기획재정부 등 관계부처 협의체를 마련하여 관세화와 관련된 주요쟁점과 향후 대응계획을 검토하였으며 '쌀 산업발전포럼' 등 외부 네트워크를 구축하고 각계 전문가의 다양한 의견을 수렴하였다.

특히, 2013년 6월에는 농림축산식품부, 농업인 단체, 연구기관, 학계 등이 참여하는 "쌀 산업발전포럼"을 구성하여 분과별 회의, 토론회 등 총 19 차례 회의를 개최하여 쌀 관세화 쟁점과 대책을 논의 하였으며 2013년 8월부터 지역 설명회, 농민단체 간담회 및 토론회를 개최하고 기자 간담회, 언론 기고 등 쌀 관세화의 필요성, 문제점과 대책 등을 적극 설명하였다.

2014년에 접어들면서 농림축산식품부의 TF를 확대하고 관계부처회의를 수시로 개최하였으며 전문가 협의체로 "쌀 특별포럼"을 운영하였다. 아울러 관세화 방침이 결정된 7월까지 공감대 형성을 위한 활동을 본격적으로 전개하였고 공청

회, 토론회, 설명회, 간담회 등 다양한 경로를 통해 이해관계자와 유관기관을 대상으로 쌀 관세화의 내용을 설명하고 의견수렴을 지속하였으며, 국회 농림축산식품해양수산위원회, 통상대책특별위원회, 산업통상자원위원회 보고 및 국회의원과의 보좌진에 대한 설명도 20회 이상 추진하였다.

관세화 전환에 대한 초기 의견수렴 과정에서는 식량안보 차원에서 관세화에 신중을 기해야 한다는 의견이 다수 있었고 쌀 관세화를 직접적으로 반대하는 일부 농업인단체들은 '식량주권 범국민운동본부'를 출범하기도 하였다. 하지만 쌀 관세화 논의가 진전되었던 2014년 후반기에 들어서면서 관세화 유예에 따른 쌀 TRQ(의무수입물량)의 추가 증량은 쌀 산업에 바람직하지 않다는 의견이 농업계에서 확산되었으며 관세화 문제는 쌀 수입 최소화가 목표가 되어야 한다는 점에 정부, 농업계, 전문가들의 의견이 모아지게 되었다.

정부는 이와 같은 관계부처, 농업계 등 이해관계자, 민간 전문가 등과의 협의와 검토, 국회에서의 논의결과로 폭넓게 형성된 관세화 전환에 대한 공감대를 토대로 일부 강성 농민단체의 반대가 있었으나 2014년 7월 쌀의 관세화 방침을 결정하였다.

3. 관세화 절차와 성격

관세화에 대한 절차는 우선 우리나라가 관세상당치 산출 등 관세화 내용을 양허표 수정안(C/S)으로 작성하여 WTO에 통보하게 되어 있으며 WTO 통보 후 90일 이내에 이해관계국이 이의제기를 신청하도록 되어있다. 이 기간 중 이의제기가 있는 경우 이들 국가들과 검증협의 과정을 거치도록 하고 있으며 합의에 도달하여 모든 이해관계국들이 이의제기를 철회하게 되면 WTO 사무국에서 이를 확인하고 인증서를 발급함으로써 모든 검증절차를 완료하게 되며 쌀 관세화 내용을 확정하게 되는 것이다.

2015년 쌀 관세화 검증은 2004년 쌀 관세화 유예협상과 성격과 절차 면에서 차이가 있다. 우선 관세화 검증은 관세화라는 WTO 일반원칙으로 복귀하는 데 따른 관세화 내용을 검증하는 것이며, 쌀 관세화 유예협상은 관세화 유예라는 예외적 특별조치를 인정받기 위한 조건을 협상하였던 것이다. 따라서 쌀 유예

협상은 특별조치를 받아내기 위해 “추가적이고 수락 가능한 양허”를 전제하고 있는 반면에, 쌀 관세화 검증은 이와 같은 양보를 전제하고 있지 않으며, TE 산출, TRQ 관리 등 관세화의 내용에 대한 기술적 검토가 중심이 된다.

따라서 산출된 관세율(TE)을 놓고 상대국과 협상을 하여 최종 TE 수준을 결정하는 것이 아니며 통보된 TE 수준에 대해 수용 또는 불수용 여부를 결정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이것은 과거 일본, 대만의 쌀 관세화 검증사례에서 잘 나타나고 있으며 협의과정에서 상당한 어려움이 있었지만 WTO에 통보된 관세율 수준으로 최종 확정하게 되었다.

<그림 26-1> 관세화 검증 절차

관세화 방침 결정 ⇨ WTO 통보 ⇨ 이의제기 ⇨ 검증 협의
⇨ 합의 및 이의제기 철회 ⇨ WTO 인증서 발급 ⇨ 검증 완료

그러나 검증과정의 핵심은 상대국의 이의제기의 철회이며 이의제기를 철회하는 조건에 대한 협상이 결국 검증의 성패를 결정하는 요인이 되는 것이다. 즉, 통보된 TE 수준을 결정하고 확보하기 위한 협상이라기보다 기 통보된 TE 수준의 수용을 위해 상대국이 제시하는 부수적 조건(예를 들어, 자국 쌀의 수출확대와 TRQ 배분비율 유지 등 실질적인 이익을 확보하기 위한 조건 등)에 대한 협상이 더욱 중요하게 되는 것이다. 특히, 우리의 경우 이번 쌀 관세화를 위해 WTO에 통보한 양허표 수정안(C/S)에 과거 쌀 관세화 유예 협상과정에서 부가되었던 조건을 삭제(국별쿼터제 폐지, 밥쌀용 30% 수입 조항 삭제 등)함으로써 이와 관련된 문제들이 협상의 핵심쟁점이 될 것으로 예상되었다.

쌀 관세화 검증 협상은 일본(2년 3개월)과 대만(4년 9개월) 사례와 같이 상대국과 쟁점사항에 대한 합의도달 및 이의제기 철회에 상당 기간이 소요될 가능성이 있다. 더욱이 WTO/DDA 협상이나 기타 다자간 통상 협상 결과가 쌀 관세화 검증 협상에 영향을 미칠 가능성이 있으며, DDA 협상은 2015년 11월 수출경쟁 부문만 타결되었으나, 농업협상에서 논의되었던 관세상한, 특별품목, TRQ 관리, 국내보조 등의 쟁점이 쌀 관세화 검증과 관련될 수 있다.

4. 관세화 추진 경과

4.1 관세화 방침 결정

정부는 2014년 7월 18일 대외경제장관회의를 개최하여 지난 20년간 지속해 온 쌀 관세화 유예를 더 이상 연장하지 않을 것이며, 2015년 1월 1일부터 쌀을 관세화 할 것임을 결정하여 발표하였다. 그동안 국내 의견수렴 과정에서 제기된 WTO 협정의 유예기간 종료에 따른 의무 이행, 국내·외 쌀 수급 여건, 관세화 유예 연장 시 부담해야하는 추가적 대가 등을 종합적으로 고려할 때, 국내 쌀 산업 보호를 위해 관세화 유예보다는 관세화 이행이 유리하다는 판단을 토대로 결정하게 되었음을 설명하였다.

<표 26-1> 쌀 관세화 주요 추진 경과

일 자	추진 경과
2014년 7월 18일	정부의 쌀 관세화 전환 방침 선언
2014년 9월 19일	쌀 관세율(TE) 513% 발표
2014년 9월 30일	WTO 양허표 수정안(Country Schedule, C/S) 제출 이의제기 절차 개시
2014년 12월 31일	WTO 이의제기 마감 (미국, 중국 호주, 태국, 베트남 5개국 이의제기 신청)
2015년 1월 1일	이의제기국과 WTO 검증협의 절차 개시 쌀 관세화 시행 및 2015년 TRQ 운영방안 시행

또한 정부는 관세화 시행의 기본방침에 따라 구체적인 관세율(TE) 및 TRQ 관리방식은 그간의 분석결과를 토대로 전문가 협의, 이해관계자 의견수렴 등 추가 검토를 거쳐 WTO 통보 전까지 확정하기로 하였으며 관세화 이후의 쌀 산업 체질개선과 경쟁력 강화를 위해 농업계, 전문가 등의 추가적인 의견수렴 결과를 반영하여 쌀 산업대책을 보완, 강화하기로 하였다.

4.2 관세율 결정 및 양허표 수정안(C/S) 제출

2014년 9월 19일 정부는 쌀의 관세율(TE)²을 그동안의 검토 대안을 토대로 513%로 최종 결정하였으며 이러한 관세율을 포함하는 양허표 수정안(C/S)을

WTO에 제출하기로 하였고 2015년부터 쌀의 관세화를 시행하는데 따른 '농가 소득안정 및 쌀 산업 발전을 위한 대책'을 발표하였다.

관세상당치는 WTO 농업 협정문 부속서 5 첨부물의 관세상당치 계산지침(Guideline)에 따라 산출하였다. 관세상당치는 1986~1988년의 기간에 해당하는 실제 국내외 가격차를 이용하여 계산하도록 하고 있다.

국내가격은 국내시장에서 지배적인 대표 도매가격을 사용하도록 되어 있으며, 우리나라는 한국농수산식품유통공사(aT)에서 조사한 쌀 상품과 중품의 평균가격을 적용하였다.³

국제가격으로는 실제 수입가격을 사용하거나 부적절한 경우에는 인접국의 수입가격을 사용하거나 주요 수출국의 수출가격을 조정하여 사용하도록 규정되어 있다. 우리나라의 경우 1986~1988년에 실제 쌀 수입실적이 있었으나 3개년 평균 수입물량이 790톤으로 국내 소비량의 0.01%에 불과하고, 대부분 식량용 수요에 의한 것보다는 가공하여 재수출하기 위한 외화획득용이므로 국내 수입 실적 자료 사용은 부적절하다고 판단되었다. 그 대신 인접국인 중국의 해당기간 연평균 수입물량이 약 40만 톤에 달해 중국의 수입가격을 사용하였다(중국 해관통계연보 1986~88).

이러한 국내외 가격을 사용하여 1986~1988년의 연도별 관세상당치를 구한 다음 3년 관세상당치의 평균을 구한 결과 571%로 산출되었다.<표 26-2> 한편, UR 농업 협정에 따르면 이행기간 동안 개도국은 관세상당치를 최소 10%감축해야 하는데 우리나라는 그동안 쌀에 대해 관세화를 유예 받았으므로 관세화하는 2015년부터는 571%에서 10%를 감축한 513%를 적용하게 된다.

아울러 증가세와 종량세 중 어느 것을 선택하는 것이 유리할 것인가에 대해 검토한 결과 최근 국제 쌀 가격이 기준년도보다 크게 상승하였음을 감안하여 가격 상승시에는 종량세보다 상대적으로 보호효과가 큰 증가세⁴를 적용하였다.

종량세를 택하면 가공수율을 적용하여 가공품에 대해서는 원료농산물보다 관

2 관세상당치 계산: (국내가격 - 국제가격)/국제가격 × 100%

3 당시 쌀 상품과 중품의 유통비중이 조사되지 않아 평균가격을 사용하였다.

