研究資料

UR 농업협상에서 미국과 EC의 쟁점과 타결 전망

최 양 부*
김 한 호**

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 미국과 EC의 제안표 비교 분석
Ⅲ. 주요 쟁점과 타결 전망
Ⅳ. 결 론

Ⅰ. 서 론

1990년말 타결을 목표로 지난 4년여간 진행되어 온 우루과이 라운드 농업협상은 협상참여국간의 의견대립, 특히 미국과 EC간의 첨예한 의견대립으로 현재까지 협상의 기본원칙마저 합의를 보지 못한 채 협상은 교착상태에 빠져 있다. 그러나 우루과이 라운드 협상이 결렬되었을 때 예상되는 세계경제 및 무역환경에 대한 엄청난 부작용, 즉 각국의 보호주의 장벽의 강화와 경제의 블록화 심화 그리고 그에 따른 통상마찰의 만연 등은 모든 협상 참여국들이 원하지 않고 있으므로 어떤 형태로든지 협상은 머지 않은 장래에 타결될 것으로 전망된다.

그런데 앞에서도 언급했듯이 협상교착의 주된 원인은 무엇보다도 지금까지 협상을 주도해 온 양대세력 즉, 미국과 EC 간의 의견대립에 있다. 따라서 이들 양측이 지금까지 보여 온 입장차이와 주된 쟁점사항 그리고 그것들이 향후 어떠한 방향으로 타협이 이루어질 것인지를 전망해 보는 것은 향후 UR 농업협상의 타결방향을 전망하고 그에 따른 우리나라 대응책 마련을 위해 매우 중요하다고 본다.

이러한 관점에서 본고는 미국과 EC가 UR 협상에 제출한 제안표(offer list)를 중심으로 양측의 입장 차이와 주된 쟁점사항 그리고 그러한 쟁점들이 앞으로 어떠한 방향으로 타결되어 전체 UR 농업협상 타결에 영향을 미칠 것인지에 대해서 분석해 보고자 한다.

* 副院長
** 研究員

Ⅱ. 미국과 EC의 제안표 비교분석

1. 국내보조분야

가. 보조수준(AMS)의 계산

보조수준의 계산을 둘러싸고 미국과 EC가 종래 의견대립을 보여 온 것은 소위 생산자 보조상당액(PSE : Producer's Subsidy Equivalent)을 이용한 계산(미국)이냐 혹은 보조측정단위(SMU : Support Measure-ment Unit)를 이용한 계산이냐(EC)하는 방법론에 관한 것이었다.

EC가 주장해 온 SMU 방식의 근본적인 원리는 PSE와 동일하나 계산과정에 필요한 환율, 세계시장 가격 등을 적용할때 고정환율, 고정외부참조 가격(수 개년 평균 세계시장 가격으로 일정기간 고정시킴) 등을 사용하는 방식이다. 그것은 환율변동 세계농산물 가격변동 등이 보조수준 계산에 미칠 수 있는 영향을 배제하기 위한 것이다.[1]

그밖에 여전히 계산 과정에서 차이를 보이고 있는 부분은 대상정책과 대상품목이다. 우선 대상정책과 관련하여 미국은 국내보조 가운데 시장가격 지지정책에 의한 보조부분을 계산할 때에는 국경조치에 의한 효과는 제외할 것을 주장하고 있으나 EC는 국경조치에 의한 효과도 포함시키고 있다.

[1] PSE 방식과 SMU 방식의 차이 및 PSE 방식에 의한 계산방법은 이재욱, 김한호의 「우루과이 라운드 농산물 무역협상과 농업보호 총량 측정수단」(농촌경제 Vol. XII No.4, 1989. 12)참조.

이것은 소위 분야별(국내보조, 국경보호, 수출경쟁 등) 분리접근(separate approach)을 시도하려는 미국측 입장과 포괄적 전체적 접근(global approach)을 시도하는 EC입장이 정면으로 충돌하는 부분인데 나중에 언급하겠지만 이것은 양측이 대립하고 있는 최대의 쟁점사항으로 현재 UR 협상 교착의 가장 큰 원인이 되고 있다.

그밖에 허용 및 감축대상 정책을 분류하는 데에는 양측이 비슷한 입장을 보이고 있으나 투자지원(investment aids)정책에 대해서 미국은 이를 감축대상으로 분류하고 있고 EC는 허용대상 정책으로 분류하고 있다.

다음으로 보조측정의 대상품목과 관련해서는 미국이 원칙적으로 가공품을 포함한 모든 농산품이 포함되어야 한다고 주장하고 있는 반면에 EC는 우선 구조적 과잉문제가 존재하며 따라서 심각한 왜곡현상이 발생할 수 있는 품목으로 제한할 것을 주장하고 있다. 이들 품목을 크게 5가지 품목군[2](곡물 및 쌀, 올리브유, 유지류 및 단백질 작물, 사탕무우, 축산물)으로 나누어 품목군별로 보조수준을 계산하였다.

국내보조 수준의 계산과 관련된 양측의 입장을 보다 구체적으로 요약하면 다음<표1>과 같다.

[2] 5개 품목군별 해당품목

품 목 군	해 당 품 목
곡물 및 쌀	밀, 듀럼밀, 보리, 옥수수, 귀리, 호밀 수수, 쌀
올리브유	올리브유
유지류 및 단백질 작물 (protein crops)	유채씨, 해바라기씨, 아마인(flaxseed) 대두, 완두(peas), 잠두류(beans), 루우핀(lupins)
사탕무우	사탕무우
축산물	전유(whole milk), 쇠고기 및 송아지고기, 양고기, 돼지고기, 가금육 및 계란

