

WTO 농업보조 통보의 투명성과 쟁점

임 송 수 *

1. 농업협정 이행사항 통보의 개요

WTO 농업협정(Agreement on Agriculture) 제18조는 회원국이 그 양허의 이행과 진전 사항을 WTO에 통보하도록 규정한다.¹⁾ 이에 농업위원회(Committee on Agriculture)는 회원국이 통보한 사항을 검증하는 절차(review process)를 진행한다.²⁾ 농업협정에 기초해 각 회원국이 통보해야 할 사항은, ① 시장접근(market access), ② 국내보조(domestic support), ③ 수출 보조(export subsidies), ④ 수출금지와 제한(export prohibitions and restrictions), ⑤ 『개혁 프로그램이 최빈개도국(LDC)과 식량순수입개도국(NFIDC)에 미칠 음(-)의 효과에 관한 마라케쉬 결정문』(Marrakesh Decision; 이제부터 “마라케쉬 결정문”) 등 5개 분야에서 총 12가지이다<표 1>.³⁾

* 고려대학교 식품자원경제학과 교수 (songsoo@korea.ac.kr)

- 1) 농업협정의 국문과 영문은 다음의 외교부 웹사이트에서 확인할 수 있음(<https://bit.ly/2TIFxY2>)(검색일: 2020.03.02.). 그러나 이 글에서 사용하는 농업협정의 국문 번역과 정의는 상대적으로 최근에 발간한 농림축산식품부(2014)를 따르기로 함.
- 2) 모든 회원국 대표가 참여하는 농업위원회는 연간 3~4번 모여 회원국이 통보한 사항을 검증하는 절차를 밟고 각료회의 결정문과 관련한 대응을 점검하며 그 후속 보고서를 작성하는 임무를 수행함(WTO 1995). 이러한 농업위원회의 검증 절차는 회원국의 농업협정 약속이행에 관한 의문점을 질의응답을 통해 해소함. 해소되지 않은 사항은 법적 분쟁해결과정(Dispute Settlement Mechanism, DSM)의 경로를 밟을 수 있음(<https://bit.ly/3aO9I16>).(검색일: 2020.03.02.).
- 3) 마라케쉬 결정문은 다음 WTO 웹사이트(영문)에서 확인할 수 있음(<https://bit.ly/2Pwpaae>)(검색일: 2020.03.02.).

<표 1> 농업협정 이행 통보의 구성

분야	표 (Table)	농업협정 조항	설명
시장접근 (market access)	MA:1	4	관세와 기타 쿼터 의무의 이행
	MA:2	4	관세와 기타 쿼터 아래 수입
	MA:3	5.4	물량 기준 특별 긴급수입제한조치(SSG)
	MA:4	5.5	가격 기준 SSG
	MA:5	5.7	SSG 발동 실적
국내보조 (domestic support)	DS:1	6	국내보조
			STDS:1 감축약속 면제조치: 허용 보조(Green Box)
			STDS:2 감축약속 면제조치: 개도국특별우대(Special and Differential Treatment)
			STDS:3 감축약속 면제조치: 생산제한 아래 직접지불(Blue Box)
			STDS:4 현행 총 AMS 산출
			STDS:5 품목 특정(Product-Specific) AMS: 시장가격지지
			STDS:6 품목 특정 AMS: 감축 면제 제외 직접지불
			STDS:7 품목 특정 AMS: 기타 품목 특정 보조와 총 품목 특정 AMS
			STDS:8 품목 특정 보조 상당치(Equivalent Measurements of Support: EMS)
			STDS:9 품목 불특정 AMS
	DS:2	부속서1; 6.2; 6.5	신규 혹은 조정된 감축 예외 조치
수출 보조 (export subsidies)	ES:1	9	수출 보조
	ES:2	10	총수출
	ES:3	10	식량 원조 물량
수출금지나 제한 (export prohibitions /restrictions)	ER:1	12	수출금지와 제한
마라케쉬 결정문 (Marrakesh Decision) 후속 사항	NF:1	16	최빈개도국과 식량순수입개도국(NFIDC)의 음(-)의 영향

