

OECD, 2007년 1월 농업무역합동작업반 논의동향

강 혜 정*

OECD의 제57차 농업무역 합동작업반 회의에서는 농업무역 합동작업반의 임무, 사회적 관심사에 대한 다양한 국내정책의 무역에 대한 효과, 1985~2004년간 세계 농식품 무역패턴, 무역모형 등에 관한 논의가 있었다.

주요 회의 결과를 요약하면, 현행 농업무역 합동작업반 임무 조항들을 수정 없이 갱신하는 것에 대하여 대부분의 회원국들이 긍정적인 의견을 표명하였다. 반면, 현재 농업정책·시장작업반에서 수행하고 있는 농업전망, 전망모형, 농산물시장접근 데이터베이스 작업을 농업무역 합동작업반에서 수행하는 등 작업반 활동방식 전환에 대한 사무국 제안에 대해서는 회원국간 찬반의견이 다양하게 표명되었다. 사무국은 농업무역 합동작업반의 임무와 활동방식에 대한 회원국들의 의견을 반영하여 11월 작업반회의에서 다시 논의하고 이를 농업위원회와 무역위원회에 제출할 예정이다.

농업에 관한 사회적 관심사(생물다양성, 바이오기술, 친환경농산물 등)에 대한 다양한 국내정책대응의 무역효과를 분석한 1차 보고서에 대하여 회원국들은 사회적 관심사의 분류, 이와 관련된 WTO 조항의 적용 등 보고서 내용에 관하여 관심을 표명하였다. 또한 동등성, 상호인정협정을 통한 무역촉진가능성을 제시한 보고서가 현실적으로 개도국의 능력배양 측면을 고려할 필요성이 있음을 제안하였다.

* 한국농촌경제연구원 kang@krei.re.kr 02-3299-4286

공개보고서(unclassified) 형식으로 1985~2004년간 세계 농업무역의 패턴, 각국의 농업부문 비교우위 등을 기술한 보고서에 대하여 다수 회원국들이 증가세상당치 등 관세자료, 농산물의 분류방식 등에 대한 이견을 제기하였다. 사무국은 보고서를 비공개 형태로 변경하고 회원국들이 제기한 문제점을 보완하여 11월 작업반회의에 제시하기로 하였다.

1. JWP의 임무 검토(Review of the mandate of the Joint Working Party)

사무국은 DDA 협상의 성과와 2007~08 사업예산계획의 결과를 반영할 수 있도록 농업무역 합동작업반의 임무를 검토할 것을 제안하였다. 일몰조항에 따라 농업위원회의 임무가 2008년 말에 갱신될 예정이나, 산하 작업반의 경우 임무를 갱신해야 할 형식적 필요는 없다. 상위 위원회가 갱신되는 경우 자동적으로 갱신된다. 이와 별도로, 2000년 농업위원회와 무역위원회의 결정에 따라 5년마다 임무를 검토해야 한다.

2000년 마지막으로 검토된 바 있는 합동작업반의 임무는 ‘농업무역 합동작업반은 농업무역 자유화 과정을 뒷받침하는 분석적 지원’을 제공하는 것으로 규정하며, 구체적인 임무 조항은 다음과 같다.

- (1) 농업무역 자유화의 실질적/가상적 효과 분석
- (2) 진행중인/새로운 농업무역 정책이슈와 그 효과 검토
- (3) 농업지원정책 및 규제체계의 무역에 대한 영향 검토
- (4) 무역왜곡을 최소화하는 효율적 정책의 특성 분석 등이다.

