

WTO, 미국과 EU의 국내보조 검토결과 발표

김 상 현*

WTO는 최근 '2006년 세계무역보고서'(World Trade Report 2006)를 발표했다. 이 보고서는 국제무역의 맥락에서 국내보조의 정의, 경제이론과 국내보조와의 관계, 국내보조를 사용하는 이유, 회원국의 국내보조 현황, WTO 규정과 국내보조와의 관계 등을 언급하고 있다. 이 중에서 미국과 EU의 국내보조를 포괄적으로 검토한 내용을 요약 정리한다.

1. 미국의 국내보조 현황

미국의 국민소득계정(National Income Account)에 따르면, 농업부문에 대한 연방정부의 보조는 1995~2001년 동안 연평균 142억 달러에 달한다. 실제 지급된 현행 총 AMS(Current Total AMS)는 같은 기간 연평균 109억 달러에 이르며, 감축대상보조(Aggregate Measurement of Support, AMS), 최소허용보조(De minimis), 블루박스(Blue Box) 그리고 허용보조(Green Box) 등을 모두 합한 보조 총액은 연평균 662억 달러에 달하고 있다<표 1>.

OECD의 생산자지지추정치(Producer Support Estimate, PSE)는 1995~2001년 동안 연평균 409억 달러이며, 일반서비스지지추정치(General Service Support Estimate, GSSE)는 같은 기간 연평균 654억 달러에 달한다<표 2>.

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

표 1 미국의 국내보조 지급 현황(WTO 통보자료 및 국민소득계정 기준)

단위: 백만 달러

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995-2001 평균
국민소득계정	7,279	7,340	7,495	12,380	21,513	22,896	20,727	14,233
WTO 보조 총액	60,770	58,899	58,302	64,962	74,046	74,200	72,130	66,187
AMS	6,214	5,898	6,238	10,392	16,862	16,803	14,413	10,974
시장가격지지	6,161	5,898	5,773	5,956	6,216	6,686	5,849	6,077
최소허용보조	1,485	1,176	811	4,750	7,435	7,341	7,045	4,292
블루박스	7,030	0	0	0	0	0	0	1,004
허용보조	46,041	51,825	51,252	49,820	49,749	50,057	50,672	49,917
국내식량원조	37,470	37,834	35,963	33,487	33,050	32,377	33,916	34,871

자료: WTO. World Trade Report 2006.

표 2 미국의 국내보조 지급 현황(OECD 기준)

단위: 백만 달러

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995-2001 평균
생산자지지지추정치(PSE)	20,180	28,963	29,768	46,144	55,942	53,670	51,838	40,929
시장가격지지	9,147	14,382	13,977	21,249	21,643	18,762	19,066	16,889
생산량기준보조	67	58	330	4,251	10,517	10,226	9,355	4,972
면적/두수기준 보조	2,470	699	192	2,851	2,818	3,510	2,862	2,200
과거 자격요건기준 보조	0	5,186	6,286	8,470	10,939	10,530	8,739	7,164
투입재사용기준 보조	6,002	6,090	6,056	6,116	6,633	6,986	7,534	6,488
투입재제약기준 보조	1,940	1,963	1,902	1,954	1,808	1,778	1,918	1,895
총 영농소득기준 보조	554	584	1,026	1,252	1,585	1,877	2,364	1,320
기타 보조	0	0	0	0	0	0	0	0
일반서비스지지지추정치(GSSE)	26,459	25,757	24,739	22,840	23,328	22,902	25,126	24,450

자료: WTO. World Trade Report 2006.

이와 같이 국민소득계정, WTO, OECD 출처의 통계 자료들은 어느 정도 차이를 보이고 있다. 이런 차이는 회계연도, 유통연도 등 산출 기준연도 등에 의해서 발생된다.

한편 국민소득계정의 보조 통계는 예산지출만을 반영하고 있기 때문에 나머지 통계 중에서 가장 작으며, 정부의 징수감면액(revenues foregone)뿐만 아니라 국경조치로부터 발생하는 지지효과를 반영하지 않는다. 또한 국내식량원조(Domestic Food Aid)는 허용보조로써 연평균 349억 달러에 달하며, 국민소득계정에서는 농산물 보조가 아닌 공공 재정지출의 형태로써 간주된다.

