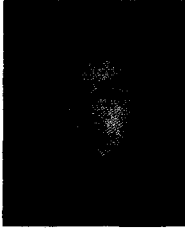


수산보조금 : 국제기구에서의 논의동향



조일환 사무관
해양수산부 WTO 통상협력팀
TEL)02-3148-6926
E-mail)ilwhanc@momaf.go.kr

I. 서 론

수산보조금 문제가 WTO 도하개발아젠다(DDA: Doha Development Agenda) 협상의 주요 쟁점의 하나로 다루어지고 있다. DDA 7개 협상 분야 중 하나인 “규범” 협상분야에서는 반덤핑협정 및 보조금협정의 개정, 지역협정 등이 논의되는데, 보조금협정의 일부에 지나지 않는 수산보조금 문제가 오히려 전체 보조금협정 개정보다 더 활발히 논의되고 있는 실정이다. 이렇듯 수산보조금 문제에 관심이 집중되고 있는 것은 물론 수산물이 전체 생산량의 30% 이상이 교역되는, 국제교역상 중요한 품목이라는 점도 있지만 그 보다는 환경, 즉 수산자원이라는 유한천연자원의 보존 및 지속적 이용과 연계되어 있다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 수산보조금의 환경적 측면에 대해서는 WTO 뿐 아니라 FAO, OECD 등에서도 논의되었거나 논의 중에 있으며, 수산보조금 문제의 본질을 이해하기 위해서는 이들 국제기구에서의 논의동향을 정확히 이해할 필요가 있다. 이에 본 고에서는 이들 국제기구에서 수산보조금과 관련 어떤 논의가 있었

는지, 또 이들이 시사하는 바는 무엇인지를 짚어 보고자 한다.

II. 국제기구에서의 수산보조금 논의동향

1. FAO(Food and Agriculture Organization)

FAO는 농업, 임업, 수산업을 전담하는 UN의 전문기구로 세계 수산업 통계를 발간하고 있을 뿐 아니라 세계 수산업 현황에 대한 보고서를 격년으로 발간하고 책임있는 수산업을 위한 국제적 행동계획을 추진하는 등 수산자원의 보존 및 지속적 이용을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. FAO에서 수산보조금은 주로 수산위원회(Committee on Fisheries: COFI) 및 COFI 산하 수산무역소위원회(sub-committee on Fish Trade)에서 다루어지고 있으며 1990년대 후반에 들어 본격화되었다.

가. 수산보조금 전문가협의

1997년 3월 열린 COFI 제22차 회의시 각 국

대표들은 FAO가 수산보조금 문제를 연구할 것을 권고하였으며 1999년 및 2000년에도 수산보조금 문제 연구 필요성이 지속적으로 제기되었다. 이러한 맥락에서 개최된 수산보조금 관련 전문가협의(Expert Consultation on Economic Incentives and Responsible Fisheries, 2000. 11. 28 ~ 12. 2)에서는 수산보조금의 정의 및 분류, 수산보조금이 무역과 수산자원에 미치는 영향 등이 논의되었다.

동 협의에서 전문가들은 기존 보조금의 정의 중 어떤 것도 수산보조금이 무역과 수산자원에 미치는 영향을 분석하기에 적절치 못하다고 결론 짓고, 다음 네 가지로 구성된 수산보조금의 정의를 제안하였다.

- **set 1:** 단기적으로 비용을 감소시키거나 수익을 증가시키는 정부의 재정이전. 어선건조 및 현대화 지원, 소득지지사업 등이 이에 포함됨
- **set 2:** 정부 재정 이전 여부와 상관없이 단기적으로 비용을 감소시키거나 수익을 증가시키는 정부의 모든 개입. set 1에 덧붙여 면세, 환급, 보험, 대출, 보증, 시중가 이하의 물품 공급 등이 포함됨
- **set 3:** set 2에 덧붙여 정부가 수산자원 및 무역에 영향을 미칠 수 있는 생산 및 시장 왜곡을 바로잡지 않음에 따른 단기적 이익을 포함. 어업자원관리 등의 비용을 어업인에게 부담시키지 않는 경우가 대표적인 예
- **set 4:** 단기, 중기, 장기적으로 수산물을 생산하고 판매하는 비용 및 수익에 영향을 미치는 정부의 간섭. set 3에 덧붙여 어장폐쇄 등 단기적으로는 어업인에게 손해가 되나 장기적으로는 이익이 되는 정부의 개입을 포함

전문가들은 보조금이 반드시 자원고갈에 기여하지는 않으며 처음부터 좋거나 나쁜 보조금은 없다는 데 동의하였다. 보조금의 영향은 어획노력이 조절되는 정도에 의해 좌우될 것이며, 어획노력이나 생산량이 완전히 통제되도록 어업관리가 이루어진다면 보조금이 지급되어도 어획량이 늘지 않을 것으로 보았다. 또한 경제이론에 따르면 수산보조금이 어획노력을 증가시킨다는 것은 확실하나 직접적인 증거가 찾기가 어렵다고 하였으며, 수산보조금이 어떠한 방향으로 (positive or negative) 영향을 미칠 것인가 하는 것은 예측할 수 있지만, 현재의 지식으로 그 정도(크기)는 예측할 수 없다고 하였다.

