

WTO 농산물 협상 대응전략

연구기관 : (사단법인) 한국국제정치학회

농림부행정자료실



0006575

2001년 1월

WTO 농산물 협상 대응전략

연구기관 : (사단법인) 한국국제정치학회

2001-10

농림부 자료실
등록번호: 6575
등록일: 2001년 7월 11일
기증:

2001년 1월

「WHO 농산물 협상 대응전략」에 관한
연구의 최종보고서로 제출합니다.

2001년 2월 일

연구책임자	이 호 철 (인)
	임 정 빈 (인)
	이 재 옥 (인)
	정 진 영 (인)
	임 석 준 (인)
	백 창 재 (인)
	최 진 우 (인)
	김 용 복 (인)
	모 중 린 (인)
	김 태 현 (인)
	유 석 진 (인)

목 차

제 1부 UR농산물 협상의 교훈과 WTO농산물 협상의 전개

제 1장	서론: WTO 농산물협상 대응전략	1
제 2장	UR농산물협상의 평가와 교훈	7
제 3장	한국농산물시장 개방의 현황과 과제	19
제 4장	WTO농산물협상의 주요 의제와 전개방향	77
제 5장	협상채널의 다각화와 무역규범의 형성	105
제 6장	농산물 수출국과 수입국의 이해관계와 전략구조	123

제 2부 주요국가들의 입장과 전략, 한국의 협상전략

제 7장	WTO 농산물협상에 대한 미국의 입장과 전략	141
제 8장	EU의 입장과 전략	155
제 9장	WTO 농산물협상: 일본의 입장과 전략	177
제 10장	협상이론과 농산물 협상	201
제 11장	WTO 농산물협상과 한국정부의 협상전략	221

제 1부

UR농산물 협상의 교훈과
WTO농산물 협상의 전개

서론 : WTO 농산물협상 대응전략

이 호 철(인천대학교)

I. 연구목적

WTO 농산물협상이 또 다시 언론과 다수 국민들의 주요한 관심사항으로 떠오르고 있다. 이것은 물론 UR협상 종결시 후속협상의 의제로 일정이 잡힌 농산물 교역자유화를 위한 협상개시의 시간이 시작되었고, 이를 위한 국제적 움직임이 다차원적으로 활발히 전개되고 있기 때문이며, 또한 지난 UR협상 때 우리가 겪었던 뼈아픈 경험을 다시는 되풀이하지 말아야 한다는 국민적 요구 때문이기도 하다. 그러나 우리에게 농산물 협상은 여전히 쉽지 않은 선택을 요구할 것이 분명하다. 그것은 이 문제와 관련하여 우리가 처한 본질적인 딜레마 때문이다. 한편으로, 우리는 세계의 주요 교역국으로 국제무역질서의 수립과 운영에 있어서 응분의 국제적 책임을 다해야 한다. 그러나 다른 한편으로, 우리는 여전히 취약한 농업구조를 가지고 있기 때문에, 최대한의 협상력을 발휘하여 우리의 현실에 적합한 협상결과를 도출해 내야 한다.

이러한 상황인식에 기초하여 본 연구의 기획은 크게 세 가지 목적을 가지고 출발했다. 첫째, 국제적 농산물협상의 진행과정과 정확한 내용에 대한 학계와 일반 국민의 인식을 크게 제고시킬 필요가 있다는 점이다. UR협상 때 정부는 농산물 시장개방이 가지는 사회정치적 민감성 때문에 가급적 이 문제를 이슈화시키지 않으려고 했다. 그러나 협상의 마지막 단계에 이르러 협상의 진행과정이 불가피하게 공개되면서 엄청난 국민적 반발을 불러일으켰다. 국제적으로 진행중인 협상의 과정이나 전략을 공개하는 것은 쉬운 일이 아니고 어떤 경우에는 부작용이 있을 수도 있다. 그러나 공론화의 과정은 협상과 관련된 우리의 국익을 정확히 검토할 수 있게 하고, 대외적 협상력

을 높이는 데도 유리하며, 무엇보다도 협상의 결과에 대한 국민적 이해를 구할 수도 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 현 정부는 1998년 4월에 이미 WTO 차기 농산물 협상대책단을 설립하는 등 상당히 긍정적인 변화를 보여주고 있다. 정부의 이러한 노력은 학계와의 연계를 통해서 보다 효과적으로 확산되고 성과를 거둘 수 있을 것이다.

둘째, 농산물 협상에 대한 정치학적, 국제정치경제학적 이해의 필요성이다. 농산물 교역의 자유화는 다른 어떤 산업분야의 무역자유화보다도 사회정치적으로 민감한 협상사안이다. 그것은 두말할 필요도 없이 농업과 농민이 가지는 매우 특수한 성격 때문이다. 농업은 식량안보, 환경 등 다양한 비교역적 관심사항(non-trade concerns)을 포함하고 있다. 오늘날의 산업사회에서 농민은 대개 사회적으로 취약한 위치에 놓여 있고, 농업의 구조조정 과정은 매우 긴 시간을 필요로 한다. 그런데 문제를 더욱 복잡하게 하는 것은 개별 국가들에 있어서 농민의 정치적 비중이 대개 인구비중보다 크게 높고, 대부분의 나라들이 농업 보호·육성정책들을 이미 오랫동안 실시해 오고 있다는 사실이다. 유럽연합의 공동농업정책이 대표적이며, 미국의 경우도 예외가 아니다. 따라서 국제적 농산물 교역의 자유화는 그만큼 어렵다. 더욱이 농산물교역의 자유화는 국제적으로 첨예한 이해관계의 대립을 안고 있다. 각 나라의 실정에 따라 농산물교역 자유화에 따른 이해득실이 다르기 때문이다. 이렇게 복잡한 농산물 협상에 대한 정확한 이해를 위해서는 진실로 학제적인(interdisciplinary) 연구가 필요하다. 그러나 우리 나라의 경우 농산물 협상을 포함하여 대외경제 문제에 관한 대부분의 연구와 정책건의가 경제학자들에 의해서 독점되고 있다. 물론 경제학이 이 분야의 연구와 정책에 크게 기여하고 있음을 부인할 수는 없다. 그러나 오늘날 국제농업협상의 성격을 고려할 때 보다 다차원적이고 학제적인 연구노력이 필요함을 인정하지 않을 수 없다. 본 연구의 기획의도는 바로 이러한 공백을 조금이나마 메워 보자는 데 있다.

셋째, 향후 전개될 WTO체제하에서의 농산물협상에 대비한 한국정부의

협상전략을 개발해보는 것이다. 이는 학문적으로 뿐만 아니라 실제적으로도 대단히 중요한 작업이다. 국내농업의 현실, 관련 집단들의 이해관계, 교역자유화의 국제적 요구 등의 조건하에서 최적의 균형은 무엇이며, 이를 어떻게 끌어낼 것인가 하는 문제를 집중적으로 논의할 필요가 있다. 학계와 실무담당자들이 참여하여 차기 농산물협상의 협상전략을 개발해보는 것이 이 연구의 세 번째 목적이다.

II. 연구내용

이 연구과제는 크게 4개의 주요내용으로 구성된다.

첫째, 지난 번 UR 농산물협상의 분석과 평가이다. 이는 지난 농산물협상에서 한국의 협상전략을 분석하여 추후협상의 전략적 교훈을 끌어내는데 그 목적이 있다.

둘째, 향후 WTO체제하에서 예정되어 있고, 또한 예상되는 농산물협상의 주요의제 및 전개방향을 분석한다. 이는 우리가 향후 협상의 주요 흐름에 미리 대비하기 위함이다.

셋째, 농산물협상의 주요 협상상대국, 즉 미국과 EU, 그리고 일본의 농산물시장 개방현황과 협상전략의 방향을 비교연구한다.

넷째, 이러한 분석과 전망에 근거하여 국내 및 국제적인 자원을 활용하여 최적의 협상결과를 도출할 수 있는 농산물협상전략을 구성한다.

이제 보다 구체적인 연구내용을 살펴보면 다음과 같다.

제1부는 UR 농산물협상의 교훈과 새로운 의제의 형성, 그간의 협상진전

을 분석한다. 먼저, 지난 UR 농산물협상의 평가를 통해서 향후 WTO 농산물협상에 대비한 교훈과 협상전략의 방향을 살펴본다(이호철). UR 농산물협상은 크게 협상결과와 협상전략의 관점에서 평가된다. 협상결과를 평가하는데 있어 경제적 합리성 뿐만 아니라 정치적 합리성의 관점에서도 평가되어야 할 필요성을 제기한다. 협상전략의 평가에 있어서는 협상목표의 설정, 협상의 원칙과 절차에 대한 분석, 관련 정부부처간의 통합적인 전략의 모색이라는 관점에서 평가할 수 있고, 이런 관점에서 볼 때 대체로 성공적이지 못했음을 지적한다.

이어서, UR 농산물협정 이후 한국 농산물시장의 개방과 그에 따른 문제들을 체계적으로 분석한다(임정빈). 이 연구에서는 UR 농업협상의 협정내용을 먼저 간략히 제시하고, 한국의 분야별 이행계획과 이행실적을 분석해서 향후의 과제를 도출하고 있다. 다른 한편, WTO체제 하에서 그 동안 추진된 농산물협상의 경과를 정리하고 향후 농산물협상의 주요의제들을 체계적으로 검토한다(이재옥). 나아가 미국, EU, 케언즈그룹, NTC그룹, 개도국 등의 입장을 간략히 비교분석해서 향후 농산물협상의 전개방향을 예측한다.

특히, 농업의 “다원적 기능” 의제가 광범한 지지를 받고 있다는 사실에 주목해서 이 문제를 집중적으로 분석한다(정진영). 이 연구는 특히 다기능성의제가 농산물협상의 주요의제로 형성되는 과정을 추적하는 한편, 한국을 포함한 기존의 NTC 그룹 국가들이 활용할 수 있는 유용한 논리적 근거가 될 수 있다는 점을 제시한다. 다른 한편, 농산물 수출국과 수입국의 이해관계를 분석하고, 이들의 농산물협상에 대한 논리적 기반을 분석해서 향후 우리의 협상전략에 대한 전략적 대응을 모색한다(임석준).

제2부는 한국의 주요한 협상 당사국들의 입장과 전략을 분석하고, 제1부에서 제기된 논의를 기반으로 해서 한국의 농산물협상의 방향을 제시해보는데 목적이 있다. 미국의 입장과 전략(백창재), EU의 입장과 전략(최진우), 일본의 입장과 전략(김용복)을 차례로 분석한다. 이어서 협상이론으로서 게

임이론의 관점에서 우리가 취할 수 있는 협상전략을 모색한다(모종린). 다음의 지침들이 결론으로서 제시된다. 첫째, 협상의제들을 효과적으로 조정하는 체계를 구축해야 한다. 이를 위해서 조정 권한과 재원을 조정부서에 부여해야 한다. 둘째, 정부가 경직된 협상목표를 공식적으로 설정해서는 안되며, 다수의 타협안을 가지고 유연하게 협상에 임해야 한다. 셋째, 경제적 협상쟁점이 필요 이상으로 정치화되는 것을 차단하는 합리성을 추구하는 사회적 분위기가 성숙되어야 한다. 이와 관련 언론의 선도적 역할이 강조된다. 넷째, 모든 이해 당사자들을 조정 과정에 참여하도록 유도하여 합의 과정의 정당성을 높여야 한다.

마지막으로 국제협상을 분석하는 이론모델로서 양면게임모델에 입각해서 한국의 농산물협상전략의 방향을 제시한다(김태현·유석진). 국제협상은 나라의 안과 밖을 연결하는 주요한 통로중의 하나이다. 국제협상의 결과에 따라 국내시장의 개방정도와 방식이 결정되고, 이에 따라 국내적으로나 국제적으로 이득을 보거나 손해를 보는 집단이 생겨난다. 따라서 협상 담당자는, 한편으로 협상 테이블에 마주 앉은 외국의 상대방과 협상을 해야 하고, 다른 한편으로 국내의 사회정치적 세력들로부터의 요구에 귀를 기울여야 한다. 그런데 이 양면에서의 협상은 긴밀히 연계돼 있다. 국제협상에서 실패하여 많은 양보를 하게 되면, 협상담당자는 국내적으로 곤경에 처하게 되고, 협상결과에 대한 국내정치의 비준이 어렵게 된다. 이에 비해 국내 집단의 요구에 민감하게 반응하면, 협상 담당자는 국제협상에서의 입지가 좁아지고 협상타결에 실패할 수 있다. 따라서 협상결과는 국내정치적 요구와 국제협상 상대국의 요구간 균형을 모색하는 선에서 타결될 것이다. 양면게임모델은 바로 이러한 국제협상의 구조를 이론화한 것이다. 협상 담당자는 협상의 이러한 양면게임 구조를 정확히 인식하고 활용함으로써 적절한 협상목표와 협상전략을 구사할 수 있을 것이다.

UR 농산물협상의 평가와 교훈

이 호 철(인천대학교)

I. 농산물협상의 전개과정

UR 농산물협상 이후 한국의 농산물시장도 점진적으로 개방되어 왔다. 우리가 대중음식점에서 비빔밥을 시키면, 대부분의 경우 국산 쌀, 호주 혹은 미국산 다진 쇠고기, 그리고 중국산 야채와 참기름으로 비빔 국제적 비빔밥을 이제 먹게 되었다. 그러나 UR 농산물협상 이전까지는 전반적인 무역자유화의 추세에도 불구하고, 농산물무역은 자유화의 예외로 인정되어 왔다. 즉 농산물무역에서는 미국, EU, 일본 등을 포함하는 주요국가들이 강력한 농업지지정책, 식량증산정책, 농업보호주의 정책들을 추진해왔던 것이다. 이러한 농업보호정책은 미국 농업이익의 강력한 요구, EU의 공동농업정책(CAP), 농업의 비교역적 관심사항(NTCs) 혹은 농업의 '다원적 기능'(multifunctionality) 등이 그 원인으로 작용했다.¹⁾

그러나 1980년대 이후 주요국가들의 이러한 농업보호정책은 과잉생산, 재고누증, 경쟁적인 수출보조금의 지급을 가져왔고 농업무역은 위기를 맞게 되었고, GATT체제하에서 무역분쟁의 절반을 차지했다.²⁾ 미국과 당시의 EC는 농산물무역의 위기와 내부 재정적자의 누적으로 인해서 농산물 무역을 전반적으로 자유화시킨다는 원칙에 합의하고 UR협상의 의제에 포함시켰다.

주지하듯이, 농산물협상은 UR협상 전체의 성패를 결정할 정도로 관련당사국들의 이해관계가 첨예하게 부딪혔다.³⁾ 특히 미국과 EC간의 농산물협상은 교착과 타결을 반복하면서 UR협상의 시한을 3년이나 지연시켰다. 한국

1) 이호철 1994, 1998 참조.

2) Croome 1995, 105.

3) 농산물협상 참여국가들의 입장차이에 관한 보다 자세한 논의는 이호철(1998)을 참조.

에서도 농산물협상을 둘러싼 국내정치적 파장은 엄청났다. 대통령 후보는 쌀시장 개방반대에 대통령직을 걸겠다고 했고, 여야는 이구동성으로 비준반대를 결의했으며, 시민단체와 학생들도 비준반대서명을 벌이는 등 UR 농산물협상의 국내정치적 과정은 대단히 뜨거웠다. 그러나 예외없는 포괄적 관세화의 협상원칙은 결국 관철되었고, 한국도 쌀을 포함해서 농산물시장을 개방하지 않을 수 없었다. 대통령은 사과담화문을 발표했고, 주무장관은 정치적 책임을 지고 사임했으며, 여야 의원들은 조용히 비준에 동의했다.

WTO체제하에서 또 한차례의 무역라운드(millennium round)가 1999년 11월 30일부터 12월 3일까지 미국 시애틀에서 열린 제3차 WTO각료회의를 통해 시도되었으나, 전세계에서 모여든 노동, 환경, 농업단체들의 시위와 개도국들의 반대로 무산되었고 아직까지 공식적으로 출범하지 못하고 있다.⁴⁾ 그러나 농산물협상은 UR협상에서 이미 2000년부터 협상을 재개하도록 합의한 기설정의제(built-in-agenda)의 하나이고, 2000년 3월부터 제네바에서 WTO 농업위원회를 중심으로 진행되어 오고 있다. 2001년에도 WTO농업위원회 특별회의를 통해 3월, 6월, 9월, 11월 등 네 번에 걸쳐 농산물협상이 예정되어 있고, 각국가들은 제안서를 제출하거나 준비중에 있다.

이제 우리는 향후 WTO체제하에서 전개될 농산물협상에 대비해서 UR 농산물협상을 평가하고 그 교훈을 찾아보는 작업이 우선 필요하다. 첫째, 농산물협상의 결과는 한국의 입장을 어느 정도나 실현시켰는가? 둘째, 한국 정부는 UR 농산물협상에서 적절한 협상전략을 구사했는가? 셋째, UR 농산물협상의 과정과 협상결과를 통해서 우리는 어떤 교훈을 끌어낼 수 있는가? 이 글은 이러한 문제들에 대한 답을 찾아보는데 일차적 목적이 있다. 이는 향후 예상되는 WTO 농산물협상에서 한국정부의 협상전략을 개발하는데 필요한 전제작업으로서의 의의를 가질 것이다.

4) 농산물협상의 경과와 향후 일정 등에 관해서는 박용수(2000)를 특히 참조.

II. 농산물협상결과의 평가

UR 농산물협상은 두 측면에서 평가해볼 수 있을 것이다. 우선 하나는 협상결과에 대한 평가이고 다른 하나는 협상전략에 대한 평가이다. 우선 여기서는 협상결과에 대한 평가의 문제를 먼저 검토하기로 하자.

1. 우선 협상결과는 두 가지 관점에서 평가할 수 있을 것이다. 하나는 '경제적 합리성'의 관점이고 다른 하나는 '정치적 합리성'의 관점이다. 경제적 합리성의 관점은 국가경제 전체의 효율성을 증대시키는데 얼마나 공헌했는가 하는 관점에서의 평가이다. 정치적 합리성의 관점은 협상결과가 정부의 정치적 정당성을 증대 혹은 감소시켰는가 하는 관점에서의 평가이다.

2. 먼저 경제적 합리성의 관점에서 평가해보기로 하자. 이 경우는 다시 농업부문만을 놓고 평가할 수가 있고, 다른 부문들과의 연계하에서 평가할 수가 있을 것이다. 농업부문만의 관점에서 볼 때, UR 농산물협상의 결과는 초기의 협상목표가 상당부분 실현되지 못한 '실패한 협상'으로밖에 평가할 수가 없을 것이다. 기초농산물에 대한 시장개방 '예외'를 추진했고, 이어서 쌀만의 '예외'를 협상목표의 한계로 설정하고 협상의 마지막 시한까지 협상을 전개했으나 결국 실현되지 못했다. 다만, 한국은 '예외' 대신에 '유예'의 협상결과를 얻는데 그쳐야 했다.

3. 그러나 UR협상은 농산물시장 뿐만 아니라 공산품, 서비스 등 다른 부문과 연계되어 종합적으로 진행되었다. 따라서 다른 부문에서의 협상결과와 연계하여 농산물협상의 결과를 평가한다면 그 결과는 달라질 수밖에 없다. 우리가 비교우위가 강한 분야에서는 (예컨대 공산품 분야) 개방의 확대를 요구하는 한편, 비교우위가 약한 부문에서는 (예컨대 농산물 분야) 개방의 예외를 요구한다는 것은 실제 실현시키기 어려울 것이다. 이렇게 타부문과의 연계하에서 농산물협상 결과를 평가한다면, 대부분의 경제학자들이 지적하는 것처럼, 수용할만한 협상결과라는 평가가 지배적인 것으로 보인다.

4. 그러나 이 경우에도, 우리가 농산물분야에서 협상목표를 보다 유연하게 설정하여 타부문과의 연계전략을 보다 전략적으로 추진했다라면 UR협상 전반의 협상결과를 더 제고할 수 있었을 것이라는 비판도 있음을 지적해두자. 다시 말해서, 우리가 결국 이루지 못할 '쌀 예외'에 너무 집착한 나머지 다른 분야에서 너무 많은 양보를 했다는 지적이다. 이는 다음에서 논의될 협상전략과도 관련되는 문제이다.

5. 그러나, 농산물협상의 결과는 UR 협상의 기본원칙(예외없는 관세화), 그리고 타부문과의 연계사안이라는 관점에서 평가되어야 하고, 이렇게 볼 때 경제합리적인 관점에서 대체로 수용할 수 있는 협상결과라는 평가가 지배적인 것으로 보인다.

6. 그러나 우리가 이제 '경제적 합리성'에서 나아가 '정치적 합리성'의 관점에서 농산물협상 결과를 평가하게 되면 이는 대실패의 전형적인 예라 할 수 있다. 우선 대통령은 대국민사과담화를 발표해야 했고, 주무부서의 장관은 사임해야 했으며, 여야의원들의 비준반대결의는 무안하게도 그들 스스로 깰 수밖에 없었다. 정부의 정치적 정당성은 심각하게 훼손되었고 그 정치적 비용은 막대한 것이었다.

7. 이러한 정치합리적 관점에서 협상의 실패도 결국은 협상전략의 문제와 관련되어 있다. 우선 UR협상 전체를 관철했던 협상의 큰 원칙에 대한 정보와 분석이 취약했던 것으로 보인다. UR협상을 주도했던 미국과 EC는 비록 그 정도와 속도에서 차이를 보이기는 했지만 (미국의 comprehensive liberalization v.s. EC의 progressive liberalization), 기본적으로 예외없는 관세화라는 대원칙에 합의하고 있었던 상황이었다. 이런 상황조건하에서 특정 농산물의 예외라는 협상목표가 관철되기는 처음부터 어려웠을 것이다. 그렇다면, 그러한 예외라는 목표를 보다 유연하게 전략적으로 활용하는 방식으로 협상을 전개했다라면 전체협상결과는 더 나아졌을 것이다. 그러나 우리는 협상이 타결되기 바로 전날까지 쌀 예외라는 목표를 실현해보기 위

해 미국, EC와 마지막까지 협상을 벌였다. 그 결과는 비록 경제적 합리성은 다소 실현했는지 모르지만 정치적 합리성의 관점에서는 실패한 협상이었고, 정부는 엄청난 정치적 비용과 정당성의 손실을 감당해야 했다.

8. 이제 경제적 합리성과 정치적 합리성의 실현이라는 관점에서 협상결과를 종합적으로 평가하면 경제합리성에서의 득과 정치합리성에서의 실은 상쇄되어 제로균형에 이른 것으로 대체로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 실제 이들 양 측면에서의 득과 실의 크기를 정량적으로 비교하는 것은 매우 어렵다.

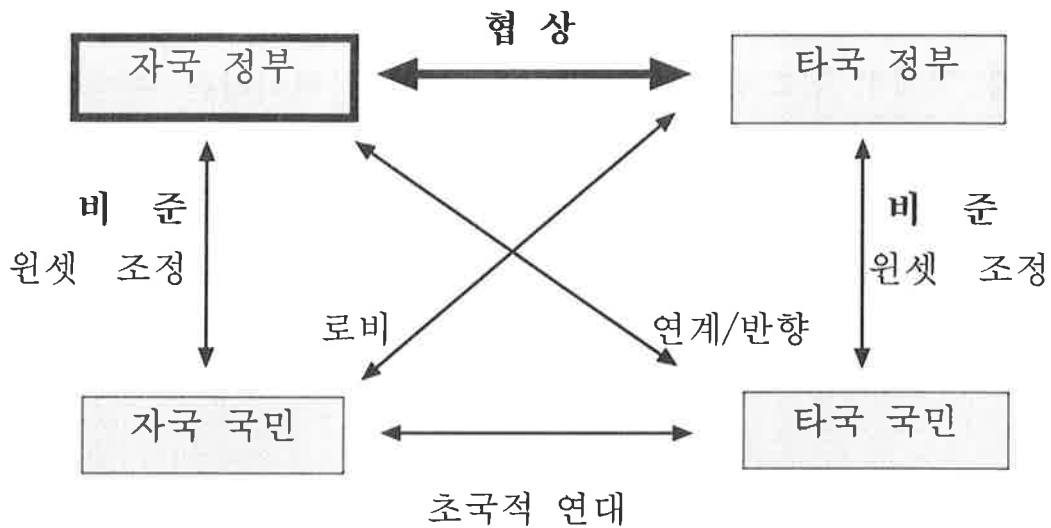
Ⅲ. 농산물협상전략의 평가

양면게임모델(two-level game model)은 농산물협상 전략을 평가할 수 있는 다양한 준거들을 제시해준다. 양면게임은 국제협상을 설명하는 모델로서 국제협상은 기본적으로 협상의 국제정치와 이의 비준을 둘러싼 국내정치라는 두 차원에서의 게임으로 전개되고, 결국 이들 양 차원에서의 균형을 이루는 선에서 협상은 타결된다는 이론적 모델이다.

따라서 우선 양면게임모델에 입각해서 농산물협상 전략을 평가해보기로 하자. 우선 협상의 주체인 자국정부의 입장에서 볼 때, 가장 직접적으로는 협상당사국인 타국정부와 '협상'을 전개해야 되고, 다음으로 그 협상결과는 자국민으로부터 '비준'을 거쳐야 한다. 따라서 협상전략을 평가하기 위해서는 자국정부 차원, 자국정부와 타국정부간 차원, 자국정부와 자국민간 차원, 자국정부와 타국민간 차원으로 나뉘 볼 수 있을 것이다.⁵⁾

5) 양면게임모델과 협상전략에 관해서는 김태현·유석진·정진영(1995) 참조.

<그림 1 협상전략구도>



1. 정부 차원에서 농산물협상의 대원칙, 다자주의 협상의 절차, 적절한 협상목표의 수립, 사안의 연계 등의 관점에서 정확한 정보와 분석에 입각했는가? 나아가 미국과 EC와의 협상에서 우리가 직면하게 될 구조적 제약은 인식되고 있었는가? 다시 말해서, 한국과 미국간을 예를 들면, 양국간 경제관계의 비대칭적 상호의존관계가 우리의 협상전략에 가할 수 있는 구조적 제약에 대한 인식이 있었는가? 우리의 농산물협상은 이런 점들에서 대체로 철저하지 못했던 것으로 보인다. 그랬었다면, 특정 농산물의 예외라는 협상의 대원칙의 예외를 최후의 순간까지 협상목표로 밀고 나가지는 않았어야 했다.

2. 한국은 주로 미국, EC를 상대로 농산물협상을 벌였다. 여기서 우리 정부가 미국이나 EC에 별도의 정치적 자원을 제공함으로써 이들 협상당사국들의 원셋을⁶⁾ 확대시켜 보다 쉽게 합의에 이를 방안은 없었는가? 이런 '정부간 담합'을 통해 상대국의 원셋을 확대시킬 수 있다면 보다 쉽게 합의에

6) 당사국의 국내정치과정에서의 '비준'을 통과할 수 있는 협상결과들의 조합이 원셋이다.

이를 뿐만 아니라 협상의 상대적 이득도 확대시킬 수가 있었을 것이다. 그러나 우리가 미국이나 EC에 제공할만한 정치적 자원이 가용했는지는 불확실하다.

3. 다음으로 우리 정부는 국내의 다양한 관련집단들과의 관계를 전략적으로 활용하였는가? 우선, 국내의 관련집단에 대한 공개적 약속을 통해 우리의 원셋을 축소시켜 협상력을 높이거나, 사안을 정치쟁점화하여 다양한 국내집단들을 활성화시켜 원셋을 축소하고 협상력을 제고할 수 있을 것이다. 우리의 경우는 대통령이 쌀시장 개방불가를 공개적으로 약속함으로써 정치쟁점화할 수밖에 없었고, 그 결과 농산물협상에 있어 우리의 원셋은 크게 축소되었다고 볼 수 있다. 그러나 우리의 원셋은 협상상대국인 미국이나 EC의 원셋과 공유부분을 벗어날 정도로까지 축소되어 결국 협상목표를 상당부분 포기하지 않고서는 합의에 도달할 수가 없었다. 즉 원셋을 다시 확대시켜 합의에 이른 후, 국내정치과정에서 비준을 받기 위해 엄청난 정치적 비용을 부담해야 했다.

4. 우리 정부가 상대국 내의 다양한 이익집단들을 대상으로 ‘표적사안연계’ 혹은 ‘반향’을 불러일으켜 상대국의 원셋을 확대시켜 협상력을 높이고 합의에 보다 쉽게 이를 수는 없었는가? 이런 표적사안연계 혹은 반향전략은 상대국에 주재하고 있는 우리의 현지외교관들을 통해서 추진될 수 있을 것이다. 그러나 우리의 경우 부처간 조정과 협의를 거쳐 이러한 전략을 추진할 정도로 외교·통상·협상이 통합적으로 작동한 것으로 보이지는 않는다. 더구나, 협상의 전과정을 통해서 우리는 UR 협상에 관련된 정부 부처들-특히 경제기획원, 외무부, 농수산부-간에 조율과 조정의 과정이 체계적으로 추진되었는지 의문스럽다.

5. 국제적인 연대는 적극적으로 모색되었는가? 일본이 농산물협상에서 우리와 비슷한 입장을 취했지만 한국과 일본간에 연대가 적극적으로 모색되지 못한 것으로 보인다. 이는 보다 구조적으로 일본이 한국보다 미국이나

EC와 공유하는 이해관계가 더 컸기 때문에 농산물분야에서 적극적인 연대를 구축할 인센티브가 우리보다 약했다는데 보다 직접적인 원인이 있을 것이다.

IV. UR 농산물협상의 교훈

우리가 지난 농산물협상을 분석하고 평가하는 것은 앞으로 있을 농산물협상에 대한 전략을 수립해보기 위해서이다. 이런 관점에서 우리는 UR 농산물협상의 분석과 평가를 통해서 어떠한 교훈을 끌어낼 수 있는가?

1. 협상의제를 효과적으로 설정하고 협상목표를 현실적으로 유연하게 설정한다. 이를 위해서는 주요협상예정국과 관련국제기구들에서 논의되는 농산물협상관련 정보의 수집과 엄정한 분석이 필요하다. 새로운 의제의 등장, 새로운 원칙과 기준, 새로운 이해관계의 형성 등에 관한 정보의 수집과 분석은 우리의 협상목표를 설정하고 협상의제를 개발해서 구체적인 협상전략을 수립하는데 대단히 중요하다.

2. 협상목표를 설정하고 협상전략을 수립하는데 있어 경제합리성 뿐만 아니라 정치합리성까지 고려한 종합적인 손실계산에 입각해야 한다. UR 농산물협상에서는 경제합리성의 실현에 몰입한 나머지 정치합리성의 비용을 간과한 우를 범했다고 볼 수 있다. 다시 말해서 정치합리성에 대한 고려없이 경제합리성에 입각해서만 협상의 목표가 설정되었고, 이것이 달성되지 못하자 엄청난 정치적 비용을 감당해야만 했다.

3. 실제 국제협상테이블에서 전개되는 양자간 혹은 다자간 협상을 지원하기 위한 입체적인 전략구상이 필요하다. 이는 국내의 관련이해집단들을 대상으로 의도적인 '발목잡히기' 혹은 '정치쟁점화' 등을 통해서 우리의 원색을 줄여 협상력을 제고하는 전략이다. 그러나 우리의 원색을 줄일 경우 상

대국의 원샷과 교차하는 합의가능영역 이내라는 한계를 유의할 필요가 있다. 그러나 협상타결이 주요한 목표라면 협상목표를 미리 정치쟁점화시키는 것은 오히려 위험하다. 요컨대 국내관련집단, 언론 등 국내정치의 '비준'을 수행할 집단들에 대한 전략적 대응도 대단히 중요하다.

4. 상대국의 국내 관련이해집단들을 대상으로 '표적사안연계' 혹은 '반향'을 활용하여 상대국의 원샷을 확대하는 전략까지 구상되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 외교·통상·협상을 담당하는 국가기관들간의 조율과 협조가 필수적이다. UR 농산물협상 이후 오히려 관련 부처간 조율과 협조의 과정이 약화되었다는 지적에 유의할 필요가 있다. 통합적인 국제협상체제를 수립하는 것이 절실하다.

5. 구체적인 협상의제에 대해서 우리와 입장을 같이하는 국가들과의 국제적인 연대를 적극 모색할 필요가 있다. 공동의 논리와 전략을 구상할 수도 있을 것이다. 이런 관점에서 특히 최근 활발하게 논의되고 있는 농업의 '다기능성' 의제는 우리가 적극적으로 논리와 전략을 개발해서 국제적인 연대를 모색할 수 있는 의제로 보인다. 여기에서는 EU와 개도국들의 광범한 연대가 가능할 것으로 보인다.

참고문헌

- 김태현 · 유석진 · 정진영, 편. 1995. 『외교와 정치: 세계화시대의 국제협상논리와 전략』. 서울: 오름.
- 박용수. 2000. “WTO 농업협상과 21세기 한국 농업외교의 방향”. 『국제정치논총』 제40집 3호.
- 이재욱, 최세균, 서진교, 임정빈, 천중인. 1994. 11. 『우루과이 라운드 농산물협상 백서』. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 이호철. 1994. “WTO체제하 국제무역질서와 한국”. 경남대 극동문제연구소 연구보고서 94-4 (No. 14).
- 이호철. 1997. “WTO체제의 형성: 패권안정, 합리적 선택, 과두안정?”, 『國際政治論叢』 제37집 1호.
- 이호철. 1998. “제도형성에서 선택과 강제: ‘과두안정’으로서의 WTO 농산물제도”. 세종연구소 편. 『아시아와 세계화: 동아시아국가의 대응』. 성남: 세종연구소.
- 정진영. 1995. “우루과이라운드와 세계무역체제의 변화,” 세종연구소 연구논문 95-02. 성남: 세종연구소.
- 허신행. 1994. 『우루과이라운드와 한국의 미래』. 서울: 범우사.
- Avery, William P. 1993a. *World Agriculture and the GATT*. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers.
- Avery, William P. 1993b. "Agriculture and Free Trade," in Avery, 1993a, 1-16.
- Croome, John. 1995. *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*. Geneva: The World Trade Organization.
- Evans, Peter B., Harold K. Jacobson, & Robert D. Putnam, eds. 1993. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.
- GATT. 1994. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts*. Geneva: GATT Secretariat.

- Golt, Sidney. 1988. *The GATT Negotiations 1986-90: Origins, Issues & Prospects*. London: British-North American Committee.
- Hamilton, Colleen, and John Whalley. 1988. "Coalitions in the Uruguay Round: The Extent, Pros and Cons of Developing Country Participation 1, 2." National Bureau of Economic Research, Working Paper No.2751. Cambridge, MA. (October).
- Hopkins, Raymond F. 1993. "Developing Countries in the Uruguay Round: Bargaining Under Uncertainty and Inequality", in Avery, 1993a, 143-163.
- Krasner, Stephen D. 1979. "The Tokyo Round: Particularistic Interests and Prospects for Stability in the Global Trading System." *International Studies Quarterly* vol.23 no.4 (December), 491-531.
- Moyer, H. Wayne. 1993. "The European Community and the GATT Uruguay Round: Preserving the Common Agricultural Policy at All Costs." in Avery 1993a, 95-119.
- Paarlberg, Robert L. 1993. "Why Agriculture Blocked the Uruguay Round: Evolving Strategies in a Two-Level Game." in Avery, 1993a, 39-54.
- Paarlberg, Robert. 1997. "Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game?" *International Organization* vol.51 no.3 (Summer), 413-444.
- Patterson, Lee Ann. 1997. "Agricultural Policy Reform in the European Union: A Three-Level Game Analysis." *International Organization* vol.51 no.1 (Winter), 135-65.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* vol.42 no.3 (Summer), 427-460.
- U.S. Department of Agriculture (USDA). 1989. *Western Europe Agriculture and Trade Report*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

한국 농산물 시장개방의 현황과 과제

임정빈(한국농촌경제연구원)

I. 연구의 배경

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

UR 농업협상은 세계 농산물 교역을 확대하고 국제농산물 시장에서 공정경쟁이 이루어지도록 하는데 그 목적이 있었다. 이를 위해 농업분야에 광범위하게 주어진 무역왜곡적 지원을 줄여나가는 방법으로 크게 시장개방, 국내보조, 그리고 수출보조의 세 분야로 나뉘어 논의가 이루어졌다. 우선 시장개방 분야에서는 수입국들의 수입제한장벽을 철폐하고 관세를 대폭 삭감하여 시장을 개방하고 교역을 확대하자는 방향으로 논의가 진행되었다. 국내보조분야에서는 농업에 지원되는 각종 보조금을 허용대상과 감축대상으로 분류하여 감축대상보조는 점진적으로 감축해 나가는 한편 수출보조금은 직접적으로 국제시장을 크게 왜곡시키므로 국제시장의 공정성 회복을 위해 대폭적으로 줄여나가는 방향으로 논의가 이루어졌다. 이에 따라 UR 농업협상 결과 수입제한 등 모든 비관세장벽은 관세로 전환되었으며, 모든 관세는 단계적으로 인하되고, 국내보조 중 생산이나 가격에 영향을 미치는 지원은 감축대상보조로 규정하여 삭감하고, 수출보

조는 예외 없이 감축해 나가자는데 합의를 보았다.

우리 나라를 포함한 WTO 회원국들은 지난 UR 농업협상의 결과에 따라 각자 이행계획서를 작성하여 94년 초에 WTO에 제출하였으며 회원국들의 검증을 통해 각국의 최종이행계획서가 확정되었다. 이에 우리 나라는 WTO체제 출범이후 우루과이라운드 농산물 협상 결과를 5년째 이행해오고 있으며, 더욱이 새로운 협상이 출범하는 이 시점에서 UR 농업협정의 이행이 미친 파급효과를 중간평가 하여 새로운협상에 효율적으로 대응하는 것이 요구되는 상황이다. 따라서 본 논문은 우선적으로 지난 UR 농산물협상 이후 전개된 우리나라 시장개방의 현황을 분석하고 향후 정책과제에 대해 살펴보고자 한다.

II. 우리나라의 UR 농산물협상 분야별 이행계획

사실상의 UR협상이 1993년 12월 15일 종료함에 따라 각국은 UR 농업협정문의 시장개방 원칙과 주요 이해당사국과의 양자협상결과를 반영한 법적 형식을 갖춘 최종 시장개방계획(Country Schedule)을 1994년 2월 15일까지 GATT에 제출하기로 약속하였다. 이에 따라 우리 나라는 UR 농업협정문의 시장개방원칙과 주요국과의 양자협상에서의 합의내용을 충실히 따르면서도 기술적인 세부사항을 우리에게 최대한 유리하게 해석하는 방향으로 이행계획서를 작성 및 제출하였다¹⁾. UR 농업협정문과 우리나라 이행계획서상 분야별 주요 차이점은 <표 1>과 같다.

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

<표 1> UR 협정문과 우리나라 이행계획내용 비교

항 목	UR 협정상 기준	우리나라 이행계획서상 기준	비 고
<시장개방분야>			
0. 기준년도	0. 86~88년 평균	0. 88~90년 평균	0. 우리나라 제시 기준년도 사용
0. 관세감축률	0. 단순평균 36%	0. 단순평균 26.7%	0. 개도국 우대 적용(24%)
0. 최소관세감축률	0. 15%	0. 10%	0. 개도국 우대 적용
<국내보조분야>			
0. 기준년도	0. 1986~88	0. 1989~91 (쌀은 1993)	0. 우리나라 제시 기준년도 사용
0. 감축률	0. 20%	0. 13.3%	0. 개도국우대
0. 최소보조율	0. 5%	0. 10%	0. 개도국우대

1. 시장개방분야

우리나라는 농업분야에 있어 개도국지위를 인정받음으로써 관세감축률 및 이행기간에서 비교적 유리한 조건을 확보하였다. 관세인하와 관련하여 우리나라는 개도국의 최소 평균감축률 24% 보다 높은 26.7%의 평균감축률을 제시하였다. 이는 우리나라가 1992년 최초 이행계획서 제출시 공란으로 남겨뒀던 품목과 양허가 제시되지 않았던 품목의 관세감축률을 0%로 가정하여 평균 관세감축률 24%를 제시하였다가 이들 품목을 최종 이행계획서에 추가적으로 양허하였기 때문이다. 그러나 우리나라는 최종 이행계획서의 검증과정에서 쌀, 쇠고기 등 79개 품목에 대한 국영무역과 고추, 마늘 등 63개 품목에 대한 종량 및 종가세의 선택적 사용을 관철시켰다. 또한 우리나라는 관세상당치 산정시 협정문과 달리 1988~90년을 기준으로 하였으며 모든 관세의 양허의무와 관련하여서는 쌀을 제외시켰다.

<표 2> 주요 품목의 시장개방 이행계획

품 목	관 세 양 허 (% 혹은 원/KG)		시장접근 물량 (톤)		SSG 적용 여부	시장접근 물량의 성격
	시장접근 물량내	시장접근물량외 (1995)	초기년도 (1995)	최종연도 (2004)		
관세화품목						
쌀	5%	-	51,307	205,228	-	MMA
쌀보리	20%	333%(401원)	14,150	23,582	SSG	MMA
콩	5%	541%(1062원)	1,032,152	1,032,152	SSG	CMA
옥수수	3%	365%	6,102,100	6,102,100		CMA
감자	30%	338%	11,286	18,810	SSG	MMA
고구마	20%	428%(375원)	11,121	18,535	SSG	MMA
맥주맥	30%	570%(545.7원)	30,000	30,000	SSG	CMA
BOP 품목						
쇠고기	43.6%	44.5%	123,000	225,000	-	CMA
돼지고기	25%	37%	21,930	18,275	-	MMA
닭고기	20%	35%	7,700	6,500	-	MMA
고추	50%	300%(6900원)	4,311	7,185	-	MMA
마늘	50%	400%(2000원)	8,680	14,467	-	MMA
양파	50%	150%(200원)	12,369	20,645	-	MMA
참깨	40%	700%(7400원)	6,731	6,731	-	CMA
오렌지	50%	99%	15,000	57,017	-	MMA
천연꿀	20%	270%(2071원)	250	420	-	MMA

주: 최종연도의 시장접근량의 경우 쇠고기는 2000년, 돼지고기와 닭고기는 1997년 6월까지이고 그 이후는 관세로 수입개방이 예정됨.

UR 협상 개시 이래 예외없는 관세화에 반대해온 우리나라는 쌀의 경우 관세화를 유예하는 대신 최소시장접근을 허용하는 방식으로 시장개방 했으며 여타 특별법에 의해 수입되어온 품목의 경우에는 관세화의 방식을 채택하였다. 논란이 많던 BOP 품목의 경우 양허품목은 일정기간의 쿼터제도 유지와 관세율 인상의 방법으로, 비양허품목의 경우는 상한설정양허(Ceiling Binding)의 방식으로 개방 계획을 수립하였다. 특히 우리의 핵심전략 품목인 쌀에 대해서는 관세화 예외조치를 인정받아 양허된 최소물량만을 연차적으로 증량하는 방법으로 시장접근개선을 약속하였다. 한편 쌀 이외에 관세화 예외를 요구하였던 14개 품목 중 보리,

고구마, 감자등 3개 품목은 관세화 원칙에 따라 국내외 가격차만큼을 관세화하고 3%에서 5%에 해당하는 물량을 시장접근 물량으로 보장하였다. 콩과 옥수수는 현행시장접근량 보장을 통해 개방하였다. 그러나 나머지 9개 품목은 우리나라가 97년 7월까지 현행관세로 자유화하기로 약속했던 BOP 품목들로서, 해당관세를 현행수준보다 높게 설정하거나 자유화 시기를 늦추는 방법으로 시장개방을 약속하였다. 예를 들어 쇠고기의 경우 수입제한기간을 2000년까지 3년 연장하는 동시에 관세율도 당시(1994년) 20%에서 95년에 43.6%로 인상하되 수입쿼터량을 95년 123천 톤부터 2000년까지 225천 톤으로 증량하기로 하였다. 또한, UR 협정 이전까지 양허되지 않았던 고추, 마늘, 참깨, 유제품 등은 국내외 가격차에 상응하는 고율관세로 상한설정양허(Ceiling Binding)하여 1995년부터 자유화하고, 돼지고기, 닭고기와 감귤 등도 종전의 양허 세율보다 다소 높은 수준으로 관세를 인상하되 97년 7월부터 자유화하기로 하였다. 한편 기타곡류, 인삼, 전분류, 과일 및 채소류 등 수입제한품목은 관세화를 통해 개방하였다. 우리 나라가 GATT에 제출한 주요 품목별 시장개방관련 이행계획은 <표 2>와 같다.

2. 국내보조분야

<표 3> 주요품목의 감축대상보조액(1989~91평균)

단위: 억원

	쌀	보리	콩	옥수수	유채	합계 (TotalAMS)
감축대상 보조액	21,093	523	729	226	24	22,595
품목의 생산액 비중	24.8%	17.4%	34.1%	79.9%	53.3%	

주: 단 쌀의 경우는 1993년도 보조액임.

우리나라는 국내보조와 관련하여 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 유채의 감축대상 보조 2조 2천 595억원을 10년간 매년 770억원씩 삭감하여 2004년에는 1조 4천 900억원까지 줄이겠다는 이행계획서를 제출하였다. 감축대상보조 중 90%이상이

쌀에 대한 보조이고 나머지 10% 미만이 보리, 옥수수, 콩, 유채에 관한 것이다 (표 3 참조). 그 외에 포도, 누에고치, 우유 등에 대한 보조액은 각 품목별 생산액의 10%이하이고, 영농, 양축자금 이차보전, 비료판매 차액보조는 각각 농업생산액의 10%이하이므로 최소허용보조규정을 원용하여 Total AMS 계산에서 제외하였다.

우리 나라는 농업협정상 국내보조 산출의 기준년도인 1986~88년도 대신 콩, 옥수수, 유채의 차액보상제도가 1989년도부터 시행되었기 때문에 1992년 4월 1차 이행계획서 제출시 기준년도를 1989~91로 조정하여 제출한 바 있고, 쌀의 경우에는 식량안보의 허용기준 조정요구와 아울러 쌀 수매는 식량안보 목적임을 이유로 AMS를 제출하지 않았었다. 그러나 최종 협상결과 식량안보 목적의 허용기준이 시장가격기준의 수매로 확정됨에 따라 쌀의 감축약속 제출이 불가피하게 되었다. 기준년도 1989~91로의 조정은 주요국가와의 양자 협의를 통해 관철시켰으며 쌀의 경우는 수매가와 수매량이 매년 증대되어 왔기 때문에 1993년도를 기준으로 한 보조액을 산출하여 1989~91의 Total AMS에 산입 및 병기하는 방법으로 이행계획서를 제출하였다. 그러나 우리나라의 최종년도 보조상한은 1989~91년 기준 1조 7,186억원을 10년의 이행기간 동안 13.3% 감축한 수준인 1조 4,900억원 수준까지 감축의무가 주어졌다. 이에 따라 1989~91년(단 쌀은 1993년) 기준으로 우리나라가 WTO에 이행약속한 감축대상 국내보조의 연도별 양허의무 및 보조상한은 <표 4>와 같다.

표 4. 우리나라 총 감축대상 보조의 연도별 이행계획

단위: 억원

총AMS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
22,595 (17,185)	21,825	21,056	20,286	19,517	18,747	17,978	17,208	16,439	15,669	14,900 (14,900)

주: ()의 수치는 1989~91년을 기준으로한 총 감축기준 AMS로서 이행 최종년도의 국내보조감축은 이를 기준으로 13.3% 감축된 수치임.

3. 수출보조분야

우리나라는 UR 기준년도 1986~90년동안 감축대상이 되는 수출보조 지원실적이 없어 1994년 이행계획서상에 감축약속을 제시하지 않았다. 그러나 농산물 수출유통비용과 국내 운송비용을 줄이기 위한 수출보조가 최근 과실류와 화훼류에 도입되었으며 이러한 수출보조는 UR 농업협정 9조 4항에 따라 이행기간동안 개발도상국에 허용된 보조이다.

III. UR 이후 농림산물 수입개방과 제도변화

1. UR 이후 우리나라의 시장개방 내역

WTO 출범이전까지 우리나라는 이미 전체 농림산물 1,660개(HS 10단위 기준) 중 약 85%에 달하는 1,418개를 수입개방하고 쌀, 쇠고기, 고추 등 주요품목인 242개를 수입제한 품목으로 운영하고 있었다. 수입제한 242개 중 쌀, 옥수수, 대두 등 134개 품목은 양곡관리법 등 개별 법령에 의거하여 수입제한을 유지하였고(통합공고 품목), 고추, 마늘, 쇠고기, 오렌지 등 108개 BOP품목은 대외무역법에 근거하여 국제수지 방어 차원에서 수입제한을 시행해 오고 있었다. 그러나 1995년 이후에는 UR 농산물 협상에서 수입개방 일정이 포괄적으로 다루어진 관계로 그 동안 수입제한 해오던 주요 농산물에 대한 수입개방을 단행하였다. 특히 우리나라는 UR 농업협정 부속서 5-B에 의거하여 쌀의 관세화를 10년간 유예하고 나머지 잔존 수입제한 품목에 대한 수입개방 일정을 WTO에 확정통보 하였다. 쌀과 관련된 16개품목을 제외한 통합공고 품목 118개는 WTO 이행초년도에 관세화를 통해 수입 개방하였다. 또한 수출입공고품목(BOP 108개)은 기존 GATT/BOP 조항 졸업에 따른 2차 수입 자유화계획약속을 수정하

는 대신 UR 협상에서의 합의에 따라 1995년부터 2001년까지 단계적으로 개방
 키로 하였다. UR 농업협상 이후 우리나라 농림산물 연도별 시장개방 일정 및
 품목을 정리해 보면 <표 5>와 같다

<표 5> UR 이후 주요 품목의 수입개방일정

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

주: 2001년 이후 잔존 수입제한 품목은 쌀로서 HS 10단위 분류로 16개임
 자료: 농림부 국제협력과

2. UR 이후 수입관리 제도의 변화

1) 관세제도

우리나라 농림산물에 대한 수입관리제도의 전반적인 골격은 UR 농산물
 협상 결과에 따라 새롭게 확정되었다. UR 이후 농림산물 개방 체제에서의 수입
 관리제도는 WTO 협정을 반영한 관세제도와 WTO 체제하에서 새로 생긴 시장
 접근물량의 관리로 크게 나누어 볼 수 있다. 우선 UR 이후 변화된 관세제도에
 대해 살펴보자. UR 농산물 협상의 타결에 따라 비관세장벽이 철폐되고 관세화
 되는 과정에서 우리나라 농림산물 관세구조도 크게 변하였다. 종전의 관세구조
 에 더하여 UR 이후 자유화된 품목의 관세상당치 혹은 상한설정관세, 그리고 종
 량세 등이 신설되어 관세구조가 복잡하게 된 것이다.

한편 UR 이후 우리나라의 관세법에 의한 적용가능한 관세의 종류와 적

용원칙을 보면 다음과 같다.

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

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

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

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

위와 같이 여러 종류의 관세율의 적용순서는 법률로 규정되어 있다(관세법 7조). 관세의 적용순서를 보다 구체적으로 설명해보면, 먼저 1순위에는 덤핑방지관세, 보복관세, 긴급관세, 특별긴급관세, 그리고 상계관세등 탄력관세들로 구성된다. 2순위에 해당하는 관세는 편익관세²⁾와 국제협력관세가 있다. 특히, 국제협력관세 가운데 WTO 양허관세 규정에 의해 설정된 공산품, 수산물 및 단순

2) 편익관세는 조약에 의한 관세상의 혜택을 받지 못하는 국가의 수입물품에 대하여 조약국에 부여하는 혜택의 범위내에서 관세 편익을 제공하기 위한 제도임. 우리나라는 주로 제3세계국가들과의 유대강화와 자원 외교의 일환으로 이 제도를 이용하고 있음.

양허한 농림축산물의 양허 관세가 이에 해당한다. 3순위에는 조정관세, 물가평형관세, 계절관세 및 할당관세가 포함된다. 4순위는 농림축산물에 대한 양허관세로서 UR 협정에 따라 국내외 가격차에 상당한 율로 양허한 관세화 품목 혹은 국내시장 개방과 함께 기본세율 보다 높은 세율로 양허한 품목(예: BOP 품목)들의 양허관세가 이에 포함된다. 5순위는 잠정관세로서 농림산물 중 밀과 메슬린, 사료용 혹은 팝콘용 옥수수, 그리고 대두, 유채 등이 잠정세율의 적용을 받고 있다. 마지막 적용 순위로는 기본관세율이 적용된다. 관세법에 의해 규정된 여러 관세율의 적용 우선 순위를 정리해보면 <표 6>과 같다.

<표 6> 관세 적용의 우선 순위

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

2) 수입물량관리

관세제도와 더불어 WTO 이후 중요한 요소로 출현한 것이 시장접근물량

의 수입관리이다. 앞서 언급한 바와 같이 UR 협상결과 각국이 수입제한 해 오던 품목은 관세화 방식으로 수입개방하되, 기준년도의 현행 수입량 혹은 국내소비의 최소 3%에 해당하는 물량에 대해서는 낮은 관세로 수입기회를 보장키로 하였다. 이에 따라 우리 나라는 국별 농산물 이행계획서를 통해 쌀, 보리, 고추, 마늘, 쇠고기 등 67개 품목군의 시장접근물량(CMA/MMA)을 제시한 바 있다. 이러한 시장접근물량은 국내외 가격차에 상응한 수준에서 양허한 고율관세나 상한설정관세에 비해 현저히 낮은 세율이 적용되기 때문에 막대한 차액이 발생하게 된다. 특히 국내외 가격차가 큰 품목들의 급격한 유입에 따른 국내시장의 혼란을 최소화하고 UR 협정의 원만한 이행을 위해 시장접근량에 대한 특별한 관리가 요구되었다. 이에 우리나라는 시장접근 물량의 효율적 관리를 위해 WTO 협정내용과 품목별 특성을 종합적으로 고려하여 시장접근 물량이 있는 품목을 지정기관 배정방식(국영무역 혹은 생산자단체), 수입권공매, 및 실수요자 추천방식으로 구분하여 관리해 오고 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

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

운영하고 있다. 한편 쇠고기의 경우는 UR 합의에 따라 수입의 일정물량을 동시 입찰매매방식(SBS)을 통해서도 수입하고 있으며 SBS 수입물량비율은 1995년 30%로부터 2000년의 70%로까지 확대되어야 한다. 우리 나라의 주요 품목별 시장접근물량의 국가지정관리기관은 <표 7>과 같다.

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

<표 7> 주요품목의 시장접근물량의 관리기관

관 리 기 관	품 목	법 률 근 거
조달청	쌀, 보리	양곡관리법
농수산물 유통공사	양파, 마늘, 고추, 녹두, 팥, 생강, 메밀, 대두, 땅콩, 참깨	농수산물 유통 및 가격안정법
축산물 유통사업단	쇠고기	축산법
축협중앙회	천연꿀	축산법
제주감귤협동조합	오렌지, 감귤	농수산물 유통 및 가격안정법
한국생사수출조합	생사	잠업법(1997년 이전)
임업협동조합중앙회	잣	산림법
인삼협동조합중앙회	인삼	인삼산업법

마지막으로 해당품목의 수입권을 수입물량 관리기관이 정한 절차에 따라 신청순서별(First-come First-served)로 배정하거나 일정한 자격 요건을 갖춘

자에게 우선적으로 배정하는 방식으로 지정기관배정 및 수입권 공매방식에 의한 품목이 아닌 품목이 이에 해당된다. 일반적으로 수입이익금이나 낙찰대금 등의 추가부담없이 최소 비용으로 수입이 필요한 종자류 및 묘목류 등 40개 품목군에 이 제도가 적용되고 있다. 수입권은 신청한 순서대로 물량을 배정하는 것이 원칙이나 국내시장질서 유지를 위하여 필요한 경우 과거 수입실적, 시설규모, 생산계획 등을 고려하여 일정한 자격 요건을 갖춘 자에게만 배정하기도 한다.

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

IV. UR이후 한국농업 상황과 농업협상의 분야별 이행실적

1. UR 이후 농업부문의 거시지표 변화

1980년대 후반부터 우리 나라는 농산물 수입을 자유화하기 시작하여, 수입수량제한을 단계적으로 폐지하고 관세율은 점진적으로 인하하였다. 이러한 농산물 수입자유화는 쌀을 제외한 모든 농산물을 관세화(Tariffication)한 UR 농산물협상의 타결로 더욱 가속화되었다. 쇠고기에 대한 수입수량제한이 철폐되는 2001년에는 쌀이 유일한 수입수량제한 품목으로 남게 될 것이다. 주요 품목별로 구체적인 수입 개방의 이행 상황을 평가하기 전에, WTO 출범 이후 한국농업의

전체적인 모습이 어떻게 변화되어 왔는지 살펴볼 필요가 있다. 이를 통해 UR 농업협정 타결이 국내농업에 미친 영향을 도출해 볼 수 있을 것이다. 따라서 여기서는 농업의 전반적 상황을 요약해주는 주요 거시변수들의 변화 추이를 비교 및 분석하였다.

첫째, UR 이후 농림업 총생산액은 1996년까지는 증가하는 추세이나 증가율은 감소추세에 있었다. 더욱이 1997년 이후는 절대액면에서도 농림업 총업생산액은 감소하였다. 농업 총생산액은 1996년의 24조 4천억에서 1998년에는 22조 천억까지 감소하였다. 이에 따라 가구당 농업조수입도 1996년 이후 정체되거나 감소하고 있는 실정이다. 가구당 평균 농업조수입은 1996년의 1,730만원에서 1998년에는 1,660만원으로 4% 감소하였다. 반면에 가구당 평균 농업경영비는 매년 10% 내외로 증가함으로써 농업소득은 UR 협정이 발효된 1995년 이후 증가율이 대폭 감소하고 있다. UR 이후의 수입개방영향에 더하여 IMF 금융위기에 따라 1997년 이후에는 마이너스 성장을 기록하고 있다. 1998년에 가구당 평균 농업소득은 895만원으로 94년에 비해 13%나 감소하였으며 금액으로는 137만원이나 줄어들었다. 이처럼 농업소득이 줄어들고 있는 것은 UR이후 농업조수익이 감소하는 추세인 반면 농업경영비가 큰 폭으로 상승하고 있기 때문이다. 그러나 단위 면적당 자본의 투자액, 즉 자본집약도는 UR 이후 증가하고 있어 토지 및 노동보다는 보다 자본집약적으로 변화하는 추세를 보이고 있다. 이는 정부의 정책적인 유도과 더불어 농민 스스로도 자본집약적 농업으로 구조조정 해 나가는 결과로 여겨진다.

둘째, 총경지 면적은 계속 감소하고 있으며, 특히 맥류와 노지채소류 생산면적은 크게 감소하고 있고 미곡의 생산면적은 정체인 반면 시설채소 및 과일류의 생산 면적은 증가하는 추세이다. 이는 보다 상대적 수익성이 높다고 여겨지는 품목으로 생산이 전환되는 과정으로 해석될 수 있다.

셋째, 농산물 수입개방의 직접적 효과를 나타내 주는 지표로서 주요 농산물의 생산자 판매가격지수를 살펴 볼 때, 대부분의 품목군에 있어 국내 생산자

판매 가격수준은 UR 이행직후(1996년까지)에는 상승하고 있으나 축산물 및 과일류의 경우는 크게 감소하는 추세이다. 이는 UR 이후 축산물 및 과일류의 수입개방 및 식부면적 확대의 영향으로 보여진다. UR 타결에도 불구하고 국내 농산물의 전반적 가격지수상승은 수입개방이후 주요 품목의 국내 공급 부족과 쌀 등 주요 품목에 대한 시장원리의 도입 등 정책전환에도 원인이 있는 것으로 여겨진다. 그러나 판매가격지수 상승률은 농가구입가격지수 상승률에 미치지 못하기 때문에 생산농가의 교역조건은 크게 악화되고 있다. 이에 따라 농업의 수익구조는 UR이후 더욱 악화되고 있는 실정이다.

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

결론적으로 지금까지 UR 농업협정의 이행과정에서 우리 나라 농업은 UR 타결시의 예상보다 크게 영향받지 않았다고도 할 수 있으나 서서히 국내 농업에 부정적인 영향을 드리우고 있는 추세이다. 이와 같은 부정적 영향은 IMF 금융위기의 영향도 있겠지만 UR 이후 농업협정 이행에 따른 시장개방 및 보조금감축도 상당 정도 직접적인 영향을 미친 것으로 여겨진다. 특히 새로운 협상에서 관세감축이 큰 폭으로 이루어져 주요 소득작목의 수입이 급증하거나 국내 농산물 가격을 지지하는 데 상당한 역할을 해온 보조금이 대폭 감축된다면 국내 농업이 받는 영향은 매우 클 것으로 예상된다. 더욱이 우리 농업은 토지 및 노동집약적에서 자본집약적 방향으로 전환하고 있으며 영농규모도 확대되는 추세이긴 하나 한계를 보이고 있다. 따라서 향후 전개될 새로운 협상의 결과에 따라 우리 농업의 국제경쟁력 제고를 위한 이러한 점진적 변화 추세의 성공여부는 보다 큰 영향을 받을 것으로 보인다.

<표 8> UR 전후 농업부문의 거시지표 변화 추이

항목 \ 연도	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년
농림어업 총생산액 (10억원)	18,598.3	21,102.3	23,353.5	24,438.1	24,257.5	22,058.8(P)
농업소득(천원)	8,427	10,325	10,469	10,837	10,204	8,955
가구당 농업조수입 (천원)	12,927	15,347	16,012	17,284	17,284	16,630
가구당 농업경영비 (천원)	4,500	5,022	5,543	6,447	7,080	7,675
호당 경지면적(ha.)	1.29	1.30	1.32	1.32	1.34	1.35
자본집약도 (천원/10a.)	1,305	1,424	1,575	1,882	1,903	-
농가판매가격지수	84.7	91.7	100.0	105.2	102.2	101.9
미곡	89.1	91.5	100.0	114.9	116.7	124.5
잡곡	60.6	68.7	100.0	105.9	109.7	110.8
채소	79.9	88.9	100.0	104.6	103.1	105.2
과일	66.4	93.5	100.0	92.5	93.9	93.4
축산	88.4	91.0	100.0	100.2	88.3	76.7
농가구입가격지수	90.9	94.4	100.0	104.3	106.7	118.0
농가교역조건	93.2	97.1	100.0	100.9	95.8	86.4
농림축산물무역(백만불)						
수출	1,262	1,462	1,746	1,829	1,846	1,635
수입	7,269	7,988	9,677	10,940	10,202	6,406
경지면적(천ha.)	2,055	2,033	1,985	1,945	1,924	1,910
미곡	1,136	1,103	1,056	1,050	1,052	1,059
맥류	117	85	90	95	70	83
채소	318	303	322	311	285	278
-시설채소	60	70	82	77	79	82
과실	154	162	172	171	174	173

자료:농림통계연보 및 농림업 주요통계
주:괄호내의 숫자는 전년 대비 증가율

2. 시장개방분야의 이행

UR 협정 타결이 우리 농업에 미친 영향을 살펴보기 위해서는 일반적으로 계량적 분석방법이 사용되어야하나 UR 협정의 이행이 이제 6년차에 불과함에 따라 시계열 자료를 이용한 수입개방영향을 계량적으로 비교 분석하기는 거의 불가능한 실정이다. 따라서 UR 이후 주요 품목별 수입추세와 이행실적의 변화를 통해 함축성을 찾고자 한다.

<표 9>는 주요 품목의 연도별 시장접근이행약속과 실제 수입실적을 보여주고 있다. UR 이후 현재까지 주요 품목 중에서 우리의 필요에 의해 시장접근물량을 초과 수입한 보리, 콩, 옥수수, 맥주맥 및 참깨를 제외하고 대다수 품목은 시장접근물량 범위내에서 수입이 이루어졌다. 시장접근을 약속한 주요 품목의 관세할당량은 1997년까지 대체로 전부 수입되었으나 금융위기의 결과 1998년의 관세쿼터 할당량 소진비율은 평균 90% 이하로 감소하였다. 특히 감자, 고구마와 쇠고기의 경우는 저세율이 적용되는 시장접근기회보다 훨씬 적은 물량이 수입되고 있다. 이상으로 살펴 볼 때 UR 이후 우리 나라의 농산물수입은 국내 수급상 필요에 의해 수입접근물량이 증량된 보리, 콩, 옥수수, 맥주맥 및 참깨의 수입증가를 제외하고 주요 품목의 실제 수입은 주로 시장접근물량의 범위내에서의 이루어 졌다고 볼 수 있다. 그러나 향후 새로운 협상에서 수출국의 주장대로 관세의 대폭감축 및 시장접근량이 대폭 확대될 경우 수입이 크게 증가될 가능성이 있다. 더욱이 최근 관세상당치나 이에 준하는 높은 관세로 양허한 품목에 대해서 다른 성분과 혼합하여 HS세번을 달리하는 우회적인 방법으로 높은 관세를 회피하여 수입이 급증하는 품목이 나타나고 있다. 수입이 급증하여 SSG가 발동된 바 있는 모조분유와 최근 중국으로부터 수입이 급증하고 있는 냉동마늘이 대표적인 예라 할 수 있다.