사무국은 현재 합동작업반의 임무 조항이 새롭게 부상하는 국제이슈에 대처하는 데 필요한 신축성을 가지며, 충분히 포괄적인지를 검토하여 각국 대표단이 이 임무 조항 갱신에 동의할 수 있는지에 대한 의견을 요청하였다. 또한 합동작업반의 작업수행에 관해 몇 가지를 제안하였다. 첫째, 사업예산계획

을 기준으로 APM(농업정책 및 시장작업반)과 JWP(농업무역합동작업반)의 주제를 분담할 것을 제안하며 현재 APM에서 수행하고 있는 농업전망, 전망모형, 농산물시장접근 데이터베이스 작업을 JWP에서 수행하는 여부와 APM과 농업환경JWP에서 수행한 무역관련 작업을 정보제공 차원에서 농업무역합동작업반에 보고하는 문제에 대한 회원국들의 의견을 요청하였다. 둘째, 무역위원회 작업계획에 예정된 작업결과를 JWP에서 별도로 수행되어야 하는가에 대한 의견도 요청하였다. 마지막으로, 1년 2회 회의주기 유지 등 회의 빈도에 대한 회원국의 의견을 요청하였다.

회의 결과, 현행 농업무역 합동작업반 임무 조항을 수정 없이 갱신하는 것에 대하여 대부분의 회원국들이 긍정적인 의견을 표명하였다. 그러나 현재 농업정책·시장작업반에서 수행하고 있는 농업전망, 전망모형, 농산물시장접근 데이터베이스 작업을 농업무역 합동작업반에서 수행하는 등 작업반 활동 방식에 대한 사무국 제안에 대하여는 회원국간 찬반의견이 다양하게 표명되었다.

2. 사회적 관심사에 대한 다양한 정책반응의 무역·무역 정책적 함의(The trade and trade policy implications of different policy response to societal concerns)

본 보고서는 제56차 농업무역 JWP에서 농업분야 사회적 관심사를 범주화하고, 바람직한 정책대응을 검토하는 연구의 범위, 접근방법, 예비적인 윤곽을 제시하는 연구계획서 논의에 이은 1차 보고서로, 금번 JWP에서의 논의를 반영하여 최종보고서에 요약과 결론을 포함하고 11월 JWP에 공개승인을 위해 제시될 예정이다. 이에 사무국은 보고서의 수정 보완사항 및 분석영역을 검토해 줄 것을 요청하였다.

본 보고서의 목적은 농업생산단계(farm level)에서 동물복지, 환경, 식품 안

전성 등의 사회적 관심사를 범주화하고 이러한 이슈들을 다루는 다양한 국내 정책들의 무역 효과를 살펴보는 것이다. 즉, 사회적 관심사와 관련된 국내 정책 목표를 만족시키면서 무역왜곡을 최소화하는 효율적인 정책수단을 밝히는 것이 본 연구의 목적이다.

농업생산단계에서의 사회적 관심은 크게 두 가지로 분류 된다. 즉, 농업공간에 대한 관심(경관제공, 생물다양성 유지 등)과 농업활동과 관련된 관심(식품안전성, 생산과정 및 방법 등)이다.

많은 국가에서 이러한 사회적 관심은 공통이지만, 대응 국내정책은 국가마다 다르다. 사회적 관심사를 다루기 위해 이용 가능한 정책 수단의 범위와 이들 정책의 무역 및 무역정책에 대한 영향을 GATT와 WTO 협정의 적용 가능한 조항 틀 안에서 살펴본다. 본 보고서는 새로운 분석 및 정보를 추가하기보다는 선행연구에서 다루었던 다른 관심사와 다른 접근법을 포함할 수 있는 틀을 개발하는 시도를 하였다.

보고서의 구성을 살펴보면, 제1장은 소비자, 대중, 사회적 관심사를 정의하고 범주화한다. 사회적 관심사는 국가마다 다르며 다른 자연환경, 역사발전단계, 문화 전통으로부터 온다. 사회적 관심사는 현 시장상태에서 초과 또는 부족하게 제공되는 농업생산측면에 대한 관심사로 정의한다. 사회적 관심사는 사회의 어떤 그룹의 효용을 증가 또는 감소시킬 수 있다. 사회적 관심사가 시장실패를 가져올 때 정부 정책관여는 정당화된다. 사회적 관심사는 소비자 관심, 대중적 관심, 윤리적 이슈와 중복될 수 있다.