보조금의 무역왜곡효과와 관련해서는 보조금이 국경을 이동하는 수산물의 양에 영향을 주거나 가격에 영향을 줄 경우 무역에 영향을 준다고 볼 수 있으나, 보조금이 무역에 미치는 영향은 실제로는 보조금의 조건에 달려있으며, 여러 가지 요소에 따라 달라진다고 보았다. 예를 들어 효율적이고 완전한 어업관리가 이루어진다면 비용을 절감하거나 이익을 증가시키는 보조금은 생산량이나 생산가격에는 영향을 주지 않고 단순히 생산자의 소득만 증가시킬 것이라고 하였다.

나. 수산보조금 조사를 위한 가이드라인

한편, COFI 24차 회의에서 수산보조금의 영향을 측정하는 방법을 개발할 것이 권고됨에 따라 FAO Fisheries Department는 수산보조금이 무역, 수산자원 및 경제개발에 미치는 영향을 측정하는 2단계 방법을 개발하여 왔다. 즉, 1단계에서는 보조금의 파악 및 규모를 측정하고 2단계에서 보조금 지급에 따라 수혜자의 행동이 어떻게 달라지

는지, 또 변화된 행동으로 인해 무역, 환경 및 경제개발 등에 어떤 영향이 있는지 평가하기로 하였다. FAO Fisheries Department는 동 1단계 작업을 수행하기 위한 가이드라인 (Guide for identifying, assessing and reporting on subsidies in the fisheries sector)을 작성하였고 2002년 12월 개최된 전문가회의에서 이를 검토하였다. 전문가들은 가이드라인이 일부 수정을 거쳐 사용 가능하다는 결론에 도달하였으며, FAO는 2004년 하반기에 정부간 협의(technical consultation)를 개최하여 수산보조금 문제를 논의하기로 하였다.

2. OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development)

가. OECD 회원국의 수산분야 정부재정 이전 현황

OECD 수산위원회 (Committee for Fisheries)는 1961년 OECD 창설과 동시에 설립되었으며, 회원국의 수산분야 재정지원 (보조금)에 대한 조사를 1965, 1971, 1980, 1993년에 각각 행하였고 1996년부터는 매년 수산분야 재정이전 현황을 조사하고 있다.

OECD는 보조금 (subsidies) 대신 정부재정이전 (government financial transfers)이라는 용어를 사용하는 바, 이는 “수산정책과 관련된 정부 조치의 금전적인 가치 (monetary value of government interventions associated with fisheries policies)”로 정의되며, 다음과 같이 구분된다.

- 직접지불 (direct payments): 어획량, 판매고, 혹은 어선을 기준으로 한 지불을 포함한 정부 예산으로부터 어업인으로서의 재정이전
- 비용절감 (cost reducing transfers): 고정자본 및 유동 투입재의 비용을 감소시키는 재정이전
- 일반서비스 (general services): 어업관리, 단속, 연구비용, 자원증강, 어항개발 등을 위한 재정이전

이외에도 국내 가격과 세계 시장 가격간 차이를 만드는 정부정책의 결과 발생하는 어업인 및 가공업자로의 재정이전, 즉 시장가격지지 (market price support)도 조사하고 있으나 이는 보통 국경조치(관세 혹은 수량 제한)의 존재로 인한 것이기 때문에 정부재정이전은 아닌 것으로 보고 있다.

OECD에서 파악한 회원국의 수산분야 정부재정이전 규모는 표 1과 같다.

표1. OECD 회원국 수산분야 정부재정이전

단위: US 백만불

	1996	1997	1998	1999
OECD 총 재정이전	6,799	6,390	5,481	5,970
직접지불	838	725	758	865
비용절감	789	759	772	799
일반서비스	5,171(76%)	4,906(77%)	3,914(73%)	4,263(74%)
총양륙액	37,646	37,820	29,283	29,785
양륙액 대비 재정이전	18%	17%	18%	20%

나. 정부재정이전과 자원의 지속성에 대한 보고서

OECD 수산위원회는 회원국들의 수산분야 재정이전 현황 및 무역과 수산자원에 미치는 영향에 대한 보고서를 발간하였다 (Government financial transfers and resource sustainability, 2000). 동 연구에서 OECD는 1) 정부재정이전의 77%가 어업기반시설 구축, 연구, 어업관리 등 수산자원의 지속적 이용에 필수적인 분야에 사용되었음과 (most transfers (77%) are general services that are devoted to fisheries infrastructure and expenditure on activities, such as research and enforcement, that are essential for ensuring the sustainable use of fish stocks and the aquatic ecosystem), 수산자원의 상태에 영향을 미치는 서로 구분하기 어려운 요소가 여러 가지 있기 수산보조금이 수산자원에 미치는 영향을 단정하기 어렵고 (the effects of transfers on resource sustainability is difficult to determine, as there are many influences on fish stock health that are difficult to disentangle), 3) 적절한 정부 재정이전정책과 어업관리 제도를 병행할 경우 일부 수산보조금의 부정적 영향을 최소화시킬 수 있으며, 나아가 수산자원의 지속적 이용에 기여할 수도 있다 (the possible negative effects of some kinds of transfers can be reduced or minimised when transfer policies and resource management policies are coherent. when combines with sound management policies, subsidies can contribute to resource sustainability)고 밝혔다.

