

제80차 WTO 농업위원회 주요 결과와 시사점 *

윤 동 진
(주제네바대표부 농무관)

1. WTO 농업위원회의 개관

1995년 WTO체제가 출범하면서 농업협정문 제17조¹⁾에 따라 농업위원회(committee on agriculture, COA)²⁾가 설립되었다. 주요 임무는 농업협정문의 이행을 점검하는 것인데 동 협정문 제18조에 명시되어 있다. 첫 회의는 1995년 3월에 개최되었으며, 2016년 6월 7~8일 제80차 정례회의가 진행되었다. 농업위원회의 구성 및 회의 진행 규정³⁾에 근거하여 통상 3월, 9월, 11월에 회의를 개최하지만, 올해는 6월에 한 번 더 회의가 추가되었다. 이는 2015년 나이로비회의 준비로 바빠지면서 11월 정례회의를 올해로 미룬 탓이다.

20년 이상을 80여 차례에 걸쳐 농업정책과 농식품 통상시장 이슈를 다뤘으니 축적된 자료의 양이 엄청나다. 간단히 말하면, 매 분기 단위로 전 세계 회원국 대표들이 모여서 각국 농업정책과 시장조치가 협정문에 부합하는 지를 묻고 따지는 장(場)이라 할 수 있다. 다만 농업위원회 자체가 분쟁 해결의 역할은 할 수 없기 때문에 그 자체로

* (yoondj@korea.kr).

1) A committee on agriculture is hereby established.

2) WTO 농업협상은 농업위원회와 분리하여 별도 special session으로 가동됨(COA-SS)

3) G/AG/1 제 5조; Organization of work and working procedures of the committee on agriculture adopted by the committee at its meeting on 28th march 1995.

이행을 강제하거나 압박하는 데는 한계가 있다. 그렇지만 대개 정례회의에서 문제제기를 일단하고 자료 등을 더 확보하여 WTO 분쟁으로 가는 것이 일반적 농업관련 분쟁의 전개 경로이다.

특히 최근에는 DDA 농업협상이 장기화되고 정형화된 주장이 되풀이되면서 미국 등을 중심으로 정례회의의 기능을 강화하려는 움직임이 있다. 즉, 현재 규범을 엄격히 적용함으로써 다자협상에서 운신의 폭(policy space)이 취약한 개도국들을 압박한다는 것이다. 또한 농산물 수출국은 자국 업계의 시장 진출을 저해하는 요소를 찾아 이를 문제 삼고 이미 확보한 상업적 이익은 절대 양보하지 않는다는 철칙에 충실하기 때문에 정례회의를 통해 두 가지 목적을 동시에 추구할 수 있다.

농업위원회는 크게 정책 질의와 통보문 점검으로 나뉜다. 전자는 농업협정문 18.6항의 규정⁴⁾에 근거하며, 각종 언론보도나 주재국 공관 등을 통해 확보⁵⁾한 자료를 통해 상대방이 시행 중이거나 시행 예정인 정책 또는 조치가 협정에 어떻게 부합하는지를 묻고 답한다. 후자는 각 회원국이 제출한 통보문, 즉 TRQ, SSG, 국내 보조, 수출 보조, 식량원조 등에 대한 자료를 점검한다.

2. 제80차 농업위원회 주요 내용

제 80차 농업위원회에서 정책 질의로 14개국에 대하여 27개 분야의 질문이 제출되었다. 본고에서는 최근 WTO 농업통상 이슈에 대한 현황을 파악하기 위해 다소 중복되더라도 질문을 중심으로 세부적으로 살펴보고자 한다. 이슈가 광범위하고 각 이슈별 연원과 배경이 다르기 때문에 필자 설명만으로 부족한 부분은 관련업계나 전문 연구자의 몫으로 채워야 할 것이다. 또한 보통 논의는 정교하고 날카로운 질문에 비해 두리뭉실한 답변이나 서면 답변으로 대응하는 방식으로 진행되어 관련 논의는 다음번에 추가 질의하는 식이 대부분이다. 따라서 답변보다는 질문 중심으로 정리⁶⁾하였음을 밝힌다.

4) The review process shall provide an opportunity for members to raise any matter relevant to the implementation of commitments under the reform programme as set out in this agreement.

5) 미국의 경우 농무부 산하의 FAS(Foreign Agricultural Service) 등이 관여하고 있음.

6) WTO는 서면 질의 답변에 대한 아카이브를 구축해 놓고 있음. AG-IMS에서 확인 가능함.