사회적 관심사를 분류하면, 첫째 비산출물 타입으로 여기에는 부정적 외부 효과의 최소화 (예: 생물다양성의 손실), 긍정적 외부효과 최대화 (예: 경관 혹은 침식방지), 공공재 공급 (예: 문화적 경관 가치) 등이 포함된다. 둘째 새로운 기술, 생산 및 비생산과 관련된 생산과정 및 방법 등에 관한 것이다. 새로운 기술에는 바이오 에너지 기술, 유전자조작 농산물 등이 포함된다. 생산

및 비생산 과정 및 방법에는 동물복지, 유기농산물, 농약잔류 등이 해당된다. 마지막 사회적 관심사 분류는 비대칭 정보와 잃어버린 정보에 관한 것이다.

제2장은 사회적 관심사에 대처하는 다양한 국내 정책들을 검토한다. 사회적 관심사 각 주제에 대한 시장이 존재하지 않거나 시장실패가 발생했을 때 정부 정책 개입은 정당화 된다. 정부정책 수단에는 크게 시장에 근거한 경제적 수단(예: 세금, 벌금, 보조금 등)과 명령과 제재 등의 직접 규제(예: 생산 표준화, 과정 표준화, 금지 등)가 있다.

사회적 관심사 타입에 따른 국내 정책 수단을 살펴보면, 비대칭 정보를 극복하기 위해 인증제와 표시제(labeling) 의무 등이 있다. 부정적 외부효과는 피구세, 수량통제 등으로 규제할 수 있으며 긍정적 외부효과는 투자원조, 기술 원조 등으로 조장할 수 있다. 공공재공급은 직접보조와 연구개발에 의해 촉진될 수 있다.

제3장은 WTO 조항의 맥락에서의 사회적 관심사를 다루는 국내정책수단이 적합 또는 효율적인지를 평가한다. 보고서의 예비적 결론은 표준, 기술규제, 적합성 평가절차와 여타 규제들은 국가별로 상이할 수 있으나, 무역은 여전히 동등성(equivalence) 및 상호인정협정(MRA)을 통해 촉진될 수 있다는 것이다. 그러나 새로운 혹은 변화하는 규제로 인해 (외국)기업이 수인할 수 없는 중대한 순응비용을 발생시키는 경우 등 다양한 상황에서 잠재적 무역마찰이 발생할 수도 있다.

회원국들은 사회적 관심사의 분류방식과 WTO조항의 적용 등 보고서의 내용에 대한 보완 필요성을 지적하는 한편, 보고서의 발전방향에 대한 다양한 의견을 제시하였다. 회원국들은 특히 동물복지, 유기농산물의 분류에 대해 의견을 제시하며 분류체계를 재조정할 것을 요청하였고 국내정책 대응의 무역영향을 설명할 때 WTO 조항 적용 및 해석에 있어 면밀한 검토와 주의가 필요함을 강조하였다. 사무국은 회원국의 다양한 의견을 수렴하여 11월 농업무

역 합동작업반에 수정된 보고서를 제시할 예정임을 설명하였다.

3. 농식품 무역에서 비관세조치의 경제적 평가(Economic assessment of non-tariff measures in agro-food trade - Preliminary considerations)

농식품 무역에서 비관세조치의 중요성 증대하고 있으며 특히 선진국과 개도국간 농식품 무역에서 중요한 문제로 대두되고 있다. 금번 작업은 무역위 작업반에서 논의된 ‘비관세조치의 무역 및 경제적 효과 수량화’ 보고서를 (TD/TC/WP(2005)26/FINAL) 포함하고 있다.

GATT/WTO 협정에 의해 규율되는 비관세조치로는, ① 무역에 관한 기술장벽에 관한 협정 (TBT), ② 위생 및 식물위생 조치에 관한 협정 (SPS), ③ 선적 전 검사에 관한 협정 (Preshipment Inspection), ④ 수입허가절차에 관한 협정 (Import Licensing Procedure), ⑤ 일반면제에 관한 GATT 20조, ⑥ GATT 5조 (통과의 자유), 8조(수입 및 수출에 관한 수수료 및 절차), 10조(무역규칙의 공포 및 시행) 등이 있다.

사무국은 본보고서가 2007~08 사업예산계획상 예정된 농업분야 비관세조치 분석 작업의 연구계획을 작성하기 위한 예비 단계 보고서임을 강조하면서 분석에 포함될 국가, 품목, 비관세조치의 유형과 함께 보고서의 분석방법 및 분석도구에 대한 포괄적 의견을 요청하였다.