다. Hannesson 교수의 연구

OECD는 정부재정이전이 무역과 수산자원에

미치는 영향을 규명하기 위해 노르웨이의 저명한 수산학자인 Rognvaldur Hannesson 교수에 연구를 의뢰하였는 바, 이는 "Effects of liberalizing trade in fish, fishing services and investment in fishing vessels"라는 보고서로 2001년 3월 제87차 OECD 수산위원회에 보고되었다.

동 연구에서는 정부재정이전이 수산자원에 미치는 영향을 어업관리제도별로 연구하였으며, 어업관리제도는 open access, catch control, effective management의 세 가지로 구분하였다.

- Open access: 어획량이나 어획노력량에 아무런 제한이 없으며 어업인은 허가를 받거나 입어료를 낼 필요 없이 아무 때나 원하는 때에 어업에 참여하거나 떠날 수 있음. 이러한 어업관리체제는 이론적으로나 경험적으로나 과잉어획으로 이어짐. Open access는 각종 규제를 도입하고 200마일 경제수역을 선포·관리하고 있는 OECD 회원국에서는 찾아보기 힘들 것이나 어업관리가 부실한 일부 국가에 존재함. 또한 어업관리제도가 있더라도 제대로 지켜지지 않으면 결과는 open access와 유사할 수 있음을 유념해야 함
- Catch control: 직접적 (총어획량 제한)으로건 간접적 (어획활동 제한)으로건 어획량을 규제하나, 원하는 사람은 누구나 어업에 참여할 수 있다는 점에서는 open access와 유사함. 총어획량을 규제함으로써 수산자원의 고갈은 피할 수 있으나 과도한 어선세력과 고비용으로 인해 효율적인 어업이 되지는 못함. 일정 한도 내에서는 먼저 잡는 사람이 임자인 Olympic fishery가 대표적인 예임
- Effective management: 경제적으로 적절한 수준

표 2. 정부재정 이전이 수산업에 미치는 영향

	Open access	Catch control	Effective management
총어획량	단기적으로는 증가하나 장기적으로는 자원이 남획될 경우 감소	영향 없음	영향 없음
어가	단기적으로는 떨어지나 장기적으로는 어획량이 감소할 경우 어가는 상승	영향 없음	영향 없음
어업이익(장기)	한계(margin)에 달한 어업인에게는 영향이 없으나, 효율적이거나 기회비용이 낮은 어업인에게는 이익 증대	좌동	증가
교역에 미치는 영향(장기)	확실히 않음. 총어획량 변동에 달려 있음	적음	없음
기타 경제에 미치는 영향	수산업으로 자본 및 인력 집중	좌동	없음

에서 어획량이 결정되고 어업비용은 최소화되는 체제로, 정부가 총어획량을 결정하고 개별 어업인은 비용을 최소화하고 이익을 극대화하기 위해 노력. Individual transferable quotas에 기반한 어업관리제도가 대표적인 예임

동 보고서는 정부재정전이가 수산업에 미치는 영향이 어업관리제도에 따라 달라진다고 보고하였다. 즉, open access의 경우 어획량이 단기적으로는 증가하나 자원이 남획되어 고갈될 경우 감소되며, 자본 및 인력이 집중된다고 하였다. Catch control의 경우 어획량은 일정 수준으로 제한되기 때문에 보조금 지급여부에 상관없이 어획량 및 어가에는 영향이 없으며 교역에 미치는 영향도 적다고 보았으며, effective management의 경우 총어획량, 어가, 교역에 미치는 영향 등에 있어 별 영향이 없으며, 장기적인 어업이익은 증가한다고 보았다.

라. 환경유해보조금 Workshop

2002년 7월 열린 OECD 환경유해 보조금 워크숍(OECD workshop on environmentally harmful subsidies)에서도 수산보조금 문제가 논의되었다. 동 워크숍에서 발표된 OECD의 보고서(OECD work on defining and measuring subsidies in fisheries)는 기존 OECD 연구결과를 다시 정리한 수준의 것이었으나, 기존 보고서에 비해 수산보조금의 부정적인 측면을 좀 더 강조하고 있다.

예를 들어 “Government financial transfers and resource sustainability (2000)”에서는 정부재정전이의 77%가 어업기반시설 구축, 연구, 어업관리 등 수산자원의 지속적 이용에 필수적인 분야에 사용되었다고 한 반면, “OECD work on defining and measuring subsidies in fisheries”에서는 일반 서비스의 상당부분이 어업기반시설 및 어업항상 사업에 소요되는데 이는 사회 전체보다는 어업인에 직접적인 혜택을 주므로 추가분석이 필요하다

고 하였다. 어선감척사업도 자원 지속성을 향상 시킨다기보다는 수산분야의 이익 향상에 목적을 두고 있다고 비판하였으며, 뉴질랜드, 아이슬랜드, 호주 등은 연구, 관리, 단속에 소요되는 비용을 어업인에게서 환수하고 있는데 이는 이러한 활동이 사회 전체보다는 어업인에 직접 혜택을 준다는 인식과 수혜자가 그러한 서비스의 비용을 부담하여야 한다는 인식에 따른 것임을 강조하고 있다. 또한 effective management하에서는 재정이 전이 자원 지속성에는 영향을 미치지 않고 장기적으로 수산업의 수익성을 향상시킨다고 분석한 Hanesson (2001)의 연구와 관련해서도 동 연구가 대부분의 OECD 국가들의 자원관리제도가 catch control에 가깝고, 정치적인 압력 (TAC 확대 등)이 존재한다는 것을 간과했으므로 추가 검토되어야 한다는 비판적인 입장을 견지하였다.

