

C2002-4 / 2002. 2

# 주요국의 WTO 농산물협상 제안서 분석 및 대책 수립

이 재 옥 선임연구위원  
임 정 빈 부연구위원

## 머 리 말

WTO 농산물협상은 시애틀 각료회의와 뉴라운드 출범의 실패와는 상관 없이 UR 협상결과의 이행완료 1년전에 협상을 재개한다는 농업협정문 제 20조에 따라 2000년 초부터 개시되었다. 이에 따라 2001년 3월까지 계속된 제1단계 협상에서는 농산물협상의 목표와 달성방법에 대한 각국의 제안서를 기초로 예비적인 논의가 이루어졌다. 이어서 2001년 5월부터의 제2단계 협상에서는 제1단계에서 부각된 주요 19개 쟁점을 선정하여 심층적인 논의를 추진한다는 계획이었다.

당초 제2단계 협상에서는 국내보조와 수출보조의 감축, 관세의 감축폭과 감축방식, 시장접근물량의 확대와 수입관리 방안의 개선, 다원적기능의 반영방안 등 농업개혁과 시장개방에 관한 구체적인 골격과 원칙에 관한 논의가 본격적으로 진행될 것으로 예상하였다. 이러한 경우 우리 나라가 상대국의 제의에 적절히 대응하고 우리의 입장을 효과적으로 정립하기 위해서는 주요국의 농업과 농업정책의 변화에 대한 근본적인 이해가 선행되어야 할 것이라고 판단하였다.

따라서 이 연구에서는 제2단계에서 각국이 제출한 제안서와 발언을 중심으로 각 주장의 기본배경과 각국의 협상전략을 근본적으로 파악한다는 차원에서 협상력이 큰 주요국을 선정하여 이들 국가의 최근 농업여건과 농정의 변화를 살펴보고, 해당국가가 제출한 제안서와의 연계성 및 시사점을 분석하였다. 또한 이 연구에서는 제2단계 협상에서 채택되었던 19개 의제별 쟁점에 대해 종합적으로 정리, 분석하여 향후 분야별, 쟁점별 대응논리의 수립에 도움이 되고자 하였다.

이 연구의 진행과정에 WTO 도하 각료회의가 성공적으로 끝나 도하개발 아젠다(뉴라운드)가 출범되었으며, 농산물협상도 전체협상 하에 정해진 일정에 따라 신속하게 진행될 것으로 보인다. 아무쪼록 이 연구결과가 연구자나 관련 협상 담당자에게 유익한 자료로 활용되기 바라며, 이 연구의 수행과정에서 자료제공 등 다각적인 측면에서 많은 도움을 준 농림부와 관련 기관의 협조에 깊은 감사를 드린다.

2002. 2

한국농촌경제연구원장    강    정    일

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
1. 연구의 배경과 목적 .....	1
2. 연구의 범위와 방법 .....	2
제 2 장 주요국의 농업정책 변화와 협상 제안서 .....	4
1. 미국 .....	4
1.1. 미국 농업의 현황과 구조 .....	4
1.2. 미국의 농정변화와 배경 .....	11
1.3. 미국의 국내보조 WTO 통보내역 .....	15
1.4. 주요 농업정책 현황 .....	18
1.5. 미국의 WTO 농업협상 주요 의제별 제안과 배경 .....	31
1.6. 미국의 협상전략과 시사점 .....	50
2. EU .....	53
2.1. 농업여건 변화와 농정개혁 .....	53
2.2. EU의 농산물협상 제안서의 주요 내용과 특징 .....	57
2.3. 평가 및 시사점 .....	63
3. 일본 .....	64
3.1. 농업여건 변화와 농정개혁 .....	64
3.2. 일본의 WTO 농산물협상 제안서 .....	68
3.3. 평가 및 시사점 .....	75
4. 케언즈 그룹 .....	76
4.1. 개요 .....	76
4.2. 케언즈 그룹 국가의 농업정책 변화 동향 .....	78
4.3. 케언즈 그룹의 분야별 협상제안서 분석 .....	87
4.4. 케언즈 그룹의 협상전략과 시사점 .....	102



<b>제 3 장 의제별, 쟁점별 농산물협상의 논의내용 분석</b> .....	104
1. WTO 농업위원회 제2단계 협상 특별회의 제1차 비공식회의 (2001. 5.21~23) .....	104
1.1. 회의개요 .....	104
1.2. 주요국의 제안내용 .....	105
1.3. 주요 의제별 논의결과 .....	123
2. WTO 농업위원회 제2단계 협상 특별회의 제2차 비공식회의 .....	135
2.1. 수출보조 .....	135
2.2. 수출신용(수출보조 우회방지) .....	139
2.3. 국영무역 .....	143
2.4. 수출제한 .....	148
2.5. 식량안보 .....	151
2.6. 식품안전 .....	158
3. WTO 농업위원회 제2단계 협상 특별회의 제3차 비공식회의 .....	161
3.1. 회의개요 .....	161
3.2. 주요국 제안내용 .....	161
3.3. 주요 의제별 논의결과 .....	172
4. WTO 농업위원회 제2단계 협상 특별회의 제4차 비공식회의 .....	177
4.1. 환경 .....	177
4.2. 무역특혜 .....	181
4.3. 식량원조 .....	185
4.4. 소비자정보와 표시제도 .....	189
4.5. 부문별 자유화 .....	190
 <b>제 4 장 요약 및 결론</b> .....	 193
1. 주요국의 농업 및 농업정책의 변화와 제안서 .....	193
1.1. 미국 .....	193
1.2. EU .....	197

1.3. 일본 .....	200
1.4. 캐언즈 그룹 .....	202
2. 분야별 쟁점과 대응과제 .....	204
2.1. 시장접근 .....	205
2.2. 국내보조 .....	207
2.3. 수출경쟁 .....	209
2.4. NTC .....	211
2.5. 기타 .....	214
<b>참 고 문 헌</b> .....	<b>218</b>

# 표 목 차

## 제 2 장

표 2- 1	미국 농업의 주요 거시지표(1999, 2000)	8
표 2- 2	미국 영농구조의 변화	9
표 2- 3	미국의 연도별 농업소득과 정부보조금액	14
표 2- 4	미국의 총 감축대상 국내보조(AMS)의 연도별 이행계획 및 실적	17
표 2- 5	미국의 보조유형별 WTO 통보내역	18
표 2- 6	주요작물의 수입 구성 (1999곡물년도)	19
표 2- 7	주요국 농업 생산액대비 AMS비율	33
표 2- 8	WTO 출범이후 주요국의 평균 관세율 현황(%), 최종이행연도 양허세율	37
표 2- 9	주요국의 농산물 가공단계별 평균관세율	38
표 2-10	주요국의 고율관세 운영 품목	39
표 2-11	비종가관세제도 사용비율과 국가 유형	41
표 2-12	주요국의 SSG 활용 현황	42
표 2-13	주요 관리방식별 관세할당제, 1995-99	43
표 2-14	주요 국가별 관세할당제 품목수, 1999	45
표 2-15	회원국별 수출보조 지급 실적	47
표 2-16	주요국의 수출국영무역 운영	49
표 2-17	주요 케언즈 그룹 국가의 평균 관세율 현황	92
표 2-18	주요 케언즈 국가별 관세할당제 품목 수, 1999	93
표 2-19	주요 케언즈 그룹 회원국의 AMS 활용률	96
표 2-20	주요국의 그린박스 조치 규모	97
표 2-21	국별 수출보조 사용실적(양허수준 대비 사용 비율, %)	99
표 2-22	회원국별 수출보조 지급 실적	100

# 제 1 장

## 서 론

### 1. 연구의 배경과 목적

WTO 농산물협상은 시애틀 각료회의의 결렬에도 불구하고 그동안 농업위원회(AIE)에서의 논의를 기초로 2000년 상반기부터 시작되었다. UR 협상결과와 이행완료 1년전에 협상을 재개한다는 농업협정문 제20조에 따른 것이었다. 이에 따라 2000년 3월 개최된 1차 농업위원회 특별회의와 2001년 제7차 특별회의를 각각 시작과 끝으로 각국이 WTO 제출한 제안서를 중심으로 제1단계 협상을 마무리하였다. 이어서 제2단계 협상으로서 1단계에서 이루어졌던 논의를 기초로 구체적인 협상의 골격을 수립하기 위한 기술적 협상이 2001년 5월의 제8차 농업위원회 특별회의를 통해 시작되었다.

당초 제2단계 협상에서는 국내보조와 수출보조의 감축, 관세의 감축과 시장개방, 다원적기능의 구체적 반영 방안 등 농업개혁에 관한 구체적인 골격과 원칙에 관한 논의가 본격적으로 진행될 것으로 예상하였다. 이러한

경우 우리 나라가 상대국의 제의에 적절히 대응하고 우리의 입장을 효과적으로 정립하기 위해서는 상대국 농업과 농업정책의 변화에 대한 근본적인 이해가 선행되어야 할 것이라고 판단하였다.

따라서 당초 이 연구에서는 제2단계에서 각국이 제출한 제안서와 발언을 중심으로 각 주장의 기본배경과 각국의 협상전략을 근본적으로 파악한다는 차원에서 주요국의 최근 농업여건과 농정의 변화를 살펴보고, 이러한 변화와 해당국가가 제출한 제안서와의 연계성 및 시사점을 분석하는데 연구의 목적을 두었다. 또한 이 연구에서는 제2단계 협상에서 채택되었던 19개 의제별 쟁점에 대해 종합적으로 정리, 분석하여 향후 분야별, 쟁점별 대응논리의 수립에 도움이 되고자 하였다.

## 2. 연구의 범위와 방법

이 연구에서는 제2단계에서 협상의제로 채택된 19개 의제에 대해 각국이 이미 제출한 제안서와 기본입장을 우선적으로 검토, 정리하고 이를 각국의 최근 농업여건과 농업정책의 변화와 연계시켜 분석함으로써 시사점을 찾고 향후 각국의 협상전략을 파악하고자 하였다. UR 농산물협상에서와 같이 차기 농산물협상에서도 협상에서 주도권을 가지고 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 국가로서 미국, EU, 일본, 케언즈그룹 등을 선정하여 이들 국가의 농업여건과 농업정책 변화를 심층적으로 분석하였다. 연구방법으로는 농업위원회 ‘분석 및 정보교환작업’, 제1단계 주요국 제안서, 제2단계 주요국의 제안서와 발언 내용, WTO 사무국 배경문서 등을 분석하였다. 그리고 각국의 농업과 농업정책의 변화에 대해서는 그동안 농경연에서 발행되었던 자료를 중심으로 각국의 농무성 자료를 인터넷을 통하여 수집 검

토하였다. 또한 연구를 추진하는 과정에서 연구진의 일부가 계속적으로 WTO 농업위원회 회의에 직접 참여함으로써 수출입국들의 입장과 견해를 현장에서 확인하였으며, 학계, 국제기구 등의 논문과 논의 내용도 수집하여 분석하였다.

## 제 2 장

# 주요국의 농업정책 변화와 협상 제안서

## 1. 미국

### 1.1. 미국 농업의 현황과 구조

미국의 국토면적은 약 9억 6천만 헥타이며, 그 중 농경지면적은 3억 5천만 헥타로 전 국토의 약 37%를 차지하고 있다. 농지를 소유형태별로 살펴보면 자작농이 26%, 자소작농이 62%, 소작농이 13%를 점하고 있다. 미국의 총인구는 1999년 기준으로 2억 7천만 명이고, 그 중 농가인구는 6백 5십만으로 전체 인구의 2.4%를 차지한다. 또한 경제활동인구에서 농업인구가 차지하는 비중은 2.2%를 점하고 있다.

한편 1999년 기준 미국 전체 국내총생산(GDP)은 9조 2천억 달러 수준이며, 그 중 농업이 차지하는 비중은 0.9% 수준에 불과하다. 1970년도 농업 GDP는 262억 달러에서 1999년 823억 달러로 3배 이상 증가하였으나, 전체 GDP는 같은 기간 동안 11배로 더욱 빠르게 증가하여 농업이 차지하는 비

중은 2.5%에서 0.9%로 낮아졌다. 미국의 농가수는 총 가구수의 2% 수준인 219만 호이고 농가당 평균 경작규모는 162헥타로 대규모 영농을 하고 있다. 매년 농경지면적과 농가호수는 조금씩 줄고 있으나 농가호수 감소추세가 더 크기 때문에 농가당 평균경작규모는 1970년도에 145헥타에서 1999년도 161헥타로 증가하였으며, 이러한 추세는 지속될 것으로 보인다.

미국 농업은 광대한 국토와 다양한 기후 및 자연조건을 바탕으로 다양한 농산물을 생산하고 있으나 지역적으로 전문화되어 있다는 특징이 있다. 동북부 및 오대호 연안지역은 초지조성이 적합하여 축산물과 낙농품의 주산지이며, 아팔레치안산맥의 동서부지역은 담배와 땅콩 등 경제작물의 주산지이다. 메인, 델라웨어, 메릴랜드 등 동부 대서양 연안지역은 양계의 주산지이고, 인디애나, 오하이오, 일리노이 등은 곡물의 주산지이며, 중동부의 콘벨트지역은 옥수수, 북부와 중부 대평원지역은 밀의 주산지이고, 남부지역은 면화의 주산지이다. 그리고 캘리포니아와 플로리다는 채소와 과일의 주산지이다. 미국의 농업생산액에서 작물이 차지하는 비중은 점차 증가하는 추세로 1970년도 40%에서 1999년 44%로 증가한 반면에 축산물이 차지하는 비중은 1970년 56%수준에서 1999년 45%로 점차 낮아지는 추세이다. 또한 작물생산 중에서 식량작물의 비중은 낮아지고 사료곡물의 비중은 정채된 반면에 채소와 과일이 차지하는 비중은 높아지고 있다. 축산물 생산의 경우 육류의 비중은 낮아지고 있으나 낙농품과 가금육의 비중은 높아지는 추세이다.

영농활동으로부터 발생한 총현금수취액은 2,173억 달러인데, 그 중 11% 가량은 영농활동에 대해 정부로부터 직접지불된 부분이다. 2000년도 기준으로 가구당 평균 농가소득은 6만 4천 달러 수준으로 전가구 평균소득보다 높은 수준을 유지하고 있다. 그러나 1995년 이후 농가의 수익구조는 악화되고 있는 실정이다. 생산자 판매가격 수준은 1995년 이후 계속 감소하고



있는 반면 생산자구입가격지수는 빠르게 증가하고 있기 때문에 농가교역 조건은 1990~92년 평균수준을 100으로 할 때 2000년에는 80으로 떨어져 생산농가의 교역조건은 크게 악화되고 있다. 최근 주요 농산물 가격이 3년 연속 지속적으로 하락하여 농업 불황이 심각한 수준인데, 식량곡물 가격지수는 1996년을 100으로 할 때 1999년에는 58로 떨어졌으며, 사료곡물 가격지수도 1996년부터 지속적으로 하락하여 1999년에 59에 머물고 있다. 이러한 가격지수하락은 미국내 농산물 가격이 농산물 수출에 크게 영향받고 있어 1997년 이후 발생한 아시아와 러시아의 경제위기, 그리고 최근의 세계적 경기불황에 의한 수출 수요의 감소와 식부제한 폐지에 따른 미국 농산물의 공급 증가에 기인한다. 미국은 광대하고 비옥한 토지와 함께 선진화된 농업기술을 접목함으로써 밀, 옥수수, 콩 등 주요 농산물의 세계 생산량 제 1위의 국가이고, 1993년부터 2000년까지 평균생산량 측면에서 콩은 세계생산량의 47%, 옥수수는 40%, 밀은 11%를 차지하고 있다.

한편 미국은 세계 최대의 농산물 수출국이자 수입국이다. 2000년 기준으로 509억 달러의 농산물 수출과 389억 달러 가량의 농산물을 수입함으로써 120억 달러의 농산물 무역흑자를 기록하였다. 농산물 수출은 미국 농업 생산물의 수요와 판로유지에 중요한 역할을 담당하고 있으며, 농산물 무역에서 발생하는 대규모 흑자는 미국 전체 무역적자 보전에 기여해 왔다. 특히 밀, 쌀, 면화, 대두 등은 국내생산량의 30% 이상을 수출하고 있다. 1980년대 이후 미국은 매년 400억 달러 이상의 농산물을 수출해 왔으며, 특히 1996년에는 사상 최대인 600억 달러 어치의 농산물을 해외시장에 판매하였다. 농산물 수입도 지속적인 증가 추세에 있으며, 1970년도 58억 달러 수준에서 1999년에 379억 달러로 높아졌다. 최근 미국의 농산물 수출은 밀, 사료곡물, 유지류 등 전통적인 수출농산물의 비중이 감소하는 대신 육류, 과일 및 채소류의 수출비중이 점차 높아지는 추세이다. 또한 원료 농산

물이 차지하는 비중이 1970년대이래 감소하는 반면에 부가가치가 높은 가공품의 수출비중이 증가하고 있다. 1980년에 농산물 수출 중에서 원료농산물이 차지하는 비중이 67%, 가공품이 차지하는 비중이 33%였는데, 1999년도 농산물 수출에서 차지하는 비중은 원료농산물 35%, 가공품이 65%로써 가공품의 수출이 꾸준히 증가하여 높은 비중을 차지하고 있다. 현재 미국 내에서 생산되는 농산물의 1/3 가량이 외국으로 수출되고 있으며, 지속적으로 대외 무역의존도가 높아가고 있다. 미국은 상대적으로 적은 인구로 많은 농산물을 생산하기 때문에 해외수출의존도가 높은 편이다.

미국의 경우 농업에 대한 정부보조는 농산물 가격과 밀접한 관련을 가지고 있다. 농산물가격이 높을 때는 정부보조금액이 상대적으로 낮아지는 반면에 농산물 가격이 낮을 때는 정부보조가 높아지는 등 시장상황에 따라 많이 좌우된다. 2000년 기준으로 농업 총현금수취액에서 차지하는 정부보조비중은 10.5%이며, 영농으로부터 획득된 현금수령액에서 차지하는 비중은 11.5% 수준이다. 특히 2000년도 순농업소득에서 차지하는 정부보조의 비중은 51.1%로 크게 상승하였는데, 이것은 최근 국제가격하락으로 인한 농가소득보전 차원에서 정부가 긴급지원의 형태로 보조금을 늘려왔기 때문이다.

미국은 소규모 가족농의 정의를 연간 농산물 매출액이 25만 달러 이하로 규정하고 있는데, 전체 미국 농가의 90.5% 가량이 소농으로 분류된다. 1998년도 기준으로 전체 농가의 90.5%인 소농이 미국의 총 농산물 생산액에서 차지하는 비중은 33%임에 반해 전체 농가의 9.5%에 해당하는 대농이 농산물 생산액에서 차지하는 비중은 67% 가량이다.

최근 미국에서 1996년 농업법의 실시기한이 2002년으로 다가옴에 따라 정부, 의회와 생산자 단체를 중심으로 2002년 새로운 농업법 제정을 위한 논의가 활발히 전개되고 있다. 1996년 농업법 제정 이후 작목 선택과 경작

표 2-1 미국 농업의 주요 거시지표(1999, 2000)

구 분	수 치	구 분	수 치
국토면적(천 ha)	963,653	총인구(백만명)	274
경지면적(천 ha)	352,363	농가인구(백만명)	6.5
농경지비중(%)	36.6	농가인구비중(%)	2.4
-자작농	25.6	경제활동인구(백만명)	140
-자소작농	61.6	농업인구(백만명)	3
-소작농	32.8	농업인구비중(%)	2.2
호당경지면적(ha)	162		
국내총생산(GDP,10억\$)	9,248	총가구수(천호)	106,417
농업GDP(10억\$)	82.3	농가호수(천호)	2,172
농업차지 GDP비중(%)	0.9	농가호수차지비중(%)	2.0
농업총현금수취액(백만\$,A)	217,329	전체가구 평균소득(\$)	54,842
영농현금수취액(백만\$, B)	194,423	농가평균소득(\$)	64,347
축산업	99,797	-농업소득(\$)	6,359
-육류 및 낙농품	73,616	-농외소득(\$)	57,988
-양계	21,789	농외소득비중(%)	91
농작물	94,643	농가판매가격지수	96('95=102)
-곡물 및 사료곡물	26,592	('90~'92=100)	
-면화 및 담배	6,326	농가구매가격지수	120('95=110)
-과일과 채소	29,567	농가교역조건	80('95=93)
정부지불액(C)	22,896		
정부지불 차지비중(%, C/A)	10.5		
정부지불 차지비중(%, C/B)	11.8		
총무역액(억\$)	18,695	농산물 수출비율(%)	
-수출	6,983	-밀	47
-수입	1,171	-쌀	42
-무역수지	△4,729	-면화	39
농산물무역액	898	-대두	37
-수출	509	-옥수수	20
-수입	389	-닭고기	18
-무역수지	120	-쇠고기	6

자료: Agricultural Statistics(2000) USDA, Agricultural Outlook(2001) ERS, U.S. census bureau, Income(2000), Bureau of Economics Analysis : National Accounts Data(2001), 농림업주요통계, 농림부(2001), 농림수산통계(2000), 일본 농림수산성.

면적의 결정에 대한 제약 철폐와 시장 지향적 효율성 중시, 대규모 영농에 유리한 농업기술발전, 그리고 WTO 출범 이후 국제경쟁의 심화 등으로 인해 미국 농업 부문은 상당한 구조변화를 경험하고 있다. 특히 가족농의 근간이 되는 중간 규모의 농장이 줄어드는 대신 상업적 대규모 농장과 농외 소득에 크게 의존하는 취미적 소규모 농장이 증가하고 있어 전통적으로 건전한 시민의식을 가진 자영적 가족농 보호를 중시하는 미국 정부는 현행 농업법 수행으로부터 발생한 결점 보완과 이러한 농업구조변화에 따른 새로운 정책 대안 모색을 추진하고 있다. 농촌사회의 근간을 이루는 중간규모의 가족농이 1989년부터 1999년의 10년 동안 20%나 감소한 반면에 대규모 상업적 영농을 추구하는 농장과 부업 혹은 취미차원에서 이루어지는 농장의 수는 각각 13%, 12%씩 증가하였다.

미국에서 농업부문은 대부분의 국가에서처럼 매우 중요하고 긍정적인 역할을 수행하고 있다. 미국에서 지난 5년 동안(1995-2000) 농업 부문에서 생산된 재화와 용역이 국민경제에 공헌한 순부가가치는 매년 평균 800억 달러를 상회한다. 또한 농업 및 농업 관련산업이 창출한 고용수준은 미국

표 2-2 미국 영농구조의 변화

	1989			1999		
	소규모	중간규모	대규모	소규모	중간규모	대규모
농장수(천개)	1,051 (48.4)	810 (37.3)	313 (14.4)	1,194 (54.5)	649 (29.6)	349 (15.9)
면적 (1000에이커)	104,943 (10.6)	396,980 (40.1)	488,800 (49.3)	133,028 (14.0)	288,492 (30.4)	525,920 (55.5)
평균규모 (에이커)	100	490	1,567	117	446	1,507

주: ( )안의 수치는 전체에서 차지하는 비중임.

자료: 구원회 “미국의 신농업법 제정동향과 전망” KREI 세미나발표(2001)

전체 고용인구의 18%를 차지한다. 전체적으로 농업과 관련산업이 전체 미국 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 15% 이상이며, 농업부문은 통상적으로 매년 평균 110억 달러 가량의 무역흑자를 발생시킨다. 이러한 관점에서 미국 농업은 농업자체적 중요성뿐만 아니라 연관산업에 파급영향이 큰 중요 산업이라 할 수 있다. 이에 따라 비록 미국은 농업여건상 국제적으로 경쟁력을 가지고 있지만 오랜 동안 농업부문에 다양한 정책적 노력을 기울여 왔다. 농업부문은 연구, 교육, 자원보전, 시장개발 뿐만 아니라 생산자가격과 소득을 안정화시키기 위해 연방정부로부터 지속적인 지원을 받아 왔다. 일반적으로 이러한 정부 정책지원의 상당 부분은 농업 부문이 원천적으로 타 산업에 비해 수급 및 가격 변동이 심한 불안정한 산업적 특성을 지니는 것에 기인한다. 또한 최근 들어 정부지원은 합리적인 가격으로 국민들에게 환경친화적으로 생산된 안전한 농산물의 풍부한 공급이라는 측면에서 인정되어 왔다. 미국은 UR 이후 농업생산 및 가격과 연계되지 않은 직접소득지지로의 정책전환, 그리고 작목 선택과 경작면적의 결정에 대한 제약 철폐를 통해 농업부문에서 시장기능의 활성화와 효율성을 증대시킬 수 있는 계기를 조성하였으나 1997년 이후 농민들의 소득은 계속적으로 감소하기 시작함에 따라 미국 정부는 농민들의 소득을 보전해 주기 위해 1998년 10월 이후 긴급농가지원대책을 시행하고 있으며, 곡물가격이 하락하고 있는 1998년 이후 가격지지의 정책형태인 용자부족불제도(Loan Deficiency Payment)에 의한 정부의 재정지출도 증가시키고 있다. 2000년도 미국 정부가 농민에게 지불한 직접보조금은 전체 농가순소득 456억 달러의 51%에 해당하는 큰 금액이다. 이러한 정부의 적극적인 농가소득 보전정책에 따라 시장가격의 하락에도 불구하고 농가소득이 실질적으로 보전되는 결과를 가져왔다. 2000년에 농가당 평균 정부보조액은 10,541 달러에 달한다. 미국 국민경제에서 차지하는 농업의 중요성, 농업이라는 산업 내에 태

생적으로 존재하는 불안전성, 미국 농업의 해외시장 의존성 등에 비추어 볼 때, 미국 정부의 농업에 대한 개입은 상당기간 지속될 것으로 예상된다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 미국 농업의 특징은 우선 세계 식량의 곡창지대라 할 수 있는 대규모 농업생산과 이를 바탕으로 한 수출의존도가 큰 농업이며, 정부의 농업에 대한 보조비중이 높은 상황이다. 또한 영농의 대규모화가 계속 진행되고 있으며, 이러한 차원에서 소규모 가족농 보호에 관심이 증가하고 있다.

## 1.2. 미국의 농정변화와 배경

1996년 농업법이 제정되기까지 미국의 농업정책은 식부면적의 적절한 통제와 소득 및 가격지지 정책을 통하여 농민의 소득을 지지함은 물론 양질의 농산물 공급을 충분히 확보하는 것이었다. 그러나 지나친 가격지지는 농산물 공급의 과잉 문제를 초래하여 재정적자 누증의 주요 원인이 되었으며, 특히 1980년대 이후 재고누증과 수출보조로 인한 세계 농산물가격하락과 수출침체는 UR 농산물협상 개시의 배경이 되었다. 미국은 과잉생산과 재고누증, 재정적자의 문제를 해결하기 위하여 1985년과 1990년 농업법에서부터 소득보전을 위한 지지가격(부족불지불시 설정되는 목표 지지가격)의 수준을 동결 내지 감축해 왔으며, 특히 1996년 농업법에서는 전반적인 정책의 근간을 가격지지에서 소득지지로 전환하였다. 미국은 UR 협상결과를 이행하던 1996년에 농업법을 제정하여 과거와는 달리 소득보상과 지원을 생산이나 가격에 연계시키지 않고(Decoupled Income Support) 사전적으로 결정된 일정액을 보조하는 방식으로 농정의 골격을 전환하였으며, 예기치 못한 농산물 가격폭락에 대한 안정장치로 다양한 작물재해보험 정책을 도입하였다. 즉 UR 농업협정에서 권고하는 바와 같이 감축대상 농업보조를 줄이고 허용대상정책을 확대했던 것이다.

1996년 농업법 시행과 함께 종전의 밀, 옥수수, 보리, 수수, 귀리, 면화, 쌀 등에 적용되던 부족불지불(Deficiency Payment)제를 폐지하고 생산자율 계약직불제(Production Flexibility Contract)로 전환하였다. 종전의 부족불지불제는 정부의 목표가격(Target Price)과 시장가격 혹은 용자가격(Loan Rate) 중 높은 가격과의 차액을 지정된 경지면적과 단수를 기초로 지급하는 것이었으나 생산자율계약직불제는 1996년부터 2002년까지 7년간 직접지불 총액(356억 달러)과 품목별지급액(1995년 예산기준 품목별 부족불지불 비중)을 미리 정해 놓고 이를 해당품목의 생산수준 및 가격과 관계없이 지불하는 제도이다. 그러나 이러한 기본구조는 전반적인 농산물 가격하락이 발생하기 시작한 1998년 이후 수정되어 품목별 가격하락수준에 따라 지급율에 변동을 주고 있다.

1996년 농업법의 또 다른 특징은 농민들의 작목 선택과 영농활동에 대한 제약을 최대한 철폐한 데에 있다. 과거 연방정부는 농민들에게 소득지지의 대상이 되기 위해서는 반드시 일정면적에 대해 감산하거나 휴경해야 하는 의무를 부과하였다. 그러나 이러한 제약들은 농민들이 시장조건의 변화에 신속하게 적응해 나가는 데 장애가 되고, 미국 농업의 국제경쟁력을 저하시켜 수출경쟁국의 시장점유율만 높여준다는 비판이 있었다. 이러한 차원에서 1996년 농업법에서는 아무런 조건 없이 소득지지를 해 줌으로써 작목 선택과 경작면적의 결정에 대한 제약을 완전히 철폐하였다.

미국이 이와 같이 획기적으로 농업정책의 근간을 수정하게 된 배경은 이미 우루과이라운드에서 무역상대국들과 농업보조금을 감축하기로 약속한 바 있으며, 그 당시 농산물 가격이 높은 수준을 유지하고 있었기 때문에 정부 지원을 감축하더라도 국내적으로 불만이 적을 것이라 판단하였기 때문이다. 한편 미국 농정전환의 또 다른 배경은 농산물 수출국으로서 UR 농산물협상 타결로 각국의 시장이 좀 더 개방되고 국내 농업보조금이 감축

되면, 정부 개입이 줄더라도 미국산 농산물 수출증가와 농산물가격 상승을 통해 농가소득이 증가할 것이라는 판단에서였다. 실제로 국제시장의 곡물 가격은 UR 협상 이후 1995/96년에는 큰 폭으로 상승하였다. 그러나 이와 같은 가격상승은 물론 UR 협상에 따른 효과도 일부 포함되었을 것으로 여겨지나, 국제가격상승의 주요한 요인은 1995/96년 곡물생산이 크게 줄어들고 기말재고율이 14%대 이하로 하락하여 세계 곡물수급이 불안정하게 되었기 때문이다. 이후 연속된 풍작으로 수급이 안정됨에 따라 1997년부터 국제가격은 다시 하락하기 시작하였으며 1999년 국제 곡물가격은 1980년대 말 이후 최저의 수준으로 하락하게 되었다. 세계 농산물 가격이 하락함에 따라 미국의 국내 시장가격도 점차 하락하였으며 이에 미국 농민들의 소득은 계속적으로 감소하기 시작하였다. 비록 1996년 농업법 제정 이후 미국은 농업생산 및 가격과 연계되지 않은 직접소득지지의 정책전환, 그리고 작목 선택과 경작면적의 결정에 대한 제약 철폐를 통해 시장기능의 활성화와 효율성을 증대시킬 수 있는 계기를 조성하였으나, 정부 개입의 축소는 불가피하게 시장상황의 변동에 따른 농업경영의 위험, 또는 소득 불안정성을 높이는 결과를 초래하였다. 이에 미국은 시장상황변동에 따른 농가경영 및 소득 불안정화에 대비하기 위해 작물보험, 수입보험제도의 확충과 다양한 긴급지원제도를 도입해 왔다. 왜냐 하면 새 농업법 추진과 함께 생산제한과 연계된 부족불지불제도가 폐지된 이후, 과잉생산, 재고누증, 가격하락으로 농가의 소득이 크게 하락하였으나, 미국정부가 다시 생산제한하 가격지지제도로의 복귀는 사실상 불가능함에 따라 대안적으로 긴급지원과 시장불안정성에 대비한 조치(Counter-Cyclical Support)를 강구하여 농가경영의 안정과 일정한 농가소득 유지를 꾀하고 있는 것이다. 미국은 과거 3년간(1998~2000)에 걸친 농산물 가격하락에 따른 농가소득 보전을 위해 1998년 10월 이후 긴급농가지원대책으로 대략 200억 달러의 추가적



인 긴급지원을 하였다. 또한 국내 및 세계시장가격이 하락함에 따라 농민들의 소득은 계속적으로 감소하기 시작하였으며, 이에 미국 정부는 농민들의 소득을 보전해 주기 위한 작물보험제도의 확충과 보조율 확대 등 다양한 농업경영 안정화 대책을 수행하고 있다. 한편 곡물가격이 하락하고 있는 1998년 이후 가격지지의 정책형태인 용자부족불제도(Loan Deficiency Payment)에 의한 정부의 재정지출도 증가하고 있다. 시장가격이 용자율보다 높았던 1997년까지는 지급액이 없었으나 1998년 이후 시장가격이 용자단가보다 낮아짐에 따라 옥수수, 대두, 소맥 등을 중심으로 정부지원이 증가하고 있는데, 2000년에 이와 관련된 정부지원액은 72억 달러에 달하였다.

미국정부의 농민들에 대한 직접보조금(생산자율계약 직접지불+용자부족불+긴급지원+토양보전지원 등)은 1996년의 73억 달러에서 2000년에는 233억 달러로 3배 이상 증가하였다(표 2-1 참조). 이러한 정부의 적극적인 농가소득 보전정책에 따라 시장가격의 하락에도 불구하고 농가소득이 실질적으로 보전되는 결과를 가져왔는데, 예를 들어 2000년도 농가 순소득은 456억 달러로서 1999년보다 22억 달러가 증가하였으나 이 금액은 증가된 정부 직접지원액 27억 달러보다 낮은 수준이다.

표 2-3 미국의 연도별 농업소득과 정부보조금액

단위 : 10억 \$

	1996	1997	1998	1999	2000
정부직접보조(A)	7.3	7.5	12.2	20.6	23.3
생산자율계약제	6	6.1	6	5.4	5
용자부족불지불	-	-	1.7	5.9	7.2
긴 급 지 원	-	-	2.8	7.8	8.9
기            타	1.3	1.4	1.7	1.5	2.2
순 농업소득(B)	54.9	48.6	44.6	43.4	45.6
비율(A/B), %	13.3	15.4	27.4	47.5	51.1

자료: USDA/ERS Agricultural Income & Finance Situation and Outlook(2000)으로부터 재구성

한편 미행정부는 최근 농가소득 보전, 수출확대, 농촌발전 촉진 등을 내용으로 한 농업·농촌 정책을 새롭게 수립하여 2001년부터 추진하고 있다. 우선적으로 곡물가격의 하락과 농가경영의 불안정화에 대비하기 위한 농가구제대책의 일환으로 향후 3년간 153억 달러를 작물보험료의 정부보조를 인상과 농가에 대한 추가적인 소득보전 등을 중심으로 지원할 예정이다. 향후 3년간 추진될 농가구제대책의 세부내용을 살펴보면 소득보전이 71억 달러이고, 이 중 55억 달러는 직접 지불 대상 농가에게 금년 말까지 지급되며 나머지 16억 달러는 이미 확정된 2001년도 농업예산에 추가될 것으로 보인다. 이번 대책은 소득안전망(Income Safety Net) 강화대책으로서 작물보험제도를 확충했다는 데 또 다른 특징이 있다. 정부의 작물보험에 대한 보조율 수준을 현행 13~57%에서 38~67%로 대폭 인상했으며, 예상되는 보험료 지원액은 2001년부터 2004년까지 82억 달러 수준이다. 이것은 농가의 보험료 부담을 경감하여 작물보험을 확대하고 농가경영을 안정시킨다는 취지에서 시행되는 것이다.

### 1.3. 미국의 국내보조 WTO 통보내역

미국이 WTO에 통보한 양허된 감축대상 국내보조(AMS)대비 실제 보조비율은 1997년까지 매년 평균 27% 수준에 불과하였으나 1998년도에는 50% 수준으로 급격히 증가하였다. 이는 1997년 이후 불어닥친 국제 농산물 수요감소와 공급과잉으로 인한 미국내 가격하락과 이에 따른 농가소득 보전을 위한 미국 정부의 긴급지원 확대와 용자부족제도에 의한 정부지출 증가가 주요 요인이다. 그러나 미국이 WTO에 양허한 보조상한 내에서 국내보조를 지급할 수 있는 여력은 재정이 확보되는 한 아직도 충분하다. 왜냐 하면 국내보조 감축의 기준연도가 세계적으로 농업보조가 가장 높게 지급되던 1986~88년 평균수준으로 결정됨에 따라 기존에 국내보조를 많이

주던 미국의 경우는 이미 자동적으로 국내보조를 감축해온 것으로 나타나 WTO 출범 이후 연도별 국내보조 감축약속이행에 별 영향이 없었을 뿐만 아니라 양허된 AMS 대비 실제 보조실적도 매우 낮게 나타났기 때문이다. 1998년도 기준으로 미국이 통보한 국내보조 내역을 보면 감축대상보조(Amber Box)는 대략 103억 9천만 달러이고, 이 중 낙농(우유가격지지)이 45억 6천만 달러(44%), 옥수수가 15억 3천만 달러(15%), 콩이 12억 8천만 달러(12%), 설탕 10억 6천만 달러(10%), 면화 9억 3천만(9%), 나머지는 보리, 밀, 땅콩 등의 순이다. 1997년까지와 달리 가격하락에 따른 마케팅론의 혜택을 받는 옥수수, 콩, 면화 등의 지원금액이 크게 증가하였다. 그 외에도 돼지고기(1억 2천만 달러), 쌀(2천만 달러), 해바라기씨(2천만 달러) 등에 대해 감축대상보조가 지급되고 있으나 보조총액이 해당품목 생산액의 5%미만으로 감축대상에서 면제되고 있는 금액이 대략 1억 6천만 달러 가량이다. 이외에도 품목불특정 보조로 감축대상이 되는 보조액이 대략 46억 달러 가량인데, 이 금액은 1997년의 5억 7천만 달러에 비해 8배 이상 증가한 것이다. 이것은 1998년도에 급격히 늘어난 작물보험료지원, 시장손실지원이 품목불특정 감축대상보조로 분류되어 계산되었기 때문이다. 그러나 1998년도 품목불특정 감축대상보조는 당해년도 미국 농업생산액(1,909억 달러)의 5%이내로 감축 면제로 통보하였다.

1998년도 감축대상보조 실적은 UR에서 미국이 WTO에 양허한 당해년도 감축대상보조의 지불상한인 206억 9천만 달러의 50% 수준인 103억 9천만 달러이다. 그러나 미국이 감축면제로 통보한 감축대상보조를 포함한다면 1998년도 총 감축대상보조는 151억 달러에 달한다<sup>1)</sup>.

---

1) WTO 농업협정의 최소허용보조조항(de-minimis)에 따라 품목특정적 감축대상보조의 경우 품목별 생산액의 5%이내에서 지원된 감축대상보조는 감축에서 면제되며, 품목불특정 감축대상의 경우에는 총 농업생산액의 5%이내 보조의 경우

표 2-4 미국의 총 감축대상 국내보조(AMS)의 연도별 이행계획 및 실적

단위: 백만 달러

연 도	1995	1996	1997	1998
이행계획(A)	23,083	22,287	21,491	20,695
현행실적(B)	6,214	5,898	6,238	10,392
B/A(%)	27	26	29	50

주: 미국은 98년도 이행 통보안을 2001년 6월에 제출하였으며, 그 이후는 통보하지 않았음.

자료: WTO통보자료(AIE/S2/Rev.2와 G/AG/N/USA/36)로부터 재구성

미국이 허용보조(Green Box)로 통보하고 있는 국내보조금은 1998년 기준으로 약 498억 2천만 달러이며, 이것은 감축대상까지 포함한 총 국내보조의 76% 수준이다. 미국이 허용보조로 통보한 정책 중 국내 빈곤층에 대한 식량원조(Food Stamp)가 334억 9천만 달러로 전체 허용보조의 67%를 차지하고 있으며, 정부의 일반서비스(71억 달러)와 96년 농업법에 의한 곡물농가에 대한 고정 직접지불(57 달러)등의 순이다. 특히 1998년도에는 자연재해지원이 14억 1천만 달러로 크게 증가하였는데, 이것은 1997년의 1억 6천만 달러에 비해 9배 가량 증가한 금액이다. 이것은 농산물 가격하락에 대비한 보험을 들지 않은 농가에 대한 지원이 급증하였기 때문이다. 한편 지난 UR 협상 당시 미국과 EU간의 합의에 의해 감축이행이 면제되었던 생산제한 직접지불 정책(Blue Box)은 미국이 1996년 농업법 시행을 통해 농민들의 작목 선택과 영농활동에 대한 제약을 철폐함으로써 사용되지 않고 있다<sup>2)</sup>. 과거 연방정부는 농민들에게 소득지지의 대상이 되기 위해서는 반

감축에서 면제된다. 개도국의 경우에 최소허용보조 상한은 선진국의 두 배인 10%이다.

2) 생산제한 직접지불정책의 감축면제는 농업협정문 6조 5항에 규정되어 있으며

드시 일정면적에 대해 감산하거나 휴경해야 하는 의무를 부과하였으나 1996년 농업법 제정이후 이러한 생산통제의 의무가 철폐된 것이다.

표 2-5 미국의 보조유형별 WTO 통보내역

단위: 백만 달러

연 도	1995	1996	1997	1998
허용대상	46,041	51,825	51,252	49,824
블루박스 (생산통제직접지불)	7,030	0	0	0
감축대상보조	6,214	5,898	6,238	10,392 (15,134)
총 계	59,285	57,723	57,487	60,216 (64,958)

주: ( )안의 수치는 감축에서 면제된 최소허용보조를 포함할 경우임.  
자료: WTO통보자료(AIE/S2/Rev.2와 G/AG/N/USA/36)로부터 재구성

## 1.4. 주요 농업정책 현황

### 가. 소득 및 가격정책

앞서 언급한 바와 같이 미국은 '1996년 농업법'을 제정, 그 동안 미국 농업의 근간이 되어 왔던 부족불제도(1973년 농업법)와 생산조정제도(1933년

EU 공동농업정책(CAP) 개혁안의 주요 골격인 농산물 지지가격인하로 인한 농가피해 보상을 위해 EU측이 협상에서 지속적으로 허용화를 요구하였던 정책으로 미국과 EU간 타협의 산물이다. 그러나 어떠한 정책이 허용대상정책인지 혹은 감축대상 정책인지의 판단은 각국 농업정책의 다양성, 지원효과의 복잡성 등으로 인해 농업협정상의 분류 기준하에서도 주관적인 판단이 작용할 여지가 있었다.

농업조정법)를 폐지하고, 식부의 자유화를 전제로 하는 직접지불제도(생산자유통직접지불제)를 도입하였다. 이는 농업보조금을 가격과 연계시키지 않음으로써 보다 시장지향적인 방향으로 농정을 개혁한다는 취지였으며, 이러한 정책변화로 예상되는 가격변동 등 농가경영의 불확실성 증대에 대비한 작물별 수입보험제도를 1996년부터 도입하였다. 그러나 1998년부터 국제곡물가격의 하락으로 농가소득에 심각한 문제가 발생하자 각종 농가구제대책을 시행하게 되었다. 이러한 각종 지원제도의 결과 미국의 농민이 수취하는 농업수입 중 정부 보조액의 크기는 점점 늘어나고 있는 실정이다. 정부 보조액은 1996년 73억 달러에서 2000년에는 233억 달러로 319% 증가한 것으로 추정되며, 2000년의 농가 현금조수입 중 정부 직접보조액이 차지하는 비중은 11.9%이었으며, 농가순소득 중에서 차지하는 비중은 무려 51.1%에 달한다.

표 2-6 주요작물의 수입 구성 (1999곡물년도)

단위: 백만 달러, %

	소맥	사료곡물	쌀	면화	합계
시장판매수입	5,756 (58.5)	19,650 (70.0)	1,284 (50.0)	3,673 (55.4)	30,363 (64.2)
직접고정지불	1,447 (14.7)	2,947 (10.4)	466 (18.1)	616 (9.3)	5,476 (11.6)
긴급직접지불	1,447 (14.7)	2,947 (10.4)	465 (18.1)	613 (9.2)	5,466 (11.6)
마케팅론지불	953 (9.7)	2,316 (8.2)	354 (13.8)	1,697 (25.6)	5,320 (11.3)
토양보전지불	235 (2.4)	392 (1.4)	- -	33 (0.5)	660 (1.4)
총수입	9,835 (100.0)	28,249 (100.0)	2,569 (100.0)	6,632 (100.0)	47,285 (100.0)

자료 : USDA

정부 보조의 의존도는 특히 곡물류에서 심한데, 소맥은 농가 수입의 41.5%, 쌀은 50%가 보조금 수입이고, 면화도 44.6%에 이르고 있다. 예를 들어, 1999년도 쌀농가의 총수입인 25억 6,900만 달러 가운데, 실제로 시장 판매수입은 절반인 12억 8,400만 달러이고, 나머지 절반은 직접지불 4억 6,600만 달러(18%), 긴급직접지불 4억 6,500만 달러(18%), 마케팅론 수입 3억 5,400만 달러(14%)로 구성되어 있다.

그러나 이러한 직접보조를 통한 농가소득 보전이외에 미국에서는 일종의 가격지지정책인 유통지원융자제도(Marketing Assistance Loan)와 융자차액 지불제(LDP)가 유지되고 있어 시장가격과 직접 연계된 정책이 완전히 포기된 것은 아니라는 점을 유념해야 한다.

한편, 현재 미국내에서 1996년 농업법의 실시기한이 2002년으로 다가오고, 이 법의 결점을 보완할 필요성 때문에 차기 농업법 제정을 위한 논의가 의회 등에서 전개되고 있는 중이다. 우선 농가소득 안정화정책과 관련하여, 농산물 가격하락이 계속되고 농가에 대한 긴급구제대책이 3년 연속 실시되고 있는 상황에서 이와 같은 대책을 그때마다 실시할 것이 아니라 사전에 제도화해 두어야 한다는 논의가 있다. 그 중 하나가 단위 면적당 총소득이 일정기간 동안 평균소득의 일정비율을 하회한 때에 그 차액을 보전하는 소득보상조치의 도입 계획이다. 반면에 차기 농업법에서 새롭게 별도 조치를 도입하는 것보다는, 직접지불제도를 폐지하고 그 재원을 융자단가(Loan Rate)로 인상하는 등 가격지지융자를 확충하는 방향으로 정책 전환도 논의되고 있다.

현재 미국의 주요 농산물에 대한 가격지지정책은 유통지원융자제도(Marketing Assistance Loan)와 융자부족불제(Loan Deficiency Payment)를 통해 이루어지고 있다. 유통지원융자제도는 두 가지 형태로 운영되고 있는데, 하나는 전통적으로 사용되어 온 농작물 담보융자제도(Commodity

Loan)이고, 다른 하나는 1980년대 중반 이후 추가적으로 도입되어 시행되고 있는 마케팅론제도(Marketing Loan)이다.

우선, 미국에서 전통적으로 사용되어온 농작물 담보용자제도(Commodity Loan)는 작물을 실제로 정부(CCC, 농업부 상품신용공사) 용자의 담보로 맡기고 용자금을 수취하되, 용자기간 내에 생산자들의 선택에 의해 현금 혹은 현물로 상환 할 수 있는 제도이다. 이 제도는 단기용자라는 성격을 가지면서 용자단가(Loan Rate)보다 시장가격이 낮은 경우, 정부가 용자단가(Loan Rate)로 농가의 작물을 매입하는 작물담보용자제로서 실질적인 가격지지정책이다. 생산자가 빌린 용자금을 현물로 정부에 양도할 수 있다는 측면에서 비상환용자(Nonrecourse Loan)의 특성이 있다고 한다.

둘째, 용자대상 농산물의 시장가격(혹은 국제가격)이 용자가격보다 낮을 경우에 시장가격이나 국제가격을 기초로 설정된 용자상환가격(Loan Repayment Rate)으로 용자금을 상환하도록 하는 마케팅론(Marketing Loan)을 병행하여 운영하고 있다. 마케팅론이 도입되기 전에 생산자는 두 가지 방법 중 한가지를 선택할 수 있었다. 용자원금과 이자를 용자기간 중 갚든지, 용자만기까지 용자금을 갚지 않는 대신 담보물로 설정된 작물 소유권을 정부에게 양도하는 것이다. 즉 시장가격이 용자단가보다 낮은 경우에 후자의 방식으로 용자금을 처리할 수 있었다. 과거 이러한 용자제도는 정부가 가격이 낮을 때 농작물의 소유권을 넘겨받는 방법으로 가격지지를 제공하였다. 정부가 양도받은 농산물은 주로 상품신용공사(CCC)가 수출지원 정책과 결합하여 운영되었다. 그러나 이러한 상황은 미국정부가 시장 지향적 농정의 추구하고 정부재고의 축소를 목적으로 새롭게 추가적으로 도입해 온 마케팅론(Marketing Loan)에 의해 변화되었다. 이것은 생산자들의 농작물 소유권포기로 연방정부의 곡물 재고량이 늘어나는 것을 방지할 수 있으며, 납세자들의 재고관리비용 부담을 경감시켜주는 효과뿐만 아니라 국제



시장에서 미국 농산물의 가격경쟁력 제고에 큰 역할을 해오고 있다.

셋째, 1985년 농업법에서 도입된 용자부족불제도(Loan Deficiency Payment)이다. 이 제도는 가격지지용자를 받을 자격을 가진 생산자가 용자를 받지 않는 경우, 용자단가(Loan Rate)와 시장가격과의 차액을 정부가 직접 지불하는 것으로 곡물의 국제가격이 대폭으로 하락한 1998년 이후 이 제도를 활용하는 농가가 늘어나고 있다.

마지막으로 현금용자 대신에 증서를 받아서 용자부족불과 마찬가지로 나중에 기준가격과 시장가격의 차액을 수취하는 증서제도를 운영하고 있다. 증서제도의 목적은 마케팅론·용자부족불의 지불상한(개별 농가당 7만 5천 달러, 3품목 이상인 경우 15만 달러)에 대한 구제책으로서 대규모 농가에게 무제한 지불을 인정하는 것이다. 과거 유통지원용자제(Marketing Assistance Loan)와 용자부족불제도로부터 농가당 얻을 수 있는 최대 수혜액은 연간 7만 5천 달러였다. 마케팅론은 단기용자라는 성격을 가지면서 용자단가(Loan Rate)보다 시장가격(국제가격)이 낮은 경우, 정부가 용자단가(Loan Rate)로 농가의 작물을 매입하는 실질적인 가격지지정책이다. 또한 1985년 농업법에서 도입된 용자부족불제도는 가격지지용자를 받는 자격을 가진 생산자가 용자를 받지 않는 경우, 용자단가(Loan Rate)와 시장가격과의 차액을 지불하는 것으로 곡물의 국제가격이 대폭으로 하락한 1998년 이후 이 제도를 활용하는 농가가 늘어나고 있다. 미국 농가가 이러한 가격지지 정책을 통해 실제로 선택할 수 있는 방안은 다음 세 가지의 경우이다. 첫째는 마케팅론으로서 작물을 실제로 정부(CCC, 농무성 상품신용공사)용자의 담보로 맡기고, 시장가격이 낮은 경우에는 담보농산물을 CCC에 양도하는 방법이다. 둘째는 정부로부터 용자를 받지 않고 작물도 양도하지 않지만, 용자단가와 시장가격의 차액만을 수취하는 용자부족불제를 이용하는 경우이다. 셋째는 현금용자 대신에 증서를 받아서 용자부족불과

마찬가지로 나중에 기준가격과 시장가격의 차액을 수취하는 증서제도를 활용하는 경우이다.

마케팅론과 용자부족불제는 기존에 실시되고 있는 제도이지만, 증서제도는 2000년도 「농업관련예산법」에 포함되어 금년 2월 미 농무성 장관이 도입을 결정한 것으로 2002년도까지 증서제도를 인정하고 있다. 증서제도에 대해서는 “실제로 정부가 작물을 보관하지 않기 때문에 정부의 재고 증가 또는 재고 비용을 억제한다”는 장점이 있기는 하지만, 직접적인 목적은 마케팅론·용자부족불의 지불상한(개별 농가당 7만 5천 달러, 세 가지 이상품목과 관련된 경우 15만 달러)에 대한 구제책으로서 대규모 농가에게 무제한 지불을 인정하는 것에 있다. 그러나 미국 내에서 제기되고 있는 증서제도의 문제점으로 첫째, 생산하면 할수록 이득이 되는 제도이기 때문에, 생산 자극적이면서 시장원리를 왜곡하는 정책이라는 것이다. 둘째, 현재에도 대규모 농가에 대한 정부지원의 집중화가 문제시되고 있는 가운데 이 제도는 이러한 농가간 불평등을 더욱 촉진시키는 정책이라는 것이다. 또한 이 제도하에서는 정부지출 제한이 없기 때문에 국가 재정상 문제가 있을 것이라는 우려가 있고 국제적인 생산 및 무역 왜곡적 가격지지 정책의 감소 추세에 역행함으로써 향후 미국 내외에서 비판이 높아질 가능성이 있다.

미국의 농산물 용자제도는 오랜 동안 주요 농업정책의 하나였다. 이 정책은 1930년대 이래 다양한 형태로 지속되어 왔는데, 주로 곡물 부문에 시행되어 왔다. 미국의 주요곡물에 대한 농산물 담보용자제도(Commodity Loan)는 1986년 쌀과 면화를 시작으로 마케팅론(Marketing Loan)을 추가적으로 시행함으로써 가격지지의 형태로부터 차츰 소득지지의 형태로 변환 중에 있다. 용자제도를 활용한 농가의 실제 단위당 수익은 정부가 설정한 용자단가(Loan Rate)를 초과한 것으로 나타났다. 생산자들은 작물연도 중

농산물 가격이 낮을 때는 용자제도의 혜택을 충분히 활용하고 가격이 높을 때는 작물을 시장에 내다 팔아 평균 단위당 수익을 높이고 있는 것이다.

마케팅론은 1985년 농업법하에서 1986년부터 쌀과 면화에 처음으로 적용되었다. 그 후 이 제도는 1991년부터 콩과 유지작물, 1993년부터 밀과 사료곡물로 확대되어 지금까지 적용되고 있다. 새롭게 시행된 마케팅론 제도는 농산물 담보용자제도(Commodity Loan)와 달리 시장가격이 용자단가보다 낮을 때 정부로 담보농작물의 소유권을 넘기지 않고 실제 용자단가보다 낮은 수준에서 용자금을 갚을 수 있도록 생산자에게 허용한다는 특징이 있다. 이 같은 성질은 담보물을 정부로 양도하여 발생하는 정부채고물량 증가를 억제시킴으로써 과거 용자제도가 갖는 잠재적 가격지지 효과를 감소시킨다. 대신에 마케팅론은 정부로 담보물을 양도하기보다 생산자에게 농작물소유와 유통을 촉진시키기 위한 경제적 동기를 부여한다.

