

WTO 농업위원회 제76차 회의 결과 *

윤 동 진
(주제네바대표부 공사참사관)

올해는 WTO 출범 20주년이다. 10년이면 강산도 변한다 하는데 우르르 황황 피해를 가져온다 했던 우루과이라운드(Uruguay Round of Multinational Trade Negotiation, UR)¹⁾가 타결된 지 벌써 20년이 흐른 것이다.

WTO는 매년 서너 번 정례 회의를 개최하여 회원국이 농업협정문(21개 조문과 5개 부속서) 및 양허계획(C/S)에서 약속한 내용을 제대로 이행하고 있는지 점검하는 시스템을 운영해 오고 있다. 서로의 잘잘못을 지적하고 따지는 일을 76번이나 하다 보니 많은 자료가 축적되었고, 회의 형식도 매우 정형화되어 있다. 올해 첫 회의인 제76차 농업위원회가 3월 4일에 개최되었다.

이행점검 사항은 크게 두 부문인데, 각종 언론이나 분석을 통해 문제점과 의문점을 선제적으로 찾아 제기하는 정책 점검과 회원국이 WTO에 통보한 내용(관세 및 저율관세할당(Tariff rate Quotas, TRQ), 특별세이프가드(Special SafeGuard, SSG), 보조금 현황, 수출보조, 식량원조 등)을 가지고 질문하는 통보 점검이다.

회원국이 제대로 약속을 실천하고 있는지 확인하기 위해서는 제때 정확한 정보제공이 필수적이다. 하지만 통보를 강제할 수단이 없다 보니 실제 통보 실적은 국가별, 사

* (dongjin.yoon@gmail.com).

1) 1986년 9월 남미 우루과이의 몬타델에스테에서 개최된 '관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)' 각료회의를 출발점으로 하여 1993년 12월 타결된 GATT의 8번째 다자간 무역협상.

안별로 많은 차이가 있다. 금년 1월에 우리나라는 2009년부터 2011년까지의 국내보조, 저율관세할당(TRQ), 특별세이프가드(SSG) 등 5개 분야를 통보한 바 있고 금번 회의에서 논의되었다.

금번 회의에서는 농업 보조금 통보 실적을 비교 정리²⁾한 내용과 관련하여 논쟁이 과열되었다. 케언즈 그룹(Cairns Group)³⁾이라 불리는 농산물 수출국들이 2001~2013년까지 주요국들의 농업보조 통보금액⁴⁾을 정리한 결과, 선진국들은 무역왜곡보조(Amber Box)를 줄이고 허용보조(Green Box)를 늘리는 가운데, 전체 농업 보조 규모⁵⁾는 농업생산액 대비 일정한 수준을 유지하는 반면, 개도국들은 무역왜곡보조⁶⁾와 허용 보조, 개도국 허용보조, 농업생산액 대비 지원비중 등이 모두 증가세에 있다고 해석하였다.

표 1 전체 농업 보조(AMS+De minimis+Blue Box+Green Box)

단위: 백만 달러

년도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU	75,881	71,860	90,597	105,664	103,650	111,642	109,989	115,100	111,074	103,127	111,487	
미국	72,208	74,650	74,249	85,512	91,251	87,378	84,682	101,855	112,903	128,958	139,485	139,576
중국	30,888	31,406	31,572	38,174	38,349	45,931	64,570	99,782				
일본	30,715	27,121	26,002	26,937	23,725	20,720	19,628	22,687	25,455	25,341	31,182	30,291
인도	12,255	12,578	14,909	16,872	18,224	22,029	32,121	48,977	48,139	53,206		

표 2 감축대상보조(AMS)

단위: 백만 달러

년도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU	35,327	27,158	35,114	38,856	35,328	32,777	16,467	16,750	14,849	8,478	9,346	
미국	14,482	9,637	6,950	11,629	12,943	7,742	6,260	6,255	4,267	4,119	4,654	6,863
중국	0	0	0	0	0	0	0	0				
일본	6,137	6,356	5,894	5,824	5,380	4,770	3,345	4,642	5,512	5,852	6,041	6,447
인도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		

2) 2012년, 농산물 교역 상위 10개국: 미국, EU, 중국, 브라질, 캐나다, 일본, 인도, 러시아, 인니, 호주

3) 농산물 수출보조금을 지급하지 않는 농산물수출국들의 모임. 2014년 현재 케언즈그룹 회원국은 아르헨티나, 호주, 볼리비아, 브라질, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 과테말라, 인도네시아, 말레이시아, 뉴질랜드, 파키스탄, 파라과이, 페루, 필리핀, 남아프리카 공화국, 태국, 우루과이 등 총 19개국임.