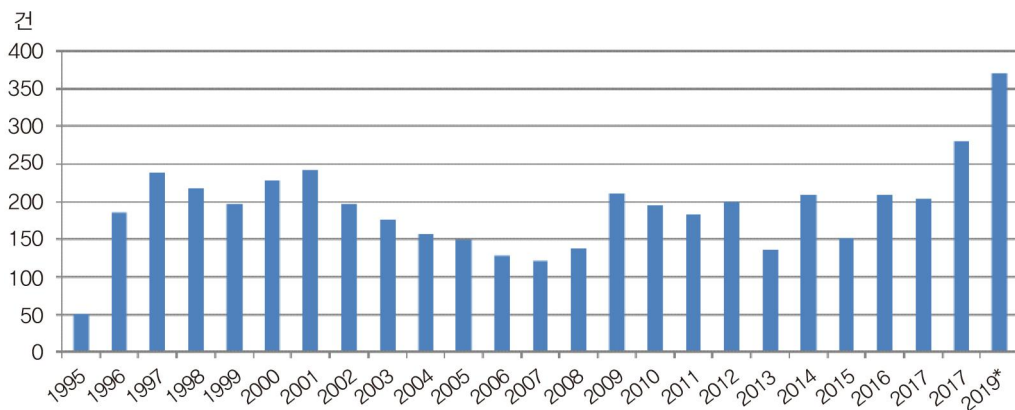
주: STDS: 보조자료(Supporting Table Domestic Support)임.

자료: WTO(2019, p.3); WTO(2015) 본문 내용에서 요약함.

이 가운데 국내보조는 현행 총보조총액측정치(Current Total Aggregate Measurement of Support, AMS)와 표 1(Table DS:1)과 표 2(Table DS:2)가 해당한다. 이 가운데 표 1은 그 내용을 뒷받침하는 보조자료(Supporting Table) DS:1~DS:9로 구성된다. 수출보조의 표 ES:1과 표 ES:2도 각각 보조자료(STES:1; STES:2)를 포함한다.

2019년 10월 17일까지 총 4,768건의 농업협정 이행 통보(부록, 정오표, 수정본 등을 모두 포함)가 이뤄졌다<그림 1>. 이행 통보는 국내보조(Table ES:1)와 수출 보조(Table ES:1)처럼 연간 정기적으로 해야 하는 것(regular notification)과 수출 제한(Table ER:1)이나 원조(Table NF:1)가 있을 때 알리는 특별 통보(ad hoc notification)로 구분된다.⁴⁾

<그림 1> 농업협정 아래 이행 통보 건수: 1995~2019년 10월

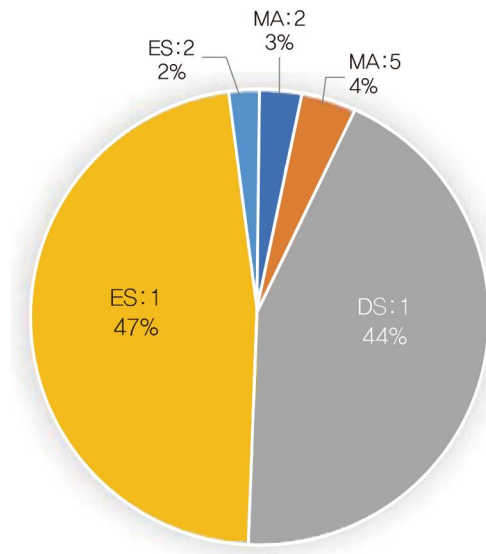


자료: WTO(2019, p.3).

1995~2017년에 전체의 25%에 해당하는 1,895건의 정기적인 통보가 이뤄졌다. 그 가운데 국내보조(DS:1)가 811건으로 전체의 44%를 차지하였고 수출 보조(ES:1)는 859건으로 전체의 47%를 기록하였다<그림 2>. 또한 회원국의 지위에 따라 살펴보면, 총 회원국 164개국 가운데 선진국은 44건의 연간 통보 요건을 가지지만 최빈개도국(LDC)을 포함한 나머지 개도국 127개국은 337건의 연간 통보 요건을 지닌다<그림 3>.