마케팅론 제도하에서 생산자는 두 가지 경로를 통해 이익을 얻을 수 있다. 하나는 과거와 같은 용자제도를 통해 생산자들은 그들의 작물을 담보로 용자를 받는다. 그러나 시장가격이 용자단가보다 낮을 때 생산자는 용자기간 중 어느때나 용자단가보다 낮은 단가로 용자금을 갚을 수 있다. 밀, 콩과 사료곡물의 마케팅론 상환단가는 공시된 카운티 가격(Posted Country Price(PCP))에 기초되며, 쌀과 면화의 상환단가는 지배적인 세계시장가격에 기반을 둔다<sup>3)</sup>. 생산자가 용자받은 단가보다 낮은 참조가격으로 용자를 갚음으로써 나타나는 마케팅론 이익(용자단가와 용자상환단가와와의 차이)은 생산자가 갖는 이익이다. 또한 용자제도의 적용대상품목 생산자가 선택할 수 있는 또 다른 대안은 용자차액지불제를 통해 마케팅론으로부터 발생하

---

3) 카운티 가격은 주말과 공휴일을 제외하고 매일, 그리고 세계시장가격은 매주 계산되어 공시된다.

는 이익에 상응하는 혜택을 받는 것이다. 용자부족불지불제는 정부가 직접적으로 용자단가가 시장가격보다 클 때, 그 차액만큼을 생산자에게 지불하는 것이다. 이 때 용자부족불지불 단가는 바로 앞서 언급된 카운티 설정가격과 세계시장가격을 초과하는 용자단가와와의 차액으로 생산자에게 발생하는 마케팅론 이익에 상응하는 금액이다. 다만 농작물의 일정 부문이 용자차액지불제에 의해 이미 혜택을 받은 경우에 그 부문은 용자를 받을 수 없다.

## 나. 농산물 무역정책

미국 농업 부문은 세계에서 가장 생산적이고 효율적인 곳 중의 하나로서 미국내 217만 농장에서 생산된 상품이 274백만 명 인구의 먹는 것과 입을 것을 해결하고도 상당 부분을 국제시장에 유통시키고 있다. 미국 경제에서 차지하는 농업의 중요성과 생산된 농산물의 해외시장 의존성 등에 비추어 미국 정부는 국익확보 차원에서 지속적으로 국제 농산물 시장의 시장 지향적 체제와 자유무역체제 구축에 노력해 왔다.

미국의 농업정책은 전통적으로 관세 및 비관세 등과 같은 무역정책보다는 국내보조 정책에 초점을 두어 왔다. 물론 낙농, 땅콩, 설탕 등 국내적으로 민감한 품목에 대해서는 수입쿼터 등 비관세장벽이 운영되어 왔으나 기본적으로 특정 품목이나 농민을 보호할 필요가 있을 경우에 관세나 비관세장벽 등 무역정책 수단보다는 적절한 국내보조 정책을 취하는 것이 국민경제의 효율을 극대화하면서 정책목표를 달성할 수 있다는 인식이 지배적이었다. 또한 일부 민감품목을 제외하고 대부분의 농산물에 대해 낮은 무역장벽이 유지되어 온 것은 미국산 농산물의 국제경쟁력이 높다는 사실과 무역장벽은 소비자의 복지에도 부정적 영향을 미쳐 정책의 효율이 저하된다는 인식에서 비롯된 것이다.

이를 반영하듯이 미국이 WTO에 양허한 2000년도 평균(Mean) 농산물 관세는 12%수준이며, 모든 농산물에 대한 중앙(Median) 관세율은 3%에 불과하다. 이것은 미국의 전체 농산물 중 60% 이상이 무세 혹은 5% 이내의 수입관세가 부과되고 있고, 전체 농산물 세번 중 오직 1%가량만이 100%이상의 관세가 부과되고 있다는 사실을 반영하고 있다. 그러나 미국이 UR 이전부터 웨이버품목으로 수입제한하였던 낙농품, 땅콩, 유제품, 담배 등의 관세수준은 40% 이상으로 높게 유지되고 있다. 즉 미국 농산물 중에서도 정치적으로 민감하고 국제경쟁력이 떨어지는 품목(대부분 종량관세 부과 품목) 중 땅콩, 버터, 탈지분유 등의 관세수준은 증가상당치로 100% 이상이다. 다만 미국의 이러한 고율관세 품목은 품목 수가 매우 적을 뿐만 아니라 주요국에서 고율관세로 운영되고 있는 품목의 수와 해당 품목에 부과되는 관세율을 비교해 볼 때 상대적으로 매우 낮은 수준이다.

미국의 농산물 관세부과형태는 증가세, 종량세, 복합세, 선택세 등 네 가지가 운용되고 있는데, UR 이전에도 미국은 전통적으로 많은 농산물에 종량관세를 사용해 왔으며, 현재 전체 농산물의 34% 정도가 비종가관세로 운영되고 있다. 절화류, 채소류(일부), 가공채소류(일부) 등은 주로 증가세 형태로 관세가 부과되며 육류, 낙농품, 채소류, 가공채소류, 과일류, 곡물류, 곡물조제품, 유지류, 가공육류, 과일조제품 등이 종량세의 형태로 부과된다. 복합세의 형태를 보이는 품목은 버섯류와 필터담배 등이다. 한편 무세가 적용되는 주요 품목으로는 돼지고기, 커피 및 차류, 사과·배·감, 인삼류, 코코아조제품(초코렛), 국수·빵·비스킷류, 배합사료 등이다.

미국의 경우 UR 이후 기존에 비관세장벽에 의해 수입되어 오던 낙농품, 설탕, 농업섬유류, 과채류 등 54개 세부품목이 관세화원칙에 따라 TRQ 품목으로 지정되었는데, 이들 관세화 대상 품목의 시장접근물량에 부과되는 평균적인 시장접근세율은 10% 수준이며, 시장접근물량을 초과하는 수입에

부과되는 고율관세의 평균 수준은 52% 수준으로서 국제적으로 낮은 수준을 유지하고 있다. 미국의 대부분의 시장접근세율은 종량관세 또는 종가관세형태로 낮은 세율이 부과되고 있으며, 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고율관세는 일반적으로 종량관세이거나 혼합관세의 형태이다. 전체 54개 관세할당 품목 중 33개가 국별쿼터의 형태로 할당되고 있으며, 관세할당량의 수입관리방식으로는 시장원리에 입각한 선착순제도가 가장 보편적으로 사용된다.

이러한 낮은 관세율과 시장지향적 수입관리체제는 전통적으로 미국 농업의 비교우위에 입각하고 있다. 이에 따라 미국은 오랜 동안 농산물의 무역자유화를 주창해 왔는데, 지금까지는 주로 GATT/WTO를 중심으로 한 다자체제를 통해 추진해 왔으나 최근에는 쌍무적 무역자유화 협정을 통해서 상대국의 관세인하와 무역장벽해소에 노력하면서 자국의 통상이익 극대화를 꾀하고 있다. 최근 미국은 제3차 미주 정상회의를 통해 미주전역을 포괄하는 미주자유무역지대(FTAA)창설 협상을 2005년까지 완료하고 늦어도 2005년 12월에는 FTAA를 공식 출범하자는 합의를 도출하였으며, 칠레, 싱가포르 등과의 자유무역협정(FTA)체결협상도 가속화하고 있다. 이와 같은 미국의 적극적 쌍무적자유무역협정 체결 추진은 EU를 중심으로한 세계경제의 지역주의화에 대응하고 WTO 뉴라운드 출범 등 국제통상문제에 대한 주도적 역할을 수행하기 위한 통상정책적 차원으로 여겨진다. 특히 미국의 낮은 평균관세율과 농업 및 서비스, 지적재산권 등에서의 높은 경쟁력을 활용하여 주요 교역대상국의 시장개방 촉진과 이를 통한 미국산 재화와 용역의 시장접근여건 개선을 도모하기 위한 것이다.

세계 최대의 농산물 수출국인 미국은 2000년도 농산물 수출액 509억 달러, 수입액 379억 달러로 120억 달러의 농산물 무역흑자를 기록하였다. 국가 전체의 무역적자가 매년 2,000억 달러 이상 누적되고 있는 미국 경제에

서 농산물 수출은 매우 중요한 역할을 하고 있다. 미국은 자국산 농산물의 해외수요 창출과 고부가가치 농산물 수출에 노력하고 있으며, 이를 통해 국내 농산물 시장안정과 농가 소득 유지를 꾀하고 있다. 미국에서 농산물 수출이 농업소득에서 차지하는 비중은 25% 수준으로 매우 높다. 따라서 미국 정부는 농산물 수출지원 정책의 시행을 위해 상당한 예산과 인력을 투입하고 있다. 미국의 농산물 수출지원 활동은 주로 농무부 산하 해외농업청(Foreign Agriculture Service)이 주관하고 있다. 미국은 품목별, 정책 목적별로 매우 다양한 농산물 수출 지원 프로그램을 설정하고 집행 기관간의 조직적인 연계를 통해 정교한 수출촉진 활동을 펼치고 있다. 미국의 수출지원 프로그램은 크게 수출보조, 수출신용보증 및 수출신용보험, 해외시장 개척 지원과 해외시장 정보 및 기술지원의 네 가지로 구분할 수 있다. 그 밖에 해외 식량원조도 종종 수출지원 활동의 일환으로 추진되기도 한다.

## 다. 미국의 2002년 신농업법 제정 동향

향후 미국 농업정책의 근간을 이룰 새로운 농업법이 지역별, 분야별 토론과 청문회를 거쳐 2001년 7월 27일 「2001년 연방농업안전법(Farm Security Act of 2001)」이라는 명칭으로 미 하원 농업위원회를 통과하였는데, 시효는 10년으로 2002년부터 2011년까지이다. 이 법안은 농산물 가격 하락 등 시장상황변화에 대응하기 위한 농가소득안정장치 보완과 환경보전 등 농업에 대한 지원 확대를 골자로 하고 있다. 이 법안에 대해 행정부가 재정부담 확대를 이유로 반대하고 있으며, 상원에서도 이견을 보이고 있어 이 법안 그대로 신 농업법이 확정될 가능성은 없으나 향후 미국 농업정책의 주요 골격과 방향을 담고 있다. 1996년 농업법제정 당시와 달리 미국의 재정이 흑자기조를 유지하고 있는 상황과 1998년 이후 미국 농업불황으로 인한 농민단체와 농업생산자의 불만을 감안하여 추가적인 농가소

득지원과 농업지원 확대를 제시하고 있다.

미국의 농업법은 농업정책의 기본방향과 중점시책을 구체적으로 규정하는 법으로서 1938년 농업조정법 제정 이후 일반적으로 4년 혹은 5년을 주기로 개정되어 왔다. 현재 운영되고 있는 1996년 농업법의 시한이 2002년 9월로 종료됨에 따라 미국의 농업법 개정의 추진이 이루어진 것이다.

하원 농업위를 통과한 신농업법안은 최근 4년동안 연속적으로 농업불황(가격 하락, 농가경제 악화)을 겪으면서, 현행 1996년 농업법은 농산물가격 하락으로부터 미국농민을 적절히 보호하지 못하고 이로 인해 농가 소득을 안정시키는 장치가 결여되어 있다는 비판과 현행 농업법의 보조금 지급방식은 대규모 농가에 유리하고 소규모 가족농에게는 혜택이 적다는 비판 등 UR 타결이후 미국의 국내 농업여건이 크게 변화한 가운데 성안된 것이 특징이다.

또한 하원 농업위에서 통과된 신 농업법안은 1996년 농업법에 의해 설치된 21세기 위원회가 2001년 1월 30일 「향후 농업정책의 방향: 정부의 농업 지지 역할」(“Directions for Future Farm Policy: The Role of Government in Support of Production Agriculture”)이라는 보고서를 통해 권고한 사항과 공청회 과정에서 대다수 농민단체들이 주장한 현행 고정된 직접 보조금제도의 확대와 함께 추가적인 소득안정 보조금의 도입을 주요 내용으로 하고 있다. 21세기 위원회 보고서는 우선 정부 농업정책목표로 농업경쟁력 제고, 농가경제 개선, 가족농 체제 유지, 농촌 주민의 삶의 질 향상을 제시하였고, 이를 달성하기 위해 기존의 고정 보조금의 유지와 아울러 시장불안정에 대응할 수 있는 보완적 소득보조금의 신설, 농가의 생산 및 소득 위험에 대응하기 위한 농업보험제도의 확대와 소득 안정화 프로그램의 도입을 주장한 바 있는 데, 이러한 원칙들은 후술하는 하원을 통과한 신농업법 내용에서 거의 관철되었음을 알 수 있다.



따라서 향후 미국 2002년 신 농업법은 1996년 농업법의 주요골격인 생산자율직불제와 작물 선택의 신축성을 유지하는 상태에서 가격 및 소득 불안정성에 대비한 조치(Counter-Cyclical Support)를 보완적으로 강구할 것으로 보인다. 이를 위해 2002년 농업법에서는 1996년 농업법에 비해 농가 소득안전망 장치 강화, 농산물 수출촉진 및 농업환경개선대책 등이 확대 도입되었으며, 이에 따라 농가소득지지를 위한 예산지출이 증가될 것으로 전망된다.

새로운 농업법안은 최근 지속되는 농업불황에 대응하여 ‘예측가능하고 시장대응적인 농가지원’을 목표로 생산자율성, 경기조정적 지원, 환경보전에 중점을 두고 있다. 우선 경기조정적 보조금제도를 도입하여 농가에게 생산자율성을 최대한 보장하였고 보조금 지급기준이 되는 생산면적을 과거치로 고정시키지 않고 농가가 현재치로 변경할 수 있도록 하였다. 최근 제시된 미 하원의 신농업법안에 대해 농업관련단체들 내에서 농업경영안정화에 크게 기여할 것이라는 평가와 미흡하다는 평가가 공존하고 있으며, 미 행정부는 재정부담의 증가와 정부의존 심화 가능성 등 시장원리에 반한 농업정책으로의 회귀를 이유로 반대하고 있으며 미 상원에서도 상당부분 이견을 보이고 있는 것으로 알려져 있어 최종 입법과정에 어려움을 겪을 것으로 전망된다. 그러나 2002년 농업법에서는 1996년 농업법에 비해 농가 소득안전망 장치 강화, 농산물 수출촉진 및 농업환경개선대책 등이 확대 도입될 전망이다.

특히 미국의 현재 추진되고 있는 농업정책 방향에 대한 의회 및 정부의 제반 검토의견을 살펴볼 때, 앞으로 미국 농업정책은 가격지지정책보다는 경기변동에 대비하기 위한 소득지지정책에 중점을 둘 것으로 예상되며, 보완적으로 작물보험, 가축보험 등 위험관리정책을 강화하고 환경보전과 지역사회개발에도 정책적 관심을 보다 확대할 것으로 예상된다.

대규모 농산물 수출국인 미국의 농업은 최근 수년간 생산량 증가와 수출 부진으로 불황을 맞고 있다. 농산물 가격의 급격한 하락으로 농업의 수익성이 크게 악화되어 미국 정부는 농가의 소득지지를 위해 보조금 지원규모를 대폭 확대하는 한편 농가소득 안정장치의 마련을 위해 노력하고 있다. 이에 따라 2002년부터 실시될 새로운 농업법안에서는 농가소득안정을 위한 새로운 제도적 장치를 마련하였다. 우리나라의 경우에도 UR 농업협정 이행 이후 농업수익조건과 농가소득의 하락이 발생하고 있는 시점에서 미국의 농가 소득안정 대책이 우리에게 정책적으로 시사하는 바가 작지 않다고 여겨진다.

## 1.5. 미국의 WTO 농업협상 주요 의제별 제안과 배경

미국은 새로운 WTO 농업협상을 통상이익확보 차원에서 자국이 경쟁력을 확보한 농산물 수출기회 확대를 위해 국내 및 수출보조의 상당수준 감축, 관세인하 및 시장접근물량의 대폭 증량, 그리고 새로운 기술을 응용한 농산물 생산과 교역 증대에 따라 발생가능한 통상마찰의 축소를 주요 협상 목표로 제시하고 있다. 따라서 본 절에서는 미국이 WTO 농업협상에서 국내보조, 시장개방, 수출보조 부문 등에 제안한 내용을 중심으로 그들의 전략과 입장을 비교 분석하고자 한다.

### 가. 국내보조

미국은 지난해 6월 새로운 농업협상의 일환으로 개최된 WTO 농업위원회 특별회의에서 국내보조의 유형을 단순화시키고 회원국 사이의 보조수준 차이를 줄이며, 지속 가능한 농업과 지역개발에 대한 지원이 이뤄져야 한다는 요지로 국내보조분야에 대한 협상제안서를 제출한 바 있다. 미국이 국내보조와 관련하여 제안한 주요 내용과 그 배경을 구체적으로 살펴보면

다음과 같다.

첫째, 국내보조를 감축면제(허용대상)보조와 감축비면제(감축대상)보조로 단순화하자는 것이다. 이것은 현재 감축면제되고 있는 생산제한 직접지불(Blue Box)정책을 감축대상으로 편입시키고자하는 의도이다. 생산제한 직접지불정책의 감축면제는 UR 협상 마지막 단계에 미국과 EU간의 블레어 하우스 합의(Blair House Accord)에서 도출된 것으로 WTO 농업협정 제6조 5항에 따라 감축대상보조임에도 불구하고 감축이행에서 면제되고 있다. 그런데, 미국은 1996년 농업법을 개정하면서 주요곡물의 생산조정과 함께 시행되어 온 부족불제도를 철폐하였기 때문에 더 이상 Blue Box를 감축면제로 인정할 필요가 없게 된 것이다. 또한 이것은 지난 UR 협상당시와 마찬가지로 향후 WTO 농업협상의 성공적 타결을 위해 피할 수 없는 주요 협상대상국인 EU의 약점을 이용하여 협상력을 증진시키려는 전략도 내포되어 있다고 판단된다. 왜냐 하면 EU는 전통적으로 생산통제하 직접지불정책을 공동농업정책(CAP)의 주요 정책수단의 하나로 사용하고 있으며, 1996년도 기준으로 대략 200억 달러에 달하는 보조를 이 정책하에 시행하고 있기 때문에, 이 정책이 미국 주장대로 감축대상으로 편입된다면 공동농업정책(CAP)운영에 큰 어려움을 받을 것이다.

둘째, 각국의 농업총생산액에서 AMS가 차지하는 비중이 똑같이 되게 감축하자는 것이다. 총 농업 생산액을 바탕으로 AMS 양허 수준을 결정한다는 것은 각국의 농업 규모와 AMS 수준을 연계시키자는 것으로 이 같은 보조 감축방식은 절대적이 아닌 상대적인 기준에 의해 보조규모를 제한하는 방식으로, 명분상 국가간 보조수준의 격차를 해소한다는 차원이다. 미국이 이것을 제안한 주요 이유는 대내적으로 최근 국내보조의 증가추세를 감안한 것이고, 대외적으로 최대 농업보조국이자 주요 협상대상국인 EU와 일본을 겨냥한 것으로 판단된다. 예를 들어 현행 체제가 지속된다면 EU는

표 2-7 주요국 농업 생산액대비 AMS비율

	항 목	1995	1996	1997	1998	1999
미국 (백만\$)	AMS 양허 수준(A)	23,083	22,287	21,491	20,695	19,899
	현행 총 AMS(B)	6,214	5,898	6,238	-	-
	농업생산액(C)	190,110	205,701	203,884	-	-
	A/C(%)	12.1	10.8	10.5	-	-
	B/C(%)	3.3	2.9	3.1	-	-
EC (10억ECU)	AMS 양허 수준(A)	79	76	74	72	19
	현행 총 AMS(B)	50	51	-	-	-
	농업생산액(C)	207.4	219.7	217.8	-	-
	A/C(%)	37.9	34.8	34.0	-	-
	B/C(%)	24.1	23.2	-	-	-
일본 (10억엔)	AMS 양허 수준(A)	4,801	4,635	4,470	4,304	4,138
	현행 총 AMS(B)	3,508	3,330	3,171	-	-
	농업생산액(C)	10,434	10,249	9,832	-	-
	A/C(%)	46.0	45.2	45.5	-	-
	B/C(%)	33.6	32.5	32.3	-	-
한국 (10억 원)	AMS 양허 수준(A)	2,183	2,106	2,029	1,952	1,875
	현행 총 AMS(B)	2,075	1,967	1,940	1,563	1,552
	농업생산액(C)	26,736	29,052	30,241	30,748	32,843
	A/C(%)	8.2	7.2	6.7	6.3	5.7
	B/C(%)	7.8	6.8	6.4	5.1	4.7

자료: WTO, OECD, 농림부

UR 이행기간이 끝난 후에도 800억 달러에 달하는 감축대상 보조를 지불할 수 있는 반면에 미국은 200억 달러 이내에서만 보조가 가능한 형편이다. 예를 들어 미국, EC, 일본, 한국 가운데 농업 생산액 대비 양허된 AMS 수준이 가장 높은 나라는 1997년 기준으로 일본(45.5%)과 EU(34%)이며, 미국(10.5%)과 한국(6.7%)은 상대적으로 적다. 특히 농업 생산액 대비 현행 AMS의 비율은 일본(32.3%), EU(23.2%), 한국(6.4%)이고, 그리고 미국(3.2%)이 가장 낮은 수준이다.

마지막으로 미국은 무역왜곡을 최소화하는 방식으로 지속 가능한 농업과 농촌개발에 대한 지원을 허용하자고 제안했다. 특히 대표적으로 감축에서 면제해야 할 정책으로 예시된 것은 농가소득안전망과 위험관리, 환경 및 자연자원 보호, 농촌개발, 신기술 및 구조조정 정책 등이다. 미국이 협상제안서에서 농업의 NTC기능과 개도국, 최빈개도국에게 절실한 발전목표를 고려하여 특정한 규율하에서 농가소득안전망과 위험관리, 환경 및 자연자원 보호, 농촌개발, 신기술, 구조조정 관련 정책의 감축의무 면제 제안은 사실상 미국이 1996년 농업법 제정이후 최근까지 중점적으로 추진해온 정책 유형을 열거한 것에 불과하다. 미국은 1996년 농업법 시행과 함께 초래된 가격하락, 과잉생산, 재고누증, 자연재해빈발 등으로 인한 농가경영의 불안정성에 대응하고 적절한 농가보호와 농촌경제유지를 위해 소득보조, 환경보전지원, 농업보험, 농업/농촌공동체 지원 및 추가적 긴급지원을 중점적으로 추진해 왔다. 따라서 향후 미국이 추진해온 이러한 정책들을 감축대상 면제조치로 인정받음으로써 새로운 협상에서 국내보조를 크게 증가시켜왔다는 비판과 협상추진의 부담을 줄이기 위한 전략으로 여겨진다.

## 나. 시장접근분야에 대한 주요 제안내용과 배경

미국은 지난해 6월 WTO 농업위원회에 협상의제 전반에 대한 포괄적인

협상제안서에서 시장접근분야에 대한 입장을 피력한 바 있으며, 같은 해 11월에는 TRQ 개혁에 대한 구체적인 협상제안서를 제출한 바 있다. 미국이 시장접근분야와 관련하여 제안한 주요 내용과 그 배경을 구체적으로 살펴보고자 한다.

미국은 차기 WTO 농업협상의 중요한 목표로 자국산 농산물 수출기회 확대를 위한 농산물 관세의 대폭 인하에 큰 관심을 보이고 있다. 이와 함께 대부분의 국가들의 양허관세가 실행관세보다 높게 유지되고 있어 실질적인 관세감축 효과를 달성하기 어렵다는 차원에서 실행세율을 기준으로 관세감축을 주장하고 있으며, UR 농업협상이행 중에 극명하게 드러난 국가간 농산물 관세수준 격차 해소와 가공도가 증가할수록 관세율이 높아지는 누진관세체제의 축소, 관세제도의 복잡성을 보여주는 혼합세 및 복합세 철폐를 통한 관세부과제도의 단순화, 그리고 일정조건하에서 추가적인 관세인상을 허용하는 특별긴급관세제도(SSG)의 폐지를 제안하고 있는데 그 내용을 순서대로 살펴보자.

첫째, 농산물 관세를 실행관세기준으로 대폭 감축하자는 것이다. 우선 미국이 실행관세율 기준으로 농산물 관세를 감축하자는 제안은 국제적으로 미국, 캐나다, EU, 인도 등 몇 개국을 제외하고 양허관세수준이 실제 농산물 수입시에 부과되는 실행관세수준보다 높다는 사실에 기초된다. 만일 양허세율이 실행관세보다 높게 유지된다면 언제든지 농산물 관세를 양허세율만큼 높일 수 있을 뿐만 아니라 관세 감축에 큰 부담이 없게된다. 또한 미국이 농산물 관세의 대폭 인하를 제안하고 있는 주요 이유는 미국의 농산물 관세수준이 다른 WTO 회원국들이나 OECD 국가에 비해 상대적으로나 절대적으로나 매우 낮은 수준이기 때문이다. 미국의 농산물 평균관세율 수준은 12%로서 농산물 수출 경쟁국인 호주와 뉴질랜드를 제외하고 국제적으로 매우 낮은 수준이다. 또한 미국의 경우 UR 이후 54개 품목이 관세

화원칙에 따라 TRQ 품목으로 지정되었는데, 이들 관세화 대상 품목의 시장접근물량에 부과되는 평균적인 시장접근세율은 10% 수준이며, 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 고율관세의 평균 수준은 52% 수준으로서 국제적으로 낮은 수준을 유지하고 있다. 이에 반해 우리나라를 포함한 농산물 수입국인 일본, 스위스, 노르웨이 등의 농산물 평균 관세수준은 매우 높아 60%~150%사이에 분포되어 있다. 한편 미국, 캐나다 등 일부 국가를 제외하고 대부분의 국가가 UR 이후 실행관세수준보다 높게 양허관세를 유지하고 있어 실제 관세감축효과가 미미하였을 뿐만 아니라, 언제든지 양허관세수준으로 관세를 인상할 수 있는 여지가 있다는 우려 때문에 농산물 수출국인 미국은 실질적인 관세감축의 혜택을 얻기 위해 실행관세기준의 관세 감축을 주장하고 있다. 미국은 WTO 농업협상을 이용하여 농산물 수입국들의 대폭적인 실질 관세인하를 유도함으로써 자국산 농산물의 수출확대를 꾀하고자 하는 것이다.

둘째, 국별 관세수준격차와 누진관세체제를 해소하자는 것이다. UR 협정 타결 이후 국제적으로 나타난 품목간, 국가간 관세격차는 농산물 무역의 장애요인으로 인식되고 있다. 품목별 관세격차를 나타내는 지표로 널리 사용되는 표준편차 개념으로 측정된 미국의 농산물 관세격차는 국제적으로 매우 안정적이며 낮은 구조를 가지고 있다(OECD(1999)). 대부분의 OECD 국가의 관세율 표준편차는 35%~50% 수준임에 반해 미국의 농산물 관세격차는 5% 수준이다. UR 이후 품목간 관세율격차는 우선 많은 나라들이 무역자유화에 대비하여 국내 산업보호를 위해 국제경쟁력이 있는 품목의 관세는 낮게 유지하는 대신 국제경쟁력이 없는 품목에 대해서는 높은 관세를 계속 유지하는 경향이 있을 뿐만 아니라, 관세감축에 있어서도 경쟁력이 있는 품목을 중심으로 관세인하를 시행해 옴으로써 품목간 관세격차가 심화되고 있는 것이다. 또한 후방 연관산업보호 측면에서 선진국들을 중심

표 2-8 WTO 출범이후 주요국의 평균 관세율 현황(%), 최종이행연도 양허세율

단위: %

국 가	농산물 평균관세율	관세화 대상품목		전품목 평균관세율
		시장접근율	고율세율	
호 주	4	10	25	10
캐 나 다	23	3	139	5
E U	30	17	78	7
인도네시아	48	65	179	40
이스라엘	75	79	151	
일 본	58	22	422	5
한 국	66	19	314	18
멕시코	43	48	148	36
뉴질랜드	9	0	7	13
노르웨이	142	216	239	26
스위스	120	75	210	9
태 국	35	27	91	29
미 국	12	10	52	4

주: 종량관세 부과 품목의 경우에 증가상당치를 구하여 계산된 수치임.

자료: UADA-ERS, Profiles of tariffs in global agricultural markets(2001), OECD, Review of Tariff Synthesis Report(1999)로부터 재구성

으로 원료농산물의 관세를 낮게 하는 대신 가공도가 증가할수록 관세수준을 높게 유지하는 누진적 관세체제는 이러한 품목간 관세율 격차를 더욱 심화시켰다. 후방 연관산업보호 측면에서 선진국들을 중심으로 원료농산물의 관세를 낮게 하는 대신 가공도가 증가할수록 관세수준을 높게 유지하는 누진적 관세체제는 미국이 관심을 가지고 있는 고부가가치 농산물 수출을 감소시킨다. 미국의 경우도 누진관세체제를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있으나 주요 선진수입국에 비해 상대적으로 그 정도가 적을 뿐만 아니



라 미국산 고부가가치 농산물 수출에 유리한 조건을 조성하기 위해서는 누진관세체제의 해소가 필요한 실정이다. 따라서 현재 미국은 아직 공식문서로 고율관세를 보다 대폭적으로 감축시킴으로써 관세격차를 해소하고자 하는 공식에 의한 관세인하 방식을 제안하고 있지는 않으나 향후 케언즈 그룹과 같이 이러한 관세인하방식을 주장할 가능성이 높다.

표 2-9 주요국의 농산물 가공단계별 평균관세율

단위: %

국 가	UR이전	UR양허	평균감축율	세번수	계산제외비중
<b>호주</b>					
미가공	3	1	45	262	0
기타, 가공	10	6	37	433	0
<b>브라질</b>					
미가공	41	34	17	476	0
기타, 가공	69	36	48	1023	0
<b>캐나다</b>					
미가공	4	2	43	388	2
기타, 가공	9	6	37	515	16
<b>EU</b>					
미가공	6	4	38	406	18
기타, 가공	15	11	30	616	53
<b>일본</b>					
미가공	6	4	38	390	7
기타, 가공	24	15	36	815	15
<b>한국</b>					
미가공	85	72	15	548	0
기타, 가공	70	55	21	730	0
<b>뉴질랜드</b>					
미가공	2	2	34	270	0
기타, 가공	20	10	51	605	1
<b>USA</b>					
미가공	5	4	34	430	2
기타, 가공	8	5	36	694	12
<b>베네수엘라</b>					
미가공	65	51	22	320	0
기타, 가공	77	64	17	531	0

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

표 2-10 주요국의 고율관세 운영 품목

	품 목	세 율	평균수입가격대비 종가관세 상당치
미 국	탈지분유	101.8 ¢/kg	120 %
	버 터	193.6 ¢/kg	140 %
	땅 콩	192.7 %	-
E U	버 터	2,962 ECU/ton	300 %
	바 나 나	850 ECU/ton	300 %
캐나다	탈지분유	237.2 %	-
	버 터	351.4 %	-
	닭 고 기	292.9 %	-
스위스	버 터	1,932 프랑/100kg	1,000 %
	치 커 리	886 프랑/100kg	1,000 %
	샐 러 리	692 프랑/100kg	950 %
태 국	탈지분유	240 %	
	생 사	257 %	
	양파종자	242 %	
한 국	매 니 옥	976 %	
	참 기 림	693 %	
일 본	쌀	341 ¥/kg	490 %
	땅 콩	617 ¥/kg	500 %
	서 류	2,796 ¥/kg	990 %

주: 일본은 2000년 기준이며 그 외 국가는 1995년 기준임  
 자료: 일본 농림수산성, WTO 농업교섭의 과제와 논점(2000)

미국 농산물 중에서도 정치적으로 민감하고 국제경쟁력이 떨어지는 품목 (대부분 종량관세 부과 품목) 중 땅콩, 버터, 탈지분유 등의 관세수준은 종가상당치로 100% 이상으로 알려져 있다. 그러나 미국의 이러한 고율관세

품목은 품목 수가 매우 적을 뿐만 아니라 주요국에서 고율관세로 운영되고 있는 품목의 수와 해당 품목에 부과되는 관세율을 비교해 볼 때 상대적으로 매우 낮은 수준이다. 농산물 수입국인 스위스의 경우 버터, 치커리, 셀러리의 관세가 거의 1000%에 달하며, 일본의 쌀, 땅콩, 서류 등의 관세수준은 500% 혹은 그 이상이다.

셋째, 관세부과 제도의 단순화에 대한 것이다. WTO 회원국들은 UR 농업협정의 합의에 따라 비관세 장벽의 관세로의 전환과정에서 상품교역에 일반적으로 적용되어온 증가관세(Ad valorem Tariff) 이외에 종량관세(Specific Tariff), 등 관세 유형의 선택에 권한을 갖게됨으로써 다양한 관세 제도를 유지하고 있다. 이에 따라 농산물의 경우 UR 이후 다양하고 복잡한 관세제도가 탄생하게된 계기가 되었다. 물론 UR 이전에도 미국, 캐나다, 일본, EU 등 선진국에서는 상당수의 농산물에 종량세율을 널리 활용해 왔으나 UR 이후 비관세장벽의 관세화 과정에서 더욱 이러한 추세는 증가하였다. 미국의 농산물 관세부과형태는 주로 증가세이나 육류, 낙농품, 채소류, 가공채소류, 과일류, 곡물류, 곡물조제품, 유지류, 가공육류, 과일조제품 등이 종량세의 형태로 부과된다. 미국의 경우 전체 농산물 관세 세번의 34%(UR 이전 33%)가량이 전통적으로 비증가관세로 운영되고 있으나 일부 버섯류와 필터담배 품목 등에 부과되는 복합관세나 선택관세를 제외하고는 순수 종량관세가 사용된다. 이에 반해 스위스, 노르웨이, 몰타 등은 50% 이상의 관세가 증가관세가 아닌 비증가관세로 운영되고 있으며, UR 이후 많은 나라에서 비증가세 사용비율이 증가하였을 뿐만 아니라 일반적으로 복합관세나 선택관세가 널리 채택되어 사용되고 있다. 미국은 혼합관세나 선택관세는 증가관세나 단순 종량관세에 비해 투명성이 낮기 때문에 각국의 민감품목에 대해 보호수준을 증가시키거나 농산물 교역안정성을 방해한다는 판단하에서 관세제도의 단순화를 제안하고 있는 것이다.

표 2-11 비종가관세제도 사용비율과 국가 유형

비종가세 사용비율	국 가 명
20% 미만	인도, 이스라엘, 호주, 뉴질랜드, 이집트, 한국, 멕시코, 싱가포르, 일본, 말레이시아, 브루나이, 파푸아뉴기니, 솔로몬제도, 불가리아
20~50%	캐나다, EU, 폴란드, 미국, 아이슬란드, 시프러스, 태국, 슬로바니아
50% 이상	몰타, 노르웨이, 스위스

자료: WTO/AIE/S11, Uruguay Round Agricultural Tariff Reductions for Selected WTO Members(1998)

마지막으로 특별긴급관세 폐지에 대한 것이다. 특별긴급관세는 관세화로 개방된 품목(TE품목)의 경우 일정수준 이상으로 수입량이 급증하거나 수입가격이 하락하는 경우, WTO에 양허한 세율을 초과하여 관세를 부과할 수 있도록 허용한 제도로서 현재 이 제도를 원용할 수 있는 회원국은 38개국이며, 지금까지 실제 이 제도를 발동한 경험이 있는 국가는 미국, 한국, 일본, EU 등 8개국이다. 미국의 경우에도 189개 품목에 대해 SSG 제도 사용권한을 유보하고 있을 뿐만 아니라 연도별로 1995년 24건에서부터 1998년 80건까지 사용한 실적이 있다. 미국은 기본적으로 현행 SSG 제도는 이행기간 동안의 잠정적인 조치이며 EU, 일본, 한국 등 주요 농산물 수입국들이 실제 수입증가나 가격하락으로부터 피해가 없음에도 불구하고 관세 인상조치를 발동할 수 있다는 측면에서 제안한 것으로 여겨진다. 또한 이 제도가 오직 소수의 선진국에 의해서만 이용되어왔다는 측면에서 최근 개도국들의 불만과 비판의 목소리가 커지고 있기 때문에 개도국들의 불만을 잠재우고 농산물 무역자유화를 지속적으로 주창해온 미국의 일관된 입장을 유지한다는 측면에서 제안한 것으로 판단된다. 다만 미국도 이 제도를 효과적으로 이용해온 측면을 감안할 때 SSG 폐지와 관련된 미국의 제안은

표 2-12 주요국의 SSG 활용 현황

단위: 품목수

회원국	SSG 발동가능품목 (94년 C/S기준)	SSG 발동여부		비고
		물량기준	가격기준	
호주	10	-	-	헝가리, 폴란드, 슬로바키아 발동
캐나다	150	-	-	
EC	539	27~47	12~14	
일본	121	3~63	1~8	
한국	111	2~5	3~5	
뉴질랜드	4	-	-	
노르웨이	581	-	-	
스위스	166	-	0~7	
미국	189	0~6	24~74	

자료: 농림부 국제협력과(2000.5월 현재 WTO 통보기준)

여타 시장접근분야의 제안에 비해 주장의 강도가 낮다고 생각된다.

미국은 시장접근물량과 관련하여 우선적으로 낮은 세율이 부과되는 모든 TRQ 물량을 대폭 증량하고, TRQ 수입이행률이 일정수준 이하일 경우 시장접근기회를 확대 및 촉진시킬 수 있는 장치마련을 제안하고 있다. 이외에도 농산물 수입국이 시장접근물량 수입에 사용하는 다양한 수입관리방식의 무역왜곡 가능성축소 및 투명성 확보 방안마련을 요구하면서 특히 수입국영무역의 배타적 수입권 철폐를 제안하고 있다. 농산물 수출국인 미국은 관세상당치의 과다계상으로 인한 고관세 부과, 국영무역 등 다양한 시장접근관리 방식을 통한 정부의 시장개입 및 관리무역 등의 성행으로 UR 이후 시장개방의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 따라서 미국은 새로운 협상에서 그들의 실질적 이익확보차원에서 시장접근

물량의 대폭적 확대를 주장할 뿐만 아니라 수입이행률이 낮은 경우 그것을 보완할 수 있는 장치 마련을 요구하고 있는 것이다. 이와 함께 TRQ 제도와 관련하여 수입국이 사용하고 있는 다양한 수입관리방식이 무역제한적이거나 무역 왜곡적으로 운영될 수 있다는 우려에서 보다 투명성있는 수입관리방식의 개선을 주장하고 있다. 특히 배타적인 수입권을 부여받아 운영되고 있는 수입국영무역기업의 무역제한적 사용 가능성을 우려하여 국영무역을 통한 수입관리 철폐를 주장하고 있다. 수입국 입장에서 국영무역방식은 수입물량의 체계적 관리를 통한 가격안정화 및 수입차액 회수를 통한 정부재원으로의 활용 등의 측면에서 효과적 수입관리방식으로 부각되고 있으나 농산물 수출국인 미국의 입장에서는 국영무역기업 운영의 투명성

표 2-13 주요 관리방식별 관세할당제, 1995-99

	관세할당제 품목				
	1995	1996	1997	1998	1999
관 세	650	637	668	649	643
선 착 순	102	104	148	148	147
수입허가	314	323	325	326	337
공 매	32	30	50	56	56
과거실적	47	61	66	75	75
국영무역	22	22	21	20	21
생산자단체	8	8	8	8	9
기 타	20	21	15	15	15
혼합방식	55	57	60	61	59
불 특 정	9	10	6	6	6
합 계(1)	1,259	1,273	1,367	1,364	1,368
관세할당제 제외(2)	112	98	4	7	3
총 관세할당제(1)+(2)	1,371				

자료: WTO(2000), G/AG/NG/S/8, Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill

부족, 수입국 생산자보호 측면, 비상업적 고려 등이 자국산 농산물 수출 증대에 장애요인으로 판단하고 있는 것이다. 특히 국영무역기관을 통한 수입은 여타 수입관리방식에 비해 수입선 결정이 정부로부터 수입권을 부여받은 배타적 기관에 의해 결정됨에 따라 여타 상업적 개인기업에 비해 상업적 고려가 무시되고 정치적 고려에 의해 수입이 이루어질 가능성이 높다는 점을 부각시키고 있다.

WTO 협정 타결 이후 농산물 교역부문의 수입관리제도의 중요 요소로 등장한 것이 비관세장벽의 관세화 과정에서 등장한 시장접근물량에 대한 다양한 수입관리방식의 출현이다. 전 세계적으로 볼 때, 관세할당제는 1999년 기준으로 총 1,368개 품목에 대해 운영되고 있으나 사실상 이들 중 약 47%에 해당하는 643개 품목은 관세할당제가 아닌 단일 관세의 적용만으로 수입이 허용되고 있어 실제적 의미에서 관세할당제가 운영되고 있는 품목은 725개 품목이다.

지금까지 세계무역기구(WTO)에 통보된 바에 의하면 대략 7가지 주요 시장접근물량관리방식이 있는데, 단일관세적용(Applied Tariff), 수입허가제(License on Demand), 선착순(First-come First-served), 혼합방식, 공매(Auction) 등의 순으로 사용되고 있다. 한편 국제적으로 널리 사용되는 시장접근물량에 대한 수입관리 방식은 이상의 주요한 7가지 이외에 위에 언급된 것들의 두 가지 이상이 결합되어 시행되는 혼합방식의 경우가 있다. WTO에 통보된 1,368개 관세할당제 운영품목 중에서 1999년을 기준으로 노르웨이, 폴란드, 아이슬란드, EU, 불가리아, 헝가리, 콜롬비아, 한국 등의 순으로 관세할당제로 예정된 품목이 많으며, 미국은 54품목에 대해 관세할당제 운영 품목을 제시하고 있다. 다만 미국의 경우 주로 선착순에 의해 수입관리를 함으로써 다른 나라와 달리 사용되는 수입관리 유형이 단순한 편이다.

표 2-14 주요 국가별 관세할당제 품목수, 1999

	관 세	선 착 순	수 입 허 가	공 매	과 거 실 적	국 영 무 역	생 산 자 단 체	기 타	혼 합	불 특 정	합 계
호 주	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2
캐 나 다	1	4	6	-	5	1	-	1	3	-	21
EC-15	-	21	59	-	6	-	-	-	1	-	87
과테말라	13	-	9	-	-	-	-	-	-	-	22
헝 가 리	2	-	68	-	-	-	-	-	-	-	70
아이슬란드	78	-	-	12	-	-	-	-	-	-	90
이스라엘	2	-	4	-	1	-	-	3	2	-	12
일 본	-	-	12	-	-	4	-	2	2	-	20
한 국	1	-	21	4	16	10	3	-	9	-	64
말레이시아	1	-	17	-	1	-	-	-	-	-	19
멕시코	10	-	-	-	1	-	-	-	-	-	11
뉴질랜드	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
노르웨이	213	-	1	10	8	-	-	-	-	-	232
폴 란 드	74	-	19	-	-	-	-	-	16	-	109
루마니아	8	-	4	-	-	-	-	-	-	-	12
남아프리카	28	-	19	-	6	-	-	-	-	-	53
스 위 스	7	5	2	4	-	-	-	-	10	-	28
태 국	-	-	13	-	-	4	6	-	-	-	23
미 국	-	32	-	-	-	-	-	-	17	5	54
베네수엘라	59	-	2	-	-	-	-	-	-	-	61
총 계	642	147	337	56	75	21	9	15	60	6	1,368

자료: WTO(2000), G/AG/NG/S/8, Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill



또한 1995년 이후 통계이용이 가능한 1999년까지 낮은 시장접근세율로 수입이 보장된 시장접근물량의 실제 단순평균 수입이행률은 약 61% 수준으로 미국과 같은 수출국의 입장에서 불만을 제기하고 있는 것이다. 이에 따라 미국은 낮은 수입이행률 확대를 위해서는 보완 장치로서 자동적인 시장접근관세 인하를 제안하고 있는 것이다. 또한 낮은 세율로 수입기회가 보장된 관세할당량의 기대보다 못한 수입이행률은 수입국 정부의 국영무역 등 비시장지향적 수입관리방식에 기인한다고 판단하고 있다. 특히 국영무역의 경우 여타 방식에 비해 수입이행률이 높으나 이것은 국내외 가격차가 크고 정치경제적 민감품목들로서 품목 특성상 자연적으로 수입이행률이 높은 것들로서, 만일 이러한 수입관리가 없었더라면 오히려 더 많은 미국산 수출농산물의 시장접근이 가능했다고 판단하고 있는 것이다(ERS, Skully, 2001). 따라서 미국은 시장접근물량 관리 방식과 관련하여 특히 수입국영무역의 배타적 수입권 철폐와 보다 투명하고 공평한 운영을 확보하기 위한 규율강화를 제안하고 있는 것이다.

한편 신기술상품(GMO)과 관련하여 미국은 신기술 상품의 상업적 개발과 생산에 주도적인 역할을 수행하는 국가로서 신기술로 생산된 농산물의 교역이 부적절하게 방해받지 않아야 한다는 입장이며, 이를 위해 신기술 상품 교역 절차가 투명하고 예측가능하며 시의적절한 과학적 근거에 기초하여 이루어지도록 규범을 제정해야 한다고 주장하고 있다. 이것은 미국이 생명공학기술의 원천적 기술보유국이자 유전자 변형 농산물의 생산과 유통의 중심국이기 때문에 수입국들이 향후 신기술 상품의 무역을 제한할 수 있다는 가능성을 배제하고자 제안하고 있는 것이다.

## 다. 수출경쟁

미국은 수출경쟁분야와 관련하여 우선 수출보조는 재정지출과 물량을 이

행기간동안 점차 감축하여 결과적으로 철폐해나가고, 수출세는 경쟁우위확보나 공급관리를 위해 사용되지 않도록 철폐하되 수출신용은 OECD에서 논의가 선행되어야 한다는 것이다. 한편 수출국영무역의 운영에 대한 투명성을 높이고 독점적 활동에 대한 규율을 강화해야 한다는 측면에서 독점적 수출권리의 철폐, 조달비용과 수출가격설정 및 판매에 대한 정보제공, 정부의 국영무역지원기금 철폐를 제안하고 있다.

첫째, 수출보조 철폐에 대한 미국의 주장과 그 배경이다. 수출보조 감축 이행 의무가 있는 WTO 회원국은 모두 25개국이며, 그 중 수출보조를 가장 많이 지급하는 국가는 유럽연합(EU)이다. 수출보조금 규모면에서 EU가 전 세계 총수출보조금에서 차지하는 비중은 90% 가량이며, 스위스, 미국, 노르웨이 등이 그 뒤를 따른다. 수출보조금 지급액이 가장 많은 EU는 연평균 60억 달러의 수출보조금을 밀, 쌀 등 곡물과 사료곡물, 버터와 탈지분유 등 낙농품, 쇠고기 등 육류 등 20개 품목에 지급하고 있다. 특히 EU의 수출보조는 국제적으로 교역량이 많고 미국이 경쟁력을 확보하고 있는 곡

표 2-15 회원국별 수출보조 지급 실적

단위: 백만 \$

국 별	1995	1996	1997	1998	계
EU	6,292	6,684	4,915	5,843	23,734
노르웨이	83	78	102	77	340
남아프리카공화국	40	42	18	3	103
스위스	447	369	295	292	1,403
터키	30	17	39	29	115
미국	26	122	112	147	407

자료: WTO 사무국, G/AG/NG/S/12, 2000. 6.

물, 사료곡물과 축산물에 집중되고 있어 오랜 동안 미국은 EU의 농산물 수출보조정책에 의해 자국의 통상이익이 침해되고 있다고 주장해 왔다. 물론 미국의 경우도 주요 곡물과 낙농품 등 13개 품목에 수출보조를 지급하고 있으나 연평균 수출보조 금액은 EU보다 훨씬 못미치는 1억 달러 내외이다. 또한 미국은 UR 이후 축산물을 제외하고 대부분의 품목에 대한 수출보조를 지급하지 않고 있으며, 곡물과 사료곡물의 경우도 대부분의 주요 수출선과 자유무역협정을 체결하였거나 자유무역협정을 체결할 계획으로 수출보조 철폐로 큰 부담이 없는 실정이다. 미국이 수출보조철폐를 주장한 주된 이유는 EU의 수출보조로 인한 자국의 통상이익 침해를 방지하겠다는 직접적인 요인뿐만 아니라, 미국이 전통적으로 농산물 수출에 빈번히 사용하고 있는 수출신용에 대한 규율강화 움직임에 대해서 협상력 증진이라는 간접적 효과에 기인한다고 판단된다. 왜냐하면 앞서 설명한대로 미국은 연간 30억 내지 40억 달러 규모의 수출신용보증 프로그램을 운영하고 있기 때문에 최근 EU, 호주 등 주요국들이 수출신용문제도 수출경쟁분야에서 취급해야하고 특히 수출보조와 같은 차원에서 다루어져야한다는 주장에 부담을 갖고 있다.

둘째, 수출신용문제는 OECD에서 우선 논의되어야 한다는 것이다. EU을 비롯한 호주 등 케언즈 그룹을 중심으로 미국의 장단기저리용자(GSM)나 수출보험 등 수출신용제도는 수입국이나 수입업자에게 장기저리용자를 제공함으로써 수출보조와 마찬가지로 농산물 교역을 왜곡시키는 제도라는 주장이 제기되고 있으며, 많은 국가들이 이번 WTO 농업협상에서 이에 대한 규율제정과 수출보조와 같은 수준의 약속이행을 요구하고 있다. 이에 대해 미국은 지속적으로 UR 협정시 농업협정문 제10조에서 수출신용, 수출신용보증 또는 수출보험에 대해서는 OECD에서 우선 논의를 거친 후 향후 규범을 도출하도록 약속하였다고 주장하고 있는 것이다.

셋째, 수출국영기업의 독점적 수출권리의 철폐와 규율강화이다. 미국은 기본적으로 수출국영무역의 독점적 수출권이라는 특성과 운영방식으로 인해 잠재적인 무역왜곡효과가 있다는 입장으로, 사기업이 경쟁할 수 있도록 배타적 수출권리 철폐를 주장하고 있다. 미국은 배타적 수출권이 국영무역 기업에 배정됨으로 인해 수출가격 설정에 투명성이 부족하고, 정부 재정지원으로 농업자원의 비효율적인 배분이 발생하며, 독점적 판매 및 수출권으로 인해 발생할 수 있는 비상업적 경쟁력을 이용하여 이해당사국의 이해를 침해할 수 있으며, 동일상품에 대한 가격차별이나 가격 풀(Pool) 제도를 통한 가격지지 효과를 초래할 수 있다는 문제점을 지적하고 있다. 다만 이에 대한 미국 제안의 최종목표는 1947년 GATT 창설이래 국제적으로 합법성을 가지고 오랫동안 인정돼오던 국영무역제도 자체의 철폐보다는 국영무역에 대한 투명성확보와 규율강화를 위해 제안한 것으로 판단된다. 특히 수출국영무역이 국제시장에서 미국산 농산물과 침해하게 경합하고 있는 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 농산물 수출국에서 운영되고 있다는 측면에서 직접적으로는 미국의 통상이익확보차원에서 이 문제를 제기한 것으로 보

표 2-16 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.

인다. 동시에 수출국영무역을 운영하고 있는 이들 국가들이 WTO에서 비교적 협상력을 가진 국가들이기 때문에 이러한 제안을 통해 간접적으로 미국의 협상입지를 증진시키고자 하는 의도도 있다고 판단된다.

## 1.6. 미국의 협상전략과 시사점

현재 미국의 식량자급률은 140% 이상이며, 앞으로도 판매 가능한 해외 시장만 있으면 생산을 늘려서 수출할 수 있을 정도로 생산잠재력이 충분하다고 볼 수 있다. 미국은 세계 제1의 농산물 수출국이며, 현재 미국 농산물이 세계 농산물 교역량에서 차지하는 비중은 20% 이상이다. 미국의 주요 농업생산물에서 해외 수출은 매우 중요하다. 미국에서 생산되는 밀의 50%, 사료용곡물과 목화의 30%, 콩의 47% 가량이 해외수요에 의존하고 있다. 농업현금소득의 30%가량이 농산물 수출로 얻은 수익이며, 이러한 대외수출의존도는 앞으로 더욱 증가할 것으로 예상된다. 특히 미국의 농산물 생산은 자국내 소비보다 더 빠르게 증가하고 있다. 따라서 미국은 자국 농업의 생산 효율성과 경쟁력을 바탕으로 자국산 농산물을 구매할 수 있는 잠재력이 있는 다른 나라의 무역장벽을 제거하고 시장접근기회를 확대하기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다. 또한 미국은 자국이 명백한 기술적/판매적 우위를 확보한 고부가가치 농산물의 수출을 촉진하여 농촌 고용을 창출하고 소득을 증가시켜 농촌 지역경제를 활성화하고자 하고 있다. 이를 위해 대외적으로 미국은 WTO 다자간 무역협상이나 쌍무적 양자무역협상을 통해 지속적으로 무역 상대국의 무역제한의 철폐와 시장접근의 개선을 요구하고 있으며, 대내적으로는 다양한 농산물 수출 촉진 정책을 시행하고 있다.

미국은 자국산 농산물 수출 확대를 위해 WTO 다자간협상을 통해 개방적이고 투명한 무역구조를 지향하면서 세부 문제에 대해서는 양자협상을 통해서 실익을 추구하고 있다. 한편 미국은 UR 협상이 세계 농산물 교역

확대와 농업개혁에 미친 영향은 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있다. 특히 시장개방의 효과가 당초 예상보다 못하다는 주장이다. 미국은 UR 농업협정의 시장접근분야에 대한 수입국들의 약속이행과정에서 관세화 이행 시 민감 품목에 높은 관세(mega tariff) 설정, 관세인하의 단순평균 감축으로 인한 품목별 신축성 부여, 그리고 국영무역 등에 의한 정부의 시장개입과 관리무역의 성행 등을 그 이유로 지적하고 있다. 이에 따라 미국은 새로운 WTO 농업협상에서 수입국들의 시장개방 폭을 확대하여 가시적이고 실질적인 무역자유화 효과를 얻고자 적극적인 움직임을 보이고 있다. 예를 들어 2000년 6월 23일 미국은 WTO에 포괄적인 협상 제안서를 제출함으로써 향후 WTO 농업협상에서 미국이 추구하는 목표를 제시한 바 있는데, 특히 새로운 협상에서는 수입국 고율관세의 대폭 감축 및 복잡한 관세제도의 간소화, 실행세율을 기초로 한 관세감축 그리고 관세 쿼터의 확대 및 관리규정의 개선, 국영무역기업의 투명성 확보 등 시장접근물량 관리방식의 규율 강화방안 등 시장접근분야를 주요 의제로 삼을 것을 제안하고 있다. 또한 미국이 국제적으로 경쟁력을 가지고 있는 유전자조작 농산물(GMO)과 같은 신기술로 생산된 농산물의 교역에 관계되는 절차가 투명하고 예측가능해야 함을 주장하고 있다.

