

쇠고기 협상의 진행과 쟁점, 그리고 전망*

최 양 부 · 이 철 현 · 서 진 교**

- I. 문제의 제기
- II. '84/85 소 파동과 쇠고기 수입중단 배경
- III. 쇠고기통상마찰과 협상의 진행, 1984-1992
- IV. 쇠고기협상전망과 우리의 입장선택
- V. 쇠고기협상의 교훈과 우리의 대응자세

I. 문제의 제기

1984/85년의 소 파동으로 피해를 입은 소사육농가 보호를 위해 정부가 취한 쇠고기수입 중단조치는 한미간에 첨예한 통상마찰을 불러 일으켰다. 1986/87년 한·미 兩者協商에서 타협점을 찾지 못한 미국은 이 문제를 1988년 3월 GATT에 제소하였

고, 여기에 호주, 뉴질랜드가 가세하면서, 한국의 쇠고기 문제는 한·미 兩者 問題에서, 多者問題로, GATT문제로 확대되었다. 1988/89년의 GATT 쇠고기 패널과 GATT 국제수지위원회의 보고서 채택, 1990년 3월~6월 한국과 쇠고기 수출국가간의 양해각서 교환으로 쇠고기 문제는 일단 해결된 듯하였다.

그러나 1990년 10월, 우리 정부가 UR 농업협상과 관련, GATT에 제출한 협상제안서(Offer List)에서 쇠고기를 관세화의 예외품목으로 분류하면서 지금까지 합의된 문서들의 해석을 둘러싼 견해 차이로 쇠고기 문제는 다시 이해 당사국간의 논쟁을 불러 일으켰다. 따라서 1990년 상반기에 교환된 양해각서에 따라 앞으로 열릴 한·미(한·호, 한·뉴)간 쇠고기 협상은 새로운 논쟁을 예고하고 있다.

이 논문은 1986년 이후 지난 6년여 동안 쇠고기 시장 개방 문제를 둘러싼 이해 당사국들과의 쇠고기 협상이 어떻게 진행되어 왔으며, 주요 쟁점이 무엇이고, 우리의 한우산업과 소 사육농가를 보호하기 위해

* 이 논문은 「한우산업대토론회」(축산신보사, 축산업협동조합중앙회주최, 1992. 5. 27)의 주제발표원고를 보완한 것으로, 필자들의 개인적인 의견이며 한국농촌경제연구원 공식적인 입장과는 무관함.

** 필자들은 각각 한국농촌경제연구원 부원장, 축산경제실 책임연구원, 국제농업실 연구원임. 이 원고를 검토하고 유익한 조언을 주신 유철호축산경제실장과 신구범농림수산부 한국농촌경제연구원 파견관계 감사드린다.

서 우리는 어떻게 대응하여야 하는가를 정리한 것이다.

II. '84/85 소 파동과 쇠고기 수입중단 배경

한국 정부는 1967년 GATT에 가입하면서부터 BOP 조항을 원용하여 쇠고기 수입을 제한해 왔다. 정부는 1979년 도쿄 라운드 협상 때 쇠고기 수입관세를 20%로 GATT에 양허하였으며, 실제 쇠고기 수입은 1976년까지 극히 소규모로 이루어져 전혀 문제가 되지 않았다.

그러나 1970년대 후반, 급속한 경제성장으로 쇠고기 소비가 크게 확대되면서 1978년부터 수급 조절을 위한 쇠고기 수입이 크게 증가하였다. 1975년까지 1,000톤에 못

미치던 쇠고기 수입량이 1976년 1,017톤, 1977년 6,603톤으로 늘었으며, 1978년에는 4만 5천톤에 달하였다. 이와 같은 쇠고기 수입 급증 현상은 1975년초 178만두를 넘던 한육우 사육두수가 1978년 165만두로 감소한 반면 쇠고기 수요량은 7만톤에서 11만톤으로 급격하게 증가한 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 소 사육두수가 감소하자 정부는 쇠고기 생산과 농가소득 증대를 위해 소 입식자금 지원 등의 갖가지 증산시책을 시행하였는데, 이에 힘입어 소 사육두수는 1984년 230만두, 1985년 255만두로 크게 증가하였다. 그러나 1980년대초의 경제성장 둔화에 따른 경기침체로 쇠고기 수요량이 1980년 9만 3천톤에서 1982년 6만 1천톤으로 감소하여 수요감퇴에 의한 공급과잉의 조짐이 나타나기 시작하였다.

표 1 소 가격 및 사육두수 변화와 쇠고기 수입량

연 도	소 사육두수	큰 소(400kg) 가격	쇠고기 소비량	쇠고기 수입량 ¹⁾	쇠고기 자급률 ²⁾
	천두	천원/두	천 M/T	천 M/T	%
1974	1,785(73)	523 ³⁾	51.5	-	100.0
1976	1,464(90)	685	75.5	1.0	98.8
1978	1,651(136)	785	114.7	45.2	60.6
1980	1,427(207)	1,415	100.0	1.8	98.2
1982	1,526(228)	1,431	106.5	72.9	68.5
1984	2,318(334)	1,105	106.6	32.4	69.6
1985	2,553(390)	994	120.3	2.3	98.1
1986	2,370(437)	1,014	147.9	0.5	99.7
1988	1,589(480)	1,404	141.5	12.3	91.3
1990	1,622(504)	1,924	177.0	104.1	58.8

() 안은 전소 두수임.

1) 통관 기준.

2) 수입육은 지육, 정육이 포함되나, 소비량은 정육 기준임(이용시 주의).