4 증가세(從價稅, Ad Valorem)는 수입가격(국제가격)에 대해 일정 비율로 관세율을 부과(예: 400%)하는 방식이므로 수입가격이 높을수록 보호효과가 크고, 종량세(從量稅, Specific Rates)는 무게 단위로 관세를 부과(예: 일본 쌀 1kg 당 341엔)하므로 수입가격이 낮을수록 보호효과가 크다. 일본과 대만은 쌀 관세화 전환시 종량세를 적용하였다. .

세율을 높게 산정할 수 있지만⁵ 증가세인 경우에는 동등한 관세율이 적용된다. 따라서 우리나라는 쌀 가공품에 대해서도 쌀과 같은 513%를 적용하였다.

<표 26-2> 관세상당치 산정 근거

	1986	1987	1988	1986~1988 평균
국내가격(원/kg)	906	938	1,035	959
외부참조가격(원/kg)	138	122	176	145
관세상당치 (%)	557	669	488	571

2014년 9월 30일, 정부는 2015년 1월 1일 쌀 관세화 시행을 위한 쌀 양허표(C/S) 수정안을 WTO 사무국에 공식 제출하였다. 쌀 양허표 수정안 작성은 일본, 대만 등의 쌀 관세화 통보사례를 참고하여 C/S 작성 형식과 내용에 대한 전문적인 검토를 진행하였다. 일본의 사례와 같이 C/S를 새롭게 작성하는 형식(소위 Clean C/S)과 대만의 사례와 같은 기존 양허표 내에 수정이 필요한 부분만 선택적으로 고쳐 기술하는 형식의 두 가지 대안이 비교검토 대상이 되었다.

쌀 관세화 통보에 따른 양허수정안 검증의 성격상 C/S 내용, 특히, TE 수준 등을 협상하거나 재수정할 여지가 거의 없다는 점을 감안하고 검증은 기본적으로 회원국들이 C/S의 수용 또는 거부(Accept or Non-accept)의 결정문제로 판단하여 일본의 Clean C/S 형식을 채택하게 되었다. 이에 따라 양허표 수정안(C/S)에 쌀의 관세율 513%와 특별긴급관세(SSG)의 부과, 저율관세할당(Tariff Rate Quotas, TRQ) 물량·세율 등을 명시한 반면에 2004년 쌀 관세화 유예협상에서 합의된 국별쿼터(CSQ), 밥쌀용 쌀 30% 수입 등 의무수입물량(TRQ) 운영, 중도관세화 관련 조항 등을 모두 삭제함으로써 단순화 된 C/S를 WTO에 제출하였다.

양허표 수정안으로 통보된 쌀 관세화 내용을 구체적으로 정리하면 우선, 쌀 관세율 513%로 결정한 산출근거를 제시하였는 바, 국내가격은 한국농수산식품유통공사의 도매조사가격을, 국제가격으로는 인접국인 중국의 평균수입가격을 사용하였으며 기준년도는 1986~1988년도를 적용함으로써 관세상당치 571%를 산출하였고 UR협정에 따라 이행기간 동안의 개도국의 관세감축률 10%(shadow reduction)를 적용하여 최종적으로 513%를 확정하게 되었다.

둘째로, 관세화 이후 수입량이 급증하거나 수입가격이 일정수준 이하로 하락하

⁵ 일본과 대만은 쌀 가공품은 쌀 보다 10% 정도 높은 관세를 적용하였다.

는 경우에 대비한 피해구제제도로서 관세율(513%)의 3분의 1까지 추가적으로 부과할 수 있는 특별긴급관세(SSG: Special Safeguard)를 적용토록 하였다.

셋째, TRQ 수입관리와 관련하여 TRQ 수입 물량 40만 8천 700 톤은 전량 국영 무역으로 수입하며 그동안 유지해 온 국별쿼터 물량 20만 5천 228 톤도 최혜국 대우가 적용되는 총량 쿼터로 전환하였다. 아울러 밥쌀용 쌀 수입비중 30%, 국내시장의 유통채널 접근보장 등 관세화 유예기간 동안 적용되었던 TRQ 물량의 용도에 관한 규정은 삭제하고 WTO 일반원칙이 적용되도록 하였다.

4.3. 이해관계국의 이의제기

WTO에 제출된 우리 쌀의 양허표 수정안(C/S)은 WTO 절차규정⁶에 따라 WTO 전체 회원국에 공식 회람되었으며 이후 3개월간의 동 양허표에 대한 이의제기 기간이 부여되었다. 이의제기 마감 시한인 2014년 12월 31일까지 이의를 제기한 국가는 미국, 중국, 호주, 태국, 베트남 총 5개국이었으며 대부분의 국가들이 이의제기 기한 종료에 임박하여 WTO 사무국 및 주제네바 대표부에 서한형식으로 이의제기를 통보하였다. 베트남이 12월18일 처음으로 이의제기한 후 호주 및 태국이 12월 22일, 미국이 12월 23일, 마지막으로 중국은 12월 29일, 각각 이의를 제기하였다.

이의제기의 주된 사유로 각국은 관세율 산정과 관련된 기술적 쟁점을 명확히 하기 위한 협의가 필요하다는 점을 지적하면서 한국 C/S에 대한 유보의사를 표명하였다. 대부분 513%라는 쌀 관세율이 너무 높다는 인식을 바탕으로 관세율 산정방식의 문제를 표면적으로 제기하였으나 실제로는 관세화 전환에 따라 국별쿼터제가 폐지됨으로써 각국의 쌀 시장점유율 유지와 확보 문제에 깊은 관심을 갖고 향후 TRQ 운영방안의 변동 여부에 초점을 맞추게 될 것으로 예상되었다.

4.4. 관세화 이행

정부는 2014년 9월 30일 양허표 수정안을 WTO에 통보한 후 농업협정에 따른 관세화 유예 종료 직후인 2015년 1월 1일자로 쌀 관세화 국내시행을 위한 준비 작업을 추진하였다. 관세화 전환을 통보한 후 5개국이 이의제기를 하였으며 아

6 「관세양허표의 수정 및 정정 절차」(L/4962, 1980년 3월 26일 결정문) 제3항

직 WTO 검증절차⁷가 완료되지 않은 상태이었으나 관세화의 국내적 이행 과정은 WTO의 검증과는 별도로 진행되었다. 쌀 관세화 검증이 2015년부터 진행 중에 있으며 정부는 관세율 513% 확보를 최우선 목표로 이의제기국을 상대로 검증협약에 적극 대응하고 있다.

정부는 「세계무역기구협정 등에 의한 양허관세 규정」을 개정하여 쌀 관련 16개 품목에 관세율 513%를 반영하였으며, 관세법 시행령개정을 통해 특별긴급 관세(SSG) 부과의 근거를 마련함으로써 이제 고율관세(513%)를 부담하면 누구든 정부의 수입추천이나 허가 없이 자유로이 외국쌀을 수입할 수 있게 되었다. 아울러, 농민단체의 핵심건의 사항이었던 수입쌀 저가신고를 통한 편법수입과 국내 쌀시장교란을 방지하기 위하여 관세청 고시를 개정하고 쌀(메현미, 찰현미, 멥쌀, 찹쌀)을 사전세액심사 대상에 포함하게 되었다.

7 관세화는 WTO 협정상 2015년 1월 1일부터 발생하는 의무이므로 WTO 검증절차가 완료되지 않더라도 2015년 1월 1일부터 관세화 시행이 필요하다.

참 고 문 헌

- 김명환 외. 2015.12. 「쌀 관세화 검증 대응전략 수립」. GS&J Institute.
- 김명환, 이정환. 2007.9. “쌀 관세화 유예를 계속할 것인가?” 「시선집중」 제44호. GS&J Institute.
- 김태곤, 정정길. 2004.9. “일본과 대만의 쌀 시장개방과 시사점.” 「한국농촌경제연구원 농정연구속보」. 2004-3 제8권. 한국농촌경제연구원.
- 농림부. 2007.4. 「2004 쌀협상 백서」.
- 농수산물 유통공사. 2005.6. 「MMA쌀 도입 백서」.
- 박동규 외. 2009.2. 「쌀 재협상 3년의 평가와 관세화 대비 보완방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 서진교 외. 2004.12. 「2004 쌀 재협상 전략수립에 관한 연구」. 한국 농촌경제연구원.
- 송주호. 2013. 「해외 쌀 산업연구」. 한국농촌농제연구원.
- 송주호. 2014. 「쌀 관세화 검증 대응방안」. 한국농촌농제연구원.
- 윤장배 외. 2014.12. 「쌀 관세화 자문 연구 용역」. 무역투자연구원.
- 中華人民共和國 1986~88, 「海關統計年報」

부 록

1. 농업통상 관련 화보자료
2. 농업통상 일지
3. 농업통상 조직 변천
4. 농업통상 관련직위 보직자별 명단 및 보직기간
5. 약어표
6. 색인

1. 농업통상 관련 화보자료

1980~1990년대



미국 농축산물 수입저지 실천대회
(1986.09.01. 한국농정신문)



우루과이 폰타 델 에스테,
UR협상 출범
(1986.09.15-20. WTO)



캐나다 몬트리올, UR협상 중간 평가
(1988.12.05-10. WTO)



한미통상협상 - 상공부장관 회담
(1989.10.10. 경향신문)



브뤼셀 GATT 각료회의, 한국협상 대표단
개인 소장
(1990.12.07)

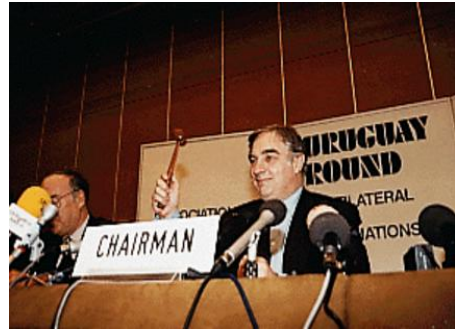
1990년대



UR 농업협상 한국대표단 (1991, 제네바 GATT 본관 앞, 개인 소장)



UR 타결에 반대하는 농민 시위
(1993.12.15. 한국농어민신문)



UR협상 종료 선언
(1993.12.15. WTO)



WTO 비준 반대 농민시위
(1994.02. 한국농정신문)

1990년대



모로코 마라케시, UR 최종의정서 서명 (1994.04.15. TIN뉴스)



모로코 마라케시, WTO 설립 합의 서명 (1994.04.15. 의료기기사뉴스라인)



文民정부

순환3정권 2년의 과정

3부 '新경제'의 명암

김영삼정부의 수반
野黨 '1차 재협상' 요구
정부는 가세한것으로 인해
나름 잘못하고 재협상시켜
무투표의결(1994.04.15)
문민정부는 출범 2년째...
3부 '新경제'의 명암

쌀시장 개방 (下)

“막판까지 美 물고늘어져라” 日 조연 주호

일본 11월을 시점으로 쌀에 대한 관세...
막판까지 美 물고늘어져라
일본 11월을 시점으로 쌀에 대한 관세...



1994년 11월 7일 서울에서 열린 쌀가맹 반대시위, 반정부투쟁위원회가 최대 규모인 3만여명이 참가했다.