4) 원문 G/AG/W/141.

5) WTO협정에 없는 개념, de minimis로 빠진 부분까지 포함하여 전체 농업분야 보조 총액으로 이해.

6) 인도, 중국, 인니 모두 AMS가 없음, 다만 최소허용보조(de minimis)내에서 감축대상 보조지급 통보.

표 3 허용보조(Green Box)

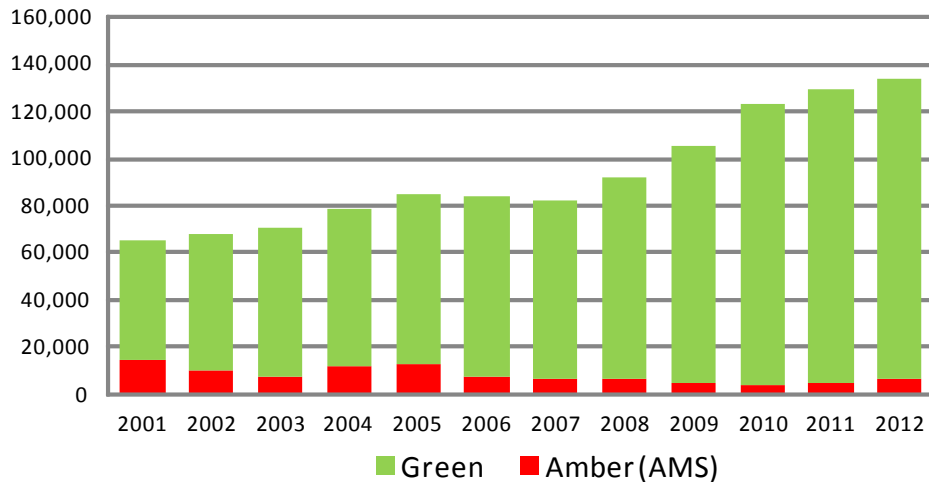
단위: 백만 달러

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU	18,529	19,377	25,092	30,363	50,058	69,574	83,453	89,214	87,048	88,736	96,713	
미국	50,672	58,322	64,062	67,425	72,328	76,035	76,162	86,218	100,779	118,958	125,117	127,441
중국	30,568	31,219	31,257	37,425	37,781	43,921	59,117	85,926				
일본	23,444	19,810	19,160	20,068	17,378	15,050	15,102	16,390	18,040	15,447	21,339	19,871
인도	4,002	5,237	5,883	6,183	5,907	6,493	9,567	16,927	17,381	19,479		

주요 국가를 구체적으로 살펴보면, 미국은 AMS(감축보조총액)가 2001년 145억 달러에서 2012년에는 69억 달러로 줄어든 반면, 그린박스는 507억 달러에서 1,274억 달러로 증가하였다. 최소허용보조(de minimis)에 해당되어 AMS 계산에서 빠진 보조액까지 포함한 총 보조액은 722억 달러에서 1,396억 달러로 늘었고, 동 수치는 미국 농업생산액 대비 34~39%수준이다. 공동농업정책의 개혁을 꾸준히 추진해 온, EU의 경우에는 AMS가 2001년 353억 달러에서 65억 달러로, 블루박스는 213억 달러에서 41억 달러로 크게 축소된 반면, 그린박스는 185억 달러에서 887억 달러로 대폭 증가하였다.

