

미·중 WTO 농업보조금 분쟁 결과와 시사점

어 명 근 *

1. 개요¹⁾

세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 사무국은 2019년 2월 28일 미국이 중국의 농산물 국내보조에 대해 제소한 사안에 대한 심사위원회(panel)의 최종보고서를 발표하였다. 미국이 2016년 9월 13일 WTO 농업협정문(Agreement on Agriculture, AoA) 제19조와 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 제22조, 그리고 분쟁해결절차에 관한 양해각서(Dispute Settlement Understanding, DSU) 제1조 및 제4조에 따라 중국을 제소한 이후 약 2년 6개월 만에 판결을 마무리한 것이다. 제소 사안의 핵심 내용은 중국이 2012년부터 2015년까지 곡물류 생산자들에게 지불한 국내보조가 WTO 농업협정 제3조 2항과 제6조 3항 및 제7조 2(b)항에 위배된다는 것이다. 미국은 중국이 이 기간 동안 소맥과 인디카 쌀 및 자포니카 쌀과 옥수수 생산자들에게 가격지지 형태로 지불한 국내보조 조치에 대하여 WTO의 분쟁해결 절차에 따라 협의(consultations)에 응할 것을 요청하였다.

이후 같은 해 9월 29일 유럽연합(European Union, EU)이 협의에 동참하겠다는 의사를 표명하였으며 9월 30일에는 호주와 캐나다, 태국도 협의 합류를 요청하였다. 10월 5일 필리핀도 협의에 참여하겠다고 요청하였다. 그에 따라 중국은 호주와 캐나다, EU 및 태국의 협의 참여를 수락한다고 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body, DSB)에 통보하였으며 10월 20일 협의(consultations)를 개시하였다.

* KREI 시니어 이코노미스트(myongeor54@naver.com). 이 글은 중국의 곡물류 국내보조에 대한 미국의 제소에 따른 WTO 분쟁해결기구의 패널보고서를 분석, 정리한 내용임.

1) WTO(2019) (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds511_e.htm) (접속일: 2019.3.4.)

2016년 12월 5일 미국이 심사위원회(panel) 설치를 요청하였으며 DSB는 2017년 1월 25일 회의를 열고 패널 설치를 의결하였다. 그에 따라 호주, 브라질, 캐나다, 콜롬비아, 에콰도르, 이집트, 엘살바도르, EU, 과테말라, 인도, 인도네시아, 이스라엘, 일본, 카자흐스탄, 한국, 노르웨이, 파키스탄, 파라과이, 필리핀, 러시아, 사우디아라비아, 싱가포르, 대만, 태국, 터키, 우크라이나, 그리고 베트남 등 모두 27개국이 제3 당사국 지위(third-party right)를 보유하게 되었다. 이후 당사국들의 합의에 따라 2017년 6월 24일 패널이 구성되었다. 패널의 위임사항(Terms of Reference)은 분쟁 당사국들이 인용한 제반 협정들의 관련 조항에 따라 미국이 DSB에 제소한 사안(WT/DS511/8)을 검토하여 DSB가 권고사항(recommendations)을 도출하거나 해당 협정에 따른 판결(rulings)을 지원하는 것이다. 의장으로 'Mr. G. Helgason', 위원으로 'Mr. Juan Sanchez'와 'Ms. E. Feldman'이 선출되었다.

이듬해인 2018년 2월 22일 Helgason 의장은 당사국들의 협의로 마련한 일정표에 따라 2018년 3/4분기 이후에 패널의 최종보고서를 발표할 수 있을 것이라고 DSB에 통보하였다. 또한 최종보고서의 일반 공개는 영어와 스페인어 및 프랑스어의 3개 공식 언어로 회원국들에게 배포한 후 가능하며 배포 시기는 번역이 완료되는 시점에 따라 결정될 것이라고 덧붙였다. 같은 해 7월 27일 Helgason 의장은 DSB에 이번 분쟁의 성격과 상황을 고려하고 당사국 간 합의한 일정표에 따라 12월 이전에 최종보고서를 당사국들에게 제시할 수 있을 것으로 기대한다고 통보하였다. 그리고 마침내 2019년 2월 28일 패널 최종보고서(WT/DS511/R)가 회원국들에게 배포되었다.²⁾

2. 패널 진행 상황

패널은 당사국들과의 협의를 거쳐 2017년 8월 11일 작업계획서(Working Procedures)와 일정표(Timetable)를 수립하였다. 당사국들과의 1차 회의는 2018년 1월 22-24일에 열렸으며 제3 당사국들과의 회의는 1월 23일에 개최되었다. 4월 24-25일에는 2차 회의가 열렸으며 같은 해 11월 2일에는 중간보고서(Interim Report), 12월 12일에는 최종보고서(Final Report)를 각각 당사국들에게 제출하였다.

2) DS511: China-Domestic Support for Agricultural Producers, 28 February 2019. Report of the Panel.

미국은 2017년 7월 25일 개최된 패널준비회의(Panel's organizational meeting)에서 중국 측에 패널회의를 다른 WTO 회원국이나 일반에 완전 또는 부분 공개하는데 동의하는지 문의하였으며 중국이 반대 입장을 표명하자 패널회의를 부분 개방하자는 서면 요청서를 제출하였다. 패널은 9월 5일 미국의 요청을 거부하면서 패널의 결정을 뒷받침하는 유추(reasoning)의 근거는 적절한 절차를 거쳐 반드시 중간보고서 제출 이전에 당사국들에게 통보되어야 한다고 명시하였다.