국제 농산물 시장의 무역장벽 완화를 통한 시장접근개선과 함께 미국이 WTO 농업협상에서 중점을 두고 추진하고 있는 의제는 농산물 수출보조금(Export Subsidy)의 대폭적 감축 혹은 철폐에 대한 것이다. 미국은 기본적으로 다른 나라의 수출보조금으로 인해 농산물시장이 왜곡되고 미국 생산자들이 불이익을 받고 있으므로, 이번 협상을 통해 수출보조금을 완전 폐지하고 궁극적으로 이를 금지시키겠다고 천명해 왔다. 특히 EU의 수출보조금이 미국의 주 타겟이며, 이번 농산물 협상중에서 EU-미국간의 이 협상이 가장 어렵고 중대한 협상이 될 것으로 예측된다. 미국은 농업구조적 비

교우위와 자국산 농산물의 국제경쟁력을 바탕으로 새로운 WTO 농업협상에서 장단기적으로 통상이익을 극대화할 수 있는 관세인하, 시장접근물량 확대 등 시장개방분야에 초점을 두고 성과를 얻고자 노력할 것으로 전망된다. 시장개방분야에 대해 이번 협상에서 미국의 수입국에 대한 시장개방 압력과 그 성과를 거두려는 의지와 행동은 대단히 강력할 것으로 보인다. 수출보조금 문제도 크게 관심을 가지고 접근할 것으로 보이나 수출신용문제가 걸림돌로 작용할 가능성이 크며, 아마도 이를 시장개방분야 협상의 목표달성을 위한 협상의 지레대로 활용할 가능성이 높다.

다만 미국의 농업보조금은 본격적인 협상을 앞두고 급격히 증가하고 있고, 비록 미국이 WTO에 제출한 협상제안서에 무역 및 생산왜곡적 국내보조의 감축과 허용대상보조의 규율 재정립에 대한 기본입장이 표명되고는 있으나 캐나다의 국내보조 상한설정이나 케언즈 그룹의 품목별 AMS 감축 등 과격한 국내보조 개혁 주장에 비해서는 약화된 수준으로 이는 새로운 WTO 농업협상에 중요한 시사점을 던져주고 있다. 우선 UR 협상 이후 미국의 직접지불, 소득안정지원, 재해보상 등 허용대상 농업보조가 매우 큰 폭으로 증가했으며, 종종 감축대상 국내보조적 성격을 갖는 정부지원도 크게 증가해 왔기 때문에 새로운 WTO 농업협상에서의 입지는 상대적으로 취약해졌다고 볼 수 있다. 우선 EU 등 많은 WTO 회원국들은 미국 정부가 농산물 가격하락으로부터 농가 소득을 보전하고 농업경영을 안정화하기 위해 최근 3년 동안 지급해 온 긴급지원은 생산 및 무역왜곡적 보조금이며, 이것은 미국이 지금까지 WTO 회원국들에게 시장지향적 농업정책을 추구해야 한다고 주장하고 요구해 온 것과는 상반된 것이라는 비판이 증가해 왔다. 또한 최근 3년 동안 200억 달러에 달하는 긴급직접지불이나 작물보험료의 정부보조를 증가 등 국내지지 확대는 본격적인 WTO 농업협상을 앞둔 현 시점에서 미국내에서도 비판적 시각이 존재한다. 즉 미국 농업정책의 변화는 당초 미국이 주장하던 현

행 허용대상정책의 기준강화에 반해 현행 허용대상정책의 유지 혹은 유연화를 미국 스스로 제안하는 것이라는 의견이다. 예를 들어 다니엘 섬너(Daniel Sumner)등 미국내 일부 학자그룹에서 최근의 미국 국내보조 증가추세와 UR 협정 이행 평가를 기초로 국내보조 부문보다는 국제적 무역자유화와 미국이익에 직접적 영향을 미치는 시장개방분야와 수출보조 관련 협상에 더 큰 관심과 초점을 두어야 한다는 주장이 대두하고 있는 실정이다. UR 협상에서 국내보조, 시장개방, 수출보조로 나누어 협상을 한 결과 국내보조 감축에 관한 협상에 상당히 많은 시간과 노력을 경주했으나 국내보조 이행결과가 미국 이익에 미친 효과는 미미하다고 판단하고 있는 것이다. 결론적으로 새로운 WTO 농업협상에서 미국은 국내보조금 감축에 관한 협상은 심도 있게 취급하지 않고 시장개방 분야와 수출보조금 감축 분야의 협상에 중점을 둘 것으로 판단된다. 따라서 우리나라는 미국의 입장변화에 맞추어 시장개방 분야의 협상에 중점을 두어 대비해야 할 것으로 보인다.

## 2. EU

### 2.1. 농업여건 변화와 농정개혁

최근 EU 농업여건의 가장 큰 변화와 쟁점은 구 동구권 국가들을 추가적으로 EU 회원국에 가입시킬 경우 발생하는 농산물 수급과 농가소득의 변화, 그리고 이에 대처하기 위한 농업정책의 대응, 농업예산의 회원국간 적절한 배분 등에 관한 문제이다(회원국 확대의 대상이 되는 국가는 중부와 동부의 10개 유럽국가들로서 CEECs(Central and Eastern European Countries)라고 불리고 있음). 현재 EU 예산의 절반 이상을 농업이 차지하고 있으며



회원국 확대 이후 농업생산과 인구가 많은 동구권 국가들이 회원국이 될 것이므로 EU는 상당한 재정적 어려움에 봉착할 것으로 전망하고 있다. CEECs 국가가 EU에 가입하게 되면 EU의 농지의 절대규모는 50% 증가하고 농민의 숫자는 2배 이상 증가할 것으로 예상하고 있다(Brenton and Ferrer, 2000).

EU의 공동농업정책은 1992년 UR 농산물협상을 앞두고 맥쉐리 개혁안에 의해 상당한 부분이 수정, 보완되었다. 맥쉐리 개혁안의 주요 내용은 직접 지불을 확대하는 대신 품목별 가격지지를 감축함으로써 내부적으로는 과잉생산 문제를 해결하고 외부적으로는 UR 협상결과에 EU의 농업정책을 합치시켜 나간다는 것이었다. 과거 수십년간 공동농업정책의 개혁이 독자적으로 이루어진 사실과 비교하면 맥쉐리 개혁안은 최초로 외부요인에 의해 영향을 받은 농업정책의 조정이라고 평가되고 있다.

### 가. 'Agenda 2000'의 주요내용

최근 공동농업정책의 개혁안으로서 제시된 아젠다 2000년은 협의의 관점에서 1992년 맥쉐리 농업개혁의 후속조치로서 이루어졌다고 볼 수 있으나, 상당한 부분이 EU의 회원국 확대에 따른 문제점을 예상하고 이에 대처하는 내용으로 되어있다. 당초 1997년과 1998년에 제시되었던 개혁안은 1999년 농업위원회(Agricultural Council)와 EU의 베르린 정상회의를 통해 크게 약화되었다. 가령 당초 안에서는 핵심곡물과 유지작물, 그리고 단백질 작물 등에 대한 가격지지를 20% 감축하는 것으로 되어 있었으나 2000년부터 15% 감축하는 것으로 조정되었다. 쇠고기에 대한 가격지지는 2002년까지 30% 감축에서 20%로 조정하였다. 낙농제품에 대해서는 가격지지 감축폭(15%)은 당초의 안대로 유지하는 반면 시행시기를 2005년으로 이연시켰다.

당초 EU 위원회(EU Commission)는 UR 농산물협상에서의 약속에 따라 수출보조금을 감축할 필요성을 제기하였다. 또한 차기 농산물협상을 염두에

두고 가격지지 인하에 따른 생산과 연계되지 않는 보상지불(compensation payments)을 확대하여 EU 농업의 국제경쟁력을 제고하되 생산의 의무쿼터 제도와 정부의 농민에 대한 소득보장 정책은 철폐하는 것으로 되어 있다.

Agenda 2000의 주요 정책목적과 내용은 다음과 같다.

- 1) 동구권으로의 회원국 확대와 관련하여 과잉생산이 예상되는 곡물, 쇠고기, 우유 및 유제품, 유지작물, 채소와 과일 등에 대한 가격지지를 인하함으로써 과잉생산 문제를 사전에 차단하며 다자협상에서의 수출 보조 감축의무를 지켜나가고 EU의 역내가격과 세계시장가격의 격차를 축소를 통해 국제경쟁력을 제고한다.
- 2) 가격지지 인하를 통하여 점차 농업에 시장기능을 도입하여 효율성을 제고하는 반면 직접지불 확대를 통해 농촌경제를 활성화하고 농민의 삶의 질을 유지시킨다. 농촌개발은 농업의 다원적기능을 최대한 확보하는 방향으로 추진한다.
- 3) EU 농업의 지속가능성 제고와 친환경 농업의 촉진을 위해 직접지불의 확대를 통해 환경농업을 육성해 나간다. 환경을 위한 직접지불에는 일정한 환경친화적인 조건을 명시하되 위반했을 경우에는 보조를 중단하는 제도(cross compliance)를 시행한다.
- 4) 농산물과 식품에 대한 안전성, 환경보호, 동물복지 등과 같은 소비자의 관심에 부응하기 위해 농산물의 생산, 가공, 판매 등에 있어 최소한의 기준을 설정한다.

## 나. 품목별 정책의 변화

### 주요 곡물(COP 곡물)

여기에서 주요 곡물은 곡물(Cereal), 유지작물(Oilseed), 단백질 작물

(Protein crop)을 포함하며, 이들 곡물에 대한 가격지지는 2001/02년까지 15% 인하된다. 가격지지 인하에 대한 보완책으로서 보상적 직접지불은 가격지지 인하의 50% 만큼 지급하며, 직접지불의 총액은 과거의 실적 단가와 단수를 기준으로 산정하고 지급된다. 보상이 수반되는 휴경에 대해서는 휴경율은 당초 0%로 제안되었으나 10%로 조정되었다.

### 쇠고기와 낙농제품

쇠고기에 대한 가격지지는 2002년까지 20% 감축되는 반면 각 회원국에서 쇠고기 가격이 일정 수준 이하로 하락할 경우 수매를 통해 정부가 개입하는 방식의 안전망체계가 도입되었다. 또한 쇠고기 지지가격 인하를 보완한다는 차원에서 소의 종류별 직접지불 지급에 대한 프리미엄을 정하였다. 회원국별 지원 가능한 대상두수의 상한선은 정해져 있다.

낙농제품 중 버터와 탈지분유의 경우 지지가격은 2005년부터 시작하여 15% 인하된다. 우유의 지지가격 하락과 병행하여 우유의 쿼터는 당초 2000년까지 철폐하기로 하였으나 2006년까지 매년 1.5%씩 증가되는 것으로 되어있다. 이와 더불어 쇠고기에서와 같이 개입가격의 하락에 따른 농가소득 불안정을 보완한다는 목적 하에 추가적인 지원체제로서 낙농 프리미엄 제도를 도입하였다.

### **다. 직접지불을 통한 농촌개발과 환경 정책**

Agenda 2000년에서 가격지지 인하와 경쟁체제의 도입으로 인해 EU 농촌이 활력을 잃고 황폐화되는 것을 방지하기 위해 다양한 프로그램을 도입하여 농촌경제의 활성화와 농민소득의 유지와 삶의 질을 향상시키는 데 역점을 두고 있다. Agenda 2000에서 제시하고 있는 농촌개발의 목적은 1) 농산물 가공과 유통의 개선을 위한 농업관련 시설의 보강, 2) 농업생산의 구조조정과 신기술의 도입, 품질향상, 3) 비식량 작물의 생산 장려, 4) 비농업

소득을 통한 농촌지역의 고용창출, 5) 영농과 생활 여건의 개선, 6) 저투입 농법의 촉진, 7) 농업의 자연가치 보전과 지속가능 농업 등이다.

## 2.2. EU의 농산물협상 제안서의 주요 내용과 특징

### 가. UR 협상결과의 이행

차기 농산물협상을 바라보는 EU의 기본시각과 입장을 검토하기 위해서는 UR 농산물협상을 이행해 오면서 EU와 추가 회원국이 될 중동구 유럽 국가가 직면하였던 경험과 어려움을 면밀히 검토할 필요가 있다.

#### AMS 감축

EU는 가격지지를 인하하는 대신 직접지불을 대폭 확대하는 것을 주요 내용으로 하는 맥셰리 개혁안 이전의 기준년도를 기준으로 감축대상 국내 보조를 계산했으므로 AMS 감축에는 상당한 여유를 가지고 있다. 가령 1997년 AMS의 최고 허용수준은 738억 유로인 반면 실제 집행액은 510억 유로이었으며, 이는 이행 마지막 연도의 최고 허용수준인 670억 유로보다 훨씬 낮은 수준이다. 따라서 EU는 차기협상에서 생산제한하의 직접지불(Blue Box)가 감축대상으로 규제되지 않는 한 상당한 수준으로 AMS를 감축할 여유와 용의를 가지고 있다 하겠다.

#### 수출보조 감축

EU가 가장 어려움을 겪고 있는 분야는 수출보조 감축에 대한 약속 이행이다. 2000년의 경우 수출이 가능한 주요 곡물의 과잉생산량은 수출보조가 가능한 수출물량을 훨씬 초과하여 재고로 누적되는 상황에 있다. 쇠고기의 경우 수출보조의 실제 대상물량이 허용물량을 초과했으며, 낙농제품의 경

우에는 개혁의 미흡으로 허용물량에 근접하고 있다. 향후 EU가 WTO에 약속한 수출보조 감축에 대한 이행은 세계시장의 변화와 추가적인 공동농업정책의 개혁에 의해 영향을 받을 것으로 전망된다. 주요 농산물의 경우 직접지불을 지급하는 대신 지지가격을 인하하면 생산이 상응하는 만큼 줄어들어야 하는데 현실적으로는 생산의 집약화 등의 경향으로 생산이 일정 수준을 유지하고 있어 수출보조 감축에 어려움이 있다.

### 시장접근

EU는 예외없는 관세화를 통한 시장개방과 시장접근 확대에 있어 큰 어려움이 없다. 1995년 1997년 사이 평균관세율은 25% 가량 인하되어 21%에 근접하였다. 그러나 EU의 가장 큰 문제는 고관세 품목이 여전히 많고 절대적인 관세수준도 매우 높다는 사실이다. 가령 1997년의 경우 신선육류의 평균관세율은 107.5%로서 대부분의 관세가 94%와 125%의 좁은 구간에 몰려 있는 것이 특징이다. 동년 소맥의 평균관세율은 77%, 크림과 치즈의 평균관세율은 59%(최고관세율은 134%) 이었다. 따라서 EU의 이들 고관세 품목에 대한 경쟁력제고와 구조조정이 적절하게 이루어지지 않을 경우 현재 케언즈그룹 등이 농산물협상에서 제안하고 있는 고관세를 더 큰 폭으로 감축하는 스위스 공식을 통한 관세감축은 수용하기 어려운 형편이다.

#### **나. Agenda 2000과 공동농업정책의 개혁**

위에서 언급한 바와 같이 Agenda 2000의 당초 취지는 주요 농산물에 대한 가격지지를 인하하여 과잉생산을 방지하고 대외적인 수출보조감축 약속을 이행해 나가며 회원국 확대에도 대응한다는 것이었다. 그러나 이후 여러 차례의 조정과정을 거치면서 개혁안은 후퇴하고 완만해졌다. 지지가격의 인하는 하향 조정되고 보상지불형식의 직접지불을 매년 축소한다는

계획도 취소되었다. 우유에 대한 개혁은 2005년 이후로 연기된 생산쿼터는 증가하였다.

결론적으로 가격지지 인하의 폭이 미약하고 과잉생산의 기조에 큰 변화가 없으므로 수출보조의 감축에 상당한 압박을 받을 것이며, 이러한 점들을 감안할 경우 차기협상에서 수출보조를 대폭 감축하자는 제안에 쉽게 동의할 수 없을 것으로 본다.

## 다. EU의 협상 제안서

EU는 기본적으로 농산물의 주요 수입국이자 수출국이므로 순수한 수입국과 수출국들과 같이 일관성 있는 입장보다는 사안에 따라 수입국과 수출국의 입장을 견지하는 방향에서 제안서를 제출하고 협상에 임하고 있다. EU는 농산물협상 전반에 관한 제안서(G/AG/NG/W/90)에서 농업에 대한 지원과 보호 수준을 감축하되 농업의 비교역적 관심사항(NTC)과 개도국에 대한 우대조치를 감안한 농업협정 제20조에 기초하여 농산물협상이 추진되어야 함을 강조하였다. UR 농산물협상에서 합의한 농업개혁은 무역과 관련된 관심사항(시장접근, 수출경쟁, 국내보조)과 사회적 목표를 반영한 관심사항, 즉 NTC 간의 균형을 목표로 한 것이었다. 차기협상에서의 추가적인 농산물 무역자유화와 무역의 확대는 선진국과 개도국 모두의 경제성장에 기여해야 한다고 하였다. 또한 EU는 무역자유화가 성공적으로 이루어지기 위해서는 일반국민의 강력한 지지가 절대적으로 필요한데, 이는 환경보호, 농촌공동체의 확립, 식품안전, 동물복지 등 농업의 다원적기능이 충족되어야 가능하다고 강조하였다.

### 시장접근

EU는 관세감축에 있어 수입국 농업여건을 충분히 감안하고 유연성을 제

공한다는 차원에서 감축방식으로서 단순평균 감축방식과 최소감축을 채택을 선호하고 있다. 단순 평균감축 방식의 장점으로 1) 가장 단순하고 잘 알려져 있을 뿐만 아니라 모든 품목의 관세를 감축할 수 있는 효율적인 방식이며, 2) 농업협정 제20조의 점진적인 감축정신과도 부합하고, 3) 관세인하에 충분한 신축성을 확보할 수 있다는 점 등을 제시하고 있다.

한편 시장접근물량(TRQ)은 시장접근에 상당한 기여를 했으나 TRQ 수입관리 방법에 많은 결함이 있어 관세쿼터 수입률에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 양허된 시장접근물량의 수입이 충분히 실현될 수 있도록 TRQ관리방법의 투명성과 신뢰성, 안정성을 제고하기 위해 적절한 규범이 수립되어야 한다는 입장이다.

또한 시장접근의 진정한 개선을 위해서는 상품의 질이나 평판이 지리적 기원이나 전통적인 노하우와 관련되어 있는 경우 해당 상품이 공정하게 경쟁할 수 있는 기회가 보장되어야 한다. 이를 위해 EU는 1) 농산물과 식품의 상표가 도용되는 것을 방지하기 위한 효과적인 보호장치 마련, 2) 지리적 명칭이나 원산지를 적용할 권리 보호, 3) 표시제도 도입에 의한 소비자 보호 등을 제안하였다.

특별긴급관세제도(SSG)는 관세화 과정의 필수적인 일부이고 수입급증이나 수입가격의 급격한 하락에 대처할 수 있는 유용한 수단이므로 계속 존치되어야 한다는 입장이다.

### 국내보조

EU는 현행 농업협정문의 국내보조 체제는 회원국들의 농업개혁과 보조 감축 문제를 다루기에 적합하다는 입장이다. 특히 생산제한하의 직접지불(Blue Box)은 감축대상보조를 생산과 무역에 왜곡효과를 적게 초래하는 허용정책으로 전환하는데 있어 유용한 수단이므로 계속 유지되어야 한다.

Blue Box는 식부를 조건으로 하느냐에 상관없이 시장가격지지 또는 산출물, 가변 생산요소에 기초한 지원에 비해 무역왜곡 효과가 작다. 또한 직접 지불은 환경보호, 농촌발전, 빈곤경감 등 농업의 다원적기능을 반영하는데 유용한 제도이다.

감축대상 국내보조의 감축은 최종양허 수준을 기초로 AMS를 기준으로 감축하고, 품목불특정 보조에 대한 규정을 강화해야 한다. 선진국에 대한 최소허용보조의 수준은 하향 조정되어야 한다. 시장가격 변동에 대한 보상으로 지급되어 수출을 촉진하는 가변적인 보조에 대해서는 구체적인 규율을 적용해야 한다.

현재의 허용정책(Green Box)은 유지하되 그 기준이 무역을 왜곡하는지의 여부를 재검토해야 한다. 또한 허용정책은 환경보전, 농촌개발, 빈곤퇴치, 개도국의 식량안보, 동물복지와 같은 농업의 다원적기능을 확보하는데 충분하도록 그 범위를 확대해야 한다.

### 수출보조, 수출신용, 식량원조, 국영무역

EU는 수출경쟁과 관련하여 수출보조뿐만 아니라 수출보조 효과를 발생시키는 수출신용, 수출국영무역, 식량원조 등 수출보조 우회수단에 대해서도 적절한 규제가 있어야 한다는 입장이다. 수출신용에 대해 UR 협상에서 이루어진 약속이 실현되지 못하고 있는 점을 지적하고, 농산물 수출신용에 대한 OECD 합의에 따라 공적지원 성격의 수출신용을 보통의 상업적 조치로 전환시켜 나가는 것이 중요하다.

진정한 의미의 식량원조는 촉진하고 적절한 식량원조의 공여는 유지하되 잉여처분을 목적으로한 식량원조는 자제되어야 한다는 입장이다. 이러한 배경하에 1) 완전 기부형태의 제공, 2) 수혜국의 국내생산과 유통에 부정적 영향을 미치지 말아야 하며, 3) 사전적 의무적 통보제도의 도입, 4) 수혜국



명단의 사전적 작성과 식량안보 위기상황에 대한 합의가 도출되어 이를 농업협정문 10조 4항과 대체해야 한다고 강조하였다. 수출국영무역과 관련하여 교차보조, 가격풀, 기타 불공정 무역관행을 철폐하고 국내 상품의 인수비용과 수출가격에 대해 의무적으로 통보할 것을 제안하였다.

결론적으로 EU는 모든 형태의 수출보조를 동일한 기초위에서 검토할 경우 수출보조 감축협상에 임할 준비가 되어 있음을 강조하였다.

### 비교역적 관심사항(NTC)

농산물의 추가적인 무역자유화에 대한 일반국민의 동의와 지지를 얻어내기 위해서는 지속가능한 발전, 환경보호, 농촌개발, 빈곤경감 등 선진국과 개도국 모두에게 중요한 공공재를 공급하는 농업의 특수한 역할과 다원적 기능이 인정되어야 한다. 환경보호는 선진국과 개도국 모두에 중요한 문제이며 환경보호를 위한 조치는 농업협정에 수용되어야 한다. 환경보호, 농촌개발, 빈곤경감 등에 관한 조치는 목표지향적이고 투명하며 무역을 최소한으로 왜곡하도록 집행되어야 한다.

일반인들은 무역자유화로 인해 안전성이 우려되는 농산물의 거래가 촉진될 것이라는 문제를 제기하고 있으므로 예방원칙에 부합하는 조치가 있어야 할 것이다. 예방조치는 위험에 비례해야 하고, 무차별적인 방법으로 적용되고, 무역에 대한 위장된 제한을 초래해서는 안된다. 또한 식품의 생산 및 가공과 관련한 소비자의 우려는 표시제도의 개발을 통해 해결되어야 하며 이에 대한 논의가 협상에서 적절히 다루어져야 한다.

무역자유화가 동물복지를 저해하지 않게 하기 위해 다자간협정의 개발과 적절한 표시제도가 필요하며 동물복지 기준을 충족하기 위한 추가적인 비용에 대한 보상은 감축의무에서 제외되어야 한다.

## 개도국우대

모든 회원국, 특히 개도국이 세계시장의 확대로부터 혜택을 보아야 한다. 가장 취약한 개도국들은 적절한 적응기간을 통해 농업을 보호할 필요가 있으며, 개도국을 위한 시장접근 기회는 확대되어야 한다. 개도국 농산물에 대한시장접근 개선을 위해 다자적인 무역자유화 이외에 선진국과 부유한 개도국이 개도국(최빈개도국 포함)에 상당한 무역특혜(Trade preference)를 제공해야 한다.

개도국의 빈곤경감을 위한 수단으로서 농촌지역의 지속가능한 활력유지와 식량안보 문제를 해결하기 위한 국내보조 조치가 중요하며, 이들 보조 조치는 감축의무에서 면제되어야 한다. 특히 개도국에 대한 최소허용보조 조항의 개정을 통해 개도국의 관심사항이 반영되어야 한다. 최빈개도국 및 식량순수입개도국에 대한 식량원조는 국내생산과 판매 능력에 영향을 미치지 않는 방식과 순수한 기부 형태로 이루어져야 한다. 식량원조를 신용 판매 형태로 하는 것은 부채부담이 커져 수혜국의 장기적 이익을 저해할 수 있다.

## 평화조항

농업협정의 특수성을 감안할 때 평화조항은 유지하는 것이 논리적으로 타당하며, 구체적 보조조치가 제공될 수 있는 조건도 규정하여 합의된 감축약속의 이행에 도움이 되어야 한다.

## 2.3. 평가 및 시사점

EU는 CEECs국가로의 회원국 확대를 주요 내용으로 하는 공동농업정책의 개혁안에 입각하여 차기 농산물협상에 임할 것으로 본다. 추가적인 가

입대상 회원국의 경우 농업과 농민의 비중이 크고 국제경쟁력이 약하므로 가격지지 인하 폭이 미미한 현상태 하에서는 과잉생산의 우려가 큰 만큼 수출보조감축 약속을 이행하는데 어려움을 겪을 것으로 판단된다. 그리고 동구권 국가들의 국제경쟁력이 약한 관계로 시장개방 문제도 여의치 않을 것이다.

공동농업정책의 가장 중요한 쟁점은 가격지지의 인하가 점진적으로 이루어지고 직접지불도 생산과 비연계된 방식으로 시행되지 않아 생산량의 조절이 쉽지 않다는 점이다. 과거 수년간 시장경제로부터 과잉 보호되었던 관계로 시장가격의 변화에 생산이 비탄력적이며, 직접지불의 확대는 농지의 집약적 사용을 촉진시켜 생산량이 증가하고 있다.

동구권 국가의 경우 EU의 공통적인 가격지지가 적용될 경우 이들 국가의 생산량은 더욱 증가하여 EU의 대외적인 약속과 양허를 지켜나가는 데 장애가 될 것이다. 결론적으로 EU가 현재의 개혁안에 기초할 경우 차기 농산물협상에서 EU의 입지는 매우 좁고 협상의 여지가 크지 않을 암시한다고 하겠다.

### 3. 일본

#### 3.1. 농업여건 변화와 농정개혁

일본 농업은 UR 농산물협상에 의한 농업보조의 감축과 예외 없는 시장개방 약속을 지켜나가면서 내부적으로 식품수급의 변화와 더불어 경제발전과 관련하여 다양한 농촌, 농업 문제에 직면함으로써 농업의 여건은 크게 변하고 있다. WTO 체제하에서 이러한 제반 문제를 해결하기 위해 최

근 일본 정부는 새로운 농업기본법인 식료·농업·농촌기본법을 제정하고 쌀 종합대책, 식량자급률 목표설정, 조건불리지역 대책 등을 실시하고 있다. 일본이 2000년 말 WTO에 제출한 제안서에서도 이러한 점들을 감안 세계 각국의 다양한 농업의 공존, 농업의 다원적기능의 반영, 식량안보의 확보 등을 차기 농산물협상의 최대 과제로 설정하였다.

## 가. 농업여건의 변화

### 식량문제

일본은 1980년대 이후 세계 제1위의 농산물 순수입국이며, 식량자급률은 계속적으로 감소하여 1998년 칼로리 기준 자급률은 40%, 곡물자급률 27%, 식용곡물 자급률 59%로 하락하였다. 이러한 식량자급률의 지속적인 하락과 식량의 지나친 해외의존도는 식량의 안정적 확보와 식량안보의 달성이 라는 차원에서 심각하게 인식되고 있다. 일본의 농림수산성은 세계의 곡물 시장은 여러 가지 생산제약과 일부 개도국의 식량수요의 폭발적인 증가로 불안정할 것으로 전망하고 있다. 이러한 점이 국내 농정에 반영되어 농정 개혁의 내용에서 식량안보의 문제에 우선순위를 두고 있는 것이다.

### 농업문제

일본의 농업문제 중 가장 심각하고 두드러진 변화는 농업생산 요소인 농업인력과 농지의 지속적인 감소이다. 이는 장기적인 측면에서 일본농업의 지속적인 발전에 큰 장애요인으로 인식되고 있다. 농림수산성의 전망에 의하면 농가수는 1999년 현재 324만호에서 2010년 230~270만호로 감소하고, 일본 농업의 근간을 형성할 전업농가는 동기간 48만호에서 36~41만호로 감소하는 것으로 보고 있다.

한편 농지도 비농업용의 전환, 경작포기 등으로 인하여 계속 감소하고 있다. 비농업용으로의 농지전환은 1980~1995년간 33만ha가 감소하였으며, 1995~2010년간 다시 29만ha가 감소하는 것으로 전망되고 있다. 또한 경작포기 면적도 1995~2010년간 33만ha가 발생할 것인데 이 중 54%는 농업여건이 열악한 중산간지역이 발생할 것으로 예상하고 있다.

일본의 중산간 농업지역은 농업생산의 37%, 농업인구의 39%, 그리고 경지면적의 41%를 차지하는 중요한 지역임에도 불구하고 농업생산조건이 불리하여 인구감소와 고령화, 유휴농지의 증가의 현상이 발생하고 있다. 또한 중산간지역은 농업기반정비가 낙후하고 수익성이 없는 관계로 경작포기면적도 크게 증가하고 있다. 이러한 중산간지역의 농업문제는 지역사회의 유지, 국토 및 환경보전 등 다원적기능의 유지와 관련하여 큰 우려를 불러 일으키고 있는 것이다.

## 나. 농업정책의 변화

일본 정부는 1993년 말 UR협상이 타결에 대응하여 강력한 농업구조조정, 쌀 관리제도의 개혁, 쌀 이외의 개별품목대책, 환경보전형 농업정책, 중산간지역 활성화 등을 본격적으로 추진하고 식량관리제도의 개혁에 착수하였다.

### 식량정책

식량안보 달성의 수단으로서 재고관리와 해외수입은 일정한 한계가 있으므로 국내 농업자원을 지속가능한 방법으로 최대한 활용하는 것은 세계 식량안보와 일본의 식량안보에 기여하는 방법이라는 인식 하에 적정 수준의 식량자급률을 설정하고 이를 추진하게 되었다.

일본은 2000년 3월 식량자급률 목표로서 공급열량 기준 1998년 40%에서

2010년까지 45% 제고하기로 결정하였다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해 생산측면에서는 1) 지역단위의 생산목표 수립, 2) 소비자수요에 입각한 가격형성과 시장기능 도입, 3) 가격정책의 개선과 경영안정대책, 4) 기술개발과 품질 향상, 5) 생산기반 강화를 통한 생산성 향상 등의 정책을 제시하였다. 여기에서 국내수요와 수입을 감안하여 국내생산을 확대하고자 하는 품목은 소맥, 대두, 사료작물 등이다. 한편 소비 측면에서는 1) 건전한 식생활 지침 수립, 2) 일본형 식생활의 보급 등을 제시하고 있다.

식량자급률 목표를 설정한 것은 국내적으로는 식량주권에 대한 국민의 요구를 지표화하고 대외적으로는 WTO 농산물협상에서 농업보호의 근거를 확보했다는 점에서 의의가 있다 하겠다.

### 소득안정정책

시장개방과 보조금감축에 따라 농민들의 절대적인 소득수준이 감소함은 물론 농가소득의 안정성도 크게 저하되고 있는 점에 착안하여 ‘경영단위 소득안정정책’의 도입을 검토하고 있다. 이는 자연조건의 변화에 취약한 농업의 특성을 전제하여 경영리스크를 경감하는 경영안정장치의 구축에도 목적이 있다.

현재 일본에서 실시하고 있는 품목별 경영안정대책은 2가지 유형이 있는데 하나는 시장가격 하락에 대하여 일정비율을 보전하는 조치이고, 다른 하나는 국내외 가격차 또는 시장가격과 생산비와의 격차를 보전하는 조치이다. 각 조치별 구체적인 정책의 내용은 다음과 같다.

가격하락 보전 : 도작경영안정대책, 대두경영안정대책, 가공원료유생산자  
 경영안정대책, 과수경영안정대책, 채소생산출하안정대책  
 국내외 가격차(시장가격과 생산비 차) 보전 : 맥작경영안정자금, 대두교

부금, 가공원료유생산자보조금, 육용송아지생산자보조금, 사탕가격조정제도

### 농촌정책(중산간직불제)

일본에서 중산간 농업지역은 국민의 생명과 재산을 지키고 다원적기능을 창출하는 지역으로서 인식되고 있다. 그러나 이 지역에서는 고령화의 진행과 생산조건의 불리성으로 인해 영농포기의 현상이 증가하고 있다. 중산간 지역에 대한 직접지불은 생산조건의 불리성을 직접지불을 통해 보완함으로써 다원적기능을 확보, 유지시켜 나간다는 데 목적을 두고 있다.

대상지역은 지정지역 중 생산조건이 불리한 1ha 이상의 농지로 하고 있다. 여기서 생산조건이 불리한 농지란 1) 급경사농지(논은 1/20 이상, 밭, 초지, 채초방목지는 15도 이상), 2) 자연조건에 의해 소구획, 부정형인 논, 3) 초지비율이 70% 이상인 지역의 초지 등으로 한정하고 있다.

직접지불의 단다는 지원을 받지 않는 평지지역과의 균형을 도모하는 동시에, 생산성향상 의욕을 저해하지 않는 관점에서 평지지역과 대상농지의 생산비용차의 80%로 한정하고 있다. 논, 밭, 초지, 채초방목지별로 단가를 설정하고, 원칙적으로 급경사농지와 그 이외의 농지는 생산조건 격차에 따라 2단계로 구분하여 지불단가를 설정하였다. 1호당 지불상한은 100만엔이다.

## 3.2. 일본의 WTO 농산물협상 제안서

### 가. 기본입장

일본은 UR 협상결과를 이행하면서 직면하였던 어려움과 경험을 고려하는 동시에 농업의 다원적기능 등을 충분히 감안하여 다양한 국가와 지역에

서 다양한 농업이 공존할 수 있는 방향으로 차기 농산물협상이 추진되어야 한다는 것이 기본입장이다. 특히 농업의 다원적기능 중 식량안보 또는 식량수급의 불안정성과 관련 소수의 특정 수출국의 시장점유율이 계속 높아지고 있어 독과점과 수출금지의 위협성이 높고, 개도국을 중심으로 식량수요가 폭발적으로 증가하고 영양부족 문제가 심화되고 있다는 주장이다. 한편 유전자변형 농산물(GMO) 등 신기술 발달에 의한 신제품의 공급에 따라 소비자의 건강과 위험에 대한 우려가 고조되고 있다는 것이다.

이러한 배경 하에 일본은 WTO 농산물협상 제안서에서 1) 다원적기능에 대한 배려, 2) 식량안보의 확보, 3) 수출국과 수입국의 권리의무의 균형, 4) 개도국우대, 5) 소비자와 시민사회의 관심사항에 대한 배려 등을 강조하고 있다.

## 나. 제안서의 주요 내용

### 협상에서의 고려사항

우선 차기 농산물협상에서는 UR 협상결과 이행에 대한 검토가 면밀히 이루어지고 이를 바탕으로 협상이 추진되어야 한다. UR 협상 이후 국제적인 식량수급의 불안정성은 여전하고, 일부 국가는 추가적인 농업보호 정책을 실시할 수밖에 없는 등 농업을 시장기능에만 맡길 수 없는 현실을 배려해야 한다. 따라서 UR 협상결과를 이행한 경험 등을 충분히 검토하고 각국의 식량정책, 농업정책상의 어려움을 감안하여 협상을 추진해야 한다.

다음으로 세계적인 농정과제로서 농업의 다원적기능과 식량안보의 추구가 모든 국가에서 중요한 문제라는 점을 인식할 필요가 있다. 21세기는 다양한 국가나 지역에서 다양한 농업이 공존해야 할 시대이다. 이를 위해서는 각국의 자연적 조건과 역사적 배경의 차이를 감안한 다양한 농업의 존



재를 인정하여 지속적인 생산활동을 통해 농업의 다원적기능이 충분히 발휘되도록 함과 동시에 인류 생존에 필수적인 식량의 안정공급을 확보하는 것이 기본이다. 따라서 이러한 과제를 세계적인 농정과제로 인식하고 협상을 하는 것이 필요하다.

### 시장접근

우선 관세수준은 품목별 수급상황, 국제적인 수급, 농정의 개혁정도 등을 감안하여 결정되어야 하며, 관세감축 시에는 각국에 보다 많은 신축성을 부여하는 방식이 채택되어야 한다. UR 협상에 의한 관세화 품목은 특히 농업의 다원적기능의 반영과 식량안보의 확보의 관점에서 국내외 가격차와 농정개혁의 진척상황 등을 감안하여 쿼터초과물량의 관세수준을 설정한다. UR 협상의 의한 관세화조치에서 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과하는 관세상당치는 사실상 당시의 국내외수급을 반영하는 국내외차를 기초로 산정되었다. 그러나 이후 시장상황이 크게 변한 관계로 새롭게 설정되는 관세와 관세상당치는 변화된 시장여건을 감안해야 한다는 논리이다. 가공농산물에 대한 관세는 각국의 식품산업이 농업과 조화롭게 발전할 수 있도록 결정되어야 한다.

시장접근물량의 확대에 대해서는 수출입국간의 권리의무의 불균형이 시정되어야 한다. 관세쿼터물량의 확대시에도 각국의 농업 현황이나 구조개혁의 진전, 국제적인 수급 등을 기초로 유연성 있게 설정해야 한다. 특히 최근 일본의 쌀 관세화 조치와 관련 과거의 과도한 국내소비량에 기초한 시장접근물량의 산정과 관세화유예의 대가로 설정되었던 과도한 시장접근물량은 개선되어야 한다는 주장이다. 한편 관세할당 제도와 운용은 각국의 실정에 적합한 방법이 선택되어야 하되 운용상의 투명성, 공정성은 제고되어야 한다.

한편 농산물은 공급의 계절성이 있고 부패하기 쉬운 특징이 있어 수입이 급증하여 가격이 폭락할 경우 국내생산자에 대한 피해가 크게 발생할 우려가 있으므로 농산물에 대한 새로운 산업피해구제제도(Safeguard)가 신설되어야 한다. 이는 기존의 산업피해구제제도에 추가하여 특별한 발동기중에 의해 자동적이고 신속하게 발동할 수 있는 농산물에 대한 수입제한조치를 뜻한다. 특별긴급관세제도(SSG)는 UR 협상에서 관세화와 패키지로 합의된 점을 고려하여 그대로 유지한다.

일반적인 관세수준 삭감약속에 추가하여 분야별 관세인하(sector-specific reduction in tariff levels) 등 시장개방에 대해서는 식량 수출국과 수입국 쌍방의 입장을 반영할 수 없으므로 지지하지 않는다.

### 국내보조

일본은 우선 UR 협정에 의한 국내 농업보조의 분류체계가 계속 유지되어야 한다는 입장이다. 일본을 비롯한 회원국 모두가 현행 국내보조의 기본골격에 근거하여 농정개혁을 추진해 왔으며, 이는 농정개혁의 계속적이고 안정적인 추진을 위해서 필요하다는 것이다.

국내보조 감축은 AMS 감축을 통해 시행되어야 하며 AMS의 절대 수준은 각국의 농업의 다원적기능이나 현재까지의 농정개혁의 노력과 향후 계속적인 추진을 등을 감안 이를 손상하지 않는 선에서 결정될 필요가 있다. 따라서 AMS 감축의 기준치는 농정개혁의 연속성을 확보하는 관점에서 UR 이행 마지막 연도의 양허수준으로 정해야 한다. 일본은 기본적으로 각국의 AMS 수준은 생산조건의 차이, 타산업과의 생산성 격차 등에 의해 결정되는 것이므로 미국이 제안한 농업생산액의 일정비율로 감축대상 국내보조의 수준을 유지하자는 안에 대해 반대하고 있다. 국별 농업여건의 차이에 따라 AMS 수준에는 마땅히 차이가 있어야 한다는 것이다.

또한 농업협정문 중 허용보조에 대한 허용기준은 각국의 농업현실을 반영하고 농업의 다원적기능을 반영할 수 있도록 신축적으로 개선되어야 한다. 특히 일본은 허용정책 중 ‘생산과 연계되지 않는 소득지지’(농업협정 부속서 2의 6항), ‘소득보험 및 소득안전망제도’(농업협정 부속서 2, 7항), ‘자연재해에 대한 보상’(농업협정 부속서 2의 8항) 등은 농업의 현실과 맞지 않으므로 적절히 개정될 필요가 있다. 생산과 비연계된 소득지지의 경우 투입요소를 비롯한 생산활동을 일부 반영하고 소득보험에 대해서는 지급요건과 보상비율에 대한 제한을 완화해야 한다고 강조하고 있다.

### 수출경쟁

수출입국간의 권리와 의무의 균형회복 및 식량수입국의 식량안보의 관점에서 수출촉진 조치와 수출제한 조치에 대해 다음과 같은 규율을 확립할 필요가 있다.

우선 수출보조와 관련 1) 수출보조의 금액과 물량에 대한 추가적인 감축, 2) 수출보조금의 이월사용(roll-over) 등에 관한 규율강화, 3) 단위물량 당 수출보조의 양허와 단계적 감축, 4) 개도국 관심 품목, 시장에 대한 수출보조금 규율강화, 5) OECD 차원의 논의내용을 고려하여 수출신용에 대한 규율제정, 6) 수출보조의 효과를 갖는 국내지지는 수출규율의 대상이 되도록 규율할 것 등을 제안하였다.

다음으로 수출금지, 수출제한, 수출세 부과 등과 관련하여 1) 수출금지와 수출제한 조치의 관세화, 2) 관세를 통해 설정된 수출세는 양허하고 일정량에 대해서는 비과세 등이 필요하다. 또한 수출세가 설정되기 전에 위급한 상황하에 수출제한을 할 경우에는 1) 엄격한 발동조건, 2) 회원국간의 협의, 3) 수입국이 필요한량을 확보한다는 차원에서 과거 몇 년간의 국내생산량 대비 수출량 비율 유지, 4) 도입기간의 제한 등의 규정이 필요하다.

## 국영무역

국영무역기업은 시장에서 큰 영향력을 가지고 무역의 흐름을 왜곡시킬 가능성이 있으므로 국영무역 운용의 투명성을 제고하고 예측가능성을 높이기 위해 통보 대상, 방법에 관한 규율을 명확히 하는 것이 필요하다. 반면, 국영무역기업에 대한 규정은 수출과 수입을 구분하고 있지 않는데 수입국영무역은 해당 국가의 국내시장에만 영향을 미치는 데 비해 수출국영무역은 세계시장 전체에 영향을 미친다는 점을 인식할 필요가 있다. 수출국영무역은 국내가격보다 낮은 수출가격의 설정, 국내수급 균형을 위한 수출량 조정 등의 조치를 강구하여 수출보조와 수출제한의 효과를 발생시킨다. 따라서 수출국영무역의 투명성, 예측가능성을 제고한다는 차원에서 계절별 수출물량, 수출가격, 국내 조달가격 등의 통보 의무화와 정부의 재정 지원 금지 등이 필요하다. 또한 수출국영무역은 국제시장에 매우 큰 영향을 미치므로 세계 농산물무역의 안정을 통해 다국간 식량안보에 기여해야 한다. 이를 위해 예측불능의 사태를 예상한 최소한의 수출과 비축을 의무화하거나 자금제공을 통해 국제시장 안정에 기여할 필요가 있다.

## 개도국우대

기아와 영양부족 문제를 안고 있는 개도국은 식량의 안정적 확보가 최우선의 과제이다. 일본은 현재까지의 개도국과의 대화를 바탕으로 자조노력에 의한 문제해결이 가능하도록 개도국에 대한 무역규율상의 배려와 식량안보 지원시스템을 강화할 계획이다. 일본이 제안한 부문별 개도국우대 조치는 다음과 같다.

- 1) 시장접근 : 개도국 식량안보를 위해 대폭적인 신축성 부여
- 2) 국내보조 : 개도국의 국내 농업생산의 확대를 위한 신축성 부여

- 3) 수출경쟁 : 개도국에 대한 의무의 면제 및 완화조치
- 4) 식량안보 : 양자간, 다자간 식량원조 시스템을 보완하고 위기상황에서 현물용자를 할 수 있도록 국제비축제도 검토

### 소비자 관심사항

UR 협상 이후 유전자변형 식품의 증가 등으로 소비자의 식품 안정성에 대한 관심이 고조되고 있으므로 WTO 차원에서의 논의와 대응이 필요하다. WTO에서는 무역관련조치에 한하여 문제점을 정리할 필요가 있는데, 가령 현행 동식물검역협정이 UR 협상 이후 새롭게 발생한 문제에 대해 충분히 대응하고 있는가를 검토할 필요가 있다. 유전자변형 식품을 중심으로 한 식품의 안정성에 관해서는 WTO 이외의 국제기구에서 검토가 이루어지고 있으므로 OECD와 식품규격위원회(Codex)의 논의와 연계시키는 것이 필요하다.

### 농업의 다원적기능

농업의 다원적기능은 농업이 생산활동에 수반되는 농산물 이외에 다양한 유형, 무형의 가치를 창출하는 경제활동을 나타내는 개념이다. 이러한 농업의 다원적기능은 시장이 존재하지 않아 가격에 반영되지 않는 다원적이고 공익적인 가치를 동시에 생산한다. 또한 농업의 다원적기능은 지형, 기후, 역사적 배경 등에 따라 국가별로 다양한 형태로 나타난다.

다원적기능은 국내농업을 통해서만 확보할 수 있으므로 농업에 대한 정책적 개입이 필요하다. 이 경우 정책적 개입방법으로 무역을 왜곡하지 않는 방법을 사용해야 한다고 주장되고 있으나 ‘무역왜곡성’ 개념에 대한 의견이 일치하고 있지 않은 상태이다. 현재 다원적기능에 관한 개념정리를 위한 노력이 진행되고 있으나 ‘무역왜곡성’에 관한 개념정리를 위한 노력

이 행해지고 있지 않은 것은 유감이다. 무역협상에서 가장 중요하고도 어려운 문제는 무역을 왜곡하지 않으면서 각국의 다양한 농업을 공존시킬 수 있는 방법을 찾는 일이다.

### 3.3. 평가 및 시사점

일본은 UR 타결 이전의 국내보조 감축에 대한 실적을 인정받아 아직도 국내보조 감축에 상당한 여유가 있을 뿐만 아니라, 시장접근 분야에서도 중요 품목의 시장접근물량을 철저하게 수입관리를 해온 관계로 UR 이행에 큰 문제가 없다. 특히 일본은 1999년 쌀의 과잉문제에 봉착하여 자발적으로 관세화로 전환하여 차기 농산물협상에서 큰 부담을 덜은 셈이다.

일본의 차기 협상에서의 전략은 농업의 다원적기능을 강조하고 이를 반영하기 위한 국내보조가 가능하도록 특히 허용정책의 기준을 조정하고 범위를 확대하는데 있다. 농업의 다원적기능 중 식량안보에 역점을 두어 국내적으로는 식량자급률 목표를 설정하고 협상에서는 허용정책과 직접지불의 형태로 반영시키려고 노력하고 있다. 일본의 진정한 관심사항은 식량안보보다는 급속한 중산간지역의 농지이탈과 휴경, 그리고 농촌지역의 공동화를 방지함으로써 국토발전을 균형적으로 유지하는데 있는 것으로 보인다. 이는 일본과 식량안보 문제와 관련 협상연대하고 있는 우리 나라에 큰 시사점을 부여하고 있는 것이다.

한편 일본이 수입국과 수출국의 의무와 권리의 균형, 수출제한의 관세화를 통한 양허, 수출국영무역에 관한 규율강화, 개도국우대조치의 대폭 확대 등을 주장하고 있는 것은 일본의 주장을 간접적으로 강화하기 위한 우회적인 협상전략인 것으로 판단된다.

## 4. 케언즈 그룹

### 4.1. 개요

지난 UR 협상 과정이나 최근 WTO 농업협상 추진 상황에 비추어보면, 케언즈 그룹은 미국 및 EU와 함께 농업협상의 실질적 내용과 방향설정에 큰 영향을 미치는 그룹 중 하나이다<sup>4)</sup>. 호주, 뉴질랜드, 아르헨티나, 브라질 등 대다수의 케언즈 그룹 국가들은 농업에 대한 정책개입이 비교적 적고 농산물 순수출국들이다. 따라서 농산물분야에 보다 시장지향적이고 무역자유화 체제 구축을 논의하는 농업협상에 가장 큰 관심을 보이고 있는 것이다. 비보조 농산물수출국들로 구성된 케언즈 그룹은 1986년 호주의 주도로 창설되어, 시장지향적 농산물 무역질서 구축과 자유무역지향하는 GATT/WTO 체제에서 속성상 가장 개혁적인 주장과 논리를 피력하는 국가의 모임으로 지난 UR 협상에서도 무역자유화 및 농업개혁에 가장 적극적인 자세를 보였다. 현재 18개 농산물 수출국으로 구성된 케언즈 그룹은 WTO 농업위원회내에서 미국, EU와 함께 큰 영향력과 비중을 차지하고 있기 때문에, 이번 협상에서도 협상골격의 마련에 결정적인 영향력을 행사할 것으로 보인다. 이 그룹은 정기적인 각료회의를 통해 회원국간의 결속력을 강화하고 차기협상에 대한 입장을 조율하고 있다.

---

4) 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 우루과이, 파라과이, 태국, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아, 피지, 남아프리카공화국, 볼리비아, 코스타리카, 과테말라 등 18개 농산물 수출국모임으로 이 그룹이 결성된 호주의 도시이름을 그룹명칭으로 사용하고 있음.

1998년 4월에 열린 각료회의에서는 농산물 무역의 완전한 자유화를 목표로 수출보조금의 철폐, 관세와 국내보조의 대폭적인 인하와 감축, 모든 비관세장벽의 철폐, 동식물검역과 관련한 각종 규제완화 등을 주장하는 ‘케언즈 그룹의 비전’을 발표한 바 있다. 향후 협상과정에서 케언즈 그룹은 우선 내부적인 결속을 다진 다음에 미국과 연대를 강화하여 농업부문의 추가적인 무역자유화에 앞장 설 것으로 보인다. 이 그룹을 주도하고 있는 호주는 지난 1999년 WTO 일반이사회에 차기협상에 관한 두 가지 제안서<sup>5)</sup>를 제출하였다. 이에 따르면, 차기농업협상의 목표는 특정 시한까지 농산물의 관세를 공산품과 같은 수준으로 끌어내리며, 무역제한과 왜곡을 시정하여 공정하고 시장지향적인 무역질서를 확립하는 것이 되어야 한다고 주장하고 있다. 케언즈 그룹은 지속적으로 시장원리에 입각한 농산물 무역의 자유화와 생산 및 무역을 왜곡시키는 농업보조금의 철폐를 주장해 왔다. 이 그룹이 농산물 무역의 자유화와 수입국의 농업보호정책과 보조금 지급의 대폭적인 감축을 주장하는 배경은 근본적으로 이들 국가들이 농업부문에 국제적 비교우위를 갖고 있다는 사실이다.

케언즈 그룹은 현재 진행되고 있는 WTO 농업협상에서 관세의 대폭적 감축과 농업보조금 철폐를 통한 농업개혁의 달성이라는 기본적인 입장에는 비교적 강한 연대감과 동질성을 보이고 있다. 다만 회원국의 구성에서 알 수 있듯이 비보조 농산물 수출국이라는 공통적 특성을 가지고는 있으나 케언즈 그룹내 개별국가들의 경제발전 정도와 농산물 무역규모 등 상당부분 차이도 존재하기 때문에 몇개 구체적인 개별 사안에 있어서는 국가간 차이점을 보이고 있다. 식량안보, 환경 등 특정 사안에 있어서는 케언즈 그

---

5) Australian Government, Objectives for the Agriculture Negotiations, 9 April 1999.  
Australian Government, Special and Differential Treatment, 9 April 1999.



룹의 회원국간에도 이견을 보이기도 한다. 특히 인도네시아와 피지 등 케언즈 그룹에 속한 일부 국가는 식량안보 또는 농업의 비교역적 기능에 대해 케언즈 그룹과 상반된 입장을 취하기도 하여 종전의 결속력에 틈을 보이고 있다. 이에 따라 케언즈 그룹국가들은 사안별로 공동으로 기본입장에 대한 협상제안서를 제출하며 강한 연대감을 과시하기도 하나, 종종 소규모 그룹별로 혹은 개별적인 협상제안서도 제출하고 있다. 케언즈 그룹은 원칙적으로 공동입장에 도달하기 위해 전원 합의제를 채택하고 있으나 개별 회원국이 단독으로 의견을 내거나 유사한 국가와 소규모로 공동보조를 취하는 것을 제한하지 않고 있다.

본 장은 WTO 농업협상과정에서 가장 개혁적인 입장을 취하고 있는 케언즈 그룹의 협상제안서와 그 배경을 살펴보고자 한다.

## 4.2. 케언즈 그룹 국가의 농업정책 변화 동향

### 가. 케언즈 그룹 농업의 특징

농산물 수출국들로 구성된 케언즈 그룹은 국가에 따라 차이가 있지만 이미 시장지향적인 농업정책에 많이 접근해 있다. 우선 농업부문에 대한 높은 경쟁력을 기반으로 농업에 대한 국내보조나 농산물 관세율 수준이 상대적으로 매우 낮으며, 이들 국가의 전체 경제에서 농산물 수출의 중요성이 크다는 특징을 가지고 있다. 이에 따라 이번 WTO 농업협상에서도 가장 급진적인 농산물 무역자유화 방안을 주장하고 있는 중이다. 케언즈 그룹 국가들은 일반적으로 농산물 관세수준이 국제적으로 낮으며, 농업부문에 경쟁력을 가지고 있기 때문에 전통적으로 여타 수입선진국이나 개도국에 비해 일찍이 농업부분의 시장개방 및 규제완화 정책을 적극 도입해 왔다.

케언즈 그룹의 리더격인 호주와 뉴질랜드는 1980년대 초부터 농업보조,

국경보호, 시장규제를 거의 철폐하였으며, 캐나다의 경우도 가격지지정책으로부터 WTO 농업협정문이 허용하는 소득지지정책으로 농업정책의 골격을 이행하는 대표적인 국가이다. 또한 케언즈 회원국들의 대부분이 다양한 지역자유무역협정(NAFTA, MERCOSUR, ASEAN, APEC 등)에 참여하고 있어 국내여건에 차이에도 불구하고 농업분야의 자유무역체제 구축이라는 무역정책목표를 공동으로 취할 수 있는 공감대를 가지고 있다는 특징이 있다. 케언즈 그룹 국가의 대부분은 농업부문의 국제경쟁력을 바탕으로 농산물은 수출하고 공산품은 수입하는 산업구조를 유지하고 있기 때문에, 농산물 수출의 확대는 이들 국가에 있어 국내 경제뿐만 아니라 정치/사회적으로도 매우 중요한 측면이 있다. 물론 아직도 많은 케언즈 그룹 국가들 내에서도 자국 농민을 보호하기 위한 다양한 정책을 시행하고 있으나 미국, 일본, EU 등 주요 국가에 비해서는 농업에 대한 보호수준이 매우 낮은 실정이다. 예를 들어 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 케언즈 그룹을 주도하는 선진수출국들은 보조금과 가격정책을 통해 자국 농업생산자의 소득에서 중요한 비중을 차지하는 주요 품목을 보호하고 있으며, 농산물 수출국영무역을 운영하고 있다는 특징을 가지고 있다. 그러나 아세안 및 남미 케언즈 그룹국가들은 농산물 수출개도국으로서 선진 케언즈 그룹 국가들에 비해 낮은 수준의 국내보조정책을 유지하고 있으나, MERCOSUR나 ASEAN이라는 자유무역협정을 통해 대부분의 농산물 관세가 낮다는 점에서 선진 케언즈 그룹과 동일한 입장을 취할 수 있는 것이다.