표 1 국내보조 수준계산과 관련된 양측의 제안비교

		미 국	E C
외부가격		고정외부 참조가격('86-'88)	미국과 동일
국내가격		지지가격	역내지지가격(대부분개입가격)
AMS표시방법		총화폐가치로 표시	미국과 동일
대상품목 및 정책		○ 품목별/정책별 접근병용 - 품목특정정책 (모든농산품 대상) · AMS 계산가능품목 · AMS 계산불가능품목 - 품목 불특정정책 · 분야별 AMS측정	○ 원칙적으로 품목별 접근 - AMS계산가능 품목 (5개 품목군) - AMS계산불가능품목 · 국내생산지원대상품목 · 국경보호와 국내가격 지지가동시에있는품목
정책	허용대상	- 일반서비스(연구, 지도, 훈련사업, 검사, 유통 및 판매촉진) - 환경 및 보존사업, - 지역개발 및 소득안정화 사업 - 자원전환 및 은퇴사업 - 재난구조 - 작물보험 및 국내식품 지원 · 식량안보 목적의 공공비축	· 재해지원 · 국내식품지원 · 유통보조 · 일반서비스 · 은퇴지원 · 투자지원 · 식량비축지원
분류	감축대상	- 가격지지 정책 (국경조치 제외) · 직접지불 · 부족불 지불 (deficiency payment) · 사육두수 제한 조건부 지불 (headage payment) · 가공보조 (processing subsidies) 포함 - 투입, 투자 및 유통비용 감축	- 가격지지 - 직접보조 (direct support) - 생산요소 보조

* 미국은 허용대상 정책은 의장초안에서 제시된 전제조건을 충족해야 함을 주장하는데 자세한 조건은 의장 초안(MTN, GNG/NG5/W/170) P.3 참조.

나. 국내보조 감축이행

국내보조 감축과 관련하여 양측이 현재 가장 첨예한 대립을 보이고 있는 부분은 감축 폭

표 2 국내보조 감축이행과 관련된 양측의 제안비교

		미 국	E C
AMS 계산가능 품목	감축폭 및 기간	'91/'92부터 향후 10년간 75%감축(단, 품목불특정 AMS는 단일 분야별 AMS의 30%감축)	'91/'92-'95/'96 5년간 30%
	기준년도	'86-'88평균 보호수준	'86보호수준
AMS 계산 불가능 품목		계산가능 품목에 상응한 조치(equivalent commitment)	10%감축 - 생산지원 대상품목 : 생산지원에 기초하여 감축 - 국경보호 및 가격지지 대상품목 : 국경보호에만 기초

에 관한 것이다.

미국은 '86~'88년 평균 보호수준을 '91/'92년부터 향후 10년간 75%를 감축(단, 품목불특정 보조는 분야별 보조의 30% 감축)할 것을 주장하는 반면 EC는 '86년 보호수준을 '91/'92부터 '95/'96까지 5년간 30%감축을 제안하고 있다.

그런데 EC의 경우 '86년부터 현재까지 약 15%의 국내보조 감축을 이행해 왔기 때문에 향후 5년간 실제 감축해야 할 부분은 현재 보호수준의 15%에 불과하다.

2. 국경보호 분야

가. 관세상당액(Tariff Equivalent)[3]의 계산

관세 상당액 계산에 대한 기본적인 방법은

[3] UR농업협상에서 현재 주된 논의사항 중의 하나가 국경조치 가운데 모든 비관세 조치는 그와 동등한 효과를 발휘할 수 있는 정도의 관세로 전환(관세화)하자는 주장이다. 이때 비관세 조치를 효과 면에서 그와 동등한 정도의 관세로 전환했을 때 이 전환된 관세를 관세상당액이라고 한다. 구체적인 계산방법은 다음과 같이 국내외 가격차에 근거하여 계산한다.

$TE = \frac{P_d - P_w}{P_w} \times 100$ 단, P_d : 국내가격 P_w : 국제가격

표 3 관세상당액 계산과 관련된 양측의 제안비교

	미 국	E C
외부참조가격 (external reference price)	'86~'88평균 국제가격	미국과 동일
국내가격	'86~'88평균 국내시장의 지배적 가격	10%인상한 '86~'88평균 지지가격(대부분이 개입가격)
환율적용	매년 평균시장 환율로 당해년도의 국제가격을 국내화폐단위로 환산	'86~'88평균 ECU의 고정 환율 적용
표시방법	종가(ad valorem)혹은 종량(Specific)율	종량(Specific)율

양측이 유사하다. 다만 환율적용에 있어서 EC는 '86~'88평균 ECU의 고정환율을 적용한 반면 미국은 매년 평균 시장환율을 적용한 것이 다르다.

그러나 이 부문에서 최대로 쟁점이 되고 있는 것은 국내가격을 적용할 때 EC가 인위적으로 자국의 역내가격에 대해 10% 우대(premium)를 적용한 부문이다. 이것은 외국 농산물에 대한 EC 역내농산물 우대를 위한 EC의 인위적 행위로 해석되고 있는데 미국(여타 국가도 포함)은 여기에 강한 비판을 보이고 있다.

이에 대해 EC는 역내가격을 10% 인상하더라도 계산된 관세상당치는 '86~'88기간에 부과한 평균 가변부과금 수준을 못미친다고 주장하고 있다.

나. 관세상당치의 감축이행

국경보호 감축이행과 관련된 미국과 EC의 기본적인 차이는 포괄적 전체적 접근(global approach)을 주장하는 EC가 국경보호 분야, 즉, 관세상당치에 대해 개별적이고 사전적인 감축목표를 제시하지 않고 있다는 점이다.

즉, EC는 국내보조에 대한 보조수준을 계산할 때 국경조치에 의한 가격지지 효과를 포함시켰으므로 국내 보조를 감축하면 그 결과 국경보호도 감축되는 효과를 가지므로 관

표 4 관세상당치 감축이행과 관련된 양측의 제안비교

		미 국	E C
기본입장		국내보조 감축과 분리	국내보조 감축과 연계
감축이행	방 식	공식(Formula)에 의한 방식	감축은 1년에 한번씩 하며 국내보조(SMU) 감축 결과를 반영 절대액(absolute amount) 감축을 할 것임.
	폭	75%이상	
	기 간	'91/'92향후 10년간	
	감축기준년도	'86~'88평균 관세상당치 수준	

세상당치에 대한 사전적이고 독립적인 감축계획을 제시할 수 없다는 입장이다.