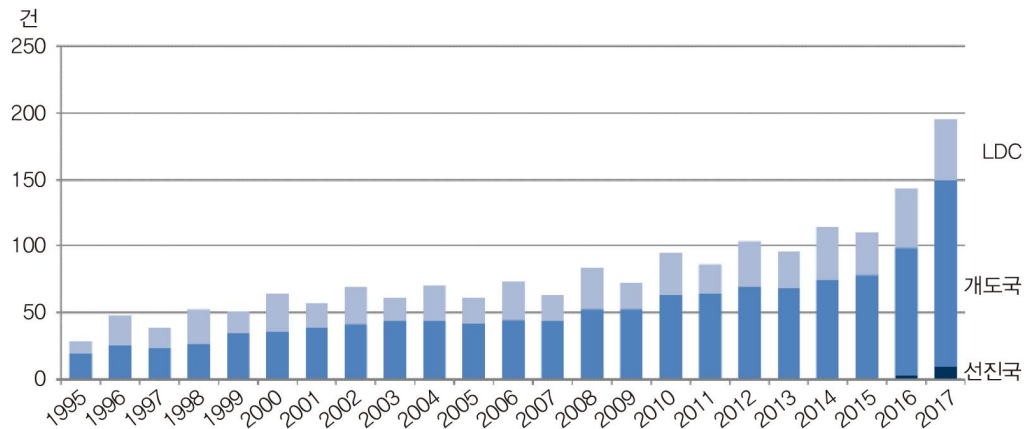
4) WTO 체제 아래 회원국 스스로 통보하는 형태는 크게, ① 일회성 통보: 관련 협정이 규정한 시기에 WTO 약속 사항을 이행하기 위한 법규정 및 조치의 통보, ② 특별 또는 사전 통보: 법 개정이나 새로운 검역규정, 수입허가절차의 신규 조치 등 다른 회원국에 영향을 미칠 수 있는 조치에 관한 통보, ③ 정기 또는 사후 통보: 보조의 이행 등 협정에 근거한 정보의 제공 등으로 구분함(Wolfe 2013).

<그림 2> WTO 정기 농업부문 통보의 구성: 1995~2019년 10월



자료: WTO(2019, p.4).

<그림 3> 선진국과 개도국의 연도별 통보 건수



주 1) 선진국은 EU 회원국(총 27개국; 영국은 2020년 1월 31일에 탈퇴⁵⁾), 미국, 캐나다, 일본, 아이슬란드, 호주, 뉴질랜드, 스위스, 노르웨이 등 9개국/지역임.

2) 최빈개도국(LDC)은, ① 1인당 소득, ② 인적자본(human assets), ③ 경제 취약성의 기준에 따라 선정하며 방글라데시, 캄보디아, 미얀마, 에티오피아, 마다가스카르, 우간다 등을 포함해 총 47개국임(<https://bit.ly/39F4MLS>).

자료: WTO(2019, p.4).

5) (<https://bit.ly/3axB4IW>)(검색일: 2020.03.05.).

<표 2>는 1995~2017년에 회원국의 통보 내용이 그 통보 요건을 얼마나 충족했는지 항목별로 나타낸 것이다. 통보 요건을 100% 충족한 회원국은 국내보조(DS:1)와 수출 보조(ES:1)의 경우 각각 21%와 34%에 불과하다. 반대로 자국의 통보 요건을 전혀 충족하지 못하는 회원국은 국내보조와 수출보조가 각각 22%와 18%를 기록하였다.