## 나. 주요국의 농업정책동향

본 절에서는 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 멕시코 등 케언즈 그룹의 주요 회원국의 농업개황과 정책 변화 동향을 살펴보고자 한다.

## ■ 호주

호주에 있어서 농산물 수출은 매우 중요하다. 전체 농업생산액 중에서 약 3/4이 수출되고 있으며, 총상품수출액에서 농산물 수출이 차지하는 비중은 21% 수준이다. 농업부문은 전체 경제활동인구의 5%를 고용하고 있으며, 국내총생산(GDP)에서 농업이 차지하는 비중은 약 4% 수준이다. 호주는 주요 농산물 수출국으로서 농산물 수출이 호주 경제에 큰 역할을 수행하고 있다. 1998/99년에 호주의 총 농산물 수출액은 174억 달러에 이르고, 지난 10년 동안 연평균 5.4%의 수출 성장률을 나타내고 있다. 농산물 수입액도 44억 달러로 증가 추세이나 총 상품수입에서 3.2% 수준을 차지한다. 이에 따라 1998/99년에 농산물 무역흑자규모는 134억 달러에 달한다. 주요 농산물 가운데 밀, 콩(lupins), 보리 등은 국내 생산량의 70% 이상이 수출되고 있는 반면, 유채, 옥수수, 수수 등은 거의 국내에서 소비된다. 육류의 경우, 생산량 대비 수출물량의 비중은 소고기 64%, 양고기 70%, 육계 4%, 돼지고기 1% 등이다.

1980년대 중반 이후 농장의 합병이 증가하고 대농의 비중이 늘어남에 따라 전체 농가수는 점진적으로 감소하는 추세이나 현재 총 농가의 90% 이상이 가족농의 형태를 유지하고 있다. WTO 출범 이후 농산물 교역자유화가 추진되는 과정에서 호주의 일부 농업부문도 부정적인 영향을 받았다. 예를 들어 호주의 양돈산업은 캐나다산 돼지고기의 수입급증으로 국내가 격 하락과 이로 인한 양돈농가의 경영난이 발생함으로써 관련 단체는 1998년 11월 호주 연방정부에 긴급수입제한조치의 발동을 건의한 바 있다. 그러나 호주 정부는 WTO 농업협상에서 케언즈 그룹의 리더로서 지속적으로 주장해 온 농산물 무역자유화의 원칙과 협상력 약화를 우려하여 세이프가드 조치를 채택하는 대신에 국내 양돈산업의 설비현대화와 이농촉진지

원 등을 통해 양돈산업의 위기에 대처하였다. 즉 수입자유화에 따라 발생하는 일부 농업부문의 어려움을 WTO 농업협정문이 허용하는 정책으로 극복하는 모습을 보여주고 있다.

1992년 이전 호주 정부의 농업에 대한 지원은 세계시장가격의 하락 등 시장의 불안정성이 농가소득에 미치는 영향을 완화시키기 위한 목적에서 주로 이루어졌다. 호주가 자국내 농가경영 안정을 위해 취하고 있는 대표적인 정책이 농촌조정계획(RAS: Rural Adjustment Scheme)이다. 농촌조정계획에 의해 우선 농가를 경영상태에 따라 3가지 유형으로 구분하고, 즉 농장경영개선 보조금 지급대상(A), 농장경영지속 보조금 지급대상(B), 이농촉진 보조금 지급대상(C)농가로 나누어 차별적인 지원을 시행하였다. 그러나 이 제도는 1992년에 농장경영개선 보조금 지급대상(A)과 농장경영지속 보조금지급대상(B) 농가의 구분을 없애고 두 유형에 대해서는 농업생산성 향상을 위해 동일한 정책지원이 이루어졌다. 또한 이농촉진 보조금 지급대상(C)농가에 대해서는 새로운 농가지원계획을 실시하였다. 그러나 1997년부터는 농촌조정계획(RAS)은 보다 종합적인 농가구제지원대책(AAA: Agriculture Advancing Australia)<sup>6)</sup>에 흡수·통합되어 시행되고 있다. 이 정책의 주요 목적은 “농업부문의 수익성, 경쟁성, 지속가능성 추진”과 “농촌 공동체와 농민에 대한 혁신성과 재정자립 달성”이다. 이 농촌구조조정계획(RAS)은 지속가능한 생산을 장려하고 농촌지역을 위한 사회적·경제적 기회를 확대시킴으로써 농가의 수익성 및 경쟁력 향상을 추구하고 있다. 이 정책패키지(AAA)는 존속가능한 농민들이 자신의 영농기술을 향상시킬 수 있도록 정책적 지원대상 설정방식의 개선을 추구하는 한편, 어려움에 처해

---

6) Australian Department of Primary Industries and Energy Agriculture - Advancing Australia, December 1997, Canberra.

있는 농민들에게 보다 효과적인 복지안전망을 제공하고 있다. AAA는 다음 4가지의 주요 목표를 내세우며, 호주정부의 전반적인 경제발전을 위한 핵심 요소가 되고 있다.

- 개별농기업이 자신의 경영기술을 개선하고 위험을 관리하도록 지원함.
- 농업부문이 적절한 복지안전망에 접근할 수 있도록 보증함.
- 농민은퇴를 비롯한 구조조정에 대한 인센티브를 제공함.
- 농촌지역에서 공동체적 활동을 통해 사회적·경제적 발전을 도모함.

이 정책을 위해 호주 정부는 시행후 4년 동안(1997.9 ~ 2001.9) 총 5억 2,500만 달러를 지원하였다. 농가구제지원대책(AAA)에 의해 수행되고 있는 주요 농업정책을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 농업경영관리대책으로 농업경영개선과 농업경영적립계획이다. 농업경영개선계획은 농업경영자의 농장관리능력 개발을 통해 수익성 및 경쟁성 증대와 지속가능한 농업영위를 목표로 농업생산자들에 대한 교육, 훈련, 자문 그리고 농업생산자들에 의한 자연자원관리, 품질보증, 위기관리 등에 직접적인 재정지원을 제공한다. 농업경영적립계획은 농외소득이 5만 달러 이하의 농가를 대상으로, 최고 30만 달러를 한도로 특정구좌에 적립되어 있는 예금액을 비과세로 우대하고 휴작 등에 의한 수입감소로 예금을 인출한 경우 인출액의 80%에 대해서만 과세하는 제도이다. 이것은 연도별 농가소득의 변동을 완화 및 조정하고, 농업생산자 스스로 자금관리를 통해 농업소득의 안정화를 달성할 수 있도록 하기 위해 시행된다. 그리고 농가 지지정책으로서 이농지원계획과 농가재생계획을 실시하고 있다. 이농지원계획은 농장을 타인에게 양도한 농민에 대해 양도 후 최대 3년간 이양연금을 지급해주는 것이다. 농가재생계획은 농장을 매각하지 않고 양도하는 경

우 1년간 소득을 지원해 주고, 양수인에 대해서는 신규진입수당을 지급하는 것이다. 이것은 주로 기존에 이농촉진 보조금 지급대상농가의 이농과 경영이양을 목표로 시행되고 있다.

위에서 살펴본 주요 농업정책들은 WTO 농업협정상 허용대상조치로 분류되는 일반서비스와 직접지불의 형태를 취하고 있다. 최근의 종합적 농촌 정책패키지인 AAA는 농업구조조정, 복지안전망제공, 지역사회에 기반을 둔 농촌개발 등을 위한 정책목표를 충족시키기 위해 과거 품목 중심의 정책에서 유기적으로 연계된 농업/농촌/농민정책으로의 전환을 의미한다. 전체적으로 볼 때, 호주의 농업정책 변화는 향후 국제적 농산물 경쟁체제에 대비하고 WTO 농업협상에서의 입지 강화를 위해 농민들의 자구능력을 높이고, 가격지지나 유통통제 등 감축대상조치를 보다 허용대상정책적인 농업정책 수단을 이용하며, 농산물 생산과 밀접히 관계되는 환경, 자연자원, 지속가능성 등의 문제를 통합적으로 처리함으로써 농업정책의 효과성을 증대시키고, 정책실시의 투명성을 보다 제고시키고자 하는 방향으로 움직이고 있다.

#### ■ 뉴질랜드

뉴질랜드의 농업부문은 GDP의 약 5%를 차지하고 총고용에서 10%에 다소 못 미치는 비중을 차지하고 있지만 식량농업부문은 총상품수출액의 절반 이상을 차지하는 반면 총상품수입액에서 농산물수입액이 차지하는 비중은 약 8% 수준으로서 뉴질랜드에서 농업의 역할은 매우 중요하다.

농업정책은 기초연구를 지원하고 병해충을 통제하기 위한 일반예산지출 등 최소한의 수준에서 유지되고 있다. 또한 지속가능한 농업 및 환경의 개발에 기여하는 몇몇 공동체집단에 대해서도 지원을 실시하고 있다. 재해구호는 뉴질랜드의 농민들이 이용할 수 있는 유일한 직접지불제이다. 뉴질랜

드 농업은 세계에서 가장 높은 경쟁력을 유지하고 있으며, 이는 뉴질랜드의 농산물 관세수준이 이미 UR 협정이 요구하는 수준에 비해 상당히 낮은 점에서도 알 수 있다. 예를 들어 1998년도에 뉴질랜드 정부는 보고르선언(Bogor Declaration of 1994)에서 APEC 지도자들이 2010년까지 관세철폐에 노력한다는 상징적 합의에 따라 자발적으로 2010년 이전에 조속히 무관세로 이행할 계획임을 밝혔다.

UR 이후 뉴질랜드 농업은 시장지향성이 지속적으로 대폭 개선되어 왔으며, 세계시장의 신호는 뉴질랜드 국내시장에 그대로 전달되고 있다. 뉴질랜드의 농업보호수준은 OECD 회원국중 가장 낮은 수준을 유지하고 있다는 측면에서, 뉴질랜드가 OECD 회원국중 농업정책을 가장 포괄적으로 개혁하고 있다는 평가를 국제사회에 확인시켜주고 있다. 정부의 농업지원은 연구, 병해충방제, 식품의 안전성, 환경 등의 공공재적 특성을 지니는 분야에 집중되고 있다.

## ■ 캐나다

캐나다 농업은 전체 GDP에서 약 1.6%, 고용에서는 4%의 비중을 차지하고 총상품수출에서 농산물 수출이 차지하는 비중은 약 8%이며 총상품수입에서 농산물수입이 차지하는 비중은 약 6%이다. 총농업생산량 중에서 약 1/3 가량이 수출되고 있으므로 캐나다의 농업은 대외의존도가 높다. 식품지출은 총소비자지출에서 약 10%를 차지하고 있다.

연방정부와 지방정부는 농업정책에 공동으로 개입하고 있다. 농업정책에 대한 총재정지출 중에서 약 절반가량이 지방정부에 의해서 제공되고 있다. 공급관리, 가격지지 및 교역장벽들이 주로 우유, 가금육, 계란 등 축산물 부문에 사용되고 있는데, 이들 부문은 캐나다 동부지역에 주로 입지하고 있다. 연방 및 지방정부, 그리고 생산자들이 공동으로 자금을 부담하는 농

가소득안정 프로그램들이 곡물, 유지종자, 쇠고기, 돼지, 원예작물에 적용되고 있다.

캐나다에서도 농산물 생산과 연계된 시장가격지지가 직접소득지불조치로 전환되고 있다. 1996년 농가소득 보장을 위한 3개년 추진 계획에 따라 캐나다의 농업보조정책은 순소득안정화계정(NISA), 작물보험 등 농업부문 전체를 대상으로 하는 소득보장정책으로 차츰 전환되어가고 있는 중이다. 작물보험에서는 생산자의 과거 평균단수의 80%까지를 보상하고 있다. 최근(2000. 7) 캐나다 정부는 소득 변동에 고통받는 농가에 대한 소득안정지원정책 법안을 최종적으로 승인했는데, 주요 내용은 현금융자(Fall Cash Advances), 순소득안정계정(Net Income Stabilization Accounts), 작물보험(Crop Insurance), 재해방지대책 등에 대한 지원 확대와 대책에 관한 것이다. 이 법안에 따르면 향후 3년에 걸쳐 미국 달러 기준으로 36억 달러 가량을 농가에 지원한다는 것이다. 정책 재원은 연방정부가 22억 달러, 지방정부가 14억 달러를 조달할 예정이며, 이에 따라 각 주의 농업지원액은 적어도 1999년 수준은 넘을 것이라는 예상이다.

캐나다의 농가소득보호정책은 지난 몇 년 동안 상당한 변화가 있었다. 주된 정책변화로는 정부재정지출의 삭감, 농가 총소득안정화프로그램의 개발, 위험관리책임의 정부에서부터 생산자로의 이관 등이다. 농가의 총소득안정화프로그램인 순소득안정화계정(NISA : Net Income Stabilization Account)은 당초 앨버타주와 브리티쉬 컬럼비아주의 경우에는 소를 제외한 모든 공급비관리 품목들에 적용되었고, 퀘벡주에서는 농가소득안정화프로그램의 대상품목에 적용되었으나 점차 지역과 품목을 확대하고 있는 중이다. 작물보험(Crop Insurance)에서는 생산자의 과거평균단수의 80%까지를 보상하고 있다. 자매프로그램(Companion Program)은 지방차원의 소득안정망 프로그램으로서 전술한 2개 주요 프로그램(순소득안정화계정과 작물보



협)을 보완하고, 캐나다농업의 장기적인 존속가능성과 경쟁력을 제고하기 위해 고안되었다. 이 프로그램에 대해서는 연방정부와 지방정부가 공동으로 자금을 지원하고 있다.

한편 1995년부터 기금형태로 운영되는 적응 및 농촌개발(CARD : Canadian Adaptation and Rural Development) 프로그램이 도입되어 농업부문이 연방차원의 주요정책변화에 적응하도록 지원함으로써 보다 자생력이 있는 부문으로 농업을 육성하고, 농업생산의 부가가치를 촉진하는 등 농업 경쟁력을 향상시키기 위한 정책제도로 사용되고 있다.

WTO 출범 이전인 1980년대 후반부터 캐나다에서는 농산물과 연계된 시장가격지지를 축소하는 대신 정부예산에서 지출되는 직접소득지불조치로 전환함으로써 농업생산자의 시장지향성 증대를 위해 노력해 왔다. 특히, 캐나다는 과거 장기간 동안 서부곡물 수송법에 의거해서 실시해 온 곡물운송보조금을 철폐한데 이어, 이러한 보조금 폐지에 대한 과도기적 조치로 1995년부터 3년간 도입된 서부곡물전환지불제도를 예정대로 1997년에 폐지했다. 캐나다의 농업지지는 농민들에게 위험관리를 장려하는 순소득안정화계정(NISA) 및 작물보험과 같은 농업부문 전체를 대상으로 하는 소득보호프로그램들로 점점 더 전화되어 가고 있다. 다만 아직도 낙농부문은 캐나다에서 가격지지를 가장 높게 받고 있다.

또한, 농업정책이 환경에 미치는 영향에 대한 평가에 대해 보다 큰 정책적 중요성이 부여되고 있는데, 이러한 정책적 움직임은 투명성을 증대시키고 정책대상을 보다 잘 설정하며, 환경관련성과를 향상시킬 것으로 예상되고 있다.

#### ■ 멕시코

멕시코 전체 GDP에서 농업이 차지하는 비중은 약 6% 수준이며, 총고용

에서 차지하는 비중은 20% 수준이다. 농산물수출액은 총상품수출액의 4%를 차지하고 있으며, 농산물수입액은 총상품수입액의 5%를 차지하고 있다. 비록 1994년 출범한 북미자유무역협정(NAFTA)체결 이후 농업부문이 전체 경제에서 차지하는 비중이 빠르게 감소하고 있으나 아직도 농업부문은 멕시코 경제에서 중요한 역할을 수행 중이다.

북미자유무역협정(NAFTA)에 따른 경제개방은 멕시코의 농업정책에 큰 영향을 미치고 있다. 무역자유화의 달성을 위해 멕시코의 농업정책은 곡물, 콩, 유지종자 등에 대한 가격지지정책을 주로 농가직접지불제(PROCAMPO)를 통한 직접지불제로 전환하였다. 소비자보조는 옥수수빵의 가격을 저수준으로 유지하기 위한 옥수수가공산업에 대한 보조와 저소득 계층에 대한 사회프로그램(옥수수빵, 우유)을 통해 제공되고 있다. 농가소득을 증대시키고 구조조정을 촉진하기 위해 직접지불제가 점차 확대되고 있다. 몇몇 곡물류의 경우에는 주요 소비지로부터 먼 거리에 있는 지역의 유통을 촉진하기 위한 직접지불제가 실시되고 있다. 멕시코의 농업정책에서 직접지불(주로 PROCAMPO)은 그 비중이 지속적으로 증가해 왔으며, 총농업지지액의 약 1/3을 차지하고 있다. 1996년에 농업동맹(Alliance for Agriculture)은 농업생산성을 높이기 위한 종합기술개발계획을 수립하였다. 농업동맹(Alliance for Agriculture)에 대한 연방정부와 주정부의 지원은 비료 및 관개분야, 기계화분야, 종자개량분야, 그리고 유전개량분야 등 다양한 분야에 걸쳐 증가하고 있다. 농업동맹하의 프로그램은 비록 그 영향을 평가하기에는 이르지만 멕시코 농업과 관련된 심각한 구조적 문제점들과 농촌개발문제의 일부를 극복할 수 있는 잠재력을 제공하고 있다.

### 4.3. 케언즈 그룹의 분야별 협상제안서 분석

케언즈 그룹은 세계 농산물 수출의 약 1/4 가량을 차지하고 있다. 케언즈

그룹의 특징은 우선 회원국 대다수가 농업에 비교우위를 갖는 중규모의 농업수출국들이며, 회원국들간에 커다란 경제력 편차를 보이고 있다는 점이다. 따라서 국제적 무역자유화를 지향한다는 농산물 무역정책 차원에서는 강한 결속력을 보이고 있으나 환경/자원보전 등 선후진국간 차이를 보이는 쟁점에 대해서는 입장차이를 보이고 있다. 그러나 케언즈 그룹 국가들은 무역자유화를 논하는 WTO 체제 내에서 협상력을 높이기 위해 호주의 주도하에 합의된 정책결정 방식(Consensual Decision-making)을 채택하면서 각각의 국가가 독립적으로 행동하는 것보다 훨씬 많은 통상이익을 쟁취하고자 노력하고 있는 중이다.

케언즈 그룹은 수출보조금을 지급하지 않는 대표적인 농산물 수출국가들의 연합이다. 이들은 UR 협상 결과가 미흡하다고 보고, 적극적으로 무역장벽을 낮추며 농업에 대한 지원도 줄여야 한다고 주장하고 있다. 특히 주목할 점은 케언즈 그룹의 입장이 시장지향적 자유무역을 권장하는 WTO의 원칙에 부합함으로써 무역협상에서 공세적 태도를 취할 수 있다는 것이다. 농산물 수출국 모임인 케언즈 그룹은 우선 UR 협상의 효과가 미미하다고 평가하면서, 현재 진행 중인 협상에서 농산물도 공산품 수준으로 무역장벽을 낮추자고 요구하고 있다. 이들은 특히 국내보조금을 대폭 감축하고 수출보조금을 완전히 없애자는 입장이며, 고율관세의 대폭 감축, 국영무역제도 개선, 수출신용 규제문제 등에 관심을 두고 있다.

케언즈 그룹의 가장 기본적인 협상 목표는 공정하고 시장지향적인 농업 무역체제를 달성하고, 더 나아가 농산물 무역을 다른 상품 무역과 동일한 조건으로 하는 근본적 개혁을 달성하는 것이다. 이를 달성하기 위해 케언즈 그룹은 WTO 체제를 통한 농업개혁의 방향으로 모든 관세의 대폭적 인하, 생산 및 무역을 왜곡시키는 국내 보조의 대폭적 감축 그리고 수출보조금 철폐 및 그와 유사한 우회적 정책의 방지를 요구하고 있다. 또한, 케언

즈 그룹의 대부분이 개도국임을 감안하고 협상력을 증진시키기 위해 저개발국과 개발도상국에 대한 특별하고 차별적 우대(Special and Differential Treatment) 원칙을 주장하고 있다. 주요 협상 쟁점별로 케언즈 그룹이 새로운 WTO 농업협상과 관련하여 제안한 내용과 배경을 살펴보자.

## 가. 시장접근

케언즈 그룹은 지난 2000년 11월 시장접근에 관한 WTO 농업협상 제안서를 제출하였다. 금번 협상의 시장접근분야와 관련하여 케언즈 그룹의 협상목표는 모든 농산물에 대한 실질적이고 대폭적인 시장접근을 개선해야 하며, 이러한 목표를 달성하기 위해 우선 모든 관세를 대폭 삭감하고 고관세나 누진관세체계를 해소할 수 있는 감축방식을 적용하자는 것이다. 또한 UR 이후 보다 복잡해진 농산물 관세체계를 단순화내지 투명화시켜야 하며, 설정된 시장접근물량을 대폭 확대하자는 것이다. 나아가 다양한 관세쿼터 할당방식이 무역왜곡적으로 활용될 가능성을 최대한 배제시킬 방안을 강구해야하며, 오직 소수 회원국에게만 사용되고 한시적으로 인정되어 온 특별긴급관세제도를 철폐하자고 제안하고 있다. 특히 UR 협상의 개혁과정이 계속되었을 경우에 요구되는 상당 수준의 관세 감축 및 TRQ 증량 등 이행초기년도에 시장개방 약속을 대폭이행(Downpayment)해야 한다고 요구하고 있다.

구체적으로 우선 농산물에 대한 시장접근기회를 대폭 개선해야하며, 특히 공산품분야와 같이 다른 분야에 적용되는 수준의 무차별적인 시장접근이 농산물에도 허용하여야 한다. 이를 위해 첫째, 관세가 높을수록 더 많이 감축하는 공식을 써서 관세를 대폭 감축(Tariff Peak 포함)하고, 가공단계에 따른 누진관세체계의 제거 및 관세 상한을 설정하여야 한다. 둘째, 관세체계를 보다 단순화·투명화하고 종가세로 관세 감축약속을 시행하여야 한

다. 셋째, 모든 관세쿼타를 상당수준 증량하고 TRQ 관리방법이 시장접근의 실질적 저해요인으로 작용하지 않도록 보다 강화된 규정을 설정해야 한다. 넷째, 특별긴급관세제도(SSG)는 폐지하자는 것이다. 마지막으로 구체적이고 실효적인 개도국 우대조항 마련해야 하며, 개도국으로부터 주로 수출되는 열대농산물과 마약작물로부터의 전환을 위해 필요한 작물의 완전자유화 등 개도국에서 생산·수출되는 농산물에 대한 시장접근 기회와 조건을 대폭 개선해야 한다. 예를 들어 개도국 농산물에 대한 보다 신속하고 큰 폭의 관세감축 또는 철폐, 더 나은 시장접근기회를 제공하기 위한 TRQ 관리규범의 제정, 시장접근 분야에서 차별적인 특별대우를 위한 구체적 골격마련, 개도국에게는 SSG 허용 등을 제안하고 있다.

케언즈 그룹의 일원이지만 캐나다는 케언즈 그룹의 시장접근분야 협상제안서보다 앞서 2000년 6월에 별도의 제안서를 제출한 바 있으나 일반적으로 캐나다의 제안서는 케언즈 그룹의 기본입장을 따르고 있다. 다만 캐나다의 입장을 보다 명확하게 표현하기 위해 단독으로 작성되었다는 의미가 있으며, 특히 유지종자, 유지제품, 보리 및 맥아와 같은 일부품목은 모든 관세와 비관세장벽을 없애는 분야별 자유화를 추진할 것을 제안하고 있다. 또한 TRQ 관리방식의 개선방향으로 시장접근물량에 부과되는 관세 철폐, 품목군이 아닌 품목별로 시장접근물량 설정, 품목내에서는 세분하지 않고 시장접근기회 허용, TRQ의 의한 자유화 정도를 고려하여 고율관세 수준 결정, 수입추천물량이나 추천서의 유효기간 제한 등 비시장적인 TRQ 관리방식을 개선하기 위해 관련 규정 강화 등 일부부문에 대해 상대적으로 구체적인 제안을 하고 있다.

시장접근분야의 주요 협상쟁점별 케언즈 그룹의 제안배경을 살펴보자. 우선 농산물 관세감축과 관련하여 케언즈 그룹은 이행최종년도의 양허세율을 관세감축의 기준으로 삼아 높은 관세일수록 감축률을 높게 설정하는

공식에 근거한 관세감축방식(Formula-based Approach)을 제안했다. <표 2-17>에서 보여지듯이 1996년도 최혜국 실행관세와 이행기간종료 시점의 최종 양허관세의 비교를 통해 볼 때, 케언즈 그룹 중 캐나다를 제외하고는 양허세율이 실행세율보다 높게 유지되고 있다. 비록 호주와 뉴질랜드의 경우는 실행관세와 양허관세간 큰 차이가 없으나 멕시코, 아르헨티나, 브리질 등 라틴아메리카의 케언즈 그룹 국가들과 특히 아세안 케언즈 그룹인 인도네시아의 경우에 실행관세와 양허관세간의 격차가 큰 편이다. 따라서 양허관세를 기준으로 관세를 감축하자는 제안은 이들 국가들의 입장을 반영하여 제안된 것으로 판단된다. 사실 이들 국가들은 양허관세를 기준으로 관세감축이 이루어 질 경우, 관세감축에 융통성을 가질 수 있을 뿐만 아니라 이들 국가들이 결정만하면 언제든지 관세보호수준을 높일 수 있는 여지를 가지고 있기 때문에 관세감축기준을 양허세율로 하는데 적극적인 지지를 보내고 있는 것이다. 다만 비보조농산물 수출국인 대다수의 케언즈 그룹 국가들의 농산물 평균관세율은 국제적으로 낮은 수준이다. 호주, 뉴질랜드, 캐나다의 경우는 10%이하이며, 나머지 케언즈 그룹 국가들인 대부분의 개도국들이 35% 수준이다. 즉 주요 농산물 수입국에 비해 관세율 수준이 낮으며, 농산물 수출국으로서 농산물 수입국들에 비해 고율관세가 유지되는 품목이 적기 때문에 대폭적인 관세인하방식을 주장하고 있는 것이다.

다음은 시장접근물량 확대 및 수입관리방식과 관련하여 케언즈 그룹은 미국 등 여타 농산물 수출국과 같이 시장접근물량(TRQ)을 대폭 늘리고 이 물량에 적용되는 관세도 인하해야 한다고 주장하고 있다. 또한, 수입국들이 운영하고 있는 다양한 TRQ 관리방법이 투명하지 못하고 자의적으로 운영되고 있다는 불만에서 TRQ 관리방법에 대한 규범을 강화할 것을 제안하였다. 우선 이와 같은 제안은 농산물 수출국으로서 수입국 농산물 시장에 대한 실질적 시장접근기회 확대를 모색하고자 하는 의도이다. 또한

표 2-17 주요 케언즈 그룹 국가의 평균 관세율 현황

단위: %

국 가	농산물 평균관세율	관세화 대상품목		평균 실행세율과 양허세율 차이
		시장접근율	고율세율	
호 주	3	7	27	-3.6
캐 나 다	5	8	203	4.0
콜 롬 비 아	88	120	135	-30.3
인도네시아	47	65	185	-25.6
멕 시 코	43	49	41	-21.5
뉴 질 랜 드	9	0	7	-4.4
태 국	35	31	91	-6.2
아르헨티나	33	-	-	-19.7
브 라 질	35	-	-	-18.1
말레이시아	14	49	80	-6.1

주: 1) 증가관세 부과 품목의 경우에만 적용하여 계산된 수치이며, 관세할당제 품목의 경우는 고율관세를 적용함.

2) 평균실행세율은 1996년 기준이며, 양허세율은 최종이행년도 WTO에 양허한 세율로서 음수는 최종 양허세율이 실행관세보다 크다는 것을 의미함.

자료: OECD, Review of Tariff Synthesis Report(1999)에서 재구성

이같은 주장도 이들 국가들이 여타 수입국에 비해 매우 적은 품목에 관세할당제를 운영하고 있다는 사실에 기인한다. 또한 콜롬비아, 코스타리카, 남아공 등 일부 케언즈 그룹 국가 중에서 상대적으로 많은 TRQ 품목을 운영하는 국가들의 경우에도 상당부분이 관세만으로 수입이 허용되고 있어, 보다 획기적인 TRQ 개혁에 적극 동참할 수 있는 여건이 조성되어 있다고 판단된다.

표 2-18 주요 케언즈 국가별 관세할당제 품목 수, 1999

	관 세	선 착 순	수 입 허 가	공 매	과 거 실 적	국 영 무 역	생 산 자 단 체	기 타	혼 합	불 특 정	합 계
호 주	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2
브 라 질	1									1	2
캐 나 다	1	4	6	-	5	1	-	1	3	-	21
콜롬비아	33	-	33	-	-	-	-	1	-	-	67
코스타리카	19	-	-	-	-	-	-	8	-	-	27
과테말라	13	-	9	-	-	-	-	-	-	-	22
인도네시아	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	2
말레이시아	1	-	17	-	1	-	-	-	-	-	19
멕시코	10	-	-	-	1	-	-	-	-	-	11
뉴질랜드	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
필리핀	3	-	-	-	10	1	-	-	-	-	14
남아프리카	28	-	19	-	6	-	-	-	-	-	53
태 국	-	-	13	-	-	4	6	-	-	-	23

자료: WTO(2000), G/AG/NG/S/8, Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill

## 가. 국내보조

케언즈 그룹은 2000년 9월, 국내보조에 대한 WTO 농업협상 제안서를 제출하였다. 케언즈 그룹은 국제적으로 볼 때, 농업에 대한 국내보조 수준이 여전히 매우 높고, UR 이후 국내보조 감축의 효과가 미미하다고 평가하고 있다. 케언즈 그룹의 국내보조 관련 주요 제안 내용과 그 배경은 다음과 같다.



케언즈 그룹은 AMS는 물론 블루박스(생산제한직접지불)를 포함하여 무역과 생산을 왜곡하는 모든 국내보조를 대폭 감축하여 궁극적으로 철폐해 나가되 AMS의 감축은 품목별로 감축할 것을 제안하고 있다.

이와 같이 케언즈 그룹이 국내보조와 관련하여 개혁적인 제안을 하게 된 배경은 우선 UR 협상이 농산물교역에서 발생하는 각종 왜곡을 시정하기 위한 근본적 개혁을 목표로 하였으나, 특히 OECD국가들이 여전히 높은 수준의 보조금을 지급하고 있는데 대해 강한 불만을 가지고 있기 때문이다. 특히 지난 UR 협상에서 합의된 농업보조금 관련 규정이 근본적인 농업개혁을 이루는 데에는 불충분하여 무역과 생산을 왜곡하는 국내보조의 감축에 실패했다고 여기고 있다. 또한 농업보조금의 국가간 불균형(Disparity)이 심해, 일부 잘 사는 국가들은 보조금 지급을 통해 비효율적인 생산을 계속 장려함으로써 결과적으로 비보조 수출국인 케언즈 그룹의 이익을 침해하고 여타 WTO 회원국의 생산자들과의 불공정 경쟁을 유발하고 있다고 판단하고 있다. WTO 회원국 중 30개국만이 AMS 보조를 지급할 권리가 있으며 일부 Green Box와 Blue Box는 여전히 왜곡을 초래하고 있거나 초래할 가능성이 있음을 지적하며 케언즈 그룹은 국내보조의 대폭 감축을 통해서 궁극적으로는 모든 형태의 생산 및 무역왜곡적 국내보조의 철폐를 추구하고 있다. 결론적으로 케언즈 그룹은 왜곡을 초래하지 않는 보조만이 허용되어야 하고, 이것도 감축되어야 한다는 것이다. 다만 케언즈 그룹은 개도국과 최빈개도국의 농업 및 농촌개발을 장려하고 생활수준을 향상시키기 위해서는 개도국우대를 강화할 필요가 있다는 점을 인식하고 있으며, 이것은 케언즈 그룹의 상당수가 개도국으로서 향후 강한 연대를 지속하기 위한 측면도 강하게 고려된 것이라 볼 수 있다.

한편 품목별 감축대상 감축제안은 현행 UR 감축방식에 대한 불만에 기인한다. UR 농업협정에 따르면, 개별 품목별로 지급된 감축대상보조의 합

인 농업보조총액측정치(AMS ; Aggregate Measurement of Support)를 매년 감축해 나가도록 규정하고 있다. 이 방식에서는 품목간에 보조금액을 탄력적으로 배분할 수 있는 여지가 있기 때문에 중요품목에 대해서는 감축의 폭을 적게 할 수 있고, 심지어 매년 정해진 AMS 한도내에서 특정 품목에 대한 보조금액을 늘릴 수도 있기 때문이다.

특히 케언즈 그룹은 생산제한 직접지불정책을 포함한 모든 무역 왜곡적 국내보조를 대폭 축소하여 최종적으로 철폐해 나가기 위해서 공식에 의한 감축, 품목별 감축, 초기년도 대폭 감축, 허용보조(Green Box)의 재검토 등을 주장하고 있는데, 이것은 케언즈 그룹 국가들이 현재도 매우 낮은 수준의 국내보조를 사용하고 있는 반면에 주요 선진국들과 농산물 수입국들이 국내보조수준의 규모도 크며, 특히 허용대상이라는 명목으로 보조수준을 증가시킨다고 생각하고 있기 때문이다. 아르헨티나, 남아공, 태국 등 일부 국가를 제외하고 주요 케언즈 그룹 국가들의 평균 AMS 활용은 매우 낮은 수준이다. 뉴질랜드는 0%, 멕시코 5%, 호주 25%, 캐나다 14% 등이다. 이에 반해 주요 농산물 수입국의 평균 AMS 활용도는 노르웨이 80%, 스위스 75%, 일본 72%, EU 66% 등 높은 수준이다. 아르헨티나(1995년)는 100% 이상의 AMS 활용도를 기록하였는데 당시 이 국가의 높은 인플레이션을 반영한 결과로 알려져 있다.

캐나다는 케언즈 그룹과 별도로 2000년 12월에 국내보조 관련제안서를 제출한 바 있으며, 시장접근분야에서와 마찬가지로 기본 입장은 케언즈 그룹 제안을 상당부분 따르면서 일부 부문에 대해 구체적인 제안을 하고 있다. 우선 모든 형태의 국내 보조에 대해 상한을 설정하자는 것이며, 허용보조를 무역왜곡이 없도록 조정함으로써 영구적으로 상계관세 부과대상이 되지 않도록 할 필요가 있다는 것이다. 이는 최근 허용대상정책으로의 정책 전환이 활발히 이루어지고 있으며, 국내보조 감축에 여유를 가지고 있

표 2-19 주요 케언즈 그룹 회원국의 AMS 활용률

단위: %

회원국	1995	1996	1997	1998
아르헨티나	144	100	-	-
호 주	27	26	25	23
브 라 질	28	35	30	-
캐 나 다	15	12	-	-
콜 롬 비 아	15	1	4	-
코스타리카	0	0	0	-
멕시코	5	-	-	-
남 아 공	67	82	97	-
태 국	72	60	79	78

자료: WTO(2000), G/AG/NG/S/1, Domestic Support

는 캐나다의 현실을 반영한 제안이라 볼 수 있다.

또한 케언즈 그룹은 현행 허용보조의 기본요건과 각 정책특정적 요건들은 무역왜곡이 없거나 최소한이 되도록 재검토하자고 제안하고 있는 데, 이는 비보조 농산물 수출국들인 케언즈 그룹은 일부 국가들이 성격상 감축 대상 정책이거나 명확히 분류하기 어려운 회색정책들을 허용정책으로 분류하여 농업지원을 늘려가며 생산에 영향을 주거나 시장을 왜곡시킨다는 의심을 가져왔기 때문이다.

특히 케언즈 그룹을 구성하는 18개 국가 중 14개 개도농산물 수출국은 허용보조가 선진국에 대한 특별 및 차등대우(SDT : Special and Differential Treatment)라며 강력히 비난하면서 허용보조에 대한 명확한 정의와 일련의 규범 제정의 필요성을 강조해 왔다. 케언즈 그룹이 주장하는 허용대상정책

표 2-20 주요국의 그린박스 조치 규모

단위: 백만 달러

회원국	1995	1996	1997	1998	1995-98 평균	비중(%)
호 주	707.0	739.8	855.2	818.9	780.2	0.6
브라질	4,883.1	2,600.3	3,458.1	-	3,647.2	2.9
캐나다	1,539.2	1,465.8	-	-	1,502.5	1.2
칠 레	175.8	168.7	207.3	124.9	169.2	0.1
EC	24,188.5	26,579.7	-	-	25,384.1	19.8
인 도	2,195.6	-	-	-	2,195.6	1.7
일 본	32,859.0	25,019.8	21,611.7	-	26,496.8	20.7
한 국	5,173.5	6,442.8	6,093.0	3,828.1	5,384.4	4.2
멕시코	1,625.3	-	-	-	1,625.3	1.3
뉴질랜드	128.0	135.7	151.0	133.4	137.0	0.1
노르웨이	647.4	638.2	519.5	515.4	580.1	0.5
스 위 스	2,299.4	2,403.6	2,127.5	2,190.4	2,255.2	1.8
대 만	1,341.1	1,614.4	1,170.5	1,035.5	1,290.4	1.0
미 국	46,041.0	51,825.0	51,246.0	-	49,704.0	38.9
기타41개국	9,527.8	7,458.1	6,541.1	3,515.2	6,760.6	5.3
합 계	133,331.7	127,091.9	93,980.9	12,161.8	127,912.6	100.0

자료: WTO

에 대한 규율강화 주장은 국제적으로 감축대상보조(AMS)는 감소 추세이나 총 국내보조 수준은 허용대상보조의 증가로 여전히 증가하고 있으며, 이것은 감축대상보조와 달리 그린박스에 대한 규정이 불명확하고 구속력이 약하기 때문이라고 케언즈 그룹은 판단하고 있기 때문이다. 전세계 허용대상보조 중 케언즈 그룹이 차지하는 비중은 10% 이하이며, 특히 개별 국가 측면에서 볼 때 그 비중은 매우 미미한 수준이다. 케언즈 그룹은 미국, EU 등 선진 수출경쟁국 및 일본, 한국 등 수입국들의 허용보조 수준이 높으며, 이러한 허용보조가 종종 감축대상의 성격을 가지고 있다고 판단하고 있다.

## 다. 수출경쟁

케언즈 그룹은 2000년 6월에 수출보조, 2000년 12월에는 수출제한과 수출세와 관련된 제안서를 제출하였다. 수출보조는 선진국 및 개도국 모두에게 피해를 주고 있다고 밝히고 궁극적으로 수출보조의 철폐를 주장하면서, 우선 이행 초기년도에 지원액과 물량의 50% 이상 감축과 잔존 보조금의 지속적인 감축을 통한 단계적 폐지를 제안하였다. 또한, 모든 형태의 수출보조 철폐에 대한 우회를 방지하기 위해 보다 강화된 규범의 제정을 주장하였다. 수출경쟁과 관련된 주요 협상쟁점별 제안내용과 그 배경을 살펴보면 다음과 같다.

수출보조와 관련하여 케언즈 그룹은 가장 강경한 개혁방안을 요구하고 있다. 케언즈 그룹은 모든 형태의 수출보조의 철폐·금지를 천명하고 있다. 오랜동안 케언즈 그룹은 수출보조금을 “무역을 가장 왜곡시키는 농업 정책”이며, 선진국과 개도국 모두에게 피해를 주고 있다는 주장을 펴왔다. 왜냐하면 몇몇 소수 국가들이 사용하는 수출보조금은 국제시장가격을 하락시키며 불안정하게 하고, 공정한 경쟁을 저해하며 식량 수입국의 국내 생산에 피해를 준다는 것이다. 특히 케언즈 그룹은 EU의 수출보조금을 주요 공격목표로 삼고 있다. 왜냐하면 지금까지 가장 많은 수출보조를 사용하고 있는 국가는 EU로서 WTO 회원국이 지출한 수출보조금 중 대략 90%를 점하고 있다. 또한 수출보조금은 개발도상국의 환경지속적 생산(Environmentally Sustainable Production)을 붕괴시킨다는 것이다. 케언즈 그룹의 수출보조금의 철폐 주장은 케언즈 그룹의 형성 목적에 가장 부합하는 것으로서 이 부분에 대해서는 상당히 강경한 태도로 임할 것으로 예상된다.

케언즈 그룹의 입장에서 수출보조는 가장 무역왜곡적이며 선진국과 개도

국 모두에게 피해를 초래하고 식량수입국의 국내생산도 저해한다는 측면에서 모든형태의 농업관련 수출보조 철폐를 주장하고 있는데, 이는 케언즈 그룹이 여타 수출경쟁국에 비해 상대적으로 적은 품목에 대한 수출보조와 보조금액면에서의 미미함에 기인한다. 예를 들어 뉴질랜드, 호주, 우루과이는 실제 지급되는 수출보조가 거의 없으며, 캐나다는 이행 초기연도에 양허수준의 60%에 가까운 수출보조 지급 실적이 있었으나 1997년과 1998년

표 2-21 국별 수출보조 사용실적(양허수준 대비 사용 비율, %)

	1995		1996		1997		1998	
	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량
호주	0	0	0	0	0	0	6	3
브라질	0	0	0	0	0	0	0	0
캐나다	59	58	8	5	0	0	0	0
콜롬비아	15	59	20	76	17	125	22	152
사이프러스	164	86	50	44	46	129	75	98
체코공화국	28	51	32	34	38	34	38	33
유럽연합	54	65	61	85	51	82	69	91
헝가리	58	23	31	22	20	18	73	21
아이슬랜드	26	61	4	10	1	1	-	-
이스라엘	44	69	31	63	13	20	9	15
노르웨이	68	69	44	45	83	94	65	78
뉴질랜드	0	-	0	-	0	-	0	-
슬로바키아공화국	12	32	23	28	32	56	29	56
남아프리카공화국	15	15	51	52	35	45	28	3
스위스	70	81	73	81	45	34	65	55
터키	47	71	92	89	71	72	66	70
우루과이	0	0	0	0	0	0	0	0
미국	22	35	56	50	50	70	74	73
베네수엘라	19	37	49	29	11	25	-	-

주: - 는 통보가 이루어지지 않았거나 의무가 없는 경우를 나타냄. 통보 실적이 없거나 미미한 일부 국가는 제외하였음.

자료: WTO 사무국, G/AG/NG/S5, 2000. 11.

도에는 수출보조 지급 실적이 없다. 반면에 케언즈 그룹의 강력한 농산물 수출경쟁 국가인 EU와 미국은 수출보조 규모가 클 뿐만 아니라 아직도 수출보조 지급 비율이 높은 수준이다. EU는 1995-98년 평균 금액 기준으로 양허 수준의 60%에 이르는 수출보조금을 지급하였으며, 이는 물량 기준으로는 80%에 이르는 지급 실적에 해당하는 것이다. 미국은 1995-98년 평균

표 2-22 회원국별 수출보조 지급 실적

단위: 백만 \$

국 별	1995	1996	1997	1998	계
호주	0	0	0	1	1
브라질	0	0	0	0	0
캐나다	38	4	0	0	42
콜롬비아	18	22	25	23	88
사이프러스	3	3	2	4	12
체코공화국	40	42	40	42	164
EU	6,292	6,684	4,915	5,843	23,734
헝가리	41	18	10	12	81
아이슬랜드	6	1	0	-	7
인도네시아	0	0	0	0	0
이스라엘	19	13	6	1	39
멕시코	0	-	-	-	0
뉴질랜드	0	0	0	0	0
노르웨이	83	78	102	77	340
폴란드	0	16	9	14	39
루마니아	0	0	0	-	0
슬로바키아공화국	8	8	13	12	46
남아프리카공화국	40	42	18	3	103
스위스	447	369	295	292	1,403
터키	30	17	39	29	115
미국	26	122	112	147	407
우루과이	0	0	0	0	0
베네수엘라	3	20	2	-	25

자료: WTO 사무국, G/AG/NG/S/12, 2000. 6.

금액 기준으로 양허 수준의 50%, 물량 기준으로 57%의 수출보조 지급 실적을 나타내고 있다. 그러나 양국 모두 양허 수준 대비 수출보조 지급 실적이 증가하는 경향이 있다. 따라서 케언즈 그룹의 제안은 수출보조금 지급이 가장 많은 미국과 EU 등을 목표로 삼은 제안이라 여겨진다. 직접수출보조 측면에서 EU는 전 세계 수출보조의 90%가량을 지급하고 있으며, 미국은 스위스에 이어 세 번째로 수출보조금 지급액이 많은 국가이다. EU, 미국, 스위스 등 3개국이 지급하는 수출보조는 회원국 전체 수출보조의 96%에 달한다. 따라서 기타 회원국들의 수출보조 규모는 전체에 큰 영향을 미치지 않을 만큼 작은 수준으로 볼 수 있다.

또한 케언즈 그룹은 수출신용과 관련해서는 수출신용, 수출신용보증, 수출보험, 비상업적 거래 등을 포함하는 모든 농산물에 대한 수출보조의 철폐를 제안하고 있어 수출신용을 WTO 규범하에 두자고 제안하고 있다. 이것은 세계 최대의 수출신용 사용국인 미국의 협상력을 줄이고 케언즈 그룹의 통상이익을 극대화하기 위한 전략이다. 미국은 연간 30억 내지 40억 달러 규모의 수출신용보증 프로그램을 운영하고 있는데, 케언즈 그룹은 이러한 수출신용제도가 상업금리보다 낮은 저리 용자나 국가 수출보증의 형태로 운영되고 있기 때문에 우회적인 수출보조라 여기고 있다. 또한 WTO 협상에서 큰 영향력을 행사하고 있는 미국의 약점을 공격함으로써 최종적으로 케언즈 그룹의 협상목표를 달성하기 위한 지렛대로 사용한다는 측면이 있다.

한편 케언즈 그룹은 식량수입국에 대해 수출공급의 확실성을 증가시키기 위해 수출제한, 수출세에 대한 규범을 강화해야 한다고 주장하고 있다. 왜냐하면 수출제한 또는 수출세가 농산물 수출을 제한할 목적으로 사용되는 경우에 많은 수입국들이 국제시장이 필수적인 식량 공급원으로서 믿을 만한 것인지 의문을 제기함으로써 어떻게든 국내생산을 증가시키려 할 것이



기 때문이다. 또한 케언즈 그룹은 가공도가 증가할수록 관세가 증가하는 체제의 철폐를 이 문제와 연계시키고 있다. 수입국 시장에서의 누진관세 (Tariff Escalation) 체제는 원료 농산물 수출국의 가공산업 발전을 저해하고 있고, 이에 대응하기 위해 몇몇 개도국이 원료농산물에 대해 수출제한, 수출세를 부과하는 방식으로 대처해 왔다고 판단하기 때문이다. 따라서 케언즈 그룹은 누진관세체제의 철폐와 추가적이고 실질적인 무역자유화가 수출제한 및 수출세에 대한 보다 효과적인 규범을 제정하는데 도움을 줄 것이라 주장한다. 케언즈 그룹의 이와 같은 수출제한과 수출세에 대한 제안은 우선 농산물 수입국의 상황을 고려해야 한다는 입장을 표명함으로써 수입국들의 동조를 받으려는 전략이지만, 이 문제를 시장개방부문과 연계시킴으로써 궁극적으로는 농산물 수출국인 케언즈 그룹의 이해를 더욱 강화하려는 배경에서 제안된 것이다.

#### 4.4. 케언즈 그룹의 협상전략과 시사점

향후 본격적으로 추진될 협상과정에서 케언즈 그룹은 농산물의 자유무역을 강력히 주장하면서 상당한 결속력을 보일 것으로 보인다. 국내보조와 수출보조에 대한 지원이 거의 없고 일반적으로 농산물의 관세가 다른 주요 국가에 비해 낮은 수준인 농산물의 수출국 모임으로써 시장접근 확대, 국내보조 감축 및 수출보조 철폐 등에 있어 가장 개혁적인 입장을 견지할 것이다. 케언즈 그룹이 요구하는 분야별 농업개혁은 상당부분 미국의 제안과 일치하나 국내보조 중 허용보조에 대한 입장, 수출국영무역과 수출신용에 대한 입장, 개도국 특별 대우에 대한 입장에서는 차이점이 발견된다. 우선 허용보조의 존치를 옹호하는 미국이나 EU의 입장과 달리 케언즈 그룹 국가들은 허용보조의 규율강화, 나아가서는 상한 설정을 주장하고 있다. 수출보조의 대폭감축이나 철폐에 대해서는 케언즈 그룹과 미국이 같은 입

장으로 EU의 수출보조를 주 공략대상으로 삼고 있으나 수출국영무역에 대해서는 미국과 EU가 케언즈 그룹을 공격 중이며, 수출신용에 관해서는 케언즈 그룹과 EU가 미국을 공격 중이다. 그러나 최종적으로 향후 협상 골격마련 단계에서는 케언즈 그룹은 미국과 EU가 참여하게 부딪치는 분야에서 미국 측 입장을 옹호할 가능성이 크며, 이를 통해 케언즈 그룹의 이익을 극대화하려 할 것이다. 왜냐하면 근본적으로 미국이 EU보다는 농산물 무역 자유화와 국제적 농업개혁에 적극적이며, 이것은 케언즈 그룹이 궁극적으로 바라는 방향이기 때문이다.

WTO 협상에서 농업분야를 제조업분야와 동일한 선상에서 무역자유화해야 한다는 케언즈 그룹의 주장은 대다수의 케언즈 그룹 국가와, 특히 이 그룹을 주도하고 있는 호주와 뉴질랜드의 경우 제조업분야가 전통적으로 경쟁력이 약하다는 국내상황이 반영된 결과이다. 케언즈 그룹의 경우 농산물 수출시장의 확대와 수출상품의 다변화가 향후 이들 국가의 경제발전에 중요하다는 측면에서 전통적인 농산물에서부터 가공식품에 이르기까지 수출상품을 다변화하고 북미시장에 대한 의존도를 탈피하여 수출시장을 다각화하고자 상당한 노력을 경주하고 있다. 대다수의 케언즈 그룹 국가들이 WTO 다자간 농업협상뿐만 아니라 APEC, ASEAN, AFTA, MERCOSUR 등 지역적 자유무역협상에도 적극 참여하는 것도 이러한 노력의 일환이라 판단된다. 더욱이 최근에는 케언즈 그룹 국가간의 자유무역협정체결에 큰 관심을 보이고 있다. 따라서 케언즈 그룹은 WTO 다자간 농업협상을 통한 무역자유화와 양자간 혹은 지역간 자유무역협정을 통한 국제적 농산물 무역자유화를 동시에 추구해 나가는 전략을 구사할 것으로 예상된다.

## 제 3장

# 의제별, 쟁점별 농산물협상의 논의내용 분석

### 1. WTO 농업위원회 제2단계 협상 특별회의 제1차 비공식회의(2001. 5.21~23)

2001년 3월에 개최된 7차 특별회의를 끝으로 각국이 WTO에 제출한 제안서 검토를 목적으로 한 제1단계 협상을 마무리하고, 2001년 5월21일~23일간 개최된 특별회의 제1차 비공식회의를 통해 주요 협상의제별로 다시 제2단계 협상을 시작하였다.

#### 1.1. 회의개요

2001년 5월21일~23일간 개최된 특별회의 제1차 비공식회의에서는 제1단계 WTO 농업협상을 중간평가하는 회의의 성격으로, 지난달 3월 개최된 7차 특별회의에서 합의한 제2단계 협상계획대로 TRQ 관리방법, 관세, 감축대상보조 등 3개 의제에 대해 논의가 이루어 졌다.

한편 지난 1년여 동안 진행된 1단계 농업협상에서는 협상의 목표 및 방

법에 대한 각국 제안서를 검토하는 작업이었으며, 앞으로 개최될 2단계 협상에서는 지난 1단계 협상에서 개진된 주요 의제별로 구체적이고 기술적인 협상이 이루어질 예정이었다. 그러나 금번 회의로 시작된 제2단계 협상에서는 당초 의제별로 상당히 구체적이고 기술적인 논의가 진행될 것이라는 예상과 달리 구체적 논의를 위한 시간부족, 공산품 등 포괄적 의제를 함께 다루는 뉴 라운드 출범과 연계시도 등의 여러 이유로 인해 WTO 회원국들이 자국의 입장을 반복하거나 명확히 하는 선에서 논의를 진행하였다. 다만 호주, EU, 스위스가 관심 있는 의제에 대한 자국 입장을 제시하는 문건을 제출하여 논의를 주도하였으며, 쿠바 등 14개 개도국은 공동으로 개도국우대에 대한 문건을 추가적으로 제출하였으며, 일본은 지금까지 제출된 각국의 협상제안서에 대한 의문사항을 질문목록 형식으로 제출하면서 각국의 의도를 명확히 하고자 시도하였다.

## 1.2. 주요국의 제안내용

금번회의 협상의제와 관련하여 호주, EU, 스위스, 일본 등은 관심을 갖고 있는 의제에 대해 자국 입장을 제시하는 추가적인 문건을 제출하여 논의를 주도하였는데, 그 주요 내용을 되도록 원안대로 해석하여 차례대로 살펴보고자 한다.

### ■ EC: 감축대상 국내보조(Amber Box)

EC는 최종 양허된 총액 기준으로 국내보조를 감축, 시장가격과 연계된 보조에 대한 규율 강화, 생산제한 직접지불 정책의 개념유지의 필요성 등의 요지로 추가적인 제안서를 제출하였다. 이는 EC의 현행 농업정책과 지원체제를 고려하면서 미국 등 주요 협상상대국의 약점을 겨냥한 것으로 향후 국내보조 협상에서 주도권 획득과 실리를 확보한다는 차원에서 제안된

것으로 판단된다. 제안내용은 다음과 같다.

