

미국, 중미 FTA와 사탕산업 문제

미국에서 사탕부문은 낙농제품 등 다른 중요 농산물과 함께 민감품목의 하나로서 다자간 무역협상은 물론 자유무역협상에서도 사탕부문의 개방 예외 또는 소량의 TRQ를 제공할 뿐 사탕시장 개방에 매우 소극적인 자세를 취해왔다. 이 글은 사탕산업의 보호조치에 대해 반대 입장을 표명한 입장을 번역한 것으로서 미국 사탕산업의 현황과 관련 정책, 그리고 사탕 산업을 둘러싼 미국내 논쟁의 실체를 파악하는데 도움이 될 것이다.

1. 머리말

사탕업계의 로비스트들의 주장에 귀를 기울이면 사탕수입이 최근 모든 무역협정의 중심에 있다고 생각할 것이다. 미국이 다른 국가 또는 지역과 좀 더 개방적인 무역을 고려할 때면 사탕 산업은 언제나 논란의 중심에 선다.

대통령의 무역촉진권한(Trade Promotion Authority: TPA)하에서 추진된 무역협정은 의회에서 협정문의 수정 없이 단순히 찬성 또는 반대만 할 수 있게 되어 있기 때문에 해당 협정이 사탕생산자들에게 공정하지 못하다고 판단될 경우 협정문 전체를 반대할 수 있다. 사탕업계가 성공을 거둘 경우 사탕산업 자체는 물론 로비스트는 정부의 절대적인 지지와 보호를 얻어내는 반면 그밖에 대부분의 미국 국민- 대부분의 가게, 농민, 제조업자- 들은 많을 것을 잃게 된다.

미국의 사탕프로그램은 정책의 효과가 소수에 집중되는 반면 비용은 전체국민에게 분산되어 전가되는 전형적인 예이다. 소수의 사탕 생산자들은 정부로부터 받은 혜택을 끈질기게 보호하지만 각각의 소비자들은 그들 사탕관련 업자들과 맞서 싸울 유인을 별로 갖고 있지 않다. 사탕로비가 오랫동안 지속되어 왔으며, 현재에는 중미자유무역협정(Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement: DR-CAFTA)¹⁾에 목소리를 높여 거세게 반대하고 있다.

사탕업계 사람들은 자유무역이 사탕산업과 미국의 일자리를 괴멸시킬 것이라고 목소리를 높여 외쳐댄다. 그러나 사탕업계의 목소리와는 다르게 사탕산업을 보호하는 것이 일자리를 보호하는 것을 의미하지는 않는다. 1989년 이래 미국의 사탕생산은 정체 내지 소폭증가하고 정부로부터의 지속적인 지원에도 불구하고 사탕산업의 고용은 감소세를 나타내고 있다. 동시에 사탕산업의 보호로 사탕산업보다 10배나 많은 일자리를 제공하는 감미료 산업의 일자리가 위협받는다. 만일 사탕산업의 로비스트들이 DR-CAFTA의 의회통과를 저지한다면 미국과 해당지역에서 입는 손해는 동 협정이 통과되었을 때 사탕업계가 치를 비용을 훨씬 초과하는 규모일 것이다.

따라서 의회는 DR-CAFTA를 승인하기 위하여 발 빠르게 움직여야 한다. 사탕 생산자들의 문제는 다음 농업법을 논의할 때까지 유보되어야 한다. 사탕산업에게는 불행한 일이지만, 불황기에 만들어진 보호주의자들의 정책을 면밀하게 분석하면 미국 납세자들과 일자리를 희생하고 사탕산업에게 혜택을 준 쿼터와 관세를 철폐할 수 있음을 알 수 있다.

1) DR-CAFTA 당사자들은 도미니카공화국, 코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 미국 등인데 동 협정은 미국 내에서 많은 논란을 거듭해오다가 상원에 이어 지난 8월초에 하원의 승인을 얻어 발효를 눈앞에 두고 있다.

2. 미국 사탕정책의 개요

2.1. 사탕정책의 전개과정

미국의 사탕산업은 1700년대 후반부터 어떤 형태로든 정부의 일정한 보호를 받아왔다. 그러나 오늘날 미국 사탕정책의 기본 골격을 형성한 것은 1934년 공황기 존스-코스티간법(Depression-era Jones-Costigan Act)이다.

