

미국, WTO 면화패널 결정에 상고

미국의 면화 프로그램에 대한 브라질의 제소에 대해 2004년 9월 8일 WTO 패널의 판정 결과가 공표되었다. 이 결과에 대해 미국 정부는 즉각 불복의사를 표명하고, WTO에 대한 상고 검토에 착수, 10월 18일에 패널 재심을 요청하고 정식으로 WTO에 상고하였다.

당초 패널은 미국의 면화에 대한 국내보조와 수출신용제도가 WTO 위반일 뿐 아니라, 같은 프로그램을 적용하고 있는 쌀 등 다른 작물 프로그램도 위법이라고 인정하였다. 이는 현재 진행되고 있는 DDA 농업협상과 2006년부터 시작되는 미국의 차기 농업법 심의에도 큰 영향을 미칠 것이다. 그래서 미국은 이번 상고에서 전면적으로 대응한다는 입장이다. 패널에서의 쟁점과 미국의 상고 내용을 정리한다.

1. 10월 18일 상고서의 쟁점

미국은 10월 18일 WTO 패널 판정에 대한 상고에서 1차 판정 결과에 대해 거의 전면적으로 맞선다는 입장이다. 이번 판정에서 쟁점이 된 현행 면화 프로그램뿐만 아니라 다른 몇 가지 곡물 프로그램도 WTO 규정상 위반이 인정된다는 판결이 내려져, 만일 미국이 판정결과를 그대로 받아들인다면 농업법 프로그램을 대폭 변경할 수밖에 없기 때문이다.

1.1. 허용보조(Green Box) 정책의 요건

패널 1차 판정의 주요 쟁점 중 하나는 미국 정부가 “무역을 전혀 왜곡하지 않거나 최소한으로 왜곡한다”며 허용보조 정책으로 스스로 분류하고 있는 자국의 면화 등 생산자에 대한 직접보조에 대해 패널이 “이러한 보조는 허용대상정책과 합치되지 않고, 따라서 우루과이 라운드(UR) 합의의 감축대상으로 지정된 감축대상보조(Amber Box) 정책에 포함해 계산되어야 한다”고 인정한 점이다.

그 이유에 대해 패널은 면화농가에 대한 직접보조금의 요건으로 “과수와 채소를 재배해서는 안 된다”고 규정한 점을 들고 있다. 즉, 면화 프로그램은 보조금 지불과 면화생산이 분리되어 있으나, 보조금이 없는 과수와 채소에 대해 생산억제를 요청하고 가격유지를 꾀하고 있다는 점에서 이들 작물은 생산과 분리되지 않고 있어, 당해 보조금은 이미 허용보조의 요건을 충족시키지 않는다고 한 것이다.

1.2. 감축대상보조(Amber Box) 정책의 상한 및 평화조항

미국의 허용보조(Green Box) 정책으로 실시하는 면화와 쌀 등의 생산자 직접지불이 허용보조정책의 요건을 만족하지 않는다고 인정함으로써, “이러한 보조금은 감축대상보조 정책으로 계산해야 한다”는 것이 패널 1차 판정의 큰 쟁점이다. 이를 전제로 산정을 하면 미국은 UR 합의의 감축대상정책으로 허용되는 상한(191억 달러)을 초과하여 지불을 하고 있는 셈이며, WTO 평화조항으로 보호받지 못하게 된다.

평화조항이란 WTO 농업협정 13조의 통칭으로서 회원국의 국내 농업보조 및 수출보조금에 대해 UR에서 합의된 농업협정 및 감축약속을 준수하면 다른 회원국들이 해당 보조에 대해 상계관세 등의 보복조치를 취할 수 없거나, WTO 상의 소송으로부터 면책되도록 정해져 있는 것이다.

즉, 미국이 아무리 국내 생산자용 보조금을 지출하더라도 이러한 보조금이 WTO 규범에 합치되고, UR에서 합의된 보조금 상한액수 이내라면 다른 회원국들은 미국을 상대로 제소할 수 없다. 그러나 그렇지 않다면, 다른 회원국들은 미국을 제소할 수 있게 된다. 이 점에 대해서도 패널은 브라질의 주장을 받아들여, 미국의 면화보조금은 규범을 위반하고 부당하게 국제가격을 인하함으로써 브라질 면화농가에 손해를 끼치고 있기 때문에, 당연히 브라질은 미국을 제소할 권리가 있고, 또한 미국에게 시정을 요청하고, 경우에 따라서는 보복조치를 취할 수도 있다고 인정하고 있다.

1.3. 수출신용제도 및 STEP 2 프로그램

또한 패널 1차 판정에서는 “미국의 수출신용제도는 WTO에서 금지된 수출보조금이며, 면화생산자와 미국산 면화를 사용하는 제조업자에게 지불되는 ‘STEP 2’ 지불은 금지된 수출보조금과 수입대체보조금 모두에 해당된다”고 인정하였다.

