

C - 99 - 36 / 1999. 12.

WTO 차기 농산물협상의 전망과 대책 연구

연구 담당

이 재 옥 수석연구위원: 연구총괄, 국영무역
임 정 빈 책임연구원: UR 이행평가, 시장접근, 수출보조
임 송 수 부연구위원: 국내보조, 농업의 다원적 기능
오 세 익 연구위원: 다원적 기능의 계량화
심 영 규 위촉연구원: 국영무역, 개도국우대

머 리 말

지속적인 농업개혁을 위해 후속협상을 재개한다는 UR 협상에서의 약속에 따라 WTO 농산물협상이 2000년 초부터 시작될 전망이다. 1999년 11월 시애틀 각료회의에서 뉴라운드 개시를 위한 각료선언문의 채택에 실패하여 전체적인 협상의 범위와 협상방식 등이 미정인 상태이나, 농산물의 경우 자동의 제로서 협상이 재개되는 것이다.

차기 농산물협상은 무역자유화와 농업개혁에 관한 일반적인 원칙과 규범의 제정에 중점을 두었던 UR 농산물협상과는 달리 실질적이고 구체적인 협상이 될 것이 분명하다. 또한 그 동안 WTO 농업위원회와 OECD를 비롯한 국제기구에서 UR 협상의 이행평가와 쟁점정리 작업이 계속적으로 이루어져 왔기 때문에 장기간의 예비토론 없이 신속하게 협상이 진행될 것으로 보인다.

차기협상을 앞두고 농산물 수출국들은 UR 협상의 결과가 만족스럽지 못하다고 생각하고 대폭적인 보조금 감축과 시장개방 확대를 주장하고 있다. 반면 수입국들은 각국의 특수한 농업여건과 농업의 다원적 기능을 감안하여 점진적인 보조금 감축과 시장개방이 이루어져야 한다는 입장이다. 각국이 처한 상이한 농업의 환경과 여건에 따라 선·후진국간, 농산물 수출입국간에 많은 분야에서 입장이 대립되고 있다.

이와같이 차기협상에서 구체적이고 실질적인 내용이 비교적 신속하게 논의될 뿐만 아니라, 수출국들이 주장하는 대로 대폭적인 보조금 감축과 시장개방이 이루어질 경우 이는 UR 협상결과 이상으로 국내농업에 대한 파급효과를 가져올 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 이 연구에서는 농업위원회의 논의내용과 쟁점 검토, 주요 회원국의 입장 분석, 우리나라 UR 협상결과의 이행평가와 문제점 파악, 예상의제에 관한 분석 및 협상대안 제시 등을 통해

효율적인 농산물협상의 추진에 필요한 기초자료를 제공하고자 하였다. 특히 우리나라와 관련하여 중요한 쟁점으로 부각하고 있는 농업의 다원적 기능, 국영무역, 개도국우대 조치 등에 관하여 심층적으로 검토하였다.

이 연구의 수행과정에서 많은 자료를 제공하고 제언해 준 농림부 국제농업국의 관계자에게 깊은 감사를 드리며 이 연구결과가 관련 연구자나 정책 담당자에게 유익한 자료로 활용되기 바란다.

1999. 12.

한국농촌경제연구원장 강 정 일

목 차

머 리 말

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경과 필요성 1
2. 연구의 범위와 방법 2

제 2 장 WTO 농업협정과 이행에 관한 평가

1. WTO 농업협정의 성격과 문제점 4
2. WTO 농업협정이 국제 농산물 교역에 미친 영향 7
3. 우리나라 WTO 농업협정의 영향 평가 10
4. 우리나라 WTO 농업협정의 분야별 이행 평가 22

제 3 장 WTO 차기 농산물협상의 쟁점 분석

1. 시장개방 59
2. 국내보조 69
3. 수출보조 75
4. 국영무역 79
5. 농업의 다원적 기능 125
6. 개도국지위의 유지 154

제 4 장 요약 및 결론

1. 시장개방 분야의 이행과 영향 평가	203
2. 국내보조의 이행 평가	205
3. 수출보조의 이행	206
4. 시장개방 분야의 협상 쟁점 및 대응방안	206
5. 국내보조 분야의 협상 쟁점 및 대응방안	208
6. 수출보조 분야의 협상 쟁점 및 대응방안	210
7. 국영무역제도	213
8. 농업의 다원적 기능	214
9. 다원적 기능의 계량화	216
10. 개도국 우대	217
참 고 문 헌	219

표 목 차

제 2 장

표 2-1. 세계 곡물과 육류의 수급 및 가격 추세	9
표 2-2. UR 전후 주요 지역별 및 국별 농산물 무역 수지변화	10
표 2-3. UR 전후 농업부문의 거시지표 변화추세	13
표 2-4. 주요 품목의 시장접근이행 계획 및 실적	15
표 2-5. 시장개방 영향 평가에 사용된 탄성치 및 주요 통계	18
표 2-6. UR 이후 수입개방으로 인한 주요 품목별 영향 추정 결과	19
표 2-7. 관세 및 관세상당치(TE) 인하	28
표 2-8. 최소시장 및 현행시장접근 보장	28
표 2-9. 특별긴급피해구제(SSG)의 발동조건과 구제조치	29
표 2-10. UR 농업협상의 시장개방 분야 주요 합의사항	30
표 2-11. UR 이후 주요 품목의 수입개방 일정	31
표 2-12. UR 협정문과 우리 나라 이행계획상의 기준 비교	33
표 2-13. 주요 품목의 시장개방 이행계획	34
표 2-14. 관세 적용의 우선 순위	37
표 2-15. 주요 품목의 시장접근물량의 관리기관	38
표 2-16. 회원국별 총 AMS 감축 의무	41
표 2-17. 국내보조 감축이행 실적	42
표 2-18. 우리나라의 그린박스 조치 이행 실적	44

표 2-19. 생산액 대비 지원액 비중	46
표 2-20. WTO 회원국의 합의된 총 AMS에서 현행 총 AMS의 비중	48
표 2-21. 주요 OECD 회원국의 AMS 감축 수준	48
표 2-22. WTO 회원국의 허용 국내보조 조치 활용 현황	49
표 2-23. 주요국의 국내보조 감축이행 실적	50
표 2-24. UR 농업협정의 수출보조관련 주요 합의내용	56
표 2-25. 연도별 수출보조 지원실적	58

제 3 장

표 3-1. 주요 농산물의 국내의 가격차와 관세율 비교	62
표 3-2. GATT(GATT 1994)/WTO 국영무역 관련규정	81
표 3-3. GATT 1994 제17조의 구성	82
표 3-4. 국영무역기업의 정의 및 범위	84
표 3-5. 수입독점의 규제	89
표 3-6. 통보제도	90
표 3-7. 예외조항	92
표 3-8. GATT/WTO 체제 밖에서의 국영무역의 규제	98
표 3-9. UR 합의를 전후로 한 국영무역기업에 대한 기본규정의 변화	100
표 3-10. 양해의 구성내용	101
표 3-11. 국영무역 작업반의 예시표(Illustrative List)	106
표 3-12. 주요국의 수출국영무역 운영	112
표 3-13. 주요국의 수입국영무역 운영	113
표 3-14. 국영무역과 관련한 각국의 기본적인 입장	118
표 3-15. 대체법에 의한 농업의 다원적기능 평가결과 비교	148
표 3-16. 농업의 다원적 기능에 대한 최대지불금액	150
표 3-17. 최대지불금액에 대한 계량분석 결과	151

표 3-18. 우리 농업과 농촌의 역할 중 중요한 것은?	152
표 3-19. 미래(21세기)의 농업·농촌의 역할	153
표 3-20. OECD DAC Lists	165
표 3-21. WTO 차기 농산물협상에서 한국의 협상여건 변화와 대응책	179
표 3-22. 우리나라의 1인당 GNP 및 1인당 GDP	182
표 3-23. 주요 국가의 1인당 GNP 및 1인당 GDP	182
표 3-24. 주요 국가의 경제활동인구 중 농업비중	183
표 3-25. 주요 국가의 국내 총생산에 대한 농림어업비율	183
표 3-26. 1999년 국가경쟁력 종합순위 비교	185
표 3-27. 우리나라의 국가경쟁력 결정요인별 순위	185
표 3-28. 주요 국가의 평균수명	186
표 3-29. 주요 국가의 영아사망률	186
표 3-30. OECD 회원국별 총사회보장비·복지부문의 사회보장비 비율 ...	186
표 3-31. 국가별 중앙정부재정 대비 사회보장재정 비율	187
표 3-32. 주요 국가의 인간개발지수	187
표 3-33. 주요 국가의 65세 이상 인구구조 및 노년부양비	188
표 3-34. 주요 국가의 무역의존도	188
표 3-35. 우리나라의 농가 호당 경지면적	190
표 3-36. 우리나라의 농림업생산액	190
표 3-37. 우리나라의 농가소득, 도시근로자 가구소득, 농가 가구당 조수입 및 농가부채	191
표 3-38. 농가교역조건	191
표 3-39. 농가인구 천명당 영농기계 보유대수	192

그림 목 차

제 3 장

그림 3-1. 공공재의 균형 가격	128
그림 3-2. 농업생산체제와 공공재 공급	129
그림 3-3. 민간재(V)와 공공재(B)의 교환곡선	130
그림 3-4. 농업활동과 다원적 기능의 결합	130
그림 3-5. 무역자유화와 농업의 다원적 기능	132

제 1 장

서 론

1. 연구의 배경과 필요성

WTO 차기 농산물협상은 ‘지속적인 농업개혁’을 위해 후속협상을 재개한다는 UR 협상 타결시의 약속에 따라 2000년 초부터 재개될 전망이다. 차기 농산물협상에서는 농업협정문 제20조에서 명시하고 있는 바와 같이 UR 농업협정의 이행경험과 세계 농산물교역에 미친 영향, 그리고 비교역적 고려사항 및 개도국 우대조치 등을 고려하도록 되어 있다.

차기 농산물협상에 관한 사전적 준비는 1997년 6월부터 시작된 WTO 농업위원회의 “분석 및 정보교환(AIE)” 작업을 중심으로 이루어져 왔다. 농업위원회의 차기협상의 예상의제에 관한 논의에서 가장 쟁점이 되었던 분야는 농산물 관세인하, 시장접근물량의 확대와 수입관리제도 개선, 수출보조 감축과 폐지, 허용보조 기준의 강화, 농업의 다원적 기능 등에 관한 것들이었다.

1999년 3월 이후에는 농산물을 포함하는 뉴라운드의 협상범위와 협상방

식 등에 관한 논의가 있었으며, 일반이사회 의장의 각료선언문 초안이 작성되었으나 농업부문의 경우 수출입국간의 첨예한 의견대립으로 합의점에 이르지 못했다. 동년 11월 말의 시애틀 각료회의에서도 각 부문에서 선언문 초안에 합의하지 못함에 따라 각료회의는 결렬되고 뉴라운드는 개시되지 못하였다. 그러나 농산물과 서비스의 경우 자동의제로 포함되어 있으므로 뉴라운드의 성사 여부와 관계없이 협상이 재개될 것이다.

차기 농산물협상은 무역자유화와 농업개혁에 관한 일반적인 원칙과 규범의 제정에 중점을 두었던 UR 협상과는 달리 실질적이고 구체적인 협상이 될 것으로 보인다. 또한 전반적인 협상의 틀이 UR 협상에서 확정되었을 뿐만 아니라 그 동안 농업위원회에서 상당한 UR 협상의 이행평가와 쟁점정리가 이루어졌기 때문에 장기간의 예비토론 없이 신속하게 협상이 진행될 가능성도 있다. 한편 농산물 수출국들은 UR 협상결과가 만족스럽지 못하다고 생각하고 대폭적인 보조금 감축과 시장개방 확대를 주장하고 있다.

이와같이 차기협상에서 구체적이고 실질적인 내용이 비교적 신속하게 논의될 뿐만 아니라, 수출국들이 주장하는 바와 같이 대폭적인 보조금 감축과 시장개방이 이루어질 경우 이는 UR 협상결과 이상의 국내농업에 대한 파급효과를 가져올 것으로 전망된다.

이러한 관점에서 농업위원회의 논의 내용과 쟁점 검토, 주요 회원국의 입장 분석, 우리나라 UR 협상결과의 이행평가와 문제점 파악, 예상의제에 관한 분석 및 협상대안 마련을 통하여 차기협상에 효율적으로 대처하는 작업이 필요하다.

2. 연구의 범위와 방법

차기 농산물협상에서 다루어질 것으로 예상되는 의제는 매우 다양하고

폭이 넓은 관계로 이 연구에서는 우리나라에게 큰 영향을 미치거나 시사점이 있는 사항에 대해서 선별적으로 검토하였다. 특히 이 연구의 설계세미나에서 전문가들이나 관계당국이 중요하다고 강조한 분야인 한국의 UR 협상이행평가, 농업의 다원적기능, 국영무역, 개도국 우대조치 등의 이슈에 관하여 집중적으로 분석, 검토하였다. 아울러 차기 농산물협상에서도 의제를 시장개방, 국내보조, 수출보조로 나누어 협상을 진행시키는 형식이 채택될 것으로 전망되므로 이들 분야의 쟁점을 각각 검토하고 우리의 입장을 제시하였다.

이 연구에서는 주로 농업위원회의 “분석 및 정보교환” 작업의 과정에서 각국이 제출한 제안서와 토론자료를 수집하고 분석하였다. 또한 각종 국제심포지엄, 외국정부(USDA), 국제기구(OECD)에서 발행한 자료도 검토하였다. UR 협상의 이행평가, 관세 및 국내보조 감축에 관한 협상대안 제시와 관련하여 한국의 이행계획서와 WTO 통보자료, 농림부 기획예산실 농업정책 집행자료, 농수산물유통공사 시장접근물량 수입관리 자료 등을 이용하였다. 시장개방의 국내농업에 대한 파급효과 추정에서는 선행연구의 탄력치에 관한 추정치를 사용했으며, 농업의 다원적기능에 관한 계량적 평가에서도 기존연구의 결과를 총체적으로 정리하고 평가하는 방법을 선택하였다.

제 2 장

WTO 농업협정과 이행에 관한 평가

1. WTO 농업협정의 성격과 문제점

1947년 GATT가 발족되고 7차에 걸쳐 추진되어온 과거 다자간 협상과는 달리 UR 농산물협상은 비관세장벽의 철폐와 관세화, 국내농업보조금의 규제, 수출보조의 대폭적인 감축 등이 합의되어 획기적이고 역사적인 협상이었다는 것이 일반적인 평가이다. 농산물의 경우 EU의 변동부과금 제도, 미국의 웨이버조항에 따른 수입제한, 일본의 잔존수입제한과 자의적인 동식물 검역제도 운영 등 비관세장벽이 매우 높은 분야이었다. 또한 수출보조의 경우 GATT 제16조에 의해 기존 타국의 해외시장 점유율을 침해하지 않은 범위내에서는 얼마든지 용인되어 왔다. 국내 농업보조금 역시 아무런 제약 없이 지급되었다. 이와같이 WTO 출범 이전까지 GATT 규범에서 예외적 조치를 받아 왔던 농산물 분야가 UR 농산물협상을 계기로 다자간협정의 규정하에 놓이게 되었다.

그러나 농산물 수출국들은 관세상당치의 과다계상, 국영무역 등에 의한

정부의 시장개입과 관리무역, 평화조항(Peace Clause)에 의한 무역관련 제소의 자제, 국내보조 감축에 의한 농업정책 개혁의 부진 등으로 UR 농산물 협상의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다.

한편 수입국들은 국내보조금의 감축과 생산감축으로 농산물 수출선진국들의 생산 및 재고가 감소하고 세계시장의 농산물 가격이 UR 협상 타결 이후 상승했다고 주장하며 UR 협상의 결과를 긍정적으로 평가하고 있다. 또한 수입국들은 농업협정문이 시장개방의 확대, 엄격한 국내보조의 지급 기준, 농업의 비교역적 기능의 반영 미흡 등으로 지나치게 농산물 수출국들의 이익을 중심으로 불균형적으로 작성되었다는 평가이다.

일본은 “분석 및 정보교환” 작업의 제안서(AIE/25)에서 농업협정문은 농업의 비교역적 관심사항의 반영에 매우 소홀하고 있음을 지적한 바 있다. GATT94 및 농업협정문에서 NTC 관련조항은 농업협정 부속2의 식량안보 목적의 공공재고 비축과 환경계획하에서의 직접지불, GATT94 11조 2항의 수출금지와 제한시 수입국의 식량안보에 미치는 영향 고려, 관세화 예외조치(농업협정 부속5)에 불과하다는 것이다. 특히 시장접근 분야에서 농업의 비교역적 관심사항에 대한 고려는 전혀 없다고 강조하였다.

차기 농산물협상에서 수출입국간의 이익과 관심사항이 균형되게 반영되기 위해서는 다음과 같이 WTO 농업협정문이 수정되어야 할 것이다. 우선 농업의 다원적 기능과 비교역적 관심사항은 농업생산 활동과 결합생산의 과정을 거치며 농업의 긍정적 외부효과이자 시장실패가 발생하는 성격이 있으므로 어떠한 형태로든 농업생산과 결부된 국내보조 정책(re-coupling policies)이 필수적이며 이는 가장 저렴한 보조방식이다. 이를 위해서는 다원적 기능과 관련한 품목의 AMS를 차등적으로 감축한다든지 다원적 기능을 위한 허용대상 정책의 예시를 추가하고 허용대상정책의 기준을 신축적으로 완화, 조정해야 한다. 이와 관련 허용정책을 결정하는 기준을 현재의 허용보조 열거방식(Positive Lists)에서 감축보조 열거방식(Negative Lists)

으로 전환되어야 한다. 현행의 허용정책 결정시 허용보조 열거방식의 채택은 허용 수출보조를 결정하면서 채택하고 있는 감축보조 열거방식과 상치되는 것이다. 두번째로 수출보조는 가장 무역왜곡적인 현상을 초래하는 요인이므로 국내보조 감축과 시장개방보다 더 큰 폭으로 감축해야 한다. 세번째로 UR 협상에서 GATT 11조 2(c)항에 근거하던 수입제한이 모두 관세화되었던 점에 비추어 11조 2(a)에 의한 수출제한이나 수출세의 부과행위는 엄격히 규제되어야 할 것이다.

WTO 농업협정문은 공정하고 시장지향적인 무역질서를 수립한다는 UR 협상의 원칙에 과도하게 충실한 나머지 이를 협정문에 반영하는 과정에서 여러가지 모순점을 들어내 보이고 있다. 기술적이고 이론적인 문제점들이다. 우선 관세화와 시장개방 분야에서 관세와 비관세 장벽간의 정태적인 동등성에 입각하여 관세상당치를 계산하여 부과하고 이를 감축하기로 한 사항이다. 관세화 이후 과도한 세계시장가격의 변동에 따른 문제점을 해결하기 위해 수출국에게는 세계시장 가격의 상승시 관세상당치가 수입금지의 효과가 있음을 감안하여 시장접근물량을 설정하고 해당물량의 수입에 대해서는 낮은 관세를 부과하도록 하였다. 한편 수입국에게는 세계시장 가격의 하락시 수입금증의 가능성을 고려하여 특별긴급관세를 부과할 수 있게 하였다. 즉 시장접근물량의 설정과 특별긴급관세의 부과는 관세화의 과정의 문제점을 시정하고 수출입국간의 이익을 균형있게 반영하는 제도들이다. 그러나 농업위원회의 논의에서 수출국들은 시장접근물량의 확대는 크게 주장하면서도 특별긴급관세제도의 폐지할 것을 주장하고 있다.

다음으로 국내보조의 경우 허용보조 열거방식에 따라 허용정책의 예시와 각각의 허용기준을 제시하고 있는데 허용보조의 일반적 기준, 즉 1) 가격지지 효과가 없을 것, 2) 정부재정에 의한 지원일 것 등은 생산과 무역에 미치는 효과의 측면에서 국내 농업보조를 분명하게 분류할 수 있는 기준이 될 수 없다. 따라서 이와같은 허용정책의 기준은 각국의 농업정책 시행에

지침이 될 수 없을 뿐만 아니라, 정부재정에 의한 지원만을 허용하고 있기 때문에 개도국에게 매우 불리한 것이다.

이밖에 농업협정문은 다수의 기술적인 문제점들도 안고 있다. 우선 국내 보조, 시장개방, 수출보조 감축의 기준년도가 상이한데 수출보조의 경우에는 보조가 가장 많이 증가했던 1991-92년을 기준으로 하고 있는 관계로 이 역시 수출입국간의 불균형적인 측면이다. 한편 관세상당치 부과 기준이 되는 참조가격(세계시장가격)은 매년 변동시키는데 비해 실행 AMS의 계산에서는 참조가격을 기준년도에 고정시킨 것도 모순점이다. 마지막으로 AMS의 계산시 국내보조 뿐만 아니라 국경조치가 동시에 포함되어 AMS를 국내보조를 별도로 측정하고 감축하는 지표로서 사용될 수 없다.

2. WTO 농업협정이 국제 농산물 교역에 미친 영향

WTO 출범이전까지 국제 무역규범에서 예외적으로 인정되어왔던 농산물 분야가 최초로 다자간 협정에 편입되었다. 특히 농산물 무역에서의 비관세 조치의 철폐를 통한 관세로의 이행을 원칙으로 농업생산과 무역에 왜곡효과를 가지는 국내농업정책의 규제 등은 획기적이고 진일보한 변화로 평가되고 있다.

UR이후 농업협정 영향에 대해서는 수출입국간에 상반된 평가를 내리고 있다. 실제적으로 UR 협상이 세계 농산물 교역확대와 농업개혁에 미친 영향은 현재까지 기대에 못 미치는 것으로 주요 농산물 수출국에서는 평가되고 있다. 농산물 수출국들은 관세화 이행시 민감 품목에 과대 계산된 높은 관세(megatariff)부가, 국영무역 등에 의한 정부의 시장개입과 관리무역의 성행, 관세인하의 단순평균 감축으로 인한 품목별 신축성 부여 등을 그 이유로 지적하고 있다. 그러나 농산물 수입국들은 관세의 인하등 시장접근의

개선과 생산보조금의 감축이행으로 수입이 증대하고 재고가 감소함에 따라 세계농산물 가격이 전반적으로 상승했다고 주장하며 UR협상의 결과로 수출국의 이해가 충분히 반영되었다고 평가하고 있다.

현재로서 UR 농업협정의 이행이 세계농업에 미친 보다 구체적이고 세밀한 영향평가가 매우 어렵고 시기상조라 할 수 있지만 UR 이후 이행기간(1995-98년) 동안의 국제농산물시장의 변화 추이를 UR이전과 비교하는 방법으로 시사점을 도출하고자 한다.

UR 협상 타결 이후 세계전체의 1991/94 평균 대비 1995/98 평균 곡물 및 육류의 생산과 소비는 증가하고 있다. 곡물류 수출은 거의 정체인 반면 육류의 교역량은 약 32% 증가하였다. 이것이 비록 단기적 추세이지만 UR 협정 이후 육류부문이 곡물류보다 세계시장이 활기를 띤 것으로 보여진다. 일반적으로 축산물의 수요 및 소득탄성치가 곡물류 보다 큰 경향이 있으므로 UR 이후 수입국의 관세감축 및 시장개방확대는 축산물 교역의 활성화에 곡물류 보다 빠르게 영향을 미친 것으로 여겨진다. UR 이후 곡물류가격은 증가하는 추세인 반면 육류의 가격은 감소하고 있다. UR 이후 수입국의 무역장벽 축소와 함께 육류의 국제가격감소는 실제 국제 육류 수입수요를 증가시키고 있다고 판단된다. 곡물류의 경우는 UR 협정이 교역량과 가격에 미친 영향은 아직 크지 않았던 것으로 판단된다. 그러나 앞으로 각국의 관세 및 보조금 감축 등 협정이행이 보다 진전됨에 따라 농산물 교역물량은 더욱 증대될 것으로 전망된다. 특히 곡물류의 가격상승과 축산물의 교역량 증가 추세에 따라 미국, 호주, 뉴질랜드 등 수출국들은 UR 이후 교역자유화의 이익을 향유하기 시작했으며, 유럽연합(EU)의 수출은 감소 추세이나 농산물 과잉재고로 인한 재정부담 경감이라는 공동농업정책(CAP)의 주요 목표를 달성한 것으로 여겨진다. 반면에 농산물 수입국들은 수입이 더욱 증가되는 추세이고, 특히 곡물류 가격의 상승에 따라 수입부담이 늘어나고 있는 추세이다. UR 이행을 전후로 한 주요 지역 및 국가별 농산물 무역수지

변화를 살펴볼 때, 선진국의 경우 UR 협정이행 후 무역수지적자 폭이 줄어들었으며 1996년에는 오히려 무역 흑자로 전환되었고, 유럽연합국가들의 무역적자규모도 UR이후 크게 줄어들고 있는 추세이다. 반면에 전통적으로 식량을 수입해 오던 아시아 지역의 경우 UR 이후 무역적자 폭이 크게 증가하고 있으며, 특히 WTO 이전까지 소폭의 농산물 무역흑자를 보여오던 저소득 식량부족국들의 경우는 UR 이후 무역적자국으로 전환되었다. 더욱이 UR 협상 이후 미국을 중심으로 한 주요 경쟁력 있는 수출국의 무역수지

표 2-1. 세계 곡물과 육류의 수급 및 가격 추세

연도 품목	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998년
곡물 (백만톤)								
생 산	1,708.0	1,789.5	1,713.0	1,759.8	1,712.6	1,871.8	1,875.5	1,845.4(F)
소 비	1,721.9	1,751.5	1,758.4	1,771.7	1,763.6	1,833.5	1,841.4	1,846.1(F)
수 출	221.1	219.8	203.0	220.2	206.8	213.9	214.6	207.6(F)
기말재고	325.1	362.8	317.6	305.6	354.7	293.0	327.2	326.3(F)
육류 (백만톤)								
생 산	157.3	155.3	159.8	168.5	177.9	186.0	190.1	186.0
소 비	154.5	152.7	157.7	166.0	174.9	181.6	185.9	181.3
수 출	10.3	9.8	10.2	11.8	12.8	13.8	14.3	14.5
국제가격 (US\$/Ton)								
밀	130.1	152.7	140.3	134.4	165.5	201.6	163.8	-
옥수수	133.1	134.0	128.4	132.8	139.0	177.9	139.3	-
대두	221.8	220.2	232.8	239.9	231.6	284.7	284.6	-
쌀	340.1	324.8	304.4	345.4	325.9	383.0	377.1	-
쇠고기	2,850.5	3,106.2	2,883.6	2,950.7	3,105.2	2,769.1	2,597.5	-
돼지고기	2,684.7	2,933.7	2,397.7	2,433.3	2,800.8	2,945.3	2,588.1	-
닭고기	1,629.5	1,628.4	1,444.1	1,510.7	1,501.1	1,515.7	1,345.7	-
버터	2,465.7	2,656.8	2,371.5	2,396.1	2,903.1	2,937.4	2,559.0	-
치즈	3,796.1	4,130.5	3,807.6	3,844.6	4,154.5	4,111.9	3,652.2	-

*USDA. 1992, 1994, 1996, 1998, 1999. Agricultural Outlook.

*국제가격은 FAO 무역연감(FAO Trade Yearbook)의 세계 총 수출금액/총 수출량 기준.

흑자규모는 증가하는 추세이다. 특히 수출보조의 감축으로 수출보조를 거의 지급치 않던 케언즈 그룹의 농산물 교역으로 인한 흑자는 미국이상으로 빠르게 증가하고 있다. 그러나 한국 및 일본의 경우는 UR 이후 주요 수입 곡물의 국제 가격상승과 전체 수입액 증가로 인해 농산물 교역 수지는 더욱 악화되고 있는 추세이다. 한편 1997년은 아시아지역의 금융위기로 인해 미국, 캐나다의 교역흑자규모와 한국, 일본의 교역적자규모는 전년보다 줄어들었으나 절대 규모는 UR 이전보다 크다.

표 2-2. UR 전후 주요 지역별 및 국별 농산물 무역 수지변화(백만불)

지역 및 국가	1992	1993	1994	1995	1996	1997
아시아	-39,932	-39,743	-44,865	-58,649	-61,350	-49,510
EU	-15,054	-2,468	-7,807	-5,315	-2,592	-2,327
저소득국	1,851	2,621	2,578	-3,724	-2,548	-
선진국	-12,498	-1,718	-9,501	-2,292	4,375	-
미국	19,780	18,996	21,431	28,420	28,363	21,477
캐나다	3,340	2,367	2,632	3,709	5,180	4,676
호주	9,230	9,238	9,926	10,119	13,296	14,112
뉴질랜드	4,440	4,230	4,544	5,131	5,416	5,851
한국	-5,788	-5,528	-6,460	-7,955	-8,994	-7,899
일본	-29,863	-30,194	-36,067	-39,431	-40,207	-36,566

자료: FAO 통계자료

3. 우리나라 WTO 농업협정의 영향 평가

3.1. 농업구조에 미친 영향

1980년대 후반부터 우리나라는 농산물 수입을 자유화하기 시작하여, 수입

수량제한을 단계적으로 폐지하고 관세율은 점진적으로 인하하였다. 이러한 농산물 수입자유화는 쌀을 제외한 모든 농산물을 관세화(Tariffication)한 UR 농산물협상의 타결로 더욱 가속화되었다. 쇠고기에 대한 수입수량제한이 철폐되는 2001년에는 쌀이 유일한 수입수량제한 품목으로 남게 될 것이다. 주요 품목별로 구체적인 수입 개방의 이행 상황을 평가하기 전에, WTO 출범 이후 한국농업의 전체적인 모습이 어떻게 변화되어 왔는지 살펴볼 필요가 있다. 이를 통해 UR 농업협정 타결이 국내농업에 미친 영향도 출해 볼 수 있을 것이다. 따라서 여기서는 농업의 전반적 상황을 요약해 주는 주요 거시변수들의 변화 추이를 비교 및 분석하였다.

첫째, UR 이후 농림업 총생산액은 1996년까지는 증가하는 추세이나 증가율은 감소추세에 있었다. 더욱이 1997년 이후는 절대액면에서도 농림업 총생산액은 감소하고 있다. 농업 총생산액은 1996년의 24조 4천억에서 1998년에는 22조 천억까지 감소하였다. 이에 따라 가구당 농업조수입도 1996년 이후 정체되거나 감소하고 있는 실정이다. 가구당 평균 농업조수입은 1996년의 1730만원에서 1998년에는 1660만원까지 감소하였다. 반면에 가구당 평균 농업경영비는 매년 10% 내외로 증가함으로써 농업소득은 UR 협정이 발효된 1995년 이후 증가율이 대폭 감소하고 있다. UR 이후의 수입개방영향에 더하여 IMF 금융위기에 따라 1997년 이후에는 마이너스 성장을 기록하고 있다. 1998년에 가구당 평균 농업소득은 895만 5천원으로 94년에 비해 13%나 감소하였으며 금액으로는 137만원이나 줄어들었다. 이처럼 농업소득이 줄어들고 있는 것은 UR이후 농산물의 가격 상승에 비해 농업경영비가 더 큰 폭으로 상승하고 있기 때문이다. 그러나 단위 면적당 자본의 투자액, 즉 자본집약도는 UR 이후 증가하고 있어 토지 및 노동보다는 보다 자본집약적으로 변화하는 추세를 보이고 있다. 이는 정부의 정책적인 유도과 더불어 농민 스스로도 자본집약적 농업으로 구조조정 해 나가는 결과로 여겨진다.

둘째, 총경지 면적은 계속 감소하고 있으며, 특히 맥류와 노지채소류 생

산면적은 크게 감소하고 있고 미곡의 생산면적은 정체인 반면 시설채소 및 과일류의 생산면적은 증가하는 추세이다. 이는 보다 수익성 및 경쟁성이 있다고 여겨지는 품목으로 생산이 전환되는 과정으로 해석될 수 있다.

셋째, 농산물 수입개방의 직접적 효과를 나타내 주는 지표로서 주요 농산물의 생산자 판매가격지수를 살펴 볼 때, 대부분의 품목군에 있어 국내 생산자 판매 가격수준은 UR 이행직후(1996년까지)에는 상승하고 있으나 축산물 및 과일류의 경우는 크게 감소하는 추세이다. 이는 UR 이후 축산물 및 과일류의 수입개방 및 식부면적 확대의 영향으로 보여진다. UR 타결에도 불구하고 국내 농산물의 전반적 가격지수상승은 수입개방이후 주요 품목의 국내 공급 부족과 쌀 등 주요 품목에 대한 시장원리의 도입 등 정책전환에도 원인이 있는 것으로 여겨진다. 그러나 판매가격지수 상승률은 농가구입 가격지수 상승률에 미치지 못하기 때문에 생산농가의 교역조건은 크게 악화되고 있다. 이에 따라 농업의 수익구조는 UR이후 더욱 악화되고 있는 실정이다.

마지막으로 농산물 교역의 경우 수입은 IMF 영향으로 1997-98년도에 줄어들긴 하였으나 UR 이후 증가세를 유지하고 있는 반면 농산물 수출은 UR 이후 절대액은 증가하였으나 증가세는 둔화되고 있다. UR 농업협정이행과 함께 국내시장의 개방은 확대되었으나 농산물수출은 구조조정정책에도 불구하고 농업경쟁력이 향상되지 못하여 크게 증가하지 못하고 있다.

결론적으로 지금까지 UR 농업협정의 이행과정에서 우리나라 농업은 UR 타결시의 예상보다 크게 영향받지 않았다고도 할 수 있으나 서서히 국내 농업에 부정적인 영향을 드리우고 있는 추세이다. 이와 같은 부정적 영향은 IMF 금융위기의 영향도 있겠지만 UR 이후 농업협정 이행에 따른 시장개방 및 보조금감축도 상당 정도 직접적인 영향을 미친 것으로 여겨진다. 특히 차기 협상에서 관세감축이 큰 폭으로 이루어져 주요 소득작목의 수입

표 2-3. UR 전후 농업부문의 거시지표 변화추세

항목	연도					
	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년
농림어업 총생산액 (10억원)	18,598.3	21,102.3 (13.5)	23,353.5 (10.7)	24,438.1 (4.6)	24,257.5 (△0.7)	22,058.8(P) (△9.1)
농업소득(천원)	8,427	10,325 (22.5)	10,469 (1.4)	10,837 (3.5)	10,204 (△5.8)	8,955 (△12.2)
가구당 농업조수입 (천원)	12,927	15,347 (18.7)	16,012 (4.3)	17,284 (7.9)	17,284 (0.0)	16,630 (△3.8)
가구당 농업경영비 (천원)	4,500	5,022 (11.6)	5,543 (10.4)	6,447 (16.3)	7,080 (9.8)	7,675 (8.4)
호당 경지면적(ha)	1.29	1.30 (0.8)	1.32 (1.5)	1.32 (0.0)	1.34 (1.5)	1.35 (0.7)
자본집약도(천원/10a)	1,305	1,424 (9.1)	1,575 (10.6)	1,882 (19.5)	1,903 (1.1)	-
농가판매가격지수	84.7	91.7	100.0	105.2	102.2	101.9
미곡	89.1	91.5	100.0	114.9	116.7	124.5
잡곡	60.6	68.7	100.0	105.9	109.7	110.8
채소	79.9	88.9	100.0	104.6	103.1	105.2
과일	66.4	93.5	100.0	92.5	93.9	93.4
축산	88.4	91.0	100.0	100.2	88.3	76.7
농가구입가격지수	90.9	94.4	100.0	104.3	106.7	118.0
농가교역조건	93.2	97.1	100.0	100.9	95.8	86.4
농림축산물무역 (백만불)						
수출	1,262	1,462 (15.8)	1,746 (19.4)	1,829 (4.7)	1,846 (0.9)	1,635 (△6.7)
수입	7,269	7,988 (9.9)	9,677 (21.1)	10,940 (13.1)	10,202 (△6.7)	6,406 (△36.6)
경지면적(천ha.)	2,055	2,033 (△1.8)	1,985 (△2.4)	1,945 (△2.0)	1,924 (△1.1)	1,910 (△0.7)
미곡	1,136	1,103 (△2.9)	1,056 (△4.3)	1,050 (△0.6)	1,052 (0.2)	1,059 (0.7)
맥류	117	85 (△27.4)	90 (5.9)	95 (5.6)	70 (△26.3)	83 (18.6)
채소	318	303 (△4.7)	322 (6.3)	311 (△3.4)	285 (△5.1)	278 (△2.5)
-시설채소	60	70	82	77	79	82
과실	154	162 (5.2)	172 (6.2)	171 (△0.6)	174 (1.8)	173 (△0.6)

자료: 농림통계연보 및 농림업 주요통계

주: 괄호내의 숫자는 전년 대비 증가율.

이 급증하거나 국내 농산물 가격을 지지하는 데 상당한 역할을 해온 보조금이 대폭 감축된다면 국내 농업이 받는 영향은 매우 클 것으로 예상된다. 더욱이 우리 농업은 토지 및 노동집약적에서 자본집약적 방향으로 전환하고 있으며 영농규모도 확대되는 추세이긴 하나 한계를 보이고 있다. 따라서 향후 전개될 차기협상의 결과에 따라 우리 농업의 국제경쟁력 제고를 위한 이러한 점진적 변화 추세의 성공여부는 보다 큰 영향을 받을 것으로 보인다.

3.2. 수입개방의 영향 평가

3.2.1. UR 이후 시장개방의 이행실적

UR 이후 주요 품목별 수입추세와 이행실적의 변화를 살펴보자. <표 2-4>는 주요 품목의 연도별 시장접근이행약속과 실제 수입실적을 보여주고 있다. UR 이후 현재까지 주요 품목 중에서 우리의 필요에 의해 시장접근물량을 초과 수입한 보리, 콩, 옥수수, 맥주맥 및 참깨를 제외하고 대다수 품목은 시장접근물량 범위내에서 수입이 이루어졌다. 시장접근을 약속한 주요 품목의 관세할당량은 1997년까지 대체로 전부 수입되었으나 금융위기의 결과 1998년의 관세쿼터 할당량 소진비율은 평균 90% 이하로 감소하였다. 특히 감자와 고구마의 경우는 저세율이 적용되는 시장접근기회보다 훨씬 적은 물량이 수입되고 있다. 이상으로 살펴 볼 때 UR 이후 우리나라의 농산물수입은 크게 증가하지 않았으며 국내 수급상 필요에 의해 수입접근물량이 증량된 품목을 제외하고 실제 수입은 주로 시장접근물량의 범위내에서 이루어 졌다고 볼 수 있다. 그러나 향후 차기 협상에서 수출국의 주장대로 관세의 대폭감축 및 시장접근량이 대폭 확대될 경우 수입이 크게 증가될 가능성이 있다. 더욱이 최근 관세상당치나 이에 준하는 높은 관세로 양허한 품목에 대해서 다른 성분과 혼합하여 HS 세번을 달리하는 우회적인 방법

표 2-4. 주요 품목의 시장접근이행 계획 및 실적

품목 구분	1995	1996	1997	1998	수입관리
쌀					
(A)이행계획(톤)	51,307	64,134	76,961	89,781	국영무역
(B)실제수입량(톤)	51,307	64,134	76,961	89,781	
(C)이행률(B/A, %)	100	100	100	100	
보리					
(A)이행계획(톤)	14,150	15,198	16,246	17,294	국영무역
(B)실제수입량(톤)	14,095	43,542	24,176	43,880	
(C)이행률(B/A, %)	99.6	286.5	148.8	253.7	
콩					
(A)이행계획(톤)	1,032,152	1,032,152	1,032,152	1,032,152	국영무역
(B)실제수입량(톤)	1,463,485	1,446,416	1,553,804	1,365,176	
(C)이행률(B/A, %)	141.8	140.1	150.5	132.3	
옥수수					
(A)이행계획(톤)	6,102,100	6,102,100	6,102,100	6,102,100	실수요자
(B)실제수입량(톤)	8,996,940	8,664,228	8,315,305	7,116,744	
(C)이행률(B/A, %)	147.4	142.0	136.3	116.6	
감자					
(A)이행계획(톤)	11,286	12,122	12,985	13,794	국영무역
(B)실제수입량(톤)	99	667	4,853	5,412	
(C)이행률(B/A, %)	0.9	5.5	37.5	39.2	
고구마					
(A)이행계획(톤)	11,121	11,945	12,768	13,592	실수요자
(B)실제수입량(톤)	8,803	1497	3,226	0	
(C)이행률(B/A, %)	79.2	12.5	25.3	0.0	
맥주맥					
(A)이행계획(톤)	30,000	30,000	30,000	30,000	실수요자
(B)실제수입량(톤)	69,699	64,329	29,398	36,904	
(C)이행률(B/A, %)	232.3	214.4	98.0	123.0	

<표 계속>

품 목 구 분	1995	1996	1997	1998	수입관리
쇠고기					
(A)이행계획(톤)1	123,000	143,400	167,000	184,200	국영무역
(B)실제수입량(톤)	148,000	147,162	151,989	91,551	
(C)이행률(B/A, %)	120.3	102.6	91.0	49.7	
돼지고기					
(A)이행계획(톤)	21,930	29,240	18,275	자유화	공매
(B)실제수입량(톤)	43,305	29,240	18,324	56,828	
(C)이행률(B/A, %)	197.5	100	100.2	-	
닭고기					
(A)이행계획(톤)	7,700	10,350	6,500	자유화	공매
(B)실제수입량(톤)	5,758	9,792	6,575	13,304	
(C)이행률(B/A, %)	74.8	94.6	101.2	-	
고추					
(A)이행계획(톤)	4,311	4,630	4,950	5,269	국영무역
(B)실제수입량(톤)	4,791	4,490	3,769	5,213	
(C)이행률(B/A, %)	111.1	97.0	76.2	98.9	
마늘					
(A)이행계획(톤)	8,680	9,323	9,966	10,609	국영무역
(B)실제수입량(톤)	7,699	7,600	9,966	10,609	
(C)이행률(B/A, %)	88.7	81.5	100	100	
양파					
(A)이행계획(톤)	12,369	13,289	14,208	15,128	국영무역
(B)실제수입량(톤)	12,517	40,514	13,730	7,001	
(C)이행률(B/A, %)	101.2	304.9	96.6	46.3	
참깨					
(A)이행계획(톤)	6,731	6,731	6,731	6,731	국영무역
(B)실제수입량(톤)	41,941	68,477	65,011	54,002	
(C)이행률(B/A, %)	623.1	1017.3	966.0	802.3	
오렌지					
(A)이행계획(톤)	15,000	19,669	25,000	28,125	국영무역
(B)실제수입량(톤)	15,384	19,669	24,153	27,177	
(C)이행률(B/A, %)	102.6	100	96.6	96.6	
천연꿀					
(A)이행계획(톤)	250	269	288	307	국영무역
(B)실제수입량(톤)	250	264	287	307	
(C)이행률(B/A, %)	100	98.2	99.7	100	

자료: 농림부, 무역진흥과

으로 높은 관세를 회피하여 수입이 급증하는 품목이 나타나고 있다. 수입이 급증하여 긴급피해구제조치가 발동된 바 있는 모조분유와 최근 중국으로부터 수입이 급증하고 있는 냉동마늘이 대표적인 예라 할 수 있다.

3.2.2. 주요 품목별 후생 영향 평가

대부분의 선행연구는 사전적 차원에서의 수입개방영향을 분석해 온 반면 본 연구는 UR농업 협정에 따른 수입 개방이 한국 농업에 미친 영향을 사후적으로 분석하였다. UR이후 수입개방에 따른 주요 품목별 영향은 1995년을 전후한 품목별 수급, 가격 및 교역 등의 변화에 따른 생산액, 소비지출액 및 후생 변화를 계측하여 비교/ 분석하였다. 물론 경제학적 영향 평가를 위해서는 일반적으로 계량적 분석방법이 주로 사용되나 UR 협정의 이행이 이제 5년차에 불과함에 따라 시계열 자료를 이용한 수입개방영향을 계량적으로 분석하기는 거의 불가능한 실정이다. 따라서 기존 연구에서 추정된 수입에 대한 가격 탄성치, 수요 및 공급탄력치와 통계자료로 주어진 가격 및 물량자료로 연산가능한 부분균형 모델을 이용하여 주요 농산물에 대한 UR 협정 이후 수입개방 영향을 추정하였다.

UR이후 주요 품목의 수입개방 영향 평가를 위해 UR 이후에도 수입에 대한 가격탄성치, 국내 생산 및 수요의 가격 탄성치는 변하지 않았다는 시장조건 불변의 가정하에 부분 균형 모형을 이용하였다. 영향 분석은 1995/98년 기간동안의 추이와 UR 협정 발효전 1991/94년까지를 비교하는 방법을 사용하였다. 또한 UR 협정이 타결되지 않았을 경우 두 기간의 평균적 수입추세가 같았을 것이라는 가정하에 UR 이후 품목별 순수입 증가에 의한 후생 영향을 계측하였다. 위와 같은 가정하에서 경제학적 이론상 무역자유화에 따른 수입량증대는 가격하락을 통해 생산자 잉여를 무역자유화 이전 보다 감소시키고 소비자 잉여는 증가시킨다.

UR 이후 수입개방으로 인한 품목별 수급 및 잠재적 후생 영향 평가는 크게 네 단계를 걸쳐 측정되었다. 우선 UR 이후 순수입 증가는 통계자료로 나타난 1991/98년 기간 동안의 연간 품목별 수입량을 이용하여 1995/98년 평균 수입량을 과거 1991/94년의 평균 수입량을 차감한 수치를 UR 이후 수입개방으로 인한 순수입 증가로 간주한다. 둘째, 계산된 UR 이후의 순수입 변화량과 수입에 대한 가격 탄성치를 이용하여 잠재적 가격변화를 추정한다. 셋째, 추정된 잠재적 가격변화와 수요 및 공급탄성치를 이용하여 생산량 및 소비량변화를 추정한다. 여기서 계측된 가격, 생산량, 소비량은 UR 협정 타결로 인한 수입 증가가 없었을 때 예상됐던 추정치로 간주된다. 마지막으로 이들 추정치들과 주어진 탄성치들을 이용하여 UR 이후 수입개방으로 인한 주요 품목별 생산액, 소비지출액, 생산자 및 소비자 후생의 효과를 계측하였다.

품목별 UR 이후 영향평가를 위해 사용된 주요 탄성치와 통계자료는 <표 2-5>와 같다. 본 절에서 사용된 탄성치들은 직접 추정하기 보다 기존 연구

표 2-5. 시장개방 영향 평가에 사용된 탄성치 및 주요 통계

품목	생산 탄성치	수요 탄성치	수입가격 탄성치	평균생산량 (1995/98)	평균소비량 (1995/98)	평균수입량 (1995/98)	순수입증가량 (95/98-91/94)
쌀	0.78	-0.29	-0.0018	5,141,089	5,223,250	70,546	70,546
보리	0.31	-0.26	-0.0052	209,781	387,750	131,750	40,250
참깨	0.21	-0.3	-0.0412	30,587	90,300	57,217	11,254
고추	0.36	-0.22	-0.001	314,801	314,801	4,864	2,530
마늘	0.38	-0.3	-0.001	426,357	442,250	12,653	8,409
양파	0.39	-0.68	-0.0338	791,381	801,250	18,446	1,910
쇠고기	1.25	-0.97	-0.1396	209,375	332,881	138,864	19,809
돼지고기	0.48	-0.43	-0.0006	694,750	689,416	36,924	25,939
닭고기	0.36	-0.6	-0.0006	263,750	272,702	8,857	8,857
천연꿀	0.35	-0.35	-0.0112	8,003	8,304	301	262
오렌지	0.8	-0.62	-0.0474	572,412	569,568	28,366	27,528
포도	1.50	-0.62	-0.0262	366,250	368,704	3,110	3,109

주: 물량단위는 톤(ton)임

가 제시한 수치를 활용하였다. 수입에 대한 가격탄성치는 이재옥(1997)을 이용하였고, 생산 및 수요 탄성치는 한국농촌경제연구원(1993)을 사용하였다. 물론 여타 기존 연구와 같이 본 연구의 추정결과는 사용된 탄성치들의 값에 민감하나 보다 정확하고 적절한 탄성치 추정의 문제는 차후 과제로 남기고자 한다.

표 2-6. UR 이후 수입개방으로 인한 주요 품목별 영향 추정 결과

품목	가격 감소 (원/kg)	생산량 감소 (톤)	소비량 증가 (톤)	생산액 감소 (백만원)	소비지출액 감소 (백만원)	생산자잉여 감소 (백만원)	소비자잉여 증가 (백만원)
쌀	3.0	7,218	2,727	27,843	11,266	15,641	15,876
보리	1.4	103	160	389	405	297	5,481
참깨	83.8	52	220	3,106	5,278	2,565	7,558
고추	3.1	59	36	1,327	761	976	976
마늘	0.1	11	9	83	44	60	62
양파	2.1	1,240	2,189	2,362	545	1,699	1,716
쇠고기	136.7	5,212	6,430	65,134	486	28,988	45,081
돼지고기	1.0	141	125	1,054	403	712	706
닭고기	1.4	57	98	487	148	358	370
천연꿀	137.6	27	28	1,491	739	1,103	1,141
오렌지	49.3	21,065	16,244	51,847	9,872	28,746	27,686
포도	68.3	14,394	5,989	63,499	9,157	25,498	24,969
합계	-	49,578	34,255	218,621	39,105	106,643	126,689

앞서 언급된 절차에 따라 계측된 UR 이후 시장개방이 주요 품목에 미친 가격, 생산, 소비, 생산액, 소비지출액, 생산자 및 소비자 후생에 미친 효과는 <표 2-6>과 같다. 아래에서는 추정결과를 설명하고자 한다.

첫째, UR 이후 농업협정의 이행에 따른 수입량 증가로 인해 잠재적으로 가격이 가장 크게 떨어진 것으로 나타난 품목은 천연꿀, 쇠고기, 참깨, 포도, 오렌지 등이다. 이들 품목은 UR 이후 수입이 수입량이 UR 이전 보다

크게 증가하였고 수입에 대한 가격 탄성치가 상대적으로 큰 품목들이다. 이에 반해 쌀을 비롯한 고추, 마늘 양파, 돼지고기, 닭고기의 경우는 상대적으로 낮은 수입에 대한 가격탄성치로 인해 잠재적으로 가격하락폭이 작았던 것으로 추정되었다. UR 이후 순수입량 증가로 인해 매년 평균적으로 킬로그램(kg) 당 천연꿀은 138원, 쇠고기는 137원, 참깨는 84원, 포도는 68원씩의 가격하락 효과가 있었던 것으로 추정되었으며, 쌀의 경우는 관세화 예외조치의 대가로 수입된 시장접근물량으로 인해 매년 평균 kg 당 3원씩의 하락효과가 있었음이 추정되었다. 그러나 차기 협상의 결과가 UR 협상에서보다 대폭적인 관세감축과 시장접근 물량의 확대로 이루어질 경우 쌀의 경우에도 상당한 잠재적 가격하락이 예상된다.

둘째, UR 이후 수입물량의 증대에 따른 품목별 생산 감소 효과는 잠재적 가격하락 폭이 컸던 오렌지, 포도, 쇠고기와 생산량이 절대적으로 큰 쌀에서 크게 나타났다. 또한 이들 품목의 생산탄성치는 여타 품목에 비해 상대적으로 크기 때문에 잠재적 가격하락으로 인한 생산 감소 효과는 더욱 크게 나타났다. UR 이후의 순수입증가로 인한 잠재적 생산량 감소는 대략적으로 오렌지는 21천톤, 포도는 14천톤, 쌀은 7천톤 그리고 쇠고기의 경우는 5천톤 가량 감소한 것으로 계측되었다.

셋째, UR 이후 수입물량의 증대에 따른 품목별 소비 증대 효과는 잠재적 가격하락 폭이 컸던 오렌지, 쇠고기, 포도, 쌀, 양파의 순으로 크게 나타났다. 그러나 이들 품목 중 쇠고기와 양파를 제외하고는 절대적 생산감소가 소비증가효과 보다 크게 나타났다.

넷째, UR협정의 타결이후 시장개방으로 인한 품목별 생산액 감소는 쇠고기의 경우가 가장 크게 감소한 것으로 나타났으며 그 뒤를 이어 잠재적 가격 혹은 생산량감소의 효과가 크게 나타난 포도, 오렌지, 쌀의 순이었다. 만약 UR 타결이전의 수준으로만 수입이 이루어졌을 경우에 비해 쇠고기는 매년 651억원의 생산액 감소가 있었던 것으로 추정되었으며, 포도는 635억,

오렌지는 518억, 그리고 우리의 주곡인 쌀의 경우는 매년 평균 278억원씩의 생산액 감소효과 있었던 것으로 나타났다.

다섯째, UR 타결로 인한 수입증대로 야기된 실제 소비지출액은 만약 수입이 UR이전의 수준으로 수입이 이루어졌을 경우의 잠재적 소비지출액에 비해 모든 품목에 걸쳐 줄은 것으로 계측되었다. 이 결과는 대부분의 농산물 수요가 비탄력적으로 인해 UR 이후 순수입증가로 인한 가격하락의 효과가 소비량 증대의 효과 보다 컸기 때문으로 판단된다. 소비지출액의 감소는 절대적 소비규모가 큰 쌀의 경우가 가장 크게 나타났으며 오렌지, 포도, 참깨의 순으로 소비지출액이 줄어 든 것으로 나타났다. 여기서 주목할 만한 사항은 오직 보리와 참깨를 제외하고는 고려된 모든 품목에 있어 생산액 감소 효과가 소비지출액 감소보다 월등히 큰 것으로 추정되었다. 이 결과는 국민 경제적 측면에서 살 피 볼 때 UR 협정 이후 농산물 수입 증대로 인해 농업 및 농업 생산은 크게 영향을 받아 큰 폭으로 축소된 반면에 소비 증대 효과는 상대적으로 적었음을 알 수 있다.

여섯째, UR 타결로 인해 잠재적 생산자 잉여는 감소하였으며 소비자 후생은 증대하였다. 이는 UR 이후 주요 농산물의 순수입 증대로 따른 잠재적 가격하락으로 인한 자명한 결과로 보여진다. 생산자 잉여의 감소폭은 쇠고기의 경우 매년 평균 290억, 오렌지는 287억, 포도는 255억, 그리고 쌀의 경우는 156억원씩 줄은 것으로 계측되었다. 이에 반해 UR 이후 잠재적 소비자 잉여는 쇠고기 451억, 오렌지 277억, 포도 250억, 그리고 쌀의 경우가 159억원씩 매년 평균적으로 증가한 것으로 나타났다. 그러나 해당 품목의 생산자에 비해 소비자의 수가 훨씬 많다는 사실에 비추어 볼 때, UR 이후 수입증가로 인한 피해는 해당 품목의 생산자에 집중되어 있다고 할 수 있다.

마지막으로 여기서 고려된 모든 품목의 UR 이후 총 잠재적 생산자 잉여는 매년 평균 1066억원씩 감소하는 것으로 나타났는데 이들 12품목이 우리나라의 농업 총 생산액에서 차지하는 비중이 1998년 기준으로 대략 61%

에 해당함을 고려 할 때 지금까지 UR 이후 모든 농산물의 생산자 잉여 감소액은 매년 평균적으로 최소한 1770억원 이상이었을 것으로 예상된다.

4. 우리나라 WTO 농업협정의 분야별 이행 평가

4.1. 시장개방

4.1.1. 서론

1994년 4월 15일 마라케시 각료회의에서 GATT 회원국들은 우루과이라운드 최종협정에 서명함으로써 WTO 체제를 출범시켰다. 7년 반 동안의 UR 협상 과정에서 농산물 협상은 협상타결의 가장 중요하면서도 어려운 분야였다. 각국이 시장개방과 보조금 감축을 통해 세계농업을 보다 시장원리에 맞게 개혁하자는 일반원칙에 대해서는 일찍 합의가 이루어져 왔으나 농업이 지니고 있는 정치 및 사회적 민감성으로 인해 획기적인 시장개방과 농정개혁에 대해서는 선뜻 합의를 이룰 수 없었기 때문이다.

UR 농업협상은 세계 농산물 교역을 확대하고 국제농산물 시장에서 공정경쟁이 이루어지도록 하는데 그 목적이 있었다. 이를 위해 농업분야에 광범위하게 주어진 무역왜곡적 지원을 줄여나가는 방법으로 크게 시장개방, 국내보조, 그리고 수출보조의 세 분야로 나뉘어 논의가 이루어 졌다. 우선 시장개방 분야에서는 수입국들의 수입제한장벽을 철폐하고 관세를 대폭 삭감하여 시장을 개방하고 교역을 확대하자는 방향으로 논의가 진행되었다. 국내보조분야에서는 농업에 지원되는 각종 보조금을 허용대상과 감축대상으로 분류하여 감축대상보조는 점진적으로 감축해 나가는 한편 수출보조금은 직접적으로 국제시장을 크게 왜곡시키므로 국제시장의 공정성 회복을 위해 대폭적으로 줄여나가는 방향으로 논의가 이루어졌다. 이에 따라 UR 농업협

상 결과 수입제한 등 모든 비관세장벽은 관세로 전환되었으며, 모든 관세는 단계적으로 인하되고, 국내보조 중 생산이나 가격에 영향을 미치는 지원은 감축대상보조로 규정하여 삭감하고, 수출보조는 예외 없이 감축해 나가자는 데 합의를 보았다.

과거 다자간 무역협상과는 달리 UR 농산물협상은 비관세장벽의 철폐와 관세화, 농산물의 국제교역 규범의 골격마련은 물론 국내농업정책까지 규제하는 획기적인 협상이었다. 그러나 미국 및 농산물 수출국 그룹인 케언즈(Cairns) 그룹 국가들은 UR협상이 농업개혁과 무역자유화에 미친 효과가 미미했다고 평가하며, 차기협상에서 실질적이고 가시적인 무역창출 효과를 얻기 위해서는 수입국들의 대폭적인 시장개방이 필요하다고 주장하고 있다. 반면에 우리나라를 비롯한 일본 등 농산물 수입국들은 관세의 인하 등 시장접근의 개선과 생산보조금의 감축이행으로 수입이 증대하고 재고가 감소함에 따라 세계농산물 가격이 전반적으로 상승했다고 주장하며 UR협상의 결과로 수출국의 이해가 충분히 반영되었다고 평가하고 있다. 농산물 수입국들은 차기 농업협상 추진에 있어서 신축적이고 점진적인 접근방식을 채택하자는 입장을 견지하며, 농업보호의 이론적 기초가 되는 비교역적 고려사항(Non-trade concerns) 및 농업의 다원적 기능을 부각시키는데 주력하고 있다.

현재 세계무역기구(WTO)에서는 21세기 국제교역질서를 관장할 새로운 무역규범의 구축을 위한 논의가 한창 진행 중에 있다. 차기 다자간 무역협상은 아직 구체적인 협상방식이나 범위 등이 결정되지 않은 상태이나, 1999년 11월 30일부터 미국 시애틀에서 개최 예정인 제3차 WTO 각료이사회에 결정에 따라 구체적인 사항들이 공식적으로 발표될 예정이다. 특히 농업협상은 우루과이라운드 협정에서 이미 논의하기로 약속하였던 자동협상 의제(Built in Agenda)의 하나로서 금번 이사회 개최후인 2000초에 개시될 것이 확실시되고 있다¹⁾. 한편 WTO는 UR 이후 차기 농업 협상을 신속히 진행시키기

1) UR 농업협정 20조는 회원국이 이행기간이 끝나기 전년도에 광범위한 협상을 통해 농업보조

위해 1997년부터 농업위원회 내에서 분석 및 정보교환 (AIE: Analysis and Information Exchange) 작업을 통해 향후 협상 쟁점들을 논의하여왔고, 이곳에서의 논의를 기초로 차기 농업협상의 골격을 마련할 예정이다.

우리나라를 포함한 WTO 회원국들은 지난 UR 농업협상의 결과에 따라 각자 이행계획서를 작성하여 94년 초에 WTO에 제출하였으며 회원국들의 검증을 통해 각국의 최종이행계획서가 확정되었다. 이에 우리나라는 WTO 체제 출범이후 우루과이라운드 농산물 협상 결과를 5년째 이행해오고 있으며, 더욱이 새로운 협상이 출범하는 시점에서 UR 농업협정의 이행이 미친 영향 및 파급효과를 중간평가 하여 차기협상에 효율적으로 대응하는 것이 요구되는 상황이다.

현재까지 미국, 호주 등 농산물 수출국들은 특히 시장접근분야의 이행에 있어서의 제반 문제점과 이에 대한 개선이 필요하다는 점을 지적하며, 국영 무역의 운용 등 시장접근 물량의 관리방식 개선 및 관세의 대폭적 감축방안 등과 관련된 제반 협정을 차기협상에서의 우선적 쟁점의제로 제안하고 있는 상황이다. 이에 차기 협상에서는 시장접근 개선, 국내보조 및 수출보조 감축 등의 협상분야 중 시장접근의 개선 분야가 가장 중요한 쟁점으로 부각될 전망이다. 따라서 본 장은 우선적으로 시장접근분야 협정 타결의 내용과 의의를 분석하고, 그 다음에 UR 농업 협정의 이행 경험에 대해 살펴보고자 한다.

4.1.2. UR 협상의 합의 내용

UR 농산물협상의 시장개방분야에서 중요한 합의는 모든 비관세장벽을 철폐하고 관세화를 통해 시장개방하며 이를 점진적으로 인하해나갈 뿐만 아니라 모든 관세를 양허한다는 것이다²⁾. 이는 기존 농업분야에서 비관세

및 보호의 실질적이고 점진적인 감축을 지속하기로 규정함.

