

미국, EU의 시장접근분야 제안에 대한 평가

김 상 현*

최근 미국 무역대표부(USTR) 랍 포트만(Rob Portman) 대표는 EU의 시장접근분야의 제안이 실질적인 시장접근 기회를 개선하는데 미흡하며, 당초 도하라운드(UR)의 협상목표 수준을 하향조정해야 할 것이라며 비판한 바 있다. 이와 관련하여 USTR은 “EU의 농업협상 시장접근분야 제안의 의미”에 관한 개황보고서를 통해서 EU의 시장접근 분야의 제안이 가지는 효과를 발표하였다. 여기서는 보고서에서 언급하고 있는 EU 제안에 대한 미 무역대표부의 평가와 이에 대한 EU의 반응을 살펴본다.

1. EU 시장접근분야 제안에 미국의 평가

1.1. 관세감축방식

EU의 관세감축방식은 EU의 관세를 평균 39% 감축하게 되며, 이는 우루과이라운드(UR)의 평균 감축률인 36%보다 사실상 높은 목표수준이라고 할 수 없다. 민감품목 142개, 평균 감축률 39%인 EU의 시장접근 제안은 미국 제안(민감품목 18개, 평균 감축률 66%)이나 G-20(민감품목 18개, 선진국에 대한 평균 감축률 54%)의 제안에 비해 목표수준이 매우 미흡하다.

* 한국농촌경제연구원 ksh3615@krei.re.kr 02-3299-4369

또한 EU는 주요 수출대상 품목이 분포되어 있는 30% 이하인 관세라인 (tariff line)의 80%에 대해서도 신축성을 허용하도록 제안하고 있다. 이에 따라 이들 주요 품목의 관세감축률은 20%에 불과하다. 이 관세감축률을 가정할 때, 22%인 스낵류(snack foods)는 17.6%로, 12.5%인 스위트콘(sweet corn)은 10%로, 25.9%인 네이블오렌지(navel orange)는 20.7%로 소폭 감축된다.

EU 농산물 시장에 대한 실질적인 시장접근을 달성하기 위해서는 상당한 관세감축이 요구된다. 주요 보호 품목에 대한 EU의 기본관세는 관세화 전환 시 과다 산출된 양허관세, 최근 부풀려진 종가세상당치(Ad Valorem Equivalent, AVE), EU의 시장지지 가격을 낮춘 국내정책의 최근 변화 등을 고려할 때 과장되어 있다.

EU의 관세감축 수준은 회원국들의 양허세율에 대한 실질적인 감축효과가 미미하기 때문에 효과적인 시장접근을 달성하는데 역부족이다. <표 1>과 같이 일부 회원국 일부 품목에 대한 현행 실행세율과 EU의 관세감축률을 적용한 양허세율간의 차이가 크게 좁혀지지 않고 있다.

표 1 EU 제안의 관세감축 효과(사례)

국별	품목	양허세율(%)	실행세율(%)	EU 제안 적용 후 양허세율(%)
필리핀	돼지고기	40.0	30.0	28.0
	옥수수	50.0	35.0	35.0
	오렌지	45.0	10.0	31.5
인도	밀	100.0	50.0	65.0
	면화	100.0	10.0	65.0
브라질	밀	55.0	10.0	38.5
	사과	30.0	10.0	27.0
일본	유장/무지방 분유	30.0	30.0	24.0
	가공치즈	40.0	40.0	22.0
	사과	17.0	17.0	13.6