이 점에 대해 미국은 “농업협정 10조 2항에 수출보조금 예외규정이 포함되어 있는데, 미국의 수출신용제도는 이 예외조치에 해당한다”고 주장했다. 이 조항은 수출신용제도 등에 대해 “회원국은 수출신용, 수출신용보증, 또는 수출신용보험 공여에 관한 국제적으로 합의된 규율 작성을 위해 노력할 것 및 그러한 규율에 대해 합의한 후에는 당해 규율에 적합한 경우에만 수출신용, 수출신용보증, 또는 수출신용보험을 공여할 것을 약속한다”고 규정하고 있다.

이 조항에 따라 과거 OECD에서 논의된 적이 있지만, 결국에는 결론을 내지 못하고 협상이 끝났다. 이에 따라 패널 1차 판정에서는 결과적으로 농업협정에서는 수출보조금의 예외가 되는 수출신용제도를 규정하고 있지 않다고 인정한 것이다.

한 전문가는 “DDA 농업협상에서 미국이 수출신용제도에 대해 대폭적인

규율강화에 동의했기 때문에 농업협정 조항의 중요성은 약화되었다”고 지적하지만, 한편으로 이 조항에 관한 패널의 인정에 따르면 만약 미국이 향후 협상에서 자국의 이익을 우선시하여 WTO의 위와 같은 규율제정에 반대한다면 모든 수출신용제도가 불법보조금으로 해석되게 되어, 미국에게는 더욱 불리한 상황이 되기 때문에 미국에 대한 강력한 견제수단이 될 것이라는 지적도 있다.

또한 패널 1차 판정은 미국의 수출신용제도가 WTO가 금지하고 있는 수출보조금으로 예시하는 ‘보조금 및 상계조치에 관한 협정’ 부속서 1(수출보조금의 예시표)의 리스트 J에 합치한다고 인정하고 있다. 리스트 J의 예시란 ‘수출신용제도 및 수출보증제도 등에 대해 장기적 운용에 드는 경비 및 손실을 보전하기에는 충분치 않은 효율에 따라 제도를 운용하는 것’이며, 이러한 제도는 수출보조금에 해당한다는 것이다.

미국은 자국의 수출신용제도에 대해 리스트 J에 합치되지 않는다고 강력하게 반발하고 있다. 이유는 WTO 규율에 따르면 금지된 수출보조금은 즉시 폐지되어야 하며, 또한 1차 판정에서 패널은 미국에 대해 2005년 7월까지 이를 폐지해야 한다고 권고하고 있기 때문이다. 이대로 가면 미국은 WTO에서 수출신용제도에 관한 새 규율에 합의하기 전에 현행 수출신용제도를 폐지할 수밖에 없는 것이다.

1차 판정에서 STEP 2 프로그램에 대해서도 “금지된 수출보조금이며, 보조금 및 상계조치에 관한 협정 3조 1항에 위반된다”고 인정하고 있다. 이 조항은 농업협정에서 정하는 경우를 제외하였고, ‘수입물품보다도 국내 물품을 우선하여 사용하는 것을 기준으로 교부되는 보조금’을 금지하고 있는데도, 비싼 미국산 면화가 세계시장에서도 유리하게 판매될 수 있도록 미국의 국내 시장가격과 세계 시장가격의 차액을 미국 생산자에게 지불하는 STEP 2 프로그램은 금지된 수출보조금이라는 것이 패널이 결정이다.

또한 STEP 2 프로그램은 섬유업자에 대해서도 미국산 면화를 사용해 제조하면 보조금을 지불하고 있어, 수입대체품 관련 규범에 위반된다고 인정되고 있다.

미국은 상고 서한에서 “STEP 2 프로그램은 수출 실적에 따라 지불되는 것은 아니므로 수출보조금에 해당되지 않는다”고 주장하고 있다. 또한 수입대체품에 관해 ‘보조금 및 상계조치에 관한 협정’에 위반되는지 여부에 대해 미국은 “STEP 2 지불은 국내보조 감축약속에 합치되며, 동 협정에서 금지되는 것은 아니다”라고 주장하며, 그 근거로서 농업협정의 부속서 3의 7항을 인용하고 있다.

동 항에서는 ‘농산물 가공업자에 대한 조치는 당해 조치가 원료가 되는 농산물 생산자에게 이익을 주는 한도에서’ 회원국에 허용되는 무역왜곡조치의 한도액 계산에 포함되어야 한다고 규정하고 있다. 이 점에 대해 패널 1차 판정에서는 동 조항이 WTO 회원국에게 ‘보조금 및 상계조치에 관한 협정’을 위반할 권한을 부여하는 것은 아니라며 미국의 견해를 부정하고 있다.

