

우루과이라운드 농산물 협상의 전망과 대응방안



최 대 휴

농림수산부 국제협력 담당관실

I. 머리말

많은 사람들이 오늘날 한국농업의 실상을 진단하기를 “전환기적 농업” 또는 “변혁기적 농업”으로 규정하고 있는 것은 우리 농업이 처해있는 대내외여건을 볼때 매우 적절한 표현이라 하겠다. 사실 우리 경제가 전후의 짧은 기간내에 고도의 성장을 이룩한 것은 국민 모두가 자긍심을 가질만한 일이다. 그러나 80년대 후반에 들어 산업구조의 변화로 도·농간 소득과 생활수준의 격차가 커지면서 경제성장 성과

배분에 대한 농업의 소외감이 농민·농촌문제로 표출되기 시작하였다. 한편 대외적으로는 어느 나라를 막론하고 경제성장 과정에서 겪고있는 국제경제사회에서의 의무부담, 즉 농산물 시장개방문제가 우리나라에서도 통상현안으로 대두되었다, 최근들어 우리나라의 교역수지가 급격히 악화되고 있어 경제의 안정성장에 큰 문제로 대두되고 있지만 1986년부터의 국제수지 흑자 증가는 89년 10월 GATT의 국제수지위원회 협의를 통하여 그동안 농산물 등 수입을 규제할 수 있었던 GATT의 국제수지조항(GATT 제 18조 B항)을 금년부터는 더 이상 원용할 수 없게 되

있고 잔여 수입제한 농축산물도 97년 7월까지는 단계적으로 개방을 하든지 또는 여타 GATT 규정에 합치되는 방법으로만 수입을 규제해야 할 의무를 부담하게 되었다. 여기에다 86년 9월부터 시작하여 금년 말로 종결 예정인 우루과이라운드 농산물 협상은 농산물 교역에 관한 GATT 규범을 현행보다 대폭 자유무역체제로 개편하는 방안을 논의하고 있어 농업구조가 취약한 우리 농업에 커다란 충격이 아닐 수 없다. 특히 무역의존도가 높은 우리 경제는 “관세와 무역에 관한 일반협정(The General Agreement on Tariffs and Trade)”이라는 국제규범을 준수할 수밖에 없다는 전제가 따른다는 점에서 오늘의 한국 농업은 새로운 국제경제질서하에 안정적인 성장전략을 모색해야 하는 전환기에 직면해 있는 것이며 이를 극복하기 위해서 정부, 농민단체, 농민과 소비자등 각계각층의 합치된 노력이 요청된다 할 것이다.

이하 본고에서는 90년대 이후 세계농산물무역을 규율하게 될 우루과이라운드 농산물협상의 내용과 타결전망을 개관해 보고 이러한 무역질서하에 우리 농업을 성장시켜 나가기 위하여 강구되어야 할 과제들을 개괄적으로나마 제시해 보기로 한다.

II. 우루과이라운드 농산물협상의 진전현황과 전망

1. 우루과이라운드 개요

1948년 1월 1일을 기해 발효된 GATT는 회원국의 생활수준 향상과 완전고용달성, 세계자원의 완전이용, 물자의 생산과 무역의 증대 등으로 경제적 번영을 이룩하고자 관세 및 무역장벽을 경감하여 무차별원칙을 기초로한 자유무역을 실현할 목적으로 설립되었으며 국제무역을 다루는 유일한 규범이 되고 있다. 90년 7월 현재 96개 정회원국과 28개국의 사실상 적용국 등 124개 회원국으로 구성된 GATT는 그동