<표 2> 회원국의 통보 요건 충족 수준: 1995~2017년

충족률 (%)	MA:2		MA:5		DS:1		ES:1		ES:2	
	회원국수	%	회원국수	%	회원국수	%	회원국수	%	회원국수	%
100	26	65	22	67	28	21	46	34	19	70
50~100	13	32	9	27	57	42	50	37	7	26
0~50	1	3	1	3	20	15	15	11	1	4
0	0	0	1	3	30	22	24	18	0	0
전체	40	100	33	100	135	100	135	100	27	100

주: MA: 시장접근(market access); DS: 국내보조(domestic support); ES: 수출보조(export subsidies)
자료: WTO(2019, p.5).

2. 국내보조 통보의 주요 쟁점

농업부문 통보사항 가운데 가장 민감한 사항 중 하나가 국내보조(Table DS:1)이다. 국내보조는 WTO가 추구하는 무역 자유화의 기조 아래 “근본적인 개혁을 초래하는 보조 및 보호에 대한 실질적이고 점진적인 감축이라는 장기목적”을 달성하는 중요한 요소이기 때문이다(농업협정 제20조). 보조의 특성을 규명하고 그 사용 정도를 명확히 산출하여 통보하는 것은 해당 회원국이 WTO 협상을 통해 합의한 농정개혁을 얼마나 성실히 이행하고 있는가를 가늠하는 중요한 절차이다.

국내보조의 통보와 이후 농업위원회의 검증은 회원국 농업정책과 협정 이행의 투명성을 높이고 개혁을 진척시키는 순기능을 해 왔다고 평가할 수 있다. 그러나 이러한 검증 과정에서 일부 요건에 관해서는 회원국 간 다른 이해나 견해가 드러났고 명쾌하게 해결하지 못하고 쟁점화된 사안도 있다.⁶⁾

6) 농업위원회가 검증 과정에서 회원국 간 질문하고 답한 사항은 다음 WTO 웹사이트에 게시되어 있음: (agims.wto.org)(검색일: 2020.03.05.). 이 데이터베이스는 관세와 기타 쿼터, 특별 긴급수입제한제도(SSG), 국내보조, 수출보조, 수출제한 등으로 구분해 접근할 수 있도록 하였음.

WTO(2020)은, ① 시장가격지지(market price support: MSP)의 산출 방식, ② 음(-)의 값으로 산출한 보조, ③ 보조의 분류와 통보 예외 사항, ④ 통보에 사용하는 통화와 물가상승률 반영, ⑤ 농업 총생산액(value of production: VOP) 자료 등을 주요 쟁점으로 지적하고 있다.

2.1. 시장가격지지(MPS)

MPS는 소비자와 납세자로부터 농가에 이전하는 정책이 초래한 국경가격과 국내 시장가격의 격차를 금액으로 환산한 것이다. 이른바 무역을 왜곡하는 보조의 규모는 현행 총보조총액측정치(Current Total AMS)로 계측하고 이를 각 회원국에 허용된 양허 총보조총액측정치(Final Bound Total AMS)과 비교해 통보한다.

품목 특정(Product Specific, PS) 총보조총액측정치(AMS)는 다음과 같이 산출한다.

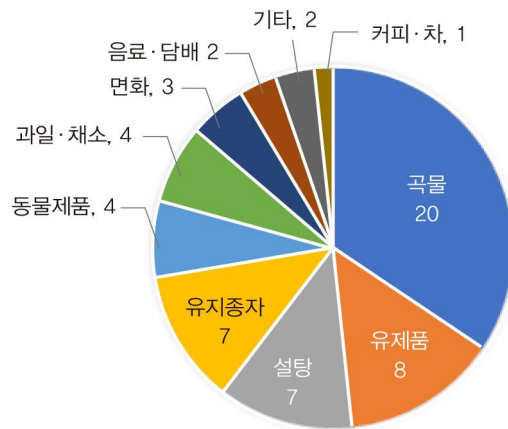
$$PS \text{ MPS} = (AAP - FERP) \times EP$$

- AAP: 농장의 적용관리가격(Applied Administered Price)
- FERP: 고정외부참조가격으로 1986~88년 기준의 c.i.f. 단가.
- EP: 수매 가능 생산량(Eligible Production)

농업협정 부속서 3의 8항에 따르면, “시장가격지지는 고정외부참조가격과 적용관리가격과의 차에 적용관리가격의 적용 대상이 되는 생산량을 곱하여 계산된다. 동 가격차를 유지하기 위하여 소요되는 구매 또는 저장비용 등의 재정지출은 보조총액측정치에 포함되지 아니한다.” 이에 따라 산출한 MPS는 Table DS:1의 형태로 통보해야 한다.