중국은 첫 번째 서면의견서를 통해 미국이 제소한 조치 가운데 옥수수 “임시수매비축정책(Temporary Purchase and Reserve Policy, TPRP)”이 미국이 패널 설치를 요구하기 이전에 폐지되었으므로 패널의 위임사항에서 제외해야 한다고 주장하였다. 이에 대해 미국은 중국의 국내보조가 자국의 상품 양허계획서(CLI) 제4부 1항에 명시된 양허수준 0(nil)을 초과하여 지불되고 있어 농업협정문(AoA) 제3조 2항과 제6조 3항에 따른 감축의무를 준수하지 않고 있다는 점을 적시해달라고 패널에 요청하였다. 왜냐하면 중국이 소맥과 인디카 쌀, 자포니카 쌀, 그리고 옥수수에 대해 품목특정적(product-specific) 최소허용보조(de-minimis) 수준인 8.5%를 초과하는 국내보조를 지급하고 있다는 것이다. 특히 중국이 소맥과 인디카 쌀, 자포니카 쌀 및 옥수수에 대하여 2012년부터 2015년까지 지급한 국내보조의 현행총보조총액측정치(Current Total Aggregate Measure of Support: Current Total AMS)가 지급한도를 초과하여 농업협정문 제7조 2(b)항에 따른 감축의무에 위배된다고 주장하였다.³⁾

중국은 옥수수 임시수매비축정책(TPRP)이 패널 설치 요구 이전인 2016년 3월 직접지불제도와 시장 구매로 전환되어 옥수수 생산 감축을 장려하고 실행관리가격(Applied Administered Price, AAP)을 책정하지 않고 있으며 시장에서의 가격결정에 개입하지 않는다고 설명하였다. 하지만 미국은 중국의 “2004년 곡물유통규제(2004 Grain Distribution

3) 농업협정문 제7조 2(b)항

“회원국의 이행계획서 제4부에서 Total AMS 감축약속을 제시하지 않은 회원국은 농업협정문 제6조 4항에 명시된 최소허용보조(de-minimis) 수준을 초과하여 생산자에 대한 보조를 지급할 수 없다.”

농업협정문 제6조 4항

(a) 각 회원국은 다음 사항에 해당하는 경우 실제로 이행한 Total AMS(Current Total AMS)의 계산 및 감축약속에서 제외시킬 수 있다:

(i) 해당년도의 특정품목 총생산액의 5%를 초과하지 않는 품목특정적 국내보조

(ii) 농업총생산액의 5%를 초과하지 않는 품목불특정 국내보조

(b) 개도국에 대하여는 이 조항에서의 최소허용보조(De-minimis) 비율은 10%로 한다.

Regulation)”와 “2004년 곡물 의견(2004 Grain Opinion)” 등이 여전히 유효하며 관리가격으로 수매하였으므로 시장가격지지 효과가 있다고 반박하였다. 결국 패널의 1차 과제는 중국의 옥수수 TPRP가 실제로 폐지되었는지 여부와 폐지된 정책에 대한 패널의 조사 결과와 권고사항을 도출할 필요가 있는지로 압축되었다.

패널은 중국이 TPRP 중단을 명시한 “2016년 1호 문건(2016 No.1 Documents)”과 옥수수 생산자 보조정책을 개혁한다는 내용의 중국 재무부 의견(Opinions on Establishing the Subsidy System for Corn Producers)을 근거로 미국의 WTO 제소 전에 옥수수 TPRP가 폐지되었다고 판단하였다. 또한 중국내 옥수수 가격 변동을 나타내는 자료를 바탕으로 2016년 이후 옥수수 최저수매가격인 실행관리가격(AAP)이 설정되지 않았다고 판단하고, 따라서 옥수수 가격지지를 통한 국내보조가 WTO 농업협정문의 관련 규정을 위배하였다는 미국의 제소를 기각하였다. 그리고 AAP가 존재하지 않는 상황에서 더 이상 옥수수 가격지지 효과가 있는지를 조사하거나 권고사항을 도출할 필요가 없으므로 결국 패널의 위임사항에서 옥수수는 제외하였다.

3. 조사 결과(Findings)

패널이 중국의 옥수수 조치를 제소 대상에서 제외하기로 결정함에 따라 미국의 제소 대상은 소맥과 쌀에 대한 국내보조 조치로 압축되었다. 따라서 먼저 소맥과 쌀에 대한 조치의 주요 특징이 무엇이며 어떻게 작동했는지 살펴볼 필요가 있다.

중국의 곡물류 가격지지 정책의 근거가 되는 가장 중요한 법령은 “2004년 곡물유통규제”와 “2004년 곡물 의견”이다. 이 두 가지 문건은 모두 중국 곡물시장의 자유화와 개혁이 왜 필요한지를 상기시키고 있다. 또한 이 문건들은 중국의 최고 의사결정 기구인 국무원(the State Council)에 주요 곡물류 주산지에서 핵심 품종의 생산이 부족할 때 최저수매가격 정책을 시행할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

소맥과 쌀의 최저수매가격 인상이라는 목표는 중국 공산당 중앙위원회와 국무원의 의견(1호 문건)에도 여러 차례 나타나고 있다. 이 문건들은 중국이 소맥과 쌀에 대한 농업정책을 시장지향적으로 전환하려는 움직임을 보일 때 최고위 당국자들은 2012년부터 2015년까지 이들 곡물류의 최저수매가격을 유지하라고 제동을 거는 상황을 보여주고 있다. 이 증거들은

비록 1호 문건이 중국 농업정책의 광범위한 문제들을 다루고 있음에도 불구하고, 중국의 고위 당국자들은 세부적인 특정 법제도를 수립할 때 “1호 중앙 문건(No. 1 Central Document)”에서 요구하는 사항을 효과적으로 이행할 수 있는 방안을 모색하고 있음을 보여 준다. 이러한 일반적 구도 하에서 여러 주체들은 매년 세부적인 특정 법적 조치를 마련하여 최저수매가격 요건을 설정하고 있다.

“2004년 곡물 의견”과 “2004년 곡물유통규제”에 따라 중국 국가발전개혁위원회(NDRC)와 재무부, 농업부 및 국가양곡관리국(SAG)은 합동으로 “연도별 공고(Annual Notice)”를 통해 당해 연도의 소맥과 쌀 최저수매가격을 제시하거나 인상하고 있다. 중국 정부 당국자들은 “2004년 곡물유통규제”가 최저수매가격 정책 이행에 대한 국무원(the State Council)의 재량권을 “필요한 경우”로 제한하는데 대응하여 2012년부터 2015년까지 4년간 매년 “연도별 공고”를 발표함으로써 소맥과 쌀 생산자에 대한 시장가격지지 정책을 지속적으로 유지하고 있다.