EU의 관세감축은 자신의 주력 수출품목에 대한 시장접근 기회를 확대하는데 조차 미약한 수준이다. EU가 세계 수출시장의 75%를 차지하는 올리브유 경우, EU 제안에 따라 인도의 45% 양허세율은 31%로, 브라질의 35% 양허세율은 24.5%로, 한국의 27% 양허세율은 24.3%로 감축된다. EU가 세계 최대 수출국인 포도주의 경우, 13%인 일본의 발포성포도주(sparkling wine) 양허세율은 10.5%로 약 3% 미만 감축되며, 50%인 기타 포도주의 양허세율은 27.5%로 감축된다. EU가 세계 수출시장의 50%를 차지하는 치즈의 경우, EU 제안에 따라 30%인 일본의 블록치즈(block cheese) 양허세율은 24%로, 246%인 캐나다의 블록치즈 양허세율은 98%로 감축되며, 85%인 미국의 블루바인 치즈(blue-veined cheese) 양허세율은 42.5%로 감축된다.

1.2. 민감품목

위에서 언급한 품목들의 관세감축 사례는 주로 일반품목에 대한 EU의 관세감축공식을 적용한 것이다. 그러나 대다수 품목들이 이런 일반품목의 관세감축공식을 벗어나 민감품목으로 취급됨으로써 이들 품목의 시장개방은 다소 완화될 수 있다.

DDA 농업협상의 야심적인 목표수준을 달성하기 위해서는 고율관세를 부과하거나 시장접근물량(TRQ)을 설정하여 보호한 특정 부문의 추가적인 시장개방을 허용할지의 여부에 달려있다.

민감품목에 대한 EU의 제안은 수입 농산물과의 공정경쟁을 차단하는 폐쇄경제에서나 효과적이다. 이는 EU의 민감품목에 대한 TRQ 설정방식이 미흡하고, 상대적으로 많은 수를 요구하고 있기 때문이다.

EU 제안에 따르면, TRQ 증량수준은 현행 관세 크기와 현행시장접근 수준에 따라 결정된다. 따라서 현재 높은 관세와 낮은 TRQ를 유지하여 시장을 보호하는 회원국들은 보상을 받게 된다. 즉, 현행 수입수준이 낮기 때문에 민감품목에 대한 TRQ 증량폭을 최소화 할 수 있기 때문이다.

EU의 민감품목에 대한 제안을 따를 경우, 민감품목의 관세감축 및 TRQ 증량 사례는 <표 2>와 같다. AVE가 53%인 EU의 닭 사등분 통다리(chicken leg quarter)가 민감품목으로 선정될 경우, 관세는 15% 감축된 45%가 된다. 이때 TRQ 증량은 단지 10,000톤에 머물게 된다. 이 물량은 EU의 일인당 0.02kg으로 일년에 한 사람이 한 마리조차 소비하지 못하는 수준이다. AVE가 90%인 EU의 버터 관세는 17% 감축된 75%에 머물고 TRQ 물량은 15,000톤 증량되며, 이 물량은 연간 EU 소비량의 1%에도 미치지 못하는 수준이다.

AVE가 296%인 캐나다 가금육은 20% 감축된 237%, 7,000톤의 TRQ 물량이 증량될 것이다. 이 물량은 캐나다 소비량의 0.7%에 불과하다. AVE가 700% 이상인 일본의 쌀은 20% 감축된 550% 이상 달하며, 26,000톤의 TRQ 물량이 증량될 것이다. 이 물량은 단지 일본의 연간 소비량의 0.3%, 현행 TRQ의 4% 증량에 불과하다. AVE가 176%인 한국의 무지방 분유의 관세는 20% 감축된 141%에 머물며, TRQ 물량은 500톤 증량될 것이다. 이 물량은 한국의 국내소비량의 2%에도 미치지 못하는 수준이다.

표 2 EU 제안을 적용할 경우 민감품목의 관세감축 및 TRQ 증량(사례)

국별	민감품목	증가세상당치(AVE, %)		TRQ 증량(톤)
		감축 전	감축 후	
EU	닭고기	53	45	10,000
	버터	90	75	15,000
일본	쌀	700이상	550이상	26,000
캐나다	가금육	296	237	7,000
한국	무지방 분유	176	141	500

EU는 민감품목의 개수를 관세라인의 8%까지 요구함으로써, 무역비중이 매우 높은 주요 품목이 큰 폭의 관세감축을 피할 수 있는 여지를 남기고 있다. 세계은행(World Bank)은 관세라인 가운데 단지 2%만이라도 새로운 시장접근 기회를 벗어나게 된다면, DDA 협상을 통한 발생될 잠재 이득 가운데 75%를 상실하게 된다는 우려를 표명한 바 있다.