따라서 향후 10년간 75% 이상의 관세상당치 감축을 주장하는 미국과 달리 1년에 한번씩 국내보조 감축 결과를 반영하여 관세상당치의 절대액을 감축할 것임을 주장함으로써 사전적으로 국경보호 분야에 대한 약속, 즉 관세 상당치에 대한 감축 폭등을 밝힐 수 없다고 하고 있다.

다. 미국의 긴급 구제조치(safeguard)도입제안과 EC의 수정요소(corrective factor)도입제안

미국은 국경조치에 대한 약속이행 기간중 일정기준에 해당하는 상황(세계시장 가격의 급락 혹은 수입량의 급증)이 발생할 경우를 대비하여 농업분야 긴급구제조치(emergency relief mechanism)의 도입을 제안하고 있다. 이에 대한 구체적인 사항은 〈표 5〉와 같다.

한편 EC는 국제시장 가격의 변동에 대비, 미국이 주장하는 특별구제조치(safeguard)안과는 약간 성격을 달리하여 세계시장 가격 변동효과를 어느 정도 완화시킬 수 있는 장치로써 수정요소(corrective factor)의 도입을 주장하고 있다.

이는 현행 EC의 변동부과금 제도와 유사한 성격을 띠는 것으로서 자세한 내용은 〈표 6〉

표 5 미국의 긴급구제조치도입 제안 내용

	내 용
기본입장	○ 농업분야 긴급구제 조치(emergency relief mechanisms)의 별도 제정 ○ 이행기간중 일정 기준에 해당하는 상황이 발생할 경우 발동
발동기준	○ 국제가격 하락 기준(price-trigger mechanism) ○ 수입수량증가 기준(quantity-trigger mechanism)
구제조치내용	(a) 국제가격 하락 기준 ○ 조건 : 수입가격(관세포함)이 발동수준(trigger level)즉, 최근 3개 유통년도 평균 수입가격의 75%이하로 하락하고 수확면적 혹은 사육두수가 전년도 이래 증가하지 않을 때 ○ 구제조치 내용 - 발동수준과 실제 수입가격(세금포함)간 차의 50%에 해당하는 추징금(surcharge)을 부과할 수 있음. - 추징금은 선적단위(shipment-by-shipment)로 부과되고 세금포함 수입가격이 발동수준 이상인 경우는 적용되지 않음 - 본 규정을 적용중인 체약국은 동기간동안 해당품목의 수출에 보조금을 지급해서는 않됨 (b) 수입수량 증가 기준 ○ 조건 : 어느 품목의 당해 유통년도 수입량이 이전 유통년도 수입량의 120%를 초과할 때 ○ 구제조치 내용 - 해당품목의 관세를 당해 유통연도 잔여기간 동안 이행년도 첫해('91/'92)의 관세와 당해년도 관세의 200%중 낮은 관세로 증가 - 당해 유통연도 말에 합의된 이행계획에 따라 큰폭의 관세인하가 이루어져야 함

과 같다.

그리고 EC가 제안한 세계시장 가격변화에 대한 수정요소 적용의 실례를 다음 〈그림 1〉과 〈표 7〉이 보여 주고 있다. 이 그림과 표에서 볼 수 있는 것처럼 세계시장가격 변동폭의

표 6 EC의 수정요소 도입제안 내용

	내 용
기본입장	○ 현행 EC역내의 변동부과금 제도와 유사한 형태를 수정요소(corrective factor)로 도입, 이를 감축 대상인 관세상당치에 매년 반영
내 용	○ 국제가격 변동의 일정부분이 항상 반영됨 ○ 세계시장 가격의 외부참조가격('86-'88)에 대한 변동율에 따라 동 가격변동량 가운데 일정부분은 Corrective Factor로 분류 수정하고 나머지 부분은 Franchise라고 하여 감축대상인 관세상당치에 반영함. ○ 세계시장 가격변동이 외부참조가격(ERP)대비 30%이상이면 ERP의 30%에 해당하는 금액중 70%를 Franchise로 30%는 Corrective Factor로 분류, 그리고 ERP의 30%초과분은 100% Corrective Factor로 분류 ○ 세계시장 가격변동이 ERP대비 30%이하이면 ERP가운데 변동비율에 해당하는 금액중 70%는 franchise로 30%는 Corrective factor로 분류 ○ 이상을 요약하면 아래와 같음

외부참조가격에 대한 세계시장가격 변동폭	franchise 반영폭	corrective factor 반영폭	참조가격중 감축에 미치는 영향
0-30%	70%	30%	0-21%
30%초과	0%	100%	21%

일정부분을 수정요소로 분류하고 나머지 부분을 franchise라 하여 감축대상인 관세상당치에 반영한 결과 세계시장 가격변동폭은 크게 나타났지만 수정요소 적용 이후 수입국의 수입가격은 변동폭이 대폭 완화되었다.

라. EC의 재균형(Rebalancing)주장

EC의 일부품목(주로 Dillon Round[4] 당시

[4] 1960년 5월부터 1961년 7월까지 개최된 GATT의 다섯번째 다자간협상. 당시 미국 케네디 행정부의 국무차관이었던 Douglas Dillon이 제창하였다하여 그의 이름을 따서 명명되었다.