필리핀은 막무장정

필리핀은 막무장정
필리핀은 막무장정
필리핀은 막무장정

유례없는 호조전 타겟

유례없는 호조전 타겟
유례없는 호조전 타겟
유례없는 호조전 타겟

국민감정 무마위해

국민감정 무마위해
국민감정 무마위해
국민감정 무마위해

“미국 소리”에 술흔 토해

“미국 소리”에 술흔 토해
“미국 소리”에 술흔 토해
“미국 소리”에 술흔 토해

쌀시장 개방 관련 기사 (1998.04.20. 동아일보)

2000년대



카타르 도하, DDA 협상 출범
(2001.11.14. WTO)



한-칠레 FTA 최종 서명
(2003.12.15 동아일보)



한-칠레 FTA 타결 이후 비준 반대 시위
(2002.10.31. 한국노동사회연구소)



칸쿤 농민반대시위
(2003.09.01. 연합뉴스)



칸쿤 원정시위대 발족식 (2003.09.01. 오마이뉴스)

2000년대



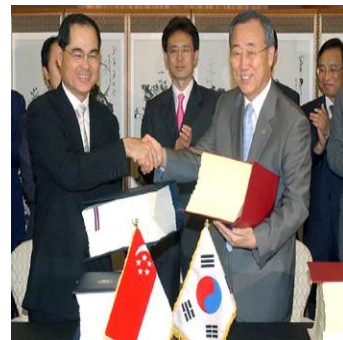
쌀 협상 국민대토론회 (1)
(2004.12.27. 농식품부)



쌀 관세화 유예 연장
이행계획서 철회 요구
시위(2004.12.30. 서울신문)



쌀 협상 국민대토론회 (2)
(2004.12.27. 농식품부)



한-싱가포르 FTA 최종 서명
(2005.08.04. 동아일보)



한-아세안 FTA 공식 서명
(2005.12.13. 정책브리핑)



쌀 관세화 유예 협상 국정조사 청문회
(2005.06.13. 개인 소장)

2000년대



한-미 FTA 2차 협상
(2006.07.10. 뉴시스)



한-미 FTA 협상 반대 단식 농성
(2007.01.17. 한겨레)



한-미 FTA 협상단
(2007.03.03. 개인 소장)

To Sui General Yu Zhongwen

Heaven knows how marvelous you are in your strategy,
Earth knows how shrewd you are in your calculation,
Your name already knows no bounds in this war,
Time to know satisfaction in your toil.

神策究天文 (신책극관문)
그대의 신기란 책략은 하늘의 이치를 다졌고
妙算窮地理 (묘산궁지리)
오묘한 계산은 땅의 이치를 관통했다.
戰勝功既高 (전쟁공기교)
그대 전쟁에 이겨 이미 공이 높으니
知足願云止 (지족원운지)
만족함을 알고 그만두기를 바라노라

한-미 FTA 한국 측 농업 협상단이
미국 측에 건넨
을지문덕 장군의 시
(2007.03.12. 개인 소장)



한-미 FTA 농업분야 고위급 회담 (1)
(2007.03.19. 개인 소장)



한-미 FTA 농업분야 고위급 회담 (2)
(2007.03.19. 개인 소장)

2000년대



한-미 FTA 협상 결과 보고 (국회 회의)
(2007.04.04. 농식품부)



한-미 FTA 공식 서명
(2007.06.30. 정책포털)



한-미 FTA 농업부문 국내보완대책 마련을 위한 토론회
(2007.05.29. 농식품부)



국산 쇠고기 수입위생조건에 관한 협상
(2008.04.11. 개인 소장)



IIE 광우병 통제국 관련 브리핑
(2007.05.28. 농식품부)

2000년대



한-미 FTA 고위급 회담
(2008.04.11. 농식품부)



한-캐나다 FTA 제12차 협상
(2007.11.26. 뉴시스)



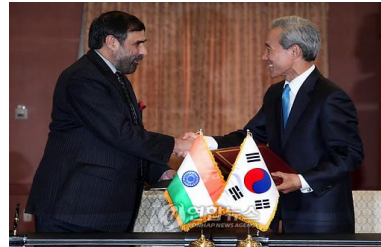
한-EU FTA 협상 결과 보고
(2009.10.15. 농식품부)



한-미 쇠고기협상 청문회 (1)
(2008.05.06. 농식품부)



한-미 쇠고기협상 청문회 (2)
(2008.05.06. 농식품부)



한-인도 CEPA 공식 서명
(2009.08.07. 연합뉴스)



한-뉴질랜드 FTA 제1차 협상
(2009.06.08. 뉴시스)

2010년대



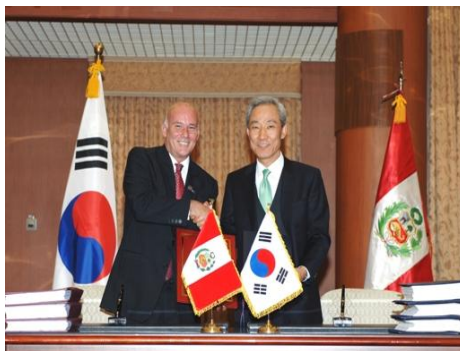
한-EU FTA 공식 서명
(2010.10.06. 연합뉴스)



한-미 통상장관회의 -
FTA 추가협상 타결
(2010.12.03. 연합뉴스)



한-인도네시아 CEPA 협상 개시 선언
(2012.03.28. 정책브리핑)



한-페루 FTA 최종 서명 (1)
(2011.03.21. 외교부)



한-중-일 FTA 협상 개시
(2013.03.26 산자부)

2010년대



브루나이, RCEP 제1차 회의 (2013.05.09-13. Postwesternworld)



쌀 관세화 공청회 (2014.06.20. 농민신문)



한-호주 FTA 공식 서명 (2014.04.08. 주한호주대사관)



쌀 관세화 반대 시위 (2014.06.20. 농민신문)



쌀 관세화 유예협상 농민시위 (2014.07. 카톨릭농민회)

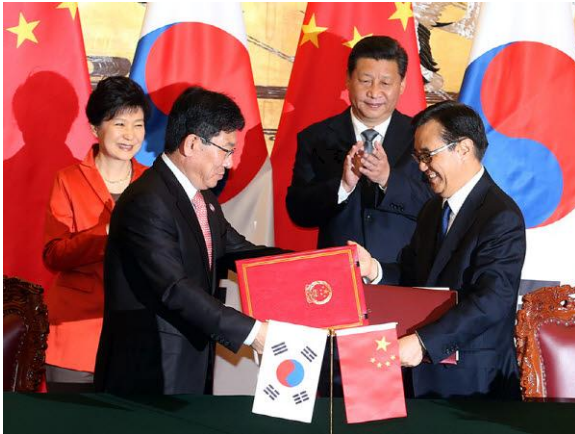
2010년대



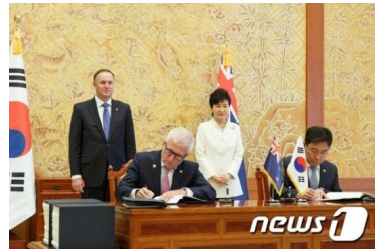
쌀 관세화율(513%) 발표
(2014.09.18. 농식품부)



한-캐나다 FTA 공식 서명
(2014.09.23. 연합뉴스)



한-중 FTA 공식 서명
(2014.11.10. 경향신문)



한-뉴질랜드 FTA 공식 서명
(2015.03.23. 뉴스1)



한-중 FTA 관련 농업인 단체장 간담회
(2014.11.10. 농식품부)

2010년대



한-영연방 FTA 축산 대책 간담회
(2014.11.29. 농식품부)



한-중미 FTA 협상 개시 공식 선언
(2015.06.18. 뉴시스)



한-베트남 FTA 공식 서명
(2015.05.05. 연합뉴스)



2015년 제10차 DDA/FTA 전문가 포럼
(2015.12.04. GS&J)

2. 농업통상 일지

연도	내용	비고
1945.12-1947.10	GATT 제네바 관세양허협상 (1차)	
1947.11.-1948.03	하바나(Havana) 회의	
1948. 6. 30	GATT 협정 발효	
1949	GATT 안시 관세양허협상 (2차)	
1951	GATT 토케이 관세양허협상 (3차)	
1956	GATT 제네바 관세양허협상 (4차)	
1960-1961	GATT 딜런 라운드 (5차)	
1964-1967	GATT 케네디 라운드 (6차)	
1966.06.10.	우리나라 GATT 정회원국 가입신청	
1967.04.01.	우리나라 GATT 가입 (가입 확정 1967.03.02.)	
1973-1979	GATT 동경 라운드 (7차)	
1978.05.01.	수입자유화 기본방침 - 1단계 수입자유화 실시	
1978.09.12.	수입자유화 기본방침 - 2단계 수입자유화 실시	
1979.01.01.	수입자유화 기본방침 - 3단계 수입자유화 실시	
1986.07.21.	한·미 통상협상 일괄타결	
1986.09.15.-20.	GATT 각료회담 (우루과이, 폰타 델 에스테)	8차 UR 협상 출범
1987.10.27.	GATT 국제수지위원회 한국 BOP졸업권고	
1988.12.05.-10.	GATT 각료회담 개최(캐나다, 몬트리올)	UR 중간평가
1989.10.23.	GATT/BOP 조항 졸업 합의	
1989-91	1차 BOP 품목 개방	
1990.10.	UR 시장개방양허안 제출(한국 NTC 15개 품목제외)	
1990.12.03.-07.	GATT 각료회의 개최(벨기에, 브뤼셀)	타결 실패
1991.12.20.	UR 협상타협안(던켈안) 제시 (한국 수용거부의사) 쌀에 대한 관세화 예외 주장	
1991-1993	2차 BOP 품목 개방	
1993.10.15.	UR 관계 장관회의 개최, 쌀의 관세화 예외 관철을 위해 쌀 이외 NTC 14개 품목을 3개로 조정(서울)	
1993.10.26.	서비스 분야 최종양허안 초안 제출 (제네바)	
1993.12.04.~05.	한-미 농림장관 협상	
1993.12.09.	김영삼 대통령 쌀 관세화 수용 대국민 사과 담화	
1993.12.13.	한-미 장관협상 쌀 관세화 유예 타결 (10년, 1~4%)	
1993.12.15.	UR 협상타결 선언	
1994.03.15.-22.	농산물 이행계획서 관련 한·미 양자협의 및 다자검증회의(제네바)	
1994.04.12.-15.	GATT 마라케시 각료회담, UR최종 의정서 채택	