<표 9> 주요 품목의 시장접근이행 계획 및 실적

품목 구분	1995	1996	1997	1998	수입관리
쌀					
(A)이행계획(톤)	51,307	64,134	76,961	89,781	국영무역
(B)실제수입량(톤)	51,307	64,134	76,961	89,781	
(C)이행률(B/A, %)	100	100	100	100	
보리					
(A)이행계획(톤)	14,150	15,198	16,246	17,294	국영무역
(B)실제수입량(톤)	14,095	43,542	24,176	43,880	
(C)이행률(B/A, %)	99.6	286.5	148.8	253.7	
콩					
(A)이행계획(톤)	1,032,152	1,032,152	1,032,152	1,032,152	국영무역
(B)실제수입량(톤)	1,463,485	1,446,416	1,553,804	1,365,176	
(C)이행률(B/A, %)	141.8	140.1	150.5	132.3	
옥수수					
(A)이행계획(톤)	6,102,100	6,102,100	6,102,100	6,102,100	실수요자
(B)실제수입량(톤)	8,996,940	8,664,228	8,315,305	7,116,744	
(C)이행률(B/A, %)	147.4	142.0	136.3	116.6	
감자					
(A)이행계획(톤)	11,286	12,122	12,985	13,794	국영무역
(B)실제수입량(톤)	99	667	4,853	5,412	
(C)이행률(B/A, %)	0.9	5.5	37.5	39.2	
고구마					
(A)이행계획(톤)	11,121	11,945	12,768	13,592	실수요자
(B)실제수입량(톤)	8,803	1497	3,226	0	
(C)이행률(B/A, %)	79.2	12.5	25.3	0.0	
맥주맥					
(A)이행계획(톤)	30,000	30,000	30,000	30,000	실수요자
(B)실제수입량(톤)	69,699	64,329	29,398	36,904	
(C)이행률(B/A, %)	232.3	214.4	98.0	123.0	
쇠고기					
(A)이행계획(톤)1	123,000	143,400	167,000	184,200	국영무역
(B)실제수입량(톤)	148,000	147,162	151,989	91,551	
(C)이행률(B/A, %)	120.3	102.6	91.0	49.7	

<표 계속>

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

자료:농림부, 무역진흥과

3. 국내보조분야의 이행

우리 나라는 국내보조와 관련한 UR 이행계획서에 총 감축기준으로 2조 2,595억원을 10년의 이행기간 동안 1조 1,490억원까지 감축약속하였다. 이에 따라 우리 나라가 WTO에 통보한 연도별 국내보조 감축계획 및 이행실적은 <표 10>과 같다. 우리 나라는 현재까지 UR 협상에서 합의한 국내보조 감축을 연도별 지원한도의 90%대에서 비교적 성실히 이행해 오고 있다. 특히 WTO에 통보한 내역에 의하면 1998년도 국내보조 감축이행 실적은 지원 한도의 80%까지만 지원하고 있다.

<표 10> 총 감축대상 보조의 연도별 이행계획 및 실적

단위: 억원

연 도	1995	1996	1997	1998
이행계획(A)	21,825	21,056	20,286	19,517
이행실적(B)	20,754	19,674	19,370	15,628
B/A	0.95	0.93	0.95	0.80

자료: WTO 통보자료, 농림부 국제농업국

<표 11> 우리 나라의 국내보조유형 및 지원 추이

단위: 억원

구 분	1995년	1996년	1997년	1998년
총 보조액	63,682	75,249	84,015	77,486
허용대상보조	39,902	51,829	57,714	53,607
-일반서비스	24,790	33,850	38,298	35,812
-직접지불	15,112	17,980	19,416	17,796
개도국우대보조	204	309	378	415
최소 허용보조	2,822	3,438	6,553	7,836
감축대상보조	20,754	19,674	19,370	15,628
-쌀	20,161	19,099	18,843	15,098
-보리	515	509	460	468
-콩	43	23	79	89
-옥수수	60	56	57	62
-유채	18	10	9	4

자료: WTO 통보자료 및 농림부 국제협력과

<표 12> UR 이후 주요 곡물의 관리가격(천원/톤) 및 수매량(천톤) 변화

품 목	구 분	1995	1996	1997	1998
쌀	관리가격	1,650	1,723	1,723	1,810
	수매량	1,375	1,240	1,224	928
쌀보리	관리가격	741	742	737	758
	수매량	32	52	54	48
옥수수	관리가격	494	519	519	548
	수매량	15	13	13	13
콩	관리가격	1,529	1,886	1,596	1,581
	수매량	3.2	1.3	5.5	5.9

자료: WTO 통보자료, 농림부 국제협력과

UR 이후 우리 나라의 허용대상보조(Green Box)는 빠르게 증가하고 있으며 총 국내보조 가운데 Green Box가 차지하는 비중은 1998년도에 거의 70%에 달하고 있다(표 11 참조). 1998년도 총 허용대상보조에서 항목별로는 조사연구와 하부구조 기반정비사업 등 일반서비스정책보조가 3조 5,812억원으로 가장 큰 비중(67%)을 차지하고 있다. 반면 선진국에서 주로 사용되고 있는 허용대상 생산자 직접지불은 상대적으로 작은 비중(33%)을 차지하고 있다. 더욱이 우리 나라가 허용대상 생산자 직접지불보조(1998년)로 WTO에 통보한 것 중 약 75%은 구조조정 투자지원으로 선진국들이 생산자 소득보상차원에서의 주로 사용하고 있는 생산중립적 직접지불(약 11%)이나 환경보전지원(약 7%)은 매우 미미한 수준이다. 또한 농업협정 제6조 2항에 의해 개도국 특별우대의 측면에서 감축의무가 면제된 개도국의 농업 및 농촌개발을 위한 일반적 투자보조와 영세농를 위한 투입재보조 등은 매우 저조한 실적을 보이고 있다(1998년 전체 허용 보조의 1% 미만).

우리 나라는 UR 협상 결과 개발도상국 지위를 부여받았기 때문에 Total AMS의 감축과 관련한 의무의 수준은 선진국 보다 낮고 이행기간은 더 길다. 그러나 UR 협정상의 이행약속은 우리의 농업정책형성과정에 중대한 영향을 미치고 있는데, 특히 쌀에 대한 보조가 대부분을 차지하는 AMS의 감축약속에 따

른 국내적 영향은 상당히 크다고 할 수 있다. 감축대상보조에서 쌀에 대한 지원은 매년 90%이상이다. 이는 우리 나라가 WTO에 약속한 국내보조 감축약속을 이행하기 위해서는 쌀에 대한 가격지지정책을 조정해야 함을 의미한다. 총 AMS를 양허수준 이내로 유지하기 위하여 쌀에 대한 수매가격 인상 및 정부 수매량의 증량을 엄격히 제한하여 왔다. 또한 쌀 이외 정부가 수매정책을 유지하는 보리, 옥수수, 콩 등의 경우도 UR 협정의 국내보조 감축의무 약속이행을 위해 수매가의 인상을 제한하는 동시에 수매물량도 줄여나가고 있다.

V. UR 협정의 분야별 이행평가 및 정책적 함축성

1. 시장개방분야의 이행평가 및 정책적 함축성

1) 관세인하 부문

공산품 분야와는 달리 농산물에 대한 관세는 지난 UR 농산물 협상타결 이전까지 GATT 체제에서 거의 논의되지 않았다. 일부 농산물 관세가 감축되었다 하더라도 대부분의 나라에서 적용되어온 수입제한제, 수입할당제, 가변부과금 및 임의적인 수입허가제 등 비관세장벽은 농산물 무역의 확대에 커다란 장애요인이었다. 이러한 상황은 농산물 분야의 모든 비관세장벽을 관세로 전환한다는 데 합의한 UR 농산물 협상의 타결로 변화하였으나 아직도 농산물에 부과되는 평균 관세수준은 40%이상으로 일반적으로 공산품에 부과되는 10% 이내의 관세수준을 훨씬 초과하고 있다.

<표 13> WTO 출범이후 주요국의 평균 관세율 현황(%)

국 가	농산물 평균관세율	관세화 대상품목		전품목 평균관세율
		시장접근율	고율세율	
호 주	3	7	27	10
캐 나 다	5	8	203	5
콜 롬 비 아	88	120	135	42
체 코	13	27	49	6
E U	20	8	45	7
루 마 니 아	99	105	270	43
헝 가 리	22	21	39	10
아이슬랜드	48	51	223	18
인도네시아	47	65	185	40
일 본	12	20	274	5
한 국	62	21	366	18
멕 시 코	43	49	41	36
뉴 질 랜드	9	0	7	13
노 르 웨 이	124	216	239	26
스 위 스	51	36	81	9
태 국	35	31	91	29
튀 니 지 아	117	26	100	59
미 국	6	10	29	4
베네수엘라	55	39	102	37
아르헨티나	33	-	-	31
방글라데시	84	-	-	84
브 라 질	35	-	-	30
인 도	124	-	-	67
말레이시아	14	49	80	16
터 키	64	-	-	44
O E C D	36	36	120	15
Non-OECD	63	59	125	43

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

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

<표 13>은 WTO 출범이후 주요국의 농산물 평균 양허관세율 현황을 보여 주고 있는데, OECD 국가의 농산물 평균관세율은 36%수준으로 공산품을 포함한 전체 품목의 평균 관세율 수준 15%의 2배이상이다. 즉 상대적으로 높게

농산물에 부과되는 관세수준으로 인해 전체 평균관세율 수준이 공산품에 부과되는 평균 관세율 수준을 초과하는 실정이다. 그러나 OECD국가의 평균관세율 수준은 OECD회원국이 아닌 국가에 비해 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 국별 농산물 평균관세율 수준을 볼 때, 인도(124%), 노르웨이(124%), 튀니지아(117%)의 순으로 높은 관세수준을 유지하고 있으며, 그 뒤를 이어 루마니아, 콜롬비아, 방글라데시, 터키, 한국, 스위스 등의 평균 농산물 관세가 50%이상으로 상대적으로 높은 수준임을 보여 준다. 반면에 농산물 수출국인 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드의 농산물 평균관세율은 10%이하로 나타났다. 한편 UR 합의에 따라 이중관세제도로 운영되고 있는 관세화 대상 품목의 경우에 일반적으로 시장접근물량내 수입에 적용되는 관세는 낮은 수준 혹은 최소 수준일 것이라는 통념과는 달리 콜롬비아, 루마니아, 노르웨이 등은 100%이상의 시장접근세율을 유지하고 있는 것으로 나타나 실제 지난 UR 농업협정의 기본 원칙을 따르지 아니한 것으로 보인다. 우리 나라의 경우는 시장접근물량에 부과되는 세율은 OECD 평균 수준인 36%보다 낮은 21%가 부과되고 있으나 시장접근 물량을 초과하는 수입에 부과되는 고율관세의 평균수준은 가장 높은 366%로 분석되었다. 그러나 이 결과는 자료획득이 용이한 종가관세부과대상 품목만을 대상으로 한 것으로 만약 선진수입국에서 자주 사용되는 비종가관세의 종가관세상당치를 포함한다면 결과에 약간의 변화가 있을 수 있다.

<표 14> 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 %	
	양과종자	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 %

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

한편 많은 국가들이 비관세장벽의 관세화 이행과정에서 자국의 민감한 품목에 대해 고율 관세를 부과하고 있을 뿐만 아니라 복잡한 관세제도를 운용하고 있다. 특히 UR 협정에 따라 비관세장벽에 의해 보호되던 품목에 새롭게 설정된 관세상당치는 선진국과 농산물 수출국의 경우에도 200% 이상도 많으며 수입국의 경우에는 500% 이상도 상당수 차지하고 있는 실정이다. 예를 들어 <표 14>는 주요국에서 고율관세로 운영되고 있는 품목과 해당 품목에 부과되는 관세율을 보여 준다. 농산물 수출국인 미국의 경우 땅콩, 버터, 탈지분유 등에 대한 관세가 100% 이상으로 매우 높은 수준이며, 캐나다의 경우도 버터, 탈지분유, 닭고기 등의 관세가 200% 이상이다. 타이의 경우도 탈지분유, 생사, 양과 종자의 관세가 200%를 훨씬 넘고 있다. 농산물 수입국인 스위스의 경우 버터, 치

커리, 셀러리의 관세가 거의 1000%에 달하며, 일본의 쌀, 땅콩, 서류 등의 관세 수준은 500% 혹은 그 이상이다. 또한 <표 15>에서 나타나는 바와 같이 WTO 회원국들은 UR 농업협정의 합의에 따라 비관세 장벽의 관세로의 전환과정에서 상품교역에 일반적으로 적용되어온 종가관세(Ad valorem Tariff) 이외에 종량관세(Specific Tariff) 등 관세 유형의 선택에 권한을 갖게됨으로써 다양한 관세제도를 유지하고 있다.

<표 15> 다양한 관세 유형 및 양허 방식의 사례

관세유형 양허세율	종가세율	종량세율	선택세율	복합세율
국가	한국	호주	일본	E U
품목	오렌지	담배	백포도주	양고기
양허세율	50%	\$2.44/kg	55% 혹은 280¥/ℓ	12.8%+1,713ECU/ton

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

관세의 형태는 일반적으로 과세기준에 따라 수입품목의 가격을 기초로 하는 종가(ad valorem)관세와 수입품의 무게, 길이, 부피 등 수량을 과세 표준으로 하는 종량(specific)관세로 대별된다. 이외에도 종가관세와 종량세의 양자를 선택 혹은 병용하는 혼합관세(mixed duties)가 있는데, 혼합관세는 다시 종가관세와 종량관세 중 어느 한쪽을 선택하여 부과하는 선택관세(alternative duties)와 종가관세와 종량관세를 합쳐 부과하는 복합관세(compound duties)로 나누어진다. 이에 따라 농산물의 경우 UR농업협정의 타결 이후 다양하고 복잡한 관세 제도가 탄생하게된 계기가 되었다³⁾. 물론 UR 이전에도 미국, 캐나다, 일본, EU 등 선진국에서는 상당수의 농산물에 종량세율을 널리 활용해 왔으며 UR 이후 비관세장벽의 관세화 과정에서 더욱 이러한 추세는 증가하고 있다. 우리나라의 경우도 기존의 종가관세 이외에 UR 이후 63개 농산물에 대해 종량관세를 새로

3) UR 협상 타결 당시 116개 회원국으로부터 제출된 국별 이행계획서의 관세양허표에서 25개 국가가 농산물에 종가관세와는 다른 관세유형을 제시하였음.

이 도입한 바 있다. 그러나 우리 나라는 아직도 다른 주요 선진국에 비해 증가 관세 위주의 단순한 관세제도를 운영하고 있는 실정이다.

<표 16> 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)

<표 16>은 농산물에 대해 일반적인 관세유형인 종가관세이외에 주요 WTO 회원국에 의해 운영되고 있는 여타 관세유형의 형태와 차지 비중을 보여 주고 있다. 우리 나라를 비롯한 일본, 멕시코 등 여러 나라들의 비종가관세 사용비율은 전체 농산물 관세의 20% 미만이며, 미국, 캐나다, EU 등 선진국들은 전체 농산물 관세 세번의 20%에서 50%내에서 비종가관세를 운영하고 있다. 이에 반해 스위스, 노르웨이, 몰타 등은 50%이상의 관세가 종가관세가 아닌 비종가관세로 운영되고 있다. 일반적으로 비종가관세는 종가관세에 비해 투명성이 낮기 때문에 각국의 민감품목에 대하여 보호수준의 증가시키거나 국제가격 변동으로부터 국내시장을 보호하기 위해 비종가세를 운영하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

<표 17> 주요 품목의 대체·유사품목간의 관세비교(% , 2000년)

품목	관세	대체/유사품목	HS 세번	양허관세
고추	282 (50)	고추장	2103-90-1030	56.4
		혼합조미료(고추함유)	2103-90-9030	56.4
마늘	376 (50)	초산마늘	2001-90-9060	37.6
		냉동마늘	0710-80-2000	30.4
양파	141 (50)	냉동양파	0712-80-1000	28.2
생강	394 (20)	설탕처리생강	2006-00-3000	57
땅콩	240.7 (40)	조제땅콩	2008-11-9000	66.7 (40)
		피넛버터	2008-11-1000	60.8
		아몬드(미탈각)	0802-11-0000	47.0
		아몬드(탈각)	0802-12-0000	32.6
		캐슈넛(미탈각)	0801-31-0000	39.7
		캐슈넛(탈각)	0801-32-0000	39.7
		낙화생유	1508-10-0000	28.2
대두	508.6 (5)	대두분말	1208-10-0000	30.4
		대두박	2304-00-0000	9.1
		대두유	1507-10-0000	15.2
감자	317.6 (30)	냉동감자	0710-10-0000	28.2
		건조감자	0712-10-0000	28.2
		조제감자	2004-10-0000	26.8

자료: 농림부 농축산물 품목분류(2000)

UR 농업협정 타결 이후 국제 농산물 교역은 관세에 의한 보호만이 인정되는 추세로 향후 효과적인 관세체제의 정비는 매우 중요한 정책 과제로 등장할 것으로 예상된다. 비록 UR 협상 타결과 함께 낮은 가격으로 대량 수입이 예상되는 양념 채소류, 산림부산물 등을 중심으로 우리 나라는 종량관세를 설정하여 운영하고는 있으나, 아직도 기본 관세체계는 종가세 위주로 단순화되어 있으며 대다수 농산물의 경우 가공도가 증가할수록 관세가 낮게 책정되어 있어 산업보호에 어려움이 있는 실정이다. 주요 선진국에 비해 우리 나라의 농산물 관

세체계는 단순할 뿐만 아니라 가공도가 증가할수록 관세가 낮아지는 역관세 형태를 취하고 있어 관세의 산업보호기능이 취약한 실정이다. 이와 같이 단순가공 농산물에 낮은 관세가 부과됨으로써 다른 성분과 혼합하거나 냉장처리 등의 단순처리를 통해 높은 관세를 회피하는 수입이 급증하여 국내 산업에 피해를 가져오는 경우가 있다. <표 17>은 이러한 관세격차에 따라 국내 산업피해를 야기하였거나 피해 가능성이 높은 품목을 보여 주고 있다. 따라서 우리 나라는 농산물 관세체계의 면밀한 분석을 통해 국내 농업 피해를 최소화하는 방안을 마련해야 할 것으로 보인다. 특히 최근 저가 수입농산물의 범람으로 인한 농업 생산자 피해 최소화 및 수입업자들이 수입가격을 조작하여 관세부담을 회피하는 경향을 방지하기 위해서 품목별 특성을 고려한 다양한 관세유형의 도입이 요구된다.

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

축방식 등 수출국들의 주장에 대비한 협상전략 수립이 요구되는 실정이다.

<표 18> 주요 농산물의 국내외 가격차와 양허 관세율 비교(1999)

가 격 품 목	국내가격(A) (원/kg)	국제가격(B) (원/kg)	(A-B)/B×100 (%)	관 세 (%)
쌀	1,978	396	399.5	관세화외(5)
보 리	728	229	217.9	342(20)
콩	3,202	248	1191.1	514(5)
옥 수 수	519	125	314.8	346.5(2.5)
맥 주 맥	880	173	408.7	541.5(30)
녹 두	3,862	222	1639.6	641.3(30)
팥	3,620	453	699.1	444.2(30)
땅 콩	3,058	964	217.2	243.3(40)
고 구 마	872	846	3.1	406.5(20)
감 자	883	1,010	-12.6	321(30)
고 추	9,231	1,858	396.8	285(50)
마 늘	2,027	471	330.4	380(50)
양 파	502	511	-1.8	142.5(50)
생 강	1,184	439	169.7	398.2(20)
사 과	2,439	1,100	121.7	47.5
포 도	2,050	2,002	2.4	47.5
참 깨	10,937	960	1039.3	665(40)
쇠 고 기	7,274	2,929	148.3	42
돼지고기	3,017	1,969	53.2	31
닭 고 기	2,453	1,130	117.1	27.5
천 연 꿀	3,200	2,471	29.5	256.5(20)

자료: 농림부 무역진흥과, 농협중앙회, 농협조사월보, 축협중앙회, 축협조사월보, 축산물 가격 및 수급자료(2000), 농수산물 유통공사, '99농수산물 도소매가격동향(1999), 농림부 국제농업국, '농림축산물 수출입동향

주: 괄호안의 관세는 시장접근물량에 부과되는 저세율 관세임.

농산물 순수입국 측면에서 관세인하 협상은 우선 관세감축방식에 있어서 감축폭을 최소화하고 감축에 있어서 품목별 신축성을 최대한 확보해야 한다는 기본입장에서 협상에 임해야 할 것이다. 특히 새로운 협상에서 관세인하 방식과 감축폭이 품목별로 어느 정도 영향을 미칠 것인지를 알아보기 위해 우리 나라

의 현재 품목별 양허관세수준과 국내외 가격차를 고려하여 품목별 효율적 감축 방안을 수립해야 한다. 예를 들어 우리나라의 현재 중요 품목의 양허 관세와 국내외 가격차를 비교할 때 양허관세가 국내외 가격차보다 높은 경우, 낮은 경우 그리고 비슷한 경우로 나누어 볼 수 있다(표 18 참조). 비록 세 가지 경우의 수는 비교시점의 국내외 수급변동에 의한 국내외 가격 수준의 차이에 의해 결정되지만 품목별 감축률의 방향 수립에 도움이 될 수 있을 것이다. 1999년도를 기준으로 할 때 양허관세율이 국내외 가격차 보다 큰 경우는 보리, 옥수수, 맥주맥, 땅콩, 고구마, 감자, 마늘, 양파, 생강, 포도, 천연꿀 등으로 이들 품목은 관세감축에 여유가 있다고 여겨진다. 그러나 콩, 녹두, 팥, 고추, 사과, 참깨, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등은 양허관세가 국내외 가격차 보다 작아 시장접근 물량을 초과하는 수입 가능성이 높은 품목으로 관세 감축의 폭이 최소한으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

2) 시장접근물량관리 부문

WTO 협정 타결 이후 농산물 교역부문의 수입관리제도의 중요 요소로 등장한 것이 비관세장벽의 관세화 과정에서 등장한 시장접근물량에 대한 다양한 수입관리방식의 출현이다. 앞서 언급한 바와 같이, 시장접근물량관리방식의 선택은 국내외 가격차에 해당하는 수입차액을 누구에게 할당하느냐는 기본적으로 정치경제학적 수입권 배분의 문제이다.

전 세계적으로 볼 때, 관세할당제는 1996년 기준으로 총 1278품목에 대해 운영되고 있으나 사실상 이들 중 약 51%에 해당하는 646개 품목은 관세할당제가 아닌 단일 관세의 적용만으로 수입이 허용되고 있다⁴⁾. 특히 관세만으로

4) WTO 출범 이후 요르단 등 중동국가와 그루지아 등 동구권 20여개 국가가 신규 WTO회원국으로 가입할 때 UR 농산물 협상 방식과 같이 관세할당제로 개방한 품목이 많은 관계로 1999년 기준으로 현재 총 1368개 품목에 대해 관세할당제가 운영되고 있으나 이 연구가 1996년까지의 자료를 기준연도로 사용한 이유는 우선 1996년도와 같은 체계적인 자료 수집이 불가능하였을 뿐만 아니라 대부분의 신규회원국은 국제농산물 무역에 있어 주요 역할을 하지 못하는 국가들이며 특히 주요 회원국들의 수입관리방식은 거의 변화가 없어 국제적 농산물 수입관리운영상황을 파악하는 데 큰 차이가 없기 때문이다.

수입이 허용된 품목의 대부분은 낮은 시장접근세율이 적용되고 있다. 따라서 WTO 회원국들에 의해 실제적 의미에서 관세할당제가 운영되고 있는 품목은 632개 품목이다. 물론 각국의 이행계획서상에 관세할당제 사용의 권리를 보유한 품목은 비록 현재 이 제도를 활용하고 있지 않더라도 언제든지 각국의 의지에 따라 이중관세제도인 관세할당제로의 전환이 가능하다. 한편 각 회원국의 관세할당제 운영에 있어 중요한 요소인 시장접근물량의 배분방식은 주로 단일관세 적용(Applied tariff), 수입허가제(License on demand), 선착순(First-come First-served), 공매(Auction) 등의 순으로 사용되고 있다(표 19 참조).

<표 19> WTO에 통보된 시장접근물량의 관리방식별 품목수와 차지비중

관리방식	관세	수입허가	공매	과거실적	선착순	국영무역	생산자단체	혼합	기타	계
품목수	646	314	30	76	104	22	8	47	31	1,278
전체차지비중(%)	50.5	24.6	2.3	5.9	8.1	1.7	0.6	3.7	2.4	100

자료: WTO(1997), AIE/S4, Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill

지금까지 세계무역기구(WTO)에 통보된 바에 의하면 대략 7가지 주요 시장접근물량관리방식이 있다⁵⁾. 현재 시장접근물량의 배분방식은 실행관세, 수입허가 혹은 승인, 선착순, 과거실적, 공매, 국영무역, 생산자단체 등 회원국과 품목에 따라 다양하게 운영되고 있는데 주요 방식별 국제적 운영상황을 차례대로 살펴보자.

첫째, 수입이 단일관세율로 제한없이 이루어지는 경우이다. 앞서 언급한 바와 같이 WTO에 통보된 전체 시장접근관리품목, 즉 원칙적으로 관세할당제 운영이 예정된 품목의 약 51%가 실제 관세할당제가 아닌 단일 관세의 적용만으로 수입이 허용되고 있다. 관세할당제 운영을 통보한 국가 중에서 노르웨이는

5) 시장접근물량을 유지하는 WTO회원국은 어떻게 각국이 관세할당제를 유지하고 운영해 왔는지를 WTO 사무국에 통보해 왔다.

세계 전체 시장접근관리 통보품목의 18%에 해당하는 232개 시장접근관리 품목을 단일 국가로서 설정하고 있다. 그러나 노르웨이의 총 시장접근관리품목의 약 92%에 해당하는 213개 품목을 이중관세제도인 관세할당제가 아닌 전형적인 단일관세에 의해 수입이 이루어지고 있다. 노르웨이가 관세할당제 운영을 통보한 품목의 대부분을 이같이 단일관세의 부과만으로 시장접근량 수입을 보장하는 이유는 우선 다른 회원국들과 달리 그들이 설정된 시장접근물량에 적용되는 관세율이 거의 시장접근물량을 초과하여 수입되는 물량에 부과되는 관세율과 별 차이가 없다는 점이다. 즉 이중관세의 관세율격차가 거의 없어 실제 수입차액의 분배문제가 없기 때문에 여타 시장접근물량의 수입관리방식의 채택의 필요성을 느끼지 못하는 것으로 여겨진다. 또한 부분적으로는 노르웨이가 유럽경제지역(European Economic Area)의 회원국으로서 시장접근물량관리 품목 중 많은 품목에 대한 교역이 지역적 무역협정의 회원국들과 이루어지고 있기 때문으로 판단된다. 노르웨이 이외에 EEA의 또 다른 회원국인 아이스랜드 및 중미공동시장(Central America Common Market)의 회원국들인 코스타리카, 엘살바도르, 니카라과, 과테말라 등과 안데스공동체(Andean Community)의 회원국인 콜롬비아, 에콰도르, 베네수엘라 등도 상당수의 시장접근관리품목에 대해 단일관세의 적용으로 수입을 허용하고 있다. 그럼 왜 이들 국가들은 비관세장벽의 관세화 과정에서 상당수의 품목에 대해 사용하지도 않을 관세할당제도를 원용할 것으로 통보했는가라는 의문에 직면하게 되지만 여기서 주목할 사실은 이들 국가들은 언제든지 필요에 의해 그들이 관세할당품목으로 설정한 시장접근물량에 대한 여타 수입관리방식을 채택할 권한을 유보하고 있다는 것으로 그 이유를 찾을 수 있다.

둘째, 시장접근물량에 대해 단일관세로의 수입허용 다음으로 많이 사용되고 있는 수입관리방식은 수입허가제도이다. 수입허가제란 낮은 세율이 적용되는 시장접근물량의 수입을 위해 수입권이 배분되는 제도이다. 만일 수입권에 대한 수요가 설정된 시장접근물량보다 클 경우에는 모든 신청자의 요청된 수입물량을 비례적으로 감소시키거나 수입권에 대한 수요가 설정된 시장접근량보다 적은 경우에는 일반적으로 선착순제도로 작동된다. 이러한 시장접근물량에 대한

수입권 허가제는 EU, 캐나다, 일본 등 선진국에서 보편적으로 사용되고 있으며 우리나라의 경우에도 수입추천이 요구되는 21개 품목이 WTO 사무국에 의해 수입권 허가제에 의한 시장접근물량관리 방식으로 분류되고 있다. 이외에도 중유럽자유무역연합(Central European Free Trade Association) 회원국들인 루마니아, 폴란드, 슬로바키아, 슬로바니아, 헝가리 등은 시장접근물량 수입관리 방식으로 수입허가제 혹은 면허제를 특히 높은 비율로 사용하고 있다. 수입허가제를 통한 시장접근물량관리 방식은 여타 방식에 비해 체계적인 수입물량관리를 할 수 있다는 장점과 함께 전체 시장접근기회 보장품목의 약 25%에 해당하는 314개 품목에 사용되고 있다. 그러나 수입허가 혹은 면허제를 통한 시장접근물량관리 방식은 정부의 개입으로 인한 시장왜곡, 경쟁억제 등을 이유로 수출국들의 반발 가능성이 크다.

셋째, 선착순에 의한 시장접근물량 배분방식은 수입통관시의 순차적 순서에 따라 약속된 시장접근물량까지는 낮은 시장접근세율이 부과되고 그 이후의 수입물량에 대해서는 고율관세가 부과되는 체제이다. 이와 같은 선착순에 의한 시장접근물량배분 방식은 미국, EU, 캐나다, 스위스 등이 사용하고 있으며 특히 체코와 모로코의 경우는 그들의 모든 시장접근 품목에 대해 이 방식을 원용하고 있다. 선착순에 의한 시장접근물량관리 방식은 여타 방식에 비해 정부개입의 감소를 통한 무역 투명성 증가 및 행정적 편의성 등이 장점으로 부각되고 있으며, 전체 시장접근기회 보장품목의 약 8%에 해당하는 104개 품목에 사용되고 있다. 그러나 선착순제도는 수입수요가 설정된 시장접근물량보다 큰 경우에 당해연도 시장접근물량을 할당받기 위한 수입업자간의 경쟁심화로 인한 초단기적 수입급증으로 시장교란의 가능성이 크다. 또한 이 방식은 수입시 낮은 시장접근세율이 적용될지 혹은 고관세가 적용될 지가 불분명하여 수입업자의 위험부담을 증가시킨다. 따라서 시장 상황에 대한 예측성, 안정성 측면에서 불리하고 기본적으로 통관 및 관세평가 절차가 잘 정비된 전산화체제를 갖춘 경우에 사용할 수 있다.

<표 20> 주요국의 TRQ, 관리방식별 품목수와 비중

관리방식 국가	관 세	수입 허가	과거 실적	공 매	선착순	국영 기업	생산자 단체	기 타	계
미 국	-	-	-	-	32 (0.59)	-	-	22 (0.41)	54
브라질	1 (0.5)	-	-	-	-	-	-	1 (0.5)	2
E U	-	58 (0.68)	6 (0.07)	-	20 (0.24)	-	-	1 (0.01)	85
일 본	-	13 (0.65)	-	-	-	4 (0.20)	-	3 (0.15)	20
호 주	1 (0.50)	-	1 (0.50)	-	-	-	-	-	2
캐나다	1 (0.05)	6 (0.29)	5 (0.24)	-	4 (0.19)	1 (0.05)	-	4 (0.19)	21
뉴질랜드	3 (1.00)	-	-	-	-	-	-	-	3
한 국	-	21 (0.31)	17 (0.25)	6 (0.09)	-	10 (0.15)	3 (0.04)	10 (0.16)	67
스위스	5 (0.18)	4 (0.14)	2 (0.07)	4 (0.14)	6 (0.21)	-	-	7 (0.26)	28
노르웨이	213 (0.92)	1 (0.01)	8 (0.03)	10 (0.04)	-	-	-	-	232
이스라엘	2 (0.17)	4 (0.33)	1 (0.08)	-	-	-	-	5 (0.42)	12
태 국	2 (0.09)	11 (0.48)	1 (0.04)	-	-	4 (0.17)	5 (0.22)	-	23
인도네시아	-	1 (0.50)	-	-	-	1 (0.50)	-	-	2
필리핀	5 (0.36)	-	9 (0.64)	-	-	-	-	-	14

자료: WTO(1997), AIE/S4에서 재구성

넷째, 시장접근물량에 대한 수입권을 과거 교역 규모에 기초하여 비례적으로 수입업자 혹은 수출국에 할당하는 과거실적에 따른 배분방식이다. 이러한 방식은 전체 시장접근물량 품목의 대략 6%에 해당하는 76개 품목에 대해 국제적으로 시행되고 있다. 우리나라를 포함하여 미국, 캐나다, 호주, 스위스, 필리핀 등이 이 방식을 사용하고 있다. 단기적으로 수출입업자간의 안정적이고 일정한 거래관계가 유지 가능하다는 장점이 있으나 중장기적으로는 경쟁력 있는 새로

운 수입업자의 시장진입 저해 등 왜곡된 시장구조를 초래할 것이라는 비판이 있다.

다섯째, 시장접근물량의 수입권이 공매되는 방식이 있는 데, 전체 품목의 약 2%에 해당하는 30개 품목에 적용되고 있다. 우리나라를 비롯한 노르웨이, 아이스랜드, 스위스 등이 시장접근물량의 수입관리방식으로 원용하고 있다. 공매 방식은 시장접근량 수입으로부터 발생하는 차액을 정부가 회수할 수 있다는 것과 시장에서 결정된 가격에 기초하여 시장접근물량의 수입이 관리됨으로써 투명성과 효율성을 높일 수 있다는 장점이 있으나 종종 수입업자가 수입물량을 배당받기 위해 취할 수 있는 비생산적 이윤추구행동(Non-productive rent seeking behavior)에 의해 오히려 거래비용을 증가시켜 효율성을 저해할 가능성도 있다.

여섯째, 시장접근물량의 수입이 독점적이고 배타적 권한을 갖는 국영무역기업을 통해 이루어지는 방식이다. 우리나라를 비롯하여 일본, 태국, 인도네시아 등에서 이 방식이 원용되고 있으며 전 세계적으로 시장접근물량 통보 품목의 약 2%에 해당하는 22개 품목에 이 방식이 적용되고 있다. 국영무역방식은 수입물량의 체계적 관리를 통한 가격안정화 및 수입차액 회수를 통한 정부재원 조달 등의 측면에서 효과적 수입관리방식으로 부각되고 있으나 수출국으로부터 국영무역 기업 운영에 있어서 투명성부족, 생산자보호 측면, 비상업적 고려 등이 문제점으로 지적되고 있다. 특히 수입선 결정이 정부로부터 수입권을 부여받은 배타적 기관에 의해 결정됨에 따라 여타 상업적 개인기업에 비해 상업적 고려가 무시되고 정치적 고려에 의해 수입이 이루어질 가능성이 높다는 비난이 대두되고 있다.

마지막으로 매우 낮은 세율로 수입이 보장된 시장접근물량의 수입권이 해당 품목과 관련된 생산자, 가공업자, 혹은 유통업자들을 대표하는 단체에 부여된 경우이다. 세계적으로 볼 때, 이 방식은 전체 관세할당제 운영품목의 1%미만인 8개 품목이 두 나라에서 적용되고 있는데, 태국의 양파, 대두, 설탕 등 5개 품목

과 우리나라의 오렌지, 인삼, 천연꿀 등 3개 품목이 이 방식에 의해 시장접근물량의 수입이 이루어지고 있다. 생산자단체에 의한 시장접근물량 수입관리방식은 시장개방으로 직접 부정적 영향을 받는 그룹에 대한 보상이라는 형평성 차원에서 긍정적인 측면이 있는 반면 생산자 단체의 특성상 그들의 이익을 우선 고려하여 수입량과 수입품종, 수입시기 등을 결정할 가능성이 크다는 점에서 실질적인 시장접근기회의 보장이 저해된다는 문제가 수출국으로부터 제기되고 있다.

한편 국제적으로 널리 사용되는 시장접근물량에 대한 수입관리 방식은 이상의 주요한 7가지이외에 위에 언급된 것들의 두가지 이상이 결합되어 시행되는 경우가 있는데 전체 관세할당제로 예정된 품목의 대략 4%에 해당하는 47개 품목이 이에 해당되며 미국, 일본, EU, 우리나라 등이 사용하고 있다.

사실상 관세할당제는 UR협상동안 미국과 EU의 타협의 산물로 출현한 제도로서 이들 국가들에 농업부문에서의 기존 정책을 계속 유지하도록 허용한 면이 없지 않다. 예를 들어 미국에 있어서 관세율할당제는 정치적으로 호혜적인 국가에 보다 특혜적인 시장접근기회를 줄 수 있는 쌍무적 국별쿼터의 부여와 함께 그들의 낙농과 설탕부문의 정책을 UR 농업협정 타결이전과 유사하게 유지할 수 있는 장치였다. 또한 EU의 경우도 로마협약(Rome Convention)하에 설정된 특혜적 무역협정의 유지에 관세율쿼터제도가 필요하였다. 특히 이들 특혜 무역협정에서 설정된 쿼터는 어떤 국가에나 허용된 총량적 시장접근이기보다는 국별로 설정된 것이 대부분으로 쿼터물량의 수입권으로부터 발생하는 수입차액은 특혜적 국별쿼터량을 부여받은 수출국의 차지였다. 그러나 대부분의 국가에 있어 국별쿼터는 일반적이지 않고 총량쿼터제도를 통해 운영되고 있다.

한편 최근 WTO에 가입한 동구유럽국가들과 가입을 추진중인 중국은 이들 농업시장자유화의 확대를 제한하기 위해 TRQ 제도를 사용하고 있다. 따라서 현재 많은 WTO 회원국에서 중요 품목에 운영되고 있는 TRO제도는 각국의 상황에 따라 다양한 방식으로 운영되고 있는 중이다.

1947년 GATT가 발족되고 7차에 걸쳐 추진되어온 다자간 협상과는 달리

UR 농산물협상은 농업부문에 만연하던 비관세장벽의 철폐와 관세화과정에서 채택된 관세할당제(TRQ)를 통한 시장접근기회의 보장 등이 합의되어 획기적이고 역사적인 협상이었다는 것이 일반적인 평가이나 농산물 수출국들은 관세상 당치의 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 미국이외 호주, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 새로운 협상에서 그들의 실질적 이익확보차원에서 시장접근 물량의 실질적 확대 및 관세의 대폭 감축을 주장할 것으로 판단된다. 이에 새로운 WTO 농업협상에서는 현행 관세할당제와 관련하여 크게 두 가지 쟁점이 부각될 것으로 예상된다. 첫째는 실질적 시장접근 수준의 확대에 대한 것이며, 둘째는 TRQ 관리방식에 대한 것이다. 우선 현실적이고 실효적인 시장 접근기회의 확대는 현행 TRQ 제도하에서 우선 보장된 시장접근물량, 즉 수입 물량에 저세율이 부과되는 쿼터량의 증량과 쿼터를 초과하여 수입되는 물량에 부과되는 고율관세의 감축을 통해 이루어 질 수 있을 것이다. TRO제도와 관련하여 또 다른 쟁점은 보다 투명성있는 수입관리방식의 개선에 대한 것일 것이다. 지난 마라케시에서 합의된 UR 농업협정에서 다양한 TRQ 관리방식들에 대한 규율부재에 따른 시장접근기회에 대한 수출입국간 논쟁은 향후 협상의 중요한 의제가 될 것임에 틀림없다.

한편 WTO 체제는 원칙적으로 무역자유화와 보다 시장지향적 무역질서의 확립을 기본 취지로 다자간협상을 진행하고 있다는 측면에서 현행 TRQ 제도의 자유화 방향은 시장접근물량을 초과하는 수입에 부과하는 각국의 고관세 감축과 저세율에 수입기회가 보장된 시장접근물량의 확대에 초점을 둘 것으로 예상된다. 그러나 모든 WTO 회원국이 농산물 수출국들이 요구하는 급격한 TRQ 제도의 개선에 동의하지 않는 현실적 상황에 비추어 볼 때, 다시 한번 수출입국간 정치적 타협의 선상에서 TRQ 개선에 대한 합의가 이루어질 것으로 보인다. 아직 본격적인 협상이 시작되지 않은 현 시점에서 향후 TRQ제도와 관

련된 자유화 방향을 정확히 예측한다는 것은 시기상조라 할 수 있으나 합의된 약속이행의 범위내에서 시장접근물량 수입으로 발생하는 수입권 배분의 문제는 실제 각국의 고유권한으로서 협상의 대상이 될 수 없다는 전제하에서 크게 세 가지 TRO제도의 개선방향을 예상해 볼 수 있다.

첫째로 예상 가능한 협상방향은 시장접근물량을 초과하여 수입에 부과되던 고관세의 감축을 통한 시장접근의 개선이다. 물론 시장접근물량에 부과되는 낮은 시장접근관세의 감축도 예상해 볼 수 있다. 둘째는 현행 시장접근물량의 확대를 통한 수출국의 시장접근개선이다. 마지막으로 고관세와 시장접근물량의 동시 확대를 통한 보다 개선된 시장접근기회를 확보하는 방안이다.

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

우선적으로 시장접근 관리방식에 대한 협상에서 기본적으로 견지해야 할 입장은 시장접근 물량의 배분은 국경에서의 문제가 아닌 국내문제이므로 쿼터

량에 대한 시장접근이 보장되는 한 배분방식에 문제를 제기할 필요가 없음을 강조는 것이다. 또한 시장접근물량 관리방식의 규율강화 움직임에 대해서는 이와 관련된 기존의 WTO 협정인 수입허가절차협정 및 국영무역 관련규정 등으로 충분히 규율될 수 있음을 강조하여 새로운 규율 강화가 이루어지지 않도록 해야 할 것이다. 더욱이 우리 나라의 경우 시장접근관리상 큰 문제가 없었으며 우리가 양허한 시장접근량의 대부분이 실제 수입되었음을 강조하여 수입제한적으로 운용되지 않고 있음을 홍보할 필요가 있다. 수입물량 배분과 관련한 협상 결과에 따라 영향을 받을 수 있는 우리나라의 쿼터공매, 국영무역 및 생산자단체에 의한 관리방식별 대응방안을 모색해 보면 다음과 같다.

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

둘째, 쿼터 공매와 관련하여서는 공매방식의 장점과 합법성을 최대한 부

각시켜 우리 나라의 현행제도를 유지할 수 있도록 해야 한다.

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

2. 국내보조분야의 이행평가와 정책적 함축성

현재 WTO 회원국 가운데 우리나라를 비롯한 30개국에 AMS로 계산된 국내보조에 대한 감축의무를 갖고 있다. 국내보조와 관련하여 통보된 현행 AMS의 분포를 살펴보면, 1995~98년에 회원국들은 대체로 허용 수준 안에서 국내보조 정책을 시행함으로써, AMS 감축의무를 지키고 있는 것으로 나타났다. 1995~98년 사이에 AMS 이행 실적에 관해 WTO에 통보된 수는 모두 87건이며, 이 가운데 총 AMS 대비 현행 AMS의 비중(활용도)별 빈도 또는 그 비중(전체 통보 수에서 해당 비중을 포함한 통보 수의 비중, %)을 살펴보면, 61~81%(25건 또는 29%), 0~20%(21건 또는 24%), 81% 이상(20건 또는 23%), 21~40%(14건 또는 16%), 41~60%(7건 또는 8%) 등이다. 국내보조를 통보한 전체 WTO 회원국의 과반수 이상이 61% 이상의 AMS 활용도를 보이고 있다. WTO에 통보한 회원국의 21% 정도가 AMS 감축 양허 수준의 80% 이상을 사용하고 있는데, 우리나라는 이행기간에 평균 91%의 활용도를 기록함으로써 통계상 이에 해당된다(표 21 참조).

〈표 21〉 AMS의 활용도

이행 연도	총 AMS 대비 현행 AMS(통보수)					총통보수
	0~20%	21~40%	41~60%	61~80%	81~100%	
1995	7	2	4	8	6	27
1996	6	5	2	8	4	25
1997	5	5	1	5	6	22
1998	3	2	0	4	4	13

자료: WTO

WTO 농업위원회에 통보된 다른 회원국들의 이행실적과 비교할 때 우리나라의 AMS 활용도는 상대적으로 높은 수준이다. 다만 여기서 주의할 사실은 AMS 감축의무가 각국의 국내보조정책 수행에 실질적인 효과를 나타내어 큰 영향을 미친 국가는 우리나라를 비롯한 스위스, 노르웨이 등 일부 회원국으로 알려져 있다. 왜냐 하면 국내보조 감축의 기준연도가 세계적으로 가장 농업보조가 높지 지급되던 1986~88년 평균수준으로 결정됨에 따라 기존에 국내보조를 많이 주던 주요 선진국들의 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 나타난다는 사실이다.

한편 UR 합의에 의하면 WTO 회원국이 협상 타결 이후에도 계속 지원이 가능하며 감축의무가 없는 허용된 보조가 있다. 농업협정문 부속서 2에서는 구체적인 허용대상정책의 유형 및 기준이 제시되었는데 우선 허용대상정책을 크게 정부서비스와 생산자에 대한 직접지불로 분류하고 세부정책들을 예시하고 있다. 또한 허용대상으로 분류된 정책들이 갖추어야 할 일반적 허용기준으로 두 가지 조건이 충족되어야 하는데, 그것은 소비자로부터의 이전이 아닌 공공재정 지출에 의한 지원일 것과 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 한다는 것이다. 이와 같이 일반적 기준과 정책별 구체적 기준을 동시에 만족하여야만 허용대상정책으로 분류되고 감축약속으로부터 면제된다. 지금까지 WTO 회원국 중에서 허용보조를 사용한 실적이 있다고 통보한 국가는 총 56개국이다. 대부분의 국가가 UR 이후 국내보조 감축약속을 이행하기 위해 감축대상보조는 줄이거나

동결시키고 있으나 허용보조는 기준연도에 비해 증가시키고 있는 추세이다. 허용보조를 사용하고 있는 회원국들 중 허용보조를 가장 많이 사용하는 국가는 미국이고 EC, 일본과 한국이 그 뒤를 따르고 있다.

표 22. 주요 허용보조 사용국가 및 연도별 지출규모

회원국	Green Box 지출 총액(US\$ million)				주요 사용유형(%)
	1995	1996	1997	1998	
미 국	46,041.0	51,825.0	51,246.0	..	국내식량원조
일 본	32,859.0	25,019.8	21,611.7	..	하부구조
E C	24,188.5	26,579.7	..	..	투자지원
한 국	5,173.5	6,422.8	6,093.0	3,828.1	하부구조
브라질	4,883.1	2,600.3	3,458.1	..	하부구조
스위스	2,299.4	2,403.6	2,127.5	2,190.4	비연계소득보조
인 도	2,195.6	..	..	..	식량안보비축
멕시코	1,625.3	..	..	..	기타
캐나다	1,539.2	1,465.8	..	..	비연계소득보조
태 국	1,341.1	1,614.4	1,170.5	1,035.5	하부구조
쿠 바	907.5	1,089.8	1,200.8	1,621.3	투자지원
기 타	10,278.5	8,070.7	7,073.3	3,486.5	
합 계	133,331.7	127,091.9	93,980.9	12,161.8	

자료: 농림부(2000), 국제농업소식 64호

UR 이후 주요국 농정개혁의 일반적 특징은 가급적 가격지지를 감축하고 직접 지불이나 환경보전, 농촌 지역의 유지 등에 관한 지원을 강화하고 있다는 점이다. 이러한 농업정책의 전환은 부분적으로 UR 협상의 영향 때문이라고 할 수 있지만 과잉생산이나 재고누증, 그리고 시장왜곡 현상을 방지하고 농업을 효율적인 산업으로 유도하기 위한 자체적인 필요성에 따른 것이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 우리나라도 새로운 WTO 협상에도 대비하면서 농업의 경쟁력을 제고한다는 차원에서 주요국의 정책사례를 면밀히 검토하여 도입하는 것이 바람직할 것으로 본다. WTO 농업협정에 따라

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

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

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

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

넷째, AMS 감축으로 쌀, 보리, 옥수수 생산농가가 직접적인 피해를 받고

있기 때문에 허용보조를 활용한 탄력적인 정책대응이 필요하다.⁶⁾ 수매제도는 수확기에 어느 정도의 가격지지 효과를 나타내고, 가격 불안정에 대한 심리적인 버팀목 기능을 수행해 왔으나, AMS 감축으로 이러한 기능이 차츰 위축되고 있다. 1998년의 경우, 쌀 수매부진(계획량 대비 84% 실적)으로 AMS 활용비율이 떨어졌다. 이는 수급 여건변화를 제대로 반영하지 못했으며, 탄력적인 정책대응이 이뤄지지 않는 결과이다. 따라서 쌀에 집중된 AMS 활용, 수매량(특히 일반 미 대상)과 수매가격 결정 등에 더욱 신중한 접근이 필요하다.

앞으로 AMS 감축을 통한 국내정책 개혁이 지속될 것이다. 이에 따라 쌀 생산과 결부된 농업의 다원적 기능의 확보 차원뿐만 아니라, 품목간 정책의 공평성과 형평성 차원에서도 생산자에 대한 직접지불제나 개도국 우대조치(특히 일반적인 투자보조) 등 허용대상 보조를 적극 활용하는 방안의 개발이 필요하다. 보리와 옥수수 등의 경우, 1990년대 들어 생산량이 감소 내지 정체현상을 보이고 있으므로, 블루박스 조치와 연계한 지원 방안을 검토할 수 있을 것이다.

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

1998년 기준으로 쇠고기를 뺀 다른 품목에 대한 생산액 대비 보조액의 비율이 선진국 제한 기준인 5%에도 미치지 않는 것은 이 조치를 효과적으로 활용하지 못하고 있음을 나타낸다. 이러한 결과는 특정 품목에 관한 지원일지라

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

도 허용대상 보조로 우선적으로 분류해온 관행 때문으로 평가할 수 있다. 그렇다면 1995~98년 평균으로 계산해 모든 품목에 대한 생산액 대비 보조액 비율이 5% 미만이고, 최고 수준이 쇠고기로 3.5%란 사실은 이 조치의 활용 여지가 많다는 것을 시사한다.

끝으로, 우리나라는 개도국 우대 조치를 충분히 활용하지 못하고 있다. 이 조치에 근거한 지원은 이행기간에 2배 이상(211억 원) 늘어나 높은 증가율을 나타내고 있다. 그러나 이 조치에 근거한 사업내용은 상당히 제한돼 있다. 비록 이 조치에 포함시킬 수 있는 여러 사업들이 그린박스 조치로 간주되는 상황이지만, 개도국에 주어진 정당한 허용보조인 만큼 지금의 임업관련 사업 등으로 제한된 지원대상 영역을 더욱 확대하는 방안이 바람직하다. 개도국 지위 유지와 관련한 불확실성에 대한 대비 차원에서 이 조치의 제한된 적용을 이해할 수 있으나, 2004년까지 확보된 조치인 만큼 추가 활용을 검토하는 것이 바람직하다. 특히 일반적 투자보조 등에 농업 및 농촌개발을 촉진하기 위한 갖가지 사업 지원을 많이 반영할 수 있을 것으로 판단된다.

VI. 요약 및 결론

1. 새로운 농산물 협상 분야별 대응과제

1) 시장개방 분야의 협상 쟁점 및 대응방안

우리 나라는 쌀의 관세화 유예, 시장접근물량의 수입관리, 주요품목의 적절한 관세화로의 이행 및 개도국 지위를 이용한 국내농업정책의 신축성 확보 등으로 UR 농업협정결과를 어느 정도 무난히 이행해오고 있으나, 대폭적이고 추가적인 시장개방과 국내보조금 감축이 예상되는 새로운협상의 결과는 국내농

업 및 정책수행에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 분야별 예상의제와 협상쟁점 등에 관한 면밀한 분석과 함께 우리의 협상대안과 전략을 마련할 시점이다. 우선 새로운 협상에서 시장접근 분야와 관련된 주요 의제별 협상 쟁점 및 대응 방안은 다음과 같다.

첫째, 농산물관세 인하 협상과 관련하여 어떤 감축방식이 선택될 것인가를 현 시점에서 정확히 예측하는 것은 불가능하다. 다만 최근 협상을 적극적으로 주도하는 수출국들의 대폭적인 관세감축 주장에 비추어 볼 때 동경라운드에서 공산품 관세인하에 이용된 스위스 공식과 같은 관세인하 공식의 출현가능성이 높아지고 있다. 특히, 미국과 호주 등의 관세수준의 대폭감축 주장에 따라 관세수준이 높을수록 관세를 더 큰 폭으로 인하하는 방법의 수용가능성이 어느 때 보다 높다. 물론 새로운협상에서 결정될 관세인하 폭의 정도에 따라 다르겠지만 만약 고율관세의 대폭 삭감 방식이 채택된다면 우리 농업에 큰 파급효과를 가져올 것으로 예상된다. 따라서 관세인하의 신축성 확보, 양허세율과 국내외 가격차, 품목별 중요도 고려 등을 감안 할 때 새로운협상에서 우리에게 유리한 관세감축 방식은 UR 협상방식으로 여겨진다.

둘째, 시장접근물량 관리 방식과 관련하여 수출국들은 보다 투명하고 공평한 운영을 확보하기 위해 이에 대한 규율을 강화해야 한다는 입장인 반면 우리 나라를 비롯한 일본, EU 등의 수입국은 규율강화의 문제에 소극적으로 대응하고 있다. 한편 시장접근 관리 방식에 대한 협상에서 기본적으로 견지해야 할 입장은 시장접근 물량의 배분은 국경에서의 문제가 아닌 국내문제이므로 쿼터량에 대한 시장접근이 보장되는 한 배분방식에 문제를 제기할 필요가 없음을 강조는 것이다. 또한 시장접근물량 관리방식의 규율강화 움직임에 대해서는 이와 관련된 기존의 WTO 협정인 수입허가절차협정 및 국영무역 관련규정 등으로 충분히 규율될 수 있음을 강조하여 새로운 규율 강화가 이루어지지 않도록 해야 할 것이다.

셋째, 특별긴급피해구제제도(SSG)와 관련하여 수출국들은 발동의 당위성

및 발동기준에 대한 문제점 등을 이유로 이 제도의 폐지나 적용기준 강화를 주장하고 있다. 특히, 수입물량의 급증으로 인한 피해는 현재 WTO 규정에 의한 긴급수입제한제도만으로도 충분하고 가격하락으로 인한 피해는 수입국이 자의적으로 기준가격을 조작하여 남용의 우려가 있다는 논리로 현행 SSG 제도의 불필요성을 강조하고 있다. 이에 반해 우리 나라를 비롯한 수입국들은 이 제도가 관세화 이행으로 인한 급격한 수입물량 증가 및 수입가격하락으로 인한 수입국의 농업기반 붕괴 등의 악영향을 보완하는 조치로서 계속 유지되어야 한다는 입장을 표명하고 있다. 기존 GATT 19조에 규정되어 있는 긴급피해구제제도(Safeguard)의 경우 적용요건 및 발동결정이 매우 엄격한데 비해 농업협정의 특별긴급피해구제제도(Special Safeguard)는 수입량 및 수입가격 기준에 의해 자동적으로 발동이 가능함으로 급격한 수입급증 및 가격하락으로 인한 생산자피해 방지에 유용한 제도이다. 따라서 우리는 이 제도는 농산물에 대한 비관세장벽의 관세화 과정에서 생성된 보완조치로서 기존 긴급수입제한제도와는 별도로 존치되어야 함을 강조함과 동시에 피해구제 발동기준의 강화 움직임도 가능한 한 억제시키는데 협상력을 기울여야 할 것이다.

넷째, 쌀 관세화유예와 관련하여 새로운 농업협상에서 미국, 호주등 수출국들은 관세화 예외조치를 규정하고 있는 현행 UR농업협정 부속서 5의 폐지를 강력히 주장 할 것으로 예상된다. 더욱이 일본의 경우 최근 쌀의 관세화 유예의 대가로 수출국에 허용한 최소 시장접근량의 수입으로 인한 재고증가와 재정부담 등을 이유로 이미 쌀을 관세화로 이행함으로써 향후 관세화 유예를 계속 유지시키기 위한 우리의 입지는 더욱 좁아진 상황이다. 쌀은 우리의 주곡이고 농업에서 차지하는 비중이나 식량안보 확보 측면에서도 매우 중요한 전략 품목인 만큼 2004년 이후에도 쌀의 관세화 유예를 확보하는 데 협상력을 집중해야 할 것이다. 우선적으로는 물론 최대한 쌀 관세화 유예 확보에 협상의 노력을 최대한 기울이되 만약 향후 쌀의 관세화 유예조치가 더 이상 불가능 할 경우에 대비한 협상전략도 마련해야 할 것으로 보인다.

2) 국내보조분야의 협상 쟁점 및 대응방안

새로운협상에서 국내보조와 관련된 주요 쟁점과 대응 방안은 다음과 같다.

첫째, 농산물 수출국들은 AMS의 대폭 감축을 주장하고 있다. 이에 대응해 우리나라는 AMS를 통한 무역 및 생산왜곡적 국내보조 감축이 국제 농산물 교역을 보다 시장 지향적인 체제로 발전시키는데 이바지하고 있으며 실제로 각국의 감축대상 국내보조 수준은 감소하고 있고 대신에 무역 및 생산에 왜곡이 없거나 비교적 왜곡이 적은 방향으로 이행 중에 있음을 강조해야 할 것이다. 특히 농업이 갖는 특수성에 비추어 볼 때 급격한 농업보조의 감축은 정치 및 사회적 혼란을 야기할 수 있음을 감안하여 점진적이고 신축적 감축이 이루어지도록 협상노력을 경주해야 할 것이다.

둘째, 농업협정 제18조 4항에 따라 AMS 계산에서 시장가격지지의 기준인 외부참조가격에 '지나친(excessive)' 물가상승률의 변화가 적용돼야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이를 위해 농업협정에 '지나친' 물가상승률을 정의하고(예: 연 30% 이상) 이를 관리가격과 외부참조가격에 반영하거나 AMS를 불변가격에 기초해 계산하는 방안을 면밀히 검토하여 우리에게 유리한 방향을 적극 주장해야 할 것이다.

셋째, 최소보조허용(*de minimis*) 규정이 강화 혹은 철폐되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 최소보조허용 조치가 지금의 선진국 수준(생산액 대비 보조액 5%)으로 강화돼도 지금까지의 경험에 비추어 볼 때, 우리나라는 이에 크게 영향받지 않을 것으로 보이나 향후 주요 품목에 대해 감축대상보조를 소액이나마 지원할 수 있는 여지 확보 차원에서 최소허용보조 수준의 강화나 철폐는 적극 반대하여야 할 것이다.

넷째, 허용대상보조(Green Box) 조치의 요건을 강화해야 한다는 주장이 수출국을 중심으로 대두되고 있다. 우리 나라는 지난 UR 농산물 협상에서 합의된 국내보조 감축 사항을 이행해 오는 과정에서 생산기반정비, 유통시설 건설 및

농기계구입자금 지원 등을 구조조정 목적의 허용대상으로 분류함으로써 정책수행에 어느 정도 융통성을 가질 수 있었다. 이에 따라 새로운 협상에서 수출국들이 주장하는 허용대상보조(Green Box) 조치의 요건 강화 움직임에 대해 우리가 견지해야 할 기본입장은 허용보조는 UR 농업협정문 서문에 명시되어 있는 농업의 비교역적기능 고려차원에서 유지되어야 할뿐만 아니라 현행 허용보조기준의 요건의 융통성 있는 조정과 내용의 확대가 필요함을 강조해야 할 것이다. 특히 현재 각국이 감축대상정책들을 허용대상정책으로 전환해 가고 있는 과정에서 이를 축소하거나 요건을 강화할 경우 수입국들의 강력한 반발과 지속적 농업개혁에 지장을 초래할 수 있음을 강조하여야 할 것이다.

끝으로 생산제한하 직접지불 조치(Blue Box)를 폐지해야 한다는 주장이다. 우리나라는 지금까지 블루박스 조치를 전혀 시행해 오지 않았으므로 이러한 논란에 직접적인 이해관계가 없는 실정이다. 그러나 앞으로 농업정책 시행에 있어서 블루박스 조치의 도입 가능성을 배제할 수 없고 농정의 신축성을 확보한다는 차원에서 블루박스 조치의 유지가 바람직하다는 입장에서 이해관계국과 동조 체제를 구축할 필요가 있다고 여겨진다.

3) 수출보조분야의 협상쟁점 및 대응방안

새로운 협상에서 수출보조와 관련하여 쟁점이 되고 있는 사안은 수출보조의 철폐, 수출신용에 대한 규제, 수출국영무역제도 및 수출제한 및 수출세에 대한 규제 등이다. 이들 수출보조와 관련된 협상 쟁점 및 대응방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수출보조의 철폐와 관련된 논쟁이다. 새로운 협상에서도 비보조 수출국 모임인 케언즈 그룹은 수출보조의 철폐를 목표로 협상을 추진 할 것이고 수출 보조가 중요한 정책 수단으로 자리잡은 EU 등 수출보조의 지급이 필요한 국가들의 점진적 감축 주장의 절충되는 수준에서 감축 폭이 결정될 것으로 여

겨진다. 현재 호주, 뉴질랜드 등 케언즈 그룹의 중요 국가들은 수출보조가 특정 국가 및 특정 품목에 집중되어 있음을 지적하며 수출보조의 철폐 필요성을 주장하고 있다. 이에 대해 EU는 수출보조가 일부 국가에서만 시행되고 있으나 수출보조를 시행하는 국가에게는 매우 중요한 정책 수단이기 때문에 수출보조약속 범위내에서의 지급은 허용되어야 하며 또한 점진적으로 감축되어야 함을 주장하고 있다. 우리 나라와 일본은 수출보조가 거의 없는 상태로 수출보조의 감축과 관련하여 원칙상 대폭 감축을 옹호하는 입장이나 EU와의 여타 협상쟁점의 공조관계를 고려하여 신중한 입장을 보이고 있는 중이다.

둘째, 수출보조와 관련하여 추가적인 쟁점으로 부각될 것으로 예상되는 것은 수출신용에 관한 규제에 관한 논쟁이다. 케언즈 그룹 국가들은 수출신용이 수입자에게 장기저리 용자를 제공함으로써 수출보조와 마찬가지로 농산물 교역을 왜곡시키는 제도라고 평가하면서 이의 철폐를 주장하고 있고 EU도 수출신용에 대해서는 엄격한 규제를 주장하고 있다. 이에 대해 수출신용을 가장 많이 사용하는 미국은 원칙상 수출신용에 대한 엄격한 규율제정에 반대하고 있다. 대신 미국은 오랫동안 사용해온 장기저리용자제도(GSM)를 활용하여 수출확대를 도모할 의향으로 현행 미국의 GSM제도를 국제적 기준으로 만들려는 노력을 기울이고 있다. 우리 나라도 과거 미국의 수출신용을 많이 이용하여 왔으며, 특히 지난 IMF 외환 위기 이후에도 수출신용을 이용하였다. 물론 미국의 수출신용제도의 목적은 자국의 농산물 수출 촉진을 위해 사용되고는 있으나 외환이 부족한 수입개도국에도 유리한 측면이 없지 않았던 것도 사실이다. 이러한 측면에서 우리는 개도국의 입장 고려와 무역왜곡을 최소화한 국제 표준으로서의 수출신용규범 수립을 촉구하는 선에서 동 쟁점을 접근해 나가야 할 것으로 보인다.