2005~18년에 Table DS:1 통보에 시장가격지지를 포함한 회원국은 한국을 포함해 총 24개국이다. 이 가운데 20개국이 쌀, 밀, 옥수수 등 곡물에 MPS를 사용한다고 통보하였다 <그림 4>. 이는 많은 회원국이 MPS 대상으로 곡물을 중요하게 간주하고 있음을 시사한다. 곡물 다음으로 MPS 사용 빈도가 높은 품목군은 유제품 8개국, 설탕과 유지 종자가 각각 7개국이다 <표 3>.

<그림 4> 품목군별 시장가격지지(MPS) 사용 회원국 수: 2005~18년



자료: WTO(2020, p.3).

<표 3> 회원국별 시장가격지지(MPS)의 사용 추이: 2005~2018년

회원국	육류	음료 담배	곡물류	커피 차	면화	유제품	과일 채소	유지 종자	설탕	기타
방글라데시			밀, 쌀							
브라질			옥수수, 밀, 쌀	커피	면화		식용콩			사이잘
캐나다						버터, SMP				
중국			옥수수, 밀, 쌀		면화			대두, 유채	설탕	
코스타리카			쌀							
EU	소고기		옥수수, 밀, 쌀, 보리, 수수, 귀리, 라이밀			버터, SMP		올리브기름	설탕	
아이슬란드						우유				
인도			옥수수, 밀, 쌀, 잡곡		면화		콩	대두, 겨자, 해바라기, 땅콩		
인도네시아			쌀							
이스라엘			달걀			우유				
일본	소고기, 돼지고기		밀, 보리, 전분				채소		설탕	누에 고치
요르단			밀, 보리							
한국			옥수수, 보리					대두		
라오스			쌀							
노르웨이	소고기, 닭고기, 돼지고기, 양		달걀, 밀, 보리, 귀리, 호밀			우유, 염소젖		유지종자		

(계속)

회원국	육류	음료 담배	곡물류	커피 차	면화	유제품	과일 채소	유지 종자	설탕	기타
파키스탄			밀							
필리핀			옥수수, 쌀							
러시아			밀, 보리, 귀리							
사우디아라비아			밀							
스위스	소고기, 닭고기, 돼지	담배	옥수수, 밀, 쌀, 보리, 귀리			우유	애플/배 사이다, 섬유작물, 감자, 콩	대두, 해바라기씨, 유채	설탕	
대만		담뱃잎	쌀						설탕	
튀니지			밀, 보리			우유		올리브기름		
우크라이나									설탕	
미국						유제품			설탕	

주: SMP=탈지분유(skim milk powder)

자료: WTO(2020, 부록).

2005~18년에 농업위원회에서 나타난 국내보조 통보 관련 질의는 총 2,500건이었고 이 가운데 MPS 조치에 관한 질문은 470건에 육박하였다. MPS에서 가장 질문이 많았던 사항은 수매 가능 생산량(EP), 적용관리가격(AAP), 고정 외부참조가격(FERP) 등이다<그림 5>.

<그림 5> 시장가격지지 관련 질문의 총 빈도: 2005~18년



자료: WTO(2020, p.3).

2.1.1. 수매 가능 생산량(EP)

MPS 관한 질의 중 수매 가능 생산량(EP)이 포함된 것은 전체의 22%에 이른다. 2005~2018년에 MPS를 통보한 24개국 가운데 EP를 명시한 국가는 캐나다, 이스라엘, 일본, 파키스탄, 사우디아라비아, 우크라이나, 미국 등 7개국뿐이다. 많은 경우 이 생산량 통계는 농업위원회의 질의와 요청 때문에 제시되었다.