1.4. 분쟁처리절차

미국은 패널 1차 판정이 문제가 된 면화 뿐 아니라 다른 작물의 수출신용제도도 위법이라고 인정한 점에 대해서도 절차적 문제라며, 이에 맞선다는 입장을 표명하고 있다. 구체적으로는 브라질이 협의사항을 요구하는 단계에서는 면화 이외의 수출신용제도를 포함시키지 않았고, 따라서 패널은 면화 이외의 작물에 대해 심의해서는 안 된다는 것이다.

한편 1차 판정에서는 “패널은 다른 작물의 수출신용제도에 대해서도 당연히 심의할 권한이 있다”고 인정하였는데, 그 이유로서 브라질이 패널 설치단계에서는 다른 작물의 수출신용제도도 심의하도록 요구하고 있는 점을 들고 있다. 패널의 인식은 “설령 초기 요구단계에 없는 사항이라도

WTO는 회원국에 대해 나중에 협의사항을 확정하는 단계에서 보다 명확한 형태로 패널 심의사항을 요구할 권리를 부여하고 있다”는 것이다.

2. 새로운 논거가 없는 미국의 상고

미국은 패널 1차 판정결과에 대해 거의 전면적 대결자세를 보이고 있기는 하지만, 상고서에서는 새로운 논점은 거의 없고 단순히 종래 입장을 반복하고 있는데 지나지 않는다는 것이 다수의 전문가들의 지적이다.

예를 들면, 상고 서한 중에서 미국은 “미국의 몇몇 국내보조 프로그램이 이른바 평화조약에 의한 보호요건을 만족하지 않는다는 패널 판정은 잘못된 것이며, 법률과 그 해석에서 잘못된 ‘사실’에 근거하여 판단되고 있다”고 하고 있는데, 이를 뒷받침할 수 있는 새로운 논거와 사실관계는 제시되지 않았다.

또한 허용보조정책도 “1996년 및 2002년 농업법의 특정 작물 직접지불이 허용보조 정책의 요건을 만족하지 않는다고 하는 패널 판정은 잘못된 인식이 바탕을 두고 있으며, 따라서 현행 미국의 허용보조정책은 평화조항에 의해 보호되고 있으며, 다른 회원국들은 제소할 수 없는 것이다”라는 주장을 반복할 뿐으로 새로운 논거는 제시하지 못하고 있다.

그리고, 미국은 패널이 허용보조정책의 요건을 만족하지 않는다는 직불제를 감축대상보조(Amber Box)로 계산하는 데 대해서도 잘못이라고 주장하고 있다. 한 전문가는 “특정 국내보조가 허용대상 요건을 만족하지 않더라도 그것이 곧 감축대상정책으로 계산되어야 하는지에 대한 명확한 규정이 없다”면서 이 점에 대해 해석이 나누어지는 배경을 지적하고 있다.

3. 종합

WTO 규정에 따르면 상고심은 패널에 관련한 회원국이 공식적으로 상고를 표명한 이후 90일 이내에 결론을 내야 한다. 또한 미국은 상고의사를 공표하고 나서 10일 이내에 패널에 보고를 해야 하고, 브라질은 그 후 5일 이내에 반대상고를 해야 한다. 또한 상고공표 이후 30일 이내에 구두 심리가 이루어지게 된다. 어떤 방법이든 내년 초에는 상고심의 결론이 나게 될 것이다.

1994년에 수립된 WTO 협정은 당연히 판례(패널 판정)도 충분치 않고, 세부 해석이 아직 정착되어 있지 않은 실정이다. 또한 WTO 규정 자체도 현재 DDA에서 논의가 진행 중에 있는 상황이다. 이번 브라질과 미국간 분쟁처리는 실제 운용되고 있는 개별 프로그램이 허용보조정책 등의 요건을 만족시키는지에 대한 판단을 구하는 첫 번째 사례가 될 것이다.

전례가 없는 사안의 해석을 둘러싼 분쟁인 만큼 패널과 미국의 주장은 정면으로 대치되고 있다. 한편, 향후 단기간의 일정을 고려하면 1차 패널 판정을 뒤집으려면 미국에게 강력한 논거가 필요하지만, 현재까지는 새로운 것이 거의 없는 미국의 상고서는 오히려 미국의 불리한 입장을 거꾸로 두드러지게 하고 있다.

모델리티 확립을 위해 본격적인 DDA 협상을 앞두고, 이에 대한 행방에 커다란 영향을 미치는 패널 판정 결과가 곧 밝혀질 것이다. 그 동향에 주목해야 할 것이다.

<http://www.zenchu-ja.org/wto.htm>에서
(김태곤 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241 한국농촌경제연구원)