연도	내용	비고
1995.01.01.	WTO 체제 출범	
1995.04.04	미국, 한국의 식물검역절차, WTO 제소	
1995.05.03	미국, 한국의 식품유통기한 규정, WTO 제소	
1996.12.09.-13.	제1차 WTO 각료회의(싱가포르)	
1997.03.07.	혼합분유 긴급수입제한조치(세이프가드) 시행	
1997.08.13.	EU, 한국의 혼합분유 SG조치, WTO 제소	
1998.05.18.-20.	제2차 WTO 각료회의(스위스, 제네바)	
1999.05.25.	한국 쇠고기 수입제도에 대한 WTO 패널 설치 (미국 및 호주의 제소)	
1999.11.30.-12.03.	제3차 WTO 각료회의 (미국, 시애틀)	
1999.12.03.-07.	한-칠레 FTA 협상 개시(~ 2003.2)	2004.04.01. 발효
2000.06.01.	수입 마늘에 대한 긴급관세 부과	
200.06.07.	중국, 한국산 휴대용 무선전화기 및 폴리에틸렌에 대한 잠정적 수입금지 조치	
2000.06.29.-07.15.	한-중 마늘 협상	
2001.01.10.	한국 쇠고기 수입제도에 대한 WTO 패널 및 상소기구 보고서 채택	
2001.01.12.	혼합분유 긴급수입제한 조치에 대한 패널보고서 및 수정된 상소기구 보고서 채택	
2001.11.09.-13.	제4차 WTO 각료회의(카타르, 도하)	9차 DDA 협상 출범
2003.09.10.-14.	제5차 WTO 각료회의 (멕시코, 칸쿤)	
2003.12.27.	미 광우병 발생으로 미국산 쇠고기 수입중단	
2004.01.20.	쌀 관세화 유예연장 협상 개시 의사 WTO에 통보	
2004.01.27	한-싱가포르 FTA 협상 개시(~2005.08)	2006.03.02. 발효
2004.05.06.-12.30.	쌀 관세화 유예 연장협상(9개국 협상 참여)	
2004.12.30.	쌀 관세화 유예 연장 협상 타결	
2005.06.07.	쌀 협상 비준안 국회 제출	
2005.01.18.	한-EFTA FTA 협상개시 (~ 2005.12)	2006.09.01. 발효
2005.01.27.-03.29.	쌀 관세화 유예 재협상에 대한 인도와의 추가 협상	
2005.02.23.	한-아세안 FTA 개시(~ 2006.8)	2007.06.01. 발효
2005.02.28.-09.06.	미국산 쇠고기 30개월 미만 살코기 수입협상	
2005.07.28.	한-캐나다 FTA 개시(~ 2014. 9)	2015.01 발효
2005.12.13.-18.	제 6차 WTO 각료회의 (홍콩)	
2006.03.23.	한-인도 FTA 개시(~ 2009.8)	2010.01.01.

연도	내용	비고
		발효
2006.06.05.	한-미 FTA 개시(~ 2007.6)	2012.03.15. 발효
2006.09.06.	미국산 쇠고기 30개월령 미만 살코기 수입 허용	
2007.05.06.	한- EU FTA 개시(~ 2010.10)	2011.07.01. 발효
2008.04.11.-06.20.	미국산 쇠고기 수입위생조건 개정요구 협상	
2008.06.26.	미국산 쇠고기 및 쇠고기 제품 수입위생조건 개정 고시, 미국산 쇠고기 수입 재개	
2009.03.16.	한-페루 FTA 개시 (~2011.3)	2011.08.01. 발효
2009.4.9	캐나다, 한국의 캐나다산 쇠고기 수입금지 조치 WTO 제소	
2009.05.18.	한-호주 FTA 개시(~ 2014.4)	2014.12.12. 발효
2009.06.08.	한-뉴질랜드 FTA 개시(~ 2015.3)	2015.12.20. 발효
2009.11.30.-12.02.	제 7차 WTO 각료회의(스위스, 제네바)	
2009.12.17.	한-콜롬비아 FTA 개시(~ 2014.4)	2016.07.15. 발효
2010.04.26.	한-터키 FTA 개시(~2012.8)	2013.5 발효
2011.12.15.-17.	제 8차 WTO 각료회의 (스위스, 제네바)	
2012.05.02.	한-중국 FTA 개시(~ 2015.6)	2015.12.20. 발효
2012.7.3.	한-캐나다 쇠고기 분쟁 패널보고서 채택	
2012.09.03.	한-베트남 FTA 개시(~ 2015.12)	2015.12.20. 발효
2012.07.11.	한-인도네시아 FTA 개시(~ 7차 협상중)	
2013.03.26.	한-중-일 FTA 개시(~ 10차 협상중(2016.06))	
2013.05.09	RCEP 개시(~ 13차 협상중(2016.06))	
2013.12.3.-7	WTO 제9차 각료회의(인도네시아, 발리)	
2014.10.01.	쌀 관세화 WTO 통보	
2015.1.1.	쌀 관세화 시행 (관세율 513%)	
2015.09.21.-25.	한-중미 FTA협상 개시(~5차 협상중(2016.08))	
2015.12.15.-18	WTO 제10차 각료회의(케냐, 나이로비)	
2016.01.26.~28.	한-에콰도르 FTA 협상 개시(~2차 협상중(2016.03))	
2016.06.27.-30.	한-이스라엘 FTA 협상개시	

3. 농업통상 조직 변천

연도	담당부서명	비 고
1961.10.02.	농정국 농업경제과(신설)	
1968.09.24.	농정국 농업경제과	1968.02.05.~ 주일 농무관, 주이 농무관 (신설)
1970.04.08.	농정국 국제협력담당관(신설)	
1971.11.22.	기획관리실 농림기획관	1974.12.12.~ 주 EU 농무관 (신설) 1975.05.01.~ 주미 농무관 (신설)
1976.12.31.	기획관리실 농림기획관	1979.03.01.~1981.01.16. 주 알제틴 농무관
1981.11.02.	농업정책국 국제협력과	1988.02.11.~ 주 제네바 농무관 (신설)
1990.03.20.	농업협력통상관(신설) 국제협력담당관, 통상협력담당관(신설)	
1991.08.01.	농업협력통상관 국제협력담당관, 통상협력 제1담당관, 통상협력 제2담당관 (개정)	1993.06.01.~ 주 중국 농무관 (신설)
1994.12.23.	국제농업국(신설) 국제협력과(개정), 기술협력과(개정), 통상협력과, 무역진흥과(신설)	1997.02.05.~2000.02.04. 주 호주 농무관(신설) 1997.02.05.~1997.04.27. 주 프랑스 농무관(신설) 1997.02.05.~ 주 OECD 대표부 농무관 (신설)
1998.02.28.	국제농업국 국제협력과, 통상협력과, 무역진흥과	
2003.07.01.	국제농업국 국제협력과, 통상협력과, 농업협상과(개정)	2003.03.01.~2013.02.28. 농업통상 정책관 (신설)

연도	담당부서명	비 고
2005.04.15.	국제농업국 국제협력과, 통상협력과, 농업협상과, 자유무역협정과(신설)	
2006.03.29.	국제농업국 국제협력과, 통상협력과, 농업협상과, 자유무역협정과, 자유무역협정2과(신설)	
2008.03.03.	국제농업국 국제협력총괄과(개정), 통상협력과, 다자협상과(개정), 자유무역협정과, 자유무역협정2과	
2008.04.07.	국제농업국 국제협력총괄과, 통상협력과, 다자협상과, 지역무역협정팀(신설), 자유무역협정과	
2008.05.13.	국제농업국 국제협력총괄과, 통상협력과, 다자협상과, 지역무역협정팀	
2009.04.10.	국제협력국(개정) 국제협력총괄과, 양자협상협력과(개정), 다자협상협력과(개정), 지역무역협정팀	2010.12.20.~ 주 블라디보스톡 농무관(신설)
2011.06.07.	국제협력국 국제협력총괄과, 국제개발협력과(개정), 다자협상협력과, 지역무역협정과	
2013.03.23.	국제협력국 국제협력총괄과, 국제개발협력과, 농업통상과(개정), 검역정책과(신설)	
2013.09.12.	국제협력국 국제협력총괄과, 국제개발협력과, 농업통상과, 검역정책과, 동아시아자유무역협정과(신설)	
2015.01.06.	국제협력국 국제협력총괄과(개정), 농업통상과, 검역정책과, 동아시아자유무역협정과	2016.08.01.~ 주 UAE 농무관

4. 농업통상 관련직위 보직자별 명단 및 보직 기간

<농업통상정책관>

직위	기간	성명
농업통상정책관	2003.03.01. ~ 2004.12.31.	최정섭
	2005.01.31. ~ 2006.03.21.	윤장배
	2006.05.22. ~ 2008.11.03.	민동석
	2008.12.09. ~ 2010.10.05.	유병린
	2010.10.25. ~ 2013.02.28.	김종진

<국장급>

직위	기간	성명
농업협력통상관	1990.03.23. ~ 1990.12.31.	김정용*
	1991.01.01. ~ 1991.11.25.	조일호
	1991.11.26. ~ 1994.05.10.	천중인
	1994.05.11. ~ 1994.12.27.	손찬준
국제농업국장	1995.01.10. ~ 1997.05.27.	최용규
	1997.05.28. ~ 1998.03.13.	이명수
	1998.03.14. ~ 2001.05.07.	최용규
	2001.06.01. ~ 2004.02.09.	이명수
	2004.02.10. ~ 2005.01.30.	윤장배
	2005.02.02. ~ 2007.06.12.	배종하
	2007.06.13. ~ 2008.03.18.	하영효
국제협력국장	2008.03.19. ~ 2009.04.29.	김종진
	2009.04.30. ~ 2010.10.24.	김종진
	2010.12.06. ~ 2013.01.31.	조재호
	2013.05.06. ~ 2016.08.07.	김덕호
	2016.08.08. ~	정일정

* 초기 농업협력통상관은 정확한 인사기록 날짜는 조회되지 않아, 연도는 맞으나 월일의 경우 다른 보직의 인사기록을 근거로 추정된 날짜임.

<과장급 - 국제협력>

직위	기간		성명		
농업정책국 국제협력과장	1986.04.11. ~ 1989.06.09.		손찬준		
	1989.06.10. ~ 1990.03.22.		최용규		
농업협력 통상관실 국제협력담당관	1990.03.23. ~ 1991.08.23.		최용규		
	1991.08.24. ~ 1992.08.13.		손정수		
	1992.08.14. ~ 1993.08.08.		김영옥		
	1993.08.09. ~ 1994.12.27.		이명수		
농업협력 통상관실 통상협력담당관	1990.03.23. ~ 1991.08.01		손정수		
1981.08.01. 농업협력통상관실, 통상협력 1 및 2 담당관으로 분리					
직위	기간	성명	직위	기간	성명
농업협력 통상관실 통상협력 1담당관	1991.08.02.~ 1991.08.23	손정수	농업협력 통상관실 통상협력 2담당관	1991.08.02.~ 1991.12.27.	김선오
	1991.08.24.~ 1991.11.25.	최용규		1991.12.28.~ 1992.08.13.	김영옥
	1991.12.28.~ 1992.09.14	김재수		1992.08.14.~ 1994.07.07.	노병환
	1992.10.16.~ 1993.08.08.	이명수		1994.07.08.~ 1994.12.27.	윤장배
	1993.08.09.~ 1994.04.19.	유병린			
	1994.04.20.~ 1994.12.27.	권용우			
1994.12.23. 국제농업국 신설					
국제농업국 국제협력과장	1994.12.28.~ 1995.08.30.	이명수	국제농업국 통상협력과장	1994.12.28.~ 1995.08.30.	권용우
	1995.08.31.~ 1996.01.16.	소만호		1995.08.08.~ 1997.06.08.	배종하
	1996.01.17.~ 1997.06.08.	김재수		1997.07.01.~ 2001.05.31.	유병린
	1997.06.09.~ 2001.01.05.	배종하		2001.06.21.~ 2002.03.01.	이창범
	2001.01.06.~ 2003.08.17.	송주호		2002.03.02.~ 2003.04.30.	안호근
	2003.08.18.~ 2004.03.12.	김성민		2003.05.01.~ 2005.06.28.	조재호