3) 1975년 가격.

이러한 수급상황의 변화에 따라 쇠고기 공급이 상대적으로 부족하던 1978년 78만 원이던 큰 소의 농가판매가격은 1983년 3월 156만원으로 최고정점을 기록한 후, 계속 하락하여 1985년 2월 92만원까지 폭락하였다. 이는 3년전의 수송아지 구입가격인 104만원보다 12만원이나 낮은 가격으로서 소사육농가의 생산비 보상이 불가능한 수준이었다. 이에 정부는 1984년 10월부터 소 수매를 시작하였으며 같은 해 12월부터 수입쇠고기의 방출을 중단하였다. 이밖에도 199억원의 입식자금 상환 연기와 수매사업 비용 255억원 보조 등의 시책들이 강구되었으나 상황을 호전시키에는 역부족이었다. 이에 따라 정부는 공급을 감축시키는 방안의 하나로 1984년 11월 수급조절용 쇠고기 수입을 중단시켰으며, 1985년 5월에는 관광호텔용 쇠고기 수입마저 중단시켰다.

Ⅲ. 쇠고기 통상마찰과 협상의 진행, 1986-92

1984/85년의 쇠고기 수입 중단으로 야기된 쇠고기 통상마찰을 둘러싼 주요 쟁점을 정리하기 위해서는 먼저 쇠고기 수입 중단 이후 쇠고기 수입에 관련된 각종 兩者, 多者協商이 어떻게 진행·종결되었으며, 그때마다 우리 정부와 이해 당사국간에 어떠한 합의가 있었는지에 대한 정확한 사실 파악이 우선적으로 이루어져야 한다. <그림 1>은 1984/85년 우리 정부의 쇠고기 수입 중단 조치 이후 진행되었던 쇠고기 관련 주

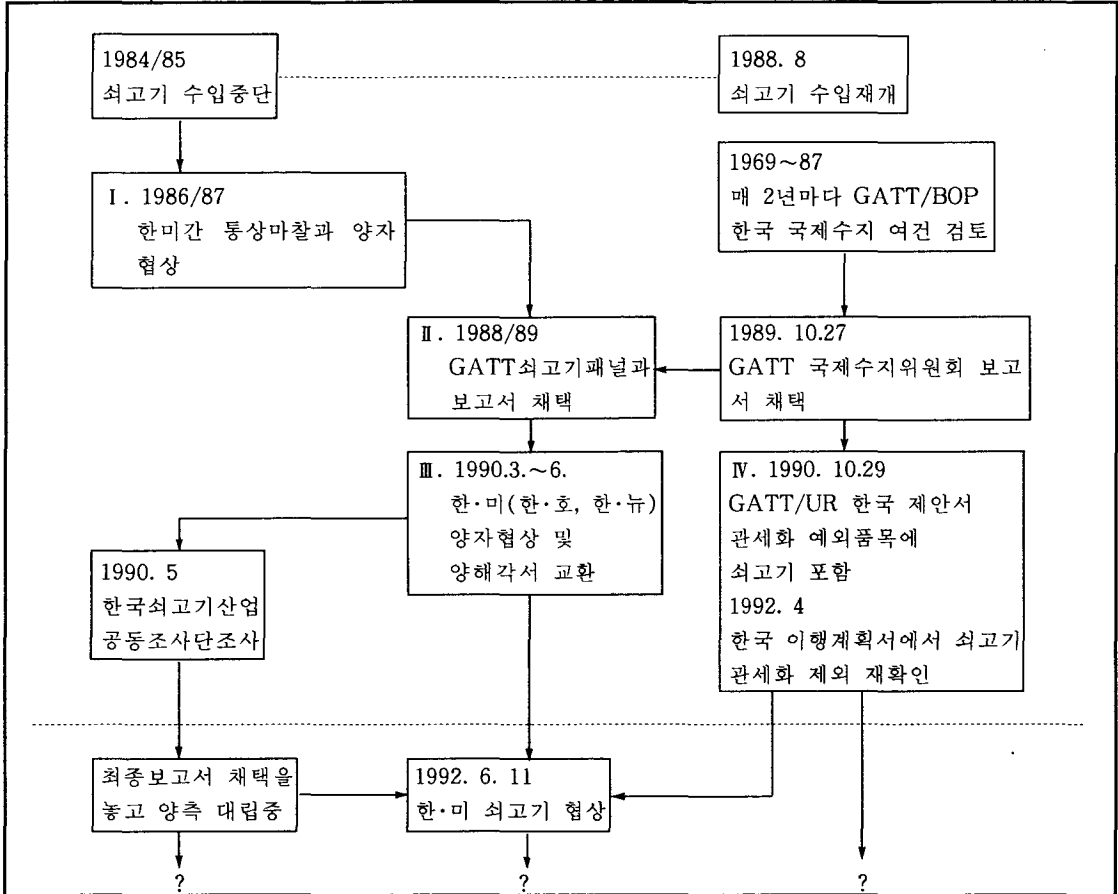
요 협상들을 정리한 것이다.