- (1) UR 농업협정문은 각 회원국이 합의에 따라 감축해 나가야 하는 농업 보조(Amber Box)와 블루박스나 그린박스 조치의 범주하에서 감축이 면제된 보조금 사이에 중요한 차이를 두고 있다.
- (2) EC는 농업개혁의 요점은 농업협정문 20조의 원칙선상에서 무역왜곡 정책을 점진적으로 철폐해가는 과정이라고 생각한다. 이러한 측면에서 최종 양허수준으로부터 총농업국내보조(Total AMS)을 감축하는 것이 적절하다고 본다.
- (3) 동시에 EC는 시장가격에 따라 가변적인 지원에 대한 현행규정 강화의 필요성이 있음을 믿는다. 이러한 지불은 속성상 시장가격하락과 불안정성에 대한(Counter-cyclical)지불이며, 시장신호에 관계없이 생산을 증가시킨다. 증가된 생산량은 더 큰 가격하락을 가져오고, 부가적인 무역왜곡적 정부 지출을 발생시킨다. 이러한 지불은 특히 해당 국가의 특정품목이 세계수출에서 차지하는 비중이 클수록 직접적으로 세계시장에서 가격을 낮추는 효과를 가지며, 이에 따라 가장 높은 무역왜곡효과를 나타낸다. 결론적으로 시장가격 변동에 대한 보상차원에서 제공되는 이러한 지불은 특정한 수량제한 없이 수출을 촉진하는 경우에 특히 무역 왜곡적 효과를 갖는다. 이것은 특정한 수량제한 하에서 운영되는 수출 상환(Export Refund)과는 다른 경우이다. 그러므로 EC는 상당 부분이 수출되는 품목에 대한 이러한 보조는 수출 보조금과 같은 동일한 감축약속이 이루어져야한다고 제안한다.
- (4) 품목 불특정 국내보조(Non-product Specific Domestic Support)에 대한 규율과 관련하여 EC는 현행 규율이 보다 강화되어야 한다고 믿는다. 현재 무엇이 품목 불특정 국내보조(Non-product Specific Domestic Support)인지에 대한 명확한 정의가 없다. 이로 인해 몇몇 회원국들이

품목 특정적보조를 품목불특정 보조의 범주로 포함시키도록 유도한다. 이것은 용인될 수 없으며, 특정 품목의 생산량이나 생산형태, 국내가격과 국제 가격, 생산에 사용된 요소와 연계되지 않는 조치만이 품목불특정 보조로 인정되도록 품목 특정성에 대한 명확한 정의를 확립하여 개정해야 한다.

- (5) EC는 농업협정문 6(4)항에 명시된 최소허용보조수준(de-minimis)의 비율은 상당수준 축소되어야 함을 제안한다. 동시에 개도국에 대해서는 최소 허용보조 수준의 개정을 통해 그들의 관심사항을 반영할 수 있도록 필요한 신축성을 제공하기 위한 방법이 검토되어야 한다.
- (6) 끝으로, 특히 블루박스과 그린박스의 개념이 계속 유지된다면 EC는 앞으로 보다 큰 보조 감축에 대한 협상을 할 준비가 되어 있다.

## ■ 호주: 감축대상 국내보조(Ambor Box)

호주는 비보조 농산물 수출국 모임인 케언즈 그룹의 리더로서 국내보조에 대한 대폭적 감축을 전제로 감축약속의 우회방지를 위한 규율강화, 품목별 감축, 공식에 따른 감축방식 도입 등의 필요성을 제기하였다.

### (1) 개혁을 위한 접근방식

새로운 WTO 농업협상에서는 무역과 생산을 왜곡하는 모든 형태의 국내보조에 대폭적인 감축이 요구되며, 궁극적으로 이러한 보조는 철폐되어야 한다. 생산제한 직접지불(Blue Box)을 포함하여 모든 형태의 무역왜곡의 조치는 감축되어야 한다. 오직 비왜곡적인 형태의 농업지원만이 보조수준이 감소한다는 범주내에서 허용되어야 할 것이다. 이번 협상에서 호주는 생산 및 무역왜곡적 국내보조가 단계적으로 폐지되는 과정에서 감축대상 보조(Ambor Box)에 대한 규율의 실효성을 향상시키기 위한 적절한 방식에

관해 합의에 도달하길 원한다. 다음은 이러한 개혁목표 달성을 위해 고려되어야 할 주요 요소들이다.

- 약속이행을 우회(Circumvention)하여 위반하는 것을 방지하기 위한 추가적인 규율이 있어야 할 것이다.
- 모든 농산물에 대한 생산 및 무역왜곡적 지원이 감축될 수 있도록 하기 위해 품목별로 세분화하여 공식에 의한 감축(Formula Approach) 약속이 이루어져야 한다.
- 이러한 공식에 의한 감축방식은 높은 수준의 지원에 대하여 더욱 빠른 감축을 가져올 것이다.
- 최소허용보조 수준(de-minimis)의 계산방법을 포함하여 최소허용보조 수준에 대한 재검토가 있어야 한다.
- 이행 초년도에 무역 및 생산왜곡적 지원의 50% 이상 감축(Downpayment)과 같은 이행연도 첫해에 상당 수준의 국내보조에 대한 감축이 이루어져야 한다.
- 이행 초년도 상당 수준의 국내보조 감축(Downpayment)과 함께 두 번째 이행년도부터는 매년 동일률로 보조수준을 삭감해 나아간다.

## (2) 개도국 우대 조치(Special and Differential Treatment)

개도국에 대한 특별대우를 통해 농업 및 농촌개발, 식량안보, 국내 농업 생산 발전을 위한 생계소농 고려 등 정당하고 다양한 요구를 반영할 수 있도록 해야 한다. 구체적으로 투자 및 농업 투입재 보조, 마약작물 재배로부터 다른 작물로 전환하는 것을 촉진하기 위한 지원에 대한 감축면제, 최소허용보조수준(de-minimis)의 유지 등을 포함하여 개도국에 대해서는 차별화된 공식적용과 약속이행이 필요하다.

### (3) 개혁과정의 지속

농업협정문 20조에 언급된 바와 같이 농업개혁은 현재 진행과정(on going process)에 있다. 회원국들은 협상이 진행되는 동안 UR 협상에서 합의된 감축약속을 지속적으로 이행해 나가야 한다.

#### ■ 호주: 관세

호주는 시장접근부문에서 실질적 이익을 달성하기 위한 일련의 기준을 협상 기준으로 제시하였다. 호주는 실질적인 시장접근 개선을 위해서 UR 방식보다는 공식에 의한 감축과 TRQ 물량확대 등을 결합한 혼합방식(Cocktail Approach)의 도입을 제안하고 있다.

#### (1) 시장접근 개선을 위한 다양한 접근방식들에 대한 가치 평가의 기준

- 모든 농산물에 대한 시장접근의 실질적 개선, 특히 개도국 관심 품목에 대한 실질적 시장접근 개선
- 관세격차, 고율관세의 문제 해결 능력, 금지관세(Prohibitive Tariff)를 포함한 관세 상승(가공단계별 세율격차, Tariff Escalation) 제거 능력
- 단순성과 투명성(관세 감축약속은 시장접근의 실질적 이익 달성을 위해 종가관세(Ad valorem)의 형태로 표시되어야 한다.)
- 시장접근의 효과적인 개선을 위해, 예를 들어 시장접근물량(Tariff Quota)의 크기, 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과되는 관세(Over-quota Tariff)수준 및 시장접근물량 수입에 대한 관세 등 실질적 시장접근제한(Real Constraints)을 해소하는 능력
- 개도국이 수출하는 품목, 선진국에 의한 고부가가치(Value-added) 상품을 포함한 모든 농산물에 대한 관세의 철폐 혹은 빠르고 대폭적인 감축



- 개도국에 대한 특별우대

## (2) UR 협상 접근방식

시장접근에 대한 UR 접근방식은 세가지 주요 요소로 구성된다. 첫째는 모든 비관세장벽의 관세화이고, 둘째는 단계적인 관세 감축, 셋째는 관세 할당제(TRQ)를 통한 최소시장접근보장이다. UR 협상결과에 따라 회원국들은 6년의 이행기간 동안 단순평균 36% 관세 감축(개도국은 10년간 24%)과 최소한 품목별로 15%(개도국은 10%) 관세감축이 요구되었다. 관세는 매년 균등하게 동일률로 감축된다. 위와 같은 것은 유용한 방식이었으나 앞서 언급된 여러 기준들을 충족시키는데는 충분치 않았다. 관세할당제(Tariff Quota)는 관세화로부터 높은 관세가 발생하는 경우에 시장접근기회를 제공하기 위해 고안되었다. 그러나 많은 경우에 관세화(Tariffication)와 최소 시장접근약속(Minimum Access Commitment)은 기대된 시장접근기회를 제공하지 못했다.

UR접근은 평균적인 감축 기준으로 인해 회원국들에게 관세 감축에 대한 신축성을 제공하였기 때문에 각국은 자국의 민감한 품목(이미 대부분 높은 관세가 유지되던 품목)에 대해 최소 감축률(15센트)만을 적용할 수 있었다. 반면에 민감성이 덜한 품목에 대해서는 큰 감축률을 적용케 함으로써 평균적인 감축약속을 이행하게 했다.

## (3) '혼합' 방식

위에 언급된 기준을 충족시키고 실질적인 시장접근의 개선을 성취하기 위해서 다음과 같은 여러 요소를 결합한 또 다른 접근방식이 요구된다.

- 정해진 일정률(X%)의 관세인하방식(Flat Cut)을 통한 관세감축
- 일정을 관세인하방식(Flat Cut)보다 높은 관세는 더 큰 감축이 이루어지

는 방법에 의해 고관세(Tariff Peak), 관세 상승(Tariff Escalation), 금지적 관세(Prohibitive Tariff)문제를 해결할 수 있는 조화공식의 응용

- 관세 할당량의 확대
- 개도국우대 차원에서 낮은 감축률과 긴 이행기간을 부여

#### (4) 개혁과정의 지속

농업협정문 20조에 명시된 바와 같이 농업개혁과정은 진행 중에(on going process) 있다는 사실을 인식해야 한다. 따라서 UR 시장개방 부문의 약속이행을 마친 회원국들은 UR 개혁과정이 동일한 속도로 계속되고 있을 때 요구되는 수준의 관세감축과 관세할당량 확대를 포함하는 약속을 우선 자발적으로 이행해야 한다.

협상이 진행되는 동안 UR에서 합의된 관세 감축과 관세할당량 확대를 이행하고 있는 회원국들은 관세감축과 관세할당확대에 대한 자발적 이행으로부터 면제된다. 협상이 진행되는 과정에서 회원국들은 관세인상이나 그들 시장에 대한 접근을 어렵게 하는 조치의 시행을 자제해야 한다.

#### ■ EC: 관세할당제(TRQ) 관리

EC는 현행 농업협정문에 TRQ 관리방식에 대한 명확한 규범이 존재하지 않아 시장접근기회의 실제 수입이행률에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있으므로 TRQ 할당방식에 대한 규율 강화를 요지로 제안하였다.

##### (1) 제안 배경

- EC는 UR에서 합의된 관세할당제(TRQ)가 시장접근의 증가에 긍정적인 기여를 했다고 믿으나 사무국 배경문서에서 보인 바와 같이, 1996-98년 동안, 62%의 수입 이행률을 보였다는 데 주목한다.

- 농업위원회(CoA)의 토론과정과 분석 및 정보교환작업(AIE) 과정에서 보인 바와 같이 수입이행에 부정적인 영향을 미치는 요인 등 TRQ 관리방식에는 해결되어야 할 많은 단점이 있다.
- 더욱이 현재 다양한 TRQ 관리체제가 WTO 규정과 양립할 수 있는 가하는 법적 불확실성이 존재하기 때문에 시장접근물량 배분 원칙에 대한 명확화가 요구된다.
- 수입관리를 위한 행정적 부담을 최소화하는 제도를 적용하는 것을 고려할 필요가 있으며, 이는 특히 개도국에게 중요한 것이다.

## (2) TRQ 할당 방법

- 수급의 변화, 품질과 국내외 가격변동 등과 함께, 시장접근물량의 배분 방식은 시장접근과 수입이행률에 영향을 끼칠 수 있다.
- 그러나, AoA(농업협정)이나 수입허가절차에 관한 협정(the Agreement on Import Licensing Production) 모두 관세할당 방법에 관한 구체적인 지침을 제공하지 못하고 있다. GATT 13조는 수량제한에 대한 무차별 원칙을 제공하고 있으며, 수입쿼터가 국별로 할당되는 경우에 대한 규정을 제시하고 있다. 그러나 할당 방식에 대한 규정은 존재치 않는다. 13조는 주로 일반적인 지침을 규정한 것으로서 사실상 회원국들은 다양한 TRQ 할당방식을 사용해 왔다. 따라서 수입할당에 대한 규정이 명확해질 필요가 있다.
- 모든 상황을 고려할 수 있는 이상적인 수입쿼터 할당방식은 없다. 수입 할당방식의 선택은 다양한 요인에 의해 결정된다. 가장 중요한 요인의 하나는 국내가격과 국제가격사이의 차이인 수입차액(Quota Rent)문제이다. 수입차액이 클수록 수입관리에 대한 필요성이 커진다. 수입할당 방식의 선택에 영향을 주는 또 다른 요인은 시장조건, 품목 특성, 계절

적 흐름(Seasonal Flow), 공급국가의 수, 수입국내에서의 일반적인 배분 방식과 관리능력 등이다.

- EC는 품목특성과 시장조건이 개별적으로 혹은 결합적 측면에 따라 운영되고 있는 아래 제시된 수입할당방식을 협상에서 고려해야 함을 제안한다.

- 선착순(FCFS : First-come First-served)

수입업자들은 할당이 이행될 때까지 낮은 쿼터물량내(In-quota) 관세에서 수입이 자유롭다. 특정 수입업자에게 수입할당의 배분이 우선적으로 발생하지 않는다. 수입업자들은 관세할당이 이행될 때까지 쿼터물량내(In-quota) 관세율로 언제든지 수입이 가능하며, 할당물량이 초과되는 시점부터 높은 관세가 자동적으로 적용된다. FCFS 관세할당방식은 관세청에 수입이 신고되는 순서에 따라 수입이 관리되어야 한다. 이 때 특별한 관리수단은 없으며, 관세할당량은 설정된 상한치에 이를때까지 수입업자에게 계속 허용된다. 그러나 수출국에 대한 위장된 무역제한이 되지 않는 한 연간 쿼터를 시기별로 나누어 배분하는 것이 가능할 것이다.

- 수입허가(Simultaneous Examination)

수입할당량은 수입신청시 요청한 수량에 비례하여 할당된다. 만약 요청된 수입물량이 설정된 TRQ보다 적으면 모든 신청물량에 대해 수입권이 발행되고, 만약 수요물량이 TRQ를 초과하면 모든 요청된 수입물량에 감축계수를 적용한다.

- 과거 실적(Historical Importers)

수입업자의 수입지분은 원칙적으로 해당 품목의 과거 수입실적에 따라

할당되고 허가권이 발행된다. TRQ의 일부는 전통적 수입업자를 위해 별도로 할당되고 나머지는 시장경쟁을 촉진하기 위해 여타 수입업자들에게 할당된다. 전통적 수입업자들은 TRQ 품목에 대해 기준기간(Reference Period) 실제 수입실적을 가진 사람들이다. 만약 수입업자들에 의해 요청된 수입물량이 TRQ를 초과하면 비례적으로 감축하여 수입물량을 배정한다.

#### · 공매(Auctioning)

공매는 경제학 문헌에서 수입관리 방식 중 가장 효율적이고 효과적이며 투명한 할당방법이라 일컬어진다. 수입권은 경쟁적 입찰제를 기초로 할당된다. 수입업자들은 수입권 획득을 위해 지불하고자 하는 단위당 가격과 희망하는 수입할당량을 제시한 봉인된 입찰권을 제출한다. 관계 당국은 설정된 TRQ물량 혹은 그 이상으로 입찰물량이 결정되도록 최저입찰가격(Cut-off Price)을 결정한다. 여기서 두 가지 경우가 있을 수 있다. 우선 입찰가격을 최저입찰가격 혹은 그 이상으로 제시한 응찰자가 요구한 수입허가권을 받고 자신이 제시한 입찰가격을 지불하는 것이다. 혹은 제시한 입찰가격이 최저입찰가격수준 혹은 그 이상인 모든 응찰자가 수입허가권을 받고 모든 지원자가 동일한 최저입찰가격(Cut-off Price)을 지불한다.

### (3) 수입부가조건(Import Requirement)

- 수입권 할당방법뿐만 아니라 특정한 행정적 관행은 수입이행률에 또한 중요한 영향을 미친다. 시장접근은 제한적인 수입부가조건에 의해 방해받을 수 있다.
- 양허의 형태로 약속된(Concession) TRQ 물량이 완전히 실현될 수 있도록 수입관리의 투명성, 신뢰성, 안전성을 증가시키기 위한 규정과 규율 설정이 필요하다.

가장 중요한 수입부가조건과 관련하여, EC는 다음의 사항이 고려되어야 한다고 제안한다.

- 지원자의 정의/적격성의 기준

회원국들은 수입업자를 차별하지 않아야 한다. 어떤 수입업자가 대외관계나 소유권 관계에 따라 여타 수입업자에 비해 불리한 대우를 받지 않아야 한다. 수입업자에게 요구되는 참여조건이 국내 수입업자에 비하여 다른 회원국 공급업자들에게 불리해서는 안되며, 회원국들의 공급업자를 차별하지 않아야 한다.

- 할당되지 않은 물량

수입업자에게 할당된 물량은 TRQ에 의해 관리되는 품목 특성을 고려하여 경제적으로 의미있는 물량이어야 한다. 만약 수입업자에 할당된 물량이 경제적으로 의미있는 물량이 아니라면 신청을 취소할 수 있어야 하며, 남은 양은 재배정되어야 한다. 만약 설정된 TRQ 물량이 국별(Country-specific Base)로 할당된다면, 여타국에 재할당의 가능성이 미리 제시되어야 한다. 할당되지 않거나 소진되지 않은 TRQ 물량은 쿼터 이행시기가 경과하기 전에 적절하게 재배정되어야 한다.

- 국내산 구매 조건

이 조건에서 수입업자가 해당 품목을 수입하기 위해서는 국내에서 생산된 해당품목의 일정량을 구입해야 한다. 이 규정은 불필요하게 수입을 제한하기 때문에 금지되어야 한다.

- 수입허가권의 유효기간

수입허가절차에 관한 협정(the Agreement on Import Licensing)의 3조 5항

에서 제시된 바와 같이 수입허가의 유효기간은 합리적인 기간으로 설정되어야 하고 수입을 저해할 만큼 짧아서는 안된다. 수입허가 기간은 예견되지 않은 단기간의 요구를 충족시킬 필요가 있는 특별한 경우를 제외하고면 거리로부터의 수입을 배제해서는 안된다.

· 수입허가의 효과적 이용

수입이행을 촉진하고 TRQ 물량의 시장접근기회를 방해하는 요인을 차단하기 위해, 발행된 수입허가가 실제로 가능한 최대한도까지 사용될 수 있도록 보장해야 한다. 그러한 효과를 발휘하기 위해서, 수입업자들은 실제 수입증명에 따라 발부된 적절한 보증을 제출해야 한다.

· 공표/투명성

TRQ 물량할당을 공표할 때 선택된 수입할당방법, 수입시 요구되는 조건, 서류제출 기한과 그것들을 제출할 관계 행정당국의 목록 등을 충분한 시기를 두고 제공해야 한다.

## ■ 일본: 관세쿼터(Tariff Quota)

일본은 다양한 TRQ 관리 방식마다 각각의 배경과 장단점이 있으며, 무역왜곡적으로 운영되지 않는 한 관리방식은 각국의 상황에 따라 신축적으로 선택되어야 하고 TRQ 설정으로 야기될 수 있는 지나친 수입국 부담을 줄이기 위한 대안을 제시하였다.

- (1) 일본은 협상제안서를 통해 현행 최소시장 및 시장접근(Minimum and Current Access)시스템에 내재되어 있는 근본적인 문제에 대해 회원국들이 주목해야 한다고 제안했다. 보다 구체적으로 첫째, 시장접근 기회(Access Opportunities) 측면에서 농산물 수출입국간 적용되는 권

리와 의무에 있어 불균형이 존재한다. 예를 들어 수입국은 관세이외의 국경수단(Border Measures)을 금지하는 원칙에 따라 시장접근기회를 제공하도록 의무화된 반면에, 수출국은 수출제한을 부과할 수 있으며 수출세를 부과하는 경우에도 일정한 수출물량에 대해 수출세가 면제되는 최소 수출기회(Minimum Exporting Opportunity) 제공을 의무화하지 않았다. 이러한 불균형은 앞으로 협상에서 반드시 언급되어야 한다. 둘째, 무역구조 차이나 시장접근기회가 국제공급과 수요에 미치는 영향에 대한 고려 등과 관계없이 다양한 품목에 대해 획일적인 시장접근기회의 설정은 비합리적이며 농산물을 수입하는 개도국들에게 어려움을 가져올 수 있다. 그러므로 시장접근기회의 수준은 식품안전을 보장하고 농업의 다원적 기능의 발휘 보장과 같은 요소에 대한 충분한 고려가 주어진 후에 결정되어야 한다.

- (2) 부가적으로 회원국들에게 일정한 시장접근 기회 제공을 요구하는 현행시스템은 다음과 같은 문제점이 있으며, 이번 협상에서 다루어질 필요가 있다. 첫째, 농업협정문 4조 2항과 관련하여 관세화 유예를 위한 특별취급 품목의 경우에 특별취급의 적용이 중지된 후에도 추가적인 접근기회가 유지되어야 한다. 그러나 이것은 관세화 유예 보상의 대가 차원에서 너무 과도한 부담이며, 이러한 관점에서 현행 규정은 개선되어야 한다. 둘째, UR 협정에서 시장접근기회의 수준은 국내 소비량의 일정률로 결정되었기 때문에 각국의 농산물 소비 패턴의 변화를 제대로 반영하기 위해서 현행 기준기간(1986-88)은 이용 가능한 자료가 있는 최근 연도로 대체되어야 한다.
- (3) 일본은 위에서 언급된 이들 태생적 문제점들이 토의되어야 하고 향후 시장접근기회(Future Access Opportunities) 수준 설정을 논의하기 전에 우선적으로 취급되어야 한다고 제안한다.



## ■ 호주: TRQ 관리

호주는 TRQ 관리 방법의 규율개선을 위한 원칙으로 투명성, 예측가능성, 실행가능성 등을 제시하고, TRQ 물량설정과 관리방식은 수출국의 이익을 고려하여 운영되어야 함을 제안하였다.

### (1) TRQ 관리 규칙의 기준

호주는 TRQ 관리방식에 대한 규율제정을 위해 지침이 될 수 있는 원칙들을 아래와 같이 제시하고 있다. 우선 TRQ 관리는 실행가능하고, 예측가능하고 투명성이 있어야 한다. 둘째, 상업적 의사결정이 부당하게 제한되지 않도록 상업적 고려(Commercial Consideration)에 근거하여야 한다. 셋째, 최혜국대우(MFN)에 입각한 관세할당은 모든 수출공급자들이 동일한 조건에서 경쟁할 수 있는 방식으로 운영되어야 한다. 넷째, 시장접근기회의 실현을 촉진하고 용이하게 할 수 있어야 한다. 마지막으로 TRQ 관리에 추가적으로 부가된 조건은 시장접근기회를 제한하거나 방해하지 않아야 한다.

### (2) TRQ 관리에 관한 UR 경험

UR 농업협정의 이행경험은 지금까지 사용된 모든 TRQ 관리방법들이 위의 제시된 원칙들에 따라 이루어지지 않았다는 사실을 보여 준다. 관세할당은 시장접근을 제공하는 것을 의미한다. UR 협상에서 합의된 TRQ 제도는 그 때 현행 접근 조건이 손상되지 않고 새로운 접근기회에 대한 체계가 보장된다는 의미이다. TRQ 관리는 관세할당량 또는 시장접근물량에 부과되는 저율관세를 훨씬 초과하는 관세에 대한 이용을 통해 이중적 보호장치로 사용되어 왔다. 그러나 TRQ 관리는 관세할당제에 의해 제공된 시장접

근물량에 대한 무역이 실제 발생할 수 있도록 해야 한다. 즉 TRQ 관리는 수입을 방해하는 방식으로 운영되어서는 안 된다. 그러나 최근까지의 TRQ 관리 경험은 이러한 사항이 항상 이루어지지 않았다는 것을 보여 준다. 농업협정문의 하나의 특징은 TRQ 관리에 대한 지침을 제공하지 않았다는 것이다. 다만 GATT의 제1조, 2조, 3조, 10조, 11조와 12조, 그리고 수입허가에 관한 협정(The Agreement on Import Licensing)을 포함하는 다른 WTO 규정들이 TRQ 관리의 다양한 측면에 적용된다.

### (3) 개혁방안

이번 협상기간 동안, 호주는 TRQ를 관리하는 적절한 방법과 어떻게 TRQ 관리와 관련된 문제들이 해결되어야 하는지에 관한 합의에 도달하길 원한다. WTO 회원국들이 고려할 만한 사항은 다음과 같다. 첫째, 수출공급자들 사이에 최혜국대우(MFN)에 입각한 관세할당의 배분이 차별 없이 이루어지도록 보장되어야 한다. 둘째, 적절한 시기에 재수출기회가 가능하도록 사용되지 않은 쿼터재배분에 대한 규정이 설정되어야 한다. 셋째, 시장접근기회를 제약하는 부가조건의 사용을 금지하는 규율을 만들고 개발도상국 수출품에 대한 개선된 시장접근기회를 제공해야 한다. 넷째, 설정된 모든 TRQ 물량에 대한 시장접근기회를 제공하기 위해 TRQ 관리방식에 세번별 구체적인 TRQ 물량의 분배수준을 보장해야 한다. 다섯째, 어떤 관세할당관리방식이 WTO 규정과 일치하는지에 대한 고려가 필요하다. 마지막으로 수입이행율이 저조한 경우와 관세할당관리의 문제를 검토하고 파악할 수 있는 효과적인 메카니즘을 개발해야 한다.

#### ■ 스위스: TRQ 관리(공매)

스위스는 쿼터공매제가 자국의 사용경험에 비추어 볼 때, 투명하고 수입

이행률이 높은 제도로서, WTO 규범에 합치하는 제도임을 강조하는 제안서를 제출하였다.

### (1) 제안개요

기본적으로 관세할당제(TRQ)는 수출국에게 계속된 시장접근기회를 보장해 주기 위해 UR 협정아래 도입되었다. 비록 관세할당제가 몇 개 회원국에 의해서는 GATT/WTO 체제에 맞지 않는 제도로 여겨지고 있으나 여러 가지 이유로 인해 단기적으로 폐지될 것 같지도 않으며, 이 제도의 폐지가 수출국이나 수입국 모두에게 좋은 방안은 아닐 듯하다. 농업협정은 TRQ 물량배분과 관리에 대한 특별한 방식이나 구체적인 규칙을 규정하지 않는다. 그러나 GATT 1994 혹은 수입 허가절차를 위한 협정 등 다른 WTO 협정은 TRQ 관리에 대한 규칙을 원용할 수 있는 많은 근거 규정을 포함하고 있다. 회원국들은 다양한 TRQ 배분방식을 원용하고 있는데, 그 중에는 선착순(First-come, First-served), 과거 수입지분에 근거한 일정공식에 따라 할당되는 수입 허가(Import Licenses), 국별쿼터(County Quotas), 수입권의 공매(Auctioning) 등이 있다. 대부분의 무역 파트너들은 관세할당제(TRQ)관리에 있어 보다 확실한 규율과 투명성이 필요하다는 데 동의한다. 스위스가 볼 때, 모든 TRQ 할당방식에 대한 협상과정에서 가장 큰 도전은 현존하는 WTO 규정과 규율 측면에서 투명하고 비차별적 방식을 정의하는 것이다. 스위스 제안서의 목적은 TRQ 할당의 가장 효율적이고 예측가능한 방식의 하나로 공매제를 소개하는 것이다. 또한 스위스 제안은 공매제와 기타 TRQ 관리방식들에 적용될 수 있는 투명하고 비차별적인 규칙과 절차들의 구체화가 필요함을 지적한다. 이러한 규칙과 절차가 이루어진다면 모든 회원국들에게 공매제는 효과적 TRQ 관리방식으로 이용 가능한 대안이 될 수 있다.

## (2) 공매

일반적으로 공매제는 GATT 체제에서 권고되는 비차별성, 투명성과 예측가능성의 원칙에 부합하는 가장 효율적인 배분 방법으로 여겨진다. 공매는 관세할당제에서 발생하는 무역왜곡효과를 최소화한다.(Josling, Tangermann and Warley, 1996, Haniotis, 1998, in OECD(2001) : 농업에 대한 UR협정 ; OECD국가에서의 이행평가). 그러나 높은 수입이행율을 포함하는 공매의 모든 효과가 실현되기 위해서 공매는 경쟁적인 시장조건에서 이루어져야 한다.

공매는 모든 수출 공급자들을 동등하게 취급한다. 이것은 특히 개도국과 원거리 국가에게 특히 중요한 사항이다. 공매는 수입시점에 관해 제한을 두지 않으므로 계절적 특징을 갖는 상품을 수출하는 원거리 국가들은 이러한 할당방법에 의해 차별받지 않는다. 예를 들어 마약 북반구에 있는 WTO 회원국이 계절성이 있는 품목에 대해 선착순으로 상대적으로 소규모 쿼터를 7월 1일에 할당한다면 남반구에 있는 수출공급국가는 명백히 불리한 입장에 놓이게 된다. 공매는 모든 이해관계 회사에게 관세할당(TRQ) 물량에 접근할 수 있도록 하는 반면에, 종종 국별쿼터(Country Quota)나 과거수입지분(Historical Import Share)에 근거한 수입허가(Import License)의 경우에는 모든 이해관계 회사에게 시장접근기회를 제공하지 않는다. 또한 공매제는 새로운 참여자(Newcomer)를 차별하지 않는다. 이러한 특징 때문에 공매가 경쟁정책의 관점에서 선호되는 할당 방법이라 할 수 있다.

관세할당제(TRQ)는 일반적으로 수입차액(Quota Rent)을 창출한다. 경쟁적 시장조건하에서 수출업자들은 이러한 수입차액(Quota Rent)을 가질 수 없다. 앞서 언급한 선착순, 과거 수입지분에 근거한 수입 허가, 국별쿼터 등의 경우에 수입차액은 일반적으로 수입하는 회사들의 소유가 된다. 수입

차액을 수취한 회사들이 소비자와 수입차익을 나누어 갖는 지는 또 다른 의문이다. 그러나 공매에 의해 투명하게 발생하는 수입차액은 정부에 이전된다. 이 때 수입차액이 단순히 수입업자 대신 정부로 이전되기 때문에 수입가격과 국내가격 수준이 증가할 것 같지 않다.

공매가 투명하고 비차별적으로 운영된다면 공매에 의한 TRQ 배분방식은 수입이행률(Quota Fill)을 높일 것이고, 수입의 감소를 가져오지 않을 것이다. 이 경우에 몇 가지 절차적 조건들이 충족되어야 한다. 모든 수입업자들이 총 TRQ 할당물량에 대한 수입허가(Import Licenses)를 받기 위한 기회를 가져야 한다. 수입권을 파는 기관인 정부는 특정지원자에 대해 특별한 선호를 가져서도 안되고 최소입찰가격을 설정해서도 안된다. 또한 공매는 경쟁정책의 도구로서 유용하게 쓰일 수 있다. 수입권에 대한 제한없는 접근기회는 독점시장구조를 해체할 수 있고, 관세할당물량을 보다 더 효율적으로 배분하게 할 수 있다. 이러한 측면에서 다른 할당방식은 공매에 비해 비효율적이다.

마지막으로, 공매방식은 동일한 시장접근의 수준을 보장하는 단일 관세율 수준을 적절히 표시함으로써 단일 관세체제(Single Tariff System)를 향한 교량 역할을 하는 최적의 수단이 될 수 있다.

### (3) 결론

스위스는 TRQ 물량의 공매가 수입업자와 수출업자 모두를 위한 경쟁적 시장조건을 보장하는 가장 좋은 방법의 하나라고 생각한다. 이것은 특히 국내의 가격차가 크고 상대적으로 작은 규모의 시장접근물량이 설정된 곳에서 잘 적용된다. 주어진 특정 조건에서 공매가 이루어진다면 공매제는 비차별성, 투명성, 예측가능성을 최대한도로 높일 수 있는 가장 효율적인 쿼터배분방식이다. 공매는 또한 비효율적 할당과 높은 소비자가격을 유도

하는 수입업자들 간의 담합에 의한 반경쟁적 행위를 없앨 수 있다. 스위스는 관세할당제(TRQ) 관리는 투명하고, 비차별적이어야 하고 경쟁적 시장 조건하에서 적용되어야 하며, 명백히 정의되어야 한다는 견해를 가지고 있다. 이러한 방식에서 가장 높은 수입이행률을 보장할 수 있으며 무역제한적인 운영을 막을 수 있다. 스위스는 앞서 제시된 원칙에 따라 TRQ 관리에 대한 명확한 규율을 설정할 것을 제안한다. 이러한 법칙과 원칙은 공매를 포함한 모든 관세할당제(TRQ) 할당방식에 지침이 될 것이다. 공매는 관세나 농업협정문 4조 2항에서 언급하는 수입제한조치가 아니다. 그러므로 스위스는 다른 회원국들이 TRQ 관리와 관련하여 농업협정문이나 다른 WTO 협정에서 갖추어야 할 규칙설정에 기여하길 바란다. 만약 원칙과 규정에 따라 TRQ 관리를 원하는 회원국에게 법적 안전성을 제공하기 위해 필요하다면 2단계 협상과정 중에 WTO 사무국에게 농업협정문 4조 2항의 개정이나 해석에 대한 명확화를 포함하여 TRQ 관리에 적용될 수 있는 현행 조항의 법적분석의 제공을 요구할 수 있을 것이다.

### 1.3. 주요 의제별 논의결과

#### ■ TRQ 관리방법

UR 농산물 협정의 예외 없는 관세화 원칙에 따라 각국이 비관세 조치로 보호하던 모든 품목을 원칙적으로 관세쿼터(Tariff Rate Quota: TRQ)의 방식으로 개방하게 되었다. 그러나 농산물 수출국들은 수입허가제, 국영무역 등 다양한 시장접근물량관리 방식을 통한 정부의 시장개입 및 관리무역 등의 성행으로 UR 이후 시장개방의 이행결과는 기대에 못 미치는 것으로 평가하고 있었다. 특히, 미국, 호주 등 수출국들은 각국의 다양한 시장접근물량 관리 방법이 잠재적으로 수입제한적으로 사용되고 있다고 주장하고, 이

에 대한 규범정립과 시장접근 물량의 실질적 확대를 보장하기 위한 방안 마련을 주장하였다. 이에 반해 한국, 일본을 비롯한 수입국들은 원칙적으로 UR 이후 TRQ 제도는 수출국의 대수입국 시장접근에 상당한 기여를 하였으며, TRQ 관리방법은 각국의 시장여건과 품목의 특성에 따라 다양한 형태를 eLF 수밖에는 없으므로, 각국의 상황을 반영할 수 있도록 신축성이 인정되어야 한다는 주장을 폈다. 따라서 TRQ 관리와 관련된 별도의 규범을 제정할 것이 아니라 기존의 관련 WTO 규범하에서 투명성을 높여 나가면 충분하다는 입장을 표명하였다. 금번 회의에서 TRQ 관리방법과 관련한 수출입국간 주요 논쟁사항은 다음과 같다: TRQ 수입허가의 배분방법, TRQ 수입허가의 시기별 배분, TRQ 수입허가의 유효기간, 수입업자별 TRQ 물량의 제한, TRQ의 재배분, TRQ 수입허가의 사용에 영향을 미치는 조건 부과, 국영무역기업과 생산자단체·협회에 의한 TRQ 관리 또는 배분, 낮은 TRQ 수입이행률, 개도국 수출업자의 TRQ에 대한 접근 원활화, 사전 예고 및 공고 등 투명성 요건

한편 스위스(쿼타공매제), EU(TRQ 관리방법 전반), 호주(TRQ 관리방법의 기준), 일본(TRQ 관련 질문) 등은 추가적인 문서제출을 통해 TRQ 관리방법에 대한 자국의 경험이나 TRQ 관리에 있어 투명성 확보를 위한 일반적인 원칙에 대한 의견을 제시하였으며, 특히 이 과정에서 스위스가 제시한 쿼타공매제에 대해 논의가 집중되었다.

우리나라와 노르웨이는 TRQ 제도가 농산물 교역확대에 크게 기여해 왔음을 전제하고, 각국에서 활용하고 있는 다양한 관리방법은 각각 장단점이 있으며 각국의 시장여건과 품목특성이 반영된 결과이므로, 이를 제약하는 엄격하고 획일적인 규범 제정은 바람직하지 않음을 강조하고, 특히 공매제도는 경쟁적 시장조건 조성, 무차별성, 투명성, 예측가능성 등의 측면에서 바람직한 제도라는 견해를 표명하였다. 비슷한 취지로 일본은 국제적으로

다양한 TRQ 관리방법이 쓰이고 있다고 설명하면서 TRQ 관리방법마다 각각의 배경과 장단점을 갖고 있으며 관리방법은 각국의 상황에 따라 신축적으로 선택할 수 있어야 한다고 강조하였다. 특히 스위스는 쿼타공매제는 자국의 사용경험에 비추어 볼 때, 투명하고 수입이행률이 높은 제도로서, WTO 규범에 합치하는 제도임을 강조하였다. EU는 현행 WTO 농업협정문에는 TRQ 관리방법에 대한 명확한 규범이 존재하지 않아 TRQ 수입이행률에 부정적 영향을 미치는 등 문제가 있기 때문에 TRQ 할당방식에 대한 규정의 명확화가 필요하다는 의견을 제시하였다.

한편 케언즈 그룹의 중심국가인 호주는 TRQ 관리방법에 대한 규율 개발을 위한 기본원칙으로서 실행가능성, 예측가능성, 투명성, 상업적 고려, MFN 원칙, 부가조건의 비무역제한성을 제시하고, 수입권공매제는 추가적인 부과금을 발생시키므로 GATT 2조(양허표)에 위배될 수 있음을 지적하며 TRQ 관리방식에 대한 규율 강화를 주장하였다. 미국은 단일한 최적의 TRQ 관리방법이 존재하는 것은 아니지만, 이것이 무역왜곡적인 조치를 사용하는 것에 대한 변명이 되어서는 안 되며, 공매는 시장지향적이라는 장점이 있는 반면에 실제로는 이행률이 낮았고, 위장된 무역제한으로 사용될 가능성이 있으며, 공매납입금은 관세부담을 늘리는 것과 같은 효과가 있을 수 있음을 들어 이에 대한 투명성 있는 규율확립을 주장하였다. 호주 및 미국과 같은 취지로 캐나다는 TRQ 관리방법이 수출입업자의 상업적 의사결정에 부정적 영향을 미쳐서는 안 되며, 특히 TRQ 배분에 있어 배분규모, 수입시기 등이 수입제한적으로 결정되어서는 안 됨을 강조하였다. 뉴질랜드도 TRQ 관리에 있어 정부개입은 최소화되어야 하고 TRQ 제도는 단일 관세체제(Tariff-only Regime)로 이행하기 위한 과도기적인 조치로서 수입허가절차협정 및 GATT 1994 등 TRQ 관리와 관련된 기존 규정을 바탕으로 명확한 규범을 마련해야 한다는 견해를 피력하였다.



인도 등 개도국들은 TRQ 관리방식을 단순화하고 투명성을 높여야 하며, TRQ 배분에 있어 개도국에 대한 특별한 고려가 필요함을 주장하면서, 특히 인도 등 규모가 큰 개도국은 TRQ를 국별로 배분하지 말고 MFN 원칙에 따라 배분할 것을 요구한 반면, 소규모 섬나라 개도국들은 소규모·원격지 공급국들의 이해도 반영되어야 함을 주장하여 개도국별로 자신이 처한 상황에 따라 상이한 견해를 피력하였다.

### 평가 및 대응과제

우리나라 농림산물 TRQ 수입관리제도는 UR 농산물협상을 계기로 정립되었다. UR 농업협정의 이행계획서를 통해 쌀, 보리, 고추, 마늘, 쇠고기 등 67개 품목군의 시장접근물량을 제시하였다. 시장접근물량의 효율적인 수입관리를 위해 우리 나라는 품목별 특성을 고려하여 지정기관 배정(국영무역, 생산자단체), 수입권공매, 실수요자 추천 방식 등으로 관리하고 있다. 현재 시장접근물량이 설정된 64개 품목 중 61%에 해당하는 39개 품목의 시장접근물량의 수입 이행율은 95% 이상으로서 매우 높다. 국영무역의 경우 의무적으로 가급적 전량을 수입하고 실수요자 추천 품목의 경우 국내 생산이 없거나 국내소비에 비하여 절대량이 부족한 품목이 대부분이기 때문이다. 반면 감자, 전지분유, 고구마, 인조꿀 등 국내외 가격차가 적거나 국내수요가 미미한 품목들은 수입 이행율이 30% 미만이다.

우리 나라의 TRQ 수입관리제도는 UR 이후 시장접근물량 수입으로 인한 생산자 피해의 최소화 및 수입차익의 농어부문 환수라는 측면에서 상당한 성과를 거두었다. 그러나 농업에서 차지하는 역할이 큰 품목들이 대부분 수입관리되고 있는 현실을 감안할 때 차기 협상에서 수출국들이 주장대로 수입관리방식에 제한이 이루어질 경우 국내농업에 부정적인 영향을 가져올 것으로 예상된다. 따라서 협상에서는 각국의 시장여건과 품목의 특성에

따라 다양한 수입관리방식이 선택될 수 있어야 하며, 엄격하고 획일적인 규범의 제정은 바람직하지 않다는 입장을 계속적으로 관철시킬 필요가 있다.

내부적으로는 이러한 대내외 여건을 고려하여 현행 수입관리제도를 개선하여 제도의 효율성을 제고해야 한다. 효율적인 수입관리방식의 선택을 위해서는 우선 해당 품목이 국내 농업에서 차지하는 비중, 생산자소득과 가격 안정성, 그리고 수입차익의 배분과 관련된 형평성 및 효율성 측면을 종합적으로 고려할 필요가 있을 뿐만 아니라 수입품의 동질성 여부와 수출입업자의 수, 계절적인 무역의 흐름과 국내수급상황 등 품목별 고유한 특성을 감안하여야 할 것이다.

구체적으로 수입관리방식의 개선과 관련하여 몇 가지 개선방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 국내 생산이 미미하거나 시장접근물량의 수입 비율이 낮고, 국내의 가격차가 작아 국내생산자 보호의 필요성이 없다는 이유로 수입추천제를 폐지할 경우 일부 품목은 대체관계에 있는 품목에 영향을 미칠 수 있으므로 좀 더 신중한 검토가 필요하다. 둘째, 국내 생산이나 가격 변동폭이 적은 품목은 경쟁촉진을 위해 국영무역방식에서 수입권 공매 방식으로 전환하는 경우 수입관리의 효율성을 달성하기 위해서는 품질이 동질적이고 수출입업자의 수가 충분히 많으며 무역 관련 정보가 널리 공유될 수 있어야 한다는 전제조건을 감안하여 제도전환을 추진해야 한다.

## ■ 관세

농산물 수출국들은 지난 UR 협상 이행과정에서 많은 국가들이 자국의 민감한 품목에 대해 고율관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운용함으로써 UR 농업협상의 원활한 이행을 통한 시장접근의 확대에 어려움이 있다는 인식하에, 대폭적인 관세인하 및 관세체제의 단순화 방안

을 강력히 요구하고 있다. UR 관세화 이행에 의해 새로이 설정된 농산물 관세는 선진국과 수출국의 경우에도 200% 이상인 품목이 많이 있는 실정이며, 특히 국가와 품목간에 나타나는 관세불균형(Tariff Imbalance) 혹은 관세격차(Tariff Dispersion) 및 가공도에 따른 누진관세(Tariff Escalation)체제는 농산물 교역 확대의 커다란 장애 요인이라는 판단이다. 그러나 농산물 수입국들은 이러한 농산물에 대한 고율관세 및 관세격차문제는 비관세장벽을 관세화로 이행함으로써 나타나는 자연적인 현상으로 지금까지 공산품 분야를 중심으로 지속적으로 이루어진 다자간 무역협상을 통해 점진적으로 해결해 나가야 한다는 주장을 펴고 있다.

금번 회의에서 관세와 관련된 수출입국간 주요논쟁 사항은 다음과 같다: 관세감축방식으로서 공식에 의한 접근과 공식에 의하지 않는 접근, 관세제도의 단순화 및 투명성 제고, 분야별 혹은 품목별 관세인하 방식의 도입 등 보완적 접근, 관세감축에 있어 개도국 우대, 자발적 관세인하에 대한 특혜(Credit) 인정.

우선 농산물 수출국들은 품목별 관세 감축의 신축성을 보장하고 있는 UR 방식은 수출국의 이익확보에 기본적으로 미흡하다는 판단아래, 보다 실질적인 시장접근 개선을 위해 공식에 의한 대폭적 관세감축과 시장접근 물량 확대방안 마련을 주장하고 있다. 특히 호주는 품목별 관세감축의 신축성을 보장하는 기존 UR 방식은 현재 국제적으로 만연하고 있는 관세격차·고율관세·가공단계에 따른 관세상승 문제 해결에 어려움이 많기 때문에 보다 실질적인 시장접근 개선을 위해 일정률 관세인하 방식(Flat Cut)과 관세조화방식, TRQ 물량의 대폭적인 확대, 개도국우대를 결합한 혼합방식(Cocktail Approach)을 도입해야 한다고 주장하면서 논의를 주도하였다. 미국은 농산물의 관세율이 전반적으로 높고 국가간 관세격차가 상당히 크므로 관세를 상당수준 감축하고, 국가간 관세격차를 줄여야 한다는 전제

하에 모든 품목을 대상으로 조화시키기 위해 공식에 의한 감축을 기본으로 하고 R/O방식과 분야별 접근을 혼합하는 방법이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 캐나다는 높은 관세, 중간 수준의 관세, 낮은 관세로 구분하여 감축률을 달리하는 복합공식(Multiple Formula)에 의한 접근을 기본으로 하고 분야별 접근 등을 통해 보완하는 방법이 바람직하다고 주장하였다.

이에 반해 한국, 일본, EU, 노르웨이, 스위스 등 농산물 수입국들은 관세 감축이나 시장접근기회의 확대 등 시장개방의 폭과 방식은 각국의 여건과 농업이 갖는 다원적 기능 등을 고려하여 모든 회원국이 수용할 수 있는 범위에서 신축적이고 점진적으로 이루어져야 한다는 견해를 표명하였다. 우리나라는 모든 문제를 동시에 해결할 수 있는 유일한 대안은 현실적으로 존재하지 않는다는 점, 농산물 관세문제를 공산품과 똑같이 접근해서는 안 된다는 점, 단기간 내에 급속한 관세감축안의 비현실성을 지적하고, 관세 감축은 기존 UR 방식의 기본 틀을 유지하면서 점진적으로 추진되어야 한다는 점을 강조하였다. 일본은 농업의 다원적 기능의 발휘를 위해서는 일정 수준의 농업활동을 유지해야 하고 이를 위해 적절한 정부개입이 필요한데, 관세는 시장접근 분야에서 인정되는 유일한 합법적인 개입수단이므로 소비·생산상황, 수요, 협상의 역사 등을 감안한 신축적인 접근이 필요하다는 전제하에 국가간 관세수준을 비슷하게 만들자는 제안이나 분야별 접근에 반대의사를 표명하였다. EU는 관세감축 측면에서 단순하고 포괄적이며, 다양한 상황을 고려할 수 있을 뿐만 아니라 정치적으로도 합의하기 쉬운 UR 방식이 현실적이고 바람직하다는 주장과 함께 비종가세의 종가세 전환 주장은 협상을 복잡하게 할 것이라는 의견을 제시하였다. 노르웨이는 NTC와 다양한 형태의 농업의 공존을 위해 일정 수준의 국내생산 유지가 필요하며, 생산여건이 불리한 나라 입장에서는 혼합방식과 같은 대폭적인 관세인하는 수용하는 데 어려움이 있다고 강조하였다.

한편 체코, 헝가리 등 이행경제국가들은 UR 방식은 신축성이 있고 개혁 과정의 계속이라는 측면에서 바람직하며, 관세감축에 있어 이행경제국가의 특수상황이 고려되어야 함을 주장하였다. 또한 인도 등 개도국들은 관세인하 문제는 국내보조, 수출경쟁 분야의 감축약속과 연계하여 검토되어야 하며, 개도국들의 수출 관심품목에 대한 시장접근기회를 대폭 개선해야 한다는 의견을 피력하였다. 더욱이 특혜관세에 의존하고 있는 섬나라개도국 등은 특혜폭의 유지 필요성을 강조하였고, 일부 개도국은 개도국에 대해 관세감축의무를 면제하거나 이미 양허된 관세의 조정을 허용하는 등 개도국에 대한 특별한 신축성 부여를 요구하였다.

### 평가 및 대응과제

수출보조 감축의 경우 EU는 농업개혁의 과정에서 가격지지 인하가 당초의 예상보다 부진하고 여전히 과잉생산의 문제가 지속될 것으로 예상되어 과잉농산물의 해외수출을 위한 수출보조의 대폭적인 감축이 어려울 것이며, 미국 또한 수출신용을 통한 수출촉진 정책을 포기할 수 없을 것이므로 수출경쟁 분야에서의 협상은 큰 진전이 없을 것으로 전망된다. 또한 국내 보조 감축의 경우에도 UR 협상결과에서 크게 벗어나지 않을 것으로 보여 차기 농업협상은 시장접근 분야에서 시장개방압력이 가장 크게 고조될 것으로 전망된다. 이를 감안하여 시장접근 분야의 원칙설정에 최선을 다하되 신축성이 최대한 확보되는 방향으로 협상을 추진해야 할 것이다.

우리 나라의 관세체계와 관세수준은 UR 농산물협상에서 비관세장벽을 철폐하고 관세로 전환하는 과정에서 기준년도의 국내외 가격차가 그대로 관세로 결정되는 방식에 의해 결정되었다. 따라서 품목별 관세수준은 바람직한 우리 나라 농업의 발전방향, 품목별 국제경쟁력 등이 반영되어 있지 않은 것이라 할 수 있다. 현재 시점에서 품목별 국내외 가격차는 시장상황

의 변화에 따라 상당한 정도 변화하였다. 따라서 최근 연도를 기준으로 품목별 관세수준과 국내외가격차를 상호 비교하여 어느 품목에서 관세감축상 여유가 있고 어느 품목의 관세감축이 곤란한지, 그리고 수용가능한 최대 관세감축폭이 어느 정도인지 검토, 분석해 볼 필요가 있다. 특히 품목별로 고관세, 가공도별 관세의 누진정도, 관세격차 등도 살펴볼 필요가 있다.

1998~2000년의 평균 국내외가격차를 1999년의 양허관세율과 비교했을 때 콩, 녹두, 팥, 생강, 사과, 참깨, 쇠고기, 닭고기 등의 품목은 국내외가격차가 더 크므로 관세가 국내시장을 적절히 보호하고 있지 못한 품목이다. 따라서 이들 품목에 대한 관세가 추가적으로 감축될 경우 농가피해는 상대적으로 더 클 것으로 전망된다. 한편 보리, 옥수수, 맥주맥 등의 곡물과 마늘, 돼지고기, 천연꿀 등의 품목은 양허관세율이 국내외가격차보다 훨씬 높으므로 관세감축에 상당한 여유가 있으며 농가피해도 최소한에 그칠 것으로 전망된다. 고구마, 감자, 포도 등의 품목은 오히려 국내산이 경쟁력이 높아 관세감축에 의한 농가피해는 없을 것으로 보인다.

## ■ 감축대상보조

국내보조 분야에서는 허용보조(Green Box) 기준의 재검토, 감축대상 국내보조(Amber Box)의 감축폭 및 감축방식, 그리고 생산제한 직접지불(Blue Box)의 폐지여부 등이 협상쟁점이 되고 있는데, 금번회의에서는 감축대상 국내보조에 초점을 맞추고 논의가 전개되었으며, 그 주요 논의 의제는 다음과 같다: 감축 방식으로서 품목별 감축 대 총액 기준 감축, 최소허용보조(de-minimis)를 포함하여 현행 보조수준 계산방법, 과도한 인플레이션 반영 문제.

우선 국내보조의 감축과 관련하여 농산물 수출국들은 현행 국내보조 총액기준 AMS 감축방식은 품목간 보조의 융통성을 발휘할 수 있고, 이로 인

하여 종종 특정 품목에 보조금을 집중시킬 수 있기 때문에 생산과 무역을 왜곡시킬 수 있는 여지가 크므로 품목별로 대폭적인 감축약속이 이행되어야 함을 주장하고 있다. 이에 반해 농산물 수입국들은 국내보조 감축의 신축성 확보와 국내 농업에 미치는 부정적 영향을 최소화한다는 차원에서 수출국이 주장하는 품목별 감축방식과 대폭적인 국내보조 감축에 반대하고 있다.

케언즈 그룹의 리더격인 호주는 감축약속의 우회방지를 위한 규율 강화, 무역왜곡적인 국내보조(Amber 및 Blue 포함)의 상당수준 감축을 통한 철폐, 품목을 기준으로 보조 수준이 높을수록 많이 감축하는 공식 도입, 최소허용보조의 재검토 등을 제기하였다. 미국은 국내보조금 계산은 AMS에 의해 충분히 할 수 있으므로 보조상당측정치(EMS)는 불필요하고, 인플레이션 반영 문제는 농업협정에 있는 규정으로 충분하며, 부(-)의 AMS는 0으로 처리하는 것이 당연하다는 의견을 피력하였다. 특히 미국은 감축방식과 감축폭과 관련하여 그들이 협상제안서에서 이미 언급한 Amber Box와 Blue Box는 각국의 농업총생산액에서 차지하는 비중이 일정하게 되도록 감축하자고 주장하였다. 캐나다는 선진국의 최소허용보조 수준을 인하하고, 허용보조의 기본요건인 무역비왜곡성(Non-trade-distorting)의 의미를 명확히 하여 규범의 우회를 막고, 모든 형태의 보조금에 상한을 설정하자고 주장하였다. 뉴질랜드는 AMS 계산에 있어 적용대상물량(Eligible Production)의 의미를 총생산량으로 명확화하는 등 계산방법의 투명성을 높이고, “과도한” 인플레이션을 정확히 정의해야 한다는 의견을 제시하였다.

한편 우리나라는 인플레이션의 영향을 적절히 반영하지 못하고 있는 현행 감축방식의 문제점과 이를 위한 새로운 장치 마련 필요성을 지적하고, 국내보조 감축의 신축성을 인정하면서 농업개혁을 일관성있게 추진하기 위한 최소허용보조(de-minimis) 유지 및 총액기준 감축 필요성을 강조하였

다. EU는 총액기준 감축, 시장가격과 연계된 보조에 대한 규율 강화, 품목 불특정 AMS에 대한 규율 강화, 선진국의 최소허용보조 수준 인하 등 농산물 수출국들의 주장에 동조하는 듯한 발언을 하였으나 Blue Box는 무역왜곡이 적어 허용보조에 가까운 조치로서 지속적인 감축면제가 요구되며, 총액기준 감축은 보조금의 증가를 억제해야 한다는 필요성과 정책결정상 회원국 재량의 필요성을 잘 조화시킨 조치임을 강조하였다. 일본은 농업개혁의 원만한 추진을 위해 현행 보조금분류체계를 유지해야 하고, 감축과정에서 UR 협상 결과의 이행경험과 NTC를 고려해야 하며, 총액을 기준으로 한 점진적인 감축이 바람직하다는 견해를 제시하였다. 노르웨이는 국내보조 감축을 국내시장 판매를 목표로 한 품목과 수출시장을 겨냥한 품목에 대한 것으로 이분하여 후자는 보다 엄격한 감축규범을 적용해야 함을 주장하였다.