사탕정책은 국내 생산과 수입이 급증하는 가운데 소비가 감소하여 사탕 가격이 저하되던 시기에 만들어 진이다. 높은 생산비를 충당하기 위하여 사탕생산자, 특히 사탕 무 생산자들이 낮은 가격과 수입경쟁으로부터 사탕 산업의 보호를 요구하였다. 1974년부터 1977년 일시적인 기간을 제외하고 사탕산업은 정부의 관대한 지원과 보호정책의 지속적인 수혜자가 되었다.

오늘날 사탕정책은 수십 년 전에 만들어진 핵심적인 내용을 여전히 포함하고 있다. 정책의 두 가지 기본적인 요소는 가격지지 용자프로그램과, 쿼타와 관세를 병행 이용하는 관세율쿼터(Tariff-Rate Quota: TRQ)수입구조이다. TRQ하에서는 어느 나라가 자국에게 할당된 수출량 이상으로 수출하고자 할 경우 초과분에 대해서는 고율관세가 적용되어 추가적인 수출이 불가능해 진다.

사탕정책은 국내 사탕생산자가 미국 시장에 팔 수 있는 양을 제한하는 시장할당제에 의존한다. 이러한 장치 때문에 미국 농무성은 아무런 직접적인 비용 없이 정책을 펼 수 있고, 세계시장에서 미국 사탕산업의 경쟁력을 증진시키기 위한 특별수출정책이 마련되었다. 극단적인 경우 사탕가격이 최저가격 이하로 하락하면 정부는 과잉 사탕의 구매를 통해 사탕가격을 지지할 수 있다.

융자프로그램하에서 미 농무성은 사탕가공업자들에게 사탕수수에 대해서는 파운드당 18센트, 사탕무에 대해서는 22.9센트의 융자를 해 준다. 외국정부 각각이 WTO에서 약속한 수준 이하 또는 이상으로 지지수준을 변경시킬 경우 이러한 융자단가는 변할 수 있다. 대부금은 9개월간 융자되는데 융자기간이 만료되면 융자가 이루어진 연도의 마지막 날까지의 이자 또는 정제사탕이 판매된 시점까지의 이자와 함께 상환해야 한다. 융자금을 받으려면 미 농무성이 정한 최저가격을 사탕수수 또는 사탕무우 생산자들에게 지불하는 데 융자금을 사용한다는 데 동의해야 한다.

동 프로그램은 사탕재배 농민과 정제공장들이 손해를 보지 않도록 짜여 있다. 융자단가는 사탕가공업자들에게 보증가격의 역할을 한다. 이때 정부는 보증고객의 기능을 수행한다. 판매시 사탕의 시장가격이 융자단가보다 높을 경우 사탕가공업자들은 시장에 사탕을 판매한 후 정부의 융자금과 이자를 상환한다. 만일 시장가격이 융자단가보다 낮으면 사탕가공업자들은 자신들의 사탕을 정부에 넘기고 융자금 상환의무에서 벗어날 수 있다. 이때 가공업자들에게 어떠한 불이익이나 제재가 가해지지 않는다. 융자금 상환대신 정부에 사탕을 넘기는 데 비용이 전혀 들지 않기 때문에 시장가격이 융자금과 이자를 상환하는 금액보다 낮을 경우 언제든지 자신의 사탕을 정부에 넘기고 상환을 포기할 수 있다. 따라서 사탕산업이 직면하는 가격은 융자단가보다 낮을 수 없다.

미 농무성은 사탕정책을 펴는데 있어서 정부에 대해 어떠한 비용도 유발하지 않아야 한다. 이를 위해서는 미 농무부는 사탕의 시장가격이 융자단가 이하로 하락하지 않도록 사탕정책을 펴야 한다. 만일 시장가격이 너무 하락하면 정부는 융자대신 넘겨진 사탕을 받아들여 재고를 유지해야 한다.

미 농무성이 가공업자들이 융자금 상환대신 사탕을 정부에 넘기는 확률

을 줄이기 위한 하나의 방법은 사탕 현물지불(Sugar Payment-In-Kind: PIK)이다. PIK에서 사탕재배농민들은 정부가 재고로 보관중인 정제 사탕과 교환조건으로 재배면적의 일정부분을 휴경하는데 동의한다. PIK를 통해 정부는 사탕저장 비용을 생산자들에게 전가시키고 시장가격이 용자단가 이상으로 유지되어 상환금 대신 사탕을 정부에 떠넘기는 것을 방지할 수 있도록 해당 프로그램을 유지할 수 있다.