셋째, 케언즈 그룹을 중심으로 미국의 수출신용제도의 규제문제가 강력히 제기되고 있는 반면 미국은 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 케언즈 그룹 국가들이 현행 사용중인 수출국영무역제도가 수출보조 감축약속을 우회적으로 위반할 가능성이 높다는 이유로 이에 대한 규율강화를 주장하고 있다. 미국은 이들 국가

에서 농산물 수출을 위한 유일한 판매처로서 국영무역기업이 잠재적 보조 수출 가능성, 시장확보를 위한 상품의 투매 및 여타 불공정 경쟁에 개입할 소지가 있다고 믿고있다. EU가 이러한 주장에 동조하고 있는 실정이다. 우리 나라의 입장은 물론 수출국영무역기업들이 그들의 독점적 지위를 이용하여 수입국들의 자유로운 수출국시장 접근을 저해하고 높은 가격을 설정할 개연성을 인지하고는 있으나 현재 우리가 수입국영무역을 운영하고 있다는 측면에서 공세적 입장을 취하기는 어려운 실정이다. 따라서 향후 동 쟁점과 관련한 협상에서 우리는 현행 WTO 국영무역규정의 규제강화 움직임에 대응한다는 측면에서의 입장 표명과 전략이 세워져야 할 것으로 보인다.

넷째, UR 농업협정문은 수출제한에 관해서는 단지 이해당사국과 협의하도록 규정하고 있고 수출세에 대해서는 아무런 규정도 없는 실정이다. 따라서 이에 대한 명확한 규제조치가 마련되지 않은 관계로 수출국들은 자국의 필요에 따라 이러한 조치를 취할 개연성이 높은 실정이다. 이러한 점에서 일본을 비롯한 수입국들은 수출제한이나 수출세가 수입국의 식량안보를 위협할 수 있으므로 이에 대한 규제를 강화해야 한다는 입장이다. 더욱이 수입국들은 시장개방 및 국내보조 등의 여타분야에서는 구체적인 규범을 정해 수입국들에 의무를 부여한 반면 수출국은 자의적으로 수출을 제한 할 수 있다는 측면에서 형평성 문제를 제기하며 수출세 및 수출제한에 대해서도 구속력 있는 규정이 만들어져야 함을 주장하고 있다. 이에 반해 수출국들은 수입국이 주장하는 이 문제의 실현 가능성이 적다는 이유로 규범제정에 소극적으로 나서고 있다. 이 문제는 새로운 협상과정에서 수입국들이 유용하게 수출국의 대폭적 시장개방을 통한 식량안보 논리 등에 대응 할 수 있는 유용한 쟁점으로 여겨진다.

수출보조와 관련한 협상은 우리 나라에 직접적으로 크게 영향을 미치는 분야는 아니다. 그러나 우리 나라는 현재 개도국 허용된 수출보조를 지급하고 있으므로 원칙적으로 개도국에 허용되는 수출보조는 유지되는 방향으로 대응해 나가되 향후 새로운 협상에서 이 분야를 동조세력의 구축이나 공격적 협상의

카드로 사용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 이 분야에 대한 미국, EU 및 케언즈 그룹의 입장차이를 적절히 이용하여 다른 분야에서 우리의 이해를 반영할 수 있도록 하는 협상전략의 마련이 필요하다.

4) 개도국지위 확보와 대응방안

UR 농업협정에는 각 분야별로 개도국에 대해 이행기간 및 감축폭등에 우대조치를 포함하고 있다. UR 협상 당시 우리 나라는 농업의 취약성을 강력히 주장하여 개도국의 지위를 인정받아 개도국 우대의 혜택을 받아 왔다. 이렇게 UR협상에서 확보한 우리 나라의 개도국지위는 실제로 지금까지 UR 농업협정을 비교적 원만히 이행해 오는데 큰 도움이 되었다. 그러나 우리 나라의 경우 과거 UR협상 당시에도 개도국 지위를 확보하는데 어려움이 많았으며, 더욱이 UR 이후 OECD에 가입하여 새로운 협상에서 우리 나라가 개도국 지위를 확보하는데 적지 않은 어려움이 예상된다. 특히 최근 수출국들을 중심으로 한국은 더 이상 개도국이 아니라는 주장들이 제기되고 있으며 이러한 압력은 향후 더욱 증가 할 것으로 예상됨에 따라 이에 대비한 대응책 마련이 필요하다.

따라서 새로운 협상에서 우리 나라는 앞서 언급된 쌀 관세화 예외조치의 재확보 함께 개도국지위 확보에도 노력이 경주되어야 한다. 예컨대, OECD 회원국 가운데도 그리스, 터키와 멕시코 등은 개도국으로 분류되었음을 강조할 필요가 있다. 특히 우리는 UR 협상에서도 개도국임을 인정받은 사실을 강력히 주장하고 농업분야는 오히려 UR 이후 더욱 상황이 나빠졌음을 주지시킬 필요가 있다. 아울러 우리나라가 개도국임을 나타내는 소득지표(GNP) 뿐만 아니라 여타 개도국임을 보여주는 다양한 지표를 개발하여 제시할 필요가 있다(예: 농업 및 농업인구 비율, 교통사고 사망률, 교사 1인당 학생수, 경찰 1인당 인구).

2. 향후 농업정책과제

우리 농업은 UR 농산물협상 결과를 이행하는 과정에서 농업생산액 및 농가소득의 감소와 경영비 상승 등의 부정적 영향을 경험해 오고 있다. 물론 이러한 추세는 최근의 IMF 금융위기의 영향도 있지만 농업 협정의 이행에 따른 시장개방의 확대 및 보조금 감축도 직접적인 영향을 미친 것으로 판단된다. 특히 새로운 협상에서 시장접근 물량이 대폭 확대되고 관세 및 보조금의 감축이 큰 폭으로 이루어지는 방향으로 합의될 경우 국내 농업에 대한 영향은 매우 클 것으로 전망된다. 이에 따라 새로운 협상에서는 우리 농업의 피해를 최소화하고 농업의 특수성이 고려될 수 있도록 하는데 협상노력이 경주되어야 할 것이다.

한편 '96년이후 진행되어온 각국의 UR 협상결과의 이행상황 점검과정에서 우리 나라의 이행상황에 대한 주요 이해국의 질문은 각 분야별로 매우 다양하게 전개되었다. 시장접근과 관련하여 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등은 우리나라의 다양한 시장접근 물량의 관리방식과 쿼터 소진 문제를 언급하였으며, 또한 특별긴급수입제한 조치의 발동기준의 객관적 정당성을 요구하였다. 특히 우리나라의 현행 수입권공매제도가 관세 이외의 추가적인 부과금을 부가한다는 이유로 주요 수출국들은 동제도가 WTO규정에 위반된다고 주장하고 있다. 또한 미국, 호주, EU 등이 우리나라가 생산자 단체에 대해 수입권을 주는 것은 농산물 이행약속상 양허내용을 침해할 우려가 있음을 지적하며, 동제도가 투명하고 공정한 방식으로 이루어져야 함을 강조한 바 있다. 또한 국내보조와 관련하여서도 많은 국가들이 우리나라의 이행실적에 대해 관심을 표명한바 있고, 특히 우리나라가 주장하고 있는 허용대상보조의 UR협정상 적격성 및 합치성에 질문이 집중되고 있다. 특히 구조조정 투자지원사업, 완충재고관리의 허용대상 적격성 여부 및 허용보조대상이 급격히 증가한 이유 등이 집중적 질의 대상이 되고 있다. 더욱이 최근 감축의무가 면제된 허용대상정책에 대한 농산물 수출국

들의 기준 강화 및 재검토 움직임은 향후 우리 나라의 농업정책 수행에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 향후 TRQ 물량관리와 국내보조정책을 추진함에 있어 보다 심층적이고 면밀한 분석을 통해 효과적인 대응 방안이 마련되어야 할 것으로 여겨진다.

향후 WTO에 의한 국내농업정책의 외부적 제약요인을 감안할 때, 현재의 경제적 상황에서 단기적으로는 변화가 어렵겠지만 장기적으로는 가격지지도부터 보다 직접적인 형태의 지원으로의 정책전환의 이행이 고려되어야 한다. 생산과 연계되지 않고 특정한 정책 목표 달성을 지향하는 직접소득지불은 국내시장의 자원배분을 보다 적게 왜곡시키면서 농민들의 소득을 지원할 수 있는 보다 효과적인 정책으로 보여진다. 물론 다양한 직접지불의 정책 중에서도 우리 농업의 경쟁력 강화와 현실에 적합한 효율적 대안을 찾는 노력이 필요하다. 특히 조건불리지역에 대한 직접지불이나 환경보존을 목적으로 한 직접지불의 시행 가능성에 대한 연구가 필요하다. 또한 개도국우대조치로 감축면제된 보조의 활용가능성에 대한 연구와 검토가 필요하다. 이를 통해 환경친화적이며 지속가능한 농업으로의 수행에 정책의 우선 순위가 두어져야 할 것으로 보인다.

한편 UR 농업협정 타결 이후 국제 농산물 교역은 관세에 의한 보호만이 인정되는 추세이기 때문에 전반적인 우리나라 농산물 관세체제의 정비방안 마련은 향후 매우 중요한 정책 과제로 등장할 것으로 보인다. 우선 우리나라의 기본적인 관세체제는 종가세 위주로 단순화되어 있을 뿐만 아니라 대다수 농산물의 경우 가공도가 증가할수록 관세가 낮게 책정되어 있어 산업보호에 어려움이 있는 실정이다. 단순가공 농산물에 낮은 관세가 부과됨으로써 다른 성분과 혼합하거나 냉장처리 등의 단순처리를 통해 높은 관세를 회피하는 수입이 급증하여 국내 기초 산업에 피해를 가져오는 경우가 자주 발생하고 있다. 최근 중국으로부터 수입이 급증한 냉동 및 초산조제 마늘로 인해 국내 마늘 생산 농가의 심각한 피해발생이 대표적인 사례이다. 따라서 우리나라는 관세율의 단계확대에 대한 검토와 HS 분류체계의 면밀한 분석을 통해 국내 농업을 보호하는 방

안을 중장기적으로는 고려해야 하며, 단기적으로는 특히 역관세 현상으로 인해 경쟁력 저하를 경험하고 있는 가공식품의 관세를 양허수준까지 인상하는 방안을 검토해야 할 것이다. 또한 우리 나라 농산물 관세체제는 주로 종가관세 위주로 단순화되어 있어 품목별 특성을 고려하여 다양한 관세유형을 가지고 있는 선진국들에 비해 상대적으로 저가 수입 농산물에 대한 저항력이 부족한 실정이다. 특히 농산물의 경우 저가 수입농산물의 범람으로 인한 농업 생산자 피해 최소화 및 수입업자들이 수입가격을 조작하여 관세부담을 회피하는 경향을 방지하기 위해서도 품목별 특성을 고려한 다양한 관세유형을 도입할 필요가 있다. 이와 함께 장기적 안목에서 전반적인 농산물 관세체제 개편 및 관세정책 방향을 모색해야 할 것이다. 왜냐 하면 농산물 관세체제 개편의 문제는 전체 경제구조의 틀 속에서 몇몇 품목에 대한 관세율 조정이나 관세유형 선택의 문제가 아닌 국가 정책 방향, 자원이용의 효율성 및 관세개편의 영향 등을 종합적으로 검토해야 하는 매우 어려운 작업이다. 따라서 장기적인 안목과 종합적인 틀 속에서 향후 우리 나라 농업발전 방향에 부합되는 관세정책 방향의 수립을 위한 심층적인 연구분석이 필요한 시점이다.

참고문헌

- 이재옥, 임정빈, 임송수, 오세익, 심영규(1999), WTO 새로운 농산물 협상의 전망과 대책연구, KREI, 정책보고, C99-36.
- 임정빈(1999), WTO 농업협정의 이행과 평가, UR 협정이행의 평가와 뉴라운드 에 대한 대응, KIEP, 정책세미나, 1999. 10
- 임정빈(1999), “우리나라 UR 농업협정의 이행경험,” 농촌경제, 22(4), 한국농촌경제연구원.
- 임정빈(2000), “WTO 출범 이후 시장접근관리방식의 국제적 비교 및 정책적 함축성,” 농촌경제, 23(3), 한국농촌경제연구원.
- 임정빈(2000), “차기 농산물 관세인하 협상과 정책과제”, 농업경제연구, 41(2), 한국 농업경제학회
- 임정빈(1999), “UR 이후 농산물 시장개방의 이행과 후생영향 분석”, 농업경제연구, 40(2), 한국농업경제학회.
- 농림부(1998/2000), WTO 농업위원회 논의 사항, 국제농업국
- 농림부 국제농업국(1999), 농업보조금 이행상황 WTO통보 및 보조금 산출 기초자료
- 농림부(2000), 농림축산물 품목분류.
- 대한민국(1994), UR 농산물 협상 이행계획서.
- 한국농촌경제연구원(1994), 우루과이 라운드 농업협정문 해설, KREI
- 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, IATRC, Working paper #97-4.
- Ingco, M. and F. Ng(1998), Distortionary effects of state trading in agriculture: Issues for the Next Round of Multilateral Trade Negotiations.

- Joslig, T. and A. Rae(1999), "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, International Agricultural Trade Research Consortium(IATRC).
- ABARE(1999), WTO Agricultural Negotiations: Market Access Issues.
- The International Agricultural Trade Research Consortium(IATRC)(1997), "Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations".
- OECD(1999), Review of Agricultural Policies in Korea.
- USDA-ERS(1998), Agriculture in the WTO, USDA, WRS-98-4.
- 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 농산물협상의 주요 의제와 전개방향

이 재 옥(농촌경제연구원)

I. 차기 WTO 농산물협상의 추진 경과

1. WTO 각료회의(1996, 1998)와 쟁점정리 작업

차기 WTO 농산물협상은 UR협상에 따라 도출된 농업협정문 제20조에 근거하여 뉴라운드¹⁾의 출범과는 상관없이 2000년 3월 농업위원회 특별회의로 시작되었다. 농업협정문 제20조에서는 UR 농산물협상 결과의 이행이 세계 농산물교역에 미친 효과, 비교역적 고려사항(Non-trade concerns) 및 개도국 우대조치 등을 고려하여 UR 이행완료 1년전(1999년 말)에 후속협상을 개시하도록 되어 있다.

이와 같이 농업분야의 협상은 자동의제(Built-in agenda)로 설정되었던 관계로 차기 농산물협상을 추진하기 위한 노력이 1996년 싱가포르 WTO 각료회의에서부터 시작되었다. 싱가포르 각료회의에서는 UR 농업협정문에서 합의한 “근본적인 농업의 개혁을 가져올 수 있도록 농업보호와 보조를 상당한 정도 점진적으로 감축해 나간다는 장기 목표(the long-term objective of substantial, progressive reductions in support and protection resulting in fundamental reform)”를 중시, 농산물 무역협상을 계속해 나가기 위해 쟁점사항들에 관해 검토작업을 시작하기로 합의하였다. 당시 WTO 농업위원회가 싱가포르 각료회의에 보고한 차기 농산물협상에서의 쟁점사항은 다음과 같다.

- 1) 시장접근물량(관세할당물량)의 확대와 수입관리,
- 2) 특별관세제도(Special safeguard),
- 3) 한국, 일본, 필리핀 등의 관세화유예 계속 허용문제,
- 4) 수출신용을 포함한 수출보조금의 감축,

- 5) 무역왜곡적인 국내보조금의 감축,
- 6) 동식물검역,
- 7) 중국, 러시아, 우크라이나 등 구 공산권국가의 WTO 가입 및 지역적인 무역협정과 다자간 무역협정과의 조화

싱가폴 WTO 각료회의 준비단계부터 케언즈그룹을 중심으로 차기협상의 조기화 내지 공론화 문제가 제기되었으나 우리 나라와 EU, 일본 등이 강한 반대의 입장을 표명한 바 있다. 다만 각국의 UR 이행검토와 차기협상에서의 쟁점정리를 위해 “분석 및 정보 교환(AIE; Analysis and Information Exchange)”업을 1997년부터 추진하였다. AIE 작업과정에서의 주요 논의 내용은 다음과 같다.

- 시장접근 : 관세할당물량의 수입관리, 국영무역의 개선, 특별관세제도(SSG)
- 수출보조 : 우회적인 수출보조, 평화조항, 수출금지 및 수출세
- 국내보조 : 생산제한하의 직접지불(Blue box), 허용대상보조
- 기타사항 : 개도국우대, 농업의 다원적기능 및 비교역적 관심사항

AIE 작업에서 가장 논의가 빈번하게 이루어진 분야는 농업의 다원적기능, 개도국 우대, 허용대상 국내보조, 국영무역을 포함한 관세할당물량의 수입관리, 생산제한하의 직접지불 등의 순이다. 이와 같은 전반적인 AIE 논의추세를 미루어 보았을 때 차기 농산물협상에서 시장개방의 폭을 확대하자는 수출국들의 입장 못지 않게 농업의 다원적기능과 특수성을 강조하는 수입국들의 입장도 만만치 않을 것으로 예상하였다. 우리 나라는 “식량 순수입국의 비교역적 관심사항”이라는 제목의 제안서(AIE/39)제출하고 농업협정문의 비균형성, 시장실패로 인한 농업의 다원적기능의 상실과 정부보조의 필요성, 식량 순수입국의 식량안보 등을 강조한 바 있다.

1998년 제네바 WTO 제2차 각료회의에서는 “광범위한 무역자유화”문제를 포함한 새로운 다자간 무역협상을 개시하기로 결정하였다. 이를 위

해 제1단계 뉴라운드 의제 발굴, 제2단계 의제선정에 관한 합의, 제3단계 시애틀 각료회의 선언문 작성 등의 준비작업에 착수할 것에 합의하였다. 1999년 9월부터는 WTO 일반이사회를 중심으로 11월말에 개최되는 시애틀 제3차 각료회의의 준비에 착수했으며, 일반이사회 의장은 기존의 논의 결과를 토대로 각료선언문 초안을 작성하였다. 각료선언문 농산물 분야의 경우 협상의 기본방향은 UR 농업협정문 서문과 제20조의 정신에 따라 농업에 대한 보호와 지원을 점진적이고 실질적으로 감축하고 개도국에 대한 특별우대조치는 협상의 본질적인 부분이 되어야 함이 강조하였다. 그러나 각료선언문 의장초안에 대해 한국, 일본, EU, 등 많은 국가는 수출국들의 입장만 주로 반영되어 있어 수용할 수 없다는 입장이었다. 이후 각료선언문 작성과 의견 절충을 위해 일반이사회 의장의 수정안, EU의 절충안 등이 제시되었으나 합의점 도달에 실패하였다.

2. 시애틀 WTO 제3차 각료회의

뉴라운드의 개시를 앞두고 시애틀 각료회의에서는 전체적인 협상의 범위와 협상의 방식에 관한 각료선언문을 채택하기로 되어 있었다. 선언문 작성에 관한 작업은 농업, 시장접근(공산품 관세인하 포함), 이행 및 규범, 뉴 이슈 등의 분야로 나누어 진행되었다. 그러나 세계 각국에서 운집한 노동, 환경, 농업단체들의 항의와 시위, WTO의 조직과 운영상의 문제점 및 리더쉽 부족, 협상 분야별 회원국간의 첨예한 의견 대립 등으로 각료선언문 합의에 실패하였다. 구체적으로 미국 노동단체의 시위와 클린턴 대통령의 노동기준 강화 발언, 그리고 개도국들의 반발은 각료회의 실패의 가장 큰 원인이었다. 아울러 WTO의 의견절충과 합의 과정에서 조직과 운영상의 문제점들이 노출되고 의사결정 기구와 방식의 개선에 관한 필요성이 대두되었다.

농업부문은 그동안 제네바에서의 논의를 기초로 농산물 수출국과 수입국간의 지속적인 의견절충을 시도한 결과 각료선언문에 포함시킬 내용에 관해 상당 수준 의견이 좁혀졌으나, 수출보조 등에서의 입장 차이로 완전한

합의에는 실패하였다. 농산물협상의 기본방향과 관련하여 수출국들은 농산물에 대한 무역장벽을 공산품 수준으로 완화하자고 주장하였으나 농업협정 전문과 제20조를 기초하여 추진하기로 합의하고 농산물 시장개방을 공산품과 같은 수준으로 확대하자는 수출국들의 주장은 삭제되었다.

시장접근 분야에서는 당초 의장초안에서 모든 농산물의 관세(시장접근물량에 대한 저율관세, 고율관세, 가공단계별 차등관세 등)를 추가적으로 상당 수준 감축하고 시장접근물량은 확대하자는 등 구체적인 시장개방의 내용이 포함된 바 있었으나, '가능한 한 광범위한 자유화에 이르는 포괄적인 시장접근협상'을 한다고만 명시, 구체적인 시장개방 내용은 삭제되었다.

국내보조와 관련하여 의장초안에서는 무역왜곡적인 농업보조금을 '추가적으로 상당수준(further substantial)' 감축하는 것으로 되어 있었으나 '상당수준 점진적(substantial and progressive)' 감축한다는데 합의하였다. 한편 수출보조 분야에서는 수출보조의 감축을 주장한 EU와 수출보조의 완전 철폐를 강조한 미국 및 케언즈그룹간의 첨예한 대립으로 결론을 내리지 못했다. 농업의 다원적기능에 대해서는 의장초안에서 허용범위 내에서 식량안보, 환경보전 등 비교역적 기능을 고려하도록 명시했으나 한국, 일본, 노르웨이 등 수입국들은 다원적기능의 구체적인 내용을 포함시키자는 주장이었다. 그러나 논의결과 다원적기능이라는 용어는 삭제하는 대신 식량안보, 환경보전, 농촌지역의 발전, 식품안전 등 다원적기능의 요소들을 열거하는 방식이 채택되었다. 기타 사항으로 쌀의 경우 농업협정 부속서 5에 따라 차기 협상과 별도로 2004년에 재협상한다는 사실이 재확인되었다. 마지막으로 수산물, 임산물을 공산품 관세인하 분야에서 분리하여 별도로 취급하자는 한국과 일본의 주장은 수용되지 않았다.

II. 차기 WTO 농산물협상의 주요 의제

시애틀 각료회의 이후 주요국들은 양자협의 등을 통해 조속한 시일 내에 뉴라운드를 다시 출범시키자고 노력하였으나, 서로 다른 기본적인 입장에는 변화가 없어 뉴라운드의 조기 출범은 아직도 불투명한 상태이다. 뉴라운드가 출범되지 못한 상태에서 새로운 농산물협상은 2000년 3월 WTO 농업위원회 특별회의가 개최됨으로서 시작되었다. 본 특별회의에서는 농업협정문 제20조의 틀 내에서 이루어질 협상작업은 각국의 제안서와 사무국에서 마련하는 정보와 통계자료를 기초하기로 하였다. 각국이 제안서는 2000년 12월말까지 제출하되 불가피한 추가적인 제안은 2001년 3월 종합정리(stock-taking exercise)를 위한 농업위원회 특별회의의 토론에 늦지 않도록 하자고 하였다.

이하에서는 시애틀 각료회의 전까지 드러난 분야별 쟁점과 의제를 우리 나라에 중요한 항목을 중심으로 살펴보고, 2000년 3월 이후 농업위원회 특별회의에 제출될 주요국의 제안서 내용을 살펴봄으로서 차기 농산물협상의 주요 의제를 정리하고자 한다.

1. 차기 농산물협상의 주요 의제(시애틀 각료회의 전까지)

차기 농산물협상의 주요 의제와 쟁점은 농업위원회 '분석 및 정보교환' 작업과 시애틀 각료선언문 작성 등의 과정에서 어느 정도 부각되었다. 다음은 주로 우리 나라와 관련된 분야별 주요 의제들이다.

1) 시장개방 분야

우리 나라는 2004년까지 쌀의 관세화를 유예하고, 2005년 이후의 관세화유예 연장여부는 2004년 중에 협상하기로 되어 있다. 쌀 관세화유예 연장에 대해 수출국들은 반대하는 입장이고, 특히 미국은 UR협상 이후 우리

나라에 쌀을 수출하지 못해 불만을 갖고 있다. 일본이 조기 관세화로 전환함에 따라 유예조치 연장에 어려움이 가중되었다.

한편 수출국들은 국영무역 등 시장접근물량의 수입관리가 무역을 제한하거나 왜곡시키므로 이에 대한 규정의 제정이 필요하다는 입장이고, 특히 생산자단체가 수입을 독점하고 관리하는 국영무역제도에 대해 불만이 크다. 수출국들은 아직도 농산물 관세가 공산품에 비해 높다고 보고 관세를 대폭 삭감하자는 주장이다. 관세화 품목의 관세(관세상당치)가 사실상 수입 제한과 같은 역할을 하고 있어 수입개방 효과가 미흡하다는 것이다. 또한 수출국들은 특별관세제도가 국내산업에 피해가 없는 경우에도 발동되는 등 문제가 많다고 판단, 철폐하거나 대폭 개선할 것을 주장하였다.

2) 국내보조 분야

허용보조는 기본적으로 생산 및 무역을 왜곡하는 효과가 없어야 하고 각 정책별로 협정문에 명시된 구체적 요건을 충족해야 한다. 허용정책의 일반기준은 1) 가격지지 효과가 없을 것, 2) 가격지지는 정부재정에서 충당하고 소비자의 부담으로 전가시켜서는 안 된다고 규정되어 있다.

수출국들은 협정문에 명시된 허용보조의 요건이 느슨하여 감축대상 정책이 허용보조로 분류되는 등 많은 문제가 발생하므로 허용대상 정책의 요건을 엄격히 할 것을 주장하였다. 우리 나라를 비롯한 수입국들은 오히려 현행 요건이 너무 엄격하고 농업의 비교역적 관심사항, 또는 농업의 다원적 기능에 대한 고려가 부족하다는 입장이다. 이러한 차원에서 허용대상 정책 기준을 신축적으로 조정하고 비교역적 기능을 위한 보조정책의 도입할 것을 강조하였다.

현재의 농업협정문에 의하면 AMS는 품목별로 감축하지 않고 총액기준으로 감축토록 하고 있다. 따라서 AMS 범위 내에서 특정 품목에 대한

감축보조를 늘리거나 새로운 품목에 대한 감축보조를 신설하는 것이 가능하다. 수출국들은 현행방식이 특정품목에 보조금을 집중시킬 수 있으므로 총액감축방식이 아닌 품목별 감축방식을 도입해야 하고 감축폭도 더 확대해야 한다는 입장이다. 한편 주요 수출국들은 생산제한하의 직접지불제도(Blue box)는 과도기적인 조치이며 생산 및 무역을 왜곡하고 있고 사용국가도 소수이므로 폐지해야 한다는 입장이다. 생산제한하의 직접지불제도는 UR협상에서 미국과 EU간 합의에 의해 도입된 것이며, 현재 EU, 노르웨이, 아이슬란드 등 4개국이 사용중이고 미국은 1996년 농업법 개정으로 동 제도를 폐지했다.

국내보조와 관련된 마지막 의제는 AMS 감축에 인플레이션을 반영하는 문제이다. 협정문에 AMS 감축계획을 이행함에 있어 과도한 인플레이션을 고려할 수 있도록 규정되어 있으나 구체적인 지침이 없다. 높은 인플레이션을 경험하고 있는 알제틴, 아이슬란드 등 일부 회원국들은 환율변동을 감안하는 방식으로 인플레이션 문제를 해소해야 한다고 주장하였다. 수출국들은 AMS 감축약속은 명목가치 기준으로 된 것이며 기본적으로 농업에 대한 보호를 줄여나가는 것이 장기적 목표이므로 인플레이션 반영이 불필요하다는 입장이다.

3) 수출보조 분야

케언즈그룹 국가들은 수출보조가 농산물시장을 가장 크게 왜곡시키고 있고, 특히 개도국의 농산물수출에 악영향을 미치고 있으므로 수출보조는 완전 철폐되어야 한다고 주장하였다. 이에 대해 EU는 미국의 수출신용과 일부 국가의 수출국영무역을 통한 우회적인 수출보조도 동시에 취급되어야 함을 강조하였다. 농업협정문에 수출신용에 대한 규제를 마련하도록 되어 있으나 미국의 소극적인 태도로 OECD에서의 규범 제정은 진전이 없는 상태이다.

한편 한국, 일본 등 일부농산물 수입국들은 수입국의 식량안보의 확보를 위해 수출제한이나 수출세의 부과 등 수출을 제한하는 행위에 대한 규제를 강화하자는 입장이다. 농업협정문에는 수출제한에 관해 이해관계국과 협의하도록 규정하고있으나 수출세에 대해서는 아무런 규정이 없다는 것이다. 그러나 수출제한, 수출세의 남용에 대해서는 일부 수출국들도 규제의 필요성에 동의하고 있다.

4) 농업의 다원적기능(비교역적 관심사항)

수입국들은 농업이 식량공급 기능 이외에 환경보전, 식량안보, 농촌경제의 활성화 등 다양하고 부수적 기능을 가지고 있으나 현행 협정문에는 이러한 점들이 충분히 고려되어 있지 않다는 주장이다. 따라서 이를 반영할 수 있도록 허용보조 요건을 신축적으로 조정하는 등의 조치가 필요하다는 입장이다. 수출국들은 다원적기능이 농업에 대한 지원과 보조를 강화하는 논리로 사용되어서는 안되며, 현행 협정 범위 내에서도 다원적기능을 충분히 반영할 수 있다는 입장이다.

2. 주요국의 제안서 주요 내용(농업위원회 특별회의)

1) 미국

미국은 2000년 3월부터 시작된 농산물협상에서 농산물협상 전반에 관한 제안(G/AG/NG/W/15), 국내보조 개혁(G/AG/NG/W/16), TRQ 개혁(관세 할당물량의 수입관리)(G/AG/NG/W/58) 등에 관한 제안서를 제출하였다.

우선 미국은 농산물협상 전반에 관한 제안에서 2001년 중반까지 기본적인 협상의 틀(Modality)에 합의, 2002년 말까지 협상을 종료시키자고 제안하였다. 또한 관세의 무세화, 관세조화를 포함한 시장접근, 수출경쟁, 국내보조 등의 분야에서 일반적인 수준을 넘어서는 분야별 협상(Sectoral

initiative)을 제안하였다. 미국 제안의 분야별 주요 내용은 다음과 같다.

시장접근

- 관세 : 실행세율을 기준으로 상당수준 감축, 국가간 관세수준의 불균형 축소(증량, 종가세 불문), 누진관세(Tariff escalation) 축소, 혼합세 및 복합세 철폐를 통한 관세체계의 단순화
- TRQ : 모든 TRQ를 연차적으로 상당수준 증량, TRQ 수입이 일정 수준 이하일 경우 자동적으로 발동되는 수입촉진 장치 마련
- 국영무역 : 단일 수입창구가 지배하는 시장에서 사기업이 경쟁할 수 있도록 배타적 수입권 철폐
- 신기술 상품 : 신기술로 생산된 농산물의 교역에 관계되는 절차가 투명하고 예측가능하도록 보장

수출경쟁

- 수출보조 : 이행기간 동안 점차 감축하여 결과적으로 철폐
- 수출국영무역 : 개인기업의 경쟁을 보장하기 위해 독점적 수출권리 부여 철폐, 조달비용 및 수출가격 설정과 판매에 대한 정보를 통보, 국영무역기업을 지원하는 정부기금의 철폐
- 수출세가 경쟁우위나 공급관리를 위해 사용되지 않도록 철폐
- 수출신용은 OECD에서 논의(농업협정문 10조 2항에 따름)

국내보조

- Blue box와 감축약속에서 면제되는 모든 정책유형을 철폐하고 허용보조와 감축대상보조로 국내보조의 분류를 단순화
- UR협상 결과 최종년도의 양허수준에서 출발하여 최종년도에는 각국의 농업총생산액에서 AMS가 차지하는 비중이 동일하도록 AMS 감축
- 감축의무가 면제되는 조치에 대한 기준 강화
- 농업의 비교역적 관심사항과 개도국의 발전목표를 반영할 수 있도록 현행 농업협정에 기초하여 감축의무가 면제되는 보조를 추가적으로 개발.

예로서 농가소득안정화 및 위험관리 수단, 환경 및 자연자원의 보호, 농촌개발, 신기술 지원, 구조조정 등을 제시

개도국 우대조치

- 시장접근 : 모든 회원국은 관세감축 약속에서 개도국, 특히 최빈개도국의 관심품목을 우선적으로 고려하고 최빈개도국의 관세감축 약속이행에 대해서 특별 배려
- 국내보조 : 개도국의 식량안보, 하부구조개선을 위한 투자, 유통시스템 개선, 지속가능 농업 및 자원보전 등을 위한 보조의 허용

식량안보

- 개도국 및 식량순수입개도국에 대한 식량원조 유지
- 농업협정문 10조(4항)의 식량원조 관련 규정 유지
- OECD에서 개발되는 수출신용 규정이 개도국의 식량안보를 저해해서는 안됨.

한편 미국은 'TRQ 개혁'이라는 제안서에서 TRQ 개혁방향에 관해 폭넓고 구체적인 내용을 제시하고 다음과 같이 TRQ 수입관리 방식의 개선을 위한 4가지 원칙을 강조하였다.

- TRQ 관리방법이 무역장벽으로 작용하지 않도록 TRQ에 대한 추가적인 규율을 제정
- 과거의 TRQ 수입률을 기초로 in-quota 관세를 인하, 즉 이행률이 낮은 경우 in-quota 관세를 더 큰 폭으로 인하
- 국가간 관세격차의 축소 및 TRQ 물량의 점차적인 증량
- TRQ 이행률이 낮을 경우 자동적으로 in-quota 관세를 인하

TRQ 규율제정과 관련하여 미국은 기존의 WTO 관련 규정(수입허가 절차협정, GATT 10조, 13조)을 더욱 세부적으로 구체화하면 TRQ 관리가 보다 효과적으로 되어 무역왜곡을 최소화할 수 있다고 주장하였다. 미국은

규율제정에서의 원칙으로서 투명성(Transparency), 비제한성(Non-restrictiveness), 재배정(Reallocation) 등의 원칙을 강조하였다. 미국이 제시한 구체적인 내용을 다음과 같다.

투명성(Transparency)

TRQ 수입관리에 관한 정보를 최대한 회원국들에게 제공할 수 있도록 수입허가절차협정상의 투명성에 대한 지침과 GATT 제10조(효과적인 의사소통을 위한 지침)의 관련 규정을 명확하게 할 필요가 있다. 예로서 쿼터 배정일자, 수입승인의 유효기간, 표준적인 의사소통 매체, 쿼터시스템의 변경을 위한 절차 등을 공표하거나 일반대중에게 널리 알리도록 한다. 투명성이 제고되면 잠재적인 수출입업자들이 관련 정보에 쉽게 접근할 수 있어 효과적으로 시장수요에 대응하고 TRQ를 무차별적으로 관리할 수 있게 된다.

비제한성(Non-restrictiveness)

농업위원회(AIE)에서 많은 국가가 TRQ 수입을 제한하거나 시장수요의 일부분에 대해서만 수입을 국한시키는 경향이 있음이 증명되었다. 이러한 제한을 시정하기 위해서는 수입허가절차협정과 관련 GATT 조항에 기초하여 수입이 가공농산물에 불리하고 원료 농산물에 한정되지 않도록 새로운 규율을 제정해야 한다. 이와 더불어 최종용도의 인위적인 지정, 혼합규정이거나 국산품 구매기준, 국내 생산자를 통한 수입허가 배분, 수출허가 조건부 수입권 배분, 재수출 요건 등을 금지하고 상업적으로 실행 가능한 물량 배분이 이루어져야 한다. 이를 통해 TRQ에 의한 무역제한 효과를 방지하고 회원국들의 소비수요가 가장 잘 반영된 제품으로 TRQ를 충족시킬 수 있는 기회가 보장될 것이다.

재배정(Reallocation)

일반적으로 많은 TRQ 관리방법(특히 수입허가)은 수입권의 재배정 기회를 충분하게 제공하지 않고 있다. 수입권을 배정받은 자가 특정기간 내에 선적을 할 수 없는 경우에는 미사용된 수입권을 반납하도록 하는 규정을

제정해야 한다. 또한 회원국들은 신속히 미사용 허가를 신규 참여자를 포함하여 다른 수입업자에게 재배정해야 한다.

2) EU

EU는 우선 그들이 관심이 많은 개별 분야와 관련된 생산제한하의 직접지불(Blue box)(G/AG/NG/W/17), 식품의 질과 시장접근(G/AG/NG/W/18), 동물복지(G/AG/NG/W/19), 수출경쟁(G/AG/NG/W/34) 등에 관한 제안서를 제출하고 협상 전반에 관한 제안서(G/AG/NG/W/90)를 나중에 제출하였다.

EU는 협상 전반에 관한 제안에서 시장접근 분야에서 관세감축은 품목별 융통성을 부여한 UR에서의 감축방식을 채택하고, TRQ 수입관리방식의 투명성, 신뢰성, 안정성을 높이기 위한 규범제정, 현행 특별긴급관세제도의 유지를 주장하였다. 국내보조와 관련하여 현행 보조금 분류체계를 유지하고 최종 양허수준을 기준으로 한 총액 기준 감축을 제시하고, 특히 환경보호, 농촌개발, 빈곤경감, 동물후생, 개도국의 식량안보 등 중요한 사회적 목표를 달성하기 위한 정책도 허용대상에 포함되어야 함을 강조하였다. 마지막으로 수출경쟁과 관련하여 현행 수출보조만을 규율하고 있는 농업협정의 문제점을 지적하고 수출신용, 수출국영무역 등 우회적 수출보조에 대한 규제와 식량원조가 무역왜곡적으로 운영되는 것을 방지하기 위한 제도적 장치와 규정마련이 필요함을 주장하였다. 개도국우대 조치와 관련하여 세계시장의 확대를 통한 개도국의 이익 증진을 위한 특별대우조치로서 최빈개도국에 대한 무관세조치와 다자적 자유화 이외에 선진국 및 선진개도국의 양자적 무역특혜 공여를 제안하였다.

생산제한하의 직접지불(Blue box)

EU는 새로운 협상을 앞두고 회원국들이 사용하는 다양한 보조정책을 무역왜곡효과에 따라 분류에 불필요가 있다고 강조하고 EU의 경험에 의하면 블루박스는 국내보조정책을 개혁하는데 매우 유용한 수단이었다고 하였

다. 특히 1992년 공동농업정책(CAP) 개혁을 통해 시장가격지지를 블루박스로 전환함으로써 농업의 시장지향성을 제고시키는 데 성공하였다. 이러한 결과를 볼 때 블루박스는 앞으로도 농업개혁의 중요한 수단이 될 것이며, 블루박스는 계속 존치되어야 한다고 주장하였다.

식품의 질과 시장접근

EU는 시장개방의 목적은 무역으로부터의 이익과 소비자의 선택기회 확대에 있으며, 이는 공정한 경쟁, 소비자 보호, 식품의 품질과 특성 (specificity)과 관련하여 식품의 명칭을 적절히 보호함으로써 더욱 잘 달성될 수 있다고하였다. 이러한 경우 소비자들이 진정한 선택의 자유를 갖게되고 생산자들도 제품차별화를 통한 이익을 얻고 투자에 대한 이익을 회수할 수 있다는 것이다. 식품의 특성을 보호하자는 것은 무역장벽을 만들자는 것이 아니고 상표도용과 소비자기만에 의해 발생하는 경제적 손실을 방지하기 위한 것이라고 주장하였다. EU는 특히 식품과 주류 분야에서 상표도용은 효과적으로 방지되어야 하며 표시에 대한 규제를 통해 소비자 보호와 공정경쟁을 보장할 것을 강조하였다.

동물복지

EU는 소비자들은 상이한 동물복지 기준에 따라 생산된 제품에 대해 알고 선택할 수 있는 권리를 점점 더 요구하고 있으며, 따라서 소비자들은 가축들이 어떠한 방식에 의해 사육, 수송, 도축되는 지 알고 싶어한다고 주장하였다. 소비자, 생산자, 복지단체 등은 WTO가 무역자유화만을 강조하고 동물복지 문제에는 소홀하며 그러한 문제를 다룰 수 있는 틀을 제공하지 못한다는 우려가 점차 커지고 있다. 그런 틀이 없는 상태에서 국내적인 후생 기준을 준수하여 생산된 식품이 보다 낮은 기준에 근거하여 생산된 수입품에 의해 대체되어서는 안된다는 것이 EU의 입장이다. EU는 동물복지 문제를 다룰 수 있는 방법으로서 1) 동물복지 문제를 다루는 다자간 협정의 개발, 2) TBT협정 2조 2항에 따른 적절한 표시제도 도입 등을 제안하였다.

수출경쟁

EU는 현행 농업협정문 규정이 수출보조에 대해서만 자세히 규제하고 있고 수출신용, 식량원조의 남용, 수출국영무역 등 간접적인 수출보조 관행에 대해서는 충분한 규제조치가 없다고 주장하였다. 이러한 문제점이 시정되어야 공정한 경쟁이 이루어질 수 있다고 강조하고 수출에 영향을 미치는 모든 조치들이 동등하게 적용을 받는 규범의 제정이 필요하다는 주장이었다.

EU는 미국을 겨냥하여 WTO 농업협정에 따라 회원국들은 수출신용에 대해서 국제적으로 합의된 규율을 제정할 의무가 있으나 특정 회원국의 의지 부족으로 현재까지 별 성과가 없다고 비판하였다. 수출신용은 경우에 따라 유동성부족을 겪고 있는 개도국들에게 식량안보의 차원에서 다소 도움이 되지만 수혜국의 부채부담을 증가시킨다는 차원에서 큰 도움이 안된다고 하였다. 이러한 관점에서 OECD에서의 수출신용에 대신 규범제정작업이 조속히 종료되어 그 결과가 WTO 농업협정에 반영되기 바란다고 하였다.

한편 EU는 WTO 농업협정 제10조 4항의 식량원조에 관한 규정이 식량원조를 남용하지 않도록 동 규정이 강화되어야 한다고 주장하였다. 과거 식량원조의 실적을 보면 국제가격이 낮을 때는 식량원조가 증가한 반면, 국제가격이 높을 때는 식량원조가 감소하여 식량원조가 과잉재고의 처리수단으로 사용되었다고 강조하였다. 마지막으로 EU는 수출국영무역의 독점적 지위는 국제시장에서 불공정 경쟁을 유발하고 수출보조 감축약속을 우회할 수 있음을 지적하였다. 이러한 우회적이고 간접적인 수출보조 행위를 방지하기 위해 국영무역기업의 투명성을 제고하고 활동내용에 대한 통보의무를 강화할 것을 주장하였다.

3) 일본

일본은 협상전반에 관한 제안서(G/AG/NG/W/91)에서 관세수준 및 시장접근물량의 설정은 개혁과정이 계속 진행중임을 감안하여 각국의 소비,

생산의 상황과 국제적 수급 등을 고려한 유연성 있는 방식이 채택되어야 하며, 특히 관세화 특례조치를 적용한 품목이 관세화로 이행되는 경우 최근 소비량을 기준으로 시장접근물량이 재설정되어야 한다고 주장하였다. 국내 보조와 관련하여 현행 국내보조의 분류체계의 유지와 최종 양허수준을 기준으로 한 총액 감축방식을 주장했으며, 특히 생산과 연계되지 않는 보조와 소득보장과 관련된 정책의 운용을 원활히 하기 위해 허용대상 정책의 기준을 완화하거나 기준을 개선해야 한다고 주장하였다. 수출경쟁과 관련하여 수출보조의 추가적 감축뿐만 아니라 수출신용 및 수출보조효과를 발생시키는 국내지지 정책도 수출보조에 대한 규율이 적용되어야 한다고 주장하였다. 또한 수출금지, 수출제한, 수출세로 인한 식량안보 위협과 무역왜곡효과를 방지하기 위한 규율제정도 필요함을 강조하였다. 농업의 다원적기능과 관련해서는 공공재, 결합생산, 외부경제효과 등으로 나타나는 농업이 갖는 다양한 기능이 새로운 농산물 협상에서 고려되어야 하며, 각국의 다양한 농업의 공존을 조화시킬 수 있는 방안이 필요함을 주장하였다. 개도국유대조치와 관련하여 저개발로 인해 현재 심각한 빈곤 및 기아상태에 처해 있는 개도국에게는 각 분야별로 대폭적인 유연성과 융통성을 부여하고 개도국의 식량안보를 증진시키기 위한 국제적 식량비축제도의 검토를 제안하였다.

4) 케언즈그룹

UR 협상결과에 가장 불만이 많고 추가적인 시장개방과 대폭적인 농업보조금 감축을 주장하는 케언즈그룹은 시장접근, 국내보조, 수출경쟁에 관한 제안서를 제출하였다(G/AG/NG/W/54, G/AG/NG/W/35, G/AG/NG/W/11).

시장접근

케언즈그룹은 현재 농산물의 관세수준은 공산품에 비해 8배 이상 높고 300% 이상의 관세가 많은 등 농산물은 공산품에 비해 보호수준이 지나치게 높다고 지적하였다. 시장접근 기회의 대폭적인 확대를 위해서 모든 관세, 고율관세, 누진관세, 관세쿼터물량, 관세쿼터물량의 수입관리, 기타 시장

접근약속에 적용되는 모든 규범을 동시에 다룰 것을 제안하였다. 구체적으로 케언즈그룹은 다음과 같이 제안하였다.

- 높은 관세를 더 큰 폭으로 감축(Tariff peak), 누진관세체계의 개선, 관세상한 설정
- 종량세로 표시된 최저진입가격 철폐와 종가세로 관세 관세감축 등 관세체계의 단순화, 투명화
- 모든 시장접근물량을 상당 수준 확대
- 시장접근물량의 수입관리 방식에 관한 규율 강화
- UR 협상의 개혁과정이 계속되었을 경우 요구되는 수준의 상당 수준 관세감축 및 TRQ 증량(Downpayment)
- 특별관세제도(SSG) 폐지
- 개도국에 대한 구체적이고 대폭적인 시장접근 개선(차별적인 Modality 설정)

국내보조

케언즈그룹은 일부 부유한 국가들이 농업보조금을 과다하게 지급함으로써 다른 회원국의 생산자들과의 불공정 경쟁을 유발하게 되므로 무역왜곡적인 국내보조는 철폐되어야 한다는 입장이다. 농업개혁 목표의 일관성을 유지하고 농업보조금은 더 이상 GATT94와 보조금 및 상계관세조치에 관한 협정에 근거하여 보호받지 못한다는 점을 고려하여 다음과 같이 국내보조 감축에 관한 제안을 하였다.

- 공식에 기초한 AMS 감축(Formula approach)
- 감축이행 초년도에 상당수준 감축(Downpayment) 및 품목별 AMS 감축
- 허용대상정책(Green box)의 기본요건과 각 정책특정적 요건에 대한 재검토
- 개도국의 경우 식량안보, 농촌개발 및 빈곤퇴치 등과 관련한 보조 허용
- 개도국에 대해서는 AMS 감축공식, 최소허용보조(de-minimis), 투입재보조, 투자보조 등에서 우대

수출경쟁

수출보조는 가장 무역왜곡적이고 선진국과 개도국 모두에게 피해를 초래하고 식량수입국의 국내생산도 저해하므로 모든 형태의 수출보조를 철폐하자고 제안하였다. 제안의 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 모든 농산물에 대한 모든 형태의 수출보조를 철폐 내지 금지
- 이행 초년도에 수출보조를 상당수준 감축, 둘째 연도부터는 나머지 수출보조를 가속적으로 감축
- 우회적인 수출보조 방지를 위해 수출신용, 수출신용보증 또는 보험 등을 포함하는 다른 형태의 불공정한 수출보조도 철폐
- 개혁과정의 지속을 위해 협상기간 동안 수출보조 지급을 자제
- 개도국에 대해서는 이행기간을 보다 길게 허용

5) NTC 국가의 공동 제안

한국, EU, 일본, 스위스, 노르웨이, 모리셔스 등 NTC를 주장하는 국가들은 WTO 농산물협상의 본격적인 협상을 앞두고 입장이 유사한 국가와 개도국들에게 NTC 또는 농업의 다원적기능의 중요성을 설명하고 지지세력을 확보함으로써 협상력을 극대화시키기 위한 목적으로 2000년 7월 노르웨이에서 NTC 콘퍼런스를 개최하였다. 이 회의에는 시장경제로 전환하고 있는 구 동구권 국가, 소규모 도서국가, 대량의 식량을 수입에 의존하는 개도국 등 무역자유화 과정에서 어려움에 직면하고 있는 40개국, 90여명이 참가하였다. 콘퍼런스에서 발표되었던 자료는 27개국이 공동서명하여 농업위원회 특별회의에 제안서로 제출되었다(G/AG/NG/W/35). 다음은 6개 분야에 걸친 농업의 다원적기능에 관한 제안 내용이다.

가. 농업의 특수성과 WTO에서 농업을 특별취급할 필요성(스위스)

농업은 시장에서 그 가치가 평가되지 않는 공공재 또는 외부효과의 창출을 통해 농촌사회유지, 식량안보, 전통문화의 보전 등의 기능을 수행하

고 있다. 또한 농업은 인간생존과 직결되는 식량을 생산하며, 충분한 식량 및 식량안보를 확보하기 위해서는 국내생산, 재고비축, 수입 등의 식량확보 수단을 개별 국가의 농업여건에 따라 적절히 사용할 수 있는 권리가 있다. 식량안보를 확보하기 위해 개별 국가가 자국이 사정을 반영하여 채택하는 전략이 보호무역주의로 매도되어서는 안된다.

과거 GATT 체제에서 농업은 그 특수성으로 인하여 자유무역에서 제외되어 특별한 취급을 받아왔으며 UR 협상에서도 농업에 대한 별도의 협정, 즉 농업협정문이 작성되었다. 이러한 관점에서 차기 농산물협상에서도 농업에 대한 특별취급이 계속되어야 할 것이다.

나. 농촌개발에 대한 농업의 기여(EU)

농업은 농촌사회 구성의 바탕이 되고 많은 국가에서 경제활동의 중심이 되고 있다. 경제가 발전된 선진국의 경우 농업이 국부나 고용의 창출에서 차지하는 비중은 감소하고 있으나 농촌개발에 기여할 수 있는 가능성까지 감소하는 것은 아니다. 농업은 주로 고용확대, 가공 및 유통분야 등에서 관련산업 육성, 한계지의 인구감소 방지, 환경 및 문화적 서비스 제공 등을 통해 농촌개발에 기여할 수 있다. 농촌개발을 위한 정책은 농업생산 및 관련 서비스를 육성함으로써 농업이 농촌지역의 지속가능개발에 기여할 수 있어야 한다. WTO 규정은 각국이 농촌개발을 촉진하고 특히 정치사회적 안정을 유지할 수 있도록 충분한 신축성을 부여해야 한다.

다. 식량안보와 국내 농업생산의 역할(한국, 일본)

FAO 세계식량정상회의에서는 “식량안보는 각자의 식품선호도에 알맞고 건강한 삶을 유지하는데 필요한 식량에 대한 물리적, 경제적 접근기회를 가지고 있을 때 존재한다”라고 정의하고 있다. 그러나 전세계적인 식량안보 상황은 장단기적으로 매우 불확실하다. 우선 단기적으로 세계 농산물시장의 독과점구조, 농산물 재고물량의 감소추세, 곡물메이저의 횡포 등으로 곡물가

격은 불안정하다. 중장기적으로는 개도국의 인구증가와 식량수요 증가, 이용 가능한 신규 농지의 제약, 물 부족, 토질저하, 지구온난화, 산성비 등의 제약 요인으로 세계 농산물 수급의 전망은 불투명하다.

식량안보를 최소비용으로 달성하기 위해서는 국내생산, 수입, 재고비축의 세가지 요소를 적절히 조합해서 사용할 필요가 있다. 식량의 국내생산은 수입중단, 수출국 흉작 등 위험에 대비한 보험의 역할을 하며, 토지보전, 수자원함양, 환경보전, 농촌경제유지 등 다원적기능을 제고하는 순기능이 있다.

라. 환경보전에 대한 농업의 기여(EU)

농업은 단순히 식량만 공급하는 것이 아니라 환경보전 및 지역사회 전통문화 유지 등 다양한 기능을 하고 있으며, 이러한 농업의 비교역적 기능은 시장에서 반영될 수 없으므로 정부의 시장개입이 필요하다. 농업의 환경보전 기능 중 대표적인 것으로는 생물다양성 보전, 자연경관의 유지, 토양 침식을 포함한 자연재해 방지 등이다. 농업인들이 다원적기능을 충분히 제공할 수 있도록 돕는 정부의 지원정책에는 많은 신축성이 부여되어야 한다.

마. 개발도상국과 농업의 비교역적 기능(모리셔스)

국토면적이 넓은 개도국과 달리 중소 개도국들의 경우 생태적 환경에 적합한 농산물이 소수에 불과하다. 모리셔스에는 사탕수수가 유일한 생산특화 작물로서 농촌고용을 안정적으로 유지하고 도시빈민 및 인구집중문제를 해결함으로써 비교역적 기능을 수행하고 있다. 현행 농업협정문의 농업의 비교역적기능을 반영할 수 있는 허용보조는 정부재정 지출을 통한 지원만을 허용하고 있어 정부재정이 빈약한 대다수 개도국들에게는 실효성이 없다.

바. 비교역적 기능의 반영을 위한 정책의 신축성(노르웨이)

농업협정문 제20조에서는 새로운 협상의 지침으로서 “지지와 보호의 상당한, 그리고 점진적 감축이라는 장기목표”를 제시하고 협상과정에서 비교역적인 관심사항, 개도국우대, UR 협상의 이행경험을 고려하도록 되어 있다. 이는 공정하고 시장지향적인 농산물 무역체제를 확립함에 있어 각국의 다양한 농업형태가 공존되어야 함을 의미한다.

국가마다 농업의 생산여건은 매우 상이하다. 수요측면에서는 각국의 문화적, 경제적, 역사적 배경에 따라 소비가 다양하며, 공급측면에서는 국가에 따라, 그리고 한 국가내에서도 지역에 따라 생산여건이 다르다. 또한 경제적, 사회적 발전의 정도에 따라 농업정책 환경이 다르기 때문에 정책의 수립과 집행에는 많은 신축성이 부여되어야 할 것이다. 결론적으로 WTO 농업정책의 개혁과정에서 선진국, 개도국을 포함한 모든 회원국에게 정책의 수립에 신축성을 부여하여 각국이 국내 농업생산을 통해 NTC를 적절히 구현할 수 있도록 보장해야 한다.

6) 개도국

큐바, 혼두라스, 도미니카 공화국, 파키스탄 등 11개 개도국은 공동 명의로 개도국우대(G/AG/NG/W/13), 허용보조(G/AG/NG/W/14), 시장접근(G/AG/NG/W/37) 등에 관한 제안서를 제출했는데 각 분야의 구체적인 내용은 다음과 같다.

가. 개도국우대

개도국의 경제적, 재정적, 기술적 어려움을 감안하여 개도국들에게는 차기협상에서 특별한 혜택과 농업개혁의 신축성을 부여해야 한다. 대부분의 개도국에서 식량안보는 국가안보와 직결되고 농업은 개도국 경제에서 중요한 위치를 차지하고 있으므로 보다 실질적인 개도국 우대조항과 정책적 신

축성이 요구된다. 그러나 현행 농업협정문은 개도국의 농업생산능력을 지원해야 하지만, 오히려 선진국들에게 특혜를 부여하는 방향으로 작성되어 있다. 한편 UR 농산물협상으로 개도국의 식량수입은 증가하는 등 긍정적으로 영향을 미치지 못했다. 이러한 점을 고려 개도국들은 다음과 같은 사항을 제안하였다.

- 개도국에게만 허용되는 보조항목(Development Box)의 신설 : 핵심적인 주곡의 국내생산능력에 대한 보조, 빈곤층에 대한 식량접근가능성 증대, 농촌고용 유지
- Development Box의 달성 수단 : 개도국 스스로 선택한 품목에 대해서만 농업보조 감축, 관세수준의 재평가 및 조정, 개도국에게 SSG 계속 허용

나. 허용보조

현행 농업협정문의 허용보조는 그 기준에서 '생산과 무역에 미치는 영향이 없거나 미미'해야 한다고 가정하고 있지만, 실제로 막대한 액수의 생산불연계 보조(decoupled payments)는 불가피하게 투입재 사용과 기술향상과 연계되어 투자와 생산을 증가시키고 있다. 허용보조는 외형적으로 NTC를 반영할 수 있도록 되어 있으나 실제로 선진국들이 주로 이용하고 있고, 개도국의 소농의 생계보호, 식량안보 등을 지원하는데는 한계가 있다. 이를 위해 개도국들은 다음과 같은 내용을 제안하였다.

- 모든 국내보조를 일반보조(General Subsidies)로 단일화
- 개도국에게는 농촌고용, 식량안보 등의 지원을 위한 Development Box 신설
- 평화조항의 조속한 폐지(Development Box만 보호)

다. 시장접근

UR 협상결과 개도국들이 가장 이득을 볼 수 있는 분야는 시장개방 확대에 의한 농산물 수출일 것이라 기대했으나, 5년간의 이행경험에 비추어

보면 반대의 결과가 초래되었다. 실제로 개도국의 선진국으로부터의 수입은 증가한 반면 선진국에 대한 수출은 증가하지 않았다. 무역자유화가 개도국의 시장접근기회를 확대하지 못한 이유는 다음과 같다.

- 고율 관세상당치(Dirty tariffication)와 고관세(Tariff peak)
- 누진관세(Tariff escalation)
- 단순평균 관세감축 방식
- 복잡하고 투명하지 못한 관세체계(증가세, 종량세, 계절관세 등)
- TRQ 수입비율의 저조
- OECD 국가들의 높은 보조수준
- 무역장벽으로서의 동식물검역(SPS)

3. 우리 나라 제안서의 주요 내용

우리 나라는 2000년 9월에 27개국의 명의로 NTC에 관한 공동제안서를 제출한 바 있다. 이후 우리 나라는 동년 9월 제안서 초안을 작성후 시도별 설명회, 공청회, 관계부처와의 협의회, 국회보고 등의 과정을 거쳐 2000년 말에 WTO에 제안서를 제출하였다. 다음은 우리 나라 제안서의 주요 내용이다.

1) 제안서 서문

한국은 농업협정에 나타난 대로 농업개혁이 계속 진행되는 일련의 과정(ongoing process)이라는 점과 농업협정 제20조에 UR협상의 감축약속을 이행한 경험, 감축약속이 세계농산물 교역에 미친 영향을 고려하도록 한 점, 그리고 농업협정 전문과 제20조에서 식량안보와 환경보호를 비롯한 농업의 비교역적 관심사항과 개도국에 대한 특별우대조치 등을 협상에서 고려하도록 한 점을 주목한다. 그러나 UR 농업협정은 규정이 추상적이며 각국의 다양한 여건을 감안하지 못하여 NTC를 충분히 반영할 수 없도록 되어 있다.

2) 협상의 기본방향

모든 WTO 회원국의 이익을 균형있게 반영할 수 있도록 농산물협상은 포괄적인 뉴라운드의 일환으로 추진되어야 한다. 개혁과정에 모든 나라가 참여할 수 있도록 신축적이고 점진적인 접근을 해야 한다. 그리고 회원국의 이해를 균형있게 반영할 수 있도록 농업의 다원적기능 등 비교역적 관심사항과 개도국 우대에 대한 조항이 강화되어야 한다. 또한 식품안전성, 위생, 환경, 생명공학기술 등 UR협상 이후 여건과 상황의 변화로 농산물 교역분야에서 새로이 나타나고 있는 문제에 대해 적절히 대처해야 한다.

3) 시장접근

관세감축은 최종 이행년도 양허세율을 기준으로 하고 식량안보 등 농업의 다원적기능 등 비교역적 관심사항을 감안, 주곡에 대해서는 시장접근에 있어 특별배려가 있어야 한다. 시장접근물량의 관리방법은 각국의 다양한 사정을 반영하여 신축적으로 운영되도록 하면서 현행 WTO협정의 기본 원칙과 관련 규정을 성실히 이행할 수 있도록 투명성을 높여 가는 것이 중요하다. 관세화의 불가분의 요소로 만들어진 특별관세제도(SSG) 제도는 계속 유지되어야 한다.

4) 국내보조

농업개혁은 장기적인 과정이고 각국은 이미 UR협정의 정신에 따라 생산이나 무역에 영향을 미치는 국내보조조치를 왜곡이 덜한 허용보조치로 전환해 나가고 있다. 이와 같은 개혁을 일관성있게 진행할 수 있도록 하기 위해서는 감축대상보조, 생산제한하의 직접지불, 허용보조의 기본체계는 유지되어야 한다. 또한 농업의 다원적기능을 반영하기 위해 허용보조의 범위와 요건은 보다 신축적인 방향으로 조정되어야 한다. 특히 다음과 같은 목적의 보조는 감축의무가 면제되어야 한다.

- 농업의 다원적기능에 대한 보상적 성격의 보조
- 농가소득안전망 확충을 위한 보조
- 소규모 가족농에 대한 보조
- 개도국의 농업, 농촌 개발을 위한 보조

5) 수출경쟁

농산물교역에 가장 직접적인 영향을 주는 수출경쟁 관련 규범은 투명하게 제정되어야 하고 무엇보다도 수출국과 수입국간에 공평한 권리와 의무를 지워야 한다. 이러한 차원에서 수출국의 수출제한, 수출금지, 수출세부과, 수출국영무역 등에 대한 규제가 있어야 한다.

6) 기타

우리 나라는 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 등 각 분야에서의 개도국 우대 조치를 강조하였다. 구체적으로 관세감축 의무의 경감, 허용 국내보조의 추가적인 융통성, 개도국에게 허용되는 수출보조 유형의 유지 등을 제한하였다. 또한 식품안전성과 품질확보, 유전자변형농산물의 인체 및 환경에 미치는 잠재적 위해성 등과 관련한 소비자의 우려에 대해 WTO 체제 내에서 적절한 대응이 있어야 한다는 점도 강조하였다.

III. WTO 농산물협상의 전개 방향

차기 농산물협상은 뉴라운드와 더불어 상관없이 서비스협상과 함께 자동의제(Built-in agenda)로서 이미 시작되었다. 뉴라운드의 출범은 시애틀 각료회의의 결렬 이후 다각적인 노력에도 불구하고 아직 불투명한 상태이다. 2000년 11월 부루나이 APEC 정상회의에서도 다자간협상의 출범이 필요하다는 총론에는 회원국들이 동의했으나 뉴라운드의 포괄범위에 관해서는

상당한 입장차이를 보였다.

뉴라운드와는 상관없이 이루어지는 농산물협상에서 협상의 진행속도와 협상의 시한에 관해서 회원국들은 각각 상이한 입장을 보이고 있다. 미국과 케언즈그룹 등 수출국들은 협상을 조속히 끝내려는 입장인 반면 우리나라를 포함한 일본, EU 등 수입국들은 뉴라운드가 출범하지 않은 상태에서 농산물협상만 너무 진척되면 곤란하다는 입장이다. 지난번 농업위원회에서 수출국들은 2001년 3월로 예정되어 있는 제1단계 협상의 마무리 작업을 전후하여 각 의제별로 심층 논의와 협상의 틀(Modality)에 관한 확정작업을 위해 작업반을 설치하자는 제안이 있었다. 협상을 신속하게 추진시켜 나가자는 의도라고 해석된다.

향후 협상의 진척속도는 최근 협상연대가 강하게 이루어지고 있는 한국, 일본, EU, 노르웨이, 스위스 등 NTC국가들과 이번 협상에서 목소리가 커지고 있는 개도국들이 수출국들의 시장개방과 농업보조금 감축 주장을 얼마나 수용해 주는가에 달려 있다고 판단된다. 일부 NTC국가는 농업의 다원적기능의 반영을 위해 국내보조금 중 허용대상 정책의 기준을 완화하거나 새로운 항목을 신설하자는 입장이다. 더 나아가 일부 가격지지를 위한 정책(coupled measures)의 허용과 더불어 다원적기능과 관련된 중요 품목의 경우 국경조치도 필요하다는 입장이다. 이는 UR 농업협정문의 전반적인 농업개혁 방향과 일부 상치되는 것으로서 합의에 이르기까지 상당한 논란이 있을 것으로 예상된다. 개도국들 역시 선진국의 농업보조 철폐와 개도국의 농업발전을 위한 보조정책(development box)을 요구하고 있는데, 이와 같은 파격적인 요구가 수용되기 위해선 추가적인 의견 절충작업이 있어야 할 것이다. 다음으로 차기 농산물협상의 추진속도에 영향을 미치는 것은 2003년 말에 종료되는 평화조항(peace clause)이다. 현재 농업보조의 경우 UR 협정을 충실히 이행하는 경우 GATT의 보조금 및 상계조치 규정에 의해 이의를 제기하지 않는 것으로 되어 있다. 평화조항이 종료될 경우 농업보조금과 관련하여 회원국간 분쟁소지의 가능성이 높아지고 혼란이 초래될 것이므로 2003년 전까지 차기 농산물협상을 끝내자는 것이 EU와 같은 국가들의 기본 입장인 것으로 보여진다.