조치가 많은 국가에서 보편적으로 사용되어왔다는 사실에 비추어 볼 때 근본적인 변화라 할 수 있다. 이전의 GATT 규정도 농산물교역에 적용될 수 있었으나 이는 허점을 포함하고 있었다. 예를 들어 각국이 다양한 비관세 수단의 사용을 효과적으로 규제 할 수 없었을 뿐만 아니라 보조금 등 각종 농산물 교역을 왜곡시키는 조치들을 암묵적으로 허용해 왔다. 특히 공산품 분야에 있어서는 일반적으로 허용될 수 없는 수출 보조금 사용의 규율 부재로 인하여 그 왜곡이 심화되었다. 따라서 우루과이라운드 농업협정은 농산물 교역의 공정한 경쟁과 질서를 구축하고, 왜곡을 줄이기 위한 노력의 결과이다.

사실상 농업분야는 UR 타결 전까지 여타 공산품과 달리 GATT 체제에서 예외적으로 다루어져 왔다. 예를 들면, 농산물에 대한 미국의 의무면제 조치, EU의 수입변동 부과금 제도, 그리고 일본의 잔존 수입제한 등을 허용 내지 묵인해왔다. 또한, UR협정이전 7차례에 걸친 다자간 협정에서 합의되어온 관세인하원칙에서 많은 농산물은 영향받지 않았다. 그러나 GATT 규범에서 예외적 조치를 받아왔던 농산물분야가 WTO출범이후 최초로 다자간 국제무역의 규범 속으로 귀속되었다. 특히 농산물 무역에서의 비관세제도의 철폐를 통한 예외 없는 관세화와 농산물 생산 및 교역을 왜곡시키는 국내농업정책의 규제 등은 획기적인 변화로 여겨진다. 또한 UR 농업협정은 과거와 달리 규정과 규범의 제정뿐만 아니라 각 회원국들이 이행계획서를 통해 향후 약속사항을 협의에 따라 구체적으로 제출했다는 데 큰 의미가 있다. 예외 없는 포괄적 관세화를 기본원칙으로 규정하면서, 각

2) 시장접근에 대한 합의는 단순히 관세만의 개방이 아니었다. 모든 관세가 양허된다는 부과적인 의무는 관세를 제시된 양허 관세율 이상으로 인상하지 않겠다는 약속을 의미한다. 선진국에서의 양허 관세율은 일반적으로 실제 적용되는 관세율이다. 그러나 대부분의 개발도상국은 실제 적용되는 관세율 보다 높은 수준으로 관세를 양허하므로 양허 관세율은 최고치(ceilings)로 간주된다. 개별 회원국들은 관세를 양허된 세율이상 인상할 수는 있으나, 이는 용이하지 않다. 왜냐하면 관세를 양허세율 이상 인상하기 위해서는 관련국들과 협의해야 하며, 관세인상에 따른 무역상대국의 교역상 손실을 보상해야 하는 경우도 있다.

국의 수입관리정책이 보다 시장지향적이며 자유무역의 원리에 따르도록 한 UR농업협정의 시장접근분야에 관련된 주요 합의 사항을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 예외없는 관세화

WTO농업협정은 앞서 언급했듯이 “예외없는 관세화”를 기본 원칙으로 하고 있다. 일반 관세로의 전환이 요구되는 조치에는 대표적인 비관세장벽인 수입수량규제를 비롯하여 가변 수입 부과금제, 최소 수입 가격제, 수입허가 및 인증제, 수출자율 규제 등 일반관세 이외의 비관세 장벽이 모두 포함된다.

나. 관세화의 유예

다만 당장 관세화 하기 어려운 특정 농산물에 대해서는 일정기간 관세화를 유예해 주고있는데(1995년부터 선진국은 6년간, 개도국은 10년간), 관세화가 유예되기 위한 구체적 조건으로 다음 사항을 예시하고있다(부속서5 A.1.참조): a) 해당 품목의 수입이 1986~88년기준 연도동안 국내소비량의 3%이내이고, b)기준기간이후 해당품목에 수출보조금이 제공되지 말며, c) 해당 1차산물에 효과적인 생산통제조치가 시행되도록 하며, d) 해당품목들은 식량안보 및 환경보존 등 비교역적 고려사항(Non-trade Concerns)의 반영으로서, 마라케시 의정서에 부속된 국별 이행계획서에 명시될 것을 요구하고있다.

이 조항을 원용하여 특별히 민감한 품목에 대해 이행기간동안 관세화를 유예 받은 국가는 4개국으로, 우리나라를 비롯하여 일본, 필리핀은 쌀에 대하여 그리고 이스라엘은 양고기, 전지분유 및 치즈에 이를 원용하고 있다. 또한, 특별취급의 연장문제에 대한 협상은 이행기간이 끝나기 전에 시작되어야하고, 협상의 결과 특별취급의 적용을 계속하기로 한 경우에는 해당회원국은 추가적이고 수락 가능한 양허를 제공해야 한다. 또한 이들 특별취급

품목 혹은 관세화 예외품목의 경우는 최소시장접근을 확대해 나가되, 선진국의 경우는 이행초기연도에 국내소비량의 4%에 상응하는 시장접근 기회를 설정하고 남은 이행기간동안 매년 0.8%씩 균일하게 증가시켜 나간다(부속서 5-A1(e)). 그러나 이행기간 중 해당회원국은 특별취급 품목의 적용을 중단할 수 있으며, 이 경우 해당국은 그 기간까지 실제로 이행된 최소시장 접근 기회를 유지하고 잔여기간동안 매년 0.4%씩 시장 접근량을 증가시켜 나가야한다(예: 일본의 쌀 관세화). 한편 특별취급품목가운데 개도국의 전통적 소비 패턴상 매우 중요한 1개 품목은 이행초기연도에 국내소비량의 1%에 상응하는 시장접근 기회를 설정하되 1999년까지는 매년 0.25%씩 증가시키고, 2004년에 4%에 도달하도록 그후 4년간은 0.5%씩 최소 시장 접근량을 증가시켜 나가야한다.(예: 한국의 쌀).

다. 관세 인하

관세율 인하와 관련해서는 통상적인 관세에 의해서만 보호되던 품목 중에서 양허품목의 경우는 양허세율을 기준으로, 비양허 품목의 경우는 1986년 9월1일의 실행세율을 기준으로 하여 1995년부터 2000년까지 6년의 이행기간동안 단순평균 36% 감축하되 품목별 최소 15%이상 감축이 요구되었다. 그리고 통상관세 이외의 비관세장벽으로 보호되고 있던 관세화 대상품목의 경우는 1986-88년 국내외 평균가격에 기초한 관세 상당치를 산출하여 감축토록 하고있다. 관세 및 관세상당치 감축에 있어서는 모든 품목에 대한 일률적인 균등감축이 아닌 품목별 감축비율을 달리 할 수 있도록 하였고 품질 및 품종 차가 있는 경우 관세상당치를 이해당사국과 협의하여 조정할 수 있다는 여지를 남겨 두었다. 또한 개도국의 경우는 선진국 보다 낮은 감축률과 긴 이행기간을 허용하고 있다. 개도국의 경우는 일종의 특별대우로서 1995부터 2004년까지의 이행기간동안 선진국의 2/3수준인 단순평균 24%와 품목별 최소 10%의 관세 감축이 요구된다.

표 2-7. 관세 및 관세상당치(TE) 인하

구 분	감축기준	이행기간	감축률	감축방법	양허의무
관세 -양허품목 -비양허품목	양허세율 1986년 9월1일 실행세율	1995-2000년 개도국은 1995-2004년	품목별 최소 15%이상 단순 평균 36%	연도별 균등 감축	모든 관세 및 관세상 당치 양허
관세상당액 -수입제한품목	1986~88년 평균 TE				

라. 최소 및 현행시장접근 보장

기준기간 동안 수입이 없거나 미미한 품목에 대해서는 1986~88년 평균 기준 국내소비량의 3%이상을 최소시장접근 (Minimum Market Access)으로 보장하고 이를 이행기간 중에 5%까지 확대해야 한다. 또한 기준기간의 수입량이 3%이상인 품목은 현행시장접근(Current Market Access)을 인정하고 이를 이행기간 동안 유지 및 확대해야 한다. 또한 이들 시장접근 물량에 대해서는 높은 관세가 아닌 저세율 의한 수입이 보장되어야 하며 이들 시장접근량의 증량은 최혜국대우 원칙에 따라 이행되어야 한다.

표 2-8. 최소시장 및 현행시장접근 보장

구 분	기 준	이행기간	증 량 률	이 행 방 법
최소시장 접근	1986~88년 평균 수입 량이 국내소비량의 3% 미만인 품목	1995~2000년 다만, 개도국은 1995~2004년	이행초기 3%에 서 최종년도 5%까지 증량	저세율에 의한 관세 쿼터(TRQ) 방법
현행시장 접근	1986~88년 평균 수입 량이 국내소비량의 3% 이상 품목		현행수입량 유지 및 확대	현행시장접근 이상 의 수입량 보장

마. 특별긴급피해구제(SSG)제도

위와 같은 관세화 및 관세상당치 인하의 시장개방약속을 이행함에 따라 특정 품목의 수입가격이 기준이하로 급격히 하락하거나 수입물량이 기준으로 급증하는 경우에 사후적으로 관세를 추가적으로 인상함으로써 수입국의 부정적 영향을 축소시킬 수 있는 특별긴급피해구제제도(Special Safeguard)가 규정되어 있다. 이는 관세화의 보완 장치로서 비관세장벽의 철폐를 통해 일반관세로 전환한 품목에 대해서는 특별긴급피해구제조치가 허용되어 수입량이 급증하거나 수입가격이 크게 하락하는 경우, 기존관세수준의 1/3까지 추가적인 관세 부과가 가능하도록 하고 있다.

표 2-9. 특별긴급피해구제(SSG)의 발동조건과 구제 조치

발동 기준	발 동 조 건	구 제 조 치
물량	0. 특정년도 수입량이 다음과 같은 물량기준 조건을 초과하여 수입될 때: $TL \geq BTL * MAO + (C(t) - C(t-1))$ 단, TL=발동기준물량(Trigger Level) BTL=기초발동계수(Base Trigger Level) MAO=시장접근기회(Market Access Opportunity)로 최근 3개년간 수입량 $C(t) - C(t-1)$ =최근년도(t년도) 국내소비의 변화분 0. MAO < 국내소비량의 10% 에서 BTL=1.25 0. 국내소비의 10% < MAO ≤ 30%에서 BTL=1.10 0. MAO > 국내소비량의 30%에서 BTL = 1.05	0. 추가적인 관세인상 당해연도 관세의 1/3을 초과할 수 없고 당해연도 말까지만 추가관세 유지가능
가격	0. 자국화폐로 표시된 현행 CIF 수입가격이 당해품목 1986~88 평균 참조가격(발동가격) 이하로 하락 할 때 ① 가격하락폭 ≤ 10%의 경우 ② 10% < 가격하락폭 ≤ 40%의 경우 ③ 40% < 가격하락폭 ≤ 60%의 경우 ④ 60% < 가격하락폭 ≤ 75%의 경우 ⑤ 가격하락폭 > 75%의 경우	0. 수입가격과 발동참조가격 차이를 반영하여 누진적인 관세 인상 ① 관세인상 불가 ② 10%초과 가격차의 30% ③ 40%초과 가격차의 50%+② ④ 60%초과 가격차의 70%+②+③ ⑤ 70%초과 가격차의 90%+②+③+④

4.1.3. UR 이후 농림산물 시장개방 추이와 수입관리제도

가. UR 이후 우리나라의 시장개방 추이

WTO 출범이전 까지 우리나라는 이미 전체 농림산물 1660개(HS 10단위 기준) 중 약 85%에 달하는 1418개를 수입개방하고 쌀, 쇠고기, 고추 등 주요품목인 242개를 수입제한 품목으로 운영하고 있었다. 수입제한 242개 중 쌀, 옥수수, 대두 등 134개 품목은 양곡관리법 등 개별 법령에 의거하여 수입제한을 유지하였고(통합공고 품목), 고추, 마늘, 쇠고기, 오렌지 등 108개 품목은 대외무역법에 근거하여 국제수지 방어 차원에서 수입제한을 시행해 오고 있었다.

그러나 1995년 이후에는 UR 농산물 협상에서 수입개방 일정이 포괄적으로 다루어진 관계로 그동안 수입제한 해오던 주요 농산물에 대한 수입개방을 단행하였다. 특히 우리나라는 UR 농업협정 부속서 5-B에 의거하여 쌀의 관세화를 10년간 유예하고 나머지 잔존 수입제한 품목에 대한 수입개방 일정을 WTO에 확정통보 하였다. 쌀과 관련된 16개 품목을 제외한 통합공고 품목 118개는 WTO 이행초년도에 관세화를 통해 수입 개방하였다 또한 수출입공고품목(108개)은 기존 GATT/BOP 조항 졸업에 따른 2차 수입자유

표 2-11. UR 이후 주요 품목의 수입개방 일정

개방연도	통합공고 품목	수출입공고 품목	자유화율(%)
1995	보리, 옥수수, 콩, 감자, 고구마 등 118개 품목	고추, 마늘, 참깨, 사과, 치즈, 탈지 및 전지 분유 등 48개 품목	95.4
1996	-	포도, 사과주스, 버터, 연유, 인조꿀, 잠사류 등 15개 품목	96.3
1997	-	돼지고기, 닭고기, 천연꿀, 오렌지 등 37개 품목	98.6
2001	-	생우, 쇠고기 등 8개 품목	99.0

주: 1) 2001년 이후 잔존 수입제한 품목은 쌀로서 HS 10단위 분류로 16개임.

2) 총 농림산물 품목수 1660개는 임산물을 포함한 수치임

3) 실제 농산물 협상에 포함된 임산물은 총 임산물 320개중 84개에 해당함.

화계획 약속을 취소하는 대신 UR 협상에서의 합의에 따라 1995년부터 2001년까지 단계적으로 개방기로 하였다. UR 농업협상 이후 우리나라 농림산물 연도별 시장개방 일정 및 품목을 정리해 보면 <표 2-11>과 같다.

나. 우리나라의 시장개방분야 이행계획

1993년 12월 15일 사실상의 UR협상이 종료함에 따라 각국은 UR 농업협정문의 시장개방 원칙과 주요 이해당사국과의 양자협상결과를 반영한 법적 형식을 갖춘 최종 시장개방계획(Country Schedule)을 1994년 2월 15일까지 GATT에 제출하기로 약속하였다. 이에 따라 우리나라는 UR 농업협정문의 시장개방원칙과 주요국과의 양자협상에서의 합의내용을 충실히 따르면서도 기술적인 세부사항을 우리에게 최대한 유리하게 해석하는 방향으로 이행계획서를 작성 및 제출하였다³⁾.

또한 우리나라는 농업분야에 있어서 개도국으로 분류됨으로써 관세감축률 및 이행기간에서 비교적 유리한 조건을 확보하였다. 관세인하와 관련하여 우리나라는 개도국의 최소 평균감축률 24% 보다 높은 26.7%의 평균감축률을 제시하였다. 이는 우리나라가 1992년 최초 이행계획서 제출시 공란으로 남겨뒀던 품목과 양허가 제시되지 않았던 품목의 관세감축률을 0%로 가정하여 평균 관세감축률 24%를 제시하였다가 이들 품목을 최종 이행계획서에 추가적으로 양허하였기 때문이다. 그러나 우리나라는 UR농업협정의 원칙내에서 최종 이행계획서를 제출하였는데, 이에 대한 검증과정에서 쌀, 쇠고기 등 79개 품목에 대한 국영무역과 고추 등 18개 품목에 대한 수입차액부과금제도, 그리고 마늘 등 63개 품목에 대한 종량세 및 종가세의 선택적 사용을 관철시켰다. 또한 우리나라는 관세상당치의 산정시 협정문과 달

3) 당초 GATT에서 제시한 각국의 이행계획서 제출 마감시한은 94년 2월 15일 이었으나 미국이 공산품 분야의 일부 조건부 양허내용을 철회하면서 이행계획서 제출을 미루자 많은 나라들도 그들의 이행계획서 제출을 지연시켜 GATT는 최종 마감기한을 3월11일로 연기하였다. 이에 우리나라도 마감일인 3월 11일에 우리의 이행계획서를 제출하였다.

리 1988~90년을 기준으로 하였으며 모든 관세의 양허의무와 관련하여서는 쌀을 제외시켰다. UR 농업협정문과 우리나라의 시장개방 이행계획서상 주요 차이점은 <표 2-12>와 같다.

표 2-12. UR 협정문과 우리나라 이행계획상의 기준 비교

항 목	UR 협정상 기준	우리나라 이행계획서상 기준	비 고
0. 관세상당치 산출 및 시장접근 물량 보장 기준년도	0. 86~88년 평균	0. 88~90년 평균	0. 우리나라 제시 기준년도 사용
0. 관세 감축률	0. 단순평균 36%	0. 단순평균 26.7%	0. 개도국 우대 적용 (24%)
0. 품목별 최소 관세 감축률	0. 15%	0. 10%	0. 개도국 우대 적용

UR 협상 개시이래 예외없는 관세화에 반대해온 우리나라는 쌀의 경우 관세화를 유예하는 대신 최소시장접근을 허용하는 방식으로 시장개방 했으며 여타 특별법에 의해 수입되어온 품목의 경우에는 관세화의 방식을 채택하였다. 논란이 많던 BOP 품목의 경우 양허 품목은 일정기간의 쿼터제도 유지와 관세율인상의 방법으로, 비양허 품목의 경우는 상한설정관세인상의 방식으로 개방계획을 수립하였다. 특히 우리의 핵심전략 품목인 쌀에 대해서는 관세화 예외조치를 인정받아 양허된 최소물량만을 연차적으로 증량하는 방법으로 시장접근개선을 약속하였다. 한편 쌀 이외에 관세화 예외를 요구하였던 14개 품목 중 보리, 콩, 옥수수, 고구마, 감자 등 5개 품목은 관세화 원칙에 따라 국내외 가격차만큼을 관세화하고 3%에서 5%에 해당하는 물량을 시장접근 물량으로 보장하였다. 그러나 나머지 9개 품목은 기존 우리가 97년 7월까지 현행관세로 자유화하기로 약속했던 BOP 품목들로서, 해당관세를 현행수준보다 높게 설정하거나 자유화 시기를 늦추는 방법으로

시장개방을 약속하였다. 예를 들어 쇠고기의 경우는 수입제한기간을 2000년까지로 3년 연장하고 관세율도 20%에서 95년에 43.6%로 인상하되 수입쿼터량을 1995년 123천 톤부터 2000년까지 225천 톤으로 증량하기로 하였다. 또한, UR 협정 이전까지 양허되지 않았던 고추, 마늘, 참깨, 유제품 등은 국내외 가격차에 상응하는 고율관세로 한도양허(Ceiling Binding)하여 1995년부터 자유화하고, 돼지고기, 닭고기 와 감귤 등도 종전의 양허 세율보다 다소 높은 수준으로 관세를 인상하되 97년 7월부터 자유화하기로 하였다. 한편 기타 곡류, 인삼, 전분류, 과일 및 채소류 등 수입제한품목은 관세화를 통해 개방하였다. 우리나라가 GATT에 제출한 주요 품목별 시장개방관련 이행계획은 <표 2-13>과 같다.

표 2-13. 주요 품목의 시장개방 이행계획

품 목	관 세 양 허 (% 혹은 원/KG)		시장접근물량(톤)		SSG 적용 여부	시장접근 물량의 성격
	시장접근 물량내	시장접근 물량외(1995)	초기년도 (1995)	최종연도 (2004)		
관세화품목						
쌀	5%	-	51,307	205,228	-	MMA
쌀보리	20%	333% (401원)	14,150	23,582	SSG	MMA
콩	5%	541%(1,062원)	1032,152	1,032,152	SSG	CMA
옥수수	3%	365%	6102,100	6,102,100	-	CMA
감자	30%	338%	11,286	18,810	SSG	MMA
고구마	20%	428% (375원)	11,121	18,535	SSG	MMA
맥주맥	30%	570%(545.7원)	30,000	30,000	SSG	CMA
BOP 품목						
쇠고기	43.6%	44.5%	123,000	225,000	-	CMA
돼지고기	25%	37%	21,930	18,275	-	MMA
닭고기	20%	35%	7,700	6,500	-	MMA
고추	50%	300%(6,900원)	4,311	7,185	-	MMA
마늘	50%	400%(2,000원)	8,680	14,467	-	MMA
양파	50%	150%(200원)	12,369	20,645	-	MMA
참깨	40%	700%(7,400원)	6,731	6,731	-	CMA
오렌지	50%	99%	15,000	57,017	-	MMA
천연꿀	20%	270%(2,071원)	250	420	-	MMA

주: 최종년도의 시장접근량의 경우 쇠고기는 2000년, 돼지고기와 닭고기는 1997년 6월까지 이고 그 이후는 관세로 수입개방이 예정됨.

다. UR 이후 수입관리 제도

우리나라 농림산물에 대한 수입관리제도의 전반적인 골격은 UR 농산물 협상 결과에 따라 새롭게 확정되었다. UR 이후 농림산물 개방 체제에서의 수입관리제도는 WTO 협정을 반영한 관세제도와 WTO 체제하에서 새로 생긴 시장접근물량의 관리로 크게 나누어 볼 수 있다.

우선 UR 이후 변화된 관세제도에 대해 살펴보자. UR 농산물 협상의 타결에 따라 비관세장벽이 철폐되고 관세화되는 과정에서 우리나라 농림산물 관세구조도 크게 변하였다. 종전의 관세구조에 더하여 UR 이후 자유화된 품목의 관세상당치 혹은 한도양허관세, 그리고 종량세 등이 신설되어 관세구조가 복잡하게 된 것이다. UR 이후 우리나라의 관세법에 의한 적용 가능한 관세의 종류와 적용원칙을 보면 다음과 같다.

첫째, 기본관세: 국회의 승인을 거쳐 정해진 관세율로서 관세율표상의 기본세율란의 세율을 말하며 전 품목에 대해 설정되어 있다.

둘째, 잠정관세: 잠정관세율은 관세정책 수행상 기본관세율을 적용하는 것이 타당하지만 특별한 사유로 일시적으로 기본세율을 적용 할 수 없는 경우에 국회의 의결을 거쳐 확정된다. 관세법에 따라 잠정세율이 기본세율보다 우선적으로 적용된다.

셋째, 탄력관세: 탄력관세율란 국내의 경제적 환경 변화에 신속하고 효율적으로 대처하기 위하여 입법부가 아닌 행정부가 관세율을 탄력적으로 부과하는 세율이다. 이는 법률에 의해 일정한 요건의 충족과 관세율 수준을 규정하고 세율의 변경은 정부에 위임함으로써 각종 국내외 정치, 경제적 여건 변화에 기민하게 대응할 수 있도록 마련된 제도이다. 우리나라는 관세법상 다양한 탄력관세를 운용하고 있는데 덤핑방지관세, 보복관세, 긴급관세, 특별긴급관세, 조정관세, 상계관세, 편익관세 및 할당관세 등이 있다(최세균 외 1998).

넷째, 국제협력관세: 국제협력관세는 무역장벽을 제거 혹은 완화하거나

관세제도를 국제적으로 조화 및 개선함으로써 국제무역을 증진시키기 위해 다른 국가나 국제기구와 체결한 협정에 의해 적용되는 관세이다. 우리나라의 현행 다자간 국제협력관세로는 UR 협상에 의한 WTO 양허관세가 전 세계 148개 국가들에 양허되어 가장 광범위하게 적용되고 있다.

위와 같은 여러 종류의 관세율의 적용순서는 법률로 규정되어 있다(관세법 7조). 관세의 적용순서를 보다 구체적으로 설명해보면, 먼저 1순위에는 덤핑방지관세, 보복관세, 긴급관세, 특별긴급관세, 그리고 상계관세 등 탄력관세들로 구성된다. 2순위에 해당하는 관세는 편익관세⁴⁾와 국제협력관세가 있다. 특히, 국제협력관세 가운데 WTO 양허관세 규정에 의해 설정된 공산품, 수산물 및 단순 양허한 농림축산물의 양허 관세가 이에 해당한다. 3순위에는 조정관세, 물가평형관세, 계절관세 및 할당관세가 포함된다. 4순위는 농림축산물에 대한 양허 관세로서 UR 협정에 따라 국내의 가격차에 상당한 율로 양허한 관세화 품목 혹은 국내시장 개방과 함께 기본세율 보다 높은 세율로 양허한 품목(예: BOP 품목)들의 양허관세가 이에 포함된다. 5순위는 잠정관세로서 농림산물 중 밀과 메슬린, 사료용 혹은 팝콘용 옥수수, 그리고 대두, 유채 등이 잠정세율의 적용을 받고 있다. 마지막 적용 순위로는 기본 관세율이 적용된다. 앞서 언급된 바와 같이 관세법에 의해 규정된 여러 관세율의 적용 우선 순위를 정리해보면 <표 2-14>와 같다.

한편 관세제도와 더불어 WTO 이후 중요한 요소로 출현한 시장접근물량의 수입관리에 대해서 살펴보자. 앞서 언급한 바와 같이 UR 협상결과 각국이 수입제한 해 오던 품목은 관세화 방식으로 수입개방하되, 기준년도의 현행 수입량 혹은 국내소비의 최소 3%에 해당하는 물량에 대해서는 낮은 관세로 수입기회를 보장키로 하였다. 이에 따라 우리나라는 국별 농산물 이행

4) 편익관세는 조약에 의한 관세상의 혜택을 받지 못하는 국가의 수입물품에 대하여 조약국에 부여하는 혜택의 범위내에서 관세 편익을 제공하기 위한 제도임. 우리나라는 주로 제3세계 국가들과의 유대강화와 자원외교의 일환으로 이 제도를 이용하고 있음.

표 2-14. 관세 적용의 우선 순위

적용순위	관세 유형	비고
1	덤핑방지관세 보복관세 긴급관세 특별긴급관세(SSG) 상계관세	최우선적용
2	편의관세 국제협력관세	2순위 세율과 3, 5, 혹은 6순위 세율이 경합시 낮은세율 적용
3	조정관세 물가평형관세 계절관세 할당관세	
4	WTO 농림축산물 양허 관세 중 TE 및 고율 관세 부과 품목의 관세	
5	잠정관세	
6	기본관세	

계획서를 통해 쌀, 보리, 고추, 마늘, 쇠고기 등 67개 품목군의 시장접근물량(CMA/MMA)을 제시한 바 있다. 이러한 시장접근물량은 국내외 가격차에 상응한 수준에서 양허한 고율관세나 상한설정관세에 비해 현저히 낮은 세율이 적용되기 때문에 막대한 차액이 발생하게 된다. 특히 국내외 가격차가 큰 품목들의 급격한 유입에 따른 국내시장의 혼란을 최소화하고 UR 협정의 원만한 이행을 위해 시장접근량에 대한 특별한 관리가 요구되었다. 이에 우리나라는 시장접근 물량의 효율적 관리를 위해 WTO 협정내용과 품목별 특성을 종합적으로 고려하여 시장접근 물량이 있는 품목을 지정기관 배정방식(국영무역 혹은 생산자단체), 수입권공매, 및 실수요자 추천방식으로 구분하여 관리해 오고 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같

다.

첫째, 지정기관 배정방식이란 정부가 지정한 기관에 수입쿼터 물량을 배정하고 독점적인 수입권을 부여하는 방식이다. 이 방식은 일종의 국영무역으로 우리나라는 쌀, 보리, 고추, 오렌지, 쇠고기 등 개방영향이 크리라 예상되는 23개 품목군에 대해서 국영무역방식의 수입관리 의향을 표명한 바 있다. 이들 품목에 대해서는 지정된 국영무역기관이 시장접근물량을 독점적으로 수입하여 판매토록 함으로써 수급안정 및 생산농가 피해 최소화를 위해 수입물량을 관리하고 있다. 또한 수입으로 발생하는 이익금은 관련기금에 적립토록 하여 농업의 투자재원으로 활용토록 하였다. 지정된 국영무역기관은 대부분 WTO 출범 이전부터 해당품목을 수입해오던 기관들로서 그동안 축적된 경험과 전문성을 살리는 차원에서 기존 기관 내지 관련단체를 국영무역 기관으로 지정운영하고 있다. 단, 쌀은 국가직접관리가 가능토록 조달청에서 수입물량을 관리하고 있고 오렌지, 감귤류, 잣, 생사, 인삼 등은 개방으로 직접 피해를 입는 생산자단체가 이를 운영하고 있다. 우리나라의 주요 품목별 시장접근물량의 관리기관은 <표 2-15>와 같다.

표 2-15. 주요 품목의 시장접근물량의 관리기관

수입지정기관	해당품목
조달청	쌀, 보리
농수산물유통공사	양파, 마늘, 고추, 녹두, 팥, 생강, 메밀, 대두, 낙화생, 참깨
축산물유통사업단	쇠고기
축협중앙회	천연꿀
제주감귤협동조합	오렌지, 감귤
한국생사수출조합	생사
임업협동조합중앙회	잣
인삼협동조합중앙회	인삼

둘째, 현재 우리나라는 돼지고기, 닭고기, 참기름, 대추 등 8개 품목군에 대해 수입권을 일정한 절차에 따라 공매(Auction)하는 방법으로 시장접근 물량을 관리하고 있다. 이는 낙찰대금을 높게 제시한 순서에 따라 수입권을 결정하고 수입물량을 배정하는 방식이다. 우리나라 이행계획서상 국영무역 대상으로 제시되지 않은 품목 중에서 국내외 가격차가 커 시장접근 물량의 수입으로 인해 큰 이익이 예상되는 품목이 이에 해당된다.

마지막으로 해당품목의 수입권을 수입물량 관리기관이 정한 절차에 따라 신청순서별(First-come First-serve)로 배정하거나 일정한 자격 요건을 갖춘 자에게 우선적으로 배정하는 방식으로 지정기관배정 및 수입권 공매방식에 의한 품목이 아닌 품목이 이에 해당된다. 일반적으로 수입이익금이나 낙찰대금 등의 추가 부담없이 최소 비용으로 수입이 필요한 종자류 및 묘목류 등 40개 품목군에 이 제도가 적용되고 있다. 수입권은 신청한 순서대로 물량을 배정하는 것이 원칙이나 국내시장질서 유지를 위하여 필요한 경우 과거 수입실적, 시설규모, 생산계획 등을 고려하여 일정한 자격 요건을 갖춘 자에게만 배정하기도 한다.

우리나라가 WTO에 제출한 시장접근 물량은 대부분 용도의 구분없이 포괄적으로 제시되었기 때문에 세번별, 용도별 혹은 국별간의 할당에 있어 경합문제가 발생하게 된다. HS 세번별 혹은 용도별 배정은 주로 과거 수입실적 및 생산실적 등의 원칙에 따라 이루어지고 있고 국별 수입 할당제를 인정치 않고 있다. 이러한 공급국가별 쿼터는 사용치 않고 총량쿼터제도를 통해 운영하는 방식은 기준년도의 국별 공급 비율을 고려하여 주요품목에 대해 국별 수입쿼터를 인정하는 경우(미국, EC)와 달리 WTO의 최혜국 대우 보장방식에 따른 것이라 볼 수 있다.

4.2. 국내보조

4.2.1. 감축대상 국내보조

우리나라의 AMS는 개도국 지위에 따라 2004년까지 기준연도 수준에서 총 13.3%을 감축해야 한다. 감축기준 총 AMS는 기준연도 1989~91년에 2조 2,595억 원이기 때문에 양허 수준은 1995년 2조 1,826억 원에서 2004년 1조 4,900억 원으로 10년 동안 해마다 770억 원이 줄어들게 된다<표 2-16>.⁵⁾

우리나라는 1995년부터 AMS 감축의무를 허용수준 안에서 이행하고 있다 <표 2-17>. 양허 수준 대비 AMS 활용도는 이행기간 1995~98년에 평균 91%이다. 같은 기간에 현행 AMS는 5,126억 원이 줄었다.

AMS 감축 대상 품목은 쌀, 보리, 옥수수, 유채, 누에고치 등인데, 1998년에 유채는 최소보조허용 조치에 포함됐고, 1997년에 누에고치는 AMS 감축 대상 품목에 포함됐다. 쌀에 대한 지원은 꾸준히 감소해 1998년 실적이 기준연도 수준에 비해 5,995억 원이 줄었다. 이는 수매가격 상승분보다 수매량 감소분이 컸기 때문이다. 곧 이행기간에 쌀 수매량은 138만 톤에서 93만 톤으로 약 33% 줄었고, 생산량 대비 수매량 비율은 29%에서 18%로 감소했다. 반면에 수매가격은 2등급 80kg 기준으로 12.7만 원에서 13.9만 원으로 약 10% 올랐다. 현행 AMS에서 쌀에 대한 지원이 차지하는 비중은 이행기간 평균 97%로 대부분을 차지한다.

1998년 보리에 대한 지원 실적은 기준연도 수준과 비교해 55억 원이 줄었고, 1995년 수준과 비교하면 47억 원이 감소했다. 이는 수매가격 증가에 비해 수매량 감소가 컸기 때문이다. 곧 이행기간에 보리 수매량은 11.8만 톤에서 7.8만 톤으로 약 34% 감소했고, 생산량 대비 수매량 비율은 평균 80% 선에서 등락을 보였다. 반면에 수매가격은 걸보리 2등급 50kg 기준으로 24,850원에서 26,220원으로 약 6% 증가했다.

5) 감축대상 AMS 산정에서 우리나라 쌀에 대한 보조액은 1993년 기준으로 포함됐다.

표 2-16. 회원국별 총 AMS 감축 의무

국가명	화폐단위	기준연도 AMS		최종연도 AMS US\$ mil.	1995		1996		1997		1998	
		US\$ mil.	농업GDP 비중(%)		총 AMS	현재총 AMS	총 AMS	현재총 AMS	총 AMS	현재총 AMS	총 AMS	현재총 AMS
아르헨티나	\$											
호주	\$ A mil.	460	4.7	368	85,378,903.34	122,779,312.3	84,228,057.68	84,142,109	83,077,212.01		81,926,366.35	
브라질	'000 \$	1,053	5.9	912	570.16	151.72	550.5	144.19	530.84		511.18	
불가리아	ECU mil.				1039125.79	874157.53	1,025,012.39	363,284.3	1010898.98		996,785.58	
캐나다	Can \$ mil.	4,650	35.3	3,720	n.r.	n.r.	650	n.r.	635		520	
콜롬비아	'000 \$	398	3.2	345	5,197	777	5,017	4,838	4,659		4,659	
코스타리카	'000 \$	18	2.1	16	392,465	58,109	387,165	3,991	381,858		376,555	
사이프러스	£ C mil.	127	44.6	110	18,153		17,908		17,663		17,417	
체코 공화국	CK mil.	717	51.5	574	7.6	36.5	56.8	35.5	56.1		55.3	
EC	ECU bill.	92,390	63.4	76,903	16,446.97	1,152.49	15,879.84	1,688.74	15,312.71		14,745.58	1,012.98
헝가리	Ft mil.	613	21.8	490	78.67	47.53	76.37	51	74.07		71.76	
아이슬랜드	SDR mil.	222	42.4	177	40,851	20,949	39,443		38.34		36,625	
이스라엘	'000 \$	654	59.2	569	157.2	123.69	151.8	108.1	146.4		140.9	250.3
일본	¥ bill.	35,472	50.5	28,378	645,490	461,385	636,936	501,273	628,494		619,992	
한국	W bill.	4,086	14.5	3,543	4,800.6	3,507.5	4,635	3,329.7	4,469.5		4,304	
멕시코	MN \$ 1991mil.	9,669	13.5	8,387	2,182.55	2,075.44	2,105.64	1,967.36	2,028.65		1,951.70	1,562.77
모로코	DH mil.	93	2.8	81	28,622.3	1,364.66	28,237.8		27,853.2		27,468.6	
뉴질랜드	\$ NZ mil.	210	7.2	168	779	94	769	250	758		748	
노르웨이	Nkr mil.	2,247	83.5	1,797	348.30	0	336.29	0	324.28		312.27	0
파푸아뉴기니	\$ mil.				13,834	9,786	13,357	10,529	12,880		12,403	
폴란드	\$ mil.	4,160	20.1	3,329	38.7	n.r.	38.2		37.7		37.2	
슬로바키아공화국	SK mil.	435	NA	348	4,022	254.5	3,883	226.5	3,745		3,606	300.6
슬로베니아	'000ECU				12,252.5	7,110.5	11,830	6,981.8	11,407.5		10,985	7,727
남아프리카	R mil.	3	0.1	2	74,730.18	69,921.08	72,153.28	69,286.07	69,576.38		66,999.48	65,990.79
스위스	SwF mil.	3,769	65.0	3,016	2,435.3	1,640.33	2,351.3	1,938.2	2,267.4		2,183.4	
대만	B mil.	866	7.9	745	5,143	4,286.6	4,966	3,663.1	4,789		4,611	3,273
튀니지	D mil.	76	1.2	66	28,816.41	15,773.25	21,506.64	12,932.47	21,196.87		20,887.10	16,402.10
미국	\$ mil.	23,879	27.0	19,103	67.49	58.6	66.58	51	65.67		64.76	
베네수엘라	'000 \$				230,833.14	6,213.86	22,287.17	5,897.66	21,491.2		20,685.2	
					1,287,221	541,784.05	1,269,526	331,261	1,252,431		1,235,036	

자료: WTO

표 2-17. 국내보조 감축이행 실적

단위: 10억 원

	기준연도	1995	1996	1997	1998
그린박스	1,748.1	3,990.2	5,182.9	5,796.2	5,360.7
개도국 조치	12.3	20.4	30.9	37.8	41.5
블루박스	-	0	0	0	0
감축대상 조치:					
쌀	2,109.3*	2,016*	1,909.9*	1,884.3*	1,509.8*
보리	52.3*	51.5*	50.9*	46.02*	46.8*
콩	72.9*	4.32	2.27	7.86	8.97
옥수수	22.6*	6.0*	5.62*	5.67*	6.2*
유채	2.4*	1.8*	1.01*	0.91*	0.4
포도	0.7				
누에고치	0.5	0.2	0.06	0.01*	0.01
우유	0.2				
팥		0.04	0.11		
보리맥		0.52	0.66	0.78	0.75
마늘		0.7	0.51	1.24	2.91
사과		3.12	0.84	3.1	5.1
배		0.49	0.33	0.86	1.57
감귤		0.28	0.13	0.14	0.53
밤		1.61	2.39	3.23	3.43
인삼		1.07	4.41	8.43	13.52
쇠고기		1.12	23.59	195.27	183.06
돼지고기		8.27	8.89		13.99
가금육		0.35			
달걀		0.24			
감자		0.34	0.22	0.29	0.4
채소		7.2	5.96	21.31	10.86
과일		0.41	0.18	0.54	1.68
약용작물		0.38	0.24		0.61
화훼류		1.86	0.06	2.28	3.56
식용버섯		0.71	1.5	1.31	2.8
고추				1.6	1.48
기타 곡물				0.83	2.48
기타 농산물		0.12	0.01	0.01	0.01
불특정 농산물	68.8	248.9	290.4	393.33	525.50

주: (1) '*' 표시가 있는 품목은 최소허용보조(de minimis)의 적용대상이 아님.

(2) 불특정 농산물(Non-Product-Specific) AMS는 투자보조, 경종 및 축잠에 대한 이차보전 등임.

자료: WTO, 농림부

1998년 옥수수에 대한 지원은 기준연도 수준에서 164억 원이 감소했으나, 1995년 수준보다 2억 원이 늘었다. 이는 수매가격 상승폭이 수매량 감소폭보다 컸기 때문이다. 곧 이행기간에 옥수수 수매량은 15,143톤에서 13,693톤으로 약 10% 감소했으며, 생산량 대비 수매량 비율은 20%에서 17%로 떨어졌다. 반면에 수매가격은 kg 당 495원에서 549원으로 약 11% 증가했다.

4.2.2. 허용대상 국내보조

가. 그린박스 조치

농업협정 부속서 2에 따르면 그린박스 조치는 무역 왜곡효과나 생산에 미치는 효과가 없거나 최소수준이어야 한다는 기본조건을 만족해야 한다.⁶⁾ 이 조치는 크게 정부 서비스정책(3개 유형)과 허용대상 직접지불정책(9개 유형)으로 구분된다.

그린박스 조치에 따른 지출액은 이행기간 1995~98년에 총 35% 늘었다. 기준연도 수준과 비교하면 1998년도 지출은 3배 이상이다. 그린박스 조치 가운데 정부의 서비스가 차지하는 비중은 약 65%로 생산자에 대한 직접지불보다 높은 수준을 나타낸다<표 2-18>. 유형별로 살펴보면, 『기반시설 조성』이 약 52%로 가장 높은 비중을 차지하고, 『투자지원에 의한 구조조정 지원』은 25% 가량으로 그 다음을 기록하고 있다. 이는 1990년대 들어 농업부문에 대한 구조개선 및 농특세 사업이 본격적으로 추진되고 있기 때문이다. 『연구』의 비중은 1996년 이후 6% 수준을 유지하고 있는데, 이는 유형별 비중에서 3번째로 높은 수준이다.

정부의 서비스를 제외한 그린박스 조치 가운데 가장 비중이 높은 것은 『투자지원에 대한 구조조정지원』으로 약 25%를 나타낸다. 이행기간에 절대 지원액은 증가했으나, 그린박스 총 지원액에서 차지하는 비중은 감소했

6) 감축면제에 관한 세부적인 조건은 (i) 정부의 징수감면액을 포함, 정부의 공공재정계획에 의해 제공되는 것, (ii) 생산자에 대한 가격지지 효과가 없는 것 등이다.

표 2-18. 우리나라의 그린박스 조치 이행 실적

단위: 10억 원

	조치내용	지출액					
		1995	1996	1997	1998		
정부의 서비스	연구	농업환경, 유전공학, 농장관리, 가축질병조절, 농촌계획, 농약안전성 등	319.3 (8.0)	354.5 (6.8)	351.2 (6.1)	335.5 (6.3)	
	전염병 및 질병 통계	동식물 질병통제 및 보호	29.2 (0.7)	37.1 (0.7)	43.5 (0.8)	55.0 (1.0)	
	훈련	농장관리와 생산기술을 위한 훈련	36.1 (0.9)	43.1 (0.8)	47.3 (0.8)	31.4 (0.6)	
	지도 및 자문	새로운 생산기술, 신제품 및 새로운 농기계 소개	39.8 (1.0)	70.2 (1.4)	71.2 (1.2)	68.5 (1.3)	
	검역	작물과 축산물의 등급과 검역을 위한 장비 지원	50.3 (1.3)	62.1 (1.2)	71.3 (1.2)	65.4 (1.2)	
	유통 및 판촉	국내외 농업박람회에 대한 지원과 국제시장에 관한 정보제공, 국내소비자를 위한 식생활 개선에 관한 자문	4.8 (0.1)	19.8 (0.4)	8.9 (0.2)	14.1 (0.3)	
	정책	기반시설 조성	관개 및 배수시설, 도로, 도매시장 건설 등	1,906.8 (47.8)	2,684.0 (51.8)	3,169.5 (54.7)	2,877.9 (53.7)
		총 일반 서비스		2,386.3 (59.8)	3,270.8 (63.1)	3,762.9 (64.9)	3,447.8 (64.3)
		식량안보를 위한 공공재고	쌀, 보리 등 기초식량의 비축 및 처리를 위한 재정지출(비상시 자원관리법; 식량통제법)	86.0 (2.2)	108.7 (2.1)	84.3 (1.5)	126.7 (2.4)
		국내식량원조	초등학생을 위한 점심제공	6.7 (0.2)	5.4 (0.1)	7.4 (0.1)	6.7 (0.1)
생산자에 대한 직접지불	비연계 소득지원	고등학생 등록금 지급, 부채농에 대한 금융지원 및 농어민 연금보험, 농지를 팔거나 임차한 은퇴연령 농민에 대한 지원(1997)	233.7 (5.9)	246.5 (4.8)	243.3 (4.2)	191.6 (3.6)	
	소득보험 및 소득안전망 제도				0		
	자연재해구조지불	자연재해로 인한 상실에 대한 보상지불	46.9 (1.2)	33.1 (0.6)	66.3 (1.1)	63.8 (1.2)	
	탈농 지원				0		
	휴경보상을 통한 구조조정 지원						
	투자지원에 의한 구조조정지원	농업생산시설, 농산물가공시설, 소농에 대한 농기계, 규모확대 등을 위한 지원	1,118.7 (28.0)	1,363.1 (26.3)	1,434.6 (24.8)	1,326.3 (24.7)	
	환경제도에 따른 지출	흙 침식, 흙 산성화 방지 및 물 오염 방지를 위한 축산 배설물 정화를 위한 지출	77.1 (1.9)	87.1 (1.7)	139.4 (2.4)	130.6 (2.4)	
	지역보조제도지출				0		
	기타	농가생활조건 개선과 재고관리기금 운영을 위한 지원	34.8 (0.9)	68.2 (1.3)	58.0 (1.0)	67.2 (1.3)	
	그린박스(1)		3,990.2 (100)	5,182.9 (100)	5,796.2 (100)	5,360.7 (100)	
블루박스(2)		0	0	0	0		
개도국 우대(3)		20.4	30.9	37.8	41.5		
De minimis 지원(4)		282.2	343.8	655.3	783.61		
현행 총 AMS(5)		2,075.4	1,967.4	1,937.0	1,562.8		
합계(1+2+3+4+5)		6,368.3	7,524.9	8,426.3	7,748.6		
환율		771.27	804.45	951.29	-		

주: 예산자료를 기준으로 산출함.

자료: WTO, 농림부

다. 사업내용은 주로 생산시설, 농기계, 규모확대 지원 등이다.

그밖에 『비연계 소득지원』은 절대액과 비중이 모두 줄고 있는 반면, 『환경제도에 따른 지출』은 증가 추세이다.

나. 블루박스 조치

블루박스 조치는 생산제한 정책하의 직접지불로, 1) 고정 면적과 단수를 기준으로 한 직접지불, 2) 기준생산 수준의 85% 이하에 해당하는 직접지불, 3) 축산물의 경우에 고정된 사육두수에 대한 지불 등에 한한다. 우리나라는 블루박스 조치를 전혀 사용하지 않고 있다.

다. 개도국 우대 조치

개도국 우대 조치는 투자 보조, 농업 투입재 보조, 마약작물에서 타작물로 전환 촉진 등으로 구성돼 있다. 이 가운데 우리나라는 투자 보조로써 주로 임업관련 생산 및 가공시설 지원을 실시하고, 농업 투입재 보조로써 주로 묘목 생산과 규격출하 지원을 활용하고 있다. 이 조치에 따른 사업내역은 해마다 많은 변화를 나타내고 있으며, 농업 투입재 보조의 경우에 이러한 변화가 더욱 두드러진다.

개도국 우대조치의 규모는 이행기간 1995~98년에 204억 원에서 415억 원으로 2배 이상 늘어나, 이 조치의 활용도가 커지고 있음을 알 수 있다.

라. 최소보조허용 조치(de minimis)

최소보조허용 조치는 품목별 AMS가 해당품목 생산액의 10%(선진국은 5%) 이하거나 품목 불특정 AMS가 농업 총생산액의 10%(선진국은 5%) 이내인 경우에 총 AMS 계산에서 제외시키는 조치이다. 이 조치에 따른 지출은 1995~98년에 2,822억 원에서 7,836억 원으로 3배 가까이 증가했다. 이는 다른 조치들과 비교할 때 가장 높은 증가율이다. 이 조치의 내용은 주로 용

표 2-19. 생산액 대비 지원액 비중

지원 품목	생산액 평균 (A)	지원액 평균 (B)	B/A (%)	1998년 비중 (%)
쌀	8,437.1	1,936.7	22.96	16.44
보리	124.3	49.5	39.80	45.84
콩	276.2	4.8	1.74	3.26
옥수수	37.0	5.8	15.56	15.74
유채	-	1.2	-	-
포도	524.9	0	0	0
누에고치	0.8	0.1	11.01	-
우유	963.4	0	0	0
팥	44.8	0.1	0.11	0
보리맥	118.1	0.7	0.55	0.81
마늘	955.6	0.8	0.09	0.27
사과	683.4	2.4	0.34	0.95
배	399.5	0.6	0.14	0.35
감귤	640.4	0.2	0.03	0.09
밤	213.2	2.4	1.13	1.94
인삼	286.9	4.6	1.62	4.31
쇠고기	2,105.6	73.3	3.48	9.60
돼지고기	1,914.5	5.7	0.30	0.59
가금육	1,013.8	0.1	0.01	0
달걀	652.9	0.1	0.01	0
감자	302.6	0.3	0.09	0.16
채소	6,477.5	11.5	0.18	0.16
과일	1,250.9	0.4	0.03	-
약용작물	232.9	0.2	0.09	0.33
화훼류	518.3	1.4	0.27	0.74
식용버섯	502.8	1.2	0.23	0.59
고추	1,132.2	0.5	0.05	0.15
기타 곡물	-	0.3	-	-
기타 농산물	-	0	-	-
특정 농산물 외	-	310.9	-	-

자료: WTO, 농림부

차지원에 따른 이차보전이다.

지원 수준이 가장 크게 늘어난 품목은 쇠고기이며 돼지고기와 마늘, 과일, 식용버섯 등에 대한 지원도 증가했다. 반면에 일부 품목에 대한 지원 수준은 감소했는데, 누에고치, 기타 농산물, 유채 등이다.

이 조치에 의한 보조 규모가 가장 큰 품목은 쇠고기로 1998년에 약 1,831억 원을 기록했고, 돼지고기 140억 원, 인삼 135억 원, 채소 109억 원, 콩 90억 원 등을 나타낸다. 1998년 기준으로 최소허용보조 조치 해당품목 가운데 생산액에서 차지하는 비중이 가장 큰 품목은 쇠고기로 9.6%를 기록해 최대 허용수준에 거의 다다랐다. 반면에 돼지고기 0.6%, 인삼 4.3%, 채소 0.2%, 콩 3.3% 등은 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있다.

품목별 평균 보조 수준이 평균 생산액에서 차지하는 비중은 쇠고기 3.5%, 돼지고기 0.3%, 인삼 1.6%, 채소 0.2%, 콩 1.7% 등이다<표 2-19>.

1998년과 이행기간 평균 실적을 비교할 때, 1998년에 쇠고기, 돼지고기, 인삼 등의 비중이 늘어난 반면, 채소와 콩은 정체 내지 감소했다. 1997~98년에 쇠고기에 대한 보조가 크게 늘어난 것은 소 가격 안정을 위한 수매량 증가에 따른 결과이다. 같은 기간에 콩에 대한 보조는 수매량과 수매가격이 모두 늘어남에 따라 크게 증가했다. 콩 수매량은 3,248톤에서 5,957톤으로 약 83% 늘어났는데, 생산량에서 차지하는 비율은 2%에서 4%로 증가한 것이다. 수매가격은 1등급 기준으로 kg 당 1,430원에서 1,585원으로 약 11% 증가했다.

4.2.3. 국내보조에 관한 국제 비교

WTO 총 134 회원국 가운데 우리나라를 비롯한 28개국이 AMS로 계산된 국내보조에 대한 감축의무를 갖고 있다<표 2-16>. WTO 농업위원회에 통보된 다른 회원국들의 이행실적과 견주면 우리나라의 AMS 활용도는 상대적으로 높은 수준이라고 평가할 수 있다. 곧 통보한 회원국의 21% 정도

만이 AMS 양허 수준의 80% 이상을 사용하고 있는데, 우리나라는 이행기간에 평균 91%의 활용도를 기록함으로써 이에 해당된다<표 2-20>. AMS 양허대비 61~80%를 활용하는 통보 회원국은 전체의 32% 정도로 가장 높은 비중을 나타낸다.

표 2-20. WTO 회원국의 합의된 총 AMS에서 현행 총 AMS의 비중

이행 연도	합의된 총 AMS 대비 현행 총 AMS(통보 수)					총 통보수
	0~20%	21~40%	41~60%	61~80%	81~100%	
1995	6	2	4	8	5	25
1996	4	5	2	8	4	23
1997	4	4	1	4	6	19
1998	3	0	0	4	1	9

주: 1998년도 실적은 1999년 9월까지 통보된 결과임.

자료: WTO

주요 OECD 선진 회원국들의 AMS 감축수준을 살펴보면, 스위스를 제외하고는 AMS 현재수준(1992~93년)이 최종 양허 수준에 거의 근접한 것으로 밝혀졌다<표 2-21>. 특히 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등은 이미 AMS 현재수준이 최종 양허 수준 이하를 기록하고 있다. 이와 견주면 우리나라의 AMS 활용도는 매우 높은 수준이다.

표 2-21. 주요 OECD 회원국의 AMS 감축 수준

	단위	기준연도 (평균1986~88)	기준수준	현재수준	최종양허수준
EC	Bill ECU	73.5	76.5	62.0	61.2
일본	Mil Y	4,335.0	4,966.0	<4000.0	3,973.0
미국	Bill US \$	22.2	23.9	NA	19.1
캐나다	Bill C \$	4.9	5.4	4.1	4.3
스위스	Mil SF	5,231.0	5,321.0	5,076.0	4,257.0
호주	MIL A \$	590.0	590.0	271.0	472.0
뉴질랜드	Mil NZ \$	360.0	360.0	0.0	288.0

주: (1) 기준수준 = 기준기간 평균 + (1986년 수준 - 기준기간 평균)

(2) 현재수준은 1992~93년 측정치임.

자료: OECD

WTO 농업위원회에 보고된 결과에 따르면, 이행연도 기준으로 1995년 67%, 1996년 44%, 1997년 40%의 해당 회원국만이 AMS 감축이행 결과를 통보하고 있는 것으로 나타났다. 우리나라는 AMS 감축이행 결과를 해마다 통보하고 있다.

허용 국내보조에서 개도국은 연구사업, 지도 및 자문, 기반시설 조성, 병해충 방제, 교육훈련 등을 많이 활용하고 있다. 또한 많은 개도국들이 개도국우대(SDT) 조치 가운데 투자보조와 농업 투입재 보조를 사용하고 있는 것으로 드러났다. 선진국 또한 연구사업, 병해충 방제, 지도 및 자문, 자연재해 구조지원, 검역, 유통 및 판촉 등 주로 정부의 일반 서비스 조치를 널리 사용하고 있다<표 2-22>.

표 2-22. WTO 회원국의 허용 국내보조 조치 활용 현황

	개도국(46개국) (%)	서열	선진국(11개국) (%)	서열
일반서비스				
· 연구사업	67	1	100	1
· 병해충방제	50	4	91	2
· 교육훈련	43	5	55	8
· 지도 및 자문	59	2	91	2
· 검역	30	9	73	5
· 유통 및 판촉	41	7	64	6
· 기반시설 조성	52	3	55	8
· 다른 일반서비스	28	11	45	10
생산자에 대한 직접지불				
· 소득지지	4	20	27	15
· 소득보험이나 소득안정계획에 대한 정부의 재정지원	9	18	27	15
· 자연재해구호지원	24	12	91	2
· 탈농지원	2	21	27	15
· 휴경보상을 통한 구조조정지원	2	21	45	10
· 투자원조를 통한 구조조정지원	15	16	64	6
· 환경보전지원	30	9	45	10
· 지역원조계획하의 지불	20	13	36	14
· 그 외의 지불	20	13	27	15
식량안보 목적의 공공재고	17	15	45	10
국제식량원조	15	16	27	15
개도국우대(SDT)				
· 투자보조	43	5		
· 농업 투입재 보조	41	7		
· 마약작물을 타작물로 전환 촉진	9	18		

표 2-23. 주요국의 국내보조 감축이행 실적

< 일본 >

단위: 10억 엔

	기준연도	1995	1996
(1) 그린박스	2,204.6	3,169	2,818
(2) 개도국 조치	-	n.a.	n.a.
(3) 블루박스	-	0	0
(4) 총 de minimis 지원	-	36.6	37.3
(5) 현행 총 AMS	-	3,507.5	3,329.7
(6) 합계(1+2+3+4+5)	-	6,713.1	6,185.1

< 미국 >

단위: 백만 달러

	기준연도	1995	1996	1997
(1) 그린박스	24,098	46,041	51,815	51,249
(2) 개도국 조치	0	n.a.	n.a.	0
(3) 블루박스	-	7,030	0	0
(4) 총 de minimis 지원	-	1,640.8	1,153.2	-
(5) 현행 총 AMS	-	6,213.9	5,897.7	-
(6) 합계(1+2+3+4+5)	-	60,926.1	58,865.9	-

< EU >

단위: 백만 ECU

	기준연도	1995	1996
(1) 그린박스	9,233.4	18,718.0	23,627.6
(2) 블루박스	0	20,845.5	21,520.8
(3) 개도국 우대	-	n.a.	n.a.
(4) 총 de minimis 지원	-	825.4	747.3
(5) 현행 총 AMS	-	47,526.4	51,009.0
(6) 합계(1+2+3+4+5)	-	87,915.3	96,904.7

< 호주 >

단위: 백만 \$A

	기준연도	1995	1996	1997
(1) 그린박스	916.702	931.0	945.1	1,255.9
(2) 개도국 조치	0	0	0	0
(3) 블루박스	-	n.a.	n.a.	n.a.
(4) 총 de minimis 지원	-	0	2.6	2.5
(5) 현행 총 AMS	-	151.7	144.2	131.6
(6) 합계(1+2+3+4+5)	-	1,082.8	1,091.9	1,390.1

자료: WTO, 농림부

주요 선진국의 국내보조 감축이행 실적을 나타낸 것이 <표 2-23>이다. 일본, 미국, EU, 호주의 그린박스 조치에 따른 지출은 기준연도에 비해 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 이는 우리나라와 마찬가지로 주요 선진국도 허용보조 정책을 적극 활용하고 있음을 뜻한다. 일본은 블루박스 조치를 시행하지 않고 있으나, 앞으로 이를 활용할 것으로 예상된다. 미국의 경우에 1995년 이후 블루박스 조치가 없어진 것은 『1996년 농업법』에 따라 부족불제도가 폐지됐기 때문이다.

4.2.4. 국내보조 이행 평가와 정책 시사점

WTO 농업협정에 따라 시행해온 국내보조 정책의 운용 경험을 살펴보고 정책 시사점을 찾아 정리하면 다음과 같다.

첫째, WTO 체제 이후 우리나라의 농업보조 수준이 전반적으로 상승했으며, 지원정책의 내용 또한 감축대상에서 허용대상으로 전환되고 있다. 이행기간 1995~98년에 총 국내보조 수준은 1조 3,803억 원(22%)이나 상승했다. 이러한 결과는 실제이행 AMS가 감소했으나, 그린박스, 개도국 우대, 최소보조허용 등이 큰 폭으로 상승했기 때문이다. 특히 기준연도 대비 조치별 증감률은 그린박스와 개도국우대 조치가 200% 이상으로 높은 수준을 나타냈다.

둘째, 농업지원 정책이 허용대상 보조를 활용한 경쟁력 향상과 구조개선 사업을 중심으로 시행되고 있다. 그린박스 조치 가운데 기반시설 조성(관개 및 배수시설, 도로, 도매시장 건설 등)과 구조조정 지원(농업 생산시설, 농산물 가공시설, 농기계 및 규모확대 지원 등)이 차지하는 비중은 1998년에 약 80% 정도에 이른다. 그러나 1) '선진국형 지원제도'라고 할 수 있는 생산자에 대한 직접지불의 비중이 상대적으로 낮고, 2) 소득보험 및 소득안정망, 휴경보상, 탈농지원, 지역원조 등 일부 항목을 전혀 활용하지 못하고

있다. 따라서 우리나라가 전혀 활용하지 못하는 블루박스 조치와 그린박스 조치에 맞는 새로운 직접지불 정책개발이 필요하다.

셋째, 일부 항목에 집중된 허용대상 보조는 WTO 농업위원회의 통보과정에서 재분류함으로써 분산하는 것이 바람직하다. 보조 가운데 부속서 2의 생산 및 가격지지 효과가 없어야 한다는 기본적인 요구조건에 부합되지 않는 특성의 사업이 있다. 예를 들면, 구조조정 투자지원 가운데 수매사업, 농기계구입자금, 품목 특성의 생산 및 기자재 지원, 가축 입식 등이다. 이들 사업가운데 품목 특정한 지원은 최소보조허용 조치로 반영하는 방안을 검토할 수 있다. 또한 1997년에 도입된 은퇴연령 농민에 대한 지원은 탈농 지원 항목으로 전환할 수 있을 것이다.

넷째, AMS 감축으로 쌀, 보리, 옥수수 생산농가가 직접적인 피해를 받고 있기 때문에 허용보조를 활용한 탄력적인 정책대응이 필요하다.⁷⁾ 수매제도는 수확기에 어느 정도의 가격지지 효과를 나타내고, 가격 불안정에 대한 심리적인 버팀목 기능을 수행해 왔으나, AMS 감축으로 이러한 기능이 차츰 위축되고 있다. 1998년의 경우, 쌀 수매부진(계획량 대비 84% 실적)으로 AMS 활용비율이 떨어졌다. 이는 수급 여건변화를 제대로 반영하지 못했으며, 탄력적인 정책대응이 이뤄지지 않는 결과이다. 따라서 쌀에 집중된 AMS 활용, 수매량(특히 일반미 대상)과 수매가격 결정 등에 더욱 신중한 접근이 필요하다.