3. WTO

가. DDA 출범 이전

WTO 차원의 수산보조금 논의는 1997년 5월 19일 미국이 WTO 무역과환경위원회 (Committee on Trade and Environment)에 수산보조금 관련 제안서를 제출함으로써 본격화되었다고 볼 수 있다. 미국 제안서의 주요 내용은 1) 수산보조금은 과잉어획을 조장하고 수산자원의 지속적 이용을 저해하며 무역을 왜곡하고 2) 수산업에 있어 가장 큰 문제는 부적절한 어업관리이며, 수산보조금이 과잉어획과 과잉투자를 심화시킨다는 것이었다. 이후 뉴질랜드 (1997. 5. 21), 호주 (1999. 2. 2), 아이슬랜드 (1999. 3. 11)가 각각 제안서를 제출하였으며, 주요 내용은 수산보조금이 무역을 왜곡하고 수산자원의 지속적 이용을 저해하므로

규제해야 한다는 것이었다. 이후 시애틀에서 개최된 제3차 WTO 각료회의 (1999. 11. 30~12. 3)에서 수산보조금 규제를 주장하는 국가 (미국, 뉴질랜드, 아이슬랜드, 호주 등)와 이에 반대하는 국가 (우리나라, 일본)들이 맞섰으며, 뉴라운드 출범에 실패함에 따라 결론이 나지 않았다.

2000년 7월 4일 미국은 WTO 무역과환경위원회에 제안서를 다시 제출하였다. "Environmentally-Harmful and Trade-Distorting Subsidies in Fisheries"라는 이 제안서에서 미국은 소득/가격을 지지하거나, 어로경비를 절감해 줄 경우 부정적인 보조금이라고 정의하고 이에 대한 개혁 (reform)이 필요함을 주장하였다. 동 제안서에서 미국은 사회간접자본 (어업관리, 어항시설 등) 및 자원의 지속적 이용에 기여 (어선감척사업, 배양장 건립 등)하는 보조금은 개혁대상에서 제외하였다.

우리나라는 2000년 10월 24일 WTO 무역과환경위원회에 "Utilization of Subsidies and Their Positive Role in the Fisheries Sector"라는 제안서를 제출하였다. 동 제안서에서 우리나라는 수산보조금이 자원고갈과 무역왜곡의 주요인이라는 편향된 시각은 옳지 않으며, 수산보조금의 긍정적 활용 (인공어초사업, 치어종묘 배양 및 방류사업 등)도 고려한 균형된 접근방식이 요구됨을 주장하였다. 아울러 우리나라는 수산업의 사회경제적 특성 (해양오염방지, 어촌인구의 도시유입 방지)과 각 회원국의 고유한 특성 (기업형어업과 생계형어업 등)도 고려되어야 함을 지적하였다. 비슷한 시기에 일본도 "Japan's basic position on the fisheries subsidies issue"라는 제안서를 제출하여 수산자원의 고갈에 영향을 미칠 수 있는 요인

으로는 부적절한 어업관리, 편의치적선에 의한 불법어업 등 여러 가지가 있을 수 있음에도 불구하고 수산보조금만을 규제하려는 것은 적절하지 않으며, 수산보조금 문제는 FAO 등 수산자원관리 전문가의 검토 결과를 토대로 해야 함을 주장하였다.

나. DDA 출범: 제4차 WTO 각료회의

DDA가 출범한 제4차 WTO 각료회의 (2001. 11. 9~14, 카타르 도하)에서 수산보조금 문제는 핵심 쟁점으로 다루어졌다. 미국 등 Fish Friends Group은 수산보조금 문제를 DDA 협상의제에 포함시킬 것을 주장하였고 우리나라와 일본은 이에 반대하였다. 하지만 일본마저도 종내에는 수산보조금 논의를 수용하는 쪽으로 입장을 선회함에 따라 수산보조금 문제가 각료선언문의『작업계획』에 포함되었다. DDA 협상에서 수산보조금 문제는 보조금및상계조치에관한협정 (Agreement on Subsidies Countervailing Measures, 이하 SCM협정)의 개정 차원에서 수산보조금에 대한 WTO 규범을 명확히 (clarify)하고 개선 (improve)하기로 하였으며 협정의 기본 개념 및 원칙 등은 보존하기로 하였다.

다. 2002년 논의동향

2002년 3월 11일 개최된 “WTO Rules” 제1차 회의에서는 2002년 중 협상 일정 (5, 7, 10, 11월 회의 개최)이 확정되었다. 또한 의제는 보조금, 반덤핑, 지역협정 3개 분야로 구분하고 수산보조금은 기타 산업의 보조금과 같이 논의하나, 추후 제안서의 내용 등에 따라 하나의 Topic으로 별도 구분도 가능하다는데 합의하였다.