그림 1 미국의 AMS 및 Green Box 추이

단위: 백만 달러

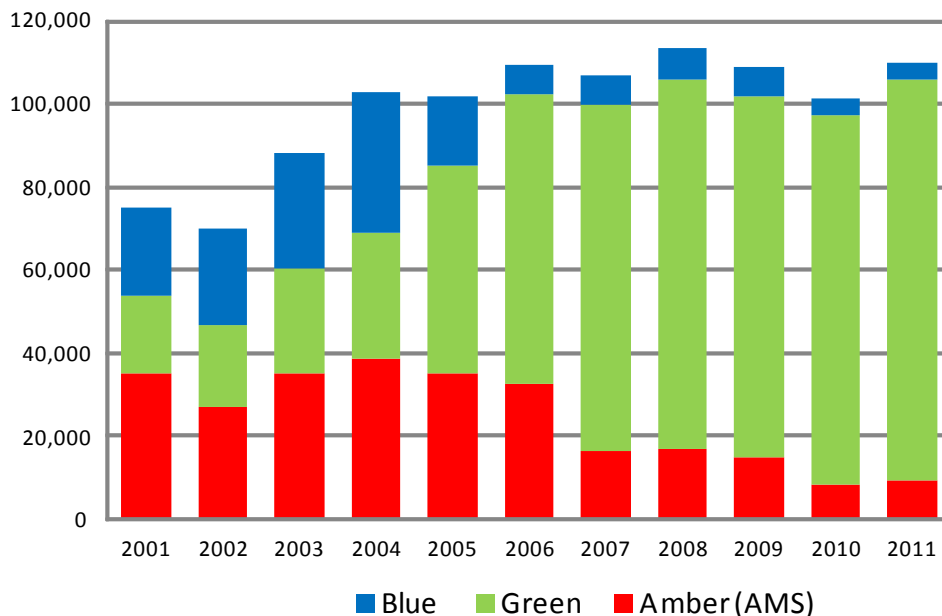


총 보조액은 759억 달러(농업생산액 대비 29%)에서 1,031억 달러(24%)로 증가하였다. 일본은 AMS가 2001년 61억 달러에서 2004년 64억 달러, 블루박스는 2009년 2억 달

러에서 2010년 31억 달러, 2011년과 2012년엔 16억 달러로 진폭이 있었고, 그린박스는 234억 달러에서 199억 달러, 전체 농업보조액은 2001년 307억 달러에서 2012년 303억 달러(2007년엔 196억 달러)로 큰 변화가 없었다. 다만, 일본 농업 총생산액과 대비해 보면 37%(‘01)에서 33%(‘12)로 여전히 높은 수준이다.

그림 2 EU의 AMS, Blue Box 및 Green Box 추이

단위: 백만 달러

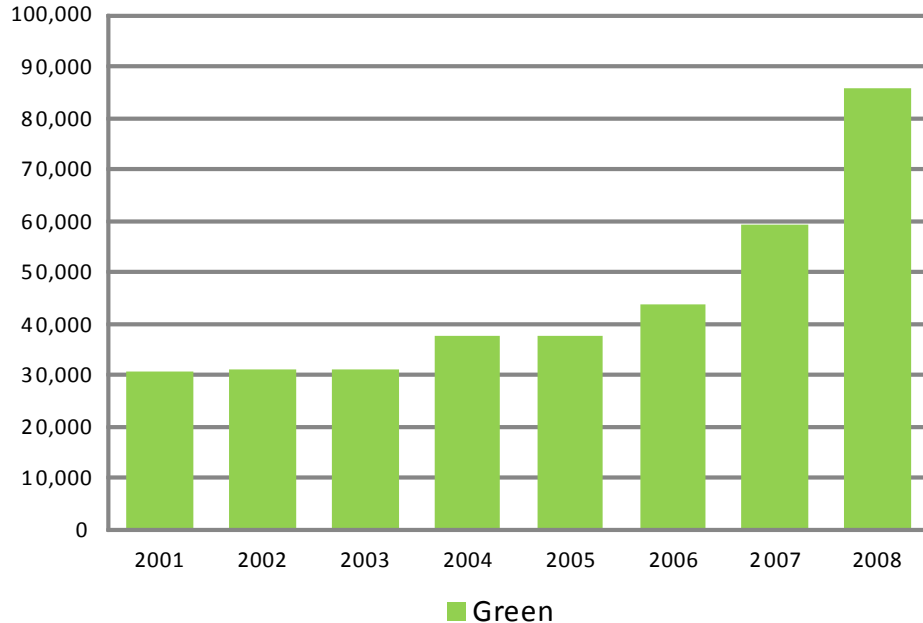


개도국을 살펴보면, 중국은 2001년 가입 당시 AMS가 없고, 개도국에 허용된 프로그램(협정문 6.2조; 투입재 보조 및 저리융자) 역시 원용하지 않는다는 제약 조건을 가지고 있다.