“연도별 공고”는 특정 곡물 품종의 주산지(main producing region)별 해당 연도에 적용할 최저수매가격을 설정한다. 소맥과 인디카 쌀 및 자포니카 쌀의 품목별 수매사업 운영 기간이나 담당 기관 및 수매 조건 등은 연도별, 곡물별 “이행계획(Implementation Plans)”에 제시된다. “이행계획”은 중국양곡비축관리공사(Sinograin)나 중국농업개발은행(ADBC)의 담당부서와 지역본부를 통해서 곡물수매사업을 추진한다. 이들은 곡물 유통이나 가공 등 관련 산업체들로 하여금 시장에 참여하여 햇곡물을 구입하도록 안내하고 장려하라는 지시를 받는다. 따라서 이들 기관은 행정기관의 일부 또는 그 지시를 받는 기관이다. 곡물 최저가격수매사업의 자금이나 물량 한도는 설정되지 않으며 곡물 시장가격이 최저수매가격 이하로 하락할 경우 생산자가 팔고자 하는 물량을 충분히 구매할 수 있도록 저장 공간과 자금을 확보하기 위해 노력하고 있다.

소맥과 쌀에 대한 가격지지 조치는 지리적으로 주산지에 국한된다. 품목 및 품종별 주산지는 “이행계획”에 명시되며 2012년부터 2015년까지 소맥과 쌀 품종별 주산지는 다음과 같다:

가) 소맥: 허베이, 장쑤, 안후이, 산둥, 허난, 후베이

나) 조생종 인디카 쌀: 안후이, 장시, 후베이, 후난, 광시

다) 중만생 인디카 쌀 및 자포니카 쌀: 랴오닝, 질린, 헤이룽장, 장쑤, 안후이, 장시, 허난, 후베이, 후난, 광시, 쓰촨

중국은 일정한 수준의 국가 품질 표준을 충족해야 수매한다는 지침을 유지하고 있다. “이행계획”에 명시된 품질은 5개 등급으로 분류된 국가 표준 품질 가운데 “3등급”이다. 하지만 다른 등급의 곡물들도 최저수매가격보다 약간 낮거나 높은 가격에 수매되고 있다. 그러나 등외품(out-of-grade)은 수매하지 않는다.

한편 미국은 중국의 국내보조가 자국의 상품 이행계획서(CLI) 제4부 1항에 명시된 감축약속 수준 0(mil)을 초과하여 지급되었으므로 농업협정문 제3조 2항과 제6조 3항에 따른 의무를 준수하지 않았다는 점을 지적해달라고 패널에 요청하였다. 또는 대안으로서 중국의 이행계획서에 감축약속 수준이 0으로 표시된 것은 감축약속을 제시하지 않은 것으로 간주할 수 있으므로 이러한 조치는 농업협정문 제7조 2(b)항에 따른 중국의 의무 위반이라는 점을 적시해달라고 주장하였다.

3.1. 농업협정문 제6조 3항과 제3조 2항에 따른 제소

이 분쟁은 중국의 단일농업보조 수단인 시장가격지지(Market Price Support, MPS) 형태의 국내보조 감축약속 준수 여부를 평가하는 것이다. 미국은 중국이 농업협정문에 따른 약속을 초과하여 소맥과 쌀 생산자들에게 시장가격지지를 제공하였다고 주장한다. 2012년부터 2015년까지 중국의 해당 품목별 국내보조는 최소허용보조인 8.5%를 초과하였으며 따라서 0이라는 감축약속도 초과하였다는 것이다. 미국 측 주장에 따르면 중국은 농업협정문의 조항에 따라 계산할 경우 소맥과 인디카 쌀 및 자포니카 쌀에 대한 시장가격지지 정책만으로도 WTO 농업협정문의 감축약속을 위반하였다.

반면 중국은 소맥과 쌀에 대한 시장가격지지가 최소허용보조 수준인 해당 품목 총생산가치의 8.5% 이내였으며 따라서 중국의 현행총보조총액측정치(Current Total AMS)에 포함될 보조측정치(measurement of support)가 없다고 반박한다. 미국이 제시한 중국의 보조총액측정치(AMS)는 농업협정문 부속서 3의 방법론(methodology)만을 기초로 계산하였기 때문에 여러 가지 기본적인 오류(various fundamental errors)를 범하고 있다는 것이다. 또한 중국은 이번 분쟁에서 핵심적 방법론(the key methodologies at issue)은 자국의 이행계획서 제4부 부록의 보조자료표 작성에 사용된 중국의 적합한 자료와 방법론(Constituent Data and Methodology, CDM)에서 찾아야 한다고 주장하고 있다.

따라서 패널은 이번 사안에 대하여 먼저 농업협정문의 관련 조항에 명시된 중국의 국내보조 감축 의무와 해당 품목들의 시장가격지지 산출공식(MPS formula)을 포함한 품목별 AMS 계산방식에 대해 먼저 논의하였다. 이어 시장가격지지 산출공식을 구성하는 변수들의 정의 및 계산과 관련된 쟁점을 검토하는데 여기에는 실행관리가격(AAP), 고정외부참조가격(FERP), 그리고 관리가격 지지 물량(QEP)은 물론 쌀의 가공수준별 적절한 조정비율(adjustment rate to the processing level)도 포함된다. 최종적으로 결정된 각 변수에 기초하여 시장가격지지(MPS)를 계산하고 이를 중국의 최소허용보조 수준인 품목생산액의 8.5%와 비교한다. 마지막으로 농업협정문 제7조 2(b)항에 따른 미국의 주장도 검토하였다.

먼저 당사국 모두 농업협정문 제3조 2항 및 제6조 3항에 따른 중국의 국내보조 감축 의무의 성격과 범위에 대한 입장에서는 본질적인 차이가 없는 것으로 보인다. 하지만 미국이 중국을 제소한 조치를 통해서 지급한 국내보조를 계산하는 방법에 대해서는 양국이 현격한 입장 차이를 보이고 있다. 미국은 농업협정문 제3조와 제6조에 명시된 회원국들의 국내보조 감축의무는 국별 이행계획서 제4부에 있는 감축약속과 명확하게 연계되어 있다고 강조한다. 농업협정문 제3조 2항에 따르면 중국은 자국의 이행계획서 제4부 1항에 명시된 약속수준을 초과하여 국내보조를 생산자들에게 제공할 수 없다. 따라서 중국이 2012년부터 2015년까지 국내보조 감축의무를 준수했는지 평가하기 위해서는 중국의 현행총보조총액측정치(Current Total AMS)가 0보다 큰가를 결정할 필요가 있다는 것이다.