안 7차례의 다자간 무역협상을 통하여 세계무역을 신장시켜왔다. 그러나 1979년의 제 2차 석유과동을 계기로 세계경제가 침체되자 각국이 자국산업을 보호하기 위하여 국가가 직접 무역을 규제하는 사례가 빈번해지면서 국제무역을 규율하는 GATT의 신뢰성에 의문이 제기되기 시작하였다. 이에 따라 보다 강력한 국제무역질서의 정립 필요성이 제기되었고 일련의 준비과정을 거쳐 86년 9월 남미의 우루과이 푸타델에스테에서 GATT회원국 각료들이 모여 세계교역확대방안을 협의하기 위해 새로운 무역협상을 개시할 것을 선언함에 따라 시작된 GATT 회원국간의 다자간무역협상이 우루과이라운드이다. 우루과이라운드의 구체적인 목적을 살펴보면 세계무역의 자유화, GATT체제의 강화, GATT의 세계무역환경변화에 대한 적응력제고, 무역정책과 금융정책간의 상호협력강화 등에 있으며 이를 달성하기 위한 협상의제로는 과거 관세인하를 주요내용으로 하였던 케네디라운드, 동경라운드와는 달리 관세, 비관세, 열대산품, 천연자원산품, 섬유, 농산물 등의 교역자유화와 GATT규정, 긴급수입제한, 다자간무역협정, 보조금 및 상계관세, 분쟁해결, 지적소유권, 무역관련투자 및 GATT기능강화 등 GATT규정개정을 포함한 14개

상품교역 분야와 서비스 분야로 구성되어 있다.

우루과이라운드는 이와같은 협상목적과 과제를 가지고 '87년 1월 협상그룹을 구성한 이래 실질협상을 계속해오고 있으며 협상시한인 90년 12월을 앞두고 마무리 단계의 협상을 추진중이다.

2. 우루과이라운드 농산물협상의 목적과 추진현황

우루과이라운드의 14개 상품협상의제의 하나인 농산물협상의 목적과 논의현황을 이해하기 위해서는 먼저 현재 GATT에 규정되어있는 농산물 무역규범과 이로인해 대두되는 문제점을 파악해보는 것이 필요하다. 최혜국대우, 내국민대우, 양허세율준수의무, 등 기본원칙, 수출입규제 등 비관세장벽 설정금지원칙과 예외조건, 보조금 및 상계관세, 긴급수입제한제도, 분쟁해결절차 등 공정무역의 실현을 위한 규정, 그리고 GATT의 운용절차 규정 등으로 구성된 GATT는 원칙적으로 농·공산품에 공통으로 적용되나 GATT 설립당시 미국·EC 등 선진국의 농업정책을 반영 농산물에 대하여는 수량규제와 농업보조금에 대해서는 공산품과는 다른 원칙을 적용하여 왔다. 즉 농산물 가격 안정을 위하여 국내 생산을 통제하는 경우와 과잉농산물 해소를 위해 정부가 특정의 조치를 취할 경우에는 농산물수입 수량을 규제할 수 있도록 하였으며 농업보조금의 경우도 일국이 세계농산물 수출시장에서 차지하고 있는 몫을 늘릴 목적으로 지급하는 수출보조금만 규제하고 있을 뿐이다. 농업의 특수성과 선진국 농업정책을 반영하는 이러한 GATT의 예외하에서 각국은 농업투자를 확대하여 수출국은 수출증대에 주력한 반면 수입국은 식량자급달성에 주력하여왔다. 이러한 결과 1980년대에 들어서 미국등 농산물 수출국과 농산물 수입국에서 수출국으로 변모한 EC는 농산물 생산과잉을 초래하였고 재고처리를 위하여 수출농산물에 보조금을 지급하면서 농산물 수입국에 대하여는 시장개방압력을 가중시킴으로서 수출국간, 수출입국간 농산

물 무역분쟁이 빈발해 졌다. 여기에다 막대한 재정 지원을 통한 선진국의 농업정책의 비효율성에 대한 반성이 제기되었다. 이와같은 국제농산물 교역환경의 변화와 미국·EC·일본 등 선진국의 농업정책역행에 따른 정부재정지원의 한계 등이 우루과이라운드 농산물 협상을 추진하게된 배경이라할 수 있다.

협상그룹에서 합의한 농산물 협상의 목표는 “공정하고 시장지향적인 농업무역체제(a fair and market-oriented agricultural trading system)를 확립”하는데 있으며 이와같은 목표는 합의기간내에 농업보호와 지원수준을 상당수준 점진적으로 감축시키고, GATT규정을 보다더 효과적으로 운용될 수 있도록 강화하여 달성키로 하였다.

이를 달성하기 위한 구체적인 협상의제를 살펴보면, 관세의 인하와 양허확대, 모든 비관세장벽의 관세화, 농산물 무역에 영향을 미치는 국내보조금과 수출보조금의 점진적 감축과 식품위생 및 동식물검역규제의 무역규제효과의 최소화 방안등이다.