체코, 헝가리 등 동구권 국가들은 국내보조금 감축에 있어 시장경제로의 이행단계에 있는 국가가 직면하고 있는 어려움을 감안하여 융통성을 부여하여야 하며, 특히, 투자보조·투입재보조·이자율보조 등이 허용되어야 하고, 이행경제에 대해서는 최소허용보조 수준을 인상해 줄 것을 요구하였다. 한편 인도 등 개도국들은 현행 농업협정상 국내보조 규범은 개도국에게는 불리하고 선진국에게는 유리하게 되어 있으므로 시정해야 하며, 향후 협상에서는 개도국에게 더 많은 신축성을 부여하고, 선진국의 무역왜곡적인 보조금은 대폭 감축하여 궁극적으로는 최소허용보조 수준 이내로 감축해야 할 것이라고 주장하였다.

금번 제2단계 농업협상 추진을 위한 농업위원회 특별회의 제1차 비공식 회의에서 케언즈 그룹, EU, 개도국그룹은 자국의 입장을 적극적으로 제시하고 구체화하려고 노력하고 있는 반면, 미국은 소극적으로 제안서에서 제시한 기본 입장을 원론적으로 재확인하는 선에서 대응하고 있으며, 미농무



성과 USTR의 고위직 인선이 마무리된 후에야 적극적인 움직임을 보일 것으로 예상된다. 케언즈 그룹은 “공산품과 농산물의 동등취급(Equal Footing)”등의 과격한 주장을 다소 피하는 것으로 관측되는 반면, EU는 다른 수입국들과 일정한 거리를 유지하며 독자적인 노선을 추구할 전망으로, 식량안보 등의 이슈에서 다른 수입국과 입장 차이를 보이고 있다. 그러나 앞으로의 의제별 협상진행은 당초의 예상과는 달리 심도있는 기술적인 논의는 진행되지 않고 각국이 기존의 입장을 명확화하는 선에서 진행될 것으로 전망된다.

### 평가 및 대응과제

미국, EU, 일본 등 대부분의 선진국이 AMS의 추가적인 감축에 있어 상당한 여유가 있고, 개도국들은 선진국의 무역왜곡적인 국내보조를 강력히 비난하고 있으므로 최소한 UR 협상에서보다 더 큰 폭의 감축이 이루어질 것으로 예상된다. 그러나 UR에서와 같이 품목별이 아닌 AMS를 감축하여 품목간 국내보조의 조정이 가능하도록 신축성이 부여되는 방식으로 타결될 가능성이 높다.

이에 대응하여 특히 쌀의 경우 지지가격의 인하와 정부수매는 축소하여 쌀 수급을 시장여건에 맡기고 각종의 소득과 경영안정 직접지불, 친환경농업 직접지불, 조건불리지역 직접지불 등 직접지불제도를 확충시켜 나가야 할 것이다.

## 2. WTO 농업위원회 제2단계 협상 특별회의 제2차 비공식회의

### 2.1. 수출보조

#### 각국의 입장

미국, 케언즈그룹 등 수출국가들과 인도 등 대부분의 개도국은 수출보조의 철폐를 주장하는 반면, EU, 일본, 스위스, 폴란드 등은 단순한 감축을 주장하였다. 미국은 수출보조는 이행기간 중 점차 감축하여 결과적으로 철폐하자는 입장이다. EU는 수출보조만 규율할 것이 아니라 여타 수출보조의 효과를 가지고 있는 조치도 함께 포함시켜 논의해야 한다는 입장이다. 일본은 수출보조 감축방식으로서 수출보조단가를 양허하여 이를 감축하자고 제안하고 수출보조와 유사한 효과를 갖는 국내지지도 수출보조 규율 대상에 포함시켜야 한다고 주장하였다. 상당수 개도국들은 선진국의 수출보조가 개도국의 국내생산과 식량안보에 부정적 영향을 초래한다는 입장이다.

케언즈그룹, 폴란드, 인도 등 다수 개도국들은 이행초년도의 상당한 감축(Down payment), 감축의 가속화와 철폐 등 과감한 감축방식을 제안하고 있다. 이행 초년도에 재정지출이나 물량을 기준으로 수출보조를 상당 수준으로 감축, 다음 연도부터 나머지 수출보조를 보다 가속적으로 감축하여 궁극적으로 철폐하고 수출보조 우회방지를 위해 추가적이고 강력한 규범을 마련하자는 것이다. 또한 개혁과정의 지속을 보장하기 위해 WTO 협상기간 동안 수출보조 지급을 최대한 억제하고 개도국에 대해서는 농업협정

9.4항의 의한 우대조치를 확대하고 이행기간을 보다 길게 허용하자는 것이 이들의 주장이다.

한국은 개도국에게 허용되는 수출보조 유형의 유지 및 확대, 수출보조 감축의무의 경감, 개도국들이 국제시장에서 동등한 조건하에 경쟁할 수 있도록 수출관련 조치들에 대한 규율 마련 등을 주장하였다. 스위스는 이행기간 연장, 감축약속 완화에 추가하여 개도국의 구체적인 필요에 상응하는 우대조치 마련을 주장하였다. 인도, ASEAN 등 개도국들은 농업협정문 9조 4항에 따른 개도국우대 수출보조를 계속 유지할 것을 주장하였다. 나이지리아는 선진국과의 형평성 유지 차원에서 이행계획서에 없는 수출보조라도 새로운 도입을 허용해야 한다는 입장이었다.

### 농업위원회 논의내용

농업위원회 특별회의 비공식회의에서 수출보조와 관련 케언즈그룹, 스위스, 일본, 이스라엘, 일련의 개도국(니카라과, 파키스탄, 파나마, 페루, 베네수엘라, 짐바베)등이 제안서를 제출하고, CARICOM(안티과, 바바도스, 자마йка 등)은 국내보조가 가지고 있는수출보조 효과에 관한 제안서를 제출하였다.

호주, 뉴질랜드, 브라질 등 케언즈그룹은 수출보조는 개도국의 빈곤을 심화시켜 식량안보에 부정적 영향을 미치므로 모든 형태의 수출보조를 철폐할 것을 주장하였다. 이행 초년도에 UR 이행 마지막 연도의 수출보조를 기준으로 50% 감축하고 나머지 수출보조는 선진국은 3년, 개도국은 6년간의 이행기간 동안 균등하게 감축시켜 철폐하자는 것이다. 개도국우대로서 이행기간 연장, 농업협정문 9.4항에 기초하여 허용 수출보조 항목의 확대하자고 주장하였다.

베네수엘라, 페루, 파나마 등은 수출보조가 개도국의 수출 및 국내생산에 미치는 부정적 영향을 고려하여 철폐하되, 수출보조 철폐가 최빈개도국 및

식량순수입 개도국에 미치는 부정적 영향을 감안하여 식량원조와 재정지원 등을 강화할 것을 강조하였다. 인도는 수출보조 감축에 관한 케언즈그룹의 주장에 동조하고, 수출보조 효과를 유발하는 국내보조에 관해서도 규제하자는 일본의 제안을 지지하였다.

EU는 모든 우회적인 수출보조에 대해서도 동일한 규범이 마련되어야 함을 강조함하였다. 또한 1992년 이후 수출보조가 많이 감소하였지만 개도국의 빈곤문제가 개선되었다는 증거가 없는 점을 들어 수출보조가 개도국에 부정적인 영향을 미친다는 주장을 반박하였다.

스위스는 각국의 품목별 구조조정 과정과 경쟁력 변화가 상이하므로 수출보조 감축시 신축성을 부여하여 전체적인 감축율은 높이는 대신 특정 품목에 대해 감축율을 조정할 수 있어야 함을 강조하였다. 예로서 재정지출 기준 36% 감축시 A 품목을 31%(평균보다 5% 낮음) 감축하는 대신 B 품목은 46%(평균보다 10% 높음) 감축하여 평균감축율을 맞추자는 것이다.

일본은 수출입국의 권리와 의무의 균형을 위해 수입조치와 동등한 수준으로 수출관련 조항을 강화해야 함을 주장하였다. UR 협상의 수출보조 산출 기준년도인 1986/90년의 단위물량당 수출보조의 64%에서 감축을 시작하되, 개도국이 관심을 가지고 있는 품목과 시장에 대한 수출보조에 대해서는 추가적인 규정의 제정이 필요하다는 입장이다.

CARICOM에 속한 개도국들은 선진국의 과도한 농업보조 및 수출보조, 그리고 무역제한 등이 종합적(policy nexus)으로 개도국 농산물의 경쟁력을 저하시키고 있으므로 이를 분리하지 말고 종합적으로 논의해야 한다고 주장하였다. 수출보조의 감축과 관련하여 수출신용, 수출보험, 수출보증 등 수출보조와 유사한 효과를 가지는 조치에 대한 규율제정도 필요하다고 강조하였다. 또한 무역자유화 과정에서 식량순수입 개도국에 대한 부정적 영향 고려하고, 식량원조는 수혜국의 농업에 부정적 영향이 없어야 하며, 소

규모 개도국의 식량원조 목적의 수출에 영향을 주지 않아야 한다는 것이다. 개도국 우대조치로서는 장기의 이행기간, 농업협정문 9.4항 하의 수출보조 감축의무의 연장, 경제발전을 위한 수출보조 사용의 신축성 부여 등이 제시되었다.

우리 나라는 수출보조 감축약속 우회방지에 관한 규범제정이 인도적 차원의 식량원조를 저해해서는 안되며, 시장점유율이 미미한 개도국의 수출보조는 선진국의 수출보조와 차별화할 것을 주장하였다.

### 평가 및 대응과제

미국과 EU 등 수출보조를 지급하는 주요 수출국과 대부분의 회원국들은 수출보조가 감축되어야 한다는 원칙에 기본적으로 찬성하고 있으나, 국가마다 특수한 사정에 의해 수출보조 감축의 구체적인 방식과 포괄범위에 관하여 상이한 입장이다.

EU는 상대국의 수출신용, 식량원조, 수출국영무역 등 수출보조의 우회수단을 동시에 규제함으로써 수출보조만을 대상으로 감축할 경우 초래되는 경쟁력 약화와 시장점유율 하락을 방지하고자 하는 것이 기본입장이다. EU의 수출보조 감축은 주요 농산물의 국내가격의 지지수준을 감축해 나가는 한도 내에서 수용 가능하므로 케언즈그룹이 주장하는 이행 초년도의 대폭감축(downpayment)과 이행년도 단축은 EU의 입장에서 수용할 수 없을 것으로 보인다.

미국의 수출신용과 식량원조, 케언즈그룹의 수출국영무역을 통한 간접적인 수출보조 관행은 해당국가의 특수한 사정에 의해 수출보조와 동일하게 규제하자는 데 동의하기 어려울 것으로 보인다. 한편 일부 농산물 수출개도국의 경우 선진국 수출보조의 최대 피해자이므로 수출보조의 대폭 감축에 목소리를 높일 것으로 보인다.

결론적으로 수출보조의 감축폭은 관련국들의 타협에 따라 UR 감축수준을 크게 초과하지 않을 것으로 전망되며 이러한 차원에서 무역자유화와 농업개혁에 대한 압력은 시장접근과 국내보조의 분야에서 더 높아질 것으로 전망된다. 일본이 제안한 단위 물량당 수출보조의 감축방식은 보완적으로 사용될 수 있으나, 수출보조 감축의 가시적인 효과(수출보조의 대상이 되는 물량의 감축을 더 선호)를 원하는 개도국과 케언즈그룹의 반대로 현실화되지 못할 것으로 보인다.

## 2.2. 수출신용(수출보조 우회방지)

### 각국의 입장

케언즈그룹은 모든 농산물에 대한 모든 형태의 수출보조를 철폐 내지 금지하고, 수출보조 우회를 방지하기 위해 해당 규범을 강화해야 함을 주장하고 있다. 수출신용, 수출신용보증 또는 보험, 식량원조 등 비상업적 거래 등을 포함한 모든 형태의 불공정 수출경쟁 행위도 철폐되어야 한다는 것이다. 미국은 수출신용에 대해서는 OECD에서 논의하는 것이 바람직하고 수출 국영무역기업에 대한 규율을 강화할 것을 주장하고 있다.

EU는 수출보조만 규제할 것이 아니라 식량원조, 수출국영무역, 수출신용 등 여타 수출보조 우회 조치까지 동등하게 다루어야 한다는 입장이다. OECD에서 합의된 수출신용에 관한 사항을 고려 WTO 내에서 농산물 수출신용에 관한 규범을 제정하고 공적지원 형식의 수출신용을 통상의 상업적인 조치로 전환하자고 주장하였다.

한국, 스위스, 노르웨이는 대체로 EU와 유사한 입장이고, 일본은 OECD 차원의 논의내용을 고려하여 수출신용에 대한 규율 강화, 수출보조와 유사한 효과를 갖는 국내보조도 수출보조 규율의 대상으로 포함, 국영무역기업

행위의 투명성, 예측성 향상 등을 강조하였다.

인도, 터키, 이집트, 쿠바 등 개도국들은 모든 형태의 수출관련 지원조치에 대해서도 수출보조와 같은 규범이 적용되어야 한다고 주장하였다. 식량 원조가 위장된 수출보조로 사용되는 것을 방지하기 위해 농업협정상 식량 원조관련 규정(농업협정 10조 4항)을 준수하고, 식량원조는 가능한 한 무상공여의 형식으로 제공(터키)되어야 한다고 강조하였다.

메르코수르, 칠레는 WTO차원에서 수출신용, 수출신용보증, 보험계획에 대한 규범을 다음과 같은 사항을 포함하여 제정할 것을 주장하였다.

- 1) 공적 수출신용의 정의
- 2) 다양한 형태의 공적 수출신용 운영에 대한 확인 및 리스트 작성
- 3) 제정될 규범의 적용을 받을 기관 및 프로그램 확인 및 리스트 작성
- 4) 수출신용 공여조건
- 5) 180일을 초과하는 모든 공적 수출신용거래에 대한 통보요구, 통보 시에는 프로그램 또는 기관별 관련제품, 수혜국가, 신용공여조건 등의 정보 제공

한편 개도국우대와 관련 메르코수르, 칠레는 수출신용에 대한 규범 제정 시 수출개도국의 이해를 고려하여 적절한 최저이자율을 설정하고, 최빈개도국 및 식량순수입 개도국의 식량안보를 위해 적절한 조항을 마련해야 한다고 주장하였다. EU는 OECD에서 개발되는 수출신용 규정이 개도국의 식량안보를 개선하기 위한 프로그램에 배치되어서는 안 된다는 입장이다.

### 농업위원회 논의내용

농업위원회 특별회의 비공식회의에서 미국, EU, 호주, 일본 등이 수출신용과 관련하여 제안서를 제출하였다.

미국은 UR 협상에서 공정하고 시장지향적인 무역체제의 수립과 함께 식량안보와 같은 NTC가 고려되어야 하며, 이러한 차원에서 개도국의 식량안보 개선에 도움이 되는 수출신용에 관한 사항은 핵심 3개 의제와는 별도로 취급해야 한다고 강조하였다. 1990년대 아시아의 금융위기와 같은 상황에서 미국의 수출신용보증 프로그램(GSM)은 수입개도국의 재정능력 확대를 통해 이들 국가의 식량안보 개선에 크게 공헌했다는 것이다. 또한 수출보조와 수출신용은 상이한 목적 하에 운영되며, 세계시장에 미치는 효과도 상이하다고 주장하였다. 실제로 수출신용의 수출보조 효과는 OECD의 연구에 의하면 4% 미만이며, 수출신용에 의한 농산물 수출은 1998년 5.2%에 불과하므로 수출신용에 의한 왜곡효과는 미미한 수준일 것이라고 강조하였다. 따라서 수출신용에 관한 논의에서 수출신용의 무역왜곡 효과와 더불어 수출신용이 개도국의 식량안보 개선에 미치는 긍정적 효과를 균형적으로 고려해야 한다는 것이다.

수출신용의 효과적인 규제와 관련하여 EU는 다음과 같은 사항을 구체적으로 제안하였다.

- 1) 무역왜곡 효과를 발생시키는 수출신용에 대한 연간 유효지출액(effective expenditure)을 수출보조 감축약속에 산입
- 2) 수출신용의 품목별 최고수준을 설정하고 감축 약속
- 3) 수출신용의 최대 허용 상환기간을 점차 축소하여 모든 품목에 대한 수출신용을 180일 이내로 설정
- 4) 수출신용을 받을 때 총액의 최소 15%를 지급(현금지급인 경우)
- 5) 보험료는 위험평가에 기초하고 장기적인 영업비용을 포함시키지 않음.
- 6) 개도국우대 조치로서 상환기간 3개월의 수출신용을 추가적으로 인정하고, 개도국의 위급상황 시에는 우대조건의 수출신용 공여
- 7) 개도국의 부채부담을 경감하기 위해 순전한 무상공여 방식으로 식량원조



## 8) 상환기간, 지원총액, 대상품목 등 수출신용에 관한 정기적인 통보 강화

일본은 수출신용에 관한 OECD를 포함한 국제적 논의를 감안한 농업협정문 10.2항의 이행이 시급하며, 수출신용에 대해서도 수출보조와 같이 적절한 규정이 제정되어야 하나 수출신용에 대한 규정이 인도적 목적의 식량원조를 저해해서는 안된다고 주장하였다.

호주는 케언즈그룹을 대표하는 제안서에서 다음과 같은 조건에 일치하지 않는 수출과 관련한 신용, 금융, 이자지원, 수출신용 보험과 보증 등은 수출신용에 포함시켜 규제, 감축해야 한다고 주장하였다.

- 1) 자본재에 대한 신용제공을 제외하고 신용기간이 180일을 초과하지 않아 상업적 신용조건에 근접할 것(자본재에 대한 신용인 경우 이자부담과 더불어 원금상환도 포함시킬 것)
- 2) 수출신용계획에 의한 최소 부담금(premium)은 위험평가에 기초할 것
- 3) 상업적 거래에 기초한 최소한의 이자율 설정
- 4) 수출신용은 총 거래액의 일정 비율 이하일 것

일부 국가는 OECD에서 수출신용에 관한 규범제정이 논의되고 있지만, 모든 회원국이 논의에 참여하기 위해서는 WTO 내에서 논의가 이루어져야 함을 강조하였다. 그러나 대부분의 국가는 수출신용에 대한 규범제정의 필요성에 공감하였으나, 일부 개도국들은 수출신용이 외환부족 개도국에 대한 식량공급과 식량안보에 긍정적인 측면도 있다는 점을 강조하였다. 파키스탄은 수출신용이 개도국의 식량안보에 기여하는 반면 개도국의 식량부족을 영속화시키는 면도 있으므로 수출신용에 관한 규범제정 시에는 최빈개도국 및 식량순수입 개도국에 미치는 부정적 영향도 함께 고려해야 함을 강조하였다.

## 평가 및 대응과제

UR 협상에서 약속했던 수출신용에 대한 OECD 논의는 아직까지도 결론에 도달하지 못하고 지지부진한 상태이고, 미국을 제외한 대부분의 국가가 규정제정을 강력히 요구하고 있기 때문에 WTO 차원에서의 규정제정 가능성이 높을 것으로 보인다. 그러나 미국이 주장한 바와 같이 수출신용의 수출보조 효과는 매우 미미한 수준이고 수출신용이 개도국의 식량안보에 기여하는 측면도 무시할 수 없으므로 케언즈그룹과 EU가 주장하는 바와 같이 강력한 수출신용 규제는 어려울 것으로 평가된다. 이런 경우 미국과 케언즈그룹이 주장하는 대폭적인 수출보조 감축은 어렵고 농업개혁과 시장개방에 대한 압력은 시장접근과 국내보조 분야에서 더 높아질 것으로 보인다.

## 2.3. 국영무역

### 각국의 입장

미국은 기본적으로 수출입 국영무역은 무역을 왜곡하는 잠재적 효과가 있으므로 사기업이 공정하게 경쟁할 수 있도록 국영기업에 대한 배타적 수입권과 수출권을 철폐해야 한다는 입장이다. 미국이 수입국영무역과 관련 제기하고 있는 문제점은 다음과 같다.

- 1) 수입품의 가격, 등급, 품질 등을 결정함에 있어 투명성 부족, 최종 수요자와의 직거래 방해
- 2) 수입 조절, 제한 및 관세체계 조작
- 3) 저급품 수입으로 소비자 이미지 훼손, 부과금 적용으로 시장가격 인상
- 4) 국영무역기업의 수입독점에 따른 구매의 효율성 저하

한편 수출국영무역과 관련 미국이 제기하고 있는 문제점은

- 1) 수출가격 설정의 투명성 부족
- 2) 정부의 재정지원으로 농업자원의 비효율적 배분
- 3) 독점력으로 수매가격을 낮게 결정하고 국제경쟁력 확보
- 4) 동일상품에 대한 국내외 가격차별로 이윤 극대화
- 5) 가격 통제도를 통한 가격지지 효과 초래 등이다.

EU는 현행 농업협정문은 수출보조만 자세히 규정하고 수출신용, 식량원조의 남용, 수출국영무역에 대한 규율은 느슨하다고 주장 수출국영무역에 대해 다음과 같은 사항을 강조하였다.

- 1) 수출국영무역이 교역에서 차지하는 비중은 밀 40%, 낙농제품 30%
- 2) 수출국영무역은 독점적 지위를 이용 교차보조, 가격차별, 가격플화를 통해 무역을 왜곡하고 수출보조 감축약속을 우회
- 3) 수출국영무역의 수출보조감축 약속 우회방지를 위해 통보강화

일본은 수입국영무역의 경우 식량의 안정적 확보를 위해 필요하고 GATT 제17조가 정한 상업적고려 및 무차별원칙에 입각하여 운영되는 한 계속 허용되어야 한다는 입장이다. 그러나 수출국영무역은 수입국영무역에 비해 규정이 미비하기 때문에 규범을 명확히 할 필요가 있으며, 국내가격보다 낮은 수출가격의 설정 등 수출촉진과 국내생산의 변화에 따른 수출량의 조정 등에 대한 조치를 강화해야 한다는 것이다.

한국은 국영무역이 GATT 제17조에 규정된 합법적인 제도이므로 국영무역의 존재 필요성 논의보다는 운영과정에서 발생하는 문제점에 논의의 초점을 맞추어야 하고 수입국영무역은 일반적인 TRQ 관리방안 논의 시 함께 논의해야 한다고 주장하였다. 그러나 수출국영무역의 가격차별, 가격플

화, 수입국의 식량안보 등을 고려하여 운영상의 투명성을 제고하고 수출보조감축 우회방지를 위한 규범을 제정할 것을 강조하였다.

호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 케언즈그룹은 미국이 주장하는 수입국영무역의 문제점들에 대해서는 공감하는 반면 수출국영무역에 대해서는 다음과 같이 반박하였다.

- 1) 수출국영무역기업은 규모의 경제/품질관리 및 배달비용의 절감 등에서 사기업의 운영방식과 다를 것이 없음.
- 2) 가격차별이나 가격풀 제도 등은 사기업에서도 널리 사용
- 3) 국영무역제도는 존재 자체가 무역왜곡효과를 초래하지 않음.

### 농업위원회 논의 내용

농업위원회 특별회의에서는 국영무역과 관련 미국과 일본이 제안서를 제출하였다. 미국은 수입과 수출 국영무역을 막론하고 공정한 경쟁체제 확보를 위해 배타적인 수출입권리의 부여에 대해 적절한 규정이 정립되어야 한다고 주장하였다. 미국은 수출국영무역과 관련하여 다음과 같은 사항을 강조하였다.

- 1) 개방적이고 경쟁적인 시장환경의 조성을 위해 배타적인 수출권의 부여와 외국기업과 국내 여타기업에 대한 차별적인 조치를 철폐
- 2) 수출국영무역기업의 조달비용, 수출가격 및 판매정보에 대한 통고
- 3) 국영무역기업의 손실보전을 위한 정부의 재정지원과 보증의 철폐
- 4) 개도국 수출국영무역에 대한 우대조치

한편 미국은 수입국영무역과 관련하여 다음과 같은 사항을 강조하였다.

- 1) 수입국영무역의 수입제한 효과를 방지하기 위해 TRQ 수입의 일정량을 비국영무역 기업에 배정하고, 특히 수입이 이루어지지 않을 경우

비국영무역 기업에 수입기회 제공

· **경쟁촉진(Competition)**

수입국영무역 기업은 수입시기, 수입가격과 품질, 수출국, 최종수요자 등을 자의적으로 결정하거나 정부의 지시에 응함으로서 수입수요와 수출공급의 연결을 차단하고 시장왜곡 현상을 초래함.

· **유인제공(Incentives)**

새로운 수입업자의 진입을 권장하고 수입실적에 대해 보상

· **수입권의 재배분(Reallocation)**

국영무역기업이 배당받은 수입권을 행사하지 않을 경우 비국영무역기업이나 여타 수입업자에게 수입권을 양도

2) TRQ 수입이 아닌 경우에는 수입국영무역에 의한 배타적인 수입권리의 부여제도를 철폐하고 모든 수입업자, 가공업자, 도매업자, 최종소비자 등이 정해진 관세를 부과하고 수입할 수 있도록 함.

3) 통보의 강화

다음 기의 시장접근 개선을 위해 수입국영무역기업의 수입에 관한 의사결정과 상업적 요구에 대한 구체적 메카니즘에 관하여 통보

캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 케언즈그룹 국가는 국영무역기업의 존재자체가 아니라 운영상에 무역왜곡효과가 있는지의 여부가 문제라고 주장하였다. 국영무역기업이 원용하고 있는 풀가격제도, 가격차별 등은 사기업이나 협동조합기업에 의해서도 원용되고 있는 제도라는 것이다. 국영무역에 대한 규범제정은 농산물협상에서 보다 GATT 17조 위원회나 경쟁정책 분야에서 다루는 것이 더 바람직하다는 의견도 제시하였다. 인도네시아, 모리셔스, 필리핀, 말레이시아 등은 개도국의 경우 국영무역기업이 식량안보, 빈곤경감 등 중요한 역할을 수행하므로 규범 제정시 보다 많은 신축성이

부여되어야 함을 강조하였다. 이들 국가는 개도국의 경우 사기업이 충분히 발달되어 있지 않으므로 국영무역의 운영은 대단히 중요하다고 하였다.

우리 나라와 일본은 국영무역기업은 GATT 제17조에 따라 인정된 합법적 제도이므로 존재 자체가 문제가 아니라 얼마나 상업적 기초에 근거하여 투명하게 운영하고 있는가가 문제이며 수출 국영무역은 수입 국영무역보다 더 무역왜곡 효과를 유발시킨다고 주장하였다. 일본은 국영무역에 관한 투명성과 예측성을 제고하기 위해 수출과 수입국영무역에 관한 통고의무를 다음과 내용과 방식을 중심으로 강화하자고 제안하였다.

- 1) 수입국영무역의 경우 수입선별 수입가격과 물량, 국내 재판매가격 등에 관해 현재 매 3년마다의 통고의무를 매년의 통고로 강화
- 2) 수출국영무역이 시장에 미치는 더 큰 왜곡효과를 감안하여 수출대상 국가별 수출가격과 물량, 국내 조달가격 등에 관해 분기별로 통고
- 3) 수출입을 막론하고 국영무역기업의 연도별 사업계획을 통고

또한 일본은 수출 국영무역기업에 대한 정부의 금융지원을 금지하고 세계의 식량안보를 감안하여 수출국영기업은 최소한의 의무물량 수출, 최소한 의무물량의 재고관리, 최소 물량의 국제기구 제공 등이 이루어져야 한다고 강조하였다.

### 평가 및 대응과제

협상에 영향력이 큰 미국과 EU가 국영무역기업에 대한 적절한 규정의 도입 필요성을 주장하고 있으며 케언즈그룹은 무역자유화의 방향에 반대할 명분이 없으므로 어떠한 형태로든 국영무역기업의 운영방식의 투명성 제고와 통보강화에 관한 규정이 도입될 가능성이 높다. 그러나 국영무역기업 운영의 효율화와 투명성제고에 관한 사항은 WTO내의 국영무역작업반

의 작업내용과 수입허가절차협정과도 관련이 되어 있으므로 농산물협상에서 구체적인 사항을 검토하는 데는 많은 한계가 있을 것으로 보인다.

수입국영무역 관련 제안 중 미국이 제안한 국영무역기업에 의한 쿼터 미사용 분량의 사기업에 대한 재배분 문제는 농산물의 수급관리와 국내가격의 안정정책에 큰 영향을 미칠 것이므로 신중한 대처가 요구된다. 일본이 제안한 국영무역기업의 통보강화는 수용될 가능성이 높다. 특히 수출국영무역의 경우 시장에 미치는 영향이 크므로 통보기간의 단축과 통보내용의 강화가 이루어질 것으로 예상된다.

국내적으로 생산이나 가격의 변동폭이 적은 품목을 경쟁촉진의 차원에서 수입권 공매방식으로 전환하자는 주장이 있다. 수입권공매 방식은 국영무역과 함께 수입차익을 정부나 지정기관이 환수하여 지정 용도에 사용할 수 있다는 측면에서 차이가 없다. 그러나 수입권 공매방식은 나름대로 수입관리상의 효율성을 달성할 수 있으나 해당 품목의 품질이 가급적 동질적이어야 하며 수출입자의 수가 많고 무역 관련 정보가 비교적 널리 공유될 수 있어야 하는 등 여러 가지 제약 요건이 있다. 또한 수입권공매로 민간수입이 확대되면 정부의 가격안정기능이 약화될 우려가 있음을 명심해야 한다. 경험적으로 수입권공매제도의 수입 비율이 상대적으로 낮은 점을 고려하여 수입권이 시장에서 거래될 수 있는 제도를 도입하는 것도 신중히 고려해볼 필요가 있다. 또한 수입권의 공매를 연중 여러 차례 실시함으로써 국내 수급안정에 도움이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

## 2.4. 수출제한

### 각국의 입장

미국은 세계 식량공급의 안전성 제고를 위해 수출세가 경쟁우위나 공급

관리를 위해 사용되지 않도록 철폐되어야 하며, 수출제한 및 수출세 부과 등에 관한 규율을 강화할 필요가 있다는 주장이다. 케언즈그룹은 식량수입국에 대해 공급의 확실성을 제고시키고 개도국에게 가공산업 발전기회를 제공하기 위해 수출제한, 수출세, 누진관세 등에 대한 규범을 강화해야 한다는 입장이다.

일본은 수출금지, 수출제한 조치를 모두 관세화, 즉 수출세로 전환하여 양허하고 수출세가 적용되는 품목의 일정량에 대해 비과세하는 한도를 설정할 것을 주장하였다. 일본은 불가피하게 수출제한이 필요한 경우에는 1) 엄격한 발동조건 설정, 2) 관련 회원국과의 사전 협의, 3) 수입국이 필요한 물량을 확보하게 한다는 측면에서 과거 수년간의 수출국의 국내생산량 대비 수출량에 대한 수출비율을 유지, 4) 수출제한 기한 설정 등이 지켜져야 한다고 주장하였다. 우리 나라는 수입국에 불리한 수출제한, 수출금지, 수출세, 수출국영무역에 대한 규율을 강화할 것을 주장하고, 수출제한, 수출금지의 자의적 발동 금지, 수출세가 수출금지 목적으로 사용되지 않도록 하기 위한 규범 마련 등을 강조하였다.

### 농업위원회 논의내용

농업위원회 특별회의에서는 수출제한과 관련하여 미국과 일본이 제안서를 제출하였다. 미국은 제안서에서 국내의 수급조절과 국제경쟁력 확보를 목적으로 한 수출세는 금지되어야 한다고 주장하였다. 수출세의 부과와 수출제한은 공급이 부족한 경우 일반적으로 사용되어 가격변동의 폭을 더욱 확대시키고 세계시장을 불안하게 한다는 것이다. 또한 수출세는 1차 농산물에 부과되어 가공상품의 경쟁력을 제고하는 데 사용되므로 누진관세와 같이 개도국의 가공상품 수출에 지장을 초래한다고 주장하였다. 그러나 개도국이 재정수입의 목적으로 모든 상품에 대해 균일하게 수출세를 부과하



는 것은 그 파급효과가 미미하므로 적절히 고려할 것을 제안하였다.

케언즈그룹 및 개도국들은 수출세는 tariff peak, tariff escalation에 대항하기 위한 조치이므로 이를 먼저 해결하는 것이 중요함을 강조하였다. 인도네시아와 스리랑카는 국내공급 부족문제의 해결, 유치산업 발전 등을 위해 수출세는 유용한 조치라고 주장하였다. 개도국들은 농업협정문 12.2항의 특별조치(식량순수출 개도국이 수출제한을 하지 않는 한 수출제한에 관한 규정은 개도국에게 적용하지 않는 조항)를 계속적으로 존치시킬 것을 주장하였다.

우리 나라와 일본은 수출세의 부과와 수출제한으로 수출입국의 의무와 권리의 불균형이 초래되고 있다는 점을 상기시키고, 수입의 안정성을 통해 식량안보를 확보하기 위해서는 수출제한과 수출세에 대한 규범이 강화되어야 한다고 주장하였다. 특히 일본은 다음과 같은 수출제한의 철폐와 관련된 구체적인 내용을 제안하였다.

- 1) 수입장벽을 관세화로 전환하듯이 수출제한을 수출세로 전환(위협과 과거 경험에 기초하여 획득된 자료를 근거로 계산), 양허하고 이를 점차  $36+X\%$  감축
- 2) 과거 3년간의 생산량의 5% 한도 내에서 수출세 부과
- 3) 긴급 상황에서 수출제한을 할 경우 해당 수출국의 수출에서 차지하는 비중이 10% 이상인 수입국과 사전 협의
- 4) 수출제한은 1개월을 초과할 수 없음.

### 평가 및 대응과제

수출제한의 철폐는 식량안보 확보수단인 국내생산, 재고관리, 해외수입 중 해외수입의 안정성을 높인다는 측면에서 매우 중요하므로 협상의 중점을 크게 두어야 할 분야인 것으로 판단된다. UR 협상에서 GATT47 11조

중 수입제한은 관세화된 반면 수출제한은 존치되어 수출입국간의 이익이 균형적으로 반영되지 못했다는 비판을 명심할 필요가 있다. 그러나 수출국의 국내가격 안정을 위해 수출제한은 수입제한 만큼 철폐하기가 용이치 않을 것으로 보인다.

일본이 제안한 수출제한의 수출세로의 전환은 수출제한이 수입제한 처럼 일관적으로 이루어지는 것이 아니므로 관세화의 개념적용은 문제가 많은 것으로 판단된다. 케언즈그룹이 주장하는 가공품의 경쟁력 제고를 위해 1차 농산물에 대해 수출세를 부과한다는 논리는 설득력이 약한 것으로 보인다. 1차 농산물에 대한 수출세 부과는 가격하락을 초래하여 정치력이 더 높은 농민들의 이익을 침해할 것이기 때문이다.

## 2.5. 식량안보

### 각국의 입장

미국은 개도국의 경제발전과 식량안보를 위해 필요한 보조조치를 감축약속에서 면제하기 위하여 다음과 같이 보조규정을 재조정할 것을 제안하였다.

- 1) 농업의 하부구조 개선과 국내유통 시스템의 개선과 관련한 보조의 허용
- 2) 농민들의 위협관리 지원, 지속가능 농업과 자원보전을 위한 보조, 생계형 농가의 생산성 증대를 위한 지원 허용
- 3) 농업협정문 10.4항의 식량원조 관련 규정 유지
- 4) 세계 식량공급의 안정성 제고를 위해 수출제한에 대한 규율 강화

한편 EU는 개도국의 식량안보 개선을 위해서는 개도국의 국내생산과 더불어 안정적인 식량원조가 매우 중요함을 강조하였다. 개도국의 식량생산 능력을 제고와 식량안보 개선을 위해서는

- 1) 식량안보, 농촌개발, 빈곤퇴치 등에 대한 보조의 허용,
- 2) 상이한 AMS 감축공식 적용,
- 3) 최소허용보조 수준의 재조정 및 현행 개도국 우대보조인 투입재보조, 투자보조, 마약작물로부터의 전환을 장려하기 위한 보조의 계속 유지,
- 4) 개도국의 농업, 농촌개발과 식량안보를 지원하기 위한 기술원조와 국제적 협력강화 등이 필요함을 강조하였다.

이와 더불어 EU는 식량원조는 개도국의 식량안보 향상이라는 본래의 목표를 효과적으로 달성할 수 있도록 다음과 같은 방향으로 관련 규범을 개편할 필요가 있다고 강조하였다.

- 1) 국제가격이나 공급량 변동에 상관없이 일정한 식량원조의 제공
- 2) 식량원조를 위장된 형태의 수출보조로 악용되는 것을 방지하기 위해 관련 WTO 규범을 제정하고 식량원조는 전적으로 무상공여의 형태로 이루어져야 함.
- 3) 식량원조는 수혜국의 수요와 필요에 기초해야 하며 수혜국의 농업생산에 부정적인 영향을 미치지 않도록 해야 함.

한국과 일본은 ‘식량안보와 국내농업생산의 역할’이라는 제안서에서 국내생산, 재고비축 제도의 운영, 수입 등 식량안보 확보수단의 적절한 조합을 통해 식량안보를 달성할 수 있다고 역설하였다. 국내 농업생산은 수출국들에 의한 수출금지 및 제한, 수출국들의 흉작과 가격상승 등 수입에 따른 위협을 회피하기 위한 보험의 역할을 한다. 국내 농업생산은 식량안보 달성 뿐만 아니라, 토지 등 자원보전, 수자원함양, 환경보전, 농촌경제유지 등 다원적기능을 동시에 제공하는 순기능이 있으므로 최소한의 국내생산 유지가 필요하다는 것이다. 식량안보 달성을 위해 적절한 국내보조와 국경

조치의 조합을 통해 국내생산을 유지할 수 있도록 각국에 충분한 신축성이 부여되어야 한다. 수출제한 및 수출세 등의 철폐를 통해 수출입국간 이해의 불균형성을 시정해야 한다. 특히 일본은 위급한 상황하의 식량위기 문제를 해결하기 위한 식량의 국제비축제도의 운영을 제안하였다.

브라질을 포함한 남미 7개국은 일부 선진국들의 과도한 수출보조에 의해 식량순수입국들의 수입비용이 감소될 수도 있으나, 저렴한 농산물 수입에 따라 국내 농업생산이 위축되고 국내 농업에 대한 투자가 제약을 받는 등 개도국의 식량안보에 부정적인 영향을 미치게 된다고 주장하였다. 수출보조 지급 농산물의 수입에 따라 개도국의 소비자는 혜택을 받게 되지만, 개도국의 국제수지악화 또는 국내 농업지지를 위해 징수하는 소비자세금 등으로 인해 소비자 혜택은 없어진다는 것이다. 수출보조금은 인위적인 가격경쟁력을 유지시켜 무역전환효과를 유발시키고 보조금을 주지 않는 국가들의 농업활동을 위축시킨다. 결국 수출보조금은 생산을 선진국으로 집중시키고 개도국 농업을 위축시켜 개도국의 식량안보를 저해한다는 논리이다.

일련의 개도국(큐바 등 11개국)들은 그들의 식량안보는 국가안보와 직결되며, 농업은 대부분 개도국의 경제에서 차지하는 비중이 높으므로 실질적이고 특별한 우대조치가 필요하다는 주장이다. 이를 위해 개도국의 주요 농산물, 특히 주곡은 무역자유화 대상에서 제외하고, 개도국의 국내 생산능력을 확대하기 위한 보조감축의 신축성과 선진국들의 경제적, 기술적 지원이 필요하다는 것이다. 개도국의 식량안보를 위해 1) 핵심적인 주곡에 대한 국내생산능력 보호 및 향상, 2) 특히 가장 빈곤한 계층 및 소농의 생계보전 등을 위한 Development Box의 창설 등도 제시되었다. 개도국들은 자신들이 선택한 품목만 감축대상에 포함, 식량안보를 위한 주요 농산물의 관세 재조정 허용, 개도국 관심품목에 대한 OECD 국가들의 급격한 관세 인하 등도 주장되었다.

인도는 개도국의 식량안보를 위해 Food Security Box를 아래와 같은 내용을 포함시켜 신설할 것을 주장하였다.

- 1) 농업협정 허용보조의 지속적인 유지
- 2) 빈곤경감, 농촌개발, 농촌고용, 농업의 다각화를 위해 취하는 조치에 대해서는 감축의무 면제
- 3) 핵심 투입재에 대한 보조의 신축성 인정(단 품목불특정 AMS에는 포함)
- 4) 농업협정 6.2항의 개도국 우대보조 이외에 저소득 자원빈약 농민에게 지급되는 품목특정적 보조는 AMS 산입에서 제외
- 5) 마이너스의 품목특정적 보조가 발생하면 품목특정 보조에서 해당 부분만큼을 제외
- 6) 개도국의 발전 필요성, 국제시장의 극심한 왜곡현상, 개도국의 농업에 대한 높은 의존도 등을 고려하여 개도국은 적정 수준의 관세를 유지할 수 있도록 허용
- 7) UR 협상 시 낮은 수준으로 양허된 관세는 유사한 품목의 관세 수준을 감안, 인상하여 양허
- 8) 특정 상황에서 수량제한을 할 수 있는 별도의 긴급수입제한조치 허용 (관세화 여부와 관계없이 수입이 급증하거나 가격이 하락하여 식량안보와 생계가 위협받는 경우)
- 9) 최소시장접근기회 부여의무 면제

### 농업위원회 논의내용

농업위원회 특별회의에서 식량안보와 관련하여 미국, 일본, 페루, 일련의 개도국(큐바, 도미니카 공화국, 엘살바도르 등)이 제안서를 제출하였다. 국내생산, 수입, 재고비축의 적절한 조합을 통해 식량안보를 달성할 수 있다는 점에는 거의 모든 국가가 동의하였으나, 한국, 일본, 노르웨이, 스위스,

인도네시아 등은 국내생산의 중요성을, 미국, 케언즈그룹, 태국, 이집트, 모로코, 말레이시아 등은 무역자유화의 중요성을 강조하였다.

미국은 제안서에서 식량안보는 경제와 정책 환경, 무역과 투자, 연구와 교육, 지속가능한 농업, 단기적인 식량공급의 안전장치 등 다각적인 요인에 의해 영향을 받는다고 강조하였다. 빈곤에 따른 기아는 장기적인 측면에서 무역과 투자를 통한 전반적인 경제성장과 소득창출, 그리고 식품체제와 농촌의 하부구조 개선에 의해 해결할 수 있다는 것이다. 특히 자유무역은 식량공급원의 확대, 자원의 효율적인 배분, 소득창출, 기술혁신과 경제성장을 촉진시켜 식량안보 상황을 개선하는 데 크게 공헌한다는 점을 강조하였다. 따라서 식량안보 강화를 위해서는 관세의 감축, 불균형적인 관세구조의 개선, 시장접근물량의 확대, TRQ 관리방식의 개선 등이 필요하다는 것이다. 또한 개도국의 식량안보 개선을 위해 선진국의 수출보조와 국내보조의 감축이 요구되며, 수출세와 수출제한의 철폐되어야 한다고 하였다. 마지막으로 수출신용에 대한 규정은 개도국의 식량안보를 저해하는 방향으로 수정되어서는 안된다고 강조하였다.

일본은 식량안보와 이를 달성하기 위한 분야별 조치와 관련 다음과 같은 내용을 강조하였다.

- 1) 시장접근 : 농업의 다원적기능, 현재 해당 품목의 수급상황, 국제적인 수요과 공급, 농업개혁의 진척 등을 고려한 적절한 수준의 관세수준 결정, 특별긴급구제조치(SSG)의 유지
- 2) 국내보조 : 허용보조의 기준을 신축적으로 개선, 생산제한하의 직접지불(Blue Box)의 유지, 국내보조의 현실을 반영한 결정
- 3) 수출제한 : 수입국의 식량안보를 고려 수출제한을 규제
- 4) 수출국영무역 : 수입국의 식량안보를 고려 수출국의 수출제한에 대한 규정 강화

호주, 알제틴, 칠레 등 케언즈그룹은 식량안보는 기본적으로 개도국의 문제이며, 이를 해결하기 위해서 국내생산 능력의 배양, 식량원조의 증대가 필요하다고 주장하였다. 세계의 생산능력은 수요를 훨씬 초과하며 환경악화 없이 생산을 증가시킬 수 있는 잠재력이 있다는 것이다. 식량안보 상태가 불안한 것은 전적으로 빈곤문제와 관련되며, 빈곤은 국제무역을 통해 해결할 수 있다는 점을 강조하였다.

페루는 제안서에서 최빈개도국과 식량순수입 개도국의 식량안보를 위해 다음과 같은 내용의 개발조치(Development Box)를 설정할 것을 주장하였다.

- 1) 허용조치 중 식량안보를 위한 공공비축제도는 개도국의 현실에 맞게 조정
- 2) 특별긴급구제조치는 관세화 여부에 관계없이 모든 품목에 적용하여 개도국에게만 허용
- 3) 최빈개도국과 식량순수입개도국의 경우 관세인하 의무 면제
- 4) 식량안보 관련 기초 식량작물에 대한 감축보조의 최소 의무면제 수준 (de minimis)을 상향 조정

개도국들은 1996년 세계 식량정상회의와 UR 협상의 이행 이후 개도국들의 식량안보 사정은 오히려 악화되었다고 주장하였다. 개도국들의 식량안보 개선을 위해서는 국내생산의 유지가 중요하고 특히 생계유지형 농가에 대한 보조가 필수적이라는 점이 강조되었다. 이러한 배경 하에 농업협정문 6.2항(개도국에 대한 투자보조 및 투자재보조의 허용)의 확대와 감축의무가 면제되는 품목의 열거를 통한(positive list) 특혜조치가 부여되어야 한다는 것이다. 스리랑카 등 개도국들은 그들의 식량안보 달성을 위해 선진국의 무역왜곡적 조치가 대폭 감축되어야 한다고 주장하였다.

일본이 제안한 국제식량재고비축제도에 대해서 일부 개도국들이 지지의사를 표명했으나, EU는 세계은행이나 IMF 등이 유사한 기능을 할 수 있다며 부정적인 반응을 보였다. 캐나다, 태국은 관리상의 어려움 및 잉여농산물 처분 목적으로 오용될 가능성 등을 지적하였다. 우리 나라는 식량안보는 모든 나라에 공통적으로 해당되는 문제로서 국제시장의 불안정성을 감안한 때 식량안보를 전적으로 해외수입에 의존할 수 없으며 특히 핵심 품목에 대해서는 생산과 연계된 보조조치가 필요하다고 주장하였다.

### 평가 및 대응과제

미국을 포함한 대부분의 농산물 수출국들은 식량안보 위협의 근본적인 원인은 빈곤과 구매력 부족에 있으므로 주로 개도국들과 관련된 문제이며 이러한 차원에서 자유무역을 통한 자원배분의 효율화와 경제성장, 소득과 구매력 증대로 식량안보 상황은 개선될 수 있다는 입장이다. 식량안보의 확보수단인 국내생산, 재고관리, 해외수입 중 해외수입의 불안정성을 인정하지 않고 세계의 식량공급 능력은 수요를 훨씬 초과한다는 견해를 보이고 있는 것이다. 또한 단기적이고 위급한 상황의 식량안보 문제를 해결하기 위해서는 최빈개도국과 식량순수입개도국에 대한 적극적인 식량원조가 필수적이라는 것이 공통된 인식이다. 무역확대를 통한 경제성장이 여의치 않고 해외수입이 곤란한 개도국의 경우에는 식량의 국내생산이 매우 중요하며 이를 위해 개발정책(Development Box), 또는 식량안보정책(Food Security Box) 등을 신설하고 감축대상에서 제외하자는 의견이 지배적이다.

반면 한국, 일본, 노르웨이 등 NTC 국가들은 세계 농산물시장의 불확실성, 비관적인 세계 식량생산 전망, 수출국들의 수출금지 조치 등에 따라 식량의 해외수입은 일부 위험요소를 안고 있으므로 식량조달의 전적인 해외시장 의존은 곤란하며 적정수준의 국내생산은 필수불가결하고 이와같은



식량안보의 문제는 선후진국 모두에게 적용된다는 입장이다. 그러나 NTC 국가 중 EU는 식량안보는 빈곤하고 구매력이 없는 개도국에 국한되는 문제라는 입장이다.

결론적으로 우리 나라가 중요시 여기는 식량안보를 위한 국내 농업생산의 중요성 문제는 전반적인 협상의 분위기와 한국의 경제적 위상에 비추어 설득력이 없는 것으로 보인다. 따라서 최종순간 까지 식량안보를 위한 국내 농업생산의 중요성을 강조하고 이를 반영하기 위한 구체적인 정책대안을 제시하되, 여의치 않은 경우 NTC의 여타 요소에 중점을 두어 협상에 대처하는 바람직할 것으로 판단된다. 식량안보를 위한 국내생산의 필요성이 인정되지 않을 경우 해외수입의 안정성을 위한 수출금지, 수출세부과 등의 엄격한 규정정립에 최선을 다해야 할 것이다.

## 2.6. 식품안전

### 각국의 입장

EU는 농산물의 추가적인 무역확대를 위해서는 소비자와 일반대중의 지지가 절대적으로 필요하데, 이를 위해서는 식품안전을 포함한 환경보호, 농촌지역의 경제적 활력 유지, 동물복지 등 농업의 다원적기능이 충족되어야 한다는 입장이다. 식품안전을 위해 예방원칙의 도입이 필요하나, 예방원칙에 따른 조치는 무차별적이고 비무역왜곡적으로 사용되어야 한다는 것이다.

스위스는 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 등의 분야에서 농업개혁과 시장개방을 계속적으로 추진해 나가되 지리적 표시, 소비자에 대한 정보 제공(생산방법), 식품안전, 동물복지, 지속가능 개발 등 농업의 다원적기능을 적절히 고려해야 할 것을 제안하였다. 그러나 지적재산권 이사회(지리적표

시), TBT 위원회(표시), SPS 위원회(식품안전), 무역과 환경 위원회 및 무역과 개발 위원회 등 WTO 산하의 관련 기구와 다른 국제기구와 긴밀하게 협조할 필요가 있음을 지적하였다. 또한 스위스는 감축대상 국내보조를 점진적으로 감축시켜 나가되 NTC와 개도국우대를 반영할 수 있도록 Blue Box와 Green Box에 대한 재검토가 이루어져야 할 것이라고 강조하였다.

한국은 포괄적인 제안서에서 UR 협상타결 이후 식품안전성, 위생, 환경, 생명공학기술 등 농산물 또는 식품과 관련한 소비자의 관심이 커지고 있다고 강조한 바 있다. 이러한 변화는 UR 협상 이후 현대 생명공학기술을 활용한 유전자변형농산물(GMO)의 과도한 상업화와 이들 농산물의 무역확대에 따른 것이며 이에 대해 WTO 체제 내에서 예방원칙을 포함하여 적절한 논의가 있어야 한다는 것이다.

### 농업위원회 논의내용

농업위원회 특별회의에서 식품안전에 대해 EU와 일본이 제안서를 제출하였다. 우선 EU는 제안서에서 농업협정문 제14조는 동식물검역(SPS) 조치의 유효화와 관련되므로 제20조에 입각한 농산물협상에서는 동식물검역 협정과 이와 관련된 분쟁조정 사례에 기초하여 예방원칙(precautionary principle)의 도입이 필요하다고 주장하였다. 예방원칙의 도입에 관한 기준에 대해서 EU는 은 다음과 같은 내용을 제안하였다.

- 1) 식품안전을 위해 필요한 수준보다 무역왜곡적이지 않아야 함.
- 2) 식품안전에 관한 조치는 무차별적이며 일관성이 있어야 함.
- 3) 특정 조치의 선택 시에는 덜 왜곡적인 조치가 있는지 검토해야 함.
- 4) 식품안전에 관한 새로운 정보나 기술이 습득될 경우 기존 조치는 재평가되어야 함.
- 5) 식품안전에 관한 조치는 과학적 근거에 입각해야 함.

- 6) 개도국 우대조치로서 개도국 관심품목에 대해서는 장기간의 이행기간 설정, 동식물검역에 관한 기술지원 조치가 필요

일본은 안정성이 입증되지 않은 GMO 식품의 생산증가, BSE 등으로 인해 식품안전에 대한 소비자의 관심이 증가하고 있으므로 이들 문제를 OECD, CODEX 등 관련 기구의 연구결과를 고려하여 WTO에서 다루어야 한다고 강조하였다. 우리 나라는 UR협상 타결 이후 식품안전에 대한 소비자들의 관심이 높아지고 있어 WTO 차원에서의 대응이 필요하나 현행 농업협정은 식품안전문제를 다루기에는 부족하다고 지적하였다.

그러나 미국과 케언즈그룹 등 수출국들은 식품안전문제가 WTO 회원국 모두에게 중요한 문제이기는 하지만 농업협정 제20조에 따라 진행되는 농산물협상의 범위 밖이며, SPS나 TBT협정 등 다른 분야에서 다루어져야 할 문제라고 주장하고 식품안전을 위한 예방적 조치가 위장된 무역장벽으로 이용될 가능성에 대해 우려를 표명하였다.

### 평가 및 대응과제

식품안전과 사전예방원칙의 도입 문제는 WTO(무역환경위원회, TBT 위원회, SPS 위원회 등), CODEX, OECD 등에서도 개념 및 적용조건에 관한 의견 합치가 이루어지지 않은 상태이므로 농업위원회에서의 논의는 상당한 진통과 논란을 겪을 것으로 전망된다. 미국을 포함한 수출국은 식품안전을 위한 추가적인 제도의 도입에 따라 발생할 교역에 미치는 부정적 영향에 대해 우려하고 있다. 반면 한국, EU, 일본, 스위스 등 수입국은 잠정적인 식품의 위해로부터 소비자 보호를 위해 추가조치가 필요함을 주장하고 있는 상황이다.

우리 나라는 대량의 식량과 식품의 수입국이며 최근 BSE 쇠고기, GMO 농산물의 수입가능성과 관련 소비자의 식품안전 문제가 크게 제기되고 있

으므로 식품안전을 위한 사전예방원칙의 도입은 매우 중요하다. 다만 관련 국제기구와의 긴밀한 협조가 필요하며 원칙의 개념, 적용조건과 범위 등에 관한 예측가능성과 투명성을 제고함으로써 수출국들의 무역왜곡에 대한 우려를 불식시킬 필요가 있다.