회원국들은 비관세조치의 경제적 평가를 위한 분석대상 선정방식과 연구의 방향에 대하여 다양한 의견을 제시하였다. 많은 회원국들이 비관세조치의 종류가 다양하므로 대상품목과 국가를 먼저 선정한 후 해당 비관세조치를 연구하는 방식을 선호하였다. 또한 비관세조치의 경제적 평가에 대한 방법론의 중요성을 강조하면서 특히 식품안정성과 같은 편익측면을 고려하는 분석방법

을 고려할 것을 요청하였다.

사무국은 분석대상과 방법에 관한 회원국의 의견을 수렴하여 11월 농업무역협동작업반에 연구계획서(scoping paper)를 제시할 것임을 설명하였으며, 보고서의 작성과정에 관하여는 선행연구 검토를 거친 후, 전문가 워크숍을 개최할 것이며 구체적 일정에 대해서는 사무국에서 검토한 후 회원국에 통보하기로 하였다.

4. 지역무역협정의 농업 무역효과 (Trade impacts of selected Regional Trade Agreements in Agriculture)

제56차 회의에서 농업분야 남남(South-South) 무역에서 지역무역협정의 효과를 정량적으로 산정하는 방법을 제안하고, 몇 가지 지역무역협정을 검토하는 연구계획서를 작성한 바 있다. 본 보고서는 이 연구계획서에 따라 작성한 보고서로 AFTA(ASEAN Free Trade Agreement)와 MERCOSUR(Southern Cone Common Market)의 지역무역협정 전후의 농업분야에 대한 무역흐름과 그 효과를 검토한다. RTA의 영향을 분석을 위해 중력모형(gravity model)을 사용한다.

AFTA는 회원국들간 특혜관세를 확장하는 FTA 형태이고 MERCOSUR는 회원국간에는 무관세이고 비회원국에 대한 공동관세를 부과하는 관세동맹 형태이다.

지역무역협정 이후 AFTA와 MERCOSUR는 역내 농산물교역을 크게 증가시켰다. 협정내 통합의 정도는 무역창출의 폭을 결정하여 MERCOSUR의 효과가 AFTA보다 훨씬 큰 수준으로 나타났다.

역외 교역상대에 대한 효과는 지역무역협정의 구조에 의존하며, 두 지역무

역협정에서 무역전환효과를 나타내는 확실한 증거는 없으며, 비회원국과 무역창출효과가 존재한다는 지표도 뚜렷이 나타나지 않고 있다.

거리(Distance)는 농업무역흐름에서 중요한 요소로 작용하는 것으로 나타나나 AFTA 회원국들은 중국, 인도 등 대규모 시장과 집중적으로 교역을 하고 있다.

요소 부존도에 기반을 둔 수출구조는 변화가 거의 없어 요소부존도가 유사한 MERCOSUR의 무역창출의 여지는 북-남 지역무역협정보다 작게 나타났다. 아르헨티나와 브라질의 수출구조는 매우 유사하며, 이에 따라 양국간 교역규모는 작은 편이다.

회원국들은 대체로 보고서의 유용성을 높이 평가하면서, 분석상 보완이 필요한 부분에 대한 의견을 제시하였다. 일부 회원국들은 이용 자료와 모형형태에 따라 중력모형의 결과가 변하는 모형의 불안정성을 지적하며, 좀 더 견고한 모형분석이 필요함을 지적하였으며 중력모형 추정시 나타날 수 있는 영의 관측치 문제(zero-value problems) 처리 방법이 필요함을 언급하였다.

사무국은 금번 회의에서의 제시된 회원국들의 의견과 추가적인 서면의견을 수렴하여 보고서를 수정 보완할 것임을 설명하였다.

5. 1985~2004년간 농식품 무역의 패턴(Patterns in agriculture and food trade from 1985 to 2004)

DDA협상 지체로 2007~08 농업위원회 사업예산계획 중 ‘WTO 협상결과의 영향 분석’ 작업을 본격적으로 진행하지 못하여 사무국은 관련된 포괄적인 사실적 배경정보를 제공하는 보고서를 작성하였다.