직위	기간	성명	직위	기간	성명
국제농업국 국제협력과장	2004.03.13.~ 2005.02.10.	김경규	국제농업국 통상협력과장	2005.07.18.~ 2007.07.31.	윤동진
	2005.02.11.~ 2005.06.28.	오경태		2007.08.10.~ 2008.03.19.	최병국
	2005.06.29.~ 2006.08.13.	조재호		2008.03.20.~ 2009.04.29.	조신희
	2006.09.01.~ 2008.03.19.	김창현		2009.04.30.~ 2010.02.07.	조신희
국제농업국 국제협력 총괄과장	2008.03.20.~ 2009.02.08.	김남수	국제협력국 양자협상 협력과장	2010.02.08.~ 2010.04.04.	윤상린
	2009.02.09.~ 2009.04.29.	손건수		2010.04.05.~ 2010.12.19.	배상두
국제협력국 국제협력 총괄과장	2009.04.30.~ 2010.07.20.	홍성재	국제협력국 국제개발 협력과장	2011.01.01.~ 2012.09.02.	주원철
	2010.07.21.~ 2011.09.07.	김중철		2012.09.03.~ 2013.04.30.	이상만
	2011.09.08.~ 2012.03.05.	정복철		2013.05.01.~ 2014.02.17.	최병국
	2012.03.13.~ 2013.08.06.	강형석		2014.02.18.~ 2015.01.05.	김수일
	2013.09.08.~ 2014.02.17.	안영수		(2015.01.06. 일자로 국제개발협력과는 국제협력총괄과로 통합됨.)	
	2014.02.18.~ 2016.04.14.	최병국			
	2016.04.20.~	배상두			

<과장급 - 무역/통상/기술/검역>

직위	기간	성명
국제농업국 무역진흥과장	1994.12.28 ~ 1996.01.16	윤장배
	1996.01.17 ~ 1996.02.11	이준영
	1996.02.12 ~ 1997.01.10	이양호
	1997.01.11 ~ 1998.01.16	박현출
	1998.01.26 ~ 1998.10.08	이근성
	1998.10.09 ~ 1999.12.30	최희중
	1999.12.31 ~ 2001.01.05	박철수
	2001.01.06 ~ 2001.10.04	양태선
	2001.10.05 ~ 2002.12.10	권용우
	2003.01.06 ~ 2003.06.30	윤기호
국제농업국 농업협상과장	2003.07.01 ~ 2003.07.17	김중철
	2003.08.10 ~ 2005.02.10	오경태
	2005.02.11 ~ 2005.09.27	정일정
	2005.09.28 ~ 2006.08.13	서해동
	2006.09.01 ~ 2007.02.11	김중철
	2007.02.12 ~ 2008.03.20	안용덕
국제농업국 다자협상과장	2008.03.20 ~ 2009.02.08	안용덕
	2009.02.09 ~ 2009.04.29	박수진
국제협력국 다자협상과장	2009.04.30 ~ 2011.02.21	최병국
	2011.02.22 ~ 2012.03.12	조일환
	2012.03.13 ~ 2012.06.07	정혜련
	2012.06.08 ~ 2013.04.30	김진진
농업통상과장	2013.05.01 ~ 2013.09.11	정혜련
	2013.09.12 ~	김경미

직위	기간	성명
국제농업국 기술협력과장	1995.01.03 ~ 1996.01.16	강명구
	1996.01.17 ~ 1998.01.25	하영효
	1998.01.26 ~ 1998.03.13	송주호

<과장급 - 무역협정>

직위	기간	성명	직위	기간	성명
국제농업국 자유무역 협정과장	2005.05.04.~ 2007.02.11	김덕호	국제농업국 자유무역 협정2과장	2006.07.03.~ 2008.04.06	정현출
	2007.02.12.~ 2008.03.20	박창용			
	2008.03.20.~ 2008.05.12	박수진			
(2008.04.07. 일자로 자유무역협정2과 폐지됨.) (2008.05.13. 일자로 자유무역협정과를 폐지하고, 지역무역협정팀 신설됨.)					
지역무역협정팀장	2008.04.16 ~ 2009.02.08			정현출	
국제협력국 지역무역협정과장	2009.04.30 ~ 2010.12.12			김윤중	
	2010.12.13 ~ 2011.04.05			이충원	
	2011.09.08 ~ 2012.06.07			김진진	
	2012.06.08 ~ 2013.01.13			정혜련	
(2013.03.23. 일자로 지역무역협정과 폐지됨.) (2013.09.12. 일자로 동아시아자유무역협정과 신설됨.)					
동아시아자유무역협정과장	2013.09.12 ~ 2015.01.05			정혜련	
	2015.01.06 ~ 2016.01.27			김수일	
	2016.01.28 ~			하중수	
직위	기간			성명	
국제협력국 검역정책과장	2013.03.23 ~ 2014.11.11			오순민	
	2014.11.12 ~			정병곤	

<해외주재농무관>

근무처	기간	성명	직위
주 일본 대사관	1968. 2. 5~1971. 8.31	배규성	국장급
	1971. 9.15~1973. 9.25	김인수	
	1973. 9.26~1975. 8.31	오준석	
	1975. 4.23~1976.5. 28	윤항열	부이사관
	1975. 9. 1~1982. 1. 3	서한혁	사무관, 서관
	1982. 1. 4~1986. 3.26	최용규	서관
	1986. 3.27~1990. 3.29	김영갑	
	1990. 3.30~1993. 3.29	김종주	
	1993. 3.30~1996. 8. 6	서성배	
	1996. 8. 7~2000. 2.23	김상범	
	2000. 2. 1~2004. 2.10	조원량	
	2004. 2.11~2007. 2.19	김홍우	
	2007. 1.25~2011. 2.13	이재현	
2011. 2.14~2014. 2.13	윤명중		
2014. 2.14~2017.2.13	이영구		
주 이태리 대사관	1968. 2. 5~1972. 1. 6	송주인	과장급
	1972. 1. 7~1976. 2.17	강인희	국장급
	1976. 4. 9~1979. 6.10	이병석	
	1979. 6.11~1982. 3.25	이동배	부이사관
	1982. 5.13~1984. 9.23	김광희	
	1984. 9.24~1988.11.24	신구범	
	1988.11.25~1991.11.24	원광식	
	1991.11.25~1994. 8.26	안덕수	
	1994. 8.27~1998. 3.18	백현기	
	1998. 3.19~2000. 6.29	노경상	
	2000. 8. 1~2003. 7.17	김경규	서관
	2003.7.18.~2006.8.30	김창현	
	2006. 8.14~2006. 8.19	서해동	
2009. 8.16~2013. 2.19	박수진		
2013. 2.20~2016.2.19	이은정		
2016.2.20.~2019.2.19	주원철		
주 미국 대사관	1975. 5. 1~1979. 6.10	서중일	국장급
	1979. 6.11~1983. 5.31	조규일	부이사관
	1983. 6. 1~1986.12.28	박상우	
	1986.12.29~1989.12.29	김정용	
	1989.12.30~1994. 2. 4	이영래	
	1994. 2. 5~1997. 2. 4	김동근	
	1997. 2. 5~2000. 1.31	손찬준	
	2000. 2. 1~2003. 2. 2	이수화	

근무처	기간	성명	직위
	2003. 2.11 ~ 2007. 1.28	김재수	고위공무원
	2007. 1.29 ~ 2010. 8. 9	이양호	
	2010. 8.10 ~ 2013. 8.12	김경규	
	2013. 8.13 ~ 2016.8.12	박병홍	
	2016.8.13. ~ 2019.8.12	권재한	
주 EU 대표부	1974.12.12 ~ 1978. 3.12	김광희	과장급
	1978. 3.13 ~ 1981. 1.16	박상우	서기관
	1989.11.20 ~ 1993. 4.30	이관용	
	1993. 5. 1 ~ 1995. 8. 6	소만호	
	1995. 8. 7 ~ 2000. 1.31	권용우	
	2000. 2. 1 ~ 2003. 7.17	김성민	
	2003. 7.18 ~ 2006. 8.13	김종철	
	2006. 8.14 ~ 2009. 8.20	조재호	
	2009. 8.17 ~ 2012. 8.18	이상만	
	2012. 8.19 ~ 2015. 8.16	박상호	
2015. 8.17 ~ 2018.8.16	조백희		
주 알제틴 대사관	1979. 3. 2 ~ 1981. 1.16	김성호	국장급
		서정옥	사무관
주 제네바 농무관	1988. 2.11 ~ 1989. 5.14	이관용	서기관
	1989. 5.15 ~ 1991.11.25	천중인	부이사관
	1989.11.20 ~ 1992.11.15	김종진	사무관
	1991.11.26. ~ 1994.11.31	최용규	부이사관
	1992.10.22 ~ 1995.8.31	이창범	사무관
	1995.02.24. ~ 1998.03.18	김정호	부이사관
	1995.9.1 ~ 1997.9.21	남태현	사무관
	1998.03.19. ~ 2001.05.31	이명수	부이사관
	2001.06.01. ~ 2005.01.26	유병린	
	1989.11.20. ~ 1992.11.15.	김종진	
	2008.02.12. ~ 2011.02.17	이준원	고위공무원
	2011.02.18. ~ 2014.08.10	이주명	
2014.08.11. ~ 2017.08.10.	윤동진		
2014.09.01. ~ 2016.09.13.	송재원	사무관	
주 중국 대사관	1993. 6. 1 ~ 1996. 8. 6	이상용	서기관
	1996. 8. 7 ~ 2000. 8. 6	정문섭	
	2000. 8. 1 ~ 2003. 8. 1	홍성재	
	2004. 7.23 ~ 2007. 8. 7	정문섭	
	2007. 8. 1 ~ 2011. 8.14	김진진	
	2011. 8.15 ~ 2015. 8. 9	조일호	
	2015. 8.10 ~ 2018.8.9.	최정록	
주 호주 대사관	1997. 2. 5 ~ 2000. 2. 4	송지봉	서기관
주 프랑스 대사관	1995. 4.28 ~ 1997. 4.27	조규담	서기관
주 OECD 대표부	1997. 2. 5 ~ 2000. 2.25	이양호	서기관

근무처	기간	성명	직위
	2000. 2.26~2003. 8. 9	오경태	
	2003. 7.18~2007. 8.12	김대근	
	2007.8.1.~2009.2.17	윤동진	
	2014.8.15.~2017.8.14	송남근	서기관
주 블라디보스톡 총영사관	2010.12.20~2013.12.22	배상두	서기관
	2013.12.23.~2016.12.22	고경봉	
주 UAE 대사관	2016.8.1.~2019.7.30	강철구	서기관

5. 약어표

(A)

AIE: Analysis and Information Exchange

AMS: Aggregate Measurement of Support

AoA: Agreement on Agriculture

APEC: Asia Pacific Economic Cooperation

APIHS: Animal Plant Health Inspection Service (USA)

ASEAN: Association of South-East Asian Nations

ASG: Agricultural Safeguard Measure

AVEs: Ad-Valorem Equivalents

(B)

BB: Blue Box

BIA: Built-in Agenda

BOP: Balance of Payment

BRICs: 브라질(Brazil), 러시아(Russia), 인도(India), 중국(China)

BSE: Bovine Spongiform Encephalopathy

(C)