회원국들은 각자 매년 및 최종 지급가능 최대보조 수준(Annual and Final Bound Commitment Levels)의 형태로 감축약속을 이행계획서 제4부에 제시한다. 미국은 해당 국가의 국내보조가 WTO 감축약속을 준수하는지 결정하기 위해서는 이 감축약속 수준과 특정연도의 현행총보조총액측정치(Current Total AMS)를 비교하면 된다고 주장한다. 농업협정문 제1조 (h)항과 제3조 2항에 따르면 Current Total AMS는 “제6조의 조항에 부합되게(in accordance with)”, 그리고 “제6조에 따라(subject to)” 계산되어야 한다. 또한 제6조 4항은 최소허용보조(de-minimis) 이하의 국내보조에 대해 Current Total AMS 계산에 산입되지 않으므로 de-minimis를 초과한 국내보조는 모두 Current Total AMS에 포함되어야 한다.

패널은 중국의 현행총보조총액측정치(Current Total AMS)를 산출하여 이행계획서 제4부 1항의 감축약속과 비교할 필요가 있다고 판단하였다. 따라서 농업협정문 제3조 2항과 제6조 3항에 따른 중국의 감축약속 이행 의무를 평가하기 위해서는 먼저 중국의 Current Total

AMS 산출에 필요한 중국의 보조총액측정치(Aggregate Measurement of Support, AMS)를 계산해야 한다.

농업협정문 제1조 (a)항은 “보조총액측정치(AMS)란 협정문 부속서 2에 따라 감축의무가 면제된 정책 이외의 방법으로 지원된 화폐단위로 표시한 매년도의 농업지원 수준을 의미한다. 즉 기초농산물의 생산자가 생산한 해당 농산물에 제공된 보조나 또는 일반적인 농업생산자에게 제공된 품목불특정적 보조(non-product specific support)를 말한다. 보다 구체적으로는 이행기간 동안의 특정연도 및 그 이후에 제공된 보조로서 회원국 이행계획서 제4부 부록의 보조자료표(the tables of supporting material incorporated by reference)에 사용된 적합한 자료와 방법론(constituent data and methodology, CDM)을 감안하여 농업협정문 부속서 3에 부합되게 계산한 보조”라고 정의하고 있다.⁴⁾

마찬가지로 제1조 (h)항은 총보조총액측정치(Total Aggregate Measurement of Support), 즉 Total AMS란 농업생산자에게 제공되는 모든 국내보조를 합한 것으로 기초농산물에 대한 보조 전체와 모든 품목불특정적 보조(non-product specific support), 그리고 모든 보조측정액상당치(Equivalent Measurement of Support)의 합을 의미하며 아래와 같은 보조가 포함된다: 회원국 이행계획서의 제4부 부록의 보조자료표에 사용된 적합한 자료와 방법론(CDM)을 감안하여 제6조를 포함한 본 협정문의 규정에 따라 계산한 보조로서 이행 기간 중의 특정연도 및 그 이후에 실제로 지급된 보조(즉, Current Total AMS)⁵⁾. 따라서 Total AMS는 품목특정적 보조와 품목불특정적 보조 및 보조측정액상당치의 합계에서 협정문 제6조 4항에 따른 de-minimis 이하의 보조와 제6조 5항에 의한 생산제한적 직접지불액을 제외한 보조 총액이며 특정 연도에 Total AMS를 계산하면 Current Total AMS가 된다.

그러므로 중국이 농업협정문 제3조 2항과 제6조 3항에 따른 감축의무를 준수했는지 판정하기 위해서는 중국의 당해 연도의 소맥과 쌀에 대한 시장가격지지(MPS)를 통한 품목특정적 AMS를 협정문 제1조의 정의에 따라 계산해야 하고 이를 중국의 de-minimis와 비교해야 한다. 만일 품목특정적 AMS가 중국의 de-minimis인 8.5%를 초과하면 패널은 이를 그 해의 Current Total AMS에 포함시킨다. 그리고 그 Current Total AMS를 중국의 최종지급가능 최대보조수준(Final Bound Commitment Level)인 0과 비교한다. 이 과정에서 Current Total

4) 협정문 제1조(a) (ii)

5) 협정문 제1조(h) (ii)

AMS의 실제 계산은 패널 판정의 핵심적 요소가 된다.

시장가격지지에 의한 보조총액측정치(AMS)는 고정외부참조가격(FERP)과 실행관리가격(AAP)의 차이에 실행관리가격으로 지지되는 물량(QEP)을 곱하여 계산한다:

$$MPS = (P_{AA} - P_{FE}) * Q_{EP}$$

단, MPS : 시장가격지지의 보조총액측정치

P_{AA} : 실행관리가격

P_{FE} : 고정외부참조가격

Q_{EP} : 실행관리가격으로 지지되는 물량

현행총보조총액측정치(Current Total AMS)를 산출하기 위해 먼저 농업협정문 제1조(a) ii)항에 정의된 품목특정적 AMS를 계산한다. 그 AMS는 농업협정문 제6조 4항의 de-minimis와 비교하여 이를 초과할 경우 농업협정문 제1조 (h) ii)항에 따라 Current Total AMS에 추가된다. 이렇게 산출된 Current Total AMS는 회원국의 국내보조 감축약속(양허수준)과 비교한다. 그러므로 농업협정문 제1조(a) ii)항과 제1조 (h) ii)항은 비록 유기적으로 불가분의 관계이지만 전체 AMS 계산에서 서로 다른 단계와 관련되어 있다. 따라서 계산은 연속적으로 이루어져야 하며 더욱이 CDM의 구체적인 적용은 AMS 계산이나 또는 Current Total AMS 계산이나에 따라 변화할 수 있다.

「한국-쇠고기 관련 다양한 조치」의 항소심 판결에 따르면 「농업협정문 제1조 (a) ii)항은 Current Total AMS 계산에 필요한 두 가지 명시적 요건을 내포하고 있다: 첫째, Current Total AMS는 농업협정문 부속서 3의 조항과 부합되게(in accordance with) 계산되어야 한다. 둘째, Current Total AMS 계산은 회원국의 이행계획서 제4부 부록의 보조자료표 작성 시 사용된 적합한 자료와 방법론(CDM)을 고려하여야(take into account) 한다.⁶⁾ 결국 패널은 Current Total AMS 계산 시 농업협정문 부속서 3과 CDM을 동등하게 고려하여야 한다고 판정하였다.

