

WTO 가입에 따른 대응 사례 : 멕시코 농산물무역정책

임 소 영*

2003년 4월 멕시코 정부는 농업정책의 개혁을 이루어 갈 25개 이상의 농민 단체와 합의를 이루었다. agro-pact라고 불리는 이 합의문은 시장개방-NAFTA 체결 10주년-과 대선 일정이 복잡하게 얽힌 상황에서 소농 운동이 일어난 지 몇 달 만에 만들어진 것이다. 소농 운동은 농업 부문에 있어서의 NAFTA 재협상을 주요 요구사항으로 삼고 있다.

멕시코 정부는 NAFTA의 재협상 요구를 수용하지 않는 대신 국내 농업정책을 전반적으로 개혁하고, 농업부문의 손실을 막을 수 있는 무역 구제책을 마련하기로 하였다. 이와 함께 멕시코는 G-20의 일원으로서 WTO 내에서 국제 농산물 시장의 수출 보조금을 억제하고 국내 보조를 감축해야 한다는 주장을 강하게 제기하였다.

이 연구는 멕시코의 농산물 무역 정책이 소농 운동과 국제적인 협약으로 인해 어떻게 바뀌었는지를 살펴보고, 국내의 정치적인 압력과 국제적 요구 사이에서 멕시코가 WTO 안에서 어떻게 균형을 유지하고 있는지를 보여줄 것이다.

* 한국농촌경제연구원 lsyjr@krei.re.kr 02-3299-4250

1. 소농 운동

NAFTA가 발효된 이후 멕시코의 농촌과 농지소유제도는 관세와 쿼터가 완전히 철폐되는 10년에서 15년간 과도기에 들어가게 되었다. 그러나 매우 민감한 기초 식량은 TRQ로 보호되고 있었으며, 이 또한 10년 동안 단계적으로 철폐된다. 2003년 1월에는 대부분의 농산물 시장이 북미자유무역협정(NAFTA)으로 인해 개방되고, 옥수수, 콩, 전지분유의 TRQ만 남아 있게 되었으며 이마저도 2008년 1월 까지 완전히 철폐될 것이다.

1990년대에는 농업분야의 구조 개선이 점진적인 토지 사유화를 통해 이루어질 것으로 기대되었다. 경쟁력이 없는 옥수수나 대두에서 채소나 과일과 같은 작목들로 생산 전환이 이루어지면서 동시에 토지 생산성도 높아질 것이라는 기대가 있었다. 또한 1990년대의 농정 개혁은 가격지지 정책과 보호주의를 제거하기 위한 목적도 가지고 있었다.

농정개혁과 무역자유화의 부정적인 영향을 최소화하기 위하여 새로운 제도들이 시행되었다. 정부의 거래위원회를 통해 상업화된 국내 작목들에 대해서는 집중적으로 지원하였으며, 경쟁력을 갖춘 농민들에게는 작목 대체를 위한 소득지지 정책을 시행하였고, 민감한 식량작물을 생산하고 있는 농민들에게는 소득이전 정책을 실시하였다. 개발은행을 통하여 신용보증을 지원하기도 하였다.

10년에 걸쳐 이루어진 무역자유화와 농정개혁으로 인해 미국과 멕시코간 무역규모는 NAFTA 이전보다 커졌다. 멕시코는 채소와 과일과 같은 품목에 비교우위가 있었으며 이 작목들의 토지생산성은 크게 증가하였다. 그러나 곡물을 비롯한 다른 식량작물의 생산성은 거의 증가하지 않았다.

수입이 이루어지고 있는 식량작물의 무역자유화의 부정적 효과를 최소화하기 위해 정부가 보조정책을 실시하였으나 작부체계를 바꾸는데에는 실패한 것으로 나타났다. 뿐만 아니라, 1994년부터 1995년 사이 멕시코의 외환위기로 인해 멕시코 농민들에게 지원하였던 신용보증이 철회되었다.