“WTO Rules” 제2차 회의 (5.6~8)에 앞서 뉴질랜드, 호주, 칠레, 에쿠아도르, 아이슬란드, 페루, 필리핀, 미국 등 Fish Friends Group 8개국은 공동 제안서 (TN/RL/W/3)를 제출하였다. 동 제안서에서 8개국은 현행 SCM 협정으로는 수산보조금으로 인한 무역왜곡 및 환경유해 (수산자원 고갈) 문제를 충분히 다룰 수 없으므로 개선된 WTO 규율 (disciplines)이 필요함을 주장하였다. 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 8개국은 다른 산업과 달리 수산업에 주어지는 보조금은 무역왜곡 뿐 아니라 “자원접근 왜곡 (distort access to productive resources)”도 일으킨다고 하였다. 즉, 여러 국가가 일정 수역의 자원을 공동으로 이용하거나 고도회유성 어족 자원을 이용할 경우, 어느 한 국가가 보조금의 도움으로 자원을 많이 어획하면 다른 국가의 어획에 영향을 주며, 이러한 종류의 왜곡은 현행 SCM상 심각한 손상 (serious prejudice) 및 국내산업의 피해 (domestic injury)관련 조항으로는 다룰 수 없다는 것이다. 이들은 또한 수산물의 이질성 (heterogeneous nature)과 수산업의 경제적 구조로 인해 SCM협정이 규정하는 무역왜곡효과를 밝혀내기가 어렵다고 주장하였다. 이러한 논거에 근거하여 이들은 수산보조금을 제조업, 임업 등 기타 산업의 보조금과는 별도로 논의하여야 함을 주장하였다 (sectoral approach). 이들 8개국 외에도 노르웨이, 바베이도스, 멕시코, 호주, 아르헨티나, 콜롬비아, 말레이시아, 베네수엘라, 인도 등이 이들의 주장을 지지하였다.

이에 대해 우리나라는 수산보조금은 다른 산업의 보조금과 함께 다루어야 한다는 입장을 (generic approach) 표명하고, 8개국 공동 제안서

에 다음과 같은 문제점이 있음을 지적하였다. 우선 세계의 어획어업은 거의 대부분이 각 연안국이 주권적 권리를 가지는 배타적경제수역(Exclusive Economic Zone)에서 이루어지고 있고, 공해에 서식하는 고도회유성어족(Highly Migratory Fish Stocks)과 경계왕래어족의 경우에도 이미 지역수산기구에서 자원보존조치를 하고 있기 때문에 수산보조금이 이들 자원에 해로운 영향을 미친다고 보기 어렵다. 또한 8개국 제안서는 수산물의 독특한 특성으로 인해 sectoral approach가 필요하다고 주장하나, 이는 임산물, 광산물 및 농산물에도 공통되는 것이다.

일본도 generic approach를 지지하고 수산자원의 관리 문제는 유엔해양법협약과 지역수산기구에서 다루어져야 할 문제라고 강조하였다. EU도 수산보조금에 대한 generic approach를 지지하고, SCM협정상의 보조금 통보의무가 잘 이행되고 있지 않은 상황에서 SCM협정의 실효성을 논하는 것이 무의미하다고 주장하였다. 아울러 캐나다도 generic approach를 지지하였다.

“WTO Rules” 제3차 회의(7. 8~10)에서는 새로이 제출된 뉴질랜드, 일본 및 중국의 제안서를 중심으로 논의가 이루어졌다. 뉴질랜드의 제안서(TN/RL/W/12)는 제2차 회의시 제출한 8개국 제안서의 수산보조금의 “무역왜곡” 논거를 보강하는 성격을 지닌다. 뉴질랜드의 제안서는 현행 SCM협정상 보조금으로 인한 무역왜곡효과를 상쇄하기 위해 수산물 수입국이 상계관세를 부과할 수는 있으나, 수산업에 있어 보조금 지급국은 대부분 수산물 수입국이기 때문에 실제로 상계관세가 보조금의 부정적인 영향을 바로잡는데 활용되

기는 어렵다고 주장하였다. 아울러 뉴질랜드는 보조금으로 인해 심각한 손상이 발생한다는 것을 증명하기 위해서는 보조금의 가격효과를 정량화해야 하나, 수산물의 이질성(heterogeneous nature)으로 인해 준거가격(reference price)을 산정하기 어렵고 따라서 수산보조금의 부정적인 영향도 증명하기 어렵다고 하였다. 물론 미국, 호주, 아이슬랜드 등 Fish Friends Group이 지지입장을 표명하였다.

이에 대해 우리나라, 일본, EU는 임산물, 광물 및 농산물에도 이질성이 있는데 수산물의 이질성만 유독 특별히 취급할 필요가 없다고 반박하였다. 특히 우리나라는 포도주를 예로 들어 포도 수확시기, 제조연도 및 가공과정 등에 따라 다양한 종류의 포도주가 생산되고 각기 다른 시장에서 다른 가격으로 판매되고 있는데 포도주의 reference price 산정이 어려운지 반문하였다. EU도 칼라 TV 모니터나 참치에 대한 reference price 산출이 가능함을 들어 뉴질랜드의 주장을 반박하였다.