6) 패널보고서, "Korea-Measures affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef,"(WT/DS161/R 및 WT/DS169/R), 2001. 항소심 판결 WT/DS161/AB/R 및 WT/DS169/AB/R 참조.

3.1.1. 중국의 국내보조 감축약속에 대한 예비적 고려

시장가격지지(MPS) 산출공식에 들어가는 여러 변수들에 대한 양 당사국의 논쟁을 검토하기 전에 중국 이행계획서상의 보조자료표에 국가 특정적 국내보조 관련 감축약속(Member-specific domestic support-related commitments)이 포함되어 있는지 살펴보았다. 중국은 상품 이행계획서의 보조자료표가 국내보조 감축과 관련된 본질적인 내용과 자료를 포함하고 있기 때문에 기준총보조총액측정치(Base Total AMS)와 현행총보조총액측정치(Current Total AMS) 계산은 보조자료표에 내포된 CDM을 따라야 한다는 입장이다. 패널 검토 결과 Current Total AMS 계산에서 CDM의 역할은 농업협정문 제1조에 이미 명시되어 있고, 회원국의 이행계획서에 있는 보조자료표가 회원국 특정적 국내보조 관련 감축약속을 포함하느냐의 여부는 이번 분쟁의 해결에 꼭 필요한 사항이 아니므로 여기서는 회원국 이행계획서상의 보조자료표가 국가 특정적 국내보조 관련 감축약속을 포함하고 있는지를 분명하게 결정할 필요가 없다고 판단하였다.

3.1.2. 시장가격지지(MPS) 산출공식의 변수 및 계산 관련 쟁점

시장가격지지(MPS) 산출공식의 첫 번째 변수인 실행관리가격(AAP)에 대하여 패널은 국내보조가 시장가격지지 형태일 경우 AAP가 그 조치에 적합한 요소(constituent element of the measurement)라고 이미 당사국들과 합의한 바 있다. 미국은 AAP란 회원국이 특정 기초농산물 가격을 지지하기 위해 제공하는 가격으로서 국내시장과 별개로 정부가 책정하는 가격이라고 정의하였다. 또한 중국 정부가 시장가격지지 정책에서 발표하는 '최저수매가격(minimum procurement price)'으로서 국영기업이 소맥과 인디카 쌀 및 자포니카 쌀을 수매하는 가격이라고 적시하였다. 따라서 패널의 계산에 사용하기 위해서는 2012-15년간 매년 각 품목의 표준 3등급 품질에 책정하는 최저수매가격을 중국의 품목별 CDM의 한 요소로 확정한다<표 1>.

<표 1> 중국의 소맥, 인디카 쌀 및 자포니카 쌀 관리가격(AAP)

단위: 위안/톤

품목	2012	2013	2014	2015
소맥	2,040	2,240	2,360	2,360
조생 인디카 쌀	2,400	2,640	2,700	2,700
중만생 인디카 쌀	2,500	2,700	2,760	2,760
자포니카 쌀	2,800	3,000	3,100	3,100

자료: WTO(2019). p.62. <Table 2>.

두 번째 변수인 고정외부참조가격(FERP)에 대해서는 기준총보조총액측정치(Base Total AMS) 산출의 기준 기간(base period)을 농업협정문 부속서 3의 9번째 문단의 조항에 따라 1986-88년으로 해야 한다는 미국 측 주장과 WTO 가입 이후인 1996-98년으로 해야 한다는 중국의 주장이 엇갈렸다. 패널은 WTO 출범 이후 가입한 회원국 가운데 Base Total AMS 산출의 기준 기간으로 1986-88년을 적용한 사례가 하나도 없다는 점을 들어 FERP 산출의 기준 기간을 1996-98년으로 결정하였다. 또한 농업협정문에는 Base Total AMS 계산에 대한 가이드라인이 없다는 미국 측 주장을 반박하고, 부속서 3의 6번째 문단부터 13번째 문단의 조항에 따라 Base Total AMS를 계산해야 하며, 이러한 방법론은 Current Total AMS 산출에도 적용되므로 중국 측이 주장한 일관성(consistency)을 확보할 수 있다고 판단하였다. 따라서 Base Total AMS 계산에 사용된 FERP 산출의 근거가 된 중국의 이행계획서 보조자료표상의 변수(parameter)들을 Current Total AMS 계산에도 사용해야 일관성을 유지할 수 있다. 결국 Current Total AMS를 계산할 때 협정문 부속서 3의 9번째 문단과 중국의 이행계획서상 보조자료표에 내포된 적합한 자료와 방법론(CDM)을 모두 적용하여 FERP를 산출해야 한다고 판정하였다.⁷⁾

시장가격지지(MPS) 형태의 중국 보조총량측정치(AMS) 계산 공식의 세 번째 변수인 관리가격으로 지지되는 물량(QEP)과 관련하여 미국과 중국은 “지지되는 생산 물량(quantity of eligible production)”의 정의를 서로 다르게 해석하고 있다. 농업협정문 부속서 3의 8번째 문단에 따르면 “시장가격지지는 고정외부참조가격과 관리가격과의 차이에 관리가격으로 지지되는 물량을 곱하여 계산한다.” 미국은 농업협정문 부속서 3의 “지지되는 생산량

7) 농업협정문 부속서 3의 9번째 문단은 “고정외부참조가격은 1986년부터 1988년까지를 기준으로 하여 순수출국은 일반적으로 기준기간 동안의 해당 품목의 f.o.b 가격을, 순수입국은 c.i.f 가격을 사용한다. 고정참조가격은 필요시 품질의 차이를 반영하기 위해 조정될 수 있다.”

(eligible production)”이란 실제로 구매되었는지 여부와 상관없이 관리가격에 구매될 자격이 있는 생산량(entitled to receive the administered price)이라고 주장한다. 또한 시장가격 지지 정책에 관리가격으로 구매할 물량의 한도가 설정되어 있지 않다면(no limits on the volume of production that may be purchased) 생산된 물량 전체가 지지되는(eligible) 생산량이라고 본다. 중국의 소맥과 쌀 최소구매가격 제도 시행계획은 지리적 범위만을 언급하고 있으므로 해당 지역 내에서 생산된 물량 전체가 지지되는 생산량이라는 것이다.