차기 농산물협상에서 다음으로 중요한 문제는 의제의 범위가 얼마나 광범위하고 가장 쟁점으로 부각될 분야가 어떤 분야일 것인가이다. UR 농산물협상에서는 시장접근, 국내보조, 수출보조의 3개분야(three pillars)가 협상의 쟁점이었으며, 동식물검역 협상이 부수적으로 이루어졌다. 이번 협상에서는 기존의 3개 분야 이외에 식품안전 및 GMO 농산물에 대한 표시제도, 상품의 질과 지리적 표시제도, 동물복지, 신기술 상품에 대한 무역제도 등 새로운 이슈가 등장했다.

UR 농산물협상에서 국내보조 감축의 경우 협상에 들인 노력에 비하여 그 결과와 효과가 보잘 것 없다는 것이 미국을 비롯한 일부 국가의 입장이다. 또한 미국은 최근 농산물 시장가격의 하락과 농업경제 여건의 악화로 소득안전망 대책, 재해보상, 작물보험 등 직접지불을 중심으로 농업보조금이 크게 증가하고 있고, EU의 경우에도 가격지지 인하를 보완하기 위한 보상지불 및 직접지불이 증가하고 있어 국내 농업보조의 감축이나 허용대상 정책의 규제는 원치 않는 입장이다. 이러한 맥락에서 차기협상에서는 국내조보에 관한 규정의 재조정이나 감축에 관한 사항보다는 시장접근 분야에 관한 협상에 더 중점이 두어져 다루어질 것으로 보인다. 새로운 분야에서는 회원국간에 상당한 이견차이를 보여 경우에 따라서는 GMO 농산물을 둘러싼 식품안전과 표시제도 등의 문제로 협상이 의외의 난관에 봉착할 가능성도 높다.

이상에서 전반적인 차기 농산물협상의 전개방향에 관하여 언급했는데, 차기 농산물협상은 과거 UR 협상과는 달리 이미 정해진 농업개혁의 원칙에 따라 시장개방과 보조감축의 폭을 결정짓는 구체적이고 실질적인 협상이 이루어질 것이라는 점을 명심할 필요가 있다. 따라서 차기협상에 따른 국내영향은 UR 협상보다 크고 실질적일 것으로 전망된다. 이에 대비하여 협상전략 차원에서 가장 중요한 것은 NTC국가들과의 협상연대 작업을 더욱 공고히 하고 우리가 주장하는 농업의 다원적기능을 구체적으로 어떠한 방식과 메카니즘에 따라 농업협정문에 반영할 것인지에 대한 협상대안을 마련하는 일이다. 국내적으로는 국제경쟁력 제고노력에 더욱 박차를 가하고 단기적으로 발생하는 농가소득 피해에 대해서는 전체적이고 장기적인 구조정책과 일치하는 방향에서 보상계획이 적절히 수립, 집행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 이재옥 외, 「UR 이후 농산물 무역정책의 방향」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 243, 1991
- 이재옥 외, 「우루과이라운드 협상백서」, 한국농촌경제연구원, 연구자료 D94, 1994
- 이재옥 외, 「농산물 수입개방의 영향평가와 수입관리 정책방향」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 364, 1997
- 이재옥 외, 「농업통상의 여건변화 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 384, 1998
- 이재옥 외, 「WTO 차기 농산물협상의 전망과 대책 연구」, 한국농촌경제연구원, 용역보고 C99-36, 1999
- Moehler, R., "The Negotiation Strategy of the EU and the US in the New WTO Agricultural Negotiation", 「WTO 농산물협상의 전망과 대응」, 농림부, 농경연 공동주최 국제세미나 발표자료, 2000
- 농림부, 「각국의 WTO농산물협상 제안서」, 국제농업국, 2000



협상채널의 다각화와 농산물 교역규범의 형성

- 농업의 다원적 기능에 관한 논의를 중심으로 -

정진영 (경희대학교)

I. 서론

농업이 농산물 - 축산물 포함 -을 생산하는 것 외에 다양한 사회적 기능을 수행한다면, 농산물 교역의 자유화로 인하여 특정 국가의 농업이 쇠퇴 또는 소멸되도록 내버려두는 것은 바람직한 일이 아니다. 농업의 소멸은 농산물 생산의 중단을 의미하는 것일 뿐만 아니라 농업이 제공하던 다른 많은 사회적 혜택들도 사라지게 만들기 때문이다. 그런데 국내생산으로 부족한 농산물은 무역을 통하여 충당될 수 있지만, 농업이 수행하던 다른 다양한 기능들은 무역을 통해 획득될 수 없는 경우가 많다. 따라서 농업의 존속여부가 세계 농산물 시장에서의 경쟁을 통하여 결정되도록 내버려두어서는 안 된다. 농업이 공급하는 다양한 사회적 기능들을 고려할 때, 농업에 대한 국가의 적극적인 정책적 개입은 필요하고도 바람직한 일이다. 농업이 일정 수준이상으로 유지되어야 농업의 다양한 기능들이 발휘될 수 있기 때문이다. 국제 농산물 협상에 있어서 농업의 “다원적 기능”(multifunctionality) 또는 “비교역적 관심”(non-trade concerns)을 주장하는 입장의 핵심적 논리가 바로 이것이다. 요컨대, 농산물과 이것을 생산하는 농업은 다른 상품, 다른 산업과 다르기 때문에 국제무역협상에 있어서도 “상이한,” “특별한” 대우를 받아야 한다는 것이다.¹⁾

1) 농업의 다기능적 특성으로 인하여 농업은 다른 산업과 다르며, 따라서 무역협상에 있어서 “별도의”(seperate) “특별한”(special) 대우를 받아야 한다는 주장이다. 이것은 마치 개발도상국들이 선진국들과 다르기 때문에 “특별하고 다른”(special and differential) 우대조치를 받아야 한다는 논리와 일치한다. 농업의 다원적 기능 주장을 이러한 시각에서 명확하게 제시하고 있는 자료로는 노르웨이에서 열린 NTC 그룹

농업이 과연 다기능적 특성을 갖고 있고, 그러한 기능들이 농업의 유지를 통해서만 제공될 수 있는가? 다원적 기능의 범주에 포함될 기능들은 어떠한 것들이며, 농업의 그러한 특성을 살리기 위한 정책적 처방은 무엇인가? 이러한 질문들이 바로 농업의 다원적 기능 논란에 있어서 핵심적인 것들이다. 그런데 이 질문들에 대한 대답이 어떻게 내려지느냐에 따라 농산물 시장개방의 규범이 달라질 수 있고, 국가들 사이의 이해관계가 크게 갈릴 수 있다. 주지하다시피, 농산물 시장개방과 관련해서는 농산물 수출국과 수입국 사이에 첨예한 대립이 형성돼 있다. 미국과 케언즈 그룹(Cairns Group)을 주축으로 하는 농산물 수출국들은 대개 농산물 시장의 대폭적인 개방, 국내보조 및 수출보조의 금지 또는 대폭적 삭감을 강력히 주장하고 있다. 이에 비해 한국, 일본, EU, 스위스, 노르웨이를 중심으로 하는 농산물 수입국들은 점진적인 시장개방과 국내 보조금 제도의 유지 또는 증대를 강력히 주장한다. 농업의 다원적 기능은 주로 수입국들이 자신들의 이익과 논리를 위해서 발전시키고 있는 개념이라고 볼 수 있다. 따라서 농산물 수출국들이 농업의 다원적 기능을 부정하거나 그러한 기능들이 다른 방법으로도 제공될 수 있다고 주장하는 것은 당연하다. 미국과 케언즈 그룹의 이러한 반대에 맞서 농산물 수입국들은 NTC(비교역적 관심) 그룹을 형성하여 대응하고 있다.²⁾

이 글의 목적은 농업의 다원적 기능 개념이 등장하고 발전하게 된 배경을 설명하고, 이와 관련된 농산물 시장개방 규범의 형성 향방을 전망해 보는데 있다. 이 글의 주장은 다음과 같다. 첫째, 농업의 다원적 기능 의제는 농업 협상과 관련된 국제적인 논의의 장이 다각화되면서 제기되었고, 다양한 채

회의에 스위스가 제출한 발제문을 들 수 있다. Switzerland (2000), "Specific Characteristics of Agriculture and the Need to Treat Agriculture Separately within WTO." 우리는 2절에서 무역협상에 있어서 개도국 우대 규범이 등장하는 과정을 소개하고 있는데, 이것은 농업의 다원적 기능 규범의 발전 가능성에 대한 분석에 많은 시사점을 준다.

2) WTO 농산물 협상에 있어서 농산물 수입국이란 농산물의 순수입국을 가리키는 것이 아니라 농산물교역의 자유화에 반대하는 입장을 취하는 국가들을 가리킨다. 박용수, "WTO 농업협상과 21세기 한국 농업외교의 방향," 『국제정치논총』 40집 3호 (2000년). 케언즈 그룹은 호주, 뉴질랜드, 아르헨티나 등을 중심으로 캐나다, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 우루과이, 파라과이, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 태국, 피지, 남아공 등 18개국으로 구성돼 있다. NTC 그룹은 한국, 일본, EU, 스위스, 노르웨이, 모리셔스 등 6개국이 주도하고 있지만, EU가 15개 국가로 구성돼 있고, 다수의 개도국들이 동조하고 있는 상황이다.

널을 통하여 발전하고 있다. 물론 국제무역에 관한 구속력있는 규범은 WTO를 통하여 설립되고 운영되고 있다. 그러나 다양한 국제적 채널을 통한 논의는 WTO에서의 협상에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 둘째, 농업의 다원적 기능이 농산물 교역에 관한 국제무역규범의 일부로 수용될지 여부는 농산물 수출국과 수입국 사이의 역학관계와 합리적이고 체계적인 논리에 기초한 설득능력, 그리고 합의를 통한 의사결정을 포함한 WTO의 제도적 규칙이 상호작용하면서 결정될 것이다. 농업의 다원적 기능에 대한 국제적 인정은 UR 협상시 인정된 농업의 비교역적 관심사항을 넘어 농산물 교역의 국제적 무역규범 형성에 매우 근본적이고도 중요한 영향을 미칠 수 있다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 국제무역규범의 형성과 변화를 개도국 우대조항의 성립과정에 대한 예를 통하여 국제제도, 이익, 권력, 이념의 요소들 사이의 상호작용을 통하여 설명한다. 3절에서는 농업의 다원적 기능 논의가 다양한 국제적 채널을 통하여 등장하고 전개되는 과정을 보여 줄 것이다. 4절에서는 이러한 논의가 WTO에서의 농업협상에 미치는 영향에 대해서 살펴볼 것이다. 그리고 마지막 절에서는 농업의 다원적 기능 논의에 대한 전망과 우리의 대응방안을 살펴보고 있다.

II. 새로운 국제무역규범의 등장: 개도국 우대조항의 경우

GATT/WTO는 무차별주의, 상호주의적 무역자유화를 기본원칙으로 하는 국제무역규범체제이다. 이러한 틀 내에서 농업을 별도로, 특별하게 다루어야 한다는 농산물 수입국들의 주장은, 개도국들을 “특별하고 상이하게” 우대해야 한다는 개도국들의 주장과 일맥 상통한다. 물론 농업과 개도국은 다르다. 그러나 시장경쟁에 있어서 개도국이 선진국에 비하여 불리한 처지에 있듯이, 농업은 공업에 비해 무역자유화를 추진하기에 어려운 처지에 있다. 이것

은 농업이 갖는 특수성 때문인데, 농업의 “다원적 기능,” “비교역적 관심사항” 등의 개념이 바로 농업의 이러한 특수성을 부각시키기 위해 고안된 것들이다.

WTO 이전의 GATT 체제에서 개도국에 대한 우대조치는 세 번의 계기를 통하여 이루어졌다.³⁾ 첫째, 1954-55년의 GATT 재검토 회의를 통해서였다. 이 때에는 GATT 18조의 서장을 수정하여 유치산업보호를 위한 수량제한을 허용하였고, 18조 B항을 추가하여 국제수지보호를 위한 수입제한을 허용하였으며, 28조 3항을 추가하여 무역협상에서 선진국이 개도국에게 완전한 호혜성을 요구해서는 안 된다는 내용을 첨가했다. 둘째, 1964년 UNCTAD(유엔무역개발회의)의 창설과 1966년 GATT 특별총회에서 개도국 우대를 규정한 제4부를 첨가한 것이 두 번째 계기였다. 셋째, 1968년 UNCTAD를 통하여 GSP(일반특혜관세제도)가 도입되고, GATT는 이를 합법화시키기 위하여 1971년 두 가지 웨이버(waiver, 의무면제)를 결정했다. 이러한 계기들을 통하여 개도국들은 국제무역협상에 있어서 특별한 지위를 부여받게 되었다.

왜 이러한 개도국 우대조치가 국제무역의 중요한 규범으로 수용되었는가? 우선 국제적 역학관계의 변화였다. 1950년대와 60년대를 통하여 다수의 개도국들이 독립하고 GATT에 가입함으로써 GATT 체약국의 구성비에 있어서 커다란 변화가 있었다. 즉, 개도국들이 수적으로 매우 유리한 상황에 놓이게 되었다.⁴⁾ 일국일표주의, 합의제로 운영되는 GATT의 의사결정 절차를 감안할 때 이러한 수적인 변화는 의미가 큰 것이었다. 더욱이 미국과 소련 간의 냉전적 대립이 개도국에 대한 영향력 경쟁으로 이어졌고, 이것은 개도국들의 협상력 증대에 유리하게 작동했다. 둘째, 개도국의 우대를 뒷받침하

3) 이에 관한 논의는 다음을 참조하라: 정진영, “관세 및 무역에 관한 일반협정/세계무역기구와 한국외교,” 윤영관·황병무 외, 『국제기구와 한국 외교』(서울: 민음사, 1996). Robert Hudec, *Developing Countries in the GATT Legal System* (Adlershot: Gower, 1987).

4) GATT의 출범 당시에는 체약국들 중에서 선진국과 개도국의 비율이 13:10이었으나 1970년 5월 현재에는 25:52로 개도국에게 유리하게 바뀌어 있었다.

는 이론적 시각의 발전과 그에 따른 설득력의 증가였다. 유치산업보호론이 그러했고, UN 중남미경제위원회(ECLA)의 라울 프레비쉬(Raul Prebisch)를 중심으로 발전된 구조주의 이론이 그러했다. 이러한 이론들은 자유무역이 개도국의 산업화에 해롭다는 사실을 설득력있게 뒷받침함으로써 개도국 우대 필요성의 이론적 기초를 제공했다. 셋째, UN에서의 논의와 이것을 반영한 UNCTAD의 설립이 GATT체제에서 개도국 우대조항을 명문화하는데 기여했다. 선진국의 개도국에 대한 일방적인 특혜관세의 부여는 GATT의 기본원칙을 위반하는 것이었다. 그러나 UNCTAD를 통하여 이것이 제정됨으로써 GATT를 이를 정당화하기 위한 후속조치를 취했다. 상이한 목적을 가진 타 국제기구에서의 논의가 GATT에 영향을 미친 결과였다. 이와 같이 개도국 우대라는 국제무역규범의 형성은 국제적 역학관계의 변화, 이념적 정당성의 획득, GATT 이외의 국제기구를 통한 논의라는 요인들이 작용한 결과였다.

III. 협상채널의 다각화와 “농업의 다원적 기능”: 개념과 논의의 전개과정

UR협상을 통하여 농산물 교역이 WTO체제로 통합된 이후 농산물 교역의 자유화 방법을 둘러싼 논란이 다양한 국제적인 채널을 통해서 이루어지고 있다. 왜 이런 현상이 일어나고 있는가? 네 가지의 중요한 이유가 있다. 첫째, 농산물 협상이 UR협상의 기설정의제(Built-in Agenda)에 포함되어 2000년부터 새로운 협상을 시작하도록 예정돼 있었기 때문이다. 바로 이런 이유 때문에 많은 나라들이 다가오는 농산물 협상에 대비할 수밖에 없었고, 그 결과 농업협상에 대한 논의가 자연스럽게 제기되었다. 둘째, 농산물 시장개방과 관련된 이슈들을 논의할 수 있는 국제적인 채널들이 다수 존재한다는 사실 때문이기도 하다. 많은 국제기구들이 농업과 관련된 이슈들을

직접적으로나 간접적으로 다룰 수 있는 위치에 있다. 유엔 산하의 지속개발 위원회(UNCSD, Commission on Sustainable Development), 식량농업기구(FAO)가 대표적인 예이며, 경제협력개발기구(OECD), 아시아·태평양 경제 협력회의(APEC) 등도 그러한 채널로 이용될 수 있다. 셋째, 농산물 교역에 대한 국제적 규범이 아직 미성숙한 상태이기 때문이다. 농산물 교역이 UR 협상을 통하여 다자적 규범의 관할범위 속으로 포함되기는 하였지만, 아직 많은 규범들이 확정되지 않은 상태이다. WTO의 기본원칙들을 농산물 교역에 어떻게 적용할지, 농업에 특수한 국제규범의 형성이 필요한 것인지 등에 대한 논란이 아직 분분하다. 따라서 농산물 교역과 관련된 국제적 규범을 자국에 유리한 방향으로 형성하기 위한 각축전이 치열하다. 넷째, 국내적으로 농산물 교역 자유화가 갖는 사회정치적 효과가 크기 때문이다. 농업은 어느 나라나 정치적으로 매우 민감한 사안이고, “비교역적 관심”이 매우 큰 분야이다. 또한 농산물 시장 개방은 국제적으로나 사회적으로 뚜렷한 배분 효과를 갖는다. 바로 이런 이유 때문에 개별 국가들이 농산물 시장개방에 매우 민감한 반응을 보인다. 아래에서 우리는 농업의 다원적 기능 개념을 소개하고, UNCSD와 FAO, 그리고 OECD를 중심으로 이루어진 이 개념을 둘러싼 논란을 소개하고자 한다.

1. UNCSD와 FAO에서의 논의

UNCSD는 1992년 6월 리오에서 열린 지구정상회의를 통하여 선언된 “Agenda 21” 중에서 제14장 “지속가능한 농업 및 농촌발전”(Sustainable Agriculture and Rural Development: SARD)의 증진과 관련된 후속조치들의 이행을 감시하고 보고하기 위해 만들어진 기구이다.⁵⁾ 이 회의 이후 SARD

5) “지속가능한 개발”(Sustainable Development)이라는 개념은 <환경과 개발에 관한 세계위원회>(World Commission on Environment and Development, 일명 Bruntland Commission)의 보고서를 통해 일반화되었다. 이 보고서에서 지속가능한 개발이라는 개념은 “미래세대들이 자신들의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 훼손함이 없이 현재 세대들의 욕구를 충족시켜주는 개발”이라고 정의되었다.

는 UN차원에서 빈곤퇴치, 식량안보, 환경보전을 위한 농업과 농촌발전의 연구와 정책처방에 있어서 중심적인 개념으로 사용되기 시작하였다. SARD의 주요 목표는 Agenda 21의 14장 2항에서 밝히고 있는 것처럼, “지속가능한 방법으로 식량생산을 증가시키고 식량안보를 증진”시키는데 있다. 14장 3항은 이러한 목표를 달성하기 위한 주요 수단들로서 “정책과 농업개혁, 참여, 소득다변화, 토지보존, 투입관리의 개선” 등을 언급하고 있고, 이를 위한 구체적인 행동계획을 마련하기 위해 14장 4항 이하에서 12개의 프로그램 영역을 논의하고 있다. 1995년과 1997년의 CSD 연차회의에서는 SARD의 목표를 달성하기 위한 식량증산과 식량안보의 증진이 환경보존과 함께 추구되어야 한다는 점이 재차 확인되었다⁶⁾.

SARD 개념의 등장은 농업에 대한 국제적인 관심의 변화를 반영하는 것이었다.⁷⁾ 1950년대에서 70년대 말까지 농업에 대한 관심은 식량증산에만 집중되어 있었다. 그러다가 1980년대 초에는 식량안보에 대한 관심이 증대했다. 그리고 1980년대 후반에서 90년대 초반에 이르러 환경에 대한 관심이 증대하면서 농업의 지속가능성 문제가 중요하게 제기되기 시작했다. 리오회의와 CSD가 “지속가능한 농업”(sustainable agriculture)에 대한 인식과 정책적 논의를 확산시키는 계기가 되었음은 물론이다.

리오선언의 농업부분 이행과 관련해서는 FAO도 중요한 역할을 담당했다. FAO는 농업발전과 식량안보의 확보를 지원하기 위해 설립된 UN 산하기구로서 리오선언 14장의 이행을 지원하기에 적합한 성격을 갖고 있었다. 따라서 UNCSD의 활동에 FAO가 적극적으로 참여하여 중심적인 역할을 수행한 것은 당연한 일이었다. FAO는 1995년의 퀘벡선언과 1996년의 세계식량정상 회담을 통하여 식량안보의 중요성을 부각시키고, 이를 달성하기 위한 다양

6) 리오환경선언이후 SARD 개념의 발전과 적용에 대해서는 1995년 CSD 총회에 사무총장이 제출한 보고서의 서문 참조. Commission on Sustainable Development, “Promoting Sustainable Agriculture and Rural Development: Report of the Secretary-General,” 11-28 April 1995.

7) MFCAL회의에 FAO와 네덜란드 농림수산부가 제출한 “Issue Paper: The Multifunctional Character of Agriculture and Land”의 제2장 “The MFCAL Concept” 참조.

한 제안들을 내놓았다. 특히 1996년 세계식량정상회의를 통하여 채택한 로마선언의 세계식량정상회의 행동계획(World Food Summit Plan of Action)은 제4항에 “농산물 교역 및 전반적인 무역정책이 식량안보를 증진시키는데 유리”하게 이루어져야 한다는 내용을 포함하고 있다. FAO의 식량안보에 대한 관심은 자연히 “농업과 토지의 다기능적 성격”(Multifunctional Character of Agriculture and Land: MFCAL)을 인정하게 되었고, 1996년의 정상회담을 통하여 이 개념의 사용에 대한 합의가 이루어졌다. 그리고 이 개념에 대한 정의와 정책적 함의에 대한 연구를 위하여 1999년 9월 12일에서 17일까지 네덜란드의 마스트리히트에서 FAO와 네덜란드가 공동으로 주체하는 MFCAL 회의(Conference on MFCAL)가 열렸다. 이 회의를 위해 제출된 기초보고서에서 FAO는 MFCAL 개념은 UNCSD의 SARD 개념으로부터 진화한 것이며, “SARD의 목표들을 성취하기 위한 정책지향적 분석틀을 제공”한다고 밝히고 있다. MFCAL의 핵심적 내용은 “농업 및 이와 관련된 토지이용”이 식량안보를 제공하는 기능 외에도 상호밀접히 연관된 “환경적·경제적·사회적 기능”을 동시에 수행한다는 것이다.⁸⁾

CSD와 FAO를 통한 농업의 “지속가능한 발전,” “다기능적 성격”에 대한 논의는 WTO에서의 농산물 협상 논의에 직접적인 영향을 미쳤고, 그 결과 WTO에서의 농업의 “다원적 기능”(multifunctionality) 논란을 중심으로 형성된 갈등구조가 CSD회의에서도 나타나게 되었다. 2000년 4월 뉴욕에서 열린 제8차 CSD회의가 바로 그러한 경우였다. CSD-8에서 농산물 수출국들과 수입국들은 농업의 다원적 기능에 대한 인정과 이것이 기존의 SARD와 MFCAL과 어떻게 연관되는지를 두고 치열한 논쟁을 벌였다. 농산물 수출국들인 미국과 케언즈그룹을 비롯하여 다수의 77그룹(G77) 개도국들은 “농업의 다기능적 성격”이라는 용어 자체의 사용을 반대하고, CSD의 논의는 기

8) FAO, “Issues Paper: The Multifunctional Character of Agriculture and Land.” Paper prepared for FAO/Netherlands Conference on “The Multifunctional character of Agriculture and Land,” Maastricht, Netherlands, September 12-17, 1999.

존의 SARD 개념에 국한해야 한다고 주장했다. 이에 비해 한국, 일본, EU 등 식량수입국들은 SARD와 “농업의 다원적 기능”이 유사하며, CSD에서의 “다원적 기능” 논의가 합당하다고 주장하였다. 이러한 양측의 대립을 반영하여 CSD-8은 “의제 21의 제14장을 바탕으로 지속가능한 식량증산 및 식량안보를 향상시키기 위한 목적으로 지속가능한 농업 및 농촌개발이 가지는 경제, 사회 및 환경적 기능을 계속 연구”하기로 하는 선에서 선언문이 합의되었다.⁹⁾

2. OECD에서의 논의

OECD는 29개 회원국들로 구성된 경제협력과 개발을 위한 협의체이다. 이 기구는 주요한 경제적 이슈들에 대한 연구·분석기능을 수행함과 아울러 회원국들 사이의 무역과 투자 등 경제협력관련 의제에 대한 협상의 장을 제공하기도 한다. OECD를 통한 연구·분석과 국제협상이 WTO에서의 협상에 대하여 중요한 이유는 이 기구의 회원국들이 모두 국제무역의 주요한 행위자들이기 때문이다.¹⁰⁾ 따라서 어떤 통상 문제에 대하여 OECD 회원국들 사이에 합의가 이루어진다면 WTO에서의 합의도 용이하다고 할 수 있다.

농업의 다원적 기능과 관련된 OECD에서의 논의가 본격화된 계기는 1998년 3월에 열린 농업위원회 각료회의였다.¹¹⁾ 이 회의를 통하여 채택된 각료 선언문은 제10항에 농업의 “다기능적 특성”(multifunctional character)에 대해서 다음과 같이 언급하고 있다:¹²⁾

9) 제8차 CSD회의 결과에 대해서는 통상협력과 이상재 서기관의 보고서, “제8차 UN 지속개발위원회(CSD) 회의결과,” 농림부 국제농업국, 『국제농업소식』 64호 (2000년 9월) 참조.

10) UR 농업협상시 채택된 다양한 정책수단들이 OECD에서 그 이전에 이루어진 논의를 반영한 것이었다면, “다자간 투자협정”(Multilateral Agreement on Investment)을 위한 OECD에서의 협상은 WTO협정을 넘어서서 투자와 관련된 국제적 질서를 형성하기 위한 노력이었다.

11) 농업의 다원적 기능과 관련된 OECD에서의 논의에 대한 소개는 OECD 한국대표부의 오경태 농무관이 작성한 보고서, “OECD 농업의 다원적 기능관련 논의동향”(농림부 국제농업국, 국제농업소식 63호, 2000년 5월) 참조.

12) OECD, “Agriculture in a Changing World: which Policies for Tomorrow?” (1998년 3월).

농업행위는 식량과 섬유를 공급하는 일차적인 기능을 넘어서 농촌경관을 형성하고, 토양보존, 재생가능한 자연자원의 지속가능한 관리, 생물다양성 유지와 같은 환경상의 혜택을 제공하며, 많은 농촌지역의 사회경제적 존립에 기여한다. 이러한 다기능적 특성 때문에, 농업은 다수의 OECD 국가들에 있어서 농촌지역의 경제생활에 대하여 특별히 중요한 역할을 수행한다. 이러한 공공재를 위한 효과적인 시장이 없는 경우, 즉 모든 비용과 수익이 내부화되어 있지 않은 곳에서는, 정책적인 배려가 필요하다.

요컨대, 농업은 농산물을 생산하는 것 외에 다양한 “공공재”를 생산하고 있으며, 농업이 이러한 기능을 수행하도록 하기 위해서는 시장기능에만 맡겨둘 것이 아니라 정책적 고려를 통한 농업의 보호와 육성이 필요하다는 지적이다. 농업의 다원적 기능에 대한 이러한 인정은 농산물 시장개방의 정도와 방법에 대하여 매우 중요한 함축을 갖는 것이다. 따라서 이 문제를 둘러싼 연구와 논란이 OECD에서 활발히 전개되고 있는데, 지금까지의 논의는 3가지 수준으로 구분될 수 있다.¹³⁾ 첫째, 농업 다원적 기능의 개념적·이론적 근거에 관한 논의이다. 농업이 실제로 다양한 외부효과들을 생산하고 있는지, 그러한 외부효과들이 공공재이고 농업활동의 유지를 통해서만 공급될 수 있는 것인지, 다원적 기능의 범주를 어디까지 인정할 것인지를 둘러싼 논란이다. 둘째, 다원적 기능의 측정과 평가와 관련된 문제이다. 다원적 기능의 사회적 수요와 이익의 크기가 측정되어야 농업활동의 보호와 유지에 들어가는 비용의 지출이 합리적인지를 평가할 수 있다. 또한 다원적 기능 공급의 대체적인 방법으로 농업보다 저렴한 수단이 존재하는지도 평가할 수 있다. 예컨대, 다원적 기능이 이미 시장가격에 포함돼 있고, 시장원리를 통해 보다 효율적으로 공급될 수 있다는 주장을 둘러싼 농산물 수출국과 수입국 사이의 대립도 상당부분 다원적 기능의 수요와 혜택에 대한 측정의 문제로 이해될 수 있다. 셋째, 정책적 처방에 관한 논란이다. 다원적 기능을 인

13) 앞서 언급한 오경태 농무관의 보고서(주 11참조)는 OECD 회원국들 사이의 대립과 논란의 쟁점들을 다음과 같이 11개로 정리하고 있다: 다원적 기능의 공공재적 성격; 다원적 기능과 농업생산간의 결합관계; 다원적 기능의 대체적인 공급방법; 다원적 기능의 상대성과 국가별 특수성; 식량안보의 포함여부; 농촌개발의 포함여부; 다원적 기능의 측정과 계량화 문제; 시장원리에 의한 해결 가능성; 생산비연계 직접지불의 유용성; 교육·연구지도 수단의 유용성; 가격지지정책에 대한 평가.

정할 경우 농업활동의 보호와 육성을 위해 어떠한 정책적 수단이 허용될 것인가에 관한 문제이다. 예컨대, WTO 농업협정상의 허용보조금(Green Box)의 범위 이내로 국한할 것인지, 아니면 개별 국가들의 특성에 맞게 정책선택을 자유롭게 할 것인가를 두고 의견이 대립하고 있다.

농업의 다원적 기능에 대한 인정여부와 그 범위가 농산물 시장개방에 미치는 중대한 영향을 감안할 때, 농산물 시장개방의 방법을 둘러싸고 첨예하게 대립하고 있는 농산물 수출국과 농산물 수입국이 다원적 기능 의제에 매우 상반되는 입장을 취할 것은 당연하다. 우선 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 농산물 수출국들은 OECD 농업위원회에서의 농업 다원적 기능에 대한 논의 자체가 농업위원회의 권한범위를 넘어선 것이라며 논의 자체를 비판하고, 논의를 하더라도 그 범위가 WTO의 규범에 따라 허용보조금과 관련된 문제에 국한되어야 한다고 주장한다. 이에 비해 농산물 수입 회원국들인 EU, 일본, 스위스, 노르웨이, 한국 등은 OECD에서의 농업 다원적 기능 논의를 환영하고, OECD가 WTO의 틀을 넘어 이 문제에 대한 폭넓은 연구와 의견교환을 통하여 WTO에서의 협상에 적극적인 영향을 미치기를 바라고 있다.

IV. 농업의 다원적 기능과 WTO 농산물 협상

그러면 농업의 특성과 농산물 시장개방에 대한 논의와 협상이 다양한 국제적 채널을 통하여 이루어지는 것이 WTO에서의 농산물 협상에 미치는 영향은 무엇인가? 이 문제를 검토하기 위해서 우리는 우선 다음의 세 가지 측면을 고려할 필요가 있다. 첫째, 어떤 국제기구를 통하여 농업과 농산물 시장개방에 관한 논의가 이루어지느냐에 따라 논의의 초점과 합의의 내용이 달라질 수 있다. 국제기구들은 상이한 임무를 수행하도록 설립되었고, 회원국들의 구성이나 의사결정방식도 상이하다. UNSCD는 리오회의의 Agenda

21 중에서 SARD에 관한 사항들을 협의하고 추진상황을 점검하는 기구이다. 따라서 농업과 환경보전 사이의 연계에 활동의 초점을 맞추고 있다. FAO는 식량증산과 식량안보의 증진을 목표로 활동하는 기구로서, 저개발국이나 식량수입국의 입장에 동정적이다. OECD는 선진국들 사이의 경제협력 증진과 연구·분석에 활동의 중심이 놓여 있는 기구로서, 농업협상과 관련해서도 농업위원회에서의 논의와 정책연구자료의 출간을 통하여 기여하고 있다. WTO는 기본적인 무역규범들에 기초하여 무역자유화를 위한 다자간 협상이 이루어지는 곳이다.

둘째, WTO의 수립 이후 국제무역협상의 장이 WTO로 집중되는 경향이 있다. WTO는 무역에 관한 이슈들과 관련하여 구속력있는 결정을 내릴 수 있는 장이다. 따라서 다른 국제기구들에서 무역에 관한 논의는 WTO에서의 논의와 협상을 위한 전초전이거나 WTO 규범의 영향을 받는다. 무역협상에 관한 한 국제기구들 사이에는 위계구조가 형성되고 있는 것이다. 그러나 이러한 사실이 타 국제기구에서의 농업에 관한 논의가 WTO에서의 협상에 영향을 미치지 않는다는 것을 의미하지는 않는다. 농업 및 농산물 시장개방과 관련하여 타 국제기구에서 어떤 합의가 이루어진다면 이것은 WTO에서의 논의와 협상에 중요한 영향을 미칠 수 있다.

셋째, 현재 진행되고 있는 WTO에서의 농산물 협상은 UR협상의 후속협상으로 이루어지고 있다는 사실이다. 이러한 사실은 이 협상의 성격을 규정하는데 중요한 제한요소로 작용한다. UR협상의 결과인 농업협정문에 따르면 농산물 협상은 크게 세 가지 고려를 바탕으로 이루어지도록 되어 있다.¹⁴⁾ 첫째, “농업보조 및 보호를 실질적이고 점진적으로 감축”함으로써 “세계 농산물 시장에 있어서 규제와 왜곡을 시정하고 방지”하는 방향으로 이루어져야 한다. 즉, 농산물 협상은 “공정하고 시장지향적인 농산물 교역체제의 수립을 목표”로 해야 한다. 둘째, 농업정책의 개혁이 모든 회원국들의 고려

14) 이러한 방향제시는 농업협정문의 서문과 20조에 포함돼 있다.

를 균등하게 반영하는 방법으로 이루어져야 한다. 셋째, “식량안보와 환경보호 필요성을 포함한 비교역적 관심사항”을 고려하는 방향으로 이루어져야 한다.

그러면 이러한 조건 속에서 이루어지고 있는 WTO에서의 농산물 협상에 농업의 다원적 기능 논의는 어떠한 영향을 미치고 있는가? 우리는 UR이후 WTO에서의 농산물관련 협상을 크게 두 단계로 나누어 살펴봄으로써 이 문제를 검토해 보고자 한다.

1. 시애틀 각료회의 준비과정

1999년 12월 시애틀에서 개최된 WTO 각료회의는 새로운 다자간 무역협상 라운드를 출범시킬 예정이었다. 그러나 회원국들간의 의견차이와 다양한 시민단체들의 반세계화 캠페인에 부딪혀 실패로 끝났다. 농산물 분야도 회원국들간 이견이 좁혀지지 않았던 중요한 분야들 중의 하나였다. 농산물 수입국들은 각료선언문의 의장초안이 수입국들의 의견을 충분히 반영하지 않고 있다고 강력히 비난했다.¹⁵⁾ 한국, 일본, 스위스, 노르웨이 4개국은 별도의 초안을 제출하면서 “식량안보를 비롯한 농업의 다원적 기능을 고려하고 수출입국간 이익을 균형있게 반영하며, 회원국들의 다양한 농업형태의 공존을 인정하는 동시에 개발도상국에 대한 특별한 고려를 할 것”을 강조하였다. EU도 따로 검토의견을 제출하여 의장초안이 농업협정 20조의 중요한 요소인 “농업의 비교역적 기능에 관한 사항을 누락시킨 것”으로 수용이 불가능하다고 비난했다.

15) 농림부 국제협력과 (1999.10.15), “보도자료: 농산물 수입국들, 각료선언문 농업분야 수정 요구.”

2. 농업위원회에서의 농산물 협상

WTO의 뉴라운드 출범이 실패함으로써 농업협상은 UR의 후속협상으로 2000년부터 WTO의 농업위원회를 중심으로 진행되고 있다. 물론 지난 97년부터 차기협상을 위한 “분석과 정보의 교환”이 진행되어 왔었다. 2000년 3월부터는 각국의 농산물협상 제안서가 제출되기 시작했고, 2001년 3월부터는 이러한 제안서들을 바탕으로 향후의 협상일정에 대한 논의가 시작될 예정이다. 이와 같이 WTO 농산물협상이 본격화됨에 따라 수입국들은 NTC 그룹을 형성하여 미국과 케언즈 그룹에 맞서고 있다. 수입국들은 농업의 다원적 기능에 대한 논의가 비교역적 관심사항(NTC)의 연장이자 개념적 명확성을 높이기 위한 노력으로 보고, 이것을 WTO에서의 논의에 적극적으로 반영하고자 한다. 2000년 7월에는 노르웨이에서 한국, 일본, EU, 스위스, 노르웨이, 모리셔스가 주최하는 NTC 회의를 개최하여 다수의 개도국들로 하여금 자신들의 입장을 지지하도록 만들기 위해 노력했다. 그리고 그 때 발표된 6개의 기초문제를 WTO 농업위원회에 27개국 공동명의로 제출함으로써 농업위원회에서의 논의와 협상에 영향을 미치려고 하고 있다.¹⁶⁾ 이에 비해 농산물 수출국들은 농업의 비교역적 관심사항에 대해서는 어느 정도 인정하지만, NTC의 범위를 가급적 좁게 인정하려 하고, 다원적 기능 문제는 논의 그 자체를 반대하고 있는 상황이다.¹⁷⁾

V. 결론: 농업 다원적 기능 논의의 전망

현 시점에서 농업의 다원적 기능을 둘러싼 논란이 WTO 농업협상에 미

16) WTO, “Note on Non-Trade Concerns.” WTO 문서번호 G/AG/NG/W/36/Rev.1.

17) 미국이 제출한 “Proposal for Comprehensive Long-Term Agricultural Trade Reform”(WTO 문서기호: G/AG/NG/W/15, 23 June 2000)과 아르헨티나가 제출한 “Legitimate Non-Trade Concerns”(G/AG/NG/W/88, 30 November 2000)이 이러한 입장을 잘 보여준다.

칠 영향에 대해서 정확하게 평가하기란 쉽지 않다. 세 가지의 중요한 불확실성 요인이 게재돼 있기 때문이다. 첫째, 다원적 기능에 대한 개념적·이론적 논의가 여전히 미완의 상태로 남아 있다. 다원적 기능의 범주로 인정될 수 있는 기능들이 무엇인지, 이러한 기능들이 농업활동 이외의 방법으로 효율적으로 공급될 수 없는 것인지, 다원적 기능의 공급을 위해서 필요한 정책적 조치들이 무엇인지에 대해서 국제적 합의가 결여돼 있다. 최근 서울대 농업개발연구소의 보고서에 따르면, 농업의 다원적 기능에 관한 기존의 연구와 논의들이 공통적으로 인정하고 있는 기능들은 대개 4가지 정도로 압축되고 있다고 지적하고 있다.¹⁸⁾ 그러한 기능들로는 농업의 환경보존적 기능, 농촌경관 및 문화적 전통의 유지기능, 농촌의 유지·발전기능, 그리고 식량안보가 포함된다. 그러나 여기에 대해서도 많은 이견이 있는 것이 사실이다. 특히 식량안보를 다원적 기능에 포함시키는 것에 대해서는 농산물 수출국들이 강력히 반대하고 있는 실정이다. 그리고 이러한 기능들을 농업 이외의 방법으로 공급할 수 없는지에 대해서 농산물 수출국과 수입국 사이에 첨예한 대립이 존재하고 있다.

농업의 다원적 기능과 비교역적 관심사항(NTC) 사이의 차이점도 여전히 불투명하다. NTC는 UR협상의 과정을 통하여 공식적으로 인정된 사항이고, 농업협정문에도 명기돼 있다. 따라서 새로운 농업협상이 NTC를 인정하는 바탕 위에서 전개될 것은 분명하다. 그러나 이 경우에도 NTC의 범주나 이를 위해 필요한 정책적 처방에 대해서는 이견이 분분하다. 그런데 다원적 기능 개념은 NTC를 둘러싼 논란을 더욱 복잡하게 하고 있다. 다원적 기능과 NTC의 개념적 차이가 분명하지 않기 때문이다. 농업의 다원적 기능에 대한 인정은 농산물 교역에 대한 국제협상을 다른 상품 및 서비스의 교역에 관한 협상과 근본적으로 다른 차원에서 진행되게 할 것임은 분명하다. NTC에 대한 인정이 농업협상을 WTO의 기본적 틀에서 어느 정도 벗어나 그 특

18) 서울대학교 농업개발연구소 (2000), 『농업의 다원적 기능관련 논의에 대한 대응방안 연구』(연구책임자: 권오상), pp.13-25.

수성을 개별 사안별로 어느 정도 고려하는 효과를 발휘했다면, 다원적 기능에 대한 인정은 농업협상의 근본적 기초를 바꾸는 효과를 가져올 것으로 보인다. 다원적 기능에 대한 국제적 합의는 농업협상을 “독립적이고 상이한” 협상으로 만들 것이다.

둘째, 다원적 기능 논의의 수용여부 자체가 협상의 과정을 통하여 국제적 역학관계와 거래에 의해서 중요한 영향을 받으면서 결정될 것이다. 농업협상의 구도는 미국과 케언즈 그룹을 중심으로 하는 수출국 집단과 EU, 일본, 노르웨이, 한국 등을 중심으로 하는 NTC 그룹, 그리고 식량수입 개도국 집단으로 구성돼 있다. 다원적 기능 개념의 국제적 규정과 수용 여부는 이들 사이의 역학관계 변화에 따라 커다란 영향을 받을 것이다. 특히 개도국 집단이 식량 수출국과 수입국 중 어느 편으로 기우느냐에 따라 다원적 기능의 국제적 수용여부가 판가름날 가능성이 크다. 그리고 농업협상이 다자간 무역협상의 일부로 포함될 경우, 전반적인 협상에서 주고받기 거래과정을 통하여 결정될 가능성도 크다. 따라서 다원적 기능 개념을 둘러싼 논란은 개념적·이론적 불확실성 못지 않게 협상구도의 불확실성에 의해서 많은 영향을 받고 있다.

셋째, WTO 농업협상에서 농업 다원적 기능의 수용 여부는 WTO 이외의 국제기구에서의 논의동향과 국제적 합의에 의해서도 큰 영향을 받을 것이다. 앞서 살펴본 것처럼, 농업협상은 다각적인 협상채널을 통하여 이루어지고 있다. 특히 UNCSD와 FAO, 그리고 OECD에서의 논의는 WTO 농업협상에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 만약 이러한 국제기구들에서 농업의 다원적 기능에 대한 국제적 합의가 도출된다면, WTO의 농업협상도 그러한 합의를 존중하지 않을 수 없을 것이다. 이것은 마치 개도국에 대한 우대조치가 UN과 UNCTAD를 통하여 합의가 이루어지고, 이것이 GATT의 협상에 영향을 미친 것과 흡사하다.

농업의 다원적 기능을 둘러싼 국제적 논의와 협상의 현 상태를 감안할

때, 이를 적극적으로 지지하고 있는 한국의 입장에서는 다음과 같은 대응이 필요하다. 우선 다원적 기능에 대한 이론적 연구와 아울러 다원적 기능의 효과를 경험적으로 입증할 수 있는 경험적 연구의 필요성이 크다. 한국적 현실에서 농업이 과연 어떠한 기능들을 수행하고 있고, 이것의 경제적 가치와 대안적 공급방법의 비용에 대한 실증적인 연구의 축적이 긴급히 요청되고 있다. 둘째, 국제협상의 장에서 NTC 그룹에 대한 지지를 확보하기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 이러한 노력은 물론 다른 중심적인 NTC 국가들과 협력을 통해서 수행하는 것이 바람직하다. 이들과의 협력을 통하여 지지 국가들을 늘려가고, WTO 농업협상의 장에서 적극적으로 우리의 입장을 개진할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 셋째, UNCSD, FAO, OECD에서의 농업 다원적 기능에 관한 논의를 적극적으로 활용해야 한다. 자유무역의 원칙들을 근간으로 수립된 WTO에서의 경우보다 이들 기구들에서 농업의 다원적 기능 논의를 진전시키고 국제적 합의를 도출하기가 쉬울 것이다. 따라서 이들 기구들에서의 국제적 합의를 바탕으로 WTO에서의 협상에 영향을 미치는 전략을 적극적으로 구사할 필요가 있다.



농산물 수출국과 수입국의 이해관계와 전략구조

- 케언즈 그룹을 중심으로

임석준 (동아대학교)

I. 서론

농업은 국제무역의 골칫덩어리였다. 공산품과 서비스를 포함한 대부분의 무역 품목은 GATT 설립 이후 점진적으로 자유화되어 왔으나 농산물 무역에서는 제한과 왜곡이 남아 있었기 때문이다. 시장제한과 보조금의 세계적 확산에 기인하여 경쟁력 없는 농산품이 효율적인 생산자를 몰아내고 과잉공급은 계속되었다. 우루과이라운드의 농업 합의는 이러한 과거를 크게 타파하려는 노력이다. WTO 회원국들은 역사상 처음으로 장기적인 농업개혁을 통하여 만연해있던 농산품의 무역-생산 왜곡 정책들을 시정하여 보다 공정하며 보다 시장지향적 농업무역을 구현하기로 약속하였다.

수출국의 입장에서 농업에 관한 WTO의 자유무역 협정의 궁극적 목표는 모든 국가들이 특화된 농산품을 생산하고 필요한 식량은 세계화된 농업시장에서 구매하는 통합된 세계경제체제를 달성하는 것이다. 이러한 농업의 세계적 생산과 구매는 경제 성장을 저해하는 무역의 장벽을 제거한다는 점과 국제 농산물 시장에 확신성(certainty)과 안정성(stability)을 불어넣을 것이라는 점에서 많은 지지를 얻고 있다. 또한 농업개혁을 통하여 얻을 수 있는 이익이 막대하다는 장점도 있다. 한 연구는 OECD 국가들만의 농업개혁으로부터 얻을 수 있는 이득은 매년 800억불 이상이라는 점을 강조하고 있다(Anderson and Morris 2000, 387).

하지만 농업개혁에 대한 우려의 목소리도 만만치 않다. 세계화된 농산물 시장의 형성에 반대하는 이들은 소수의 거대한 수출 생산업자들에 의해 국내 생계농(subsistence farm)이 밀려남으로써 빈국들의 식량안보에 치명적 결과를 초래할 것이며, 또한 환경에도 유해한 결과를 가져올 것이라는

주장을 편다. 또한 농산물 자유무역이 과연 경제적으로 막대한 이득이 있을 것인가에 대한 회의도 있다. 농산물 생산과 무역의 세계화는 농산품이 장거리를 이동해야 하며 그러한 장거리 여행에 견디기 위해서는 가공되고 포장되어야 한다. 이러한 농산물 유통체제는 농산물의 품질과 다양성을 희생시킬 뿐만 아니라 막대한 양의 에너지 투입을 필요로 한다. 실질적으로 농산물 생산과 무역에 소비되는 에너지는 그 어떠한 산업에 비교해도 그 양이 더 많을 것이라는 예측이다. 국제 농산물 무역 정책은 온실 가스 분출을 상당히 증가시킬 것이고 그 대가는 지구 온난화라는 부정적 외부효과로 이는 곧 비용의 증가를 의미한다는 것이다(Newton 1999). 물론 전자는 미국과 케언즈 그룹으로 대표되는 수출국의 입장이며, 후자는 수입국과 환경론자들의 목소리를 대변하는 입장이다.

과연 수출국과 수입국이 농산물 협상에서 각자의 입장을 표명하는데 사용하는 구체적인 논리는 무엇인가? 또한 농산물 순수입국이면서도 협상의 약소국인 우리나라가 취할 수 있는 전략은 무엇인가? 이 글은 이러한 질문들에 유념하여 다음과 같은 쟁점들을 취급할 것이다. 우선 대표적인 농산물 수출국 연합이며 가장 강경한 자세로 협상에 임하고 있는 케언즈 그룹(Cairns Group)의 입장과 전략구조를 살펴볼 것이다. 케언즈 그룹은 그 회원국들의 다양한 경제력과 문화적 배경에도 불구하고 집합행동의 문제를 극복하여 그 동안 미국과 EU 중심의 농업협상 구도에 새로운 변수로 등장하고 있다는 점에서 그 고려의 가치는 충분히 있다고 생각된다. 케언즈 그룹이 형성된 배경은 무엇이며, 그들은 어떻게 집합행동의 문제를 극복하고 있고, 더 나아가 협상 테이블에 들고나올 아젠다는 무엇인가? 둘째, 이번 WTO 농산물 협상은 EU-미국-케언즈의 3자 구도를 중심으로 전개될 것이지만 협상 결과를 완전히 수행할 시기인 2005년에는 중국이 WTO에 이미 가입했을 것으로 예측되며, 중국의 등장은 - 중국이 현재의 국제질서에 상당한 불만을 가지고 있다는 점을 보아서 - 새로운 변수 역할을 할 수 있을 것이다. 따라서 중국 농업의 특성과 중국의 입장에 대한 분석 역시 유용할 것이라는 판단이다. 그리고 끝으로 우리나라가 취할 수 있는 옵션들을 exit, voice, loyalty의 개념을 사용해 평가해 보는 것을 글의 목적으로 한다.

II. 케언즈 그룹과 수입국의 입장 차이

케언즈 그룹은 WTO의 우루과이라운드 협상에서 공동의 농산물 무역 목표를 실현하기 위해 구성된 농업수출국가들의 연합체이다. 1986년에 14개국으로 출발한 케언즈 그룹은 현재 18개국이 회원으로 참석하고 있으며 (Argentina, Australia, Bolivia, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Guatemala, Indonesia, Malaysia, New Zealand, Paraguay, the Philippines, South Africa, Thailand, Uruguay), 세계 농업수출의 1/3을 담당하고 있다. 케언즈 그룹의 특징은 1) 회원국 모두가 중간규모의 농업수출국이라는 점과 2) 회원국들간 커다란 경제력 편차를 보이고 있다는 점이다. 이렇게 회원국들간 이질성이 심한 집단은 집합행동의 문제에 부딪치기 쉬우나, 케언즈 국가들은 협상력을 높이기 위해 호주의 주도 하에 합의에 의한 정책결정 방식(consensual decision-making)을 채택하고 있다. 이러한 단체행동의 결과 케언즈 그룹은 농산물 협상에서 각각의 국가가 독립적으로 행동하는 것 보다 훨씬 많은 양보를 얻어 낼 수 있었다.

케언즈 그룹은 수출보조금을 지급하지 않는 대표적인 농산물 수출국가들의 연합이다. 이들은 UR 협상 결과가 미흡하다고 보고 적극적으로 무역장벽을 낮추고 농업에 대한 지원도 줄여야 한다고 주장하고 있다. 특히 주목할 점은 케언즈 그룹의 입장이 자유무역을 주장하는 WTO의 정신에 일치하고 있다는 것인데, 그로 인해 이들은 WTO 내에서 광범위한 지지를 얻으며 협상에서 공세적 태도를 취할 것이라는 점이다.

수출국들의 이론적 칼날은 다자간 자유무역이 가져다주는 재화 분배의 효율성과 공동의 부의 창출이 막대하다는 것이다. WTO의 사무국장(Director-General)인 Mike Moore는 “지난 50년 동안 15배 증가한 세계무역은 사람들의 생활수준을 향상시키고 빈곤에서 탈출하는데 있어서 인류가 만든 어떤 기계보다 더욱 큰 공헌을 했다”라는 주장을 한다. 한편, 농업에 대한 각종 보호정책 때문에 “부국들은 농업을 지원하기 위해서 연간 3천5백억 달러(\$350billion)를 지출하고 있다. 이 수치는 그들이 보유하고 있는 4천1백만 마리의 젓소를 비행기 1등석에 태워 지구를 한바퀴 반 여행시킬 수 있는

금액이다”라는 비유를 해 농산물 보호정책이 가져다주는 경제적 비효율성을 신랄히 비판하고 있다 (Moore 2000, 29-30).

1. 케언즈 그룹의 기원

케언즈 그룹은 “미국, 일본, 유럽 중심의 대규모 농업생산자들이 협상의 중심에 있고, 그렇기 때문에 중간규모의 농산물 수출국들의 이익은 제대로 반영되지 않는다”는 불만에서 그 형성 기원을 찾을 수 있다. 북반구 선진국들이 중심이 되어 협상한 GATT는 농산물의 자유무역에 관한 다양한 이슈를 남반구의 수출국들이 만족할 만큼 협상에 성공적으로 포함시키지 않았다. GATT는 회원국들이 농산물 수입에 대해서는 더 큰 보호를 유지하고, 공산품에 대한 것보다 더 광범하게 농산물 수출 보조금을 공여할 수 있도록 허용하였다. 선진 북반구 국가들은 “농업은 공업과 성격이 다르다”는 구호하에 농업에 대한 각종 보호조치를 통하여 자신들의 농-산업을 남반구의 생산자들로부터 보호하였던 것이다(Taylor 2000).

선진국들은 농산물에 대한 예외적 조치를 통해 농업이 기후조건에 취약할 뿐만 아니라 정치적, 사회적으로 민감하다는 것을 인정하였다. 그리고 잘 조직된 로비 그룹인 자국의 농산업자(agribusiness)들의 요구를 수용하기 위해 다양한 예외조항을 만들었다. 그러한 예외 조항들로 곡류와 낙농제품에 대한 가격지지, 특별대우(special treatment)에 따른 각종 보조금, 국내 농업 지지 프로그램 혹은 국내 잉여생산 제거를 위한 수입 관세, 그리고 연구개발 보조금 등이 있다. 이러한 예외조항의 남용은 결국 다른 국가들마저 농업에 대한 갖가지 보호장벽을 쌓는 것으로 이어졌다. 결국 1990년대 중반까지 농업은 전 세계적 자유무역의 분위기 속에서도 여전히 보호를 받는 분야로 남게 되었다.

사실 농업 보호를 위해 만들어진 국내간섭(domestic intervention) 조항은 1930년대 보호무역의 유산이었다. 이는 또한 미국 농업의 이익을 반영하는 것이었는데, 미국 농업계는 2차 대전 이후 유럽에 식량을 수출하면서 막대한 이득을 얻었다. 하지만, 정부보조금에 의지하여 성장한 유럽의 농산업

자들(이들은 1970년대부터 식량 수출국이 되었음)에 의해 미국 농업이 경쟁적 우위를 상실하자 미국은 농산물 자유화에 대한 요구를 주장하기 시작하였다. 미국의 농업개혁에 대한 요구는 특히 유럽이 CAP(공동농업정책, Common Agricultural Policy)하에 예산의 2/3를 농업을 위해 지원해주는 가운데 미국의 농업 무역이 적자를 보기 시작하자 격해졌다. 한마디로, 미국은 유럽시장으로의 접근이 용이해지지 않자 농업 자유화의 강력한 옹호론을 펼치기 시작하였던 것이다.

미국과 유럽의 농산물 전쟁은 중간에 있던 제3국에 피해를 주었고 특히 피해를 많이 받은 국가들은 농업이 GDP에서 많은 부분을 차지하는 개발도상국과 높은 농업 경쟁력을 가진 국가들이었다. 이러한 국가들은 호주와 캐나다와 같은 영연방 국가였다. 본질적으로, 유럽과 미국의 농업전쟁에 취약함을 느낀 국가들이 함께 모여 국제 농업레짐의 무역보복(tit-for-tat)으로 흐르는 부정적 상황을 변화시켜 보려고 협력을 하기 시작했는데 그것이 오늘날 케언즈 그룹의 기원이라 할 수 있다.

2. 케언즈 그룹의 활동

케언즈 그룹의 가장 중요한 목표는 케언즈 농민들의 국제 경쟁력을 저하시키는 유럽의 CAP를 폐지시키는 것이다. 하지만, 동시에 그들은 미국이 유사한 정책으로 보복함으로써 유럽뿐만 아니라 모든 농업수출국의 이익에 피해를 주는 것을 방지하려 하고 있다. 따라서 케언즈 그룹의 활동은 미국과 유럽으로 양극화된 농업레짐의 다리 역할을 하는 것이라고 볼 수 있다.

케언즈 그룹의 두 번째 목표는 그 동안 미국-유럽 양자간의 타협과 거래에 의해 이루어졌던 농업의 영역에 다자주의적 장치를 재건하는 것이다. 중간규모의 힘을 가진 국가들의 모임인 케언즈 그룹은 국제사회에서 강하고 큰 행위자들의 행동을 다자주의적 틀 안에서 제한시키고 변화시키려 하고 있다. UR에서 농산품이 처음으로 무역 자유화 대상이 된 것도 케언즈 그룹의 단체 협상력 때문이라 볼 수 있다. 결집된 협상력을 이용하여 케언즈 그룹은 농업 보호주의 장치들이 완화되지 않는 한 미국이 주장하던 서비스 자

유화 요구를 결코 수용할 수 없다는 입장을 취했고 그 결과 UR에 농업문제가 포함된 것이다.

선진국과 개도국, 동양과 서양, 그리고 미주와 아시아를 포함하는 다양한 각색의 회원으로 구성된 케언즈 그룹의 가장 심각한 문제는 집합행동의 문제라 할 수 있다. 즉, 이들은 농업무역의 자유화 이외에는 본질적으로 공통분모를 찾아보기 힘들다. 이렇게 다양한 국가들의 연합을 지속적으로 유지할 수 있었던 것은 호주의 리더쉽에서 찾아야 할 것이다. 호주는 1986년 4월 우루과이에서 개최된 비공식적 모임인 Southern Hemisphere Temperate Zone Agricultural Producers(남반구 기후지역 농업생산자)에 아르헨티나, 브라질, 뉴질랜드, 그리고 우루과이와 함께 참여하는 동시에 태국과 연결을 시도하였다. 이것이 계기가 되어 1986년 8월 호주의 케언즈에서 14개국의 대표들은 다가오는 GATT의 UR에 대비한 성명서를 발표했던 것이다. 이 모임에 참여한 국가들은 “무역장벽을 무너뜨리는 가장 효과적인 방법은 WTO 후원 하에 실행되는 다자간 무역협상에 의해서이다”라는 점에 동의를 하였다.

3. 케언즈 그룹의 목표 (Vision Statement)

케언즈 그룹의 목표는 1988년 4월 Sydney에서 개최된 18차 Cairns Group Ministerial Meeting에서 발표된 Vision Statement에 잘 나타나 있다.

공정한 농업 무역업자인 케언즈 그룹(The Cairns Groups of Agricultural Fair Traders)은 농업협정에서 추구하는 것과 같이 공정하고 시장-지향적인 농업 무역체제를 달성하겠다는 의지를 재확인한다. 이러한 목적을 위해서 케언즈 그룹은 차기 WTO 농업 협상에서 농산품 무역을 다른 상품 무역과 동일한 조건으로 하는 근본적 개혁을 달성하는데 의지가 결합되어 있다. 농업 무역이 시장 논리에 기초해 나아가기 위해서는 모든 무역-왜곡적 보조금은 제거되어야 하며 시장 접근성 또한 충분히 개선되어야 한다.

Vision Statement는 케언즈 그룹이 추구하는 농업개혁의 3가지 목표를 다음과 같이 명시하고 있다. 1) 모든 관세의 급격한 인하 2) 무역을 왜곡시

키는 국내 보조금 철폐 그리고 3) 수출보조금 철폐 및 그와 유사한 우회적 정책의 방지. 또한, 위에서 제시한 3가지 목표 이외에 Vision Statement는 또한 저개발국과 발전도상국에 대한 특별한 차별적 우대(special and differential treatment) 원칙을 재확인하고 있다. 즉, 자유화의 틀은 개도국과 약소국의 경제발전 요구를 지지해야 한다는 입장을 강조하고 있는데, 이는 케언즈 그룹의 많은 멤버가 개발도상국임을 고려할 때 그리 놀라운 것은 아니라고 볼 수 있다.

케언즈 그룹의 주요 연혁	
1999년 12월	구체적인 농업 문제에 상당한 진보가 있었음에도 불구하고 12월 3일 Seattle WTO 각료회의가 새로운 협상 라운드로 이어지지 못한 것에 대한 유감 표시. 케언즈 그룹은 못을 박아 놓은(mandated) 농업 협상이 곧 재개될 것이라는 점과 세계 농업시장의 근본적 개혁에 대한 그들의 의지를 재확인함.
1999년 11월	Bolivia, Costa Rica, Guatemala가 케언즈 그룹에 합류하면서 회원국은 18개로 늘어남. Seattle WTO Ministerial 회의에 앞서 회의의 성공을 위해서는 농업에 대한 강력하고도 신속한 결정이 필수적이라고 강조함.
1999년 8월	Buenos Aires, Argentina에서 개최된 19차 Cairns Group 회의에서 Cairns Group 각료들은 Sydney Vision Statement에 서술된 목적에 대한 의지를 재확인했으며 그들의 결정이 Seattle에서 구체적 협상 계획으로 발전해야 한다고 요청했다. 이를 위하여 수출보조금과 무역을 왜곡하는 국내보조의 철폐, 그리고 시장접근이 필요하다고 강조함.
1998년 5월	Geneva에서 개최된 제 2회 WTO Ministerial Conference의 각료선언은 농업협상의 예비 과정을 1998년 9월부터 시작하기로 결정하고, 그 Seattle 3차 회의에서 농업협상의 범위, 구조, 그리고 time-frame을 결정하기로 함.
1998년 4월	Sydney에서 개최된 18차 Cairns Group Ministerial Meeting에서 Cairns Group Vision Statement를 지지함. 이 선언은 케언즈 그룹 국가들의 농업개혁에 대한 의지를 재확인함.
1997년 6월	Rio de Janeiro, Brazil에서 1999년 농업협상이 시작되면 야심찬 농업개혁을 추구할 것이라고 강조함. 또한 다음 해 까지 개혁을 필요로 하는 중요한 부분에 대한 옵션과 전략을 수립하기로 함.
1995년 5월	Manila, the Philippines에서 가능한 빠른 시기에 무역 자유화 협상을 재개할 것을 다짐하고, UR의 결과가 농산물 무역장벽을 제거하는 '첫번째 중요한 발걸음'이라고 지적함.
1994년 4월	Marrakesh UR의 종결 이후에도 케언즈 그룹을 유지할 것을 합의하고 더 심도있는 농업개혁을 위한 지속적 노력을 할 것을 합의함.
1993년 10월	Geneva에서 부분적 합의를 거부하고 농업이 최종 결과에 포함 되어야 한다고 주장함. 또한 농업이 미국-유럽 중심의 대서양 문제가 아니며, 농업 문제에 있어서 주요 국들간에 이루어지는 어떠한 협상도 반드시 케언즈 그룹의 이익을 고려해야 한다고 주장함.
1989 4월	Geneva에서 케언즈 그룹은 미국-EU-일본이 남은 UR 협상 기간에 농업을 포함시킬 것이라는 원칙에 합의하는데 결정적 역할을 수행함.
1986년 9월	Punta del Este, Uruguay에서 GATT 회원국들은 UR에 농업을 협상의 주제로 반드시 설정할 것을 동의함.
1986년 8월	Cairns, Australia에서 창립회의. 회원국들은 다자간 무역 협상에서 농업무역 의제가 우선적으로 다루어져야 한다고 합의함.

4. 농산물 협상에 임하는 케언즈 그룹의 입장

UR에서 농업이 다자간 무역 틀(framework)에 포함되었다고는 하지만 다자간 무역 틀에 농업이 완전히 통합된 것은 아니었다. 농업협정은 허용하는 보조(Green Box)를 증가시켜 농산품에 적용하는 법과 규율을 다른 제품과 다르게 규정했고, 그 결과 농업에 대한 보조는 계속 높은 수준에서 이루어졌다. 농업 보조는 특히 가공 음식물에서 높게 나타났다. 실제로 실행기간이 완료되는 2000년까지 (개도국의 경우는 2004년) 농업 보호의 감소 폭은 극히 제한적인 것이었다. 1998년 OECD 국가들의 농업보조금 총 합은 3천6백2십억불이었는데 이것은 UR이 시작된 시점보다 360억불이나 높은 수치였다. 케언즈 그룹은 과거 농업협정의 실질적 결과가 상당히 미흡하다고 판단하고 있으며, 따라서 이번 협상에는 시장접근, 국내보조, 수출보조의 전통적 분야에서 더욱 구체적인 농업개혁 성과를 바라고 있다.