최소허용보조(de minimis) 역시 생산액 대비 10%인 타 개도국과 달리 8.5%이다. 중국은 국내 보조 통보를 2008년까지만 했고 그 이후 실적은 차일피일 미루어오고 있다. 그린박스는 2001년 306억 달러에서 2008년 860억 달러, 총 보조액은 309억 달러에서 998억 달러로 추산되며 이는 중국 농업 총생산액 대비 9.7%에서 13.6% 수준이다. 역시 AMS가 없는 인도의 경우, 개도국 프로그램이 2001년 83억 달러에서 2010년 316억 달러, 그린박스는 40억 달러에서 196억 달러, 총 지원액은 123억 달러(생산액 대비 13%)에서 532억 달러(23%)로 증가하였다.

그림 3 중국의 Green Box 추이

단위: 백만 달러



동 분석에 대해 중국과 인도는 수출이 목적인 국가(국제 상업농)와 내수 중심 농업 국가(생계농), 보조금의 성격, 농업인 1인당 지원액⁸⁾을 따져야 공정한 비교가 된다고 주장하였다.

정책 점검 부문에서 미국은 중국이 2009년 이후 최대 면화 보조 지급국가(2012년 60억 달러)로서 국내 생산을 장려하고 비축하는 과정에서 국제 면화 수입 수요를 줄여, 국제 가격 하락의 원인이라고 지적하였다.

인도에 대해서도 최저보장가격이 시장가격 보다 높아 손실이 예상된다는 인도면화 공사(CCI) 인터뷰를 인용하면서, 이런 추세라면 10년 내에 인도가 세계 1위 생산국이 되고, 현재 2위 수출국 지위를 유지할 것이라 전망하였다. 특히, 국내 비축 면화물량이 국제시장에 나와 상황을 더 악화시키지 않도록 인도 정부가 어떤 조치를 취하고 있는지, 과거 2008년처럼 수출 보조를 통해 비축물량을 줄이는 의도가 있는 것은 아닌지 우려를 표하였다.

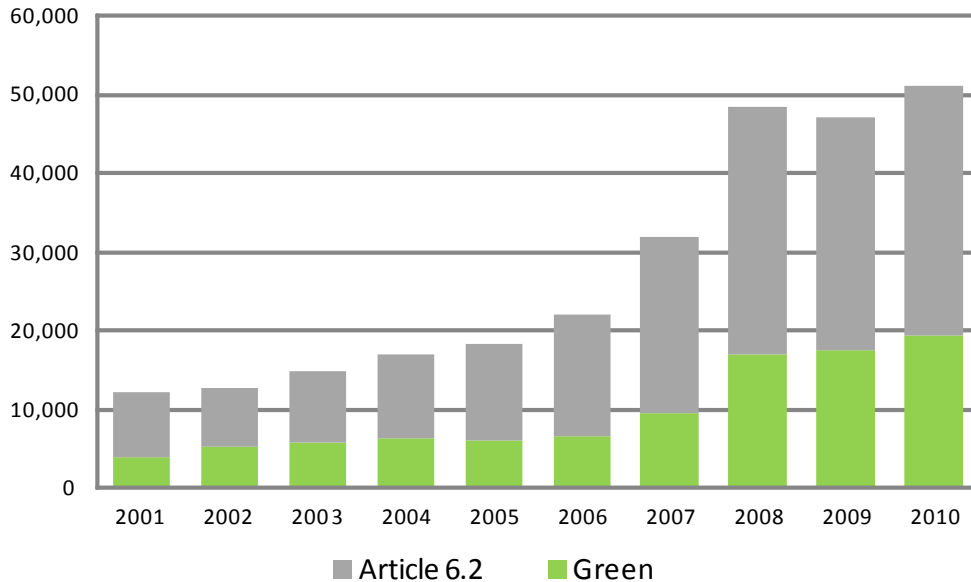
7) 통보 최근치 기준 생산액 대비 수출비중: 호주(67%), 캐나다(82), 미국(36), 인도(9), 중국(4)

