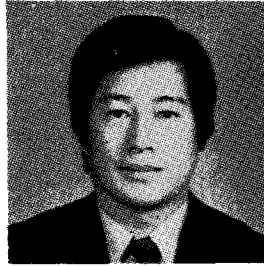


최근의 우루과이 라운드 농산물 협상 동향과 앞으로의 과제(I)



농림수산부 국제협력담당관실
최 대 휴

1. 우루과이 라운드 협상시한 연장과 재개

GATT회원국은 1986년 9월 다자간 무역협상인 우루과이 라운드를 추진키로 합의(이를 푼타 델 에스테 선언이라고도 함)하면서 4년내에 협상을 종결키로, 즉 90년 말까지를 협상시한으로 결정하였었다. 그러나 다 아는바와 같이 90년 12월 이 협상의 종결을 목적으로 개최한 브라셀 각료회의는 특히 농산물 협상에서의 의견대립으로 타결에 실패함에 따라 협상시한 연장이 불가피하게 되었다.

여기에서 협상의 동향과 전망을 설명하기에 앞서 왜 브라셀 각료회의가 실패로 끝났는가 하는데 대한 원인을 규명해 보는것이 이해에 도움이 되리라 생각한다. 브라셀 각료회의가 결렬된 원인에 대하여 일부에서는 한국과 일본 EC가 당시 농산물협상의장인 헬스트롬이 제시한 중재안을 받아들일 수 없다는 가장 강경한 입장을 제시하였기 때문이었다는 비판을 하고 있으나 이는 사실이 아니다. 4년동

안 추진해온 협상결과는 불과 5일간의 짧은 각료급 회의에서 결코 타결을 이룰 수 없는 다수의 쟁점들이 현안으로 제시되고 있었다. 그 이유는 협상을 사실상 주도해온 미국과 EC의 입장에 현격한 차이가 계속 유지되어 왔고 타협의 분위기도 조성되어 있지 않은 상황이었다. 그동안 미국은 협상의 3대 의제인 국내보조, 시장개방, 그리고 수출보조의 감축에 관하여 현행 지원및 보호수준을 동결하고 91년부터 10년간 국내보조와 관세및 비관세조치 품목의 관세전환치(이를 관세상당치(T.E)라고 부르며 이는 국내의 가격차로 계산됨)를 75%이상 감축하고 수출보조는 90%이상 감축하자고 요구하고 있는데 반하여 EC는 이러한 보호및 지원정책들은 상호 연계 되어 있는것으로 서로 분리해서 감축할 수 있는 성질의 것이 아니므로 총체적으로 계산해서 30%정도만 감축하겠다는 입장을 보여왔고 지금까지 이러한 입장에 대하여는 변화가 없는 상황이다. 이러한 상황에서 각료회의는 개최되었고 각료회의를 진행중인 과정에서도 전혀 타협의 여지가 안보

이자 헬스트롬 의장은 ① 국내보조와 수출보조를 91년 부터 5년간 30% 감축하고 ② 관세와 관세상 당치도 30%를 감축하고 여기에 그동안 수입이 없었거나 미미한 품목은 최소한 국내 소비량의 5%를 의무적으로 수입허용토록 하며 5년뒤에 이들을 추가적으로 감축할 것인지를 재협의하자는 중재안을 제시하였던 것이다. 그러나 이 중재안은 서로 협상을 통하여 합의해 나가야 할 감축폭과 기간을 일방적으로 제시하였고 수입국이 지속적으로 제기하였던 식량안보등 NTC 고려원칙, 충분한 개도국 우대 원칙등이 배제되어 있어 사실상 수출국 입장에 상당히 편향된 내용이었다. 만약 이 중재안이 받아들여질 경우 우리나라는 쌀 뿐만 아니라 모든 수입규제 농산물에 대하여 91년부터 국내소비의 5%를 수입허용(협상에서 이 최소시장 접근이라는 의미는 정부가 의무적으로 수입해야 한다는 것이 아니며 수입이 가능하도록 제도적으로 보장하는것을 의미함, 다만 국제경쟁력이 없는 경우는 수입이 될것이라는것은 분명하게 예견되는 것임)해야하는 것이다.