일본은 수산보조금 문제에 대한 기본입장을 제안서(TN/RL/W/11)로 제출하였다. 주요 내용은 수산보조금이 수산자원을 고갈시킨 구체적 사례가 없다는 것과 APEC 등의 자료에 따르면 무역왜곡효과를 가지는 보조금의 규모는 미미하다는 점 등이며, 수산보조금에 대한 별도논의에 반대한다는 입장을 재차 강조하였다. 한편, 중국도 제안서(TN/RL/W/9)를 제출하였는데, 주요 내용은 개발도상국에 대한 특별한 배려가 필요함과 양식어업, EEZ내 어업, 공해조업 등 어업의 종류에 따른 보조금의 특성을 고려하여야 한다는 것이었다.

“WTO 규범” 제4차 회의 (10. 16~18)에는 우리나라 (TN/RL/W/17)와 미국 (TN/RL/W/21)이 제안서를 제출하였다. 우리나라는 Fish Friends Group이 수산보조금에 대한 sectoral approach가 필요한 이유로 들고 있는 자원접근왜곡 및 이질성과 관련하여 실제 사례를 들어 Fish Friends Group의 주장이 비논리적임을 지적하였다. 이에 반해 미국은 수산자원 고갈에 많은 요인이 있을 수 있으나 보조금이 일부 자원의 감소에 있어 중요한 역할을 했음과 선진국의 수산보조금으로 인해 개발도상국의 수산업 발전이 저해되고 있다고 주장하였다. 이 외 각료선언문의 mandate 해석, 수산보조금의 유해성 등을 둘러싸고 Fish Friends Group과 우리나라와 일본간 기존 회의와 유사한 논쟁이 벌어졌다. 이어서 11월에 열린 “WTO 규범” 제5차회의에서는 수산보조금 논의가 저조하였으며, 뉴질랜드와 노르웨이가 수산보조금 파악 및 분류 등 협상을 보다 진전시킬 것을 제안하였으나 공감대를 얻지는 못하였다.

라. 2003년 논의동향

“WTO 규범” 제6차 회의 (2. 6~7)에는 일본 (TN/RL/W/52) 및 Fish Friends 6개국 (TN/RL/W/58)이 각각 제안서를 제출하였다. Fish Friends Group은 수산보조금 문제에 대한 서로 다른 충분한 입장이 개진되었으며 이제는 좀 더 구체적인 문제, 즉 수산보조금의 종류별 성격 및 영향이 검토되어야 한다며 APEC, OCED, FAO의 분류체계 (categorization schemes)을 나열하고 이를 토대로 수산보조금 분류방식을 만들 것을 제안하였다.

6차 회의에서는 그 동안 유사한 입장을 유지해 왔던 EC와 캐나다가 입장을 전환하였다. 캐나다

는 미국과 함께 WTO 차원의 별도 철강보조금협정 (sectoral approach) 추진에 적극적인 태도를 보이고 있는 바, 캐나다의 입장변화는 이와 연관이 있는 것으로 보이며, EC의 입장전환은 공동수산정책 (Common Fisheries Policy) 개정과 연관된 것으로 보인다. 참고로 EC는 2002년 12월 공동수산정책을 개정하였는 바, 주요 내용은 1) 어선 건조보조금은 400톤 이하에만 허용되며 2004년 말 이후 폐지 2) 어선현대화보조금은 5년 이상 어선을 대상으로 안전성 향상, 작업환경개선 등의 경우에만 허용되며 어획능력을 증가시키지 않아야 함 3) 다른 국가로 어선을 이전할 경우 지급하는 보조금은 2004년 말 이후 폐지 등이다.

“WTO 규범” 제7차 회의 (3. 19~21)에는 우리나라 (TN/RL/W/69)와 미국 (TN/RL/W/77)이 제안서를 제출하였다. 우리나라는 6차 회의시 제출된 6개국 공동제안서 (TN/RL/W/58)와 관련하여 수산보조금에 대한 별도의 분류방식이 필요한 이유, 분류의 목적, 논의포럼 등이 수산보조금 분류 작업에 앞서 명확히 되어야 함을 지적하였다. 이에 반해 미국은 수산물의 특성 등 기존 쟁점에 대한 논의가 끝났다는 가정 하에 과잉어획을 조장하는 보조금을 금지보조금에 포함시키고 부정적인 효과가 없다는 것을 입증하지 않는 한 부정적인 보조금으로 간주되는 “dark amber” category를 신설하는 등 구체적인 수산보조금 규제방향을 제시하였다.

“WTO 규범” 제8차 회의 (5. 6~8)에서는 EC (TN/RL/W/82), 일본 (TN/RL/W/84), 중국 (TN/RL/W/88) 및 우리나라 (TN/RL/W/97)가 각각 제안서를 제출하였다. 우리나라는 도하각료선

언론에서 규범협상에 위임하고 있는 기본개념과 원칙이 유지되는 테두리 내에서 수산보조금협상이 이루어져야 함을 강조하였고 일본은 지난 6·7차 회의시 제출된 미국 제안서 (TN/RL/W/77)와 6개국 제안서 (TN/RL/W/58)의 내용들이 지금까지 논의 되어왔던 기본적인 이슈들에 대한 합의 없이 지나치게 앞서가는 것을 지적하였으며, 중국은 허용보조금의 신설, 보조금 통보의 강화, 및 보조금 규제에 있어 양식어업에 대한 특별한 고려 등을 주장하였다.