사탕프로그램은 사탕교역에도 영향을 미친다. 사탕가공업자들이 용자금 상환 사탕을 정부에 넘기는 것을 방지하기 위해 사탕의 수입량이 153만 톤을 초과할 것으로 예측되는 경우 국내 생산자들에게 가변적인 유통할당을 부과할 수 있다. 할당량은 사탕 소비량과 최종 재고량을 합한 양에서 153만 톤과 초기재고를 빼서 계산된다. 이러한 완충역할 때문에 미 농무부는 사탕시장에서 공급량을 제한하고 사탕가격을 높게 유지시키는데 커다란 유통성을 가질 수 있다. 이와 같은 할당량은 미국내 사탕공급이 국내사탕가격을 불안정할 정도로 가격을 높게 상승시킬 정도로 증가하지 않도록 조정된다. 최종적인 할당량은 각 개인이 생산할 수 있는 최대 사탕 생산량이 정해지면서 생산자 및 가공업자에게 할당된다. 생산할당제는 시장에서 사탕 무 산업의 경쟁을 약화시키고 사탕수수보다 더 높은 생산비를 초래케 하여 사탕무에 대해 보다 큰 보호막을 제공한다. 이러한 조치를 통해 미 농무성은 가격지지 및 무비용 용자프로그램과 일치하도록 국내외 공급량을 유지한다.

사탕수입이 153만 톤을 초과할 것으로 예상되면 시장할당제는 중지된다. 수입량이 발동수준(=153만 톤) 이하로 줄어들지 않는 한 유통할당제는 계속 중지된다. 이러한 상황이 실제로 발생하면 시장의 사탕 공급은 증가하고 가격을 낮추어 가공업자가 용자금 상환을 포기하고 사탕을 정부에 넘길 것이다. 이런 상황이 발생되면 가공업자들의 채무불이행에 따른 정부의 부담이 증가하고 사탕 재고가 늘어나게 된다. 이때 정부가 선택할 수 있는 대안은 유통할당제를 유지하여 각 생산자들의 공급량을 시장가격이

용자단가보다 높게 올라가도록 줄이는 것이다. 그러나 이러한 해결책은 국내 생산자들의 희생아래 외국 공급자를 지원해 주는 것이되어 실제 일어나기 어렵다.

이러한 발동수입액은 사탕프로그램의 TRQ 요소에서 나온다. TRQ체제 하에서 외국은 허용된 수출량에 대해서는 저율관세를 부담하지만 허용수준을 초과하는 수출량에 대해서는 수출이 불가능해 질정도로 고율관세를 부담한다. 사탕수출국은 총 126만 톤에 달하는 시장접근 물량의 일정 부분을 할당받는다. NAFTA에서 미국의 양허를 이행하기 위해 멕시코에 대해서는 추가 시장접근 물량이 제공된다. 이러한 물량은 저율 관세로 미국 시장에 수입된다. 이밖에도 카리브연안 지침(Caribbean Basin Initiative)과 일반특혜관세제도(Generalized System of Preference: GSP)에 의해 일부 국가들은 추가적인 우대적인 쿼터내 관세율의 혜택을 받는다.

국내 유통할당 발동 수입액과 TRQ 수입액의 차이는 수입의 잠정적인 증가 또는 미국내 수요의 증가에 대한 완화를 위해 정해진 양이다. 완화기능이 크면 클수록 사탕프로그램은 더욱 안전하게 유지될 것이다. 완화기능이 작으면 작을수록 사탕프로그램은 붕괴될 가능성이 높아진다.

NAFTA 회원국인 멕시코, 캐나다에 대해 특별할당이 주어진 뒤 선착순에 의해 정제사탕의 할당량이 외국의 공급자들에게 분배된다. 기타 특별사탕제품의 수입에 대해 추가적인 TRQ가 주어지는데 미국과 자유무역협정을 체결한 멕시코, 캐나다, 요르단, 싱가포르, 칠레 등에 대해서는 예외가 인정된다. 이에 따라 사탕 수입량은 미국내 사탕 생산량과 연간 TRQ 할당량에 따라 변한다.