① 아르헨티나는 지난해 대선에서 당선된 마르시(Marxi) 대통령이 공약사항을 이행하는 차원에서 지난 해 12월 농산물 수출세를 폐지 또는 삭감했다. 동 조치로 쇠고기(기존 15%), 밀(23%), 옥수수(20%)는 수출세가 없어졌고 두류 수출세는 기존 35%에서 30%로 낮아졌다. 수출 제한의 문제는 농업협정문 제12조에 관련되며 DDA농업협상에서 우리나라, 일본, 스위스 등이 수입국의 이해 균형 차원에서 강화를 요구하는 사안이다. 우크라이나는 콩에 대해 잔존조치를 유지하는 이유, 아르헨티나가 비료업체에 세금우대 조치를 하는 것이 결국 생산자에 대한 투입재 보조가 아닌지 등을 질문하였다. EU는 언론보도를 근거로 낙농가에 100리터 당 3달러, 1일 최대 농가당 상한 90달러로 보조금을 도입에 대한 설명을 요구했다. 아울러, 낙농품의 경우 수출허가(ROE blanco) 폐지 후 어떤 영향이 있는지를 질의하였다.

② EU는 브라질의 농업용자 지원을 질의하였다. 브라질이 사탕수수 재배농가에 지원하는 융자금의 지원 조건과 상환기간을 문의하고 상환을 유예했다는 언론보도 관련, 향후 국내보조 통보에 어떻게 반영할 것인지 질의하였다. 미국은 지난 2007년 이후 브라질의 PEPRO와 PEP7)에 대한 질의 및 데이터를 요구하고 있다. 이는 전자가 유통업체를 통해, 후자는 생산자에게 직접적으로 특정한 지역에서 생산된 농산물(물)을 정부가 지정한 가격에 구매할 권리를 주었기 때문이다. PEPRO는 역경매 방식으로 최저가 수수료를 요구하는 유통업체가 낙찰받아 구매한다. 구매된 물량은 브라질 내 공급이 부족한 지역에 팔 수 있고 수출할 수도 있다. 그렇기 때문에 미국 등은 동 지원이 국내보조가 아닌 수출보조가 아닌지 견제하면서 세부 데이터를 요구하고 있는 상황이다.

③ 캐나다에 대한 질문은 낙농품과 주류에 집중되었다. 캐나다의 낙농제도는 복잡하기로 유명한데 우유만 해도 용도별 구분(harmonized milk classification system)의 수가 20여개⁹⁾이다. 연방 CDC(낙농위원회)와 CMSMC(우유공급관리위원회)가 연간 계획을 세우고 주별로 쿼터를 부여해서 원유를 생산하며 치즈와 버터 재고를 결정하는 한편, 이행 상황을 점검한다. 주 정부 또한 개입할 수단을 가지고 있다. 이번에는 CMSMC가 4(m)클래스¹⁰⁾ 탈지우유를 치즈 가공업체에서 원료로 쓸 수 있게 금년 5

7) 두 제도는 모두 현재 중단되어 있음. 브라질 표현으로는 재평가 절차를 밟고 있음.

8) 대상은 면화, 옥수수, 밀, 콩, 포도, 오렌지, 와인 등 다양함.

9) 클래스 1에서 클래스 5가 있고 동일한 클래스 내에도 a, b, b2 등으로 다양함. 품질 등급이 아님에 유의.

월과 6월에 한해 잠정 허용하면서 생겼다. 4(m)은 국제 가격수준으로 낮춰 공급¹¹⁾하는 우유이기 때문에 유가공업체들은 기존에 호주나 뉴질랜드, 미국 등에서 조달 하던 성분 수입을 줄이거나 중단했다. 또 다른 이슈는 올해 온타리오 주 정부에서 독자적으로 시행하고 있는 추가 등급이다. 일명 class 6라고 언론에 보도되는데 이것 또한 국제 가격에 공급하기 때문에 기존 수입물량을 대체할 가능성이 크다. 또한 캐나다가 EU와 FTA에서 제공기로 한 800톤의 치즈 쿼터에 대해서도 미국, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스 등이 WTO 쿼터 2만 412톤 중에서 충당된다면 협정위반이라고 경고하고 나섰다. 한편, 캐나다의 주류 판매 정책도 도마에 올라 있다. 캐나다는 정부가 주류 소매에 대한 허가권을 가지고 있으나 유독 브리티시 컬롬비아 주는 민간 주류 판매를 허용하고 있다. 대부분의 와인 수출국들은 BC 주 정부가 브리티시 컬롬비아 산 와인은 식료품점에서 팔수 있게 허용하는 반면, 수입산 등 그 외 와인은 상점 내 별도 매장(stores within a store)에서만 판매토록 제한한 것이 내국민대우 원칙에 부합하는지 등을 지적하고 있다.