그림 1 EC의 세계시장 가격변화에 대한 수정요소 설명도

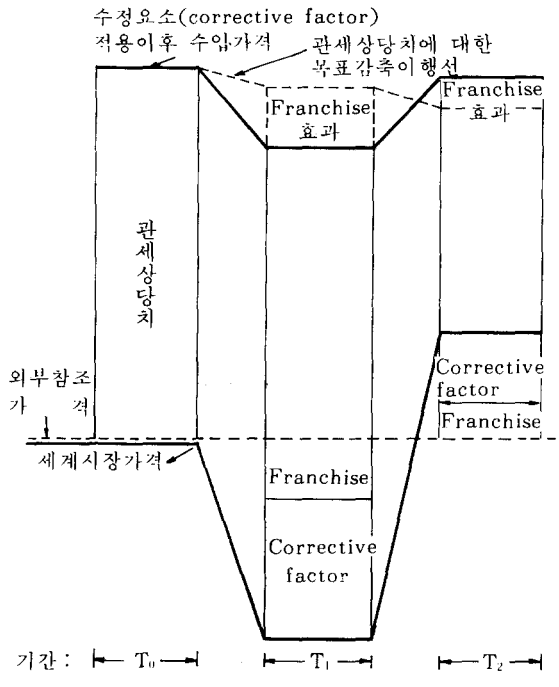

표 7 세계시장 가격변동 유형별 EC 수정요소의 적용(예)

기 간	T_0	T_1		T_2	
가격변동(예)*	(기준년도)	20%인하	40%인하	15%인상	35%인상
국내가격(A)	250(원)	250	250	250	250
외부참조가격(B)	150(원)	150	150	150	150
세계시장가격(C)	150(원)	120 (C) - (B) × 0.2	90 (C) - (B) × 0.4	172.5 (C) - (B) × 0.15	202.5 (C) - (B) × 0.35
관세상당치(D)** (D = A - B)	100	97 (D) - (D) × 0.03	97 (D) - (D) × 0.03	94 (D) - (D) × 0.06	94 (D) - (D) × 0.06
Corrective Factor(E)	-	9 (B) × 0.2 × 0.3	28.5 (B) × 0.3 × 0.3 - (B) × 0.1	6.75 (B) × 0.15 × 0.3	21 (B) × 0.3 × 0.3 + (B) × 0.05
franchise(F)	-	21 (B) × 0.2 × 0.7	31.5 (B) × 0.3 × 0.7	15.75 (B) × 0.15 × 0.7	31.5 (B) × 0.3 × 0.7
최종수입가격(G)***	-	226	215.5	259.75	275.5

* 가격변동은 외부참조가격(external reference price)에 대한 세계시장 가격변동율임

** 관세상당치는 10년간 30%선형감축 즉 매년 3% 감축을 합의하였다고 가정함.

*** (G) = 〈(D) ± (E)〉 + (C) = (B) + (D) ∓ (F)

표 8 재균형에 대한 양측의 제안비교

	미 국	E C
기본입장	○ 새로운 수입장벽의 도입을 의미하므로 UR정신에 정면으로 위배됨.	○ 관세화의 전제조건 ○ 직접경쟁품들간에 존재하는 불균형된 보호수준은 생산과 교역의 왜곡을 심화시킴 ○ 따라서 UR은 이같은 문제해결을 위해 보호수준의 재균형 기회를 주어야 함.
대상품목		○ 곡물 ○ 곡물대체품 ○ 유지류 등 총 51품목 (HS8단위 기준)
내 용		○ 현재 비관세 장벽(변동 부과금)이 없는 일부품목에 대해서도 그와 직접적인 경쟁품에 기초하여 관세화 및 양허관세 인상을 허용해야 함

무관세로 양허해 준 유지류와 곡물대체품(cereal substitutes))에 대한 양허관세의 재인상을 요구하는 재균형 주장은 현재 미국과 EC를 갈라놓고 있는 중요한 이슈들 가운데 하나이다. 특히 EC는 이 문제를 모든 비관세 국경보호 조치의 관세로의 전환, 즉 관세화 수용의 전제조건으로 내세우고 있다.

원칙적으로 모든 체약국은 GATT에 이전에 양허한 관세율에 대해서 합법적으로 조정할 수 있는 근거는 있다(GATT 제 28 조).

다만 이때 문제가 되는 것은 그로인해 손해를 입게 되는 이해관련 체약국에 대한 보상의무(GATT 제28조 4항 d)가 뒤따르게 된다는 것이다.

그러나 EC는 금번 UR을 현행 규정상의 보상의무 등을 예외로 할 수 있는 계기로 삼을 수 있다는 판단하에 일부 품목에 대한 양허 관세 재인상을 주장하고 있는데 미국은 이에 대해 새로운 수입장벽의 도입으로서 UR협상

정신을 정면으로 위배하는 행위라고 하면서 강력히 반발하고 있다.

마. 시장접근(market access)

미국과 EC는 국경보호 조치에 대한 감축을 이행하는 시점부터 최근의 수입실적 등을 고려하여 일정수준의 수입을 보장 즉 자국시장에 대한 여타 수출국들의 접근을 보장해 준다는 데는 원칙적으로 인식을 같이 하지만 그 구체적인 내용에 있어서는 다음 〈표 9〉와 같은 차이를 보이고 있다.

표 9 **시장접근 보장에 대한 양측의 제안비교**

	미 국	E C
기본입장	관세할당(Tariff Quata)에 의한 시장접근 보장	미국과 동일
대상품목	관세화 대상 및 기자유화 품목을 포함한 모든 품목	재균형(Rebalancing) 대상품목
내 용	a) 모든관세화 대상품목은 최소한 현재 수준의 시장접근 기회가 관세할당으로 보장되어야 함. b) 국내소비의 3%이하만 수입되는 비관세 조치하의품목은 최소한 국내소비의 3% 이상 보장(저세율 혹은 영(Zero)세의 관세할당으로) c) 국내소비가 없거나 미미한 품목은 유사품목의 국내소비를 고려하여 최소시장접근 결정 d) 기자유화된 품목은 최소한 현수준에서 시장접근 보장(모든 현행관세는 양허	○ 재균형(Rebalancing) 대상품목에 대해서는 '86-'88평균 수입에 기초한 관세할당보장 ○ 관세할당 보장시 적용될 관세율은 '95/'96년의 마지막 목표수준(6내지 12%)도달을 위해 매 2년마다 1/3씩 인상

3. 수출경쟁 분야

국경 보호분야에서와 마찬가지로 EC는 수출보조에 대해서도 독립적이고 사전적인 감축계획을 발표하지 않고 다만 국내보조 감축 및 그에 따른 국경보호 감축효과 등은 현행 수출보조 수준을 상당히 감축시킬 것이며 EC는 그러한 감축효과에 대해 계량화하여 사후적으로 발표할 것이라는 입장 즉, 전체적, 포괄적 접근방법(golbal approach)을 택하고 있다.