WTO와 OECD의 보조 통계도 상당한 차이를 보이고 있다. 1995~2001년 WTO AMS의 시장가격지지(Market Price Support, MPS)는 연평균 61억 달러인데 반해, OECD PSE의 MPS는 연평균 169억 달러로 3배나 높다. PSE의 MPS 산출 기준은 모든 품목에 대해서 산출된다.

미국의 경우 MPS는 ‘MPS 품목(MPS Commodity)’인 밀, 옥수수, 보리, 수수, 쌀, 대두, 설탕, 우유, 쇠고기, 양고기, 면, 돼지고기, 가금육 그리고 계란 등에 대한 MPS를 구한 이후, 이의 평균을 농업생산액의 비중에 따라 전 품목에 대해 적용하여 산출한다. AMS의 MPS는 고정된 기준가격(fixed reference price)과 관리가격(administered price) 사이의 차이를 적용대상 품목의 생산액에 곱해서 산출한다.

미국의 국내식량원조는 WTO 국내보조 규정의 허용보조에 속하며, 허용보조 총 지출액의 70% 정도를 차지한다. OECD는 미국의 국내 식량원조 계획들을 소비자지지추정치(Consumer Support Estimate, CSE)에 포함시키는 반면, PSE나 GSSE에는 포함시키지 않고 있는데 이는 해당 계획이 소비자에 대한 이전으로 간주되기 때문이다.

또한 미국을 포함한 WTO 회원국들은 보조금 및 상계조치에 관한 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM)의 제25조 2항에 따라 농업부문의 수출보조뿐만 아니라 국내보조를 통보해야 한다.

최근까지 통보된 1999년 자료에 따르면, 미국의 수출보조는 1억 3,790만 달러에 달한다. 조세감면액을 포함한 국내보조의 현금지출은 1999년에 213억 달러에 달하며, 이는 주로 생산신축성계약(Production flexibility Contract, PFC)에 54억 7,600만 달러, PFC 대상자에 대한 긴급소득보상(Emergency Supplemental Income Support)에 54억 6,600만 달러, 무상환 마케팅론(Non-recourse Marketing assistance Loan)과 융자부족불지불(Loan Deficiency Payment)에 80억 달러 등에 지원되었다. 위에서 언급한 농업부문의 1999년 수출보조와 국내보조의 총 현금지출액은 214억 5,200만 달러로 이는 국민소득계정의 보조수준인 215억 1,300만 달러에 근접한다.

다양한 국내보조 측정치들은 이에 대한 정의, 개념, 목적 등의 차이로 인해서 상호비교가 어려운 실정이다. 이러한 측정치들은 분석 및 사용 목적에 따라 선택되어야 한다. 가령, 국내보조가 무역이나 생산과의 왜곡 여부에 상관없이 특정 연도의 농업부문에 대한 회원들의 국내보조 총액을 파악하는 것이 목적이라면, 국민소득계정의 측정치가 보다 적절할 수 있다. 또한 무역왜곡 국내보조의 감축 약속을 회원국들이 어떻게 이행하고 있는지를 파악하는 것이 목적이라면, AMS가 적절한 측정치가 될 수 있다. 한편 정부가 농업을 지지하는 정책을 수행하는 과정에서 농업 생산자가 수취하는 금액을 파악하기 위해서는 OECD의 PSE가 적절한 측정치가 될 수 있다.

이런 국내보조의 측정치들의 상당한 차이에도 불구하고, 국내보조의 추이는 서로 일치하고 있다. 즉 <표 1>, <표 2>에서 처럼 1995~2001년 동안 미국의 농업부문에 대한 지지정도는 꾸준히 증가하고 있다. 국민소득계정의 국내보조는 3배, OECD의 PSE는 거의 2배 이상 증가했다. WTO의 국내보조 총액의 추이는 두드러지지 않지만, 6년 동안 연평균 20% 증가했으며, 특히 AMS(2배 이상)와 최소허용보조(5배)의 증가세가 두드러졌다. 이러한 추이는 OECD의 PSE에서도 찾아 볼 수 있는데, 이의 구성요소 중에서 MPS가 2배, 생산량 기준 지불은 무려 140배나 증가했다.