1) 시장접근(Market Access)

케언즈 그룹은 공평하고 시장-지향적인 시장접근이 농산물 교역 체제를 형성하는데 필수적이라는 주장을 펼치고 있다. 그들은 현재 농산품에 적용되는 시장접근 조건은 다른 제품에 비해 현격한 격차를 보이고 있다는 주장을 하며, 농산품 관세가 공산품에 비해 평균 8배 가량 더 높다는 수치를 지적한다. 따라서, 농산물 협정에서 다루고 있는 모든 농산품과 농산식품(agrifood)에 대한 실질적이면서도 상당한 정도의 시장접근이 이번 협상에서 이루어져야 한다는 입장이다. 또한 개도국을 위한 S&D 조항에서 시장접근의 용이성과 무역을 왜곡하는 보조금으로부터 자유로운 세계가 개발도상국의 발전을 위해서 필수적이다 라는 주장을 펼친다.

시장접근 장벽에 관해 케언즈 그룹의 목표는 고관세(tariff peak)를 포함한 모든 관세를 깊이 삭감하고 누진관세체계(tariff escalation) 문제를 수정하는 것이다. 누진관세체계(tariff escalation)는 가공된 식품에 대한 관세가 농산품에 비해 훨씬 높아지는 것을 의미하는데, 1996년 EU의 경우 식품, 음료, 그리고 담배 부문의 관세가 32.5%였지만, 농수산물은 10.7% 였다. 현

제 거론되는 관세 감축 방법은 1) 모든 품목을 일률적으로 일정비율 만큼 감축하는 방법 (across-the-board tariff cut), 2) 높은 관세는 많이 감축하고 낮은 관세는 적게 감축하는 방법(Swiss formula), 그리고 3) 특정품목 그룹을 설정하여 관세를 완전히 없애는 방법(zero-for-zero approach) 등이 있다. 한편, 비관세장벽이 지속적으로 존재한다는 것도 케언즈 그룹이 우려하는 것이다. 이 점에 대해서는 시장접근 장벽들을 관세화하며 비관세장벽을 제거하는 것을 목표로 하고 있다.

시장접근에 관한 케언즈 그룹의 제안을 정리하면 아래와 같다. 케언즈 그룹은 모든 상품에 대한 실질적 시장접근을 개선해야 하며 새로운 협상 결과는 다음과 같은 점을 포함하고 있어야 한다고 주장한다.

- 공식에 의한 감축(formula approach)을 이용한 모든 관세의 심도 높은 삭감. 케언즈 그룹은 공식에 의한 감축은 편법고율관세를 포함한 모든 고관세를 더욱 삭감하고, 관세가 상승하는 것을 방지하는 효과가 있다고 주장한다.
- 최종 양허 관세(final bound tariffs)를 기준으로 한 관세 인하
- 관세 레짐을 단순화, 투명화 시킬 수 있는 조항의 설정
- 종가에 따른 관세 설정 (종가세)
- 시장접근물량(tariff quota volumes)의 증가
- 관세쿼터가 시장접근 기회의 규모와 가치를 감소시키지 않게 하는 강화된 법규
- 농업에 관한 협정 제 5조에 수록된 특별 농업 보호 메카니즘(특별긴급 관세제도)의 철폐

2) 국내보조 (Domestic Support)

현재 UR은 국내보조를 생산이나 무역을 왜곡하는 효과가 없는 보조금 (허용보조금, Green Box)과 생산과 무역을 왜곡하는 보조금 (Blue Box 와 AMS)으로 양분하고 있다.

케언즈 그룹은 blue-box를 포함한 모든 무역 왜곡적 국내보조를 없애거나 이러한 것들을 생산중립제(decoupled) 방식의 보조로 전환해야 한다고

주장한다. 더 나아가 “green box(허용보조)”로 분류된 정책들조차 왜곡을 불러일으키거나 그럴 가능성이 상당히 높다고 지적한다. 따라서, 케언즈 그룹은 국내보조 조치들이 무역과 생산을 왜곡하지 않도록 지정되고(targeted), 투명하며(transparent), 완전히 생산중립적(fully decoupled)이어야 한다고 주장한다.

케언즈 그룹은 국내보조에 대해서 다음과 같은 공식적인 제안을 하고 있다.

- 무역과 생산을 왜곡하는 국내보조를 감소시키기 위한 formula approach의 사용.
- 협상에서 국내보조를 감소시키기 위한 구체적 기간과 방법을 명시할 것.
- formula는 시행 첫 해에 상당한 착수금(downpayment)을 포함시킬 것 (예를 들어, 착수금은 무역과 생산을 왜곡하는 국내보조를 시행 첫해 50% 미만으로 해서는 안 된다)
- 모든 농산물의 무역과 생산을 왜곡하는 국내보조를 감소시키기 위해 formula는 AMS(aggregate measure of support)를 총계개념으로 할 것이 아니라 품목별(disaggregate basis)로 한다.
- 허용보조(Green Box)를 재검토하여 허용보조가 무역왜곡 효과가 없거나 거의 없음을 확인할 것.

위와 같은 수출국들의 주장에 맞서, 농산물 수입국들은 농업의 비교역적 기능을 감안하여 허용보조의 내용을 융통성 있게 조정해야 한다는 주장을 한다. 특히 케언즈 그룹이 주장하는 품목별 감축 방식(disaggregate approach)은 품목간 이동 융통성을 제한하는 것이기 때문에 수입국들은 강경한 자세로 반대하고 있다. 한편, 생산제한 직접지불(production-limiting measures)은 꼭 필요하기 때문에 없앨 수 없다는 것이 수입국들의 입장이다.

3) 수출보조 (Export Subsidies)

케언즈 그룹은 수출보조금을 “무역을 가장 왜곡시키는 나쁜 농업정책”이며, 수출보조금은 선진국과 개도국 모두에게 피해를 주고 있다는 주장을

한다. 몇몇 소수 국가들이 사용하는 수출보조금은 국제시장가격을 하락시키며 불안정하게 하고, 식량 수입국의 국내 생산에 피해를 준다. 수출보조금은 또한 개발도상국의 환경지속적 생산(environmentally sustainable production)을 붕괴시킨다. 많은 개발도상국가들은 땅을 이용하여 생계를 유지하는 농촌 인구의 비율이 상당히 높다. 개발도상국의 생계농은 선진국의 수출보조금을 받은 농민들과 도저히 경쟁할 수 없으며, 그 결과 개도국의 농촌빈곤은 악화될 것이며 이농현상으로 인해 개도국의 도시들은 인구과밀이 되며 그것은 또한 사회 불안의 증진시킬 것이다. 케언즈 그룹은 수출 경쟁의 방법은 가격과 질에 의해 결정되어야 할 것이며, 따라서 모든 형태의 수출보조금을 철폐할 것을 주장한다.

이러한 케언즈 그룹의 수출보조금의 철폐 주장은 선진국, 특히 EU의 CAP를 겨냥한 협상이며 케언즈 그룹의 형성 목적에 가장 부합하는 것이라서 이 부분에 대해서는 상당히 강경한 태도로 임할 것이다. 또한 국제연합 식량농업기구(FAO)도 수출보조금 문제에 있어서 케언즈 그룹의 입장에 동조하고 있다는 점을 상기할 필요가 있다. FAO는 저개발국의 농업문제에 관심이 많은데, 최근 보고서를 통해서 개발도상국들은 처음부터 수출보조를 거의 할 수 없는 입장에 있었다는 점과 1980년대부터 World Bank, IMF의 후원하에 구조조정 프로그램들을 통한 상당한 수준의 자유화를 달성했다는 점을 들어 WTO에서 수출보조금이 폐지되더라도 커다란 불편이 없을 것으로 예상하고 있다. 이러한 점들을 종합해 볼 때, 수출보조금 폐지를 막는 것은 상당한 어려움이 있을 것으로 판단된다.

한편, 수입국 중 우리나라와 일본은 수출보조금이 없는 상태라 이 분야에 대해서는 뚜렷한 주장이 없다. 단지, EU가 수출보조를 가장 많이 쓰는 국가이기 때문에 EU와 공동보조를 맞추려는 우리나라는 수출 보조금에 대해서 어떤 입장도 취하고 있지 못하는 실정이다.

4) 농업의 다원적 기능 (Multifunctionality)

EU, 일본, 한국, 스위스, 그리고 노르웨이 등의 농산물 수입국들은 농업이 농촌을 보호하고, 농민생활을 유지시키며, 식량안보를 제공한다는 측면에서 다원적 기능을 하고 있다는 주장을 한다. 이에 반해, 케언즈 그룹은 농업

의 다원적 기능을 살려 나가야 한다는 주장은 농업을 계속 보호하고 시장을 개방하지 않으려는 음모에 불과하다고 일축하였다.

농업의 다기능성에 대한 케언즈 그룹의 입장은 2000년 4월 지속적 발전 위원회(Commission on Sustainable Development)에서 호주의 환경부 장관인 Robert Hill이 전달한 연설문에 잘 나타나 있다. 그는 연설을 통하여 케언즈 그룹은 농업이 식량안보, 농촌과 도시의 고용, 환경, 지형 등에 영향을 미친다는 점에서 “농업의 정당한 비교역적 기능이 있음을 인정한다”고 하였다. 하지만 케언즈 그룹의 입장은 어떠한 정책이 비교역적 목적을 달성하는가에 있으며 “몇몇 선진국들이 다기능성 논리를 이용하여 높은 수준의 보호와 기타 무역왜곡 정책을 정당화”하고 있는 것은 결코 비교역성에 포함될 수 없다는 입장을 밝혔다. 한마디로, 비교역성 논리는 보호무역 정책을 은폐하는데 사용되어서는 안 된다는 입장이다.

케언즈 그룹은 또한 다원적 기능의 목적은 오히려 그 목적을 겨냥한 자금 지원을 직접지불함으로써 해결될 수 있다는 주장을 한다. 예를 들어, EU가 지형의 아름다움을 살리는 울타리관목(hedgerows)을 보호하겠다고 땅 소유주들에게 직접 자금을 지원해서 울타리관목을 파괴하지 못하도록 하라는 것이다. 최근 미국은 이러한 케언즈 그룹의 입장을 지지하는 방향으로 정책을 바꾸었다. USTR의 Deputy인 Susan Esserman은 미국은 다가오는 농산물 협상에서 “다기능성이라는 개념을 선호하지 않는다”라는 시사적 발언을 하였다.

III. Exit, Voice, Loyalty 그리고 한국의 전략 시사점

다가오는 협상은 기설정의제(built-in agenda)를 중심으로 주요 협상이 EU-미국-일본-케언즈 그룹들간에 이루어질 것이라는 점을 감안했을 때, 우리나라가 협상을 주도하거나 협상 결과에 커다란 영향을 미치지 못하는 못할 것이다. 하지만 수세적이며 불리한 협상구도 하에서도 분명히 우리 나라가 취할 수 있는 전략이 있다고 생각되며 그러한 의미에서 허쉬만(Hirschman)의 exit, voice, loyalty 개념을 이용하여 우리의 선택처를 찾아보고자 한다.

허쉬만은 특정 조직이 제공하는 서비스에 불만을 가진 회원이 그 조직

의 개선을 위해서 선택할 수 있는 전략으로 exit, voice, loyalty 3가지를 제시한다. Exit 전략은 조직에 불만을 품은 회원들이 조직을 떠나는 전략이다. Exit의 결과 조직의 회원수는 감소하고 조직의 관리자들은 어떤 과실 때문에 회원들이 exit을 했는가 생각하게 되고 그것을 수정하려고 할 것이라는 것이다. 세계화의 물결에 반대한 NGO들의 시애틀 시위는 exit 전략을 지지하는 세력이라고 할 수 있다. 또한 만약 S&D(Special and Differential Treatment, 저개발국 우대 조항) 제안이 받아들여지지 않았을 때, 저개발국가들의 불만은 exit으로 이어질 잠재성을 충분히 내포하고 있다고 할 수 있다.

Exit 전략이 실효성을 거두기 위해서는 두 가지 전제조건이 필요하다. 첫째는 exit에 따른 대안이 있어야 한다. 예를 들어 특정 조직에 불만이 있는 회원이 exit 전략을 선택하려면 다른 조직에 가입할 수 있는 옵션이 존재해야 한다는 것이다. 둘째, exit 전략이 영향력을 발휘하기 위해서는 충분한 동조세력이 있어야 한다. 즉, 많은 수의 회원이 탈퇴해야 조직은 기존의 운영 방식에 문제점을 느끼고 규칙을 바꾸려 할 것이라는 것이다. 현재로서는 우리나라에게 불행히도 exit 전략이 효과를 볼 수 있는 두 가지 조건 중 어느 것도 존재하지 않는다. WTO에 대한 대안 조직으로 지역 수준의 무역협정 등을 고려해 볼 수 있지만, 동북아의 경제협력은 걸음마 단계이며 식량을 책임질 수 있는 국가도 존재하지 않는 실정이다. 또한, WTO는 137개국이 참여하고 있으며 30여 개국이 가입하기 위해서 줄을 서고 있는 상태이기 때문에 exit에 따른 많은 동조자도 확보하기 힘든 실정이다.

충성(loyalty) 전략은 불만이 있더라도 조직에 충성하는 것인데, 이것은 반드시 침묵하는 것은 아니며 기능이 없는 것도 아니다. 왜냐하면, loyalty의 결과 voice의 가능성 또한 증가할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 우리가 농산물 협상에 적극 임한다면, 함께 병행되는 공산품과 서비스 분야에서 반대급부를 얻을 수 있다는 점에서 loyalty 전략 역시 검토의 가치가 있는 것이다.

Voice 전략은 불만스런 상황에서 탈피하기보다는 주어진 상황을 변화시켜 보려는 모든 종류의 노력 - 조그만 불만의 토로에서 항의 시위까지 - 을 포함하는 개념이다. 특정 조직의 구성원들이 많은 불만을 털어놓으면 관리자는 조직원의 불만에 대한 해결책을 모색할 것이라는 것이다. Voice 전

락을 시도하기 위해서는 다음과 같은 일반적 조건을 충족시켜야 한다. 즉, 유리한 결과로부터 얻을 수 있는 기대 이득과 조직에 영향력을 행사할 수 있는 확률의 곱(협상 후 얻는 이득 x 영향력을 행사할 수 있는 확률)이 상당히 높은 수치로 나타나야 한다.

협상이 예상대로 농산물 자유화의 방향으로 나간다는 가정 하에, 수입국의 입장에서 '협상 후 얻을 수 있는 이득'은 곧 농산물의 협상에서 타격을 많이 볼 수 있는 경제 체제를 가지고 있는 국가들이라고 보아야 할 것이다. 이러한 나라들은 한국, 일본, EU, 그리고 - S&D가 받아들여지지 않는다면 - 식량 순수입 개도국들이다. 한편, 현실적으로 협상에 영향력을 미칠 수 있는 국가들의 집합에서 불행히도 한국은 제외된다. 그러면 한국은 농업레짐에서 영향력을 발휘하는 EU 혹은 일본과 연계협상을 해야 한다는 결론이 나온다.

EU의 경우 다가능성에서 우리와 공동전선을 형성할 수 있지만, 수출보조금 삭제는 EU만의 문제이며 현재로서는 우리와 무관해 보인다. 또한 농업의 형태도 영세농이 대부분이며 노동집약적인 우리 농업과는 상당한 거리가 있다. 일본은 우리와 많은 공통점을 가진 것은 사실이나 일본이 과연 강한 목소리(strong voice)를 낼 것인지(혹은 과연 낼 수 있는지)는 상당히 미지수이다.

한편, 우리가 주목해야 할 점은 중국이라는 새로운 변수가 곧 등장할 것이라는 점이다. 미국이 중국에게 PNTR(항구적 정상 무역관계) 지위를 부여함으로써 중국의 WTO 가입은 기정 사실화 되었다. 한편, 중국은 미국이 WTO 가입을 지지하는 대가로 수입 곡물에 대한 관세를 현재의 31.5%에서 2004년까지 14.5%로 내릴 것을 약속했다. 중국은 세계경제의 커다란 축을 형성하고 있기 때문에 중국이 없는 WTO는 진정한 세계무역기구라고 불릴 수 없고, 그렇기 때문에 중국의 WTO 가입은 많은 시사점을 던져 준다.

중국은 현재 세계에서 가장 많은 곡물, 쌀, 담배, 돼지 등을 생산하는 국가이다. 하지만 대부분의 농산물 생산은 (한국으로 수출되는 몇몇 품목을 제외하고는) 많은 인구를 가졌기 때문에 국내에서 소비되고 있다. 또한, 중국은 미국 농산물의 가장 큰 수입시장이면서도 옥수수 수출에 있어서는 미국의 가장 큰 경쟁자이다.

중국 농업의 특징이라면 국가의 높은 구매정책에 따른 질 낮은 농산품의 과잉생산을 꼽을 수 있다. 국가는 농민들이 생산하는 곡물을 국제 가격보다 10%에서 70% 높게 구매해 주고 있는 실정이다. 이렇게 완전한 보험 역할을 하는 구매시장이 존재하기 때문에 중국 농민들은 곡물의 질에 대해서 걱정을 하지 않은 채 곡물을 과잉생산하고 있으며, 그 결과 수백 톤에 달하는 곡물이 저장 창고에서 썩고 있는 실정이다.

그 동안 중국은 곡물의 초과 생산과 높은 관세 덕분에 외국의 경쟁자들이 중국 시장에 들어오는 것을 방지하였다. 1999년 중국은 미국으로부터 고작 258,000톤의 밀을 수입하였다. 하지만, WTO 협정에 의하면, 중국의 밀에 대한 저관세 쿼터(low-tariff quota)는 7백3십만 톤으로 증가할 것이며 4년 후에는 9백6십만 톤으로 증가할 것이다. WTO의 협정이 완전히 실행되면 미국이 중국에 판매할 밀·쌀·옥수수·목화·콩의 총 가치는 현재 보다 16억불 증가한 총 30억불이 될 것으로 예측되고 있다(Looker 2000).

중국이 WTO에 가입하게 되면 도시의 소비자들과 기업가들은 미국 등으로부터 “값싸고 질 높은” 곡물이 수입되어 자유무역의 혜택을 입게 되겠지만, 7억에 가까운 중국의 농민들은 밀려들어오는 수입 농산물과 경쟁을 하지 못하고 심각한 타격을 입을 것으로 예상된다. 한 보고서는 중국 농민 1000만 명이 생계를 잃어버릴 것이라고 예측하고 있다(Fang 2000). 따라서, 중국의 지도부는 WTO 가입을 원하지만 이러한 농촌의 예상되는 피해에 대해 상당한 우려를 표명하고 있다. 현재 중국은 한국, 태국, 말레이시아에 약 2억 부셸(bushel)의 옥수수를 수출하고있으나, 농민 1인 단위당 재배 면적이 작고 (약 1-2 헥타르) 생산성 또한 낮은 것으로 판명되고 있다(약 1에이커당 84 부셸). 또한 현재 정부에서 지급하는 보조금이 상당한 규모이며 중국의 농산물 생산은 토지 조건이 좋지 않아서 지속적이지 못할 것으로 판단되고 있다.

중국의 WTO 가입이 우리 나라의 협상에 미칠 변수는 과연 중국이 ‘어떠한 지위로 가입을 할 것인가’ 하는 문제와 관련이 크다. 현재 중국정부는 개발도상국 지위로 WTO에 가입하기를 강력히 희망하고 있으며 가입에 대한 다양한 특권(관세의무화와 시장접근성 조항의 연장 그리고 WTO 분쟁해결 절차와 정책결정 과정에 참여 등)을 교섭중이다. 만약 중국이 원하는 대로 개도국 지위로 가입을 한다면 개도국 지위 연장에 대한 확률이 희박한

우리로서는 중요한 협상 연계의 대상은 안 될 것이다.

하지만, 개도국 지위를 획득했다고 하더라도 만약 중국이 WTO 가입에 대한 조건으로 충분한 양보를 받지 못했다고 판단하면 중국은 WTO 내에서 중요한 voice 역할을 할 것으로 판단된다. 과거 냉전시대 비동맹 세력의 리더 역할을 했던 경험, 현재 선진국이 중심이 되어 형성한 국제경제질서의 게임의 법칙에 대해 상당한 불만을 가지고 있다는 점, 그리고 최근의 인권 시비, 대만·티베트 문제, 도서 분쟁 등에서 각종 국제 압력에 체면 차리지 않고 자신이 설정한 국익의 개념에 따라 강경하게 대처하는 중국의 자세를 보았을 때 중국은 WTO에 단지 가입하는 것만으로 만족해하지 않을 것이라는 판단을 내릴 수 있다. 또한, 중국은 WTO 가입 이후에도 농촌의 특정 지역에 대한 보조를 계속할 전망이다. 왜냐하면, 중국 농촌의 불안은 공산당에 상당한 부담으로 작용할 것이며, 현재 포화 상태에 있는 도시로 이농민들이 몰려온다면 상당한 사회적 혼란이 예상되기 때문이다.

따라서 중국이 어떠한 지위로 WTO에 가입하던 간에 자국의 농민 보호에 대해 강한 voice 행사를 할 것으로 예측할 수 있으며, 한국은 중국과 연계하여 협상하는 전략을 고려해 볼 가치가 있을 것이다.

참고문헌

- WTO 사무국 엮음. 김의수 옮김. 『우루과이라운드 협정의 이해』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000).
- Anderson, Kym and Paul Morris. "The Elusive Goal of Agricultural Trade Reform" *Cato Journal*, Vol.19, No.3 (Winter 2000).
- Fang, Bay. "Growing Troubles Down on the Farm: Chinese Farmers Fear Impact of Grain Imports" *U.S. News & World Report*. (May 29, 2000).
- Kennedy, P. Lynn, won W. Koo, and Mary A. Marchant. "Key Issues and Challenges for the 1999 World Trade Organization Agriculture Round" *American Journal of Agriculture Economics*, Vol.81, No.5 (1999).
- Le Heron, Richard and Michael Roche. "Rapid reregulation, Agricultural Restructuring, and the Reimaging of Agriculture in New Zealand" *Rural Sociology*, Vol.64, Issue 2 (June 1999).
- Moore, Mike. "The WTO: Moving Forward" *The OECD Observer*, Paris; Iss. 221/222; pg. 29-30 (Summer 2000).
- Shrybman, Steven. "The World Trade Organisation and Agriculture" *The Ecologist* (May/June 1999)
- Taylor, Ian. "The Cairns Group and the Commonwealth: Bridge-building for International Trade" *Round Table*, Issue 355. (London: July 2000).

[Home Page](#)

농림부 (www.maf.go.kr)

The Cairns Group (www.cairnsgroup.org)

제 2부

주요국가들의 입장과 전략, 한국의 협상전략

WTO 농산물협상에 대한 미국의 입장과 전략

白 昌 宰 (가톨릭대학교)

I. 문제 제기

2000년 3월 23일부터 공식 시작된 WTO 농산물협상에는 한국을 비롯하여 미국과 호주 등 Cairns 그룹 국가들, EU, 일본 그리고 개발도상국 등 많은 행위자들이 참여하고 있고, 과거와는 달리 NTC 그룹과 개도국들이 적극적으로 협상과정에 참여함으로써 주요 행위자들의 수가 크게 증가할 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 새로운 농산물협상의 과정과 결과에 가장 큰 영향을 미칠 행위자가 미국이라는 데는 이견이 없다. 미국이 국제무역 질서 전반에 행사하는(혹은 하고자 하는) 영향력을 차지하더라도, 미국은 세계 최대의 농산품 수출국이자 수입국이며, 농업 생산량의 3분의 1을 해외시장에 판매하는 농업교역국이기 때문이다. 더욱이 미국 내에서 농업정책과 이와 연관된 농산품 교역문제는 향후2, 3년간 커다란 정치적 현안으로 작용할 전망이다. 따라서 WTO 농산물협상에서 성과를 거두려는 미국의 의지와 행동은 대단히 강력할 것이다. 얼마전 미국이 농업협상 특별대사(Special Trade Negotiator for Agriculture)를 임명한 것은 이같은 의지를 단적으로 보여주는 사례라 하겠다. 요컨대 이번 농산물협상의 진로를 전망하고 한국의 대응방안을 강구하기 위해서는, 미국이 처한 대내외적, 정치·경제적 상황과 입장에 대한 면밀한 분석이 필수적이다.

II. 미국의 입장

먼저 그동안 드러난 미국의 전반적 입장을 살펴보자. 미국은 UR과 각종 지역적, 쌍무적 협약에 의해 농산물 해외시장의 확대를 추진해 왔고, UR

협상결과 2000년 내에 재개되도록 약속된 농산물협상의 조속한 개시를 요구해 왔다. 새로운 다자협상(Millennium Round)과 농산물협상의 시작이 예견되던 작년 초부터 미국은 협상의 의제와 자신의 입장을 정리하고 대내외적으로 천명해 왔다. 예컨대 USTR과 USDA는 공동으로 각 지역을 순회하며 농민들과 농업 이익단체들의 요구사항을 집약했고, 상하 양원 농무위들은 수차례의 청문회를 통해 농업정책과 농산물협상 전략을 점검했다. 또 백악관과 USTR 역시 각종의 보고서와 성명서 등에서 미국의 입장을 정리해 왔다. 가장 최근으로는 6월 23일에 WTO에 미국의 제안서를 제출한 바 있고, 11월 17일 시장접근에 대한 제안서를 제출한바 있다.¹⁾ 이러한 자료들에서 나타나는 미국의 입장은 당연히 농산물 교역의 개방화로 요약할 수 있으며, 이를 위해 미국이 제기하고 있는 주요의제와 입장은 다음과 같다.

첫째, 미국이 가장 역점을 두고 있는 의제 중 하나는 농산물 수출보조금(export subsidy)의 폐지이다. 다른 나라들의 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.

둘째, 전체적으로 농산물의 관세수준을 인하하고, 특히 고율관세를 대폭 삭감하며, 관세제도를 합리화시킨다. 이는 미국을 비롯한 수출국들의 기본적인 요구이며, 어떤 품목에 대해, 그리고 어느 정도의 관세 인하에 만족할 것인지가 문제가 될 것이다.

셋째, 농산물 시장을 왜곡시키는 국내보조금(domestic support)을 대폭 삭감하는 동시에, 허용보조정책(Green Box)의 경우도 그 기준과 운영을 엄격히 하여 생산 및 무역왜곡 효과를 근절한다.

넷째, 시장접근물량(tariff-rate-quotas; TRQ)과 연관된 입장이다. 미국은 TRQ를 증량하고 '시장접근 초과물량'(out-of-quota)에 대한 관세를 대폭 하락시키며, TRQ의 집행이 실질적으로 시장접근을 보장할 수 있도록 엄격히 관리될 것을 요구한다.

1) U. S. Proposal for Comprehensive Long-Term Agricultural Trade Reform; U.S. Proposal for Agricultural Market Access.

다섯째, 농산물의 국영무역(state trading enterprise)에 대한 엄격한 관리도 미국이 제기하고 있는 주요 의제이다. 특히 미국은 국영무역의 독점적 수출의 측면에 주목하고 있다. 국영무역이 흔히 수출보조의 한 형태로 기능하거나 낮은 가격(predatory pricing)을 통해 농산물 교역을 왜곡시킬 수 있다는 것이다.

마지막으로 미국이 초점을 두고 있는 의제는 유전자조작 농산물(GMO)의 교역문제이다. “생명공학적 농산물”(agricultural biotechnology products)도 공정하고 투명하며 과학적 근거에 의거하여 규제되어야 한다는 것이 미국의 입장이다. 특히 EU와의 심각한 분쟁을 겪어 온 미국은, 쌍무협상은 물론 이번 농산물 협상을 통해 유전자 조작 농산물이 무역상의 불이익을 받지 않을 수 있는 확고한 규정을 마련하려고 한다.

III. 미국의 입장에 영향을 미칠 변수들: 전략적 분석

앞에서 살펴본 것은 협상의 초기 단계에서 미국이 공개적으로 내세운 의제들과 요구들이다. 물론 이번 협상에서 미국이 지니고 있는 진정한 의도를 파악하기 위해서는, 이들에 대한 미국의 priority가 어떠한지, 각 의제에 대해 어느 수준의 요구를 지니고 있는지, 또 어떤 조합의 요구가 최소한의 만족 수준이며, 혹은 어떤 요구가 필수적으로 관철되어야 한다고 판단하고 있는지를 파악해야 한다. 본 연구의 목적은 이러한 측면에서 농산물 협상 전반과 한국에 대해 미국이 지니는 요구의 내용을 분석하는데 있다.

주지하듯이 이러한 작업은 대단히 어렵고 종종 만족스런 결과를 가져오지 못한다. 뿐만 아니라, 본 연구는 WTO 농산물 협상이 본격화되기 이전에 이루어졌으므로 설부른 예측을 감행해야 한다. 결국 본 연구는 미국의 의도를 형성하는 요인들(국내외적, 정치적, 경제적)을 확인하고 이 요인들이 미칠 수 있는 영향의 크기와 방향을 추정하는 선에서 마무리되어질 것이다.

미국의 요구와 전략에 대해 영향을 미칠 수 있는 요인들을 협상에 직접적으로 연관된 변수들과 환경적 변수들로 나누어 볼 수 있다. 먼저 환경

적 요인들을 살펴보고 미국의 입장에 직접적으로 영향을 미칠 전략적 요인들을 분석해 보자.

1. 미국 무역정책결정체계의 변화

외교정책 전반과 마찬가지로 미국 무역정책이 자유무역화 된 것은 이차대전 이후이다. 1930년대까지 미국의 무역정책은 가장 보호주의적 성격을 지니고 있었다. 이는 국내산업을 독점화하고 있는 대기업들과 이들의 정치적 후견인인 공화당 행정부 및 의회가 국내시장을 보호하기 위해 철저한 보호주의를 채택하고 있었기 때문이었다. 이러한 보호주의적 성격은 당시의 무역결정체계의 성격에서 확연히 드러난다.

1934년 호혜통상협정법(RTAA; Reciprocal Trade Agreements Act) 이전까지 미국의 무역정책은 곧 관세정책(tariff making policy)이었고, 이는 세금의 일종이므로 관할권을 의회가 지니고 있었다. 의회는 이익집단으로부터의 압력이 있을 때마다 관세를 인상하곤 했는데, 당시 관세율의 책정기준은 국내생산원가와 해외생산원가의 차액이었다. 이와 같이 의회가 이익집단들의 압력하에 수입품의 가격우위를 상쇄시키는 관세를 책정하는 정책결정체제에서는 보호주의적 정책이 만들어질 수 밖에 없었다. 그 최악의 결과가 1930년의 스무트-홀리관세법(Smoot-Hawley Tariff Act)으로 미국의 관세율을 50% 인상함으로써 각국들과의 관세전쟁을 유발시켰고, 3년만에 세계 무역량을 3분의 1 수준으로 떨어뜨림으로써 대공황을 심화시켰다.

대공황으로 공화당과 국내 독점적 대기업들의 지배체제가 무너지고 루즈벨트의 뉴딜연합이 집권한 뒤, 미국의 무역정책의 방향이 바뀌게 되었다. 그 제도적 기반은 1934년 호혜통상협정법인데, 이 법에 의해 자유무역을 가능케 하는 무역정책 결정체계가 새로 수립되었다.²⁾ 새로운 무역정책 결정체제는 무역정책을 무역상대국들과 관세수준에 대한 협정을 체결하는 (bargaining tariffs) 정책으로 재규정했다. 따라서 이는 곧 외교정책의 일부이며 이에 대한 권한은 대통령이 지니게 되었다. 이차대전 이후 1970년대까

2) Stephan Haggard, "The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934," *IO*, Vol. 42, No. 1, 1988.

지 미국이 자유무역정책을 지속시켜올 수 있었던 것은 이러한 제도적 기반이 바탕이 되었다. 즉, 보호주의적 집단과 의회의 압력에서 비교적 자유롭게 대통령이 외교정책적 고려와 상업적 이익을 조화시키면서 점진적으로 자유무역을 확대시켜왔던 것이다.

그러나 1980년대 들어서서 미국의 경제적 지위가 쇠퇴하고 세계시장에서의 경쟁이 치열해지면서 이러한 무역정책 결정체계는 상당히 약화되었다.³⁾ 무엇보다도 의회가 무역정책의 전면에 나서서 헌법적 권한을 행사하려 하게 되었다. 따라서 무역정책에 있어서 대통령의 독주는 더 이상 가능하지 않게 되었고, 양부간의 대립과 타협에 의해 정책결정이 이루어지게 되었다. 의회내에서의 양당간 대립도 강화되었고, 하원 세입위(Ways and Means Committee)와 상원 재무위(Finance Committee) 이외의 여러 위원회들과 심지어 심지어 무역전사(trade warriors)라고 불리는 개별 의원들까지 무역정책에 간여하게 되어, 의회내에서 무역정책을 둘러싼 대립은 더욱 치열하고 복잡하게 되었다. 무역정책에 대한 의회의 개입 강화는 곧 사회집단들의 압력이 무역정책 결정과정에 강력히 전달되기 시작했음을 의미한다. 결과적으로 미국 무역정책은 외교적 고려보다는 상업적 이익에 치중하는 방향으로 전환되었다. 더욱이 냉전질서의 해체로 국제관계에서 안보보다는 경제적 측면의 중요성이 보다 중시되면서 이러한 성향은 보다 강화되었다.

요컨대 현재의 미국 무역정책은 이익집단들의 압력이 강하게 전달되는 가운데 양부간, 양당간 대립구도 속에서, 미국의 상업적 이익을 강력히 추구하는 방향으로 결정되고 있는 것이다. 농산물협상에 대한 미국의 입장과 전략은 이러한 큰 틀속에서 형성된다.

2. 클린턴 행정부의 무역정책과 그 영향

농산물 협상은 차기 행정부에서 본격적으로 추진되고 매듭지어질 것으로 보인다. 그러나 차기 행정부의 무역정책, 농업정책 일반과 농산물 협상 전략에는 지금까지의 정책들의 유산이 일정한 영향을 미치게 될 것이다. 이

3) I. M. Destler, *American Trade Politics: System Under Stress*, Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1986.

런 맥락에서 지난 8년간 클린턴 행정부의 무역정책의 성격을 고찰해 보자.

“문제는 바로 경제야“(It's the economy, stupid!)라는 선거구호에서 드러났듯이. 클린턴 행정부가 가장 역점을 두었던 것은 경제정책이다.⁴⁾ 특히 임기 초반에는 무역정책이 외교정책의 전부라는 비판이 제기될 정도로 미국의 상업적 이익을 확대하기 위한 해외시장 개방정책에 많은 노력을 기울였다. 클린턴 행정부는 우루과이 라운드와 북미자유무역협정 등을 성공적으로 종결지었을 뿐 아니라, 일본 등에 대한 쌍무적 시장개방압력을 병행하여 수많은 무역상의 양보를 얻어 냈다. 또한 APEC을 주도하면서 이 지역의 개방화를 이끌어 왔다. 더욱이 임기말에는 중국과의 WTO가입협상을 타결짓고 의회의 비준을 얻어내는데 성공했다.⁵⁾ 무역 부문에 관한 한 가장 성공적인 행정부중 하나라고 평가할 만 하며, 미국의 경제적 이익이 강력히 추구되는 방향으로 움직였다고 볼 수 있다.

반면, 클린턴의 시장개방과 자유무역 확대정책은 이에 대한 반대세력을 더욱 결집, 강화시키는 결과를 가져왔다. 특히 NAFTA와 중국 PNTR의 경우, 노조를 중심으로 한 보호주의 세력의 정치적 압력이 의회와 민주당에 거세게 작용했다. 두 경우 모두 마지막 순간까지 통과가 불확실한 정도였고, 대통령의 정당인 민주당 의원의 3분의 2 가까이가 반대하는 정도였다.

클린턴 행정부 8년간의 무역정책은 다음 몇가지 유산을 남겼고 향후 미국 무역정책과 농산물협상에 영향을 미칠 것으로 예측된다. 첫째, 미국의 상업적 이익이 더욱 강조되고 시장개방압력이 거세어 졌다는 점이다. 차기 행정부 역시 이 방향에서 크게 벗어날 수 없을 것으로 보인다. 이에 대한 사회집단들과 의회의 압력이 고조되었기 때문이다. 둘째, 자유무역의 확대에 대한 국내정치적 반대세력이 강화되어 왔다는 점이다. 노조를 중심으로 한 보호주의 세력과 환경집단, 인권집단 및 기타 시민단체들의 자유무역에 대한 반대는 앞으로도 더욱 치열해질 것으로 예측되며, 이에 따라 민주당에 대한 반자유무역적 압력이 더욱 거세질 것이다. 따라서 무역정책, 특히 다자

4) Stephen E. Ambrose, and Douglas G. Brinkley, *Rise to Globalism: American Foreign Policy Since 1938*, 8th ed., Penguin Books, 1997.

5) 중국 PNTR 비준과정에 대한 간략한 분석으로 백창재, 「미국의 정치, 2000」, 서울대학교 국제지역원 편, 『아시아 태평양, 2000』(근간)을 참조하라.

협상에 있어서 차기 행정부는 미국의 경제적 이익이 가시적으로 극대화되지 않음으로 반대세력의 압력을 극복하기 어렵게 될 수 있다. 예컨대 새로운 라운드에 있어서 미국의 이익이 극대화되고 환경, 노동권, 인권 등에 있어서 미국의 입장이 확실히 반영되지 않으면, 국내 반자유세력들의 집중적인 공세 속에서 의회의 비준을 얻지 못할 수 있을 것이다. 따라서 차기 행정부의 무역정책은 미국의 이익을 극대화한다는 입장을 고수하는 비타협적 자세를 취할 가능성이 있다. 한편 중국 PNTR의 성공은 농산물협상에 대한 미국의 입장을 완화시키는 효과를 가져올 수 있다. 광대한 중국시장을 기대해 온 농민들과 농기업들은 중국 PNTR 비준에 대한 가장 강력한 지지세력이었다. PNTR이 통과되지 않았을 경우, 해외 농산물 시장개방에 대한 이들의 압력은 훨씬 거세졌을 것이다.

3. 11월 선거 결과와 차기 정부의 성격

지난 11월 7일의 미국 선거는 미국 선거제도의 모순을 적나라하게 드러낸 채 100여년 이래 가장 치열하게 전개되었다. 선거후 한달이 넘도록 대통령 당선자가 확정되지 않았고, 결국 연방 대법원의 '정치적' 결정에 의해 부쉬가 '소수파' 대통령으로 당선되었다. 뿐만 아니라 상원 선거결과는 120여년만에 처음으로 50:50의 의석분포를 가져왔고, 하원 역시 다수당의 우위가 불과 8석으로 줄어들게 되었다.

이러한 선거결과와 선거 이후 지금까지 벌어진 일련의 사태는 차기 미국 정부의 성격에 중대한 영향을 미칠 것이다. 무엇보다도 양당간 대립이 격화되어 의회가 마비되고 최소한 2002년 중간선거까지 "새로운 것이 아무 것도" 시도될 수 없는 상황이 초래될지도 모른다.

우선, 부시 행정부는 민주당의원들과 핵심 지지층의 반발을 무마하기 어렵다. 부시가 특출한 리더십을 발휘한다 하더라도 양당간의 대립은 치열할 것이다. 더욱이 2002년 중간선거에서 양원의 탈환을 목전에 두고 있고, 게파트(Richard Gephardt)와 같은 민주당 의회 지도부가 2004년 대통령 선거를 겨냥하고 있는 상황이기 때문에, 최소한 2002년까지는 정당대립에 의해

정부의 교착상태가 지속될 것이다. 공화당이 양원을 장악했다고는 하지만, 상원에서의 50:50(+1; 부통령을 포함하는 경우)과 하원에서의 212:220의 우위로는 부시에게 도움이 될 수 없다. 따라서 부시의 공약사항들은 물론 어떠한 새로운 정책의 시도나 기존정책의 변경도 무산될 가능성이 크다.

이러한 정치적 구도는 농산물협상이나 새로운 다자협상에 대한 차기 행정부의 입장에도 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 극단적인 경우, 민주당의 반대로 인해 협상 자체가 무산될 수도 있다 또는 이러한 반대를 극복하기 위해 미국의 이익이 크게 확보된 결과가 필요하게 되어 강력한 압력을 행사하려들게 될 수도 있다. 이 경우 EU 등과의 대립이 격화되고 협상이 장기간 교착상태에 빠질 수도 있다.

4. 농업법의 문제

농산물 교역과 직접 연관되지 않은 미국 국내농업정책의 문제가 결정적인 영향력을 발휘할 수 있다. 최근 수년간 미국의 농업정책은 대변혁을 겪어 왔다. 작은 정부와 시장중심의 신자유주의적 경제정책에 치우친 공화당 우파는, 1994년 중간선거에서 승리를 거두고 양원을 장악한 뒤 농업정책의 대개혁을 추진했다.⁶⁾ 뉴딜시대 이래 지속되어 온 농산물 가격지지정책을 폐지한 것이다(Freedom to Farm Act). 즉, 사전에 목표가격을 책정하고 시장가격이 이에 미달할 경우 차액을 보전해주는 기존 제도를 폐지하고, 대신 2002년까지 완전 폐지를 전제로 고정적 보조금을 대신 지급했던 것이다. 당시는 농산물 가격이 높아서 오히려 더 많은 보조금을 지급받을 수 있었고, 기존 제도에 따르던 경작제한 등의 정부간섭이 사라지게 되어 Freedom to Farm Act는 농민들의 지지속에 통과되었다. 그러나 지난 3년간 농산물 가격이 대폭락하고 아시아 경제위기에 의해 수요가 급감하면서 미국 농업은 큰 위기에 빠져들었고, 긴급구호의 명목으로 농민에 대한 보조금은 이전보다 크게 늘게 되었다. 따라서 농민들과, 농기업, 이익단체들은 구제도로의 복귀를 강력히 요구하게 되었고, 민주당 의원들이 이를 추진하고 있다. 반

6) 농업법 개혁의 입법과정과 내용에 대한 개략적 분석으로 백창재, 「미국의 정치, 1997」, 서울대학교 국제지역원 편, 『아시아 태평양 1997』을 참조하라.

면, 양원을 장악하고 있는 공화당과 농무위 지도부들은 개혁의 지속을 원하고 있다.

농업법 이슈는 새로운 행정부와 의회가 구성된 이후에야 처리될 것이다. 따라서 금년 11월의 선거 결과가 농업법 개정 결정에 결정적 영향을 미치게 되었다. 앞에서 논의했듯이 11월 선거 결과에 비추어 볼때 농업법 개정 가능성은 크지 않다. 새로운 것의 시도가 무산되기 쉬운 정치적 구도를 가져왔기 때문이다.

농업법 개정은 농산물협상에 대한 미국의 입장에 중대한 영향을 미칠 수 있다. Freedom to Farm Act가 제정된 뒤부터 미국은 자국이 보조금 제도를 폐지한 것을 내세우며 농업보조금의 대폭 삭감과 자유화, 개방화를 요구해왔다. 만일 구제도가 복구된다면 이러한 미국의 입장은 크게 약화될 것이고 요구의 수준도 후퇴할 수 있지만, 이 가능성은 크게 낮아진 것이다. 국내적인 반발에도 불구하고 가격지지제도의 폐지가 지속되게 되면, 농산물협상에 있어서 미국의 요구가 더욱 거세지고 보다 공세적이고 경직된 접근을 취할 가능성이 크다. 특히 공화당은 클린턴 행정부가 해외 농산물시장을 개방시키지 못했기 때문에 1996년의 개혁이 위기에 빠졌다고 보고 있다. 가격지지정책의 폐지가 성공하기 위해서는 해외시장의 개방화와 자유화가 필수적이라는 것이다.

5. 전략적 요인들

농산물협상에 대한 미국의 전략과 직접적으로 연관된 요인들을 살펴보자.

첫째, 앞에서 살펴본 협상목표들에 대해 미국은 일정한 우선순위를 지니왔고, 환경적 요인들의 변화와 상대국과의 관계변화에 따라 이같은 우선순위가 조정될 것이다. 현재까지 미국의 우선순위는 다음과 같이 파악될 수 있다. 우선 전체적으로 TRQ와 Green Box, STE, 관세 인하 등에 대해 미국은 타협가능한 수준의 요구에 만족할 가능성이 있다. 예컨대 특정 품목에 대한 관세인하 규모에 대해 상당히 신축적으로 요구수준을 조정하며, 가시적인 성과를 거두는 것 자체에 만족할 수 있다는 것이다.

반면 USTR이 거듭 천명했듯이 수출보조금과 GMO는 미국이 가장 역점을 두는 의제이다. 세계 수출보조금의 85퍼센트를 차지하는 EU로부터 상당한 양보를 이끌어내는 것이 미국으로서는 가장 중대한 과제가 될 것이다. 또한 GMO에 대한 요구를 단기간내에 관철시키는 것은 농민들 뿐 아니라 농기업과 생명공학 분야의 기업들의 지지를 끌어낼 수 있는 중대한 이슈이며, 이를 통한 미국 농업의 경쟁력 제고와 상업적 이득은 막대할 것으로 예상된다. 그러나 수출보조금이나 GMO 의제는 그 성격상 일정한 수준에서의 타협이 대단히 어려울 것이다. 더욱이 주 협상상대가 EU라는 가장 강력한 행위자이기 때문에 미국이 쉽게 양보를 받아내기가 어려울 것이다.

이렇게 본다면, GMO와 수출보조금에 대한 미국과 EU의 대립이 전체 협상의 방향은 물론 미국의 입장에도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 예컨대 GMO와 수출보조금에 대한 회원국들의 지지를 끌어내기 위해 다른 의제들에 대해 상당한 양보를 제공하는 전략을 취할 가능성도 있는 것이다.

그러나 최근의 정치적 변화와 특히 농업법 이슈의 문제는 미국의 우선순위를 변화시킬 가능성이 있다. 농산물 가격폭락으로 인해 미국은 2000 회계연도에 농가소득의 절반에 육박하는 280억 달러를 직접 지원했으며, 2001 회계연도 예산에도 생산과 연계된 직접지불액으로 230억 달러를 책정했다. 즉, 1996년의 농업법 개혁의 결과 농업보조금을 점진 폐지한다는 원칙이 무색해진 것이며, 이에 대한 EU의 비판이 고조되고 있다. EU의 수출보조금 감축에 대한 미국의 요구를 가장 정당화시켜온 것이 1996년의 농업법과 이에 따른 미국 국내 농업보조금 감축(계획)이었던 점을 감안할 때, 이러한 상황에 따라 농업보조금 감축에 대한 미국의 입장은 약화될 수밖에 없을 것이다. 요컨대 EU에 대한 강력한 압력이 쉽지 않을 것이며, 원래의 기대를 충족시키기 어렵게 될 가능성이 크다. 이렇게 된다면, 협상이 진행되면서 미국의 우선순위는 수출보조금 감축에서 멀어질 가능성이 있다. 그렇다면, 시장 개방 이슈들, 특히 관세 인하와 TRQ 증량 등의 이슈에 최우선순위를 둘 가능성이 크다. 앞에서 살펴본대로 GMO 이슈는 EU와의 타협을 통해 가시적인 성과를 거두기 어렵기 때문이다. 또한 시장개방의 확대는 다양한 농업집단들에게 즉각적인 혜택을 제공하므로 정치적 지지를 동원하는데 유용하다.

이렇게 볼 때 농산물 협상이 진전되면서 미국은 다양한 품목에 대한 시장개방의 대폭 확대에 주력하게 될 가능성이 크다.

둘째, 농산물협상에 대한 미국의 입장이 서비스 협상 및 뉴 라운드 협상과 연계될 가능성을 분석해 보자. 미국은 부문별로 별개의 협상을 한다는 방침을 취하고 있으나, 농산물 협상과 동시에 진행될 서비스 협상과 조만간 시작될 수 있는 뉴 라운드 협상이 시기적으로 일치하므로 각 협상들이 연계될 수 있다. 이러한 연계는 농업계 이익단체들이 상당히 경계하고 있다. 서비스협상과 뉴 라운드에서의 성공을 위해 농업이익을 희생시킬 수 있다고 보기 때문이다. 동시에 진행되는 서비스협상과 뉴라운드에서 중대한 이슈에 대한 협상이 교착상태에 빠지게 될 경우, 농산물협상에서의 입장을 조정할 수 있는 것이다. 이렇게 본다면, 먼저 시작된 농산물협상의 타결이 늦어지고 다른 협상들에서의 대립이 클수록 미국의 입장이 완화되리라고 예측할 수 있다. 그러나 앞에서 논의했듯이 차기 정부에서 예상되는 양당간 대립은 새로운 라운드의 시작 자체도 쉽지 않게 만들 수 있다. 이 경우 연계가능성은 존재하지 않게 되지 것이다.

셋째, 많은 연구들이 주목하고 있듯이, 미국의 무역정책은 국내 이익집단들과 사회세력들에 크게 노출되어 있고, 이들의 영향력에 취약하다. 반면, 상반된 이해관계를 지닌 이익집단들이 작용하여 서로의 영향을 상쇄시킬 수 있고, 정책결정체계도 의회-행정부간, 의회내, 그리고 관료집단간에 분절화되어 있고 통합(coordination)이 어렵다. 농산물협상의 경우, USTR과 USDA, 양원 농무위, 세입위와 재무위, 주의원단(state delegation), 백악관, 작물별 농민집단들과 상위 농업단체들, 자유무역 집단들과 보호무역집단들 등 수많은 국내 행위자들이 이해관계에 따라 영향력을 행사하려 들 것이다. 이들간의 상반된 이익이 충돌할 경우, 협상에 대한 미국의 입장이 영향을 받게 될 것이다. 예컨대 특정 분야의 협상이 타결되어 이익이 확보된 행위자들은, 미국이 다른 분야에서의 양보를 무릅쓰고 조속히 협상을 마무리짓기를 원하게 될 것이고 이러한 압력을 행사하게 될 것이다. 따라서 협상 상대국으로서는 각 의제별로 미국 국내의 주요 행위자들을 확인하고, 협상의 진전에 따라 이들의 선호가 어떻게 변화하는지를 추적하며, 이에 따라 미국

국내 행위자들과의 공조도 모색할 수 있다.

넷째, 이번 농산물협상에서 미국은 대부분의 의제에 대해 Cairns 그룹 국가들과 연대하고 있으며, NTC 그룹 국가들과 대립하고 있다. 협상은 전체적으로 Cairns 대 NTC간의 게임으로 진행될 것이고, 협상력을 높이기 위해 같은 진영 내의 결속력을 강화시키려 할 것이다. 또한 이번 농산물협상에는 많은 개도국들이 적극적으로 참여하고 있으므로, 양측은 서로 개도국의 지지를 끌어들이려 시도할 것이다. 결국 미국의 입장은 Cairns 그룹 국가들과 조율되어야 한다. 입장차이가 커질 경우 상대적으로 협상력이 작아지기 때문이다. 그렇다면 다른 Cairns 국가들의 입장 변화는 미국의 입장이나 협상력에 변화를 가져올 수 있다. 반면, 개도국에 대한 미국의 일정한 양보가 예측되지만, 개도국 지위의 연장을 기대할 수 없는 우리로서는 이득을 볼 수 없다. 이와 더불어 NTC 국가들로서는 농업의 다원적 기능(multifunctionality)에 대한 홍보를 국제사회는 물론 미국 국내에도 강화하고 이념적 우위를 확보해야 한다. 농업이 경제적 고려의 대상만이 아니라 환경, 문화, 사회통합과 삶의 질의 문제라는 인식을 확산시키고 미국 및 국제 NGO들의 지지를 끌어냄으로써 협상에서의 유리한 지위를 확보할 수 있을 것이다.

참고문헌

백창재, 「미국의 정치, 2000」, 서울대학교 국제지역원 편, 『아시아 태평양, 2000』.

_____, 「미국의 정치, 1997」, 서울대학교 국제지역원 편, 『아시아 태평양 1997』.

Ambrose, Stephen E. and Douglas G. Brinkley, *Rise to Globalism: American Foreign Policy Since 1938*, 8th ed., Penguin Books, 1997.

Destler, I. M., *American Trade Politics: System Under Stress*, Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1986.

Haggard, Stephan, "The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934," *IO*, Vol. 42, No. 1, 1988.

U. S. Proposal for Comprehensive Long-Term Agricultural Trade Reform; U.S. Proposal for Agricultural Market Access.

<http://thomas.loc.gov>

<http://www.access.gpo.gov>

<http://www.ustr.gov>

<http://www.usda.gov>

EU의 입장과 전략

최진우 (한양대학교)

I. 서론

1986년 우루과이 폰타 델 에스테에서 시작되어 7년간의 대장정 끝에 마침내 1993년 12월 세계 117개국 사이에서 타결되어 1995년 1월 WTO체제를 출범시키게 된 GATT 우루과이라운드(UR: Uruguay Round)는 국제농산물 교역에 있어 중요한 전환점을 마련하였다. UR은 그 동안 GATT 체제의 적용을 받고 있지 않던 여러 분야로 자유무역의 원칙을 확대 적용키로 하였으며, 그 중에서도 특히 기존의 GATT 체제하에서는 유보조항으로 남겨져 있던 농산물교역도 이제 자유무역의 틀 속으로 편입시키는 주목할 만한 변화를 가져왔다. 과거에도 무역자유화의 확대를 논의한 여러 차례의 GATT 협상라운드에서도 농산물 교역의 자유화를 시도한 바 있었다. 그러나 과거의 시도는 농산물에 대한 무역장벽과 수출보조금의 지급 등 시장왜곡적 관행의 제거는 차치하고라도 이를 감소시키는데도 별다른 성과를 거두지 못하여 오고 있었던 점을 고려한다면 UR협상의 타결은 농업개방의 획기적 전환점을 마련한 것으로 평가할 수 있다.

우루과이라운드의 성공적인 타결은 지금까지 개별국가단위의 정책수립 및 집행과정의 틀 내에서 안존하고 있던 농업정책을 다자주의적 국제기구를 통한 무역협상의 본격적 논의대상으로 끌어내어 이에 대한 국가간의 합의를 도출하였다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 그럼에도 불구하고 우루과이라운드의 협상결과가 농산물 교역의 보호주의적 경향을 불식시키는데는 역부족이었다. 아직도 UR 협상의 타결 결과는 아직도 농산물 교역의 자유화라는 잣대에 비추어 본다면 기대수준 및 적정수준에 현저히 미치지 못하고 있기 때문이다. 물론 이러한 UR의 한계는 이미 협상 당시부터 예견되었던 것이며, 그래서 향후 논의를 지속시키기로 합의한 바 있기도 하다. 이

러한 맥락에서 앞으로 전개될 밀레니엄 라운드에서는 또 한 차례 농산물 교역의 쟁점을 둘러싼 주요 이해 당사국간의 격돌이 예상된다.

특히 유럽연합은 UR의 협상 막바지 단계에 이르기까지 미국과 농산물 교역의 자유화 문제를 둘러싸고 첨예한 대립을 벌인 바가 있다. 유럽연합은 스스로 밝히고 있듯이 주요 농산물 교역국 중의 하나이며, 사실상 농산물 협상에 있어 유럽연합이 차지하는 비중은 미국과 더불어 가장 크다고 할 수 있다 ([표 1] 참조). 따라서 다가오는 밀레니엄 라운드에서 유럽연합이 농산물 교역의 문제를 둘러싸고 어떠한 행보를 할 것인지에 따라 협상의 과정과 결과가 크게 좌우되지 않을 수 없을 것이다. 이러한 관점에서 본 연구는 현재 농산물 교역의 문제에 대한 유럽연합의 입장은 무엇이며, 그러한 입장 형성이 어떠한 배경에서 이루어졌는지, 그리고 EU가 자신의 입장을 관철시키기 위해 어떠한 전략을 구상 및 전개하고 있는지를 살펴보기로 한다. 우선 이하에서는 농업문제와 관련하여 유럽연합의 입장을 형성하는 기반이 되는 공동농업정책의 내용과 문제점을 먼저 점검한 후, 현재 유럽연합이 처한 상황에 비추어 보아 어떠한 대내외적 변수들이 유럽연합의 입장 및 전략 형성에 영향을 미칠 것인지를 살펴보기로 한다.

II. CAP의 목적과 문제점

로마조약 제 39조에 의하면 공동농업정책의 목표는 다음의 다섯 가지로 요약된다.

1. 기술향상과 농업분야의 합리적 개발 및 생산요소의 최적이용을 통한 농업생산성 향상;
2. 농가소득향상을 통한 농민의 적정생활수준 확보;
3. 농산물 시장의 안정;
4. 안정적인 농산물 공급;
5. 적절한 소비자 가격의 유지

가 그것이다. 나아가 1960년 12월에 있었던 각료이사회는 이러한 목표의 추

진은 다음의 세 가지 원칙 하에 이루어져야 함을 천명하게 되었다. 그 원칙이란

1. 단일가격 하에서의 자유유통 원칙 (Single Market);
2. 공동체 농산물의 선호 원칙 (Community Preference);
3. 재정의 연대성 구축 (Common Financial Responsibility)

을 이른다. EC는 재정의 연대성 구축의 원칙에 따라 로마조약 40조 4항에서 유럽농업지도 및 보장기금 (EAGGF: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)의 설치를 규정하여 보장부문(Guarantee Section)은 농산물 가격의 안정화와 농민의 적정 소득보장을 위해 쓰여지고 지도부문(Guidance Section)은 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development Fund), 유럽사회기금(ESF: European Social Fund)과 함께 구조조정기금 (Structural Fund)을 구성하여 농촌의 구조개선과 영농방법의 효율화 등에 기여하도록 하였다. 이러한 원칙과 목표를 가진 공동농업정책은 실질적인 정책 차원에서는 주로 역내에서 생산된 농산물에 대한 가격지지정책(price support system), 수입관세 부과를 통한 무역제한 정책, 그리고 수출보조금의 지급으로 구체화되고 있다.

[표 1] 유럽연합, 미국, 일본 농산물 교역 현황 비교

단위: 10억 ecu

나 라	EUROPEAN UNION				USA				JAPAN			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
수 입	50.87	52.18	56.14	55.57	26.26	30.23	36.86	37.97	32.23	33.66	34.62	31.72
수 출	44.69	46.65	52.27	50.42	48.66	53.18	56.64	51.69	1.56	1.44	1.66	1.56

출처: European Union, "Trade in agriculture, statistics," 검색일자: 2000.

12. 12. <http://europa.eu.int/comm/trade/goods/agri/stats.htm>

가격지지정책에 의하면 유럽공동체는 매년 크게 3가지의 농산물 가격을 책정한다. 첫째가 목표가격(target price)으로서 이는 EC 역내에서 생산하는 농산물의 처분가능성과 생산농민의 소득보장을 감안하여 설정된 가격

안정대의 상한가격이며, 역내시장가격이 가능한 한 이 수준에 접근하도록 노력하게 된다. 둘째, 보장가격(guaranteed price) 또는 개입가격(intervention price)이 있다. 이는 농가의 생산비를 보장할 수 있는 농민수취하한가격으로서 만일 시장가격이 개입가격보다 떨어질 경우에는 공공수매기관이 시장에 개입하여 농산물을 수매함으로써 가격의 하락을 방지하게 된다.¹⁾ 셋째, 초입가격(entrance price)이 있다.²⁾ 이는 EC 역내시장으로 유입되는 수입산물의 유통가격으로서 보통 목표가격에서 하역 및 수송비를 제외한 수준으로 책정된다. 이 가격은 역외로부터 유입되는 값싼 수입농산물로부터 역내농업을 보호하기 위한 목적을 가진 것으로 이 문전가격과 원래 수입가격의 차액은 이른바 가변부과금(variable levies)으로 EC가 징수하게 된다.

[표 2] EC의 주요농산물 대외교역추이

산 물	1973			1983		
	수입	수출	수출-수입	수입	수출	수출-수입
소맥 (ME)	7.4	7.4	-	3.9	15.4	+11.5
기타곡물 (ME)	17.7	6.9	-10.8	7.0	7.5	+0.5
설탕 (ME)	2.2	1.1	-1.1	1.5	4.1	+2.6
버터 (Kt)	155	359	+204	105	355	+250
치즈 (Kt)	116	157	+41	100	392	+292
쇠고기·양고기 (Kt)	1080	167	-913	435	600	+165

출처: Le Heron 1993, p. 134.

유럽의 농업은 이러한 가격정책에 힘입어 CAP 실시 이후 여러 가지 긍정적인 성과를 거두었다. 첫째, 농업생산기법의 근대화화 와 합리화에 힘입어 생산성이 대폭 향상되었다. 그 결과 유럽은 농산물 생산이 꾸준히 증가하여 1980년대에 이미 식량의 수입국에서 식량의 수출국으로 탈바꿈하게 됨으로써 무역수지의 개선에 기여하였다 [표 2]. 둘째, CAP의 실행에 힘입어 농가

1. 반대로 시장가격이 목표가격보다 높아질 경우 비축농산물을 방출하여 가격의 하락을 유도한다.
 2. 초입가격은 여러 가지 다른 이름으로 불리우기도 한다. 목표가격이 적용되는 품목에 대해서는 문전가격(threshold price), 돈육, 가금류, 계란에 대해서는 입문가격(slucice price), 그리고 포도주, 과일, 채소류에 대해서는 준거가격(reference price)으로 불리운다 (Navarrete and Alvarez 1990, p. 115).

소득의 수준이 기타 산업부문 종사자의 소득수준에 근접하게 되었다. 셋째, 식량난이 완전히 사라지고 국제시장의 농산물가격이 급격한 변동을 보일 때도 유럽의 농산물 시장은 그 영향을 받지 않는 등 농산물 시장의 안정화를 성취하였다. 넷째, 1950년대 이전 유럽을 괴롭혔던 만성적인 식량부족 현상은 1960년대부터 점차 해소되기 시작하여 1970년대에 이르러서는 주종농산물은 거의 자급상태에 이르게 되었다 [표 2].

그러나 이러한 괄목할 만한 성과의 이면에는 많은 문제점들이 내재되어 있었다. 우선 농가소득에 있어 전반적인 소득향상은 이루어졌지만 CAP가 소농보다는 대농에게, 그리고 지중해를 중심으로 한 남부유럽의 농민보다는 유제품을 많이 생산하는 북부의 농민들에게 편향된 혜택을 가져다주어 농민간의 소득격차는 더욱 심화되는 현상을 낳게 되었다(Nugent p. 292). 소득분배의 문제점은 농민간에만 나타난 것이 아니다. 식품가격이 인위적으로 높게 책정될 경우 이는 역진세와 같은 효과를 나타내게 된다. 즉 상대적으로 생활비에서 식품비의 지출이 많은 저소득층에 대한 가격부담이 커지기 때문에 저소득층의 소비자로부터 부농으로 소득이 전이되는 결과를 가져오게 되는 것이다 (Tarditi, et al. p. 3).

나아가 CAP는 과잉생산의 문제를 야기시키기도 하였다. 일단 생산만 하면 보장된 가격에 판매를 할 수 있을 뿐더러 소비자 수요의 초과분까지 높은 가격으로 공공수매가 되므로 농민들 입장에서는 소득 증대를 위하여 보다 많이 생산하고자 하는 동기를 갖는 것이 당연하다 (Archer and Butler, p. 63). 이렇게 해서 과잉생산된 농산물을 수매하고 또 잉여생산물을 폐기 또는 보관하기 위해 결국 EC는 보다 많은 예산을 집행하지 않을 수 없었고 그 결과 보다 시급하고 생산적인 부문에 대한 예산의 집행이 어려워질 뿐더러 예산부족의 위기를 경험하게 되기에 이르렀던 것이다.

농산물에 대한 가격지지정책의 실시는 유럽 내 다른 산업분야의 경쟁력에 부정적인 영향을 미치기도 한다. 즉 식품의 가격이 인위적으로 높게 책정되어 있어 이는 전반적인 물가 및 임금상승요인으로 작용하게 되고 궁극적으로 농업부문을 제외한 기타 산업분야의 국제경쟁력을 약화시키는 효과를 가져오기도 한 것이다 (Tarditi, et al. p. 3).