2.2. 현행 사탕정책의 개요

미국의 사탕산업은 사탕무 생산자, 사탕무 정제업자, 사탕수수 생산자, 사탕수수 도정업자, 사탕수수 정제업자, 원료당 정제업자 등으로 구성된

다. 사탕무로부터 얻어진 정제사탕은 사탕수수에서 얻어진 정제 사탕과 동일하다. 수확된 사탕수수는 도정공장에 보내져 도정되어 원료당으로 만들어 진다. 원료당은 정제를 위해 정제공장으로 보내진다. 미국의 사탕정제 공장은 루이지애나, 플로리다, 텍사스, 하와이 등에 집중되어 있다. 사탕무는 미네소타, 노스다코타, 아이다호, 미시간 등에서 주로 생산된다. 사탕수수와 달리 사탕무를 원료당과 정제당으로 만드는 작업은 동일한 공장에서 이루어진다.

미국은 2003년 약 1,000만 톤의 사탕을 소비하여 세계 제 4위의 사탕 소비국이다. 미국에서 소비되는 사탕의 85~90%는 미국에서 생산된 것이다.

2003년 사탕농민과 가공업자는 총 57억 달러의 판매고를 올렸지만, 고용 인구는 52,000만 명에 불과하다. 미국의 200만 명의 농민가운데 단지 6,000명만(0.03%)이 사탕수수 또는 무를 생산하였다.

따라서 사탕산업의 보호가 고용을 보호하는 일이 아니다. 2001년 현재 미국에는 126개에 달하는 사탕정제, 도정, 가공공정이 있다. 1989년 이래 기술진보 및 생산의 기계화에 따른 효율의 증대로 생산농민의 수와 가공업자수는 줄어들고 있고, 작물의 단수와 가공사탕의 생산 감소 없이 집중화가 진행되고 있다. 다시 말하면 정부의 지지는 증가하였지만 고용은 감소해 왔다.

미국이 브라질, 유럽연합, 인도, 중국에 이어 세계 5위의 사탕생산국이지만 생산된 것보다도 더 많이 소비된다. 2003년 미국은 1억 41,000만 톤의 원료당을 수입해서 사탕제품으로 정제하였다. 그러나 사탕수입 규모는 미국의 수요와 시장가격에 의해 결정되지 않는다. 미국의 사탕수입은 정부에 의한 미국 내 사탕시장의 관리와 북미자유무역협정(NAFTA)에서 규정된 무역협정, 그리고 WTO 농업협정에 의해 영향을 받는다.

미국의 다른 농업부문과는 달리 사탕산업은 정부의 보조금을 통해 지원을 받지 않는다. 대신 연방정부가 우대대출, 국내생산쿼터, 수입제한을 통해 정제사탕의 높은 수준의 최저가격(minimum price)을 유지하고 있다. 공급을 제한하고 인위적으로 높은 사탕가격을 책정함으로써 해당산업 종사자들이 상대적으로 높은 생산비를 충당하고도 남을 만큼의 수익을 올린다. 이 때문에 사탕수수 및 사탕무 생산자들이 원료당을 과잉생산하여 창고에서 재고로 쌓이게 한 결과를 낳았다.

정책의 성공 여부는 세계시장가격보다 2~4배나 비싼 미국의 사탕가격에서 찾아 볼 수 있다. 이것은 미국의 사탕산업에게는 득이 되었지만 일반 소비자들에게는 그들의 모닝커피에 넣는 사탕에 대해 적정 수준보다 더 높은 가격을 지불하게 해가 되었다. 손해를 본 소득은 절약될 수 있었거나 다른 곳에 쓰일 수 있었다. 또한 이것은 비싼 가격에 사탕을 구매해야 하는 미국의 다른 기업가들에게도 해롭다. 잃어버린 수입은 투자되거나 좀 더 생산적인 곳이 활용되어야 했다. 부풀려진 사탕가격으로 생산비가 과도하게 소용되는 사탕을 이용하는 업체들의 경쟁력도 약화된다.

3. 미국 사탕보호의 대가

사탕 프로그램의 두 가지 기본적인 요소는 국내가격지지대출 프로그램과 쿼터와 관세의 조합으로 이루어진 관세율 쿼터(TRQ)이다. TRQ하에서는 어떤 나라가 정해진 쿼터보다도 더 많은 양을 미국으로 수출하려고 한다면 높은 관세를 부담해야 하기 때문에 미국시장에서 경쟁력을 잃게 된다.