많은 회원국들은 민감품목의 TRQ 증량은 소비량에 근거해서 이뤄져야 한다고 제안했다. 이 제안은 관세화(tariffication)를 통해 고율관세가 부과된 민감한 품목을 대상으로 연간 국내소비량의 5%까지 시장접근물량을 증량하도록 한 우루과이라운드(UR)의 규정에 기반을 두고 있다. 이처럼 실질적 시장접근을 위한 기준으로써 소비량을 이용하는 것은 과거 WTO 협상경험을 반영할 때 현실적이며, 공정한 방법이다.

한편 EU는 일부 특정품목의 소비량 데이터를 구하기 어렵다는 우려를 표명했다. 반면, EU가 민감품목으로 선정할 대다수 품목들은 이미 TRQ 대상품목이며, 이들 품목에 대한 소비량 데이터는 구할 수 있기 때문에 이런 중립적 산출방식에 대한 논의가 지연되어서는 안 된다. 더욱이 TRQ 증량을 소비량의 10% 이하로 확대하더라도 보호받는 대다수 품목들의 관세는 여전히 상대적으로 높게 유지될 것이다.

1.3. 특별세이프가드 규정

EU는 UR 이후 존속된 특별세이프가드(Special Safeguard, SSG)를 유지해야 한다고 제안했다. SSG는 UR 당시 관세라인의 품목을 대상으로 개발되었다. 이런 SSG는 당시 새롭게 설정된 관세가 너무 낮아 저가의 수입품목이 급증할 우려에 대비하여 고안된 보호장치였다.

지난 10년간의 UR 이행기간에 관세상당치가 너무 높아 쿼터밖(out-of-quota) 수입이 거의 이뤄지지 않았으며, SSG의 발동회수도 극히 드물 만큼 SSG의 필요성이 사라졌다. EU의 주장처럼 SSG를 존속시키는 것은 실질적인 무역증대를 저해함으로써 장기 무역장벽을 구축하게 될 것이다.

1.4. 기타 협상부문의 영향

농산물 무역개혁은 DDA 농업협상의 핵심골자이다. 이것은 농산물 관세가 매우 높고, 농업부문의 수출 및 국내보조가 무역을 왜곡하고 있기 때문이다. 또한 농업 노동인구의 비중이 50% 이상인 개도국들이 특히 농업에 지대한

관심을 갖고 있기 때문에, 많은 회원국들은 농산물 수출에 비교우위가 있는 것으로 간주한다. 이에 따라 세계무역에서 차지하는 농산물 교역 비중이 10% 미만일지라도, DDA의 기타 협상부문의 진전을 이루기 위해서도 관세장벽과 보조금 정책에 대한 우려를 반영해야 할 것이다.

특히, 많은 개도국들은 농업협상의 타결 없이는 비농산물시장접근(NAMA) 분야에서 공산품 관세를 감축하거나 서비스의 무역장벽을 제거할 의향이 없다. 또한 시장접근 분야에서 가시적인 성과를 이루기 위해서 감축대상보조(AMS)를 60% 감축하겠다는 미국의 제안은 EU의 양보 없이 지속될 수 없다.