또한 CAP의 문제점은 이렇게 대내적인 문제로 그친 것이 아니라 대외적인 문제 또한 야기시켰다. 우선 가격지지정책에 의한 과잉생산의 경향과 수입농산물에 대한 부과금의 징수를 통한 역내농산물 시장의 보호는 미국을 비롯한 다른 식량수출국의 유럽내의 관로를 막게 되었다. 나아가 EC는 잉여생산물을 국제시장에 덤핑가격으로 수출을 함으로써 여타 식량수출국의 시장을 잠식하고 국제시장에서의 농산물 가격 하락을 초래하게 되어 다른 국가들의 농민소득 및 무역수지를 악화시키는 결과를 초래하기도 하였다. 그 결과 미국과 Cairns group에 속한 식량수출국들은³⁾ EC의 이러한 관행의 시정을 강력히 요구하면서 GATT Uruguay Round에서 심각한 대결양상을 빚기도 하였던 것이다.

III. CAP 개혁의 필요성

1. 대내적 필요성

1) 재정적 압박

유럽연합은 농업정책에 소요되는 예산으로 인하여 수 차례 심각한 재정적 위기에 봉착한 바 있으며, 1980년대에 들어서도 엄청난 예산의 소요를 필요로 하게 된다. 전술한 바와 같이 농업생산성의 향상을 통해 농업종사자의 수적감소에도 불구하고 생산량이 급증하면서 가격지지, 수출보조, 재고관리 등에 필요한 예산의 규모가 기하급수적으로 증가하여 EU 총예산의 2/3 가량을 지속적으로 차지하게 된 것이다. 그 결과 원래는 농업예산의 1/5 정도를 EAGGF 중 지도부문에 사용할 계획이었으나 실질적으로는 보장부문에 예산의 거의 전부를 쏟아 붓게 되었고 결국은 그것도 모자라 EU의 운영이 마비상태에 도달할 위기에 처하게 된 것이다 [표 3 참조].

3. Cairns Group은 총 14개국, 즉 아르헨티나, 호주, 브라질, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 피지, 헝가리, 인도네시아, 말레이시아, 뉴질랜드, 필리핀, 태국, 그리고 우루과이를 구성회원국으로 하고 있다 (Hillman p. 37).

1992년의 맥쉐리 개혁도 CAP 지출의 규모 축소에는 별다른 도움이 되지 않은 채 여전히 EU 전체예산에 농업예산이 차지하는 비중이 너무 커서 다른 중요한 과제를 위한 적정수준의 자원 할당이 어려운 형편이다. EC의 운영에 있어 예산의 부족이 특히 문제가 되는 것은 적자예산운영이 법적으로 금지되어 있기 때문이다.

[표 3] EU 농산물 자급도

	1958 ^a	1962	1963	1964	1965	1973/ 74	1973 /74	1979/ 80	1979/ 80	1985/ 86	1985/ 86	1996/ 97	1996/ 97
	EC6	EC6	EC6	EC6	EC6	EC6	EC9	EC9	EC10	EC10	EC10	EC12	EC15
Wheat	93.0	95.1	101.7	102.4	103.9	114	103	116	117	132	126	112 ^e	n.a.
Feed grains	77.7	75.3	76.2	74.7	72.5								
Total grains	84.5	83.4	86.5	85.8	84.9	97	91	101	101	121	114	105 ^e	n.a. [†]
Sugar	99.1	92.0	98.2	101.6	100.2	111	91	125	124	135	129	130 ^e	128 ^e
Fresh vegetables	105.2	103.4	102.4	101.8	102.3	97	93	96	98	101	107	n.a. [†]	n.a. [†]
Fresh fruit ^b	93.7	91.6	91.1	90.3	89.4	86	80	79	83	83	87	n.a. [†]	n.a. [†]
Wine	94.6	92.0	96.7	92.7	95.1	117	115	105	n.a.	102	105	111	109
Beef	88.9	90.9	87.8	84.2	84.7	95	99	99	98	108	106	116	116
Veal	102.1	97.0	95.0	95.0	93.2	104	104	106	99	110	113	n.a.	n.a.
Whole milk ^d	102.7	101.7	101.7	102.7	103.4								
Milk						100	100	101	101	101	102	101	101
Skim milk powder						138	147	115	115	118	123	129	129
Butter						117	97	119	119	133	110	109	109
Pig meat	100.1	99.8	99.7	98.7	98.7	99	100	101	100	102	102	106	106
Poultry meat	93.2	90.2	92.5	93.9	95.7	101	103	105	105	107	104	110	109
Eggs	89.7	95.0	96.7	96.9	97.0	100	100	102	102	102	n.a.	102	102
Oils and fats	38.5	40.6	37.6	38.5	37.7	42	39	81	n.a.	59	63	n.a. [†]	n.a. [†]

출처: Ackrill 2000, pp. 74-75.

2) 동구권으로의 확대

상기한 재정적 압박은 EU가 동구권으로 외연을 확장하게 되면 더욱 악화될 것으로 여겨진다. 앞으로 동구권국가들의 EU 가입이 이루어질 경우

CAP가 기존의 형태로 지속되는 한 막대한 예산이 추가로 소요될 것이다. 이는 동구권 지역의 농업이 EU 경제로 편입되면서 생기게 될 잠재적 문제 때문이다. 대규모 영농이 주를 이루고 있는 동구권지역의 농업은 서구에 비해 생산효율성이 낮은 수준에 머물러 있지만 영농방법의 개선을 통해 엄청난 양의 잉여생산물을 산출하는 것은 사실 시간문제이다. CAP의 농업보호 정책이 이 지역에서 생산되는 잉여농산물에도 적용될 경우 이는 EC 예산에 크나큰 추가부담으로 작용할 것이 자명한 일인 것이다.⁴⁾ 따라서 EU의 확장이 어느 시점에서 어떤 속도로 진행이 될 것인지, 그리고 EU 가입 희망국에게는 어떠한 조건이 제시가 될 것인지가 모두 EU의 농업정책의 향방에 영향을 미칠 것이다. 특히 유럽연합 회원국들은 2000년 12월 7일부터 11일까지 5일간 개최되었던 니스 유럽이사회에서 2005년을 전후하여 13개국의 신규회원국을 가입시킬 것에 합의함으로써 EU 확대의 준비작업으로서의 농업정책의 정비가 절실히 요청되고 있다.

2. 대외적 압력

더불어 CAP는 그 보호주의적 성격으로 인해 미국 등 농산물 수출국들로부터 강력한 항의에 직면하게 된다. EC는 CAP의 가변부과금의 부과를 통한 수입제한조치와 수출보조금의 지급을 통해 과거 최대의 농산물 수입국에서 세계 제 2위의 수출국으로 변모한 모습을 보이게 되었다 (Le Heron 1993, p. 133). 그 결과 위의 [표 2]에서 나타나듯이 1973년도와 1983년도의 EC의 대외 농산물교역현황을 살펴보면 1973년도에는 소맥의 경우 수출과 수입이 균형을 이루었고 기타곡물, 설탕, 쇠고기 및 양고기는 수출에 비해 수입이 많았으나 1983년도에는 이들 품목 모두에서 EC의 수출이 수입을 상회하고 있다. 아울러 1973년도에 이미 수출이 수입을 초과한 버터와 치즈의 경우에는 1983년에 이르러 수출과 수입의 격차가 더욱 벌어지는 양상을 보이고 있다. 미국과의 농산물 교역현황은 이러한 추세를 더욱 극명하게 드러낸다. [표 5]에서 보여지듯이 1980년에는 미국의 EC에 대한 농산물 수출

4) 유럽연합의 동구권으로의 확대에 의해 촉발되는 CAP 개혁 요인에 대한 보다 상세한 설명은 Ackrill 2000, pp. 132-146 참조.

은 총 농산물 수출의 27%였던 반면 EC로부터의 수입은 총 농산물 수입의 14%에 불과하였다. 그러던 것이 1988년에 이르면 미국의 대 EC 수출과 수입이 모두 20%로서 수출은 감소세를 나타낸 반면 수입은 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

[표 4] 유럽연합 재정 지출, 1970-1988

단위: 백만 Ecu, ()는 전체 지출 대비 백분율(%)

Heading	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998 *
EAGGF guarantee section	3108.1 (86.9)	4327.7 (70.9)	11,292 (68.6)	19,728 (68.4)	25,605 (56.1)	34,490 (50.4)	40,937 (47.8)
Structural Funds, of which:	95.4 (2.7)	375.3 (6.2)	1808.5 (11.0)	3702.9 (12.8)	9591.4 (21.0)	19223 (31.7)	28,595 (33.4)
· EAGGF guidance section	58.4 (1.6)	76.7 (1.3)	314.6 (1.9)	685.5 (2.4)	1825.3 (4.0)	2530.6 (3.7)	3522 (4.1)
· ERDF	-	150 (2.5)	793.4 (4.8)	1610 (5.6)	4554.1 (10.0)	8373.6 (12.2)	12,045 (14.1)
· ESF	37.0 (1.0)	148.6 (2.4)	700.5 (4.3)	1407.4 (4.9)	3212 (7.0)	4546.9 (6.6)	6808 (7.9)
· Cohesion fund	-	-	-	-	-	1699.3 (2.5)	2649 (3.1)
· FIG	-	-	-	-	-	248.1 (0.4)	390 (0.5)
Research	63.4 (1.8)	115.9 (1.9)	364.2 (2.2)	677.9 (2.4)	1790.3 (3.9)	2477.9 (3.6)	2999 (3.5)
External action	1.4 (0.0)	250.9 (4.1)	603.9 (3.7)	963.8 (3.3)	1430.6 (3.1)	3406.2 (5.0)	4508 (5.3)
Administration	115.3 (3.2)	364.0 (6.0)	829.9 (5.0)	1304.8 (4.5)	2332.9 (5.1)	3807.3 (5.7)	4353 (5.1)
Repayments and other	1.6 (0.0)	383.1 (6.3)	958.9 (5.8)	1409.1 (5.2)	3313.1 (7.3)	3079.3 (4.5)	2116 (2.5)
General budget:total	3385.2 (94.7)	5816.9 (95.3)	12,857 (96.4)	27,867 (96.7)	44,063 (96.6)	66,547 (97.3)	83,529 (97.5)

EDF	145.6 (4.1)	208.5 (3.4)	481.9 (2.9)	698 (2.4)	1256.5 (2.8)	1563.7 (2.3)	1948 (2.3)
ECSC	45.6 (1.3)	76.0 (1.1)	115.6 (0.7)	267.9 (0.9)	288.6 (0.6)	297.5 (0.4)	179 (0.2)
Grand total	3576.4 (100)	6101.4 (100)	16,455 (100)	28,833 (100)	45,608 (100)	68,409 (100)	85,656 (100)

* 1998년도 액수는 예산

출처: Begg and Grimwade 1998, p. 61.

[표 5] 미국의 대 EC 농산물 교역

(미국의 총농산물 교역 대비 - %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
수 출	27	26	28	25	21	22	25	24	20
수 입	14	15	18	18	18	20	20	20	20

출처: Featherstone and Ginsberg, p. 143

이와 같이 1980년대에 들어 미국의 총농산물 수출에서 대 EC 수출이 감소하고 반대로 EC로부터의 수입이 증가하면서 미국이 EC를 상대로 농산물교역에 있어 문제를 제기하는 빈도가 증가하게 된다. 미국 농업계가 대 EC 수출 감소의 원인으로 CAP를 주목하게 되면서 이 문제가 국내정치적으로 폭발적인 잠재력을 가진 쟁점으로 부상하게 되어 그 결과 미국-EC간의 농산물 분쟁의 격화로 이어진 것이다 (Featherstone and Ginsberg p. 143). 미국의 요구는 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 농산물 수출 보조금의 삭감, 특정 산물의 생산량 감축, 그리고 수입농산물에 대한 부과금 인하 등이 그것이었다. 말하자면 EC의 농산물 시장에 대한 보호를 철폐하고 미국을 비롯한 식량수출국에 대하여 개방하라는 요구였던 것이다.

IV. 유럽연합의 대응

상기한 바와 같은 대내적 필요성과 대외적 압력으로 인하여 EU는 1992년 이른바 맥쉐리 개혁을 단행하였으며, 이 개혁안을 기반으로 우루과이라운드 농산물 협상에 임하는 입장을 설정한 바 있다. 우여곡절 끝에 UR 농산물 협상은 일단 1993년 말 극적으로 타결이 되었으나 농산물 교역의 문제는 새로이 시작되는 밀레니엄 라운드에서 또 다시 주요 교역국들간에 첨예한 이해관계가 부딪히는 까다로운 현안으로 부각되고 있다. 사실 농산물 교역의 문제는 우루과이라운드 협상 당시 2000년부터 새로운 무역협상이 시작될 때 서비스 분야와 함께 이미 협상 재개가 합의된 이른바 기설정의제(built-in agenda: BIA)에 해당된다. 그 결과 1999년 12월 미국 씨애틀에서 개최된 WTO 각료회의가 전체적인 의제설정에 실패하였음에도 불구하고 WTO 일반이사회는 2000년 2월 7-8일 개최된 2000년도 제 1차 회의에서 농업 및 서비스 협상이 2000년 1월 1일부터 시작되었음을 공식 발표하였으며, 농산물협상을 농업위원회 특별회의(special sessions of the Agriculture Committee)에서 주관하기로 결정함으로써 밀레니엄라운드 농산물 협상은 2000년 3월부터 진행되어 오고 있다.

1. 밀레니엄 라운드 농산물협상의 현황

우루과이라운드에서 기설정의제로 채택된 농업분야 협상은 WTO 협정에 따라 당초 예정대로 시작되어 2000년 3월 23일과 24일 양일간 개최된 WTO 농업위원회 제 1차 특별회의에서 향후 협상일정에 대해 협의하였다. 여기에서 2000년 12월말까지 협상의 구체적 내용(modality)에 대한 제안서를 제출토록 하였으며, 아울러 2001년 3월까지 추가적인 제안서를 제출할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 2000년도에 6월, 9월, 11월에 농업위원회 정례회의를 전후하여 세 차례의 특별회의를 개최할 것과 필요시 2001년 1월에 추가회의를 개최할 것에 합의하였으며, WTO 사무국으로 하여금 우루과이라운드 협상결과 이행에 대한 보고서를 작성하여 회원국에게 제공토록 요청

하기도 하였다. 또 제 1차 회의에서는 농업위원회 의장 선출문제를 둘러싸고 미국 및 케언즈 그룹이 지지하는 인사에 대하여 EU가 강력히 반발하여 결국 합의 도출에 실패한 채, 1차 특별회의는 상품이사회 의장인 뉴질랜드 대사가 임시의장을 맡아 진행하였다. 결국 농업위원회 의장에는 5월 8일에 개최된 일반이사회에서 호르헤 보또-베르날레스(Jorge Voto-Bernales) 제네바 주재 페루 대사가 선정되었다. 보또-베르날레스 페루대사의 의장 선임은 농산물 수출입국간의 이견 속에 합의점 도출에 실패해 왔던 농업위원회 의장선출 문제가 해소됨으로써 WTO 농산물협상에 활기를 불어 넣어줄 것으로 기대되기도 하였다.

제 2차 농업위원회 특별회의는 6월 29일부터 30일까지 역시 제네바에서 개최되어 케언즈그룹, 캐나다, 미국, EU, 개도국 일부그룹(파키스탄 등 11개국) 등이 제출한 제안서 내용을 중심으로 협상의 내용 및 달성방안에 대해 구체적 협의를 개시하였다. 여기에서 미국은 모든 관세의 상당폭 감축, 긴급수입제한제도 및 수출보조의 폐지 등 농산물협상 전반에 관해 포괄적인 제안을 하고 있으며, 케언즈그룹 및 캐나다는 수출보조금 감축, 국내보조 감축, 시장접근 확대 등을 지지한 반면, 한국, 일본, EU 등 농산물 수입국들은 기존 농업협정의 골격을 유지하는 선에서 점진적으로 개방이 이루어져야 한다는 입장을 표명하였다.

9월 28-29 양일간 있었던 제 3차 회의에서는 케언즈그룹과 미국, 그리고 쿠바 등의 개도국들이 협상의 목표와 이를 달성하기 위한 방안(modality)에 대해 구체적인 제안을 제출하여 농산물협상의 가속화를 시도하였으나 한국, 일본, EU 등 농산물 수입국가들은 구체적인 내용에 대해 언급하기보다는 협상의 근거가 되는 WTO 농업협정 20조의 엄격한 해석을 강조함으로써 협상속도를 완화하려는 노력을 경주하였다.

11월 15일부터 17일까지는 개최된 제 4차 회의에서는 농산물수입국 위주의 비교역적 관심국가들(NTC 그룹)이 27개국 공동명의로 제출한 농업의 다기능성과 식량안보 등에 대한 6개 문서가 주요토론대상이 되었다. 공동제안에 참여한 국가들은 농산물협상에 있어 비교역적 관심사항을 반영할 필요성을 적극적으로 강조하였으며, 이에 대해 케언즈 그룹은 농산물 협상

의 목표가 농산물 무역체제의 근본적인 개혁임을 강조하면서, 비교역적 관심사항을 달성하기 위한 정책은 투명한 방법으로 특정 목표에 초점을 맞추고 무역을 왜곡하지 않도록 해야 할 것임을 주장하였다.

2. 농산물 협상과 유럽연합의 전략

밀레니엄 라운드의 농산물 협상에 임하는 EU의 입장은 기본적으로 21세기 유럽연합의 발전방향에 대한 청사진을 담은 Agenda 2000에 근거하고 있다. 밀레니엄 라운드를 준비함에 있어 EU 집행위원회는 유럽적 모델의 농업(European Model of Agriculture)을 반드시 보존할 것임을 강력히 천명하고 있다. 유럽적 모델의 농업이라 함은 곧 농업의 다원적 기능(multifunctionality)에 대한 강조를 의미한다. 즉 농업이란 시장에서의 교환을 위한 농산물의 생산활동으로만 간주될 수 있는 것이 아니라 환경의 문제, 동물후생의 문제, 식품의 안전성과 품질의 문제 등 비상업적 차원의 특성을 아울러 가지고 있음을 고려해야 한다는 점을 거듭 강조하고 있다.

2000년 6월 개최된 WTO 농업위원회 제 2차 특별회의에서 EU는 수출보조와 생산제한계획하의 직접지불(Blue Box)을 철폐하여야 한다는 미국의 주장을 거부하고 Blue Box 정책이 생산과 무역에 미치는 효과가 적은 것으로 평가되었다는 OECD의 농업정책 평가모형에 따른 분석에 근거하여 Blue Box의 존치를 주장하는 제안서를 제출하는 한편, '동물복지와 농업교역'이라는 제안서를 제출하여 EU 농업 및 식품산업의 경쟁력을 유지하면서 동물의 복지를 향상시키고 소비자에게 충분한 정보를 바탕으로 한 선택의 기회를 제공하기 위해서라도 동물복지문제가 반드시 WTO에서 논의되어야 함을 역설하였다. 아울러 EU는 제 3차 특별회의에서 제출한 제안서(proposal)에서 미국, 호주, 캐나다의 수출관행에 대한 농업정책을 비판하였으며, 기부금이 수출보조금으로 사용되는 것을 방지하기 위해 식량원조 사용에 대한 국제적인 규정을 강화할 것, 농산물협상에서 수출보조금 감축 및 무역왜곡적인 효과를 가지고 있는 수출신용과 국영무역기업문제를 다룰 것, 미국이 주로 사용하고 있는 수출신용 및 식량원조가 수출보조금과 같은 무

역왜곡효과를 가지고 있음을 지적하면서 이 문제를 WTO 차원에서 논의할 것 등을 요구하였다.⁵⁾

따라서 유럽연합은 농업문제를 시장논리의 관점에서 접근해 들어가는 방식에 대해서는 강한 반발을 보이고 있으며 농산물교역의 자유화에는 기본적으로 찬성하지만 급격한 변화는 수용하기 어려울 것으로 보인다. 그러나 EU는 농산물 교역 자유화의 대세를 막을 수는 없을 것이며 그 이유는 대외적 압력뿐만 아니라 대내적으로도 농정개혁의 필요성이 제기되고 있기 때문이다. 따라서 향후 EU의 구체적인 입장은 어떠한 종류의 대내외적 요인이 어떤 강도로 상호작용 하는가에 의해 좌우될 것이다.

1) 협상의제의 설정

유럽연합은 밀레니엄 라운드에 임함에 있어 4가지 주요 협상분야를 설정하고 있다. 첫째, UR에서 타결된 농업협정의 이행을 위한 구체적인 정책도구에 수정을 가하여야 할 것인지의 여부, 둘째, 시장접근, 수출보조 및 국내보조 감축 등의 주요 교역관심사에 있어서의 진전, 셋째, 농업의 다원적 기능, 식품안전 및 품질, 환경, 동물후생 등의 비교역적 관심사의 문제, 넷째, 개도국에 대한 특별 대우 등이 그것이다. 첫 번째 사안에 대하여 EU는 기존의 정책도구에 대한 전면적인 재검토는 불필요하다는 입장이다. 물론 Blue Box와 Green Box의 내용을 상황변화에 맞게 어느 정도 수정하는 것은 모르되, 기본적으로 이는 보조금을 감축하고 가격지지정책에서 보다 투명하고 덜 무역왜곡적인 정책으로 전환하려는 WTO 회원국의 노력을 지원하는 정책의 근간으로 남아 있어야 함을 강조하고 있다.

둘째 문제와 관련하여 EU는 [표 1]에서도 볼 수 있는 바와 같이 주요 식량 수출국으로써 확대 추세에 있는 국제 농산물 교역에 적극 참여하겠다는 의지를 분명히 하고 있다. 즉 EU는 제 3국의 시장에의 접근이 용이해지는 것을 원하고 있다는 것이다. 그런데 WTO와 같은 다자주의적 협상의 환경 하에서는 이는 곧 EU의 시장도 아울러 개방을 해야 함을 의미한다. 따

5) EU 및 다른 주요 농산물협상 당사국들이 제출한 제안서의 보다 자세한 내용 소개는 박지현 2000을 참조할 것.

라서 EU는 개방의 대내적 충격을 최소화하면서 대외 시장 여건을 개선하기 위한 방안을 강구한 결과, TRQ(tariff-rate quota: 특정품목의 수입에 있어 일정량에 대해서는 감축된 관세율을 적용하고 이를 초과하는 수입물량에 대해서는 높은 관세율을 적용하는 방식)의 사용의 확대를 제안하고 있다 (Ackrill 2000, p. 146). 또 EU는 수출보조의 문제에 있어서도 기본적으로 수출보조의 감축에 찬성을 하지만 여러 가지 형태로 나타나고 있는 다양한 수출보조의 기법이 WTO 협상의제로 모두 동등하게 다루어져야 함을 강조하여, 수출신용, 수출국영기업의 문제도 의제에 포함시킬 것을 주장하고 있다 (EU 2000; 박지현 2000, p. 40).

세 번째 농업의 비교역적 관심사의 문제에 대해 EU는 농산물협상이 사막화의 방지 등 농업이 갖는 환경보호 기능의 수행과 농촌지역의 지속적인 활력(sustained vitality) 유지에 부정적인 영향을 미치지 않도록 할 것을 촉구하고 있다. 아울러 유전자 조작 식품의 안전문제를 둘러싼 논쟁에서 잘 보여진 바와 같이 EU는 WTO가 안전성 여부가 검증되지 않은 식품의 유통과 소비를 강요하는 도구로 전략해서는 안 된다는 입장을 분명히 하고 있다. 나아가 EU는 도덕성의 관점에서 동물후생의 문제도 거론하고 있다.

마지막 개발도상국에 대한 특별대우의 문제에 있어 EU는 개발도상국들에게 이미 상당한 혜택을 부여하고 있거니와 특히 최빈국에서 생산된 거의 모든 농산물에 대해 향후 관세를 부과하지 않을 용의가 있음을 밝히고 있다.

2) 협상진행 방식

EU는 농산물협상을 포함한 밀레니엄라운드 무역협상이 우루과이라운드에서와 마찬가지로 포괄적 협상의 방식을 채택할 것을 옹호하고 있다. 이는 사안별로 분리된 협상을 진행하여 주요사안에 협상역량을 집중시킴으로써 협상을 빠른 속도로 진행시켜 나가자는 미국의 입장과 대조를 이루고 있다. 유럽연합이 선호하는 포괄적 협상의 방식은 적어도 두 가지 효과가 있을 것으로 보인다. 첫째, 대외적 효과로서 포괄적 협상에 따른 일괄타결 방

식은 우루과이라운드에서 채택된 방식으로 이 방식은 협상당사국들의 관심사인 여러 가지 사안을 한꺼번에 테이블 위에 올려놓음으로써 상호 연관이 없어 보이는 사안들을 놓고 협상당사국들이 서로 양보를 주고받을 수 있는 여지를 제공하여 사안들이 개별적으로 다루어졌을 경우 불가능할 수도 있는 타협을 가능하게 하는 장점이 있다. 즉 포괄적 협상 방식은 사안의 연계(issue linkage)에 따른 협상타결의 상승효과(synergy)를 가져올 수도 있는 것이다. 그러나 우루과이라운드의 경우에서도 보여진 바와 같이 포괄적 협상 방식은 일부 사안에서의 협상의 실패가 전체 무역협상의 좌초를 불러올 수 있다는 위험성도 내포하고 있으며, 아울러 협상의 타결에 상당한 시간이 소요된다는 단점이 있다. 하지만 일반론적 관점에서의 이러한 단점이 일부 협상 당사국에게는 시간 끌기의 전략으로 사용될 수도 있다. 협상을 원치 않을 때나 협상의 준비가 채 되지 않았을 때, 그래서 유리한 협상환경의 조성을 위해 시간이 필요할 때 협상방식 자체를 포괄적 협상 및 일괄타결 방식으로 끌고 나감으로써 시간을 벌고자 할 수 있다는 것이다. 물론 EU가 이러한 의도에서 포괄적 협상 방식을 주장하고 있는지는 확실하지 않다. 밀레니엄 라운드 협상이 EU가 양보를 꺼려하는 농산물협상에만 국한된 것이 아니기 때문이다. 더욱이 EU는 전반적인 무역자유화의 증진으로 혜택을 보게 될 활발한 교역국이므로 적어도 전체적인 경제적 이득의 관점에서 보면 밀레니엄 라운드의 조기 타결을 원하지 않을 이유가 없다. 다만 WTO의 틀 속에서 농산물 교역의 자유화가 더욱 진전되었을 때 야기될 수 있는 대내적인 정치적 파장이 전체 무역협상의 타결이 가져다주는 정치경제적 이득의 매력을 어느 정도 상쇄할 정도의 크기인 것으로 인식된다면, 포괄적 협상 방식이 그야말로 시간 끌기의 전략으로 활용될 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 특히 EU는 농업협정 20조에서 농업분야의 무역장벽 해소는 지속적인 과정을 통해서야 근본적인 개혁을 달성할 수 있음을 인정하고 있음을 들어 협상의 속도를 완화시키려는 노력을 경주하고 있다는 점에서 포괄적 협상 방식에 대한 EU의 선호 또한 협상 속도의 완급 조절을 위한 포석일 수도 있다는 개연성을 무시할 수는 없을 것으로 보인다.

둘째, 포괄적 협상 방식은 EU 내적으로도 중요한 효과를 가져올 수

있다. 즉 포괄적 협상 방식을 통해 사안의 연계를 기도함으로써 EU내의 개방지향성의 세력을 동원함으로써 보호주의적 성향의 이익집단을 고립 및 약화시킬 수 있는 여지가 생겨난다. 잘 알려진 바대로 프랑스와 독일 내에 포진하고 있는 강력한 농민이익집단은 현행의 농업정책에서 비롯되는 혜택의 수혜자이다.⁶⁾ 따라서 가능한 한 현상유지를 원할 것이며 변화의 가능성에 대해서는 각 정부에 적극적으로 영향력을 행사하여 최대한 저항하려 할 것이다. 그러나 밀레니엄 라운드가 UR에서처럼 일괄타결 방식으로 합의될 경우 농산물 교역의 문제는 기타 사안과 밀접한 연계를 맺지 않을 수 없다. 이렇게 될 경우 전체적인 무역자유화를 선호하는 EU내의 이익집단들이 조직역량을 강화시켜 농민이익집단과는 반대되는 정책선호를 표명하면서 농산물까지도 교역자유화의 대상에 포함시키려는 노력을 경주할 가능성이 있다. 따라서 포괄적 협상방식은 독일과 프랑스 양국 내에서 전반적인 교역자유화를 선호하는 세력과 농업교역의 특수성을 주장하는 세력 사이의 힘의 분포를 전자에게 유리한 방향으로 유도하는 효과를 가지고 옴으로써 오히려 대내적으로 농정의 개혁이 추진될 수 있는 발판까지 마련할 수 있는 것이다.

3) 협상의 대내적 기반 구축

양면게임의 분석틀에서 유추될 수 있는 것과 같이 한 국가의 협상가는 협상이 결렬되지는 않을 범위 내에서 상대 협상가에게 자신의 윈셋이 작다는 것을 설득력 있게 전달했을 경우, 그리고 상대의 윈셋을 효과적으로 확대시켰을 경우 유리한 협상결과를 이끌어 낼 수 있다고 한다. 따라서 EU 측 협상단도 미국을 비롯한 다른 국가들에게 자신의 윈셋이 작음을 보여주기 위해, 그리고 아울러 상대의 윈셋을 크게 하기 위해 많은 노력을 경주할 것이다. 이를 위해 EU는 대내적인 여론의 동원 등을 시도할 수도 있을 것이며 때에 따라서는 공개적인 commitment 등을 통해 배수진을 구축함으로써 입장을 공고함을 과시하려고 하기도 할 것이다. EU는 밀레니엄 라운드 협상이 개시되기에 앞서 CAP가 안고 있는 제반 문제점을 개선 및 보완

6) Keeler 1996, 최진우 1999 참조.

할 수 있는 내부적 개혁을 시도한 것이 바로 이러한 의도의 표현으로 이해할 수 있다. CAP의 개혁을 밀레니엄 라운드 협상이 시작되기 전에 추진한 것은 그래야만 EU가 협상의 입지를 굳힐 수 있다는 판단 때문이다. 즉 CAP 개혁은 EU가 수용할 수 있는 안의 범위를 정하는 의미를 갖는다 (Ackrill p. 117). 양면게임이론의 용어로 표현하자면, 일단 개혁을 단행함으로써 EU는 자신의 win-set을 미리 정하여 놓고 협상 상대측의 입장을 자신의 win-set의 범위 안으로 유도하려는 일종의 발목잡히기 전략(tying-hand strategy)으로 이해할 수 있다. 말하자면 양보의 마지노선을 정해 놓음으로써 상대의 압력에 대응해 나간다는 구상이라 할 것이다.

EU의 이러한 수순, 즉 선 개혁, 후 협상의 수순은 우루과이라운드에서도 구사된 적이 있다. 그러나 이 전략은 적어도 세 가지 위험성을 안고 있다. 첫째, 미리 협상에 임하는 자신의 입장을 노출함으로써 협상 상대로 하여금 대응전략을 수립할 여유를 제공할 수 있으며, 둘째, 협상의 결과 양보가 불가피하여졌을 때 이로 인해 대내적으로 상당한 정치적 손실을 입을 수 있고, 셋째, 협상에 임함에 있어 유연성을 결여하여 협상 결렬로 치달을 우려가 있다. 결국 이 전략은 상대방의 win-set을 크게 함으로써 협상을 유리하게 끌고 나가려는 의도를 담고 있다고 하겠다. 따라서 이 전략의 성패를 결정하는 요인 중 중요한 것은 EU측의 의지가 얼마나 강력한지, 그리고 협상 상대국들이 EU의 의지를 얼마나 진지하게 인식하고 있는지의 문제이다. 그런데 EU의 의지는 사실상 EU의 의사결정과정의 제도적 특성으로 상당부분 표명이 되는 것이나 마찬가지로 효과가 있는 것으로 보여진다. 왜냐하면 EU측의 의사결정이란 회원국정부, 집행위원회의 관련 총국들(Directorate-General), 다양한 이익집단들의 상호작용 속에서 오랜 진통 끝에 나온 것이며 이를 수정 또는 번복한다는 것은 사실 매우 어렵기 때문에 설령 협상의 상대국가가 EU의 협상대표를 압박하여 양보를 이끌어낸다 하더라도 EU 회원국들의 거부권 행사로 인한 비자발적 배신(involuntary defection)의 가능성이 있기 때문에 선불리 EU에 대하여 많은 양보를 요구하기는 어려울 것이기 때문이다. 사실 우루과이라운드 당시 1992년 미국과 EU가 블레어 하우스 합의를 도출하였으나 프랑스가 이를 거부하여 우루과

이라운드 협상 전체가 좌초할 위기에 봉착하였던 것이 바로 그 예일 수 있다. 블레어 하우스 합의에 대한 프랑스의 사실상의 거부권행사는 결국 농업 분야에서의 재협상으로 이어져 마침내 1993년 최종적으로 협상이 타결되었던 것이다.

4) 대외적 제휴 모색

미국과 케언즈 그룹의 국가들의 공세에 맞서 어느 정도 수세적 입장을 취할 수밖에 없는 EU로서는 농업 분야에 있어 유사한 이해관계를 가진 다른 국가들과 연합세력을 구축하여 미국을 비롯한 공세적 국가들의 압력에 대응하려는 대외적 제휴의 전략도 아울러 모색하고 있다. 농산물 협상에 있어 EU가 대외적 제휴를 모색할 수 있는 국가들이란 바로 “비교역적 관심사항”(NTC: Non-Trade Concerns)에 대해 공감대를 형성하고 있는 국가들이다. “비교역적 관심사항”이란 농산물 교역의 상업적 측면 이외에 농업이 갖는 다양한 의미를 일컫는다.

EU를 비롯한 비교역적 관심국가들은 2000년 7월 1일부터 4일까지 노르웨이에서 농업의 비교역적 기능에 대한 국제회의를 개최하여, 농업의 다원적 기능, 농업과 농촌개발, 식량안보, 농업의 환경과 문화보존적 측면, 개발도상국과 NTC, 신축적 농업정책 등의 주제에 대해 의견 교환 및 토론을 하였다. 비교역적 관심국가들은 이 회의에서 다루어진 내용을 참가국 26개국의 서면을 받아 2000년 6월 제 2차 농업위원회 특별회의에 제출하여 세를 과시하는 한편,⁷⁾ 농업의 비교역적 기능에 대한 토론을 유도하고자 시도하였다. 아울러 EU는 최근 유전자 조작 식품의 유해성 여부를 둘러싼 논쟁에서도 보여주었듯이 과학적 근거를 가진 다양한 논리를 개발하여 NTC 국가들과의 공감대를 확대시킴으로써 농산물 수출국들, 특히 미국의 공세를 차단하기 위한 노력을 경주하고 있기도 하다.

7) 농업의 비교역적 기능에 대한 제안서를 공동으로 제출한 26개국은 다음과 같다: 바베이도스, 부룬디, 사이프러스, 체코, 도미니카, 에스토니아, EU 피지, 아이슬란드, 이스라엘, 일본, 한국, 라트비아, 리히텐슈타인, 마다가스카르, 몰타, 모리셔스, 몽고, 노르웨이, 폴란드, 루마니아, 세인트루이스, 슬로바키아, 슬로베니아, 스위스, 트리니다드 토바고.

즉 EU는 NTC 국가들과의 연계를 통해 비교역적 관심사항을 농업 협상의 주요 의제로 부상시킴으로써 농산물 교역의 주요 관심사인 시장접근, 수출보조, 국내보조 등의 사안에 있어 가능한 한 유리한 협상결과를 이끌어 내려는 노력을 하고 있는 것으로 보여진다.

참고문헌

- 박용수. 2000. “WTO 농업협상과 21세기 한국 농업외교의 방향.” 『국제정치논총』 40집 3호, pp. 361-377.
- 박지현. 2000. “WTO 농업협상 현황 및 전망: 각국 제안서를 중심으로.” 『KIEP 세계경제』 3권 11호, pp. 39-50.
- 최진우. 1999. “비인기정책의 정치적 조건: EC 공동농업정책의 개혁과 독일의 국내정치.” 『한국정치학회보』 33집 3호, pp. 351-370.
- Ackrill, Robert. 2000. *The Common Agricultural Policy*. Sheffield, UK: Sheffield Academic Press.
- Archer, Clive and Fiona Butler. 1992. *The European Community: Structure and Process*. New York: St. Martins.
- Begg, Iain and Nigel Grimwade. 1998. *Paying for Europe*. Sheffield, UK: Sheffield Academic Press.
- Economist*. May 23-30, 1992, 55-56. “EC Farm Policy.”
- Featherstone, Kevin and Roy H. Ginsberg. 1996. *The United States and the European Union in the 1990s: Partners in Transition*. 2nd ed. New York: St. Martin's.
- Gardner, Brian. 1996. *European Agriculture: Policies, Production and Trade*. London: Routledge.
- Grant, Wyn. 1997. *The Common Agricultural Policy*. London: MacMillan.
- Hillman, Jimmie S. 1994. “The US Perspective.” K. A. Ingersent, A. J. Rayner, and R. C. Hine, eds. *Agriculture in the Uruguay Round*. New York: St. Martin's.
- Keeler, John T. S. 1996. “Agricultural Power in the European Community: Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations.” *Comparative Politics* vol. 28, No. 2, January 1996.
- Le Heron, Richard. 1993. *Globalized Agriculture: Political Choice*. Oxford: Pergamon Press.

- Navarrete, Donato Fernández and Antonio Fernández Alvarez. 1990. "The Common Agricultural Policy: Meaning and Functioning of Institutional and Market Mechanism." Alessandro Bonanno, ed. *Agrarian Policies and Agricultural Systems*. Boulder: Westview Press.
- Nugent, Neill. 1989. *The Government and Politics of the European Community*. Durham, NC: Duke University Press.
- Nugent, Neill. 1994. *The Government and Politics of the European Community*, 3rd ed. Durham, NC: Duke University Press.
- Tarditi, Secondo, Kenneth J. Thomson, Pierpaolo Pierani, and Elisabetta Croci-Angelini, eds. 1989. *Agricultural Trade Liberalization and the European Community*. Oxford: Clarendon Press.
- Tsoukalis, Loukas. 1993. *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*. Oxford: Oxford University Press.

WTO 농산물 협상: 일본의 입장과 전략

김용복(경남대학교)

I. 머리말

농산물이 처음으로 UR 라운드에서 협상대상으로 포함되었다. 이후 농산물의 무역자유화와 농업에 대한 정부의 지원축소 등과 같은 농산물 시장개방을 둘러싼 각국의 입장이 대립되면서, WTO 협상에 농산물은 첨예한 주제로 부상하게 되었다. 일반적으로 UR 협상에서 모든 국가들은 보조금을 줄이고, 시장을 더 개방하기로 합의하였으며, 2000년부터 추가협상을 하기로 하였기 때문이다.

농산물 정책을 둘러싸고 국제적으로 크게 두 개의 대립축이 존재한다. 첫째가 농산물 수입국과 농산물 수출국과의 입장차이다. 미국과 케언즈 그룹 등의 수출국은 농산물은 무조건 협상 대상에 포함되어야 하며 궁극적으로 농산물도 공산품과 같이 모든 무역장벽이 없어져 무역자유화가 진전되어야 한다는 주장을 하고 있다. 이에 반해 일본, EU, 스위스, 노르웨이, 한국 등 수입국들은 급진적 자유화와 시장개방을 반대하고 있으며, 식량안보, 환경보전, 농촌보호, 전통문화 보존 등을 강조한다. 수입국 사이에는 수출국에 대한 긴밀한 협조가 가능하지만, 식량안보에 더 역점을 두는 한국 및 일본과 환경보전과 농촌사회의 유지를 더 중요시 하는 EU와는 다소 입장의 차이가 존재하여 결속력이 수출국보다 강하다고는 할 수 없다.

둘째가 선진국과 개도국의 대립이다. 대립이라기 보다는 기아나 식량부족 등 경제적 어려움을 겪고 있는 개도국에 대한 배려와 예외적인 조치를 어느 정도로 인정할 것인가 하는 문제이다. 경제성장을 추구하고 있는 개도국에게는 환경이나, 자유화와 같은 이슈보다는 성장, 투자, 개발 등과 같은 문제가 더 절박하고, 이에 대한 선진국의 도움을 호소하고 있는 것이다.

일본은 농산물 최대의 수입국이며, 세계 제2위 경제강대국이다. 따라서 경제력에 상응하는 내부시장의 자유화 압력에서 자유롭지 못한 것이 사실이다. 그러나 한편으로 농업은 일본 자민당에게는 중요한 정치적 기반이자, 식량안보의 개념에 입각해 볼 때 농업시장의 양보는 매우 어려운 선택임이 분명하다. 그래서 일본정부는 UR 협상이후 꾸준히 WTO 농산물 협상을 준비해 왔으며, 국민적 합의와 국제적 이해를 얻고자 노력하여 왔다. 이 글에서는 아직 구체적인 협상이 진전되지 않은 상황에서, 그동안 일본의 대비과정과 기본적인 입장을 소개하는 정도로 일본의 농산물협상 입장을 고찰하는데 만족하고자 한다.

II. 일본의 농업 무역구조와 농업정책

세계 농산물 무역은 생산량에 접하는 수출량의 비율(무역율)이 작고, 더욱이 소수의 국가, 지역에 수출국이 집중하는 구조가 되고 있다. 지역별로 농산물 무역수지의 동향을 보면, 북미와 오세아니아 등 수출의존지역과 아시아등 수입의존지역으로 2극 분화가 선명한 동시에, 아시아, 아프리카 등 남미를 제외하고 개도국의 농산물 무역수지의 악화가 명료하게 나타난다.

일본의 무역구조는 식품과 광물성연료가 큰 적자를 내고 있는 반면, 기계류, 수송기기는 매우 큰 흑자이다¹⁾. 일본의 농산물 수입은 국토조건의 제약하에서, 소비자 기호의 다양화, 고도화, 장기적인 엔고의 영향, 시장개방 등을 배경으로 크게 확대되어 왔다. 세계농산물시장에 접하는 일본의 비중은 높아서 밀, 옥수수, 육류는 세계 1위, 콩은 EU에 이어 2위이다.

일본의 농산물 무역수지는 항상적으로 대폭적인 적자이며, 1998년에는 4조4천억엔 규모였다. 일본은 선진국중에 유일한 수입국으로 1984년 이후 세계 제1위의 농산물 순수입국이다. 일본은 곡물등 주요 농산물 수입액의 80%이상을 미국등 2개국에 의존한다.

1) 이하 통계는 農林水産省. 1999.11. “農産物貿易レポート”. 참조

<표 1> 주요국의 농산물 순수입액(1995년, 억불)

일본	러시아	EU(15국)	독일	영국	이탈리아
394	111	103	182	97	90

자료: 農林水産省. 1999.11. “農産物貿易レポート”.

그동안 일본은 ①국내생산을 유지해야할 중요한 농산물에 대해서는 국경조치를 가능한 한 유지 ②국내생산으로는 수요를 감당하는 것이 곤란한 품목에 대해서는 외국의 요청에 의하여 수입수량제한의 철폐, 관세율 인하 등 시장개방에 노력하였다.

특히 농림수산성은 식량관리제도를 통하여 쌀의 완전 자급을 목적으로 하여 왔다. 정부는 ① 자유 유통미를 제외한 국내산 쌀을 전량관리하며 ② 쌀농가의 생산비를 보장할 수 있도록 높은 미가를 유지하고 ③ 이를 위해서는 값싼 외국산 쌀의 수입을 금지한다 등의 3개의 요점으로 구성되어 있다²⁾. 이러한 식량관리제도에 의해 쌀에 관해서는 미국의 6배, 타이의 10배, 보리에 관해서는 미국의 7배라는 높은 생산자 가격이 유지되어 왔다. 이러한 농업보호는 일본 국민의 부담을 가중시켜 왔으며, 재정적자를 확대하는 요인이었다. 따라서 농업시장 개방론자는 재정적자를 줄이기 위해서는 근본적으로 국제경쟁에 견딜 수 있는 농업경영이 확립되지 않으면 안 되며, 이를 위해서 정부는 직접통제를 후퇴시키고 간접통제로 해야 한다고 주장해 왔다.

III. 일본의 <협상제언> 결정과정

2000년부터 시작되는 WTO 농산물협상에서 일본정부의 입장이 충분히 반영되기 위해서는 ①국민의 각계각층의 광범위한 이해와 지지를 얻고 ② 국제사회의 이례를 얻기 위한 적극적인 활동이 요구된다.

일본의 농산물 협상에 대한 준비는 매우 체계적이고 단계적으로 진행

2) 김호섭. 1992. “일본의 쌀시장 개방 정책결정.” 『행정과 정책』(창간호), p.50.

되어 왔다고 보인다. 먼저 UR 라운드에서 농산물이 처음으로 협상대상에서 포함된 이후 농업협정 20조에 의해 2000년에 새로운 협상이 개시되도록 예정되어 있었다. 일본은 UR 협상에 대한 평가에 기초하여 철저하게 WTO 농산물 협상에 대한 기본적인 입장과 전략을 세워 왔다. 여기서는 크게 3단계로 나누어 살펴본다.

1. 1단계(1995-1998): UR협상 평가와 쌀의 관세화

UR 라운드의 농산물 협상에서 국경조치, 국내지지, 수출경쟁의 3분야에서 구체적인 구속력이 있는 약속을 만들어, 1995년부터 2000년까지 6년간 실시하기로 합의하였다. 이에 따라 후속적인 WTO 농산물 협상은 2000년부터 진행되기로 예정되어 있었기 때문에, 일본은 준비단계로서 먼저 UR 라운드에서 농산물 협상 결과에 대한 평가를 정리하였다. 한마디로 하면, 농산물 수입국에 불리하게 진행되었다는 것이다. UR 농업합의에 의해 농산물 수입국에는 많은 의무가 부과되었으며, 국내수급의 상황에도 불구하고 수입수량을 제한하는 것은 원칙적으로 인정되지 않았다. 그렇지만 수출국에 대해서는 수출의 수량제한 규율을 느슨하게 하는 등 공평성이 결여되었다고 지적한다. 즉 현행 농업협정 규율은 관세삭감율, 수출입의 수량제한 등 수출국에 이롭게 편향되었다는 것이다. 또한 농산물 수출국에 의한 수출금지 조치, 수출세는 현재에도 존속되고 있으며, 수출국의 사정에 따라 발동되고 있다. 한마디로 UR 농업합의에서는 농산물 수출국의 이익이 중시되었고, 수입국의 농업이 경시되고 있다고 판단하고 있다.

이러한 평가에 기초해서, 일본의 입장을 강화하기 위해서 일본은 전략적으로 쌀시장의 개방을 단행하였다. 사실 UR 협상의 결과 쌀의 수입제한 조치를 유지하는 것은 한국, 일본 등 일부 제한된 나라에만 허용되었다. 한국과 일본 등은 2004년까지 수입제한 조치를 유지하기로 허용되었으며, 2005년이후의 문제는 2004년에 다시 협상하도록 되어 있었다.

그런데 일본은 1998년 12월 쌀의 수입제한 대신에 관세만 부과하기로 한 쌀의 관세화 정책을 결정하였다. 일본이 쌀을 관세화한 것은 매우 어려

운 결정이었고³⁾, 대담한 정책전환이라고 평가된다. 과거 일본의 쌀시장은 “일본시장의 폐쇄성의 상징이었다”⁴⁾. 이에 따라 일본은 차기 협상에서 부담이 가벼워졌을 뿐만 아니라 가장 민감한 쌀을 협상의제에서 제외하였기 때문에, 협상력도 강화되었다고 보인다. 이것은 또한 일본이 농산물 협상 과정에서 연합해야 할 국가들의 요구를 최소한 충족시킨 것으로, 일본의 입장을 강화하고 연대할 수 있는 폭을 넓힌 전략적 조치로 평가된다.

2. 2단계: 정부초안 작성(1999년 6월)

1999년에 들어서서 농림수산성은 쌀의 관세화정책의 시행과 더불어, WTO 협상에 임하는 일본의 기본적인 입장을 종합하고 체계화하는 과정에 집중하였다. 이러한 과정에서 국내적 합의를 확대하고자 노력하였다. 농림수산성은 1999년 3월에는 차기 농산물협상에서 상정되는 논점을 정리하고, 이어 4월에는 협상에 대응하는 기본적인 생각을 정리하였다⁵⁾. 4월 보고를 기초로 하여 소비자단체, 경제단체 등에 대한 설명과 논의, 그리고 농림수산성의 홈페이지를 통한 정보제공을 적극적으로 실시하였으며, 이 과정에서 국회의 논의도 거쳤다.

이러한 결과에 토대를 두고 6월에 WTO 교섭을 향한 일본의 제안을 발표하고 이에 기초하여 1999년 6월 25일 차기 교섭에서의 일본의 제안을 농업, 임산물과 수산물, GMO(유전자 조합식품)에 대해 구분하여 WTO에 제안하였다⁶⁾. 1999년 6월에 종합된 “일본제안”은 식료수입국과 수출국, 선진국과 개발도상국 누구에게도 공평하고 공정한 무역 규칙을 확립하는 것을 요구하였다.

이러한 <일본제안>이 나온 이후 다양한 부분에 설명을 행하고, 정보를

3) 김호섭, “일본의 쌀시장 개방 정책결정,” 참조

4) 船橋洋一, 『日米經濟摩擦: その舞臺裏』(岩波新書, 1987), p. 160.

5) 農林水産省. 1999년3월. “次期WTO農業交渉において想定される論点と検討すべき事項について”; 1999년4월. “次期WTO交渉における對應の基本的考え方.”

6) 農林水産省. “多様性と共存の時代に資する21世紀の貿易ルールの構築を目指して: WTO交渉に向けての日本の提案”: 1999년6월25일. “次期交渉に向けて日本の提案<農業>, <林産物, 水産物>, <GMO>” 참조.

제공하여 이해를 확대하려는 노력을 지속하면서, 국민의 합의 형성을 도모하고자 하였다⁷⁾.

3. 3단계: 정부최종안 결정(2000년 12월 8일)

1999년 6월에 <일본제안>이 결정된 이후 일본정부는 여러 차원에서 국민의 합의를 형성하려는 노력을 지속하였다.

첫째, 지방과 시민단체, 개인의 의견을 수렴하려는 노력을 기울였다⁸⁾. 제1차 의견 수렴단계는 2000년 5월에서 9월까지 진행되었으며, 제2차 의견 수렴단계는 2000년 10월 27일부터 11월 20일까지 진행되었다. 농림수산성은 <일본제안>을 기초로 하여 지방수준에서의 “의견을 듣는 모임”, 소비자 단체, 각종 NGO와의 의견교환, WTO 농업교섭 핫라인의 설치에 의한 투서, 이메일에 의한 의견 모집 등을 행하였다. 2차 단계에서는 전국 및 지방수준에서 약 1,100명이 참가하여 의견을 교환하였으며, 전국수준의 소비자단체, NGO, 지방단체, 개인을 포함하여 약 370건의 의견을 청취하였다.

이 과정에서 모집된 의견들은 농업제안의 기본적인 방향으로 ① 다원적 기능⁹⁾, 식량안전보장의 확보에의 배려 ② 농산물에 대한 세이프 가드의 적절하고 신속한 운용 ③ 무역규칙에 있어서 식품의 안전성의 확보 등을 중시하는 의견이 다수였으며, 쌀에 대해서는 ① 높은 2차 세율을 유지하고 ② 국산미의 수급에 최소한의 영향을 미치도록 수입미의 공급관리 유지 등이 대세를 점하였다. 또한 수량에 대해서는 ① 이미 관세화되어 있는 것 ② 국내에서 30%를 넘는 생산조정을 행하고 있는 것 ③ 국민의 식생활이 변화하고 있는 것 등을 이유로 현재 이상으로 확대하는 것은 불가능하며, 대폭적으로 삭감해야한다는 의견이 다수였다.

둘째, 농림수산성은 총리부 홍보실의 주최로 2000년 7월6일-16일 사이

7) 이후에 제출된 보고서들은 다음과 같은 것이 있다. 農林水産省, 1999年 11月, “農産物貿易レポート”, 2000년 1월, “WTOに関する日EU共同ステートメント”, 2000年 1月, “今後のWTO關聯國際問題の取り進め方について”. 등이 농림수산성과 관련된 논의들이 홈페이지에 게재되어 있다.

8) 農林水産大臣談話, 2000. 12. 12. “第2回WTO農業交渉に関する意見募集の結果について.”

9) 일본에서는 농업의 multifunctionality 개념을 농업의 다면적(多面的) 기능으로 사용한다. 하지만 국내에서 사용되는 용어는 다원적 기능이므로 여기에서는 다원적 기능으로 통일하였다.

에 전국 20세이상 5,000명을 대상으로 여론조사를 실시하였다. 회수결과는 3,570명으로 회수율은 71.4%였다. 질문의 내용은 식량문제, 농업의 다원적 기능, 농산물 무역정책에 대하여 조사하였는데 대체적인 개요는 다음과 같다¹⁰⁾.

① 국산품과 수입품을 비교할 경우, 국산품을 선택한다는 항목에 81.9%가 국산품을 선택한다고 응답하였으며, 그 중에 국산품을 선택한 기준(복수응답)으로는 안전성 82.0%, 신선함 57.3%, 품질 42.3%, 맛있음 27.6%, 가격 10.5% 순이었다.

② 일본의 식량자급율이 40%인 것에 대해 어떻게 생각하느냐는 질문에, 작다고 생각한다고 52.8%였으며, 장래 식량공급에 대하여는 불안하다고 78.4%로 1990년 62.8%보다 높아졌다.

③ 식량의 국내생산에 대한 질문에 대해서는 식량의 생산, 공급이 외국산보다 비싸더라도 생산단가를 낮추면서 국내에서 생산하는 것이 좋다는 응답이 84.2%로 1990년 73.2%보다 더 높아졌다.

④ 농업이 식료생산과 공급이외의 역할(다원적 기능)에 대한 질문에 대해서는 64.7%가 여러 역할을 담당하고 있다고 생각하였으며, 어떠한 역할을 하느냐는 질문에 대해서 자연환경의 보전 65.3%, 국토의 보전 56.4%, 수원의 함양 45.3%, 식량안전보장 39.3%, 양호한 경관의 형성 38.4% 등의 순이었다. 다원적 기능이 있는 농업으로 장래에 남아야 한다는 응답이 92.7%로 절대적이었다.

⑤ 이후 농산물정책에 대해서는 WTO 협상에 대해서는 낮은 인지도를 보였다. WTO 농업협상 개시를 아느냐라는 질문에 대해서는 32.9%만이 알고 있다고 응답하였으며, 이 협상에서 일본의 제안을 알고 있느냐에 대한 응답은 16.8%에 불과하였다.

⑥ 식량안전보장은 확보되어야 한다는 의견에 대해서는 찬성이 94.6%, 농업의 다원적 기능의 유지, 발휘는 필요하다는 의견에 대해서는 87.5%가 찬성하였으며, 국내농업유지를 위해 일정의 보조금 등의 조치가 필요하다는 의견에 대해서는 64.8%가 찬성하였고, 무역에 있어 수출입국간의 균

10) 農林水産省. 2000年10月. “農産物貿易に關する世論調査のポイント。”

형이 이루어져야 한다는 의견에 대해서는 69.5%가 찬성하였다. 관세의 인하에 의한 무역자유화가 일층 필요하다는 의견에 대해서는 40.3%가 찬성하였다.

끝으로 이러한 국민 각계의 의견을 수렴하여 정부내에서 검토하였다. 이를 국회를 비롯하여 각계의 논의를 거쳐 “WTO 농업교섭 일본제안”으로 정리하여¹¹⁾, 12월 8일 WTO 관련 각료 간담회에서 관련 각료사이의 의견교환을 통해 정식으로 정부안으로 결정하였다¹²⁾.

4. 국내의 정책합의 과정

농산물 협상안을 만드는데 있어 이견도 존재하였다. 농업정책을 형성하는데 있어 주요 행위자들은 정부부처, 국회, 농업관련 단체, 소비자 단체 등이라고 할 수 있다. 물론 정책적 이슈에 따라 정책연합 형성은 달라지며, 대립적이 되기도 한다.

정부부처간에는 정책고객에 따라 농산물 개방정책에 대해 견해가 대립되기도 한다. 농림수산성은 농민의 입장에서 농업보호 및 농산물 개방정책에 반대하거나 신중한 입장을 취하지만, 외무성과 통산성은 외국의 압력을 직접적으로 받거나, 상품수출이나 시장개척이 주요 관심인 통산성도 외국의 압력에 취약하기 때문에 농산물 개방을 찬성하거나 필요하다고 주장한다¹³⁾. 그런데 일본에서는 대체로 농산물 정책에 대해서는 농림수산성의 의견이 관철되어 왔으며, 이번 경우에도 최종적으로 관련 각료회의에서도 농림수산성의 제안이 통과되었다. 결국 일본은 강력히 농업을 보호해 나간다는 입장을 고수할 것이며, 농림수산성과 통산성, 외무성과의 견해차이가 존재하지만, 농산물 분야에서는 농림수산성의 견해가 수용되고 있는 것으로 보인다.

11) 農林水産省. 2000. 12. 8. “WTO 農業交渉日本提案.”

12) 農林水産大臣談話. 2000. 12. 8. “WTO 農業交渉日本提案の決定に当たって.”

13) 대체로 전반적인 산업정책의 자유화에 대한 일본정부의 대응은 수동적인 태도였지만, 외무성은 적극적인 자유화추진론으로, 통산성과 농림수산성은 소극적 자유화신중론을 견지하였다고 지적되어 왔다. 須原祥介. 1990. “産業構造と産業政策の展開.” 福島久一外 編. 『日本産業の國際的調整: 日本資本主義と産業構造の轉換』. 東京: 新評論

자민당도 정책을 주로 담당하는 정무조사회의 각 부회의 입장은 정부 부처와 밀접한 관련을 갖기 때문에, 견해가 대립되기도 한다. 그리고 각 부회의 유력정치인들로 구성된 족의원들도 관련 부처나 이익단체와 강한 이해관계를 형성하고 있기 때문에 정책이슈에 따라 연합하기도 대립하기도 한다. 따라서 정무조사회의 농림부회 및 농림족의원과 정조회외외무부회나 통산부회는 대립되는 정책적 입장을 보이기도 한다.

그러나 자민당의 전통적인 기반은 농촌지역이었다. 최근에 와서 이러한 경향이 약해지고 있지만, 아직도 자민당의 주요 정치적 기반이 도시지역보다는 농촌지역이라는 것은 아래의 <표 2>에 잘 보여지고 있다.

<표 2> 선거구 특성과 자민당 득표율(%)

연도	대도시지역	도시지역	준도시지역	농촌지역
1960년	30.03%	41.79%	48.02%	51.19%
1967년	21.85	37.00	44.76	49.25
1976년	17.47	31.86	38.41	44.89
1983년	17.96	31.48	39.15	46.83
1986년	20.88	35.54	43.84	50.37
1990년	22.22	35.48	40.97	45.92

(주) 수자는 각 선거구에서 자민당의 절대득표율

자료: 阿部齋外(1995, 122)

또한 직업과 정당지지와의 관계를 분석한 아래의 <표 3>를 보면, 자민당은 자영농림어업과 자영상공서비스, 가족 농림어업, 가족상공서비스 등에서 절대적인 지지를 받고 있으며, 노무직이나 사무직에서의 지지는 취약하다고 나타난다. 따라서 자민당내의 정책 족의원간의 갈등은 존재할지라도 자민당은 자신의 주요한 정치기반인 농촌지역과 농어민의 이해를 보호하는데 있어 농림수산성의 입장을 지지하여 왔다.

더욱이 특이한 점은 농촌지역과 농어민층의 지지기반이 취약한 사회당과 공산당들도 농촌과 농어민 보호라는 정책적 입장에서 농산물 개방을 반대하여 왔으며, 이것은 결국 농림수산성의 입장을 지지하는 결과로 나타

났 던 것이다¹⁴⁾.

이익단체들도 농림수산성의 입장을 지지하였다. 주요 농업단체로는 농협협동조합을 들 수 있는데, 이는 단위협동조합, 현 연합회, 전국농업협동조합중앙회 등 3단계로 조직이 구성되어 있다. 농협은 준행정조직과도 같이 지방에서 중앙으로 연결되어 관리하고 있으며, 농업관료와 농협사이에는 호혜적인 영향력 행사를 주고 받으며, 관료는 정책 집행의 주요 수단으로 농협을 활용하고, 농협은 중앙정책 결정에 농업계의 이익을 대변하는 정치적 힘을 가지고 있다고 할 수 있다.

<표 3> 직업과 정당투표(%)

	1963년		1983년		1990년	
	자민당	사회당	자민당	사회당	자민당	사회당
자영농림어업	78	15	74	10	77	17
자영상공서비스	69	18	59	8	63	12
가족농림어업	61	24	81	4	79	10
가족상공서비스	74	17	58	10	60	16
관리직	44	44	47	10	50	18
사무직	34	53	31	29	36	33
노무직	35	50	39	21	36	33
학생	-	-	15	50	31	44
주부	56	31	40	16	39	30
기타 무직	56	28	56	13	51	29

자료: 阿部齋外(1995, 124에서 재인용).

<일본제안>과 관련하여 전국농업협동조합중앙회는 제22회 전국대회에서 식량안전 보장을 포함한 농업의 다원적 기능을 비교역적 관심사항에 반영하여 공정하고 공평한 무역규칙을 실현하며, 이를 위해 국제적 제휴를 강화한다고 결의하여, 농림수산성의 입장을 지지하였다¹⁵⁾. 전일본농민조합연합회는 일본사회당 및 공산당과 관련되어 있는데, 농산물 개방정책을 반

14) 김호섭.“일본의 쌀시장 개방 정책결정.” 참조. 김호섭교수에 의하면 쌀시장 개방과 관련된 정책연합은 갈등적인 대립으로 나타나는데, 쌀보호지지 정책연합은 농림수산성, 자민당 정조회 농림부회 및 농림족의원, 농업협동조합, 농민단체, 사회당, 공산당 등이며, 쌀시장 개방 정책연합은 외무성, 대장성, 통산성, 대재벌 및 제조업체, 자민당 정조회 외무부회 및 통산부회, 공명당 등이었다고 분석하였다.

15) 全國農業協同組合中央會. 2000. 10. 12. “WTO農業交渉に關する特別決議.” 참조.

대하는 입장에서는 농협과 큰 차이를 보이지는 않는다.

결국 WTO 일본제안을 합의하는 과정에서 농림수산성, 자민당 농림부회 및 농림족의원, 농협등 농민단체 등의 강력한 정책연합으로 부처간 갈등을 극복할 수 있었으며, 이에는 자민당의 정치적 기반에 따른 일괄적인 지지 표출이 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

IV. 일본의 농산물 협상에 대한 기본적 입장

일본은 이번 농산물 협상이 21세기 세계전체의 농정의 기본방향을 결정하는 매우 중요한 의의를 갖는다고 보고 있다. 따라서 협상과정을 투명화하고, 지속적으로 국민합의를 도출하여 정부부처와 관련단체를 의사결정 과정에 참여시켜 일치된 정부안을 만들고, 정부간 협상과 다양한 채널을 통한 각 국과의 의견 교환을 통해 일본의 제안을 이해시키는데 집중적인 노력을 기울였다¹⁶⁾.

1. 기본적인 입장

일본 정부의 초안(1999년 6월)과 최종안(2000년 12월8일)의 차이는 거의 없다고 할 수 있다. 다만 최종안은 일본 협상안의 기저에는 “다양한 농업의 공존”이란 농업에서의 다양성과 공존의 확보라는 기본적인 철학이 있다고 시작하고 있다.

그리고 초안과 최종안에서 모두 일본은 다섯가지의 기본 입장을 제안하고 있는데 초안과 최종안의 차이는 다섯번째 초안의 GMO(유전자 조합 식품) 등 새로운 과제에의 대응을 최종안에서는 소비자와 시민사회의 관심에로의 대응으로 좀더 포괄적으로 바뀌었다는 정도이다¹⁷⁾. 일본제안의 기본적인 사항은 시장접근, 국내지지, 수출규율, 국가무역, 개발도상국에의 배려, 소비자 시민사회의 관심에로의 대응 등으로 구성된다. 구체적으로는

16) 農林水産大臣談話. 2000. 12. 8. “WTO 農業交渉日本提案の決定に当たって.”

17) 이하 農林水産省. 2000. 12. 8. “WTO 農業交渉日本提案.” 참조.