표 10 **수출보조감축에 대한 양측의 제안비교**

미 국	E C
○ 수출보조의 감축 - 기간 : '91/'92년부터 향후 10년간 - 감축폭 : 90%이상 - 기준년도 : '86-'88년간 평균 혹은 예산지출과 보조수출량 면에서 이들 회계년도와 가장 유사한 회계년도들의 평균 ○ 가공품에 대한 수출 보조는 '96/'97말까지 철폐	○ 국내보조(SMU)감축과 연계 ○ 세계시장 가격이 안정하다고 가정하면 보조 및 보호의 감축에 따라 수출보조는 단위당 뿐만 아니라 총지출 면에서 상당한 감축이 이루어질 것임 ○ 국내보조 감축, 수입과징금(import charge)수준으로의 수출보조금 제한 그리고 공정한 시장점유율(equitable market share)원칙의 효율적 이행 등으로부터 나타나는 수출보조금 감축효과에 대해 계량화할 준비가 되어 있음.

특히 EC는 수출보조금 수준을 동일상품에 적용되는 수입과징금(import charge)수준보다 초과해서는 안된다는 원칙을 제시하고 본 원칙을 준수할 경우 향후 수입과징금 인하조치와 더불어 수출보조금도 그에 따라 줄어들 것이라고 주장하고 있다.

EC의 이같은 주장이 전혀 근거가 없는 것은 아니다. 즉, 어떠한 국가일지라도 자국내로의 역수입을 방지할 수 있는 수입장벽을 가지지 않고서 수출보조를 할 수 없을 것이다. 따라서 수입장벽의 높이를 제한하는 것은 간접적으로 수출 보조 규모를 제한하는 효과를 가지며 아울러 시간이 경과함에 따라 관세 등을 낮추면 수출보조도 줄어들 것이다.

이같은 논리에 기초하여 EC는 국내보호 감

축이 국경보호 감축을 초래하고 아울러 그에 따라 수출 보조도 감소될 것이라고 주장하고 있다.

이처럼 EC의 주장이 전혀 근거 없는 것은 아니지만 EC방식 즉, 전체적 포괄적 접근(global approach)은 기본적으로 명료성(transparency)을 결여하고 있다는 점에서 미국은 계속 비난하고 있다. 이같은 EC의 수출보조금 감축입장과 미국의 이에 대한 반발은 현재 UR 농업협상 교착의 최대원인이 되고 있는 실정이다.

표 11 협상목표에 대한 양측의 입장 차이

미 국	E C
○ 시장지향적인 세계농업 교역질서의 확립을 위해 모든 체약국가의 농산품시장개방 및 무역왜곡 효과를 가진 국내 농업정책의 개혁 - 각종 국내 및 수출보조금의 삭감 - 비관세 장벽의 철폐 ○ 지난 40년간 GATT에서 예외로 취급되어온 농산품교역과 각국의 농업정책을 GATT규범에 귀속시킴	○ 모든 국가는 자국의 농업을 적정한 수준에서 보호해야 하며 완전한 시장개방은 비현실적인 이상론임 ○ 현재 왜곡되어 있는 세계농업교역질서를 개선시키고 시장지향적 교역질서를 재정립시키는데 필요한 수준에서 시장개방, 국내농업정책 개혁의 추진

Ⅲ. 주요 쟁점과 타결 전망

앞에서 미국과 EC가 GATT에 제출한 공식 제안표상에 나타난 협상요소별 양측의 입장을 비교하여 보았다. 아직까지는 물론 양측이 현저한 입장차이를 보이고 있는 이들 주요요소들 가운데에는 향후 협상진전과 더불어 쉽게 타협될 부분도 있는 반면 상당한 진통을 수반하여 지금까지 보여 온 각자의 입장을 획기적으로 전환하여야만 타협이 가능한 부분도 있다.

여기서는 타협을 위해서 앞으로도 상당한 진통이 수반되어야 할 협상 요소들을 중심으로 양측이 어떠한 방향으로 서로 양보하여 타협에 이르게 될 것인가를 검토해 보기로 한다.

1. UR 농업협상의 목표

양측은 우선 협상의 출발이라고 할 수 있는 UR 농업협상에 대한 목표 설정에서부터 서로 다음 〈표 11〉과 같이 차이를 보이고 있다. 향후 양측이 어떠한 형태로든 협상을 타결지으려면 서로가 설정한 협상의 목표에 대해서부터 먼저 타협이 이루어져야 할 것이다.

UR 농업협상이 지금까지 GATT가 추진해 온 여타의 다자간 협상(New Round)과 근본적으로 다른 점은 GATT가 농산품 무역을 GATT체제에 완전히 귀속시키기 위해 국내 농업정책 수행의 GATT 규범과의 일치라는 야심찬(?) 목표를 설정하고 있다는 점이다. 다시 말하면 UR 농업협상은 앞으로 모든 체약 국가들이 자국의 농업정책을 GATT 규범과 규약에 따라 수립하고 추진하도록 한다는 원칙하에서, 세계농업 교역질서에 직간접으로 영향을 미치는 모든 국내 농업정책을 개혁시키는데 필요한 기본원칙과 이에 대한 각국의 약속을 협상하여 왔다.

따라서 UR 농업협상은 시장경제원리에 따른 세계농업 교역질서 확립을 위해 모든 국가들이 동시적으로 국내시장을 완전히 개방하고 아울러 국내 농업정책을 개혁해야 한다는 것을 목표로 설정하고 있는, 한마디로 급진적이고도 혁명적인 세계농업 개혁을 논의하고 있는 협상이라 할 수 있다.

미국이 주도하고 있는 이상과 같은 야심찬 세계농업 개혁에 대해서 EC를 포함한 많은 국가들은 "극단적인 이상주의의 촉구"라는 비판적 입장에서 보다 실현 가능하고 현실적인 낮은 목표(lesser objective)를 추구하는 것이 바람직하다는 입장이다.