8) 미국(2001년 23,729달러/2012년 75,950) EU(5,186달러/2011년 10,706) 캐나다(8,328/17,421)

일본(12,032달러/2012년 24,310) 인도(51달러/2010년 200) 중국(61달러/ 2008년 196) 브라질(211달러/ 2012년 802)

그림 4 인도의 협정문 6.2조 보조 및 Green Box 추이

단위: 백만 달러



EU는 지난 75차 회의에서 인도가 정부 비축 곡물(쌀 포함)은 수출되지 않았다고 한 발언과 달리, 곡물유통공사(Food Corporation of India, FCI)⁹⁾ 홈페이지에는 1980~1981년에 수출한 실적이 올라와 있다고 문제를 제기하였다. 또한 동 회사 고위이사회 자료에 2012년과 2013년에 4,200만 톤 수출실적이 기재되어 있고, 향후 일정 재고물량이 초과 되면 자동적으로 수출하는 시스템을 준비 중인 것으로 되어 있는데 이에 대한 설명을 요구하였다. 한편, 미국은 지난 회의와 마찬가지로 캐나다가 원유특별가격제(special milk pricing class)에 통해 냉동피자 등 캐나다 국내 식품업계에 낮은 가격으로 원자재를 공급함으로써 수입산 원료를 대체하고 사실상 보조된 가격으로 해외에서 경쟁한다고 지적하였다.

호주, 브라질, EU 등은 태국 정부가 쌀 생산¹⁰⁾을 줄이기 위해 사탕수수 전환을 추진한다는 데 우려를 표명하고 구체적인 정책 수단을 질의하였다. 미국은 지난해 2월에 종료된 태국의 논담보수매제도¹¹⁾와 관련하여 2013~2014년 수매규모와 금액, 수매물

9) 곡물유통·배급 담당 정부기관

10) 현 3,500만 톤 생산 수준에서 2016년 3,300만 톤 수준으로 감산 추진(사탕수수로 전환), 품질향상, 과거 양락 총리시절 높은 쌀 가격 보장으로 재고 급증(지난해 말 1,780만 톤, 전 세계 교역량의 40% 수준).

11) Paddy Pledging Scheme; 톤당 수매가 1만 4,400바트, 제도 폐지(2014.2)이후 시장가격은 7,000바트 수준으로 폭락, 2013/14년도에 1,160만 톤 수매 추정(1,900억 바트, 미화 약 58억 달러).

량의 수출여부 아울러, 신규 도입되는 농장담보제도(융자프로그램)의 구체적인 내용을 문의하였다. 미국 농무부에서 운용하는 수출신용지원 프로그램(GSM-102)과 관련, 호주는 우리나라에 배정된 금액이 매우 크다고¹²⁾하면서 대(對)한국 수출에서 동 자금을 활용 한 품목의 금액과 물량 비중, 구체적인 품목내역 등을 질문하였고, 캐나다, EU 역시 관심을 표명하였다.

통보점점 세션에서는 우리나라에 대해 퀴노아의 TRQ 배분 방식 및 소진율(페루), 쌀 변동직불금(태국, 캐나다), 농작물 재해보험(태국) 등에 대한 질의가 있었다. 모리셔스가 농업협정 9.4조에 따라 개도국에 허용된 수출 물류비 지원을 통보한 것과 관련하여, 미국, 호주 등이 이는 UR 이행 기간(개도국은 2004년 종료)에만 허용되기 때문에 WTO 규범에 합치되지 않는다고 주장하였다. 이와 관련하여 모리셔스는 자국의 지리적·경제적 여건상 불가피한 사정을 설명하였다.