- ④ 중국 국가발전개혁위원회(NDRC)가 북동부 및 내몽고 지역에서 옥수수에 대한 최저가격제를 폐지하고 시장가격 방식으로 대체하였다는 중국 내 언론보도에 대해 EU는 이를 환영하면서 시장지향적 개혁을 지속할 계획과 동 조치로 인한 영향 등에 대해 관심을 표명하였다.
- ⑤ 코스타리카는 AMS상한이 1,590만 달러인데 2007년 이후 이를 초과해 쌀 수매제를 유지하였고, 미국은 이를 계속 문제 삼고 있다. 결국 정부가 수매 가격을 정하는 대신 생산자와 가공업체가 거래지표로 사용하는 참조 가격을 제시하는 방식으로 제도를 개선했다고 하지만 미국은 신구제도 간의 차이를 실질적 변화를 요구하고 있다.
- ⑥ 지난해 9월, EU가 가격 하락과 재고로 거리에 나선 낙농계의 어려움을 덜기 위해 지원한 5억 유로 상당의 긴급 축산대책에 대해 뉴질랜드가 질의하였다. 각 회원국이 배정된 재원을 집행하면서 23개 회원국은 생산과 연계된 기준(생산량, 가축 수

10) (<http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-eng.php?id=3811>; Milk components for marginal markets as established from time to time by the CMSMC).

11) 캐나다는 국내 공급을 통제하기 때문에 원유 가격이 국제가격 보다 높게 나타남.

등)하여 지불했다는 EU측 답변을 토대로 뉴질랜드는 그렇다면 23개국의 지급 총액, 농가당 지급규모 결정 기준, 전체 지원패키지에서 낙농, 양돈, 육우가 차지하는 비중을 질문하였다. 감축에서 제외되는 보조로 통보할 경우에 대비한 견제로 보인다.

⑦ 최근 농업위원회에서 가장 많은 질문을 받고 또 간략히 답변하기로는 아마 인도가 제일일 것이다. 인도에 대한 질의 수는 많고 그 분야도 다양하다. 이번 회의에서 다룬 것은 네 가지이다. (1) 특정항구에 사과 수입을 허용하지 않는 문제, (2) 전국 단위 작물 재해보험 시범사업(NAIS) 추진¹²⁾ 사실 확인, (3) 설탕공장에 대한 생산 인센티브¹³⁾지원이 일정한 수준의 수출을 달성한 공장에 국한되어 수출 보조로 작동했다는 주장, (4) 2004-15년, 3월까지 수출지원제도(VKGUY)¹⁴⁾를 운영했고 이를 통해 농산물 수출업체에 향후 물품 수입 시 일정 관세를 면제하는 증서(duty scrip)을 발행한 것을 두고 미국 등이 계속 추궁해 왔다. 한편, 인도는 2015년에 동 프로그램을 MEIS(merchandise export from India scheme)¹⁵⁾로 대체하여 운영하고 있다.

⑧ 이스라엘이 2011-14년 국내농업보조 통보를 하면서 참조가격을 수정¹⁶⁾한 것에 대해 여러 질의가 제출되었다. 이스라엘은 우유의 품질 향상(단백질, 지방 함유량 등)으로 양허표 작성 당시와 지금의 우유를 같이 비교할 수 없다고 주장했다. 다만 참조가격을 조정했음에도 AMS 상한을 초과했다. 이스라엘은 앞으로 추가 개혁 등을 통해 협정을 이행하겠다는 의견을 밝혔다. 이는 낙농부문의 생산성이 가장 높다고 하는 이스라엘이기 때문에 시장가격 지지를 계산함에 있어 화두를 던지는 사안이라고 본다.

⑨ 일본은 TPP 대책의 일환으로 금년 3월, 설탕 조제품 등 관세감축으로 인한 피해 예상 품목에 대한 가격 조정 관련 법안을 국회에 제출하였다. 동 개정안에 따라 일본 농축산진흥기구(ALIC)는 설탕 조제품(sugar preparations)에 특별 부과금을 걷는다고

12) (www.agricoop.nic.in).

13) 재배 농가가 아닌 원당 정제소(sugar mill)에 인센티브를 지원하고 동 정제소가 중심이 되어 유통성 공급 및 생산 다각화를 촉진한다는 취지임.

14) 영어로는 special agricultural produce scheme 이라고 번역함.