앞으로 AMS 감축을 통한 국내정책 개혁이 지속될 것이다. 이에 따라 쌀 생산과 결부된 농업의 다원적 기능의 확보 차원뿐만 아니라, 품목간 정책의 공평성과 형평성 차원에서도 생산자에 대한 직접지불제도나 개도국우대 조

7) WTO 회원국 가운데 AMS 감축으로 사실상 피해를 입고 있는 나라는 우리나라와 스위스 등으로 알려져 있다. 다른 회원국의 경우에는 기준연도 AMS 수준을 높게 책정했기 때문에 AMS 감축에 따른 실제적인 피해는 거의 없다는 것이다. 이에 따라 우리나라와 스위스의 AMS 감축이행 결과는 WTO의 지속적인 농업정책 개혁에 많은 시사점을 줄 것으로 판단된다.

치(특히 일반적인 투자보조) 등 허용대상 보조를 적극 활용하는 방안의 개발이 필요하다. 보리와 옥수수의 경우, 1990년대 들어 생산량이 감소 내지 정체현상을 보이고 있으므로, 블루박스 조치와 연계한 지원 방안을 검토할 수 있을 것이다.

다섯째, 최소보조허용 조치에 근거한 품목별 지원 규모는 이행기간에 큰 폭으로 늘었으나, 양허 수준과 비교할 때 쇠고기를 뺀 다른 품목의 활용 정도는 낮다. 이행기간에 보조수준이 감소한 품목은 누에고치, 유채, 기타 농산물 등 3개 품목뿐이고 나머지 품목에 대한 보조 수준은 증가했다. 쇠고기의 경우, 1998년에 생산액 대비 지원액이 9.6%으로 이 조치의 상한선 10%에 거의 다다랐다. 이는 대대적으로 실시한 소 수매정책의 결과이다(1997년, 1998년 공통). 돼지고기에 대한 생산액 대비 보조액 비율은 4.3%, 콩은 3.3%, 밤은 1.9% 등이고 다른 품목은 1% 미만이다.

1998년 기준으로 쇠고기를 뺀 다른 품목에 대한 생산액 대비 보조액의 비율이 선진국 제한 기준인 5%에도 미치지 않는 것은 이 조치를 효과적으로 활용하지 못하고 있음을 나타낸다. 이러한 결과는 특정 품목에 관한 지원일지라도 허용대상 보조로 우선적으로 분류해온 관행 때문으로 평가할 수 있다. 그렇더라도 1995~98년 평균으로 계산해 모든 품목에 대한 생산액 대비 보조액 비율이 5% 미만이고, 최고 수준이 쇠고기로 3.5%란 사실은 이 조치의 활용 여지가 많다는 것을 시사한다.

끝으로, 우리나라는 개도국우대 조치를 충분히 활용하지 못하고 있다. 이 조치에 근거한 지원은 이행기간에 2배 이상(211억 원) 늘어나 높은 증가율을 나타내고 있다. 그러나 이 조치에 근거한 사업내용은 상당히 제한돼 있다. 비록 이 조치에 포함시킬 수 있는 여러 사업들이 그린박스 조치로 간주되는 상황이지만, 개도국에 주어진 정당한 허용보조인 만큼 지금의 임업관련 사업 등으로 제한된 지원대상 영역을 더욱 확대하는 방안이 바람직하다. 개도국지위 유지와 관련 불확실성에 대한 대비 차원에서 이 조치의 제한된

적용을 이해할 수 있으나, 2004년까지 사용이 보장된 조치인 만큼 추가 활용을 검토하는 것이 바람직하다. 특히 일반적 투자보조 등에 농업 및 농촌개발을 촉진하기 위한 갖가지 사업지원을 반영할 수 있을 것으로 판단된다.

4.3. 수출보조

UR 농산물협상에서는 비관세장벽의 예외없는 관세화 및 관세인하 등 시장접근 개선이외에도 회원국의 무역 및 생산왜곡적 농업보조에 관한 감축 방안이 논의되었다. UR 농산물 협상에서 논의된 보조란 각 회원국 정부의 농업지원을 위한 직접재정지출 뿐만 아니라 조세감면이나 우대금융 등을 포함하는 포괄적인 개념이다.

한편 WTO 농업협정상 보조금은 그 성격에 따라 국내보조와 수출보조로 구분하여 기준년도, 감축률 등 감축방식에 차등을 두는 방법으로 합의를 이루었다. 정부의 지원이 일반적인 농업, 농촌개발을 위한 것이거나 농민을 대상으로 한 지원의 경우는 국내보조로 규정되고, 농산물 수출을 촉진할 목적으로 또는 농산물 수출을 조건으로 지원되는 경우는 수출보조로 구별된다. 특히 수출보조는 UR 농산물 협상과정에서 공정한 무역질서를 가장 저해하는 정부지원 정책으로 간주되어 대폭적인 감축과 궁극적으로 철폐하는 방안이 논의되었으나 당시 농산물 과잉 문제에 처해있는 EU의 강력한 반대로 예상과는 달리 완화된 수준에서 감축 약속이 이루어졌다.

4.3.1. UR 농산물 협상 수출보조분야의 합의 내용

UR 농산물 협상 수출보조 분야에서는 우선적으로 수출보조금을 정의하고, 이를 기초로 향후 감축할 수출보조금의 범위와 감축방식 등이 구체화

되어있다. 농업협정문 제9조 1항에서는 6가지 감축대상 수출보조 유형을 예시하여 포괄적으로 기술하고 있고, 특히 제8조와 9조 3항에서 수출보조에 대한 약속이행 및 수출보조범위 확대에 대한 제한을 엄격히 규정하고 있다⁸⁾. 더욱이 농업협정문 제10조는 수출보조 감축약속의 우회 행위에 대한 제한으로 감축대상이 아닌 수출보조가 감축이행약속을 우회하는 결과를 초래하거나 그러한 우려가 있는 방법으로 운영되어서는 안된다고 규정하고 있다. 한편 감축대상 수출보조로 예시되지 않은 수출신용, 수출신용보증 및 수출보험에 대해서는 이를 규율하기 위한 국제적 규범도출에 노력하고, 향후 합의될 국제규범에 따라서만 이들을 제공키로 합의하였으며, 국제식량원조도 가급적 최대한 무상원조의 형태로 제공되어야 함을 규정하여 수출보조의 수단으로 사용되는 것을 제한하고 있다. 농업협정 9조 1항에 규정된 6가지 감축대상 수출보조 유형은 다음과 같다.

- 1) 수출수행을 조건으로 하는 정부 또는 정부대행기관의 현물을 포함한 직접보조
- 2) 비상업적 재고 수출을 위해 국내구매 가격보다 낮은 가격으로 판매 및 처분
- 3) 정부의 활동으로 조성된 재원을 통한 수출보조
- 4) 수출농산물의 출하, 등급, 국제운송비 등 유통비용 절감지원
- 5) 수출농산물의 국내 운송비 지원
- 6) 수출상품에 사용되는 것을 조건으로 한 원료농산물에 대한 보조

그러나 개도국의 경우 이행기간 중에 위의 감축대상 수출보조에서 4)와 5)의 수출보조에 대해서는 우회적인 방법으로 지원되지 않는 한 감축약속

8) 8조는 협정문 및 해당 회원국의 이행계획서에 제시된 약속이행과 일치하지 않는 수출보조금을 지급치 아니한다고 규정하고 있고, 9조 3항은 수출보조 범위확대에 관한 약속은 양허표에 제시된 대로 이행해야 함을 규정함으로써 신규시장이나 신규품목에 대한 수출보조나 수출보조의 제도입에 대한 제한을 명시하고 있다.

이행 의무에서 면제된다. 이와 같은 감축대상 수출보조의 경우는 1986-90년을 기준으로 1995년부터 6년동안 재정지출의 36%와 보조물량의 21%를 감축하는 데 합의하였으며, 반면에 개도국은 우대조치로써 10년의 이행기간 동안 각각 수출보조 지출의 24%와 물량의 14%를 감축하도록 하였다(표 2-24 참조). 수출보조의 감축약속은 기초 농산물 혹은 품목군별로 수출보조를 계산하여 각각 감축하도록 함으로써 국내보조분야와 달리 품목간 감축 이행의 신축성이 줄어든 반면 유사한 형질의 품목 내에서만 융통성이 인정되었다. 특히 수출보조 감축약속의 대상이 되는 농산물은 밀과 밀가루, 사료곡물 쌀, 유지종자, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등 22개 품목을 예시하고 있다. 그러나 이러한 품목군에 한하여 수출보조의 감축약속이 이행되어야 함을 의미하는 것은 아니다.

표 2-24. UR 농업협정의 수출보조관련 주요 합의내용

구 분	수 출 보 조
감 축 목 표	금액: 36%(24%) 물량: 21%(14%)
이 행 기 간	1995~2000(1995~2004)
기 준 년 도	1986~90

주: ()의 수치는 개도국의 경우임.

수출보조분야에서는 물량 및 재정지출 모두를 동시에 연도별로 약속된 수준까지 균등 감축하자는데 원칙적으로 합의하였으나 일정 조건을 충족하는 경우 이행약속에서 제시된 특정연도 수출보조상한을 초과하여 지불할 수 있는 융통성을 인정하고 있다. 수출보조는 감축약속 이행에 있어 국내보조 및 시장개방 분야에 비해 감축의 융통성을 허용하고 있는데, 그 내용은 협정문 제 9조 2(b)항에 규정되어 있으며 구체적 사항은 다음과 같다.

첫째, 이행기간 초년도부터 당해연도까지의 누적 수출보조액이 균등감축을 이행했을 경우 해당년도까지의 누적 수출보조액에 기준기간 수출보조액의 3%를 합한 금액을 초과하지 아니할 것

둘째, 이행기간 초년도부터 당해연도까지의 수출보조금의 혜택을 받고 수출되는 누적 수출물량이 균등감축을 이행했을 경우 해당년도까지의 누적 수출보조물량에 기준기간 수출보조물량의 1.75%를 더한 물량을 초과하지 아니할 것

셋째, 전체 이행기간에 걸쳐 위와같은 수출보조액과 보조물량의 총계가 균등감축을 이행했을 경우의 수출보조액과 보조물량의 합계를 초과하지 아니할 것

넷째, 이행기간 최종년도의 수출보조액 및 보조물량이 각각 기준기간(1986- 90)의 64%와 79%를 초과하지 않을 것(단 개도국은 각각 76%와 86%임).

위에 언급된 수출보조 균등감축의 융통성 부여는 이행기간 중 재정지출의 경우 기준년도 보조액의 3%, 물량기준의 경우 1.75%수준을 특정연도에 가산하여 추가 지원하는 것을 허용하되 전체 감축약속의 누적치와 이행을 종료한 시점에서의 감축약속은 당초 약속대로 이행되어야 함을 의미한다.

4.3.2. 우리나라의 수출보조분야 이행계획 및 실적

우리나라는 UR 협정 수출보조 기준년도인 1986-90년동안 감축대상이 되는 수출보조 지원실적이 없어 1994년 이행계획서상에 감축약속을 제시하지 않았다. 그러나 1995년 이후 수출용 과실류와 화훼류에 포장비, 선별비 및 국내 운송비를 적은 규모이나마 보조해오고 있는 실정이다. 이 지원 제도는 1991년에 도입되었으나 1995년 이후 본격적으로 시행되고 있다. 이에 따라 우리나라는 매년 WTO에 수출용 과실과 화훼에 대한 지원 실적을 통보해

오고 있다. 그러나 이러한 보조는 농산물 수출유통비용과 국내 운송비용을 줄이기 위한 수출보조로서 UR 농업협정 9조 4항에 따라 이행기간동안 개발도상국에 허용된 보조이다. 우리나라의 연도별 수출보조 지원 실적은 <표 2-25>와 같다.

표 2-25. 연도별 수출보조 지원실적(천원)

구 분	1995	1996	1997	1998
과실류 수출보조	1,041,894	2,095,611	2,670,000	3,035,000
화훼류 수출보조	144,716	307,056	370,000	578,000
보 조 총 액	1,186,610	2,402,667	3,040,000	3,613,000

우리나라가 현행 유지하고 있는 수출용 과실류 및 화훼류에 대한 수출보조와 관련하여 미국, 호주, 뉴질랜드 등은 우리나라에게 이들 수출보조의 구체적 내역과 수출 금액 및 도입시기 등에 대한 답변을 지난 97년 농업위원회에서 요구 한 바 있다.

제 3장

WTO 차기 농산물협상의 쟁점 분석

1. 시장개방

농산물 수출국들은 UR 협상이 세계 농산물 교역확대와 농업개혁에 미친 영향은 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 특히 시장개방의 효과가 당초 예상보다 못하다는 주장이다. 농산물 수출국가들은 관세화 이행시 민감 품목에 높은 관세(dirty tariffication 혹은 megatariff) 설정 및 관세인하의 단순평균 감축으로 인한 품목별 신축성 부여, 그리고 국영무역 등에 의한 정부의 시장개입과 관리무역의 성행 등을 그 이유로 지적하고 있다. 이에 따라 미국 및 호주 등 농산물 수출국을 중심으로 차기협상에서는 개방의 폭을 확대하여 가시적이고 실질적인 무역자유화 효과를 얻고자 적극적인 움직임을 보이고 있는 중이다. 따라서 차기협상에서는 수입국 고율관세의 대폭 감축 및 복잡한 관세제도의 간소화 방안, 그리고 관세 쿼터의 확대 및 관리규정의 개선, 국영무역기업의 투명성 확보 등 시장접근물량 관리방식의 규율 강화방안 등이 주요 쟁점으로 부각될 것으로 예상된다. 한편 우

리나라는 쌀의 관세화 유예, 시장접근물량의 수입관리, 주요품목의 적절한 관세화로의 이행 및 개도국 지위를 이용한 국내농업정책의 신축성 확보 등으로 UR 협정결과를 어느 정도 무난히 이행해오고 있으나, 대폭적이고 추가적인 시장개방과 국내보조금 감축이 예상되는 차기협상의 결과는 국내농업 및 정책수행에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 시장접근분야의 예상의제와 협상쟁점 등에 관한 면밀한 분석과 함께 우리의 협상대안과 전략을 마련할 시점이다. 따라서 시장접근 분야의 향후 주요의제별 쟁점사항을 검토한 후 우리의 쟁점별 대응 방안을 도출해 보고자 한다.

1.1. 관세 인하

UR농업협정의 이행으로 각국의 모든 비관세 조치들이 관세로 전환됨에 따라 차기 농산물 협상은 보다 구체적으로 광범위한 품목에 걸쳐 관세인하에 대한 논의가 진행될 것으로 보인다. 특히 많은 국가들이 관세화 이행과정에서 자국의 민감한 품목에 대해 고율관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운용함으로써 UR 농업협상의 원활한 이행을 통한 시장접근의 확대에 어려움이 있다는 인식하에, 농산물 수출국들을 중심으로 대폭적인 관세인하방안이 논의되고 있는 중이다. 더욱이 UR 관세화 이행에 의해 새로이 설정된 농산물 관세는 선진국과 수출국의 경우에도 200% 이상인 품목이 많이 있는 실정이다.⁹⁾ 이에 따라 관세 감축과 감축방식에 대한 논의가 활발히 논의되고 있다. 관세감축과 관련하여 국제적으로, 특히 농산물 수출국의 연구자들을 중심으로 다양한 방식들이 논의되고 있다. 차기 농산물협상의 관세감축 방식은 지금까지의 다자간 협상의 경험 및 국제회의에서의 논의 등을 기초로 판단해 볼 때 크게 6가지 방식을 상정해 볼

9) 예를들어 캐나다의 버터와 치즈등 과 EU의 설탕과 낙농품은 300% 내외이고, 미국의 땅콩의 경우도 164%에 달함.

수 있다.

- 1) 모든 품목의 동일률 감축 (Across the Board Cut)
- 2) UR협상 방식(Average Cut)
- 3) 실행세율 양허방식 (Binding Actual Tariff Rates)
- 4) 높은 관세의 보다 큰 감축방식 (Formula Cut: Swiss Formula)
- 5) 조화방식 (Harmonized Cut)
- 6) 관세 할당 물량의 확대 방식 (Expanding Tariff Rate Quotas)

차기 협상에서 농산물관세 협상과 관련하여 어떤 감축방식이 선택될 것인가를 현 시점에서 정확히 예측하는 것은 불가능하다. 다만 최근 협상을 적극적으로 주도하는 수출국들의 대폭적인 관세감축 주장에 비추어 볼 때 동경라운드에서 공산품 관세인하에 이용된 스위스 공식과 같은 관세인하 공식의 출현가능성이 높아지고 있다. 특히, 미국과 호주 등의 관세수준의 대폭감축 주장에 따라 관세수준이 높을수록 관세를 더 큰 폭으로 인하하는 방법의 수용가능성이 어느 때 보다 높다. 물론 차기협상에서 결정될 관세인하 폭의 정도에 따라 다르겠지만 만약 고율관세의 대폭 삭감 방식이 채택된다면 우리 농업에 큰 파급효과를 가져올 것으로 예상된다. 왜냐하면 우리나라의 고율 관세 부과 품목의 대부분은 우리 농업에서 중요한 위치를 차지하는 것들이다. 이들은 대부분 UR협상의 비관세조치의 관세화 과정에서 높은 관세를 적용받고 있는 곡물류 등 NTC 품목들이다. 또한 UR협정의 비관세조치의 관세화로의 이행시 관세율 상한은 설정되지 않았기 때문에 많은 국가의 여러 품목에 대해 200% 이상의 고율 관세가 적용되고 있다. 이에 수출국들을 중심으로 진정한 시장접근의 개선을 위해서는 차기협상에서 관세 상한을 설정해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 따라서 고율관세 적용품목에 대한 관세의 최고한도 설정이나 대폭 감축방식 등 수출국들의 주장에 대비한 협상전략 수립이 요구되는 실정이다. 관세인하 협상과 관

련하여 쟁점이 되고 있는 사안과 우리의 대응방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 관세감축방식에 있어서는 감축폭을 최소화하고 감축에 있어서 품목별 신축성을 최대한 확보할 수 있는 방식으로 협상을 이끌어 가야한다. 또한 차기협상에서 관세인하 방식과 감축폭이 품목별로 어느 정도 영향을 미칠 것인지를 알아보기 위해 우리나라의 현재 품목별 양허관세수준과 국내의 가격차를 고려하여 품목별 효율적 감축방안을 수립해야 한다. 예를 들어 우리나라의 현재 중요 품목의 양허 관세와 국내의 가격차를 비교할 때 양

표 3-1. 주요 농산물의 국내외 가격차와 관세율 비교(1998)

가격 품목	국내가격(A) (원/kg)	국제가격(B) (원/kg)	(A-B)/B×100 (%)	관 세 (%)
쌀	1,853	522	255	관세화예외(5)
보 리	693	123	463.4	345.6(20)
콩	2,076	395	425.6	519.4(5)
옥수수	492	182	170.3	350.2(2.6)
맥주맥	838	230	264.3	547.2(30)
녹 두	3,256	852	282.2	448.8(30)
팥	3,458	414	735.3	448.8(30)
땅 콩	4,137	745	455.3	245.9(34.7)
고구마	1,125	966	16.5	410.8(20)
감 자	911	531	71.6	324.4(30)
고 추	6,707	3,444	94.7	288(50)
마 늘	3,084	653	372.3	384(50)
양 파	532	493	7.9	144(50)
생 강	1,524	619	146.2	402.4(20)
사 과	2,244	6,005	-62.6	48
포 도	2,432	2,308	5.4	48
참 깨	10,778	1,007	970.3	627(40)
쇠고기	7,600	3,270	132.4	42.4
돼지고기	2,514	3,137	-19.8	32.2
닭고기	2,602	1,525	70.6	29
천연꿀	7,388	2,851	159.1	259.2(20)
버 터	6,967	2,935	137.4	95(40)
탈지분유	6,400	1,933	231.1	202.4(20)
전지분유	5,700	2,295	148.4	202.4(20)

자료: 농림부 무역 진흥과, 농협중앙회, 농협조사월보,

농수산물유통공사, '98농수산물 도소매가격동향(1999), 관세청, 무역통계연보

주: 괄호안의 관세는 시장접근물량에 부과되는 저세율 관세임.

허관세가 국내의 가격차보다 높은 경우, 낮은 경우 그리고 비슷한 경우로 나누어 볼 수 있다(표 3-1 참조). 비록 세가지 경우의 수는 비교시점의 국내의 수급 변동에 의한 국내의 가격 수준의 차이에 의해 결정되지만 품목별 감축률의 방향 수립에 도움이 될 수 있을 것이다. 1998년도를 기준으로 할 때 양허관세율이 국내의 가격차 보다 큰 경우는 콩, 옥수수, 맥주맥, 녹두, 감자, 고구마, 고추, 양파, 생강, 사과, 포도, 돼지고기, 천연꿀, 전지분유 등으로 이들 품목은 관세감축에 여유가 있다고 여겨진다. 그러나 보리, 쌀, 땅콩, 참깨, 쇠고기, 닭고기, 버터, 탈지분야 등은 양허관세가 국내의 가격차보다 작아 시장접근 물량을 초과하는 수입 가능성이 높은 품목으로 관세감축의 폭이 최소한으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

둘째, 품목별 관세감축에 융통성이 있는 방식의 확보에 노력하는 동시에 관세인하의 기준으로 실행세율을 감축하자는 논의에 적극 반대해야 할 것이다. 왜냐하면 우리나라는 국내농업에서 주요한 위치를 차지하는 품목들의 양허관세와 실행세율 사이에 큰 차이를 보이고 있기 때문이다. 우리나라는 곡물류 등을 중심으로 관세화가 이루어졌고 이러한 품목중 상당수가 국내 물가 안정과 소비자보호차원에서 실행세율이 매우 낮게 책정되어 있다. 따라서 실행세율을 기준으로 감축하는 방식은 중요품목의 관세를 대폭 감축하는 것을 의미하므로 우리나라에게는 매우 불리할 것으로 보인다.

셋째, 현재 중요 품목의 국내의 가격차와 양허관세율을 고려할 때 감축폭에 여유가 없고 관세감축으로 인한 국내농업에 미치는 영향을 극소화하기 위해 감축폭을 최소화한다는 기본입장에서 협상에 임해야 할 것이다.

따라서 관세인하의 신축성 확보, 양허세율과 국내의 가격차, 품목별 중요도 고려 등을 감안 할 때 차기협상에서 우리에게 유리한 관세감축 방식은 UR 협상방식으로 여겨진다.

1.2. 시장접근물량(TRQ)의 확대와 수입관리

UR 농산물 협정의 예외없는 관세화 원칙에 따라 각국의 비관세 조치로 보호되던 모든 품목은 원칙적으로 관세쿼터(Tariff rate quota)의 방식으로 개방되었다. 관세쿼터는 일종의 이중관세제도(two-tier tariff system)이다.¹⁰⁾ 예를 들어 특정상품의 수입에 있어서 양허된 쿼터량까지는 저율의 관세가 부과되고 그 수준을 초과한 수입량 부터는 고율의 관세를 부과하는 제도이다. 이는 UR협정의 관세화이행에 따른 과도한 수입을 억제하고 일정 정도 잠정적으로 국내생산자를 보호하기 위한 방편으로 합의된 제도이다. 그러나 UR 농업협정은 관세쿼터 관리에 대한 구체적이고 적절한 기준을 제시하지 못한 상태로 타결됨에 따라 지금까지 각국은 이들 관세쿼터 물량에 대해 다양한 형태의 수입관리 제도를 운영해 왔다. 특히 미국, 호주 등 농산물 수출국들은 UR 이후 각국의 다양한 시장접근 물량 관리 및 운영방법이 잠재적으로 수입제한적으로 사용되고 있다는 주장과 함께 시장접근을 막는 효과를 최소화할 수 있는 규범정립을 강력히 요구하고 있다. 각국에 의해 UR 타결 이후 사용되어온 시장접근 물량의 분배 방식은 크게 7가지로 나누어 볼 수 있다.

- 1) 실행관세로의 조건 없는 수입(Applied Tariff)
- 2) 수입승인 및 허가제(Licence on Demand)
- 3) 과거 수입실적에 따른 할당(Historical Allocation)
- 4) 선착순 (First-come First-served)
- 5) 국영무역에 의한 수입(State Trading)
- 6) 생산자단체에 수입권 부여
- 7) 기타

10) UR 농업협정상 관세화된 품목의 최소 혹은 현행 시장접근량(MMA 혹은 CMA)에는 저세율이 적용됨에 따라 관세쿼터 물량을 수입할 경우, 수입 차액의 발생가능성이 매우 높음.

시장접근량 관리 방식과 관련하여 수출국들은 보다 투명하고 공평한 운영을 확보하기 위해 이에 대한 규율을 강화해야 한다는 입장이다. 반면 우리나라를 비롯한 일본, EU 등의 수입국은 규율강화의 문제에 소극적으로 대응하고 있다. 한편 WTO 농업위원회에서는 UR 이후 각국이 제출한 시장접근물량의 수입관리방안에 대한 검토작업을 계속해 왔는데 우리나라 통보안에 대해 제기된 사항은 크게 두가지로 요약될 수 있다. 첫째, 쇠고기, 오렌지, 생사 등 일부 품목의 수입물량관리를 생산자 단체가 담당함에 따라 시장접근 물량의 투명성과 공정성 유지가 어렵고, 이에 따라 해당품목의 수출국에 대한 피해 가능성이 높다는 것이다. 둘째, 우리나라가 운용하고 있는 국영무역 및 수입권 공매제도는 GATT 제2조(양허표), 제8조(수수료 및 부과금) 위반가능성이 높다는 수출국의 주장이 제기된 바 있다. 물론 이상의 문제는 비단 우리나라 뿐만 아니라 수입물량을 관리하는 여러 국가와 관련된 공통적 관심사항으로 앞으로 차기 협상의 주요 쟁점으로 부각될 전망이다. 따라서 우리나라 수입물량관리제도의 타당성 및 실리 확보를 위한 논리 개발이 시급한 실정이다.

우선적으로 시장접근 관리방식에 대한 협상에서 기본적으로 견지해야 할 입장은 시장접근 물량의 배분은 국경에서의 문제가 아닌 국내문제이므로 쿼터량에 대한 시장접근이 보장되는 한 배분방식에 문제를 제기할 필요가 없음을 강조하는 것이다. 또한 시장접근물량 관리방식의 규율강화 움직임에 대해서는 이와 관련된 기존의 WTO 협정인 수입허가절차협정 및 국영무역 관련규정 등으로 충분히 규율될 수 있음을 강조하여 새로운 규율 강화가 이루어지지 않도록 해야 할 것이다. 더욱이 우리나라의 경우 시장접근관리상 큰 문제가 없었으며 우리가 양허한 시장접근량의 대부분이 실제 수입되었음을 강조하여 수입제한적으로 운용되지 않고 있음을 홍보 할 필요가 있다. 수입물량 배분과 관련한 협상결과에 따라 영향을 받을 수 있는 우리나라

라의 쿼터공매, 국영무역 및 생산자단체에 의한 관리방식별 대응방안을 모색해 보면 다음과 같다.

첫째, 시장접근 기회의 확대방안으로 실질적으로 우리농업에 큰 영향을 미칠 수 있는 부문은 현행시장 및 최소시장접근 물량의 대폭 증가와 관련된 논의이다. 특히 시장접근 물량을 보장해야 하는 품목들을 실질 수입량을 기준으로 확대해 나아갈 것인지 혹은 이행계획서의 최종년도에 제시된 물량을 기준으로 할 것인지는 협상결과에 따라 결정될 것이다. 우선 시장접근이 보장된 대부분의 품목이 우리 농업에서 중요한 비중을 차지해왔다는 사실에 비추어 볼 때 시장접근물량의 확대를 최소화하는데 협상의 노력을 경주하여야 한다. 그리고 기준물량은 품목에 따라 매년 이행계획 대비 실제 수입실적이 다르므로 인해 어떤 기준이 유리할 지를 판단하는 것은 매우 어려운 상황이다. 현재까지는 이행계획서에 제시된 물량보다는 실질 수입량으로 하는 것이 유리한 것으로 보인다. 왜냐하면 UR 이후 지금까지 우리나라의 농산물수입은 국내 수급상 필요에 의해 수입접근물량이 증량된 품목을 제외하고 실제 수입은 주로 시장접근물량의 범위내에서의 이루어진 경우가 대부분으로 실제수입물량을 기준으로 하는 것이 수입을 줄일 수 있기 때문이다. 그러나 앞으로 협상이 타결되기까지는 3년 내지 4년의 기간이 예상됨으로 이 문제는 향후 우리나라 주요 품목의 국내 수급상황에 따라 결정되어야 할 것으로 판단된다.

둘째, 쿼터 공매와 관련하여서는 공매방식의 장점과 합법성을 최대한 부각시켜 우리나라의 현행제도를 유지 할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 생산자단체나 국영무역기구의 수입관리와 관련하여서는 수입독점기업이나 생산자단체의 비투명적 운영 및 수입제한적 속성에 대한 수출국들의 우려를 불식시키는 것이 중요하다. 따라서 이들 기관에 의한 수입관리 품목의 관세 쿼타 물량의 충족 사실을 홍보하고 수입이익금이 감축대상 국내보조로 사용되고 있지 않음을 강조하여 현행제도를 유지해야 할 것이다.

1.3. 특별긴급피해구제제도(SSG)

특별긴급피해구제제도(SSG)와 관련하여 수출국들은 발동의 당위성 및 발동기준에 대한 문제점 등을 이유로 이 제도의 폐지를 주장하고 있다. 특히, 수입물량의 급증으로 인한 피해는 현재 WTO 규정에 의한 긴급수입제한제도만으로도 충분하고 가격하락으로 인한 피해는 수입국이 자의적으로 기준가격을 조작하여 남용의 우려가 있다는 논리로 현행 SSG 제도의 불필요성을 강조하고 있다. 이에 반해 우리나라를 비롯한 수입국들은 이 제도가 관세화 이행으로 인한 급격한 수입물량 증가 및 수입가격하락으로 인한 수입국의 농업기반 붕괴 등의 악영향을 보완하는 조치로서 계속 유지되어야 한다는 입장이다. 따라서 향후 동 제도에 관한 협상결과는 수출국들의 물량 및 가격 발동기준의 강화 움직임과 수입국들의 현행 체제유지의 주장을 절충하는 수준에서 타협이 이루어질 전망이나 동 제도를 실제 사용해온 국가가 우리나라를 비롯하여 일부 국가로 매우 적어 수출국의 발동수준의 대폭 강화를 위한 공세가 예상된다. 그러나 UR이후 이 제도의 사용국 수가 늘어나는 추세이며, 특히 1997년에는 이 제도 사용의 의사를 표명했던 국가중 63%에 해당하는 24개국이 원용한 바 있다.

기존 GATT 19조에 규정되어 있는 긴급피해구제제도(Safeguard)의 경우 적용요건 및 발동결정이 매우 엄격한데 비해 농업협정의 특별긴급피해구제제도(Special Safeguard)는 수입량 및 수입가격 기준에 의해 자동적으로 발동이 가능함으로 급격한 수입급증 및 가격하락으로 인한 생산자피해 방지에 유용한 제도이다. 특히 농산물은 여타 공산품과 달리 계절성과 부패성이 강하여 최종결정까지 오랜 시일이 요구되는 기존의 긴급피해구제제도에 의해 실효적인 보호를 받기가 용이하지 않기 때문이다. 더욱이 앞으로 차기협상의 결과에 따라 관세가 낮아지고 수입물량은 크게 늘어날 것으로 전망

됨에 따라 국내농업의 점진적 개혁과정에서 동 제도는 점점 더 유용하게 사용될 수 있다. 따라서 우리는 이 제도는 농산물에 대한 비관세장벽의 관세화 과정에서 생성된 보완조치로서 기존 긴급수입제한제도와는 별도로 존치되어야 함을 강조함과 동시에 피해구제 발동기준의 강화 움직임도 가능한 한 억제시키는데 협상력을 기울여야 할 것이다.

1.4. 쌀 관세화

우리의 가장 큰 관심사항은 역시 쌀에 대한 관세화 유예 조치에 대한 대외적 대응책 마련이다. 우리나라 쌀의 관세와 유예 연장 조치에 대한 협상은 이행기간이 끝나는 2004년에 이루어 질 것으로 보인다. 쌀은 우리 농업에서 가장 큰 비중을 차지하는 품목으로 농경지의 약 60%와 농가소득의 30%이상을 차지하고 있다. 이와 같이 쌀은 우리의 주곡으로서 농업에서 차지하는 비중이나 식량안보적 측면에서도 매우 중요한 품목이다. 그러나 차기 농업협상에서 미국, 호주등 수출국들은 관세화 예외조치를 규정하고 있는 현행 UR농업협정 부속서 5의 폐지를 강력히 주장 할 것으로 예상된다. 더욱이 일본의 경우 최근 쌀의 관세화 유예의 대가로 수출국에 허용한 최소 시장접근량의 수입으로 인한 재고증가와 재정부담 등을 이유로 이미 쌀을 관세화로 이행함으로써 향후 관세화 유예를 계속 유지시키기 위한 우리의 입지는 더욱 좁아진 상황이다.

쌀은 우리의 주곡이고 농업에서 차지하는 비중이나 식량안보 확보 측면에서도 매우 중요한 전략 품목인 만큼 2004년 이후에도 쌀의 관세화 유예를 확보하는 데 협상력을 우선 집중해야 할 것이다. 그러나 최근 일본이 쌀을 관세화로 전환한 것과 관련하여 우리나라의 쌀 시장에 관심을 가지고 있는 국가들은 우리의 쌀에 대한 정책이 어떻게 변할 것인가에 깊은 관심을 보이고 있을 뿐만 아니라 이들 국가들은 우리나라에서 쌀이 매우 중요

시되고 있으며 정치적으로도 매우 민감하다는 사실을 잘 파악하고 있기 때문에 차기 협상과정에서 이러한 우리 사정을 이용하려 할 가능성이 크다. 예를 들어, 우리가 수용할 수 없는 과도한 시장접근 물량의 보장이나 여타 품목에서의 대폭적 시장개방 조치요구 등을 예상해 볼 수 있다. 따라서 우선적으로는 물론 최대한 쌀 관세화 유예 확보에 협상의 노력을 최대한 기울이되 만약 향후 쌀의 관세화 유예조치가 더 이상 불가능 할 경우에 대비한 협상전략도 마련해야 할 것으로 보인다.

2. 국내보조

2.1. AMS에 대한 추가 감축 및 감축방식

AMS에 관련된 협상 쟁점사항은 1) AMS 감축 폭의 확대, 2) 현행 총액 기준에서 품목기준으로 AMS 감축방식 전환, 3) 새로운 감축대상 보조의 도입 제한 등으로 크게 나눌 수 있다.

첫째, AMS 감축 폭의 확대는 주로 수출국인 미국과 케언즈 그룹이 강력히 주장하는 사항이다. 미국과 유럽연합은 새로운 농업법을 통해 감축대상 보조를 허용대상 보조(그린박스 조치 등)로 많이 전환한 상태이다. 또한 주요 선진국들의 현행 AMS 수준은 최종 양허 수준보다 낮아, 큰 폭의 감축을 주장하거나 이에 동조할 가능성이 높다.

반면에 AMS 활용 정도가 양허 수준 대비 평균 91%를 기록하는 우리나라의 경우에 AMS 감축률의 추가 확대는 불리하다. 감축률이 확대된다면, 쌀, 보리, 옥수수 등의 품목에 대한 보조 감축이 추가적으로 이뤄져야 하고, 이에 따라 수매를 통한 가격지지 효과가 위축될 것이기 때문이다. 이에 대응해 우리나라는 AMS 감축이 시장 지향적인 체제 확립에 이바지하고, 실

제로 이 기준아래 국내보조 수준이 감소하고 있기 때문에 점진적·신축적 감축이 중요하다는 점을 강조해야 할 것이다. 이를 위해 AMS의 점진적인 감축을 주장하는 일본 등과 공조하는 것이 중요하다.

둘째, 총액기준에 따른 AMS 감축으로 특정 품목에 대한 보조 감축효과가 미미하다는 지적과 함께 품목별 AMS을 기준으로 감축해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 주장은 UR 협상 때에도 제기된 바 있다.

우리나라의 경우, AMS 감축 해당품목이 쌀, 보리, 옥수수 등으로 제한돼 있고, 양허 AMS의 대부분을 쌀이 차지하기 때문에 품목기준 AMS 감축에 따른 영향은 지금의 방식과 비교할 때 크지 않을 것으로 전망된다. 그러나 품목기준 AMS 감축은 품목들 사이에 보조정책의 융통성과 신축성을 떨어뜨릴 것이므로 지금과 같은 총액기준 감축이 우리나라에 유리하다.

이와 관련해 생각해봐야 할 사항은 쌀 수매정책의 잠재적인 전환 가능성이다. 우리나라의 쌀 수매정책이 지금의 『약정수매제도』에서 『용자수매제도 (또는 위탁판매제도)』로 전환된다면, 큰 폭의 AMS 감축도 수용할 수 있을 것으로 판단된다. 정부의 가격개입 없이 농가의 판매위탁에 의한 지역농협, RPC, 도정공장 등 민간유통부문이 판매를 대행하는 시가 매입·판매 방식인 『용자수매제도』아래에서는 수매재정 전체가 아닌 금융이자만 AMS에 포함되기 때문이다(이정환 외, 1997). 1999년에 『용자수매제도』는 시범 운용되고 있으며, 앞으로 확대 도입될 예정이다.

셋째, 지속적인 농업정책 개혁의 차원에서 새로운 감축대상 보조를 도입해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 이는 나라마다 다른 농업여건과 농업 및 농정의 발전단계와 추세를 감안하지 않는 주장에 불과하며, 특히 개도국 입장에서 새로운 여건변화에 신축적이고 능동적으로 대응하는데 걸림돌이 된다. 이러한 제한은 우리나라에 불리하게 작용할 것이다.

2.2. AMS 계산방법의 신축성

AMS 계산에서 시장가격지지의 기준인 외부참조가격에 지나친 물가상승률의 변화가 적용돼야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이 문제는 WTO 농업위원회에서 아이슬란드 등이 실제로 외부참조가격을 변경해 통보함으로써 논란이 됐다. 농업협정 제18조 4항¹¹⁾은 국내보조 감축에서 ‘지나친(excessive)’ 물가상승률에 관해 적절히 고려하도록 정하고 있으나, 구체적인 방안은 제시하지 않는다.

1995~98년에 연평균 물가상승률(소비자물가 기준)은 선진국 2.2%, 개도국 13.8% 정도이다(IMF, 1999). 이러한 물가상승률 수준은 일반적인 개념으로 ‘지나친’ 물가상승률이라고 할 수 없을 것이다. 그러나 특정국가(예: 아이슬란드) 및 특정시기(예: 금융위기)에 ‘지나친’ 물가상승률이 나타날 수 있기 때문에 이를 AMS 계산에 감안해야 한다는 주장은 타당하다.

AMS 계산에 ‘지나친’ 물가상승률을 감안하는 방안으로 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 농업협정에 ‘지나친’ 물가상승률을 정의하고(예: 연 30% 이상) 이를 관리가격과 외부참조가격에 반영하도록 규정하는 것이다. 둘째, AMS를 명목가격이 아닌 불변가격에 기초해 계산하는 방안이다. 이를 위해서는 양허 수준을 불변가격에 의한 것으로 인식해야 하며, 관리가격과 외부참조가격을 불변가격으로 환산해야 한다. 이 가운데 어떤 접근방법을 채택하든 합의를 통해 새로운 규정 만들기(rule-making)가 이뤄져야 한다.

2.3. 최소보조허용(de minimis) 조치에 대한 재점검

최소보조허용 조치가 생산과 무역을 왜곡시키므로 이에 대한 규정을 강

11) 이 조항의 원문은 다음과 같다. “*In the review process Members shall give due consideration to the influence of excessive rates of inflation on the ability of any Member to abide by its domestic support commitments.*”

화하거나 조치 자체를 없애야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 이러한 주장대로라면 최소보조허용 조치가 감축대상 AMS에 포함돼 추가적인 국내보조 감축부담이 따르게 될 것이다. 본디 최소보조허용 조치는 나라마다 다른 보조 지급규모에서 비롯된 불균형적인 감축의무를 막기 위해 도입된 것이므로(이재옥 외, p.62, 1994), 그 존립 이유는 아직도 정당하다.

이러한 주장에 관해 몇 가지 시나리오를 설정해 분석하면 다음과 같다.¹²⁾ 첫째, 1998년 기준으로 최소보조허용 조치가 지금의 선진국 수준(생산액 대비 보조액 5%)으로 강화되는 경우이다. 이 때 AMS는 1조 5,628억 원에서 1조 7,459억 원으로 약 12% 또는 1,831억 원이 추가된다. 이는 양허 수준의 90%에 해당된다. 따라서 우리나라는 이와 같은 변화에 거의 영향을 받지 않을 것이므로, 불가피할 경우에 이상과 같은 조건을 수용할 수 있을 것이다.

둘째, 최소보조허용 조치가 완전히 폐지되는 경우이다. 이 때 1998년 기준으로 AMS는 2조 3,464억 원으로 약 50% 또는 7,836억 원이 늘어나게 된다.¹³⁾ 이는 양허 수준보다 약 20% 또는 3,947억 원을 초과하는 결과이다. 이에 따라 우리나라는 품목별 보조수준을 조정·감축해야 할 것이다.

셋째, 1999년에 시범 운용되고 있는 『송아지생산안정제도』가 2000년에 확대 도입돼 지금의 소 수매정책을 거의 대체하는 경우이다. 이 때 새로운 제도에 근거한 보조 증가분과 수매자금 감소분의 크기에 따라 최소보조 허용 조치로써 지속여부가 결정될 것이다. 『송아지생산안정제도』의 도입에 따른 소요 보조액은 아직 명확하게 제시되지 않고 있다. 그러나 그 소요액을 600~1,200억 원 가량으로 가정한다면 1998년의 소 수매소요 비용인 약 1,300억 원보다 낮게 돼, 최소보조 허용 조치로서 지속될 수 있다.

12) 이와 같은 비사실적(counter-factual) 시나리오 설정은 현재의 상태에서 가정한 변화가 나타났다는 가정에 기초한 것이다.

13) 불특정 농산물에 대한 보조가 증가분의 67%를 차지한다.

2.4. 그린박스 조치의 기준 강화

케언즈 그룹은 농업협정 부속서 2가 명시한 허용대상 보조와 그 요건이 실제로 생산과 무역을 왜곡시키지 않도록 더욱 투명하고 엄격하게 수정·보완돼야 한다고 주장한다. 특히 비연계 소득지원, 투자지원에 의한 구조조정지원, 환경제도에 따른 지출 등의 운용방식과 존재 자체에 의문을 제기하고 있다. 이에 대해 미국은 현재의 허용보조 요건이 유지돼야 한다는 입장이고, 유럽연합, 일본, 우리나라 등은 농업의 다원적 기능이 충분히 반영될 수 있도록 내용이 확충돼야 한다고 주장한다.

이에 따라 차기협상에서는 허용대상 보조의 요건 강화와 내용 확충이 동시에 쟁점화 될 것으로 예상된다. 그러나 협상을 앞두고 농업의 다원적 기능의 중요성이 폭 넓게 제기됨에 따라 이를 구체적으로 허용보조에 반영하는 방안이 요건 강화보다 공세적일 것이다. 우리나라의 경우, 1998년 현재 허용대상 보조(그린박스 조치)가 국내보조 총액에서 차지하는 비중은 약 70%에 이르기 때문에 이는 중요한 사항이다. 특히 허용대상 보조 가운데 기반시설 조성과 투자지원에 의한 구조조정지원의 비중이 높아, 국내보조 총액의 37%와 17%를 각각 차지한다.

구조조정 지원사업은 주로 생산시설과 농기계 보급, 규모확대 등 생산과 연계성이 상대적으로 크기 때문에 허용보조 대상으로서 쟁점이다. 특히 케언즈 그룹이 주장하는 대로 구조조정지원이 허용보조에서 제외된다면, 1998년 기준으로 AMS는 1조 5,628억 원에서 2조 8,891억 원으로 늘어나 양허 수준 1조 9,517억 원을 48%나 초과하게 될 것이다.

이에 대응해 우리나라가 강조해야 할 점은 다음과 같다. 첫째, 선진국들은 이미 1960~70년대부터 농업 구조조정을 시행했기 때문에 농업발전이 상대적으로 뒤쳐진 나라의 구조조정지원은 형평성 차원에서 인정받아야 한다. 둘째, 구조조정은 오랜 투자기간이 필요하고 엄청난 사업비용이 소요되

기 때문에 허용보조로서 지속돼야 한다.

한편 이와 관련해 고려해야 할 국내정책은 2000년부터 확대 도입될 『농업경영종합자금제』이다.¹⁴⁾ 이 제도에 따르면 정부에 의한 지금의 직접보조는 용자에 기초한 이차보전으로 전환되게 된다. 그러면 이 보조는 품목 불특정 지원의 특성을 지니기 때문에 구조조정지원 등 허용보조의 수준이 지금보다 크게 줄어들 것이다(박성재 외, 1998). 이에 따라 우리나라는 UR이후 허용보조의 급격한 상승에 대한 부담을 덜 수 있으며, 선진국들이 농업정책 수단으로 많이 활용하는 이차보전 방식으로 전환함으로써 더욱 건전하고 투명한 지원체제를 수립하는 효과를 얻게될 것이다.

2.5. 블루박스 조치의 폐지

블루박스 조치는 유럽연합과 노르웨이 등 소수의 나라만 활용하고 있고, UR 때 감축대상 보조에서 블루박스 조치로 이행을 원활히 하기 위해 도입된 전환기적 특성을 가지고 있는 만큼, 이를 없애야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이에 관해 미국은 1996년 농업법을 통해 블루박스 조치에 해당하는 부족불제도(deficiency payment)를 이미 없앴기 때문에 이 문제에서 공세적인 입장이다. 반면에 유럽연합은 새로운 농업개혁인 Agenda 2000에서 블루박스 조치를 유지하고 있으며, 이를 차기협상에서 방어한다는 입장을 보이고 있다.

우리나라는 블루박스 조치를 전혀 시행하지 않으므로 이러한 논란에 직접적인 이해관계가 없다. 그러나 앞으로 블루박스 조치의 도입 가능성을 배제할 수 없고 농정의 신축성을 확보한다는 차원에서 블루박스 조치의 유지가 바람직하다. 특히 경종작물 가운데 감축대상 AMS 해당품목인 보리와

14) 종합자금제도는 2000년부터 축산과 원예부문을 대상으로 도입되기 시작해 2002년까지 모든 분야로 확대될 예정이다.

옥수수 등은 1990년대 들어 재배면적과 생산량이 감소 내지 정체 현상을 보이기 때문에 블루박스 조치와 연계한 지원방안을 검토할 수 있을 것이다. 또한 축산물 가운데 쇠고기는 지금 최소보조 허용 대상이나, 앞으로 수입 개방 확대에 의한 국내 쇠고기 생산량 감소가 예상됨에 따라, 블루박스 조치에 따른 직접지불제의 활용 가능성도 고려할 수 있을 것이다.

3. 수출보조

3.1. 수출보조의 철폐

수출보조와 관련하여 비보조 수출국과 보조 수출국간의 논쟁은 차기 협상의 쟁점으로 떠오르고 있다. 수출보조는 농산물 교역에 대한 왜곡 효과가 가장 직접적이고 크기 때문에 호주, 뉴질랜드, 아르헨티나 등 비보조 농산물 수출국들에 의해 완전 철폐 혹은 대폭적인 감축이 요구된 바 있다. 차기 협상에서도 비보조 수출국 모임인 케언즈 그룹은 수출보조의 철폐를 목표로 협상을 추진 할 것이고 수출 보조가 중요한 정책 수단으로 자리잡은 EU 등 수출보조의 지급이 필요한 국가들의 점진적 감축 주장의 절충되는 수준에서 감축 폭이 결정될 것으로 여겨진다. 현재 호주, 뉴질랜드 등 케언즈 그룹의 중요 국가들은 수출보조가 특정 국가 및 특정 품목에 집중되어 있음을 지적하며 수출보조의 철폐 필요성을 주장하고 있다. 이에 대해 EU는 수출보조가 일부 국가에서만 시행되고 있으나 수출보조를 시행하는 국가에게는 매우 중요한 정책 수단이기 때문에 수출보조약속 범위내에서의 지급은 허용되어야 하며 또한 점진적으로 감축되어야 함을 주장하고 있다. 한편 미국은 UR 이후 소맥이외 수출보조가 대부분 사실상 없어지고 소맥조차도 주요 수출선과 대부분 자유무역협정을 체결하여 수출보조의 이용이

별 실익이 없다는 인식에 기초하여 수출보조의 대폭 감축 혹은 철폐에 관심을 보이고 있다. 특히 수출보조와 관련하여 지난 UR 협상에서와 달리 미국의 입장이 케언즈 그룹과 같이 수출보조의 대폭 감축이나 완전 철폐를 주장하고 나선 상황을 고려할 때 미국과 EU간의 논쟁도 또한 예상된다.

우리나라와 일본은 수출보조가 거의 없는 상태로 수출보조의 감축과 관련하여 원칙상 대폭 감축을 옹호하는 입장이나 EU와의 여타 협상쟁점의 공조관계를 고려하여 신중한 입장을 보이고 있는 중이다.

3.2. 수출신용에 대한 규제

수출보조와 관련하여 추가적인 쟁점으로 부각될 것으로 예상되는 것은 수출신용에 관한 규제에 관한 논쟁이다. 수출신용에 대한 규범제정 문제는 농업협정상 WTO 차기 협상 과제로도 이미 결정되어 있다. 지난 UR협상과정에서 수출신용에 대한 규율을 마련하려 했으나 수출 신용제도를 많이 사용하는 미국의 반대로 실패 한 바 있으며 다만 농업협정문 제 10조 2항에 향후 회원국들은 수출신용에 대한 규범을 마련하도록 노력한다는 조항이 삽입되었다. 이에 따라 OECD에서 수출신용에 대한 규율을 논의하여 국제적 규범을 마련하려 했으나 미국의 강력한 반대로 아직도 큰 진전을 볼 수 없었다. 케언즈 그룹 국가들은 수출신용이 수입자에게 장기저리 융자를 제공함으로써 수출보조와 마찬가지로 농산물 교역을 왜곡시키는 제도라고 평가하면서 이의 철폐를 주장하고 있고 EU도 수출 신용에 대해서는 엄격한 규제를 주장하고 있다. 이에 대해 수출 신용을 가장 많이 사용하는 미국은 원칙상 수출신용에 대한 엄격한 규율제정에 반대하고 있다. 대신 미국은 오랜동안 사용해온 장기저리융자제도(GSM)을 활용하여 수출확대를 도모할 의향으로 현행 미국의 GSM제도를 국제적 기준으로 만들려는 노력을 기울이고 있다.

우리나라도 과거 미국의 수출신용을 많이 이용하여 왔으며, 특히 지난 IMF 외환 위기 이후에도 수출신용을 이용하였다. 물론 미국의 수출신용제도의 목적은 자국의 농산물 수출 촉진을 위해 사용되고는 있으나 외환이 부족한 수입개도국에도 유리한 측면이 없지 않았던 것도 사실이다. 이러한 측면에서 우리는 개도국의 입장 고려와 무역왜곡을 최소화한 국제 표준으로서의 수출 신용규범 수립을 촉구하는 선에서 동 쟁점을 접근해 나가야 할 것으로 보인다.

3.3. 수출국영무역

케언즈 그룹을 중심으로 미국의 수출신용제도의 규제문제가 강력히 제기되고 있는 반면 미국은 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 케언즈 그룹 국가들이 현행 사용중인 수출국영무역제도가 수출보조 감축약속을 우회적으로 위반할 가능성이 높다는 이유로 이에 대한 규율강화를 주장하고 있다. 미국은 이들 국가에서 농산물 수출을 위한 유일한 판매처로서 국영무역기업이 잠재적 보조 수출가능성, 시장확보를 위한 상품의 투매 및 여타 불공정 경쟁에 개입할 소지가 있다고 믿고있다. EU가 이러한 주장에 동조하고 있는 실정이다. 예를 들어 캐나다와 호주의 밀에 대한 국영무역기업, 뉴질랜드의 낙농품에 대한 국영무역기업 등이 그들의 독점적 지위를 이용하여 이중가격의 설정이나 시장별 가격차별화를 통해 무역을 왜곡시키고 있다는 것이다. 반면에 수출국영무역을 운영하고 있는 국가들은 자국의 국영무역 기업이 WTO 규정에 합치되게 운영되고 있으므로 문제 될 것이 없다고 맞서고 있다. 특히 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 수출국영 무역을 운영하고 있는 국가들은 자국이 운영하고 있는 수출국영무역은 무역왜곡 효과가 없으며 오히려 수입국영무역이 무역을 크게 왜곡시키고 있음을 강조하며 대응하고 있다.

우리나라의 입장은 물론 수출국영무역기업들이 그들의 독점적 지위를 이용하여 수입국들의 자유로운 수출국시장 접근을 저해하고 높은 가격을 설정할 개연성을 인지하고는 있으나 현재 우리가 수입국영무역을 운영하고 있다는 측면에서 공세적 입장을 취하기는 어려운 실정이다. 따라서 향후 동 쟁점과 관련한 협상에서 우리는 현행 WTO 국영무역규정의 규제강화 움직임에 대응한다는 측면에서의 입장 표명과 전략이 세워져야 할 것으로 보인다.

3.4. 수출제한 및 수출세

수출국들은 생산이 감소하여 수요를 충족시키지 못하거나 국내 수급상 필요에 의해 수출을 제한하거나 수출세를 부과하여 왔다. 수출제한 이나 수출세부과에 따라 국제가격이 상승하여 수입국의 부담이 증가할 수 있을 뿐만 아니라 수입물량확보에 어려움을 가질 수 있다. 실제 WTO가 출범한 이후에도 EU가 밀과 밀가루 수출에 대해 수출세를 부과한 적이 있으며 태국은 쌀 수출을 일시 금지하기도 하였다. 그러나 UR 농업협정문은 수출제한에 관해서는 단지 이해당사국과 협의하도록 규정하고 있고 수출세에 대해서는 아무런 규정도 없는 실정이다. 따라서 이에 대한 명확한 규제조치가 마련되지 않은 관계로 수출국들은 자국의 필요에 따라 이러한 조치를 취할 개연성이 높은 실정이다. 이러한 점에서 일본을 비롯한 수입국들은 수출제한이나 수출세가 수입국의 식량안보를 위협할 수 있으므로 이에 대한 규제를 강화해야 한다는 입장이다. 더욱이 수입국들은 시장개방 및 국내보조 등의 여타분야에서는 구체적인 규범을 정해 수입국들에 의무를 부여한 반면 수출국은 자의적으로 수출을 제한할 수 있다는 측면에서 형평성 문제를 제기하며 수출세 및 수출제한에 대해서도 구속력 있는 규정이 만들어져야 함을 주장하고 있다. 이에 반해 수출국들은 수입국이 주장하는 이 문제의

실현가능성이 적다는 이유로 규범제정에 소극적으로 나서고 있다. 이 문제는 차기 협상과정에서 수입국들이 유용하게 수출국의 대폭적 시장개방을 통한 식량안보 논리 등에 대응 할 수 있는 유용한 쟁점으로 여겨진다.

3.5. 대응방안

수출보조와 관련한 협상은 우리나라에 직접적으로 크게 영향을 미치는 분야는 아니다. 그러나 우리나라는 현재 개도국 허용된 수출보조를 지급하고 있으므로 원칙적으로 개도국에 허용되는 수출보조는 유지되는 방향으로 대응해 나가되 향후 차기 협상에서 이 분야를 동조세력의 구축이나 공격적 협상의 카드로 사용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 이 분야에 대한 미국, EU 및 케언즈 그룹의 입장차이를 적절히 이용하여 다른 분야에서 우리의 이해를 반영할 수 있도록 하는 협상전략의 마련이 필요하다.

4. 국영무역

4.1. 국영무역 관련 WTO 규정

4.1.1. 개 요

국영무역제도는 지난 수십여년간 존재해 왔으며, GATT 역시 국제무역의 합법적인 참가자로서 국영무역기업을 승인하고 GATT 1947 제17조에서 이들에 대하여 무차별원칙을 근간으로 하는 행위지침을 마련하였다. 이후 지난 1994년에 완성된 UR 다자간 협상을 통해 제17조 규정은 GATT 1994에 편입되어 국영무역기업을 규제하는 일반규정이 되었다.¹⁵⁾ 이처럼 GATT에서는 원칙적으로 국영무역 그 자체를 금지하지는 않으나 무역에 대한 정부

개입으로부터 발생할 수 있는 폐해를 최소화하기 위해 국영무역의 허용범위를 일정하게 설정하고 있다. 그러나 이러한 GATT의 규제에도 불구하고 실제로 국영무역관행이 남용되어 온 점도 있기 때문에 UR 협상에서는 국영무역이 GATT 조문 개정분야의 하나로 채택되어 협상이 전개되었고, 그 결과를 본 조항에 대한 양해의 형태로 구성하였다.¹⁶⁾

한편 UR 농업협정에 따라 회원국들은 쿼터 및 다른 수량적 수입제한을 관세로 전환하고 궁극적으로는 향후 관세인하를 통해 시장접근을 확대시키기로 합의하였다. 이때 수입시장접근에 대한 통제에 있어서 국영무역기업의 중요성을 인식하면서도, 농업협정은 명백히 ‘국영무역기업을 통해 유지되는 비관세조치’를 포함한 비관세 수입제한으로의 복귀를 금지하고 있다.

또한 WTO 회원국들은 자국의 농산물 생산자들에 대한 보조를 감축하기로 약속하였으나 국영무역기업의 운영에 있어서 투명성부족으로 인해 수입 국영무역기업의 실질적인 무역제한 및 국내 농산물 생산자들에 대한 보조 수준의 파악도 어렵다는 문제가 제기됨으로써,¹⁷⁾ 향후 WTO 농산물협상에서 민감한 쟁점으로 부각될 전망이다.

원래 국영무역기업의 활동을 GATT 규정에 포함시키는 것이 과연 합리적인 것인가라는 점에 대하여 많은 논란이 있었던 만큼 국영무역은 GATT 체제에 있어서 극히 복잡한 문제 중의 하나이다. 국영무역을 규제하는 GATT의 기본조항은 제17조이지만 제17조 및 양해상의 기본적인 규정 이외에 다수의 기타 GATT 규정들도 직접 또는 간접적으로 국영무역과 관련되어 있다. 제2조(양허표) 제4항, 제11조(수량제한의 폐지)에 대한 주석, 제12조(국제수지의 보호를 위한 제한), 제13조(수량제한의 비차별 적용), 제14조(비차별원칙에 대한 예외), 제18조(경제개발에 대한 정부의 원조), 제20조

15) State Trading Enterprises: Their Roles as Importers, Agricultural Outlook, Economic Research Service, USDA, 1997. 11, p.31.

16) 서헌재, 국제경제법 - 국제통상·통화규범 -(제2판), 율곡출판사, 1998, pp.438-439.

17) State Trading Enterprises: Their Roles as Importers, op. cit., p.31.

(일반적 예외), 제37조(약속) 및 관련 주석과 보조규정 등이 그러한 대표적인 조항으로서 모두 국영무역의 활동을 일부 규제하고 있다. 이러한 국영무역기업에 관한 규범에 따라 요구되는 회원국들의 기본 의무는 다음의 4가지로 요약될 수 있다.

- 1) 일반적으로 ‘최혜국대우’ 또는 ‘MFN’ 대우로 언급되는 무차별대우원칙
- 2) 비수량 제한
- 3) 관세양허의 보존
- 4) 투명성¹⁸⁾

또한 지난 UR 협상을 통해 추가로 채택된, 제17조의 해석에 관한 양해는 GATT 1994의 일부분으로서, 무엇이 국영무역기업으로 간주되며 따라서 통보되어야 하는지 등에 대한 실무적인 내용을 중심으로 구성되어 있다.

표 3-2. GATT(GATT 1994)/WTO 국영무역 관련규정

구분	근거조항	내용	공통추구이념
기본 규정	§ 17 및 주석	국영무역에 관한 기본규정 국영무역기업의 일반적 정의 및 의무	· 무차별대우원칙
	§ 17에 대한 양해 통보에 관한 질문서	국영무역기업의 정의 및 통보 등에 관한 실무적 내용 통보시 요구되는 정보의 내용	
관련 규정	§ 2. ④	양허표상의 양허수준 준수	· 비수량 제한
	§ 11	수량제한의 폐지	
관련 규정	§ 12	국제수지보호를 위한 수입제한	· 관세양허의 보존
	§ 13	수량제한의 비차별적 적용	
	§ 14	비차별원칙에 대한 예외	· 투명성
	§ 18	경제개발에 대한 정부의 원조	
	§ 20	§ 17상의 국영무역기업 운영에 대한 예외적 허용	
§ 37. ③	저개발채약국에 대한 특별고려		

18) 이상 John H. Jackson, GATT 해설, 한국무역협회 역, 한국무역협회, 1988, p.123; State Trading Enterprises, WTO, <http://www.wto.org/>

4.1.2. GATT 1994 제17조

GATT 1994 제17조는 국영무역기업 및 그 운영에 관한 일반적인 사항을 다루고 있는 가장 기본적인 규정이다. 당해 규정은 수입 또는 수출을 포함하는 구매나 판매에 있어서 무차별대우의 일반원칙에 합치하는 방법으로 행동할 것과 상업적 고려에 따라서만 그러한 구매 또는 판매행위를 할 것을 요구하고 있다.¹⁹⁾ 또한 정부의 최종소비품에 대한 본조 제1항의 적용배제²⁰⁾, 국영무역으로 인한 무역장벽효과의 감소를 위한 회원국간의 협상의 중요성에 대한 인식²¹⁾ 및 국영무역 대상 수입품 및 수출품의 통보의무와 수입차익(mark-up) 혹은 재판매가격의 통보의무 등 국영무역기업에 관련되는 정보제공의무에 관한 내용²²⁾이 규정되어 있다. 이밖에도 동 조항은 국영무역기업의 일반적인 정의 및 상업적 고려의 구체적 내용 등에 관해서도 규정하고 있다.²³⁾

표 3-3. GATT 1994 제17조의 구성

제 1 항	본 조의 적용대상이 되는 국영무역기업의 정의 및 범위 무차별대우 및 상업적 고려 의무
제 2 항	정부조달사항에 대한 제1항 규정의 적용 배제
제 3 항	제1항 규정의 국영무역기업의 운영으로 인한 중대한 무역장애의 감소를 위한 교섭의 중요성 인식
제 4 항	통보 및 정보제공 의무

4.1.3. 국영무역기업의 정의

GATT 1994의 관련 규정에 따르면 국영무역에 관한 GATT 의무가 적용

19) 제1항.