우리농업의 현실을 반영하여 정립된 우리의 입장에 비추어 이 중재안은 도저히 받아들일 수 없는 것이었다. 이에따라 당시 협상에 직접 참여하였던 조정식 농림수산부 장관은 공식발언을 통하여 이 중재안의 문제점을 분명하게 지적하였던 것이다. 이 회의에서의 이러한 대응은 우리 농업의 현실문제에 비추어 불때 적절하고 당연한 것으로 평가하지 않을 수 없다. 이 중재안의 문제점은 우리나라만이 제기한 것이 아니었으며 일본, EC, 스위스, 북구등 다수 수입국도 제기하였다는 점에 있어서도 그 문제점은 충분히 인식할 수 있는 것이다.

그러나 협상결렬의 본질 문제는 브라셀 각료회의 시의 의견대립이 아니라는 것이다. 협상의 본질문제는 물론 EC처럼 높은 수준의 지원을 유지하고

있는 국가의 재정및 소비자 후생등의 내부분제도 없는것은 아니나 이러한 감축을 통한 이익이 누구에게 돌아가느냐 하는것이다. 협상의 목적은 모든 국가의 공동선의 추구가 아니라 수출·수입을 통한 이익의 추구에 있다는 점이며 따라서 수입국의 입장에서 보면 수출국의 과대한 개방조치의 요구는 받아들일 수 없는 것이 명백해 질 수 밖에 없다는 것이다. 그럼에도 불구하고 우루과이 라운드는 더 인내를 가지고 타결되도록 해야하는 당위성은 충분한 것이었다. 그동안의 노력과 상당부분의 성과, 만약 협상을 실패한 상태로 끝낼경우 예상되는 국제관계의 혼란은 충분히 예견할 수 있는 것이며 새로운 교역질서는 전체적인 관점에서 국제간의 교역확대를 통하여 국민들의 생활의 질을 높일 수 있는 토대가 된다는 점은 누구도 부인할 수가 없는 것이다.

브라셀 각료회의 후 협상재개를 위한 노력이 미, EC등 주요국간, 단켈 사무총장의 막후교섭을 통하여 이루어졌으며 협상의 성공적인 타결을 바라는 모든 국가의 희망이 재확인되었다. 이에따라 '91. 2. 26일 무역협상위원회(TNC)를 개최하여 공식적으로 협상종결시한을 결정하지 않은채 협상시한과 재개에 합의하게 되었다.

이 회의에서 합의한 농산물협상의 추진방향을 살펴보면

- ① 국내보조, 시장접근(협상에서 시장접근이란 비관세 장벽을 철폐하여 개방을 확대하고 관세도 인하·양허하는 것이며, 이와 관련하여 GATT 11조2항(C)의 개선·식량안보등 NTC 고려등이 포괄적으로 논의되는 총체적인 개념임), 수출경쟁등 3대 각 분야에 대한 구속력있는 감축약속을 도출하고 식품위생 및 동식물 검역분야에 대한 원칙에 합의하며, 이러한 분야에 대한 기술적 문제에 대한 협의

- 를 즉각 개시토록 하며,
- ② 협상을 조속히 마무리 짓기 위해 고위정책결정자급회의를 계속해 나가며,
 - ③ 중간평가때 합의한 사항을 토대로 체계적인 체계속에 세계 농업 개혁이 추진될 수 있도록 하며,
 - ④ 이를 위하여 우선적으로 추진해 나갈 다음과 같은 기술적 협의 의제를 결정 한다는 것등이다.
 - i) 국내보조 분야 : 감축대상에서 제외될 허용대상 보조정책의 결정, 감축수단인 AMS의 역할과 정의, 인플레이션 고려방안, 관련 GATT 규정개정.
 - ii) 시장접근 분야 : 관세화의 범위와 방법, 농업부문에 적용할 특별 피해구제 제도, 최소시장접근 범위, 방법, 현행 관세의 인

- 하·양허 협상방법, 관련 GATT규정.
- iii) 수출경쟁분야 : 수출보조의 정의및 감축방법 식량원조및 양허 판매의 조건, 관련 GATT규정.
- iv) 식품위생및 동식물 검역분야 : 아직까지 합의되지 아니한 절차및 규정상의 기술적인 문제
- v) 기타 : 개도국 우대, 순식량수입개도국우대 문제, 식량안보 문제.