1. 한미간 통상마찰과 양자협상

1984/85년의 한국 정부의 쇠고기 수입 중단 조치에 대해 미국은 즉각 이의를 제기하였다. 1986년 6월 아이터 당시 미국 무역대표부(USTR) 대표는 한국을 방문, 쇠고기수입 재개를 강력히 요구하고 미 통상법 301조 발동 가능성을 거론하였다. 당시 미국은 우루과이 라운드 협상 시작을 위하여 한국의 참여와 협조가 요청되었기 때문에 별다른 조치는 없었다. 그러나 1986년 9월 「폰타 델 에스테 선언」으로 UR 협상이 순조롭게 착수되자, 1987년 1월부터 미국은 쇠고기 문제를 본격적으로 거론하기 시작하였다. 미국은 한국의 쇠고기 수입 재개가 늦어질 경우 GATT에 제소할 것임을 표명하자, 한국 정부는 1988년 1월 1일부터 쇠고기 수입을 재개할 것을 미국측 대표에게 약속하였다. 그러나 한국 정부의 이와 같은 약속은 지켜지지 못하였다. 1988년 1월 25일 미국은 한국의 쇠고기 수입 중단 조치를 GATT 규정 제23조1항의 분쟁해결절차에 따라 협의할 것을 우리측에 요구하였고, 1988년 2월말, 미국육류협회(American Meat Institute)는 미국 의회에 통상법 301조의 발동을 청원하였다.

1988년 2월과 3월, 2차례에 걸쳐 한·미간 쇠고기 양자협상이 제네바에서 열렸고, 2차 회의에서 한국은 1988년 5월부터 쇠고기 수입을 재개할 것과 1988년 10,000톤을 수입할 의사가 있음을 표명하였다. 그러나 1988년 2월 회의 직후, 미국측은 한국측과

그림 1 쇠고기 통상마찰과 협상의 진행, 1984-92



의 협의가 만족할 만한 타결점을 찾기 어렵다고 판단, 1988년 3월 10일 한국의 쇠고기 수입 중단 조치 문제를 GATT 분쟁 해결절차에 따라 타결짓기 위해 GATT 이사회에 패널의 설치를 공식으로 요청하였다.

이로써 한국 쇠고기 문제는 GATT로 옮겨졌으며, GATT 이사회는 쇠고기 패널 설치가 과연 필요한가를 놓고 1988년 3월과 4월 2차례 논쟁을 벌였고, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등이 미국측에 동조하면서 1988년

5월 4일 GATT 이사회는 한국의 쇠고기 문제를 다룰 패널 설치를 결정하였다.

2. GATT 쇠고기 패널 및 국제수지위원회와 쇠고기 협상

GATT 이사회는 1988년 10월 20일 쇠고기 패널의 구성과 운영절차를 최종적으로 확정짓고 1988년 11월말과 1989년 1월 두 차례에 걸쳐 이해 당사국들과의 패널을 개최하였다. GATT 패널은 한국이 1967년

GATT 가입 이후 GATT 제18조B항¹을 인용해 실시하고 있는 쇠고기 수입제한이 적법한 조치인가와 지난 1984/85년의 쇠고기 수입중단이 GATT상 적법한 조치였는가를 중심으로 진행되었다.

GATT 패널에서 한국은 1984/85~1988.7 기간의 쇠고기 수입중단 조치는 국제수지를 이유로 한 것이 아니라 예상할 수 없는 긴박한 상황에서 취해진 조치임을 강조하고, 동기간에 국제수지에 의한 수입제한 조치가 중단된 바 없으며 아울러 1987년 국제수지위원회 보고서 및 한국의 국제수지 상황을 감안할 때 한국의 쇠고기 수입제한 조치는 GATT상 합법조치임을 주장하였다.

그러나 미국 등은 한국의 쇠고기 수입중단은 국제수지를 이유로 한 조치로 볼 수 없으며 또한 제11조(수량제한의 일반적 금지 및 이의 예외)²의 예외조항 적용의 세부요건 충족도 입증하지 못한 바, GATT상

명백한 위법조치라고 반박하였다. 뿐만 아니라 경상수지 흑자 시현 등 최근 한국의 국제수지 상황을 감안할 때 BOP조항에 의한 한국의 쇠고기 수입제한은 철폐되어야 한다고 주장하였다.

이와 같은 양측의 주장에 대해 GATT 패널은 한국의 쇠고기 수입제한을 ① 1984/85년의 쇠고기 수입중단 조치(GATT 국제수지위원회에 통고/검토되지 않았음)와 ② 1967년 GATT 가입 이래 BOP조항에 근거해 유지되어 온 쇠고기 수입제한 조치(GATT 국제수지위원회에 통고/검토되었음)의 2가지로 구분하였다.

①의 경우는 국제수지보호를 이유로 한 조치가 아니라 국내산업을 보호할 목적으로 취해진 조치로 GATT 제11조2항(C) 적용의 세부요건 충족을 입증하지 못한 바 GATT 위법이라는 결론을 내렸으며, ②의 경우는 “국제수지 사정이 개선됨에 따라 수입제한 조치를 점진적으로 완화하고 더

¹ GATT 18조B(개도국의 국제수지보호를 위한 조항) : 개도국의 경제개발상 외환사정과 국제수지의 방어를 위해서 수량제한을 허용. <GATT규정상 국제수지보호를 위한 수량제한허용조항은 제12조와 18조B 2개이며, 18조B항은 특별히 개도국의 적용을 위하여 입안됨.>

18조B 원용은 저생활수준, 경제개발 초기단계의 개도국에 한정. {18조4항(a)}

동조에 근거, 수량제한을 실시하고 있는 개도국은 매 2년마다 자국의 국제수지상황에 관하여 계약국단과 정기적인 협의를 해야함(단 12조를 인용한 경우 매1년마다 협의를 해야함). {18조12항}

18조B에 근거한 수입제한조치는 국제수지사정이 개선됨에 따라 점차 완화해야 하며 동조치를 계속 지속할 정당한 근거가 없으면 이를 폐지. {18조11항}

우리나라는 1967년 GATT가입 이후 18조의 수입제한을 계속 실시하여 매 2년마다 정기적인 협의를 해왔으나, 1989년 10월 협의시 동조의 원용중단을 선언한 바 있음.