C/L: Country List

C/S: Country Schedule

CAP: Common Agricultural Policy

CCCN: Customs Cooperation Council Nomenclature

CEPA: Comprehensive Economic Partnership Agreement

CEPEA: Comprehensive Economic Partnership Agreement for East Asia

CMA: Current Market Access

CODEX: Codex Alimentarius Commission

CRIK: Civil Relief In Korea

CSE: Consumer Subsidy Equivalent

CSQ: Country Specific Quotas

(D)

DDA: Doha Development Agenda

DFA: Dunkel's Draft Final Act

DM: De Minimis

DSB: Dispute Settlement Body

DSU: Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes

(E)

EAFTA: East Asia Free Trade Area

EAIA: East Asia Investment Area

EAVG: East Asia Vision Group

EC: European Community

ECA: Economic Cooperation Administration

ECFA: Economic Cooperation Framework Agreement

EEC: European Economic Community

EFTA: European Free Trade Association

EGA: Environmental Goods Agreement

EU: European Union

EVSL: Early Voluntary Sectorial Liberalization

(F)

FDA: Food and Drug Administration

FOA: Foreign Operation Administration

FTA¹: Fast Track Authority

FTA²: Free Trade Agreement

FTAAP: Free Trade Area of the Asia-Pacific

(G)

GARIOA: Government And Relief In Occupied Area

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade

GDP: Gross Domestic Product

GI: Geographical Identification

GPA: Government Procurement Agreement

GVC: Global Value Chain

(H)

HS: Harmonized (Commodity Description and Coding) System

(I)

IBRD: International Bank for Reconstruction and Development

IMF: International Monetary Fund

IPPC: International Plant Protection Convention

ISD: Investor-State Dispute

ITA: Information Technology Agreement

ITO: International Trade Organization

(K)

KMIA: Korea Meat Industries Association

(L)

L/C: Letter of Credit

LDC: Least Developed Countries

LPMO: Livestock Product Marketing Organization

(M)

MB: Methyl Bromide

MFN: Most Favored Nation treatment

MMA: Minimum Market Access

MSA: Mutual Security Act

(N)

NAFTA: North American Free Trade Agreement

NAMA: Non-Agricultural Market Access

NTB: Non-Tariff Barrier

NTC: Non-Trade Concerns

(O)

O/L: Offer List

OECD: Organization for Economic Cooperation and Development

OIE: Office International des Epizootic (World Organization for Animal Health)

OTDS: Overall Trade Distorting Support

(P)

PFC: Priority Foreign Country

PFPP: Priority Foreign Practices

PL: Public Law

PRA: Pest Risk Analysis

PSE: Producer Subsidy Equivalent

PTA: Plurilateral Trade Agreement

(Q)

QSA: Quality System Assessment

Quad: 미국, EC, 일본, 캐나다

(R)

R/O: Request and Offer

RAMs: Recently Acceded Members

RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership

ROU: Record of Understanding

(S)

S&D: Special and Differential Treatment

SBS: Simultaneous Buying and Selling

SECA: Strategical Economic Complementation Agreement

SITC: Standard International Trade Classification

SOE: State Owned Enterprise

SP: Special Product

SPS: Agreement on Sanitary and Phyto-Sanitary

SRM: Specified Risk Material

SSG: Special Safeguard

SSM: Special Safeguard Mechanism

SVEs: Small and Vulnerable Economies

(T)

TBT: Technical Barriers to Trade

TE: Tariff Equivalent

TILF: Trade & Investment Liberalization Facilitation

TiSA: Trade in Services Agreement

TNC: Trade Negotiations Committee

TPA: Trade Promotion Authority

TPP: Trans Pacific Partnership

TPSEP: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement

TQ: Tariff Quotas

TRQ: Tariff Rate Quotas

TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership

(U)

UNKRA: United Nation Korean Reconstruction Agency

UR: Uruguay Round

USTR: United States Trade Representative

(V)

vCJD: Variant Creutzfeldt-Jakob Disease

(W)

WHO: World Health Organization

WTO: World Trade Organization

6. 색인

(7)		공감대 형성	732
가가입	159	공동농업정책	71, 82
가격심사제도	34	관리병원군	606
가격지지정책	51	관세상당치	14, 209
가변부과금제도	217	관세상한	12, 343
가속화된 관세자유화	389	관세세번	522
가입의정서	168	관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)	156
가축전염병예방법	145, 771	관세율구조	60
각료선언문	213	관세율인하예시제	61
감귤궤양병	603, 604	관세의 재정기여도	61
감귤수출	609	관세인하 협상	56
감축대상보조	325	관세임시증정법	30, 37
개도국 특별긴급관세	341	관세정률법	37
개도국대우조항	96	관세주권	37
개도국우대	261	관세평가 협정	73
개도국지위 유지	351	관세화 예외품목	791
개발도상국	56	관세화 유예	700, 791
개발도상국 지위	801	관세화 유예 연장	796
개방농정	67	관세화 전환	794, 803
개방농정론	56, 68	관세화원칙	98
개방적 지역주의	379	관심사항 반영	194
검역 중단	783	광우병(BSE)	143
검역병해충	592, 595	교차오염	753
검증 절차	726	구분판매제	656, 663
경제개발 5개년계획	32, 55, 65, 84	구상무역	70
경제안정화 종합시책	69	구역화 개념	580
경제안정화 종합계획	8	국가검역주권	762
경제장관회의	238	국내보완대책	150, 510, 514
경제적 동등성	716	국내보조	271
고름우유 파동	640	국립동물검역소	620
고정 환율제	30, 36	국립수의과학검역원	745

(7)

국민건강증진법	373
국별 이행계획서	95
국별 현황표	234
국별쿼터	718
국영무역	265
국영무역제도	209
국정조사	728
국제규범 제정	206
국제무역기구	155
국제무역질서	172
국제상품표준 협정	73
국제수역사무국(OIE)	144, 745
국제수지	75, 179
국제수지위원회	182, 193
국제식품규격위원회	360
국제통화기금	180
국제협력담당관제	174
국회 비준동의안	729
군정당국	34
균일관세	69
그린 룸 회의	210
글로벌 가치사슬	541
글로벌 통상질서	564
금지병해충	591
기설정의제	112, 285, 286, 386
긴급수입제한조치	639

(8)

나이로비 각료회의	347
나이로비 패키지	315
내국민 대우	663, 671
내국민대우	460
냉동감자	364
냉동마늘	677

냉장육의 유통	618
네거티브리스트 시스템	55, 58, 62
녹색혁명	207
농림수산부	631
농산물 무역자유화	51
농산물 셰이프가드	478, 509
농산물관세정책	68
농산물무역위원회	57, 76
농어촌구조개선 대책	247
농어촌구조개선 특별회계법	248
농어촌발전대책	97, 197, 247
농어촌발전위원회	274
농어촌발전특별조치법	247
농어촌특별세	97
농업경제과	175
농업무역위원회	211
농업위원회 특별회의	286
농업의 다원적 기능	287
농업조정법	41, 71
농업통상협력관실	85
농업협정	97
농촌경제연구원	230
농협중앙회	679
누진 관세체계	37
뉴 라운드	211
능동적 자유화	3, 16

(9)

다자검증절차	95
다자통상규범	57
단일고정환율제도	36
달리의 방학 기행	366
대북지원	722
대안보고서	243
대외경제조정위원회	393

(F)

대외협력위원회	230
대일무역역조	52
던켈 GATT 사무총장	228, 241
던켈 초안	248
데르베즈 초안	293
도하 각료회의	116, 289
도하개발아젠더(DDA)	115, 208, 287
동경라운드	57, 73
동등성	13
동등성 분석	723
동등한 수준	710
동시다발적 FTA	125, 148
동시매매입찰	798
동아시아 국가	377
동아시아자유무역협정	551
둔갑판매방지	664
드류	76
드류 의장 초안	219
딜런(Dillon)라운드	71, 157

(R)

라미 초안	298
라운드	156

(M)

마늘 긴급수입제	108
마늘 셰이프가드 분쟁	677
마닐라 행동계획	117
마라케시 각료회의	269
맥 쉐리(Mac Sharry) 개혁안	242
메가(mega) FTA	126, 137
메모랜덤	160
메칠브로마이드	362
면화보조금	314

(P)

면화수출국	299
모델리티	212
몬트리올 중간평가	210
무상원조	46
무역법	30, 35, 58
무역왜곡보조총액	323
무역원활화	311
무역위원회	639
무역장벽사례	616
무역촉진권한	566
무역협상위원회	174, 210
무차별대우	171
미 통상법 301조	91
미 소진 메커니즘	313
민간의 참여	379
민감품목	337, 481
민기지 않는 오퍼	390

(B)

반덤핑	39
반추동물	744, 753
발리 패키지	312
변동부과금	73
변동환율제	30, 33, 36
변종 크로이츠펬트 야콥병	755
변형 프리온	754
병합(Combined) Offer	161
보건복지부	630
보고르 선언	15, 91, 381
보복관세제도	39
보조총액 측정치	215
보호무역주의	72
복수국간서비스협상	349
부과금(Mark-up)	265

(ㅅ)		선택적 자유화	3
부속서한	692	세계곡물협정	72
부족불 지불제	207, 217	세계동물보건기구	769
북미 자유무역협정(NAFTA)	206, 460	세계보건기구	780
분류동정	594	세계화선언	15
분리육(MSM)	784	세계화시대	278
분석 및 정보교환	102, 286	세부원칙	300
분야별 조기자유화	102, 118, 381, 382	세이프가드	639
브뤼셀 각료회의	87, 223	소 값 파동	91
브레튼우즈협정	32	소 값 폭락	64
블레어 하우스 합의	94, 250	소규모 각료회의	302
블루박스	327	소규모 패키지방식	308
비관세장벽	75	소득보전직불제	511
비교역적 관심사항	216, 218, 280	소비자시민모임	359
비교우위론	67	소통부족	766
비대칭	507	쇠고기 분쟁	661
비면제직불	332	쇠고기 수입위생조건	785
비연계	217	쇠고기 수입	175
비준동의안	732	수동적 자유화	3
		수산물	387
(ㅅ)		수요탄력성	48
사료금지조치	750	수입 수량제한	166
사료용 보리	370	수입 중단	783
산업정책	673	수입권 공매	483
산업피해조사	638, 641	수입부과금제도	278
산업화세력	67	수입식물의 검역요령	601
살코기	745, 752	수입위험분석	764
상소기구	611	수입위험분석절차	748
상소기구보고서	643	수입자동승인품목	66
상호주의	169	수입자유화	56
생산조정 대상품목	235	수입자유화 예시계획	65, 196, 189,
서덜랜드 총장	252	200, 365, 618	
선 검사, 후 통관	372	수입자유화 조치	64
선진분쇄육(AMR)	784	수입자유화율	60
선진통상국가전략	17, 18	수입제한제도	165

([^])

수입허가제도 협정	73
수출 보조금 경쟁	209
수출경쟁	271, 345
수출국영무역	348
수출드라이브정책	58
수출보조 철폐	345
수출신용	346
수출용원자재	35
수출용원자재	39
수출입국	46, 52
수출입기별공고	58
수출입링크제	34
수출입링크제도	35
수출작업장	746, 758
수출주도 성장전략	173
수출주도형	7
수출주도형 성장전략	47, 52
수출진흥계획	207
스미소니안 협정	72
시스템상의 이해관계	720
시에틀 각료회의	115
시장점유율	111, 715
시장접근	271
시장접근분야	334
식량 자급률	233
식량안보용 공공비축	311
식량원조	31, 347
식량원조협약	52, 72
식물검역	591
식물검역분쟁	104
식물검역소	603
식물검역전문가회의	591
식물방역법	591
식물방역법 시행규칙	602