20) 제2항.

21) 제3항.

22) 제4항.

23) 제1항.

되는 기업은 1) 체약국에 의해 설립 또는 유지되는 국영기업, 2) 체약국이 공식적으로 또는 사실상으로 배타적 또는 특별한 권리를 부여하고 있는 기업(국영기업 여부 불문),²⁴⁾ 3) 국영무역기업 또는 독점기업의 여부를 불문한 모든 일반기업으로 체약국 관할하에 있는 기업,²⁵⁾ 4) 수입독점기업(import monopoly)²⁶⁾으로 분류될 수 있다.

제17조 제1항(a)에 구체적으로 명시된 위의 1), 2)의 기업은 말 그대로 국영기업 및 배타적이거나 특별한 권리(exclusive or special privileges)를 가진 기업으로서, 정부의 통제를 받는 국유기업 또는 국영기업(state enterprise)을 말한다. 정부에 의해 설립, 유지되는 기업이 모두 이 조항에서 말하는 국영기업이 아니고 일반 사기업의 대외무역에 영향을 미칠 수 있는 배타적인 권한을 부여받아 수출입에 관계되는 국영무역에 종사할 때만 이에 해당된다. 또 국영기업이 아닌 민간기업 내지 사업자단체라도 정부로부터 배타적 권한을 부여받아 무역에 종사하는 경우에는 국영무역에 해당한다.²⁷⁾ 이들 기업에 대해서는 i) 상거래원칙에 따라 무차별적 방식으로 행동할 것,²⁸⁾ ii) 국영무역기업에 의한 수출입과 관련하여 이를 체약국단에 통보할 것,²⁹⁾ iii) 국영무역기업에 의해 제공되는 보호의 수준에 관한 협상의 중요성을 인식할 것³⁰⁾이 의무로 부과되고 있다.

GATT 제17조 제1항(c)가 설정하고 있는 3)의 기업은 제17조 제1항(a)에 규정된 기업 여부를 불문하고 체약국 정부의 통제를 받고 있는 기업으로서, 본 조에 규정된 무차별원칙 및 상업적 고려원칙에 합치하여 행동하는 것을 방해하지 않을 의무를 부담하고 있다.

24) 이상 제17조 제1항(a).

25) 제17조 제1항(c).

26) 제2조 제4항 및 제17조 제4항(b).

27) 서헌제, op. cit., p.442.

28) 제17조 제1항(a).

29) 제17조 제4항(a).

30) 제17조 제3항.

4)의 수입독점기업은 국영무역일 수도 있고 아닐 수도 있으며 수입독점에 부여되는 보호의 수준은 당해 품목이 양허품목인 경우 GATT 제2조에 의해 제한을 받게 된다.³¹⁾

표 3-4. 국영무역기업의 정의 및 범위

형 태	관련조항	범 위	의무의 내용
체약국에 의해 설립, 유지되는 국영기업	제17조 제1항(a)	가장 기본적인 형태의 국영기업	· 상업적 거래방식에 따른 무차별적 행동 - 제17조 제1항(a)
체약국이 공식적으로 또는 사실상으로 배타적 또는 특별한 권리를 부여하고 있는 기업	제17조 제1항(a)	국영기업 여부를 불문하고 의무 적용	· 수출입 관련사항의 통보 - 제17조 제4항(a) · 중대한 무역장애의 감소, 제한을 위한 협상의 중요성 인식 - 제17조 제3항
체약국 관할하에 있는 기업	제17조 제1항(c)	국영무역기업 또는 독점기업의 여부를 불문한 모든 일반기업	무차별원칙 및 상업적 고려원칙의 준수
수입독점기업	제2조 제4항 제17조 제4항(b)	국영무역 여부 불문	수입독점품목이 양허 품목인 경우 제2조 적용

4.1.4. 국영무역기업 운영의 기본원칙 및 의무

가. 무차별대우원칙

제17조 제1항(a)는 국영기업 또는 독점권이나 특권을 부여받은 기업은 무차별대우의 일반원칙에 따라야 한다고 명시하고 있다. 이 규정에 의하여 동조항에 해당되는 기업을 운영하고 있는 체약국들은 수출입을 포함하여 그 구매 및 판매에 있어서 민간무역업자의 수입 또는 수출에 영향을 주는 정

31) 서헌제, op. cit., p.442; John H. Jackson, op. cit., pp.123-124.

부조치에 대하여 GATT 협정에 규정되어 있는 무차별대우의 일반원칙에 합치하여 행위하도록 하는 기본의무를 부과하였다. 여기에서 무차별대우의 일반원칙이란 엄격한 의미의 MFN 의무는 아니지만 MFN 의무를 가리키는 것으로 보아도 좋을 것이다.³²⁾ 이와 같이 동 조항이 최혜국대우원칙 대신에 ‘무차별대우의 일반원칙’이라는 표현을 사용한 이유는 국영무역에는 상업적 기준의 준수라는 의무가 부과되기 때문에 상업적 고려로 완화된 최혜국대우원칙이라는 점을 나타내기 위한 것이라고 할 수 있다.³³⁾ 즉 제17조 제1항에 대한 주석에서도 나타나고 있는 바와 같이 엄격한 MFN이 의도된 것은 아니며, 따라서 상업적 근거에 의해 행해진 것이라면 수출시장에 있어서 공급과 수요조건을 맞추기 위해 다른 시장에서의 생산품의 판매에 대하여 국영무역기업이 차별적인 가격을 부과하는 것이 허용되고 있다.³⁴⁾

한편 GATT/WTO 규범하에서 무차별대우는 일반적으로 최혜국대우와 내국민대우를 포함하는 것이라고 할 수 있으나, GATT 제17조상에서의 무차별대우의 의미는 이러한 점에 있어서 불명확하다. 이에 대해 미국은 국영무역이 최혜국대우와 내국민대우를 동시에 제공해야 한다고 주장하는 반면, 여타 회원국들은 본 조항의 규정상 무차별대우에는 내국민대우가 요구되지 않는다고 주장한다.³⁵⁾

사실상 본 조항에 근거한 최혜국대우원칙의 적용에는 의문의 여지가 없었지만, 내국민대우에 관하여는 관련 분쟁해결 패널들의 보고내용에도 차이가 있었다. 초기에 내국민대우원칙은 적용되지 않는다는 판정³⁶⁾이 나온 이후, 다른 패널들도 다소 제한적이기는 하였지만 이러한 판정의 내용을 재확

32) 서헌제, *ibid.*, p.443.

33) 서헌제, *ibid.*; John H. Jackson, *op. cit.*, p.130.

34) 제17조 제1항(b)에 대한 주석. *State Trading Enterprises*, WTO, *op. cit.*

35) Merlinda Ingco 외, *농산물국영무역의 교역왜곡효과(1): 차기 다자간 협상의 쟁점사항*, 국제식량농업, 제40권 제7호, 1998. 7, p.25.

36) The Panel Report on ‘Belgian Family Allowances,’ adopted 7 November 1952.

인하였다.³⁷⁾ 이와는 달리 수입 및 판매독점기업을 설립할 수 있는 체약국의 권리에는 제3조 제4항에 위배하여 수입물품에 대하여 차별하는 권리는 포함되지 않는다는 판정도 있었다.³⁸⁾

결국 제17조 제1항(b)가 내국민대우의무도 포함하는 것인가의 문제에 관해서는 본 조항은 특히 ‘수출입’과 관련된 구매 및 판매행위를 규정하고 있어 내국민대우의무는 이에 해당하지 않는 것으로 해석되며, 본 규정의 초안 입안자들의 의도도 본 규정을 통해 최혜국대우만을 요구하고 있는 것으로 판단되고 있다. 따라서 국영기업이 구매 또는 판매와 관련하여 모든 외국상품에 대해서는 최혜국대우원칙에 따라 평등한 대우를 해야 하지만 국내상품과 외국상품 사이에는 차별적인 대우를 해도 GATT에 위배되는 것은 아니라 할 것이다.³⁹⁾

그러나 이러한 무차별대우의 원칙은 정부가 직접 또는 최종적으로 소비하는 상품의 수입, 즉 정부조달부문에 있어서는 적용되지 않는다고 하여 예외가 인정되고 있다.⁴⁰⁾

나. 상업적 고려

국영무역은 상업적 고려에 따르도록 하고 있다. 즉 국영무역과 관련한 의무에 있어서 제17조 제1항(a)는, 각 체약국은 국영무역기업이 GATT 협정에 규정된 무차별대우의 일반원칙에 합치하는 방법으로 행동하게 할 것을 약속하게 함으로써 개괄적인 최혜국대우의무를 규정하는 동시에, 동 조항(b)를 통해 국영무역기업은 가격, 품질, 수입가능성, 시장성, 수송 및 기타 구매 또는 판매조건을 포함한 상업적 고려에 따라서만 행위하고, 또한 다른 체약국의 기업에 대하여 통상적인 상관습에 따라서 전기 구매 또는 판매에

37) 장효상, 국제통상법, 법영사, 1998, pp.430-431.

38) The Panel Report on ‘Canada-Import, Distribution,’ adopted 18 January 1992.

39) John H. Jackson, op. cit., pp.130-131.

40) GATT 1994 제17조 제2항.

경쟁적으로 참여할 수 있는 충분한 기회를 부여하도록 하여 좀 더 구체적인 최혜국대우의무를 규정하고 있다.

다만 국영무역기업이 순수한 상업적 고려에 의해 행하는 시장별 가격차별정책과 조건부 차관을 공여받은 국가가 공여국의 비경쟁적인 물자를 구입하는 경우에는 상업적 고려기준을 위반하는 것은 아니다.⁴¹⁾

4.1.5. 수입독점의 규제

수입독점 관련 조항은 제2조 제4항 및 제17조 제4항(b)이다. 이중 제2조 제4항 규정은 제17조 제1항의 적용을 받는 기업에만 적용되는 것은 아니며, 국영기업 여부를 불문하고 수입독점에 적용되는 것으로서⁴²⁾ 국영기업 또는 여타 기업이 특권을 부여받았다고 하더라도 그러한 기업이 수입독점을 행사하지 않는다면 본 조항은 적용되지 않는다. 마찬가지로 제17조 제4항(b)도 일반 국영무역기업과는 구분되는 수입독점에 적용된다.

국영무역의 독점에 의해 수입상품의 국내판매가격이 자의적으로 인상될 경우 관세인상과 동일한 효과를 초래하는 등 수출입을 제한하는 효과를 야기할 수 있다. 이러한 무역장해를 방지하기 위하여 GATT는 국영무역품목도 양허의 대상으로 할 것을 규정하고 있고, 양허가 실시된 경우 독점이 양허표에 미리 규정되어 있거나 또는 당해 양허를 최초로 교섭한 당사국간에 별도의 합의가 있는 경우를 제외하고는 동 양허표에 규정된 평균보호의 범위를 초과하여 운영해서는 아니됨을 명시하고 있다.⁴³⁾ 수입독점은 국내판매가격을 높게 함으로써 사실상 관세양허를 무효화시킬 가능성이 크기 때문이다. 즉 양허품목에 대해서는 수입가격에 관세, 필요한 경비 및 타당한 이

41) 제17조에 대한 규제.

42) State Trading Enterprises, WTO, op. cit.

43) GATT 1994 제2조 제4항.

윤을 합산한 가격을 초과해서 국내판매를 하여서는 안된다는 것이다.⁴⁴⁾ 이처럼 제2조 제4항은 GATT 양허율표상에 기재된 품목에 대하여 수입독점에 의한 보호의 수준을 제한하고 있다. 따라서 관세양허에 관한 협상은 자동적으로 독점에 의한 보호의 수준에 대한 협상이 된다.

이처럼 제17조 제4항(b)는 제2조의 양허에 포함되지 않는 상품에 대한 수입독점을 포괄하고 있으며, 그러한 독점은 WTO 회원국들의 요청에 의하여 최근의 대표적인 기간 동안의 상품의 수입차액이나 재판매에 부과된 가격을 통지하도록 규정하고 있는 것이다.⁴⁵⁾

한편 제17조 제4항(b)는 제2조에 따라 관세양허대상이 되지 아니하는 상품에 대하여 수입독점을 설정, 유지 또는 인가하는 계약국은 동 상품에 대한 수입차익 또는 재판매가격을 통보토록 하는 의무를 부과하고 있다. 여기에서 GATT 제17조 제4항(b)에 대한 주석 및 보충규정에 명시되어 있는 ‘수입차익’은 제2조 제4항의 ‘보호의 수준’에 관한 정의를 해석하는데 고려될 수 있다.

이에 반해 GATT 내에는 독점을 허용하는 조항도 있다. 즉 GATT 제20조(일반적 예외)의 (d)는 “제2조 제4항 및 제17조에 의거하여 운용되는 독점의 실시와 관련된 법률 또는 시행령은 국가간 독단적인 또는 불공정한 차별대우를 하기 위한 수단, 또는 국제무역을 제한하려는 편법이 아닌 한 GATT의 의무조항으로부터 면제된다”라고 규정함으로써 수입 또는 기타 독점을 예외적으로 인정하고 있다. 따라서 독점기업을 보호하기 위하여 부

44) GATT 제17조 제4항(b)와 제2조의 관계를 보면, 수입독점에 관련된 조항은 GATT 제2조 제4항 및 제17조 제4항(b)이지만 제2조, 제17조 제1항의 적용을 받는 기업에만 적용되는 것은 아니다. 양 조문은 수입독점에 관련된 것이기는 하지만 제2조 제4항은 국영기업 여부를 불문하고 수입독점에 적용되며, 국영기업 또는 여타 기업이 특권을 부여받았다고 하더라도 그러한 기업이 수입독점을 행사하지 않는다면 제2조 제4항은 적용되지 아니한다. John H. Jackson · William J. Davey · Alan O. Sykes, Jr., *Legal Problems of International Economic Relations*, Westing Publishing Co.(1995), 이은섭, 국제통상법, 부산대학교 출판부, 1999, pp.99-100에서 재인용.

45) *State Trading Enterprises*, WTO, op. cit.

과되는 수입금지조치는 그 독점기업이 제2조 제4항 또는 제17조에 의거하여 운용되는 한 제11조의 규정(수량제한의 폐지)에도 불구하고 GATT에 위반되는 것으로 간주되지 않을 것이다.⁴⁶⁾

표 3-5. 수입독점의 규제

관련조항	적용대상	내용
제2조 제4항	제17조 제1항의 적용을 받는 기업을 포괄하여 국영무역 기업을 불문한 수입독점	GATT 양허율표상에 기재된 품목에 대하여 수입독점에 의한 보호의 수준 제한
제17조 제4항(b)	일반 국영무역과는 구분되는 수입독점	<ul style="list-style-type: none"> · 제2조의 양허에 포함되지 않는 상품에 대한 수입독점 포괄 · 수입독점 상품에 대한 수입차익 또는 재판매가격 통보
제20조	독점의 예외적 허용	제2조 제4항 및 제17조에 근거하여 운용되는 수입 또는 기타 독점의 예외적 허용

4.1.6. 수량제한

국영무역기업에 대하여는 GATT상의 다른 의무규정이 적용되지 않고 따라서 국영무역기업을 통해 GATT 제11조 등에서 규정하고 있는 수량제한 조치를 취할 수 있는가가 문제된다. 실제로 일부 국가들은 국영무역에는 수량제한금지의무가 적용되지 않는다고 주장하고 있다. 그런데 제11조의 수량제한에 관한 주석 및 보충규정은 “제11, 12, 13, 14 및 18조에서 규정하고 있는 ‘수입제한’ 또는 ‘수출제한’이란 국영무역을 통한 제한도 포함한다”라고 규정함으로써 국영무역기업의 수량제한을 규정하고 있다.

따라서 GATT 제11조 내지 제14조 및 제18조의 수출입수량제한 관련 조항들은 국영무역에도 적용된다고 할 수 있다. 그러므로 국영무역기업에게

46) John H. Jackson, op. cit., p.137.

일정한 상품에 대하여 배타적인 수입권을 부여하거나 그러한 기업에 의한 수입거부 결정은 제11조(일반적 수량제한의 폐지)에 위반하는 것이 될 것이다.⁴⁷⁾ 또한 가령 어떤 국영무역기업에 특정 상품의 수입독점권을 부여하고 이에 의거하여 그 기업이 해당 상품의 수입을 완전히 배제할 수 있는 법률이 제정된다면 이는 명백히 GATT 제11조에 대한 위반이 되는 것이다.⁴⁸⁾

4.1.7. 국영무역기업의 통보

가. 통보의무 및 내용

제17조 제4항 (a) 및 (c)는 동 조 제1항의 적용을 받는 모든 형태의 기업을 운용하는 체약국에게 국영기업과 관련된 교역대상 품목을 체약국단에 통보하도록 하는 의무를 부과하고 있다. 또한 체약국에 의하여 인가 또는 유지되는 수입독점에 의한 국영무역 대상품목에 대하여는 제17조 제4항(b)에 따라 체약국단에 통보할 의무가 부과되고 있다.

표 3-6. 통보제도

통보대상기업	관련조항	통 보 내 용	통보양식
제17조 제1항의 적용을 받는 모든 형태의 기업	제17조 제4항 (a) 및 (c)	동 기업에 의하여 자국의 영역에 수입되거나 자국의 영역으로부터 수출되는 상품	GATT의 질문서양식에 의거
수입독점기업	제17조 제4항 (b)	수입독점 상품의 수입차익 또는 당해 상품의 재판매가격	

그러나 종래 국영무역기업의 범위가 반드시 명확하지는 않았고 각국의 통보도 불충분하였기 때문에 GATT는 수차례에 걸친 개선 끝에 통보사항과 통보절차를 구체적으로 정하여, 국영무역을 운영하고 있는 체약국은

47) State Trading Enterprises, WTO, op. cit.; 서헌제, op. cit., p.444.

48) John H. Jackson, op. cit., pp.131-132.

GATT가 마련한 표준절차에 따라 3년마다 국영무역 대상품목 등 관련사항을 WTO에 통보토록 하고 있다. 일반적인 통보사항으로는 국영무역기업과 그 대상품목, 국영무역기업을 신설 또는 유지하는 이유와 목적, 국영무역기업의 운영상황, 대상품목의 과거 3년간의 수출입 및 국내생산에 관한 통계 등이며 이를 3년마다 통보하도록 결정하였다.⁴⁹⁾

또한 양허되어 있지 않은 국영무역품목에 대해 수입독점을 설정, 유지 또는 승인하는 체약국은 당해 상품 교역량의 상당한 비중을 차지하는 체약국의 요청이 있을 경우, 그 품목의 수입차익(mark-up)을 통보하여야 하며, 이것이 불가능할 경우에는 동 상품의 재판매가격을 통보하여야 한다.⁵⁰⁾ 수입차익은 사실상 관세와 같은 효과를 가지는 것인 바, 이 통보의무는 관세의 공표의무(GATT 제10조)와 대응하여 규정된 것으로 볼 수 있다.⁵¹⁾

통보제도와 관련하여 통보되어야 할 구체적인 내용은 질문서의 형태로 규정되고 있다.⁵²⁾

나. 정보제공의무

어느 체약국이 타체약국의 국영무역기업의 운용으로 인해 GATT에서 보장된 이익이 침해되었다고 믿을 수 있는 근거를 가지고 있을 때에는, 당해 국영무역기업을 운영하고 있는 체약국에 대하여 국영무역기업의 운영에 관한 정보를 제출하도록 요청할 수 있다.⁵³⁾ 다만 이 경우에 있어서 당해 국영기업을 운영하고 있는 체약국의 법령의 실시를 방해하고, 공공의 이익에 반하거나 또는 특정 기업의 합법적인 상업상의 이익을 침해하게 될 비밀정보는 제공할 의무가 없다.⁵⁴⁾

49) 이은섭, op. cit., p.100.

50) GATT 제17조 제4항(b).

51) 이은섭, op. cit., p.100.

52) 1960년 5월 24일 채택된 국영무역에 관한 질의서(New Questionnaire on State-Trading).

53) 제17조 제4항(c).

이상의 국영무역기업에 관한 정보는 향후 이러한 국영무역을 통제하기 위한 규제조치를 마련하는데 유용할 뿐만 아니라, 국영무역의 목적과 효과를 밝힘으로써 국영무역을 운영하고 있는 체약국과의 협상을 용이하게 할 수 있을 것이며, 이러한 정보에 의해서 국영무역의 남용에 의한 피해를 최소한으로 줄일 수 있을 것이다.

4.1.8. 예외조항

제17조 제2항은 “본 조 제1항의 규정은 재판매 또는 판매용물품의 생산에 사용되지 않고 정부가 직접 또는 최종적으로 소비하기 위한 물품의 수입에는 적용되지 아니한다”고 규정하여 본 조의 가장 중요한 예외조항으로 간주되고 있다. 그러나 동 항은 “각 체약국은 그러한 구매에 관하여 다른 체약국의 무역에 공정하고 평등한 대우를 하여야 한다”라는 단서를 붙임으로써 정부구매에 관하여 별도의 의무를 부과하고 있다.

제17조의 국영무역에 관한 의무조항, 제2조 제4항 및 제17조 제4항(b)의 독점에 관한 의무조항 및 제17조 제2항의 정부구매에 관한 의무조항은 비록 이러한 특별조항으로부터의 면제를 명시적으로 나타내는 웨이버(waiver)가 없다고 할지라도 모두 GATT의 일반적인 예외조항의 적용을 받는다.⁵⁵⁾

표 3-7. 예외조항

관련조항	내 용
제17조 제2항	재판매 또는 판매용물품의 생산에 사용되지 않고 정부가 직접 또는 최종적으로 소비하기 위한 물품의 수입에 대한 제17조 제1항의 적용배제
제20조	제17조의 국영무역에 관한 의무조항, 제2조 제4항 및 제17조 제4항(b)의 독점에 관한 의무조항 및 제17조 제2항의 정부구매에 관한 의무조항에 대한 일반적 예외

54) 제17조 제4항(d).

55) John H. Jackson, op. cit., pp.138-139.

4.1.9. 투명성 확보

UR에서 타결된 협정들은 그 대상과 방법에 다소의 차이가 있을 뿐, 그 대부분이 투명성을 제도적으로 보장하기 위한 규정들을 두고 있다. 이 규정들의 사실상의 의미는 그 적용실태 여하에 따라서는 무역분쟁의 예방에 기여할 수 있다는데 있다. 이 조항의 적용범위에는 관계법령, 판결, 행정처분, 허가절차, 관련조치, 조사의 개시 등이 포함되어 있고, 협정 당사국들이 취해야 할 조치로는 조회처의 설치 및 운영을 비롯하여 경고, 통보, 정보의 제공, 사본의 제출 등이 규정되어 있다. 이러한 제도의 실효성을 의해서는 보고서의 내용은 분석적이기보다는 서술적이어야 할 것이며, 그 대상에는 현행 정책 뿐만 아니라 그 추이까지도 포함하여야 할 것이다.⁵⁶⁾

국영기업에 관한 규칙은 본질적으로 국영기업이 다음과 같은 의무의 이행을 보장하기 위한 것들이다.

- 1) 상업적 고려를 토대로 무차별적인 방법으로 운영할 것.
- 2) 이미 양허된 관세수준을 침해하거나 무효화시키지 않을 것.
- 3) 수량제한이나 보조금 등과 같이 WTO에 합치하지 않는 조치를 실행하는데 기여하지 않을 것.
- 4) 정규적으로 WTO에 완전히 통보될 것.

국영무역에 관한 정보는 1957년에 채택되어 1960년에 수정된 질문서에 근거하여 GATT 사무국에 제출되어야 한다. 또한 해외기업들에게 경쟁의 기회를 부여하는 것과 더불어 제17조는 국영무역기업의 활동에 대한 투명성을 규정하고 있다.⁵⁷⁾

56) 장효상, *op. cit.*, pp.159-160.

57) 최근에 투명성을 제고하기 위해 국영무역기업에 관한 질문서를 수정해야 한다는 문제가 국영무역기업에 관한 위원회(Committee on State Trading Enterprise)에서 논의되었다. Merlinda Ingco 외, *op. cit.*, p.25.

이외에도 국영무역기업과 관련된 내용으로는 회원국들의 GATT 가입의 정서상 국영무역기업의 운영 또는 허용과 관련한 약속사항이 있다. 일반적으로 이러한 약속사항은 수입차익(mark-up)이나 국유기업의 민영화와도 관련된다. 국영무역기업이 기존의 무역자유화약속을 우회하고 있다고 회원국이 인식할 경우 WTO는 회원국들이 그러한 조치를 분쟁해결절차에 제소하는 것을 허용하고 있다.

사실 전세계적으로 국영기업운영에 대해서는 명확하게 알려지지 않고 있기 때문에 투명성확보는 현재 국영무역과 관련한 가장 중요한 규칙중의 하나일 것이다. 국영무역기업의 기능 및 운영에 관한 내용이 더욱 많이 알려지고 이해될수록 그들에 대한 규제는 그만큼 실효적일 것이다. 따라서 국영무역과 관련해서는 투명성확보방안이 논의의 초점이 되어야 한다. 그러나 이때 특히 강조되어야 할 것은 WTO는 국영무역기업의 설립 및 유지를 금지하려고 하거나 심지어 방해하고자 하지도 않으며, 국영무역기업들이 WTO 법원칙과 규칙에 합치하는 방법으로 이용되고 운영되어야 함을 보장하고 있다는 사실이다.⁵⁸⁾ 따라서 국영무역관련 규범의 운영에 있어서 요체는 WTO의 관련 규정들을 통해 그 운영의 적합성을 판단하고, 일반적 원칙에 따라 불공정한 결과를 제거하는데 주력해야 하는데 있다고 할 것이다. 오로지 국영무역기업의 부정적인 효과만을 주목하여 긍정적 효과는 간과한 채, 그 설립과 운영 자체를 금지하거나 위축시키려는 의도는 오히려 WTO의 일반 법원칙에 어긋난다고 할 수 있다.

4.1.10. 기타 관련규정

GATT 1994 제20조 및 제37조 역시 부분적으로는 국영무역에 관련된 사항을 포함하고 있다. 제20조(일반적 예외) (d)는 “제2조 제4항 및 제17조에

58) State Trading Enterprises, WTO, op. cit.

의거하여 운영되는 독점의 실시와 관련된 법률 또는 시행령은, 국가간 독단적인 또는 불공정한 차별대우를 하기 위한 수단 또는 국제무역을 제한하려는 편법이 아닌 한, 본 협정의 어떠한 규정도 그러한 조치를 실시하는 것을 방해해서는 않된다”고 규정하고 있다. 제37조 제3항(a)는 선진체약국은 저개발체약국의 영역내에서 전부 또는 대부분이 생산되는 상품의 재판매가격을 정부가 직접 또는 간접으로 결정하는 경우에는 무역이익을 적당한 수준으로 유지하기 위하여 모든 노력을 다해야 함을 명시하여, 개도국 회원국들에 대한 특별고려를 규정하고 있다.

4.1.11. GATT/WTO 체제 밖에서의 국영무역의 규제

가. 북미자유무역협정(NAFTA)상 국영무역의 규제

북미자유무역협정(NAFTA)상 일반적으로 독점기업의 지정이나 국영기업의 유지 또는 설립이 허용되고 있다.⁵⁹⁾ 각 당사국은 자국이 지정하거나 유지하고 있는 민간독점기업과 독점적 정부기관이 수출입의 허가, 상거래의 승인이나 쿼터의 배정 및 요금, 기타 부과금을 부과하는 권한과 같이 독점상품이나 서비스와 관련하여 국가로부터 위임받은 규제 및 행정상의 권한 등을 협정상 당사국의 의무에 배치되지 않는 방법으로 행사하도록 하여야 한다.⁶⁰⁾

각 당사국은 이 독점기업들이 독점상품이나 서비스의 구매 또는 판매에 있어서 오로지 상업적 고려에 의해서만 행위하도록 하여야 한다.⁶¹⁾ 여기에서 말하는 ‘상업적 고려에 따라서’라 함은 민간기업의 관련 업계에서의 통상적인 영업관행을 따른다는 의미이다.⁶²⁾ 또한 각 당사국은 이 기업들이 독

59) 제1502조 제1항 및 제1503조 제1항.

60) 제1502조 제3(a)항.

61) 제1505조 제3(a)항.

62) 제1505조 제3(c)항.

점상품이나 서비스의 구매나 판매에 있어서 타당사국의 투자자가 한 투자와 상품 및 서비스 공급자에 대해 무차별적 대우를 하도록 하여야 한다.⁶³⁾ 여기에서 ‘무차별적 대우’는 이 협정상의 내국민대우와 최혜국대우 중에서 더 나은 대우를 의미한다고 명시하고 있다.⁶⁴⁾

아울러 각 당사국은 이 기업들이 독점적 지위를 이용하여 직접 혹은 간접적으로 모회사와 자회사, 또는 기타 공동소유기업과의 거래를 통하여 자국 내의 비독점시장에서 다른 당사국 투자자의 투자에 불리한 영향을 미치는 반경쟁적 행위를 하지 않도록 보장하여야 한다.⁶⁵⁾ 다만 정부기관이 정부사용의 목적을 위하여 상품이나 서비스를 구매하는 경우에는 본 협정상의 의무사항이 배제된다.⁶⁶⁾

국영기업운영에 있어서 타당사국의 투자자가 자국에 투자를 하기 위한 상품이나 서비스의 판매에 있어서 무차별적인 대우가 보장되도록 하여야 한다.⁶⁷⁾ 이때 국영기업은 당사국이 소유하고 있거나 또는 주식지분을 통하여 통제하고 있는 기업이다.⁶⁸⁾

나. 유럽연합(EU)의 경쟁법규와 국영무역

유럽자유무역연합협정 및 유럽경제공동체와 유럽자유무역연합(EFTA) 회원국들간의 자유무역협정들에서도 무역을 왜곡하는 일부 경쟁제한적 거래 관행들이 회원국들간의 관세 및 수출량제한의 철폐나 무관세로부터 발생하는 이익을 저해하는 한, 그 관행들은 협정에 배치되는 것으로 규정하였다.⁶⁹⁾ 유럽공동체(EC)와 유럽자유무역연합간에 체결된 유럽경제지역협정에 따라

63) Ibid.

64) 제1505조.

65) 제1502조 제3(d)항.

66) 제1502조 제4항.

67) 제1503조 제3항.

68) 장효상, *op. cit.*, pp.435-437.

69) EFTA Agreement, Article 15.

EU 법규는 사실상 모든 서구지역에 적용된다. 이에 따라 NAFTA와 더불어 EU의 경쟁정책이 선진국들간에 가장 널리 원용되는 모델이 될 수도 있을 것이다.⁷⁰⁾

유럽공동체 창설조약은 “유럽공동체(ECC) 회원국간의 무역에 영향을 미치고, 그 목적이나 영향에 있어서 공동시장내의 경쟁을 방해하고 제한하거나 왜곡하는 사업체들간의 협정과 그 단체의 결정 및 조율된 관행”을 금지하고 있다.⁷¹⁾ 금지되는 행위를 유형별로 보면, 매매가격이나 거래조건의 조작, 생산·시장·기술개발이나 투자의 제한이나 통제, 시장이나 공급원의 분점, 상응한 거래에 다른 조건의 적용, 끼워팔기 등이다. 그에 대한 예외로서, 당해 약정이나 결정 또는 관행이 문제된 상품의 생산이나 유통을 개선하거나 또는 기술이나 경제발전에 기여하는 경우, 당사자들에게 부과된 반경쟁적 제한이 이러한 목적의 달성에 필수불가결한 경우, 관계사업체에게 문제된 물품의 상당부분과 관련하여 경쟁을 철폐할 가능성을 허용하지 않는 경우 및 소비자가 당해 약정으로 인한 이익에 의하여 응분의 혜택을 받게될 경우에는 당해 조항의 적용을 배제할 수 있도록 하고 있다.

한편 제86조는 회원국간의 무역에 영향을 미치는 한 사업체들이 공동시장내에서 확보하고 있는 지배적 지위나 혹은 그 상당부분을 남용하지 못하도록 이를 금지하고 있다. 따라서 지배적 지위의 확보 그 자체로는 남용에 해당하지 아니한다. 중요한 것은 그 지위의 이용방식이다. 금지되는 행위의 전형적 유형은 다음과 같다. 즉 불공정한 매매가격이나 거래조건의 부과, 객관적인 이유없이 특정 고객에 대한 공급의 거부, 환불이나 할인에 의하여 고객들을 연결시키는 행위, 지배를 확장하여 결과적으로 다른 경쟁을 실질적으로 배제할 정도의 다른 사업체와의 합병, 생산과 시장이나 기술개발을 제한하여 소비자의 이익을 침해하는 경우, 여타 거래상대와의 상응한 거래

70) 장효상, op. cit., pp.437-438.

71) 제85조 제1항.

에 다른 조건을 적용하는 경우 그리고 끼워팔기 등이다. 제85조 제1항에서와는 달리 이 규정에 대하여는 예외가 허용되지 않는다.⁷²⁾

표 3-8. GATT/WTO 체제 밖에서의 국영무역의 규제

구분	GATT/WTO	NAFTA	EU의 경쟁법규
기본 태도	국영무역의 설립, 운영 인정	독점기업의 지정, 국영기업의 유지·설립 허용	<ul style="list-style-type: none"> · 회원국들간의 관세 및 수출량제한의 철폐나 의무관세로부터 발생하는 이익의 저해행위 금지 · 역내의 무역에 영향을 미치고, 그 목적이나 영향에 있어서 공동시장내의 경쟁을 방해 및 제한하거나 왜곡하는 사업체들과의 협정과, 그 단체의 결정 및 조율된 관행의 금지 · 역내 무역에 영향을 미치는 사업체들의 공동시장내에 확보하고 있는 지배적 지위나 혹은 그 상당부분의 남용 금지
규제 대상	<ul style="list-style-type: none"> · 계약국에 의하여 설립, 유지되는 국영기업 · 배타적 또는 특별한 권리 또는 특권이 부여된 기업 · 유통위원회를 포함한 정부 및 비정부기업 · 수입독점기업 	국가가 지정, 유지하고 있는 민간독점기업, 독점적 정부기관	
무차별 대우	MFN 의무	내국민대우와 최혜국대우 중에서 더 나은 대우	
산업적 고려	<ul style="list-style-type: none"> · 통상적인 상관습에 따라 · 타계약국의 경쟁적 참여기회 보장 	<ul style="list-style-type: none"> · 민간기업의 관련업계에서의 통상적인 영업 관행 · 반경쟁적 행위의 금지 	
예외	정부가 직접 또는 최종적으로 소비하기 위한 물품의 수입	정부기관의 정부사용목적에 따른 구매	

4.2. GATT 제17조 해석에 관한 양해와 국영무역 작업반의 국영무역 형태의 예시

4.2.1. GATT 제17조의 해석에 관한 양해의 채택

72) 장효상, op. cit., pp.438-439.

UR 협상에서는 국영무역관행의 남용을 제한하기 위해 국영무역기업의 범위를 보다 명확하게 확정하는 문제가 주요 쟁점이었다. 사실 UR 협상에서는 GATT 제17조가 국영무역기업의 정의에 대해서도 막연히 규정하고 있는 등 그 입법상의 불비가 지적되었고, 마찬가지로 GATT 협정 주석에는 몇 가지 예시규정을 두기도 하였으나 별다른 도움이 되지 못하였다. 이러한 국영기업에 대한 막연한 정의는 이 규정에 의해 각국이 GATT에 통보한 국영기업이 과연 이 조항의 범위에 속하는지에 대한 검토에 있어서 문제점이 드러나기 시작하였다.⁷³⁾ 또 각국은 국영무역에 관한 통보의무를 충실히 이행하지도 않는 경우가 많았다. 특히 1980년대에 들어와서 바터 무역 또는 대응무역(counter trade)이 확대됨에 따라 국영무역에 관한 규범을 강화할 필요성이 제기되었다.⁷⁴⁾

그 결과 UR 협상에서는 GATT 1994의 부속서의 하나로서 ‘1994년 GATT 제17조의 해석에 관한 양해’(Understanding on the Interpretation of Article XVII of General Agreement on Tariffs and Trade 1994)를 채택하였다. 이처럼 UR 협정(GATT 1994)은 제17조의 규정을 수정하는 대신 그 해석에 관한 양해각서를 통해 국영무역기업을 정의하는 동시에, 제17조의 통지요건을 개선하기 위한 절차상의 조치들을 실행하고 국별 통지사항을 검토하기 위한 실무작업반(Working Party)을 설치하였다.⁷⁵⁾ 동 양해에서는 국영무역기업을 “법규상의 또는 헌법상의 권한을 포함하는 배타적이거나 특별한 권리 또는 특권을 부여받아, 그러한 권리나 특권을 행사함으로써 그 구매 또는 판매를 통하여 수출입의 수준이나 방향에 영향을 미치는 유통위원회를 포함한 정부 및 비정부기업”이라고 다소 확대된 정의를 내리고 있

73) 서헌재, *op. cit.*, pp.439-440.

74) *Ibid.*, p.440.

75) 실무작업반은 수차례 회의를 개최하여 몇몇 국영무역기업활동의 잠재적인 왜곡효과를 논의함과 동시에 국별 통지요건을 완전히 재구성하고 국영무역활동의 사례들을 확인하였다. Merlinda Ingco 외, *op. cit.*, p.26.

다. 아울러 국영무역기업의 활동과 정부조치에 관한 회원국의 통보의무를 강화하는 등 투명성을 제고하고 있다. 이를 위해 국영무역기업 및 그 활동에 관한 WTO 상품무역이사회에의 통보제도를 크게 개선하였다.⁷⁶⁾

표 3-9. UR 합의를 전후로 한 국영무역기업에 대한 기본규정의 변화

구 분	UR 합의 이전	UR 합의 이후
합의의 기본 내용	국영무역기업은 상업적 고려만으로 구매 또는 판매행위를 해야 한다.	UR 협상 결과 1. 국영무역을 정의하고, 2. 이 정의에 해당하는 기업에 대한 정보를 WTO에 통보하여 국영무역기업의 투명성을 제고한다는 내용의 GATT 제17조 규정을 양해하였다.
GATT 규정	GATT 제17조(국영무역기업) 1. ㉠ 각 체약국은 소재지에 상관없이 국영무역기업을 설립 또는 유지하거나 어떤 기업에 대해 배타적 권리 또는 특권을 공식적 또는 사실상 부여하는 경우, 이들 기업이 그들의 판매 및 구매(수출입 포함)에 있어 민간무역업자의 수출입활동에 영향을 미치는 정부조치에 관한 협정에서 규정하고 있는 무차별대우의 일반원칙에 일치하는 방식으로 행위하도록 해야 한다. ㉡ ㉠ 규정은 이러한 기업들이 본 협정의 여타 규정에 대해서도 적절히 고려하면서 가격, 품질, 수입가능성, 시장성, 수송 등의 상업적 고려에 일치하도록 판매 또는 구매행위를 하는 한편, 여타 체약국의 기업들이 통상적인 거래관행에 일치하여 그러한 판매 또는 구매에 참여할 수 있는 적절한 기회를 이들 기업에 제공해야 하는 것으로 양해한다.	GATT 제17조의 해석에 관한 양해 1. 회원국은 국영무역기업 활동의 투명성을 보장하기 위해 아래 5항의 규정에 근거하여 설치된 실무그룹이 이를 검토할 수 있도록 다음에 해당하는 기업들을 WTO 상품교역이사회에 통보해야 한다. - “정부 또는 비정부기업(유통위원회 포함)으로서 구매 또는 판매활동을 통해 수출입 수준 또는 방향에 영향을 미칠 수 있는 배타적 또는 특별한 권리(법률 또는 헌법상의 권한을 포함)를 부여받은 기업” 2. 제17조의 통지요건을 개선하기 위한 절차상의 조치들 실행 3. 국별 통지사항을 검토하기 위한 실무작업반(Working Party) 설치

자료: WTO 차기 농산물협상의 예상쟁점과 검토사항, 일본 농림수산성, 국제식량농업, 제41권 제6호, 1999. 6.

76) 고준성, WTO 상품무역규율체제, 국제통상과 WTO법, 아·사·연·법·언론 연구총서 제5권, 아시아사회과학연구원, 1996, pp.64-65.

한편 통보와 이의제기 등을 검토할 작업반의 설치를 통해 국영무역기업에 대한 감시기능을 강화하였고, 또한 국영무역기업에 대하여도 무차별대우 원칙을 적용하고 국영무역기업에 영향을 미치는 정부조치에 대해 GATT의 의무규정이 적용됨을 명확히 하고 있다.⁷⁷⁾

4.2.2. 양해의 내용

표 3-10. 양해의 구성내용

규 정	내 용	비 고
국영무역기업	법적 또는 헌법적 권한을 포함하여 배타적이거나 특별한 권리 또는 특권이 부여되어, 동 권리 또는 특권을 행사함으로써 구매 또는 판매를 통하여 수출 또는 수입의 수준이나 방향에 영향을 주는 유통위원회(Marketing Boards)를 포함하는 정부 및 비정부기업	<ul style="list-style-type: none"> · 실무적 정의 · 통보대상기업 · 정부조달부문에 대한 예외 인정
통보제도	<ul style="list-style-type: none"> · 상기 국영무역기업에 의한 수출입상품의 통보 · 실제 수출입업무를 행하지 않고 있는 모든 기업 포함 · 국영무역기업의 통보와 관련한 자국정책의 검토 · 통보사항에 관한 각 회원국의 이의제기 및 역통보 · 국영무역에 관한 질문서양식에 따른 통보 	<ul style="list-style-type: none"> · 국영무역기업 및 그 활동에 관한 WTO 상품무역이사회에 의 통보제도 개선 · 회원국의 통보의무 강화 · 투명성 제고
실무작업반 설치	<ul style="list-style-type: none"> · 상품무역이사회를 대신하여 통보 및 역통보 검토 · 국영무역에 관한 질문서의 적절성 (질문서 개정 포함) 및 통보되는 국영무역기업의 범위 검토 · 정부와 기업간의 관계 및 활동의 유형에 관한 Illustrative List 작성 	<ul style="list-style-type: none"> · 국영무역에 대한 통보의 재검토를 위한 최초의 상시기구 · 모든 회원국에 참여 개방

77) 서헌재, op. cit., p.440.

가. 국영무역기업의 실무적 정의규정 - 양해상 통보대상 기업

UR 협정의 결과로 성립한 GATT 1994 제17조의 해석에 관한 양해는 국영무역기업에 대한 ‘실무적인 정의’(working definition)를 내리고 있다. 본 양해는 국영무역을 “법적 또는 헌법적 권한을 포함하여 배타적이거나 특별한 권리 또는 특권이 부여되어, 동 권리 또는 특권을 행사함으로써 구매 또는 판매를 통하여 수출 또는 수입의 수준이나 방향에 영향을 주는 유통위원회(Marketing Boards)를 포함하는 정부 및 비정부기업”으로 정의하여 이들 기업을 통보대상기업으로 하고 있다. 이와 같이 동 양해는 국영무역기업의 범위에 정부로부터 특별한 권리 또는 특권을 부여받고, 수출입의 수준 또는 방향에 영향을 미치는 비정부기업까지 포함시킴으로써 국영무역기업의 범위를 확대하고 있음을 알 수 있다.⁷⁸⁾

그런데 이러한 ‘실무적인 정의’를 통해 국영무역기업에 관한 다음의 세 가지 본질적인 요소가 확인되고 있다.

- 1) 유통위원회를 포함하는 정부적 또는 비정부적 실체
- 2) 배타적이거나 특별한 권리 또는 특권이 부여된 기업
- 3) 그 기업의 구매 또는 판매를 통하여 수출 또는 수입의 수준 또는 방향에 대하여 미치는 영향

이 정의규정에서 특히 중요한 것은 “그 기업의 구매 또는 판매행위를 통해 수입이나 수출의 수준이나 방향에 영향을 주는”이라는 내용이라고 할 수 있는데, 이것은 바로 WTO에 있어서 국영무역에 대하여 의도되고 있는 규제의 핵심이 국영무역기업운영의 잠재적인 왜곡효과임을 제시하고 있기 때문이다.⁷⁹⁾ 따라서 동 규정의 의도는 그러한 부정적인 효과의 제거에 있는 것이며, 국영무역행태 자체를 부정하는데 있는 것은 아니라 할 것이다.

78) 김성준, GATT 조문 해설, 통상법률, 법무부, 창간호, 1995. 2, p.77.

79) State Trading Enterprises, WTO, op. cit.

동 규정상 국영무역에 관한 제17조 및 WTO 규칙의 적용대상이 되기 위해서는 어느 한 기업이 반드시 국가소유일 필요는 없고 또한 독점적 지위를 가질 필요도 없다.⁸⁰⁾ 이는 국영무역기업의 규제에 있어서 국가소유 및 독점적 지위보다는 그 기업이 특별한 권리나 특권을 향유하고 있는가, 이러한 지위를 행사함으로써 구매 및 판매행위를 통하여 수입이나 수출에 영향을 미치는가, 무역왜곡효과를 야기하는가가 결정적인 기준이 됨을 의미한다.⁸¹⁾ 따라서 무역왜곡효과가 발견되지 않는다면 그 적용대상에서 제외되며, 그러한 범위내에서 기타 국가적 목적수행을 위하여 운영되는 국영무역 관행은 허용된다는 의미로 해석할 수 있다.

구체적으로 GATT 제17조의 정의에 해당되는 국영기업으로는,

- 1) 농업부문에 있어서 가장 일반적인 국영무역기업 형태로서, 흔히 국내 생산 및 유통관리에 대한 책임을 지고 외국무역에 대한 독점을 형성하고 있는 기업(Statutory Marketing Boards),
- 2) 오로지 수출만을 담당하고 있으며, 대개 수출진흥과 외국무역에 대한 유리한 판매조건을 추구하는 생산자관리단체(Export Marketing Boards),
- 3) 전형적으로 국내수요가 상대적으로 가격 비탄력적이고 외국수요가 상대적으로 가격 탄력적인 상품의 무역을 총괄하기 위한 목적으로, 또한 정부가 공중의 보건정책을 시행하고자 하는 부문을 위하여 설립된 국영무역기업(Fiscal Monopolies),
- 4) 대다수의 개발도상국가가 유지하고 있는 국영무역기업 형태로서, 국내 소비자를 위한 공급의 용이성을 보장하기 위해서, 특히 생산자들을 위해서 어느 정도의 가격안정을 제공하는 것을 목적으로 하고 있는 기업(Canalizing Agencies),
- 5) 비시장경제체제 국가들의 국영무역기업(Foreign Trade Enterprises),
- 6) 국영산업을 경영하기 위하여 설립된 위원회 또는 법인(Boards or Corpor-

80) Ibid.

81) Ibid.

ations resulting from Nationalized Industries)⁸²⁾ 등이 거론되고 있다.

나. 국영무역기업의 통보

모든 WTO 회원국은 국영무역기업에 의하여 자국의 영역내로 수입되거나 자국의 영역외로 수출되는 상품을 통보할 의무가 있다. 동 통보는 국영무역에 관한 질문서⁸³⁾양식에 따라 행해져야 한다. 이때 통보되는 국영무역기업에는 실제 수출입업무를 행하지 않고 있는 모든 기업을 포함한다. 이러한 통보에 있어서 동 양해는 다음의 사항들을 확인하고 있다.

- 1) 어떠한 종류의 기업이 통보되어야 하는지를 결정하기 위한 ‘국영무역기업’의 정의
- 2) 그들이 취급하는 상품의 수입이나 수출이 통보기간 동안 실제로 발생했는지의 여부를 불문한 모든 국영무역기업의 통보
- 3) 모든 WTO 회원국은 예외없이 국영무역기업을 유지하고 있는가의 여부에 상관없이 통보 제출⁸⁴⁾

한편 각 회원국은 상품무역이사회에 제출할 국영무역기업의 통보와 관련하여 자국의 정책을 검토하여야 하며, 이 경우 각 회원국은 통보대상 국영무역기업의 운영방식 및 그 기업의 운영이 국제무역에 미치는 영향 등을 명확히 평가할 수 있을 정도로 가능한 한 최대의 명료성을 보장하도록 한다.

다른 회원국이 통보의무를 적절히 준수하지 않았다고 판단할 만한 근거를 가진 회원국은 관련 국가에게 이의를 제기할 수 있다. 이 문제가 만족스럽게 해결되지 않는 경우 상품무역이사회에 역통보하여 작업반으로 하여금 이를 검토하게 할 수 있으며, 이 경우 관련 회원국에게도 동시에 통보한다.

82) Ibid.

83) 1960년 5월 4일 채택되고 가장 최근 1998년 4월에 개정.

84) State Trading Enterprises, Notification of State Trading Enterprises, Trade in Goods, WTO, <http://www.wto.org/>

통보 및 이에 대한 역통보, 답변 등 모든 서면통보서는 투명성확보를 위하여 일련의 “G/STR/Q1/--” WTO 문서로서 회람된다.

다. 국영무역작업반의 설치

동 양해에 따라 상품무역이사회를 대신하여 통보 및 역통보를 검토하기 위한 작업반이 설치된다. 이는 GATT/WTO 다자간 무역체계의 역사상 국영무역에 대한 통보를 집단적으로 재검토하기 위한 목적을 위해 처음으로 설립된 상시기구이다.

4.2.3. 국영무역작업반(Working Party)

가. 국영무역작업반의 실무작업

동 양해서상의 규정에서 요구되는 바와 같이 작업반은 국영무역에 관련하여 행해진 모든 통지를 재검토하고 있으며, 이외에도 국영무역에 관한 1960년 질문서의 적절성의 재검토 및 필요할 경우 그 질문서를 개정할 책무를 부여받았다. 상품무역이사회는 이러한 통보 및 역통보에 대한 검토결과에 비추어 통보의 적정성 및 추가정보의 필요성에 관하여 권고할 수 있다. 작업반은 접수된 통보에 비추어 국영무역에 관한 1960년 질문서의 적정성과 동 양해상 통보되는 국영무역의 범위를 검토한다. 또한 국영무역기업과 정부간의 관계 및 국영무역기업의 활동에 관한 Illustrative List를 개발할 책무도 부여받았다. 1998년 4월 작업반은 상품무역이사회에 개정된 질문서를 제출하였으며, Illustrative List에 대한 작업도 막바지에 이르고 있다.

또한 제17조의 목적상 관련될 수 있는 정부와 기업간의 관계의 종류 및 이러한 기업들이 참여하는 활동의 유형에 관한 예시 목록(Illustrative List)을 마련하는데 있어서 사무국은 국영무역기업의 활동에 관한 일반적인 배경문서를 작업반에 제공하게 된다. 작업반은 WTO 협정의 발효일로부터 1

년 이내에 회합하며, 이후 최소한 1년에 1회 회합한다. 작업반이 설치된 이래 정규 또는 비정규의 회합이 다수 있었으며 작업반에의 참가는 참가를 희망하는 모든 회원국에게 개방되어 있다. 작업반은 매년 상품무역이사회에 보고한다.

3-11. 국영무역 작업반의 예시표(Illustrative List)

기본 성격	<ul style="list-style-type: none"> · 통보대상기업과 정부간의 관계 및 활동의 유형 예시 · 개별 회원국들의 통보를 기준으로 한 실증적인 검토 및 예시목록 · 망라적(exhaustive)이 아닌 예시적(illustrative) · GATT 1994, 주석, 양해에 따른 회원국의 권리와 의무 보장
유용성	<ul style="list-style-type: none"> · 자국의 통보결정에 대한 지침으로 활용 · 투명성 제고
정부와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 정부로부터의 예산배정 · 수익률 및 세금우대 · 정부로부터의 재정보증(대출 및 사업실패 등에 관한) · 관세징수로부터의 이익 · 외환에 대한 특혜 · 기타 모든 예산외적인 지원이나 원조 <ul style="list-style-type: none"> - 이러한 유형의 지원이 당해 기업에 대하여 특정적이거나 더욱 유리하며, 다른 기업에게는 일반적으로 이용가능한 것이 아니거나, 또는 순수한 상업적 고려에 의하여 보장되는 것이 아닌 경우
활동의 유형	<ul style="list-style-type: none"> · 수입이나 수출의 통제 또는 관리 · 다자간 또는 양자간에 합의된 쿼터량, 관세 쿼터 또는 기타 구속적인 합의에 대한 관리나 기타 수출입의 규제관리 · 수입이나 수출에 대한 허가나 면허의 발급 · 수입품의 국내판매가격 결정 · 농업유통계획이나 안정화장치의 법률적 요건의 강화 · 국내생산품 및 국내생산품가공에 대한 권한부여 관리 · 국내생산품의 구매가격이나 판매가격의 결정 · 국내생산품이나 수입품의 국내유통 관리 · 사전에 결정된 최저가 및 최고가에 기초한 국내생산품의 구매 및 판매의 수행(구매 및 판매에 대한 개입) · 생산자, 가공업자, 수출업자 또는 수입업자에 대한 신용보증의 발급이나 저장, 선적, 가공, 포장 및 보험 등과 같은 수출 및 수입관련 행위 · 수입시장에서의 보조기관 또는 합작회사를 통한 가공품의 유통 또는 분배의 통제나 관리 · 수입품, 국내생산품 및 수출품에 대한 품질규제권능의 행사 · 수출이나 국내소비에 대한 촉진활동에의 종사 · 전략적인 상품이나 농업상품에 대한 비상저장품의 조달 및 유지 · 수출이나 수입에 대한 장기 양자계약(정부 대 정부를 포함하는)의 협상 또는 관리 · 정부에 의하여 부과된 계약적 의무를 이행하기 위해 필요한 구매 및 판매의 수행과 관련된 활동

나. Illustrative List

1) 개요

국영무역작업반은 최근 국영무역기업과 정부간의 관계의 종류 및 국영무역기업에 의해서 수행되는 행위의 종류를 보여주는 예시 목록(Draft Illustrative List of Relationships between Governments and State Trading Enterprises and the Kinds of Activities Engaged in by these Enterprises: 이하 Illustrative List)을 개발하고 있다. 동 list는 통보할 국영무역기업의 실례들을 제시해 줌으로써 회원국들이 특정한 실체가 통지해야 할 국영무역기업인가를 판단하는데 유용한 도구가 될 수 있을 것이며, 이 분야에 있어서 투명성을 제고하는데 기여할 것이다.⁸⁵⁾ 그러나 동 list는 망라적(exhaustive)인 것은 아니며, 단지 예시적(illustrative)인 성격을 가지고 있을 뿐이다.⁸⁶⁾

2) 기본성격과 유용성

GATT 1994 제17조의 해석에 관한 양해 규정에 따라 본 Illustrative List는 제17조의 취지에 관련된 정부와 국영무역기업간의 관계 및 그러한 국영무역기업의 활동유형을 예시하고 있다. 동 list는 제17조에 따라 1980년 이래 작성된 통보에 근거하고 있다.

동 list는 국영무역기업에 대한 실질적인 정의규정이라기 보다는 과거에 행해진 통보에 포함된 것으로, 개별적 회원국들의 판단에 근거한 국영무역기업과 정부와의 관계 및 활동에 관한 실례들을 반영하고 있다. 따라서 동 list가 국영무역과 관련된 어떠한 합의된 기준을 나타내고 있다기 보다는 개별 회원국들의 과거의 실행을 반영하고 있는 것이다. 회원국들은 자국의 통보결정에 대한 지침으로서 동 list를 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

동 list는 광범위한 내용을 담고 있긴 하지만 스스로 밝히고 있는 바와 같

85) State Trading Enterprises, WTO, op. cit.

86) Ibid.

이 망라적인 것은 아니며, 따라서 list에는 예시되지 않았으나 제17조의 취지에 관련되는 관계나 활동이 있을 수 있다. 바꾸어 말하면 여기에서 예시된 어떠한 요소들도 반드시 국영무역기업을 확인하고 있는 것은 아니다.

각 회원국은 자국의 관할하에 있는 기업이 WTO상의 국영무역기업 관련 정의에 해당되는지의 여부 및 제17조 규정에 따라 통보되어야 하는지의 여부를 결정할 권한과 책임이 있다. 마찬가지로 다른 회원국이 통보의무를 적절히 따르지 않는다고 믿을 만한 근거를 가지고 있는 모든 회원국은 양해에 규정된 바와 같이 이의를 제기할 권리가 있다. 동 list는 결코 양해, GATT 1994 및 그 주석에 따른 회원국의 권리와 의무를 침해하지 않는다.

동 list를 통해 정부가 배타적이거나 특별한 권리 또는 특권을 특정 기업에게 부여함으로써 갖게 되는 양자의 관계의 유형 및 그 기업이 행하는 활동과 이를 통해 수입이나 수출의 수준이나 방향에 미치는 영향의 유형을 고찰하고, 더 나아가 양자간의 상호작용을 검토함으로써 각 회원국이 과연 어떠한 기업이 통보되어야 하는가를 더욱 용이하게 결정할 수 있을 것이다. 이를 위해 동 list는 양자간의 관계 및 활동의 유형을 실증적으로 검토, 예시하고 있다.

3) 정부와의 관계

다음에 예시되어 있는 기업과 정부간의 관계의 유형은 국영무역기업이 존재하고 있다는 사실을 강하게 시사하고 있다. 그러나 이는 반드시 '국영무역기업'에 대하여 합의된 WTO 규정상 정의에 해당하는 기업을 의미하는 것은 아니다.

우선 자신의 구매나 판매를 통해 수입이나 수출의 수준 또는 방향에 영향을 미치는 배타적이거나 특별한 권리 또는 특권을 부여받은 기업이라 함은 국가기관이거나 정부소유(혹은 부분적으로 소유된) 기업 또는 완전히 정부로부터 분리된(즉 정부기관도 아니며 완전히 또는 부분적으로 정부에 의

하여 소유되지 않은) 기업으로서, 입법적 통제를 위하여 정부가 위임한 정책이나 프로그램을 수행하기 위하여 설립되거나 상업적 목적을 위하여 설립된 기업이다. 이때 후자에는 법에 따라 설립되고 유지되며, 그들이 유통 권한을 가지고 있는 상품의 생산자들에 의하여 재정이 지원되고 통제되는 실체들이 포함된다.

당해 기업은 직접적 혹은 간접적으로 권리의 계약 또는 이전에 따라 제3자를 통해 일정한 상품이나 상품의 집단을 구매하거나 판매한다. 그리고 이 기업은 수입이나 수출운영에 대한 통제, 분리수입, 국내생산이나 가공 또는 유통에 대한 통제권능을 행사할 수 있도록 정부에 의해 특별한 권한을 부여받거나 위임받는다.

그 기업의 모든 또는 부분적인 활동이 예산배정, 수익률 및 세금우대, 보증(특히 대출 또는 사업실패에 대한), 관세징수로부터의 이익, 외환에 대한 특혜적인 접근, 모든 예산외적인 지원이나 원조 등의 방법으로 정부에 의해 지원받으며, 이처럼 제공되는 지원이 당해 기업에 대하여 특정적이거나 더욱 유리하며, 다른 기업에게는 일반적으로 이용가능한 것이 아니거나, 또는 순수한 상업적 고려에 의해 보장되는 것이 아닌 경우도 기업과 정부간의 특수한 관계가 있음을 보여주고 있다.

4) 국영무역기업에 의해 수행되는 활동유형

수입이나 수출의 통제 또는 관리, 다자간에 또는 양자간에 합의된 쿼터량·관세 쿼터 또는 기타 구속적인 합의의 관리나 기타 수출입의 규제관리, 수입이나 수출에 대한 허가나 면허의 발급, 수입품의 국내판매가격 결정, 농업유통계획이나 안정화장치의 법률적 요건의 강화 등은 국영무역기업에 의해 수행될 수 있는 활동유형이다. 기업은 이러한 행위들에 종사할 수 있으며 직접적으로 수입, 수출 또는 무역제도에 관련될 수 있거나, 간접적인 방법으로 무역에 관계될 수 있다.

또한 국내생산품 및 국내생산품가공의 권한이나 관리, 국내생산품의 구매 가격이나 판매가격의 결정, 국내생산품이나 수입품의 국내유통관리, 사전에 결정된 최저가 및 최고가에 기초한 국내생산품의 구매 및 판매의 수행(구매 및 판매에 대한 개입), 생산자·가공업자·수출업자 또는 수입업자에 대한 신용보증의 발급, 저장·선적·가공·포장 및 보험 등과 같은 수출 및 수입관련 행위에의 종사, 수입시장에서의 보조기관 또는 합작회사를 통한 가공품의 유통 또는 분배의 통제나 관리, 수입품·국내생산품 및 수출품에 대한 품질규제권능의 행사, 수출이나 국내소비에 대한 촉진활동에의 종사, 전략적인 상품이나 농업상품에 대한 비상저장품의 조달 및 유지, 수출이나 수입에 대한 장기 양자계약(정부 대 정부를 포함하는)의 협상 또는 관리, 정부에 의하여 부과된 계약적 의무를 이행하기 위해 필요한 구매 및 판매의 수행과 관련된 활동은 통지대상에 포함되고 있다.