² GATT 제11조(수량제한의 일반적 금지 및 이의 예외조항)

정상적 관세, 조세 또는 기타 과징금을 제외한 모든 수량제한금지 {11조1항} 특별예외조항 {11조2항}

(a) 수출국에서 필수적인 상품의 위급한 부족시 이를 방지 또는 완화하기 위해 허용되는 수출금지

(b) 국제무역상 상품의 분류 및 등급 또는 판매 기준을 적용하기 위해 허용되는 수출입금지 또는 제한

(c) 농수산물에 있어 예외적인 상황에서 취해지는 정부조치의 유효성을 확보하기 위해 허용되는 수입제한

UR농산물협상에서는 이와 같은 수입제한의 일반적 금지의 예외를 허용하고 있는 11조2항을 삭제하는 수출국(미국을 비롯한 케언즈그룹 등)과 이를 존치하고 개선자는 캐나다, 일본, EC, 한국 등의 입장이 대립되어 있음.

이상 BOP를 이유로 한 수입제한 조치가 정당화될 수 없을 때는 철폐한다”는 GATT 제18조11항과 “현재 한국의 국제수지 사정 및 향후 전망은 BOP조항에 의한 수입제한이 더 이상 정당화될 수 없다.” “이에 따라 BOP조항에 근거해 실시하고 있는 한국의 무역 제한 조치를 조기에 그리고 점진적으로 철폐할 명시적인 시간계획표(time-table)를 작성할 필요성이 있다”는 국제수지위원회의 정기보고서에 근거해 한국의 쇠고기 수입제한 조치를 철폐할 시간계획표를 신속히 작성할 필요성이 있다는 결론을 내렸다.

이에 따라 GATT 패널은 1984/85년의 쇠고기 수입 중단은 GATT 위법이며, 또한 한국은 국제수지를 이유로 하는 수입제한을 정당화할 수 없다는 결론을 내리고 다음과 같은 권고사항을 결정하였다.

- 한국은 1984/85년에 도입하여 1988년에 수정한 쇠고기 수입제한 조치를 철폐하거나 또는 GATT 규정에 일치시킬 것.³
- 한국은 1967년 이후 국제수지를 이유로 정당화해 온 쇠고기 수입제한 조치의 철폐를 위한 시간계획표 작성을 위하여 미국 등 이해 당사국과 협의하고 그 결과를 패널 보고서가 채택된 후 3개월 이내 이사회에 보고할 것.

GATT 패널에서 한국은 동보고서의 채택을 3차례에 걸쳐 저지했으나, 쇠고기 패널과 별도로 진행되어 온 GATT 국제수지

위원회 정기협의(1989. 10)에서 제18조B항의 적용을 철회함으로써⁴ 패널 보고서를 수용 할수밖에 없는 입장이 되었으며 1989년 11월 7일, GATT 이사회에서 한국측이 패널 보고서를 수용키로 함에 따라 GATT 쇠고기 패널은 종결되었다.

3. 한미(한호, 한뉴)간 쇠고기 협상과 양해각서의 교환

GATT 패널 보고서 결론에 따라 1989년 11월부터 한미, 한호, 한뉴간 별도의 쇠고기 협상이 진행되었고, 1990년 3월 21일 한미(한호 4월 25일, 한뉴 6월 27일)간에 쇠고기 무역에 대한 양해각서가 교환되었다. 한미간에 교환된 양해각서의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

- 한국 정부와 미국 정부는 한국의 수입 제한 조치에 대한 GATT 패널 보고서 권고사항과 한국에 관한 GATT 국제수지위원회의 보고서를 인정함⁵.
- 쇠고기에 관하여 한국 정부는 1989년

⁴ 1989년 GATT 국제수지위원회의 주요 결정 사항은 다음과 같음(BOP/R/183/Add. 1).

- 국제수지위원회는 한국이 1990년 1월 1일부터 GATT 제18조B항을 원용하지 않기로 한 결정을 환영함.
- 국제수지위원회는 1997년 7월 1일까지 잔존 수입제한 조치를 철폐하거나 GATT 규정에 일치 시키기로 한 한국의 조치를 환영함.

이러한 국제수지위원회의 결정에 근거 한국 정부는 1997년 7월1일까지 3차례의 수입자유화 3개년계획(1989~91, 1992~94, 1995~97)을 수립하여 수출입공고상의 수입제한 품목을 점진적으로 자유화시킬 것임을 GATT에 통고하였는데 이 계획에 의해 GATT에 통고된 자유화 대상품목에는 쇠고기가 포함되어 있다.

³ Korea eliminate or otherwise bring into conformity with the provisions of the General Agreement the import measures on beef introduced in 1984/85 and amended in 1988;

11월 7일 GATT 이사회에서 채택된 GATT 국제수지위원회 보고서 결론에 포함된 대로 잔존수입 제한조치를 철폐하거나 GATT규정과 일치시키는 조치를 취할 것임을 재확인함⁵.