대출 프로그램 하에서 미 농무부는 사탕수수는 파운드당 18센트, 사탕무는 파운드당 22.9센트를 각각의 가공업자들에게 대출해 주고 있다. 정부의 대출을 받으려면 사탕가공업자들은 사탕수수와 사탕무 생산자들에게

미농무부가 정한 최저가격으로 사탕을 구매하는데 대출금의 일부를 사용한다는 데에 동의해야 한다.

미국에서 사탕 프로그램은 사탕 생산농민과 정제업자들이 재정적인 손실을 입는 것을 방지하기 위해 마련된 것이다. 동 프로그램의 융자단가(loan rate)는 사탕가공업자들에게 최저보장가격처럼 기능하며, 정부는 보장된 고객처럼 행동한다. 만일 시장가격이 융자단가보다 높으면 가공업자들은 시장에 사탕을 팔아 대출금과 이자를 갚는다. 만일 시장가격이 융자단가 이하이면 가공업자들은 아무런 불이익 없이 사탕으로 정부대출금을 대신할 수 있다. 사탕으로 대출금을 대신 갚는 데 비용이 전혀 들지 않기 때문에 시장가격이 융자단가보다 낮으면 사탕가공업자들은 언제나 대출금 대신 사탕으로 대출금을 상환하려고 한다. 따라서 사탕산업이 직면하는 실질적인 사탕가격은 융자단가보다 낮을 수 없다.

사탕프로그램은 미국 내 생산자들이 국내시장에 판매할 수 있는 사탕의 양을 제한하는 유통할당제(Marketing Allotments)에 의존한다. 이 조치로 인해 미 농무부가 동 프로그램을 직접적인 비용을 들이지 않고 관리할 있고 세계시장에서 미국 사탕산업의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 고안된 특별 수출프로그램을 운용할 수 있다. 아주 예외적인 경우 시장가격이 최저가격을 밑돌면 시장에서 정부가 과잉사탕을 구매하여 가격을 지지할 수 있다.

우대적인 대출제도와 관세율할당제 때문에 미국 내 사탕가격이 높게 유지되어 사탕생산자들과 소비자들에 대한 유인이 왜곡된다. 미국의 생산자들은 자신들이 생산할 수 있을 만큼의 양을 생산하여 과잉생산을 유발하고 이것은 미래 사탕가격의 하락요인으로 작용하게 된다. 외국의 사탕생산자들은 미국시장에서 높은 사탕가격을 최대한 활용하기 위하여 자신들에게 할당된 TRQ를 모두 소진하려고 한다. 국내시장가격이 대출에 의해 조성된 최저가격 수준보다 낮을 경우 미 농무부는 사탕의 시장 출하량을 제한하려 할 것이기 때문에 정부는 외국산 사탕 유입을 제한하여 국내 총

사탕 공급을 줄이려고 할 것이다. 사탕프로그램이 사탕 생산자들에게 이득을 가져다주기 때문에 사탕생산자들 역시 외국산 사탕에 의해 자신들의 사탕이 시장에서 쫓겨나길 원치 않는다. 미국산 사탕에 대한 정부와 생산자들의 이와 같은 동일한 유인으로 말미암아 추가적인 무역장벽과 좀 더 직접적인 보조에 대한 압력이 높아진다.

그러나 쿼터와 높은 가격은 미국 사탕소비자들에게 손해를 입히고 중국에는 일자리 창출을 방해한다. 가계소비자들은 사탕이 함유된 제품의 구매를 줄이고 저렴한 가격으로 구매할 수 있는 유사제품을 찾는다. 사탕을 사용하는 제조업체들은 저비용 원료를 찾는 한편 사탕시장이 좀 더 경쟁적인 해외 시장으로 자신들의 공장을 이전하려고 한다. 예를 들면 사탕제조업체인 브래취와 크래프트 (Brach's and Kraft)사는 경쟁력을 유지하기 위해 미국 공장을 해외로 이전하였다. 사탕을 이용하는 산업에서의 고용이 사탕 산업 자체의 고용보다 10배 이상 많기 때문에 인위적으로 높게 유지되는 높은 사탕비용으로 인한 고용 손실은 사탕산업이 창출하는 일자리 수보다 더 많다.