☆ iv, v 항은 i ~ iii) 각분야와 관련된 사항임.

이와같이 앞으로의 UR 농산물 협상은 사실상 그동안 논의된 모든 사항을 토대로 재협상하게 될 것이며 특히 우리의 관심사항인 식량안보, 개도국우대, 관세화의 범위, 허용대상 정책의 범위등도 충분히 토론될 수 있는 원칙이 설정되었다는 점에서 당연한 것이지만 그 의의를 찾을 수 있는 것이다.

〈표 1〉 UR협상체계 조정 내용과 우리나라의 대응체계

| 기존 협상 의제 | 새로운 협상 그룹 | 주관부처 |
|--|-----------------------------------|-----------|
| ① 관세(재무부) ② 비관세(상공부) ③ 열대산품(농림수산부) ④ 천연자원(상공부) | 1. 시장접근 | 재무부 |
| ⑤ 섬유(상공부) | 2. 섬유 | 상공부 |
| ⑥ 농산물(농림수산부) | 3. 농산물 | 농림수산부 |
| ⑦ GATT 조문(외무부) ⑧ MTN협정(외무부) ⑨ 보조금 및 상계관세(재무부) ⑩ 세이프가드(상공부) ⑪ TRIM(재무부) | 4. 규범제정 및 투자 ○ 선적전검사및 원산지 규정추가 | 상공부 |
| ⑫ 분쟁해결(외무부) ⑬ GATT기능강화(외무부) | 5. 제도분야 5-1. 최종의정서 | 외무부 |
| ⑭ 지적소유권(특허청) | 6. 지적소유권 | 특허청 |
| ⑮ 서비스(경제기획원) | 7. 서비스 | 경제기획원(종합) |

이어서 무역협상위원회는 4월25일 기존의 15개 협상그룹을 7개로 재조정하고 각 협상그룹 의장에 선임하였는데 농산물 그룹은 계속 존치되었으며 농산물그룹 의장은 던켈 GATT 사무총장이 임명되었다. 이에따라 5월부터는 각 그룹별 회의가 개시되어 브랏셀 회의 이후 소강상태였던 우루과이 라운드는 본격적인 협상체계가 재 구축되었다.

참고로 협상그룹 재조정에 따라 정부도 대응체계를 조정하였는데 그 내용은 다음과 같다.

2. UR 농산물 협상의 주요쟁점과 최근의 논의현황

91. 2. 26일 우루과이 라운드가 공식으로 재개된 이후 농산물 협상은 던켈 사무총장주재로 우리나라를 포함한 34개 주요국 비공식 회의를 4차례 개최, 국내보조와 시장접근 분야에 대한 기술적 쟁점들에 대한 토론을 마쳤으며 6. 10-14일간에는 수출경쟁분야와 그동안 협의시 미진했던 부분에 대한 추가적인 토론이 있을 예정이다.

농산물 협상의 쟁점들은 정치적 결정사항과 기술적 쟁점으로 구분해 볼 수 있다. 여기서 정치적 결정사항이란 각국 입장이 현격하게 차이가 나서 각국의 고위 정책 결정권한을 가진 대표들이 합의를 이루어야 할 사항을 의미하며 제기되어 있는 주요 정치적 결정사항을 살펴보면

- ① 공통사항으로는 접근방법, 감축의 기준 연도, 감축폭, 이행기간, 개도국 우대방안등이며
- ② 국내보조에 있어서는 일부 허용대상정책, AMS의 역할등이 있고
- ③ 시장접근 분야에 있어서는 관세화의 범위, 최소시장접근 허용여부, GATT 11

조 2항(C) 개정및 식량안보 인정여부등이 있으며,

- ④ 수출보조 분야는 대부분 위의 공통사항이 정치적 결정 사항으로 제기되어 있다.