- 한국 축산업의 구조적 취약성을 점검하고 그와 같은 산업구조가 시장자유화의 적절한 시기에 미치는 영향을 검토하기 위해 공동조사단을 1990년 5월 1일까지 구성하며, 1991년 5월 1일까지 조사활동을 마침.
- 1990년 1월 1일부터 3년간의 통관기준 수입수준(base quota level)을 다음과 같이 정하고, 1992년 이후의 수입량 증량에 관해서는 1991년 7월 1일 이전에 양자간에 협의함(1990년 58천 M/T, 1991년 62천 M/T, 1992년 66천 M/T).

이상과 같은 양해각서에 따라 한국의 쇠고기 산업에 대한 공동조사단이 한국과 수출국(미국, 호주, 뉴질랜드) 4개국 전문가들로 1990년 5월에 구성되었으며, 그동안 공동조사단은 조사활동은 마무리되었으나 한국과 수출국간의 의견 대립으로 현재까

지 최종보고서의 작성에 난항을 겪고 있다.

4. UR 협상과 쇠고기 문제

이와 같이 1990년 3월 양해각서 교환으로 쇠고기 문제는 마무리되는 듯했으나 1990년 10월 별도로 진행중이던 UR 농업협상과 관련하여 한국이 GATT에 협상을 위한 제안서(Offer List)를 제출하면서 쇠고기를 자유화 대상에서 제외시킴으로써 쇠고기 시장 개방을 둘러싼 마찰이 다시 일게 되었다. 다시 말하면 정부가 NTC 등을 이유로 한 관세화 예외품목 15개 중의 하나로 쇠고기를 포함시키면서, 쇠고기 문제는 그동안 각종 보고서와 양해각서의 내용 해석을 둘러싸고 다시 통상 현안으로 등장하게 되었다. 또한 정부는 지난 1992년 4월 GATT에 이행계획서(안)을 제출하면서 역시 쇠고기를 관세화 예외품목으로 하되, 현행 시장접근(current market access) 수준은 보장한다는 입장을 보였다. 그러나 이러한 우리 정부의 입장에 대해 미국, 호주, 뉴질랜드 등은 즉각 반발하고 나섰다. 한국과 수출국의 합의문서 해석을 둘러싼 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

한국측 : UR은 농산품에 관한 새로운 GATT 규정을 만드는 협상이라고 볼 수 있으며 UR 협상이 타결되면 GATT 규정이 새로 만들어지는 것이므로 한국은 타결시점에서 잔존 수입제한 품목의 자유화를 UR결과에 일치시켜 나갈 것임. 이러한 한국 입장은 GATT 쇠고기 패널, GATT 국제수지위원회, 또는 양해각서의 합의사항을 위반하는 것이 아님.

수출국측 : UR 협상 결과와 GATT 패널 및 국제수지위원회의 결정사항은 별개이며,

⁵ The Government of the United States of America and the Government of the Republic of Korea, recognizing the recommendations of the GATT dispute settlement panel report on Korean import restrictions on beef(L/6503) as well as the report of the GATT Balance of Payments Committees(BOP/R/183/Add.1)concerning Korea, have agreed as follows:

⁶ With regard to beef, the Government of Republic of Korea reaffirms its undertaking to eliminate its remaining import restrictions or otherwise bring them into conformity with GATT provisions as included in the conclusion of the report of the GATT/BOP committee on consultations with the Republic of Korea adopted by the GATT council on November 7, 1989.

한국이 이를 서로 연계시키는 것은 한국의 일방적인 해석임. 한국의 쇠고기수입자유화는 이미 약속대로 UR협상결과와는 관계없이 GATT 국제수지위원회의 결정대로 1997년 7월 1일까지 이행되어야 함.

이러한 논쟁의 핵심은 「... 또는 GATT의 규정과 일치시킴」이란 문장을 UR 협상결과와 일치시킬 수 있다는 우리측의 해석이 법률적으로 성립 가능한가 여부이다. 만약 우리측의 해석에 대한 타당성이 인정된다면 그것은 UR협상이 어떠한 결론에 도달하느냐에 따라서 중요한 의미를 갖는다. 그것은 쇠고기 수입자유화의 시기와 자유화의 방법에도 중요한 변화를 초래하기 때문이다. 이점에 대해 우리 정부는 1991년 3월 GATT 국제수지위원회의 결론에 따라 수입자유화계획(1992~94)을 GATT에 보고하면서, 1997년 7월 1일 이전에 UR 협상이 타결될 경우 UR 타결 시점에서 잔존 수입제한 품목을 UR 결과에 일치시켜 나갈 것임을 아울러 통고한 바 있다. 이에 대해서 GATT측도 법률상으로는 문제가 될 수 없다는 입장을 밝혔다. 다만 관계 당사국들의 이해가 걸려 있는 문제이기 때문에 관계국들의 이해와 양해가 있어야 할 것이라는 비공식적인 입장 표명도 있었다. 그러나 이 문제는 여전히 관계국들과의 입장차이로 앞으로 열릴 양자협상에서 주요 쟁점의 하나로 부각될 전망이다.