식품 위생법	623
식품공전	619
식품소비패턴	64
식품안전	358
식품유통기한	618, 627
식품유통기한 분쟁	105, 632
식품의약품안전청	634
신경제정책	72
신보호무역주의	60
신선과일 검역분쟁	592
신속처리권한	94, 242
신속처리장치	566
신축성 원칙	381
실무 작업초안	244
실질적인 감축	215
싱가포르 각료회의	112
쌀 관세율 513%	146
쌀 관세화	793
쌀 관세화 검증	798, 804
쌀 관세화 전환	145
쌀 관세화유예 연장	110
쌀 소득보전직불제	333
쌍둥이 적자	356
쌍무무역협정	171
 ([°])	
아세안+3	551
아세안+6	551
아태자유무역지대	391
안시(Annecy)라운드	70, 157
양자협상	673
양허표	668
양허표 수정안	807
역내포괄적경제동반자협정	550
역사적 실적	718

(○)		(°)	
역학조사	758	임산물	387
열대산품그룹	85	임시특별관세	39
예외 없는 관세철폐	479	잉여농산물	31, 39, 42, 43
예외 없는 관세화	205, 257		
예찰프로그램	744	(ㄗ)	
오사카 행동지침	381	자기선언(Self-Declaration)	261
오일쇼크	61	자몽	358
옴저버	159	자발성	379
외국환관리법	36	자유 시장경제정책	200
외부지향적	173	자유무역협정	393
외부참조가격	669	자유화 실행상황 점검	194
외화획득용	654	자유화예시계획	184
우루과이라운드	57	자율거래제도	655
우선협상 관행	356	작업반 회의	165
우선협상 대상국	356, 365	잔류 허용 기준	361
원산지 기준	530	잔여 수입제한 품목	194
원조 농산물	45	잔존수입제한	665
웨이버(waiver)	71	잠정규제병해충	596
위생 및 검역조치	224	잠정긴급관세	680
위생검역협정	97	잠정세율	69
위험 통제국가	769	잠정세이프가드조치	683
유럽연합	460	잠정적인 협정	156
유럽자유무역연합	501	장관 특별자문관	231
유보입장	726	재균형	217
유제품 수입자유화	638	재조정	655
의무면제	797	적정보호 수준(ALOP)	776
의미 있는 다수(critical mass)	386	전문판매점	656
의제의 다양성	379	전문판매점제도	107
이경해	236	정보교환 회의	394
이의제기	808	정부 조달협정	73
이중곡가제	56, 68	정부보유불	34
인과관계	640	정부조달	570
일괄 관세인하방식	169	정치적 민감성	653
일괄타결	199, 351	제1차 WTO 각료회의	287

(͡)

제2차 WTO 각료회의	288
제3차 참여	775
제네바라운드	157
조기 관세화	792, 795
조기수확프로그램	308
조기자유화	385
종가세	37
종가세상당치	296
종량세	37
종량세와 종가세	266
종합통상법	356, 357
주한미군 주둔군 지위협정	367
중·단립중 자포니카 쌀	712
중간평가	214
중간평가회의	86
중도 관세화	737, 794
증산농정	56
지리적표시	509
지역주의	125, 530
직접지불	243

(͢)

청와대 무역확대회의	160
초산조제 마늘	677
촛불집회	760
총량쿼터	718
추가적이고 수락 가능한 양허	701
최근 WTO 가입국	351
최빈개도국(LDC)	308
최소허용보조	328, 669
최종합의문 초안	244
최혜국 대우	171
최혜국대우	460

(ͣ)

각테일 접근법	307
간쿤 각료회의	116
캘리포니아	604
캘리포니아붉은각지별례	605
케네디라운드	56, 71, 157, 168
케언즈 그룹	207, 711
쿼터 공매제도	658
쿼터의 개념	657

(ͤ)

토케이 라운드	71, 157
통상교섭본부장	763
통상장벽	608
통합고시제	59
통합공고	59
통합협정문	473
특별긴급관세	807, 808
특별우대조치	699
특별품목	339
특정위험물질	777
특혜관세 활용률	512
특혜외환제도	35

(ͥ)

패널 보고서	643, 646, 785
평균관세율	69
평화조항	312
폐업지원제도	511
포괄성 원칙	381
포괄적 관세화	280
포지티브 리스트 시스템	55
폴리에틸렌	686
푼타 델 에스테	84, 205

- (ㅍ)
- 품목불특정보조 669
- 플라자합의 9
- (ㅎ)
- 하바나 현장 50, 70, 156
- 하바나 회의 156
- 하빈슨 초안 291
- 한-ASEAN FTA 424, 453
- 한-EFTA FTA 422
- 한-EU FTA 135, 503
- 한-뉴질랜드 FTA 444
- 한-멕시코 FTA 132
- 한-미 FTA 133
- 한-미간의 통상마찰 616
- 한-미담배양해록 374
- 한-베트남 FTA 446
- 한-싱가포르 FTA 129, 421
- 한-아세안 FTA 129
- 한-인도 CEPA 431
- 한-인도 FTA 430
- 한-인도 포괄적경제동반자협정 132
- 한-중 FTA 138, 516
- 한-중 마늘 분쟁 121
- 한-중-일 FTA 137, 541, 546
- 한-칠레 FTA 120
- 한-캐나다 FTA 442
- 한-콜롬비아 FTA 448
- 한-터키 FTA 136, 434
- 한-페루 FTA 432
- 한-호주 FTA 136, 436
- 한도양허 268
- 한우 보조금 662
- 합동검역 612
- 합의초안 210
- 항온기배양검사 592, 597
- 허용대상보조 330
- 헌법소원 692
- 헬스트롬 237
- 헬스트롬 중재안 227
- 현상 유지(Standstill) 212, 213, 793, 800
- 현행 보조총액측정치합계 668
- 협력적 기술협의 581
- 혼·분식 175
- 혼합분유 638
- 혼합분유 세이프가드 분쟁 648
- 홍콩 각료선언 298
- 홍콩 각료회의 295
- 환경상품협상 349
- 환대서양무역투자동반자협정 578
- 환태평양경제동반자협정 563
- 회수육(MRM) 784
- 훈증처리 363
- (A)
- Amber Light 217
- AMS 77, 234, 325
- APEC 90, 377
- APHIS 600
- APIHS 596
- (B)
- Blue Box 243, 327
- BOP 조항 3
- BOP 졸업 196
- BOP 협의 181, 183
- BOP조항 184
- BOP조항 졸업 75
- BOP조항(GATT 제18조 B) 185
- BOP조항의 원용 중단 189, 193

(B)		FTA 추진 로드맵	467
BSE 위험등급	145	FTA 허브	20, 25, 502
BSE 위험통제국	745	FTA 이행특별기금	407
BSE 위험통제국 지위	144	FTA 이행특별법	408
BSE 특정위험물질	764		
BTN	38	(G)	
bussiness as usual	674	GATT 11조	183
		GATT 18조 B항	78, 637, 654
(C)		GATT 19조	682
C/S검증절차	254	GATT 사무총장	158
C/S작성지침	271	GATT 쇠고기 패널	185, 195
CAP	72	GATT 이사회	167
Clean C/S	807	GATT 정식가입	159
Country List	234	GATT/BOP 졸업	57, 245
CRIK	40	GATT/BOP 위원회	88
CSE	77	GATT가입교섭	81, 88
		GATT제소	743
(D)		Green Box	330
DDA 2.0	320	Green Light	217
DDA 농업협상	115		
DDA 이후 논의	406	(I)	
de Zeeuw	76	IBRD	50
De-minimus	328	ICA	40
Decoupling	217	IMF	50, 180
DSB	270	IPPC	602
		ITO	155
(E)			
EAFTA	551	(K)	
ECA	40	KREI	230
EEC	12, 71		
		(M)	
(F)		Mark-up	574
FOA	40	Medfly	600
FTA 로드맵	418	MMA	277, 687
FTA 체결에 따른 농어업인들의 지원		MMA 증량	719
에 관한 특별법	463	MSA	41

(N)		(S)	
NAFTA	460	SRM	748
NTC관련 제안서	114	SSM	341
		Subic 정상회의	118
(O)		(T)	
O-157:H7	375	Total AMS	272
OECD	77	TPP	391, 563, 798
Offer	161	TRQ 관리방안	481
OIE	745, 748, 769	TRQ 운영	580
OIE 동물위생규약	752		
OPEC	73	(U)	
Optional Paper	243	UNKRA	40
OTDS	323	UR 농업협상의 타결	198
		UR최종의정서	254
(P)		(W)	
PD수첩	761	Waiver	797
pest free area	599	WTO	3
PL 480호	41, 51	WTO국민연대	693
PSE	77	WTO설립협정의 이행에 관한 특별법	275
(Q)		(X)	
QSA 프로그램	752	X-ray 이물검출기	746
		(Z)	
(R)		Zero Option	214
RAM	351		
RCEP	391, 550	(I)	
Rebalancing	217	11조 2항 C	229
Red Light	217	1인당 국민소득	173
Request	161		
(S)			
SBS	655		
SEC	40		
SOFA	367		
SPS협정	224, 271, 593		

(3)

30개 월령 745

3저 현상 355

(4)

4대 특별지원법 409

4대 현안 471

4차 수정안 303

新통상 로드맵 418

■ 편찬위원회

편찬 위원장	이 정 환	GS&J 인스티튜트 이사장
공동 위원장	이 명 수	우석대학교 교수
편찬 위원	유 병 린	FAO 한국협회 회장, 경북대학교 교수
편찬 위원	윤 장 배	법무법인 Lee International 고문, 한경대학교 교수
기획 위원	오 덕 화	도서출판 기록문화 대표
기획 위원	박 석 두	GS&J 인스티튜트 연구위원
간 사	송 주 호	GS&J 인스티튜트 Senior Economist
정부 관계자	정 일 정	농림축산식품부 국제협력국 국장

■ 편찬실무국

편 찬 책 임	이 정 환	GS&J 인스티튜트 이사장 (전) 한국농촌경제연구원 원장
편 찬 실 무	송 주 호	GS&J 인스티튜트 Senior Economist (전) 농림부 국제협력과장, 한국농촌경제연구원 글로벌 협력 연구부장
	김 하 은	GS&J 인스티튜트 연구원