반면 중국은 농업협정문 부속서 3의 8번째 문단에 “관리가격을 받을 자격 있는 생산”이 정의되지 않았고, 실행관리가격(AAP)의 지지를 받는 생산량을 식별할 수 있는 특정 방법론이 소개되지 않았으므로 이는 WTO 회원국들의 AMS 계산 시 회원국 특유의 방법론과 관련하여 어느 정도 융통성을 허용한다는 의미라고 해석한다. 그런데 중국 이행계획서의 CDM은 소맥과 쌀의 “지지받는 생산량(eligible production)”의 결정방법에 대해 설명하고 있으므로 패널은 해석 사례에 이를 포함시켜야 한다고 주장한다. 중국의 이행계획서 3차 수정안은 “지지받는 물량”을 “식량안보 및 농가소득지지 목적으로 국영기업이 농민에게서 국가 구매가격으로 매입한 물량”이라고 규정하고 있다.

패널은 AAP를 받을 자격이 있는 생산량이란 AAP를 통한 가격지지의 혜택을 받을 수 있는 품목의 생산량을 의미한다고 판단하였다. 농업생산자들이 그들의 생산량 전체가 가격지지를 받을 수는 없다는 것을 알 경우 그들의 생산의사 결정에 영향을 미칠 수 있으므로 시장가격지지를 받을 수 있는 생산물량에 대한 정보는 정부의 가격지지 정책에서 찾아야 한다. 중국의 시장가격지지 정책 시행계획을 검토한 결과 각 품목의 주산지를 비롯한 지리적 범주와 품질 요건 및 가공도에 관한 제한은 명시되어 있다. 따라서 해당 지역 내에서 생산된 물량 가운데 등외품(out-of-grade)을 제외한 생산량 전체를 QEP에 포함시켜야 한다.

한편 가공도 조정(processing-level adjustment) 문제는 중국의 이행계획서 3차 수정안에 FERP는 “정곡과 반정곡(milled and semi-milled rice)”를 기준으로 언급한 반면 AAP는 농민이 판매한 조곡(un-milled paddy rice sold by farmers)으로 규정하고 있어 조정이 필요하다. 중국은 쌀의 일차 도정시 조곡의 20%가 쌀겨 등으로 폐기되며 2차 도정 시 10%의 추가 손실이 생긴다는 OECD 보고서에 따라 정곡은 조곡의 70%라는 도정 수율(milling yield)을 인정하고 있으며 미국도 수출시 유사한 가공도 기준(a conversion rate of 70% to express the relationship between un-milled rice and milled rice, as exported)을 사용하고 있다.

따라서 정곡 기준 시장가격지지 효과는

$$\begin{aligned} \text{MPS} &= (\text{AAP}/\gamma - \text{FERP}) \cdot \gamma Q \\ &= \gamma Q \cdot \text{AAP}/\gamma - \gamma \cdot Q \cdot \text{FERP} \\ &= (\text{AAP} - \gamma \cdot \text{FERP}) \cdot Q \end{aligned}$$

단, 조정계수 $\gamma = 0.7$

마찬가지로 조곡 기준 시장가격지지 효과는

$$\text{MPS} = (\text{AAP} - \gamma \cdot \text{FERP}) \cdot Q$$

단, $\gamma = 0.7$

3.2. 중국의 현행총보조총액측정치(Current Total AMS) 계산

중국의 시장가격지지(MPS) 산출 공식에 나타나는 변수들의 정의와 계산 방식에 대해 결정하였다. 즉, 실행관리가격(AAP)은 연도별 소맥 MPP 공고와 쌀 MPP 공고(3등급 기준)에 명시된 최저수매가격이며 고정외부참조가격(FERP)은 중국의 기준총보조총액측정치(Base Total AMS) 산출의 기준 기간(base period)인 1996-98년의 외부참조가격으로서 조곡 가격에 70%의 수율을 적용하여 정곡 기준 가격으로 환산한 가격이다. 관리가격 지지 물량(QEP)은 AAP 지지를 받는 생산량으로서 해당 지역의 전체 생산량에서 등외품 생산량을 제외한 물량이다. 또한 각 품목의 중국 전체 생산액은 해당 연도의 소맥과 쌀 생산량 전체에 그 해의 소맥과 쌀 생산자 가격(또는 농가판매가격)을 곱해서 얻는다.

3.2.1. 소맥 시장가격지지(MPS) 계산

소맥의 시장가격지지(MPS) 효과 계산에 필요한 각 변수들은 제소국 미국과 피소국 중국 간에 차이가 없어 한 번에 산출되었다<표 2>. 2012년의 경우 가격지지 물량(QEP)은 9,312만 8,000톤, 실행관리가격(AAP)은 2,040위안, 기준 기간 평균 고정외부참조가격(FERP)은 1,698.13위안이었다. 따라서 소맥에 대한 MPS는 318억 3,700만 위안이며 소맥 총생산액 2,621억 6,000만 위안 대비 MPS 비율은 12.14%로 나타났다. 같은 방식으로 계산한 2013년부터 2015년까지 소맥 총생산액 대비 MPS 비율은 18.17%, 21.72%, 22.39%로 모두 중국의 최소허용보조(de-minimis) 8.5%를 초과하였다.

<표 2> 소맥 시장가격지지(2012-2015년)

구분	단위	2012	2013	2014	2015
총생산액	백만 위안	262,160	287,282	304,388	303,148
가격지지물량(QEP)	백만 톤	93.128	96.354	99.903	102.528
관리가격	위안/톤	2,040	2,240	2,360	2,360
1996-98년 평균 FERP	위안/톤	1,698.13	1,698.13	1,698.13	1,698.13
소맥 MPS	백만 위안	31,837	52,211	66,122	67,860
MPS/총생산액	%	12.14	18.17	21.72	22.39

자료: WTO(2019). pp.101-102. <Table 9>.