이처럼 국영무역작업반에 의하여 작성된 Illustrative List는 실증적 검토를 통해 통보대상이 되는 국영무역기업과 그 행위유형을 매우 포괄적으로 담고 있다. 그러나 이러한 행위들이 GATT 규칙에 따라 상업적 고려에 입각하여 실행됨으로써 무역왜곡적 효과를 야기하지 않는다면 이는 통지의 고려대상에서는 배제된다고 할 것이다. 동 list는 스스로 밝히고 있듯이 예시적인 지침으로서의 성격을 가지고 있는 것으로서, 결코 GATT 1994 및 그 주석, 양해에 따른 회원국의 권리와 의무를 침해하지 않는다. 따라서 이에 포함된 또는 포함되어 있지 않은 행위를 통해 무역왜곡과 같은 부정적 효과가 발생하면 WTO 일반원칙에 따라 그러한 효과를 제거할 것이 요구된다고 하겠다. 따라서 무역왜곡의 문제는 국영무역기업의 운영에 국한된 것은 아니며, 당해 기업 및 행위유형 자체에 관한 근본적인 부정은 동 list를 통해서도 발견될 수 없다고 하겠다.

4.2.4. 질문서(questionnaire)의 개정

국영무역기업 관련 통보는 일정한 질문서양식에 따라 이루어져야 한다. 지난 1960년 질문서가 채택된 이래 국영무역작업반의 검토 및 질문서 개정 작업을 거쳐 가장 최근 1998년 4월에 개정된 바 있다. 개정된 질문서의 내용은 실질적으로 지난 1960년의 것과 크게 다르지 않지만, 한 가지 주목할 만한 것은 질문서상의 기본 질문사항들을 통해 요구되고 있는 정보의 유형을 상당히 확장하고 있는 ‘지침서’ 부분이 포함되었다는 사실이다.⁸⁷⁾

양해 규정상 국영무역기업의 정의에 일치하는 모든 기업은 이러한 개정된 질문서형식에 의거하여 통보되어야 한다. 이때 요구되는 관련정보에는 다음의 사항들이 포함되어야 한다.⁸⁸⁾

- 1) 국영무역에 의하여 영향을 받고 있는 상품
- 2) 국영무역기업을 설립 및 유지하는 이유
- 3) 국영무역기업에 대하여 부여되는 배타적이거나 특별한 권리 또는 특권에 대한 법적 근거의 개요
- 4) 국영무역기업의 기능에 대한 기술
- 5) 수입, 수출 및 국내생산에 관한 통계정보

4.3. 농업위원회(AIE) 논의내용

4.3.1. 개요

원래 국영무역에 관한 논의 및 규칙은 정부가 수출입 및 국내유통을 담당할 독점적인 특정 기업을 설립, 통제함으로써 비경제적인 방향으로 국제무역에 영향을 미칠 수 있는 정부의 간접적인 규제수단을 배제하고자 시작

87) Ibid.

88) State Trading Enterprises, Notification of State Trading Enterprises, op. cit.

되었다.⁸⁹⁾ 이에 대하여 과거 GATT는 제17조 규정을 통해 국영무역에 관한 일반적인 행위준칙을 정하고 그 규제를 시도하였으나, 이에 대한 준수사항은 잘 지켜져 왔다고는 할 수 없었다. 이에 따라 지난 UR 협정(GATT 1994)은 제17조의 규정을 수정하는 대신 그 해석에 관한 양해각서를 통해 국영무역기업을 정의하고 통보의무 및 역통보 등 그 운영을 강화하게 되었다.

그런데 실제적으로 각국의 국영무역기업은 농산물교역부문에 집중적으로 운영되고 있으며, 따라서 그 제반 문제점들 역시 특히 농산물교역부문에서 발생하고 있다. 또한 지난 UR 협상에서의 관세쿼터(tariff rate quota)에 따른 시장접근물량의 수입은 많은 국내의 가격차를 발생시켜 이들 부분에 대한 국영무역의 필요성을 증대시키기도 하였다.⁹⁰⁾ 따라서 UR 협정 이후 계속 WTO에서는 농업위원회를 중심으로 각국이 제출한 제안서를 기초로 국영무역에 관한 논의가 진행되어 오고 있으며, 이와 병행하여 각국의 국별 통지사항을 검토하는 실무작업반(Working Party)을 설치하여 국영무역 운영에 관한 실제적인 지침마련을 시도하고 있다.

표 3-12. 주요국의 수출국영무역 운영

국명	시행주체	대상품목	활동내용
캐나다	소맥국(CWB)	밀, 보리	수출독점, 국내생산의 매입·판매가격 결정
	낙농위원회(CDC)	유제품	탈지분유 등의 수출, Special Milk 제도 운영
호주	소맥청(AWB): 1999년 7월에 민영화	밀	수출독점, 생산자 매입가격 결정(가격풀제)
	낙농공사(ADC)	유제품	치즈의 수출과 수출면허발급
뉴질랜드	낙농위원회	유제품	수출독점

자료: WTO 차기 농산물협상의 예상쟁점과 검토사항, 일본 농림수산성, 국제식량농업, 제41권 제6호, 1999. 6.

89) John H. Jackson, op. cit., p.120.

90) 우리나라 역시 쌀, 보리, 콩, 쇠고기, 고추, 마늘, 양파 등 19개 품목의 시장접근물량을 수입하는데 국영무역을 운영하고 있다. WTO 농업협상의 쟁점과 전망, 연구보고서 98-9, 농협중앙회 조사부 해외협력실, 1998, p.35.

표 3-13. 주요국의 수입국영무역 운영

국명	시행주체	대상품목	활동내용
일본	농림수산성	쌀	최소시장접근물량의 수입 및 판매: 1999년 4월부터 최소시장접근물량을 초과하는 수입물량에 대해 납부금 징수
		밀, 보리	쿼터내물량의 수입 및 판매: 초과물량에 대해 납부금 징수
	농축산진흥사업단	지정 유제품	쿼터내물량의 수입 및 판매: 초과물량에 대해서는 일부 관세 징수
		생사	관세의 일부를 징수
	일본담배산업	담배	국내생산 독점, 잎담배 수입독점
	후생성	아편	국내생산전량 매입, 수출입독점
통상산업성	공업용 알콜	90도 이상인 알콜의 생산, 판매 및 수입독점	
인도네시아	식량조달청 (BULOG)	쌀	수출입 독점, 판매, 비축
한국	농림부	쌀	수입독점, 수입쌀의 국내판매가격 결정
		보리	국내판매가격 결정
	축산물유통사업단 (LPMO)	쇠고기	쇠고기 수입: 수입자유화되는 2001년에 LPMO의 수입관리는 폐지

자료: WTO 차기 농산물협상의 예상쟁점과 검토사항, 일본 농림수산성, 국제식량농업, 제41권 제6호, 1999. 6.

4.3.2. 주요국의 입장⁹¹⁾

가. 미국⁹²⁾

미국은 많은 회원국들이 운영하고 있는 수출입국영무역의 목적에 대하여 강한 의문을 제기하는 동시에 그 문제점을 제시하고, 이에 따른 잠재적인 무역왜곡효과를 지적하고 있다.

단일 수입기관(single desk buyer)은 1) 수입가격, 판매가격, 수입품의 등

91) WTO 농업협상의 쟁점과 전망, op. cit., pp.37-39; 각국의 관련 AIE 제안서를 토대로 한 농업위원회 토의내용 및 WTO 일반이사회 비공식회의에서의 논의내용 참조.

92) AIE/11.

급 및 품질 등을 결정하는데 있어서 투명성이 부족하고 최종수요자와 수출업자의 직거래를 방해하고 있으며, 2) 수입정책을 강제적으로 시행함으로써 수입을 조정하고 관세체제를 조작하는 경우가 많으며, 3) 고의적으로 저급품을 수입함으로써 수입품에 대한 소비자들의 이미지를 훼손시키고 부과금을 적용하여 시장가격을 인상시키며, 4) 수입국이 긴급한 재고를 확보하는 것은 적법하지만 이를 단일수입기관에 위임하는 것은 바람직하지 못하며, 구매의 효율성을 저하시킨다는 문제점을 가지고 있다고 주장하고 있다.

요컨대 단일 수입업자는 무역권을 제한하는 특수형태를 구성하고, TRQ 시스템에 따른 관리자적 실체의 수를 제한함으로써 구매력의 이동을 초래하며, 이는 잠재적인 무역왜곡 및 정부권력의 영향을 확대하고 있음을 지적하고, 따라서 TRQ에 따른 수입은 하나의 수입업자에게만 국한되어서는 않된다고 강조하고 있다.⁹³⁾

한편 단일 수출기관(single desk seller)에 대해서는 1) 수출가격의 설정에 투명성이 부족하고, 2) 정부의 재정지원으로 농업자원의 효율적 배분을 어렵게 하며, 3) 독점적 수매를 통해 낮은 가격으로 농산물을 구입함으로써 국제경쟁력을 확보하며, 4) 동일 품질의 상품에 대한 가격차별로 이윤을 극대화하며, 5) 가격 풀(pool) 제도를 통해 가격을 지지하는 효과를 초래하는 등의 문제점을 거론하고 있다.

결국 미국의 기본적인 입장은 국영무역기관의 활동에 좀 더 엄격한 원칙이 부과되어야 한다는 것이다.

나. 아르헨티나

시장접근물량의 수입 등 양허를 이행하기 위해 국영무역을 이용하는 것은 오히려 약속을 침해하거나 국영무역이 없을 경우에 존재할 상업적 기회를 줄일 수 있는 위험이 있음을 지적하였다.⁹⁴⁾

93) AIE/47.

다. 호주

호주는 수출국영무역을 운영하고 있는 국가로서 미국이 주장하고 있는 수입국영무역에 대한 문제점들에 대해서는 인정하는 반면에 수출국영무역에 대한 부정적인 견해에 대해서는 다음과 같이 반박하고 있다.

우선 호주는 자국이 운영하고 있는 수출국영무역기관은 판매과정을 통해 규모의 경제를 달성할 수 있으며, 품질관리 및 배달비용의 절감효과에 있어서도 사기업의 운영방식과 전혀 다를 것이 없다고 한다. 가격차별이나 가격 풀(pool) 제도 등은 국영무역기관만이 사용하고 있는 것은 아니며, 사기업에서도 널리 사용되고 있음을 강조하고 있다. 결국 국영무역은 폐지되어야 할 것이 아니라 국영무역의 필요성을 어느 정도까지 강화해야 하는가에 대한 검토가 더욱 유익하다는 견해를 나타내고 있다.⁹⁵⁾

라. 뉴질랜드

뉴질랜드 역시 미국이 국영무역과 관련하여 제시한 여러 문제점들에 대하여 반박하고 있다. 즉 국영무역제도는 GATT의 역사만큼이나 오래된 것으로 이미 GATT에 관련 규정이 있으며, 실제로도 많은 회원국들이 국내 수급조절, 국내생산자보호를 위한 쿼터 렌트(quota rent)의 수집, 수출업자들의 시장접근기회에 대한 가능성을 줄이기 위한 정부정책의 일환으로 국영무역을 운영하고 있음을 역설하면서 국영무역제도를 옹호하고 있다.

또한 미국의 주장내용과는 달리 국영무역의 존재 자체가 곧 무역장벽이나 무역왜곡효과를 가져오는 것은 아니며, 따라서 국영무역의 존재 자체에 대한 논쟁보다는 국영무역의 실질적인 무역왜곡효과에 논의의 초점을 맞추어야 함을 강조하고 있다. 아울러 미국이 지적하는 여러 가지 문제들, 예컨대 가격차별이나 가격 풀(pool) 제도 등은 반드시 국영무역이기 때문에 발

94) WTO 일반이사회 비공식회의, 제네바, 1998. 10, 26-27.

95) AIE/16.

생하는 것은 아니며, 사기업에서도 발생하고 있는 문제들이라고 하여 국영 무역 자체에 대한 논의보다는 실질적인 무역왜곡효과의 제거에 논의의 초점을 맞추어야 한다는 주장에 무게를 싣고 있다.⁹⁶⁾

마. 캐나다

캐나다 역시 뉴질랜드와 유사하게 국영무역제도가 WTO 규정상 금지된 제도가 아님을 지적하고, WTO 규정상 국영무역을 금지하는 내용은 없으며 WTO 원칙을 준수하는 한 달리 문제될 것이 없다고 하여, 차기협상에서도 굳이 국영무역과 관련한 새로운 원칙을 만들 필요는 없다고 주장하고 있다. 또한 수출국영무역이 수출보조를 우회한다는 미국의 주장에 대해 이는 미국의 수출신용제도 등에서도 나타나고 있는 문제로서, 오히려 이러한 수출신용제도가 수출보조금제도로 기능하고 있다고 반박하고 있다.

바. 일본

일본은 수입국영무역기업을 운영하며, 이에 대하여 우호적인 입장을 취하고 있는 대표적인 국가로서, 국영무역은 식량공급의 안정적 확보를 위해서도 필요한 제도이며, 특히 국영무역 관련 GATT 제17조 규정에서 정하고 있는 ‘상업적 고려’(commercial consideration) 및 ‘무차별원칙’(non-discriminatory way)에 입각하는 한 국영무역제도는 계속 허용되어야 한다는 입장이다.

한편 수출국영무역에 관해서는 다수의 수출국들은 수출국영무역기업을 운영하고 있는데, 수입국영무역기업은 관세, TQ 양허 등에 관해 엄격한 규칙에 따라 매우 투명하게 운영될 것이 요구되고 있는데 반해 수출국영무역기업의 운영은 투명하지 못한 점을 지적하고 있다.⁹⁷⁾

96) AIE/17.

97) AIE/62.

사. 한국

한국은 국영무역은 GATT 제17조에 규정된 합법적인 제도이므로 국영무역의 존재 필요성을 논의하기보다는 그 구체적인 운영과정에서 생기는 문제점을 논의하는데 주력해야 할 것을 주장하고 있다. 한편으로 미국이 주장한 수입국영무역의 문제점들은 국영무역에만 국한된 것은 아니며, 따라서 일반적인 TRQ 관리방안을 논의할 때 함께 다루는 것이 바람직함을 강조하고 수출국영무역기업의 가격차별, 이익금 풀화 등에 대해서는 주목할 필요가 있음을 지적하였다.

4.3.3. 각국 입장의 비교검토

지금까지 논의된 내용을 종합해 보면 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 수출국영무역에 대하여 미국과 EU가 부정적인 시각을 나타내고 있으며,⁹⁸⁾ 일본과 한국 등은 국영무역기업의 운영에 대해 원칙적으로 우호적인 입장을 견지하고 있다.

이미 국영무역과 관련한 비공식회의에서도 수차례 논의된 바와 같이 미국, 아르헨티나 등은 국영무역의 무역왜곡, 수입제한 등 부정적인 측면을 부각시켰고, 호주 뉴질랜드는 수입국영무역을 집중적으로 공격하였으며, 일본은 국내시장의 유통질서 유지, 수급안정을 위해서 국영무역은 반드시 필요한 제도임을 지적하고 있다. 이에 대하여 한국 역시 국영무역을 옹호하고 있는 입장이다.

이러한 논의과정을 통해 나타난 한 가지 흥미로운 사실은 국영무역에 대하여 각각 부정적인 시각과 긍정적인 시각을 가지고 있는 국가들 대부분이 나름대로 수출국영무역기업 혹은 수입국영무역기업을 운영하고 있으며, 이들 사이에서도 자국의 이해관계에 따라 구체적으로 서로 다른 주장내용이

98) WTO 농업협상의 쟁점과 전망, op. cit., pp.35-56.

표 3-14. 국영무역과 관련한 각국의 기본적 입장

미 국	<ul style="list-style-type: none"> · 수출입국영무역의 잠재적인 무역왜곡효과 지적. · 국영무역기관의 활동에 좀 더 엄격한 원칙이 부과되어야 함.
아르헨티나	<ul style="list-style-type: none"> · 시장접근물량의 수입 등 양허를 이행하기 위해 국영무역을 이용하는 것은 오히려 약속을 침해할 위험이 있음.
호 주	<ul style="list-style-type: none"> · 수입국영무역은 시장접근을 저해하나 수출국영무역은 규모의 경제를 가짐. · 가격차별, 가격 풀(pool) 제도 등은 사기업에서도 널리 사용되고 있음. · 국영무역의 폐지보다는 그 필요성 강화에 대한 검토가 더욱 유익함.
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> · 수입국영무역은 시장접근을 저해하나 수출국영무역은 규모의 경제를 가짐. · 국영무역제도는 GATT의 역사만큼이나 오래된 것으로 이미 GATT에 관련 규정이 있으며, 실제로도 많은 회원국들이 정부정책의 일환으로 국영무역을 운영하고 있음. · 국영무역의 존재 자체가 곧 무역장벽이나 무역왜곡효과를 가져오는 것은 아니며, 가격차별이나 가격 풀(pool) 제도 등 역시 사기업에서도 발생하고 있는 문제들임. · 국영무역 자체에 대한 논의보다는 실질적인 무역왜곡효과와의 제거에 논의의 초점을 맞추어야 함.
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> · WTO 규정상 국영무역을 금지하는 내용은 없고 WTO 원칙을 준수하는 한 달리 문제될 것이 없으며, 차기협상에서도 굳이 국영무역과 관련한 새로운 원칙을 만들 필요는 없음. · 수출국영무역보다는 오히려 미국이 운영하고 있는 수출신용제도가 수출보조금제도로 기능하고 있음.
일 본	<ul style="list-style-type: none"> · 국영무역이 국내 식량농업정책에 미치는 역할을 검토하여 논의할 필요가 있음. · 국영무역은 식량공급의 안정적 확보를 위해서도 필요한 제도이며, 특히 국영무역과 관련한 GATT 제17조에서 규정한 '상업적 고려' 및 '무차별원칙'에 입각하는 한 국영무역제도는 계속 허용되어야 함. · 수입국영무역기업은 관세, TQ 양허 등에 관해 엄격한 규칙에 따라 매우 투명하게 운영될 것이 요구되고 있는데 반해 수출국영무역기업의 운영은 투명하지 못함.
한 국	<ul style="list-style-type: none"> · 수입국영무역은 식량의 안정적 공급확보에 중요하지만 수출국영무역은 독점적 지위를 바탕으로 이익을 추구함. · 국영무역은 GATT 제17조에 규정된 합법적인 제도로서 그 존재 자체보다는 구체적인 운영과정상의 문제점을 논의하는데 주력해야 함. · 수입국영무역의 문제점들은 국영무역에만 국한된 것은 아니며, 따라서 일반적인 TRQ 관리방안을 논의할 때 함께 다루는 것이 바람직함.

제시되고 있는 등 일반적인 합의가 이루어지지 않고 있다는 것이다. 이들 논의내용을 토대로 본다면 결국 차기협상에서는 국영무역 자체의 존폐 여부와 일단 국영무역을 인정하는 전제에서 그에 대한 규율의 강화라고 하는 두 가지 방향으로 논의의 초점이 모아질 것으로 보인다.

이에 따라 우리나라는 특히 차기협상에서 국영무역 자체의 존폐를 논의하는 것은 불합리하며 이는 현실적인 대안이 될 수 없음을 지적하고, 현재의 규범체계 내에서 구체적인 국영무역운영의 투명성강화 및 무역왜곡효과의 제거효과를 충분히 거둘 수 있음을 주장해야 할 것이다. 이를 위해서 우리와 같은 입장을 취하고 있는 국가와의 공조를 통하여 우리의 입장을 더욱 강화해야 할 것이며, 나름대로의 적극적인 논리를 개발하여 피력해야 할 필요가 있다. 아울러 국영무역제도 자체의 존재필요성을 인정하고 있는 국가 사이에서도 각국의 특수한 입장에 따라 수출 및 수입국영무역에 대한 구체적인 태도를 달리하고 있음을 인식하고, 특히 수입국영무역기업을 운영하고 있는 우리로서는 수출국영무역 뿐만 아니라 수입국영무역의 불가피성을 설득하여 양자의 균형있는 운영을 도모하는 것이 공정한 결과를 가져올 수 있음을 적극 주장해야 할 것이다.

현실적으로 대부분의 수입국영무역은 아시아 지역에 존재하고 있는 반면 수출국영무역은 중국을 제외하고는 대부분 농산물수출국들이 운영하고 있다. 수입기관으로 국영무역을 운영하고 있는 국가는 한국, 일본, 인도네시아, 멕시코 및 인도 등으로 WTO 농산물협상에서는 이들 국가간의 공조가 필요하며, 주요 관심사에 대한 사전 조율이 선행되어야 할 것이다. 마찬가지로 수출기관으로 국영무역을 운영하고 있는 국가인 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등과도 상호 양해될 수 있는 부분이 있는지에 대한 사전파악이 요구되고 있다.

4.4. 규정강화(Rule Making) 주장에 관한 검토

4.4.1. 한국의 국영무역 운영 현황

일반적으로 국영무역은 사회주의권 국가와 개도국에서 많이 운영되고 있지만, 선진국들 중에서도 일본, 호주, 뉴질랜드, 영국 등은 농산물을 중심으로 한 1차산품이나 천연자원에 대해 국영무역을 운영하고 있다. 현재 한국의 일부 기관이 실시하고 있는 정책적 수입관리품목에 대한 수입관리제도는 GATT 규정에 의한 국영무역으로 볼 수 있다. 한국이 운영하고 있는 국영무역품목은 농산물을 중심으로 한 1차산품의 수입이 대부분이기 때문에 국영무역기업은 대부분이 수입관리기관으로 구성되어 있다.

한국의 국영무역기업으로는 조달청, 한국가스공사, 담배인삼공사, 축산물유통사업단, 농수산물유통공사 등이 있으며, 이들 국영무역기업들은 정부와의 협의를 거쳐 관련기능을 수행하고 있다. 그런데 이러한 한국의 현행 국영무역제도의 문제점으로는 근거법령의 미비, 운영과정상의 명료성 결여 및 통보의무의 불이행 등을 들 수 있다. 우선 축산물유통사업단은 수출입공고에 근거하여 운영되고 있어 구체적인 법적 뒷받침이 부족한 실정이고, 농수산물유통공사의 경우도 수입제한품목에 대하여만 국영무역을 실시하고 있어 수입자유화의 확대에 따라 법적 근거를 보완해야 할 필요가 있다. 또 입찰방법, 절차 등에 관한 객관적 제도가 미비하여 특히 수입물량 및 국내판매가격 등의 결정기준이 명확하지 않다. WTO에 대한 통보의무도 국영무역양해의 시행에 따라 앞으로 강화될 가능성에 대비하여 이행할 것이 요구되고 있다.⁹⁹⁾

요컨대 국영무역기업운영에 관한 사항은 GATT 규정, 주석, 양해, Illustrative List, 질문서 등의 모든 관련 규정에 대한 면밀한 검토를 통해

99) 서헌제, *op. cit.*, pp.446-447.

재점검되어야 할 것이고, 이를 바탕으로 차기협상에서의 유리한 지위를 확보하는 것이 시급히 요구되고 있다.

4.2.2. 규정강화 주장에 대한 대응논리

GATT 체제 출범 당시에도 지적되었던 것처럼 국영무역기업의 고유한 성격 때문에 이에 대한 완벽한 규칙을 정하는 것은 어렵고, 따라서 GATT 입안자들은 하나의 지침으로서 제17조를 규정하고 기타 국영무역에 의해 발생될 수 있는 무역왜곡적 효과의 제거는 다른 일반규정에서 다루고자 했다. 이는 현재에 있어서도 유용한 사고라고 할 수 있다.

국영무역에 관한 GATT/WTO 법체계는 매우 정교하며 다양한 내용을 담고 있다. 국영무역은 제17조 및 주식, 양해, 질문서, Illustrative List의 기본규정을 비롯하여 제2조, 제11조, 제12조, 제13조, 제14조, 제18조, 제20조 및 제37조 등 다수의 규정을 통해 광범위하고 포괄적으로 다루어지고 있다. 이를 통해 확인될 수 있는 GATT/WTO의 진정한 의도는 국영무역기업의 운영으로부터 야기될 수 있는 실질적인 무역왜곡적 효과의 제거에 있으며, 국영무역제도 자체는 그 특수한 성격을 감안하여 GATT 제17조 규정에 근거하여 합법적으로 인정되고 있다. 이러한 GATT/WTO 법원칙에 입각하여 국영무역에 관한 논의는 기존의 규정을 활용한 무역왜곡효과 제거에 초점이 맞추어져야 할 것으로 생각된다.

국영무역에 관한 GATT/WTO 규범은 그 자체로 완성된(complete) 규범 체계를 이루고 있다고 할 수 있다. 국영무역기업의 운영이 이러한 WTO 법원칙에 입각한 것이라면 달리 문제될 것은 없으며, 국영무역기업의 고유한 성격을 간과하고 이에 대한 규제를 일률적으로 강화하기 위하여 새로운 원칙을 따로 마련한다는 것은 오히려 WTO 법체제의 통일성을 희생시킬 가능성도 있다. 따라서 무차별대우원칙 및 상업적 고려원칙과 같은 일반원

칙의 준수를 요구하는 것이 더욱 현실적이며, 이를 위해 관련규정과 연계하여 다각적인 규제를 시도하고 있는 현재의 규제장치가 더욱 효과적일 수 있다. 실제로도 UR 이후 국영무역에 관한 규제는 각국의 국영무역기업운영에 관한 정보의 확충을 통해 투명성제고라는 방향으로 이루어지고 있으며, 향후 이러한 정보들은 국영무역을 통제하기 위한 유용한 도구로서 충분할 것이다. 따라서 국영무역의 존재 자체보다는 구체적인 운영과정상의 문제점과 정보공유를 논의하는데 주력하는 것이 효율적인 결과를 가져올 수 있으며, 기존의 규제장치를 통해서도 국영무역에 대한 규제기능은 충분히 발휘될 수 있을 것이다.

이미 밝혔듯이 국영무역규제의 핵심은 무역왜곡효과의 제거 및 투명성확보에 있다. 현재 각국이 국영무역과 관련하여 제기하고 있는 문제들 역시 관세 쿼터의 우회적 회피 내지 TRQ에 집중되고 있다. 즉 국영무역이 독점적 지위를 이용하여 수출입의 정책적 관리, 불공정한 가격결정 등으로 무역왜곡이라는 부정적 효과를 야기시키고 있으며, 그 운영방식도 투명하지 못하다고 하는 것이다. 그러나 이러한 문제는 오로지 국영무역에만 국한되어 발생하는 문제가 아닌 일반적 무역관행의 문제로서, 국영무역의 존재 자체가 곧 무역장벽이나 무역왜곡효과를 가져오는 것은 더더욱 아닌 것이다. 따라서 부정적인 효과의 제거문제는 국영무역의 여부에 관계없이 일반적으로 논의가 이루어져야 하며, 이를 위해 국영무역의 존재 자체 또는 새로운 규범의 형성 및 강화보다는 GATT/WTO의 다양한 관련 규정, 주석, 양해, 질문서, Illustrative List 등에서 마련하고 있는 투명성 확보방안의 효율성을 제고하는데 주력하는 것이 바람직할 것이다.

한편 국영무역으로부터 야기될 수 있는 부정적인 측면 못지 않게 식량의 안정적 공급, 수입물량의 일괄적인 관리(투명성확보에도 유리), 농산물 가격 안정, 유통질서 및 수급안정 등의 긍정적 효과도 간과되어서는 안될 것이다. 실제적으로도 지난 UR 협상에서의 관세 쿼터에 따른 시장접근물량의

도입은 많은 국내의 가격차를 발생시켜 이들 부분에 대한 국영무역의 필요성을 증대시키기도 하였다. 국가에 따라서는 특히 그 필요성이 증대함에 따라 국영무역이 시장접근물량의 일반적인 관리에도 유용한 제도라고 할 수 있다.

식량의 수입의존도가 높은 국가들 대다수는 대내외적인 불확실성에 항상 노출되어 있으며, 식량안보문제가 상대적으로 중요한 개도국의 입장에서는 국영무역기업을 통한 식량의 안정적 공급목표를 정책적으로 수행하기 위해서도 국영무역의 운영이 불가피하게 요구되고 있다. 우리나라의 경우에 있어서도 지난 1980년 냉해 때의 국제가격 폭등과 1997년 금융위기 때의 사료곡물가격 상승, 축산농가 도산 등의 경험을 통해 가격 및 수급안정의 중요성을 절감한 바 있다. 이처럼 식량안보요소로서 가격과 물량의 안정이 중요하며 식량안보의 확보를 위해서 각국이 적정수준의 국내생산을 유지하는 것이 필수적이라는 것¹⁰⁰⁾은 다수 국가에서도 공감하고 있는 사실이다.

또한 식량안보의 순수공공재적 성격으로 인해 식량은 시장 메커니즘을 통해서서는 충분히 공급되지 못하는 경향이 있기 때문에 사회적 최적량이 공급되기 위해서는 적절한 정부개입이 필요하게 된다. 마찬가지로 식량수급의 단기적 및 중·장기적 불안요인이 상존하고 있는 상황에서 외부와의 무역에만 의존하는 것은 최적의 해결방안이 될 수 없으며, 적정수준의 국내생산 유지를 위한 일정 범위의 가격정책이 요구된다고 하겠다. 이처럼 식량의 안정적 공급 뿐만이 아니라 가격안정을 위한 정부의 적절한 시장개입기능은 국영무역기업을 통해 수행될 수 있을 것이다.

이를 통해 생산과 분배 및 가격결정을 시장기능에만 맡길 수 없는 일정 품목에 대해서는 오히려 자원의 최적분배가 실현될 수 있다고 본다. 또한 향후 유전자변형(GMO) 농산물의 일괄적 수입관리 등 신무역의제를 다루는 데도 유용한 도구로서 국영무역제도의 역할이 더욱 기대되고 있으며, 이를

100) FAO 식량정상회의.

위해서는 국영무역의 폐지 또는 축소보다는 오히려 그 필요성강화에 대한 검토가 더욱 유익할 수도 있다.

한편으로 대부분의 수출국영무역 운영국들은 수출국영무역은 규모의 경제를 가지지만 수입국영무역에 대하여는 시장접근을 저해한다고 하여 문제를 제기하고 있다. 그러나 수입부문에 있어서는 관세양허, 관세인하율, 세이프가드조치, 수량제한, 시장접근 기회의 확대에 관한 규범체계가 완성되어 있다.¹⁰¹⁾ 따라서 수입국영무역기업은 엄격한 규칙에 따라 매우 투명하게 운영될 것이 요구되고 있는 반면에, 상대적으로 수출에 관한 규범체계는 미비하다고 할 수 있으며 수출국영무역기업의 운영이 투명하지 못한 점이 문제로 지적되고 있다. 그러므로 국영무역에 관한 새로운 rule making은 수입국영무역기업 운영국들에게는 중복되거나 때로는 과도한 제한이 될 수도 있으며, 수출국영기업 운영국들과 비교해 보았을 때에도 불공정한 규제가 될 가능성이 있다. 결국 수출입을 포괄한 현재의 일반 관련규정을 통해 국영무역을 규제하는 것이 오히려 각각의 특수한 입장을 충분히 고려한 형평한 결과를 가져올 수 있다고 생각된다. 아울러 수출국영무역기업의 적절한 counterpart로서도 수입국영무역기업이 필요하다고 할 것이다.

요컨대 국영무역과 관련해서는 현재의 규범체계를 통한 규제를 바탕으로 절차상의 방식에 대한 개선 등을 통해 투명성확보 및 무역왜곡효과의 제거에 주력하는 것이 합리적일 것이다. 반면에 새로운 rule making은 경우에 따라서는 국영무역을 통해 긍정적인 효과를 달성하고자 하는 각국의 정당한 국내적 활동까지도 부당하게 제한하거나 위축시키는 등의 폐해가 우려되며, 이로 인해 궁극적으로는 국영무역을 현실적인 제도로서 인정하고 있는 GATT/WTO의 취지에도 부합된다고 볼 수 없다. 아울러 특정 국영무역기업의 행위가 GATT/WTO 법원칙에 위배되었다면 이는 이미 확립된 분쟁해결절차의 적용대상으로서 사법적인 절차에 의거하여 침해상황을 구제

101) 일본, AIE/62.

받는 것으로 충분할 것이다.

한편 우리의 경우 국영무역기관의 운영이 WTO 규정에 합치되도록 국내 국영무역기관들의 운영실태를 파악하고 투명성제고를 위해 노력하는 것이 필요하다고 하겠다. 결국 농업부문에 있어서 무제한적인 개방은 불가능한 것이며, 따라서 가능한 한 국내농업을 보호할 수 있는 국영무역제도의 유지가 요구되며 이를 위한 외교적 노력을 견지하는 것이 필요하다고 할 것이다.

5. 농업의 다원적 기능

5.1. 다원적 기능의 개념

차기 농업협상에서 가장 중요한 의제는 명목상 시장접근이다. 그러나 실제로는 농업의 다원적 기능을 포함한 비교역적 기능(NTCs)에 관한 논의가 핵심이 될 것으로 예상된다. 주요 회원국들이 NTCs를 농업협정에 더욱 구체적으로 반영하는 일에 높은 우선 순위를 두기 때문이다. 특히 WTO 농업위원회의 분석 및 정보교환(AIE) 작업에서 이 의제가 가장 활발하게 다루졌는데, 회원국들의 의견차이가 크게 나타났다.

농업의 다원적 기능은 농업이 사회에서 갖는 여러 기능을 말한다. 곧 농업은 식량과 섬유를 생산하는 이른바 식량기능(food function) 뿐만 아니라 지역경제에 활력 제공, 환경이익 창출 등 이른바 식량 이외의 기능(non-food functions)을 가진다(OECD, 1998a).

1998년 OECD 각료회의는 농업의 다원적 기능을 인정하고 그 주요한 구성요소로서 자연경관을 비롯한 여러 가지 환경이익과 농촌지역의 사회경제 개발을 지적한다(OECD, 1998b). 그 밖의 다원적 기능으로 생물다양성, 자연경관, 토양 침식 방지, 문화유산 보전, 물 보전, 홍수방지, 지역고용, 식량안

보, 사회적 유대(coherence), 도시 유대, 농업 경쟁력, 소득배분, 무역수지 등이 제기되고 있다. 그러나 다원적 기능의 범주에 대한 명확한 정의가 아직 부족한 상태이다(OECD, 1999).

일반적으로 다원적 기능은 농업의 긍정적인 측면을 반영한다. 그러나 농업의 부정적인 영향도 다원적 기능에 포함시켜야 한다는 주장도 제기되고 있다. 예를 들면 농업생산에 의한 환경오염 등이다. 이러한 주장은 설득력이 작다. 국제기구 등에서 논의하는 다원적 기능은 긍정적인 농업기능을 가시화 하는 차원에서 나타난 개념이기 때문이다. 환경오염 등 농업의 부정적인 영향은 환경규제나 수단을 통해 다루어져 왔으므로 그렇지 못한 긍정적인 영향을 반영하기 위해 다원적 기능이란 개념이 나타나게 된 것이다.

농업의 다원적 기능과 비슷한 개념으로 WTO 농업협정상의 비교역적 기능(NTCs)을 들 수 있다. 이 둘은 무역과 연계해서만 사용하는 특정 용어이다. 다원적 기능은 앞에서 논의한 대로 포괄적 의미로 통용되는 반면 NTCs는 농업협정이 명시한 식량안보와 환경보전을 뜻한다. 그러나 협정에는 반영되지 못했으나 UR때 농촌활력이 NTCs로서 제기됐으며, 지금은 NTCs의 영역이 차츰 확대되고 있다.

다원적 기능에 대한 논의가 활발해지면서 WTO는 이를 NTCs의 틀 속에서 수용하려는 움직임을 보이고 있다. WTO 체제아래 NTCs의 개념은 다원적 기능의 영역뿐만 아니라 식품안전, 식품품질, 동물복지, 식품안전 문제에 관한 예방원칙(precautionary principle) 등도 포함한다(Agra Europe, 1999).

5.2. 다원적 기능의 특성

농업의 다원적 기능의 기본 특성은 다음과 같이 몇 가지로 나뉜다.

첫째, 많은 다원적 기능은 공공재의 특성을 가진다. 공공재의 특성이 강하기 때문에 다원적 기능은 민간재로서 내부화하거나 시장창출이 제한될

뿐만 아니라 (완전경쟁) 시장기능에 의한 최적의 자원배분이 이뤄지지 못한다. 곧 시장실패가 나타나는 것이다. 이에 따라 공공재 공급을 보장하는 차원에서 정부의 간섭과 정책수단이 필요하고 정당화될 수 있다.

공공재는 일단 생산되면 누구나 그 소비로부터 혜택을 누릴 수 있는 (non-excludable) 재화이다.¹⁰²⁾ 그런데 자유경쟁의 시장체제는 공공재의 최적 자원배분을 이루지 못한다. 그 이유는 다음과 같다.

$$1) \text{SMU}_B = \text{MUB}_1 + \text{MUB}_2 + \dots + \text{MUB}_n$$

공공재(B)의 사회한계효용(SMU_B)은 각 개인(i=1,..., n)의 한계효용(MUB_i)의 합이다.

$$2) \text{SMRS}_{B,V} = \text{SMU}_B / \text{MU}_{Vi}$$

민간재(V)에 대한 B의 사회 한계대체율(SMRS)은 각 한계효용의 비율이다.

$$3) \text{RPT}_{B,V} = \text{SMRS}_{B,V}$$

효율적 자원배분의 조건은 한계실물전환률(RPT)과 SMRS가 같아야 한다.

$$4) \text{RPT}_{B,V} = \text{MRS}_{B,V} = \text{MU}_{Bi} / \text{MU}_{Vi} < \text{SMRS}_{B,V}$$

자유시장체제 아래에서는 공공재 생산에 자원배분이 덜 배분되는데 이는 공공재가 i 이상의 다른 사람들에게도 긍정적인 혜택을 주기 때문이다.

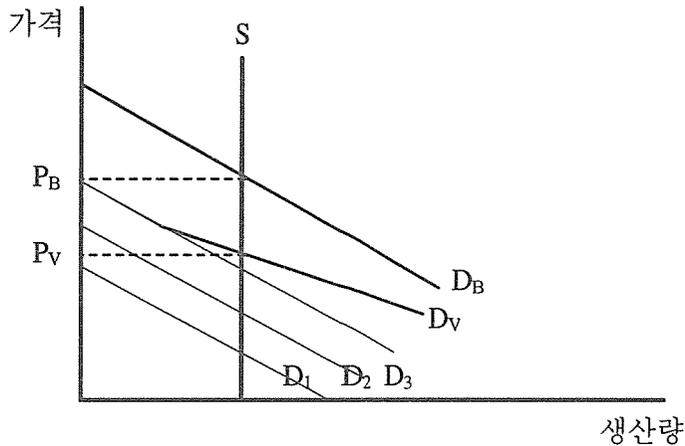
이를 다시 그림으로 설명하면 <그림 3-1>과 같다. 공공재의 소비는 배타적이지 않으므로 각 소비자의 한계가치(marginal valuations)의 가격은 각자가 지불하고자 하는 가격(D_i)의 합이다. 이로써 시장 수요곡선(D_B)은 D_i

102) Nicholson(1989, p.729)은 공공재를 다음과 같이 정의한다. "A good is a (pure) public good, if, once produced, no one can be excluded from benefiting from its availability."

의 수직적 합으로 도출되는데 이는 수평적인 합인 민간재의 수요곡선(D_V)과 다르기 때문에 시장체제로는 적절한 자원배분을 가져다주지 못한다.

이에 따라 정부는 공급자수혜원칙(Provider-Gets-Principle: PGP)에 근거해 공공재 공급자(예: 생산 농민)에게 효율적인 자원배분 조건, $\{RPT_{B,V} = SMRS_{B,V}\}$ 을 만족하도록 조치해야 할 것이다. 곧 정부는 $\{P_B - P_V\}$ 을 공급자에게 직접 보조함으로써 시장실패를 바로잡을 수 있다.¹⁰³⁾

그림 3-1. 공공재의 균형 가격

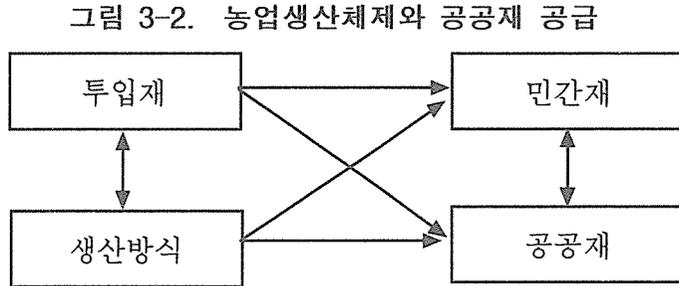


둘째, 많은 다원적 기능이 농업부문에 특유하다. 농업의 다원적 기능 가운데 일부는 농업 이외의 부문에 의해서도 제공될 수 있다. 그러나 농업에 의해 제공되는 많은 다원적 기능은 독특하며 다양하다. 다원적 기능 가운데 농업 이외의 부문도 제공할 수 있다고 알려진 것은 농촌의 활력(rural viability) 정도이나, 이 또한 농업부문이 농촌고용, 사회 및 경제 활력 유지에 결정적인 역할을 감당한다.

셋째, 다원적 기능은 농업생산 활동과 결부돼 제공된다. 농업생산체제는 민간재와 공공재를 공급하는데, 그 생산량과 형태는 농업 투입재의 수준과

103) PGP은 오염자부담원칙(PPP)에 대응하는 개념이다.

투입재의 결합방식 또는 생산방식에 의해 결정된다. 또한 민간재와 공공재 사이도 연계가 존재한다<그림 3-2>.



농업생산에 의해 공급되는 여러 공공재가 농업 밖의 체제에 의해 따로 공급될 수 있으나, 생산물이 생산과정에서 서로 기술적으로 연계돼 있을 경우에는 결합생산(joint production)이 가장 경제적인 해결책이다. 이와 같은 결합생산 아래에서 각각의 공급재 공급에 목표를 둔 정책(targeted policies)은 오히려 효율을 떨어뜨릴 수 있다. 개별적으로 접근해야 하기 때문이다.

결합생산 과정을 살펴보면 <그림 3-3>과 같다. 민간재(V)와 공공재(B)의 교환곡선(trade-off frontier)¹⁰⁴⁾은 같은 투입재(예: 농지)의 사용에서 V 생산이 B 생산을 증가시키는 ‘결합생산 영역’(0~s)과 V 생산과 B 생산이 서로 경쟁하는 ‘경쟁생산 영역’(s~t)을 함수관계의 형태로 나타낸다. 예를 들면, 식량생산과 식량안보의 달성은 결합생산 영역에 속하고, 식량생산과 야생동식물 서식지 제공을 위해 토지사용을 결정해야 하는 경우는 경쟁생산 영역에 해당된다. 결합생산 영역에서 경쟁생산 영역으로 이동하는 예는 온대기후의 소나무 지역에서 산림지가 농지로 전환되면 농업생산에 의한 생물다양성이 늘어나지만, 농업생산이 어느 수준(s)을 넘으면 생물다양성이 감소하는 경우이다.¹⁰⁵⁾

104) 교환곡선은 생산가능곡선(production possibility curve: PPC)으로도 볼 수 있다.

105) 이와 같이 환경측면에서 오염과 이익을 구분 지을 수 있는 경계를 ‘참조수준(reference level)’

그림 3-3. 민간재(V)와 공공재(B)의 교환곡선

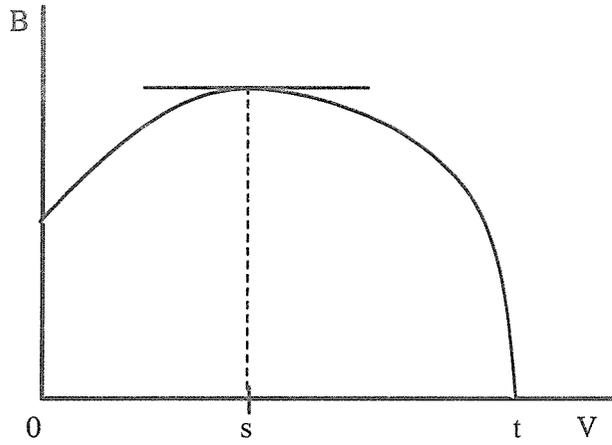
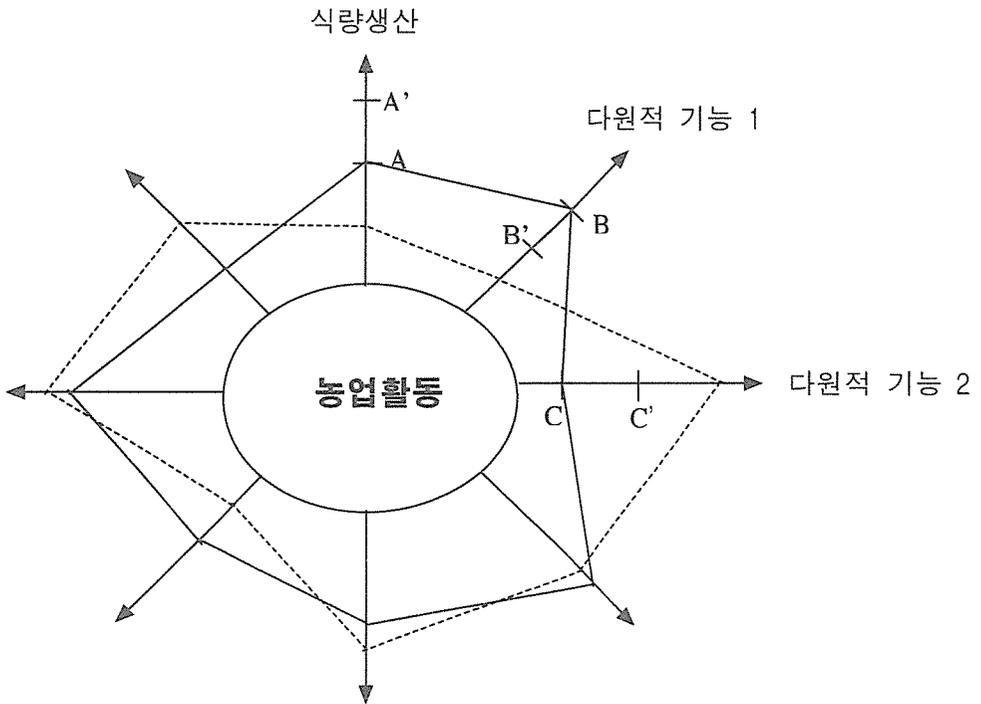


그림 3-4. 농업활동과 다원적 기능의 결합



자료: OECD(1998b)

이라고 함.

다원적 기능 사이에도 ‘결합’과 ‘경쟁’의 관계가 나타난다<그림 3-4>. 농업활동 수준에 따라 식량생산 수준이 결정되지만, 이와 결합된 다원적 기능도 영향을 받게 된다. 예를 들면, 농업활동 변화에 따라 식량생산 수준이 줄면, 일부 다원적 기능 1이 감소하는 반면 다른 다원적 기능 2는 증가할 수 있다. 결합생산 과정을 분석할 때, 이러한 관계를 종합적으로 감안해야 할 것이다.

넷째, 다원적 기능은 동질적이지 않다. 이는 다원적 기능의 구성인자가 서로 다르며 이러한 다양성과 변동이 다른 가치를 만들어 낸다는 점을 시사한다. 사실 지역에 따라 농업의 다원적 기능은 상당한 차이를 나타낸다. 이처럼 서로 다른 특성의 다원적 기능을 다루기 위해서는 엄청난 정보가 필요하다. 또한 재화의 동질성을 전제로 한 시장체제의 자원배분 결과는 타당하지 않게 된다.

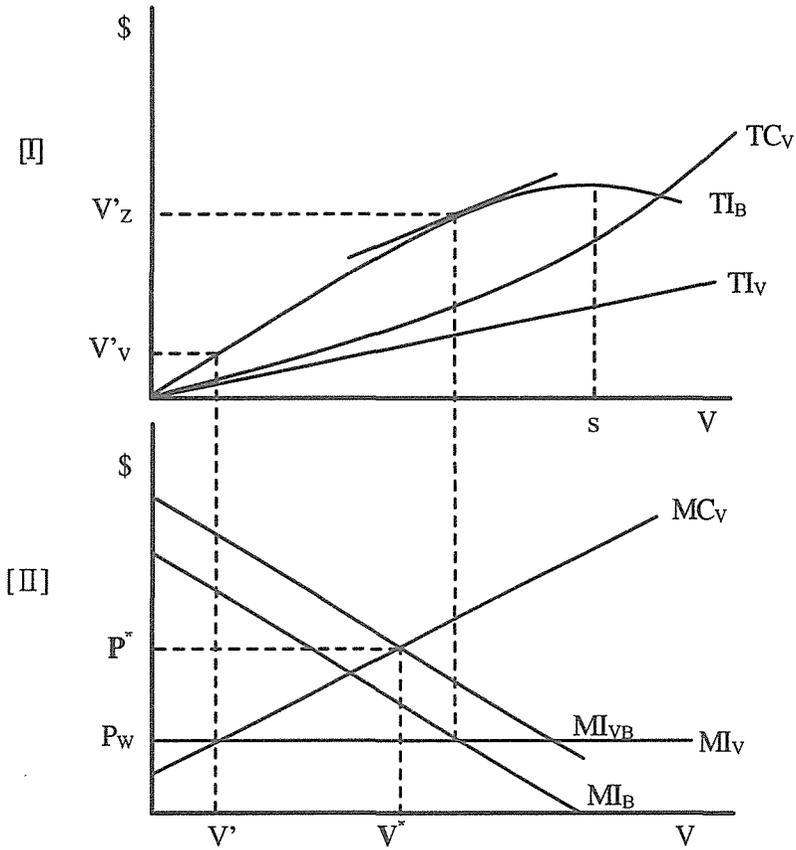
5.3. 다원적 기능관련 정책 이슈

5.3.1. 무역자유화와 다원적 기능

농산물 무역자유화의 추진이 농업의 다원적 기능(공공재 특성)에 어떻게 영향을 미칠 것인가 하는 문제는 WTO 및 회원국들의 중요한 관심 사항이다. 특히 무역자유화와 환경의 연계에 관해서는 WTO 무역환경위원회(Committee on Trade and Environment: CTE)가 1995년부터 활발히 논의해오고 있다(임송수 외, 1998).

WTO/CTE 논의에서 알 수 있듯이, 무역자유화와 다원적 기능의 관계는 일방적이지 않으며, 다양하고 많은 특정 요인들에 의해 영향을 받기 때문에 단순하지 않다. 그러나 적어도 농산물(민간재 특성)과 연계돼 있는 결합생산의 경우에 무역자유화는 왜곡된 자원배분을 가져올 수 있다<그림 3-5>.

그림 3-5. 무역자유화와 농업의 다원적 기능



자료: Vatn(1999)

<그림 3-5>에서 [I]는 농업부문의 총 비용과 수익을 나타내고 [II]는 한계가치를 나타낸다. TI_v 는 세계가격(P_w)에서 농산물(V)의 생산을 통해 얻는 총 수익이고, TI_B 는 농산물 생산에 의한 다원적 기능(B)의 총 수익인데, 참조수준(s)부터 감소한다. 농산물의 한계수익(MI_v)은 P_w 와 같이 일정하고 한계비용(MC_v)은 증가한다. 농산물 생산이 경쟁적이지 못하기 때문에 V 생산량은 V' 가 되고 B 생산에 따른 추가적인 가치는 V'_z 가 되는데, 이 점은 V' 의 오른쪽 영역, 곧 B 생산에 따른 한계수익(MI_B)이 V 생산에 따른

손실, $\{MC_V - MI_V\}$ 보다 크다. 따라서 V와 B의 결합효과를 감안한 최적 생산수준은 V와 B 생산으로 얻는 한계수익(MI_{VB})과 MC_V 가 교차하는 V^* 이다. 주어진 P_W 에서 V 생산은 s의 왼편에 위치하므로 최적점은 결합생산 영역에서 나타난다.¹⁰⁶⁾

이 분석에서 도출할 수 있는 시사점은 농업생산과 결합된 농업의 다원적 기능을 감안할 때, 무역자유화에 의해 결정된 농업생산 수준은 최적의 자원 배분이 아니기 때문에 농업의 다원적 기능을 보장하기 위해서는 적절한 정책조치가 필요하다는 것이다(임송수 외, 1998).

공공재의 특성을 갖춘 다원적 기능을 보장하기 위해서는 생산과 연계한 지불이 필요한데 이는 농업과 농업의 역할에 대한 대대적인 인식전환을 뜻한다. 다원적 기능에 대한 정책조치의 원칙은 긍정적인 공공재 공급에 대해 PGP를 적용하고 부정적인 결과에는 PPP에 근거한 조세나 규제를 부과하는 것이다. 다원적 기능과 연계정도가 상대적으로 크거나 분명한 지표(예: 생산량 또는 재배면적)와 그 가치에 관한 가용한 정보에 기초해 보상수준을 결정할 수 있다. 다원적 기능의 순효과를 극대화하기 위해서는 조건부 지불(cross compliance)¹⁰⁷⁾ 등을 활용, 정부가 생산농가와 계약을 체결해 지원하는 방안이 바람직하다. 이러한 정책조치는 다원적 기능이 질적인 특성, 다양성, 선호차이 및 무임승차자 문제, 시장부재 등으로 그 정확한 계량화가 불가능하고, 생산과 연계해 보상하는 것이어서 논쟁의 여지가 많다는 한계를 지닌다.¹⁰⁸⁾

106) TC_V 와 TI_B 의 함수형태는 물론 이 분석결과에 영향을 미친다.

107) 조건부 지불은 보상이나 지불을 받기 위해 규정된 기본요건을 함께 수행하는 것을 말하는데 일반적으로 환경친화적 영농방식, 모범적 농장관리 등이 이에 속한다.

108) 다원적 기능을 화폐가치로 정확히 계량화하는 것이 어렵기 때문에, 생산비용, 자원, 수요자 선호 등을 반영하는 국내 정치과정을 통해 이를 평가하는 것이 현실적인 대안이라는 주장도 제기된다.

5.3.2. WTO 농업협정과 다원적 기능

지금의 WTO 농업협정은, 앞에서 보았듯이, NTCs를 통해 농업의 다원적 기능을 일부 반영하고 있다. 농업협정 서문(Preamble)은 식량안보, 환경보전의 필요성 등을 포함한 NTCs를 인정하고 그 중요성을 명시한다. 농업협정 제20조는 계속되는 개혁과정에서 NTCs가 감안돼야 한다고 밝힌다. 그러나 NTCs와 관련한 구체적인 규정(제12조, 부속서 2 등)은 NTCs 보장에 미미한 조치만을 담고 있다.

첫째, 식량안보에 관련된 규정은 제12조(수출금지 및 제한에 관한 원칙), 부속서 2(공공재고) 등이다.¹⁰⁹⁾ 농업협정 제12조는 수입국의 식량안보에 미치는 효과에 대해 ‘적절한 고려(due consideration)’와 WTO에 사전통고, 그리고 이해관계 회원국과 협의 및 정보제공을 규정하고 있으나, 이는 엄격한 이행기준과 일정을 제시한 시장개방 및 국내보조 관련 규정들과 비교할 때 상대적으로 약한 규제이다. 부속서 2에서 식량안보 목적의 공공재고에 대한 지출은 허용보조로 인정하고 있지만, 식량안보의 기본 구성요소가 국내생산과 무역도 포함한다는 사실을 고려할 때, 이 조항만으로 식량안보를 이룩할 수 없다.

둘째, 환경보전과 관련된 규정은 부속서 2(환경보전지원) 등이다. 환경보전지원은 생산방법과 투입 조건에 근거한 보조지급인데, 정부정책의 준수에서 나타나는 추가비용이나 소득손실 보상에 한정돼 있으므로 수동적인 유인책에 불과하다. 이 밖의 NTCs와 관련해서는 부속서 2에 지역원조계획하의 지불 등 일부 조항이 포함돼 있으나, 농업의 다원적 기능 촉진을 위한 PGP 적용은 전혀 반영돼 있지 않다.

109) GATT 제11조는 수출수량 제한과 일반적 금지에 관한 조항이나, 수출국에 필수적인 식량이나 그 밖의 농산물의 심각한 부족을 완화하기 위해서는 잠정적으로 수출제한을 할 수 있도록 인정한다.

5.4. 다원적 기능의 반영 방안

WTO 농업협정에 농업의 다원적 기능을 반영하는 일은 1) 지금의 NTCs를 강화하는 방안, 2) 다원적 기능의 개념을 새롭게 추가하는 방안 등으로 크게 나뉘어 생각할 수 있다. 먼저 NTCs를 확충하는 몇 가지 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 식량안보를 확보하기 위한 가격보조의 허용이다. 이는 지금의 WTO 규범이 가격보조를 금지하고 있기 때문에 가장 극단적인 주장일 수 있다. 식량안보를 확보하기 위해서는 공공재고 외에도 국내생산 측면이 고려되어야 하는데, 최소한 주곡의 자급 생산 및 생산기반이 유지되고 안정적인 무역체제를 확립하는 것이 필요하다. 앞의 분석에서 나타났듯이, 이를 위한 가장 바람직한 정책수단은 가격보조이다.

가격보조는 1) 생산 집약화(사회균형 수준 이상으로 주곡 생산)를 가져오고, 2) 투입재 과다 사용으로 오염을 일으킬 수 있으며, 3) 식량안보 이외의 다원적 기능에 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 4) WTO 체제에서 현재 금지된 보조로 규정돼 있다는 제약이 따른다. 수입국이 주곡의 자급목표를 적절한 수준에서 설정하고 이에 지원한다면 1)과 2)의 제약을 극복할 수 있고, 수입국별 정책 우선 순위에 의해 3)의 제약을 완화할 수 있으며, 4)는 해결해야 할 과제이다. 여기서 수입국의 정의는 식량 자급률이나 농산물 무역수지로 결정할 수 있다. 객관적 기준이라고 할 수 있는 주곡의 자급목표는 역사적인 자료나 합의에 의해 결정하는데, 현실적이어야 한다.

둘째, 가격보조에 대한 대안으로서 국내생산 관련 지출을 부속서 2의 허용대상 보조(가칭 '식량안보 목적의 국내생산')로 추가하는 방안이다. 이에 근거한 보조는 당연히 직접지불의 형태가 되는데, 이는 교환곡선상에서 다원적 기능이 경쟁생산 영역에 속할 때 특히 유용하다. 올바른 유인책과 더불어 예산에 근거한 직접지불은 다원적 기능의 공급을 확대시키는데 이바

지할 것이다. 다원적 기능에 대한 직접지불의 효과를 극대화하기 위해서는 다원적 기능에 대한 정확한 정보와 가치매김이 전제되어야 한다.

셋째, 식량안보(또는 농업의 다원적 기능)를 시장접근 조항에 반영하는 방안이다. 이를 위해 부속서5의 관세화 유예조치를 근간으로 주곡에 대해 ‘고정된’ 최소시장접근(MMA)이나 현행시장접근(CMA)을 설정한 후, 점진적으로 이를 충족하도록 하는 방법을 고려할 수 있다. 예를 들면, 우리나라의 경우, 주곡 쌀에 대한 최대 MMA를 2004년에 최대 4%로 고정하고, 나머지는 국내생산을 통해 달성할 수 있도록 허용하는 것이다. 이 제안이 실현된다면 국내생산, 무역, 공공재고를 모두 감안한 식량안보 확보 방안이 완성되게 된다.

넷째, 수입국이 수입권한을 행사할 수 있는 조치의 설정이다. 수출국이 제4조에서 MMA나 CMA 등 시장개방 양허를 부여받은 것과 마찬가지로 수입국도 특정한 수입권한을 부여받아야 형평에 맞는다. 수출국별로 양허 수출량(가칭 ‘최소 수출시장접근’)을 정하고 이 한도 안에서는 수입수요에 대해 우선적·의무적으로 수출하도록 규정하는 방법을 제안할 수 있다. 가칭 ‘최소 수출시장접근’은 MMA나 CMA와 비슷한 과정을 통해 설정할 수 있을 것이다.

다섯째, 세계와 국가 식량안보의 상태에 관한 지속적인 계측과 관찰을 통해, 특히 식량안보가 위협받는 상황이 닥치면 수입국이 특별조치를 취할 수 있는 장치도 마련돼야 한다. 실제로 FAO(1998)와 IFPRI(Chung et al., 1997) 등 국제기구는 세계 곡물재고량, 주요 5대 수출국의 밀과 잡곡 공급 능력, 주요 수출국의 곡물 기말재고량, 주요 곡물 수입국의 연간 생산량 변동 등을 근거로 세계식량안보지표(global food security indicators)를 산출·활용하고 있다. 세계식량안보지표와 더불어 수입국별 식량안보지표 개발을 통해, 국내적으로 특별조치를 취할 수 있도록 해야 할 것이다. 특별조치는 농업협정 허용 또는 적용제외를 인정하는 형태가 바람직하며, 이는 시

장접근 분야에서 채택한 특별긴급피해구제(SSG)에 상응하는 조치로 볼 수 있다.

다음으론 농업의 다원적 기능을 농업협정에 반영하는 방안이다.

첫째, 부속서 2에 다원적 기능 하나 하나를 개별 항목(positive list)으로 추가하는 방안이다. 이 방안은 인정되거나 합의된 각각의 다원적 기능을 허용보조로서 구분해 등록함을 뜻한다. 이는 다원적 기능에 대한 구체적인 접근방법일 수 있으나, 지역간 자연여건과 역사적 배경, 선호 및 우선 순위 차이로 커다란 제약이 따른다. 특히 많은 경우에 각각의 다원적 기능에 대한 계량화가 완전하지 않거나 불가능하기 때문에 객관적인 기본요건 설정과 검증이 어렵다. 기본요건 설정에 관한 하나의 대안으로서 국내 정치과정을 통해 도출한 결과를 원용할 수 있다. 그러나 이러한 결과가 얼마나 설득력을 가질지는 미지수이다.