그동안 협상과정에서 제시된 각국 입장을 살펴보면 미국과 케언즈 그룹(캐나다, 호주, 뉴질랜드, 태국, 인도네시아 등 13개국으로 구성된 농산물 수출국 그룹)은 농산물 무역의 완전 자유화를 주장하면서 수량규제등 모든 수입규제를 철폐해 나가고 농업보조금도 대폭 감축해 나가자는 주장을 펴고 있으며, 수출보조금을 지급하여 과잉농산물을 처리하고 있는 EC는 농업에 대한 정부보호의 필요성을 강력 제기하고 있고 우리나라, 일본, 스위스 등 농업구조가 취약한 수입국들은 농산물교역의 완전 자유화는 농업의 특수성을 간과한 비현실적인 방안이며 식량안보, 고용유지, 환경보존, 지역사회유지등 농업의 비교역적 기능(Non-Trade concerns)을 유지하기 위하여 필수 농산물은 수입자유화 대상에서 제외되어야 하고 보조금 지급도 허용되어야할 것임을 강력히 제기하고 있다. 이와같은 상반된 또는 상이한 입장에도 불구하고 지난 6월 27일 농산물협상그룹 De zeeuw 의장은 그동안의 협상결과를 토대로 최종합의

의 기초가 될 초안을 제시하였는데 주요 골자는 다음과 같다. 1) GATT에 근거여부를 불문하고 모든 수입 수량규제 등 비관세 장벽은 철폐하고 대신 국내의 가격차 만큼 관세인상을 인정하되 합의 기간내 이 관세를 상당수준 인하시켜 나가며 아울러 인하기간 동안에 관세화한 품목은 최소한의 관세쿼타(Tariff-rate Quota)를 부여하고 매년 이를 증량토록 함. 2) 국내보조중 설정된 지원한도 내에서 GATT의 감시 및 평가 대상이 되는 조건으로 농산물 검사·농민 교육훈련 등 일반 서비스, 환경보존, 순수재해보조, 농작물 보험, 식량안보 목적의 공공재고(시중가격이상으로 구매하고 구매가격 이상으로 판매할 조건임), 영세농가에 대한 직접지불 등 극히 제한적인 농업보조는 인정하되 이를 제외한 농산물 가격지지, 농가소득지지, 농산물 생산수입재 보조, 영농자금 저리 융자등 자본보조는 합의기간내 상당수준 감축함, 3) 농산물 수출보조금은 타 보조 및 보호보다는 조기에 감축함. 4) 개발도상국에 대하여는 일정한 조건하에 합의사항 이해에 탄력성 부여 5) 90. 10. 1 까지 각국의 이행계획과 관련자료(Country List)를

제출 6) 90년 하반기에 합의원칙에 따라 GATT 규정 개정작업 추진.

이와같은 의장 합의초안에 대하여 미국, 케언즈그룹 등 수출국들은 환영을 표시하면서 협상의 기초(Basis)로 채택되어야 할 것임을 강력 주장하고 있는 반면 우리나라, 일본, 스위스 등 수입국은 식량안보 등 농업의 비교역적 요소가 충분히 반영되지 않았으므로 협상의 기초로 받아들일 수 없다는 입장을 명백히 하고 있고, EC는 보조금 감축과 관세화에 있어서 EC의 입장이 반영되지 않았으므로 의장 초안은 단순히 협상을 촉진시키는 수단(Means)으로서의 가치가 있을 뿐이라는 강력한 반대 의견을 제시하고 있어 최종 합의에 이르기까지는 상당한 난항이 예상된다.

그러나 이와같은 일부 국가의 이의 제기에도 불구하고 협상타결의 대강은 그동안 각국의 자율적으로 시행하여 왔던 농업정책이 GATT의 규율하에 엄격히 규제될 것으로 보이며, 세부이행 계획에 있어서 수입국 입장이 다소 추가로 반영될 여지는 있지만 모든 비관세장벽의 관세전환과 감축, 농산물 무역에 영향을 미치는 국내보조금의 점진적 감축이라는 골격은 변화가 없을 것으로 보인다. 아울러 이러한 감축은 10년 정도의 이행기간이 부여될 것이며 이 경과기간이 지나면 쌀 등 식량안보나 농가소득에서 중요한 위치를 차지하고 있는 기간작목을 제외하고는 극히 제한적인 농업보조만이 허용되고 관세로만 농업을 보호하여야 하는 등 결국 농산물 교역은 보다 자유화된 경쟁조건에 의하도록 개편될 것으로 전망된다.