3.2.2. 자포니카 쌀 시장가격지지(MPS) 계산

MPS 산출 공식의 각 변수들에 대해 양 당사국간 이견이 없는 소맥과 달리 자포니카 쌀은 중국의 전체 쌀 생산량에서 자포니카 쌀이 차지하는 비중에 대한 양 당사국의 통계가 달라 상대적으로 복잡하다. 미국은 중국의 자포니카 쌀 비중이 31.6%, 중국은 33.3%를 적용한다. 그에 따라 중국의 쌀 생산액과 관리가격 지지물량(QEP)이 달라지므로 양국의 계산법을 각각 적용하여 산출하였다. 먼저 미국식 계산법에 따르면 2012년 중국의 자포니카 쌀 MPS는 조곡 관리가격(AAP) 2,800위안과 1996-98년 평균 조곡 환산 고정외부참조가격(FERP) 2,303.44위안의 차액에 관리가격 지지물량(QEP) 5,089만 2000톤을 곱하여 252억 7000만 위안이 되며 따라서 자포니카 총생산액 1,884억 2,600만 위안 대비 13.41%가 된다 <표 3>. 마찬가지로 2013년부터 2015년까지 자포니카 쌀 총생산액 대비 MPS 비율은 각각 19.1%, 20.83%, 21.37%로 모두 de-minimis 8.5%를 초과하였다.

<표 3> 자포니카 쌀 시장가격지지(2012-2015년, 미국식 계산)

구분	단위	2012	2013	2014	2015
총생산액	백만 위안	188,426	188,944	198,065	194,070
가격지지물량(QEP)	백만 톤	50.892	51.823	51.793	52.378
관리가격(조곡)	위안/톤	2,800	3,000	3,100	3,100
1996-98년 평균 FERP(조곡)	위안/톤	2,303.44	2,303.44	2,303.44	2,303.44
자포니카 쌀 MPS	백만 위안	25,270	36,097	41,256	41,468
MPS/총생산액	%	13.41	19.10	20.83	21.37

자료: WTO(2019). p.106. <Table 10>.

한편 자포니카 쌀의 MPS를 중국식 계산법에 따라 계산한 결과 2012년의 경우 총생산액이 1,985억 6,300만 위안으로 늘어나고 관리가격 지지물량(QEP)도 5,305만 9000톤으로 증가하여 MPS는 263억 4,700만 위안이 되고 따라서 MPS 비율은 13.27%였다<표 4>. 2013년부터 2015년까지의 MPS 비율도 18.65%, 20.6%, 21.2%로 미국식 계산법에 의한 산출 결과와 크게 다르지 않았으며 모두 de-minimis 8.5%를 초과한 것으로 나타났다.

<표 4> 자포니카 쌀 시장가격지지(2012-2015년, 중국식 계산)

구분	단위	2012	2013	2014	2015
총생산액	백만 위안	198,563	199,109	208,721	204,633
가격지지물량(QEP)	백만 톤	53.059	53.309	53.966	54.462
관리가격(조곡)	위안/톤	2,800	3,000	3,100	3,100
1996-98년 평균 FERP(조곡)	위안/톤	2,303.44	2,303.44	2,303.44	2,303.44
자포니카 쌀 MPS	백만 위안	26,347	37,132	42,987	43,382
MPS/총생산액	%	13.27	18.65	20.60	21.20

자료: WTO(2019). p.108. <Table 11>.

3.2.3. 인디카 쌀 시장가격지지(MPS) 계산

인디카 쌀의 MPS 계산도 미국과 중국의 방식이 서로 다르다. 미국은 중국의 인디카 쌀 생산량을 조생종(early-season)과 중만생종(mid-late-season)으로 구분하여 각각의 생산량과 가격을 적용하는 반면 중국은 전체 쌀 생산량에서 자포니카 쌀 생산량 비율(66.7%)을 제외한 전부를 인디카 쌀 생산량으로 간주한다.

먼저 미국식 계산에 의하면 중국의 2012년 조생종 인디카 쌀 생산량은 3,329만 1,000톤, 생산자 가격은 톤당 2,622위안, 총생산액은 872억 8,900만 위안이다. 1996-98년 평균 고정외부참조가격(FERP)은 정곡 기준 톤당 2,343위안, 조곡 기준 1,640.1위안(70%)이 된다. 실행관리가격(AAP)이 2,400위안이고 관리가격 지지물량(QEP)는 2,483만 1,000톤이므로 조생종 인디카 쌀 MPS는 188억 6,800만 위안이고 따라서 총생산액에 대한 MPS 비율은 21.62%가 된다.

미국이 보유한 통계에 의하면 같은 해 중만생종 인디카 쌀 생산량은 1억 640만 6,000톤, 생산자 가격은 2,733.4위안이므로 총생산액은 2,908억 5,100만 위안이다. FERP는 조생종과 같은 1,640.1위안이지만 중만생종 인디카 쌀의 실행관리가격(AAP)이 2,500위안이고 QEP는 8,311만 9,000톤이므로 중만생종 인디카 쌀 MPS는 714억 7,300만 위안이며 총 생산액

대비 24.57%가 된다. 조생종과 중만생종을 합산하면 중국의 인디카 쌀 MPS는 903억 4,200만 위안으로 총생산액 3,781억 4,000만 위안의 23.89%로 나타났다<표 5>. 마찬가지로 2013년부터 2015년까지 MPS 비율을 계산하면 각각 30.28%, 31.37%, 32.06%가 되어 같은 기간 중국의 de-minimis 8.5%를 매년 초과한 것으로 나타났다.

<표 5> 인디카 쌀 시장가격지지(2012-2015년, 미국식 계산)

구분	단위	2012	2013	2014	2015
총생산액	백만 위안	378,140	369,629	385,909	383,505
가격지지물량(QEP)	백만 톤	107.950	107.069	109.456	111.159
관리가격(조곡)	위안/톤	2,450	2,670	2,730	2,730
1996-98년 평균 FERP(조곡)	위안/톤	1,640.1	1,640.1	1,640.1	1,640.1
인디카 쌀 MPS	백만 위안	90,342	111,931	121,047	122,955
MPS/총생산액	%	23.89	30.28	31.37	32.06

자료: WTO(2019). pp.110~113. <Table 12>~<Table 15>를 종합하여 작성하였음.