그러자 멕시코는 10년 동안 무역자유화와 농정개혁을 추진하였음에도 불구하고 실질적인 성과를 거의 이루지 못하였다. 관개가 된 경작지와 그렇지 않은 경작지 간의 구분도 여전히 이루어지고 있으며, 주로 북쪽 지방에서는 환금성 작물을, 남쪽 지방에서는 식량작물을 재배하는 지역적 분리 현상도 그 대로의 것으로 나타났다. 가장 심각한 문제는 대부분의 농촌인구가 여전히 관개되지 않은 농지에서 소규모로 식량작물을 생산하는 전통적인 경작방식을 고수하고 있다는 점이다.

이는 2002년 중반부터 2003년 1분기 사이에 소농 운동이 일어난 것과 무관하지 않다. 소농 운동의 발생 원인은 크게 두 가지이다. 첫 번째는 미국의 농업법이 2002년 1분기에 발효되었는데, 농업법에 따라 향후 10년 동안 미국은 자국의 농민들에게 700억 달러가 넘는 보조금을 지급하게 된다.

이에 멕시코 정부는 즉시 '농업 방호' 패키지라 불리는 조치를 시행함으로써 미국의 농업법 시행에 대응했는데 이 패키지에 따르면 기존의 농업보조금은 증가시키고, 세이프가드를 발동, 반덤핑 관세 및 상계관세를 부과하게 된다. 그 해 가을에는 12개의 독립 단체들이 연합체를 형성하여 NAFTA에 따라 자유화하기로 되어 있는 기초 식량작물의 수입을 반대하고 나섰다.

또한 그들은 농업부문의 무역자유화에 반대하며 농업분야에 대해서만 따로 재협상 할 것을 요구하였다. 뿐만 아니라 향후 농업정책 예산을 올려줄 것과 농민들에 대한 용자제도를 개혁, 확대할 것을 요구하였으며, 유전자 조작 식물의 수입을 금지하고, 식품위생 및 검역 기준을 선진국 수준과 비슷하게 조정해야 한다고 주장하였다.

멕시코 정부는 NAFTA의 재협상은 거부하였으나 차츰 멕시코 농민들에 대한 지원을 확대해야 한다는 필요성을 인식하였으며, 2003년 4월 폭스 대통령은 ‘농업, 농촌을 위한 협정문(National Agreement for the Countryside: ANC)’에 서명하기에 이른다. 이로 인해 앞으로 정부는 농민단체와 함께 농업정책을 검토하게 되었으며, 국제 협상과 관련하여 다음의 의무를 이행하게 된다.

(1) NAFTA와 미국의 2002년 농업법이 멕시코 농업에 미치는 영향에 대한 검토

(2) 백색 밀가루와 대두의 교역에 있어서, 고정적인 무역관리방식을 설정하고 이를 적용할 가능성에 대해 미국 및 캐나다와 협의

(3) 멕시코 법률과 NAFTA 및 WTO의 규정에 포함되는 모든 산업보호조치를 강화하고 이를 시행

(4) 소농 단체와의 협의 아래 TRQ의 수입허가권을 배분하고, 이를 감시

(5) 소농 단체와의 협의 아래, 수입농산물 검역 조치를 강화

(6) WTO 농업협상에서, 멕시코가 수출보조금과 국내보조를 줄이고자 하는 개도국임을 강조하고, 식량안보 및 식량주권의 원칙에 따라 수입제한을 할 수 있는 권리 주장

(7) 멕시코의 농업이 문화적, 인종적, 사회·경제적으로 멕시코 사회에 기여하고 있음을 강조

2. 이익단체 및 정책집행기구

2.1. 소농 단체

소농 단체는 크게 급진적인 두 개의 단체와 온건한 입장을 가진 두 개의 단체로 나눌 수 있다. 12개의 기초 단체로 구성되고, 주로 소규모, 비관개 농지에서 영농을 하는 식량작물 생산자 50여만 명의 이익을 대변하는 것으로 알려진 CNAM은 급진적인 단체 중 가장 중요한 위치를 차지하고 있다.

이 단체에서는 2003년 1월말 멕시코 시티에서 집회를 열자 10만 명의 농민들이 모인 바 있다. 이 단체의 주요 인사는 agro-pact가 그들의 입장을 대부분 반영하고 있음을 인정한다. 식량주권이나 농업의 다원적 기능, 옥수수과 대두의 무역형태 관리, 균형 잡힌 검역제도 수립은 이들이 지속적으로 주장하던 바였다. 그러나 가장 급진적인 NAFTA 재협상 주장은 agro-pact에서 빠져있다.