둘째, 다원적 기능을 총체적으로 다루는 항목(가칭 ‘다원적 기능 지원’)을 추가하는 방안이다. 총체적 항목이 추가된다면 상대적으로 포괄적인 기본요건의 설정이 필요하다. 지원을 위한 기본요건은 정부의 정책 또는 계획을 이행하도록 규정하는 것이 일반적이므로 다원적 기능에 관한 정책수립이 전제돼야 한다. 또한 가칭 ‘다원적 기능 지원’에 환경보전 지원 등 지금의 유사 항목을 통합해 운용할 수 있을 것이다.

이상과 같이 식량안보와 농업의 다원적 기능 등을 농업협정 부속서 2, 곧 직접지불 형태로 지원하는 방안은 생산연계 지불(recoupling)에 대한 차선책으로서 접근할 수 있고, 이에 조건부 지불을 감안함으로써 정책 효율을 극대화할 수 있다. 조건부 지불은 농업인(정책 대상자)이 특정한 조치나 방식을 따른다는 전제를 바탕으로 지불되는 지원이다. 이에 따라 농업인은 자발적으로 이 프로그램에 참여여부를 결정하게 된다. 또한 이러한 요건에 가장 낮은 (기회)비용으로 참여할 수 있는 농업인이 이 프로그램에 참여함으로써 지원효율을 높일 수 있다(Romstad, 1999).

5.5. 다원적 기능의 경제적 평가

5.5.1. 다원적 기능의 경제적 평가 방법

농업의 다원적 기능 즉, 환경보전, 식량안보, 국토의 균형발전, 자연생태계 보전 등은 대부분 비시장 재화인데 그 경제적 가치는 간접가치 (indirect value), 선택가치 (option value) 및 존재가치 (existence value)의 합계로 계산할 수 있다. 간접가치는 농업이 농산물을 생산하는 과정에서 발생하는 홍수조절, 토양유실 방지, 대기 및 수질 정화, 수자원 함양 등의 가치를 말한다. 선택가치는 해당자원을 현재 사용하지 않기 때문에 지금은 별 사용가치가 없지만 나중에 위하여 보전해 두기를 원하는 미래의 예상가치를 말한다. 이것은 일종의 보험적 성격의 가치로서 생태계보전, 식량안보 등을 위한 지불의사액으로 표현할 수 있다.

존재가치는 현재 또는 미래에 사용가치가 없을지라도 그저 어떤 자원이 계속 보전되기를 희망하며 그를 위해 지불의사가 있을 때 존재가치가 있다고 할 수 있다. 예를 들면 아마존강 유역의 울창한 밀림에 현재 또는 미래에 가 볼 기회가 없다 할지라도 이의 존재·보전을 위해 기부금을 내는 행위는 존재가치가 있다는 것을 말해 주는 것이다. 농업의 녹색공간 및 휴식공간 제공, 야생동식물 보전 기능 등은 존재가치에 대한 좋은 예가 될 것이다.

그러나 이러한 재화들은 시장에서 거래되지 않기 때문에 시장가격이 형성되어 있지 않고 따라서 경제적 가치 평가가 매우 어렵다. 비시장재화에 기인하는 후생의 변화를 계측하기 위해서는 일반적으로 비시장재화 가치평가 방법이 이용되고 있는데 이러한 방법으로는 대체법, 가상가치평가법, 여행비용법, 잠재가치법 등이 있다. 농업의 다원적 기능은 주로 대체법 및 가상가치평가법을 활용하는데 이 방법들의 개요는 다음과 같다.¹¹⁰⁾

가. 대체법 (대체비용법)

평가대상 재화의 시장이 없어 가격이 형성되어 있지 않으나 시장에서 거래되는 대체가능한 재화나 용역의 가격을 이용하여 비시장재화의 가치를 평가하는 방법이다. 예를 들면 논외 홍수조절효과는 같은 정도의 홍수조절 효과를 가져오는 치수댐의 건설비와 운영관리로 평가하는 것 등이다.

이 방법은 평가하려는 기능에 대하여 시장에서 적절한 대체재가 존재하지 않으면 적용이 불가능하며 대체재의 잠재가격(shadow price)을 산출하는 것도 매우 어렵다. 또한 실제로 대체재로 선택한 것이 전국에서 동일한 효과를 갖지 않는 경우가 많으므로, 이 때문에 대체재 선택이 객관적이지 못하다는 점이 지적되고 있다. 이와 같은 단점에도 불구하고 이 방법은 계산방법이 간단하고, 결과가 상식적으로 이해된다는 장점이 있어 농업의 다원적 기능 평가에 많이 활용되고 있다.

나. 가상가치평가법 (Contingent Valuation Method; CVM)

가상가치평가법은 비시장재화의 시장이 실제로는 존재하지 않으나 마치 존재하는 것처럼 인위적으로 가상시장을 설정하고 소비자에게 직접적인 설문조사 (questionnaire) 또는 실험실적 조사 (experiment)를 통하여 환경보전을 위한 최대지불금액 (Willingness to pay; WTP) 또는 환경의 질 개선을 포기하는 대가로 소비자가 보상받고자 하는 최저수취금액 (Willingness to accept; WTA)을 산출하는 방법이다. 이 방법은 환경의 질 개선의 효과, 자연경관, 휴양지, 농경지, 산림 등에 대한 가치평가, 식량안보, 국토 및 자연생태계 보전 등 비시장재화의 간접가치, 존재가치 및 선택가치 평가에 광범위하게 사용되고 있다.

110) 비시장재화의 가치평가방법에 대한 자세한 사항은 오세익(1995), 오호성(1997), Freeman (1979) 등을 참조하기 바람.

가상가치평가법은 수요함수를 추정하지 아니하고 Hicks의 후생측도를 계측할 수 있어 다른 비시장재화 평가기법에 비하여 편리하다는 평가를 받고 있다. 이 방법은 현실 사회에서 다른 기법보다 많이 사용되는데 그 이유는 첫째, 계측결과가 실제 소비자의 선호도와 대체로 일치하고, 둘째로 대체재 및 보완재를 찾을 필요가 없으며, 셋째 가상가치평가법에 의한 결과가 다른 기법에 의해 추정된 평가액과 대체로 일치한다는 점이다.

한편, 가상가치평가법이 가지고 있는 단점도 많다. 먼저 가상가치평가법의 설문이 WTP의 형태로 이루어진 경우 많은 응답자는 가상적으로 설정된 상품에 대하여 가치를 부여하지 않는다는 (즉 WTP = 0) 점이다. 반면에 WTA의 형태로 만들어진 설문에 대해서는 종종 기대하지 않은 큰 가치를 부여하고 있다. 둘째로 가상가치평가법에 의한 설문이 WTP와 WTA의 형태로 이루어진 경우 WTP와 WTA의 차이가 이론적으로 제시되는 것보다 훨씬 큰 폭으로 차이를 보이고 있다는 점이다. 셋째로 가상가치평가법에 의한 비시장재화 (예를 들면 환경개선정책)의 가치평가가 정책수행의 경우 어떠한 지불수단 (payment vehicle)을 가정하는가에 대단히 민감하다는 점이다.

가상가치평가법에는 몇 가지 편기가 있을 수 있다. 첫째는 전략적 편기 (strategic bias 또는 free-rider problem) 이다. 즉, 소비자는 자기의 실제 부담액이 설문에 대한 응답에 좌우된다고 판단되면 지불의사액을 과소신고하고, 응답에 의해 좌우되지 않는다고 판단되면 과대신고하는 경향이 있다. 둘째는 정보편기 (information bias)인데 이것은 응답자가 가상시장 및 가상재화에 대하여 충분히 이해하지 못함으로 인하여 발생한다. 세째는 지불수단편기 (vehicle bias)로서 지불수단에 대한 부정확한 이해로 인하여 발생한다. 이 밖에도 평가하는 재화와 연관되거나 유사한 재화에 대한 심리적 분리가 곤란하여 관련 또는 유사 재화의 가치까지 응답에 포함하여 과대신고하는 편기 등이 있다. 따라서 이 방법으로 비시장재화의 가치를 평가할 경

우에는 각종 편기를 최소화할 수 있도록 설문을 작성하여야 한다.

5.5.2. 다원적 기능의 경제적 가치

가. 대체법에 의한 평가

1) 홍수조절 효과

우리나라의 지형은 경사가 급하고 강우가 여름에 편중되어 있으며 집중 호우가 잦아 홍수 가능성이 매우 높다. 그런데 논은 장마철에 집중적으로 쏟아지는 빗물을 일시에 저장하는 댐과 같은 기능을 수행하고 받은 빗물을 흡수하여 하류의 홍수피해를 방지하거나 경감시키는 효과를 발휘하고 있다. 따라서 농업의 홍수조절 효과는 강우시 논밭에 저류 또는 흡수되는 빗물과 동일한 양을 저류할 수 있는 댐의 건설비 및 유지관리비로 평가할 수 있다.

논의 총 저유량은 먼저 우리나라 전체 논 면적 가운데 배수개선 대상면적을 제외한 다음 이것을 경지정리 완비 면적과 경지정리 미비 면적으로 구분하였다. 그 다음 경지정리된 논에는 논둑 높이를 30cm로, 경지정리가 안된 논의 경우에는 10cm로 하여 각각의 저유량을 산출하고, 이것들을 합하여 우리나라 논의 총 저유량을 산출하였다 (식 3-1). 산출된 총 저유량은 연간 19.9억톤에 달한다.

<식 3-1>

$$\text{논의 총저유량} = (\text{논면적} - \text{배수개선 대상면적}) \times \text{경지정리율} \times \text{논둑높이} + \\ (\text{논면적} - \text{배수개선 대상면적}) \times \text{미경지정리율} \times \text{논둑높이}$$

단, 논면적: 1,157천ha, 배수개선 대상면적: 236천ha

경지정리율: 58.3% (농림부, 「농림업주요통계」, 1999.)

한편 밭의 빗물 흡수량은 작물이 생육 중인 밭토양의 수분침투량에서 나지

상태의 수분침투량을 뺀 다음 전체 발면적을 곱하여 산출하였다 (식3-2). 산출된 총 수분침투량은 연간 7.0억톤이다.

<식 3-2>

밭의 홍수조절기능 = (밭토양의 수분침투량-나지의 수분침투량)×발면적
단, 밭토양의 수분침투량: 1,340톤/ha, 나지의 수분침투량: 416톤/ha
(농촌진흥청, 1995)

이것을 종합하면 농업의 홍수조절기능은 연간 26.9억톤에 달한다. 농업의 홍수조절기능의 대체제가 되는 다목적댐의 연 감가상각비와 유지관리비는 임하댐과 주암댐의 총사업비와 총저수량을 기준으로 산출하였는데 그 금액은 톤당 494.6원이다.¹¹¹⁾

이것을 종합하면 농업의 홍수조절기능의 경제적 가치는 연간 1조 3,305억 원에 달한다.

2) 수자원 함양효과

벼 재배시 논은 평평한 면적에 물을 장시간 저장하면서 땅속에 물을 침투시키며 밭토양도 강우시 다량의 물을 지하로 침투시킨다. 이렇게 침투된 지하수는 청정 음용수원이 될 뿐 아니라, 하천으로 천천히 유입되어 하천의 유량을 조절하고, 특히 가뭄 시에는 취수량을 안정시키는 효과를 갖고 있다. 이와 같이 농업의 기반인 토양은 물이 풍부할 때 그 물을 저장하였다가 필요시에 방류해 사용하는 다목적 댐과 같은 기능을 가지고 있다. 특히 우리나라는 연간 30억톤 내외의 용수가 부족하며 앞으로 경제성장과 함께 용수에 대한 수요가 계속 증가할 것을 감안하면 농업의 수자원함양 효과는

111) 이에 관한 상세한 계산은 오세익 외(1995)를 참고하기 바람.

매우 중요한 것이다.

농업의 수자원함양 효과는 논과 밭에서 지하로 침투되는 물의 량을 계산한 다음 그 함유량을 확보하는데 필요한 댐건설 및 댐의 유지관리비를 곱하여 산출하였다.

논의 수자원 함유량은 논 면적에 벼농사 일수와 논 지하수 침투깊이 그리고 지하수 유입율을 곱하여 산출하였다 (식 3-3). 이 식을 이용하여 산출된 논 지하수 함유량은 132억톤에 달한다.

<식 3-3>

$$\text{논의 수자원 함유량} = \text{논면적} \times \text{벼농사일수} \times \text{지하수침투속도} \times \text{지하수 유입율}$$

단, 벼 농사기간: 137일, 지하수 유입율: 45%
지하수 침투속도: 17mm/일 (엄기철, 1993)

한편 밭의 수자원 함유량은 토양의 물리적 특성에 따라 다르기 때문에 토양의 특성, 총공극율, 포장용수량, 재배작물, 관개량 등을 고려하여 산출하였다. 산출된 수자원 함유량은 연간 10.3억톤이다.¹¹²⁾

댐의 연간 감가상각비 및 유지관리비는 홍수조절효과에서 이용한 산출기준과 방법을 그대로 이용하였는데 산출된 결과는 톤당 80.3원이다. 이것을 종합할 때 농업의 수자원 함양효과의 경제적 가치는 연간 1조 1,427억원에 달한다.

농업은 또한 지하수를 충전하여 지반을 떠받치는 역할도 담당한다. 만약 지하수 함량이 풍부하지 못하면 지반침하 현상이 일어나게 되는데 이 경우 추가적으로 발생하는 재앙은 상상하기 어려울 정도이다.¹¹³⁾

3) 수질정화 효과

112) 이 부분에 대한 상세한 계산은 농촌진흥청(1995)을 참고하기 바람.

113) 이에 대한 평가는 자료의 부족으로 이 연구에 포함시키지 않았음.

수질을 오염시키는 주요 오염원은 생활하수, 산업폐수, 농업유거수 등이며 중금속, 유해화합물, 유기물 등이 많이 함유되어 있다. 이렇게 오염된 물은 인위적인 정화과정을 거쳐야 경제활동에 사용할 수 있는데 이에 많은 비용이 소요된다.

그런데 이와 같이 오염된 물은 논에서 농업용수로 이용되는 동안 상당부분 정화된다. 비를 재배할 경우 수질 오염물질인 질소와 인산은 비료성분으로 비에 흡수되며 또한 비가 미처 흡수하지 못한 비료성분 및 기타 오염물질은 토양이 흡수하기 때문에 비농사는 그만큼 수질정화의 효과를 갖게 되는 것이다. 농촌진흥청의 자료에 의하면, 생활하수나 공장폐수등이 농업용수로 관개 되었을 때 질소는 52.1~66.1%, 인산은 26.7~64.9%가 정화되는 것으로 보고되고 있다 (엄기철외, 1993).

농업의 수질정화효과에 대한 가치평가는 논의 연간 폐수 정화처리량에 폐수처리시설에서 폐수를 정화할 때 발생하는 폐수톤당 감가상각비와 처리비를 곱하여 산출하였다. 논의 연간 총 정화량은 다음 방식으로 구하였다.

<식 3-4>

$$\begin{aligned} \text{논의 연간 정화처리량} &= \text{연간 농업용수량}(150\text{억톤}) \times \text{정화처리대상율}(52.1\%) \\ &\quad \times \text{정화처리효과율} \end{aligned}$$

한편 논의 정화처리 효과율은, 성분에 따라 최저 26.7%에서 최고 66.1%까지 나타나고 있다 (엄기철외 1993). 따라서 본 연구에서는 최고치와 최저치의 평균치를 이용하였다. 위의 과정을 거쳐 산출된 논의 연간 총 정화처리량은 36.2억톤이다.

논의 수질정화가치를 평가하기 위해 대체재로 이용된 폐수처리시설은 공단폐수, 하수, 오폐수처리시설의 사업비 및 폐수처리비를 가중평균하여 계산하였다. 산출된 폐수처리시설의 연간 감가상각비와 처리비는 톤당 330원이다.

이것을 종합하면 농업의 수질정화 효과는 연간 1조 1,946억원에 달한다.

4) 대기정화 효과¹¹⁴⁾

최근 몇 십년 동안의 경제발전과정에서 화석연료의 사용은 매년 증가하여 왔고, 이에 따른 탄산가스 발생량도 급증하고 있다. 대기중에 탄산가스의 농도가 높아지면 지구온난화가 유발되어 여러 가지 피해가 발생한다. 그런데 농업은 식물의 광합성을 통해 대기 중의 탄산가스를 줄이고, 산소를 방출하는 대기정화기능을 발휘하고 있다.

농업의 대기정화효과는 탄산가스 제거량의 가치와 산소 방출량의 가치를 산정한 다음 이 둘을 합산하여 구하였다. 이것을 수식화하면 다음과 같다 (식 5-5, 5-6, 5-7, 5-8).

<식 3-5>

벼의 탄산가스 제거 가치 = 벼의 탄산가스 흡입량 \times 0.273 (탄산가스 중 탄소의 비율) \times 탄산가스 흡입·처리의 탄소 단위당 가격

<식 3-6>

벼의 산소 방출 가치 = 벼의 CO₂ 흡입량 \times 0.727 (탄산가스 중 산소의 비율)
 \times 단위당 산소 생성 (또는 소매)가격

<식 3-7>

탄산가스 흡입량 = (건물생산량 \times (1 - 수분함량)) \times 탄소함량 \times 3.67

<식 3-8>

산소 배출량 = 벼의 탄산가스 흡입량 \times 0.727 (탄산가스 중 산소의 비율)

114) 발작물은 종류도 많고 자료도 제한되어 수도작에 한하여 분석하였음.

이상의 산출기준에 의해 계산된 수도권외의 연간 탄산가스 흡입량은 13.1백만톤, 산소 방출량은 9.5백만톤이다

탄산가스를 처리비는 화학적 흡수법, 공학적 폐기 및 용해법으로 처리하는 비용을 산출하여 평균치를 구하였다. 산소의 가치는 공업용 산소의 제조원가를 기준으로 하였다. 산출된 탄산가스 처리비는 톤당 27.5천원, 산소생산비는 톤당 194.7천원이다.¹¹⁵⁾ 이것을 기준으로 농업의 대기정화 효과를 산출하면 연간 2조 2,118억원이다.

5) 토양유실 경감효과

우리나라는 경사지가 많고 여름철의 집중호우가 잦아 토양유실이 많은 편이다. 이러한 토양유실을 막기 위한 방법으로 조립 또는 사방댐을 건설하는 사방사업이 많이 쓰여 왔다.

농업은 이러한 경사지에 작물을 재배함으로써 토양유실을 경감시킨다. 즉, 등고선을 따라 둑 또는 고랑을 내는 등고선 경작법, 토양유실 작물 (옥수수, 과수 등) 사이사이에 토양보전 작물 (고구마, 목초 등)을 심는 대상경작법 등은 경사지 토양보전을 위한 좋은 방법들이다. 특히, 경사지에 테라스 형태로 논을 조성하여 벼를 재배할 경우에는 토양유실이 방지될 뿐 아니라, 논이 일종의 사방댐 역할을 하여 경사지 밭이나 야산에서 유실되어 내려오는 토사의 상당부분을 보전할 수 있다. 따라서 농업의 토양유실을 경감효과는 논과 밭에 의한 토양유실 경감량에 사방사업을 위해 소요되는 비용을 곱하여 구할 수 있다.

쌀농업의 토양유실 경감효과는 경사도 7% 이상의 논을 경작하지 않고 방치했을 때 논에서 유실되는 토양의 양을 산출하였다. 또한 밭의 유실경감효과는 농촌진흥청(1995)의 자료를 활용하였다. 연간 토양유실 방지량은 논

115) 구체적인 산출과정은 오세익 외(1995)를 참고 바람.

1,249만톤, 밭 6,489만톤으로 총 7,738만톤에 달한다. 여기에 사방사업 소요액(5,857원/톤)을 곱하면 농업의 토양유실 방지효과는 연간 4,532억원에 달한다.

6) 폐기물처리효과

우리나라는 생활쓰레기, 산업폐기물 등을 비롯한 각종 폐기물이 연간 130~150천톤 정도가 발생된다. 이러한 폐기물은 소각 또는 매립을 통해 처리되는데 이에 많은 비용이 투입되고 있다. 또한 가정 또는 산업체에서 발생하는 오폐수는 하수종말처리장이나 공장폐수처리장에서 정화처리되어야 하나 생활하수의 경우 전체 오수의 40%정도만 처리되고 나머지는 하천으로 방류되고 있는 실정이다.

그런데 농업은 토양 중에 미생물을 포함하고 있어 음식물쓰레기, 분뇨, 생활하수 등의 유기물 쓰레기를 분해하는 기능을 가지고 있다. 더구나 분해된 쓰레기는 농작물에 다시 비료로 환원되기 때문에 환경보전과 토양의 비옥도 증진의 이중효과가 있다.

농업의 폐기물 처리가치는 농경지에 폐기되는 일반분뇨와 가축구비의 처리비용을 합산하여 산출하였다. 산출방법은 다음과 같다.

<식 3-9>

농업의 폐기물 처리 평가액 = 일반분뇨처리비 + 가축분뇨처리비

<식 3-10>

일반분뇨처리비 = 분뇨폐기량(ton) × 농경지에 폐기되는 비율 × 톤당 처리비용

<식 3-11>

가축분뇨처리비 = 가축분뇨 폐기량(ton) × 농경지에 폐기되는 비율 × 톤당 처리비용

이와 같은 과정을 거쳐 산출된 농업의 폐기물 처리효과는 연간 882억원에 달한다.

7) 여타 연구와의 비교 검토

대체법을 이용한 농업의 다원적기능에 대한 평가액을 다른 연구를 비교 검토하면 <표 3-15>과 같다. 홍수조절 등 농업이 제공하는 6가지 기능에 대한 평가결과는 총 6조4,210억원으로 쌀생산액의 70%, 재배업 생산액의 37.6%에 달한다. 이 분석에는 식량안보, 국토의 균형발전, 문화적 가치, 녹색경관 및 휴식공간 제공, 기후완화 효과 등이 제외되어 있다는 점을 감안하면 농업의 다원적 기능의 경제적 가치는 쌀 생산액보다도 훨씬 더 클 것으로 판단된다.

분석된 다원적 기능 중 가장 큰 것은 대기정화 효과로 전체의 1/3 이상을 차지하고 있다. 홍수조절, 수자원 함양 및 수질정화 기능의 경제적 가치는 연간 1조원을 조금 상회하는 수준으로 거의 비슷하다. 토양유출 경감 및 폐

표 3-15. 대체법에 의한 농업의 다원적기능 평가결과 비교

(단위: 억원, 억엔, %)

구 분	본 연구	엄기철 외 (1993)	미쓰비시연구소		농업총합 연구소 (1998)
			1991	1995	
○ 홍수조절	13,305	15,824	12,310	19,527	28,789
○ 수자원함양	11,427	NA	5,953	7,398	12,887
○ 수질정화	11,946	59,616	NA	NA	NA
○ 토양유출경감	4,532	667~2,061	370	472	4,279
○ 폐기물처리	882	NA	43	45	64
○ 대기정화	22,118	27,979~56,869	NA	1,717	99
○ 녹색경관제공	NA	NA	28,000	17,116	NA
○ 기후완화	NA	NA	NA	NA	105
○ 보건휴양	NA	NA	NA	NA	22,565
계	64,210	104,086~134,370	46,676	46,275	68,788

기물처리 효과는 다른 효과에 비하여 경제적 가치가 낮게 평가되고 있다. 엄기철외(1993)의 평가결과에 의하면 논이 제공하는 환경효과는 연간 최저 10조원에서 최고 13조원으로 이 연구보다 대략 2배 정도 높게 나타났다. 또한 수질정화 효과와 대기정화 효과는 이 연구보다 2배 내지 5배 정도 높게 평가되었는데 그 이유는 폐수 톤당 처리비와 탄산가스 처리비가 이 연구보다 높게 책정되었기 때문이다.

우리나라와 일본의 연구를 직접 비교하는 것은 양국의 경제, 사회 및 문화적 여건의 차이가 크기 때문에 큰 의미가 없다. 그러나 이러한 연구를 상호 비교함으로써 양국의 다원적 기능의 구조를 파악할 수 있다. 일본의 홍수조절 효과는 수자원함양 효과의 2배 이상 높은데 이것은 일본의 지리, 지형 및 기상조건에서 농업이 홍수조절에 기여하는 정도가 크다는 것을 의미한다. 또한 녹색공간 제공 및 보건휴양 기능이 높게 평가되었는데 이것은 일본 국민들은 농업이 주는 정서적, 보건적 기능을 높게 평가하고 있음을 뜻한다. 일반적으로 국민 소득이 높아짐에 따라 보건, 휴양 및 리크리에이션의 수요는 급격히 증가하는 경향이 있다. 따라서 우리나라도 이러한 기능을 평가한다면 평가액이 높게 나올 가능성이 있다.

나. 가상가치평가법에 의한 평가¹¹⁶⁾

가상가치평가법은 전술한 바와 같이 각종 편기가 있을 수 있다. 따라서 실제 조사시에는 이러한 편기를 최소화할 수 있도록 적절한 질문방법을 선택하게 된다. 가상가치평가법에 의한 WTP의 표출방법으로는 개방형 질문, 이선법, 연속경매게임, 지불카드법 등이 있는데 일반적으로 경매기법 (bidding approach)이 많이 사용되고 있다.¹¹⁷⁾ 이 연구에서는 표출방법 상의 장단점을 고려하여 먼저 지불카드법에 의하여 지불의사금액의 범위를 묻은 다음

116) 이 부분은 오세익외(1995)를 요약 정리한 것임.

117) 각 방법에 대한 상세한 설명과 장단점은 오세익외(1995) 및 오호성(1997)을 참조

연속경매게임을 통하여 그 범위내에서 특정가격을 결정하게 하는 지불카드-연속경매게임법 (payment card-repeated bidding game)을 채택하였다.

설문조사는 전국 대·중도시의 성인 남녀 442명을 무작위로 조사하였으며 농업의 10가지 다원적 기능을 설명하고 이러한 효과를 누리기 위한 최대지불금액을 조사하였다. 조사결과는 <표 3-16>과 같다.

지불의사를 밝힌 응답자의 최대지불금액 (WTP)은 연간 28,051원이며 1~2만원대가 31.6%로 가장 많고 그 다음이 2~4만원, 1만원 미만, 4~6만원의 순이며 6만원 이상도 9.1%나 되었다.

표 3-16. 농업의 다원적 기능에 대한 최대지불금액

WTP금액	1만원미만	1~2만원	2~4만원	4~6만원	6만원 이상	계	평균
인원 (%)	70 (18.7)	118 (31.6)	94 (25.1)	58 (15.5)	34 (9.1)	374 (100.0)	28,051원

이러한 조사자료를 근거로 다원적 기능의 평가액을 결정하는 요인에 대한 계량분석을 실시하였다. 종속변수는 WTP, 독립변수는 종속변수에 영향을 미치는 것으로 판단되는 소득, 환경보전효과 인지도 및 연령으로 하였다. 모델의 형태는 <식5-12>와 같으며 변수간의 탄성치를 구하기 위하여 log-log model을 선택하였다. 분석결과는 <표 3-17>에 정리되어 있다.

<식 3-12>

$$WTP = f(\text{INCOME}, \text{SCORE}, \text{AGE})$$

단, INCOME = log (소득)

SCORE = log (다원적 기능 인지도)

AGE = log (연령)

WTP = log (최대지불금액)

표 3-17. 최대지불금액에 대한 계량분석 결과

상수	소득	인지도	연령	F	R2	표본수
0.537**	0.079*	0.638**	0.195*	2.974**	0.15	366

주: ** 5% 수준에서 유의성이 있음

* 10% 수준에서 유의성이 있음

분석결과 소득, 인지도, 연령 및 상수의 계측치는 5~10% 수준에서 유의성이 있었으며 F치도 높아 모델의 적합성도 인정되었다. 각 파라메타의 부호는 정(正)으로 나타나 소득, 인지도 및 연령이 많아질수록 WTP도 높아지는 것으로 분석되었다. 특히 인지도는 WTP와 관계가 깊어 인지도가 1% 상승하면 WTP는 0.64% 상승하는 것으로 계측되었다.

이와 같은 분석은 개개인의 WTP를 계측한 것이다. 이것을 전국규모로 환산(aggregate)하기 위해서 전체인구를 연령별, 소득수준별, 환경보전효과 인지도 등으로 분류한 후 상기 모델에서 계측한 parameter를 이용하여 계산하였다. 가상가치평가법에 의한 다원적 기능의 전국규모 평가액은 1조 6,017억원이다.

이러한 평가액은 대체법에서 계측한 6조4,210억원보다 훨씬 적는데 이것은 첫째, 가상가치평가법으로 WTP를 조사할 경우 계측된 WTP는 과소평가되는 경향이 있고 둘째, 설문조사시 농업의 다원적 기능 뿐만 아니라 환경과외적 기능도 함께 설명하고 이를 WTP에 반영토록 하였으며 셋째, 응답자가 농업의 다원적 기능에 대하여 잘 알지 못하고 있었기 때문인 것으로 판단된다.

다. 농업의 다원적 기능에 대한 여론조사

농업의 다원적 기능은 이상에서 평가한 기능들 이외에도 식량안보, 국토의 균형발전, 자연생태계 및 생물의 다양성 확보, 휴식 및 보건적 기능 등

수없이 많다. 우리나라에서는 아직까지 이러한 기능들에 대한 경제적 가치를 구체적으로 조사한 연구가 없다. 그러나 이러한 기능의 중요성을 간접적으로 나타내는 설문조사 결과들은 많이 보고되고 있는데 이러한 연구를 정리해 보면 다음과 같다.

농민신문(1997)이 농업과 농촌의 역할 중 중요한 것에 대하여 도시의 성인 남녀 1,044명을 전화로 조사한 결과 가장 중요한 것은 국민의 식량공급이고 그 다음이 국토의 균형발전, 세 번째는 자연환경의 보전이었다. 또한 정부의 농업투자 축소에 대해서는 매우 반대 86.7%, 반대 28.4%로 대부분이 반대하고 있다. 응답자들은 이러한 농업의 다원적 기능의 지속적인 발전을 위해 추가적인 세금부담도 마다하지 않고 있다 (매우 공감 48.7%, 어느정도 공감 36.8%).

표 3-18. 우리 농업과 농촌의 역할 중 중요한 것은?

		단위: %
국민의 식량공급	69.4	국토의 균형발전 9.5
자연환경의 보전	6.6	타산업에 노동력 공급 5.1
전통문화의 계승	4.5	전원생활의 공간 2.6
기타	2.3	

자료: 농민신문(1997)

녹색연합(1999)은 전국 성인 남녀 500명을 대상으로 농지보전에 관한 여론조사를 실시하였다. 그 결과 농지가 환경보전에 크게 기여한다 43.7%, 다소 기여한다 37.5%로 조사대상의 81.2%의 국민들은 농지의 환경보전 기능을 높게 평가하고 있었다. 또한 농지보전의 필요성에 대한 질문에 응답자의 96.4%가 농지를 보전해야 한다고 응답하였으며, 그 이유로는 식량안보 36.8%, 미래세대 자산 26.0%, 환경보전 23.1%, 효율적인 국토이용 14.1%의 순으로 조사되었다.

박대석외(1999)는 전국의 성인 남녀 1,000명을 대상으로 농업 및 농촌의

역할에 관한 국민 여론조사를 실시하였다. 현재 식량자급율의 적정성을 묻는 질문에 식량의 안정적 공급을 위하여 자급율을 훨씬 더 올려야 한다 70.8%, 현 수준 유지 20.0%, 필요하면 수입하면 되므로 자급율 적정없다는 응답이 5.8%를 차지하고 있다. 또한 농산물 수입에 대해서는 농산물은 가능한한 국내생산 62.5%, 쌀과 같은 기본식량은 국내생산 30.9%, 농산물을 수입해도 무방하다가 5.2%의 순으로 나타나 대부분의 국민은 식량안보의 중요성을 깊이 인식하고 있었다.

한편 농업·농촌의 역할 중 중요한 점 2가지를 묻는 질문에 식량의 안정적 공급 72.7%, 자연환경의 보전 41.0%, 국토의 균형발전 27.1%, 전원생활의 공간 25.4%, 전통문화의 계승 23.1%, 관광 및 휴식의 장소 6.9%, 기타 1.4%의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 농민신문(1997)의 조사치와도 대체적으로 부합하고 있다.

앞으로의 농업 및 농촌정책에 대해서는 경제의 효율성 제고 9.8%, 농업의 다원적 기능을 우선적으로 고려 12.1%, 경제의 효율성을 향상시키면서 환경보전, 국토의 균형발전과 같은 공익적 기능도 함께 중시해야 한다 75.2%로 나타나 농업의 다원적 기능과 경제적 효율성을 함께 고려한 종합적인 정책을 기대하고 있다.

표 3-19. 미래(21세기)의 농업·농촌의 역할

김중숙·민상기(1994년)	농민신문(1997년)	박대식·김정호(1999년)
자연환경과 국토보전 유지 (41.4)	국민의 식량 공급(37.4)	식량의 안정적 공급 (61.3)
쾌적한 생활 휴식처 제공(17.3)	국토의 균형 발전(27.3)	자연환경의 보전(48.1)
국민식량공급(16.9)	자연환경의 보전(16.8)	국토의 균형발전(30.2)
국가전체사회의 안정조성(9.2)	전통문화의 계승(5.5)	전원생활의 공간(26.7)
타산업 발전에 기여(6.6)	전원생활의 공간(4.7)	전통문화의 계승(17.2)
기타(3.1)	타 산업에 노동력 공급(4.6)	관광 및 휴식의 장소(13.5)
	기타(2.3)	기타(1.3)

한편 미래(21세기)의 농업·농촌의 역할에 대한 조사자료를 정리하면 <표 3-19>와 같다. 이것을 보면 앞으로 농업의 식량안보(식량의 안정적 공급), 국토의 균형발전, 자연환경 보전 기능의 중요성은 더욱 부각될 것이며 이 밖에도 문화적, 보건·휴양적 기능도 중요해질 것이다.

6. 개도국지위의 유지

6.1. 개도국의 개념

6.1.1. 국제법 및 국제관행상 개도국의 정의와 범위

가. 일반적 정의 및 합의의 부재

현재 국제법상 개도국에 대한 일반적인 정의규정은 존재하지 않는다. 다만 특히 국제경제관계 내지 국제통상관계와 관련하여 관련 국제기구 및 국제협약 등을 통해 개도국에 대한 우대조치의 내용을 중심으로 개별적인 규정만이 존재하고 있을 뿐이며, 그 적용 또한 관행에 따라 결정되고 있을 뿐이다. 선진국과 개도국의 분류에 관하여 현재까지 국제적으로 통일된 기준은 없으며, 주요 국제기구들은 기구 운영상의 필요에 의해 서로 다른 기준을 적용하고 있으나 이는 매우 민감한 문제이므로 적극적인 판정은 유보하고 있다.¹¹⁸⁾

일반적으로 개도국으로 불리우는 국가들에 대하여 일률적이고 명확하게 정의를 내리는 것은 불가능하다. 사실상 엄밀히 말한다면 이미 산업화된 국가들을 포함하여 모든 국가들에게 있어서 개발은 항상 진행형이기 때문이다. 또한 개도국들 간에도 여러 가지 측면에 있어서 차이가 많아 개도국들

118) 서현제, *op. cit.*, p.757.

을 일률적으로 분류하기에는 곤란한 점이 많다고 할 것이다. 또한 개도국은 기본적으로 개발의 의미와 계량적으로 산정가능한 지표들을 토대로 정의될 수 있다. 그러나 현단계에 있어서는 개발에 관한 정치적, 경제적, 사회적 특성 및 일관된 기준에 대한 절대적인 합의는 없으며, 이밖에 비경제적인 지표들은 특히 계량화하는데 한계가 있다.¹¹⁹⁾

UN 체제에서는 명확한 기준없이 개도국이란 경제의 상당부분이 상대적으로 여전히 미개발상태에 있고 국민의 대다수가 매우 가난한 상태에 있는 국가들을 의미하며,¹²⁰⁾ GATT 및 WTO에서도 개도국에 대한 공식적인 정의규정 없이 GATT 관행에 따라 개도국지위가 부여되는데 그치고 있다.¹²¹⁾ 그에 따르면 GATT에서의 개도국지위의 결정 역시 특정한 법적 절차나 기준과는 관계없이 체결국의 자기선택에 대한 타체약국의 묵시적 동의에 입각하고 있다.

이에 비하여 최빈개도국(the least developed countries)은 명확히 분류되고 있다. 최빈개도국 문제의 중요성은 1964년 UN 무역개발회의(이하 UNCTAD)에서 이미 언급되었으며, 그 이래로 UN 총회는 일련의 결의를 통해 몇 가지 기준을 기초로 최빈개도국의 범주에 속하는 국가들을 분류해 왔으며,¹²²⁾ 1971년 UN 총회는 개발계획위원회(Committee for Development Planning)에 의하여 보고된 최빈개도국명부를 승인하기도 했다.¹²³⁾

GATT는 일반적인 정의규정은 아니지만 개도국에 대한 특별대우규정을

119) Dr. Joachim Betz, *Developing Countries*, in: R. Wolfrum(ed.), *United Nations: Law, Policies and Practices*, Vol.1(Martinus Nijhoff Publishers, 1995), p.398.

120) 최승환, *국제경제법*, 법영사, 1998, p.290.

121) Ibid.

122) A. A. Fatouros, 'Developing States', in: R. Bernhardt(ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 9(1986), p.73.

123) *Restatement of the Law, Third, The Foreign Relations Law of the United States*, Vol.2, The American Law Institute(ST. PAUL, MINN.: American Law Institute Publishers, 1987), p.304. 이에 따라 UN은 최빈개도국 명부를 정기적으로 작성·공표하고 있으며, 최빈개도국의 지위결정은 UN의 최빈개도국 명부에 따르도록 되어 있다.

통해 개도국을 두 가지 유형으로 분류하여 각각 다른 내용 및 수준의 우대 조치를 부여하고 있다.¹²⁴⁾ 이를 통해 간접적이거나 GATT 내에서의 개도국의 정의를 유추할 수 있다고 하겠다. 마찬가지로 관련 국제경제기구들 또한 선진국의 대개도국원조와 관련하여 편의상 한 두 가지의 기준을 기초로 개도국을 분류하고 있을 뿐이다.

이상 개도국의 정의에 관한 국제법 및 국제사회의 관행은 다음과 같이 정리될 수 있다고 하겠다.

- 1) 현재 일반국제법상 개도국에 대한 명확하고 객관적인 정의는 형성된 바 없다.
- 2) 다만 관련 국제협약 및 국제기구에서 자신이 추구하고 있는 목적달성을 위하여 개도국에 대한 우대조치의 내용을 중심으로 개도국의 범위가 개별적이고 단편적으로 결정되고 있을 뿐이다.
- 3) 결국 개도국의 지위를 결정하는데 있어 국제사회에서 일반적으로 성립된 관행은 ‘자기결정 또는 자기선택의 원칙’과 관련 당사국의 묵시적 동의라 할 것이다. 따라서 관련 당사국의 묵시적 동의를 획득하기 위한 최소한의 합리적인 기준과 근거를 마련하는 것이 요구된다 하겠다.

나. 개발(Development)의 개념과 개도국

개도국지위는 각국의 다양한 경제적·사회적·문화적 발전 및 개발단계를 토대로 결정된다. 따라서 개도국지위의 결정이 합리적으로 이루어지기 위해서는 개발(development)의 개념 및 그 내용에 대한 이해가 선행되어야 한다. 그런데 개발의 개념은 매우 복잡적이며, 개발을 어떻게 정의할 것이냐에 대해서도 많은 의견이 제시되고 있다.¹²⁵⁾ 개발의 속성은 다양한 국제

124) GATT 제18조.

125) S. K. Chatterjee, International Law of Development, in: R. Bernhardt(ed.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 9(1986), p.199.

법규와 UN 총회 결의들을 통해 확인되어 왔다.¹²⁶⁾ 이에 비추어 보면 개발의 속성은 국가와 그 국민의 물질적·경제적 개발 뿐만이 아니라 각자 자신의 권리와 의무에 대한 인식과도 관련되어 있으며, 개발은 인간의 존엄과 자립을 확립시키는 과정이라고도 할 수 있다. 이와 관련하여 1970년대 이후의 신국제경제질서(New International Economic Order: NIEO)는 특히 국가의 경제적 주권을 강조하고 있다.

국제개발법의 성격은 국제적임과 동시에 국내적이다. 따라서 국제개발법이 수행할 것으로 요구되는 기능들은 무역·교육·보건·사회복지 및 경제적·사회적 개발과 같은 분야를 모두 포함하는 것이어야 하며, 이상의 분야들을 모두 포괄하는 새로운 법규칙의 형성이 요구되고 있다.¹²⁷⁾

전통적으로 개발의 권리는 국가의 기본적 권리 및 주권평등의 관념에 기초하고 있다. UN 총회의 천연자원에 대한 영구주권결의는 천연자원에 대한 국가의 주권적 권리를 선언하고 있다. 또한 개발의 권리는 당연히 선진국과의 동등한 입장에서 개도국이 세계무역체제에 참여하는 권리와도 관련이 있으며, 이러한 점에서 국가간의 실질적 평등이 특히 강조되어야 할 것이다. 실질적인 평등이라고 하는 것은 좀 더 능력있는 국가와의 공정한 경쟁에 참여할 수 있도록 능력이 부족한 국가에게 유리하고 호혜적인 지위를 제공하는 것을 의미하는 것이다. 따라서 불리한 지위에 있는 국가들의 능력을 무시하고 이를 동일하게 대우하는 것은 정의의 원칙에 어긋나며, 오히려 불공정한 결과를 가져올 것이다. 이러한 관점에서 국제개발법의 규칙은 서로 다른 역사적 발전배경을 갖는 국가들의 다양한 특성과 환경을 고려하는 것이어야 한다.¹²⁸⁾

126) 예컨대 신국제경제질서(NIEO), 국가의 경제적 권리·의무현장 등.

127) 그 적절한 방향을 제시하는데 있어서 국가의 경제적 권리·의무현장, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 및 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약은 UN 차원에서 행해지고 있는 주목할 만한 시도들이라고 할 수 있다. S. K. Chatterjee, op. cit., p.200.

128) Ibid., pp.198-201.

이처럼 국제법상 개발은 매우 복잡적이며 다의적인 개념으로서 국제관계에 있어서 독특한 역사적 배경을 가지고 있다. 그리고 개발의 문제는 개도국의 경우에 있어서와 마찬가지로 관련 국제기구별로 다양한 의미로 사용되고 있으며, 그 복합적인 성격의 단면을 국제개발을 위한 국제기구의 설립 배경에서 엿볼 수 있다.

이렇듯 개도국의 문제에 있어서 본질적이라 할 수 있는 개발의 개념은 일률적인 경제적 지표만으로 판단될 수 있는 것이 아니고, 그 정치적·역사적인 배경 등이 충분히 고려된 복합적인 기준을 통해 비로소 정확히 이해될 수 있으며, 이를 전제로 개도국의 결정기준도 합리적으로 마련될 수 있다고 하겠다.

6.1.2. 개도국지위에 관한 관련 국제기구 및 국제협정의 태도

가. UN/UNCTAD

UN 체제에서는 일반적으로 각국의 경제수준에 따라 개도국, 선진국, 고도선진국으로 구분하고 있는데, 여기서 개도국 또는 개발도상국이라 함은 국민총생산(GNP)과 1인당 국민소득에 있어 상당한 차이가 있긴 하나 경제의 상당부분이 상대적으로 여전히 미개발상태에 있고 국민의 대다수가 매우 가난한 상태에 있는 국가들을 의미한다.¹²⁹⁾

1963년 UN에 의하여 마련된 최초의 개도국 명부와 1973년 이래 갱신된 개도국 명부는 모든 선진국들을 열거하고 나머지 국가들을 개도국으로서 분류하고 있다. UN은 또한 1971년의 총회결의를 통해 최빈개도국 명부를 작성한 바 있다. 당시 최빈개도국 명부에 포함되기 위하여 고려되었던 기준으로는 100불에 미치지 못하는 1인당 GNP,¹³⁰⁾ GNP 대비 10퍼센트에 미달

129) 최승환, op. cit., p.290.

130) 현재는 473불.

하는 제조업생산비율, 20퍼센트에 미달하는 15세 이상 국민의 교육비율 등이었다. 이러한 기준을 적용하여 당시에는 25개국이 최빈개도국으로서 인정 받았으며, 최근에는 그 숫자가 42개국으로 증가하였다.¹³¹⁾

한편 저소득국가의 하부그룹으로는 ‘가장 심각하게 영향받은 국가들’(Most Seriously Affected Countries: MSAC)이 있는데 이는 원유가격의 상승과 그에 따른 세계경기의 후퇴에 의하여 가장 심각하게 타격을 받은 국가들을 의미한다. 이 그룹의 구성국은 UN 사무국에 의하여 결정되었으며, 낮은 1인당 소득, 수출품가격에 비하여 중요한 수입품의 높은 가격상승, 교통 및 운송비의 상승, 낮은 외환보유고 및 높은 무역의존도 등이 고려되었다. 원래 MSAC 명부에는 28개국이 포함되어 있었으나 이후 44개국으로 증가되었다.¹³²⁾

한편 UNCTAD는 선진국 분류표를 별도로 마련하고 있으나 그 선정기준은 명확하게 제시하지는 않고 있다. UNCTAD가 제시하고 있는 소위 선진 시장경제국가(Developed Market Economy Countries: DMEC)에는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, Faeroe Island, 핀란드, 프랑스, 지브롤터, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 남아프리카 공화국, 스페인, 스위스, 영국, 북아일랜드, 미국 등이 포함되고 있다.¹³³⁾ 아울러 모든 개도국들은 UNCTAD 내의 개도국모임인 77 Group의 회원국이며, 동 그룹의 회원국수는 오늘날 127개국에 이른다.¹³⁴⁾ 한편 우리나라는 77 Group의 정식회원국이었다가 OECD 가입을 계기로 지난 1997년 10월부터 observer 자격으로 참가하고 있다.

131) Dr. Joachim Betz, op. cit., p.402. 1995년 기준 48개국.

132) Ibid.

133) 최양부·김한호, 우루과이 라운드 GATT/UR 농업협상의 쟁점과 전망, 한국농촌경제연구원, 1991. 2, p.97.

134) Dr. Joachim Betz, op. cit., p.404.

나. GATT/WTO

GATT에서의 개도국지위의 결정 역시 특정한 법적 절차나 기준과는 관계없이 체약국의 자기선택에 대한 타체약국의 묵시적 동의에 입각하고 있다.¹³⁵⁾ 이에 관한 GATT의 관행은 1964년 제1차 UNCTAD 회의에서 형성된 개도국들의 비공식그룹인 이른바 77 Group에의 회원가입방식인 자기선택(Self-Selection) 및 신규회원선출(Co-operation) 방식을 준용하고 있으며, 신규회원국이 개도국의 지위를 주장하면 77 Group의 의장이 그룹참여를 요청함으로써 개도국의 지위가 부여된다.¹³⁶⁾

이에 관한 일반적인 GATT 규정은 그 “경제가 ① 오로지 낮은 생활수준을 유지할 수 있을 뿐이고, ② 개발의 초기단계에 있는 체약국”에 대하여 개발도상국으로서 일정한 특별대우를 부여하고 있을 뿐이다.¹³⁷⁾ 따라서 GATT 규정상의 개도국이라 함은 경제상태가 저생활수준에 있고, 개발의 초기단계에 있는 국가라 할 수 있다. 또한 관행상 GATT는 통상협정으로 개도국 여부를 결정하는데 있어서 생활수준 이외에 수출능력을 중시하고 있다.¹³⁸⁾

그런데 이러한 개도국의 지위결정에는 ① 예외적으로 일국의 주요 수출품에 유리한 일시적인 요소들이 아닌, 오로지 통상적인 사정만이 고려되어야 하며, ② ‘개발의 초기단계’라 함은 1차산품에 대한 과도한 의존에서 벗어나기 위하여 산업화의 과정이 진행된, 어느 정도 발전된 체약국에 대하여도 적용되어야 함을 단서규정을 통해 추가하고 있다.¹³⁹⁾ 그러나 이 역시 객

135) 이에 따라 128개 GATT 체약국 중 98개국이 개도국의 지위를 부여받았는데, 이에는 한국과 대만, 싱가포르 등을 포함한 신흥공업국과 방글라데시 등과 같은 최빈개도국(the least developed countries)이 포함된다. 최승환, op. cit., pp.290-291.

136) Ibid., p.290.

137) GATT 제18조 제1항. 본 규정은 ‘less-developed countries’라는 표현을 하고 있는데, 이는 개도국을 의미하는 것이다.

138) 서헌제, op. cit., p.758.

관적인 결정기준으로 보기에 어려운 점이 있다. 이와 함께 GATT는 전술한 개도국에게 인정되는 특별대우와 구분하여, 개발도상에 있는 체약국¹⁴⁰⁾에게 인정되는 우대조치를 따로 규정하고 있으나 이러한 규정들 모두 개도국에 대한 절대적인 기준을 제시해주고 있다고는 할 수 없다.

한편 GATT는 최근에 와서 1인당 GNP, 무역규모, 국제수지상황, 산업의 국제경쟁력 등 객관적인 경제지표에 의해 일부 선발개도국에 대하여는 ‘졸업’ 개념을 도입하여 선진국에 상응하는 권리·의무를 부여하려는 경향이 있다.¹⁴¹⁾

WTO 협정 내에서는 개도국에 대한 특별규정은 없으나, 1994년 UR 협정에서 체결된 다수의 협약에서 개도국에게 주어지는 특혜와 관련하여 개도국지위는 당사국 자신의 결정에 의하도록 하고 있으며,¹⁴²⁾ 이에 대하여 다른 회원국이 이의를 제기할 수 없도록 되어 있다.¹⁴³⁾ 이러한 원칙은 여전히 유효한 것으로 보인다.

개도국에 대한 우대조치를 정하고 있는 WTO 보조금협정에 관한 제7부속서는 협정상 우대조치를 적용받을 개도국의 기준에 있어서 최빈개도국은 UN에 의해 지정된 국가, 일반개도국은 1인당 GNP가 1000불 이상인 국가로 분류하고 있으며, 일반개도국에는 볼리비아, 카메룬, 콩고 등 20개국이 해당되고 있다.¹⁴⁴⁾

139) GATT 1947 부속서 I, 제18조 제1항 및 제4항에 대한 해석서. Restatement of the Law, op. cit., p.304.

140) 즉 그 경제가 개발도상에 있으나, 오로지 낮은 생활수준을 유지할 수 있을 뿐이고 개발의 초기단계에 있는 체약국의 범주에 속하지 않는 국가. 제18조 제4항 ⑤.

141) 서헌제, op. cit., p.758.

142) 특히 UR 농업협정은 농산물무역과 국내정책개입에 관한 새로운 다자간 규범 및 원칙들을 수립하면서, 개도국들의 특별이익을 고려하여 이들에 대하여는 선진국에 비해 이행의무를 경감시켜주고 있는 등 우대조치를 마련하였는데, 이때 각국은 선진국, 개도국 또는 최빈개도국으로서의 그들의 지위를 스스로 결정하였다. USDA-ERS, 개발도상국과 WTO 차기농산물협상, 국제식량농업, 제41권 제3호(1999. 3), p.7.

143) 이창재, 우리나라의 개도국지위문제, OECD 가입의 분야별 평가와 과제 (부록 1), 대외경제정책연구원, 1996. 11, pp.351-352.

한편으로 UR 협정의 이행과 관련하여 농업부문에서의 최빈개도국들(LDCs)과 식량순수입개도국들(NFIDCs)의 문제를 다루고 있는 마라케쉬 결정¹⁴⁵⁾에서 한국은 식량순수입개도국으로 분류되고 있다.

다. IBRD/IMF/IFC

개도국의 범위를 결정하는데 있어서 국제사회의 대외원조와 관련하여 IBRD와 IMF는 다양한 형태의 수혜자격을 판단하기 위하여 현단계의 경제개발수준을 개도국 평가기준으로 삼고 있다. IBRD는 일반적으로 1인당 GNP에 근거하여 선진국과 개도국을 분류하고 있으며,¹⁴⁶⁾ 개도국을 다시 저소득국가(1인당 GNP 610\$까지), 중소득국가(1인당 GNP 610\$에서 7,620 \$사이), 그리고 고소득국가(그 이상) 및 고소득 원유수출국(1991년 기준)으로 분류하고 있다. 이에 따른다면 우리나라는 현재 고소득 개도국으로 분류될 수 있다(1997년과 1998년 1인당 GNP는 각각 10,307\$ 및 6,823\$(P) 기준).

이와 아울러 IBRD는 심각한 부채를 안고 있는 낮은 소득(SILICs) 및 중간소득(SIMICs)국가들을 분류하고 있는데, 그 범위를 결정하는데 고려되는 기준은 1) GNP 대비 부채비율(50퍼센트 이상), 2) 수출 대비 부채비율(275퍼센트 이상), 3) 수출 대비 채무지불 비율(30퍼센트 이상), 4) 수출 대비 이자지불 비율(20퍼센트 이상) 등이다.¹⁴⁷⁾

IMF는 경제통계와 분석을 위한 목적으로 GDP 규모, 실업률, 대외경제관계 등을 고려하여 선진국, 개도국, 시장경제전환국 등으로 분류하고 있는

144) 서헌재, op. cit., p.758.

145) 공식명칭은 '농업개혁프로그램이 최빈개도국들과 식량순수입국들에게 미칠 수 있는 부정적 영향에 관련된 조치에 관한 결정.'

146) OECD, OECD Statistics, Development Co-operation, DAC Lists, OECD/DAC Statistical Reporting System, DAC Country Lists; Aid to Developing Countries and Territories (Official Development Assistance), DAC Lists, The DAC List of Aid Recipient(A Definition), <http://www.oecd.org/>

147) Dr. Joachim Betz, op. cit., p.404.

바, 한국은 많은 자료에서 개도국으로 분류되고 있다.¹⁴⁸⁾

한편으로 몇몇 자료에서는 선진경제국으로 분류되기도 한다. 예컨대 매년 발간되는 ‘World Economic Outlook’에서는 국가를 선진경제국(advanced economies: 1999년 현재 28개국), 개도국(developing countries: 1999년 현재 128개국), 전환기 국가(countries in transition: 1999년 현재 28개국)의 주요 세 그룹으로 나누고 있으며, 이 세 그룹은 또 각각 세부 그룹으로 분류되는데, 그중 선진경제국에는 주요공업국(major industrial countries: 소위 G-7 국가), EU 구성국(15개국), 및 아시아 신흥공업경제국(newly industrialized Asian economies: 한국, 홍콩, 싱가포르, 대만)이 포함되고 있다.¹⁴⁹⁾

이에 따르면 우리나라는 아시아 신흥공업경제국으로서 선진경제국 그룹에 속하고 있다. 그러나 이러한 분류는 일정한 경제적 또는 기타 엄격한 기준에 의거한 것이라기 보다는 적절히 의미있는 통계수치를 제공해줌으로써 분석을 좀 더 용이하게 할 목적으로 개발된 것이다. 한편 경우에 따라서는 자료의 부족 등으로 인해 이러한 분류에서 누락된 국가도 있다.¹⁵⁰⁾ 현실적으로 우리나라는 전통적인 선진국으로서가 아닌 신흥공업국 그룹의 일원으로 선진경제국 부류에 속하고 있고, 더 나아가 주요 선진공업국, EU 구성국 및 홍콩, 싱가포르, 대만과는 여러 가지 관련지표면에서 상대적으로 많은 차이가 있다. 또한 우리나라와 흔히 비견되는 그리스, 포르투갈, 이스라엘 등이 같은 선진공업국으로, 남아프리카 공화국, 중국, 말레이시아, 태국, 인도네시아, 쿠웨이트, 사우디 아라비아, 이집트, 터키, 브라질, 아르헨티나, 멕시코 등은 개도국으로 분류되어 있다. 이중 특히 그리스, 포르투갈은 EU 및 OECD 구성국으로서 선진경제국 그룹에 속하고 있고, 멕시코, 터키는 OECD 회원국으로서 개도국 그룹으로 분류되어 있어 이 분류는 매우 상대

148) 서헌제, op. cit., p.759.

149) IMF, World Economic Outlook, World Economic and Financial Surveys, October 1998 (IMF: Washington, DC), pp.159-176.

150) Ibid., pp.159.

적임을 알 수 있다. 또 한편으로 국제자본시장 등과 관련한 통계에서는 우리나라는 아시아지역의 홍콩, 인도네시아, 싱가포르, 태국 등과, 유럽지역의 체코 공화국, 헝가리, 폴란드 등과, 라틴 아메리카의 아르헨티나, 브라질, 칠레, 멕시코 등과, 중동지역의 이스라엘 등과 함께 개도국으로 분류되어 있다.¹⁵¹⁾

라. OECD/APEC

OECD에서는 일단 회원국이 아닌 모든 국가를 개도국으로 보고 있다. 한편으로는 OECD에의 가입사실을 선진국으로의 진입기준으로 보는 시각도 있으나 이에 관한 절대적인 합의나 기준은 없다.

경제발전의 도상에 있는 여러 지역의 건전한 경제성장에 기여함을 그 설립 목적의 하나로 하고 있는 OECD는 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)를 산하기관으로 설치하여 운영하고 있다. DAC는 개도국에 대한 경제협력방안을 연구, 검토하고 개도국에 대한 원조의 양적 증대와 질적 개선을 추진하기 위하여 원조공여에 대한 내부적인 상호심사를 하고 있다. DAC의 개도국명단은 공적개발원조의 흐름을 측정하기 위한 통계적 목적을 위하여 작성된 것으로, 일부 국가는 이를 원조대상국으로서의 자격을 판단하는데 사용하고 있다. OECD에서의 '개도국'(developing country)이란 DAC 원조 수혜국명단의 Part I¹⁵²⁾에 속하는 국가를 의미한다. 1999년 현재 우리나라는 DAC List Part I에 속하면서 1995년 기준 고소득국가(1인당 GNP 9385\$ 초과)로 분류되어 있으며, 1999년으로 예정되어 있는 3년마다의 재평가에서 합의에 의해 예외가 인정되지 않는 한 2000년 1월 1일부로 동 명단상의 Part II¹⁵³⁾로의 이행이 예정되어 있다.

151) IMF, International Capital Markets, Developments, Prospects, and Key Policy Issues (International Monetary Fund: Washington, DC), September 1998, pp.188-189.

152) OECD, OECD Statistics, DAC Country Lists, op. cit.,

153) 전환기경제체제국가 중 더욱 진보된 개도국(more advanced developing country).

DAC List에 의해 원조대상국으로 분류된 국가는 남아프리카 공화국을 제외한 모든 아프리카 국가들, 캐나다와 미국을 제외한 모든 아메리카 국가들, 일본을 제외한 모든 아시아 국가들 및 호주와 뉴질랜드를 제외한 모든 오세아니아 국가들이다. 유럽에서는 알바니아, 사이프러스, 지브로올터, 그리스, 말타, 터키 및 유고가 원조대상으로 분류되어 있다. DAC List는 1999년 현재 162개 국가들을 개도국으로 분류하고 있다.

표 3-20. OECD DAC Lists

Part I	Developing Countries and Territories	Least Developed Countries	-
		Other Low Income Countries	per capita GNP < \$765 in 1995
		Lower Middle Income Countries	per capita GNP \$766-3036 in 1995
		Upper Middle Income Countries	per capita GNP \$3036-\$9385 in 1995 ¹⁾
		High Income Countries ²⁾	per capita GNP > \$9385 in 1995
Part II	Countries and Territories in Transition	Central and Eastern European Countries and New Independent States of the former Soviet Union	
		More Advanced Developing Countries and Territories	

주: 1) 세계은행 대출자격기준(1995년 기준 \$5,295).

2) 우리나라는 현재 1995년 1인당 GNP 기준 고소득개도국으로 분류되어 있음.

자료: OECD, DAC Lists of Recipient Countries 1997 and 1998 flows, <http://www.oecd.org/>

한편 1994년 11월 APEC 내 무역 및 투자자유화에 관해서 한국은 개도국 지위를 유지하였다.¹⁵⁴⁾

마. FAO

FAO는 각국 농산물의 생산과 분배의 능률개선, 영양수준의 향상, 농민의

154) 이창재, op. cit., pp.351.

생활향상을 주목적으로 하고 있는 UN의 전문기관으로서 특히 국제 및 각국의 농업부문과 가장 밀접한 관계를 가지고 있는 기구라 할 수 있다. 따라서 동 기구에서의 지위가 농업부문에 있어서의 전반적인 지위를 가늠해 볼 수 있는 좋은 참고가 될 수 있다. FAO는 통계적 목적을 위하여 국가들을 선진국과 개도국을 분류하고 있으며, 우리나라는 각종의 통계자료를 통해 개도국으로 분류되고 있다. 특히 식량농업관련 지표에서는 식량수입개도국(food importing developing country)으로 분류되어 있으며, 한국을 비롯한 93개국이 개도국목록에 포함되어 있다.¹⁵⁵⁾ 이밖에 FAO가 자신의 효율적인 활동목적을 달성하기 위하여 농업과 관련하여 작성·발표하고 있는 다양한 통계목록에서도 우리나라는 아르헨티나, 터키, 멕시코, 말레이시아, 브라질, 칠레, 태국, 사우디 아라비아 등과 함께 개도국으로 분류되어 있다.¹⁵⁶⁾ 이는 특히 식량·농업부문에 있어서의 우리나라의 지위를 판단하는데 매우 유용할 것으로 보인다.