이에 대하여 기술적 쟁점이란 이러한 정치적 결정사항에 합의될 것을 전제로 현재의 지원과 보호수준을 어떻게 계측하고 감축은 어떤 수단을 통하여 이행해 나가며 이행해나가는 과정에서 대내외적 여건이 변화할 경우 감축계획의 변경 또는 조정은 어떻게 할 것이며, 이러한 제반 합의 사항을 GATT규정에 어떻게 반영할 것인가하는 문제들을 의미한다.

그러나 이러한 쟁점사항들은 서로 밀접하게 연관되어 있고 기술적 쟁점이 실무토론과정에서 해결되지 않을 경우 정치적 결정 수준에서 논의되어야 하는등 그 구분은 명백하게 한계가 있는것은 아니다.

그동안 3차례에 걸쳐 집중적으로 토의된 기술적 쟁점들에 대한 논의 결과를 부문별로 간략히 요약하면 다음과 같다.

가. 국내보조

국내보조에 관한 주요쟁점으로 국내보조중에 어떠한 보조를 감축대상으로 구분할 것인지의 방법, 기준등의 문제와 결정된 감축대상보조는 이를 어떻게 계산해내고 감축할 것인지와 감축과정에서 인플레이션등을 고려할 것인가의 문제들이다. 세부의제별 주요 토의내용은 <표 2>와 같다.

나. 시장접근

시장접근 분야의 주요쟁점은 수입장벽의 감축과 수입가능 수준의 확대문제로 귀착되어 있는바, 이러한 정책조정 의 결과가 국내시장에 직접 영향을 미치게 되어 각국입장이 크게

〈표 2〉 국내 보조부문 기술적 쟁점과 토의 결과

| 의 제 별 | 토 의 결 과 |
|---|---|
| A. 정책범위 | |
| 1) 국내보조 감축에 대한 원칙을 현행 정책에만 적용할 것인가 향후 새로이 시행되는 정책에도 적용할 것인가의 여부 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 대부분 현행 정책 뿐만 아니라 새로이 도입될 정책에도 적용해야 한다는 견해 |
| 2) 허용대상보조와 감축대상 보조 총액한도를 설정할 것인지의 여부. | <ul style="list-style-type: none"> ○ 케언즈그룹을 제외하고는 대부분 허용대상 보조를 포함한 총액한도 설정에 반대 |
| 3) 각국의 국내보조 정책을 정기적으로 점검할 것인지의 문제와 새로운 정책을 도입할 때 GATT의 사전 심사를 받아야 하는지의 여부 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 케언즈그룹은 엄격한 분쟁절차 적용을 전제로 필요하다는 입장인 반면 미국, EC, 북구등 다수국은 통보하고 검토 대상으로 하자는 입장 ○ 사전심사는 케언즈그룹을 제외하고는 대부분 부정적인 견해 |
| 4) 허용대상 보조정책의 결정 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 한국과 일본은 감축대상정책을 먼저 결정하고 나머지는 허용대상으로 하자는데 대하여 미국과 케언즈그룹은 반대입장 |
| 5) 허용대상 정책의 예시 | <ul style="list-style-type: none"> ○ i) 조사·병해충방제·훈련등 일반서비스, ii) 작물보험등 재해구호 iii) 국내식량원조 iv) 자원전환 및 탈농지원 v) 식량안보 목적의 공공재고 vi) 환경보존 목적의 국내보조는 허용대상이라는데 의견접근, 구체적인 요건은 추가적으로 검토하기로 함 ○ i) 개도국 농업개발지원 ii) 지역개발 iii) 소득안정정책 iv) 농업구조 조정과 투자지원 v) 토지구입등 투입재 지원 vi) 기타 이상의 정책지원 수단 등은 수출입국간 의견이 대립 <ul style="list-style-type: none"> - 수입국(EC포함) : 허용대상 보조로 분류또는 예외인정 - 수출국 : 감축대상으로 분류 |
| 6) 허용대상 정책의 분류기준 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 수출국은 지원에 소요되는 재원은 정부재정으로만 충당되어야 하며, 현재, 미래의 생산수준과 요소에 연계되지 않아야 하며, 품목 불특정 지원이어야 하고, 생산자에 대한 가격지원 효과가 없어야 한다는 기준적용을 제시한데 반하여 수입국은 이러한 기준적용은 실질적으로 적용하기 어렵다는 문제점을 강력제기 |