EU가 농산물 시장접근 분야의 실질적 개선을 달성하는데 동조하지 않기 때문에, 무역왜곡보조 감축, NAMA 확대, 서비스 장벽 제거, 개발지원, 무역 활성화 등을 포함한 전체 DDA 협상의 부문별 목표수준이 하향조정 될 위기에 있다. 한편 EU의 농업부문 제안은 과감한 NAMA 부문의 제안과 매우 상충된다는 점을 주목해야 한다. 이런 EU의 입장은 협상을 타결하는데 장애가 되고 있으며, 협상 전반의 개혁의 목표수준을 낮추도록 위협하고 있다. 이에 따라 세계 경제성장을 촉진시키며, 개도국의 경제발전을 가져올 DDA 협상의 무한한 잠재력이 손상될 위험에 처해있다.

2. 미국 평가에 대한 EU의 반응

EU는 최근 USTR이 발표한 “EU의 농업협상 시장접근분야 제안의 의미”라는 개황보고서가 EU의 시장접근에 대한 입장을 왜곡하고 있다는 반박 보고서를 배포하였다. 이에 대한 주요내용은 다음과 같다.

첫째, USTR이 EU의 관세감축공식을 따를 경우 평균 감축률은 39%에 지나지 않으며, 이는 사실상 평균 감축률이 36%인 UR의 목표 수준보다 미흡하다고 주장하지만 이는 사실과 다르다. EU가 제시한 감축률은 UR에서 합의된

평균 감축률보다 훨씬 높다. UR 공식이 회원국에게 평균 개념을 통해서 고율 관세를 보호하도록 허용한 반면, EU의 제안은 고율 관세를 가장 많이 감축하도록 하고 있다. EU의 고율관세의 감축률은 60%에 달한다. 전체 관세수준은 현재 미국의 평균 농산물 관세 수준과 비슷한 12%로 감축된다. USTR이 수급하지 않을지라도, EU는 민감품목의 관세를 대폭 감축하는 동시에 TRQ를 증량하도록 제안하고 있다.

둘째, USTR이 관세가 30% 이하의 품목 중에서 80% 정도가 EU의 주요 수출품목이며, 이들 품목의 관세 감축은 20%에 지나지 않는다는 주장은 사실과 다르다. EU는 최하위 구간의 관세 감축 시 신축성을 부여한 반면, 이 구간의 평균 감축률이 35%가 되도록 확실한 요건을 부여하고 있다.

셋째, USTR이 EU의 기준 관세가 관세화 전환 시 과장되었다고 하지만 사실이 아니다. 최대 관세를 부과할지라도 EU로의 농산물 수입이 충분히 이뤄지고 있다. 즉, EU의 관세가 물타기(water) 되어 있지 않다는 증거이며, EU는 양허된 수준 내에서 관세를 부과하고 있고, 실질적인 시장접근 기회를 제공하고 있다.

넷째, 일부 가금육의 경우 EU 시장으로의 추가적인 시장접근물량이 일인당 0.02kg으로 일년에 한 사람이 한 마리조차 소비하지 못하는 수준이라는 주장 또한 오해다. USTR은 단지 닭 사등분 통다리 한 품목에 대한 시장접근물량만을 산출하고 있다. 닭고기에는 80개 이상의 관세라인이 존재한다. EU는 보 조금 감축뿐만 아니라 관세 감축에 의해서 가금육 수출이 약 25% 감소되는 것으로 집계하고 있으며, 이 관세라인에 포함된 품목의 여타 수출국에게 새로운 시장접근 기회를 제공하고 있다. 최대 경쟁국인 브라질을 포함해서 여타 가금육 수출국들이 충분한 관세를 물고 EU 시장에 이미 수출하고 있기 때문에 어떤 감축률이 적용될지라도, 실질적인 새로운 시장접근 기회가 제공될 것이다.