동 보고서는 1985~2004년간 농식품 무역의 패턴과, 농업에서 현시 비교우위를 가진 국가들을 검토하고, 세계 가격 및 국경조치들의 발전을 검토한다.

이번 회의에서 사무국은 회원국들이 본 작업의 다음 단계에 대한 의견을 제시해 줄 것을 요청하였다. 첫 번째 대안은 추후 WTO 협상결과의 평가 보고서에 금번 보고서의 정보를 포함하고 더 이상 작업을 진행시키지 않는 것이며, 두 번째 대안은 회원국들이 제안하는 분야에 대하여 배경 정보 보고서를 지속적으로 제공하며 회원국들이 동의할 경우 현 보고서를 발간하는 방안도 검토하는 것이다.

보고서의 주요 내용을 살펴보면, 분석기간인 1985~2004년간농산물 무역이 상당히 증가하였으나, 공산품 무역 증가율보다 낮은 수준이어서 세계 무역에서 농업의 비중은 10% 내외로 점차 감소하고 있다. 일부 소수 국가들이 농업(및 비농업 제품) 교역의 큰 비중을 차지하고 있어 상위 20개 수출국의 집중도는 2004년 80% (지니계수 0.8)을 나타내고 있다. 최빈개도국들은 1% 미만을 점유하고 있으며, OECD 국가들은 여전히 농산물교역을 지배하며, G-20 및 기타 개도국들이 대부분의 무역이득을 차지하고 있다.

본 보고서에서는 농산품을, ① 벌크, ② 원예, ③ 반가공품, ④ 가공품 등 4가지 유형으로 분류하여 무역패턴을 살펴보고 있다. 농업교역 중 가공품의 교역(성장률 8.7%: 비농산물 수준) 비중이 가장 높고, 벌크 농산물은 가장 낮은 성장률 (2.6%)을 나타내고 있다. 가공품 교역 비중은 상위 4개 혹은 20개 수출국과 OECD국가들이 대부분 차지하고 있으며 벌크 농산물 교역은 최빈개도국과 개도국 중심으로 이루어지고 있다.

세계 농산물 가격은 1985~95간 상승하였으나 1996 이후 하락 추세에 있어 URAA 무역자유화의 가격제고 효과는 완만하였음을 나타내고 있다.

농산물 국제 경쟁력을 나타내기 위해 각 국가의 품목분류별 현시 비교우위를 계측하였다. 그 결과, 최빈개도국, 저소득국가들은 성장률이 낮은 벌크 농

산품에서 비교우위가 있고 OECD 국가들은 성장률이 높은 가공농산품에, 다수의 중저소득 국가들은 반가공 농산품에 비교우위를 나타내었다.

각 국가의 품목분류별 관세수준을 살펴보면, 가공 농산품은 평균 이상의 보호수준이며, 반가공 농산품은 평균 이하의 보호수준, 벌크 및 원예 농산품 평균수준의 관세율을 나타내었다. 그러나 평균 관세가 가장 높은 가공농산품 무역이 가장 빠르게 성장하고 있다.

부유한 국가일수록 MFN 실행관세율이 높으나, 특혜관세를 제공하는 점을 고려하면 OECD 국가들의 평균관세는 G-20과 비슷한 수준이었다.

상위 2-3개 수입국들은 세계평균 이하의 관세율을 적용하지만, 평균 이상의 관세율을 가진 주요 수입국들도 존재하였다.

많은 최빈개도국들이 농산품에 현시 비교우위를 가지므로, 무역자유화의 진전은 최빈개도국들의 성장을 촉진할 것이나 최빈개도국들은 성장률이 낮은 벌크 농산품에 비교우위를 가지고 빠르게 성장하고 있는 가공 농산품에 비교우위를 갖지 못하므로, 무역자유화 진전의 성장 촉진효과는 기대보다 작을 것이다.