2. 유럽연합의 국내보조 현황

유럽연합(EU)의 농업부문 국내보조의 현황은 연례보고서인 ‘유럽 농업부문 지도 및 보증기금에 관한 예산보고서(financial Report on the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund(EAGGF))’의 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)에 대한 예산지출을 통해서 살펴볼 수 있다.

CAP의 예산배정을 명시하고 있는 EAGGF는 전체 EU 예산의 상당 부분을 차지하고 있다. EAGGF의 보증부문(Guarantee Section)은 농산물시장기구(Agricultural Market Organization), 즉 개별 품목시장에 대한 지출을 담당한다. 이 부분은 수출상환과 시장개입을 위한 지출을 포함하며, 주로 직접지불(Direct aid), 비축 및 방출을 위한 예산으로 구성된다. 또한 CAP와 관련된 수익검역, 정보활동, 농촌개발조치 등을 위한 특별 예산지출 등에 제공된다.

지도부문(Guidance Section)은 기타 농촌개발 지출을 위해서 제공되며, 이에 대한 예산배정은 구조기금(Structural Fund) 아래의 일반 예산에 따라 이뤄진다. 회계연도 2001년에 EU의 보증부문은 420억 8,300만 유로, 지도부문은 25억 300만 유로에 달하고 있다.

공동체의 예산은 EC 위원회(Commission)에 의해서 개별 가맹국에게 배정된다. 또한 각 가맹국들은 책임아래 농업예산을 포함하여 모든 예산을 배분한다. 이러한 국별보조(State Aid)는 수취국에게 경제적 이점을 제공하는 것으로 간주되는 동시에, EU 역내시장에서의 경쟁과 무역을 왜곡시키는 잠재력이 있는 것으로 평가된다. 이에 따라 위원회는 EU 협약의 제87조 1항에 의거해 국별보조를 관리 감독한다.

경쟁정책의 일반 원칙과 더불어 농업부문의 국별보조 규정은 CAP뿐만 아니라 농촌개발정책과 WTO의 농업협정과 일치되어야 한다. 농업부문에 대한 통보 요건이 매우 엄격한데, 농업의 다원적 기능 관련 직접지불, 농업환경 프로그램을 지원하는 정부 이전조치뿐만 아니라, 일반 서비스, 투입재비용 감축, 공동체 및 개별 가맹국의 모든 직접지불 등이 보고되어야 한다.

한편 국별보조에 대한 경쟁규정 가운데 최소허용보조에 관한 규정은 농업 부문에 적용되지 않는다. 2001년 130억 4,000 유로에 달하는 국별 농업보조가 공동체의 예산 지출액에 포함될 경우, EU와 가맹국의 농업예산 총액은 576억 2,500만 유로에 달한다.

이러한 농업예산 규모는 WTO에 통보된 예산이나 OECD에서 계산된 보조와 차이를 보이고 있다<표 3>, <표 4>. OECD의 추정치가 가장 높으며, 2001년 PSE는 930억 6,100만 유로에 달한다. 납세자로부터 소비자로의 이전과 GSSE가 추가될 경우, 보조 총액은 1,058억 9,900만 유로에 달한다. GSSE는 CAP과 국별보조 예산에 포함된 공공비축, 수의검역, 유통 및 판촉과 같은 일반서비스에 대한 직접지불 등으로 구성된다.

PSE는 농민이 추가적으로 수취하는 금액을 의미하며, 이의 시장가격지지는 국내외 가격에 기초하여 산출된다. 관세와 높은 소비자가격에 의한 이전은 정부 예산지출에서 차지하는 비중이 낮기 때문에 공동체와 가맹국의 예산지출에서 차지하는 비중 또한 낮다.

WTO 농업협정에 따라 통보된 국내보조 총액은 수출보조를 포함하여 870억 7,500만 유로에 달한다. PSE의 시장가격지지는 현행 시장가격과 생산자들이 받는 더 높은 가격 사이의 가격차를 발생시키는 모든 요소를 포함하는데, 이는 관세 및 수출보조와 같은 국경조치나 공공비축, 생산쿼터 및 국영무역기업 운영과 같이 국내 정책에 의해 발생된 이전 등이 포함된다.