Ⅲ. 우리 농업에 미칠 영향과 대응방안

1. 우리 농업에 미칠 영향

그동안 우리나라 농업보호정책의 주요수단은 국경



보호조치를 통하여, 즉 값싼 외국농산물의 수입을 규제함으로써 국내 농산물 가격을 높은 수준으로 유지시켜왔다. 그러나 앞으로 취해질 농산물 수입개방은 국내 물가안정으로 소비자는 혜택을 보게 될 것이지만 생산여건이 불리한 농민은 매우 어려운 입장에 놓이게 될것일 명백하다. 따라서 농산물 시장개방에 대한 농민의 소득지지 방안으로 재정을 통한 농산물 가격안정시책과 농가소득지지의 확충이 절실히 요청된다 그러므로 우루과이라운드 농산물 협상에서 우리나라와 같은 구조 조정과정에 있는 개발국이 필수 농산물에 대한 보호근거를 확보하는 것과 구조조정에 필요한 유예기간을 여하히 확보하고 이 기간 동안에 우리 농업을 얼마나 경쟁력 있는 농업으로 키울 수 있느냐 하는 것이 관건이 될것으로 예견된다. 어떠한 우루과이라운드 협상 결과는 첫째 일정수준의 농산물 가격지지 등 농업보호는 허용될 것이지만 높은 수준의 가격 및 소득지지 정책을 유지하기는 어려울 것으로 보인다. 둘째로 국경보호조치에 있어서는 현재 국내농업을 보호하기 위하여 유지되고 있는 406개의 수입규제 농산물은 초기에는 국내외의 가격차만큼의 보호관세로의 전환이 인정될 것이지만 전환된 관세는 일정기간 감축시켜야 하고 아울러 이 경과기간 동안 최소량의 관세쿼타를 부여하여야 할 것이다. 우리나라는 협상에서 주요농산물은 관세화에 예외를 인정하고 정부의 직접적인 수량규제도 인정되어야 함을 강조해오고 있으나, 만일 이것이 반영되지 못하고 관세화를 수용해야할 경우에 관세를 감축과 관세쿼타 설정에 있어서 직접적인 수량규제조치에 상응하는 조치를 취해나갈 예정이며 관세화 대상 품목에 있어서도 충분히 보호관세가 유지되도록 협상해 나갈 방침이며 아울러 관세화는 국내 농업조정에 충분한 유예기간을 보호할 수 있다는 점을 충분히 활용할 계획이다.

세째로 수출보조분야에 있어서는 금년 4월에 법제화된 농어촌발전특별조치법에 수출보조금의 지급근거를 마련하였으나 이는 새로운 GATT규정하에 영향을 받을 것으로 예상된다.

2. 농산물협상 대응방안

정부는 농산물협상에 적극 참여하여 식량안보, 고용유지, 환경보존, 지역사회개발 등 농업의 특수성을 협상결과에 반드시 반영시키기 위하여 일본 스위스 등 여타 수입국가 협력을 강화하는 등 모든 노력을 다하고 있으며 협상의 종결시까지 앞에서 언급한 바 있는 예상되는 파급효과를 최소화하기 위하여 모든 협상력을 경주해 나갈 방침이다.

한편 정부는 이와같은 개방화에 대비한 우리 농업의 발전전략은 농촌의 구조적인 문제점은 근본적으로 해결하고 우리 농업의 자생력을 기르기 위한 획기적인 방안으로 농업의 구조개선과 생산성 향상, 농어촌 공업화를 통한 다양한 소득원의 개발 및 쾌적한 안주생활공간 조성 등을 골자로 하는 농어촌발전종합대책을 수립하였으며 이를 추진하기위한 법적 제도적 장치로서 “농어촌발전특별조치법”과 “농어촌진흥공사 및 농지관리기금법”을 제정, 금년 하반기 부터는 본격적인 시행에 들어갈 계획이다.

또한 우루과이라운드 농산물협상에서 합의될 보조금 감축과 관세인하도 대체적으로 10여년이라는 이행기간이 확보될 것이므로 이 기간동안 국내농업이 경쟁력을 확보토록 농업구조개선에 정부투자를 늘려나가고 이행방법의 결정에 있어서도 국내 농업에 피해가 최소화 되도록 최선을 다해 나갈 방침이다.