| | |
|--|--|
| <p>B. 농업보조지지 총액 계산 (Aggregate Measurement of Support)의 정의</p> <p>1) 국내 보조의 지지 총액계산</p> <p>2) 감축액 산정 대상 물량</p> <p>3) 지원 총액의 조정</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국제가격은 원칙적으로 실제수입된 가격(c.i.f.)을 사용하고 c.i.f. 가격사용이 적절치 않을 경우 유사한 가격을 쓰지는데 의견 접근 ○ 국내가격은 지지가격이 있는 경우는 지지가격을 사용하고 지지가격이 없을 경우 다른 가격을 사용하자는데 의견 접근 ○ 총생산량을 기준으로 하자는 의견과 지지받은 물량을 기준으로 계산하자는 의견대립 ○ 가공농산물 <ul style="list-style-type: none"> - 가공업자를 통하여 농가에 직접 지원되는 경우 이외의 지원에 대하여는 의견대립 ○ 품목불특정 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 예산지출액을 기준으로 하자는 의견과 농가의 실제수혜 이익으로 하자는 대립 ○ 지원수준이 미미한 품목의 감축예외 인정여부 <ul style="list-style-type: none"> - 지원수준이 일정수준(케언즈그룹은 5%이하)이하인 품목은 감축에서 제외하자는데는 의견일치. ○ 기타 <ul style="list-style-type: none"> - 수입비율, 시장상품화율, 생산통제 효과등을 감축폭에 반영시켜야 한다는 주장이 있으나 소수의견 |
|--|--|

〈표 3〉 시장 접근부문 기술적 쟁점과 토의결과

| 토 의 의 제 | 토 의 결 과 |
|--|--|
| <p>A. 관세화 방법</p> <p>1) 관세화 접근 방식의 유용성</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 대부분이 비관세 조치를 관세화하는 방안은 수용(미국 케언즈그룹은 모든 비관세 조치를 다 관세화)하면서도 <ul style="list-style-type: none"> - EC는 비관세조치의 현수준 동결이후 점진적 감축이라는 기본정신이 중요한 것으로서 관세화 수단과 목적을 동일시킬 수 없다는 입장이고 - 우리나라를 비롯한 일본·북구등은 기존의 모든 비관세 조치(가변부과금, 웨이버)가 동시에 고려되어야하고 지금까지 비관세 조치가 존속되어왔던 필요성을 충분히 인식하여 융통성 있게 운용하여야 한다는 점을 주장(모든 품목의 관세화에 반대) |

2) 관세화가 시장개방에 주는 영향

○ 국내외 가격차를 모두 관세화(T.E)하는 것은 교역자유화를 저해할 것이기 때문에 이 경우에도 관세 상당치에 상한을 두고 현행관세만 부과하는 수입허용량(T.Q)을 급속히 늘려나 가야 한다는 수출국 입장과 국내외 가격차를 관세화하고 이를 점차 감축하면 자유화 폭이 자동적으로 확대된다는 수입국 입장이 대립.

3) 국내외 가격차 계산기준

○ 국제가격 계산방식은 국내보조 계산방식과 같은 방식으로 하자는데 이견이 없었으나 국내가격은 지지가격, 농가판매가격, 도매가격 사용등 입장대립.

B. 시장접근 보장

1) 현행 시장접근 수준설정과 확대방안

○ 수출국은 기존에 일정수준 이상 수입이 된 품목은 저관세율 적용의 관세쿼타(T.Q)를 설정 매년 증량해야하고 이를 초과하는 수입물품에 부과될 관세도 상한선을 두어야 한다는 데 대하여 수입국은 관세의 상한설정에는 반대

2) 최소시장 접근 설정과 확대 방안

○ 수출국은 기존에 수입이 없거나 미미한 품목에 대하여는 일정수준(미국은 국내 소비의 3%, 케언즈그룹은 5%)의 수입을 허용하여야 하며, 이러한 품목에 대하여도 관세의 상한을 필요하다는 입장에 반하여 수입국은 관세를 감축하면 자동적으로 수입이 있게 될 것이므로 관세 상한을 설정할 수도 없고 최소시장접근을 보장할 이유가 없다는 점을 제기.