### 3. WTO 농업위원회 제2단계 협상 특별회의 제3차 비공식회의

#### 3.1. 회의개요

2001년 9월 24일부터 26일까지 개최된 WTO 농업협상 제3차 비공식 회의는 농촌개발, 지리적 표시, 허용보조, 블루박스, 특별긴급관세 등 5개의 제에 대한 논의가 이루어 졌다. 이로써 제2단계 협상에서 논의가 예정된 19개 협상의제 중 14개 협상의제에 대한 검토가 진행되었으며, 환경, 개도국에 대한 무역특혜조치, 식량원조, 소비자 정보와 표시, 부문별 자유화 등 나머지 5개 협상의제는 12월 초순경에 개최되는 회의를 통해 논의를 전개함으로써 계획된 협상의제에 대한 검토를 마칠 계획이다.

#### 3.2. 주요국 제안내용

##### ■ 농촌개발

##### (1) 일본

농촌지역에서 농업은 가장 많은 토지를 이용할 뿐만 아니라 농촌지역사

회 유지를 위한 중요한 요인으로 작용하며, 특히 전 세계적으로 하루에 1 달러 미만으로 생활하고 있는 12억 명의 빈민들의 75% 가량이 농촌지역에 거주하고 있다는 측면에서 이들 지역에서의 소득보장과 농촌개발은 매우 중요하다. 특히 농업 이외의 고용기회가 제한적인 지역에 있어서는 사회·정치적 안정성을 보장하기 위하여 농업생산 활동의 유지와 발전은 매우 중요한 의미를 가진다. 또한 개도국에서 농촌개발은 빈곤경감 및 경제발전과 밀접한 관계를 가지는 중요한 정책과제이며, 선진국에 있어서도 국토의 균형발전과 환경유지 등 많은 측면에서 중요한 의미를 가진다. 다만 농촌개발은 선후진국을 막론하고 농업활동을 통한 농촌지역에서 일정수준의 인구유지라는 측면에서 매우 중요한 관심사항이며, UR 이후 농업은 자체의 중요성뿐만 아니라 농촌사회의 유지와 활력증진에 보다 더 필수적 요소가 되었고, 이로 인하여 각국이 농촌개발을 효과적으로 추진할 수 있도록 무역 규범을 설정할 필요가 있기 때문에 각국의 농촌지역 유지와 다양한 농업공존을 허용하는 다자간 무역규칙이 설정되어야 함을 제안하였다.

## (2) 노르웨이

대부분의 국가에서 농촌지역의 경제·사회적 활력유지는 중요한 정책목표의 하나이며, 특히 농업경제에 크게 의존하는 개도국에게 있어서 농촌개발은 매우 중요한 의미를 가진다. 또한 상대적으로 농촌인구와 농촌경제가 전체 인구와 국민경제에서 차지하는 비중이 비록 개도국에 비해 낮은 선진국의 경우에도 농촌지역의 활력 유지는 국토의 균형발전, 전통문화유산의 보전 등의 여러 측면에서 매우 중요한 정책 목표이다. 노르웨이와 같이 인구밀도가 낮고 생산여건이 불리하며, 원거리 낙후지역에서의 대체 고용이 부족한 국가의 경우에는 농업생산활동의 유지와 농촌지역의 활력 증진은 매우 중요한 의미를 내포하기 때문에 차기 협상에서는 무역왜곡을 최소화하

면서 농촌지역의 활력유지 보장과 같은 비교역적 관심사항이 충분히 고려되고 인정되어야 함을 제안하였다. 노르웨이는 특히 현행 허용보조의 한계를 지적하면서 차기 협상은 농촌개발과 농촌지역의 활력 유지를 위한 정책 조치에 신축성을 부여해야하며, 특히 낙후지역지원, 농촌고용측면에서 높은 생산비용을 보장할 수 있도록 농업생산과 연계된 조치의 허용 및 기후적으로 농업생산유형이 제한적인 경우 주요 작물에 대한 고려가 필요함을 제안하였다.

### (3) 쿠바, 도미니카 공화국 등 개도국

개도국에게 있어서 농업은 매우 중요한 의미를 가지며, 특히 빈곤경감, 농촌고용, 농촌소득 유지, 식량안보, 농촌고용 등의 측면에서 농촌개발의 필요성을 주장하면서 개도국의 농촌거주민 생활보호, 국내생산능력 배양, 낮은 소득과 자원빈국으로부터 수출되는 물품에 대한 시장접근개선, 영세농의 수익증진, 순수입 개도국의 농촌개발을 위한 적절한 조치 등이 차기 협상에서 반드시 고려되어야 함을 제안하였다. 구체적으로 이들 국가가 제안한 사항은 다음과 같다. 첫째, 농업에 의존하는 인구비율이 높은 개도국 농촌주민의 생활보호를 위해 개도국 우대조치로서 적절한 관세양허수준 유지, 농촌빈곤층에 의해 생산되고 있는 주요 작물의 관세조정, 수입급증으로부터 소규모 영세농을 보호하기 위한 적절한 보호장치 마련, 농산물 덤핑수출의 금지와 이에 대응할 적절한 국경조치 허용 등을 요구하였다. 둘째, 개도국의 국내생산력 증진을 위해 빈곤경감과 농촌개발측면에서 수행되는 정책의 감축면제, 보조된 생산물이 개도국의 국내생산 축소나 제3국 시장에서 시장점유율 잠식에 대응하기 위한 조치허용, 개도국 식량안보와 농촌개발, 생산력 증진 조치를 허용해야 함을 주장하였다. 셋째, 개도국의 영세농으로부터 생산 및 수출되는 품목에 대한 시장접근 확대를 위해

선진국의 무세/무쿼터 제공, 고율관세 및 누진관세체제 철폐, 동식물 검역 등을 이유로 한 비관세장벽 철폐를 주장하였으며, 개도국 영세농의 수익 증진을 위해 일부 선진국의 무역 왜곡적 국내보조와 수출보조의 철폐를 제안하였다. 마지막으로 순수입 개도국의 농촌개발과 관련된 적절한 고려를 위해 순수입 개도국에 대한 기술 및 재정지원의 확대를 요구하였다.

## ■ 허용보조

### (1) EU

허용보조정책은 기존의 가격지지정책을 투명하고 덜 무역 왜곡이 비교적 작은 정책으로의 전환을 유도하였으며, 선후진국 모두가 중요하고 다양한 사회적 목표의 달성에 기여하도록 함으로써 농업개혁과정을 원활히 수행토록 해 왔다. 농업생산활동은 가능한 낮은 비용으로 농산물 생산이라는 측면뿐만 아니라 농촌경관보전과 유지, 환경보호, 농촌지역의 활력 유지 등 다양한 역할 수행을 가능케 하는데, 현행 허용보조정책은 이러한 목표 달성에 상당한 기여를 해 왔기 때문에 현행 허용보조의 골격은 그대로 유지되어야 한다는 전제하에 EU는 다음과 같은 사항을 제안하였다. 첫째, 허용보조조치는 무역왜곡이 없거나 최소일 것, 둘째 동물복지와 같이 새로이 부각되고 있는 문제를 해결하기 위한 정책 수행을 충분히 반영할 것, 그리고 개도국에 대한 우대조치로서 식량안보와 특히 빈곤경감을 위한 농촌지역활성화 정책의 감축면제를 제안하였다.

### (2) 일본

현행 국내보조 규율의 기본골격을 유지하되 현행 허용대상 직접지불 정책의 경직성과 정책 수행상의 어려움을 지적하면서 변화하는 생산 및 시장

상황을 고려한 기준기간 변경, 직접지불의 생산요인과의 연계허용 등 허용 보조조치의 확대적용을 제안하였다. 특히 현행 소득 안전망 정책이 30% 이상의 소득 손실농가를 대상으로 오직 소득 손실의 70% 까지만을 허용하고 있는 문제점을 지적하며 다음과 같은 사항을 제안하였다. 첫째, 소득의 30% 미만 손실에 대해서도 보상이 가능토록 최소 소득 손실 기준을 하향시킬 것, 둘째, 최대 보상 기준을 소득 손실액의 70% 이상으로 상향조정할 것, 마지막으로 자연재해로부터 구제조치도 현행 30% 이상 손실기준에서 하향 조정해야 함을 제안하였다.

### (3) 아르헨티나

허용대상 정책은 무역 및 생산왜곡 효과가 없거나 최소한이라는 전제에서 국내보조 감축약속이행으로부터 면제되었기 때문에 차기 협상은 보호주의적 목적이나 다른 회원국의 교역조건에 부정적 영향을 미치지 않도록 현행 허용대상정책의 재평가가 필요함을 주장하면서 다음과 같은 사항을 제안하였다. 첫째, 허용대상정책에 대한 보다 정확하고 세밀한 수량적 정의가 필요하며(예: 최소한의 무역 및 생산효과), 둘째, 생산 중립적 직접지불정책, 소득보험, 소득안전망 정책 등은 생산자 소득에 영향을 주며, 이로 인해 생산에 영향을 주기 때문에 감축 면제 정책에서 제외하고 감축대상으로 전환해야 할 것을 제안하였다. 다만 개도국들은 빈곤계층과 소규모 영농농가, 생산력 저하 생산농가를 보호하기 위해 이러한 정책을 유지할 수 있음을 강조하였다. 셋째, 은퇴, 자원이동 등 탈농 지원과 관련된 구조조정 기준에 대한 재검토가 필요하며, 넷째, 자연재해 지원, 투자보조, 환경정책, 지역지원 등에 대한 통보와 기준 재검토가 요구되며, 다섯째, 일반서비스, 식량안보를 위한 공공비축, 국내식량원조에 대한 투명성 확보가 필요하며, 여섯째, 현행 허용보조에 상한을 설정하는 것이 바람직하다고 제안하였다.



다만 개도국에게는 우대차원에서 보조 상한설정 의무로부터 면제가 있어야 하며, 개도국의 비교역적 관심사항을 반영하기 위해 보다 많은 개도국 우대조치 노력이 강구되어야 함을 강조하였다.

#### (4) 스리랑카, 쿠바, 도미니카 공화국 등 9개국

허용대상 정책은 무역 및 생산왜곡 효과가 없거나 최소한이어야 하며, 이외에도 소비자가 아닌 정부에 의한 지출과 생산자 가격지지 형태가 아닐 것이라는 전제에서 국내보조 감축약속이행으로부터 면제되었으나 실제 약속이행기간 동안 보여진 양상은 무역 왜곡적이었으며 무제한적으로 지불되고 있음을 지적하였다. 현행 허용보조 정책의 문제점으로는 다음과 같은 사항을 지적하였다. 우선 대규모 허용보조를 받아 생산된 농작물은 기본적으로 생산농가의 소득향상을 통한 생산 투입재에 대한 투자 증대 등의 연쇄작용을 통해 과잉생산을 부추기며, 이에 따라 국내 보조된 선진국의 농작물은 가격경쟁력을 보유하게 되고 개도국 시장으로 진입함으로써 개도국 생산농가의 생산을 위축시키거나 개도국의 대 선진국 농산물 수출을 제약해 왔다는 것이다. 또한 현행 허용대상보조는 풍부한 재정자원이 요구되는 등 여러 이유로 인해 소수의 선진국에게만 사용되어 왔으며, 기본적으로 허용보조는 선진국 관심위주로 형성되었으며 개도국에게는 무용지물이라는 것이다. 단지 허용대상 정책은 감축이 요구되는 정책을 단순히 허용대상으로 전환시키도록 유도해 왔을 뿐만 아니라 일부 허용대상정책은 무역왜곡이 상당히 존재하고 일부 허용대상정책 기준은 모호하여 잘못된 사용을 유도하였다는 것이다. 마지막으로 허용대상보조는 평화조항에 의해 상계조치로부터 완전히 자유롭기 때문에 허용보조를 지급하지 않은 국가에 비해 불공정한 특혜를 받고 있다는 주장이다.

현행 허용보조에 대한 이상의 문제점을 지적하며 개도국의 입장에서 다

음과 같은 사항을 제안하였다. 첫째, 허용보조의 기준강화, 무역 왜곡적 허용보조를 감축 대상화, 일정 기준의 명확화, 개도국이 처한 현실과 상황을 고려한 허용대상정책의 재설정이 필요하다. 둘째, 개도국의 국내생산과 생산력 유지를 위한 지원, 식량작물과 식량안보 작물에 대한 지원, 생산품의 품질 향상을 위한 보조, 생산 및 수출 다양화를 위한 지원을 허용해야 한다. 셋째, 모든 감축대상 국내보조를 일반보조(General Subsidies)로 일원화 하되 개도국 박스는 새롭게 형성하여 개도국의 국내보조에 특별대우를 제공한다. 넷째, 일반보조 총액을 농업생산의 일정률 이내에서 지원토록 하고(농업생산액의 10%) 그 이상의 보조에 대해서는 선진국에 대해 상계조치 가능토록 하며, 개도국에게는 평화조항을 적용해야 한다. 다섯째, 허용대상보조의 기준을 명확화 하여 생산 및 무역 중립적인 경우에만 허용하되 개도국에게는 특별대우를 제공하고 개도국의 식량안보와 경제발전 등 비교역적 관심사항을 고려하기 위한 특별대우 차원에서의 신축성 부여, 빈곤경감, 농촌개발, 식량안보 등을 위한 생산증대조치 허용을 제안하였다(예: 세계평균 이하의 생산력 보유 작물에 대한 생산증대조치를 허용화). 마지막으로 평화조항을 철폐하되 다만 개도국의 식량안보, 농촌개발, 농촌고용, 국내생산력 증대 등에 대해서는 개도국우대조치 차원에서 존치해야 한다고 제안하였다.

##### (5) 나미비아

현행 허용보조 정책의 기준에 대한 투명성 증대와 정확성 확보를 위해 수량화와 명확한 규범 설정이 필요하다는 측면에서 허용대상정책이 단지 농산물 무역왜곡을 위한 또 다른 강구 조치로 사용되지 않도록 적절한 통보, 투명성 확보, 규율화가 필요함을 제안하였다. 일부 허용대상정책 기준과 규정의 모호성으로 인해 아직도 가격 왜곡적이고 소비자 부담적인 조치

가 허용대상으로 분류되고 있다고 주장하면서, 다만 개도국의 개발전략을 위한 국내보조 신축성부여와 농업생산액에서 차지하는 보조비율이 마이너스이거나 거의 제로 수준인 개도국을 감안한 최소허용보조수준 및 AMS 규정의 재개정을 제안하였다.

## ■ 블루박스

### 케언즈 그룹

블루박스정책이 기타 감축대상정책에 비해 덜 왜곡적이라고 주장되나 정책 속성상 생산 왜곡적이며, 정책기준의 모호성과 소수회원국만의 사용 등 문제점이 내재되어 있다고 지적하며 지난 UR 협상에서 감축면제된 블루박스정책에 대한 보조상한설정, 감축대상으로 전환과 향후 주어진 계획에 따라 철폐해 나갈 것을 제안하였다. 국내보조와 관련하여 구체적으로 다음 사항을 제안하였다. 우선 회원국간 보조수준의 형평성과 블루박스를 포함한 모든 무역 및 생산 왜곡적 보조의 감축을 위해 공식 접근법을 사용할 것, 둘째, 이행기간 초년도에 50% 이상의 상당한 초기감축이 필요(Downpayment)하고 모든 농산물에 대한 무역 및 생산왜곡 감축을 위해 품목별 접근방식 채택할 것, 셋째, 무역 및 생산왜곡이 없거나 최소화 되도록 감축에서 면제되는 허용보조정책의 기준 재검토와 강화가 필요하며, 모든 감축대상정책의 사용을 최대한 자제하고 감축해 나갈 것을 제안하였다. 다만 농업 및 농촌개발, 식량안보 등 개도국이 처한 상황을 적절히 고려하면서 국내보조의 신축성 및 우대조치가 필요하다고 지적하며 식량안보, 농촌개발 빈곤퇴치를 위한 허용대상조항 확대, 개도국을 위한 상이한 공식접근과 감축률 적용, 개도국의 농업 및 농촌개발, 식량안보를 위한 기술지원과 국제협력 제공을 제안하였다.

## ■ 특별긴급관세(SSG)

### (1) 스위스

특별긴급관세제도는 지난 UR 협상의 관세화 과정에서 출현한 중요한 요소로서 개혁기간동안 유지되어야 하나 현행 SSG 제도 운영경험에 비추어 다음과 같은 사항의 개선이 필요함을 지적하였다. 첫째, 현재 시장상황을 제대로 반영하기 위해 기준참조기간을 재설정할 것, 둘째, SSG 발동을 위해 수입측면뿐만 아니라 국내 생산 및 가격상황도 고려되어야 하며, 마지막으로 현행 SSG 관세 계산방식의 단순화 등 가격 및 물량 발동기준의 수정을 제안하였다.

### (2) 노르웨이

농업개혁이 진행되고 관세가 감축됨에 따라 특별긴급관세제도의 필요성은 더욱 증대되고 있으며, 또한 농산물 시장의 내재적 특성을 고려할 때, 급격한 수입증가나 가격하락에 대응하기 위한 SSG 제도의 유지가 요구되거나 지난 UR 협상의 관세화 과정에서 창출된 SSG 제도는 당시 소수의 회원국만이 사용권한을 보유함으로써 많은 개도국과 시장경제 이행국의 경우 SSG 사용이 불가능하기 때문에 현재 SSG 사용권한을 보유하지 못한 회원국에게 SSG를 사용할 수 있도록 확대 적용하는 방안을 모색해야 함을 제안하였다.

### (3) 일본

부패성과 계절성이 있는 농산물에 대해 SSG와 별도의 새로운 SG 기준과 절차 수립을 요구하면서 자동적인 구제조치 방안마련이 필요하다고 지

적하였다. 신규 SG 대상품목으로 모든 가공되지 않은 원료 농산물과 냉동, 절단 등 단순가공물까지 포함할 것을 제안하였다. 새로운 SG 발동기준으로 세 가지 유형을 제시했는데, 즉 현행 SSG와 유사한 형태인 물량기준 또는 가격기준이 발동되는 형태, 물량기준과 가격기준이 동시 충족되어야 발동되는 형태, 기준발동물량을 초과해야 발동되는 형태를 제안하였다.

#### (4) 나미비아

현행 SSG 제도는 관세화 대상품목과 SSG 발동권한을 유보한 국가의 경우에만 발동이 가능하며 오직 선진 7개국에 의해서만 지금까지 발동되어 왔다는 문제점을 지적하며 다음과 같은 사항을 제안하였다. 우선 SSG 발동권한 보유 여부에 관계없이 모든 개도국과 최빈 개도국들은 새롭게 SSG 발동품목 재설정 기회를 부여하고, 둘째, SSG 구제조치로 추가적 관세부과 이외에 수량제한도 허용하며, 셋째, 개도국의 SSG 발동 능력 향상을 위한 기술적 지원을 요구하였다.

#### (5) 아르헨티나, 파라과이 등 5개국 공동제안

선진국들의 다양한 보조금 지급으로 경쟁력을 확보한 수입농산물이 개도국 시장에 부정적 영향을 미치는 것을 상쇄하기 위한 방안으로 관세인상이나 SSG적용품목 확대 등은 최적의 해결책이 아니므로, 선진국으로부터 보조금을 받아 수출되는 모든 농산물에 대해 개도국 우대차원에서 개도국들이 자동적인 상계조치를 발동할 수 있도록 허용할 것을 제안하였다. 특히 개도국 국내 생산 농산물의 시장 점유율 감소와 개도국 농산물 수출기회 박탈에 대응하기 위해 개도국 우대조치 차원의 상계조치(SDCM) 허용을 주장하였다.

## (6) 쿠바, 도미니카 공화국 등 8개국

대부분의 개도국에 있어서 농업분야는 정부의 지원이 거의 없으며 외부의 충격으로부터 쉽게 영향을 받는 매우 불안정한 상태로서 적절한 농산물 SG 제도가 필요하다는 전제하에 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 개도국 우대차원에서 개도국에게 적절한 안전망 장치(ASM)를 제공할 필요가 있다. 둘째, 개도국의 SSG 발동권한보유 여부에 관계없이 일정한 수입증가와 가격하락에 대응하기 위한 조치를 허용해야 하며, 마지막으로 개도국의 SSG 조치로 관세인상 이외에 수량제한도 허용할 것을 제안하였다.

### ■ 지리적 표시제

#### (1) EU

명성있는 식품과 음료에 대한 도용을 막기 위한 보호장치 마련을 통해 실효적 시장접근기회 보장의 필요성을 지적하며 지리적 명칭이나 원산지 규정강화, 표시에 대한 규제를 통해 소비자 및 공정경쟁 보호강화 방안이 차기 농업협상에서 고려해야 한다고 제안하였다.

#### (2) 스위스

지리적 표시에 의한 보호는 특별한 품질과 특성을 보유한 품목의 유통에 중요한 수단일 뿐만 아니라 원거리 지역이나 낙후지역의 특별한 노력을 적절히 보상할 수 있는 장치이며, 농촌개발, 소규모 영농과 환경보호, 전통지식보호 등과 같은 비교적역 기능을 충족시키는 수단으로서 중요한 역할을 수행한다는 측면에서 보호방안 마련이 필요하다. 다만, 스위스는 동문제가 농업위원회가 아닌 지적재산권위원회에서 다루어져야 한다는 인식을 가지고 있다고 제안하였다.

### 3.3. 주요 의제별 논의결과

#### ■ 농촌개발

농촌개발과 관련하여 농산물 수출국인 미국, 호주 등 케언즈 그룹 국가들과 개도국들은 선진국과 개도국간에 농촌개발의 의미와 성격이 다르며, 선진국의 무역 왜곡적 조치가 개도국의 빈곤경감과 농촌고용 증진 등 농촌경제 활성화를 위한 개도국 농촌개발에 부정적 영향을 미친다고 주장하면서 수입선진국들이 이를 근거로 무역 및 생산왜곡적 조치사용 가능성에 대해 우려를 표명하였다. 이에 반해 우리나라를 비롯한 EU, 스위스 등 NTC 주장 국가들은 국가마다 처한 상황에 따라 농촌개발의 우선 순위가 각기 다를 뿐이지 선후진국을 막론하고 농촌개발은 매우 중요한 정책목표이기 때문에 각국의 사정에 맞게 적용 가능한 규범을 개발해야 한다는 입장을 표명하였다. 특히 우리나라는 각국의 농촌개발 목표를 달성하기 위해서는 현행 허용보조만으로 불충분함으로 각국 사정에 맞는 적용 가능한 다양한 조치를 농촌개발 측면에서 허용할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

#### 평가 및 대응과제

농업의 다원적기능 중 식량안보에서와 같이 수출국들은 선진국의 농촌개발과 개도국의 농촌개발은 그 목적과 달성수단에서 차별화하려는 추세에 대응하여 농촌개발은 성격의 차이는 있지만 선진국과 개도국 모두가 갖고 있는 공통적인 문제점이라는 사실을 계속하여 강조할 필요가 있다.

개도국들이 농촌개발을 위해 허용보조뿐만 아니라 생산과 연계된 국내보조와 국경조치도 허용할 것을 주장하고 있지만 이는 수용되지 않고 다만 허용보조를 신축적으로 확대함으로써 개도국의 농촌개발을 촉진시킬 것으

로 전망된다.

우리 나라는 농외소득 비중이 낮아 농촌개발에 있어 농업생산 활동뿐만 아니라 비농업활동을 통한 농촌지역의 개발도 중요하므로 이에 대한 정책을 개발하여 허용보조의 일환으로 제안할 필요가 있다. 아울러 농촌개발을 위한 정책수단은 국가별 여건에 따라 차이가 있으므로 획일적인 방식으로 접근하면 곤란하다는 점도 강조할 필요가 있다.

## ■ 허용보조

허용보조와 관련하여 비보조 농산물 수출국 모임인 케언즈 그룹과 대부분의 개도국들은 무역왜곡이 없도록 현행 허용보조의 각 정책 특정적 요건들을 강화하고 허용보조 총액에 상한을 설정할 것을 주장하였으며, 미국은 현행 요건이 7년 전에 만들어져서 각국이 새롭게 직면하는 문제들을 해결하기에는 한계가 있으므로 허용보조의 기본 요건을 벗어나지 않는 범위 내에서 이러한 변화 및 정책 요구사항을 반영해야 한다는 입장을 표명하였다. 한편 EU는 현행 허용보조의 골격을 유지하되 경기변동이나 생산, 가격, 투입요소와 연계되는 보조는 허용보조에 포함해서는 안 된다는 점을 강조하면서도 동물후생을 위한 정책은 감축약속에서 면제할 것을 주장하였다. 우리나라를 포함한 일본, 노르웨이, 스위스 등 여타 NTC 국가들은 각국의 다양한 여건을 반영하고 농업이 갖는 다원적 기능을 구체적으로 실현할 수 있도록 현행 허용보조 규범을 신축적으로 확대할 것을 주장하였다.

### 평가 및 대응과제

WTO 회원국중 허용보조를 가장 많이 사용하고 있는 국가는 미국, EU, 일본, 한국 등의 순이며, 한국의 경우 허용보조에서 농업 하부구조에 대한



투자와 지원이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 또한 우리 나라는 허용보조가 계속 증가되는 추세이고, 특히 논농업직불제, 농작물재보험, 조건불리 지역 밭직불제 등을 실시할 계획이므로 향후에도 계속 증가할 전망이다. 그러나 최근 허용보조 정책을 새롭게 도입함에 있어 농업협정문 부속서 2의 각 정책특정적 기준을 정확히 맞출 수 없는 경우가 많으므로 이들 기준을 현실에 맞게 완화할 필요가 있다.

또한 농업협정문 전문과 제20조에서는 개혁과정에서 식량안보, 환경보호의 필요성을 포함 농업의 비교역적 관심사항을 고려하도록 규정하고 있으나 부속서 관련조항만으로는 이를 충분히 달성할 수 없는 형편이다. 따라서 이번 협상에서는 현행 허용보조의 범위를 확대하거나 기존의 정책별 허용기준을 신축적으로 완화할 필요가 있음을 강조해야 한다. 특히 개도국은 재정형평이 열악하고 직접지불과 같은 정책은 재원이 많이 소요된다는 점을 고려하여 이들 국가에게는 제한적으로 시장가격지지와 같은 생산이나 가격과 연계된 정책을 허용해야 할 것이다.

## ■ 블루박스

생산제한 직접지불정책과 관련하여 미국, 케언즈 그룹 및 대부분의 개도국들은 이 정책이 무역왜곡 측면에서 감축대상 보조와 별 차이가 없으므로 감축하여 궁극적으로 철폐할 것을 주장한 반면에, EU, 스위스, 노르웨이와 헝가리, 체코 등 동구권 시장경제 이행국가들은 생산제한 직접지불정책을 계속해서 감축에서 면제할 것을 주장하였다. 한편 우리나라와 일본은 이 정책이 UR 농업협정 이후 무역 왜곡적 정책을 무역왜곡이 없는 정책으로 전환하는 데 유용한 정책수단으로 사용될 수 있다는 점에서 농업개혁과정 동안 유지해야 한다는 입장을 표명하였다.

## 평가 및 대응과제

현재 우리 나라는 블루박스 정책을 사용하고 있지 않으나 향후 쌀의 과잉공급과 관련하여 사용할 가능성을 배제할 수 없으며, 우리 나라의 제안서에서도 블루박스는 무역왜곡적 보조를 무역왜곡이 덜한 보조로 전환하는데 있어 유용한 수단으로 사용될 수 있다는 점을 강조하였다. 따라서 계속하여 블루박스의 존치 필요성을 강조할 필요가 있다.

그러나 NTC그룹을 제외한 대부분의 국가가 블루박스의 철폐를 주장하고 있으므로 블루박스를 감축대상 AMS에 포함시키면서 감축실적 AMS에서는 제외하는 형태의 혜택은 부여하기 어려울 것으로 보인다.

### ■ 특별긴급관세(SSG)

특별긴급관세(SSG)제도와 관련하여 미국, 케언즈 그룹 등 농산물 수출국들은 이 제도가 과도기적인 조치이며, 특히 지금까지 소수 선진국에 의해서만 사용되고 있으므로 앞으로 이를 근거로 한 추가적인 보호는 철폐되어야 한다고 주장하였으며, 개도국들은 현행 SSG를 철폐하는 대신 개도국에 게만 적용이 가능한 SSG를 신설할 것을 주장하였다. 한편 일본은 현행 특별긴급관세제도 적용의 한계를 지적하며, 계절성과 부패성이 높은 농산물에 대해 새로운 세이프가드조치 도입을 제안하였으며, 노르웨이는 SSG를 사용할 수 있는 대상국가 확대를 주장하였으며, 스위스는 보다 현실성 있게 제도를 개선할 것을 주장하였다. 우리나라는 SSG가 지난 UR 협상의 주요 합의 사항인 비관세장벽의 예외는 관세화와 불가분의 관계를 갖는 중요 요소로서 향후 농업 개혁기간 동안 계속 유지되어야 하며, 특히 일본이 제안한 계절성 및 부패성이 있는 농산물의 수입급증에 대응할 수 있는 실효성 있는 새로운 보호장치 마련의 필요성을 강조하였다.

## 평가 및 대응과제

우리 나라는 차기협상에서 SSG는 UR 협상에서 관세화조치를 채택하는 과정에서 시장개방의 충격을 완화하기 위해 도입된 관세화의 불가결한 요소로서 UR 협정의 기본 틀이라는 점을 계속 강조할 필요가 있다. 또한 SSG는 수출국과 수입국간의 권리와 의무를 균형되게 반영하기 위한 수단일 뿐만 아니라 농산물의 지속가능한 개방을 가능하게 해주는 유용한 제도임도 강조해야 한다.

우리 나라는 관세화품목중 녹두, 팥, 메밀, 고구마전분, 땅콩, 귀리, 감자분 등 45개 품목에 대해 재경부령 고시로서 SSG제도를 운영하고 있다. 이들 SSG 대상품목은 대부분 중국에서 수입되고 있으므로 개도국 농산물에 대한 SSG 발동제외는 수용하기 어렵다. 그러나 개도국 농업은 시장개방으로 인한 수입의 급격한 증가 등 외부충격으로 인해 국내산업에 더욱 큰 영향을 받을 수 있으므로 개도국에게는 SSG제도의 운영에 있어 발동요건의 완화 등 보다 큰 신축성을 부여할 필요가 있다.

일본이 제안한 농산물에 대한 새로운 세이프가드조치에 대해서는 현행 세이프가드조치로서는 계절성 및 부패성 있는 농산물의 수입급증에 실효성 있게 대응할 수 없다는 점을 고려하여 협상연대를 할 필요가 있다.

### ■ 지리적 표시제

지리적 표시제와 관련하여 EU와 스위스 등 유럽국가들은 공정한 경쟁적 기회 보장, 농산물 무역자유화에 대한 기여 측면에서 지리적 표시제에 대한 보호 강화와 농업협상에서 이 의제를 심도 있게 취급해야 한다는 입장을 표명한 반면에, 미국, 케언즈 그룹 등 농산물 수출국뿐만 아니라 대다수 국가는 지리적 표시제와 관련된 논의는 WTO 농업협상 범위를 넘는 의제

로서 기본적으로 지적재산권(TRIPs) 협상에서 다루어져야 한다는 입장을 견지하였다.

### 평가 및 대응과제

우리 나라는 농산물의 브랜드화를 지속적으로 추진하고 있으며, 최근 농수산물품질관리법에서 지리적표시보호를 규정하여 지역특화 산업의 육성 및 지리적표시와 관련된 해당지역 생산자의 권리와 이익을 보호할 계획이다. 따라서 국제적 차원에서 보호규정을 마련함으로써 국내농업을 보호하는 효과를 얻을 수 있다. 그러나 농업협상에서 지리적표시제에 관한 논의는 아직 초기 단계이고 이를 적극적으로 주장하는 EU, 스위스만큼 우리에게 실익이 없으므로 일단 논의의 추이를 더 지켜보면서 우리의 입장을 정리하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 특히 지적재산권 이사회에서도 우리 나라는 지리적표시제의 확대에 대해 소극적인 입장으로 품목확대에 대해서는 발언을 하지 않은 상태를 유지하고 있기 때문에 이와 보조를 맞출 필요가 있다.

## 4. WTO 농업위원회 제2단계 협상 특별회의 제4차 비공식회의

### 4.1. 환경

#### 각국의 입장

EU는 국내 환경보호정책은 허용정책(Green Box)의 기준을 만족시켜 무역왜곡효과를 최소화하는 동시에 환경효과를 달성할 수 있어야 한다는 입

장이다. 환경관련 조치들은 목표지향적이며, 투명하고, 최소한의 무역왜곡 효과를 발생시켜야 한다는 것이다. 일본은 환경보호는 농업의 다원적기능 중의 하나이고 농업생산과 다원적기능의 확보는 불가분의 관계에 있음을 강조하였다. 일본은 무역왜곡 방지라는 기준에 대해 근본적인 논의가 필요하나 다양한 형태의 농업이 공존해야 한다는 차원에서 환경보호에 있어서도 일률적인 원칙의 적용에 반대한다는 입장이다.

스위스는 원칙적인 측면에서 환경보호 등 NTC가 감안되도록 Green Box, Blue Box에 대한 보다 적절한 정의를 마련하는 것이 필요하다고 주장하였다. 그러나 환경농업정책은 생산과의 관련성을 차단하여 시장왜곡을 최소화하거나 환경편익과 비용의 내부화할 필요가 있다고 강조하였다. 한국은 환경보호를 농업의 다원적기능에 포함시켜 논의하면서 적절한 정부개입의 필요성을 강조하였다. 이를 위해 농업의 다원적기능 확보를 위해 허용정책의 범위와 기준을 보다 신축적으로 조정하고, 허용보조 규정을 확대하여 환경보호 효과를 지니는 농업생산에 대한 직접지불이 허용되어야 한다는 입장이다.

미국은 생산과 무역에 대한 왜곡효과를 최소화하는 한 환경보호관련 국내보조를 허용하되 다음과 같은 구체적인 기준을 정하여 허용할 것을 주장하였다.

- 1) 정책이행 경험이 축적된 이후에는 허용보조의 기준을 강화하여 보조의 투명성, 목표설정, 무역왜곡 효과의 최소화가 달성되도록 해야 함.
- 2) 개도국의 경제개발 및 식량안보에 중요한 허용보조정책에는 추가로 특별기준을 인정
- 3) 허용기준을 만족시키는 보조조치로서 현행 농업협정문에 환경 및 자원보호를 포함하여 농가소득망 구축, 위험관리, 농촌개발, 뉴테크노로지 및 구조조정 지원 등 5가지 조치를 추가

케언즈그룹은 환경관련 정책이 일반적으로 무역을 왜곡하는 효과를 초래하므로 현행 허용정책의 무역 및 생산왜곡 효과와 관련된 기준을 재검토할 필요가 있다고 주장하였다. 또한 개도국에 대해서는 환경을 제외한 사회, 경제적 특수성을 인정하고 이를 반영하기 위한 허용정책을 확대할 것을 강조하였다.

### 농업위원회 논의내용

특별회의에서 환경보호와 관련 일본, 노르웨이, 케언즈그룹 등이 제안서를 제출하였다. 일본은 농업생산 활동은 부정적 환경효과와 긍정적 환경효과를 동시에 발생시키나 농업생산과 환경보호는 불가분의 관계 하에 있기 때문에 일정한 환경보호 효과를 달성하기 위해서는 최소한의 국내 농업생산이 유지되어야 한다고 주장하였다. 농업의 긍정적 환경효과로서 일본이 제시한 내용은 다음과 같다.

- 1) 토지보전 : 홍수 방지, 토양유실 방지, 산사태 방지 등
- 2) 수자원 조성
- 3) 자연환경 보전 : 물의 정화, 대기 정화, 유기폐기물의 관리, 생물다양성 및 야생동물의 서식지 제공 등
- 4) 경관의 유지 및 창조

일본은 농업의 긍정적 환경효과는 시장기능만으로는 확보될 수 없으므로 정부의 개입이 필수적이며, 이러한 차원에서 허용정책(Green Box)만으로는 불충분하고 농업의 다원적기능을 고려하여 관세와 시장접근의 수준을 결정해야 한다는 점을 강조하였다.

노르웨이는 현행 농업협정문의 허용정책만으로는 환경효과를 달성할 수 없으므로 생산과 연계된 지원(production-related policy measures)이 필요하

다고 주장하였다. 환경효과의 달성을 위해서는 농업유지가 필수이며 이러한 차원에서 경쟁력이 낮은 지역의 농업에 대해서는 정부의 생산관련 보조가 필요한데, 이러한 관점에서 허용정책의 생산과 무역에 최소한의 왜곡효과만을 발생시켜야 한다는 조건은 매우 비현실적이라는 점을 강조하였다. 노르웨이는 허용정책의 구체적인 조건은 정책시행에 많은 행정비용을 유발시키고, 특히 지나친 목표지향적인 환경정책은 행정비용과 관리비용이 소요되어 비현실적이라고 하였다.

케언즈그룹은 환경문제는 농업에만 국한된 것이 아니고 모든 분야의 세계무역과도 관련된 문제이고 농업의 긍정적 환경효과의 달성과 부정적 환경효과의 억제는 새로운 무역장벽을 도입하는 방식으로 추진되어서는 안 된다고 주장하였다. 특정 국가의 무역과 생산관련 보조는 세계시장 가격을 하락시키고 이는 개도국의 생산과 농업에 대한 투자를 저하시켜 결국은 환경악화의 주 원인이라는 것이다. 즉 농업소득의 감소는 지속가능농법에 대한 유인을 감소시켜 환경을 악화시키게 된다는 것이다. 이러한 점을 감안할 때 농업협정문 부속서 2의 허용정책 중 환경관련 조치는 일부 선진국이 그 기준을 자의적으로 해석하고 남용하는 경향이 있으므로 환경관련 조치에 대한 기준을 재검토하여 강화할 필요가 있다는 것이다. 즉 환경관련 정책은 목표지향적이고, 투명하며, 생산과 연계되지 말아야 한다는 것이다.

### 평가와 대응과제

환경문제와 관련 기본적으로 우리 나라를 포함한 NTC 국가들은 다원적 기능의 일부로서 농업의 환경보호와 편익에 중점을 두는 반면 농산물 수출국들은 농업의 환경파괴와 오염 등 부정적 환경효과를 더 강조함으로써 의견의 합치가 이루어지지 않는 상태이다. NTC 국가간에도 농업의 긍정적 환경보호 효과를 달성하기 위해 EU는 관련 환경정책이 목표지향적, 투명,

비무역왜곡적이어야 함을 강조하는 반면, 한국, 일본, 노르웨이 등은 농업 생산과 환경보호는 불가분의 관계에 있으므로 허용정책 이외에 적정 수준의 생산연계 정책이 필요하다는 입장인 관계로 협상연대가 어려운 상황이다. 현실적으로 농업협정문의 허용정책(Green Box) 중 환경관련정책 역시 긍정적 환경보호의 장려보다는 부정적 환경효과의 최소화에 역점을 두고 있다.

NTC 국가들과의 협상연대의 차원에서 환경은 식량안보보다 연대의 추구가 우리의 입장에서 다소 용이하므로 EU와 환경보호를 반영하기 위한 정책수단의 개발과 제안 과정에서 긴밀히 협력해야 할 것으로 판단된다. 생산연계 농업지원이 불가능할 경우 허용정책 중 환경관련 정책의 기준 완화 및 범위 확대가 절대적으로 필요하다.

## 4.2. 무역특혜

### 무역특혜의 성격과 문제점

무역특혜(Trade preference)란 계약국들이 GATT 제1조(무차별의 원칙) 규정에도 불구하고 권능조항(Enabling Clause; 동경라운드에서 제정된 Framework Code 중 제1부를 지칭)에 의해 개도국에 부여되는 차별적이고 유리한 대우를 뜻한다. 개도국에 대한 가장 일반적인 무역특혜의 유형으로서 선진국에 의해 공여되는 일반특혜관세(GSP)인데, 이는 대상국가의 개도국지위에 관한 결정과 특혜관세 부여의 구체적 기준 등은 개별 선진국의 판단에 따르기 때문에 GSP의 운영방식은 관련 선진국에 따라 상이하고 자의적인 측면이 많은 것이 사실이다. WTO 농산물협상에서 다자간협상에 의해 관세감축이 계속적으로 이루어지고 개도국이 지금까지 향유하였던 무역특혜의 상대적인 폭이 감소하자 개도국들은 선진국에 의한 무역특혜



의 폭을 확대하고 무역특혜와 관련한 시장접근의 안정성을 제고할 것을 주장하기 시작하였다.

### 각국의 입장

카리브해 공동체 국가들은 농업협정에 따른 다자간 무역자유화로 인해 무역특혜의 상대적인 특혜폭 축소, 지역무역협정의 확대 등으로 기존의 무역특혜가 위협받고 있다고 주장하였다. 따라서 GSP 등 무역특혜의 안정성, 예측가능성을 제고하고 지역협정의 체결 시에는 개도국에 대한 적절한 고려와 신축성이 부여되어야 한다는 입장이다. 도미니카 등 7개 섬나라 개도국들은 다자간 관세인하로 인해 비상호적인 무역특혜협정에 의한 특혜폭이 축소되고 있어 이들 개도국에게 막대한 조정부담이 발생하고 있다고 주장하였다. 따라서 이들 국가는 농업개혁 기간 동안 특혜관세를 개선하고 농업협정문하에서 양허하고, 소규모 섬나라 개도국과 선진국간 무역특혜협정에서는 상호주의적인 시장접근을 제공할 의무를 면제할 것을 요구하였다.

아프리카그룹 개도국들은 선진국들이 원료농산물의 관세는 특혜관세를 부과하는 반면 고부가가치 제품에 대해서는 높은 관세를 부과하여 개도국의 가공농산물 수출을 저해하고 있다고 주장하였다. 케냐는 원산지규정의 단순화 및 조화, 조건의 제거, WTO에 특세관세 양허 등을 제안하고, 세네갈은 최빈개도국의 수출품에 대해서는 무관세, 무쿼터 시장접근을 허용하고 수출시장의 기준에 합치시킬 수 있도록 기술적 하부구조에 대한 접근기회를 제고시킬 것을 주장하였다. 나미비아는 개도국에 대한 재정적, 기술적 지원, 국제적으로 인정되는 단일 동식물검역 규범의 제정과 더불어 특혜적 무역기회 제공으로 혜택받고 있는 개도국에게 일정한 적응 및 구조조정 기간을 부여할 것을 강조하였다. 스와질랜드는 소규모 개도국에 대해

무역특혜는 상당한 수준으로 복지를 향상시킬 수 있도록 길어야하며, 소규모 개도국으로부터 수출되는 민감한 농산물에 대해서는 보장된 가격하에 시장접근을 보장해야 함을 강조하였다.

EU는 농산물을 포함하여 최빈개도국의 실질적으로 모든 품목에 대해 무관세혜택을 부여하고, 선진국과 함께 선진 개도국들도 무역특혜의 공여에 동참해야 한다고 주장하였다. 무역특혜의 안정성과 예측가능성을 제고하고 개도국의 농업과 농식품 분야에 대한 투자와 발전을 촉진시키기 위한 방법에 대해서도 검토할 것을 제안하였다. 스위스는 두세 가지 품목에 크게 의존하고 있는 소규모 신흥경제 국가들이 다자적인 관세감축으로 인한 경쟁격화에 대응하고, 특혜품의 침식으로부터 자국을 보호할 수 있는 방법을 모색할 것을 주장하였다. 노르웨이는 선진국과 가장 발전된 개도국은 최빈개도국의 모든 농산물에 대해 무관세, 무쿼터 접근을 허용하고, 특히 최빈개도국에 대해서는 현행 관세쿼터를 특혜적으로 배분할 것을 제안한 바 있다.

### 농업위원회 논의내용

농업위원회 특별회의에서 아프리카그룹 개도국들은 무역특혜의 수혜경험에 기초하여 다음과 같은 사항을 제안하였다.

- 1) 무역특혜가 개도국의 무역확대와 산업전환에 매우 유용한 수단인 점을 감안하여 현행 무역특혜의 폭을 유지하거나 확대
- 2) 국가별, 품목별 무역특혜 졸업에 관한 평가는 국가의 규모, 경제의 취약성, 무역특혜에 대한 의존성 등을 고려 종합적으로 이루어져야 함.
- 3) 무역특혜의 양허율 통해 예측가능성을 제고함과 동시에 장기적 투자를 촉진시켜야 함.
- 4) 원산지규정과 관련 복잡하고 경직적인 조건의 부과에 대한 문제 검토

- 5) 개도국의 경제사정을 감안 선진국의 무역특혜의 비상호주의 계속 견지
- 6) 선진국의 누진관세제도 개선

파라과이는 제안서에서 육지로 둘러싸여 있는 내륙 개도국(landlocked developing country)의 경우 수송비가 전체 수출액에서 차지하는 비중이 여타 개도국에 비해 대단히 높아 경쟁력저하와 선진국시장 진입의 장애 요인이 되고 있으므로 이들 국가에 대한 특별한 무역특혜의 수여가 필요하다고 주장하였다.

EU는 다자협상에 의한 무역자유화 이외에 선진국과 선진 개도국이 개도국 농산물에 대한 무역특혜를 확대함으로써 개도국의 경제성장에 기여해야 한다고 강조하였다. EU는 ACP 국가들에 대한 무역특혜, 1971년 이후부터 시행하고 있는 GSP 등을 통해 개도국 상품수출 확대에 크게 기여하고 있다고 하였다. 그러나 선진국의 대 개도국 무역특혜는 다분히 자의적으로 운영될 뿐만 아니라 예고 없이 철폐될 가능성도 있어 개도국 농업투자에 불확실성을 던져주고 있다고 강조하였다. 따라서 무역특혜에 따른 관세수준의 인하도 중요하지만 무역특혜의 확실성과 예측가능성을 제고하는 것이 무엇보다 중요하다는 것이다.

### 평가와 대응과제

WTO 회원국들의 균형적인 무역확대와 경제발전을 이루기 위한 선진국의 개도국에 대한 무역특혜의 공여는 매우 주요하며, 다자협상을 통한 전반적인 무역장벽의 완화로 인해 개도국에 대한 특혜가 상대적으로 감소되고 있는 사실에 대해 깊이 인식할 필요가 있다. 무역특혜 공여의 가장 큰 문제점은 특혜의 폭이 아니고 공여국가가 수혜국 선정의 기준과 기간 등을 자의적으로 설정하여 무역특혜의 투명성과 예측가능성을 저하시키고 있다

는 점이다. 그러나 무역특혜는 쌍무적인 무역관계의 성격이 크므로 이를 개도국들이 주장하는 바와 같이 다자협상에서 양허할 경우 무차별원칙의 위배, 무역전환 등 다수의 문제가 발생할 가능성이 높다.

결론적으로 무역특혜의 문제는 특혜폭의 확대나 다자협상에서의 양허보다 시행상의 투명성과 예측가능성 제고에 역점을 두는 동시에 개도국 상품의 국제경쟁력 제고를 위한 선진국의 기술과 재정이 확대되는 방향으로 노력해야 할 것으로 판단된다.

### 4.3. 식량원조

#### 각국의 입장

미국은 개도국의 식량안보를 위해 식량순수입개도국과 최빈개도국에 대한 식량원조를 유지하고, 현행 농업협정 제10조 4항의 식량원조 관련 규정을 유지해야 함을 강조하였다. EU는 식량원조에 관한 규정인 현행 농업협정문 제10조 4항은 식량원조의 남용을 방지하기 위해 불충분하므로 이를 다음과 같은 내용으로 강화할 필요가 있다는 주장이다.

- 1) 진정한 식량원조는 촉진하되 완전히 무상공여의 형태로 해야 함.
- 2) 식량원조의 운영에 대한 행동지침 마련(수혜국의 국내생산과 판매능력에 부정적 영향을 미치지 말아야 함)
- 3) 의무적 사전통보장치 마련, 수혜국 명단의 사전 작성과 식량원조와 관련된 급상황에 대한 합의(수출보조 약속 우회에 대한 농업협정 10조 4항의 대체)
- 4) 최빈개도국 및 식량순수입개도국에 대한 식량원조는 국내생산과 판매에 영향을 미치지 않는 방식과 순수한 무상공여의 형태로 이행(신용 판매의 형태로 이루어지는 식량원조는 개도국의 부채부담이 커져 수혜국의 장기적 이익에 반함)

한편 스위스는 식량원조에 관한 규범은 1) 수혜국의 국내생산에 부정적 영향을 미쳐서는 안되며, 2) 식량원조가 항구적인 것이 되어서는 안 되고 국제가격이 낮을 때 원조가 증가하고 높을 때 원조가 감소하는 현상은 방지되어야 한다는 입장이다. 노르웨이는 순수한 증여(grant)형태의 식량원조는 촉진하고 개혁과정에서 식량순수입개도국에 미치는 부정적 효과를 감안할 것을 강조하였다.

아프리카그룹 개도국들은 개혁과정이 최빈개도국 및 식량순수입개도국에 미치는 영향을 정기적으로 감시, 평가하고 일정한 시간계획 내에서 이들 국가의 관심사항을 해결하기 위해 필요한 장치를 마련할 것을 주장하였다. 구체적으로 나이지리아는 특히 긴급상황에서 식량원조에 대한 선진국이 약속 강화를, 콩고는 교역과 관련된 조건을 부과하지 않고 완전한 공여형태의 식량원조를, 세네갈은 최빈개도국 및 식량순수입개도국 관련 마라케쉬 결정이 보다 효과적으로 작동하도록 개선, 식량원조의 투명성 제고 및 참여확대, 식량원조의 개도국 농업생산에 미치는 부정적 영향 최소화 등을 강조하였다.

### 농업위원회 논의내용

특별회의에서 식량원조에 관하여 EU, 일본, 페르코수르, 나미비아, 노르웨이, 그리고 큐바, 이집트를 포함한 일련의 개도국들이 제안서를 제출하였다. 쿠바와 이집트를 포함한 개도국들은 제안서에서 세계의 수많은 기아 인구의 식량문제 해결과 무역자유화 과정에서 개도국들이 직면하고 있는 구조조정 문제를 해결하기 위해서 식량원조는 매우 중요하다고 강조하였다. 그러나 식량원조는 수혜국의 국내농업에 부정적인 영향을 미치지 않는 방향으로 이루어져야 하며, 식량원조의 변동폭을 축소하기 위해 원조량의 양허를 통해 예측가능성을 제고해야 한다는 것이었다. 쿠바와 이집트를 포함한

개도국들이 식량원조와 관련 다음과 같은 구체적인 내용을 제안하였다.

- 1) 세계시장 가격변동에 따라 식량원조량이 영향을 받는 일이 없도록 식량원조 공여국의 약속물량을 양허
- 2) 식량원조는 수혜국의 국내농업에 부정적 영향을 미치지 말아야 하며, 순수한 공여의 방식이어야 함.
- 3) 수혜국의 장기적인 식량안보를 위해 식량원조와 함께 농업기술과 재정지원이 동시에 이루어져야 함.
- 4) 식량공급이 부족한 시기에 대도국이 필요한 량의 식량을 수입할 수 있도록 국제기구간 회전자금(inter-agency Revolving Fund)의 운영이 필요함.
- 5) 식량원조의 물량, 재고물량, 회전자금에 대한 기여금액 등을 해당 공여국의 이행계획서에서 약속
- 6) 식량원조 관련 사항을 정기적으로 WTO 농업위원회에 통고, 검토하고 매년 일반이사회에 보고

MERCOSUR(아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이)는 식량원조가 수출보조의 우회수단으로 악용되고 있으므로 이에 대한 규제가 필요하다고 강조하였다. 그리고 농업협정문은 2가지 측면에서 식량원조에 관하여 언급하고 있는데 그 내용으로서 1) 10조 1항의 수출보조 우회방지 규정은 수출 신용, 신용보증과 함께 식량원조도 포함되는 것으로 해석해야 하고, 2) 마라케시 선언 중 ‘각료선언이 개혁과정이 있는 최빈개도국과 식량순수입개도국에 미치는 부정적 영향’을 주어서는 안 된다는 것 등을 지적하였다. 그러나 과거 수년간의 경험에 의하면 식량원조 관련 농업협정문 조항이 제대로 준수되고 있지 않으므로 식량원조가 수출보조 감축의무를 우회하는 수단으로 사용되는 것을 방지하면서 인도적 차원의 식량원조는 증대시키

는 방향으로 규정을 정립할 필요가 있다는 것이다.

EU는 농업협정문 10조 4항이 식량원조를 통한 수출보조 우회방지를 규정하고 있으나, 상당 부분의 식량원조는 공여국의 과잉생산 농산물을 처분하는 수단으로 사용되거나 상업적 수출을 확대하는 방향으로 운용되고 있다고 비판하였다. 식량원조는 수혜국의 식량수요의 평가에 기초해야 하며 수혜국의 취약집단과 결핍영양에 대한 수요를 직접적으로 만족시키는 방식으로 이루어져야 하며, 수혜국의 중장기적 식량안보 개선을 위해 생산능력 배양에 중점을 두어야 할 것이라고 하였다. 또한 식량원조는 순수한 공여의 형태이어야 하며 상업적 농산물수출과 직간접적으로 연계되지 말아야 하며, 위의 규정을 위반하는 식량원조는 감축대상 수출보조에 산입할 것을 주장하였다.

### 평가와 대응과제

식량원조 관련 최대 쟁점은 식량원조가 수출보조 감축의 우회수단으로 남용되는지의 여부이며, 이러한 관점에서 식량원조가 가장 많은 미국에 대해 EU와 케언즈그룹이 식량원조 관련조항의 강화를 요구하고 있다. 또 다른 문제는 식량원조가 수혜국의 농업생산에 부정적 영향을 미치고 상업적 수출과 연계시켜 시장질서를 왜곡시킬 뿐만 아니라 공여국의 수급에 따라 일관성이 없이 이루어진다는 점이다.

이러한 식량원조 관련 문제점을 해결하고 개도국의 식량안보를 위한 식량원조가 이루어지기 위해서는 식량원조가 수혜국은 물론 세계 농산물시장의 상업적거래에 영향을 미쳐서는 안 된다. 따라서 수출국들의 과잉 농산물 처분을 위한 식량원조, 상업적 거래를 조건으로 하는 식량원조는 지양되어야 하며, 수혜국의 구매력이 없는 소비자에게 직접적으로 원조식량이 유통, 배급될 수 있는 방법으로 식량원조가 이루어져 수혜국의 시장가

격에 부정적인 영향을 주지 말아야 한다. 그러나 우리 나라의 대북 식량원조와 관련 식량원조 관련 규정이 너무 경직적으로 운용되지 않는 방향으로 노력해야 할 것이다.

#### 4.4. 소비자정보와 표시제도

##### 각국의 입장

EU는 소비자에 대한 정보제공과 표시제도는 생산자의 시장접근을 보장하는 것이며, 특히 상표도용, 소비자 기만 등으로 좋은 제품의 시장접근이 제한되지 말아야 함을 강조하였다. 라벨링, 지리적표시 등 소비자정보 제공을 통해 소비자의 선택권을 보호할 뿐만 아니라 생산자의 이익을 보호할 수 있다는 것이다. 스위스는 지리적표시와 라벨링을 비경제적 측면에서 소비자의 관심사와 관련하여 1) 소비자는 전통적인 사항(해당 제품의 성분, 영양가, 유효기간, 알레르기 위험 등) 외에 생산방법에서 환경적, 동물보호적 관점, GMO를 포함하고 있는지의 여부 등에 대해 적절한 정보제공을 원하고 있으며, 2) 가격이나 품질에 의해서만이 아니라 취향, 도덕적, 윤리적 기준에 근거하여 선택을 하고자 하는 소비자권리를 보장하도록 현재의 라벨링에 대한 원칙을 검토할 필요가 있다고 강조하였다.