또 하나의 급진단체는 El Barzón이다. 이 단체는 소농과 도시 근교에서 전문적으로 영농을 하는 농민들로 구성되어 있으며, CNAM와 같은 입장을 가지고 있으나 이를 언론과 정부에 보다 적극적으로 알리고 흥미를 유발하는 전략을 취하고 있다.

온건한 입장의 농민단체들은 Permanent Agrarian Council(CAP)와 National Peasant Confederation(CNC)이며 이들은 급진단체들의 주장이나 요구와는 다른 입장을 취하고 있다.

2.2. 정부기관

대의 협상을 담당하고 있는 경제부는 ‘농업보호조치(agricultural armour plating)’의 발효로 더욱 활발한 활동을 하고 있다. 2002년부터 경제부는 활동을 시작하여 농업보호조치의 일환인 구제제도들을 감독하고 있다. 경제부와 농업부는 소농 운동이 발생한 이후 직접 대화에 나서고 있다. 소농 운동이 정치화 되자 내무부는 정부와 농민단체의 중간 역할을 감당하고 있다.

2003년 2, 3월 정부는 여러 이익단체 및 농민단체들과 합의문에 대한 공감대를 형성하기 위해 여러 차례를 대화를 시도하였다. 지역별 농민단체를 대표하는 핵심 농민단체들이 정부와의 협상 과정이 험난하고 긴장감이 고조되었음에도 불구하고 네 개 단체들은 agro-pact의 주요 골격을 구성하기 위한 공동입장을 마련하기에 이른다. 이에 따라 ANC는 농업정책 개혁의 근간이 된다.

ANC가 체결되자 합의 내용의 이행과 감독을 위해 각료급 위원회가 구성되

었다. 그러나 이런 고위급 회의는 2003년 9월에 폐지되었으며 감독기능은 국가 농업부 산하의 지속가능 개발 위원회(NCSRД)로 이관되었다.

2.3. 의회

국회의원들은 협상 과정에서 주요한 역할을 담당하였다. 2003년에는 정부가 쿼터 초과 물량으로 수입되는 식량작물에 대해 관세를 부과하도록 압력을 가하였으며, 2003년 말에는 쿼터 초과 물량에 강제적으로 관세를 부과하는데 합의하였다. 또한 ANC에 포함되어 있는 합의사항의 이행여부에 관해 감독할 수 있도록 특별위원회를 설치하는데 합의하였다.

특별위원회는 2004년 3월에 설치되어 agro-pact의 이행 과정을 평가하고 agro-pact의 목표달성을 강화하기 위한 7개의 법률위원회로 구성되었다. 특별위원회는 지방 농민단체와 정부와의 대화채널을 확대·강화하였다.

의회는 새로운 농업계획법을 준비하기 시작하였으며 향후의 법률 마련을 위하여 농업·농촌에 대한 연구를 수행할 수 있는 연구기관을 창설하였다. NAFTA 재협상을 요구하는 농민단체의 주장은 여러 법률 분과에서 공감대를 얻지 못했으나 의회 내에서 민주혁명당(Partido de la Revolución Democrática: PRD)만은 농민단체의 주장을 지지하였다. 그러나 국가 전체적으로 NAFTA 재협상이 지지를 얻기에는 한계가 있다는 점을 민주혁명당도 인식하고 있었다.

민주혁명당은 NAFTA로 인해 이익을 보게 되는 것은 멕시코 전체 농업의 일부인 채소 수출업체라고 인식하였다. 이에 반해 곡물, 과일, 축산물 등을 생산하는 농민들은 NAFTA로 인해 이익을 희생당하게 된다는 것이 민주혁명당의 입장이었다. 이러한 인식으로 인해 민주혁명당은 WTO 협상을 통한 농산물 시장개방 확대를 반대하고 나서게 되었다.

오히려 민주혁명당은 식량주권을 강화하기 위해 정부주도로 식량안보의 확보를 위한 정책을 수행해야 한다고 주장하였다. 그렇게 함으로써 미국 농산

물에 대한 의존도를 낮추고, 식량의 수입이 갑자기 중단되거나 제한되는 경우에도 대비해야 한다고 주장하였다.