① 농업의 다원적 기능 배려 ② 각 국 사회의 기반이 되는 식량안전 보장의 확보 ③ 농산물 수출국과 수입국에 적용되는 규칙의 불균형 시정 ④ 개발도상국에의 배려 ⑤ 소비자, 시민사회의 관심 배려 등이다. 협상기간에 중요시 해야 할 사항으로 UR 합의의 실시상황을 검증하는 것과 세계적인 농정상의 과제로서 농업의 다원적 기능과 식량안전보장의 추구를 강조하는 것을 지적하고 있다.

이하에서는 각 주장을 정리하여 본다.

① 농업의 다원적 기능

다원적 기능이란 농업이 생산활동에 수반되는 농산물이외의 여러 유형 무형의 가치를 창출하는 경제활동을 가르킨다. 환경보전(국토의 보전, 수원의 함양, 자연환경의 보전, 양호한 경관의 형성), 지역사회의 유지 활성화(문화의 전승, 보건휴양, 지역사회의 유지 활성화), 식량안전보장 등을 주요 내용으로 하고 있다. 이와 같은 내용으로부터 생각하면, 다원적 기능은 WTO 농업협정에 규정되어 있는 “비교역적 관심사항”에 포함되는 것으로 정리될 수 있다.

이러한 다원적 기능은 지속적인 농업을 경영함으로써 발휘되는 것이고 무역으로 확보되는 것은 아니다. 따라서 관세 및 국내조성(보조금) 등을 검토함에 있어서 농업의 다원적 기능과 식량안전보장, 지금까지의 농업생산에의 역사 등 충분한 배려가 필요하다는 것이다.

이에 대해 미국과 케언즈 그룹은 다원적 기능에 대한 비용은 국경조치가 아니라 관심을 가진 지역과 국가가 스스로 부담해야 한다고 반박한다. 또한 EU는 비교역적 관심으로서 환경보호, 농촌지역의 활성화, 소비자의 관심에 더 역점을 둔다.

<표4> 일본이 생각하는 각국의 다원적 기능의 범위

항목	일본	한국	EU	노르웨이
국토보전기능	○ 홍수방지 토양침식방지 토사붕괴방지	○ 토양보전 홍수방지 지속적자원활용	○ 재해방지	
水源의 涵養	○			
자연환경보전	○ 수질정화 오염물정화 대기정화 생태계보전		○ 환경보전	
경관의 형성	○	○	○	○
보건 휴양	○			
문화적 전승	○		○	○
지역사회유지	○	○	○	○
식량안전보장	○	○		○
소비자관심			○ 안전, 양질의 산품	

자료:農林水産省.1999.3.“次期WTO農業交渉檢討事項”

②식량안전보장의 중요성¹⁸⁾

평화유지와 식료의 안정적인 확보는 국민에 대한 국가의 기본적인 책무이다. 일본은 중장기적으로 세계의 식량사정은 악화될 가능성이 높다고 본다. 세계의 경지면적이 급후 대폭적으로 증가할 가능성은 낮다는 관점에서, 수입국은 가능한한 국내생산을 유지하는 것이 중요할 뿐만 아니라 국내생산이 기본이 되어야 한다.

일본은 세계최대 농산물 수입국이고, 선진국에서는 예를 볼 수 없는 정도의 낮은 자급률을 가지고 있다. 일본의 식량자급률은 선진국에서 최저로 40%정도에 그치고 있으며, 곡물자급률도 28%로 저하하고 있다.

18) 이는 두차례에 걸린 오일쇼크의 경험이 일본경제의 불안정한 국제적 지위에 대한 자각을 낳았으며 이것이 “경제안전보장”이라는 슬로건을 만들어낸 맥락의 연장선에 있는 개념이라고 할 수 있다.

이러한 배경에서 일본은 [농정개혁대강]에서 식량안전보장을 중요하게 위치지우고 있다. 식량의 안전보장은 국내농업생산을 기본으로 한 식량의 안정공급의 확보와 식량의 안전 보장을 의미한다. 이는 첫째, 식량안전보장을 확보하기 위해, 국내농업생산을 식료공급의 기본으로 위치지우고, 가능한 한 그 유지, 증대를 도모한다. 둘째, 안정적인 수입의 확보와 적정한 비축의 실시--식량수출국과의 양호한 관계를 유지한다는 것이다.

<표 5> 인구 1억이상 국가의 곡물자급률

나라	인구	곡물자급률
중국	12.4억명	94%
미국	2.7억	138
러시아	1.5억	93
일본	1.3억	28
나이지리아	1.2억	94

따라서 일본은 WTO 농산물협상에서는 세계최대의 농산물 순수입국의 입장에서 식량안전보장의 중요성등에 대해 적극적인 주장을 개진할 것이다. 일본은 식량안보에 관심이 많고, EU는 환경보전, 농촌사회유지 등에 더 관심이 많다. 반면 미국은 식료안전보장은 무역제한적인 조치를 정당화하는 이유는 아니다라고 반박하고 있다. EU는 식료안전보장은 분배의 문제이며, 빈곤의 해결이 중요하다는 입장을 견지하고 있다. 케언즈 그룹의 주요국인 호주와 뉴질랜드는 무역자유화가 식료안전보장 문제의 해결책이라고 주장한다.

이를 위해서 관세를 시작으로 하는 국경조치(시장접근)는 필요하며 관세, 관세할당제도 등 국경조치는 농업의 다원적 기능과 식료안전보장, 지금까지의 농업생산의 역사 등에 충분히 배려하고 일정의 국내농업생산을 유지할 수 있는 수준으로 하는 것이 필요하다는 것이다. 또한 국내 농업보조금(국내지지) 문제에서도 조성합계량(AMS)의 삭감수준은 각국 사정에 충분히 배려되어야 한다고 주장한다.

③수출국과 수입국간의 공평성

(농업무역구조의 “Balance of Power”)

세계 농업무역구조는 농산물 수출국과 농산물 수입국 그룹으로 양분되어 있다. 미국과 농산물 수출국그룹 국가(케언즈 그룹)는 농산물시장개방에 많은 관심을 보이고 있다. 수출국들은 농산물도 공산품과 같은 수준으로 무역장벽을 낮추어야 한다고 주장하였다. 수입국들은 한국, 일본, 스위스, 노르웨이, EU가 주축이 되고 있으며, 급진적인 자유화, 개방화를 반대하고 있다. UR 협상은 수출국에 유리한 결과를 낳았으며, 수입국은 수출국의 상황에 따라 농산물 수입을 걱정해야 하는 결과를 낳았다는 것이다. 따라서 수입국과 수출국의 공평한 규칙을 만드는 것이 이번 협상의 중요한 초점이 되어야 하고, 이는 수출국의 수출규율을 강화하는 것이다. 수출국에 대한 규율(수출경쟁, 수출금지, 규율 등)로서 일본은 수출보조금은 가장 무역왜곡적인 성질을 가진 것으로 폐지를 지향하여 삭감되어야 하며, 수출입국간의 권리의무 균형을 확보하는 동시에 식료의 안정공급의 확보를 위해서는 수출국에 대하여서도 적절한 규율을 부과하는 것이 필요하다고 주장한다. 일본은 수입국의 입장을 대변하면서, 수입국의 공조를 강화하고자 노력한다는 것이다.

④ 개발도상국 문제

일본은 다양성과 공존의 시대에 선진국과 개도국간의 공평성을 도모하는 것이 중요하다는 점을 강조한다. WTO 가맹국의 3/4이 개도국이고, 개도국의 사정에 충분히 배려하여 무역규칙을 구축하는 것은 WTO 협상 전체를 성공시키기 위해서 불가결한 것이다.

일본은 개도국 대책에 대하여, 농촌의 활성화, 기술의 보급, 인프라의 정비, 농업자의 조직화 등을 통하여 농업의 지속적 발전과 식량생산력의 향상을 지원하는 것이 필요하다고 제안하였다. 또한 개도국에 배려해야 할 것은 개도국 농산품들이 선진국 시장접근에 용이하도록 개선하는 것이다. 이를 위해 WTO 규칙상 특별 배려를(의무경감, 면제) 하며, 개도국의 기아, 영양부족문제에 대해 WTO 규칙으로 공헌할 방안을 모색하는 것이 중

요하다는 것이다. 개도국을 중심으로 인구증가, 영양부족인구의 상황은 매우 심각하다. 일본은 주요 선진국가운데 유일하게 농산물 순수입국으로서, 개도국과 공동의 과제를 갖는 식량수입국의 대표라는 인식을 가지고 교섭에 임하고 있다. 이를 위해 일본은 개도국과 제휴를 검토하고 있다.

⑤ 소비자, 시민사회에의 배려

이는 식품의 안전성과 선택에 관한 정보를 중시하는 관점에서 출발한다. 특히 문제가 되는 것은 GMO(유전자 조합식품)인데, 이의 생산은 UR 이후인 1996년부터 급증하였다. 그 재배는 미국, 아르헨티나, 캐나다 등 3개국에 집중되어 있다(전체의 99%, 이 가운데 미국이 74%). 소비자와 시민사회들이 식품의 안전성과 선택에 관해서 충분히 알정도의 정보를 제공해야 한다는 것이 일본의 주장이다.

2. 협상 방식

일본은 협상에 있어서 특정분야에 초점을 두고 협상을 진행하는 방식이 아니라 전체의 협상 균형을 확보하는 것이 필요하다고 주장한다. 다시 말하면, 포괄적 협상방식과 분야별 협상방식, 그리고 일괄수락과 합의한 분야부터 수락하는 방식(조기수확) 등의 협상방식에서 포괄적 협상방식과 일괄수락 방식을 지지한다. 반면에 미국은 포괄협상을 취할 것인지 불분명하지만, 중요한 부분만 빨리 협상을 진행하고, 이행함으로써 조기효과를 내자는 주장을 제기한다. EU는 포괄적 협상과 일괄수락방식(single undertaking)을 주장하고, 협상기간은 3년정도로 하여 광범위한 분야를 다루고, 모든 분야의 협상이 동시에 시작하고 동시에 끝나야 한다고 제기한다. 케언즈 그룹은 포괄적 협상은 인정하지만, 조기수확의 입장도 개선하고 있다. 개도국은 기존의 협정을 중시하고, 새로운 분야를 포함하는 포괄적 협상에는 반대 내지 신중한 입장으로 보인다.

일본은 이러한 5개의 기본적 입장에 따라서 농산물협상에 임한다는 것

이다. 이중 앞의 세가지는 일본의 협상에서 매우 핵심적인 쟁점이라고 할 수 있다. 이러한 기본적인 입장은 농산물 수입국인 EU와 한국의 공감대 형성을 통하여 WTO 협상에서 관철해야 한다는 것이다. 따라서 일본의 기본적인 입장은 시애틀 각료회의에서나 일-EU 각료회담에서 확인되었다.

12월 초에 열린 시애틀 각료회의에서는 분과회의 그리고 주요국 회의를 통해서 농업문제를 집중적으로 협의하였다. 이 회의에서는 쟁점이 된 것은 ①농산물을 광공업품과 동일의 규칙하에 둘 것인가? ②차기협상에 있어서 농업협정 제20조의 위치 ③농업의 다원적 기능의 취급 등 세가지 점이었다. 여기서 일본의 주장은 ①농산물을 광공업품과 동일의 규칙하에 두자는 일부 국가들의 주장에 대해 농업의 특성과 지금까지 협상의 경위를 무시하는 것이다 ②차기 농업협상은 농업협정 제20조에 기반해야 한다 등이었으며 각국의 이해를 얻을 수 있었다. 일본이 강하게 주장한 것은 ③농업의 다원적 기능, 특히 금회 비교역적 관심사항으로서 농업의 다원적 기능의 구체적인 내용인 식료안전보장, 환경보호, 농촌지역의 활성화, 식품의 안전성에 대하여 각국의 이해를 얻는 것이 가능하였다. 그런데 케언즈 그룹은 다원적 기능에 대하여 개념규정이 명확지 않으며, 무역왜곡적인 조치로서 이용될 가능성이 있다고 부정적인 견해를 취하였다.

또한 2000년 1월11일에 개최된 일본과 EU와의 각료회담에서는 ①농업협정 20조에 기초하여 합의된 과제로서 농업협상 ②포괄라운드의 조기개시에 노력 ③WTO의 의사결정과정의 개선 등에 의견 일치를 보았다. EU가 중요시하는 수출보조금을 위해서도 다원적 기능의 논의가 중요하며, 다각적 무역체제의 중요성을 재확인하였다. 쌍방은 신라운드가 비교역적 관심사항 및 유한 천연자원의 지속적 이용과 환경의 측면이라는 요소에 적절한 배려가 있어야 할 것에 합의하였다. 그리고 WTO의 의사결정에 있어서, 효율성과 투명성사이에 적절한 균형을 어떻게 확보할 것인가를 검토하기로 하였다.

V. WTO 협상과정과 일본의 전략

사실 지금까지 WTO 농산물 협상은 각 국의 제안을 듣는 이상의 협상의 진전이 없었기 때문에 일본의 협상전략을 구체적으로 고찰하는 것은 매우 어려운 문제이다.

2000년 2월 7일 WTO 일반이사회에서 농산물 협상의 시작 및 그 진행 방안에 합의하였다¹⁹). 농산물 협상은 농업위원회 특별회의에서 행하고, 특별회의의 내용은 일반이사회에 보고하며, 농업위원회의 의장 및 부의장을 선출하여, 농업협상을 행하는 특별회의는 의장이, 정례회의는 부의장이 담당한다고 결정하였다. 이에 따라 WTO 농업위원회 특별회의에서는 협상이 시작되었으며 2000년 3월, 6월, 9월, 11월, 2001년 2월에 협상을 위한 특별회의가 개최되었다. 더불어 2000년도 정례회의는 6월, 9월, 11월에 개최되었다. 5월 8일 일반이사회에서 농업위원회 의장을 페루에서, 부의장을 일본에서 선출하였다.

제1회 농업위원회 특별회의(3월 23일-24일)에서는 각 국의 협상제안을 2000년말까지 제출할 것을 합의하였으며, 단지 각 국 제안의 종합되는 2001년 3월회의까지는 추가제안, 혹은 재제안을 하는 것이 허용되었다. 제2회 농업위원회 특별회의(6월29일-30일)에서는 각 국이 제안한 안을 의논하였으며, 특별한 결론을 내지는 않았고, 일본도 작년에 제출한 일본제안의 기본적인 입장을 설명하였다. 제3회 농업위원회 특별회의(9월28일-29일)에서는 그동안 제안된 각 국의 안과 새롭게 제출된 협상안에 대한 설명과 이에 대한 각 국의 토론이 있었다. 제4회 농업위원회 특별회의(11월15일-17일)에서는 41개국이 공동으로 제출하여 설명한 비교역적 관심사항에 관한 활발한 토론이 전개되었다. 토론은 농업의 다원적 기능과 식량안보 등과 관련된 것이었으며, 공동제안은 농산물협상에 있어서 비교역적 관심의 반영이 필요하다고 주장한데 대하여, 케언즈 그룹은 무역을 왜곡하지 않는 방향에서의 근본적인 농산물 무역체제의 개혁이 필요함을 역설하였다²⁰). 제5회 농업위원회 특별회의(2001년 2월5일-7일)에서는 일본제안 등

19) 간략한 협상 진전에 대해서는 農林水産省. 2000. 10. "WTO 農業交渉の現状と論点." 참조.

20) 農林水産省. 2000. "WTO 農業委員會の状況." 참조.

을 포함한 11개국 제안에 대하여 논의가 행하여 졌는데, 여기에서는 일본 제안에 대한 비판이 강하게 제기되었다. 케언즈 그룹과 미국등은 일본제안이 보호의 축소라는 농업협정의 장기목표에 역행하는 매우 보호주의적인 것이라고 강하게 비판하였던 반면에, EU와 한국, 일부 중동국가들은 다원적 기능과 식량안전보장 등에 충분한 배려가 필요하다고 역설하였다²¹⁾.

이러한 회의에서는 케언즈 그룹과 미국 등 농산물 수출국은 농업협정 20조에 의거하여 의욕적으로 자유화를 진행시키는 결정을 각료간에 합의해야 한다고 주장하는 반면에 일본은 농업분야의 협상기한은 결정되지 않았다는 점을 강조하였다.

일본은 1999년도 수출국들의 협상의 목적으로 미국은 새로운 지지 삭감에 의한 무역기회의 확대, 비무역 왜곡적인 시책의 개선, 농산물 무역의 규율 강화 등을 케언즈 국가 그룹은 농산물 무역을 비농산품과 동일한 기반으로 취급하여, 규제 및 왜곡을 시정하고, 공정하고 시장지향적인 농산물 무역체제를 확립한다고 정리하고 있다.

WTO 농산물 협상에 대한 일본의 전략은 아직 구체적인 협상의 진전이 없기 때문에 실증적으로 분석할 수는 없지만, 추론할 수 있는 대체적인 윤곽은 다음과 같다.

첫째, 일본은 상당한 오랜 기간에 걸쳐, 국내적 합의과정을 거쳤으며, 이 과정에서 다른 나라와 공조 혹은 대립과정에서 협상력의 약점으로 작용할 쌀의 수입제한 조치를 스스로 관세화란 정책전환으로 풀어 협상력 강화를 도모하고자 준비하여 왔다. 즉 1999년 4월부터 쌀시장을 관세조치로 변경한 것은 WTO 차기 농업협상에서 제휴해야 할 국가들의 이해를 얻기 위한 것이었다.

둘째, 일본은 농산물 수입국과의 국제적 제휴 혹은 공조를 기본으로 하여 협상력을 확대하고자 하는 외교전략을 구사하였다. 소위 농업의 “다원적 기능” 연합으로 수출국의 자유화 논리에 맞서고자 논리를 개발하고 확산시키는 노력을 지속하였다. 일본주최에 의한 FAO 지역회의 개최²²⁾, 시

21) 農林水産省. 2000.1.2. “第5回WTO農業委員會特別會合の結果について。” 참조.

22) 일본주최에 의한 FAO 지역회의 개최, 8월28일-9월1일까지 요코하마에서 FAO지역총회(아시아 태평양지역)를 개최.

애를 각료회의에서의 주장, 일본자금 지원에 의한 농업의 다원적 기능에 관한 검토작업²³⁾, EU와 일본의 각료회담, 한일 양국 농업장관이 정례적 회담(최근 3월7일 도쿄) 등을 통해 일본의 입장을 국제화하려는 노력을 기울이고 있다.

셋째, 일본은 개도국의 입장을 배려하거나 혹은 이익을 대변하면서 EU 등 농산물 수입국과도 다른 입장을 취하였다. 이는 개도국과의 공조 혹은 개도국에의 지원을 통하여 선진국의 환경보전 논리 등 다소 일본의 입장과는 차이가 있는 식량안보론의 입장을 강화하고자 하는 노력으로 보인다.

넷째, 일본은 이러한 중층적인 연합전술을 사용하면서도, 기본적으로는 농업의 다원적 기능 강조아래서 식량안전보장을 중요한 협상의 목표로 강조하고 있다. 이는 일본 집권당의 정치적 기반과 오일쇼크 등의 경험이란 국내적 요인에 영향을 받은 것이다. 다원적 기능 연합을 통해서 EU, 한국 등과의 지지를 이끌어 내면서, 한편으로 식량안보 등을 강조함으로써 개도국과의 연합을 도모하려고 한다. 즉 미국과 케언즈 그룹의 비판에 대해서 “다원적 기능” 연합으로 대항하면서, 비교역적 관심사항중에서 식량안전보장 문제를 우선시하는 협상의 목표를 가지고 있다고 볼 수 있다.

이러한 일본의 대응 전략은 그동안 외압에 대한 수동적 반응형의 특징을 보인 반응적 국가(reactive state)라는 이미지에서 벗어나, 적극적인 외교전략을 통해서 자국의 이익을 관철하고자하는 변화의 모습이라고 보여진다. 대체적으로 그동안 일본의 경제자유화는 국제사회에 참여하는 댓가로서 “외압에 대한 양보”로 진행되었다는 것이었다²⁴⁾. 그런데 자유화정책을 제대로 파악하기 위해서는 정부의 자유화정책과 자유화의 실제결과(outcome)를 모두 고려해야 하는데, 그동안 일본은 정책과 실제결과사이에 괴리를 보였으며, 일본이 개방적, 자유주의적이라고 할 수 없다는 것이다²⁵⁾.

23) 다원적 기능에 대해, OECD 농업위원회에서 검토작업이 행해졌으며, FAO에 있어서도 2000년부터 일본의 자금거출에 의해 개도국에 있어서 다원적 기능의 이해가 촉진될 것이며, 평가방법의 개발등이 실시될 예정이다.

24) Calder, Kent. 1988. “Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State.” *World Politics*. Vol.40-4(July): 517-541; 山本滿. 1987. “外壓-反應の循環を超えて.” 細谷千博・有賀貞編. 『國際環境の變容と日米關係』. 東京: 東京大學出版會, pp. 321-322.

25) クラスナー, S. D., · D. I. オキモト. 1987. “日本の通商姿勢の變容.” 細谷千博・有賀貞編. 『國際環境の變

자유화압력에 대한 국가의 대응을 근시안적 이기주의(myopic self-interest), 선택적 조정형(selective accommodation), 적극적 협력형(active cooperation) 등으로 분류한 논의에 의거하면²⁶⁾, 일본은 근시안적 이기주의형에서 선택적 조정형으로 변화의 모습을 보여주고 있다고 할 수 있다. 근시안적 이기주의형은 외국제품에 대해서는 제한된 범위내에서 시장을 개방하고 보호주의적 정책을 추구한다. 결국 효과없는 자유화가 진행되고, 실제 결과의 변화없는 정책상의 변경이 나타난다. 선택적 조정형은 외국의 압력에 반응하여 통상정책상의 양보가 행하여지지만 국제체제에 대하여서는 무관심하다. 즉 타국의 요구에 반응하여 정책상의 변경이 이루어지고 이에 따라 실제결과의 변화도 수반된다. 적극적 협조형은 광범한 국내시장의 자유화를 실현하고 리더십을 발휘하여 자유주의 국제체제를 강하게 유지하려고 한다. 체계유지에 관심이 있으며 정책상의 변화는 실제 결과의 변화와 관계된다(クラスナー & オキモト 1987, 215-226). WTO 협상 준비과정에서 나타난 일본의 전략은 농업의 보호라는 자국의 목표를 위해서 어려운 정책적 양보와 국제적 공조를 통해서 최대한 협상력을 강화하려는 적극적 외교전략으로 보여진다.

容と日米關係』. 東京: 東京大學出版會, p. 241.

26) 클래스너, S. D., · D. I. 오키모토. 1987. “日本の通商姿勢の變容.” pp. 215-226.

참고문헌

- 김호섭. 1992. “일본의 쌀시장 개방 정책결정.” 『행정과 정책』(창간호), p.50.
- 박용수. 2000. “WTO 농업협상과 21세기 한국 농업외교의 방향.” 『국제정치논총』. 40-3.
- 農林水産省. 1999年3月. “次期WTO農業交渉において想定される論点と検討すべき事項について”;
- . 1999.3.“次期WTO農業交渉検討事項”
- . 1999年4月. “次期WTO交渉における対応の基本的考え方.”
- . 1999年6月25日. “多様性と共存の時代に資する21世紀の貿易ルールの構築を目指して: WTO交渉に向けての日本の提案”: . “次期交渉に向けて日本の提案<農業>, <林産物, 水産物>, <GMO>”.
- . 1999.11. “農産物貿易レポート”.
- . 2000년 1월. “WTOに関する日EU共同ステートメント”.
- . 2000年 1月. “今後のWTO關聯國際問題の取り進め方について”.
- . 2000年10月. “農産物貿易に関する世論調査のポイント。”
- . 2000. 12. 8. “WTO 農業交渉日本提案.”
- . 2000. “WTO 農業委員會の狀況。”
- . 2000.1.2. “第5回WTO農業委員會特別會合の結果について。”
- 農林水産大臣談話. 2000. 12. 8. “WTO 農業交渉日本提案の決定に当たって.”
- 農林水産大臣談話. 2000. 12. 12. “第2回WTO農業交渉に関する意見募集の結果について.”
- 全國農業協同組合中央會. 2000. 10. 12. “WTO農業交渉に関する特別決議.”
- 참조.
- 船橋洋一, 『日米經濟摩擦: その舞臺裏』(岩波新書, 1987).
- 須原祥介. 1990. “産業構造と産業政策の展開.” 福島久一外 編. 『日本産業の國際的調整: 日本資本主義と産業構造の轉換』. 東京: 新評論
- 阿部齋外. 1995. 『現代日本政治概説』.
- 山本滿. 1987. “外壓-反應の循環を超えて.” 細谷千博・有賀貞編. 『國際環境の變容と日米關係』. 東京: 東京大學出版會.
- クラスナー, S. D., · D. I. オキモト. 1987. “日本の通商姿勢の變容.” 細谷千博・有賀貞 編. 『國際環境の變容と日米關係』. 東京: 東京大學出版會.
- Calder, Kent. 1988. “Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State.” *World Politics*. Vol.40-4(July).

- Eads, George C. and Kozo Yamamura. 1987. "The Future of Industrial Policy." K. Yamamura and Y. Yasuba eds. *The Political Economy of Japan Vol.* Stanford University.
- Putnam, R. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*. 42-3.



협상이론과 농산물 협상

모 중 린(연세대학교 국제학대학원)

I. 서 론

새로운 WTO 농산물 협상이 시작되었다. 90년대 초 쌀개방 파동의 재현을 방지하기 위해서는 무엇보다도 농산물협상 문제를 단순한 협상 문제로 취급하는 자세가 요구된다. 농산물 개방이 국가경제에 미치는 영향이 지대한 것은 사실이지만, 농산물 협상 역시 논리와 이해관계로 결정되는 합리적인 협상과정이라는 것을 인식, 냉철하게 대비하는 것이 중요하다.

그렇다면 합리적인 시각으로 본 협상은 어떤 특성을 갖고 있는가. 그 동안 게임이론 분야에서 발전해 온 협상이론은 크게 협상을 협정을 도출하는 단계와 협정을 이행하는 단계를 구분, 협상에 대한 많은 가설을 제공하고 있다. 이 같은 가설을 체계적으로 정리하여 농산물 협상에 대비한 합리적인 전략 수립에 주는 함의를 도출하는 것이 이 장의 목적이다.

II. 협상이론

1. 협력과 갈등의 양면성

협상문제의 본질은 협력과 갈등의 요소가 공존한다는 사실이다. 흔히 협상문제를 갈등의 차원, 즉 제로섬(zero-sum) 게임으로만 인식하는 경향이 있으나 협상은 근본적으로 형상을 하지 않았을 때보다 양측 모두에게 더 좋은 결과를 얻기 위해 추구하는 협력 행위이다. 협상을 하여 얻는 결과가 협상을 하지 않았을 때보다 좋지 않다면 협상을 할 필요가 없다. 즉 양측 모두에게 유익한 결과를 얻기 위해 협상을 하는 것이다.

이러한 협력적인 면이 협상에 항상 존재한다는 사실은 쉽게 수긍하기 어려

을지도 모른다. 강압적으로 이루어지는 협상에서도 협력적인 면이 존재하는데 그 이유는 다음과 같다. 집안에 강도가 들어와 집주인의 목숨을 위협하면서 100만원의 돈을 요구하는 상황을 생각해보자. 이처럼 급박한 상황에서도 집주인은 되도록 적은 돈을 강도에게 주어 내보내려고 할 것이고 그것이 곧 흥정이 된다. 설사 집주인이 강도의 요구대로 100만원을 주고 자신의 목숨을 건졌다고 해도 협상이 결렬되어 자신의 목숨을 잃었을 때와 비교하여 볼 때 더 좋은 결과를 협상한 것이다. 이와 같이 협상이 성공하면 항상 서로에게 이로운 결과를 얻는다는 결론은 협상이 결렬되었을 때의 상황과 비교하기 때문에 가능한 것이다.

그러나 문제는 결렬점에 비해 서로에게 유익한 타결점이 한 개 이상 존재하고 그 중 양측에서 선호하는 타결가능점이 서로 다른 경우이다. 강도와와의 협상의 예를 다시 들면 집주인이 목숨을 구할 수 있는 최소한의 액수가 50만원이라면 강도와 집주인은 50만원과 100만원사이의 어느 액수에서도 합의할 수 있지만 강도는 되도록 많은 돈을, 집주인은 그 반대로 가능한 한 적은 액수를 주기 원하기 때문에 문제가 생긴다. 결국 실제 타결 액수가 얼마인가는 양측의 협상력에 의해 결정된다.

2. 협상의 구성요건

특정 국제문제를 협상 상황으로 정의하여 분석하기 위해서는 다음과 같은 정보가 필요하다. 첫째 협상 당사자가 누구인지 알아야 한다. 직접 국제협상에 참여하지 않더라도 협상결과에 영향을 받는 모든 이해당사자를 포함해야 한다. 둘째 타결 가능한 모든 대안을 알아야 한다. 결국 타결 가능점 중 하나가 협상결과가 되겠지만 협상자가 고려했던 모든 가능성을 참고해야 한다. 셋째 협상이 결렬되었을 때의 상황을 설명해야 한다. 특히 협상 결렬점에서의 협상자들의 수익이 협상력을 결정짓는 중요한 변수가 된다. 넷째 협상 결과가 될 수 있는 모든 타결가능점과 결렬점에 대한 협상자들의 선호도 또는 효용함수를 알아야 한다. 협상자들이 주어진 대안들을 자신의 선호에 따라 구별하지 못한다면 협상 자체가 이루어질 수 없다. 이 네 가지 구

성요건에 대한 정보가 있어야 협상이론을 적용하여 협상결과를 정확히 예측하고 설명할 수 있다.

3. 협상이론의 유형과 발전과정

고전적 협상이론가인 에지워스(Edgeworth)는 두 가지 상품과 두 행위자를 가정하여 교역이 발생할 때의 협상결과 영역을 예측하였다(Friedman, 1986). 교역이 이루어지기 위해서는 다음의 두 조건이 충족되어야 한다. 첫째 파레토 최적(Pareto Optimality)의 가정 또는 집합 합리성으로 특정교역이 파레토 최적 분배라면 그보다 많은 수익을 양자에게 동시에 제공할 수 있는 교환이 존재하지 않아야 한다. 둘째 개별적 합리성으로 교역은 교역을 하지 않을 때와 비교할 때 양자에 보다 많은 효용을 가져다주어야 한다는 조건이다. 협상은 양자의 무차별 곡선(indifference curve)이 만나는 지점에서 성립되기 때문에 각자가 교역을 시작할 당시 보유한 자원의 양에 따라 협상지점이 결정되며 이러한 무수한 지점을 연결한 선을 계약선 또는 협상집합이라 한다.

그러나 이러한 고전적 협상이론은 협상타결점을 정확히 예측할 수 없다. 이를 극복하기 위해 내시(John Nash)는 폰 노이만-모르겐슈텐(von Neumann-Morgenstern)의 효용함수에 기초하여 협조적 또는 공리적 게임이론(cooperative or axiomatic game theory)을 공식화하였다(Nash, 1950). 그는 파레토 최적을 구성하는 협상가능집단 중에서 하나의 특정한 결과 즉 내시의 협상타결점(bargaining solution)을 도출할 수 있다고 주장하였다. 협상자 모두가 동의함으로써 구해지는 협상타결점, $s = (s_1, s_2)$ 은 다음 네 가지 공리를 만족시켜야 한다. ①파레토 최적 또는 개별 합리성(individual rationality)으로 어느 한쪽도 상대방의 효용을 해치지 않고는 자신의 효용을 증대할 수 없다. ②협상타결점이 효용함수의 단순변화(positive affine transformation)에 영향을 받지 않는다. ③대칭조건(symmetry), 즉 타협가능집합이 45도선으로 양분가능하고 결렬점이 이 선상에 있다면 타결점도 이 선상에 존재한다. ④비선택 대안의 무관성(irrelevance of independence

alternatives), 즉 두 가지 협상문제 (F, d)와 (G, d)를 가정할 때 X가 Y의 부분집합이라면 (F, d)의 타결점은 동시에 (G, d)의 타결점이 된다. 내시는 이 네 가지 공리를 만족시키는 타결점이 협상자들의 잉여이익의 곱을 최대화시키는 위치, 즉 $\max (u_1-d_1)(u_2-d_2)$ 에서 결정된다는 것을 증명하였다.

내시 이론의 목적은 객관적인 기준에서 평가할 때 합리적이고 효율적인 타결점을 찾는 데 있다. 그러나 협상자들이 과연 객관적인 기준에 의해 행동할 것인가? 파레토 최적 공리의 예를 들어보자. 수인의 딜레마 게임에서 보듯이 협상자들이 파레토 최적 결과를 이루지 못하는 경우가 비일비재하다. 수인의 딜레마 게임 구조에서는 상호배반이라는 비효율적인 결과가 나올 수 밖에 없는데, 그렇게 행동하지 않을 것이라는 공리는 현실성이 없는 가정이다. 객관적 또는 사회적인 기준에서 효율적인 결과라도 각 협상자들의 개인적 이익과 일치하지 않는다면 협상의 타결점이 될 수 없는 것이 현실이다.

공리적 협상이론이 객관적인 기준을 만족하는 타결점을 찾는 이론인 반면, 비협조 협상이론은 협상에 참여하는 협상자들의 실제 사고와 계산, 즉 예상(expectations)에 초점을 맞추어 타결점을 예측하고 설명하는 이론이다. 협상에서 합의가 이루어졌다는 사실은 협상 상황을 판단하는 협상 당사자들 모두의 예상이 일치되었다는 뜻이다. 협상당사자 모두가 협상을 더 이상 진행해도 자신들에게 득이 없다는 인식을 공유하게 되고 그에 따라 합의에 도달하게 된다. 이러한 시각에서 협상과정을 보면 협상자들이 특정게임에서 파레토 최적결과에 도달하지 못하는 이유가 명확해진다. 아무리 협상 당사자들에게 공동적으로 이로운 협상대안이 존재해도 그들의 예상이 그 대안에 수렴되지 못하면, 즉 한 사람이라도 그 대안을 받아들이지 않고 협상을 계속하는 것이 자신에게 이롭다고 생각하면 그 대안은 타결점이 될 수 없는 것이다. 그렇다면 협상자들의 예상구조는 어떻게 결정되는 것인가? 협상자들의 예상이란 미래에 전개되는 상황에 대한 예상이다. 협상자들은 자신과 상대방의 행동이 합리적 선택과 합리적 정보처리에 의해 결정된다고 믿고 그 기준에 따라 미래상황을 예측하여 현재의 행동을 선택하게 된다.

그러나 이같은 접근방법은 협상결과가 협상과정에 따라 민감하게 변

한다는 단점이 있다. 협상자들의 예상이 협상과정에 따라 결정되고 그 결과 특정 협상과정에서 협상력으로 작용하는 변수도 다른 상황에서는 오히려 협상력을 저해할 수도 있게 된다. 비협조 협상이론은 이같은 단점에도 불구하고 대부분의 협상상황에서 협상력을 증진하는 변수를 제시하고 있다. 첫째 한 국가의 국민의 위험기피도가 중요한 변수가 된다. 국민이 위험을 기피하면 할수록 불리한 협상결과를 얻게 된다. 협상을 하게 되면 항상 협상이 결렬될 가능성이 있기 때문에 협상결렬의 위험에 영향을 적게 받는 측이 유리하다. 둘째 타결의 성과를 조급하게 기다리는 측이 불리하다. 협상이 장기적으로 진행되는 경우 타결의 성과를 급하게 필요로 하는 측 '더 몸이 달은' 측이 더 많은 양보를 하게 된다. 협상자의 협상력을 결정짓는 세번째 변수는 협상결렬시의 대안의 존재이다. 협상이 결렬되었을 때, 손해를 상대적으로 적게 보는 측이 유리하다. 손해를 적게 본다는 것은 그만큼 유리한 대안을 갖고 있다는 뜻이다.

위험 선호도, 인내심, 또는 대안의 존재 여부 등은 국가가 단일행위자로 가정할 때 한 국가의 협상력을 결정짓는다. 국가 내 내분이 있는 경우 그 국가의 협상력은 다른 요인에 의해 결정될 수 있는데 최근 학계의 관심을 끌고 있는 양면게임(two-level game)이론이 그 문제를 다루고 있다 (Putnam, 1987). 양면게임의 기본 가정은 국제협상이 국내협상과 국제협상의 양면에서 동시에 이루어진다는 것이다. 즉 협상자는 상대편 국가의 협상자와 협상을 하지만 그와 동시에 국내의 유관집단과 협상을 한다. 이 같은 상황에서는 국내 유관집단이 협상자에게 더 많은 제약을 부여한 측이 국제협상에서 유리하다는 것이 양면게임이론의 결론이다. 국내제약이 큰 협상자는 그만큼 국제협상에서 양보할 수 있는 범위가 좁아지고 상대방의 양보를 얻기가 쉽다는 것이다. 이 양면게임이론이 사실이라면 국제협상에서의 국가의 협상력은 국내정치구도, 즉 협상자들이 가지고 있는 구도적·제도적 제약의 크기에 의해 결정되는 것이다.

III. 협정 이행의 모형화

협상 당사자가 합의에 성공하여도 협상이 끝났다고 볼 수 없다. 합의된 협정을 준수하는 문제가 남았기 때문이다. 게임이론에서는 협정 이행을 협력 게임으로 이해된다.

협력문제를 가장 잘 표현한 게임으로 수인의 딜레마(prisoner's dilemma)를 들 수 있다. 범죄행위의 공범으로 의심을 받아 검찰의 조사를 받는 두 수인이 처한 딜레마가 협력문제의 핵심으로 이해되고 있다. 경찰에 체포된 이 두 수인은 격리되어 의사소통이 불가능한 상태에서 조사를 받는다. 각 수인은 자백문제로 고민을 하게 되는데 자백을 하게 되면 다른 공모자를 배반(D)하는 것이며 자백을 거부하면 그와 협력(C)하는 것이다. 이 게임의 결과는 각 수인의 결정에 따라 네 가지로 나누어진다. 첫째 두 수인 모두 범행을 부인하고 협력하는 경우(CC)로, 두 수인은 증거 부족으로 방면된다. 둘째, 두 수인 모두 범행을 자백하는 상호배반의 경우(DD)로, 두 수인은 같은 죄목으로 기소된다. 셋째, 한 수인은 자백을 했지만 다른 수인은 범행을 부인하는 경우(CD)이다. 이 경우 자백한 수인은 가벼운 죄목으로 기소되나 끝까지 자백을 거부한 수인은 두 수인이 같이 자백한 경우보다 훨씬 무거운 죄목으로 기소된다. 네 번째 경우는 세 번째와 정반대, 즉 자백한 수인과 부인한 수인이 바뀐 경우(DC)이다.

이 네 가지 결과에 대한 각 수인의 선호도는 $DC > CC > DD > CD$ 순서이다. 즉 혼자서 자백하는 것이 가장 좋은 결과를 가져온다. 둘 다 범행을 부인하는 경우가 두번째, 둘 다 범행을 자백하는 것이 세번째로 선호하는 결과이다. 최악의 결과는 자신은 범행을 부인했는데 공범이 자백하는 경우이다.

이 상황에서 각 수인은 어떤 결정을 내릴 것인가? 한 수인의 입장에서 이 문제를 보자. 이 수인은 공범의 선택에 대해 고민하며 모든 가능성을 생각할 것이다. 다른 수인이 자백하는 경우 이 수인은 협력 또는 배반을 선택해야 하는데 협력하면 CD의 결과를, 배반하면 DD의 결과를 예상할 수 있다. 이 수인은 DD를 CD보다 선호하기 때문에 이 때 배반을 선택할 것이

다. 다른 수인이 협력하는 경우 이 수인은 DC와 CC를 비교하게 되고 CC보다 DC를 선호하기 때문에 역시 배반을 선택할 것이다. 즉 이 수인에게는 다른 수인이 어떤 결정을 하든 그를 배반하는 것이 이로운 선택이다. 이는 상대방도 마찬가지로여서 두 수인 모두 배반을 선택하게 되고 수인 게임의 결과는 결국 DD가 된다.

문제는 두 수인 모두 DD보다는 CC를 선호한다는 사실이다. 둘 다 협력을 하면 배반했을 때보다 높은 수익을 얻을 수 있음에도 불구하고 협력을 못하는 것이다. 그 이유는 상대방에게 자신이 배반하지 않겠다는 약속을 할 수 없기 때문이다. 즉 자신의 이익에 따라 행동하지 않는다는 약속을 할 수 없기 때문이다. 즉 자신의 이익에 따라 행동하지 않는다는 의지를 상대방에게 전달할 수 있는 방법이 없다. 그렇다면 항상 협력이 실패하는 수인의 딜레마 게임이 국제협력을 이해하는 데 무슨 도움이 되는 것일까? 수인 딜레마 게임은 협력이 실패하는 이유를 명확히 보여준다. 즉 개인이익과 공동이익의 불일치 때문에 협력이 실패하는 것이다. 수인 딜레마 게임은 또한 협력이 성공했을 때와 실패했을 때의 결과를 보여줌으로써 협력이 왜 필요한지 쉽게 알 수 있도록 한다. 무엇보다도 중요한 것은 이렇게 구조적 실패할 요인이 큰 수인의 딜레마 게임을 통해 협력이 형성되는 과정을 연구할 수 있다는 사실이다.

1. 제 3자 집행장치의 부재와 자율규제를 통한 협력

수인의 딜레마 같은 상황에서 협력이 이루어지지 않는 이유는 수인이 자신을 구속할 수 있는 장치가 없기 때문이다. 그러한 장치가 존재한다면 배신의 '유혹'을 억제하여 협력을 이룰 수 있을 것이다. 그 예로 두 수인이 사전에 범행을 자백하지 않는다면 계약을 체결하는 경우를 생각해 보자. 그 계약의 내용에 약속을 어긴 수인은 일정의 보상금을 다른 수인에게 지급하거나 또는 벌칙을 감수해야 한다는 조항이 포함되어 있고 또 그 계약이 집행될 수 있다면 배반에 따르는 벌칙의 강도를 조정하여 각 수인으로 하여금 자신의 이익에 따라 협력하도록 만들 수 있다. 물론 범죄를 은닉하려는 계

약은 법적 효력이 없지만 협력내용이 합법적인 경우 이러한 계약체결을 통해 협력을 달성할 수 있다. 즉 정부나 법원 등과 같은 제3자의 역할이 협력을 용이하게 만들 수 있다. 그러나, 무정부 상태인 국제관계의 특성상 이러한 제3자 집행장치에 의존한 협력은 기대하기 어렵다. 만약 국가 간 협력이 이루어진다면 그것은 자신의 국익에 따른 자발적인 행동이어야만 하며 그 집행 역시 자율 규제 형태로 이루어져야 한다.

수인의 딜레마 게임은 한 번으로 끝나는 관계인 경우 자율규제가 어렵지만 그 관계가 반복된다면 자율규제를 통한 협력이 가능해진다. 과거의 배반에 대한 보복과 과거의 협력에 대한 보상이 가능해지기 때문이다. 이러한 상호주의 하에서는 자신의 결정이 미래의 수익에 미치는 영향을 고려하여 협력을 선택할 가능성이 생기게 된다. 수인의 딜레마 게임이 여러 번 반복되는 경우 수인들의 상황이 어떻게 변하는지 살펴 보자. 수인이 협력과 배반 중 하나를 선택해야 하는데 그 선택이 반복될 때는 1회로 끝나는 경우와는 다른 결과를 가져온다. 수인이 협력을 선택하면 다른 수인도 계속 협력하기 때문에 CC의 수익을 지속적으로 받을 수 있게 된다. 수인이 배반을 하게 되면 배반을 한 그 시점에서 DC라는 단기적인 혜택을 받게 되겠지만 그 이후 상대방이 계속 배반으로 보복하기 때문에 DD의 수익밖에 기대를 못한다. 수인이 미래의 수익에 가치를 둔다면 지속적으로 CC의 수익을 얻는 것이 단기적인 DC 수익보다 더 유익할 수 있다. 이 경우 수인은 자신의 이익을 극대화하기 위해서 협력을 선택하게 된다. 이 같은 계산을 다른 수인도 하게 되고 그 결과 두 수인은 협력에 성공하게 된다. 이 협력을 유지하는 '장치'는 상호주의에 의거한 자율규제장치이다. 미래에 예상되는 상대방의 보복이 두려워 협력을 선택하게 된다.

2. 국제협력 성공의 결정요인

수인의 딜레마 게임의 논리를 국제협력문제에 응용하면 국제협력이 성공하는 조건에 대한 가설을 도출할 수 있다. 협력의 성공과 실패는 수익 구조 즉 이해관계의 상호성, 미래의 투영, 행위자들의 수에 의해 결정된다는

것을 알 수 있다.

수익구조: 협력은 이해관계의 공통성상충 정도에 따라 여러 유형의 게임으로 나타낼 수 있다. 수인의 딜레마 게임에서의 수익은 상대방의 결정에 관계없이 배반할 동기를 가지는 $DC > CC > DD > CD$ 와 같은 선호도를 갖는다. 이때 수인들 간의 이해관계의 상충이 클수록 그들이 배반할 가능성은 커진다. 수인의 딜레마 게임의 이 같은 수익구조를 변형시키면서 수익구조가 협력에 미치는 영향을 살펴보기로 한다.

먼저 두 행위자가 일방적 배반보다는 상호협조를 선호한다면 선호도는 $CC > DC > DD > CC$ 로 바뀌어서 사슴사냥(stag hunt)이라는 상충정도가 적은 게임으로 변한다. 사슴사냥게임이나 치킨(chicken)게임과 같은 유형의 게임들은 그 수익구조가 수인의 딜레마와 다르게 때문에 국제적 협력의 가능성이 높다. 행위자들은 수인의 딜레마 게임보다 더 상충적인 게임으로 갈 수도 있다. 만약 두 행위자가 모두 상호협력이 상호배반보다 나쁘다고 믿게 되면 선호도는 $DC > DD > CC > CD$ 가 되어 교착게임(deadlock)이 된다. 이 경우는 수인의 딜레마와는 달리 게임이 반복된다 해도 협력이 이루어지지 않는다.

미래의 투영: 수인의 딜레마에서는 현재의 보상과 비교하여 미래의 보상이 높게 평가될수록 현재 배반할 동기가 줄어들어 협력이 증진된다. 장기적 전망, 이해관계의 규칙성, 상대방의 행위에 대한 정보의 신빙성, 상대방 행위의 변화에 대한 신속한 대응 등을 통한 미래의 투영이 협력의 효과적인 촉진제가 된다. 이 네 가지 구성요소는 수익구조가 비슷한 상황에서 왜 국제정치경제 문제들이 국제안보문제보다 더 협력적으로 해결될 수 있는가를 설명한다. 국제경제적 관계에서 행위자들은 자신들의 관계가 무한정 지속될 것이라고 예측하며 양쪽 중 어느 쪽도 상대방을 제거 하거나 단 한번의 행동으로 그 게임의 성격을 결정적으로 변화시킬 수 없고 배반에 대한 보복은 언제나 가능하므로, 이 상황에서의 합목적적인 행위자는 상대방의 보복가능성과 보복의 결과를 고려해야 한다. 따라서 미래의 투영이 크고 이

해관계가 규칙적인 국제경제관계에서 협력의 가능성은 크다. 반면 국제안보에서는 성공적인 선제공격으로 상대방의 효율적 보복능력을 제한하거나 완전히 제거하는 것이 가능할 수도 있다. 따라서 미래의 투영이 적고 이해관계의 비규칙성이 인식됨에 따라 상호주의에 근거한 지속적인 협력의 가능성은 그만큼 감소한다.

상대방의 행동과 의도에 관한 정보의 신빙성과 대응의 기민성 또한 미래의 투영에 영향을 미친다. 군사안보적 이슈와 정치경제적 이슈를 비교해 볼 때 후자에서의 협력이 정보 불확실성의 영향을 더 받는다. 정치경제적 행위의 체계적 효과는 흔히 평가하기 어렵고, 또 어느 정도 속이기가 쉽기 때문에 정책과 결과 간의 반향이 느릴 수 있으나, 군사안보에서 정보와 행동의 효과는 거의 즉각적으로 상대방 국가에 전달되고 평가된다고 예상되기 때문이다.

수익구조의 성격처럼 미래의 투영범위는 꼭 어떤 상황의 객관적 특징들에 의해 결정되기보다 기대치가 더 중요하다. 그러므로 행위자의 기대치를 구체화시키고 영향을 미칠 수 있는 국제제도는 중요한 의미를 가진다. 제도는 정부가 자신의 현재 행동들이 미래의 이슈들에 대한 타국의 행위에 영향을 미칠 것으로 기대되는 범위를 넓힐 수 있다. 국제레짐의 원칙과 규칙은 각국 정부가 선례에 관심을 갖게 하고 배반자들을 응징하는 가능성을 높임으로써 미래와 현재를 연결시킨다. 규칙을 위반한 이들에 대한 보복을 제도화한 레짐은 어떤 위반이 행해졌을 때 상호연관된 행동의 연속선상에 있는 하나의 사례로 다루어질 것이라는 기대를 창출한다.

행위자의 수: 복합동기게임에서 정부의 협력능력은 수익구조와 미래의 투영뿐만 아니라 행위자의 수와 관계로부터도 상당한 영향을 받는다. 배반을 방지하고 협력을 유도하기 위해 제재를 전략으로 이용할 때 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 배반자 확인이 불가능한 경우로 적시에 적절한 양의 중요한 정보를 획득하는 문제가 생긴다. 수인의 딜레마 게임의 경우에서 협력을 유지하기 위해서 정부는 상대방의 배반에 효과적으로 대응할 수 있도록 상대방의 행동에 대해 감시할 수 있어야 한다. 둘째 행위자들

이 배반자에 국한시켜 보복을 행할 수 없는 경우로 갈등을 심화시키는 결과를 초래할 수 있다. 셋째, 한 집단의 몇몇 구성원들이 배반자를 응징해야 할 충분한 동기를 갖고 있지 않은 경우로 많은 수의 행위자가 존재하고 구성원 일부가 공통이익을 달성하기 위한 공동노력에 협력하는 데 실패했을 때 발생하는 문제이다.

엑셀로드(Robert Axelord)는 각 행위자의 선택에 대한 가치가 명백하고 반복적쌍무적 죄수의 딜레마 게임에서 자신의 이익을 추구하는 행위자들 간에 협력을 이끌어내기 위해 사용하는 상호주의는 행위자가 배반자를 구분할 수 있고 배반자에 국한하여 보복을 할 수 있으며 배반자들에게 보복하기에 충분한 동기를 갖고 있을 때 유용한 전략이 된다고 주장한다. 그러나 행위자의 수가 많을 경우 배반을 구분하고 응징을 하기가 거의 불가능하거나 경찰 역할을 수행할 동기를 가진 행위자가 없거나 서로 무임승차하려고 하기 때문에 이러한 조건을 충족시키기가 힘들다.

제재문제의 발생과 심각성을 이해하기 위해서는 배반이 분산된 보복을 통해서 방지될 수 있는가를 결정짓는 조건, 즉 행동 근원 규명의 용이성, 특별한 목표물에 국한시켜 보복을 하거나 보상을 할 수 있는 정부의 능력, 배반자를 응징하고자 하는 집단 구성원들의 동기 등을 고려해야 한다. 연관된 행위자 수의 증가에 의해 이러한 제재의 문제가 발생할 가능성이 커지는 한편 처음에는 쌍무적인 것으로 보이는 이슈에도 이와 같은 문제가 생길 수 있다.

비협력행위에 대한 제재 여부가 협력성공을 결정한다면 제재장치를 강화하여 협력을 유도하는 방법을 생각해 보자. 오에(Oye)는 상황을 변화시켜 외부적 이익이나 손실을 개별화하여 이를 협상 상대들에게 직접 돌리는 것이 중요하다고 강조한다. 개별화 이외에도 제재문제를 해결할 수 있는 또 다른 방법은 행동을 측정할 수 있는 표준을 정하고 제재 실행 책임을 부여하는 국제레짐을 구축하는 것이다. 레짐은 행위자의 순응에 대한 정보를 제공하고, 평판의 발전과 유지를 촉진시키며, 상대방의 행위에 대한 대응에 반영되거나 규칙의 분산된 집행에 책임을 할당할 수도 있다. 다자간 게임을 양자간 게임의 집합으로 전환시키는 데 있어 제도의 역할은 게임의 상호작

용 맥락의 중요성을 제시해 준다. 고립된 상태에서는 수익구조, 반복, 행위자의 수와 같은 기본개념은 단지 분석을 위한 틀만을 제공할 뿐이다. 이 개념들은 제도라는 보다 넓은 맥락에서 고찰될 때 더욱 복잡해지고 중요한 의미를 갖게 된다.

IV. 협상이론과 농산물 협상전략

농산물 협상전략도 기본적으로 협상이론에 기초해 수립해야 한다. 우선, 농산물 협상에서의 협상력을 결정하는 요인을 파악하여 협상력 강화를 위한 기본 전략을 세워야 한다. 협상이론에 따르면, 협상력을 결정하는 가장 중요한 변수는 대안의 존재 여부이다. 즉, 협상이 결렬되었을 때의 상황에 따라 자신의 협상력이 결정된다. 농산물 협상의 경우, 한국이 그 동안 협상력이 부족했던 이유는 궁극적으로 한국 경제의 대외 의존도 때문이라고 인식되어 왔다. 한국이 농산물 개방을 거부하여 다자간 협상 전체가 결렬되면 교역국들이 수입구제와 같은 보복 조치를 취할 것이라는 논리이다.

그러나, 이 같은 우려는 단기적인 결렬과 항구적인 결렬의 차이를 정확하게 구분하지 못한데 기인한다. 사업장에서의 파업을 예로 들어 보자. 파업 기간 중 노조의 협상력은 적어도 두 가지의 시나리오에 의해 결정된다. 먼저, 파업이 직장폐쇄로 연결되어 노동자가 직장을 떠나는 가능성이 큰 경우, 노동자의 협상력은 당연히 파업당시의 노동 시장 상황이 결정한다. 노동자가 현 직장 보다 높은 임금을 받을 수 있는 확률이 높으면 노동자의 협상력은 그만큼 커진다. 그 반대로, 노동시장이 위축되어 재취업이 어렵거나 낮은 수준의 임금밖에 기대할 수 있다면 협상력은 사용자 측에 있다. 이처럼 협상 당사자의 관계가 항구적으로 중단되었을 때의 상황이 항구적인 결렬점이다.

하지만 대부분의 파업은 항구적인 결렬을 전제로 하지 않는다. 임금 및 단체 협상에서 유리한 조건을 얻기 위해 파업을 하는 경우, 노조가 염려하는 것은 파업기간 중의 임금 손실이다. 노조가 파업기금을 충분히 비축하

고 있거나 파업 기간 중 사업자의 영업손실이 클 때 노조의 협상력이 커진다. 이처럼 협상 당사자 사이의 관계가 지속될 가능성이 큰 경우, 단기간 협상이 결렬될 때의 상황이, 즉 단기적인 결렬점이 협상력을 결정한다.

WTO 농산물 협상의 경우, 단기적인 협상 결과에 관계없이 협상은 항구적으로 지속될 가능성이 크다. 이 같은 상황에서의 협상력은 단기적인 결렬점에 의해 좌우된다. 따라서, 다자간 협상의 단기적 결렬에서 오는 물질적 피해의 규모를 극소화 하는 것이 최선의 협상 전략이다. 이를 위해서는 협상 결렬의 책임을 지게 되더라도 협상을 포기하는 자세를 보이지 않는 것이 바람직하다. 교역국들이 협상에 대한 기대를 포기하지 않는 한, 한국에게 치명적인 항구적인 결렬이 현실화 될 가능성은 거의 없다. 그리고, 유사한 상황에 있는 국가들과 연대하여 결렬의 책임을 분산하고 공동 논리를 개발하는 것도 고려할 수 있다. 그리고, 한국 언론도 농산물 분야에서 단기적으로 합의가 어려워 졌다고 해서 뉴라운드 자체가 위협을 받는다고 속단하는 것은 자제할 필요가 있다.

협상이론이 주는 또 하나의 교훈은 협정 이행의 중요성이다. 한국이 그 동안 국제협상에서 어려움을 겪었던 이유 중의 하나가 협상대상국의 신뢰를 잃었기 때문이다. 한국이 자신이 한 약속을 준수하지 않는다는 불신이 팽배해 있다. 물론, 이 같은 비난을 액면 그대로 받아 들일 필요는 없다. 대부분의 경우, 한국 제도와 상황에 대한 이해가 부족해서 오는 문제이다. 그러나, 협정 이행에 대한 신뢰도 협상의 중요한 부분이라는 사실은 간과해서는 안 된다. 농산물 개방의 경우, 한국은 충실한 이행의 대가로 개방 폭에서 양보를 얻는 전략을 적극적으로 고려해야 한다. 또한, 협상 상대국들이 한국의 이행 의지에 대해 확신을 갖게 되면 상호 불신에서 오는 불필요한 불협화음이나 갈등을 최소화할 수 있다.

UR협상과정에서 한국의 협상력에 결정적인 악재로 작용한 것이 국내 갈등조정체제의 부재였다. UR협상과 관련한 정부 정책은 기본적으로 부처별 분담체제로 이루어졌다. 각 부처가 UR 대책반을 구성하고 관련업계과 민관대책회의 등의 의견수렴과정을 거쳐 양허안 작성 등의 협상 전략을 수립했다. 경제기획원은 서비스, 외무부는 제도분야, 재무부는 시장접근, 농림

수산부는 농산물, 상공부는 규범제정과 섬유, 그리고 특허청은 지적재산권 분야의 협상주관부처였다.

UR협상이 여러 부처에 관련된 광범위한 의제를 다루었기 때문에 부처간 이해관계의 대립이 빈번했다. 이러한 부처간 이견을 조정하고 정부의 최종 입장을 결정하는 기구는 경제기획원 산하 대외 협력위원회였다. 위원회의 기능은 1)대외경제정책의 조정; 2) 정상회담의 경제분야 의제의 선정 및 기본입장의 조정, 5) 외국인투자 및 기술도입에 관한 중요 정책의 조정, 6) 인력협력 및 기업의 해외진출에 관한 중요정책의 조정, 7) 기타 대통령 또는 국무총리가 지시하는 사항 및 위원회가 필요하다고 인정하는 사항을 심의하며, 경제기획원 장관을 위원장으로 하고 외무부장관, 재무부장관, 농수산부장관, 상공부장관, 과학기술처장관, 대통령비서실 경제수석비서관, 행정조성실장 및 위원장이 지정하는 관계부처 또는 기관의 장, 기타 위원장이 위촉하는 자로 구성되었다. 위원장이 회의를 소집했고 위원회는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하기로 규정되어 있었다 (대외협력위원회규정, 1999.3.8).

위원회의 업무를 효율적으로 추진하고 관련기관간의 정보교환을 원활히 하기 위하여 경제기획원 대외경제조정실장을 위원장으로 하는 실무위원회를 두었다. 이 실무위원회가 1986년 12월에 설치된 UR 대책실무위원회이다. 이는 경제기획원, 외무, 재무, 상공, 농림수산부 및 특허청 등의 관계부처 국장으로 구성되어 협상관련 실무를 담당했다. 이들 실무위원회는 1992년 11월부터 상시가동체제로 유지, 제네바대표부와 협력하여 협상에 대응했다.

제네바 현지 협상은 제네바대표부가 담당했다. 제네바 대사는 각국의 수석대표가 참석하는 총괄 협상분야를 관장하며 각부처간 입장조정작업을 현지에서 지휘하고 공사는 GATT 사무국을 담당했다. 제네바 현지에서도 정부 내 역할분담이 적용되었다. 주제네바 참사관은 UR의 총괄협정분야, 즉 최종의정서 작성분야의 한국 실무대표로 참석하고 1등 서기관은 제도 분야의 협상을 담당했다. 각 부처에서 파견된 주재관들은 서울 본부의 역할분담에 따라 (농무관-농수산물, 재무관-시장접근분야, 상무관-비관세장벽문제; 경제기획원 경협관-서비스 분야 협상 등) 분야별 협상에 실무대표로 참가했다.

UR관련 공식 의사결정체계는 협상전략 수립은 대외경제위원회가, 집행은 제네바대표가 하는 이원체제였다 (참조 1). UR관련 정책결정과정을 살펴보면, 우선 각 부처의 UR협상담당 실무진들이 협상별 대표단 및 주 제네바대사관을 통해 협상경과에 대한 현지정보를 입수하고 대외경제위원회에서 결정된 대응방침에 따라 산하 연구소 및 부처 관련 이익단체와 민관합동회의 또는 공청회를 통해 협상전략을 수립했다. 각 부처 장관을 실무진들이 마련한 협상별 대응방안을 보고 대외협력위원회에 참석, 타 부처 장관들과 협의하여 최종적으로 정부 방침을 결정했다. 결정된 사안은 대통령의 재가를 얻어 확정되고, 확정된 정부의 대응방안은 UR실무대책위원회의 위원장인 대외경제조정실장을 통해 공표되었다. 서비스, 농산물 등의 협상주제별 대응방안은 각 부처 장관이 기자회견을 통해 발표하기도 했다. 정부는 이 같은 공식 의사결정체계 외에도 당정회의, 관계장관회의, 경제장관회의 등을 통해 정부 입장을 조정했다.

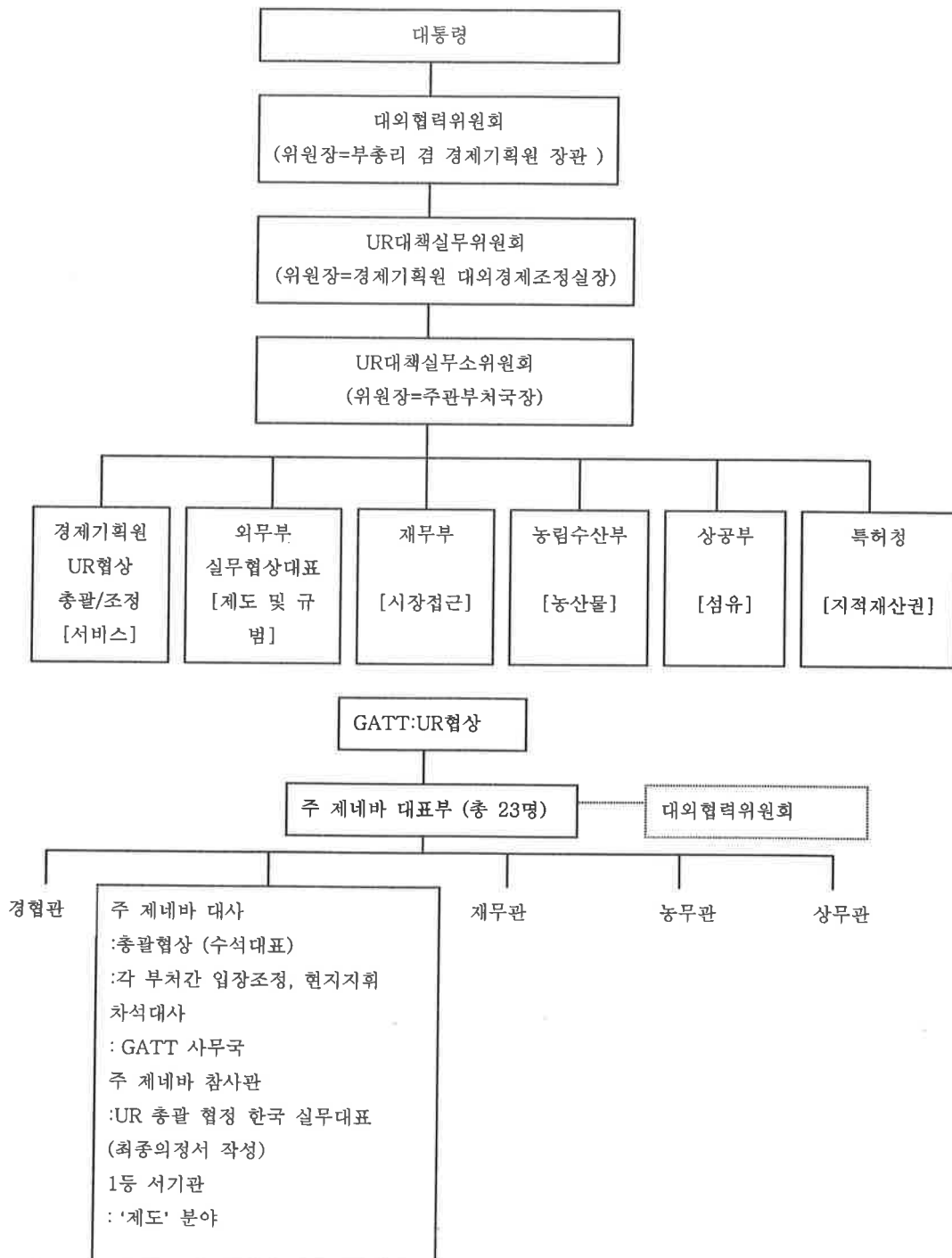
문제는 대외협력위원회가 국내 의견 조정을 할 수 있는 실질적인 권한을 가진 의사 결정 기구였는지 그리고 그 기구가 제 기능을 할 수 있도록 인적, 물적 자원이 투입되었는지의 여부이다. 대외경제위원회는 부처간 협의체 성격이 강한 기구였기 때문에 강력한 조정권한을 가졌다고는 볼 수 없다. 단, 잠재적 영향력을 가진 경제기획원이 조정실무를 담당했다는 사실은 의미가 있다.