우리나라의 국내보조 통보 내용을 구체적으로 보면, UR 이행 기간이 종료된 2004년 이후 우리나라의 감축대상 보조 상한은 1조 4,900억 원을 유지하고 있다. 당시 추곡 수매제를 공공비축제로 전환할 수밖에 없었던 주요 이유 중 하나는 보조금 제약 때문이었다. 전체에서 쌀의 비중이 높다보니¹³⁾ 이후에는 우리나라의 AMS 통보액이 크게 낮아 졌다. 즉, 2006년¹⁴⁾처럼 쌀변동직불금이 쌀 생산액의 10%¹⁵⁾(품목 de minimis)를 넘어서는 경우가 아니면 대체로 품목 최소허용보조(de minimis) 범위에서 처리되거나, 이를 초과하는 경우에도 절대 금액 자체가 크지 않다.¹⁶⁾ 여기에 해당되는 품목은 2006년을 제외하면 보리가 유일했고 금액도 137억 원(2010년)~365억 원(2007) 수준에 불과했다. 또한 2012년에 보리수매제를 폐지하기로 예고하고 수매가를 낮춘 결과, 2011년에는 보리도 최소허용보조(de minimis)에 해당되어, AMS를 영(0)으로 통보하였다. 그린박스의 경우, 2005년 5조 2,736억 원에서 매년 증가하여 2011년은 7조 8,708억 원이었다. 이중 직접지불 항목은 2조 6,346억 원에서 3조 9,918억 원, 정부 서비스 항목은 2조 5,852억 원에서 3조 8,790억 원으로 늘었다.

12) 2015년 한국 4억 달러, 총 배정액 27억 달러.

13) 2004년의 경우 총 1조 4900억 중 쌀 AMS가 1조 3,708억 원으로 타 품목/분야 정책 추진에 제약.

14) 쌀 de minimis 8,406억 원/ 변동직불금 지급액 9,007억 원. 따라서 AMS에 산정됨.

15) 2011년 약 8,000억 원.

16) 다만, DDA협상에서 de minimis 비율을 축소하게 되면 AMS 산입이 늘게 되고 AMS를 감축해야 하기 때문에 국내 정책의 여유 확보는 여전히 중요함.

표 4 우리나라 국내보조 현황

단위: 억 원

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
농업총생산액	362,729	363,893	358,372	396,626	429,951	435,233	432,141
AMS 한도	14,900	14,900	14,900	14,900	14,900	14,900	14,900
감축대상보조 (AMS)	325	9,740	365	331	285	137	0
품목특정 감축보조	보리(325)	쌀(9,007) 보리(282) 콩(450)	보리(365)	보리(331)	보리(285)	보리(137)	-
품목특정* De-minimis	1,546	1,039	5,536	3,971	839	6,386	7,863
품목불특정** De-minimis	4,501	3,708	2,347	2,916	699	469	1,573
허용보조	52,736	48,276	45,863	46,732	50,159	69,430	78,708

주: * 기타 품목은 보조금 지급액이 품목 생산량의 10% 미만으로 최소허용보조(De-minimis)에 해당되어 감축의무 없음.

** 품목불특정 보조의 경우도 농업총생산액의 10%미만으로 최소허용보조(De-minimis)에 해당.

이상에서 제76차 농업위원회 논의 사항을 정리하여 공유하는 목적은 WTO의 주요 기능 중 하나가 이행 점검임을 강조하기 위해서이다. 지난 수년간 DDA농업 협상이 사실상 동력을 잃고 주목받지 못하고 있는 가운데 WTO 자체에 대한 농업 전문가들의 관심이 줄고 있는 것이 사실이다. 그러나 과거와 현재, 미래는 함께 연결되어 움직이고 있다. DDA협상은 UR협상에 대한 이해와 문제의식에서 출발한다. 농업협정문은 국내법과 동일한 효력을 가지고 국내 정책을 규율한다. 동시에 WTO 농업위원회 등 이행 점검을 통하여 각국 농업 정책을 상호 감시·견제한다는 의미를 담고 있다. WTO에서 벌어지고 있는 꾸준한 논의들이 국내 정책에 어떻게 연관되어 있는지, 국내 정책에 시사하는 점은 무엇인지 함께 고민하고 찾으려는 노력을 통하여 우리 정책을 한 단계 성숙시켜 나갈 수 있기를 희망한다.