한편 EC는 금지 및 허용보조금의 종류를 구체적으로 적시하였는데, 수산보조금 중 어획능력을 증가시키는 어선건조지원 보조금과 제3국으로의 어선 영구이전 등 해외합작지원 보조금을 금지보조금으로 분류하고 어업인 재훈련, 조기퇴직, 어선 및 어획능력 감축에 대한 지원, 안전성향상, 제품품질 및 작업환경개선, 환경친화적 어구도입을 위한 어선현대화, 자연재해 등 예측불가능한 환경 또는 자원회복을 위한 일시적인 조업중단에 대한 지원 등을 허용보조금으로 분류할 것을 제안하였다. EC의 제안에 대해 우리나라와 일본이 너무 앞서나가는 것임을 지적한 반면, Fish Friends Group은 EC가 협상에 참여한 것은 환경하면서도 금지보조금의 범위가 너무 좁게 설정되었음에 불만을 표시하였다.

“WTO 규범” 제9차 회의 (6. 18~19)에서는 칠레가 제안서를 제출하였다 (TN/RL/W/115). 동 제안서에서 칠레는 수산보조금을 Red light와 Amber category의 2가지로 구분할 것을 제안하였다. 칠레가 제안한 Red light는 금지보조금으로 직접적으로 경비를 절감하거나 수익을 증대시키

거나 생산을 증대시키거나 과잉어획능력 및 과잉어획을 조장하는 모든 상업적 성격 (commercial nature)의 보조금이 포함되며, 공해 또는 제3국 수역으로의 어선 이전 지원, 어선 구입 지원, 어선현대화 지원, 생산요소의 경비를 절감해주는 보조, 각종 금융 및 세제지원 등이 이에 포함된다. 한편 Amber category는 Red light를 제외한 나머지 보조금은 WTO에 통보되고 승인되는 한 금지대상에서 제외되나, 동 보조금의 사용으로 인해 다른 국가의 이익에 부정적인 영향을 주어서는 아니 되며, 보조금 지급 국가가 SCM 협정상 보조금 통보절차를 완전히 이행했을 경우에만 보조금의 영향을 받은 국가가 입증 책임을 지고 그렇지 않을 경우 해당 보조금이 부정적인 영향이 없다는 것을 증명하는 것은 보조금 지급국의 책임이 된다고하였다. 한편 칠레는 소규모어업 (small-scale fisheries)에 대한 사회적 성격 (social nature)의 보조와 연구개발 등을 포함한 어업관리에 대한 보조는 무역에 부정적인 영향이 있더라도 보조금의 영향을 받은 국가가 부정적인 영향을 입증해야 한다고 하여 동 보조금에 대한 특별 배려 필요성을 언급하였다.

“WTO 규범” 제10차 회의 (7. 22~23)시에는 솔로몬, 피지, 몰디브, 파푸아뉴기니 등 약소연안국 (Small Vulnerable Coastal States)이 공동제안서 (TN/RL/W/136)를 제출하였다. 이들 국가들은 약소연안국에 대한 배려 차원에서 입어료 지원, 자국 수산업 발전을 위한 지원, 생계유지형영세어업 (artisanal fisheries)에 대한 지원이 WTO 보조금 협정상 보조금의 정의에서 제외되어야 한다고 주장하였다. 이에 대해 다수의 국가들이 그 동안 논의에 소극적이었던 개발도상국들이 협상에

적극적으로 참여하기 시작한 것은 긍정적으로 평가하면서도 구체적인 배려방법에 대해서는 이견을 보였다.

이어서 9. 10~14에는 멕시코 칸쿤에서 제5차 WTO 각료회의가 개최되었다. WTO/DDA 협상전 전상황을 중간점검하고 향후 협상에 대한 정치적 지침을 내리기 위해 개최된 동 각료회의는 농업, 비농산물시장접근, 싱가포르이슈 등 주요 현안을 중심으로 다루었고, 비교적 협상이 원만히 진행되고 있는 것으로 평가되던 수산보조금은 거의 논의되지 않았다. 다만, 회의 결과로 채택될 예정이었던 “각료선언문” 초안에 수산보조금 문제와 관련, 이슈파악 단계에서 문제해결 단계로 이행한다는 표현 (shifting its emphasis from identifying issues to seeking solutions)이 삽입되어 있었으나, 각료회의가 실패함에 따라 채택되지 않았다.

마. 2004년 논의동향

칸쿤 각료회의 실패에 따라 DDA 협상은 한 동안 조정국면을 거치게 되었다. 2003년 말까지는 주요 회원국간 비공식접촉이 있었으나 큰 진전은 없었으며, 2004년 들어 새로운 협상의장단을 선출하고 미국이 DDA 협상 재개를 제안하는 서한을 WTO 모든 회원국에 송부하는 등 적극적인 움직임을 보임에 따라 2004년 3월 DDA 협상이 재개되었다.

“WTO 규범” 제11차 회의 (3. 16)에서는 수산보조금 문제가 의제로는 상정되었으나 논의되지는 않았는 바, 이는 6개월 가량 공백기가 있었음에 따른 것으로 보인다.