국내 정책조정과정 중 주목할 부문은 청와대와 대통령의 역할이다. 공식적으로 대통령은 대외경제위원회의 결정을 재가하는 역할을 하지만 각 부처의 이해관계가 대립할 경우 대통령과 청와대 비서진이 개입할 수 밖에 없고 실제로 대통령이 경제장관회의를 주재하는 방법으로 UR협상 정책결정에 개입했다.

그러면 우리는 UR농산물 협상으로부터 다자간 통상협상에 대해 무엇을 배워야 하는가? 첫째, 협상의제들을 효과적으로 조정하는 체계를 구축해야 한다. 이를 위해서 조정 권한과 재원을 조정부서에 부여해야 한다. 둘째, 정부가 경직된 협상목표를 공식적으로 설정해서는 안되며, 다수의 타협안을 가지고 유연하게 협상에 임해야 한다. 셋째, 경제적 협상 쟁점이 필요 이상

으로 정치화되는 것을 차단하는 합리성을 추구하는 사회적 분위기가 성숙되어야 한다. 이와 관련 언론의 선도적 역할이 강조된다. 넷째, 모든 이해 당사자들을 조정 과정에 참여하도록 유도하여 합의 과정의 정당성을 높여야 한다.

참조 1. 우루과이라운드 협상당시 국내의사결정체계



참조 2. 최고 대외정책결정기구 규정비교

	대외협력위원회 (1990)	대외경제조정위원회 (1998)
소속	경제기획원	국무총리실
심의, 조정	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대외경제정책의 조정 2. 정상회담의 경제분야 의제의 선정 및 기본 입장의 조정 3. 쌍무간 및 다자간 대외경제 현안문제에 관한 기본 입장의 조정 4. 대외경제홍보활동의 조정 5. 외국인 투자 및 기술 도입에 관한 중요정책의 조정 6. 인력협력 및 기업의 해외진출에 관한 중요정책의 조정 7. 기타 대통령 또는 국무총리가 특히 지시하는 사항 및 위원회가 필요하다고 인정하는 사항 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국제경제기구와의 협력에 관한 중요정책 2. 양자, 다자 및 지역간 대외통상교섭에 관한 기본입장 3. 기타 위원장 또는 위원이 대외경제정책과 관련하여 관계 기관간 의견조정이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항
위원장	경제기획원 장관	국무총리
위원	외무부장관, 재무부장관, 농수산부장관, 상공부 장관, 과학기술처장관, 대통령비서실 경제수석비서관, 행정조정실장, 기타위원장이 지정하는 관계부처 또는 기관의 장, 기타 위원장이 위촉하는 자	재정경제부장관, 외교통상부장관, 농림부장관, 산업자원부 장관, 국무조정실장, 대통령 비서실 정책기획수석비서관, 기타심의안건과 관련된 기관의 장
간사	경제기획원 대외 경제조정실장	국무조정실 경제행정조정관
실무위원회위원장	경제기획원 대외경제조정실장	국무조정실장
실무위원회 위원	관계행정기관이 1급 또는 국장급 공무원	재정경제부차관, 외교통상부차관, 농림부차관, 산업자원부차관, 기타 심의안건과 관련된 기관의 차관 또는 차관급공무원
실무위원회 설치목적	위원회의 업무를 효율적으로 추진하고 관련 기관간 정보교환을 원활히 함	<ul style="list-style-type: none"> - 위원회의 심의 안건에 대한 사전실무협의 및 조정, 다만 양자, 다자 및 지역간 대외통상교섭에 관한 사항으로서 외교통상부차관의 조정을 거친 사항은 제외. - 심의 안건과 관련하여 위원회가 위임한 사항 - 기타 위원장이 실무협의를 요구하는 사항
실무협의회	규정 없음	규정 있음
실무협의회 구성		심의안건과 관련된 기관의 국장급 공무원과 관계전문가로 구성

참고 문헌

- 모종린 최병일. 2001. 시장개혁: 우루과이 라운드 사례. 연세대학교 국제학연구소, 한국개발원, 한국경제연구원 공동연구, <<한국경제개혁사례연구>>.
- Hufbauer, Gary C. and Jeffery J. Schott. 1998. Strategies for Multilateral Trade Liberalization. In *Trade Strategies For a New Era: Ensuring U.S. Leadership in a Global Economy*, eds. Geza Feketekey and Bruce Stokes. Council on Foreign Relations.
- Grieco, Joseph M. 1990. *Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*. Cornell University Press.
- Winham, Gilbert R. 1986. *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Princeton University Press.
- Gawande, Kishore and Wendy L. Hansen. 1999. Retaliation, Bargaining, and the Pursuit of Free and Fair Trade. *International Organization*, 53 (1): 117-59.
- Paarlberg, Robert. 1997. Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game? *International Organization*, 51 (3): 413-44.
- McMillan, John. 1989. A Game-Theoretic View of International Trade Negotiations: Implications for the Developing Countries. In *Developing Countries and the Global Trading System (Vol. 1)*, ed. John Walley. The University of Michigan Press.

- Chan, Kenneth S. 1985. The International Negotiation Game: Some Evidence from the Tokyo Round. *Review of Economics and Statistics*, 67: 456-64.
- Hamilton, Bob and John Whalley. 1983. Optimum Tariff Calculations in Alternative Trade Models and Some Possible Implications for Current World Trading Arrangements. *Journal of International Economics*, 15: 323-48.
- Higgot, Richard A. and Andrew Fenton Cooper. 1990. Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group, and the Uruguay Round of trade negotiations. *International Organization*, 44 (4): 589-632.
- McMillan, John. 1986. *Game Theory in International Economics*. Harwood Academic Publishers.
- Friedman, James. 1986. *Game Theory with Applications to Economics*. Oxford University Press.
- Nash, John. 1950. The Bargaining Problem. *Econometrica*, 18: 155-62.
- Putnam, Robert. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42 (3): 427-60.

WTO 농산물협상과 한국정부의 협상전략

김태현(중앙대학교), 유석진(서강대학교)

I. 문제의 제기

이 장은 WTO 농산물협상에 임하는 한국정부의 협상전략을 논의한다. 그러나 여기서 말하는 「전략」의 의미는 그 수준이 보다 거시적이며 그 폭이 보다 포괄적임을 글의 서두에서 밝힐 필요가 있다. 첫째, 우리는 농산물협상의 문제를 주로 대상으로 하되 이를 보다 큰 국제경제정책과 관련하여 접근한다. 따라서 농산물 분야에서의 주요 의제를 놓고 밀고 당기는 차원의 전략은 보다 하위적인 「전술」의 문제로 이해한다. 둘째, 이 글에서 농산물협상의 주체는 한국정부에 한정되지만 그 대상은 단지 협상에 참여하는 외국정부만이 아니라 국내의 여러 이해당사자를 포괄한다. 국내의 제반 집단이 「국가이익」의 구체적 향유자이기 때문만이 아니라 보다 큰 이유로 국내집단들이 협상의 불가분한 주체가 될 것이라고 보기 때문이다. 따라서 이 하에서 우리는 WTO 농산물협상을 하나의 「양면게임」(Two-level game)으로 이해하고 이에서 도출되는 협상전략을 논의한다(Putnam, 1988; Evans, et al., 1993; 김태현 외, 1995). 우리는 다음과 같은 구체적 이유에서 국제경제협상의 문제는 양면게임의 은유, 나아가 모델을 통한 접근이 유용하다고 본다.

돌이켜 보건대 1993년에 타결된 우루과이 라운드 다자간 무역협상은 우리사회에서 「외교의 정치화」를 단적으로 보여준 예였다 (김태현 외, 1995). 협상과정과 내용이 정치쟁점화되어 대통령 선거 공약으로 등장하는 한편, 그 결과에 따라 대통령이 대국민 사과를 하고 대폭적인 개각까지 있었던 것이다. 통상 최고정책결정자의 특권으로 간주되던 외교문제가 이처럼 정치화된 데는 몇 가지 중대한 이유가 있다. 우선 배경적 요인으로, 첫째는 세계경제와 국가경제의 세계화를 들 수 있다. 즉, 국가경제가 세계화됨에 따

라 국제협상의 결과가 국내이익에 미치는 영향의 폭이 넓어지고 깊이가 더해졌다. 둘째는 탈냉전에 따른 인식의 전환이다. 냉전시대에는 국제경제, 즉 「하위정치」의 문제는 안보문제, 즉 「상위정치」의 압도적 중요성에 가려 개별 국민의 인식에서, 또 이익집단의 동원명분에서 국내이익이 국제협상에 직접 개입될 여지가 적었다. 탈냉전은 그러한 인식과 명분의 장애를 제거하였다. 셋째는 한국사회의 민주화이다. 1987년 6월항쟁 이래 국민들의 정치적 의식과 자신감이 크게 제고되어 국민들은 정치 및 정책문제에 대해 적극적인 개입의지가 생겼다. 여기에 인기영합적 대중정부가 새로이 등장하면서 UR협상의 막바지 단계는 극도로 정치화되었다.

다음으로 보다 직접적인 원인으로 의제의 특성 두 가지를 들 수 있다. 첫째는 UR협상의제의 포괄성이다. 공산물 중심의 기왕의 의제에 서비스, 농산물 분야 등이 추가되어 관련된 국내이익의 폭이 넓어졌고 이에 앞에서 든 배경적 요인이 더해져서 관련된 이익집단이 널리 동원되는 동시에 협상사안이 정치적으로 크게 부각되었던 것이다. 둘째는 특히 농산물 분야가 가지는 특수성이다. 우선 한국의 농업은 국제적 경쟁력이 크게 떨어짐으로써 개방에 따르는 피해가 매우 클 것으로 예상되었다. 무역이론에 따르면 한국은 보다 경쟁력이 있는 공산품 분야에서의 이득이 농산물 분야의 피해를 보상하고도 남음이 있었다. 그러나 농업문제가 지닌 몇 가지 특수성으로 인해¹⁾ 농산물시장의 개방은 엄청난 정치적 이슈가 되었던 것이다.

2000년부터 새로운 출범이 논의되고 있는 「뉴라운드」에서도 이와 같은 「외교의 정치화」 현상이 재연될 가능성이 매우 높다. 앞에서 열거한 조건이 거의 변하지 않았거나 오히려 심화된데다 집권당의 국내정치적 기반이 오히려 취약하고, 나아가 2002년 대선, 2004년 총선 등 향후 정치적 일정이 긴박하기 때문이다. 이는 곧 뉴라운드 통상협상의 양면게임적 측면이 더욱 강하게 부각될 뿐만 아니라, 그 「표면게임」보다는 「이면게임」이 보다 첨예하게 진행될 가능성이 높다는 뜻이다. 따라서 뉴라운드, 특히 농산물협상은 국제정치의 문제이기에 앞서 국내정치의 문제이고, 정부는 그러한 인식 위

1) 한국역사의 특이성으로 인해 「식량안보」와 같은 용어는 국민에 널리 호소력을 가졌다. 나아가 급속한 산업화와 도시화에도 불구하고 그 급속함으로 인해 여전히 국민의 대다수는 농촌과 가족적, 정서적 연계를 유지하고 있었다. 그리고 무엇보다 현행 선거법과 정치제도상 농촌인구는 정치적으로 대표성이 매우 크다.

에 협상전략을 마련해야 한다는 것이 우리의 주장이다. 다시 말해 정부와, 나아가 정치권은 이와 같은 국제정치와 국내정치의 연계현상을 깊이 인식하고 이해하여 국내적 제약을 협상 지렛대로 삼는 동시에 외압을 국내적 개혁을 위해 이용하는 고도의 전략을 구사해야 할 것이다. 이제 WTO 협상은 국가전략적 차원의 문제이다.

II. 분석의 틀: 양면게임으로서 국제통상협상

1. 양면게임의 논리와 전략

앞에서 언급하였듯이 WTO 라운드를 하나의 양면게임으로 인식하는 것이 매우 중요하다. 양면게임의 논리는 국내에 비교적 잘 소개되어 있기 때문에 (김태현 외, 1995) 자세한 소개는 생략하고 그것이 WTO 농산물협상에 대해 가지는 의미를 중심으로 정리한다. 첫째, 양면게임의 핵심전제는 오늘날 국제협상의 결과는 국내사회에 실질적이고 직접적인 영향을 미치기 때문에 모든 국제협상은 관련 국내집단의 명시적, 혹은 최소한 묵시적 비준(批准)을 요구한다고 전제한다. 둘째, 따라서 협상담당자는 국제협상에 임하면서 국내적 비준의 가능성을 염두에 두고, 종종 국내적 반응을 체크하면서, 나아가 국내 당사자들과 직접적 협상을 해가면서 협상을 진행한다. 결국 국제협상은 국가대표들간에 진행되는 「표면(表面)게임」(Level I game)과 국가대표와 국내이해집단간의 「이면(裏面)게임」(Level II game)이 동시에 진행되는 「양면(兩面)게임」(Two-level game)의 은유로 묘사될 수 있다는 것이다. 양면게임의 논리를 단순한 은유에서 이론의 경지로 높여주는 것이 소위 「윈셋」(win-set)의 개념이다. 윈셋이란 국내적으로 비준을 받을 수 있는 모든 국제적 합의의 집합으로 정의된다. 원칙적으로 국가간에 합의가 이루어지기 위해서는 관련국가들간에 윈셋이 겹치는 부분, 즉 「합의영역」이 있어야 한다. 따라서 각국의 윈셋이 클수록 그것들이 겹칠 확률이 높기 때문에 국제적 합의가 쉬워지고, 작을수록 어려워진다는 일반론이 가능하다. 또 특정국

가의 합의가 국제적 합의에 필수적인 경우, 그 국가의 원셋이 작을수록 그 국가에 「유리한」 합의가 이루어질 가능성도 높다.

이렇게 볼 때 양면게임의 논리는 단순히 은유적 묘사에 그치는 것이 아니라 분석적 및 정책적 의미를 지닌다. 첫째, 원셋의 크기를 결정하는 요인에 대한 분석이 국제협상, 나아가 국제협력의 연구에 매우 요긴하다. 예를 들어 관련 국내집단의 이익의 수준과 폭, 조직력, 나아가 여러 집단간 이익의 동질성과 이질성 등이 이면게임의 성격에, 나아가 표면게임의 진행에 영향을 미친다. 얼마나 많은 세력들이 얼마나 큰 힘—투표 혹은 기타 로비—으로 이면게임에 참여하는가는 관련 이익의 수준과 폭, 그리고 조직력에 의해 영향을 받는다. 관련집단간 이익의 동질성, 이질성은 새로운 차원의 게임의 가능성을 열어준다. 국내집단들은 그들 이익의 동·이질성에 따라 연합하거나 혹은 상호 견제하면서 협상결과에 영향을 미치고자 노력할 것이기 때문이다.

둘째, 원셋의 크기를 조작하는 것이 중요한 협상전략이 될 수 있다. 곧 자신의 원셋을 줄이고, 상대방의 원셋을 늘리는 것이 협상의 결과를 자신에게 유리하게 가져올 수 있기 때문이다. 우선 자신의 원셋의 크기를 줄이는 방법으로는 소위 「발목잡히기」(tying hands) 전략이 있다. 셸링(Schelling, 1960)이 말했듯이 협상력이란 곧 스스로를 구속하는 힘이다. 일상적인 상거래에서 흔히 사용하는 「가진 돈이 이것밖에 없다」식의 협상전략이 한 예이다. 또 국제협상에서 협상담당자는 대개 스스로를 대리인으로 자처하면서 자신의 제안이 주인, 곧 상급자 혹은 국민들이 수락할 수 있는 「최후의 선」임을 강조함으로써 상대방을 설득하려고 한다. 여기서 중요한 것은 그것이 진정 최후의 선이라는 주장이 신빙성이 있어야 한다는 점이다. 그것이 신빙성이 있을 경우에만 협상상대방은 협상결렬을 우려하여 양보하기 때문이다. 일상의 상거래에서 지갑의 내용을 공개하는 것이 그 한 방법이다. 이처럼 신빙성을 높이기 위해 공개적으로 양보할 수 있는 최후의 선을 설정하고, 이로써 협상 상대를 설득하는 방법이 「발목잡히기」 전략이다. 즉, 원셋의 범위를 고의적으로 축소하는, 일종의 「난간(欄干)의 수」이고 말하자면 「배수진」(背水陣)을 치는 것이다.

이와 반대로 협상상대방의 원샷을 확대함으로써 협상이득을 노리는 방법들이 있다. 협상상대국의 다수 국민을 상대로 직접 호소하는 방법, 즉 「반향효과」(reverberation)를 노리는 것이 그 중의 하나이다. 또 협상 상대국 내부에 이익에 따른 분열이 있을 경우 이슈의 연계 혹은 이슈성격의 재정의 를 통해 우리와 이해관계를 같이 하는 집단의 동원과 조직화를 기도할 수 있다. 소위 「표적 이슈연계」(targeting issue linkage)가 그것이다. 그러나 정부가 직접 주체가 될 경우 자칫 내정간섭이라는 역효과를 불러일으킬 수 있기 때문에 이러한 방법은 자국의 국민들이 주체가 되어 국내집단간의 초국가적 전략적 제휴나, 언론매체를 동원한 여론몰이, 풀뿌리 동원을 통한 간접적 압력이 보다 주효하다. 정부차원에서 직접 개입할 경우는 정부간 상호이익을 전제로 「정부간 담합」이 필요하다.

2. 양면게임 논리의 한계와 확장

그러나 이처럼 표면게임에서의 협상력을 위해 원샷의 크기를 조작하는 경우 이면게임에서 부담을 가져올 수 있다. 실제로 경험적 사례연구에 따르면 그 논리적 설득력에도 불구하고 「발목잡히기」 전략은 자주 사용되기도 않거니와 사용되어도 별 실효가 없다고 한다 (Evans et al., 1993). 보다 정치적으로 해석할 경우 그와 같은 현상은 충분히 설명이 가능하다. 곧 정치지도자들은 국가를 대표하는 협상담당자이기에 앞서 정치가들이며, 발목잡히기 방법은 이들에 대한 정치적 부담을 의미하기 때문에 이들이 자신의 정치적 자산을 담보로 도박을 하지는 않을 것이다. 또 그럴 경우 협상 상대방은 오히려 이를 역으로 이용하고자 하는 유혹에 빠질 것이기 때문이다.²⁾ 따라서 양면게임의 논리를 순전히 국제협상의 측면에서만 접근하는 것은 경험적으로나 이론적으로 균형을 잃는 것이다. 다시 말해 국내적 제약을 국제적 목적을 위해 사용하는 「아래로부터 위로의」(Bottom-up) 접근보다 국제

2) 1992년 대선유세에서 김영삼 후보가 “대통령직을 걸고서 라도 쌀시장 개방을 막겠다”고 공약한 것이 원샷을 스스로 축소시킨 발목잡히기에 해당한다. 그러나 이 경우 김후보, 후일 김대통령이 협상전략으로써 이를 선언했다고는 보기 어렵다. 그리고 이것이 UR협상에서 전략수단으로 사용되었다는 증거 혹은 그 결과 그것이 통했다는 증거도 찾기 어렵다. 다만 이것이 커다란 정치적 부담이 된 것만은 확실하여 결국 김대통령은 대국민 사과를 하기에 이르렀던 것이다.

적 제약을 국내적 목적을 위해 사용하는 「위로부터 아래로의」(Top-down) 접근이 때로 보다 유용하고, 오히려 현실에 합당할 경우가 많다. 정치가로서 협상담당자들은 국제협상을 국내정치의 수단으로 쓸 때가 보다 빈번한 것이 현실이기 때문이다. 이렇게 볼 때 중요한 것이 「발목잡히기」의 반대 논리로 국제적 제약, 곧 「외압」(外壓)을 이용하여 국내적 원석을 확대하는 소위 「고삐 늦추기」(cutting slack) 전략에 주목할 필요가 있다. 이는 곧 이익집단의 편협한 이익을 벗어나 국가이익의 차원에서 협상을 진행하고 그에 따른 국내정치적 부담을 줄이기 위한 것으로, 구체적으로는 「안보카드」(security cards)를 내세워 이슈의 성격을 새로이 정의하거나 「측면보상」(側面補償, side-payment)을 통하는 방법이 있다.

이렇게 볼 때 양면게임의 은유를 빌어 온 우리의 의도는 두 가지로 집약된다. 첫째, WTO 농산물협상을 단지 국가간의 협상으로만 보지 않고 국내정치와 밀접히 연계된 사건으로 파악하는 양면게임의 접근은 매우 합당하다. 둘째, 그러나 국내적 제약을 표면게임에서의 협상을 위한 협상 지렛대로만 이해하는 기존의 양면게임 접근법은 무리가 있다. 오히려 양자를 동등한 입장에 놓고 출발하되, WTO 농산물협상의 경우 이면게임이 표면게임보다 첨예할 수 있다는 가능성에 주목해야 한다.

이러한 시각에서 우리는 다음과 같은 입장에서 협상전략을 논의한다.

· 첫째, WTO 농산물협상은 기본적으로 국가간에 전개되는 「표면게임」과 특히 우리 정부와 농민단체를 포함한 국내 이익집단간의 「이면게임」으로 전개될 것이다.

둘째, 이 경우 이면게임의 치열함은 결코 표면게임에 뒤지지 않을 것이다.

셋째, 협상 전략을 논의함에 있어 일단은 표면게임 전략과 이면게임 전략으로 구분하되 표면게임에서 국내적 제약을 협상전략으로 사용하는 「양면게임」 전략과 이면게임에서 국제적 제약을 협상전략으로 사용하는 또 다른 「양면게임」 전략을 구분해야 한다. 그리고 이 경우 이면게임에서의 양면게임에 보다 주목할 필요가 있다.

Ⅲ. WTO 농산물협상과 한국의 협상전략

1. 협상의 목표

WTO와 같은 다자간 무역협상에 임함에 있어 우리의 국가이익은 대체로 두 가지로 요약된다. 첫째는 보다 직접적인 것으로 WTO체제가 지향하는 자유무역체제의 유지발전이다. 자원빈국인 한국은 지난 3-40년간 가공 무역을 통한 산업화와 무역을 통한 성장을 이루어 왔고, 그러한 성장전략은 제2차 세계대전 이후 미국의 주도하에 자리잡은 GATT체제의 상대적 성공에 힘입은 바가 크다. 따라서 우리의 기본적 협상목표는 한국의 상품 및 서비스가 해외시장에서 경쟁함에 있어 시장외적인 요인에 의한 제약을 가급적 받지 않도록 WTO체제에서 제도화함에 있다.

둘째는 그러나 시장개방은 상호적이고 무차별적이기 때문에 우리 사회도 그와 같은 개방과 세계화의 충격에서 벗어나기 어렵고, 따라서 그러한 충격 속에서 우리사회의 일체성과 안정성을 유지하는 것 또한 개방과 자유화에 못지 않은 목표이다. 구체적으로는 시장개방의 충격을 완화하기 위한 안정장치의 마련이라고 할 수 있다. 그러나 이상의 두 가지 목표는 어느 정도 상호갈등적이기 때문에 적절한 지점에서 타협이 필요하다. 그와 같은 타협점을 찾는 것, 그리고 그 타협의 과정을 순조롭게 유지하는 것 자체가 협상의 일체적 부분이 될 것이다.

흔히 다자간 통상협상을 “앞으로 나아가지 않으면 넘어지는, 달리는 자전거”에 비유한다. 다자간 협상에서 합의에 이르지 못할 경우 국가들은 이를 곧 자유무역체제의 위기로 간주하고 국내시장의 보호, 지역적 무역블럭의 설립 등의 보호무역 조치를 통해 독자적 자구책을 강구하는 경향이 있기 때문이다. 그러한 상황은 “통상국가”로서 한국의 국가이익에 치명적 타격을 가할 것이기 때문에 우리의 입장은 무엇보다 현행의 자유무역체제가 유지, 발전되어 나가는 데 있다.

다른 한편으로 전후 지속적으로 추진된 무역자유화의 노력에 따라 전세계의 무역은 특히 공산품의 경우 유례없는 수준의 자유화를 누리고 있는

것이 사실이다. 따라서 그러한 자유무역의 예외를 구성하고 있는 농산물 분야의 자유화에 논의가 집중되고 있는 것은 당연한 귀결이다.

한국의 경우, 농산물의 경우 특히 경쟁력이 취약하기 때문에 무제한적 개방은 곧 국내농업의 기반을 흔드는 커다란 충격으로 다가올 가능성이 매우 높다. 한국에서 농산물시장의 개방이 커다란 사회적 파장을 가져올 몇 가지 특수한 이유가 있다. 첫째, 한국은 전통적인 농업국가에서 산업국가로 전이한 지가 그리 오래지 않다. 따라서 아직도 많은 사람들이 농촌과 농업에 강한 심리적 애착을 보이고 있다.³⁾ 둘째, 가난과, 외침, 전쟁의 경험으로 인해 식량의 자급자족, 즉 소위 식량안보에 대한 관심이 매우 높다. 셋째, 현재의 선거법상 농촌인구는 정치적으로 대표성이 높다.

결국 WTO 농산물협상에 임하는 우리의 입장은 WTO자유무역체제의 존립을 위협하지 않는 수준에서, 따라서 농산물 시장 자유화의 원칙은 지지하되 급격하거나 무차별적인 개방에 따른 국내적 충격을 완화하기 위해 개방의 폭과 속도를 가급적 줄이는 동시에, 국내적 안정화장치에 필요한 정책적 자율성을 가급적 확보하는데 있다고 하겠다. 보다 구체적으로 앞에서 논의된 (1) 시장개방, (2) 국내보조, (3) 수출보조 세 가지 의제 중 가급적 시장개방의 속도를 늦추고 폭을 줄이는 한편, 필요시 국내보조금을 지불할 수 있는 정책적 자율성의 폭을 넓히는 데 협상력을 기울일 필요가 있다는 것이다.

2. 표면게임 전략(1): 수와 세와 명분의 전략

일반적으로 말해 다자간 협상에서 협상력은 수(數)와 세(勢)와 명분(名分)이 결정한다. 수란 특정을 입장을 지지하는 국가들의 수를 말한다. 세란 수에 더해 각 국가의 힘, 특히 협상력의 합을 말한다. 명분은 특정한 입장이 가질 수 있는 설득력을 말한다.

일핏 보기에 WTO 농산물 협상에서 한국의 입장은 수와 세와 명분에서 모두 약세이다. 첫째, 무엇보다 무역의 자유화를 지향하는 WTO의 장(場)에서 시장의 보호를 주장해야 하기 때문이다. WTO의 전신인 GATT이

3) 설과 추석 때 고속도로를 가득 메우는 엄청난 귀향 인파는 이 점을 상징적으로 보여주고 있다.

래 다자간 무역협상의 장은 무역의 자유화를 제1의 명분으로 내세워왔다. 그리고 이를 통한 세계적 차원의 무역자유화가 각국의 경제성장에 긍정적으로 작용하고, 각국 사이에 경제적 상호의존을 가져왔으며, 이들 통해 전후 세계국제정치경제질서에 커다란 순작용을 했음을 부인할 수 없다. 그러나 무역자유화의 정치적 논리로 인해⁴⁾ 다자간 무역협상에는 소위 “자전거의 논리”가 통용되었다. 즉 다자간 무역협상의 실패는 “전진하지 않으면 넘어진다”는, 다시 말해 그 실패가 현상의 유지가 아닌 후퇴를 의미하기 때문에, 전진에의 논리가 항상 설득력을 가져왔던 것이다. 이렇게 볼 때 농산물 협상이 WTO의 다자간 무역협상의 장에 올려진 이상, 이의 부결 혹은 타결의 실패는 전제하기 어렵다. 자칫 WTO로 상징되는 다자간 무역협상, 나아가 세계자유무역의 근본적 기초가 흔들릴 수 있다는 명분이 통하기 때문이다. 둘째, 세(勢)에 있어서 수입국의 입장은 별로 유리하지 않다. 무엇보다 세계 자유무역의 축을 이루는 미국이 바로 수출국의 입장에 서 있고, 미국은 경제이상으로 정치군사적 측면에서 세계 유일의 초강대국의 지위를 누리고 있기 때문이다. 물론 미국 이외의 세계적인 경제적 행위자인 유럽과 일본이 수입국의 입장에 서 있지만, 정치군사적으로 미국에 의존적인 바가 크고, 양자간에 미묘한 입장 차이가 있기 때문에 이들이 미국에 필적할만한 힘을 모을 것이라고 기대하기도 어렵다.

셋째, 수(數)에 있어서도 한국의 입장이 반드시 다수와 입장을 같이 하고 있다고 보기 어렵다. 우선, 미국 외에도 농산물 수출국의 그룹인 케언즈그룹은 일치된 목소리로 농산물 개방을 주장해왔고 그 수에서도 WTO 농산물협상의 주역을 이루고 있다. 반면 주요 수입국에 해당하는 유럽의 경우 EU로서 대표됨으로써 세에서 우위를 가져온 반면 수에서 불리함을 가져왔다.

그럼에도 불구하고, 혹은 그렇기 때문에 우리의 협상전략은 첫째, 명

4) 일반적으로 말해 자유무역의 이득, 즉 소비자 가격의 인하 및 그로 인한 소비자 효용의 증가와 같은 총체적 이득은 인구전체에 분산되고 그 폐해, 즉 일부 산업의 퇴출과 그에 따른 실업의 증가와 같은 손실은 일부계층에 집중된다. 따라서 자유무역으로 인한 국가전체적 순이득이 순손실을 능가하더라도 손실을 보는 일부층은 정치적으로 동원되고 조직되는 반면 이득을 보는 다수는 그 동원 및 조직이 뒤떨어지기 때문에 자유무역은 보호무역에 비해 “이론에서는 승리하지만 정책에서는 실패한다”는 명제가 통용되고 있다. 이에 대한 대표적 주장은 E. E. Schattschneider, 1935 참조할 것.

분을 강화하고, 둘째, 세를 불리고, 셋째, 수를 늘리는 방법에 주력해야만 한다.

첫째, 명분의 측면에서, 우리의 입장은 농산물의 비교역적 관심사항(NTC), 혹은 농업의 다원적 기능(Multifunctionality)의 강조로 잘 정리되어 있다(정진영, 2000). 특히 이 문제에 있어서 우리 정부는 일본, 유럽 등 기타 수입국의 입장과는 별도로 우리의 입장에서 그 이론적 측면과 경험적 측면에 대한 심도 깊은 연구를 할 필요가 있다. 예를 들어 한국의 시장개방의 폭과 정도에 따라 그것이 경작지 면적에 어느 정도의 영향을 미칠 것이며 그것이 가져올 환경적 영향을 어느 정도일 것인지에 대한 심도 깊고 설득력 있는 연구가 필요할 것이다.

이와 같은 명분이 중요한 것은 서로의 이익에 따라 움직이는 국가들 간의 직접적 협상에서 각자의 논리가 가지는 설득력에 영향을 주고, 나아가 세계 여론을 움직이는 효과가 있기 때문이다. 그러나 보다 직접적인 효과는 이를 통해 수와 세에 미칠 수 있는 영향이다. 특히 주목할 것은 WTO 뉴라운드에 대한 다양한 시민단체들의 반발이다. 시애틀 각료회의에서 2001년 1월 다보스 포럼에 이르기까지 여러 종류의 시민단체들은 WTO 뉴라운드로 상징되는 더 이상의 세계화에 반대의 입장을 취하고 있음을 명백히 하여 왔다. 이들의 반대가 추가적 무역자유화를 좌절시키는 것은 우리의 국익에 도움이 되지 않을 것이다. 그러나 이들 중 특히 환경단체들의 반발은 농업의 비교역적 측면에 대한 인식을 같이 하는 것으로 NTC 국가들에 우군으로 작용할 수 있는 것이다.

둘째, 세와 관련하여 특히 주목할 것은 중국의 WTO가입이다. 중국은 기본적으로 수입국의 입장으로, 중국의 가입은 WTO 뉴라운드 협상에서 커다란 변수로 작용할 것으로 보인다. 따라서 우리 정부의 입장에서는 중국의 입장과의 일치점과 배치점을 면밀히 검토하여 중국과의 제휴가능성에 특히 주목할 필요가 있는 것이다(임석준, 2000).

셋째, 수와 관련하여 주목할 것은 제3세계 국가들의 입장이다. 제3세계 국가들은 공통의 호칭에도 불구하고 그 입장은 수출국에서 수입국의 입장에 이르기까지 매우 다양하다. 이들 개도국 개개의 입장을 분석하여 이들이 우리의 입장에 동조 혹은 반대할 수 있는 여지를 파악하고, 이들과의 연대를 통

해 수를 늘릴 수 있는 방향을 검토할 필요가 있는 것이다.

3. 표면게임 전략(2): 한국에서의 국내정치와 국제협상의 무관성

다음으로 국내적 제약을 국제적 협상에서 협상수단으로 사용할 수 있는 여지는 어느 정도인가? 다시 말해 표면게임에 있어서 양면게임의 협상전략의 유용성은 어떠한가?

UR 협상의 결과 한국의 쌀 시장은 ‘예외 없는 관세화’ 원칙을 수용하는 조건으로 개도국 대우를 받아 10년간의 관세화 유예를 받았다. 그리고 이러한 특별취급의 연장문제에 대한 협상은 이행기간이 끝나는 2004년 이전에 별도로 자동적으로 시작하게 기설정의제가 되어있다. 이 협상의 결과와 이를 둘러싸고 일어났던 국내 갈등의 장기적 파급효과를 모종린과 최병일(1999, 39)은 다음과 같이 정리하고 있다: “쌀의 관세화 문제가 대통령이 직을 걸만큼 한국으로서는 상징적인 문제였다면 2004년 이전에 같은 문제를 두고 다시 한번 국내적인 논쟁을 벌여야 하는 사태는 미리 피해야만 했었다. 2004년 이후 쌀의 관세화 유예에 대한 협상 가능성을 열어 둔 것은 농민과 관련단체에게 쌀의 관세화를 계속 지연시킬 수 있다는 과잉기대를 부추기게 되고, 쌀 개방과 개방반대로 평가르기 속에 또 다시 구조조정과 개혁이 표류되는 사태가 발생할 수도 있음을 고려하지 못한 지극히 비전략적이고 단기적인 협상전략이었다” (모종린, 최병일, 39).

이러한 시각을 농산물협상에서 미국·케언즈 그룹·EU와 같은 과두국가와 한국·일본·개발도상국 등의 외부국가 간의 협상력과 국제농산물 교역 제도 형성에 미친 영향력 차이에 주목하여 ‘과두안정’ 모델을 주장한 이호철(1998, 65)의 결론과 연관시킬 때 앞으로 진행될 협상의 국내정치 전개 양상에 중요한 시사점을 준다. “한국의 농산물협상은 구조적 강제와 일방적 양면게임 혹은 단면게임의 특징을 보였다. 한국은 NTC 품목 특히 쌀의 관세화 예외를 다자간 협상 혹은 미국, EC와의 양자협상에서 지속적으로 추진했으나 실현시키지 못했다.... ‘비준의 국내정치’가 국제협상의 선택범위를 결정했다기보다는, 구조적으로 그 대강이 결정된 ‘협상의 국제정치’에 따

라서 비준의 국내정치를 조정해나가는 일방적 양면게임 혹은 단면게임의 과정과 결과가 한국 농산물협상의 주요한 특징이었다.”

앞에서 살펴본 표면게임으로서의 국제협상의 장에서 UR협상 시와 비교하여 국제정치경제적 역학 관계가 한국과 같은 외부국가가 처하게 되는 구조적 강제의 측면 혹은 일방적 양면게임 혹은 단면게임의 속성이 약간의 변화는 있지만 충분히 바뀌었다고 볼 수는 없다. NTC 그룹의 활발한 연대 움직임과 반세계화 NGO 활동이라든지, 농업의 다원적 기능과 GMO문제의 제기, 중국의 등장 등이 한국의 협상입지를 다소 넓혀주는 하겠지만, 여전히 한국은 농산물에 관한 한 외부국가로 남아있을 것이다. 이것이 의미하는 바는 한국의 농산물협상이 국제무대로부터 주어지는 선택범위에 큰 제약을 받을 수밖에 없다는 점이다. 유럽연합이나 미국과 같이 국내정치가 국제협상의 범위를 결정 지우는 「아래로부터 위로」의 방식이 아니라, 한국의 경우는 국제정치가 국내정치의 구조를 결정 지우는 「위로부터 아래로」의 방식이 될 것이다. 한국으로서는 엄밀한 의미에서의 양면게임을 수행하는 것이 아니라 단면게임을 수행할 수밖에 없는 구조가 될 것이다.

이러한 과두안정 모델의 속성과 한국의 국제적 위상을 고려할 때 한국의 협상방식과 전략은 자명해진다. 지난 UR 협상 시 1992년 블레어하우스 합의(Blair House Agreement) 이후 프랑스의 선거(1993)국면과 연관되어 격렬해진 프랑스 농민의 반발을 등에 업고 재협상을 도출해낸 유럽연합의 교훈이 한국의 경우에는 적실성이 없다는 점이다. 즉, 국내 강경파의 저항과 이에 대한 공개적 약속을 통하여 상대국의 양보를 얻어내는 「발목잡히기」 전략의 유효성에 관한 논의이다. 특정국의 탈퇴 위협이 다른 국가들 사이의 협상 타결에 커다란 위협이 되지 못하고, 탈퇴 이후 선택할 수 있는 다른 대안이 없을 경우 이러한 전략은 오히려 국내정치적 부담으로 작용하여 다른 분야에서 더 많은 양보를 하여야 하는 상황으로 치닫게 되는 경우가 많기 때문이다.

국제협상의 장에서 부분적으로 제기될 쟁점이 국내에서 지나치게 정치적으로 부각되어 한국이 국제협상의 장에서 가질 수 있는 운신의 폭을 제한시킬 수 있다. 그 결과, 국제협상의 장에서 협상력을 스스로 떨어뜨리는

우(愚)를 다시 범하지 않기 위하여는, 지난 번 UR 협상 때와 같은 「발목잡히기」식의 국내적 협상전략을 채택하지 말아야 할 것이다. 이를 위하여 쌀 시장 관세화 불가나 대통령직 연계 선언 등과 같은 극단적인 입장 표명이 협상력 제고에 도움을 주지 않을 것이라는 점을 명심할 필요가 있다.

오히려 발목잡히기의 반대전략으로 국내 이익집단의 편협한 이익을 벗어나 국가이익의 차원에서 협상 목표를 설정하고, 이를 달성하여 그에 따른 국내 정치적 부담을 줄이기 위한 「고삐 늦추기」 전략을 적극적으로 모색해 볼 필요가 있다. 구체적으로 「안보카드」를 내세워 사안의 성격을 새로이 정의하거나, 구체적인 「측면보상」의 방법을 미리 염두에 두어야 할 것이다. 이를 위하여 구체적으로 국가이익을 어떻게 설정할 것인지의 문제와 협상목표의 설정시 다양하게 존재하는 국내 이익집단간의 이익 조화의 문제를 이루어낼 수 있는 정부의 능력이 문제가 된다.

다시 말하여 농산물협상에서 과두국가가 아닌 외부국가로 남아 있을 수밖에 없는 한국의 입장에서는 국내정치적 어려움을 이유로 과두국가들의 양보를 얻어낼 가능성이 상대적으로 적기 때문에, 국내정치로부터 국제협상으로의 영향력보다는 국제협상으로부터 파생되는 국내협상의 문제에 더 관심을 기울여야 한다는 점이다. 적어도 농산물협상에 관한 한 외부국가에 속하는 일본이 1998년 12월 쌀의 관세화 방침으로 급선회한 것도 국내정치와 국제정치의 이러한 고리를 염두에 둔 사전포석이라고 판단할 수 있다. “이에 따라 일본은 차기 협상에서 부담이 가벼워졌을 뿐만 아니라 가장 민감한 쌀을 협상의제에서 제외하였기 때문에, 협상력도 강화되었다고 보인다. 이것은 또한 일본이 농산물 협상과정에서 연합해야 할 국가들의 요구를 최소한 충족시킨 것으로, 일본의 입장을 강화하고 연대할 수 있는 폭을 넓힌 전략적 조치로 평가된다.” (김용복 2000, 3) 이것이 국내 정치가 국제협상력을 높이는 측면이 아니라 국내 정치 그 자체로 중요한 이유가 된다.

4. 이면게임 전략(1): 농산물협상의 국내정치에 영향을 미치는 변수

국내정치에 영향을 미칠 수 있는 변수로 다음의 다섯 가지를 들 수 있다. 농어촌 구조조정기금의 학습효과, 사회단체의 연대, 국가능력, 정치일정 그리고 정부구조 등이다. 첫 번째가 UR 협상이 가져온 학습효과이다. 지난 UR 협상 타결 이후 정부가 농민에게 국내이면보상으로 제시한 42조 농어촌 구조조정기금의 경험이 농민의 저항과 항의 강도를 결정짓는 중요한 변수가 될 것이다. ‘우는 아이에게 떡 하나 더 준다’는 속담과 같이 국가적인 차원에서 WTO 협상의 타결이 가지는 중요성과는 별도로 농민은 별개의 게임을 할 수 있다. 설사 한국이 국가적인 차원에서 타협해야 하는 정도와 폭에 대하여 동의를 하더라도, 더 많은 이면보상을 받아내기 위하여 국내 차원의 게임을 전개할 가능성이 있다. 농민들이 농산물과 관련된 구체적인 협상의 쟁점에서 marginal한 정책지점이라고 하여도 강렬한 저항을 할 가능성이 높다. 왜냐하면 그 사안의 국제적 타결이 농민의 이해관계를 좌우하는 정도 때문이 아니라, 그에 대한 국내적 저항이 국내적 이면보상의 양을 결정하기 때문이다.

다시 말하여 국제적 협상의 내용과 결과를 둘러싼 농민의 저항이 아니라, 국내적 재분배의 효과를 목적으로 하는 농민의 저항이 지난 경험으로부터 도출될 수 있고, 지난 UR 협상타결의 국내적 결과는 농민들의 이러한 인식구조를 강화시켜준 부분이 있기 때문이다.

두 번째 변수가 각 사회 단체의 연대의 가능성이다. UR 협상 시에는 분리되고 파편화된 상태에서 활동하던 각종 사회세력이 WTO 반대연대의 차원에서 활동을 전개하고 있다. 환경, 반세계화 등의 다양한 시민단체가 연계하여 조직적인 압력단체로서 활동하고 있다. 이들의 활동이 정부의 정책 입지를 좁히는 측면이 있기 때문에 정부가 국제협상에서 가질 수 있는 입지가 좁아지는 효과를 가져올 수 있다. 이는 곧바로 협상력의 약화로 이어질 수 있다.

국내 시민단체의 활성화와 연대가 한국의 협상력 약화로 연결되는 고리를 차단하기 위하여는, 일정한 정도 이들의 입장을 오히려 국제무대에서

적극적으로 활용하여 우리의 원셋을 좁힐 수 있는 기회로 활용하여 협상력을 제고하는 기회로 삼을 수도 있다. 이러한 전략을 택할 경우, 일국적인 차원에서 국내적인 어려움을 호소하는 것만으로는 부족하고, 협상의 주체가 되는 각국 정부가 가지는 국내적 어려움의 공통분모를 추출하여 공론화시키고 공감대를 만들어 가는 작업이 필요하다. 즉 이러한 연계 움직임이 국제적인 차원의 연대로 발전하고 있는 측면과, 이것이 가져오는 각국의 국내적 어려움을 부각시켜야 할 것이다.

세 번째 변수가 정부 능력의 문제이다. 경제 상황이 계속 어려워진다는 가정 하에서, 국내의 다양한 이해관계가 첨예하게 갈라질 수 있다는 점이다. 공산품 수출을 지속적으로 확대시켜야 한다는 산업계와 노동계의 이해와 농업의 보존이라는 농민의 이해관계가 정면충돌할 가능성이 있다. 이러한 첨예한 이해의 갈등 상황에서, 그리고 경제사정이 어려워지고 정부의 재정이 취약한 상황 속에서 지난번과 같은 이면보상을 제시할 수 없어질 가능성이 높다. 이럴 경우 이면보상의 방법을 국가를 통한 방법이 아니라, 수혜자로부터 피해자로의 직접적인 이면보상의 방법을 강구할 필요가 있다. 왜냐하면 정부의 재정을 통한 직접적인 이면보상이 이번에는 사회전반의 반발에 직면할 가능성이 높기 때문이기도 하고, 정부의 능력이 다양한 금융구조조정을 위한 공적자금 조성을 통하여 이미 바닥이 나있기 때문이다.

네 번째 변수는 선거 등 앞으로의 정치일정으로부터 도출된다. 2002년 겨울의 대통령선거와 2004년 봄의 국회의원 선거는 WTO 협상, 특히 농산물협상을 본격적으로 정치 쟁점화 시키는 계기가 될 가능성이 높다. 동원 가능한 이익집단의 응집력과 유권자 수, 그리고 그들의 정치력에 따라 달라지겠지만, 각 정당과 후보자들은 단기적인 정치적 지지의 획득을 위하여, 국가이익과는 무관하게 선거전을 전개할 수 있다. 지난 UR 협상에 대한 분석을 보아도 선거주기와 정치쟁점화의 정도가 매우 밀접하게 연관되어 있음을 알 수 있다. “국회의원 선거를 전후로 UR협상이 민감하면서도 매우 정치적이고 전 국가적인 성격의 문제로 부각 되었음을 알 수 있다.” (모종린, 최병일, 30) “UR 협상이 본격적으로 진행되는 ‘충격기’ 동안에 91년 지방단체장, 기초의회선거, 92년 4월 총선, 92년 12월 대선 등이 연이어 실시되어 농산물

개방에 대한 정부 여당의 입지가 좁아진 것도 개방지지 세력에 불리하게 작용하였다..... 기술한 바와 같이 ‘충격기’ 동안 정부가 보여준 경직된 대응은 상당 부분 선거를 의식한 정치적 고려에 그 원인이 있었던 것이다.” (모종린, 최병일, 41)

마지막 변수로 정부구조, 구체적으로 정부내부의 갈등조정체제의 문제를 들 수 있다. UR 협상 시 대외협력위원회가 명목상으로는 최종적인 조정을 하는 기구였으나, 그 내부는 각 부처의 집합체에 불과하였고, 실질적인 조정은 대통령과 청와대의 개입에 의해 이루어졌다고 볼 수 있다. “조정기능은 UR 협상 때 보다 오히려 후퇴하였다. 외교통상부 통상교섭조정관이 위원장이 되는 뉴라운드 대책위원회는 경제기획원 대외경제조정실장이 위원장이었던 UR대책 실무위원회와 중요한 차이가 있다. UR대책 실무위원회는 부총리겸 경제기획원 장관이 위원장인 대외협력 위원회 산하에 있었고, 대외 경제조정실이 업무 수행을 지원했다. 경제기획원이 예산기능을 보유하고 있었기 때문에 관련부처의 저항에도 불구하고 대외경제 조정실의 업무 수행이 그나마 진전된 반면, 현재 외교통상부는 그러한 기댔만한 재원이 없다. 또한 UR대책 실무위원회는 대외협력 위원회 산하에 조직되었기에 실무위원회가 유기적으로 연계되었으나 국무총리가 위원장이 되는 대외경제조정위원회와 현재 외교통상부 산하에 있는 뉴라운드 대책위원회의 관계는 모호하게 설정되어있다. 이런 이유로 뉴라운드에서는 UR에서보다 오히려 협상 사안들간의 조정이 더욱 힘들어질 가능성이 있다.” (모종린, 2000, 11-12) 정부구조와 정책갈등 조정체제의 문제는 국가이익과 협상의 목표를 설정하고 협상을 진행시켜 목표를 달성하는데 중요한 국내정치적 매개 고리로 작용한다. 이를 통하여 국내적 갈등을 완화시킬 수도 있고, 증폭시킬 수도 있다. 이에 대한 체계적 정비가 필요한 소이가 바로 여기에 존재한다.

5. 농산물협상의 이면게임 전략

국내정치적 어려움을 호소하여 국제협상의 장에서 일정한 정도 양보를 받아낼 수 있는 ‘발목잡히기’ 전략이 효력을 발휘하지 못하는 상황에 처

한 외부국가로서의 한국의 입장에서는 농산물협상의 쟁점이 국내에서 지나치게 정치쟁점화되어 운신의 폭을 줄이지 않도록 노력하여야 할 것이다. 이를 위하여 위에서 살펴본 국내정치에 영향을 미칠 다섯 가지 변수를 중심으로 국내정치적 전략을 모색하여 본다.

첫째, 학습효과로 인한 농민들의 저항강도의 문제이다. 농민들의 저항이 가지는 사회적 형평성이 추구라는 긍정적인 기능에도 불구하고, 자칫하면 도덕적 해이를 불러 올 수 있다. 즉, 이면보상에 대한 기대 때문에 생길 수 있는 저항을 최소화시키고, 각종 농산물에 대한 구체적 관세 양허율의 문제라든지 수입방식의 문제 등 구체적으로 한국이 영향을 미칠 수 있는 각종 농산물 수입개방과 국내보조의 문제와 이에 따른 구조조정의 방향이 논의의 초점이 되도록 유도하여야 할 것이다. “42조원이라는 방대한 규모의 투자사업이 단기간(1995-98년)에 실시되고, 자금배분이 시장원리보다는 정치논리에 따라 보조사업에 더 비중을 두고 있다는 점은 incentive구조를 변화시켜 효율성을 저해했고 궁극적으로 사회적 형평에도 어긋난 우려도 있었다. UR 협상기간 중 이 정도의 보상약속을 추진했다면 사후적인 선심정책이라는 비난에서 자유롭고, 구조조정의 목표에 일치하는 방향의 농산물 시장개방이 가능할 수도 있었을 것이다.” (모종린, 최병일, 39)

한국이 더 이상 농산물에 관련하여 개도국 지위를 받지 못할 것이 확실하다면, 개별 농산물 재배 농가 사이의 이해관계가 교환될 수 있는 고리를 정확히 만들어 논쟁의 지점을 확실히 설정하여야 할 것이다. 모든 것을 다 지킬 수 있다는 환상을 심어주거나, 상징적으로 쌀 시장 관세화 연기에 집착하다 보면 많은 부분에서 양보를 하여야 할 상황이 발생할 수 있다. 그리고 국제협상의 결과 발생하게 되는 피해집단에 대한 이면보상의 방식에 대하여도 심각하게 고민하여야 할 것이다. 이미 발생한 기대수준을 다시 낮출 수는 없다고 하더라도, 지금의 협상이 다시 이러한 기대수준을 높이고, 도덕적 해이를 조장하는 방식으로 결말 지워지지 않는 방향의 정책 고민이 필요할 것이다. 그리고 앞으로의 농촌 구조조정의 장기적 비전과 합치되는 방향의 이면보상 방식을 모색할 정책적 필요성이 있다.

둘째, 사회단체의 연대 가능성의 부분에 대하여 이러한 활동이 일국

적인 차원에서 머물지 않고 국제적인 연대가 활성화되어, 협상에 참여하는 많은 국가들이 같은 차원의 국내정치적 문제에 봉착하게 될 때 오히려 한국의 협상력을 높이는 순기능적인 방향으로 작용할 수 있다. 이를 위하여 정부가 직접 할 수 있는 일은 많지 않지만, 적어도 국제적 연대가 이루어지는 정도와 그 국제적 연대가 과두국가 내부에서 어떠한 정치적 과장을 불러오고 있는지에 대한 정확한 파악이 필요할 것이다. 이를 통하여 정부간 협상 테이블에서 범국제적 연대에 대한 효과적인 한국의 입장이 도출될 수 있을 것이다.

또한 국내적으로 정부는 다양한 형태의 민간기구와의 협의를 통하여 여론을 조정하는 작업을 수행하여 왔으나, 대부분의 경우 형식적인 설명회에 그치고 있거나, 가장 강력한 반대집단으로 등장할 수 있는 사회세력을 포함하고 있지 못하다. 이 배제된 집단에 대해 동의를 구하는 작업을 계속 성실히 수행하여야 할 것이다. 이를 통하여 어쩔 수 없이 국제협상에서 밀리게 되더라도, 국내적으로 농민을 설득할 수 있는 고리를 확보할 수 있게 된다. 즉, 국가이익의 정의와 협상목표 설정을 위한 여론 수렴을 통하여 국론의 통일을 기하는 작업이 시급히 요청되는 소이가 여기에 있다.

시민사회의 활성화와 관련하여 정부가 세계 동향에 관한 정보를 적극적으로 제공하는 것이 필요할 것이다. 각국의 입장과 각국의 국내적 반응 그리고 언론의 반응 등을 보다 상세히 전달하여, 이것이 한국만의 문제가 아니라는 점을 부각시키는 작업이 필요하다. 특히 NTC국이나 농업의 다원적 기능을 주장하는 국가의 찬반 논의와 그 국가들이 가질 수 있는 선택의 폭이 어떻게 설정되어 있는지 등을 명확히 보여주어야 한다. 이와 동시에 케언즈 그룹과 미국 등 한국과 상반되는 입장을 취할 국가의 입장과 국내문제 등을 지속적으로 자료로 배포하여, 농산물 협상에 대한 균형잡힌 입장을 국민들에게 전달할 수 있고, 세계적 흐름에 대한 국민들의 이해를 증진시킬 수 있다.

셋째, 국가능력, 특히 재정능력에 관한 부분은 정확한 국가재정 상태의 지속적 발표를 하여 이면보상 능력의 한계를 국민에게 명확히 인식시켜야 한다. 이를 통하여 각종 이익단체가 자신의 이해관계를 정확히 파악하고,

다양한 의견을 제시하여 총체적인 국가이익을 설정할 수 있을 것이다. 국가 재정능력의 문제는 통상국가라는 공산품 중심의 교역과 식량안보와 농촌사회 유지라는 민족적 이해관계가 교차되면서 국가이익을 설정하는데 중요한 고리로 작동할 수 있다.

넷째, 정치일정의 문제와 관련하여 정부는 국회, 정당과 긴밀한 협조 체제를 구축하여 농산물 협상이 선거국면에 닥쳐 과도하게 정치 쟁점화될 수 있는 고리를 차단하는 노력이 필요할 것이다. UR 협상 이전 그렇게 소리 높여 쌀 시장 개방 반대를 외치던 정치인들이 별다른 토의와 갈등 없이 국회에서 비준하여준 사례를 보아도 이 문제에 대한 정확한 정보의 제공과 사전 협의 체제를 통한 협력체제 구축의 중요성을 알 수 있다.

마지막으로 정부구조 즉 정책갈등 조정체제의 정비의 필요성이다. 다양한 의제를 다루는 WTO 협상이라는 특성상, 다양한 부처가 관련될 수밖에 없다. 개별적인 의제에서의 협상목표 설정도 중요하지만, 총체적인 차원에서 실현 가능한 목표의 설정과 이에 따른 우선 순위의 설정 그리고 각 의제별로 양보의 수준과 순서를 결정하는 것도 중요하다. 이를 위하여는 국가이익의 차원에서 정의되는 총체적 협상목표를 설정하는 작업과 부처 사이의 협력을 어떠한 방식으로 이루어 낼 수 있는가의 문제가 중요해진다. 바로 다양한 분야의 정책 대안들을 어떻게 하나의 패키지(package)로 담아내고 이의 실현을 위해 국가 역량을 집중시킬 수 있는 조정체제를 정부구조에 만들 수 있는가의 문제라고 할 수 있다. 지금이라도 이러한 정책조정을 실질적으로 담당할 수 있는 권한과 자원을 가진 정부구조를 만들어 협상에 임해야 할 것이다.

IV. 결론

지금까지 우리는 WTO 농산물협상이 지니는 양면게임적 성격과 의의에 주목하고, 이에 비추어 WTO 농산물 협상에 임하는 한국정부의 협상전략을 논의하였다. 1993년에 타결된 UR 농산물 협정이 그러했듯이 새로운 통상협상 라운드에서도 국제적 협상과 국내정치는 밀접하게 맞물려 돌아감으로써 우리 정부에 커다란 도전으로 작용할 것이라는 것이 문제의식의 출발점이다. 그러나 그러한 구조가 바로 우리 정부와 정치권에 국내적 개혁을 달성할 수 있는 기회를 제공한다는 것이 우리의 전략논의의 착안점이다.

지금까지의 양면게임 논의는 국가간의 협상 즉, 표면게임에 제1차적 초점을 두고 국내적 제약이 국제협상에서 협상 지렛대로 사용될 수 있는 여지를 중심으로 논의되어 왔다. 소위 「밭목뭉이기」 전략이 그 전형적인 형태이다. 그러나 국제적 제약을 국내정치, 특히 국내구조조정을 위한 지렛대로 사용될 수 있는 여지가 있다. 소위 「외압」의 논리가 그것이다. 우리는 WTO 농산물협상의 기본 구조상 국내적 제약이 국제적 협상의 지렛대로 사용될 수 있는 「아래로부터 위로」의 시각보다 국제적 제약을 국내적 개혁의 명분으로 사용될 수 있는 「위로부터 아래로의」 시각에 보다 초점을 두었다. 이러한 시각을 선택한데는 몇 가지 이유가 있다.

첫째, WTO 다자간 무역협상과 같은 틀에서 어떤 나라가, 특히 우리나라와 같은 상대적 약소국의 입장에서 국내적 제약을 이유로 협상의 틀을 바꾸기에는 기본적인 구조적 한계가 있다. 농산물 시장의 개방을 전제로 하는 WTO 뉴라운드 협상이 우리 농업의 이익과 맞지 않는다고 하여 협상의 장을 박차고 떠날 수 없는 기본적인 한계를 우리는 안고 있는 것이다.

둘째, 그럼에도 불구하고 우리는 그와 같은 구조적 제약 속에서 협상력을 제고할 수 있는 전략을 「수」와 「세」와 「명분」에서 찾아보았다. 보다 구체적으로 농업의 비교역적 관심사항(NTC) 혹은 농업의 다원적 기능(multifunctionality)이 하나의 명분으로 작용할 수 있는 여지, 중국의 WTO 가입이 「세」의 측면에서 WTO협상 국면에 미치는 영향, 나아가 제3세계 국가들을 「수」의 측면에서 동원할 수 있는 여지를 따져보았다. 그리고 이상의

세 가지 점에서, 특히 지난 UR협상과 비교하여 그 국제정치적 지형의 변화는 명백히 감지되고, 또 협상전략을 통해 그것을 이용할 수 있는 여지가 없지 않은 모습을 보였다.

셋째, 그러나 표면게임인 국제협상에서의 지형 변화가 한국의 협상력을 다소 증진시킬 수는 있지만, 여전히 중요 쟁점에서 한국의 입장을 반영시킬 수 있는 구도는 아니라고 본다. 결국 국내정치를 협상카드로 활용하여 국제협상에서 양보를 얻어낼 수 있는 과두국가 아닌 한국의 입장에서는, 국내정치의 측면이 보다 부각될 수밖에 없다. 지나치게 경직된 협상목표를 설정하고 국내적으로 공개적 약속을 하게 되면 오히려 더 많은 부분에서 양보할 가능성과 협상 타결 이후 국내정치적 부담을 보다 크게 지게 될 가능성이 높기 때문이다.

한국의 WTO 농산물협상 전략은 주어진 국제협상의 지형 속에서 국제적으로 최대한의 협상력을 발휘하기 위하여 노력하는 것, 즉 EU, 일본, NTC국가 그리고 개발도상국, 잠재적으로 중국 등과 사안별로의 연대와 협력의 노력이 필요할 것이다. 수와 세와 명분의 논리에 따라 추구되어야 할 부분이다.

하지만 이러한 연대와 협력 노력의 결과가 반드시 그리고 충분히 한국의 입장을 반영하지 않을 가능성이 높다. 이러한 경우 보다 더 중요해지는 측면은 이면게임으로서의 국내정치이다. 앞에서 논의한 다양한 국내정치적 측면에서의 갈등 요소를 고려할 때, 가장 중요한 협상전략으로 부상되는 것은 명확하고 실현 가능한 협상목표의 설정이다. 각 부처와 개별 이익집단의 차원에서가 아닌 국가이익의 차원에서 협상목표가 설정되어야 한다. 여기에는 물론 최소한의 식량안보라는 측면과 농어촌의 생존 등의 목표와 통상국가로서 가지는 일반 무역이라는 두 측면이 적절히 조화롭게 고려되어야 할 것이다.

국가이익 차원에서의 협상목표 설정을 위하여는, 첫째 각종 이익집단과 사회단체를 포괄하는 사회적 합의의 도출 과정과 둘째 정부 부처 내에 존재할 수 있는 정책갈등을 조정하는 정부구조, 그리고 각종 쟁점이 정치일정 등을 통하여 지나치게 과도하게 정치화되는 것을 예방할 수 있는 장치

등을 모색할 필요가 있다.

이러한 종합적인 시각에서 표면게임과 이면게임을 포괄하는 한국정부의 협상전략을 논의함에 있어서 마지막으로 한국의 쌀시장 관세유예화 조치에 대한 예정된 재협상을 별개의 협상으로 시도할 것인지 아니면 WTO 다음번 라운드와 연계시켜야 할 것인지를 문제가 제기될 수 있다. 별개의 협상으로 시도할 경우에는 단일의제 설정과 이를 지켜내지 못할 경우에 치루어야 하는 국내정치적 어려움이 많아질 가능성이 존재하고, 연계시켜 뉴라운드의 일환으로 추진할 경우에는 각 국 사이에서 다양한 교환이 가능할 뿐만 아니라 국내 제 집단과의 협상과 교환이 가능할 것이라는 장점을 지적할 수 있을 것이다. 이에 대한 손익계산서를 정부가 정확히 파악하여, 한국의 관세유예화에 대한 재협상과 다음 번 라운드와의 연계고리 그리고 협상 방식(modality)에 대한 대안을 찾는 것이 필요할 것이다.

참고문헌

- 김용복, 2000. “WTO 농산물 협상: 일본의 입장과 전략,” 「국제정치경제 분과위원회 2: 향후 농산물 협상전략 개발」 한국국제정치학회 연례학술회의 발표논문 (외교안보연구원, 2000. 12. 15)
- 김태현·유석진·정진영 편. 1995. 『외교와 정치: 세계화시대의 국제협상 논리와 전략』 서울: 오름.
- 모종린, 2000. “협상이론과 농산물 협상,” 「국제정치경제 분과위원회 2: 향후 농산물 협상전략 개발」 한국국제정치학회 연례학술회의 발표논문 (외교안보연구원, 2000. 12. 15)
- 모종린·최병일, 1999. “다자간 시장 개방: UR농산물 협상 사례.” 연세대학교 국제학연구소 한국의 경제개혁 사례연구 연중토론회 발표논문.
- 박용수, 2000. “WTO 농업협상과 21세기 한국 농업외교의 방향.” 『국제정치논총』 제40집 3호.
- 이호철, 1998. “제도형성에서 선택과 강제: ‘과두안정’으로서의 WTO 농산물 제도,” 세종연구소 편 『아시아와 세계화: 동아시아 국가의 대응』 (성남: 세종연구소)
- 임석준, 2000. “농산물 수출국과 수입국의 이해관계와 전략구조,” 「국제정치경제 분과위원회 1: 농산물협상의 교훈과 새로운 의제」 한국국제정치학회 연례학술회의 발표논문 (외교안보연구원, 2000. 12. 15)
- 정진영, 2000. “농업의 다기능성 의제: 협상채널의 다각화와 무역규범의 형성” 「국제정치경제 분과위원회 1: 농산물협상의 교훈과 새로운 의제」 한국국제정치학회 연례학술회의 발표논문 (외교안보연구원, 2000. 12. 15)
- Evans, Peter B., Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam, eds. 1993. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Putnam, Robert D. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*. Vol. 42, No. 3.

Schattschneider, E.E. 1935. *Politics, Pressures and the Tariff*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.

Schelling, Thomas 1960. *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass. Harvard University Press.