다섯째, USTR은 EU의 제안이 기타 회원국에게 실질적인 시장접근 기회를 제공하지 못하며, EU가 제시한 관세 감축률이 양허세율과 실행세율 간의 격차를 해소하는데 미흡하다고 주장하고 있다. USTR이 인용한 사례에 따르면, 미국은 자국의 농산물 수출업자들에게 개도국 시장의 실질적인 시장접근 기회를 제공하려는 의도가 숨어 있다. EU의 제안이 선진국보다 덜 감축한다는 개도국 우대원칙에 근거하고 있기 때문에, 미국이 개도국의 관세를 대폭 감축하기 위해서는 EU를 더욱 압박해야 한다. EU가 제안한 개도국의 관세 감축률은 G-20의 제안과 동일하다.

여섯째, EU의 제안과 같은 방식으로 관세라인의 2%만이라도 새로운 시장 접근 기회를 벗어날 경우, DDA 협상의 전체 이득 중에서 75%를 상실하게 된다는 세계은행의 분석은 USTR이 주장하는 바와 다르다. 사실 세계은행에 따르면, 관세라인의 2% 이상을 민감품목으로 지정하는 것은 잠재 이득을 75% 줄일 수 있다. 그러나 이것은 민감품목에 대한 관세감축률이 15%, TRQ를 확대하지 않는다는 조건에 한정할 경우이다. EU는 일반 관세감축으로부터 벗어날 경우 TRQ를 더욱 확대하며, 40%만큼이나 민감품목을 감축하도록 제안함으로써 민감품목에 대해서조차 의미 있는 새로운 시장접근 기회를 제공하고 있다.

일곱째, 개도국들이 농업에 특히 지대한 관심을 가지고 있으며, 농산물 수출에 비교우위가 있다는 USTR의 주장에 대해 EU도 공감한다. EU는 개도국의 수출 농산물에 대해 세계에서 가장 개방된 시장이다. EU 시장은 개도국 특혜조치에 따라 남미와 아프리카 농산물 수출의 각각 45%, 85%를 차지한다. EU는 이 조치에 따라 거의 모든 개도국의 농산물 수출품목에 낮은 관세를 부과하며, 최빈개도국(LDCs)에게 무관세·무쿼터를 적용한다. 반면, 미국은 개도국들의 비교우위 부문의 무역이 증대하기를 바란다고 언급하고 있지만, 정작 홍콩 각료회의에서 방글라데시의 섬유에 대한 무관세 접근을 거부했으며, LDCs에 대한 무관세·무쿼터 대상 품목 가운데 일부(3%)를 제외하고 있다.

여덟째, EU가 농업부문에서 제안하는 것 이상으로 NAMA에서 보다 많이 요구한다는 USTR의 주장은 잘못된 판단이다. 50년의 역사를 갖는 GATT는 미국과 EU의 평균 공산품 관세를 3~4%대로 끌어내리는 등 공산품의 관세를 매우 낮은 수준으로 감축하는데 기여했다. 반면, 농산물에 대한 관세감축이 이뤄진 것은 UR이 최초다. 따라서 공산품의 현행 관세수준을 달성하는데 40여년이 걸린 점을 감안할 때, 단일 라운드에서 농산물 관세를 공산품 관세수준으로 낮추는 것은 불가능하다.

마지막으로, EU의 제안이 실질적인 시장접근 기회를 제공하지 못한다는 USTR의 주장은 사실과 다르다. EU의 자료에 따르면, 쇠고기의 경우 EU의 제안에 따라 민감품목으로 지정될지라도 매년 80만 톤의 새로운 시장접근 기회가 제공된다. 이는 세계 최대 쇠고기 수출국 가운데 하나인 아르헨티나의 연간 수출량에 육박하는 물량이다. EU의 쇠고기 수입량은 1999~2004년 동안 37~51만 톤으로 증가했다. 가금육은 24.8~51만 톤으로 증가했다. 이 두 품목의 최대 수출국인 브라질은 새로운 시장접근 기회를 쉽게 이용하고 있다. 경쟁력이 매우 높은 농산물 수출국들은 EU의 제안이 새로운 추가적인 시장 접근 기회를 제공한다고 믿고 있다.

자료 : <http://www.insidetrade.com>