■ 집필 및 감수위원

주요 내용	집필자	감수자
제 1 편 시대별 통사		
제 1장. 개관 및 전망	이정환	이명수
제 2장. GATT 가입 이전의 농업통상 (1945~1965)	송주호	이정환
제 3장. 무역자유화 태동기의 농업통상 (1966~1985)	송주호	
제 4장. BOP 및 UR협상 시대 (1986~1994)	이명수	
제 5장. WTO 시대 (1995~2004)	이명수	
제 6장. FTA 시대 (2005~2016)	서진교	
제 2 편 다자간 협상		
제 7장. GATT 가입협상 (1966~1967)	송주호	이명수
제 8장. GATT/BOP 졸업협약 (1987~1989)	손찬준	
제 9장. UR 농업협상 전반기 (1986~1990)	윤장배	
제 10장. UR 농업협상 후반기 (1991~2004)	이명수	송주호
제 11장. DDA 농업협상 (2001~)	서진교	이명수
제 3 편 양자/지역간 협상		
제 12장. 1980-1900년대 양자간 통상 현안	유병린	송주호
제 13장. APEC 분야별 조기 자유화 협상 (1997~1998)		
제 14장. 한-칠레 FTA (1999~2002)		
제 15장. 소규모 경제권과의 FTA (2004~)	정대희	
제 16장. 거대 경제권과의 FTA		
16-1장. 한-미 FTA (2006~2007)	배종하	송주호
16-2장. 한-EU FTA (2006~2009)	서진교	
16-3장. 한-중 FTA (2012~2014)	임정빈	
제 17장. MEGA FTA		
17-1장. 한-중-일 FTA (2012~)	임정빈	송주호
17-2장. RCEP (2012~)	송주호	임정빈
17-3장. TPP (2010~2015)	임정빈	송주호
제 4 편 품목별 분쟁/협상		
제 18장. 신선과일 검역 분쟁 (1995~2010)	백종호	유병린
제 19장. 식품 유통기한 분쟁 (1995)	송주호	
제 20장. 혼합분유 세이프가드 분쟁 (1997~2000)	김한호	
제 21장. 쇠고기 구분판매제 분쟁 (1999~2000)	소만호	윤장배
제 22장. 한-중 마늘 세이프가드 분쟁 (2000)	유병린	
제 23장. 쌀 관세화 유예 연장 협상 (2004)	윤장배	유병린
제 24장. 미국산 쇠고기 수입재개 협상 (2005~2008)	이상길	윤장배
제 25장. 캐나다산 쇠고기 수입재개 협상 (2007~2012)	유병린	
제 26장. 쌀 관세화 통보 (2014)	윤장배	유병린

■ 집필 및 감수위원 약력

성 명	전 - 현 직책 및 주요 약력 (편찬위원- 전직관료-학자 순임)
이 정 환	서울대학교 농과대학 학사, 일본 북해도대학 농업경제학 석사 및 박사 (전) 한국농촌경제연구원 원장, 농림부 양국정책심의위원회 위원장, 대통령자문 한미FTA체결지원 위원회 위원 (현) GS&J 인스티튜트 이사장
이 명 수	연세대학교 경영학과, 미국 Michigan 주립대학교 농업경제학 석사 (전) 농림부 차관, 통상협력과장, 국제협력 과장 및 국제농업국장, FAO/UN 아태사무소 및 본부, 주 제네바 대표부 참사관, 주 덴마크 대사 (현) 우석대학교 초빙교수
유 병 린	고려대학교 농업경제학 학사, 미국 오하이오 주립 대학교 석사 (전) 제네바 대표부 농무관, 통상정책관, 농림부 통상협력 과장, 통상협력 1담당관, 국제협력과-통상협력 1담당관실 (현) 경북대학교 초빙교수, FAO 한국협회 회장
윤 장 배	미국 Penn. State University 농업경제학 석사 (전) 농림부 국제농업국장, 농업통상정책관, 한국 농수산물유통공사 사장 (현) 법무법인 Lee International 고문, 한경대학교 교수
송 주 호	서울대학교 농과대학 학사, 미국 UC Davis 농업경제학 박사 (전) 농림부 국제협력과장, 한국농촌경제연구원 글로벌 협력연구부장 (현) GS&J 인스티튜트 Senior Economist
배 종 하	서울대학교 경제학 학사, 동 대학원 행정학 석사, 미국 미네소타대학교 농업경제학 석사 및 박사 (전) 농림부 국제농업국장, 통상협력과장, 국제협력과장 (현) 주 베트남 FAO 대표
백 종 호	경북대학교 농과대학 학사, KDI 정책대학원 국제관계학 석사, 경북대학교 박사 수료 (전) 농림부 기술협력과, 통상협력과, 국립식물검역원 국제검역협력과장 (현) 축산물품질평가원 원장
소 만 호	서울대학교 경제학 학사, 미국 UGA 농업경제학 석사 (전) 주 EU 농무관, 국제협력과장, FAO 주 인도네시아 대표 FAO 아태지역본부 부대표

성 명	전 - 현 직책 및 주요 약력 (편찬위원- 전직관료-학자 순임)
손 찬 준	경상대학교 농학 학사, 미국 Suny Binghamton 경제학 석사 (전) 농림수산부 국제협력과장, 주 미합중국 대한민국대사관 참사관, 농림부 농업협력통상관
이 상 길	서울대학교 사회교육과 학사, 미국 일리노이 주립대 경제학 석사 (전) 농림부 국제협력과, 축산국장, 농림수산식품부 식품산업정책실장, 농림부 제1차관 (현) 농림수산식품기술기획평가원 원장(~2016.12.)
김 한 호	서울대학교 농과대학 학사 및 석사, 미국 미네소타 대학교 응용경제학 박사 (전) 농림축산식품부, 외교통상부 통상자문위원 (현) 서울대학교 농경제사회학부 교수
서 진 교	고려대학교 농업경제학 학사, 미국 University of Maryland 농업 및 자원경제학 석사 및 박사 (전) 한국농촌경제연구원 연구위원, 대외경제정책연구원 무역투자실장, 연구조정실장 (현) 대외경제정책연구원 선임연구위원
임 정 빈	서울대학교 농경제학 학사, 미국 University of Maryland 농업 및 자원경제학 석사 및 박사 (전) 한국농촌경제연구원 국제농업실 연구원, 책임연구원, 부연구위원 (현) 서울대학교 농경제사회학부 교수
정 대 희	고려대학교 식품자원경제학과 학사 및 석사 (현) 한국농촌경제연구원 글로벌협력연구본부 전문연구원 (휴직 중), 고려대학교 식품자원경제학과 박사과정 재학 중

편집후기

농정 50년사, 100년사, 양정사 등을 보면서 농업통상 분야 전문가 그룹의 한 사람으로서 농업통상사도 있으면 좋겠다는 생각을 하던 차에 마침 기회가 되어 기쁜 마음으로 편찬실무자로 참여하게 되었다.

농업 통상사는 국민경제에 미친 영향이나 범위로 보면 우리나라 통상사의 일부분에 불과하겠지만 국민적 관심사로 볼 때에는 가장 중요한 분야라고 할 정도로 우리나라 시장개방 역사에서 늘 논쟁의 중심에 있던 분야이다. 겉으로 드러난 협상결과에 대해서는 많은 자료가 있지만 실제로 협상과정에서의 전략이나 어려운 상황에서의 고민, 결단 등은 외부에 잘 알려지지 않거나 언론에 의해 왜곡되어진 경우가 많다. 그래서 협상의 참모습을 진솔하게 밝혀 농업협상의 어려움과 담당자의 고충, 협상의 성과에 대한 국민적 공감의 폭을 넓히는 게 필요하다고 판단하였다.

이를 위해 직접 중요한 협상에 참여했던 관료들, 특히 은퇴한 분들에게 협상 당시의 경험을 듣는 것이 좋겠다는 판단 하에 원고를 의뢰하였고 대부분 쾌히 수락하여 주셔서 금쪽같은 원고들을 모을 수 있었다. 다만 아직 협상이 진행 중에 있거나 담당자가 현직에 있는 경우, 혹은 본인이 고사한 경우에는 차선책으로 학계의 전문가에게 원고를 의뢰하였다.

그런데 오래전 일을 기술하려니 자료의 제약이 많았다. 현재 진행 중인 협상에 관한 중요한 자료는 대부분 대외비로 묶여 있어 활용할 수가 없었으며, 일반문서로 재분류된 경우만 이용할 수 있었다. 또한 보통 10년이 지나면 해당 부처의 소관과에서 국가기록원으로 문서를 이관하고 있는데 이용상 제약이 많아서 오래된 협상에 관해서는 자료 접근이 어려웠다. 다행히도 외교부에서는 30년이 지난 외교문서들을 공개하고 있어서 외교사료관을 통해 1985년도 이전의 외교문서를 접할 수 있었다.

필자도 잠시 경험하였지만 농산물 시장개방에 관한 협상에서 우리나라는 늘 수세적인 입장에 서기 때문에 아무리 열심히 해도 칭찬받는 경우는 드물고 늘 비판에 시달린다. 그래서인지 농업통상분야 경력자들은 은퇴 후에도 돈독한 관계를 유지하는 분들이 많은데 UR협상 당시 동고동락하신 조일호, 최양부, 천중

인, 최용규, 윤장배 선배님들은 은퇴한지 20여년이 지난 지금도 UR 모임을 년 중 3-4번씩 갖고 있다. 또한 비교적 최근에 은퇴하신 통상관료들께서는 DDA/FTA 포럼 등 각종 농업통상분야 자문회의에서 풍부한 협상 경험을 바탕으로 통상 현안에 대해 조언을 해주시면서 후배 관료, 연구자들과 끈끈한 정을 이어가고 있다.

농업통상 50년사는 본사이외에도 별책부록으로 회고록이 발간된다. 본사는 14명의 저자가 각자 자료를 바탕으로 최대한 객관적으로 원고를 기술하도록 외뢰하고, 다른 전문가의 감수와 편찬위원회에서의 논의를 거쳐 내용을 확정하였다. 회고록은 13명의 농업통상협상 경력자들이 본인이 협상과정에서 기록으로 남기지 못했던 뒷얘기나 비화, 혹은 후배 통상 관료에게 남기고 싶은 얘기들을 자유롭게 쓰도록 의뢰하였고 편찬위원회에서는 오타자와 편집 등의 역할만 하였다. 본사보다 사실 회고록이 더 흥미롭고 가슴 뭉클한 얘기들이 많다. 급박한 협상 협장에서 피말리는 긴장을 겪었던 분들이 은퇴하면서 기억이 흐려지기 전에 때마침 작성해 주신 원고들은 정말 시기 적절했다고 여겨진다.

50년 역사를 9개월 만에 정리해서 발간하려니 시간부족으로 충분한 검토를 다 하지 못했다는 아쉬움이 남는다. 좋은 역사서를 남긴다는 사명감으로 내용의 충실도를 높이기 위해 본사의 원고는 이해가 어려운 부분은 저자에게 몇 번씩 확인하면서 수정하는 작업을 하였는데 14명의 저자가 쓴 내용의 일관성을 유지하고 문장을 다듬는 작업은 생각보다 어려웠고 시간이 많이 소모되었다. 띄어쓰기, 철자 등도 최대한 한글맞춤법에 맞게 표기되도록 노력하였으나 국어 실력이 모자람을 절감하기도 하였다.

본사 900페이지가 넘는 분량과 회고록 220여 페이지를 교정보고 편집하는 과정을 잘 마무리 해 준 김하은 연구원과 자료 수집 및 편집을 도와준 최다애 인턴 연구원에게도 감사를 표한다.

2017년 2월

GS&J 인스티튜트 Senior Economist 송 주 호

(한국 농업통상 50년사 편찬위원회 간사)

한국농업통상 50년사

인쇄 발행처 2017.02.
발행인 농림축산식품부
발행처 이 정 환
GS&J 인스티튜트
06314 서울 강남구 개포로 22길 74 센트럴빌딩 3층
전화 02-3463-7624 www.gsnj.re.kr
인쇄처 (주) 기록문화
ISBN 11-1543000-001567-01