지난 4년간의 협상을 통해서 미국이 추진하는 것과 같은 높은 이상의 추구는 사실상 비현실적인 것으로 판정되었다. 동시에 EC로 대변되는 현실론을 앞세운 소극적이고 수동적이며, 제한적인 개선은 오히려 문제해결을 위한 개혁보다도 현상 유지에 급급하고 있다는 비판을 또한 받고 있는 실정이다.

따라서 UR 농업협상은 미국의 이상론과 EC의 현실론이 어느 선에서 타협점을 찾느냐에 달려 있다고 볼 수 있기 때문에, 결국 미국이나 EC 모두의 종래 입장 수정없이는 진전되기 어려운 상황이다.

2. UR 농업협상의 접근방법

미국과 EC가 현재 가장 큰 입장 차이를 보이고 있는 부문은 UR 농업협상의 접근방법이다.

미국과 EC는 UR 농업협상의 목표를 실현하기 위해서는 원칙적으로 GATT의 관행적인 방식인 R/O(Request-Offer)방식보다는 객관적인 규율과 측정장치(mesure-ment device)에 의한 구체적이고 명료한 방식으로 감축대상 정책과 그에 따른 보조금의 감축, 그리고 비관세 조치의 관세화를 추진하자는 데는 동의하고 있다.

그러나 EC는 국내보조 부문에서 총보조수준(AMS : Aggregate Measurement of Support)을 측정하여 이를 감축시키면 이는 국경보호 감축을 자연히 수반하게 되고 수출보조의 감축도 가져올 것이기 때문에 국경조치와 수출경쟁 분야를 국내보조와 분리시키지 않고 국내보조 부문의 감축목표만을 기초로 협상하자는 전체적·포괄적접근(global approach)을 주장하고 있다.

EC의 이러한 주장은 국내보조에 대한 AMS 계측 과정에서 시장가격지지 부분이 국제가격과 국내 가격차로 계산되고 있기 때문에 사실상 국경보호 효과가 국내보조에 포함되어 있으며 따라서 국내보조의 감축에 의해 국경보호 수준이 상당히 감축되며 아울러 국내보조 및 국경보호의 감축에 의해 수출보조도 결과적으로 감축될 것이라는 점에 근거하고 있다.

따라서 EC는 사전적으로 국경조치와 수출보조 부문에 대한 감축 목표를 제시할 수 없고 국내보조 감축에 따른 국경조치 및 수출보조 감축 효과를 사후적으로 반영 제시하겠다는 입장이다.

EC의 주장이 전혀 근거가 없는 것은 아니지만 EC방식은 기본적으로 명료성(transparency)

표 12 UR 농업협상의 접근방법에 대한 양측의 입장차이

미 국	E C
○ 분야별 분리에 의한 개별적 접근(Separate Approach) – 국내보조 – 국경보호 – 수출보조 ○ 각 분야별로 감축대상 정책 및 보조를 분명히 하고 감축목표제시 ○ 명료성 확보가 중요	○ 전체적인 포괄적/총체적 접근(Global Approach) – 국내보조 부분만 감축목표를 제시하고 이 결과를 사후적으로 국경보호 및 수출보조 부문에 반영하여 사후적으로 발표함.

이 없다는 점에서, 그리고 UR농업협상에서 가장 문제가 되고 있는 "수출보조금의 우선적이고 신속한 상당한 감축"에 대해 구체적인 약속을 하지 않고 있다는 점에서 설득력과 합리성을 갖지 못하고 있다는 비판을 받고 있다.

미국과 케언즈그룹 그리고 많은 개도국들도 그동안 세계농업 교역질서를 왜곡시켜 온 주요한 요인이 선진수출국 특히 미국과 EC간의 수출 보조금 전쟁 때문이었다는점을 지적하고 있기 때문에 EC의 주장은 앞으로의 협상진전을 위해서라도 어느 정도 수정이 불가피할 것으로 판단된다.

이것은 EC가 미국의 분리접근(separate approach)을 어떤 형태로든 일부 수용하는 것이 되지 않을까 하는 전망을 낳게 한다.

한편 수출보조금 감축은 EC의 현행 공동농업정책(CAP)의 근간을 흔드는 것이며 아울러 EC가 미국 등 주요 농산물 수출국에 비하여 경쟁력이 없는 상태하에서 현재 과잉생산되고 있는 농산물의 수출보조금 지급을 삭감하였을 경우 심각한 재고누증과 그에 따라 정부 수매가 불가피해 질 경우 막대한 재정적자가 예상되므로 수출보조금 삭감에 대한 개별적인 약속은 EC로서 받아들일 수 없다는 주장도 있다.

이같은 상반된 주장들을 감안할 때 양쪽은 다음과 같은 방향으로 타협을 이룰 가능성도 있다. 즉 현재 미국은 수출보조금의 감축폭을 90%로 주장함으로써 국내보조 및 국경보호 분야의 75%보다 높이 잡고 있는데 EC의 입장을 어느 정도 수용하여 수출보조 분야의 감축 폭을 여타 분야보다 낮추어 주고 아울러 EC로서는 수출보조에 대해 당해년도 예상 감축 효과를 합의된 감축폭에 따라 사전적으로 제시함으로써 그 효과 달성이 가능하도록 제반조치 즉 국내보조 감축 등을 행한다는 선에서 타협이 이루어질 가능성도 있다.

3. 국내보조

국내보조 분야에 있어서 미국과 EC는 계량방법에 따라 계측된 총보조수준(AMS)을 감축한다는 원칙에는 합의하고 있으나 다음과 같은 몇 가지 점에서 큰 입장 차이를 보이고 있다.

우선 AMS계측 방법에 관한 것으로서 미국은 PSE(Producer's Subsidy Equivalent) 방식을 주장하고 있는 반면 EC는 SMU(Support Measurement Unit)방식을 주장하고 있다.