3. 멕시코 정부를 향한 도전

멕시코 정부가 직면하게 된 첫 번째 도전은 급진적인 소농들이 NAFTA의 재협상을 요구하고 나선 것이었다. 소농운동 초기부터 멕시코 정부는 NAFTA 재협상이 멕시코와 미국-멕시코 관계에 정치·경제적으로 악영향을 끼칠 것이라며 소농들의 주장을 거부하였다.

미국의 농업법이 한참 시행되고, 대부분의 미국과 캐나다로 수입되는 농산물의 관세와 TRQ가 줄어들고 있을 때 멕시코 농민의 대다수를 차지하고 있는 경쟁력 없는 가난한 농민들은 다른 비농업 단체들로부터 지지를 이끌어 낼 수 있는 강력한 단체를 가지고 있었다. 예를 들어 가장 급진적인 농민단체인 CNAM은 노동조합과 언론, 교회와 대학생들로부터 지지를 얻어 내었다.

특히 2003년 1월부터 7월 사이는 대의원 선거 준비기간 이었다. 2003년 상반기에 소농운동이 과격해지면서 야당과 정치단체들은 소농들의 주장을 정부를 공격하는데 이용하였다.

이러한 소농들의 주장이 정치화되기 시작하자 멕시코 정부는 이에 대응하기 위하여 두 가지 전략을 세웠는데, 주요 작물에 대한 지원을 강화하는 한편 소농운동에 연관된 네 개의 단체들과 교섭하는 것이 그것이다.

2002년에는 반덤핑 관세와 상계관세를 돼지와, 쇠고기, 사과, 쌀에 부과할 수 있도록 하였다. 또한 돼지고기와 닭고기, 사과에 대해서는 위생검역조치를 취하였다. 2002년 말에는 무역법을 개정하여 신속한 추가관세의 부과와 수입 피해의 조기 발견을 위하여 조사기간을 단축하도록 하였다.

또한 새로운 법률에는 세이프가드 관련 조사에 소요되는 시간을 단축하는 내용도 포함되어 있다. 2003년 1월 멕시코 정부는 ANC가 발표되기 며칠 전에 닭고기에 대해서 세이프가드를 발동하였다. 또한 대두에 대해서도 검역문제로 인해 수입을 제한하였다. 이러한 수입 구제조치들은 여러 농민단체들과 교섭과 병행되었으며 2002년 중반에 발표된 농업보호조치의 일환이라고 할 수 있다.

그러나 멕시코 정부는 농민들을 보호하기 위하여 반덤핑 관세나 상계관세 조치를 비롯한 여러 무역구제조치들을 강화하지만 NAFTA의 재협상은 있을 수 없다는 입장이었으며, 현재까지 ANC에 따라 국내보조는 증가하였으나 NAFTA 재협상을 하지 않겠다는 입장에는 변화가 없다.

ANC가 체결된 이후 멕시코 정부는 두 번째 도전을 맞게 되었다. 그것은 NAFTA와 미국의 농업법이 멕시코 농업에 미치는 영향에 대해 검토하여 이에 대한 만족할 만한 답변을 하라는 요구였다. 그 작업은 1년 가까이 소요되어 2004년 4월 5일 독립기관에 의해 이루어진 최종 평가가 발표되기에 이른다. 미국의 여러 단체들과 연관이 있는 국제 농업협력연구소(International Institute for Agricultural Cooperation: IICA)가 농업법에 대해 평가하였는데, 그 국제 농업협력연구소의 평가에 따르면 미국 농업 경쟁력은 제도적인 농업정책을 바탕으로 하고 있으며, 멕시코에 비해 국내 이전이 적다.

NAFTA의 영향 평가는 멕시코의 대학 교수들에 의해 이루어졌는데, 이들은 멕시코의 농촌을 대상으로 한 장기적인 국가 정책을 수립하여 농업을 단순히 보호하는 차원을 넘어 국가 전체 GDP에서 농업이 차지하는 비중을 높일 필요가 있다는 결론을 내렸다. 또한 이들은 시장개발을 위한 공공재의 확충을 고려한 직접투자를 권고하였다.