IV. 쇠고기 협상의 전망과 우리의 입장 선택

1989년도 GATT 쇠고기 패널과 국제수

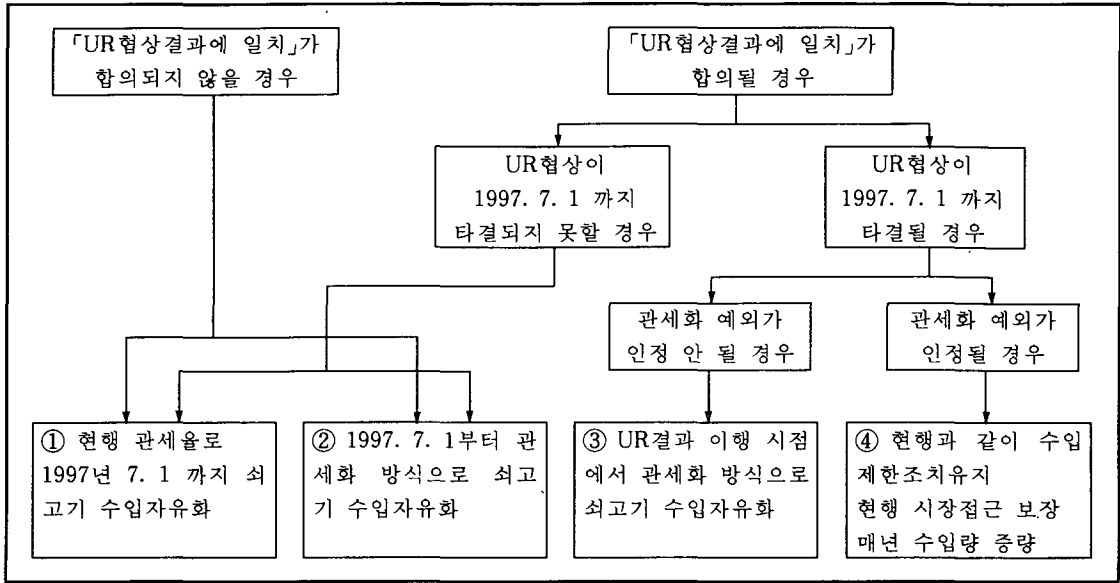
지위원회의 결과, 그리고 UR 협상과 관련하여 우리 정부가 밝힌 입장을 종합적으로 검토할 때 쇠고기 시장자유화의 시기와 방법에 관해 선택 가능한 우리의 입장은 <그림 2>와 같이 4가지로 정리될 수 있다.

최근 UR 협상이 예외없는 관세화와 관세상당액을 향후 7~10년에 걸쳐 15~36%를 삭감한다는 방향으로 타결의 실마리를 잡고 있는 점을 고려하면,

① 수출국의 주장대로 「UR 협상 결과에 일치」라는 우리측 주장이 인정되지 못하고 GATT 국제수지위원회의 결론에 따라 1997년 7월 1일까지 쇠고기 수입을 자유화하는 경우(「UR협상 결과에 일치」가 인정될 경우라도 UR 협상 1997년 7월 1일까지 타결되지 않을 경우도 여기에 포함됨.): 이 경우 쇠고기 수입에 대한 관세는 1997년 7월 1일부터 20~30%로 수입이 자유화(<그림 3>에서 I 선)되므로 소 사육농가에 대한 타격이 극심할 것으로 예상할 수 있음.

② UR 협상 결과와 관계없이 쇠고기 수출국과의 협상을 통해 1997년 7월 1일부터 관세화 방식에 따라 쇠고기 수입을 자유화하는 경우(<그림 3> II 선): 1997년 6월말까지 수출국과의 협상을 통해 UR 협상결과와는 상관없이 한국이 쇠고기 수입에 대한 관세상당액(TE:213%)의 24% 수준을 향후 10년에 걸쳐 삭감하는 조건으로 수입을 허용하는 것인데, 이는 「UR 협상 결과와 일치」하는 효과를 갖는 것이나 타결 전망이 불투명한 UR 협상의 진행에 관계없이 수출국과의 협상을 통해 보장함으로써 수출국의 불확실성을 제거한다는 이점이 있으며, 소 사육농가는 감축기간 후에도 그

그림 2 쇠고기 협상에 있어서 선택가능한 우리의 입장



만큼의 보호 효과를 갖는 162% (=213% × (100-24)/100)의 관세율을 계속 유지할 수 있는 이점을 갖게 됨.

③ 「UR 협상 결과에 일치」라는 우리의 주장이 수용되고, UR 협상이 1997. 7. 1 이전에 타결되나, 쇠고기는 관세화 예외 품목으로 인정되지 않아 UR 협상 결과에 따라 정해진 시점(1993 또는 1994)부터 관세화 방식에 따라 쇠고기 수입을 자유화하는 경우: ②와 같은 결과이나 관세상당액에 대한 감축시기가 앞당겨짐(〈그림 3〉의 III 선).

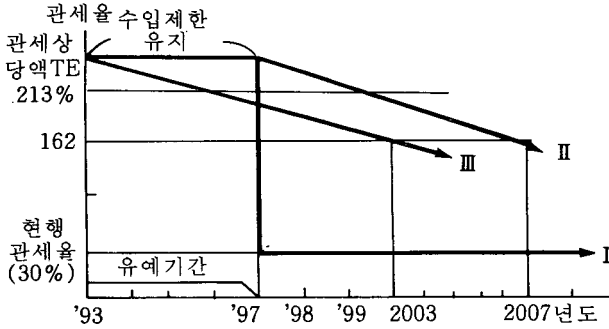
④ ③과 같이 UR 협상이 타결되고 쇠고기가 관세화 예외 품목으로 인정되어 현행과 같은 수입제한 조치를 유지하면서 현행 시장접근에 의한 쇠고기 수입을 허용하는 경우.