EC의 SMU 방식은 기본 원리 면에서는 PSE 방식을 그대로 따르는 것이지만 다만 환율변동, 세계 농산품 가격 변동에 그대로 국내농업에 파급되는 것을 막기 위해 고정환율, 고정외부가격 적용 등과 같은 일정의 수정요소를 반영한 계산방식이다. 그런데 미국이 제안표를 제출하면서 EC가 주장하는 SMU방식을 부분적으로 수용함으로써(예, '86~'88 평균 고정외부 참조가격 사용)근본적인 계산방법에 대해서는 미국이 EC 안을 받아들이는 방향으로 어느 정도 의견접근이 이루어졌다. 다음으로 AMS 감축대상 품목에 대해서 미국은 모든 농산품을 주장하는 반면 EC는 기본적으로 농산물교역에서 중요한 비중을 차지하고 있는 일부 품목으로 제한하자는 입장이다. 그런데 무엇보다도 국내보조 분야에서 양측이 가장 첨예한 대립을 보이고 있는 부분은 감축 목표에 대한 부분이다.

따라서 국내보조 분야에 있어 미국은 총보조 수준의 계산방식, 대상 정책과 품목 등에

있어서는 EC 안을 보다 적극적으로 수용하는 대신 EC가 감축 목표를 높이는 방향에서의 타협점 모색이 이루어질 것으로 판단된다. 그 하나의 가능성으로는 EC가 1991/92부터 향후 10년간 30% 또는 35% 정도의 감축을 약속하고 '86~'90년간 15% 감축에 대한 기여도(credit)를 인정받는 방안이다. 이 경우 EC는 사실상 86년 이후 약 50%를 감축하는 것이 된다. 즉 감축 폭은 현재 미국의 75% 안과 EC의 30% 안을 절충한 50%내외에서 결정하고 EC가 강력히 주장하고 또한 UR개시 각료 선언 (푼타델에스테선언)에서도 명시되어 있는 '86년 이후 지금까지 감축한 부분에 대해서는 어느 정도 기여도(credit)를 인정해 주는 방향으로 타협될 가능성이 크다.

4. 국경보호

국경보호 분야에 있어서 미국과 EC가 대립하고 있는 부분은 관세화를 시키는 계산방법, 즉 미국이 주장하는 관세상당치(Tariff Equivalent)방법과 EC가 주장하는 고정요소(Fixed Component)방식간의 차이, EC의 일부품목에 대한 양허 관세인상을 요구하는 재균형(Rebalancing)주장과 이에 대한 미국의 반발, 그리고 전체적 포괄적 접근을 주장하는 EC가 국경보호에 대해 사전적이고 개별적인 감축목표를 제시할 수 없다고 하는 점들이다. 그러나 미국의 관세상당치 계산방식과 EC의 고정요소 계산방식간에 큰 차이는 존재하지 않는다. 다만 EC의 고정요소 계산방식은 미국의 관세상당치 계산방식을 그대로 수용하되 세계시장 가격변동시 그 변동의 일부만을 다음 기간의 감축대상, 즉 관세상당치 혹은 고정요소에 반영하자는 앞에서 살펴 본 수정요소 도입을 주장하는 것외에는 차이가 없다. 그런데 미국은 세계시장 가격변동이 일정 위험수준을 초과할 경우에는 별도의 긴급 구제조치(safeguard)를 도입하면 된다는 주장으로 EC가 주장하는 수정요소 도입안을 반대하고 있다. 즉 EC의 수정요소는 항상 작용하는 성격을 지니고 있어 현행 EC역내의 변동부과금제도와 유사하다는 점에서 미국은 거부하고 있다. 그러나 이것은 양측이 모두 세계시장 가격변동이 초래할 부작용을 어느정도 방지해야 한다는 원칙에는 서로 일치되고 있으므로 합의 가능성이 큰 부분이다. 그런데 미국의 긴급 구제 조치 안은 현행 GATT 19조와의 관련성, 현실적으로 적용할 때의 복잡성 그리고 그동안 대부분의 협상참가국들이 EC의 수정요소 도입 안에 긍정적인 반응을 보인 점 등을 감안해 볼 때 미국이 EC방식을 부분적으로 수용할 것으로 보인다. 이처럼 관세화 계산방식에 대해서는 합의 가능성이 있다고 볼 때 국경보호 분야에서 현재 최대의 쟁점이 되고 있는 부분은 EC의 재균형 주장과 동시에 국경보호 분야에 대한 사전적이고 개별적인 감축 약속을 못하겠다는 부분이다.

EC는 관세화 및 관세양허 확대의 전제조건으로 일부 품목에 대해 이미 양허한 관세율을 재인상 즉 재균형을 주장하고 있는데 미국은 어떠한 경우도 현수준 이상의 관세인상은 불가능하다는 입장이다.

그러나 EC의 재균형이 과연 관세화의 전제조건이 될 수 있느냐는 문제가 되며 이는 현행 GATT 규정상 합법적으로 보장되어 있는 양허관세의 재교섭사항(GATT 28조)이 된다고 할 수 있다. 따라서 이 분야의 협상은 미국이 관세화의 계산방식에 있어서 앞에서 본 것처

럼 EC의 주장을 부분적으로 수용하면서 재균형 문제는 관세화 문제와 분리하여 GATT 규정을 따라 양허관세의 재교섭 차원에서 미국이 양해하는 대신 EC가 국경보호 조치에 대한 일정 수준의 구체적인 감축목표를 사전적으로 제시하는 방향으로 협상이 진행될 가능성이 있다고 전망된다.

5. 수출경쟁 분야

앞에서 본 것처럼 EC는 협상에 대해 전체적 포괄적 접근방법을 취함으로써 수출보조금의 감축에 있어서 별도의 감축방법이나 목표를 제시하지 않고 있으며, 국내보조금의 감축과 시장개방 조치의 결과에 따라 자연히 수출 보조금의 감축이 일어날 것임을 주장하고 있다.