“WTO 규범” 제12차 회의 (4. 26~28)에는 뉴질랜드가 수산보조금을 원칙적으로 금지할 것을 주장하는 제안서 (TN/RL/W/154)를 제출하였다. 즉, 과잉어획이나 과잉어획능력을 야기하는 수산보조금을 규제하는 것이 바람직하나, 실제 무역기구인 WTO에서 환경 (수산자원) 문제를 다루는 것은 적절하지 않으므로 비용 (cost) 및 이윤 (revenue)에 영향을 미치는 모든 보조금을 수산자원 고갈에 기여하는 보조금으로 간주하여 포괄적으로 금지하되, 일부 불가피한 예외에 대해서는 negative list approach를 통해 최소화 하자는 것이었다.

이에 대해 우리나라, 일본, EU, 대만은 강력히 반발하였다. 특히 EU는 선진국에도 일부 취약한 산업과 지역이 있기 마련인데 뉴질랜드 제안은 이러한 각 국가의 사정을 전혀 고려하지 않은 것이라 비난하였고, 대만은 수산자원 보호를 핑계로 수산보조금 규제를 주장하는 국가들이 관세협상과 관련해서는 자원고갈을 야기할 수 있는 수산물 관세 전면 철폐를 주장하는 것은 앞뒤가 맞지 않는다고 지적하였다. 우리나라와 일본은 뉴질랜드 제안의 논리적 비약 및 허점을 집중 공격하였고 차기 회의시 자세한 입장을 전달 할 것임을 밝혔다.

III. 결 론

이상으로 FAO, OECD 및 WTO에서의 수산보조금 논의동향을 살펴보았다. FAO 및 OECD의 논의와 WTO에서의 논의는 “연구”와 “협상”이라는 점에서 매우 큰 차이가 있다. 즉, FAO와 OECD에서는 수산보조금이 수산자원과 무역에

미치는 영향을 비교적 객관적이고 과학적인 방법으로 탐구하려고 노력한 반면, WTO에서는 각 회원국이 자국의 이익 확보를 위해 주관적인 주장을 주로 펼친 것이다. FAO와 OECD에서 여러 가지 연구를 수행하였음에도 불구하고 수산보조금이 수산자원과 무역에 미치는 영향은 아직 확실치 않다. 좀 더 많은 연구가 필요한 것이다.

문제는 향후 전 세계 수산업에 막대한 영향을 미칠 수산보조금에 대한 새로운 WTO 규범이 일부 국가의 자의적인 주장에 근거하여 설립되는 쪽으로 진행되고 있다는 것이다. 수산보조금이 정말로 무역과 수산자원에 부정적인 영향을 미친다면 그러한 수산보조금을 제대로 규제하기 위해서는 먼저 어떤 것이 부정적인 보조금인지, 또 그러한 보조금을 규제할 경우 다른 분야 (어업인 복지 등)에 문제가 발생하지는 않는지 등에 대한 충분한 검토가 있어야 할 것이다. 그러나 현재 WTO에서의 논의는 이러한 본질적인 문제들에 대한 검토는 무시하고, 일부 수산보조금을 부정적인 것으로 단정하고 규제하는 쪽으로 논의가 진행되고 있다. “수산보조금”이 무엇인지도 모르고 (아직까지 수산보조금에 대한 정의가 마련되어 있지 않다), 또 해로운지 아닌지도 모르면서 어떻게 부정적인 수산보조금을 규제하겠다는 것인가?

WTO 수산보조금 협상은 적절히만 활용된다면 WTO가 환경 (유한천연자원의 지속적 이용)문제 해결에 기여하는 좋은 기회가 될 수도 있다. 그러

기 위해서는 FAO나 OECD와 같은 전문성 있는 국제기구와의 협조가 필수적이며, 이들 국제기구에서의 연구결과가 충분히 반영되어야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 FAO와 OECD에서는 수산보조금에 대한 보다 포괄적이고 정밀한 연구를 진행중이다. WTO가 수산보조금 문제를 성공적으로 다루기 위해서는 향후 도출될 FAO 및 OECD의 연구결과가 충분히 감안되어야 한다.

마지막으로 WTO/DDA 수산보조금 협상이 우리나라 양식어업에 미칠 영향을 짚어보고자 한다. 일단 양식어업에 지급되는 보조금은 WTO/DDA 협상 결과에 큰 영향을 받지 않을 것으로 보인다. 왜냐하면 현재 협상은 수산자원 고갈에 기여하는 보조금을 그 목표로 하고 있기 때문이다. 물론 생사료를 사용하는 어류양식어업이 과연 수산자원에 무해한지에 대해서는 여러 이견이 있을 수 있다. 그러나 현재 WTO에서의 논의는 양식어업 보조금에 대해서는 비중을 두고 있지 않다. 하나 간과해서는 안 될 사항은, 수산자원 고갈에 기여하지 않는 보조금이라고 해서 무조건 괜찮지는 않다는 것이다. 양식어업에 지급되는 보조금은 자원고갈을 야기하지 않을 지는 몰라도 무역왜곡을 야기할 가능성은 충분히 있으며, 다른 국가가 이에 대해 문제를 제기할 가능성도 있다. WTO/DDA 협상 결과 새로 만들어질 수산보조금에 대한 특별규범으로 인해 양식어업보조금이 저해 될 소지는 높지 않은 것으로 보이나, 보조금의 무역왜곡과 관련해서는 언제든지 문제가 될 수 있다는 것을 유념해야 한다.