일본은 소비자정보 제공과 관련하여 라벨링체계의 도입문제를 조속히 논의하기를 원하며, GMO상품에 대한 국제표준과 관련하여 WTO보다는 CODEX 차원에서 논의할 것을 제안하였다. 한국은 소비자의 안전식품 선택권 보장뿐 아니라 예방적 조치에 대해서도 WTO에서 논의할 필요가 있다고 강조하고 라벨링 제도에 대해서는 언급하지 않았다.

카리브해 공동체 국가들은 라벨링 등 지리적표시제도에 대해 비관세장벽으로 작용할 가능성에 대해 우려 표명하고 지리적표시제도가 개도국 상품에



도 적용될 수 있도록 선진국의 지원이 있어야 한다는 점을 강조하였다. 인도는 선진국의 환경라벨링이나 환경기준의 설정 등 환경성 추구에 있어 개도국으로부터 수입되는 제품에 대한 점진적인 적응기간 부여를 요구하였다.

### 농업위원회 논의내용

소비자정보와 표시제도에 관하여 EU와 스위스가 제안서를 제출하였다. EU는 TBT 협정 2조와 일치하는 다음과 같은 표시제도에 관한 지침을 도입할 것을 제안하였다.

- 1) 회원국의 해당상품의 생산과 가공방식과 관련된 소비자정보의 량과 소비자 보호의 정도를 결정할 권리는 유지되어야 함.
- 2) 농산물과 식품에 대한 의무적 표시제도는 국제무역의 불필요한 장애가 되어서는 안됨.
- 3) 표시제도는 기준과 시행에 있어 투명성이 확보되어야 함.
- 4) 소비자정보에는 동식물이 재배 또는 사육되는 방식, 유기적인 생산방식의 여부, 유전자변형의 여부 등에 정보도 포함되어야 함.
- 5) 표시제도의 시행과 관련한 개도국 기술지원

## 4.5. 부문별 자유화

### 각국의 입장

미국은 무관세화와 조화 등을 포함하여 시장접근, 수출경쟁, 국내보조 등의 분야에 적용될 수 있는 분야별 자유화 추진을 제안하였다. 캐나다는 다년간 무역자유화를 위한 보완적 방법으로 유지종자, 유지제품, 보리, 맥아 등의 품목에 대한 부문별 자유화를 주장하였다. 부문별 자유화의 구체적인 내용에는 관세철폐 이외에도 기타 수입관련 조치, 수출보조, 수출세, 무역왜곡적 국

내보조 조치도 포함될 수 있음을 강조하였다. 터키는 분야별 관세감축이 전반적인 관세감축의무를 회피하기 위한 수단으로 사용될 가능성에 대해 우려를 표명하였다. 한국과 일본은 부문별자유화는 각국의 이해를 균형있게 반영하기 어려워 모든 국가가 참여할 수 있는 방법이 아니라고 주장하였다.

### 농업위원회 논의내용

농업위원회 특별회의에서 부문별자유화와 관련 캐나다가 제안서를 제출하였다. 캐나다는 부문별자유화는 회원국간에 특정 상품이나 산업에 공통의 이익이 있을 경우 포괄적인 무역자유화를 보완하는 차원에서 더 큰 폭의 무역자유화를 달성할 수 있을 것이라고 주장하였다. 캐나다는 부문별자유화와 관련 다음과 같은 내용을 제안하였다.

- 1) 회원국들은 다자간 협상의제에 추가하여 공통의 이익을 공유하고 있는 국가간의 자발적이고 추가적인 무역자유화를 고려할 것
- 2) 회원국들은 해당 산업체들이 주도하고 지원하는 부문별 자유화에 대해 충분히 고려할 것(유지종자, 유지종자 가공품, 보리 등)
- 3) 부문별 자유화의 폭을 촉진하기 위해 대상 품목과 정책의 범위를 개도국의 이익을 고려하여 확대할 것
- 4) 부문별 자유화의 참여국가의 폭을 확대할 것

한편 부문별 자유화에는 국경조치 뿐만 아니라 수출보조, 수출세, 무역왜곡적인 국내보조 등의 정책도 대상에 포함시킬 수 있을 것이라 하였다.

### 평가 및 대응과제

특정분야의 세율을 무세로 하거나 보조를 감축하자는 분야별 무역자유화는 대상국가 상호간에 비교우위를 갖춘 분야가 있어 무역에 의한 이익이

크게 발생할 경우에 적용 가능한 제도로서 우리와 같이 농산물 전반에 걸쳐 관세가 높거나 경쟁력이 없는 경우에는 수용하기 곤란하다. 이러한 이유로 분야별 자유화는 모든 국가의 이해를 반영하기 어려운 방법으로 모든 국가가 참여하기 곤란한 무역자유화의 방식이라 판단된다.

그러나 이미 무역자유화가 많이 이루어지거나 관세수준이 매우 낮은 품목의 관세를 무세화하는 대신 경쟁력이 있는 수출가능한 과일, 채소에 대해 상대국의 무세화를 주장해 볼 필요는 있을 것으로 판단된다.

## 제 4 장

# 요약 및 결론

### 1. 주요국의 농업 및 농업정책의 변화와 제안서

#### 1.1. 미국

##### 미국 농업의 현황과 구조

UR 농산물협상과 1996년 농업법 제정 이후 시장개방과 국제경쟁의 심화 등으로 미국의 중간규모의 농가의 수는 감소하는 반면 상업적 대규모농가와 농외소득에 크게 의존하는 농가의 수가 증가하는 방향으로 농업구조가 변화하였다. 생산자 판매가격지수는 1995년 이후 계속 하락한 반면 생산자 구입가격지수는 상승하여 농가교역조건은 크게 악화되었다. 1997년 이후 농산물가격의 지속적인 하락과 소득감소에 대응하여 미국 행정부는 1998년 10월 이후 긴급농가 지원대책을 시행하였다. 그 결과 2000년 순농업소득에서 정부보조가 차지하는 비중이 51%로 크게 증가하였다.

미국의 농산물 수출은 1996년 사상 최대 수준인 600억불 내외이었으나 2000년 509억불로 감소하였다. 최근 미국의 농산물 수출은 밀, 사료곡물 등 전통적인 수출농산물의 비중이 감소하는 대신 육류, 과일, 채소류의 비중이 높아지고 있다. 미국의 총 농산물수출에서 가공농산물이 차지하는 비중은 65%로 급격히 높아졌다.

### 미국의 농정변화와 배경

1996년 농업법 제정 이후 농업생산 및 가격과 연계되지 않는 직접소득지지의 정책전환, 작목선택과 경작면적의 결정에 대한 제약 철폐를 통한 시장기능의 활성화와 효율성 제고는 어느 정도 달성되었으나, 정부개입 축소에 따른 농업경영의 위험, 소득불안정의 확대 등의 문제가 발생하게 되었다. 미국정부는 생산제한제하의 직접지불, 즉 부족불제도로의 복귀는 사실상 불가능하다는 판단 하에 긴급지원과 시장불안정성에 대비한 조치(Counter-Cyclical Support)를 강구, 농가경영 안정에 노력하고 있다. 작물보험제도의 확충, 가격지지의 일종인 용자부족불제도의 확대에 따른 1998년 이후 옥수수, 대두, 소맥 등에 대한 지원액은 72억불에 달한다. 농민들에 대한 직접보조금(생산자율계약+용자부족불+긴급지원+토양보전 지원)은 1996년 73억불에서 2000년 233억불로 크게 증가하였다. 현재 미국정부는 최근의 농가소득 보전, 수출확대, 농촌개선 촉진 등을 내용으로 하는 농업, 농촌 정책을 새롭게 수립하여 2001년부터 추진할 계획이다.

### 미국의 국내보조 WTO 통보의 주요 내용

미국이 WTO에 통보한 양허된 AMS 대비 실제 국내보조 비율은 1997년 27%에서 1998년 50%로 급격히 상승하였으나, 국내보조의 추가적인 감축에는 아직도 상당한 여유가 있다. 미국의 총 감축대상보조에서 각 품목이 차지

하는 비중은 낙농 44%, 옥수수 15%, 대두 12%, 설탕 10%, 면화 9% 등으로 국내보조가 소수 품목에 집중되어 있다. 미국이 허용정책으로 통보하고 있는 국내보조금은 1998년 498억불로 총 국내보조의 76%를 차지하였다. 허용정책 중 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 빈곤층에 대한 식량원조, 정부의 일반서비스, 1996년 농업법에 의한 곡물농가에 대한 고정직접지불 등의 순이다.

### 2002년 신농업법 제정 동향

향후 미국 농업정책의 근간을 이룰 새로운 농업법으로서 '2001년 연방농업안전법(Farm Security Act of 2001)'이 2001년 7월 하원 농업위원회에서 통과되었다. 새로운 농업법은 농산물 가격하락 등 시장상황 변화에 대응하기 위한 농가소득안정 장치와 환경보전 등 농업에 대한 지원확대가 골자이다. 신농업법은 농업경쟁력 제고, 농가경제 개선, 가족농 체제의 유지, 농촌주민의 삶의 질 향상, 농산물수출 확대 등을 강조하고 있다. 현재 행정부는 재정부담의 증가와 정부의존 심화 가능성 등 시장원리에 반한 농업정책이라 반대하고 있으나, 상당 부분의 골격은 유지될 것으로 전망된다.

### 농산물 무역정책

미국이 WTO에 양허한 2000년 평균 농산물 관세는 12%의 수준이고 세번의 60% 이상이 무세 또는 5% 미만의 관세이며, 세번의 1% 정도가 100% 이상의 관세이다. 웨이버 품목이었던 낙농품, 땅콩, 유제품, 담배 등의 관세는 40% 이상이다. UR 농산물협상에 의해 낙농품, 설탕, 농업섬유류, 과채류 등 54개 품목을 관세화했으며, 시장접근물량에 대한 평균관세는 10%, 접근물량을 초과하여 수입되는 물량에 대한 관세는 52%로서 국제적으로 낮은 수준이다. 총 54개 관세할당 품목 중 33개 품목에 대해 개별쿼터 형식으로 접근물량을 할당하고 있다.

## 미국의 WTO 농산물협상 주요 의제별 제안과 배경

미국은 우선 국내보조의 분류유형을 단순화, 회원국간의 보조수준 격차 축소, 지속가능농업과 지역개발에 대한 지원강화 등을 주장하였다. 또한 미국은 농업 총생산액에서 AMS가 차지하는 비중이 동일하도록 보조를 감축하자는 입장이다. 대표적인 허용정책으로 농가소득안전망과 위험관리, 환경 및 자연자원 보호, 농촌개발, 신기술 및 구조조정 등의 정책을 제시하였다. 이들 정책은 1996년 농업법 이후 미국이 중점적으로 추진해온 정책으로서 그동안 국내보조를 크게 증가시켜 왔다는 비판을 줄이기 위한 의도인 것으로 해석된다.

시장접근 분야에서는 국가간 관세격차 해소와 가공도별 누진관세 축소, 관세제도의 단순화, 특별긴급관세제도의 철폐 등을 주장하였다. 미국은 또한 시장접근물량의 대폭 확대, 관세쿼터의 수입이행율이 낮은 경우 이를 확대할 수 있는 장치 마련, 수입국영무역의 배타적 수입권 철폐를 포함한 수입관리 방식의 개선 등도 주장하였다.

수출보조는 재정지출액과 보조대상 물량을 기준으로 이행기간 동안 감축하여 결과적으로 철폐하자는 입장이다. 수출신용은 OECD에서 논의가 선행되어야 하며, 수출국영무역에 대해서는 투명성 제고, 독점적 활동에 대한 규율강화, 독점적 수출권리의 철폐, 조달비용과 판매가격에 대한 정보제공을 강조하였다.

## 미국의 협상전략과 시사점

미국은 차기협상에서 수출신용, 식량원조 등의 문제로 수출보조 감축에서 소기의 목적을 달성하기 어려울 것이므로 시장접근 분야에 가장 큰 의욕과 관심을 가질 것으로 전망된다. 또한 UR 이후 직접지불, 소득안정지

원, 재해보상 등의 국내보조가 큰 폭으로 증가하여 미국의 국내보조에 대한 협상입지는 크게 약화되었다. 따라서 UR협상에서 국내보조의 경우 협상이 어려운 반면 그 효과는 미미했다는 경험 하에 국내보조보다는 시장접근 분야에 협상의 초점을 맞출 것으로 보인다.

## 1.2. EU

최근 EU 농업여건의 가장 큰 변화와 쟁점은 구 동구권 국가들을 추가적으로 회원국에 가입시킬 경우 발생하는 농산물 수급과 농가소득의 변화에 관한 것이다. 구 동구권 국가들이 회원국으로 가입할 경우 EU의 농지의 절대규모는 50%, 농민의 숫자는 2배 이상 증가할 것이며, 기존의 지지가격 수준을 유지할 경우 농산물의 과잉문제는 심각하게 발생할 것으로 보고 있다.

### Agenda 2000의 주요 내용

Agenda 2000은 EU의 회원국 확대에 따른 문제점을 예상하고 이에 대처하는 내용으로 되어있으나, 시간이 흐름에 따라 농민과 정치인의 반발로 당초 의도했던 개혁안이 약화되고 있는 것이 현실이다. Agenda 2000년의 주요 내용은 1) 회원국 확대와 관련하여 가격지지를 이하하여 과잉생산 문제를 사전에 차단하며, 다자협상에서의 수출보조 감축의무를 지켜나가고 EU의 역내가격과 세계시장가격의 격차를 축소하여 국제경쟁력을 제고하고, 2) 가격지지 인하를 통하여 시장기능을 도입하는 반면 직접지불 확대를 통해 농촌경제를 활성화하고 농업의 다원적기능을 최대한 확보하고, 3) 농업의 지속가능성 제고와 친환경 농업을 활성화하고, 4) 농산물과 식품에 대한 안전성, 환경보호, 동물복지 등과 같은 소비자의 관심사항에 부응하기 위해 농산물의 생산, 가공, 판매 등에 있어 최소한이 기준을 설정한다는 것 등이다.



### 직접지불을 통한 농촌개발과 환경정책

‘Agenda 2000’에서는 가격지지 인하와 경쟁체제의 도입으로 인해 EU 농촌이 활력을 잃고 황폐화되는 것을 방지하기 위해 다양한 프로그램을 도입하여 농촌경제의 활성화, 농민소득의 유지, 삶의 질 유지 등에 역점을 두고 있다. 농촌개발과 환경정책의 주요 내용은 1) 농산물 가공과 유통의 개선을 위한 농업관련 시설의 보강, 2) 농업생산의 구조조정과 신기술의 도입, 품질향상, 3) 비식량 작물의 생산 장려, 4) 비농업소득을 통한 농촌지역의 고용창출 5) 영농과 생활 여건의 개선, 6) 저투입 농법의 촉진, 7) 농업의 자연가치 보전과 지속가능 농업 등이다.

### UR 협상결과의 이행

EU는 가격지지를 인하하는 대신 직접지불을 대폭 확대하는 것을 주요 내용으로 하는 맥셰리 개혁안 이전의 기준년도를 기준으로 감축대상 국내 보조를 계산하여 AMS 감축에는 상당한 여유를 가지고 있다. 1997년 AMS 최고·허용수준은 738억 유로인 반면, 실제 집행액은 510억 유로이며 이는 이행 마지막 연도의 허용액 670억 유로보다 낮은 수준이다.

2000년 수출이 가능한 주요 곡물의 과일생산량은 수출보조가 가능한 수출물량을 훨씬 초과하여 재고가 누적되는 현상이 발생하고 있다. 가격지지 수준의 인하에도 불구하고 현실적으로 생산의 집약화 등의 경향으로 과일 생산 현상이 지속되고 수출보조 감축에 압박요인으로 작용하고 있다.

EU는 예외없는 관세화를 통한 시장개방과 시장접근 확대에 있어 큰 문제가 없다. 그러나 신선육류의 평균관세율은 107.5%, 소맥 77%, 크림과 치즈 59% 등으로서 매우 높은 상태이다.

## EU의 협상 제안서

EU는 기본적으로 농산물의 주요 수입국이자 수출국이므로 일관성 있는 입장보다는 사안에 따라 수입국과 수출국의 입장을 견지하고 있다. 협상추진에 대한 일반국민의 강력한 지지와 농업의 다원적기능을 강조하고 있다.

관세감축은 수입국의 농업여건을 충분히 감안 단순평균 방식(최소감축을 포함)을 선호하고, TRQ 관리방법의 투명성과 신뢰성, 안정성 제고와 규범 수립, 지리적기원이나 전통적 노하우 관련 상품의 공정한 경쟁기회 부여, 특별긴급관세제도의 존치 등을 주장하고 있다.

감축대상 국내보조는 최종양허 수준을 기준으로 AMS 감축, Blue Box의 유지, 품목불특정 보조에 대한 규정을 강화, 선진국의 최소허용보조의 상향조정 등을 강조하였다. Green Box는 기준을 재검토하되, 환경보전, 농촌개발, 빈곤퇴치, 개도국의 식량안보, 동물복지 등을 반영할 수 있도록 범위를 확대하자는 입장이다. 수출보조와 관련 모든 형태의 수출보조를 동일한 기초 위에서 검토할 경우 수출보조를 감축협상에 임할 준비가 되어 있다는 것이다.

농산물의 추가적 무역자유화에 반대하는 일반국민의 동의와 지지를 얻어내기 위해 지속가능한 개발, 환경보호, 농촌개발, 식품안전, 빈곤경감 등 농업의 특수성과 다원적기능이 인정되어야 한다는 것이다. 그러나 관련 정책은 목표지향적이고 투명하며 비 무역왜곡적이어야 한다고 주장하였다.

## 평가 및 시사점

EU는 회원국 확대에 대응한 농업구조조정과 가격지지 인하가 미흡하여 농산물의 과잉생산 현상이 심화될 것으로 전망, 수출보조 감축에 상당한 어려움이 있을 것으로 보인다. 또한 경쟁력이 취약한 품목이 공존하고 있

으므로 국내보조 감축과 관세감축에서 신축성이 발휘되는 Modality를 끝까지 주장할 것이다. Green Box는 EU와 미국이 합의하여 범위가 대폭 확대될 것이며 Green Box에서의 개도국에 대한 특별조치가 설정될 것으로 전망된다.

### 1.3. 일본

#### 농업여건의 변화

일본에서는 농업인력과 농지가 지속적으로 감소하여 일본농업의 지속적 인 발전에 장애요인으로 인식되고 있다. 경작포기 면적중 54%는 농업여건이 열악한 중산간지역(전체 경지면적에서 차지하는 비중은 41%)에서 발생하는데, 이러한 중산간지역의 농업문제는 지역사회의 유지, 국토 및 환경보전 등 다원적기능의 유지와 관련하여 큰 우려를 유발하고 있는 것이다.

#### 농업정책의 변화

2000년 국내 농업자원을 지속가능한 방법으로 최대한 활용하는 것이 식량안보에 기여하는 방법이라는 인식 하에 식량자급률을 설정하였다. 식량자급률은 공급열량 기준 1998년 40%에서 2010년까지 45%까지 제고하고, 목표달성을 위한 수단으로서 1) 지역단위의 생산목표 수립, 2) 소비자수요에 입각한 가격형성과 시장기능 도입, 3) 경영안정대책, 4) 기술개발과 품질향상 등을 제시하였다.

일본은 시장개방과 보조금 감축에 대응하여 농가소득의 안정성을 제고하기 위한 농업경영 안정정책을 시행 중에 있다. 품목별 경영안정대책에는 가격하락 보전과 국내외 가격차(또는 시장가격과 생산비 격차) 보전 등 2가지 유형이 있다. 중산간지역 직불제는 1) 급경사농지, 2) 자연조건에 의

해 소구획, 부정형인 논, 3) 초지비율이 70% 이상인 지역의 초지 등 생산 조건이 불리한 1ha 이상의 농지에 국한한다는 조건을 명시하였다.

### 일본의 WTO 농산물협상 제안서

일본은 포괄적 제안서에서 1) 다원적기능에 대한 배려, 2) 식량안보의 확보, 3) 수출국과 수입국의 권리의무의 균형, 4) 개도국우대, 5) 소비자와 시민사회의 관심사항 등을 강조하였다. 관세감축과 관세수준의 결정 시에는 품목별 수급상황, 국제적인 수급, 농정의 개혁정도 등을 감안하고 각국에 보다 많은 신축성 부여해야 한다는 주장이다. 시장접근물량의 확대에서도 각국의 농업현황이나 구조개혁의 진전 등을 고려, TRQ 수입관리는 각국의 실정에 적합한 방법을 선택해야 한다. 계절성, 부패성 있는 농산물에 대한 새로운 산업피해구제조치의 도입을 일본은 주장하고 분야별 관세인하 등 시장개방 반대하는 입장이다.

현행 국내보조 분류체계의 유지와 UR 이행 마지막 연도의 양허수준을 기준으로 AMS 감축, 미국이 제안한 농업생산액의 일정비율로 보조감축 반대, Green Box는 각국의 농업현실을 반영하기 위해 신축적으로 개선 등이 일본의 국내보조에 관한 입장이다.

수출경쟁과 관련하여 일본은 수출금지, 수출제한, 수출세 부과 등을 관세화하여 양허하고 일정량에 대해 비과세, 위급한 상황에서 수출제한을 할 경우 관련 국가와 사전협의, 수출국영무역에 대한 통고의무 강화 등을 주장하고 있다.

### 평가 및 시사점

일본은 수출국입국의 의무와 권리의 균형, 다양한 농업의 공존을 내세워 농업개혁과 시장개방에서 최대한의 신축성 확보가 협상전략인 것으로 판

단된다. 일본은 협상의 주역으로서의 역할에 부단히 노력하고 개도국우대와 지원에 관한 발언을 강화하고 있다. 이는 일본의 협상에서의 입지강화를 우회적인 전략인 것으로 판단되나, 일본의 이러한 노력은 허용정책의 범위확대와 기준완화에 상당히 기여할 것으로 보인다(농가소득 및 경영안정정책). 결론적으로 식량안보를 중심으로 한 한국과 일본간의 협상연대에는 일정한 한계가 있을 것으로 판단되나, 협상의 틀을 설정함에 있어 정책수단 개발, 농업개혁의 방식 등에 있어 협력이 기대된다.

## 1.4. 케언즈 그룹

### 개요

케언즈그룹은 현재 진행되고 있는 WTO 농산물협상에서 관세의 대폭 감축과 농업보조금의 철폐를 통한 과감한 농업개혁의 달성이라는 목표아래 강한 연대감과 동질성을 보이고 있다. 그러나 그룹 내 개별국가의 경제발전 정도와 농업여건, 농산물 무역규모 등에 따라 구체적인 사안에 대해서는 입장차이를 보이고 있다(인도네시아와 피지 등의 식량안보에 대한 입장).

### 케언즈그룹 국가의 농업정책 변화 동향

호주는 1997년 종합적인 농가구제지원대책(AAA; Agriculture Advancing Australia)을 수립, 시행 중에 있으며, 이 정책의 목적은 1) 농업부문의 경쟁력과 지속가능성 추진, 2) 농촌공동체와 농민에 대한 혁신성과 재정자립 달성 등이다. 이들 정책은 WTO 농업협정의 허용대상정책으로 분류되는 일반서비스와 직접지불의 형태를 갖는 것이 대부분이다. 농산물 생산과 밀접히 관련되는 환경, 자연자원, 지속가능성 등의 문제를 종합적으로 처리

함으로서 농업정책의 효율성을 증대한다는 것이 목적이다.

뉴질랜드는 OECD 회원국 중 농업정책을 가장 포괄적으로 개혁하고 있다고 평가받고 있다. 재해구호는 뉴질랜드의 유일한 직접지불 제도이며 나머지는 연구, 병충해방제, 식품의 안전성, 환경 등 공공재적 특성을 갖는 보조이다.

캐나다는 1980년대 후반부터 가격지지는 인하하는 반면 정부예산에서 지출하는 직접소득지불조치로 전환해 왔다. 농민들의 위험관리를 장려하는 순소득안정화계정 및 작물보험을 포함한 소득보호 프로그램과 함께 농업정책이 환경에 미치는 영향에 중요성 부여하고 있다.

### 케언즈그룹 WTO 협상 제안서

고관세의 대폭감축(Tariff Peak), 가공단계에 따른 누진관세체계가 제거 및 상한 설정, 관세체계의 단순화와 투명화, 종가세로 관세 감축약속 이행 등이 케언즈그룹의 시장접근에 대한 주요 입장이다. 양허관세 기준 관세감축(아세안 국가의 양허관세와 실행관세 격차가 큼), 관세쿼터량의 상당수준 증량 및 TRQ 관리방식에 관한 규율 제정도 주장하고 있다. 개도국 농산물에 대한 시장접근기회 확대되어야 한다.

품목별 공식에 의한 AMS 감축과 초기년도 대폭 감축, Blue Box 철폐, Green Box 기준강화를 주장하고 있는데, 이와 같은 내용을 주장하는 이유는 케언즈그룹의 대부분의 국가가 아르헨티나, 남아공, 태국을 제외하고 AMS의 활용율이 매우 낮은 상태이기 때문이다. 캐나다는 별도의 제안서에서 모든 형태의 국내보조에 대해 상한을 설정할 것을 주장하였다. 기본적으로 케언즈그룹은 농업협정상의 허용보조가 선진국에 대한 특별 및 차등 대우라고 비난하고 있다.

케언즈그룹의 대부분의 국가는 수출보조가 미미하고, 캐나다는 UR 이행

초년도에 양허수준의 60%를 지급했으나 이후 지급실적이 없는 관계로 수출보조의 이행 초년도 50% 감축과 단계적 철폐, 수출보조 우회방지를 위한 규범 강화 등 과감한 수출보조 감축을 요구하고 있다. 한편 수출신용, 수출신용보증, 수출보험, 비상업적 거래 등의 철폐, 수출공급의 안정성 제고를 위한 수출제한, 수출세에 대한 규범 강화 등도 주장하고 있다.

### 케언즈그룹의 협상전략과 시사점

케언즈그룹의 입장은 미국의 제안과 상당부분 일치하나 국내보조 중 허용보조, 수출국영무역과 수출신용, 개도국우대 등에서 차이가 있다. 수출보조 감축에서는 미국의 입장에 동조할 것으로 보인다. 허용보조의 범위확대는 케언즈그룹 국가에서의 농업정책과도 일치하므로 가능성이 높다. 케언즈그룹 국가간의 입장차이를 보이고 있으므로 이를 이용한 협상전략 수립도 필요한 것으로 판단된다(인도네시아).

## 2. 분야별 쟁점과 대응과제

WTO 농산물협상은 2001년 3월에 개최된 제7차 농업위원회 특별회의를 끝으로 각국의 제안서 검토를 목적으로 한 제1단계 협상이 종료되고, 2001년 5월 개최된 농업위원회 특별회의 제1차 비공식회의를 통해 주요 협상의 제별 토론을 위한 제2단계 협상을 시작하였다. 이 연구에서는 제2단계 협상으로서 4차례의 농업위원회 특별회의 비공식회의에서 19개 의제 관해 추가적으로 논의되었던 내용을 검토, 분석하였다.

## 2.1. 시장접근

### TRQ 관리방법

TRQ 관리방법과 관련하여 수입허가의 배분방법, 수입허가의 시기별 배분, 수입허가의 유효기간, 수입업자별 할당물량의 제한, 수입권의 재배분, 수입허가에 영향을 미치는 조건 부과, 국영무역기업과 생산자단체에 대한 수입권 배분, 낮은 수입이행률, 개도국 수출업자에 대한 시장접근 원활화, 사전통보 등에 관한 사항이 논의되었다.

스위스는 쿼터공매제도는 자국의 경험에 비추어 투명하고 수입이행률이 높은 제도로서 WTO 규정에 합치한다고 주장하고, EU는 TRQ 관리방법에 대한 규범을 강화할 것을 주장하였다. 우리 나라와 일본, 노르웨이는 각각의 수입관리방식은 장단점이 있으므로 획일적 규범의 제정은 바람직하지 않다고 주장하였다.

호주는 제안서에서 TRQ 수입관리와 관련 실행가능성, 예측가능성, 투명성, 상업적 고려, 무차별의 원칙 등이 중요하다고 강조하였다. 수입권 공매제도는 추가적인 부과금을 발생시켜 GATT 제2조에 위배(미국은 이에 대해 동조)된다는 것이다. 뉴질랜드는 TRQ 관리에 정부개입은 최소화되어야 한다고 주장하고, 인도 등 개도국들은 TRQ 관리방식을 단순화하고 투명성을 높여야 하며, 배분에 있어 개도국 우대를 부여해야 한다고 주장하였다.

이상의 논의동향을 감안했을 때 TRQ에 관한 향후의 협상에서 시장접근 물량의 수입비율을 높이기 위한 수입권의 재배정, 국영무역의 민간인 참여를 제고, 수입가격과 재판매가격의 통보 등 수입관리에 관한 투명성이 제고되는 방향으로 협상이 이루어질 것으로 전망된다. 규정의 정립과 규제에 있어 수입국영무역과 수출국영무역간의 균형문제도 귀추가 주목된다.



## 관세

금번 회의에서 관세와 관련 공식에 의한 관세감축방식의 문제점, 관세제도의 단순화 및 투명성 제고, 분야별 또는 품목별 관세감축 등에 관해 집중적으로 논의되었다. 미국은 공식에 의한 관세감축을 기본으로 하고 R/O 방식과 분야별 접근을 혼합하는 방법을 제시하였다. 호주는 일정한 관세인하 방식(Flat Cut)과 관세조화방식, TRQ의 대폭 확대, 개도국우대를 결합한 혼합방식의 도입을 주장하였다.

한국, 일본, EU, 노르웨이, 스위스 등은 시장개방의 폭과 방식은 각국의 농업여건과 다원적기능을 고려하여 회원국이 수용할 수 있는 범위 내에서 신축적이고 점진적으로 이루어져야 함을 강조하였다. 체코, 헝가리 등은 UR 관세감축 방식이 신축성이 있고 개혁과정의 계속이라는 측면에서 바람직하다고 주장하였다.

## 국영무역

미국은 수입과 수출 국영무역을 막론하고 공정한 경쟁체제 확보를 위해 배타적인 수출입권리의 부여에 대해 적절한 규정이 정립되어야 한다고 주장하였다. 특히 미국은 수입국영무역과 관련하여 경쟁촉진, 수입의 유인제공, 수입권 재배분 원칙을 강조하였다. 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등은 국영무역기업의 존재자체가 아니라 운영상에 무역왜곡효과가 있는지의 여부가 문제라고 지적하고, 국영무역 문제는 GATT 17조 위원회나 경쟁정책 분야에서 다루어야 할 것이라고 하였다.

우리 나라와 일본은 국영무역기업은 GATT 제17조에 따라 인정된 합법적 제도이나, 수출국영무역이 수입국영무역보다 더 무역왜곡 효과를 유발하므로 통고의 의무도 차별화해야 한다고 주장하였다.

협상에 영향력이 큰 미국과 EU가 국영무역기업에 대한 적절한 규정의 도입 필요성을 주장하고, 케언즈그룹은 무역자유화의 방향에 반대할 명분이 없으므로 어떠한 형태로든 국영무역기업의 운영방식의 투명성제고와 통보강화에 관한 규정이 도입될 가능성이 높은 것으로 평가된다.

### 특별긴급관세제도(SSG)

특별긴급관세 제도와 관련하여 미국, 케언즈그룹 등 농산물 수출국들이 제도가 관세화 과정의 과도기적인 조치이며 지금까지 소수 선진국에 의해 사용되고 있으므로 이를 근거로 한 추가적인 보호는 철폐되어야 한다고 주장하였다. 개도국들은 현행 SSG를 철폐하는 대신 개도국에게만 적용이 가능한 SSG를 신설할 것을 강조하였다.

한편 일본은 현행 특별긴급관세 제도의 한계성을 지적하고 계절성과 부패성이 높은 농산물에 대해 새로운 산업피해구제 조치의 도입을 주장하였다. 노르웨이는 SSG를 사용할 수 있는 대상국가의 확대를, 스위스는 SSG 제도를 보다 현실성 있게 개선할 것을 제안한 반면, 한국은 SSG는 지난 UR 협상의 주요 합의사항인 비관세장벽의 예외없는 관세화와 불가분의 관계를 갖는 중요 요소로서 향후 농업개혁의 기간 동안 계속 유지되어야 한다고 강조하였다.

## 2.2. 국내보조

### 감축대상보조

감축대상보조 관련하여 주요 쟁점은 감축방식으로서 품목별 감축과 총액 기준 감축, 최소허용보조를 포함하여 현행 보조수준 계산방법, 과도한 인플레이션 반영문제 등이었다. 호주는 무역왜곡적인 국내보조의 상당수준

감축을 통한 철폐, 최소허용보조의 재검토를 주장하였다. 미국은 Amber Box와 Blue Box는 각국의 농업총생산액에서 차지하는 비중이 동일한 수준으로 감축할 것을 제안하였다(보조상당축정치(EMS)는 불필요하고 인플레이션 반영문제는 현재의 협정문으로 충분). 캐나다는 모든 형태의 보조금에 상한 설정 주장하였다.

EU는 AMS 감축, 시장가격과 연계된 보조의 규율, 품목불특정 보조의 규제, 선진국의 최소허용보조 수준 인하 등을 주장하였다. 우리 나라는 AMS 감축과 과도한 인플레이션 반영, 최소허용보조의 유지를 강조하고, 노르웨이는 국내보조를 국내시장 판매를 목표로 한 품목과 수출을 겨냥한 품목으로 나누어 후자를 보다 엄격하게 다루어야 함을 주장하였다.

### 블루박스

생산제한 직접지불정책과 관련하여 미국, 케언즈그룹 및 대부분의 개도국들은 이 정책이 무역왜곡 측면에서 감축대상 보조와 별 차이가 없으므로 감축하여 궁극적으로 철폐할 것을 주장하였다.

반면 EU, 스위스, 노르웨이와 헝가리, 체코 등 동구권 시장경제 이행국가들은 생산제한 직접지불정책을 계속하여 감축대상에서 면제할 것을 주장하였다. 우리 나라와 일본은 이 정책이 UR 농업협정 이후 무역왜곡적 정책을 무역왜곡이 없는 정책으로 전환하는 데 유용한 정책수단으로 사용될 수 있다는 점을 강조하였다.

### 허용보조

허용보조와 관련하여 케언즈그룹 국가들은 무역왜곡이 없도록 현행 허용보조의 각 정책 특정적 요건들을 강화하고 허용보조 총액의 상한을 설정할 것을 주장한 반면, 미국은 현행 허용정책의 기준이 7년전에 만들어진 것이

고 새롭게 직면하는 문제의 해결에 부적합하므로 이에 대한 조정이 필요하다는 점을 강조하였다.

한편 EU는 현행 허용보조의 골격을 유지하되 경기변동이나 생산, 가격, 투입요소와 연계되는 보조는 허용보조에 포함해서는 안 되며 동물복지를 위한 정책은 감축약속에서 제외해야 한다고 주장하였다. 우리 나라를 포함한 NTC 국가들은 각국의 다양한 농업여건을 반영하고 농업의 다원적기능을 실현할 수 있도록 현행 허용보조의 규범을 신축적으로 확대할 것을 주장하였다.

## 2.3. 수출경쟁

### 수출보조

호주, 뉴질랜드, 브라질 등 케언즈그룹은 수출보조는 개도국의 빈곤을 심화시켜 식량안보에 부정적 영향을 미치므로 모든 형태의 수출보조를 이행 초년도에 50% 감축, 선진국은 3년간의 이행기간 동안 균등하게 감축, 철폐할 것을 주장하였다. 베네수엘라, 페루 등은 수출보조 철폐가 최빈개도국 및 식량순수입 개도국에 미치는 영향을 고려 식량원조와 재정지원 등을 강화할 것을 주장하였다.

EU 1992년 이후 수출보조가 많이 감소했지만 개도국의 빈곤문제가 개선되었다는 증거가 없다는 점을 강조했으며, 스위스는 수출보조 감축의 신축성 부를, 일본은 단위물량당 수출보조의 감축을 각각 주장하였다.

미국의 수출신용과 식량원조, 케언즈그룹의 수출국영무역을 통한 간접적인 수출보조 관행은 해당국가의 특수한 사정에 의해 수출보조와 동일하게 규제하자는 데 동의하기 어려울 것으로 보인다. 따라서 수출보조의 감축폭은 관련국들의 타협에 따라 UR 감축수준을 크게 초과하지 않을 것으로 전

망된다. 이러한 차원에서 무역자유화와 농업개혁에 대한 압력은 시장접근과 국내보조 분야에서 더 높아질 것으로 보인다.

### 수출신용

미국은 개도국의 식량안보에 도움이 되는 수출신용은 핵심 3개 의제와 별도로 취급할 것을 주장하였다. 수출신용의 미미한 무역왜곡 효과와 더불어 개도국의 식량안보 개선에 미치는 긍정적 효과를 균형적으로 고려해야 한다는 것이다.

EU는 수출신용과 관련 유효지출액을 수출보조 감축약속에 산입, 품목별 최고수준 설정, 신용기간을 180일로 제한 등 구체적인 내용을 제안하였다. 일본은 OECD를 포함한 국제적 논의를 감안한 농업협정문 10.2항의 시행이 시급하나, 인도적 목적의 식량원조를 저해해서는 안 된다고 강조하였다. 일부 개도국들은 수출신용이 외환부족 개도국에 대한 식량공급과 식량안보에 기여하는 긍정적 측면도 있다고 주장하였다.

미국이 주장하는 바와 같이 수출신용의 수출보조 효과는 매우 미미한 수준이고 수출신용이 개도국의 식량안보에 기여하는 측면도 무시할 수 없으므로 케언즈그룹과 EU가 주장하는 바와 같이 강력한 수출신용 규제는 어려울 것으로 보인다.

### 수출제한

미국은 제안서에서 국내의 수급조절과 국제경쟁력 확보를 목적으로 한 수출세 부과는 금지되어야 하나 개도국이 재정수입을 목적으로 모든 상품에 균일하게 부과하는 수출세는 허용할 것을 제안하였다. 케언즈그룹 및 개도국은 수출세는 고관세, 누진관세에 대항하기 위한 조치이므로 이를 먼저 해결하는 것이 우선이라고 강조하였다.

우리 나라와 일본은 수입국의 수입의 안정성을 통해 식량안보를 달성하기 위해서는 수출제한과 수출세에 대한 규범이 강화되어야 한다고 주장하였다. 특히 일본은 수출제한을 수출세로 전환하여 이행기간 동안 36% 이상 감축하고 과거 3년간의 생산량의 5% 한도 내에서 수출세 부과를 면제할 것을 주장하였다.

수출제한의 철폐는 식량안보 확보수단인 국내생산, 재고관리, 해외수입 중 해외수입의 안정성을 높인다는 측면에서 매우 중요하고 협상의 중점을 두어야 할 분야인 것으로 판단된다. 그러나 수출국의 국내가격 안정을 위해 수출제한은 수입제한 만큼 철폐하기가 용이치 않을 것이다. 일본이 제안한 수출제한의 수출세로의 전환은 수출제한이 수입제한 처럼 일관적으로 이루어지는 것이 아니므로 관세화의 개념적용은 문제가 많은 것으로 판단된다.

## 2.4. NTC

### 식량안보

미국은 제안서에서 식량안보는 경제와 정책 환경, 무역과 투자, 연구와 교육, 지속가능한 농업, 단기적인 식량공급의 안정장치 등 다각적인 요인에 의해 영향을 받는다고 강조하였다. 특히 자유무역은 식량공급원의 확대, 자원의 효율적인 배분, 소득창출, 기술혁신과 경제성장을 촉진시켜 식량안보 상황을 개선한다는 것이다.

우리나라는 식량안보는 모든 국가에 공통적으로 해당되는 문제로서 국제시장의 불안정성을 감안할 때 식량안보를 전적으로 해외에 의존할 수 없다고 강조하였다. 한편 일본은 식량안보를 달성하기 위한 분야별 조치로서

- 1) 시장접근 : 농업의 다원적기능, 해당 품목의 수급상황, 국제적인 수요

공급 등을 감안한 관세수준 결정, 2) 국내보조 : 허용보조의 기준을 신축적으로 개선, Blue Box의 유지, 3) 수출제한 : 수입국이 식량안보를 고려한 수출제한의 규제 등을 제안하였다.

호주, 아르헨티나 등은 식량안보는 기본적으로 개도국의 문제이며, 이를 해결하기 위해서 국내생산 능력의 배양, 식량원조의 증대가 필요하다고 주장하고 세계의 생산능력은 수요를 훨씬 초과하며 환경악화 없이 생산을 증가시킬 수 있는 잠재력이 있다고 주장하였다. 페루는 최빈개도국과 식량순수입개도국의 식량안보를 위해 개발조치(Development Box)의 설치를 주장하였다.

우리 나라가 중요시 여기는 식량안보를 위한 국내 농업생산의 중요성 문제는 전반적인 협상 분위기와 한국의 경제적 위상에 비추어 설득력이 없는 것으로 보인다. 따라서 여의치 않은 경우 NTC의 여타 요소에 중점을 두어 협상에 대처해야 할 것으로 판단된다.

### 농촌개발

농촌개발과 관련하여 농산물 수출국인 미국, 호주 등 케언즈그룹 국가들과 개도국들은 선진국과 개도국간에 농촌개발의 의미는 상이하다고 주장하였다. 특히 선진국의 무역왜곡적인 조치가 개도국의 빈곤경감과 농촌고용 증진 등 농촌경제 활성화에 부정적 영향을 준다는 점을 강조하였다.

한편 우리 나라를 포함하여 EU, 스위스 등 NTC 국가들은 국가마다 처한 상황에 따라 농촌개발의 우선순위가 다를 뿐이지 선후진국을 막론하고 농촌개발은 매우 중요하다는 입장을 표명하였다. 특히 우리 나라는 현행 허용보조만으로 농촌개발 측면에서 불충분하므로 다양한 추가적 조치가 허용되어야 한다고 주장하였다.

## 환경

일본은 제안서에서 농업의 긍정적 환경효과는 시장기능만으로는 확보될 수 없으므로 정부의 개입이 필수적이며, 이러한 차원에서 허용정책만으로는 불충분하고 농업의 다원적기능을 고려하여 관세와 시장접근의 수준을 결정해 한다고 강조하였다. 노르웨이는 현행 농업협정문의 허용정책만으로는 환경효과를 달성할 수 없으므로 생산과 연계된 지원이 필요하다는 입장이다.

케언즈그룹은 환경문제는 농업에만 국한된 것이 아니고 모든 분야의 세계무역과도 관련된 문제이고 농업의 긍정적 환경효과의 달성과 부정적 환경효과의 억제는 새로운 무역장벽을 도입하는 방식으로 추진되지 말아야 한다고 주장하였다. 특정 국가의 무역과 생산 관련 보조는 세계시장 가격을 하락시키고 이는 개도국의 생산과 농업에 대한 투자를 저하시켜 결국은 환경악화의 원인이 된다는 것이다. 아울러 허용정책 중 환경관련 조치는 자의적으로 해석하고 남용할 가능성이 있으므로 관련 기준을 강화할 것을 제안하였다.

NTC 국가간에도 농업의 긍정적 환경보호 효과를 달성하기 위해 EU는 관련 환경정책이 목표지향적, 투명, 비무역왜곡적이어야 함을 강조하는 반면, 한국, 일본, 노르웨이 등은 농업생산과 환경보호는 불가분의 관계에 있으므로 허용정책 이외에 적정 수준의 생산연계 정책이 필요하다는 입장인 관계로 협상연대가 어려운 상황이다. 그러나 NTC 국가들과의 협상연대에서 식량안보보다는 환경은 연대의 추구가 다소 용이하므로 환경보호를 반영하기 위한 정책수단의 개발과 제안과정에서 긴밀한 협력이 필요하다.



## 2.5. 기타

### 식품안전

EU는 제안서에서 농업협정문 제14조는 동식물검역조치의 유효화와 관련되므로 제20조에 입각한 농산물협상에서는 동식물검역협정과 이와 관련된 분쟁사례에 기초하여 예방원칙(Precautionary Principle)의 도입이 필요하나 관련조치는 무역을 왜곡하지 않아야 하며 무차별적이고 일관성이 있어야 한다고 주장하였다. 본은 안정성이 입증되지 않은 GMO 식품의 생산증가, BSE 등으로 인해 식품안전에 대한 소비자의 관심이 증가하고 있으므로 이들 문제를 OECD, CODEX 등 관련 국제기구의 연구결과를 고려하여 WTO에서 다루어야 한다고 주장하였다. 우리 나라는 WTO 차원에서의 대응이 필요하나 현행 농업협정은 식품안전문제를 다루기에 부족하다고 주장하였다.

미국과 케언즈그룹은 식품안전 문제는 농업협정 제20조에 따라 진행되는 농산물협상 범위 밖이라고 강조하고, SPS, TBT에서 다루는 것이 바람직하다고 하였다.

우리 나라는 대량의 식량과 식품의 수입국이며 최근 BSE 쇠고기, GMO 농산물의 수입가능성과 관련 소비자의 식품안전 문제가 크게 제기되고 있으므로 식품안전을 위한 사전예방원칙의 도입은 매우 중요하다. 그러나 관련 국제기구와의 긴밀한 협조가 필요하며, 개념, 적용조건과 범위 등에 관한 예측가능성과 투명성을 제고함으로써 수출국들의 무역왜곡에 대한 우려를 불식시킬 필요가 있다.

### 지리적 표시제

지리적 표시제와 관련하여 EU와 스위스 등 유럽국가들은 공정한 경쟁적

기회의 보장, 농산물 무역자유화에 대한 기여 측면에서 지리적 표시제의 중요성과 농산물협상에서의 심도있는 논의를 주장하였다.

한편 미국, 케언즈그룹 등 농산물 수출국뿐만 아니라 대다수 국가는 지리적 표시제와 관련된 논의는 WTO 농산물협상의 범위를 벗어나는 의제로서 지적재산권(TRIPS) 협상에서 취급되어야 한다는 입장을 견지하였다.

### 무역특혜

아프리카 개도국들은 무역특혜와 관련하여 제안서에서 1) 무역특혜의 폭을 유지하거나 확대, 2) 무역특혜의 결정은 국가의 규모, 경제의 취약성 등을 종합적으로 고려, 3) 무역특혜의 예측가능성 제고, 4) 비상호주의 견지, 5) 선진국의 누진관세 제도 개선 등을 제안하였다.

EU는 다자협상에 의한 무역자유화 이외에 선진국과 선진 개도국의 개도국에 대한 무역특혜가 확대되어야 함을 주장하였다. 또한 EU는 선진국의 대 개도국 무역특혜는 다분히 자의적으로 운용, 개도국의 농업투자에 불확실성이 많으므로 예측가능성의 제고가 중요하다는 점을 지적하였다.

무역특혜 공여의 가장 큰 문제점은 특혜의 폭이 아니고 투명성과 예측가능성이 저하되고 있다는 점이다. 그러나 무역특혜는 쌍무적인 무역관계의 성격이 크므로 이를 개도국들이 주장하는 바와 같이 다자협상에서 양허할 경우 무차별원칙의 위배, 무역전환 등 다수의 문제가 발생할 소지가 많은 것으로 판단된다.

### 식량원조

쿠바와 이집트를 포함한 일련의 개도국들은 제안서에서 수많은 기아인구의 식량문제 해결과 무역자유화 과정에서 개도국들이 직면하고 있는 구조조정 문제를 해결하기 위해 식량원조는 매우 중요함을 강조하였다. 그러나

식량원조는 수혜국의 국내농업에 부정적인 영향을 미치지 말아야 하며, 식량원조의 예측가능성을 높이기 위해 원조량을 양허하고 개도국의 장기적 식량안보를 위해 농업기술과 재정지원 등이 이루어져야 한다고 주장하였다. MERCOSUR는 식량원조가 수출보조의 우회수단으로 악용되는 사례가 방지되어야 함을 강조하고, 농업협정문 10조 1항의 수출보조 우회방지 규정은 수출신용, 신용보증과 함께 식량원조도 포함되는 것이라고 하였다.

EU는 식량원조의 대부분이 공여국의 과일생산 농산물을 처분하는 수단으로 사용되고 있으므로 이에 대한 규제가 필요하다고 주장하였다. EU는 식량원조는 수혜국의 식량수요의 평가에 기초하여 순수한 공여의 형태로 이루어져야 하며 상업적 농산물 거래와 연계되지 말아야 한다고 강조하였다.

결론적으로 농산물 수출국들의 과일 농산물 처분을 위한 식량원조, 상업적 거래를 조건으로 하는 식량원조는 지양되어야 하며, 수혜국의 구매력이 없는 소비자에게 직접적으로 원조식량이 유통, 배급될 수 있는 방법으로 식량원조가 이루어져 수혜국의 시장가격에 부정적인 영향을 주지 말아야 한다는 입장을 견지할 필요가 있다. 그러나 우리 나라의 대북 식량원조와 관련 식량원조 관련 규정이 너무 경직적으로 운용되지 않는 방향으로 노력해야 할 것이다.

### 소비자정보와 표시제도

소비자정보와 표시제도와 관련 EU는 제안서를 통해 1) 각국의 소비자정보의 량과 소비자 보호의 정도를 결정할 권리의 유지, 2) 표시제도가 무역을 저해해서는 안되며, 3) 표시제도의 투명성 확보, 4) 표시제도에 유전자 변형 여부에 관한 정보 포함, 5) 표시제도의 시행과 관련한 개도국 기술 지원 등을 강조하였다.

### 부문별 자유화

캐나다는 제안서를 통해 부문별 자유화는 회원국간의 특정 상품이나 산업에 공통이 이익이 있을 경우 포괄적 무역자유화를 보완하는 차원에서 더 큰 폭의 무역자유화를 달성할 수 있을 것이라고 주장하였다. 부문별 자유화와 관련하여 캐나다는 구체적으로 1) 국가간의 자발적이고 추가적인 무역자유화, 2) 산업체들이 주도하고 지원하는 부문별 자유화에 대한 충분히 고려, 3) 부문별 자유화 참여국가의 폭 확대, 4) 부문별 자유화에는 국경조치뿐만 아니라 수출보조, 수출세, 무역왜곡적인 국내보조 등의 정책도 대상에 포함시킬 것 등을 제안하였다.

## 참고 문헌

- 강봉순, 『농축산물 시장개방에 따른 수입관리방안』, 대외경제정책연구원, 정책자료 95-04, 1995.
- 김태곤, 『WTO 체제에 대응한 일본의 농정전환에 관한 연구』, 농경연, 연구보고 R341, 1996.
- 송유철, 박지현, 1999, “WTO 농산물협상의 관세인하 방식별 장단점 분석”, 대외경제정책연구, 겨울호, KIEP.
- 이재욱 외, 『WTO 체제하의 농산물 수입관리방안에 관한 연구』, 농경연, 정책연구보고 P9, 1994.
- 이재욱 외, 『우루과이 라운드 농산물협상 백서』, 농경연, D94, 1994.
- 이재욱 외, 『농산물 수입개방의 영향평가와 수입관리 정책방향』, 농경연, 연구보고 364, 1997.
- 이재욱 외, 『농업통상의 여건변화와 정책과제』, 농경연, 연구보고 384, 1998.
- 이재욱 외, 『WTO 차기 농산물협상의 전망과 대책 연구』, 농경연, 정책연구보고, 1999.
- 이재욱 외, 『WTO 농산물 품목별 협상대책 연구』, 농경연, 정책연구보고, 2001.
- 임정빈, 1999, “우리나라 UR 농업협정의 이행경험,” 농촌경제 제22권 제4호, 한국농촌경제연구원.
- 임정빈, 2000, “WTO 출범 이후 시장접근관리 방식의 국제적 비교와 정책적 함축성,” 농촌경제 제23권 제3호, 한국농촌경제연구원.
- 임정빈, 2000, “차기 농산물 관세인하 협상과 정책과제”, 농업경제연구 41(2), 한국농업경제학회.
- 임정빈, 1999, “UR 이후 농산물 시장개방의 이행과 후생영향 분석”, 농업경제연구 40(2), 한국농업경제학회.

- 임정빈, 김동민, 2000, “차기 WTO 농업협상의 관세할당제하의 시장접근물량 확대와 국내 영향분석: 관세인하효과를 중심으로”, 한국경제연구 제4권, 한국경제연구학회.
- 최낙균 외, 『UR 이후 저관세율 체제하에서의 관세정책방향』, 산업연구원, 1992.
- 최세균 외, 1996. 12. 『WTO 출범 이후 농산물 무역 자유화 논의 동향과 대책』, 연구보고 R348, 한국농촌경제연구원.
- 농경연, 『우루과이 라운드 농업협정문 해설』, E26, 1994.
- Abbott, P. and A. Morse, 1999, “TRQ Implementation in Developing Countries”, Presented at the Conference on Agriculture and the New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations, World Bank.
- Dixit, P. and T. Josling, 1997, State Trading in Agriculture: An Analytical Framework, Working paper #97-4, IATRC.
- Ingo, M. and F. Ng, 1998, Distortionary Effects of State Trading in Agriculture: Issues for the Next Round of Multilateral Trade Negotiations.
- Josling, Timothy, 1998, Agricultural Trade Policy: Completing the Reform, Institute for International Economics, Washington DC.
- Josling, T., “The Uruguay Round Agreement on Agriculture: A Forward-Looking Assessment”, a paper prepared for a seminar at the OECD, Paris, 26-27 October 1998.
- Josling, T. and A. Rae, “Multilateral Approaches to Market Access Negotiations in Agriculture”, Presented at the Conference on Agriculture and the New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations, World Bank.
- Scully, D., 1999, “The Economics of TRQ Administration”, Working Paper #99-6, IATRC.

OECD, 1999, Review of Tariff Synthesis Report.

The International Agricultural Trade Research Consortium. The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of the Outcome of the Negotiations, Commissioned Paper No.9, 1994.

The International Agricultural Trade Research Consortium. Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations, Commissioned Paper Number 12, 1997.

USDA-ERS, 1999, "Implementation of Uruguay Round Tariff Reductions", Agricultural Outlook, 19 October.

USDA-ERS, 1999, "Agriculture and the Evolution of Tariff Bargaining", Agricultural Outlook, 20 July.

USDA, 1998, Agriculture in the WTO, International Agriculture and Trade Report, ERS.

USDA-ERS, 1999, ERS's WTO Briefing Room, Various Issues.

USDA-ERS, 1999, Implementation of Uruguay Round Tariff Reductions, Agricultural Outlook.

WTO, 1997/98/99, Analysis and Information Exchange(AIE), Various Issues.

WTO, 1997/98/99/2000/2001, Proposals of Member Countries at the Informal Meetings of the Committee of Agriculture.