미국의 회계감사원(U.S. General Accounting Office)에 따르면 사탕 프로그램의 기본적인 수혜자는 사탕 농민과 가공업자들로서 이들은 1996년에 8억 달러, 그리고 1998년에는 10억 달러의 혜택을 받은 것으로 나타났다. 외국의 사탕수출업자들도 미국의 높은 사탕가격으로 이득을 보았다. 같은 보고서에서 미국 회계감사원은 사탕 프로그램으로 미국의 소비자와 사탕 이용 제조업체로부터 약 4억 달러에 달하는 부가 외국의 사탕생산자들에게 이전되었다고 분석하고 있다. 미국감사회원은 1998년 사탕프로그램이 19억 달러의 비용을 발생시켰다고 결론짓고 있다. 미국 국제무역위원회도 사탕프로그램을 폐지할 경우 미국 경제에 11억 달러의 이득을 가져다 줄 것으로 분석한 바 있다.

흥미로운 것은 이러한 연구들은 사탕프로그램이 폐지된다고 하더라도

사탕 생산자들이 피해를 보지 않는다고 주장한다. 자유무역이 사탕산업을 고사시키지는 않는다는 의미이다. 미국 내 사탕의 생산이 감소하고 가격은 세계수준으로 하락하겠지만 미국의 사탕산업은 수지를 맞출 수 있을 것이다.

미국 소비자들로부터 너무 많은 부가 사탕산업으로 흘러들어가기 때문에 사탕생산자들이 사탕 프로그램을 유지하는 데 막대한 노력과 자금을 동원할 것이라는 데에 추호의 의심도 없다. 사탕산업이 소수의 대규모 생산자와 가공업체들로 구성되어 있기 때문에 이해관계 조정에 어려움이 없다. 모든 참가자들은 사안에 대해 기부를 하려고 한다. 정치자금을 모금하는 한 회사에 따르면 2004년 한 해 동안 사탕 산업이 의회후보자와 정당들에게 기부한 액수는 240만 달러에서 320만 달러에 이른다는 것이다.

4. 미국 사탕프로그램에 대한 DR-CAFTA의 영향

도미니카 및 중미국가에서 사탕산업은 사탕수수 농민들과 정제업자들로 구성된다. 이 지역에서는 사탕무를 생산하지는 않는다. 2003년의 경우 이 지역은 세계 9위의 원료당 생산지역으로서 세계 생산 점유율은 3%에 달한다. 같은 해 미국의 관세율쿼터에 의해 미국으로 수출된 원료당은 이 지역 전체 수출원료당의 14%에 달했는데, 이 같은 양은 같은 해 미국의 전체 사탕 수입의 7%에 약간 미치지 못하는 양이다.

미국과의 FTA를 통해 중미국가들은 미국으로부터 약간의 관세율쿼터 확대 혜택을 보겠지만 쿼터외 관세는 인하되지 않는다. DR-CAFTA 이행 15년 이후에 가거나 중미국가들은 기존 관세율 쿼터에서 매년 2만 톤씩 증량하여 사탕부문에서 대미 무역흑자를 이룰 것이다.

미국이 중미와 FTA를 체결하면 저렴한 중미산 사탕이 미국시장에 마구

유입될 것이라는 주장은 설득력이 약하다. 왜냐하면 사탕이 FTA협정문에서 주요 현안이 아닐뿐더러 많은 무역협정 가운데 DR-CAFTA가 첫 번째로 미국의 사탕산업을 수술하기 위해 계획된 것도 아니기 때문이다.

DR-CAFTA로 이행 첫해에 자질을 갖춘 중미 국가들이 미국시장에 추가적으로 107,000톤의 사탕을 수출할 수 있게 될 뿐이다. 이러한 양은 미국 전체 연간 사탕소비량의 1~1.2%에 불과한 양이면서 미국인 1인당 일주일간 한 스푼 반을 소비하는 양일뿐이면서 미국의 1일간 사탕 생산량에도 미치지 못하는 양이다. DR-CAFTA 이행 15년 이후에도 중미로부터의 추가적인 사탕 수입은 미국 전체 소비의 1.7% 이하이다.

DR-CAFTA는 중미국가들로 하여금 미국시장에 사탕을 덤프로 쏟아 붓는 것을 허용하지 않는다. 더구나 DR-CAFTA에 따라 중미로부터 사탕수입이 미국의 사탕프로그램의 안정성을 위협하면 협정문의 구제조치가 미국으로 하여금 수입을 중지시키게 할 것이다. 그러나 그러한 가능성은 대단히 희박하다. 사탕산업의 주장과는 달리 미국 사탕 시장은 공급과잉 상태가 아니다. 최근 미 농부성의 2006년 사탕산업 전망에 따르면 미국은 늘어나는 수요에 맞추기 위해서는 60만 톤의 사탕을 추가로 수입해야 한다.