중국식 계산법에 의하면 2012년 인디카 쌀 총생산량은 1억 3,622만 5,000톤, 생산자 가격은 톤당 2,696.27위안으로 인디카 쌀 총생산액은 3,673억 위안이다. 인디카 쌀의 고정외 부참조가격은 조생종과 같은 1,640.1위안이고 실행관리가격은 조생종과 중만생종의 단순 평균인 2,450위안이므로 그 차액에 관리가격 지지물량(QEP) 1억 587만 9,000톤을 곱하면 인디카 쌀 전체의 MPS는 857억 5,100만 위안이 되어 총생산액 대비 23.35%가 된다<표 6>. 마찬가지로 2013년부터 2015년까지의 MPS 비율은 30.29%, 31.13%, 31.78%로 나타나 미국식 계산 결과와 큰 차이가 없을 뿐만 아니라 모두 de-minimis를 초과하였음을 확인할 수 있다.

<표 6> 인디카 쌀 시장가격지지(2012-2015년, 중국식 계산)

구분	단위	2012	2013	2014	2015
총생산액	백만 위안	367,300	359,613	375,470	373,881
가격지지물량(QEP)	백만 톤	105.879	105.777	107.250	109.009
관리가격(조곡)	위안/톤	2,450	2,670	2,730	2,730
1996-98년 평균 FERP(조곡)	위안/톤	1,640.1	1,640.1	1,640.1	1,640.1
인디카 쌀 MPS	백만 위안	85,751	108,939	116,891	118,809
MPS/총생산액	%	23.35	30.29	31.13	31.78

자료: WTO(2019). p.114. <Table 16>.

3.3. 중국의 현행총보조총액측정치(Current Total AMS) 계산 결과

2012년부터 2015년까지 4년간 중국의 소맥과 인디카 쌀 및 자포니카 쌀에 대한 시장가격 지지(MPS) 형태의 품목특정적 AMS는 매년 중국의 최소허용보조(de-minimis)인 품목별 총 생산액의 8.5%를 초과하는 것으로 나타났다. 쌀은 미국과 중국의 인디카 쌀과 자포니카 쌀 분류 방식에 차이가 있어 각각의 방식에 따라 계산하였지만 모두 8.5%를 초과하였다. 최소허용보조를 넘는 지지액은 Current Total AMS에 포함시켜야 한다. 결국 중국의 곡물류 생산자에 대한 국내보조는 이행계획서 제4부 1항의 감축약속인 0을 초과하였다. 따라서 중국은 농업협정문 제3조 2항과 제6조 3항에 따른 국내보조 감축의무를 준수하지 않은 것으로 판결한다.

한편 미국은 중국의 이행계획서에 감축약속이 0으로 표시되어 Total AMS 감축약속을 제시하지 않은 것으로 간주할 수 있으므로 농업협정문 제7조 2항(b)에 따른 의무를 위배하였다는 점을 적시해야 한다고 요청한 바 있다. 패널은 이미 중국이 농업협정문 제3조 2항과 제6조 3항에 따른 감축의무를 준수하지 않았다고 판정하였기 때문에 미국의 추가 제소에 대한 판정은 불필요한 것으로 판단하였다.

4. 결론 및 권고사항(Conclusions and Recommendations)

패널은 중국이 2012년부터 2015년까지 소맥과 인디카 쌀 및 자포니카 쌀에 대해 시장가격 지지 형태로 국내보조를 제공하였으며 각 품목에 대해 연도별 현행총보조총액측정치(Current Total AMS)를 산출한 결과 중국의 상품 이행계획서(CLI) 제4부 1항에 제시된 감축약속 수준인 0을 초과하는 것으로 판명되었다. 이와 같이 중국은 농업협정문 제3조 2항과 제6조 3항에 따른 감축의무를 준수하지 않은 것으로 판결하였다.

분쟁해결절차에 관한 양해각서(Dispute Settlement Understanding, DSU) 제3조 8항에 따라 본 협정상 의무사항 위반시 그 행위는 일단 무효화 또는 침해 사례(prima facie to constitute a case of nullification or impairment)로 간주된다. 패널은 이번에 문제가 된 중국의 조치들이 농업협정의 해당 조항에 위배되므로 농업협정에 따른 미국의 이익을 무효화하거나 침해하는 것으로 판결하였다. 따라서 패널은 DSU 제19조 1항에 의거하여 농업협정문에

위배되는 중국의 국내보조 관련 조치를 농업협정문 해당 조항에 명시된 의무를 준수하는 방향으로 시정할 것을 권고하였다.

5. 시사점

2019년 2월 28일 발표된 WTO 분쟁해결기구의 중국 곡물류 국내보조 관련 판결을 분석한 결과 우리나라 농업정책에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 농업협정문 제3조 2항과 제6조 3항에 명시된 바와 같이 국별 이행계획서 제4부 1항의 감축약속 수준을 반드시 준수해야 한다. 우리나라는 1986-1988년의 기준총보조총액측정치(Base Total AMS) 1조 7,186억 원을 10년간 매년 1.33%씩 감축하여 2004년 최종 지급가능 최대보조 수준(Annual and Final Bound Commitment Levels)을 1조 4,900억 원으로 낮추기로 약속한 바 있다. 따라서 향후 쌀값 안정을 위한 비축미 구매 시 현행총보조총액측정치(Current Total AMS)가 이 수준을 넘어서지 않도록 주의해야 할 것이다.

둘째, 미국이 제소한 중국의 시장가격지지(MPS) 효과 계산 시 “최저수매가격으로 지지되는 물량”에 대해 분쟁해결기구는 중국 정부의 이행계획에 구매물량을 명시적으로 제한하는 조항이 없을 경우 실제 구매한 물량이 아니라 그 품목의 해당 지역 생산량 전체라고 해석하였다. 우리나라는 가격 안정을 위한 구매물량을 사전에 발표하고 있다.

셋째, 이번 판결에서 분쟁해결기구는 특정 품목의 고정참조가격(FERP) 결정시 품질의 차이를 반영할 수 있다는 농업협정문 부속서 3의 9번째 문단의 조항을 적용하였다. 따라서 우리나라도 특정 품목의 Current Total AMS 계산 시 고정참조가격에 품질 등급을 명시하는 방안을 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 한국농촌경제연구원. 1994. 『우루과이 라운드 농업협정문 해설』 . E26.
- WTO. 2001. Panel Report: Korea - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, WT/DS161/R, WT/DS169/R
- WTO. 2019. DS 511: China - Domestic Support for Agricultural Producers.