바. 기타

소위 세계은행(World Bank: IBRD)그룹의 하나로서 저소득개도국 지원을 위한 국제개발금융기구로 설립된 국제개발협회(IDA), 개도국에의 민간직접투자의 촉진을 기본업무로 하고 있는 국제투자보증기구(MIGA)는 각각 자신의 효율적인 운영과 의사결정 등을 위하여 회원국을 선진국을 주축으로 한 제1부국(Part I Countries)과 개도국을 주축으로 한 제2부국(Part II Countries)으로 구분하고 있다. 각 분류에 따라서 출자금 및 의사결정사항에 대한 투표권 등에 있어서 차등이 두어지는데, 우리나라는 제2부국에 소속되어 있다.¹⁵⁷⁾

155) FAO(1997), "National Agricultural Development Strategies towards 2010."

156) FAO STAT(1999)의 자료: FAO, 차기 농산물협상에서의 개도국의 농업발전, 교역 및 식량안보와 관련한 주요 쟁점들, 국제식량농업, 제41권 제9호(1999. 9), pp.17-19.

157) 김완순·한복연, 국제경제기구론, 박영사, 1998, pp.75-92.

6.1.3. 종합 검토

이처럼 개도국의 정의 및 그 결정기준은 국제법제도 및 국제기구의 관행상 자신의 설립목적과 활동에 따라 다양하게 채택되고 있으며, 따라서 개도국을 결정하는데 있어서 어떠한 일률적이고 개관적인 정의 및 기준은 도출하기 어렵다고 하겠다. 다만 현재로서는 개도국지위의 결정기준으로는 당사국 스스로의 개도국선언과 각 국제기구가 내부적으로 채택하고 있는 1인당 GNP와 같은 단편적인 경제지표만이 부분적으로 사용되고 있는데 불과하다. 따라서 현재 개도국지위의 결정기준에 있어서 다양하게 제시되고 있는 내용을 종합적이고 비교적으로 분석하여 합리적인 새로운 guideline을 제시하는 것이 필요하다고 하겠다.

이상 관련 국제기구가 관행적으로 채택하고 있는 기준에 따른다면 우리나라는 명확하게 선진국으로 분류되고 있지는 않으며, 고소득 또는 고도의 개발도상국으로서 광범위하게 개도국의 범주에 속하고 있음을 알 수 있다. 요컨대 각 국제기구의 관련 규정 및 관행에 따른다면 개도국지위와 관련된 우리나라의 지위는 명확하다고는 할 수 없으나, 현재 선진국으로서 인식되기에는 많은 거리가 있다고 할 수 있다.

6.2. 개도국지위결정의 기준

6.2.1. 개요

전술한 바와 같이 개도국지위를 인정받기 위한 가장 결정적인 근거이자 국제사회에서 승인된 표준은 ‘자기결정 또는 자기선택의 원칙’이라고 할 수 있다. 그러나 이에선 관련 당사국의 최소한도의 묵시적 동의가 요구된다 할 것이며, 이를 위해서는 어느 정도 설득력있는 객관적 표준이 필요하다고 할

것이다. 다만 개도국의 정의 및 범위를 정하고 있는 일반국제법규범이 형성되어 있지 않은 것처럼 개도국의 지위를 결정하는 표준에 있어서도 일반적으로 합의된 바도 없으며 또한 역사적으로도 매우 다양한 내용의 기준이 제시되는 등 많은 변천을 겪어왔다. 마찬가지로 관련 국제기구들에서도 어떠한 합리적이고도 종합적인 기준에 의해서라기 보다는 다만 각자의 고유한 목적수행을 위하여 편의상 나름대로의 기준에 기초하여 개도국을 분류하고 있을 뿐이다.

6.2.2. 고전적 결정기준

사실상 개발의 통계적 정의에 따른다면 현재 개도국분류에 있어서 가장 공통적으로 사용되고 있는 것은 1인당 GNP 기준이다. 관련 국제기구들 또한 동일한 방법에 따라 개도국을 분류하고 있는데, IBRD와 IMF 및 OECD는 모두 이러한 기준에 의거하고 있다.¹⁵⁸⁾ 즉 GATT 제18조 제1항과 관련한 패널, UN, 세계은행 그룹, OECD의 DAC, 국제개발협회(IDA) 등은 1인당 GNP가 일정 수준 이하인 국가를 저개발국으로 분류하고 있으며, 주요 선진국의 GSP 제도 운영에서도 주로 1인당 GNP나 무역규모, 제조업의 국제경쟁력 등을 고려하고 있다.¹⁵⁹⁾

개도국에 대한 명칭 역시 역사적으로 다양한 변화를 겪었다. 전통적으로는 개도국과 관련하여 빈곤국(poor countries) 또는 후진국(backward countries)이라는 명칭이 사용되어 왔으며, 1940년대 후반에는 저개발국(under-developed countries)이라는 명칭이 통상적으로 사용되었다. 이후 1950년대에는 미개발국(less developed countries)이라는 용어가 사용되었으며, 현재는 개발도상국(developing countries)이라는 용어가 일반화되었다. 이러한

158) Dr. Joachim Betz, op. cit., pp.398-399.

159) 서헌제, op. cit., pp.757-758.

용어사용의 다양성은 ‘경제적 발전’이라는 중심적 문제의 관념에 있어서 중대한 변화를 반영하고 있다.¹⁶⁰⁾ 따라서 현대 국제사회에 있어서는 개도국의 개념에 있어서 단지 일정 단계에 있어서 상태의 관념(developed)이 아닌 진행성, 연속성, 계속성(developing)이 특히 강조되고 있다고 하겠다.

과거 GATT 패널은 지난 1958년 GATT 제18조 제1항의 개도국지위를 결정하는 기준을 만족시키는데 1955년 기준 1인당 GNP 128\$과 단지 GNP의 10%에 해당하는 제조업비율을 가진 스리랑카의 개도국지위를 인정하였고, 개발원조금공여를 받을 자격이 있는 국가를 결정하는데 세계은행에 의하여 채택된 객관적 기준 또한 1인당 GNP이다. 한편 국제개발협회(IDA)도 1인당 GNP 기준을 신용대출을 받을 자격을 결정하는데 사용하고 있다. 다만 IDA는 이밖에도 인구규모, 채무지불능력(신용등급) 등과 같은 부가적인 표준도 사용하고 있다.¹⁶¹⁾

6.2.3. 현대적 기준

가. 현대적 결정기준의 도입

실제적으로 일국의 경제개발수준을 결정하는데 있어서 전통적으로 가장 편리하고 일반적으로 사용되어 왔던 표준은 당해 국가의 1인당 GNP이긴 하나 이러한 기준은 매우 가변적인 국가통계의 정확성, 비교가능성의 불확실성 등으로 인해 절대적으로 적절하다고 하기에는 어려우며, 심지어 이를 일률적으로 적용했을 경우에는 왜곡된 결과를 초래하기 쉽다고 할 것이다.¹⁶²⁾ 따라서 현재에는 1인당 GNP 기준만을 가지고 개도국을 분류하는 것은 지양되어야 하며 기타 당해 국가에 관련된 다양한 지표를 동원하여

160) A. A. Fatouros, op. cit., p.71.

161) Ibid., p.73; Restatement of the Law, op. cit., p.304.

162) A. A. Fatouros, ibid., p.72.

개도국지위 여부를 판단할 것이 요구된다고 하겠다.

현재에는 전통적으로 채택되어 온 단편적인 분류기준의 결함을 극복하기 위하여 다양한 경제적 지표와 함께 사회적·정치적 개발지표가 종합적으로 제시되고 있다. 예컨대 UN 개발계획(UNDP)은 1인당 GNP와 평균수명, 문맹률, 교육수준, 일국내에서의 여성과 아동의 지위, 사회적 기반(infra-structure) 등을 포함하는 광범위한 요소들을 고려하는 인간개발지수(indices of human development)를 개발하기도 했다. 그러나 현재 UNDP는 일국이 개도국으로 간주될 수 있는 인간개발의 기준을 정의하고 있지는 않으며, 다만 유럽, 캐나다, 미국, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 일본을 제외하고 사우디아라비아나 싱가포르 등과 같이 비교적 높은 1인당 소득국가들을 포함하여 모든 국가들을 개도(developing)국으로서 분류하고 있다.¹⁶³⁾

결론적으로 현대 국제사회에 있어서는 개도국을 분류하는데 있어서 과거의 단순한 2분법적 기준 및 분류방법 대신 각 국제협약이나 국제기구의 목적에 맞게 좀 더 세분화하여 분류하는 것이 보편적이라 하겠다. 이렇게 개도국을 좀 더 세분화하여 분류하였을 때 개도국 상호간에 증가하고 있는 개발정도의 차이는 개도국들간의 개발수준의 차이일 뿐이지 개도국의 단계를 넘어 전통적인 선진국대열에 진입했다고는 볼 수 없는 것이다. 전통적으로 개도국으로 분류되어 왔던 국가들 중 우리나라와 같이 현재 상당한 개발수준을 달성한 국가들 역시 기존의 선진국들보다는 기존의 전통적인 개도국들과 공유하는 바가 더 많으며, 또한 역사적으로도 기존의 개도국에서 선진국으로의 진입이 국제사회에서 공식적으로 선언된 사례는 찾아보기 어렵다. 따라서 비록 개도국의 개념 및 구체적인 범위는 경제적 발전단계에 따라 세분화되어 왔으나, 전통적인 선진국의 범주는 거의 변화없이 고정적

163) M. J. Trebilcock & R. Howse, Trade and Developing Countries, in: Robert Howse(ed.), The World Trading System, Vol. I (Routledge: London and New York, 1998), p.227, Note. 1.

인 것으로 유지되어 왔다. 그러므로 기존의 개도국을 새로이 선진국으로 재분류하여 선진국과 동일한 의무를 부담시키는 것은 신중히 고려하여 판단할 문제인 것이다. 특히 규범의 문제에 있어서 특정 주체에게 권리를 부여할 때보다는 의무를 부과할 때 더욱 엄격한 해석이 요구되고 있다는 점에 비추어 보아도 더욱 신중한 판단이 필요하다고 본다.

나. 신흥공업국가(Newly Industrializing Countries)의 등장

신흥공업국가군은 대개 중소득국가들과 중복되고는 있으나, 그러한 범주에 속하는 국가들에 관한 소득 내지 기타 다른 지표에 관한 어떠한 합의도 없다. 그러므로 신흥공업국가의 성격 및 관련 지표는 자료에 따라 다르다고 할 수 있는데, 신흥공업국가라는 용어는 이미 전통적인 개도국의 지위에서 벗어나서 어느 정도 산업화과정을 겪었던 국가들을 의미한다고 볼 수 있다.

대개 이러한 국가들은 높은 경제성장률, 산업부문의 역동성, 수출 드라이브 정책 및 전체 수출중 높은 공산품 비율이라는 공통적인 성격을 가지고 있다. 그러나 이러한 기준들은 상대적이며 이론적으로도 확립된 것은 아니다. 최근에는 신흥공업국가를 개념화하기 위한 시도가 행해지고 있는데, 농업구조 및 생산잠재성, 경제통합과 동질성, 그리고 사회적 성숙과 국제경쟁력 등이 개념요소로 고려되고 있다. 이를 기초로 일반적으로 신흥공업국가에는 브라질, 멕시코, 대만, 홍콩, 한국 및 싱가포르, 아르헨티나, 유고 등이 포함되고 있다.¹⁶⁴⁾

그러나 신흥공업국가들은 그 성격상 선진국은 분명히 아니며, 그 발전단계에 기초하여 단지 개도국들 중에서 특수한 지위에 있는 국가들이라 할 것이다.

164) Dr. Joachim Betz, op. cit., pp.403-404.

다. 산업별·부문별·품목별 개도국지위결정의 필요성

개발의 단계에 있어서 각 개도국간에 차이가 있는 것처럼 어느 한 개도국 내에서도 산업에 따라서는 각국의 특수한 사정상 개발수준의 차이가 있을 수 있다. 이는 소위 압축성장 드라이브 정책을 추진해 온 대부분의 개도국들에서 공통적으로 발견되는 현상으로서 특정한 경제성장의 이면에 낙후된 산업부문과 함께 국내외적으로 경쟁력이 특히 빈약한 품목이 있을 수 있다. 우리나라의 경우 그러한 대표적인 부분은 농업부문으로서 특히 대부분의 농산물품목에 있어서는 아직도 대외경쟁력을 갖추지 못한채 농촌경제구조는 상대적으로 선진국수준과는 거리가 멀다고 할 수 있다. 지금까지 논의된 개발 및 개도국관념으로 볼 때 이러한 개발수준의 차이를 충분히 고려하여 일국의 산업과 품목별로 개도국지위를 각각 결정하는 것이 합리적인 결과를 가져올 수 있다고 본다.

한편 1989년 1월 15일 한국 정부는 GATT 제18조국 졸업 및 제11조국 이행을 결정, 동년 6월에 GATT에 통고함으로써 GATT의 국제수지위원회는 1989년 10월 27일 GATT 제18조 B절에서 한국을 제외시키는 결정을 내렸다. 이 결정에 의해 우리나라는 1990년 1월 1일부터 국제수지방어를 이유로 한 수입규제를 할 수 있는 국가(GATT 제18조 B국가)에서 졸업하되, 우리나라의 잔여수입규제품이 주로 정치적 및 사회적으로 민감한 농축산물인 점을 감안하여 1997년 7월까지 8년간 수입규제를 할 수 있는 유예기간을 우리나라에 부여하였다.¹⁶⁵⁾

이처럼 개도국지위결정의 중요한 표준으로 인식되고 있는 GATT 제18조국 졸업절차에 있어서도 농산물품목과 같이 특히 기존 개도국의 일정 부문에 대해서는 그 특수성을 최대한 고려하여 특혜를 부여하도록 하고 있는 것도 일국의 산업부문과 특정 품목별로 개도국지위를 결정할 수 있다는 중

165) 이병조·이중범, 국제법신강, 일조각, 1997, p.741.

요한 단서가 될 수 있다고 할 것이다. 또한 우리나라의 경우 여러 면에 있어서 IMF 금융위기가 현실화된 지난 1997년을 전후로 하여 농업부문지표는 상대적으로 더욱 악화된 것으로 평가되고 있으며, 농업부문의 구조조정 또한 그 여파로 여전히 많은 시간과 노력 및 비용이 절대적으로 요구되고 있어서 농산물분야에 있어서 만큼은 기존의 개도국지위를 인정받는 것이 합당할 것이다. 따라서 국제사회에서 요구되고 있는 우리나라의 개도국지위의 졸업문제도 현단계에 있어서 그 발전수준 및 경쟁력확보를 기준으로 각 산업별, 부문별, 품목별로 결정되어야 한다.

라. GSP와 개도국지위

일반특혜제도(General System of Preferences: 이하 GSP)는 개도국의 수출신장과 공업화 및 경제개발을 촉진시키기 위하여 선진국들이 개도국으로부터 수입하는 농수산물, 공산품 및 반제품 등의 상품에 대해 보상없이 최혜국대우에 따른 관세율보다도 더 낮은 저율의 관세 내지 무관세를 부과하는 일방적인 특혜제도를 말한다.¹⁶⁶⁾ 따라서 GSP는 선진국이 개도국으로부터의 수입제품에 대해 일반적·무차별적·비상호주의적으로 관세상의 특혜를 부여함으로써 국제무역에 있어서 개도국의 경제적 여건을 고려한 실질적 공정성을 달성하기 위한 제도적 장치인 것이다.¹⁶⁷⁾

선진국의 대개도국 원조조치의 하나로서 UNCTAD에서 달성된 합의를 기초로 일단 GATT의 의무면제조항에 의해 한시적으로 운영되던 GSP는 1979년 11월 28일 동경 라운드(Tokyo Round)에서 채택된 '특별대우에 관한 결정'의 권능부여조항에 따라 정식제도화 되었다. 이러한 GSP는 특혜관세라는 수혜조치가 일정 기준을 구비한 모든 개도국에게 적용될 수 있는,

166) 장효상, 신고 국제경제법, 법영사, 1998, p.272; 이재욱·최윤국, 농산물 수입개방의 영향평가와 수입관리정책 방향, 한국농촌경제연구원, 1997. 12, p.60.

167) 이영준, 국제경제법론, 법문사, 1997, p.81; 최승환, op. cit., p.295.

개도국에 대한 선진국의 일방적인 특혜로서의 성격을 가지고 있다.¹⁶⁸⁾ 그러므로 개도국지위의 결정과 특혜관세부여의 구체적 기준 등은 선진국의 개별적 판단에 일임되고 있다. GSP의 구체적 운영 역시 선진국에 따라 상이하다. 미국과 EU는 일반적으로 1인당 국민소득 등을 고려하여 GSP의 수혜대상을 결정하고 있는데, 이에 따라 우리나라와 홍콩, 싱가포르 및 대만은 1989년 1월 미국의 GSP 적용으로부터 졸업하였으며 EU의 GSP 적용으로부터는 1996년 졸업하였다.¹⁶⁹⁾

미국의 경우 GSP의 운영에 있어서 통상법은 대통령에게 GSP 수혜적격대상국을 결정, 지명할 수 있는 권한을 위임하고 있다. 그러나 최혜국대우를 받을 자격이 없는 공산권국가의 상품, 석유수출국기구(OPEC) 및 유사 카르텔 협정의 회원국, 미국 외의 선진국들에게 무역특혜를 부여하는 국가, 마약류규제에 있어서 미국과의 협력을 거부하는 국가, 미국시민과의 분쟁에 대한 중재판정이행을 거부하는 국가, 국제법에 위반하여 자국투자자의 투자를 수용하였거나 기타 방법으로 그 권리를 침해했던 국가 등은 대통령이 그 국가를 수혜대상국으로서 지정하는 것이 미국의 국가적 경제이익에 도움이 될 것이라고 결정하지 않는 한 수혜대상에서 제외된다. 품목별로는 섬유 및 의류제품, 시계, 수입에 민감한 철강 및 전자제품 등을 포함하여 국내산업에 피해를 미칠 수 있는 상품들은 GSP 혜택을 받을 자격이 없다.¹⁷⁰⁾ 또한 GSP는 경쟁력충족기준과 관련한 자동적 제한규정을 통해 수혜국이 1년 동안에 미국의 특정품목 수입총액의 50%이상을 수출하였거나 특정품목 수입총액이 일정액을 초과할 경우¹⁷¹⁾ 미국대통령이 당해 품목의 수입에 관해 GSP 수혜자격을 정지하도록 하고 있다.¹⁷²⁾ 특정 수혜국으로부터 수입되

168) 이은섭, *op. cit.*, pp.113-114.

169) 최승환, *op. cit.*, p.295.

170) *Restatement of the Law*, *op. cit.*, pp.303-304.

171) 이는 매년 미국의 GNP 변동에 맞추어 별도로 조정된다. 이재욱·최윤국, *op. cit.*, p.65.

172) 이병조·이중범, *op. cit.*, p.741.

는 품목이 충분히 경쟁력있는 상품으로 판정된 경우에는 그보다 낮은 기준으로도 수혜가 정지될 수 있도록 하고 있다.

GSP의 졸업은 GSP 혜택의 임의적 철회로서, 품목별 또는 국가별로 결정되고 있다. 특정국의 졸업 여부를 결정함에 있어 1) 해당 국가의 일반적 개발수준, 2) 특정 품목에 있어서 해당 국가의 경쟁력, 3) 해당 국가의 무역, 투자, 노동관련 관행, 4) 지속적인 공여가 미국의 관련 생산자, 근로자 및 소비자에 미칠 영향을 포함하는 미국의 전반적인 경제적 이해관계 등을 고려하고 있다.¹⁷³⁾

결국 GSP는 선진국의 대개도국원조라는 제도의 취지에 기초하되, GSP 공여국의 입장에서 자국의 정책적·전략적 고려를 최대한 우선순위에 둬으로써 국가별로 다양한 내용으로 운영되고 있다. 또한 그 공여의 성격은 다분히 선진국의 자율적 판단에 근거한 일방적인 특혜의 성격을 가지고 있기 때문에 그 수혜의 여부를 개도국지위 결정의 절대적 기준으로 삼기는 어렵다고 본다. 이는 그 제도의 실질적 운영과정에 있어서 내용의 빈번한 변경과 폭넓은 예외를 통해서도 확인될 수 있는 것이다. 즉 개도국 여부에 별 관계없이 자국의 국내사정에 입각하여 편의상 제도가 운영될 여지는 무척 크기 때문에 공여가 철회되었다는 사실을 곧 개도국지위의 졸업과 동일시하는 것에는 문제가 있다고 할 것이다.

더욱이 그 특혜대상품목을 결정하는데 있어서 Negative List제를 채택하기로 한 공산품의 경우¹⁷⁴⁾와는 달리 Positive List제를 채택하여 대상품목을 사전에 지정함으로써 대상의 폭을 가급적 축소하려는 경우가 많은데서 알 수 있듯이 농산물분야에 있어서는 GSP의 공여 여부를 직접 개도국지위와 연계시키는 것은 오히려 왜곡된 결과를 가져오기 쉽다. 특히 EU의 GSP 수혜범위는 농산물을 제외하고는 무관세이며, 농산물의 경우에는 관세인하나

173) 서헌제, op. cit., p.752.

174) 그러나 미국, EU 등은 여전히 Negative List제를 고수.

수입과징금인하를 병행하도록 하고 있어,¹⁷⁵⁾ 농산물분야는 정책적인 목적상 일반적인 GSP 수혜제도와는 다른 입장을 취하고 있다. 따라서 특히 농산물 분야에 있어서는 GSP 수혜의 부여 또는 철회 여부가 곧 개도국지위의 취득과 상실을 의미하는 것은 아니라고 본다.

우리나라의 경우 과거 개도국의 일원으로서 선진국들로부터 GSP 혜택을 받아왔으나 우리의 경제규모와 세계경제에서 차지하는 비중이 커지고 특히 OECD에의 가입을 계기로 GSP 수혜에 대한 졸업문제와 함께 더 나아가 GSP 특혜의 공여 문제가 대두되기 시작하였다.¹⁷⁶⁾ 이와 함께 우리나라의 GSP 도입에 대한 국제사회의 압력도 점차로 강화되고 있는 실정이다. 그러나 GSP의 제도적 성격과 현실적인 운영양태에 비추어 보아 GSP를 도입하여 운영하는 것이 곧 선진국으로서의 지위를 수락하는 것으로 볼 수 있는 가는 의문이다. GSP는 국제공정무역질서의 실현이라는 이념을 달성하기 위하여 상대적으로 경쟁력이 약한 국가의 상품에 대하여 비교적 경쟁력을 갖추고 있는 국가가 일방적이며 선별적으로 특혜를 부여하는 것으로, 충분히 기존 개도국의 입장에서도 최빈개도국 및 기타 일반 개도국에 대하여 경쟁력조건을 기준으로 시행할 수 있는 제도이기 때문이다.

요컨대, 우리나라가 선진국의 GSP 수혜대상에서 제외되고(특히 농산물분야에 있어서) 반대로 공여국이 되었다고 하는 사실은 모두 개도국으로서의 지위를 포기 내지 상실했음을 의미하는 것은 아니다.

6.2.4. 자결(Self-Determination) 및 경제적 주권과 개도국

국제법상 자결(self-determination)이라고 하는 것은 어느 민족이나 인민이 외부로부터의 간섭을 받지 않고 스스로 정치적 지위를 자유로이 결정하

175) 서헌제, op. cit., p.753.

176) 이재욱·최윤국, op. cit., p.61.

고 동시에 그 경제적·사회적·문화적 발전을 자유로이 추구하는 것을 말하며, 이 원칙은 UN의 목적의 하나이기도 하다. 자결권을 기초로 한 국가주권의 개념은 경제적 주권 내지 경제적 자기결정권으로까지 확대되었고, 이러한 국가주권의 개념은 국제실정법상의 개념으로 확립되어 왔으며 또한 국제인권보호를 위한 불가결의 원칙으로 자리잡아 왔다.

UN은 이와 같은 상황에 보조를 맞추기 위해 1964년 제1차 UNCTAD 회의를 개최하고 남북문제에 대한 적극적인 대응을 개시하였다. 제1차 UNCTAD 회의에서 제시된 제원칙들이 후속의 신국제경제질서수립의 기초가 되었다.¹⁷⁷⁾ ‘신국제경제질서의 수립에 관한 선언,’ ‘국가의 경제적 권리·의무헌장’에서 표현되고 있는 신국제경제질서는 “국가는 자국의 경제사회체제를 자유로이 선택할 수 있는 … 등, 경제적 주권을 갖는다”는 원칙에 입각하고 있다.¹⁷⁸⁾

국제법상 이러한 자결의 개념은 개도국의 경제적 주권의 확립과 근래의 신국제경제질서의 수립에 결정적인 요소가 되었다. 자결의 원칙은 경제적 주권을 바탕으로 국제사회에서 이루어지는 일국의 모든 경제적 활동에 적용되어야 하며, 경제적 주권의 실천규범인 자기결정권은 일국의 정치적·경제적 지위를 결정하는데 있어서 가장 기본적으로 고려될 요소이다. 따라서 현대 국제사회에서 일국이 자국의 발전단계에 대하여 스스로 결정하고 이에 상응하는 경제개발 프로그램을 자유로이 추구할 수 있는 권리가 더욱 존중되어야 할 것이다. 바로 이러한 점에서 특히 현대 국제사회에 있어서의 개도국지위 결정에는 일반 국제법규범과 각국의 다양한 경제발전단계에 입각한 자기결정권이 더욱 강조되어야 할 것이다.

177) 이한기, 신고 국제법강의, 박영사, 1997, p.272.

178) Ibid., pp.614-615.

6.3. 한국의 개도국지위와 관련한 여건과 지표

6.3.1. 협상여건의 변화와 대응책

1990년대에 들어 우리나라의 대외적 통상관계와 경제적 여건의 변화에 따라 개도국지위와 관련한 협상여건에도 많은 변화가 있었다. 대체로 1990년을 전후로 한 IMF 8조국 및 GATT 11조국으로의 이행, 선진국으로부터의 GSP 수혜 종료, 1990년대 중반까지의 경제적 성장의 지속, 1인당 GNP 1만불 시대의 돌입, OECD에의 가입 등이 개도국지위 유지협상에 있어서 우리에게 불리한 여건으로 꼽힐 수 있다.

이에 반해 우리 경제의 구조적 취약성, 기형적인 경제발전, 금융위기로 인한 IMF 금융지원체제로의 전환, 강도높은 구조조정의 지속적 필요성 등이 개도국지위 유지협상에 있어서 긍정적인 여건으로 작용할 수 있을 것이다. 특히 1990년대 중반까지의 높은 경제적 성장에도 불구하고 계속된 농업 부문에 있어서 구조조정의 부진, 농가소득액(증가율 포함) 등 농업관련지표와 여건의 상대적 정체성 및 UR과 IMF 금융지원체제를 전후로 한 농업부문의 전반적인 침체와 악화상황은 최소한 WTO 차기 농산물협상에서 만큼은 적극적으로 활용할 수 있는 유리한 여건이라고 할 수 있다.

따라서 우리에게 불리하게 전개된 여건에 대해서는 적절한 논리적 대응책을 마련하고, 유리한 여건에 대해서는 이를 최대한 적극적으로 활용할 것이 요구된다고 하겠다. 사실 태국, 인도네시아 등도 IMF 8조국 및 GATT 11조국으로 이행하였으며 대만, 홍콩, 싱가포르 역시 GSP 수혜대상에서 제외되어, 이들과 유사한 지위에 있는 우리나라를 전적으로 개도국에서 제외시킬 수 있다고는 할 수 없다.

또한 OECD에의 가입사실을 선진국으로의 진입증거로 간주하는 시각도 있으나, 그 설립협정이나 활동목적 등에 비추어 OECD에의 가입은 특별히 선진국에게만 한정되어 있지 않고 선진국과 개도국의 구분은 개별협정이나

표 3-21. WTO 차기 농산물협상에서 한국의 협상여건 변화와 대응책

구분	내 용	대응책
부정적 여건	<ul style="list-style-type: none"> · 1990년을 전후로 한 IMF 8조국 및 GATT 11조국으로의 이행 · 선진국으로부터의 GSP 수혜 종료 	비슷한 이행과정을 경험한 국가들과의 비교분석과 GSP의 성격에 대한 올바른 고찰을 통해 이를 개도국졸업의 절대적 기준으로 볼 수 없음을 부각
	<ul style="list-style-type: none"> · 1990년대 중반까지의 경제적 성장의 지속 · 1인당 GNP 1만불 시대의 돌입 	기형적 경제성장과 불균형성, 강도높은 구조조정의 지속적 요구, 단순한 GNP 기준의 선진국분류의 불합리성 지적
	<ul style="list-style-type: none"> · OECD에의 가입 	<ul style="list-style-type: none"> · OECD에의 가입은 곧 자동적으로 개도국지위의 상실을 의미하지 않으며, 실제로 개도국들이 가입해 있음을 논리적으로 지적 · 가입시 농업부문과 환경부문에서의 개도국지위를 인정받은 사실 지적 · OECD 가입에 따른 선진국진입과 WTO 농업협상에서의 개도국지위 문제는 별개임을 지적
긍정적 여건	<ul style="list-style-type: none"> · 우리 경제의 구조적 취약성, 기형적인 경제발전 · 금융위기로 인한 IMF 금융지원체제로의 전환, 강도높은 구조조정의 지속적 필요 · 1990년대 중반까지의 국가의 경제적 성장에도 불구하고 계속된 농업부문에 있어서 구조조정의 부진 및 상대적 낙후성 · 농가소득액(증가율 포함) 등 농업관련지표와 여건의 상대적 정체성 · UR과 IMF 금융지원체제를 전후로 한 농업부문의 전반적인 침체, 악화 	

협상을 통해 정해지고 있으며, OECD 자유화규약 제17조에서 개도국의 가입가능성을 시사하고 있는 점 등에 비추어 OECD에의 가입 사실 자체로써 자동적으로 개도국지위가 상실된다고 하기에는 무리가 있다.

실제적으로도 우리나라는 OECD 가입시 농업부문과 환경부문에서는 개도국지위를 인정받았고, 멕시코와 터키도 개도국지위의 상실없이 OECD에 가입한 바 있다. 따라서 OECD 가입 이후에도 사안별, 분야별로 필요한 경우 개도국지위를 인정받을 수 있는 가능성은 충분히 있으며, 특히 우리의 대응 여하에 따라서는 기존의 환경협상이나 UR 협상과정에서 확보한 개도국지위도 계속 보장받을 수 있다고 본다.

6.3.2. 우리나라의 개도국지위 관련지표의 검토 및 활용

가. 개 요

우리나라의 개도국지위 유지와 관련해 고려할 수 있는 각종 지표는 비록 특수한 상황이긴 하나, OECD 가입과 UR 이후 IMF 체제를 겪으면서 상당히 악화되어 온 것을 알 수 있다.

대표적인 경제지표라 할 수 있는 1인당 GNP와 GDP에 있어서 우리나라는 최근까지 상당히 악화되어 왔으며, 비교대상국가와도 많은 차이가 나고 있다. 그밖에 대외채무의 급격한 증가, 국제경쟁력의 약화, 국가신용도의 하락 등 관련지표가 일제히 OECD 가입전보다 악화되거나 정체되고 있음을 볼 수 있다. 기타 관련 지표로서 우리나라의 대외무역의존도, 생활수준을 나타내주고 있는 인구노령화지수, 평균수명, 영아사망률, 인간개발지수 등 소위 사회적 지표들도 모두 기존의 선진국의 수준과는 많은 격차가 있다. .

농업부문 관련지표 역시 전반적으로 악화되어 왔는데, 특히 농가소득액의 감소, 농가교역조건의 악화, 농가부채의 증가 등이 이와 같은 상황을 입증하고 있다. 우리나라의 경제활동인구 중 농업비중이나 국내총생산에 대한 농림어업비율 및 농가 호당 경지면적 등의 지표도 선진국과 많은 차이가 있어 상대적으로 우리나라의 농가현실이 열악함을 보여주고 있다. 특히 지난 1992년부터 실시된 농어촌발전종합대책을 통한 구조조정의 목표는 도달

하지 못한 채, 경제위기로 인한 경제적 지원의 감소로 향후 지속적인 경제적 비용과 시간이 더욱 요구되고 있는 실정이다.

요컨대, 우리나라의 개도국지위와 관련된 경제적 및 비경제적인 지표들은 우리나라의 현단계의 발전수준이 선진국의 발전수준과는 아직도 많은 격차가 있음을 보여주고 있다고 하겠다. 이하에서는 우리나라의 개도국지위와 관련한 경제적·비경제적인 다양한 지표와 여건에 관해 분석적으로 고찰하고자 한다.

나. 경제적 지표

경제적 지표로서 대표적인 것은 1인당 GNP와 GDP라 할 수 있다. 특히 우리나라의 GSP 수혜 종료, IMF 8조국 및 GATT 11조국으로의 이행이 이루어진 1989·1990년, UR 협정의 타결과 시행에 따른 WTO 설립, 농업 부문에서의 개도국지위가 인정된 1993·1994년, OECD에의 가입과 이에 따른 한국의 개도국지위에 대한 논란이 격화된 1996년, 금융위기로 인한 IMF 체제하의 1997·1998·1999년 등 경제적 격변기의 상황을 보면, 1990년대에 들어서도 우리나라의 1인당 GNP는 꾸준히 증가하여 지난 1995년 처음으로 1만불을 돌파하게 되었다. 그러나 IMF 금융지원체제를 겪으면서 1998년에는 6천불대로 하락했으며, 1인당 GDP 역시 6천불대로 하락했다. 이는 다른 아시아 신흥공업국인 홍콩, 싱가포르, 대만의 1인당 GNP와 상당한 격차가 있는 것이며, 1994년 기준 OECD 회원국의 평균 1인당 GNP 약 2만불에도 훨씬 미치지 못하는 수준이다. 최근에는 어느 정도 회복하고 있는 것으로 나타나고 있으나 아직까지도 우리나라의 경제적 여건은 여전히 좋지 못함을 나타내고 있다.

표 3-22. 우리나라의 1인당 GNP 및 1인당 GDP

구분 \ 연도	1989년	1993년	1994년	1996년	1997년	1998년
1인당 GNP	5,210	7,811	8,998	11,380	10,307	6,823(P)
1인당 GDP	5,235	7,822	9,014	11,417	10,363,	6,920

자료: 국제통계연감 1999(통계청, 1999), 한국주요경제지표(통계청, 1999).

표 3-23. 주요 국가의 1인당 GNP 및 1인당 GDP(1997년 기준)

		단위: \$							
구분 \ 국가	미국	캐나다	호주	일본	홍콩	영국	멕시코	대만	한국*
1인당 GNP	29,080	19,640	20,650	38,160	25,200	20,870	3,700	12,040	6,823(P)
1인당 GDP	30,276	20,655	21,259	33,370	26,745	22,135	4,176	13,198	6,9201

*한국은 1998년 기준.

자료: 국제통계연감 1999(통계청, 1999), 한국주요경제지표(통계청, 1999).

한편 우리나라의 경제활동인구 중 농업비중은 지난 1990년의 18.1%, 1995년 19.5%로 각각 감소한 이래 1997년 현재 12.0%를 기록하고 있다. 이는 1997년 기준 인도네시아(50.4%), 태국(58.8%), 말레이시아(21.0%), 멕시코(23.3%), 터키(48.4%), 폴란드(23.3%) 등보다는 낮은 수준이지만, 남아프리카 공화국(10.7%), 아르헨티나(10.4%), 브라질(18.5%), 칠레(16.6%), 사우디아라비아(12.2%), 크로아티아(10.3%), 그리스(18.5%), 헝가리(11.9%), 포르투갈(14.1%), 러시아(11.4%) 등과 비슷한 수준을 유지하고 있다. 그러나 캐나다(2.6%), 미국(2.3%), 이스라엘(3.1%), 일본(4.8%), 싱가포르(0.2%), 불가리아(8.6%), 프랑스(3.9%), 독일(2.9%), 스페인(8.5%), 호주(4.8%), 뉴질랜드(9.4%) 등에 비해서는 상대적으로 여전히 높은 수준을 유지하고 있음을 볼 수 있다.¹⁷⁹⁾

179) FAO 농업생산연감(FAO Production Yearbook, 1997).

표 3-24. 주요 국가의 경제활동인구 중 농업비중

단위: %

연도 \ 국가	미국	캐나다	호주	일본	그리스	영국	멕시코	헝가리	한국
1990년	2.8	3.4	5.5	7.3	23.0	2.2	27.8	15.2	18.1
1995년	2.4	2.8	5.0	5.4	19.7	2.0	24.5	12.8	13.5
1997년	2.3	2.6	4.8	4.8	18.5	1.9	23.3	11.9	12.0

자료: FAO 농업생산연감(FAO Production Yearbook, 1997).

또한 국내총생산에 대한 농림어업비율을 보면 기존의 선진국들인 미국, 캐나다, 호주, 일본, 영국 등에 비해서 상대적으로 높게 나타나고 있다.

표 3-25. 주요 국가의 국내총생산에 대한 농림어업비율

단위: %

연도 \ 국가	미국	캐나다	호주	일본	그리스	영국	멕시코	스페인	한국
1996년	1.8	2.3	3.2	1.9	12.0	1.6	5.6	3.3	6.3

* 캐나다는 1993년, 영국, 스페인은 1994년, 그리스는 1995년 기준

자료: 농림업 주요통계(농림부, 1999).

아울러 IBRD는 최근 우리나라의 경제가 아시아 외환위기 이후 예상보다 빠르게 회복되고 있으나 빈곤문제는 더욱 심화된 것으로 나타났다고 밝힌 바 있다. IBRD는 '2000년 세계경제와 개발도상국 전망' 보고서에서 한국의 경우 지난 1997년 9%에 그쳤던 도시빈민 인구가 1998년에는 배가 넘는 19%로 급증하는 등 심각한 빈민문제가 대두되고 있다고 밝혔다.¹⁸⁰⁾ 이 비율은 하루 소득이 4불(약 5600원)이 채 안되는 도시인구 비율로서 이는 아직도 우리나라의 소득분배구조 및 경제적 기반이 선진국에 비해서 취약함

180) 조선일보, 1999. 12. 9(목), 1면 및 12면.

을 드러내고 있고 IBRD는 우리나라를 개도국으로 간주하고 있음을 시사하고 있다고 하겠다. 또한 최근에는 UNDP가 우리나라 인구의 약 천만명에 해당하는 사람이 절대빈곤층에 속한다고 발표한 바 있는데, 이는 우리나라 전체 인구의 약 1/4 내지 1/5에 해당하는 숫자로서 우리나라의 개도국지위 문제와 관련하여 간과할 수 없는 사실이라 하겠다

요컨대 우리나라의 현단계에 있어서의 경제적 여건과 지표는 선진국수준과는 아직 많은 차이가 나며, 산업·경제구조 역시 선진국이라기 보다는 기존의 개도국형태에 더욱 가깝다고 할 수 있다.

다. 비경제적 지표

최근 개별 국가, 산업, 지역이 직면하고 있는 문제점들을 진단하고 평가하는 유용한 틀로 경쟁력이라는 개념을 활용하는 사례가 많아지고 있음을 볼 수 있는데, 특히 1987년 스위스의 국제경영개발원(International Institute for Management Development: IMD)이 세계경쟁력 연감을 통해 국가경쟁력순위를 발표하면서 국가경쟁력이라는 개념은 정부, 기업, 학계 등 다양한 분야에서 유용하게 활용되고 있다.¹⁸¹⁾ 물론 이러한 데이터가 일국의 발전단계에 대한 유일하고도 절대적인 기준이라고는 할 수 없지만 대외적인 인식과 신인도, 투자환경의 조성, 장래의 성장잠재력 등을 평가하는데 있어서 점차로 그 중요성이 강조되고 있으며, 개도국지위는 상대적인 기준을 토대로 결정됨을 감안할 때 그 활용가치는 매우 높다고 하겠다.

IMD의 국가경쟁력결정에는 경제적인 요인 뿐만이 아니라 다양한 비경제적인 요인들이 포함되어 있으며, 특히 그 평가기준은 국제기관이 발표하는 각종의 경제·사회통계 등으로 구성되어 있어¹⁸²⁾ 개도국지위결정의 현대적

181) 1999년에는 47개 주요국(OECD 회원국 29개국, 신흥경제국 18개국)의 국가경쟁력을 분석하여 그 순위를 발표했다. 조사대상국의 수는 점차 많아지고 있다. 차동화, 한국의 국가경쟁력 현황 및 제고방안, 세계경제, 1999년 7월호, KIEP, p.47.

182) Ibid., p.48.

기준에도 잘 부합된다고 할 것이다. IMD의 발표에 따르면 지난 1995년 조사대상국 중 26위를 기록했던 우리나라의 국가경쟁력순위는 계속 하락하여 1999년 현재 38위를 기록하고 있다. 이는 우리나라의 경쟁국인 대만(18위), 중국(29위) 뿐만 아니라 같이 외환위기를 경험하고 있는 말레이시아(27위), 필리핀(32위), 태국(34위)보다도 뒤진 순위이다.¹⁸³⁾

표 3-26. 1999년 국가경쟁력 종합순위 비교¹⁸⁴⁾

국가	대만	말레이시아	중국	필리핀	태국	한국
순위	18위	27위	19위	32위	34위	38위

한편 요인별 국가경쟁력 순위에서도 각 요인에 따라 다소간의 차이는 있지만 많은 부분에서 비교대상국들에 열세를 면치 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

표 3-27. 우리나라의 국가경쟁력 결정요인별 순위¹⁸⁵⁾

요인	국내경제	국제화	정부	금융	사회 간접자본	기업	과학기술	인적자원
순위	43위	40위	37위	41위	30위	42위	28위	31위

기존의 선진국들이 특히 선진국지표로서 간주하고 있는 평균수명 및 영아사망률에서도 아직은 선진국수준과는 거리가 있다고 하겠다. 우리나라의 평균수명은 72세 안팎으로 선진국의 80세 안팎과는 차이가 있고, 보건복지부의 발표에 따른 우리나라의 영아사망률도 1996년도 기준 출생아 1,000명 당 약 7.7명으로(남아 8.0명, 여아 7.4명) 지난 1993년도의 9.9명 보다는 낮아졌지만 일본(3.8명) 등의 선진국 수준을 2배 이상 웃도는 것으로 나타나

183) Ibid., p.47.

184) Ibid., p.55.

185) Ibid., pp.49-51.

고 있다(보건복지부 1999년 9월 26일 발표).

표 3-28. 주요 국가의 평균수명(남·여 평균, 단위: 세)

기간 \ 국가	미국	캐나다	호주	일본	그리스	홍콩	멕시코	스위스	한국
1996년 - 2000년	76.7	78.9	78.3	80.0	78.1	78.8	72.5	78.6	72.4

자료: 국제통계연감 1999(통계청, 1999).

표 3-29. 주요 국가의 영아사망률(단위: 출생 1,000명당)

기간 \ 국가	미국	캐나다	호주	일본	그리스	홍콩	멕시코	스위스	한국
1996년 - 2000년	7	6	6	4	8	5	31	5	9

자료: 국제통계연감 1999(통계청, 1999).

우리나라의 전반적인 복지수준 역시 선진국의 그것과는 많은 차이가 있다. 예컨대 OECD 회원국별 총사회보장비와 복지부문의 사회보장비 수준, 국가별 중앙정부재정 대비 사회보장재정 비율 등 면에서 미국, 영국, 호주, 프랑스, 독일, 뉴질랜드 등 기존의 선진국수준에 많이 뒤떨어져 있음을 알 수 있다.

표 3-30. OECD 회원국별 총사회보장비·복지부문의 사회보장비 비율(GDP 대비 %)

구분	캐나다	프랑스	독일	미국	영국	포르투갈	터키	그리스	한국
총 사회보장비	19.72	28.73	28.27	15.64	23.42	16.37	7.11	17.24	5.28
복지부문 사회보장비	12.56	21.45	21.84	9.79	17.67	12.25	5.68	13.73	3.53

*한국은 1996년 기준, 나머지 국가들은 1993년 기준.

자료: 고정환·계훈방, OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출에 관한 연구, 한국보건사회연구원 정책보고서 98-01, 1998. 11.

표 3-31. 국가별 중앙정부재정 대비 사회보장재정 비율(1996년 기준, %)

미국	호주	뉴질랜드	네덜란드	이스라엘	스웨덴	한국
28.83	33.73	39.32	37.66	25.76	51.07	10.60

자료: 홍석표, 국제기준에 의한 한국의 사회보장비 수준, 한국보건사회연구원, 정책연구자료 98-09, 1998. 12.

근래 UNDP에 의하여 개발되고 있는 인간개발 개념의 핵심은 복리(well-being)수준이며, 이는 소득을 유일한 기준으로 삼고 있지는 않다. 인간개발지수는 인간개발의 세 가지 기본적인 측면인 수명, 지식 및 생활수준을 기초로 하여 국가의 평균적 성취도를 측정하게 되며, 인간개발복합지수인 HID(Human Development Index)는 평균수명, 교육성취도, 1인당 실질 GDP 등의 세 가지 변수로 구성되어 있다. 인간개발지수를 기초로 한 국가별 분류에서 한국은 인간개발 상위국으로 분류되어 있다. 그러나 그 순위는 1994년 기준 32위로서 기존의 선진국과는 상당한 차이가 있으며, 그리스(20위), 홍콩(22위), 이스라엘(23위), 싱가포르(26위), 칠레(30위), 포르투갈(31위) 보다도 뒤쳐져 있다. 동시에 UNDP에 의하여 행해지고 있는 소득별 국가분류에서는 중소득국(1994년 기준 1인당 GDP 726불 이상, 8,955불 이하), 개발 정도에 따른 국가분류에서는 개발도상국으로 분류되어 있다.¹⁸⁶⁾

표 3-32. 주요 국가의 인간개발지수(1995년)

국가 구분	미국	캐나다	호주	일본	그리스	홍콩	멕시코	스위스	한국
지수	0.943	0.960	0.932	0.940	0.924	0.909	0.855	0.930	0.894
순위	4	1	15	8	20	25	49	16	30

자료: 국제통계연감 1999(통계청, 1999).

186) 이상 UNDP, 인간개발보고서(Human Development Report) 1997, 빈곤퇴치와 인간개발, UNDP 한국대표부, 1998. 12.

이밖에도 한 국가의 개도국지위결정에 참고할 수 있는 관련지표에는 인구구조형태, 무역의존도 등이 있으며, 이러한 지표를 토대로 본다면 우리나라는 선진국의 일반적인 사회구조와는 아직도 상당한 격차가 있음을 알 수 있다.

표 3-33. 주요 국가의 65세 이상 인구구조 및 노년부양비(1995년 기준, %)

구분 \ 국가	미국	프랑스	호주	일본	독일	영국	중국	스웨덴	한국
65세 이상	12.6	14.9	11.6	14.1	15.2	15.3	6.1	17.3	5.6
노년부양비	19.2	23.2	17.6	20.4	22.2	24.3	9.0	27.0	7.9

자료: 도표로 보는 통계(통계청, 1998).

표 3-34. 주요 국가의 무역의존도(수출+수입, %)

연도 \ 국가	미국	캐나다	호주	일본	그리스	영국	멕시코	터키	한국*
1997년	19.6	67.2	32.8	18.1	30.1	45.6	35.4	39.0	63.5

*한국은 1998년 기준

자료: 농림업 주요통계(농림부, 1999).

라. 우리나라 농업여건의 낙후성

지난 1997년 중반 3개 ASEAN 국가(인도네시아, 말레이시아, 태국)와 한국에서의 금융위기로 시작된 경제위기는 아시아·태평양지역의 여타 국가들 뿐만 아니라 다른 지역의 국가들에게까지 영향을 미치게 되었다. 그러나 그중에서도 금융위기가 촉발된 아시아지역의 제국가들, 특히 말레이시아, 인도네시아, 태국, 한국 등이 가장 심각한 영향을 받은 것으로 드러났다. 따라서 세계금융위기는 이들 국가들을 중심으로 한 아시아·태평양지역의 식량경제전망을 둘러싼 가장 불확실한 요인이 되고 있다는 평가를 받고 있다.¹⁸⁷⁾

187) Pacific Economic Cooperation Council(태평양경제협력이사회: PECC), 금융위기가 아·태 지역의 식량경제에 미치는 영향, 국제식량농업, 제41권 제4호(1999. 4), pp.25.

이러한 금융위기는 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국 등의 ASEAN 국가들과 한국, 러시아의 식량경제에 가장 심각한 영향을 미치고 있다. 이들 국가들은 공통적으로 식품구입비의 높은 비중과 식량가격의 급격한 상승을 경험하고 있는데, 이는 사회불안을 심화시킬 수 있다. 우리나라를 비롯한 칠레, 멕시코, 인도네시아 등의 소비자의 가계지출액에서 식품구입비가 차지하는 비중은 20%를 훨씬 상회하는 반면, 호주, 일본, 캐나다, 홍콩, 뉴질랜드, 대만, 미국 등은 10% 내외의 식품구입비 비중을 나타내고 있다.¹⁸⁸⁾ 또한 이들 국가에서의 금융시장의 지속적인 불안 등의 요인들로 인해 인프라의 개발을 위한 투자는 감축되고 있으며, 그중 투자수익성이 상대적으로 낮은 농업부문의 투자가 가장 큰 폭으로 감축되고 있다.¹⁸⁹⁾

결국 지난 세계금융위기는 한국을 비롯한 관련 아시아 국가들에 있어서 가장 심각한 영향을 미쳤으며 특히 이들 국가의 식량경제에 끼친 영향은 지대하다고 할 수 있다. 그만큼 한국을 비롯한 대다수 아시아 개도국들의 농업부문은 상대적으로 취약한 구조를 지니고 있으며 그 개발단계도 상당한 정도로 후퇴하는 결과를 가져왔고, 따라서 이들 국가들에 있어서의 농업 부문에 대한 지속적인 투자가 더욱 절실히 요구되고 있는 실정이다.

OECD 식량농업수산물(Directorate for Food, Agriculture and Fisheries: DFAF)은 1999년 3월 30일 한국의 농업정책을 검토한 최종보고서를 발표하였는데,¹⁹⁰⁾ 동 보고서는 1979-1997년 간 한국의 농업정책에 대한 일반적인 현황과 발전과정 및 향후 농업정책의 과제를 제시하고 있다. 이에 따르면 1997년 말의 금융위기는 한국의 농업 및 농업정책 이행에 영향을 미쳤으며 농업부문의 하부구조 개선을 위한 과도한 재정지출은 연기될 것으로 전망하였다. 또한 한국의 지난 20여년 간의 빠른 경제성장은 농업부문의 위축을

188) Ibid., pp.29-30.

189) Ibid., p.27.

190) 1998년 4월 검토보고서 초안을 작성한 후, 1999년 1월 6일 OECD 농업위원회 및 무역위원회의 승인을 얻어 채택.

가져왔으며, 1970년 고용의 50%, GDP의 27%를 차지하였던 농업부문의 비중이 1997년에는 각각 11%, 5%로 감소하였음을 밝히고 있다. 아울러 농업 노동력 감소로 인해 한국농업은 소규모 자영농이 특징이고 농지도 비교적 협소한 편이며, 1997년 전체 농가소득 중 농업소득이 차지하는 비중은 50% 미만으로 감소하였다고 보고하고 있다.

표 3-35. 우리나라의 농가 호당 경지면적(단위: 10a)

1989년	1993년	1994년	1996년	1997년
12.06	13.36	13.50	13.66	13.55

자료: 농림업 주요통계(농림부, 1999).

또한 한국의 농업식품 분야는 완전한 개발이 이루어지지 못하였으며, 농촌지역 대부분의 식품가공업들은 재정문제로 가까운 기간내에 수평적인 구조조정이 발생할 것으로 전망하면서 1998년 농업부문의 재정지출이 1997년의 11%에 비해 9.3%로 감소한 것을 기초로 향후 농업부문의 구조개선을 위한 장기투자가 지연되고 농업부문의 자본부족현상이 발생할 것으로 예상하고 있다.¹⁹¹⁾ 요컨대 동 보고서는 한국의 농업부문의 상대적 낙후성을 확인하고 있는 국제기구의 공식적인 보고서라는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

표 3-36. 우리나라의 농림업생산액(단위: 10억 원)

1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년(P)
14,672.7	16,336.0	16,460.1	18,473.7	20,864.9	21,890.2	21,592.1	20,001.8

자료: 농림업 주요통계(농림부, 1999).

구체적으로 우리나라의 농업현실을 보면, 1995년 및 1996년에 농림업생산

191) 송유철·박지현, 차기 농산물협상전망과 대응과제: OECD 논의를 중심으로, 세계경제, 1999년 5월호, KIEP, 1999. 5, pp.44-45.

액의 증가추세가 둔화된데 이어 1997년 이후에는 총생산액 자체가 감소한 것을 볼 수 있다.

또한 같은 기간 중 농가소득에도 부정적인 영향이 나타났는데, 1994년에는 20%에 달하던 농가소득 증가율이 1995년부터 급격히 감소하여 7%대에 머물다가 1998년에는 6%가 감소하기에 이르렀다. 이는 절대소득액 및 소득 감소율면에서 도시근로자의 가구소득에 비해서도 상당히 열악한 상황에 있는 것이다. 또한 가구당 농업조수입도 감소하였다. 반면에 1998년의 농가부채증가율이 30%를 넘고 부채총액 또한 급격히 증대하였다.

표 3-37. 우리나라의 농가소득, 도시근로자 가구소득, 농가 가구당 조수입 및 농가부채(단위: 천원)

구 분	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년
농가소득	13,105	14,505	16,928	20,316	21,803	23,298	23,488	20,494
도시근로자 가구소득	13,903	16,273	17,734	20,416	22,933	25,832	27,448	25,597
농업조수입	10,097	10,778	12,927	15,347	16,012	17,284	17,284	16,630
농가부채	9,192	5,683	6,828	7,885	9,163	11,734	13,012	17,011

자료: 농림업 주요통계(농림부, 1999).

농가교역조건도 판매가격지수 상승이 구입가격지수 상승률에 미치지 못하여 1995년을 기준년으로 하여 1998년에는 86.4로 떨어져 도시와의 소득격차가 더욱 벌어지게 되었다.

표 3-38. 농가교역조건(95=100)

구 분	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년
농가판매가격 총지수(A)	81.2	84.5	84.7	91.7	100.0	105.2	102.2	101.9
농가구입가격 총지수(B)	84.4	90.2	90.9	94.4	100.0	104.3	106.7	118.0
농가교역조건 (A/B)	96.2	93.7	93.2	97.1	100.0	100.9	95.8	86.4

자료: 농림업 주요통계(농림부, 1999).

또한 경제활동별 성장률에서도 지난 수년간 여타 부문에 비해서 상대적으로 뒤쳐졌으며, 영농선진화의 척도라 할 수 있는 영농기계화율, 예컨대 트랙터나 콤팩트 등의 영농기계장비 보유율 또한 비교대상국들 중에서 가장 낮은 수준을 나타내고 있다.

표 3-39. 농가인구 천명당 영농기계 보유대수(1995년)

구분	미국	캐나다	영국	호주	프랑스	독일	그리스	헝가리	폴란드	한국
트랙터	602.3	1,020.7	414.3	389.9	580.0	630.8	127.9	21.8	149.2	20.7
예취탈곡기 (콤바인)	83.3	213.8	38.9	69.9	68.1	65.5	3.4	4.7	11.3	14.9

*미국, 캐나다, 영국, 호주, 독일, 그리스의 트랙터 및 예취탈곡기 보유대수, 프랑스, 폴란드의 예취탈곡기 보유대수는 FAO 추정치.

자료: 농림업 주요통계(농림부, 1999).

6.3.3. 환경관련 국제협약에서의 한국의 개도국지위¹⁹²⁾

기존의 각종 국제환경협약에 우리나라는 개도국자격으로 가입해 왔으며, 국제통상규범과 국제환경규범의 연계가 더욱 강화되고 있는 현추세를 볼 때 이는 국제통상규범에서의 한국의 개도국지위에 대해서도 시사하는 바가 적지 않을 것이다

현재 우리나라가 개도국자격으로 가입한 대표적인 환경협약을 보면, 1992년에 채택된 기후변화협약(1993년말 가입), 1989년에 발효된 몬트리올 의정서(1992년 가입), 1992년에 발효된 바젤 협약(1994년 가입), 1993년에 발효된 생물다양성협약(1994년 가입) 등이다. 한편 지구환경금융은 1인당 GNP 및 국가정책을 고려하여 자금공여국과 지원대상국으로 구분하는데 자금공여국은 18개 선진국과 12개 개도국으로 구성되어 있다. 우리나라는 1995년

192) 장의태, 우리나라의 개도국지위 문제에 관한 연구, 대외경제정책연구원, 1996. 7, pp.22-24.

부터 자금공여국으로 참여하고 있다.

6.3.4. OECD 가입과 개도국지위

가. OECD 가입과 개도국지위와의 관계

OECD는 협정문 제1조에 명시된 바와 같이 회원국의 경제성장 도모 및 세계경제발전에의 공헌, 개도국에 대한 원조 등을 주목적으로 하는 일종의 경제협력기구로서, GATT/WTO와 같이 시장개방이나 국가간 무역분쟁 해결을 위한 협상기구 내지 국제규범을 직접 교섭하거나 제정하는 기구는 아니다. OECD에서는 정책토의를 통하여 일반적인 합의를 도출하기 때문에 특정 회원국이 반대하는 사항에 대하여는 전체적·일반적인 결정을 할 수 없을 뿐만 아니라 개별국가의 특수사정에 따른 규정적용의 예외가 인정되고 있다. 결국 OECD는 WTO와 구별되는 별도 협의의 장으로 이해될 수 있다.¹⁹³⁾ 따라서 한국의 개도국지위와 같이 GATT/WTO의 국제규범을 통해 이미 확정된 내용에 대한 재논의를 통하여 그에 반하는 새로운 내용의 합의를 시도하는 것은 옳지 않으며, OECD에의 가입사실과 WTO에서의 지위는 필연적인 연관을 갖는다고 할 수 없다.

국제사회에서 선진국으로 평가받고 그에 상응하는 의무를 부담하는 것은 OECD 가입과 관계없이 우리 경제의 성숙도와 능력에 따라 부문별로 결정되는 문제이다. 즉 선진국과 개도국의 구분은 개별협상별로 정해지므로(이는 GATT/WTO에서도 마찬가지이다.) OECD에 가입했다고 해서 우리의 개도국지위가 자동적으로 상실되는 것은 아니며, 따라서 우리가 이미 WTO 농업협정이나 지구환경협약 등에서 확보한 개도국지위는 OECD 가입과는 별개로 계속 보장받을 수 있다.¹⁹⁴⁾

193) 채욱, OECD 개요, OECD가입의 분야별 평가와 과제, 대외경제정책연구원, 1996. 11, pp.357-358.

194) 채욱, OECD 가입의 의의 및 효과, OECD 가입의 분야별 평가와 과제, 대외경제정책연구

OECD에 가입하려면 다원적 민주주의국가로서 시장경제체제를 보유하며 인권을 존중하는 문명국일 것 등이 요구되고 있을 뿐 가입과 관련한 어떠한 선진국기준조항은 존재하지 않는다. 따라서 원칙적으로는 일정 소득 이상의 선진국만이 OECD에 가입하는 것은 아니며, 설립협정(제16조) 및 양대자유화규약(제14조)에서 알 수 있듯이 개도국도 정치체제 및 경제운용방식이 OECD의 가치와 이념에 부합된다고 판단되면 가입이 가능하다.¹⁹⁵⁾

구체적으로 OECD 설립협정은 개도국의 참여가능성을 명시하고 있으며(제1조(b)·제2조(e)), 실제로 그리스, 포르투갈, 스페인 및 터키 등이 최근 까지도 개발원조와 관련하여 개도국으로 취급되어 왔다. 또한 OECD 자유화규약 제14조에서는 개도국인 회원국에 대한 특별대우를 규정하고 있어 기존 개도국의 가입가능성과 함께 OECD 가입으로 개도국지위가 자동적으로 상실되는 것은 아님을 시사하고 있다. 현재까지 멕시코와 터키는 DAC 개도국명단에 속해있으며 WTO 협정내에서도 개도국지위를 누리고 있다. 다만 멕시코의 가입시 이사회는 77 Group에 속하는 것이 OECD 가입과 양립할 수 없다는 점을 지적하였고 멕시코는 이를 받아들였으나 OECD는 멕시코가 개도국지위를 포기할 것을 강제하지는 않았다. 결국 OECD 가입과 관련해서 개도국에 대한 객관적 정의는 존재치 않으며, 일부 개도국의 획기적인 경제성장으로 개도국 개념 자체가 유동적인 것이 되어 왔다. 요컨대 OECD는 주로 선진국모임으로서의 성격이 강하기는 하나 적어도 일정 부분에서는 스스로 개도국이라고 간주하는 국가들을 항상 포함하여 왔다.¹⁹⁶⁾

OECD 가입희망국에게는 가입전에 흔히 개도국졸업지표라고 일컬어지는 GATT 11조국 및 IMF 8조국으로의 이행이 권고되고 있다.¹⁹⁷⁾ 그러나 이러한 이행은 말 그대로 법적인 구속력은 없는 권고적 사항으로서 관련당사국

원, 1996. 11, p.18.

195) 김완순·한복연, op. cit., pp.305-307.

196) 이창재, op. cit., pp.352-353.

197) 채욱, OECD 개요, op. cit., pp.363-365.