회의 결과, 상당수 회원국이 본 보고서에 포함된 관세자료 이용 등의 문제점을 지적하고 근본적인 보완이 필요하다는 의견을 표명하였다. 특히 보고서에서 평균관세율을 추정하기 위해 사용된 종가세상당치 계산방식이 완전히 확정된 것이 아니며, 관세감축구간을 결정하기 위한 목적으로 과학적 성격이 부족한 문제점이 있음을 지적하였다. 보고서에서 이용한 자료, 농산물 분류체계, 분석방법 등의 객관적인 근거가 부족하며 검증되지 않은 종가세상당치를 이용하는 것도 결과를 왜곡할 수 있음을 언급하고, 공개 보고서로 작성되어 검증되지 않은 결과가 외부에 인용될 수 있는 가능성을 우려하였다. 이러한 자료의 문제점을 고려할 때, 보고서 형식을 비공개로(official use, classified) 할

것을 요청하였다.

사무국은 자료의 근거를 설명하는 한편 보고서 형식을 비공개로 수정하고 기타 회원국들의 의견을 반영하여 보완한 보고서를 11월 회의에 제시할 것임을 설명하였다.

6. 무역모델에서 작은 초기값 변화의 처리 (Addressing the problem of small initial trade flows in applied trade models)

사무국은 어떤 국가의 초기 수입 비중이 작은 경우에는, 자유화조치를 통해 수입 장벽을 크게 감축하는 경우에도 무역모델이 무역흐름의 변화를 예측하지 못하는 문제점과 개선방안을 설명하고 회원국들의 의견을 요청하였다. 보고서는 GTAPEM 모형에 중력모형을 도입하는 해결책과 그에 따른 분석결과의 변화를 예시하였다.

회원국들은 기술적 사안에 대한 자국 전문가들의 의견을 소개하고, 추후 서면으로 제출할 것임을 제안하였다. 본 보고서에서 개발한 GTAP-gravity 모형과 부분균형 모형 결과의 차이를 설명할 것과 시뮬레이션 분석결과의 유의성을 높이기 위해 민감도 분석(sensitive analysis)의 필요성을 제시하였다. 또한 비경제적 요인이 오히려 분석결과를 왜곡시킬 수 있음을 우려하였고, 분석결과 중 통계적으로 유의하지 않은 추정치의 해석상의 주의를 요청하였다.

사무국은 본 연구가 아직 초기단계이므로 향후 자료 보강과 모형 수정보완을 지속적으로 할 것이며 모형의 한계를 분명히 밝힐 것이라고 설명하고 11월에 보완된 보고서를 다시 토의할 것을 제안하였다.

7. 개도국의 Quad국가에 대한 특혜접근의 가치(The value of preferential access : For which countries and commodities is erosion of QUAD-country preferences a potential problem?)

사무국은 개도국의 Quad 국가(캐나다, EU, 일본, 미국)에 대한 특혜접근의 가치를 분석한 보고서를 제시하고 회원국들의 공개승인을 요청하였다.

본 보고서는 ACP국가 중에서도 소수 국가가, 소수 품목(설탕, 바나나)의 EU에 대한 수출에서 특혜접근의 혜택을 얻고 있을 뿐이며, 최빈개도국들은 특혜로부터 별 이득이 얻지 못하고 있다는 결론을 도출하였다.

본 보고서는 지난 회의 논의결과를 반영하여 서면에 의한 공개승인절차를 진행하였으나, 최종 합의에 도달하지 못하여 금번회의에 다시 제시되었다. 사무국의 공개승인 요청에 대하여 프랑스와 미국은 자료와 서술상의 몇 가지 문제점을 지적하고 보고서를 수정해 줄 것을 요청하였다. 사무국은 두 국가의 서면의견서를 검토한 후 수정 보완한 보고서를 다시 서면절차로 공개 승인할 것임을 설명하였다.

참고자료

OECD Joint Working Party on Agriculture and Trade,
COM/AGR/TD/WP/(2006)55, COM/AGR/TD/WP(2006)56, COM/AGR/TD/WP(2006)57,
COM/AGR/TD/WP(2006)53, COM/AGR/TD/WP(2006)58, COM/AGR/TD/WP(2006)59