15) 시리얼, 우유 및 유제품, 육류 및 육류제품, 설탕은 적용 대상에서 삭제함.

16) 농업협정문 AnnexIII para.9는 고정 참조가격을 품질 차이를 반영해 조정할 수 있도록 허용하고 있음.

EU가 우려를 표하면서 적용 대상, 부과 절차, 예외사항이 없는지 질의하였다. 이에 일본은 이미 수입 설탕에 붙이고 있는 부과금을 설탕 조제품에 확대하는 것이며 대상은 코코아, 전지분유로 설탕 함유량이 50%미만인 품목, 통관 시점에서 부과될 것으로 답하였다. 그렇게 되면 설탕 조제품에 대한 관세가 동 부과금으로 대체되며 구체적인 사항은 하위법령에 담길 것이라고 설명하였다.

⑩ 러시아는 금년부터 우크라이나에서 러시아 육로를 통해 카자흐스탄으로 가는 물품은 반드시 러시아를 경유할 때 벨라루스를 통과하도록 제한하고, 러시아-벨라루스 국경 검문소는 단 두 곳만을 허용하였다. 러시아에 대한 서방의 제재, 우크라이나와의 갈등, EU 농산물 금수 조치 등 복합적 배경의 정치적인 사안이지만 우크라이나는 WTO에서 이 문제를 적극 제기하고 있다.

⑪ EU는 FAO를 인용하여 태국의 금년 쌀 수출이 약 1,000만 톤에 이를 것이라고 예상하면서 올해 작황이 좋지 않은 점을 고려하면 동 수출 물량의 상당부분이 기존 정부 비축 보유량에서 충당될 것이라고 주장하였다. 제79차 회의에서도 미국이 태국 정부가 비축하고 있는 물량 중 2015년 수출된 물량의 데이터를 요구한 바 있고 태국측은 구체적인 답변을 하지 않고 있는 상황이다.

⑫ 터키 역시 국내보조 및 수출 보조 등 통보 지연 등으로 매번 추궁을 당하는 입장인데, 특히 감귤류 등 과채류 수출 보조에 대해 EU가, 터키 곡물기구(Turkish Grain Board, TMO)의 법적 지위와 운영 현황, 역내 가공제도¹⁷⁾를 활용해 밀가루 수출의 구체적인 내용에 대해 미국이 자료를 요구하고 있다. 미국은 TMO가 밀을 조달가격 보다 낮게 역내 가공인증업체에 제공하거나, 국제가격에 공급하여 수출을 촉진한다고 우려하고 있다.

개별 통보문의 점검은 국내에 시사점이 있을 주요 사항만 선별하여 소개하려 한다.

① 미국은 스위스가 쇠고기와 양고기 수입 쿼터(TRQ)를 수입업체에 배정할 때 자국내 생산에 기여한 정도를 반영하는 비율을 종전 10%에서 50%로 증가시킨 문제를

17) inward processing regime(IPR); TMO는 생산자로부터 곡물을 구입하고 역내 가공 인증 자격을 취득한 업체에 한해 공매 입찰하고 있음.

지적했다. 스위스 의회는 2013년 생산기여 조항을 확대 반영키로 정하고 지난해 1월부터 시행 중에 있으며 수입권은 수입업체 간 양도가 가능하며, 동 조치가 수입량 자체에는 영향을 주지 않는다고 답변했다.

② 수출국들은 TRQ소진율이 낮다고 일본(유제품), 노르웨이(닭고기), 중국(밀, 쌀) 등에 대해 설명을 요구했다. 일본은 TRQ이행 대상을 매우 세부적으로, 예컨대 학교 급식용으로 제공되는 분유 등 용도별로 구분, UR에서 양허한 것이 배경이고, 노르웨이는 국내 소비 수요를 반영한 것이라고 답변했다. 여기서 알아야 할 점은 지난 2013년 발리 각료회의에서 선진국의 경우 연속 3년간 TRQ 이행률이 65%에 미치지 못하는 품목은 TRQ 관리 방식을 선착순 또는 비조건부 방식으로 강제로 바꾸도록 규정¹⁸⁾했다는 것이다. 아직 사례가 나오지 않았지만 이를 위해 WTO TRQ이행 통보 양식¹⁹⁾도 개정한 바 있다.

③ 미국은 인도가 UR협상에서 밀에 대한 외부 참조가격²⁰⁾을 톤당 240달러로 적용했는데 당시 밀의 국제가격은 100에서 160달러 사이였기 때문에 동 참조가격의 출처를 확인해 달라고 요구하고 있다. 이에 인도는 이미 협상 당시에 검증을 거쳐 적법하게 마무리된 사항인 만큼 확인하는 의미가 없고, 확인해 줄 의무가 없다고 대응하고 있다.