따라서 앞으로 예상되는 쇠고기 양자협

상과 UR 협상에서 과연 우리측의 주장이 얼마나 이해당사국에 의해서 수용되느냐에 따라 쇠고기문제는 ①, ②, ③ 그리고 ④ 중의 하나로 결론이 날 것으로 전망할 수 있다. 그러나 한가지 분명한 것은 ①의 경우보다는 ③, ③의 경우보다는 ②, 이들보다는 ④가 쇠고기 수입자유화에 관한 한 한우산업과 소 사육농가의 보호를 위해서는 유리하다고 볼 수 있기 때문에, 앞으로의 쇠고기 협상에서는 그동안 우리가 주장해 온대로,

- 쇠고기문제를 「UR 협상결과에 일치」시킨다는 우리의 입장에 대해 관계국을 설득하고,
- UR 협상에서 쇠고기가 관세화의 예외품목으로 인정될 수 있도록 협상력을 강화하고,
- 마지막으로 UR 협상이 1997년 7월

그림 3 쇠고기 수입자유화 방안에 따른 관세율의 변화



- I. 패널 결과에 따른 경우('96년까지 수입제한, '97년부터 현행 관세율로 전면 개방)
- II. 수출국과의 협상에 의한 관세화방식('97-2007년까지 10년간 TE 24% 감축)
- III. UR 협상 타결, 관세화('93-2003년까지 10년간 TE 24% 가축)

이전에 타결될 수 있도록 협조하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 여기에도 어려운 문제가 없는 것은 아니다. 즉, 1991년 12월 던켈 GATT 사무총장이 UR 협상 타결을 위해 자신의 중재안으로 제시한 최종협정서안(Draft Final Act)에서 관세화의 예외를 인정하지 않고 있기 때문이다. 우리로서는 NTC, 11조 2c 등을 이유로 하여 15개 품목을 관세화에서 제외시킬 것을 주장하고 있으나, 실패는 다른 입장에 있는 쇠고기가 과연 NTC에 해당될 수 있는 품목이며, 이러한 우리측의 주장에 대해 이해 당사국 모두가 동의할 것인가 하는 것은 여전히 어려운 협상과제로 남아 있다. 쇠고기 수입제한을 식량안보의 목적으로 하거나, 소의 사육두수를 제한·통제해야 하고 감축시켜야 하는 11조 2c의 대상품목으로 정당화시키는 것은 상대국을 설득시키거나 국내의 한우 사

육농가를 설득시키는 데 분명한 한계가 있기 때문이다. 설사 UR 협상의 마지막 순간에 쇠고기가 관세화의 예외 품목으로 인정되지 않는다고 하더라도 GATT 국제수지위원회의 결정대로 현행 관세율(20%)에 따라 1997년 7월 까지 완전 자유화시키는 것보다는 관세화 방식에 따라 시장을 개방하고 이행기간(7~10년)에 최소 15%에서 최대 24% 정도의 관세상당치(TE)를 삭감시켜 나가는 것이 우리에게는 보다 유리하기 때문에 쇠고기 문제를 UR 협상 결과에 일치시켜 나간다는 우리의 입장을 관철시키는 것은 매우 중요한 과제라고 생각한다.

V. 쇠고기 협상의 교훈과 우리의 대응자세

1984/85년간의 쇠고기 수입증지 조치로 촉발되어 지난 6년여를 끌어오고 있는 쇠고기 협상은 우리에게 많은 교훈을 주고 있다. 특히 GATT 쇠고기 패널을 체험하면서야 비로서 우리는 우리 농업에도 국제화 시대가 본격적으로 시작되었다는 사실과 GATT 규정이 실존하고 있다는 사실을 경험하게 되었다. GATT의 쇠고기 패널은 한국 농업과 농정이 국제화 시대로 진입하는 하나의 이정표가 되었으며, 통상마찰과 협상이 양자간, 다자간에 어떻게 이루어지는 것인가를 몸으로 체험하게 하고 통상협상의 전략과 기법 등을 생각하게 하는 중요한 전기를 마련하였다.

농업의 국제화(internationalization)란 우리 농산품시장의 개방과 수입자유화만을

의미하는 것이 아니고 본질적으로는 우리의 농정을 국제적으로 합의한 규정에 맞추어서 집행 추진하고, 따라서 우리의 농업이 국제적 규정의 규제를 받게 된다는 것을 의미한다. 이러한 국제적 규범은, 특히 통상에 관한 한 GATT를 중심으로 이해 관계국들간의 다자간협상을 통해서 이루어진다. 우리가 체험해 온 GATT 쇠고기 패널과 UR 농업협상은 우리 농업과 농정에 있어서는 최초의 본격적인 다자간 협상이라고 말할 수 있다.

이와 같은 통상을 둘러싼 국가간 협상에, 정부는 국내 이익단체들의 다양한 입장을 국익차원에서 조정하고, 그러한 입장을 협상에서 대변하고 관철시키는 역할을 수행한다. 그렇다고 협상은 정부만이 하는 것이 아니다. 협상의 모든 것을 정부에만 의존하는 것은 협상의 현실을 이해하지 못한 대응자세라고 할 수밖에 없다. 통상문제를 둘러싼 국가간 이해의 마찰도 결국은 민간 수준의 기업간, 단체간의 이해충돌에서 비롯된 것이기 때문에 이익단체들간의 직접적인 대화와 실득은 정부간의 협상에 앞서서 매우 중요한 민간 수준의 협상이 아닐 수 없다. 예를 들면, 쇠고기의 경우 우리의 축협이나 낙농육우협회가 미국 육류협회, 호주의 식육축산공사 등과 직접적인 대화를 통해서 각자의 이해관계를 조정하고 상호 오해의 소지를 없애 나가는 작업이 지속적으로 이루어져야 한다.