그러나 미국과 케언즈그룹은 EC가 수출보조금의 감축에 있어서 보다 분명한 입장을 취할 것과 구체적인 감축 목표를 제시할 것을 요구하고 있다. 사실 수출보조금의 감축에 대한 EC의 소극적인 태도는 UR 농업협상의 진전을 막는 최대 요인이 된다고 할 수 있기 때문에 협상의 진전을 위해서는 EC가 어느 정도의 구체적인 감축 목표를 제시하게 될 것으로 판단된다.

그러나 앞의 UR농업 협상 접근방법에서도 언급했듯이 EC의 강경하고도 어쩌면 불가피한 입장을 고려하여 미국은 현재 수출보조금 감축폭을 90%로 주장하면서 국내보조 및 국경보호의 감축폭 75%보다 높이 잡고 있는 입장을 완화하여 여타 분야보다 수출 보조에 대한 감축 폭을 낮추고 EC는 그대신 당해년도 수출보조 감축 효과가 보다 낮게 결정된 감축율에 부합되도록 국내보조 감축을 포함한 제반조치를 행한다는 선에서 타협이 이루어질 가능성도 있다고 본다.

Ⅳ. 결 론

지금까지 미국과 EC가 합의보지 못하고 있는 주요 쟁점들을 살펴보았는데 그중에 일부는 앞에서 본 것처럼 양측이 서로 종래의 입장을 획기적으로 전환시키지 않는한 타협을 보기가 어려운 상태이다.

그러나 현재 미국과 EC 모두가 국내적으로 각자의 현행 농업정책을 어떤 형태로든 개혁해야 한다는 필요성을 느끼고 있는 단계이다. 즉, 미국과 EC는 모두 재정의 큰 부담을 주고 있는 농업에 대한 국내보조금이나 수출보조금을 개혁해야 할 필요성을 느끼고 있지만 이같은 개혁을 위해서는 상당한 국내 정치적 진통에 직면해야 한다는 딜레마에 처해 있는 것이다. 이처럼 미국과 EC 모두가 정치적으로 예민하고 부담스러운 조치를 취해야 하는 입장에 있음을 감안한다면 사실상 UR과 같은 다자간 협상을 농민들의 불만에 대한 변명(excuse)을 구하는 정치적 수단으로 활용할 수도 있다. 그리고 농업협상 그룹은 현재 UR 여타 협상그룹들의 타결 여부마저 결정짓는 관건이 되고 있다는 점을 감안할 때 여타 협상그룹으로부터의 상당한 압력이 예상되고 아울러 이것은 농업협상 그룹을 주도하고 있는 미국과 EC에게 초점이 맞추어 질 것이다.

이러한 여러 가지 상황을 고려할 때 미국과 EC는 UR 농업협상을 결렬 보다는 궁극적으로는 성공시키는 쪽으로 움직일 것이다. 따

라서 미국과 EC가 결국에는 현재 최대의 쟁점이 되고 있는 접근방법론에 대해서는 미국이 수출보조금 감축 목표에 있어서 EC의 입장을 일부 수용하여 EC는 미국의 입장을 어느 정도 수용하며 최소한 국경조치 혹은 수출보조 분야의 감축수준을 사전적으로 예시하는 방향으로 합의를 도출하고 그를 기초로 하여 여타부문의 감축목표를 조정하여 서로의 체면이 손상되지 않는 선에서 합의점을 찾게 될 것이다.

그런데 현재 미국과 EC가 보이는 날카로운 대립과 그에 의한 위기감 조성은 어떠한 의미에서 보면 어려운 협상을 하고 있다는 자국내 정치적 무마용의 역할과 여타 협상참여국들의 개별적 이익 확보를 위한 다양한 예외 인정 주장을 견제하는 효과를 나타내고 있다. 따라서 향후 재개될 협상에서 미국과 EC가 UR협상의 기본틀에 대해 이렇게 어려운 과정을 거쳐 타협점을 찾았으니 가급적 다른 국가들은 협상의 성공을 위해서 이를 따라줄 것을 강요하는 방향으로 협상이 진행될 수도 있다.

이러한 경우 우리나라는 협상력이 더욱 약해질 수밖에 없고 아울러 지금까지 우리 나라가 협상에 임하면서 가장 강력히 내세운 농업의 비교역적 기능(NTC)을 고려한 특정품목의 예외인정, 일정 기간의 유예기간 인정 등(이에 대해서는 이미 미국과 EC뿐만 아니라 대부분의 협상참가국들이 부정적으로 보고 있음)을 주장하기가 더욱 어려워 질 수밖에 없다. 따라서 향후 협상에서 우리 나라는 가능한 한 GATT 원칙내에서 우리 농업을 보호할 수 있는 근거 확보에 노력을 기울여야 할 것으로 본다.

이에 대한 구체적인 방안으로서는 현재 GATT내에서 유일하게 농산물에 대해 일정 조건하에 수입 수량 제한을 허용하고 있는 11조 2항(C)의 효율적 활용 방안, 갑작스런 수입급증으로부터 피해를 방지할 수 있도록 관련조치를 허용하는 제 19 조의 활용방안 그리고 동식물 검역제도의 개선 및 효율적 운용을 통한 수입관리 방안 등이 있는데 이들에 대한 체계적인 연구가 필요하다고 본다.

끝으로 우리 나라 입장에서도 UR 농업 협상이 결렬되어 미국을 포함한 주요국과 농산품 시장개방에 대해 양자협상을 갖게 되는 경우 다자간 협상에서 보다 오히려 손실이 클 수 있다는 점을 고려할 때 우리도 UR협상의 성공을 염두에 두고 그에 따른 효과적인 협상 대응책 및 향후 국내 농정을 수립해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

GATT, A Proposal For the Agricultural Negotiations Submitted by the United States, 15 Oct. 1990

GATT, European Community Offer in Agricul-ture, 7 Nov. 1990

GATT, Framework Agreement on Agriculture Reform Programme
; Draft Text by the Chairman
(MTN. GNG/NG5/W/170), 11 July 1990.

이재옥, 김한호, "우루과이 라운드 농산물 무역협상," 과 농업보호 총량측정수단,"
「농촌경제」, 제 12 권제 4 호. 1989. 12