에게 강제적 효력이 있는 결정, 협정 내지는 선언은 아니며, 우리나라는 OECD 가입과 관계없이 이미 지난 1988년 12월에 IMF 8조국으로, 1990년에 GATT 11조국으로 이행하였다. 또한 칠레, 그리스, 인도네시아, 포르투갈, 스페인, 남아프리카 공화국 등도 GATT 11조국으로 이행한 바 있어¹⁹⁸⁾ 이는 OECD 가입에 있어서 개도국지위결정의 유일한 기준이라고는 볼 수 없다.

GSP 수혜 여부 역시 OECD 가입과 관계없이 그 나라의 경제수준에 따라 결정되고 있으며, UR 협상에 따른 관세율 인하로 GSP의 실질적 혜택폭은 사실상 크게 감소되었다. OECD 회원국인 터키, 그리스, 멕시코와 같은 국가는 개도국지위의 상실없이 UR 농업협정이나 의정서에서 개도국으로 분류되고 있으며, 주요 선진국으로부터 GSP 수혜를 받고 있다.¹⁹⁹⁾

나. 우리나라의 OECD 가입과 개도국지위

우리나라의 가입과 관련하여 OECD는 80년대 후반부터 한국을 포함한 아시아 신흥공업국들이 세계무역 및 투자 등에서 차지하는 비중이 커짐에 따라 이들과의 긴밀한 협조없이 세계경제의 효과적인 운용이 어렵다는 판단하에 정책대화를 시작하였으며, 아시아 신흥공업국들 중 싱가포르를 소규모 도시국가임을 이유로, 홍콩은 중국에의 편입을 이유로, 대만은 중국과의 정치적 관계 때문에 한국에 대해서만 가입권유를 하기에 이르렀다.²⁰⁰⁾ 이는 한국의 OECD 가입과정에서 한국이 선진국이라는 일반의사를 기초로 해서가 아닌 여타 요인들이 고려되었음을 보여주는 것이고, 특히 가입이 제외된 여타 국가들과의 관계에 있어서도 가입과정의 비경제적 요인과 형평성문제가 지적될 수 있다.

198) 김학수, GATT 11조국 이행에 따른 정책과제와 대응방안, 대외경제정책연구원, 정책연구 90-01, 1990. 3, pp.56-58.

199) 채욱, OECD 가입의 의의 및 효과, op. cit., p.19.

200) 채욱, OECD 개요, op. cit., pp.362-363.

우리나라의 OECD 가입과정에서 가입을 심사·검토하는 무역위원회(1996. 5. 3) 및 환경위원회(1996. 5. 10)를 통해 각종 국제협약에서 우리의 개도국 지위 유지문제가 쟁점으로 제기된 바 있다. 이에 우리나라는 1994년 UR 협정의 여러 부문, 특히 농업부문에 있어서 개도국지위에 따른 특수조항의 혜택을 누릴 수 있는 권한이 있음을 주장한 바 있고, 대부분의 한국 국민이 아직까지 한국이 개도국이라고 여기고 있으며, 이러한 한국인의 의식이 바뀌기 위해서는 시간이 요구된다고 설명하였다. 또한 한국이 개도국에서 선진국으로 전환하는 중에 있고 OECD 가입이 한국의 선진국진입을 촉진시킬 수 있으며, 환경협약부분에서도 한국이 개도국에서 선진국으로 전환하기 위해서는 시간이 요구된다는 점을 밝혔다.²⁰¹⁾

특히 농산물 및 기후변화협약 관련 환경분야에서는 개도국지위의 유지가 불가피함을 역설하면서, 한국의 영농구조와 여건상 호당 경지면적은 1ha 내외로서 매우 영세하고 토지·노동·자본 등 생산요소나 기술 및 경영발전 수준도 선진국과는 비교할 수 없을 정도로 취약한 실정이며, 따라서 농업발전과 경쟁력강화를 위해 구조조정은 필수적이라고 보아 UR 협상에서 개도국지위로 참여하였고 UR 협정의 이행도 기본적으로 개도국으로서 이행할 것을 설명하였다. 또한 기후변화협약상 선진국으로 분류되는 것이 한국의 산업구조 및 경제성장단계상 비현실적임을 밝힌 바 있다.²⁰²⁾

OECD 무역위원회 및 환경위원회는 각각 96년 8월 28일과 9월 24일 이상의 한국입장을 수용한 최종보고서를 채택하여²⁰³⁾ 이들 부문에 있어서의 개도국지위를 인정받았다. 그런데 OECD 가입 당시 받아들여졌던 우리나라의 이러한 입장에 비해 당시보다 여러 가지 면에서 더욱 악화된 현재의 단계에 비추어 보아 가입 당시의 주장은 여전히 설득력을 지니고 있는 것으로

201) 이창재, op. cit., p.350.

202) Ibid., pp.345-349.

203) Ibid., p.353.

생각되며, 최소한 농업부문에 있어서 만큼은 개도국지위를 계속 인정받을 수 있는 근거가 될 수 있다고 본다.

한편 OECD 가입과 관련하여 영국, 호주는 신규회원국들의 가입시 개도국지위를 포기해야 한다는 점을 강조한 바 있다.²⁰⁴⁾ 그러나 OECD 협약체제에서는 이에 관한 어떠한 근거규정도 없고, 우리나라는 위에서 밝힌 바와 같이 가입시 일정 부문에서는 이미 개도국지위를 인정받았으므로 사후 입법 등을 통한 소급적 적용은 우리에게 해당될 수 없는 것이다.

6.3.5. WTO의 개도국 분류기준에 관한 논의동향

지난 UR 농업협상을 필두로 WTO 내에서는 개도국에 대한 논의가 활발히 전개되어 왔다. UR 협상 당시 인도에 의하여 개도국 분류지표로서 GDP에서 차지하는 농업비중, 경제활동인구 중 농업에 종사하는 인구 비중, 가계비지출에서 차지하는 식품비 비중이 제시되고, 이러한 지표는 협상에 의하여 보다 발전시킬 것이 제안되기도 하였다.²⁰⁵⁾ 이후 WTO 농업위원회에서의 논의를 통해 각국의 농업인구를 기준으로 하여 농업인구가 5-10%를 차지하는 국가를 선진국으로, 50% 가량을 차지하는 국가를 개도국으로 설정하자는 제안도 행해졌다.²⁰⁶⁾

그러나 UR 협상 및 WTO 내에서의 논의는 대체로 개도국우대 및 감축의무이행내용 등에 집중되었으며 실제로 개도국에 대한 객관적인 기준의 도출에는 별다른 진전을 보지 못하였다.

204) Ibid., p.346.

205) 최양부·김한호, op. cit., pp.95-96.

206) 쿠바·도미니카 공화국·엘살바도르·니카라과·파키스탄·스리랑카·우간다, AIE/63.

6.3.6. 종합 검토

가. WTO 차기 농산물협상에서의 한국의 개도국지위유지에 관한 전망
국제사회에서는 이미 OECD 가입과 관계없이 우리나라를 개도국으로 간주하지 않으려는 경향이 강화되고 있으며, 우리의 경제력이 신장되어 갈수록 이와 같은 경향은 심화되리라 본다.²⁰⁷⁾

일단 지난 UR 농업협상과정에서 우리나라는 개도국지위를 인정받고 이에 따른 의무를 이행하고 있어 UR 농산물협상의 결과 및 WTO 협정문은 기존 합의내용대로 이행하면 된다. 그러나 지금까지 논의된 바와 같이 WTO 차기협상에서는 우리나라의 개도국지위줄임 압력은 더욱 거세어질 것이며, 이에 따라 농업협정상 개도국으로의 의무이행이 종결되는 오는 2004년 이후에는 개도국이 아닌 일반 선진국수준의 의무를 이행할 상황이 올 수도 있다는 가능성하에 이에 대한 대비책도 서둘러 마련해야 할 것이다. 아울러 개발도상국의 지위문제는 단순한 농업분야의 문제가 아닌 국가경제의 문제이며 국제사회에서 개도국지위의 유지문제는 통상문제의 협상력에 좌우됨²⁰⁸⁾을 염두에 두어 WTO 차기협상에 임해야 하리라 본다.

나. 대응방안

현대국제법과 국제사회의 관행상 개도국에 대한 정의 및 기준은 변화되고 있다. 따라서 개도국에 대한 전통적 기준 대신 다양하고 실질적인 기준이 분야별로 적용되고 있음을 볼 수 있으며, 이때 특히 주의해야 할 것은 어느 한 국가의 전반적인 경제구조를 기준으로 할 때 종합적 지표는 선진국수준에 접근하고 있으나 분야별로는 그 특수성에 따라 낙후되어 있고 경쟁력 측면에서 아직도 유치산업수준에 머물러 있는 부문이 있음을 인정해

207) 채욱, OECD 가입의 의의 및 효과, op. cit., pp.18-19.

208) Ibid., p.343.

야 한다는 것이다.²⁰⁹⁾ 지역별·국가별로 그 내용과 정도는 동일하지 않으나, 우리나라의 경우 특히 농업이 그러한 분야라고 할 수 있을 것이다.²¹⁰⁾

또한 개도국문제는 원래 특수한 정치적·역사적 배경을 토대로 제기되어 왔음을 고려해 볼 때 단순한 몇 가지의 외형적인 경제적 지표만을 가지고 개도국의 지위 여부를 결정하는 것은 합리적이라고 할 수 없다. 그러므로 개도국지위의 결정은 국제사회에서의 어느 한 국가와 관련한 종합적 지표와 특수한 사정을 함께 고려하여 이루어지는 것이 가장 바람직할 것이다. 이를 위해서는 단편적인 경제적 요소 뿐만 아니라 정치·사회·문화·역사적 요소의 다양성과 특수성이 복합적으로 고려되어야 할 것이다. 현대적 추세에 비추어 이러한 요소들로 관념되는 것들로는 일반적으로 1인당 GNP 및 GDP 기준, 무역의존도, 평균수명, 영아사망률, 인간개발지수, 외환보유고 및 대외채무규모, 대외신용도 등이라 할 수 있다. 아울러 농업부문에 있어서 기존의 개도국지위를 유지하기 위해서 특히 농업의 구조적 취약성 및 상대적으로 약한 경쟁력 기준이 설득력있게 제시되어야 할 것이다.

개도국지위에 따른 특별대우의 문제는 기존의 선진국과 개도국간의 경쟁력 및 경제력의 차이에서 발생하는 문제를 극복하고 국제공정무역질서를 확립하고자 제기되었다. 따라서 각국의 농업부문이 안고 있는 개별적인 능력의 차이를 무시한 채 무조건적인 개방과 자유화를 추진하는 것은 또 다른 형태의 무역장애가 아닐 수 없다. 현대의 국제무역질서의 기본관념이 무조건적인 자유(free)화에 있지 않고 각 분야별 구체적인 조건과 능력의 차이를 감안한 공정(fair)무역에 있다는 것을 감안한다면 과거의 단편적인 개도국관념에서 벗어나 분야별 취약성을 고려하여 각 부문별로 개도국지위를

209) 1인당 국민소득기준으로 볼 때 2-3만 달러가 넘는 대다수 중동 산유국들을 일률적으로 모두 선진국으로 간주하는 것은 문제가 있음이 인정되고 있다.

210) 개도국에 대한 일반국제법상의 포괄적인 정의와 농업분야에 있어서 개도국의 지위를 세부적으로 연관시켜 보면 특히 그 가능성은 더욱 증대한다. 즉 '국민의 대다수가 빈곤의 지위에 있고, 개발의 초기단계에 있는'이라는 기준은 부분적으로 우리나라를 비롯한 대다수의 개도국들에게 있어서 적용될 수 있는 기준이라 할 수 있다.

인정하는 것이 진정한 국제공정무역질서를 달성하는 첩경이 될 것이다.

한편으로는 각 국가별로 나름대로는 자국의 기본적 생존권 및 주권(특히 경제적 주권)의 문제와 직결되는 부문이 있을 수 있다. 특히 식량안보의 측면이 강조되고 있는 쌀을 비롯한 농업부문에 있어서 경제적 주권은 식량안보의 확립을 통해서 보장될 수 있다고 할 것이다. 그러므로 이러한 농업부문에 있어서는 국가의 자기결정권에 기초한 개도국의 지위가 더욱 강조되어야 할 것으로 본다. 즉 이러한 분야에 있어서는 일반적인 산업분야에 있어서 보다는 더욱 국제법상 국가의 생존권, 자기결정권 및 경제적 주권의 확보가 핵심적인 요소가 되기 때문이다. 그러므로 현대 국제사회에서 부문별로 이루어지는 개도국지위결정에 있어서는 각국의 다양성을 토대로 한 국가의 자기결정권이 더욱 강조되어야 할 것이다.²¹¹⁾

각 국제협약과 국제기구를 통해 볼 수 있듯이 개도국문제는 각각의 특수한 목적과 이념에 따라서 구체적이고 개별적으로 규율되고 있다. 그러므로 개도국지위의 문제도 다분히 상대적이라 할 수 있다. 각 협약과 국제기구에서 채택하고 있는 개도국지위기준은 다양하다는 사실은 어느 한 두 개의 협약과 국제기구를 통해 개도국지위가 강력히 부인되고 있다고 할지라도 이것이 곧 그 국가의 일반적인 개도국지위를 부인하는데 결정적인 증거로 사용될 수 없다는 것을 뒷받침해 준다고 할 수 있다.

더욱이 이러한 협약과 국제기구들은 그 목적과 활동에 있어서 완전히 단절된 관계에 있는 것은 아니고, 상호보완적이며 긴밀한 관계를 가지고 있다. 예컨대 GATT는 GATT 체약국과 IMF와의 협력을 요청하고 있고²¹²⁾ 또한 각 기구들은 재정적으로도 설립목적과 활동 등에 관해 서로 깊은 연관을 가지고 있다.²¹³⁾ 현재 IMF 금융원조를 통해 강력한 구조조정이행을

211) 이러한 문제들은 현대국제법상 국제인권보호의 측면에서 더욱 강조되고 있다.

212) GATT 제15조.

213) Stephen Zamora, *Economic Relations and Development*, United Nations Legal Order, Vol. 1, ed. by Oscar Schachter & Christopher C. Joyner, The American Society of Internati

요구받고 있는 우리의 현실에 비추어 WTO 차기협상에서도 이러한 점들이 충분히 고려되어야 할 것으로 생각된다.

국가내에 있어서의 분야별 특수성과 그 개발의 정도를 고려해 보건대, 한편으로는 분야별로 이미 개발이 완료된(developed) 또는 산업화된(industrialized) 분야가 있는 반면에, 아직도 개발이 진행과정에 있는(developing) 분야가 있을 수 있다. 특히 각종의 국제협약에서 선진국과 개도국에 대한 명칭으로서 일반적으로 developed와 developing이라는 용어를 사용하고 있는데서 알 수 있듯이 개도국의 경우 특히 그 개발의 진행성이 강조되고 있다.²¹⁴⁾ 따라서 우리나라는 아직은 사회의 전분야를 토대로 종합적으로 판단해 볼 때 이미 전반적인 분야에 있어서 개발이 완료된(developed) 단계가 아닌, 아직도 개발이 진행중인 단계에 있으며, 특히 우리나라의 농업부문에 있어서는 개발의 진행성이 더욱 두드러진다고 하겠다.²¹⁵⁾

결국 우리나라는 현단계의 발전수준에 비추어 보아 고전적인 범주의 개도국으로 인정받기는 어렵지만, 한편으로 각종의 관련 지표 및 국민의 심정적인 기준에 비추어 보았을 때 선진국이라고 단정하기에도 무리가 있다고 할 것이다. 따라서 WTO 차기협상에서는 국제사회에서의 우리나라의 지위에 관한 현실적인 인식을 토대로 선발개도국으로서 일반개도국에 대한 개발과 원조를 강화하고 개도국의 이익을 대변함과 동시에 개도국과 선진국과의 가교로서의 임무를 충실히 수행할 것임을 설득력있게 인식시켜야 할 것이다. 이처럼 최소한 농업부문에 있어 국제협력의 첨병으로서의 역할을 자임함으로써 우리나라의 개도국지위유지에 관한 공감대를 형성하는 것이 시급히 요구된다고 할 것이다.

onal Law(Cambridge University Press, 1995), p.512.

214) 조약규정의 해석은 객관적 해석원칙에 따라 용어의 통상적 의미를 파악하는 것이 원칙이다. 1969년 비엔나 조약법조약 제31조 제1항.

215) 그러나 우리나라는 무조건적으로 모든 면에 있어서 개발도상국으로서의 지위만을 강변하고 있는 것이 아니라 이미 상당한 개발이 이루어진 분야에 있어서는 국제사회에서 그에 상응하는 책임과 역할을 성실히 수행하고 있음을 강조해야 할 것이다.

제 4 장

요약 및 결론

현재 세계무역기구(WTO)에서는 21세기 국제교역질서를 관장할 새로운 무역규범의 구축을 위한 논의가 한창 진행 중에 있다. 차기 다자간 무역협상은 아직 구체적인 협상방식이나 범위 등이 결정되지 않은 상태이나 농업협상은 우루과이라운드 협정에서 이미 논의하기로 약속하였던 자동협상 의제(Built in Agenda)의 하나로서 2000초에 개시될 것이 확실시되고 있다. 우리나라를 포함한 WTO 회원국들은 지난 UR 농업협상의 결과에 따라 각자 이행계획서를 작성하여 94년 초에 WTO에 제출하였으며 회원국들의 검증을 통해 각국의 최종이행계획서가 확정되었다. 이에 우리나라는 WTO체제 출범이후 우루과이라운드 농산물 협상 결과를 5년째 이행해오고 있으며, 더욱이 새로운 협상이 출범하는 시점에서 UR 농업협정의 이행이 미친 파급효과를 중간평가 하여 차기협상에 효율적으로 대응하는 것이 요구되는 상황이다. 따라서 이 연구에서는 UR 농산물협상의 분야별 이행경험을 분석한 후, 차기 협상에서 논의가 예상되는 분야별 협상쟁점에 대한 대응방안을 모색하였다.

1. 시장개방 분야의 이행과 영향 평가

WTO 농업협정에서 합의된 시장개방 분야의 약속이행이 우리 농업구조와 주요 품목에 미친 수입 개방 영향을 살펴보면 다음과 같다.

우선 우리 농업의 거시지표 변화 측면에서 UR 이후 농림업 총생산액은 1996년까지는 증가하는 추세이나 증가율은 감소했으며 1997년 이후는 절대액면에서도 농림업 생산액은 감소하였다. 한편 가구당 평균 농업조수입도 1996년 이후 정체되거나 감소하고 있는 추세이다. 농가의 교역조건(농가구입 가격 대비 농가판매가격)도 UR이후 더욱 악화되고 있는 실정이다. 가구당 평균 농업경영비는 매년 10% 내외로 증가함으로써 농업소득은 UR 협정이 발효된 1995년 이후 증가율이 대폭 감소하였으며, 특히 IMF 금융위기에 따라 1997년 이후에는 마이너스 성장을 기록하고 있다. 이와 같은 농업 총생산, 농가소득, 경영비 상승 등의 추세는 IMF 금융위기의 영향도 있겠지만 농업협정 이행에 따른 시장개방 및 보조금감축도 상당 정도 직접적인 영향을 미친 것으로 판단된다. 특히 차기협상에서 관세와 국내 농업보조금의 감축이 큰 폭으로 이루어질 경우 국내 농업에 대한 영향은 매우 클 것으로 예상된다. 우리 농업은 UR 이후 토지 및 노동집약적에서 자본집약적인 방향으로 영농방식과 형태가 전환되고 있으며 영농규모도 확대되는 추세이다. 농산물 수입은 1996년까지 증가했으나 이후에는 IMF 영향으로 크게 감소하였으며 농산물수출은 수출증대 정책에도 불구하고 경쟁력 향상의 미흡과 IMF의 영향으로 크게 증가하지 못하고 있는 실정이다.

한편 UR 이후 시장개방이 주요 품목에 미친 가격, 생산, 소비, 생산액, 소비지출액, 생산자 및 소비자 후생에 미친 효과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, UR 이후 농업협정의 이행에 따른 수입량 증가로 인해 잠재적으로 가격이 가장 크게 떨어진 것으로 나타난 품목은 천연꿀, 쇠고기, 참깨, 포

도, 오렌지의 순이었다. 이들 품목은 UR 이후 수입이 UR 이전 보다 크게 증가하였고 수입에 대한 가격 탄성치가 상대적으로 큰 품목들이다. 이에 반해 쌀을 비롯한 고추, 마늘, 양파, 돼지고기, 닭고기의 경우는 상대적으로 낮은 수입에 대한 가격탄성치로 인해 잠재적 가격하락폭이 작았던 것으로 추정된다.

둘째, UR 이후 수입물량의 증대에 따른 품목별 생산 감소 효과는 잠재적 가격하락 폭이 컸던 오렌지, 포도, 쇠고기와 생산량이 절대적으로 큰 쌀에서 크게 나타났다. 이들 품목의 공급탄력치는 여타 품목에 비해 상대적으로 크기 때문에 잠재적 가격하락으로 인한 생산 감소 효과는 더욱 크게 나타난 것으로 여겨진다.

셋째, UR 협정의 타결이후 시장개방으로 인한 품목별 생산액 감소는 쇠고기, 포도, 오렌지, 쌀의 순으로 크게 나타났다. UR 타결이전의 수준으로만 수입이 이루어졌을 경우에 비해 쇠고기는 매년 651억원, 포도는 635억원, 감귤은 518억원, 그리고 쌀은 278억원씩의 생산액감소 효과 있었던 것으로 추정되었다. 한편 분석된 12개 주요 품목의 UR 이후 총 잠재적 생산액 감소는 매년 평균 2,186억원씩 감소하는 것으로 나타났으며 이는 1995/98 평균 농업생산액 20조 1,765억의 1.1%에 해당하는 것이며 이들 12품목이 우리나라의 농업 총 생산액에서 차지하는 비중이 1998년 기준으로 대략 60%에 해당함을 고려 할 때, UR 이후 시장개방으로 인해 우리 농업 생산액은 매년 대략 1.8%씩 감소해 온 것으로 추정된다.

넷째, UR 이후 생산자 잉여의 감소폭은 쇠고기 매년 평균 290억, 감귤은 287억원, 포도는 255억원, 그리고 쌀의 경우는 156억원씩 감소한 것으로 추정된다. 이에 반해 UR 이후 잠재적 소비자 잉여는 쇠고기 451억원, 감귤 277억, 포도 250억원, 그리고 쌀의 경우가 159억원씩 매년 평균적으로 증가한 것으로 나타났으나 해당 품목의 생산자에 비해 소비자의 수가 훨씬 많다는 사실에 비추어 볼 때, UR 이후 수입증가로 인한 피해는 해당 품목의

생산자에 집중되어 있다.

2. 국내보조의 이행 평가

WTO 농업협정에 따라 시행해온 국내보조 정책의 이행 경험과 정책 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, WTO 체제 이후 우리나라의 농업보조 수준은 전반적으로 증가하고 있으며, 지원유형은 WTO 농업협정에서 규정된 감축대상 정책에서 허용대상 정책으로 전환되고 있다.

둘째, 농업지원 정책이 허용대상 보조를 활용한 경쟁력 향상과 구조개선 사업을 중심으로 시행되고 있다. 그러나 생산자에 대한 직접지불의 비중이 상대적으로 낮고, 소득보험 및 소득 보장, 휴경보상, 탈농지원, 지역원조 등 일부 항목을 전혀 활용하지 못하고 있으므로 이의 활용방안 모색이 필요하다.

셋째, 일부 항목에 집중된 허용대상 보조는 향후 규율강화 움직임 등에 비추어 볼 때, WTO 농업위원회의 통보과정에서 재분류함으로써 분산하는 방식이 바람직하다.

넷째, AMS 감축이행으로 쌀, 보리, 옥수수 생산농가가 직접적인 피해를 받고 있기 때문에 허용보조를 활용한 탄력적인 정책대응이 필요하다.

다섯째, 최소보조허용 조치에 근거한 품목별 지원 규모는 이행기간에 큰 폭으로 늘었으나, 양허 수준과 비교할 때 쇠고기를 뺀 다른 품목의 활용 정도는 낮다. 이에 따라 이 조치의 활용도를 높이는 방안을 모색해 볼 수 있다.

끝으로, 개도국 우대 조치를 충분히 활용하지 못하고 있다. 지금의 임업 관련 사업 등으로 제한된 지원대상 영역을 더욱 확대하는 방안마련이 요구된다.

3. 수출보조의 이행

WTO 농업협정에 따른 수출보조 감축이행과 관련하여 우리나라는 UR 협정 수출보조 기준년도인 1986-90년동안 감축대상이 되는 수출보조 지원 실적이 없어 1994년 이행계획서상에 감축약속을 제시하지 않았으나 1995년 이후 수출용 과실류와 화훼류에 포장비, 선별비 및 국내 운송비를 적은 규모이나마 보조해오고 있다. 이 지원 제도는 1991년에 도입되었으나 1995년 이후 본격적으로 시행되고 있으며 이에 따라 우리나라는 매년 WTO에 수출용 과실과 화훼류에 대한 지원 실적을 통보해오고 있는 실정이다. 이러한 보조는 농산물 수출유통비용과 국내 운송비용을 줄이기 위한 수출보조로서 UR 농업협정 9조 4항에 따라 이행기간동안 개발도상국에 허용된 보조이다.

4. 시장개방 분야의 협상 쟁점 및 대응방안

우리나라는 쌀의 관세화 유예, 시장접근물량의 수입관리, 주요품목의 적절한 관세화로의 이행 및 개도국 지위를 이용한 국내농업정책의 신축성 확보 등으로 UR 농업협정결과를 어느 정도 무난히 이행해오고 있으나, 대폭적이고 추가적인 시장개방과 국내보조금 감축이 예상되는 차기협상의 결과는 국내농업 및 정책수행에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 분야별 예상의제와 협상쟁점 등에 관한 면밀한 분석과 함께 우리의 협상대안과 전략을 마련할 시점이다. 우선 차기 협상에서 시장접근 분야와 관련된 주요 의제별 협상 쟁점 및 대응 방안은 다음과 같다.

첫째, 농산물관세 인하 협상과 관련하여 어떤 감축방식이 선택될 것인가를 현 시점에서 정확히 예측하는 것은 불가능하다. 다만 최근 협상을 적극적으로 주도하는 수출국들의 대폭적인 관세감축 주장에 비추어 볼 때 동경

라운드에서 공산품 관세인하에 이용된 스위스 공식과 같은 관세인하 공식의 출현가능성이 높아지고 있다. 특히, 미국과 호주 등의 관세수준의 대폭 감축 주장에 따라 관세수준이 높을수록 관세를 더 큰 폭으로 인하하는 방법의 수용가능성이 어느 때 보다 높다. 물론 차기협상에서 결정될 관세인하 폭의 정도에 따라 다르겠지만 만약 고율관세의 대폭 삭감 방식이 채택된다면 우리 농업에 큰 파급효과를 가져올 것으로 예상된다. 따라서 관세인하의 신축성 확보, 양허세율과 국내외 가격차, 품목별 중요도 고려 등을 감안 할 때 차기협상에서 우리에게 유리한 관세감축 방식은 UR 협상방식으로 여겨진다.

둘째, 시장접근물량 관리 방식과 관련하여 수출국들은 보다 투명하고 공평한 운영을 확보하기 위해 이에 대한 규율을 강화해야 한다는 입장인 반면 우리나라를 비롯한 일본, EU 등의 수입국은 규율강화의 문제에 소극적으로 대응하고 있다. 한편 시장접근 관리 방식에 대한 협상에서 기본적으로 견지해야 할 입장은 시장접근 물량의 배분은 국경에서의 문제가 아닌 국내 문제이므로 쿼터량에 대한 시장접근이 보장되는 한 배분방식에 문제를 제기할 필요가 없음을 강조는 것이다. 또한 시장접근물량 관리방식의 규율강화 움직임에 대해서는 이와 관련된 기존의 WTO 협정인 수입허가절차협정 및 국영무역 관련규정 등으로 충분히 규율될 수 있음을 강조하여 새로운 규율 강화가 이루어지지 않도록 해야 할 것이다.

셋째, 특별긴급피해구제제도(SSG): 특별긴급피해구제제도(SSG)와 관련하여 수출국들은 발동의 당위성 및 발동기준에 대한 문제점 등을 이유로 이 제도의 폐지나 적용기준 강화를 주장하고 있다. 특히, 수입물량의 급증으로 인한 피해는 현재 WTO 규정에 의한 긴급수입제한제도만으로도 충분하고 가격하락으로 인한 피해는 수입국이 자의적으로 기준가격을 조작하여 남용의 우려가 있다는 논리로 현행 SSG 제도의 불필요성을 강조하고 있다. 이에 반해 우리나라를 비롯한 수입국들은 이 제도가 관세화 이행으로 인한

급격한 수입물량 증가 및 수입가격하락으로 인한 수입국의 농업기반 붕괴 등의 악영향을 보완하는 조치로서 계속 유지되어야 한다는 입장을 표명하고 있다. 기존 GATT 19조에 규정되어 있는 긴급피해구제제도(Safeguard)의 경우 적용요건 및 발동결정이 매우 엄격한데 비해 농업협정의 특별긴급피해구제제도(Special Safeguard)는 수입량 및 수입가격 기준에 의해 자동적으로 발동이 가능함으로 급격한 수입급증 및 가격하락으로 인한 생산자 피해 방지에 유용한 제도이다. 따라서 우리는 이 제도는 농산물에 대한 비관세장벽의 관세화 과정에서 생성된 보완조치로서 기존 긴급수입제한제도와는 별도로 존치되어야 함을 강조함과 동시에 피해구제 발동기준의 강화 움직임도 가능한 한 억제시키는데 협상력을 기울여야 할 것이다.

네제, 쌀 관세화유예와 관련하여 차기 농업협상에서 미국, 호주등 수출국들은 관세화 예외조치를 규정하고 있는 현행 UR농업협정 부속서 5의 폐지를 강력히 주장 할 것으로 예상된다. 더욱이 일본의 경우 최근 쌀의 관세화 유예의 대가로 수출국에 허용한 최소 시장접근량의 수입으로 인한 재고증가와 재정부담 등을 이유로 이미 쌀을 관세화로 이행함으로써 향후 관세화 유예를 계속 유지시키기 위한 우리의 입지는 더욱 좁아진 상황이다. 쌀은 우리의 주곡이고 농업에서 차지하는 비중이나 식량안보 확보 측면에서도 매우 중요한 전략 품목인 만큼 2004년 이후에도 쌀의 관세화 유예를 확보하는 데 협상력을 집중해야 할 것이다. 우선적으로는 물론 최대한 쌀 관세화 유예 확보에 협상의 노력을 최대한 기울이되 만약 향후 쌀의 관세화 유예조치가 더 이상 불가능 할 경우에 대비한 협상전략도 마련해야 할 것으로 보인다.

5. 국내보조 분야의 협상 쟁점 및 대응방안

차기협상에서 국내보조와 관련된 주요 쟁점과 대응 방안은 다음과 같다.

첫째, 수출국은 AMS의 대폭 감축을 주장하고 있다. 이에 대응해 우리나라는 AMS 감축이 시장 지향적인 체제 확립에 이바지하고 실제로 이 기준 아래 국내보조 수준이 감소하고 있기 때문에 점진적·신축적 감축이 중요하다는 점을 강조해야 할 것이다. 또한 쌀 수매정책이 지금의 『약정수매제도』에서 『용자수매제도 (또는 위탁판매제도)』로 전환된다면, 큰 폭의 AMS 감축도 수용할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 농업협정 제18조 4항에 따라 AMS 계산에서 시장가격지지의 기준인 외부참조가격에 ‘지나친(excessive)’ 물가상승률의 변화가 적용돼야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이를 위해 농업협정에 ‘지나친’ 물가상승률을 정의하고(예: 연 30% 이상) 이를 관리가격과 외부참조가격에 반영하거나 AMS를 불변가격에 기초해 계산하는 방안을 검토할 수 있다.

셋째, 최소보조허용(de minimis) 조치의 규정을 강화해야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 1) 최소보조허용 조치가 지금의 선진국 수준(생산액 대비 보조액 5%)으로 강화돼도 우리나라는 이에 거의 영향받지 않을 것이다. 2) 최소보조허용 조치가 완전히 폐지되면 AMS가 양허수준을 초과해 품목별 보조수준을 조정·감축해야 할 것이다. 3) 『송아지생산안정제도』가 2000년에 확대 도입돼 지금의 소 수매정책을 거의 대체하게 된다면, 이에 따른 보조 증가분과 수매자금 감소분의 크기에 따라 조치로서 지속여부가 결정될 것이다.

넷째, 케언즈 그룹은 그린박스 조치의 요건을 강화해야 한다고 주장한다. 그러나 농업의 다원적 기능의 중요성이 폭 넓게 제기됨에 따라 이를 구체적으로 허용보조에 반영하는 방안이 요건 강화보다 공세적일 것이다. 우리나라가 강조해야 할 점은, 1) 선진국들은 이미 1960~70년대부터 농업 구조조정을 시행했기 때문에 농업발전이 상대적으로 뒤쳐진 나라의 구조조정지원은 형평성 차원에서 인정받아야 함, 2) 구조조정은 오랜 투자기간이 필요하고 엄청난 사업비용이 소요되기 때문에 허용보조로서 지속돼야 함 등이

다. 2000년부터 『농업경영종합자금제』가 확대 도입되면 UR이후 허용보조의 급격한 상승에 대한 부담을 덜 수 있으며, 더욱 건전하고 투명한 지원체제를 수립하는 효과를 얻게될 것이다.

끝으로, 블루박스 조치를 폐지해야 한다는 주장의 대두이다. 우리나라는 블루박스 조치를 전혀 시행하지 않으므로 이러한 논란에 직접적인 이해관계가 없다. 그러나 앞으로 블루박스 조치의 도입 가능성을 배제할 수 없고 농정의 신축성을 확보한다는 차원에서 블루박스 조치의 유지가 바람직하다.

6. 수출보조 분야의 협상 쟁점 및 대응방안

차기 협상에서 수출보조와 관련하여 쟁점이 되고 있는 사안은 수출보조의 철폐, 수출신용에 대한 규제, 수출국영무역제도 및 수출제한 및 수출세에 대한 규제 등이다. 이들 수출보조와 관련된 협상 쟁점 및 대응방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수출보조의 철폐와 관련된 논쟁이다. 차기 협상에서도 비보조 수출국 모임인 케언즈 그룹은 수출보조의 철폐를 목표로 협상을 추진 할 것이고 수출 보조가 중요한 정책 수단으로 자리잡은 EU 등 수출보조의 지급이 필요한 국가들의 점진적 감축 주장의 절충되는 수준에서 감축 폭이 결정될 것으로 여겨진다. 현재 호주, 뉴질랜드 등 케언즈 그룹의 중요 국가들은 수출보조가 특정 국가 및 특정 품목에 집중되어 있음을 지적하며 수출보조의 철폐 필요성을 주장하고 있다. 이에 대해 EU는 수출보조가 일부 국가에서만 시행되고 있으나 수출보조를 시행하는 국가에게는 매우 중요한 정책 수단이기 때문에 수출보조약속 범위내에서의 지급은 허용되어야 하며 또한 점진적으로 감축되어야 함을 주장하고 있다. 우리나라와 일본은 수출보조가 거의 없는 상태로 수출보조의 감축과 관련하여 원칙상 대폭 감축을

옹호하는 입장이나 EU와의 여타 협상쟁점의 공조관계를 고려하여 신중한 입장을 보이고 있는 중이다.

둘째, 수출보조와 관련하여 추가적인 쟁점으로 부각될 것으로 예상되는 것은 수출신용에 관한 규제에 관한 논쟁이다. 케언즈 그룹 국가들은 수출신용이 수입자에게 장기저리 용자를 제공함으로써 수출보조와 마찬가지로 농산물 교역을 왜곡시키는 제도라고 평가하면서 이의 철폐를 주장하고 있고 EU도 수출 신용에 대해서는 엄격한 규제를 주장하고 있다. 이에 대해 수출신용을 가장 많이 사용하는 미국은 원칙상 수출신용에 대한 엄격한 규율제정에 반대하고 있다. 대신 미국은 오랫동안 사용해온 장기저리용자제도(GSM)를 활용하여 수출확대를 도모할 의향으로 현행 미국의 GSM제도를 국제적 기준으로 만들려는 노력을 기울이고 있다. 우리나라도 과거 미국의 수출신용을 많이 이용하여 왔으며, 특히 지난 IMF 외환 위기 이후에도 수출신용을 이용하였다. 물론 미국의 수출신용제도의 목적은 자국의 농산물 수출 촉진을 위해 사용되고는 있으나 외환이 부족한 수입개도국에도 유리한 측면이 없지 않았던 것도 사실이다. 이러한 측면에서 우리는 개도국의 입장 고려와 무역왜곡을 최소화한 국제 표준으로서의 수출 신용규범 수립을 촉구하는 선에서 동 쟁점을 접근해 나가야 할 것으로 보인다.

셋째, 케언즈 그룹을 중심으로 미국의 수출신용제도의 규제문제가 강력히 제기되고 있는 반면 미국은 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 케언즈 그룹 국가들이 현행 사용중인 수출국영무역제도가 수출보조 감축약속을 우회적으로 위반할 가능성이 높다는 이유로 이에 대한 규율강화를 주장하고 있다. 미국은 이들 국가에서 농산물 수출을 위한 유일한 판매처로서 국영무역기업이 잠재적 보조 수출가능성, 시장확보를 위한 상품의 투매 및 여타 불공정 경쟁에 개입할 소지가 있다고 믿고있다. EU가 이러한 주장에 동조하고 있는 실정이다. 우리나라의 입장은 물론 수출국영무역기업들이 그들의 독점적 지위를 이용하여 수입국들의 자유로운 수출국시장 접근을 저해하고 높은 가격

을 설정할 개연성을 인지하고는 있으나 현재 우리가 수입국영무역을 운영하고 있다는 측면에서 공세적 입장을 취하기는 어려운 실정이다. 따라서 향후 동 쟁점과 관련한 협상에서 우리는 현행 WTO 국영무역규정의 규제강화 움직임에 대응한다는 측면에서의 입장 표명과 전략이 세워져야 할 것으로 보인다.

넷째, UR 농업협정문은 수출제한에 관해서는 단지 이해당사국과 협의하도록 규정하고 있고 수출세에 대해서는 아무런 규정도 없는 실정이다. 따라서 이에 대한 명확한 규제조치가 마련되지 않은 관계로 수출국들은 자국의 필요에 따라 이러한 조치를 취할 개연성이 높은 실정이다. 이러한 점에서 일본을 비롯한 수입국들은 수출제한이나 수출세가 수입국의 식량안보를 위협할 수 있으므로 이에 대한 규제를 강화해야 한다는 입장이다. 더욱이 수입국들은 시장개방 및 국내보조 등의 여타분야에서는 구체적인 규범을 정해 수입국들에 의무를 부여한 반면 수출국은 자의적으로 수출을 제한할 수 있다는 측면에서 형평성 문제를 제기하며 수출세 및 수출제한에 대해서도 구속력 있는 규정이 만들어져야 함을 주장하고 있다. 이에 반해 수출국들은 수입국이 주장하는 이 문제의 실현가능성이 적다는 이유로 규범제정에 소극적으로 나서고 있다. 이 문제는 차기 협상과정에서 수입국들이 유용하게 수출국의 대폭적 시장개방을 통한 식량안보 논리 등에 대응할 수 있는 유용한 쟁점으로 여겨진다.

수출보조와 관련한 협상은 우리나라에 직접적으로 크게 영향을 미치는 분야는 아니다. 그러나 우리나라는 현재 개도국 허용된 수출보조를 지급하고 있으므로 원칙적으로 개도국에 허용되는 수출보조는 유지되는 방향으로 대응해 나가되 향후 차기 협상에서 이 분야를 동조세력의 구축이나 공격적 협상의 카드로 사용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 이 분야에 대한 미국, EU 및 케언즈 그룹의 입장차이를 적절히 이용하여 다른 분야에서 우리의 이해를 반영할 수 있도록 하는 협상전략의 마련이 필요하다.

7. 국영무역제도

국영무역제도는 UR 이후 많은 국가가 최소 및 현행시장접근 보장의 의무로 설정된 관세할당 물량을 국영무역 방식에 의해 수입을 관리하고 있을 뿐만 아니라 중국 등 계획경제 국가들이 이미 WTO에 가입하였거나 가입이 예정되어 있어 중요한 쟁점으로 부각될 전망이다. 차기 협상에서는 국영무역기업의 정의에 관한 기존규정 및 주식 등의 미비점과 실제적으로 행해지고 있는 국영무역관행의 남용을 제한하기 위하여 UR 협상 및 후속 논의를 통해 규정강화에 대한 논의가 진행될 전망이다. 특히 국영무역운영으로부터 야기되는 문제점들과 관련하여 UR 협정 이후 WTO에서는 농업위원회를 중심으로 각국이 제출한 제안서를 기초로 국영무역에 대한 논의가 행해지고 있는 바, 대체로 국영무역의 폐해를 지적하며 국영무역 자체의 폐지 내지는 규정강화를 주장하는 측과 국영무역기업의 순기능을 강조하며 현재의 국영무역제도를 유지하자는 측으로 양분되어 있다.

우리나라는 현재 불가피하게 수입국영무역을 운영하고 있는 국가로 일본과 함께 현행 제도를 그대로 유지하고자 하고 있다. 따라서 우리의 입장에서는 구체적으로 우리와 같은 입장을 취하고 있는 국가와의 공조를 도모하는 것이 특히 중요하며, 이를 위해 국영무역과 관련한 주요 관심사에 대한 사전조율 및 상호 양해가능한 부분을 파악하는 것이 필요하다.

이미 밝힌 바와 같이 국영무역에 관한 기존 WTO/GATT 법체제는 그 자체로 하나의 완성된 규범체계를 이루고 있으며 국영무역제도의 특수성을 감안하여 합법적인 제도로서 수용되고 있음을 고려해 볼 때 국영무역기업의 운영이 이러한 WTO 법원칙에 입각한 것이라면 달리 문제될 것은 없다고 본다. 이러한 국영무역기업의 고유한 성격을 간과하고 이에 대한 규제를 일률적으로 강화하기 위한 새로운 원칙 및 규칙을 따로 마련한다는 것은

오히려 관련 규범체계의 통일성을 희생시킬 가능성이 있다. 또한 UR 이후 국영무역에 관한 규제는 관련정보의 확충을 통한 투명성제고의 방향으로 이루어지고 있으며, 향후 이러한 정보들을 토대로 국영무역의 존재 자체보다는 구체적인 운영과정상의 문제점과 정보의 공유문제를 논의하는데 주력해야 할 것으로 본다.

따라서 국영무역에 대해서는 현재의 규범체계를 통해 투명성확보 및 무역왜곡효과 제거에 주력하는 것이 합리적이며 아울러 새로운 rule-making은 경우에 따라서는 국영무역을 통해 긍정적인 효과를 달성하고자 하는 각국의 정당한 국내적 활동까지도 부당하게 제한 내지는 위축시키는 등의 결과를 가져올 것으로 우려되며, 이로 인해 궁극적으로는 국영무역을 합법적인 제도로서 인정하고 있는 GATT/WTO의 취지에도 부합된다고 볼 수 없다.

결국 향후의 협상과정에서 우리나라는 관련 국가와의 공조와 협력 등을 통해 국영무역제도의 긍정적 효과를 논리적으로 부각시키는데 주력해야 할 것이다. 이와 함께 국영무역기업의 운영에 관한 사항은 GATT 규정, 주석, 양해, Illustrative List, 질문서 등의 모든 관련 규정에 대한 면밀한 검토를 통해 재검토되어야 할 것이며, 이를 바탕으로 차기 협상에서 유리한 지위를 확보하는 것이 시급히 요구된다고 할 것이다.

8. 농업의 다원적 기능

차기 농업협상에서 수출입국간 가장 큰 협상쟁점의 하나는 농업이 갖는 다원적 기능의 반영에 대한 논쟁일 것이다. 현재 우리나라를 비롯하여 일본, EU, 스위스, 노르웨이 등 농산물 순수입국들은 농업이 갖는 식량공급 이외에 환경보전, 국토의 균형발전, 경관유지, 농촌지역의 활력유지 등 다양한 기능이 반드시 차기 협상에서 고려되어야 한다고 주장한다. 이에 반해 미

국, 호주, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 다원적 기능의 주장이 차기 협상의 농업에 대한 지원 감축과 무역자유화 방향을 방해하는 논리로 사용되어서는 안되며 현행 협정으로도 충분히 반영된 사항이라는 논리로 추가적인 조치는 불필요하다는 입장이다.

WTO 농업협정은 비교역적 기능(NTCs)을 통해 농업의 다원적 기능을 일부 반영하고 있다. 이에 따라 WTO 농업협정에 농업의 다원적 기능을 반영하는 일은 지금의 NTCs를 강화하는 방안과 다원적 기능의 개념을 새롭게 추가하는 방안으로 크게 나뉘어 생각할 수 있다. NTCs를 확충하는 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 식량안보를 확보하기 위한 가격보조(recoupling)의 정당성을 강조하는 것이다. 식량안보를 확보하기 위해서는 공공재고 외에도 국내생산 측면이 고려되어야 하는데, 최소한 주곡의 자급 생산 및 생산기반이 유지되고 안정적인 무역체제를 확립하는 것이 필요하다. 이를 위한 가장 바람직한 정책수단은 가격보조이다.

둘째, 국내생산 관련 지출을 부속서 2의 허용대상 보조(가칭 ‘식량안보 목적의 국내생산’)로 추가하는 방안이다. 이에 근거한 보조는 당연히 직접지불의 형태가 되는데, 이는 교환곡선상에서 다원적 기능이 경쟁생산 영역에 속할 때 특히 유용하다.

셋째, 식량안보(또는 농업의 다원적 기능)를 시장접근 조항에 반영하는 방안이다. 이를 위해 부속서5의 관세화 유예조치를 근간으로 주곡에 대해 ‘고정된’ 최소시장접근(MMA)이나 현행시장접근(CMA)을 설정한 후, 점진적으로 이를 충족하도록 하는 방법을 고려할 수 있다.

넷째, 수입국이 수입권한을 행사할 수 있는 조치의 설정이다. 수출국별로 양허 수출량(가칭 ‘최소 수출시장접근’)을 정하고 이 한도 안에서는 수입수요에 대해 우선적·의무적으로 수출 이행하도록 규정하는 방법을 제안할 수 있다. 가칭 ‘최소 수출시장접근’은 MMA나 CMA와 비슷한 과정을 통해

설정할 수 있을 것이다.

다섯째, 세계와 국가 식량안보의 상태에 관한 지속적인 계측과 관찰을 통해, 특히 식량안보가 위협받는 상황이 닥치면 수입국이 특별조치를 취할 수 있는 장치도 마련돼야 한다. 특별조치는 농업협정 허용 또는 적용제외를 인정하는 형태가 바람직하며, 이는 시장접근 분야에서 채택한 특별긴급피해구제(SSG)에 상응하는 조치로 볼 수 있다.

농업의 다원적 기능을 농업협정에 반영하는 방안은 다음과 같다.

첫째, 부속서 2에 다원적 기능 하나 하나를 개별 항목(positive list)으로 추가하는 방안이다. 그러나 지역간 다양성과 계량화 등의 제약이 따르므로, 기본요건 설정에 관한 하나의 대안으로서 국내 정치과정을 통해 도출한 결과를 원용할 수 있다.

둘째, 다원적 기능을 총체적으로 다루는 항목(가칭 ‘다원적 기능 지원’)을 추가하는 방안이다. 이 때 상대적으로 포괄적인 기본요건의 설정이 필요한데, 이는 정부의 정책 또는 계획을 이행하는 것으로 규정해야 하므로 다원적 기능에 관한 정책수립이 전제돼야 한다. 또한 가칭 ‘다원적 기능 지원’에 환경보전 지원 등 지금의 유사 항목을 통합해 운용할 수 있을 것이다.

9. 다원적 기능의 계량화

비시장재화의 가치는 간접가치(indirect value), 선택가치(option value) 및 존재가치(existence value)의 합계로 계산할 수 있다. 이러한 가치는 시장가격이 형성되어 있지 않기 때문에 일반적인 방법으로는 평가하기 어렵다. 비시장재화의 가치평가 방법으로는 대체법, 가상가치평가법, 여행비용법, 잠재가치법 등이 있으나 농업의 다원적 기능은 주로 대체법과 가상가치평가법이 많이 쓰인다.

대체법에 의한 농업의 다원적 기능은 연간 약 6조 4,210억원으로 평가되었다. 기능별로 보면 대기정화 기능이 2조2,118억원으로 가장 크고 그 다음이 홍수조절 1조3,305억원, 수질정화 1조1,946억원, 수자원함양 1조1,427억원, 토양유출 경감 4,532억원, 폐기물처리 882억원의 순이었다. 한편 가상가치평가법에 의한 다원적기능 평가액은 연간 1조6,017억원으로 대체법에 의한 평가액보다 훨씬 적었는데 이것은 응답자들이 농업의 다원적기능과 함께 비료, 농약 등에 의한 환경파괴적 요인을 고려한 때문이다.

농업의 다원적 기능은 이상에서 평가한 기능들 이외에도 식량안보, 국토의 균형발전, 자연생태계 및 생물의 다양성 확보, 휴식 및 보건적 기능 등이 있다. 이러한 기능들에 대한 설문조사들을 종합해 보면 국민들은 농업의 역할 중 식량안보를 가장 중요하게 생각하고 그 다음은 국토의 균형발전, 자연환경 및 생태계 보전, 문화·휴식·보건적 기능의 순으로 나타났다. 또한 미래(21세기)의 농업·농촌의 역할도 이와 비슷한 순서로 나타나 앞으로 농업정책은 경제적 효율성 뿐 만 아니라 다원적 기능을 제고할 수 있는 종합적 정책이 기대되고 있다.

10. 개도국 우대

UR 농업협정에는 각 분야별로 개도국에 대해 이행기간 및 감축폭등에 우대조치를 포함하고 있다. UR 협상 당시 우리나라는 농업의 취약성을 강력히 주장하여 개도국의 지위를 인정받아 개도국 우대의 혜택을 받아 왔다. 이렇게 UR 협상에서 확보한 우리나라의 개도국지위는 실제로 지금까지 UR 농업협정을 비교적 원만히 이행해 오는데 큰 도움이 되었다. 그러나 우리나라의 경우 과거 UR 협상 당시에도 개도국 지위를 확보하는데 어려움이 많았으며, 더욱이 UR 이후 OECD에 가입하여 차기 협상에서 우리나라

가 개도국 지위를 확보하는데 적지 않은 어려움이 예상된다. 특히 최근 수출국들을 중심으로 한국은 더 이상 개도국이 아니라는 주장들이 제기되고 있으며 이러한 압력은 향후 더욱 증가 할 것으로 예상됨에 따라 이에 대비한 대응책 마련이 필요하다.

국제법상 개도국에 대한 일반적인 정의규정은 존재하지 않는다. 다만 특히 국제경제관계 내지 국제통상관계와 관련하여 관련 국제기구 및 국제협약 등을 통해 개도국에 대한 우대조치의 내용을 중심으로 개별적인 규정만이 존재하고 있을 뿐이며, 그 적용 또한 관행에 따라 결정되고 있을 뿐이다. 선진국과 개도국의 분류에 관하여 현재까지 국제적으로 통일된 기준은 없으며, 주요 국제기구들은 기구 운영상의 필요에 의해 서로 다른 기준을 적용하고 있다.

현재로서는 개도국결정의 기준으로 당사국 스스로의 개도국선언과 각 국제기구가 내부적으로 채택하고 있는 1인당 GNP와 같은 단편적인 경제지표만이 부분적으로 사용되고 있는데 불과하다. 그러므로 향후 개도국지위의 결정기준에 있어서 다양하게 제시되고 있는 내용을 종합적이고 비교적으로 분석하여 합리적인 새로운 지표를 제시하는 것이 필요하다고 하겠다. 예컨대, OECD 회원국 가운데도 그리스, 터키와 멕시코 등은 개도국으로 분류되었음을 강조할 필요가 있다. 또한 우리는 UR 협상에서도 개도국임을 인정받은 사실을 강력히 주장하고 농업분야는 오히려 UR 이후 더욱 상황이 나빠졌음을 주지시킬 필요가 있다. 아울러 우리나라가 개도국임을 나타내는 소득지표(GNP) 뿐만 아니라 여타 개도국임을 보여주는 다양한 지표를 개발하여 제시할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 고준성, WTO 상품무역규율체제, 「국제통상과 WTO법」, 아·사·연 법언론 연구총서 제5권, 아시아사회과학연구원, 1996.
- 김성준, GATT 조문 해설, 「통상법률」, 법무부, 창간호, 1995.
- 김완순·한복연, 「국제경제기구론」, 박영사, 1998.
- 김종숙·민상기, 「농업에 대한 국민의식과 사회적 인식 제고방안」, 한국농촌경제연구원, 1994.
- 김학수, 「GATT 11조국 이행에 따른 정책과제와 대응방안」, 대외경제정책연구원, 1990. 3.
- 박대식·김정호, 「농업 및 농촌의 역할에 관한 국민의식 조사연구」, 한국농촌경제연구원, 1999.
- 박성재·김용택·황의식, 「농업경영종합자금제도 도입방안 연구」, 한국농촌경제연구원 연구보고 R388, 1998.
- 서헌제, 「국제경제법 - 국제통상·통화규범 -(제2판)」, 을곡출판사, 1998.
- 송유철·박지현, 차기 농산물협상전망과 대응과제: OECD 논의를 중심으로, 「세계경제」 1999년 5월호, KIEP.
- 엄기철 외, 논의 공익기능, 「한국토양비료학회」, Vol.26(4), 1993.
- 오세익·김은순·박현태, 「쌀 농업의 환경보전효과에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 R321, 1995.
- 오호성, 「환경경제학」, 법문사, 1997.

- 이병조 · 이증범, 「국제법신강」, 일조각, 1997.
- 이영준, 「국제경제법론」, 법문사, 1997.
- 이은섭, 「국제통상법」, 부산대학교 출판부, 1999.
- 이정환 외, 「곡물의 증장기 수급전망과 대응정책」, 한국농촌경제연구원 C97-6, 1997.
- 이재욱 · 서진교 · 임정빈, 「UR 이후 농산물 무역정책의 방향」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 243, 1991.
- 이재욱 · 최세균 · 서진교 · 임정빈 · 천중인, 「우루과이라운드 농산물협상 백서」, 한국농촌경제연구원 연구자료 D94, 1994.
- 이재욱 · 최세균 · 어명근, 「농업통상의 여건변화와 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 384, 1998.
- 이재욱 · 최윤국, 「농산물 수입개방의 영향평가와 수입관리 정책방향」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 364, 1997.
- 이창재, 우리나라의 개도국지위문제, 「OECD 가입의 분야별 평가와 과제」, 대외경제정책연구원, 1996. 11.
- 이한기, 「신고 국제법강의」, 박영사, 1997.
- 임송수 · 최정섭 · 김윤식, 「무역 · 환경 연계 논의와 환경농업 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 R379, 1998.
- 임정빈, WTO 농업협정의 이행과 평가, 「UR 협정이행의 평가와 뉴라운드에 대한 대응」, KIEP, 정책세미나, 1999. 10.
- 임정빈, “우리나라 UR 농업협정의 이행 경험”, 「농촌경제」 22(4), 한국농촌경제연구원, 1999.

- 장희태, 「우리나라의 개도국지위 문제에 관한 연구」, 대외경제정책연구원, 1996. 7.
- 장효상, 「국제통상법」, 법영사, 1998.
- 장효상, 「신고 국제경제법」, 법영사, 1998.
- 차동화, 한국의 국가경쟁력 현황 및 제고방안, 「세계경제」 1999년 7월호, KIEP, 1999. 7.
- 채욱, OECD 개요, 「OECD 가입의 분야별 평가와 과제」, 대외경제정책연구원, 1996. 11.
- 채욱, OECD 가입의 의의 및 효과, 「OECD 가입의 분야별 평가와 과제」, 대외경제정책연구원, 1996. 11.
- 최승환, 「국제경제법」, 법영사, 1998.
- 최양부·김한호, 「우루과이 라운드 GATT/UR 농업협상의 쟁점과 전망」, 한국농촌경제연구원, 1991. 2.
- 대외경제정책연구원, 「WTO 출범과 신교역질서-분야별 내용과 시사점」, KIEP 정책연구 94-05, 1994.
- 녹색연합 보도자료, 농지보전에 대한 국민여론조사 결과 발표, 1999.
- 농림부, 「농림업 주요통계」, 1999.
- 농림부, 「농업동향에 관한 연차보고서」, 1999.
- 농림부 국제농업국, 「WTO 농업협정 보조금 규정 해설」, 1995.
- 농림부 국제농업국, 「농업보조금 이행상황 WTO 통보 및 보조금 산출 기초 자료」, 1999.

농림부 국제농업국, 「WTO 일반이사회 농업분야 국별 제안서」, 1999.

농림부 국제농업국, 「WTO 농업위원회 결과보고」, 제16, 17, 18차.

농림부 국제농업국, 「시장접근물량수입관리 종합참고자료」, 1999.

농림부 식량생산국, 「양정자료」, 1999.

농민신문, 도시 주민들의 농업과 농촌관에 관한 여론조사, 1997.

농촌진흥청, 「발농사의 환경보전 기능 계량화」, 1995.

농협중앙회 조사부 해외협력실, 「WTO 농업협상의 쟁점과 전망」, 1998.

임업연구원, 「사방사업단비표」, 1995.

한국농촌경제연구원, 「우루과이 라운드 농업협정문 해설」, E26, 1994.

한국에너지기술연구소, 「에너지 부문 환경공해 저감대책수립(Ⅱ)」, 1991.

환경부, 「환경백서」, 1998.

Jackson John H., 「GATT 해설」, 한국무역협회 역, 한국무역협회, 1988.

Ingco Merlinda 외, 농산물국영무역의 교역왜곡효과(1): 차기 다자간 협상의 쟁점사항, 「국제식량농업」, 제40권 제7호, 1998. 7.

FAO, 「농업생산연감(FAO Production Yearbook)」, 1997.

FAO, 차기 농산물협상에서의 개도국의 농업발전, 교역 및 식량안보와 관련한 주요 쟁점들, 「국제식량농업」, 제41권 제9호, 1999. 9.

Pacific Economic Cooperation Council(태평양경제협력이사회: PECC), 금융 위기가 아·태지역의 식량경제에 미치는 영향, 「국제식량농업」, 제41권 제4호(1999. 4).

- UNDP, 「인간개발보고서(Human Development Report) 1997 - 빈곤퇴치와 인간개발」, UNDP 한국대표부, 1998. 12.
- USDA-ERS, 개발도상국과 WTO 차기농산물협상, 「국제식량농업」 제41권, 제3호, 1999. 3.
- Agra Europe, Farm Trade Liberalization: A Good Thing - But Not Yet, October 29, 1999.
- Chatterjee S. K., International Law of Development, in: R. Bernhardt(ed.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 9, 1986.
- Chung, K. L. Haddad J. Ramakrishna and F. Riely, Identifying the Food Insecure: The Application of Mixed-Method Approaches in India, International Food Policy Research Institute, 1997.
- Fatouros A. A., Developing States, in: R. Bernhardt(ed.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 9, 1986.
- Freeman III, A. M The Benefits of Environmental Improvement, Resource for the Future Inc., John Hopkins Press Ltd., London, 1979.
- Joachim Betz, Developing Countries, in: R. Wolfrum(ed.), United Nations: Law, Policies and Practices, Vol.1, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Nicholson, Walter, Microeconomic Theory: Basic Principles and Extension, Fourth Ed. The Dryden Press, Orlando, 1989.
- Restatement of the Law, Third, The Foreign Relations Law of the United States, Vol.2, The American Law Institute(ST. PAUL, MINN.: American Law Institute Publishers), 1987.

- Romstad, Eirik. Public Goods from Agriculture-Production and Provision Mechanisms, Unpublished Paper, 1999.
- Trebilcock M. J. and R. Howse, Trade and Developing Countries, in: Robert Howse(ed.), The World Trading System, Vol. I (Routledge: London and New York), 1998.
- Vatn, Arild. Agricultural Policy Measures Addressing Non-Trade Concerns, Presented in the Workshop on Non-Trade Concerns in a Multifunctional Agriculture, 9-11 March 1999, Norway, 1999.
- Zamora Stephen, Economic Relations and Development, United Nations Legal Order, Vol.1, ed. by Oscar Schachter & Christopher C. Joyner, The American Society of International Law, Cambridge University Press, 1995.
- The International Agricultural Trade Research Consortium, The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of the Outcome of the Negotiation, 1994.
- The International Agricultural Trade Research Consortium, Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations, 1997.
- FAO, "National Agricultural Development Strategies towards 2010," 1997.
- FAO, Assessment of the World Food Security Situation, Committee on World Food Security, 24th Session, Rome, 1998
- IMF, International Capital Markets, Developments, Prospects, and Key Policy Issues(International Monetary Fund: Washington, DC), September 1998.

IMF, World Economic Outlook, World Economic and Financial Surveys (IMF: Washington, DC), October 1998.

IMF, World Economic Outlook, 1999.

OECD, Multifunctionality: A Framework for Policy Analysis[AGR/CA(98)9], 1998a.

OECD, Communique of the meeting of the Committee for Agriculture of the OECD at Ministerial Level, 5-6 March 1998[SG/COM/NEWS(98)22], 1998b.

OECD, Multifunctionality: Status Report and Proposal for Further Work[AGR/CA(99)2], 1999.

OECD, Review of Agricultural Policies in Korea, 1999.

USDA, State Trading Enterprises: Their Roles as Importers, Agricultural Outlook, Economic Research Services, 1997. 11.

WTO, Analysis and Information Exchange(AIE), Various Documents, 1997~99.

WTO, State Trading Enterprises.