농업에 대한 지원과 보조는 그 지원대상을 보다 명확히 해야 할 필요가 있다는 결론을 내렸다. 여러 형태의 지원과 보조는 소규모의 생계농이나 농업

노동자 보다는 상업적인 농가에 보다 큰 효력을 발휘하기 때문이다. 또한 이 연구에서는 농촌 정책의 목표를 설정할 때 생산성 증대와 함께 소득분배 및 이전의 효율성 제고를 동시에 고려하여야 한다는 결론을 내리고 있다. 장기적인 국가주도적인 정책은 무역자유화가 멕시코 농업의 경쟁력을 강화하는데 자동적으로 기여하지는 않을 것이라는 전제를 바탕으로 하고 있다. 이 연구에서는 효율성 증대가 과일 및 채소 부문에서는 나타났지만 곡물이나 유식작물 등의 분야에서는 나타나지 않았다는 점을 지적하고 있다.

멕시코와 다른 NAFTA 체결국들 간의 생산성 차이 또한 벌어진 것으로 평가된다. 따라서 이 연구는 정책이 무역자유화로 인한 구조조정의 비용을 최소화 하고 NAFTA 협정문 상에 표기된 모든 구제조치들을 최대한 활용하는 방향으로 운용되어야 한다는 결론을 내렸다.

이 두 개의 연구 결과는 NAFTA의 농업분야 재협상에 대해 언급하는 것으로 마무리하고 있으나 동시에 정부 주도적인 장기 농업정책 수립의 필요성을 동시에 고려해야 한다고 주장하고 있다.

한편 멕시코 정부가 직면한 세 번째 도전은 WTO 협상에서 국내 보조와 관련된 자국의 입장을 분명히 밝혀야 한다는 것이었다. 멕시코 정부는 주요 작물의 가격을 지지하고 있는 국내보조 뿐만 아니라 수출보조도 농산물 무역을 왜곡시키고 멕시코 농민의 소득에 영향을 미친다는 점을 인식하고 있었다. 그러나 국내보조와 수출보조의 감축은 국제협상에서 가장 다루기 어려운 주제였다.

2003년 멕시코는 농업협상에서 멕시코는 선진국들의 수출보조 철폐와 국내보조의 실질적인 감축, 개도국 우대조치가 시장접근의 개선보다 우선된다는 입장을 밝혔다. 멕시코는 여러 차례의 양자협상에서 시장접근 분야와 관련된 협상을 한 바 있으나 보조금과 관련된 규율은 WTO내에서만 논의되고 있다. 멕시코는 협상력 제고를 위하여 개도국 그룹 G-20에 참여하였고, G-20의 일

원으로서 DDA 협상에서 보조금의 감축 필요성을 지속적으로 제기하였다.

DDA 협상에서 멕시코의 입장은 두 가지 면에서 특이할 만 하다. 먼저 시장 접근의 개선을 국내보조 및 수출보조의 감축과 연계하였다는 점과 협상력 강화를 위해 개도국 그룹에 참여하였다는 점이다. 멕시코는 이전에 있었던 양자협상과 다자협상에서 시장접근분야의 논의를 국내보조 및 수출보조 논의와 연계한 적이 없다는 점에서 이번 DDA 협상에서 멕시코의 입장에 특이할 만한 변화가 있었다고 할 수 있으며, G-20에 참여한 것은 지난 1986년 GATT 체제에 편입되었을 당시 나타났던 남-북 대립구도로 회귀하였다는 것을 의미한다.

이와 관련하여 멕시코의 한 관료는 'WTO체제 내에서 멕시코는 과거와 현재 그리고 미래에도 개도국으로서 참여할 것이며 이를 철회하지 않을 것이다'라고 언급하였다. 개도국 지위를 유지하게 되면, 시장 개방 폭과 보조금 관련 규율에 있어 신축성이 확보되며 선진국보다 긴 이행기간 등 여러 혜택을 누리게 된다. 이러한 혜택은 NAFTA에서는 경험할 수 없는 것이기도 하다.