표 3 유럽연합의 국내보조 지급 현황(WTO 통보자료 및 국민소득계정 기준)

단위: 백만 유로

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995-2001 평균
EAGGF(보증부문)	34,503	39,108	40,675	38,748	39,541	40,467	42,083	39,304
국별보조	16,696	16,395	16,537	14,054	14,823	14,122	13,568	15,171
국내보조 총액	90,476	95,422	89,347	86,733	89,994	88,286	84,502	89,251
AMS	50,026	51,009	50,194	46,683	47,886	43,654	39,281	46,962
최소허용보조	825	761	543	379	400	561	833	615
블루박스	20,845	21,521	20,443	20,504	19,792	22,223	23,726	21,293
허용보조	18,779	22,130	18,167	19,168	21,916	21,848	20,661	20,381
수출보조	4,885	5,565	4,361	5,336	5,614	2,763	2,573	4,442

자료 : WTO. World Trade Report 2006.

표 4 유럽연합의 국내보조 지급 현황(OECD 기준)

단위: 백만 유로

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995-2001 평균
생산자지지추정치(PSE)	96,779	93,199	95,318	100,917	107,173	93,338	93,061	97,112
시장가격지지	58,492	52,284	54,012	61,923	68,750	52,768	48,819	56,721
생산량 기준 보조	1,758	3,283	3,473	3,336	3,328	4,041	4,186	3,344
면적/두수 기준 보조	24,200	25,871	24,927	25,235	24,386	26,093	28,302	25,573
과거 자격요건 기준 보조	1,772	977	864	715	616	627	591	880
투입재 사용 기준 보조	6,608	7,036	7,987	7,013	7,326	7,089	7,324	7,197
투입재 제약 기준 보조	2,979	3,873	4,884	3,182	3,310	3,714	3,944	3,698
총 영농소득 기준 보조	0	0	3	1	0	0	0	1
기타 보조	970	-125	-833	-487	-544	-993	-105	-302
일반서비스지지추정치(GSSE)	6,729	8,829	11,581	8,973	9,594	8,549	9,162	9,060

자료 : WTO. World Trade Report 2006.

반면, WTO 농업협정은 국내보조 감축약속의 준수여부를 평가하는데 이러한 다양한 요소들을 모두 포함하지 않는다. 보다 중요한 사실은 OECD의 PSE는 현행가격에 기초하며, 이러한 현행 국내가격과 세계가격 사이의 가격차는 WTO 농업협정문에 규정되어 있는 AMS 산출기준인 관리가격과 1986~88년 고정 참조가격 사이의 가격차와도 상이하다.

EU와 국별보조 지출액은 WTO에 통보된 국내보조와 일치하지 않는다. 현행 총 AMS(Current Total AMS)는 WTO 회원국의 이행계획서(Schedule)에 명시된 최종양허 총 AMS(Final Bound Total AMS)를 초과하지 않는 한도 내에서 회원국들이 감축약속을 이행하고 있는지의 여부를 평가하는 지표이다. AMS의 산출 기준인 시장가격지지는 실제 적용된 관리가격과 고정된 외부 참조가격 사이의 가격차로부터 산출된다. 이런 외부 참조가격이 1986~88년 평균으로 고정되므로, 현행 총 AMS는 실제 보조 지급액으로 해설될 수 없다.

EU는 농업협정뿐만 아니라 SCM 협정에 따라 농업부문의 국내보조를 WTO에 통보할 의무가 있다. 이에 따라 EU는 공동시장기구(Common Market Organization, CMO)가 도입한 모든 가격지지조치와 직접지불에 대한 자료를 미국과 마찬가지로 현재 2001년까지 통보한 상태이다. 개별 가맹국의 국별보조는 EU 통보자료의 부록으로 통보된 반면, 일반서비스와 농촌개발에 대한 직접지불은 제외되어 있다.

자료

WTO. "World Trade Report 2006. Subsidies, Trade and The WTO" (http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/world_trade_report_e.htm) 발췌 정리