C. 관세협상방안

○ 수출국은 대부분의 국가가 높은 수준의 관세를 부과하고 있어 교역자유화에 장애가 되고 있으므로 일률적으로 상당수준 감축하여야 하고 관세 인상을 억제하기 위하여 모두 GATT에 양허해야 한다고 주장한데 반하여 수입국은 품목별로 보호수준이 다르고 보호의 필요성이 상존하고 있음을 들어 일률적인 감축보다 품목별로 협상을 통하여 감축해 나갈것을 주장하였고 모든 품목을 다 양허 할 수 없다는 입장 제시.

D. 특별 피해 구제제도 (special safeguard provision)

○ 수입국은 농업개혁으로인한 국내농업의 피해를 줄이기 위해서는 보다 안정적이고 항구적인 피해구제 제도가 설정되어야 한다는데 대하여 수출국은 보다 확실한 시장개방 확대를 보장하기 위해서는 관세화 대상 품목에 한하여 이행기간만 적용되는 조건의 피해규제 수단만 허용 되어야 하며 이행기간이 종료하면 공산품에 적용되는 피해구제 제도를 활용 하여야 한다는 입장.

E. GATT 규정 개정

(GATT 11조 2항 (C)개정)

- 수입국은 농업정책의 본질상 생산통제는 필요하며 증산이 가능한데도 생산통제를 하고 이를 통하여 일정부분은 수입이 허용될 것이기 때문에 이 GATT규정은 계속 존치되어야 하고 존치되어야 하기 때문에 현행 규정상의 모순은 개선되어야 한다는 입장(한국·일본·캐나다·스위스·오스트리아·북구·EC·이스라엘등)인데 대하여 미국과 케언즈 그룹은 이 조항이 존치되고 활용되는 경우 실질적인 시장개방은 불가능하게 되므로 모든 예외규정은 철폐하여야 한다는 주장.

대립되고 있으며 정치적 결정사항과도 밀접한 관계가 있다. 시장접근 분야에 대한 토의의 결과는 <표 3>과 같다.

다. 수출경쟁

수출보조 부분은 차기회의(6.10-6.14일) 시 논의될 예정이나 제시되어있는 주요쟁점을 보면, 감축시켜야 할 수출보조의 정의, 감축수단(재정지원액, 총수출물량, 단위당 수출지원액), 식량원조와 양허판매의 조건과 한계, 현행 GATT 규정 개정 방향등으로서 미국, 케언즈그룹은 수출보조를 대폭감축시켜야하며 이에따른 GATT규정도 대폭 강화시켜야 한다는 입장인 반면 EC는 현행 GATT규정내에서 소폭감축하고 지급상환규제등 일부 규정만 강화하자는 입장이어서 이들국가간의 격론이 예상된다.

또한 특기할만한 사항은 미국은 결손보조가 국내보조라는 입장이나 EC와 케언즈그룹은 수출농산물에 대한 미국의 결손보조는 분명한 수출보조이므로 수출보조의 감축대상이 되어야 한다는 입장이다. 아울러 그동안 수출국이 수입국에게 주어진 수출신용, 식량원조와 장기저리 판매도 FAO의 잉여 농산물 처분원칙

등을 수용하여 GATT의 감시하에 두게 될 것으로 보이며 이 문제에 대한 토의도 있을 예정이다.

이상과 같이 여러사항이 논의되었고 논의될 예정이지만 요약된 바와같이 대부분의 쟁점들이 수출국과 EC및 수입국으로 입장이 크게 대립되어있고 타협의 가능성보다 서로간의 입장을 재확인하고 있는 상황으로 전개되고 있다.

이에 덤켈총장은 이러한 협상태도에 크게 우려를 표시하고 지금까지의 논의결과를 토대로 주요국간 협의를 통하여 사무국이 대안을 제시할 계획을 밝혔다. <다음호에 계속>