이제 우리의 한우 산업도 본격적인 국제화 시대를 맞고 있다. 국제화 시대란 통상에 관한 한 국익을 건 마찰의 시대를 의미하며, 그렇기 때문에 양자협상, 다자협상은

우리들의 생활의 일부가 되지 않을 수 없다. 통상마찰은 이제 오히려 자연스러운 것이 되었다. 따라서 협상에는 항상 상대가 있기 때문에 협상 상대에 대한 정확한 정보의 수집·분석이 이루어져야 하며, 그러한 협상을 국제적 규범에 맞게 추진하면서 국익을 반영시킬 수 있는 논리와 기술을 가진 협상전문가가 각 분야에서 시급히 육성 확보되지 않으면 안된다. 이러한 준비가 뒷받침되지 못하고 비전문가에 의한 협상은 항상 실패할 수밖에 없다. 통상협상은 다른 말로 표현하면 무역전쟁이고, 경제전쟁이다. 따라서 국가간 협상에서 중요한 것은 국내 이익단체들과 정부가 단합된 힘을 가지고 협상에 참여하는 것이 무엇보다 더 중요하다. 개별 단체들이 자기들의 눈앞의 이익을 챙기기에만 급급할 때 적전분열이 일어나게 되고, 협상 상대국에게 유리한 우리의 전략과 약점에 관한 정보를 유출시키고 상대방이 협상에서 유리한 고지를 선점하게 하는 일이 일어나게 하는 것은 우리가 가장 경계해야 할 일이 아닌가 생각한다. 현재 국내에서 한미간 쇠고기 협상을 눈앞에 두고 SBS제도의 적용범위 확대를 둘러싸고 이해 단체들간에 벌리고 있는 논쟁도 바로 그와 같은 적전분열상을 노출하는 것 이외에 아무 것도 아니라고 생각한다. 몇몇 단체의 집단이기주의가 자칫 국익의 큰 손실을 가져올 수도 있다고 판단되기 때문이다.

그리고 통상여건이 어떻게 변화되고, 우리가 국제적으로 어떠한 현실에 처해 있는가를 전혀 고려하지 않고 「...어떻게 되겠지」 하는 막연한 기대감으로 자신의 이익

만을 위해서 행동하고, 그 결과가 잘못되었을 경우, 그 책임을 정부에 전가시키는 행위도 이제는 재고해야 할 때가 되었다. 예를 들면, 국내 쇠고기 시장에서 수입육과 젓소고기가 한우육으로 둔갑하는 부도덕한 유통거래가 존재하고 있는 현실, 한우가격의 상승을 부채질하는 단기비육 증대 등은 수입육과 한우육간의 가격차등을 더욱 확대시키고, 결국은 쇠고기 수입 자유화에 대한 국내외의 압력을 가중시키는 결과를 초래한다는 점을 생각할 필요가 있다.

이러한 관점에서 보았을 때 우리는 1984/85년 쇠고기 수입중단 조치 이후 우리가 국가적으로 겪어야만 했던 한미간 통상마찰의 쓰라린 경험, GATT의 쇠고기 패널, GATT 국제수지위원회, 그리고 진행중에 있는 UR 협상 등이 우리에게 주는 값비싼 교훈 등을 너무 쉽게 잊어버리고 있는 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 한우 사육농가가, 식육 유통업자가, 축산 관련단체가 모두 당당하고 합리적일 때, 정부도 국가간 협상에 당당하게 임할 수 있다는 점을 생각해야 한다. 반대로 정부가 당당할 때, 한우 사육농가도, 유통업자도, 축산 관련단체도 보다 합리적이 되고 당당해질 수 있는 것이다. 서로가 당당하지 못한 상태에서 서로 책임전가에 급급할 때 국제화 시대에서 쇠고기 협상은 누구를 위한, 무엇을 위한 협상인지가 불분명해지고, 결국 그 결과는 국익의 손해로, 한우 농가의 손해로 귀착될 수밖에 없는 것이 아닌가 생각한다.

우리는 이제 국제화 시대에 살고 있으며, 일단 국제적으로 약속된 사항은 국내적인

어려움이 있더라도 지키고, 협상과정에서 우리가 수용할 수 없는 것은 수용할 수 없다는 우리의 입장을 끝까지 관철시키는 보다 성숙되고 당당한 자세를 갖추어야 할 때가 되었다.

모든 협상은 정답이 있는 것이 아니므로 협상 여하에 따라 그 가능성을 전혀 배제할 수 없으며, 더욱이 협상이 진행중에 있기 때문에 마지막까지 우리의 입장 관철을 위한 협상 노력이 더 한층 강화되지 않으면 안된다. “모든 것이 타결되기 전에는 아무 것도 타결된 것이 없다”는 말처럼 모든 협상은 마지막 순간에 이루어지기 때문에 미리 협상 결과를 예단하고 우리의 입장 관철을 위한 노력을 포기하는 것은 결코 바람직한 협상자세라고 할 수는 없다.

參 考 文 獻

- 농림수산부, “쇠고기에 관한 한·미간 양해각서”, 1990. 3
- 농협중앙회, 「농협연감」, 1988.
- 외무부 통상국, 「한·미 쇠고기 패널」, 집무자료 89-98, 1989. 12
- 축협중앙회, 「소 수매백서 : 1984~1987」, 1987.
- 한국무역협회, 「GATT 해설서」, 1988.
- GATT, *Republic of Korea-Restrictions on Imports of Beef-Complaint by the United States: Report of the Panel*, L/6503. May 24, 1989.
- GATT, *The Report of the GATT Balance of Payment committee*, BOP/R/183/Add 1. November 7, 1989.