미국 국제무역위원회(U.S. International Trade Commission), 미국 농민연대(American Farm Bureau Federation), 미국 무역대표부, 그리고 농무부는 DR-CAFTA가 미국의 사탕산업에 어떠한 심각한 영향도 미치지 않을 것이라고 결론지은 바 있다. 미국의 사탕산업은 국제시장에서 경쟁을 회피하기 위해 노력할 것이며, 소비자들은 계속해서 사탕프로그램으로 인해 손해를 볼 것이다. 미국의 사탕프로그램은 소비자들이 지불하는 인위적인 높은 가격이 DR-CAFTA가 이행된 이후에도 결코 하락하지 않게 보장할 것이다²⁾.

2) 여러 가지 연구에서 DR-CAFTA가 사탕산업에 미치는 효과를 분석한 바 있다. 모델링 기법과 가정에 따라 결과가 다르지만 DR-CAFTA가 체결되면 1~3.2%의 원당

사탕산업계의 맹렬한 항의와 공포와는 달리 DR-CAFTA는 사탕 산업의 종말이나 해당 산업 고용의 심각한 감소를 예고하는 아니다.

미국과 중미 FTA협상에서 사탕은 주요 이슈가 아니다. 공동의 선을 위해 의회는 DR-CAFTA하에서 수백만 명의 미국 국민에 대한 저평가된 혜택에 비해 거대 사탕 부문의 과장된 불만의 다른 편을 바라보아야 한다. 이를 위해 의회와 행정부는 DR-CAFTA를 즉시 승인한 연후에 소모적인 가격지지, 융자, 쿼터를 제거함으로써 사탕 부문의 실질적인 문제를 해결하여야 하며, 다음 번 농업법 개정 시 사탕프로그램을 폐지해야 한다. 또한 오는 12월 WTO 차기 회의에서 사탕에 대한 쿼터를 철폐해야 한다. 미국의 사탕시장을 정부의 값비싼 개입과 보호주의적인 정책으로부터 자유롭게 함으로써 소비자와 기업가들의 생활을 향상시킬 수 있을 것이다.

5. DR-CAFTA의 과제

그동안 미국 사탕산업은 NAFTA를 제외한 거의 모든 쌍무적 및 다자간 무역협정에서도 살아남은 비정상적인 수준의 보호를 향유하고 있다. 최근 미국이 호주와 체결한 자유무역협정에서도 호주의 소맥 및 서비스 산업에 대한 미국 기업의 시장접근성 향상을 양보하는 대가로 사탕산업은 기존의 보호조치를 완전하게 유지할 수 있었다. 수많은 연구에서 보여 주었듯이 사탕산업은 무역의 희생이 아니다. 오히려 미국의 소비자와 기업은 사탕산업의 편향되었지만 성공적인 로비에 의해 피해를 입었다. 사탕산업의 로비비용은 미국의 일반 소비자들이 지불한 것이다.

DR-CAFTA의 치명적인 결함은 그것이 미국의 사탕시장을 개방시켜 세계경쟁의 무대에 나가게 하지 않았다는 것이다. 미국 경제의 모든 부문에

가격 인하를 예상하고 있다.

결쳐 공정한 방식으로 자유무역의 규칙과 원칙을 적용을 주저하는 정치적인 의지로 인해 고용을 줄이고 소비자들에게 높은 가격을 안겨다 줄 것이다.

미국과 호주간 자유무역협정이 제안될 당시, 사탕산업은 철저한 무역보호를 위해 경종의 사이렌을 울린 바 있다. 사탕산업은 DR-CAFTA에서도 똑같은 목소리를 냈다. 미국 농업수입의 1%이하 밖에 차지하지 않는 사탕산업의 1.2%를 보호하는 것이 농업부문의 수많은 다른 일자리와 미국 경제 전반의 사업과 동등한 가치를 지닐 수는 없다. 미국 의회는 사탕산업에 종사하는 52,000명의 지나친 공포심 때문에 2억 9,700만 명의 미국인들의 경제적인 이득을 희생시켜서는 안 될 것이다.

(권오복 obkwon@krei.re.kr 02-3299-4210 한국농촌경제연구원)