그러나 이와같은 국제적인 자유무역체제하에서의 우리 농업의 진로는 정부의 확고한 농업정책의 의지도 필요하지만 무엇보다도 농업에 종사하고 있는 농민 스스로의 역할이 더욱 중요시된다 할 것이다. 즉 새로운 국제교역질서는 농업에 대한 정부의 개입이 최소한도로 규제된 가운데 모든 국가의 농산물이 동등한 조건하에 가격과 품질에 의해서만 경쟁하도록 개편될 것이기 때문이다.

따라서 최소한 10년이라는 경과기간내에 우리 농업이 경쟁력을 갖추어 자력성장을 해나가 위해서는 다음과 같은 농민과 농민단체의 자발적인 노력이 있어야 할 것으로 보인다.

첫째는 농업의 목적은 소비자에게 저렴한 가격으로



로 양질의 농산물을 충분히 공급하는데 우선적인 목적이 있다 할 것이다. 농산물 시장개방으로 소비자는 국내농산물과 외국농산물 중 가격과 품질면에서 유리한 쪽을 선택하게 될 것이기 때문에 농민은 우리 농산물이 이러한 경쟁조건을 충족시키는 데 최선을 다하여야 할 것이며 또한 경쟁력 향상에 자신감을 갖는 것이 중요하다.

둘째는 이와같은 인식하에 스스로 경쟁력 향상에 주력하여야 할 것이다. 경쟁력을 향상시키는 방안으로는 무엇보다도 영농의 규모화가 선행되어야 한다. 선진농업국의 경우 전체인구의 3~8%가 농업에 종사하고 있는 반면 우리나라는 아직도 16%가 농업에 생계를 유지하고 있어 규모의 경제를 실현할 수 없다는데 국제경쟁력의 취약성이 있는 것이다. 영농의 규모화는 국가전체의 산업구조와 밀접한 상관관계에 있으며 또한 농지제도와의 불가분의 관계에 있어 농어촌발전 종합대책을 통하여 이를 적극 지원해 나갈 계획이므로 농민들도 이러한 정부계획을 충분히 활용하고 스스로 경영규모를 확대해 나갈 영농계획을

수립하여야 할 것이다.

셋째는 품질향상을 위한 기술개발과 유통구조개선 에 주력해야 할 것이다. 아무리 농산물 수입개방이 확대 되더라도 우리 농민이 국민의 기호에 맞는 양질의 농산물을 공급하게 된다면 다소 가격 경쟁력이 떨어진다해도 농산물의 안정적공급체제 유지에는 큰 어려움이 없을 것으로 보인다. 특히 축산물의 경우 동물약품 등의 사용에 신중을 기하고 가공 및 유통에 철저한 품질관리로 소비자에 대한 신뢰를 계속 유지해 나갈 수 있어야 할 것이다.

넷째는 국제교역동향에 따른 수급조절기능의 제고이다. 현재 우리나라 농축산물 수급구조는 쇠고기 등 일부 부족농축산물을 제외하고는 대부분 수입을 규제하면서 국내 생산량으로 수요를 충당하고 있으나 개방시에는 수입농산물의 상당량이 국내소비를 충족시켜 나갈 것으로 예상된다. 따라서 국제시장여건과 이의 변화 추이를 사전 파악하여 국내농축산물의 공급을 적절히 조절해 나가야 할 것이다. 이러한 국제교역동향에 순응해 나가기 위해서는 필요한 국제교역정보의 수집, 배분이 충분하고 신속하게 이루어져야 하며 이러한 역할에 생산자단체의 기능이 제고되어야 할 것이다.

결론적으로 우리과이라운드 농산물협상을 통하여 개편될 세계 농산물교역질서는 아직 구조개선이 이루어지지 못한 우리 농업에 커다란 부담이 아닐 수 없다. 그러나 이는 필연적인 도전이며 반드시 극복해나가야 할 과제이기도 하다. 한편으로는 이를 2천년대의 선진농업으로 발돋움하는 촉진제로서 활용하여야 할 것이다. 이를 위하여 정부와 농민, 농민단체가 서로 합심하여 이 어려움을 극복하기 위한 지혜를 모아야 할 때라고 생각된다.