4. 국제협상에서 멕시코의 대응과 시사점

멕시코 정부는 NAFTA가 멕시코의 농업에 이익을 주었다고 인식하고 있다. NAFTA 체결 이후 경쟁력을 가지고 있던 품목들의 시장점유율은 상승하였기 때문이다. 곡물을 포함한 민감 품목들의 생산은 감소하지 않았으며 국내 소비 증가에 따라 수입으로 인한 영향도 크게 나타나지 않았다. 따라서 멕시코 정부가 미국을 상대로 NAFTA의 농업부문 재협상을 할 필요성을 느끼지 못하는 것은 당연한 일이었다.

그러나 동시에 멕시코 정부는 무역자유화가 곧바로 구조조정으로 연결되는 않는다는 점을 인식하고 있었다. 시장개방의 효과는 곡물과 같이 멕시코

농업에서 뒤쳐진 분야의 경쟁력을 강화하기에는 역부족이었다. 장기적인 개혁 정책은 반드시 시장개방과 함께 이루어져야 한다.

또한 멕시코는 자국의 농산물의 품질을 선진국 수준으로 높이기 위해 품질 기준을 마련해야 하는 과제를 안고 있었다. 일정한 수준의 고품질을 유지하는 것은 미국 농산물의 수준으로 품질을 높이는 것을 의미한다.

그러나 다른 국가들에 대해 시장을 개방하는 것은 또 다른 문제이다. 멕시코는 지금까지 양자협상을 통해 농산물의 시장점유율을 높이는 방식을 선호하였다. 시장개방이 유리하지 않다고 생각되는 경우 대부분의 라틴 아메리카 국가들이 그러했던 것처럼 민감 품목은 시장개방에서 제외시켰다. 이런 측면에서 멕시코는 지금까지 개방에서 제외시켰던 민감 품목의 시장개방을 WTO 협상을 통해 진행하는 것을 반기고 있다. 양자협상에 비해 다자협상의 시장개방은 보다 점진적이고, 장기적으로 이루어지기 때문이다.

멕시코는 수출보조와 국내보조에 관해 대등한 논의를 하기 위해 WTO 포럼에 참여하고자 한다. 보조금과 관련된 논의가 가진 어려움에도 불구하고 이를 양자협상에서 다루는 것은 보조금 분야 협상에서 소외되어 있던 국가들이 오히려 혜택을 보는 결과를 가져올 것이다. 멕시코가 대외협상에서 대응하는 태도에서 얻을 수 있는 교훈은 바로 이런 양자협상과 다자협상에서의 입장을 적절히 활용하여 전략적으로 접근하는 점일 것이다.

소농 단체의 지도자들은 소농운동과 ANC의 체결에 대한 그들의 요구가 소농들의 승리를 의미한다는데 동의한다. 또한 그들은 농민들의 이익을 국가 전체적인 문제로 부상시킬 수 있다는 것을 배웠다. 그들은 ANC가 장기적인 농업 구조개혁의 기본골격이라고 인식하고 있다.

농민단체의 지도자들은 시장 개방이 생산성 하락과 경쟁력 저하의 원인이라고 생각하지는 않지만, 시장개방이 민감 품목을 둘러싼 환경을 악화시켰다

고 믿고 있다. 따라서 그들은 모든 협상에서 민감 품목은 시장개방에서 제외시킬 것을 요구하고 있으며 ‘식량주권’의 개념을 인식하면서 대외협상을 진행해야 한다고 주장하고 있다.

일부 지도자들은 유럽이 농업분야를 개혁하고, 통합을 추진하였으며 역내의 생산자들에게 우선권을 부여한 것과 회원국 간의 격차를 없앨 수 있는 자금을 지원한 것, 식량안보나 토지의 다원적 기능과 같은 개념들을 고수하고 있는 것들을 본받아야 한다고 주장하였다.

또 다른 지도자들은 멕시코가 WTO 협상에서 보다 공세적인 입장을 취해야 한다고 주장하고 있다. 다시 말해 멕시코는 국제협상에서 ‘각국의 식량 주권을 지킬 수 있는 전 세계적인 합의문을 만들어 모든 나라가 자국의 기초식량을 자급하고 그 외의 작물은 자유롭게 교역하여 전 세계의 기근을 해결할 수 있도록 하는데 우선순위를 두어야 한다는 것이다.

자료

Isidro Morales-Moreno, “Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case Studies”, WTO