④ 튀니지는 밀, 보리, 우유에 대한 2014년 국내 보조를 계산하면서 농업협정 18.4항²¹⁾에 따른 인플레이션 조정을 통해 외부 참조가격을 변경했다. 이에 미국 등은 회원국이 독자적으로 과도한 인플레이션 여부를 판단해서는 안 되며, 구체적인 근거와 당위성을 제시해야 한다고 주장했다. 또한 조정된 수치와 별도로 인플레이션 조정을 하지 않은 수치를 동시에 제출해서 비교할 수 있도록 해야 한다고 요구했다.

⑤ 캐나다는 금년 4월에 2012-2014년 수출 보조 지급내역을 수정²²⁾해서 통보한 바 있

18) 일명 미소진 메카니즘. 일단 개도국은 해당 되지 않지만 2019년 제 12차 각료회의에 가서 동 메카니즘의 연장 또는 변경 여부를 결정키로 함. 합의되지 않을 경우 유보를 각주에 명시한 미국 등을 제외한 나머지 선진국에 대해 동 조항이 계속 적용됨.

19) M2 양식임. 참고로 M1은 TRQ 운영 방식에 대한 기술, M3는 물량 기준 SSG 발동 및 근거, M4는 가격 기준 SSG 발동 및 근거, M5는 연간 물량 및 가격 기준 SSG 발동 실적 요약임.

20) 1986-88년 기준 연도임.

21) In the review process, Members shall give due consideration to the influence of excessive rates of inflation on the ability of any Member to abide by its domestic support commitments.

는데, 일단 행정 착오가 있었다고 답변²³⁾했다. 캐나다는 2020년 이전에 다시 버터에 대한 보조 지급 가능성을 언급하였고 EU 등이 유감을 표시했다.

3. 시사점과 발전 방향

WTO 농업위원회 논의 내용을 공유하는 까닭은 현재 쟁점이 되는 농업통상 이슈에 관심을 높이기 위해서이다. 관심은 남이 아닌 내 일, 나의 문제가 되면 자연스레 생기게 마련이다. 하지만 국제화 시대에는 내 일이 되기 전에 예방하는 것이 중요하고 다른 사례에서 시사점을 찾아 발전시키려는 자세가 절실히 요구된다. 다만, 여기에서 우리에게 주는 시사점을 일일이 세부적으로 설명하지 않는 이유는 사안의 성격상 이곳에서 다루기 적절치 않거나, 필자의 주관이 자칫 독자의 해석을 방해²⁴⁾할 수 있기 때문이다.

앞서 설명한 대로, 주로 문제를 제기하고 상대방을 압박하는 것은 전통적인 수출국들의 장기이다. 우리는 대체로 수세적 입장에서 회의를 준비하고 대응해 왔다. 하지만 사안에 따라서는 우리 농식품의 해외 진출에 걸림돌이 되는 요소를 찾아 정당하게 문제를 제기할 필요가 있다. 아울러 각국이 고민하는 애로 사항, 대응방식을 분석하면 우리 농정에 대한 시사점을 도출할 수 있다. 농업통상은 수출입만의 문제가 아니고 국내 농정의 거울이 되어야하기 때문이다. 또한 DDA 농업협상 등 현재 진행 중인 제네바 협상의 이슈와 쟁점도 현실에서 제기되는 문제를 잘 알아야 그 의미가 실감나게 드러나게 된다. 결국 WTO 정례회의를 살피는 계기에 정부와 관심 있는 학자와 관련 업계 등이 함께 맞대고 사전에 준비하고 사후 결과를 공유하는 네트워크를 만들고 활용하는 것이 여전히 우리에게서 시급한 과제이다.

참고 사이트

WTO (www.wto.org)

22) 버터에 대한 수출 보조가 없었다고 했으나, 올해 이를 반복하여 수출 보조 물량과 금액을 통보함.

23) 나이로비 각료회의의 수출 보조 관련 결정문 각주 4에 관련됨. 선진국이 수출 보조 폐지 기간을 2020년까지 예외로 인정받기 위해서는 해당 품목(낙농품, 돼지고기, 가공품에만 적용 가능)이 최근 3번의 통보에 한번은 포함되어 있어야 함.

24) 대개 진행 중인 사안인 만큼 관심 있는 이슈는 인터넷이나 언론 보도 등을 찾아 심층 분석할 수 있음.