회원국이 제시한 EP 통계의 기준은 다음처럼 다르다.

① 전체 국가/지방 생산량

일본과 미국은 통보문 각주에 해당 지역 또는 국가 전체의 모든 생산량을 EP로 제시하였다. 질의응답을 통해서도 코스타리카, 노르웨이, 일본이 전체 생산량을 바탕으로 MPS를 산출하였다고 밝혔다.

② 특정 물량을 제외한 전체 생산량

캐나다, 일본, 사우디아라비아 등은 통보문 각주에 총생산량에서 AAP 대상이 아닌 물량을 뺀 것을 EP로 정의하였다. 노르웨이는 농업위원회의 질의에 이와 같은 방식 적용을 응답하였다.

③ 사전에 정한 목표 물량

이스라엘, 파키스탄, 우크라이나는 통보문 각주에 정부의 수매 정책이 사전에 결정한 목표 또는 생산 쿼터에 기초하고 해당 농산물이 품질 요건을 충족해야 함을 밝히고 있다. EU와 대만도 농업위원회의 질의 과정에서 이렇게 답변하였다. 특히 EU의 공공수매제도는 물량을 영(0)으로 설정한 후 시장가격이 정해진 기준 임계가격 아래로 하락하거나 EU가 입찰을 시작하기로 할 때에만 증량하도록 운영한다. 이스라엘은 우유에 생산 쿼터를 정하여 AAP를 해당 쿼터에만 적용한다.

④ 실제 수매한 물량

일본과 인도네시아는 실제로 수매한 물량을 EP로 간주하였다. 브라질, 중국, 인도, 요르단, 한국, 라오스, 필리핀, 튀니지 등 8개국도 이런 방식을 사용했다고 농업위원회 질의에 답변하였다. 브라질의 경우 가용 예산 지출액에 따라 MPS 정책을 운용하며

중국은 특정 지역의 농가만이 품질 및 다른 요건을 충족해야 AAP로 판매할 수 있도록 하였다. 반대로 인도는 농가가 내놓은 규격에 맞는 잉여 물량만 구매하였다. 콩의 경우 사전에 설정한 규격과 예산 배정 및 적용 목표에 해당하는 최저 지지가격 방식을 적용하였다.⁷⁾ 요르단의 밀과 보리 구매는 특정 품질규격을 충족해야 실시하고, 인도네시아는 규정된 조달청(BULOG)⁸⁾의 연간 예산에 한정하여 쌀을 구매하였다.

⑤ 자료의 기준 부재

6개 회원국이 어떤 생산량 정보를 기준을 사용했는지 통보문 각주나 농업위원회 질의에 밝히지 않았다. 특히 노르웨이와 스위스는 일부 농산물의 EP만을 제시하였고 이스라엘은 자료로 밝힌 한 농산물보다 더 많은 수의 농산물에 대해 MPS 조치를 적용하였다.

<표 4>는 회원국이 통보하거나 농업위원회 질의에 관한 답변을 통해 밝히 수매 가능 생산량(EP)의 기준과 그 적용대상 품목을 정리한 것이다.

<표 4> 회원국이 통보하거나 밝힌 수매 가능 생산량(EP)의 기준: 2005~2018년

기준	회원국	대상 품목
① 전체/지역 생산량	코스타리카	쌀
	일본	소고기, 돼지고기, 누에고치, 설탕
	노르웨이	밀
	스위스	가금육, 소고기, 대두, 해바라기씨, 담배
	미국	유제품, 설탕
② 특정 물량을 제외한 전체 생산량	캐나다	버터, 탈지분유
	일본	전분(감자, 고구마)
	노르웨이	우유, 염소우유, 돼지고기, 보리, 귀리
	사우디아라비아	밀

7) 2018년 6월 11~12일에 열린 WTO 농업위원회 회의에서 미국은 밀과 쌀의 시장가격지지에 관한 인도의 2010/11년과 2013/14년 통보가 실제 구매 물량을 사용함으로써 과소 산출되었다고 지적함. 이에 인도는 농업협정이 구매 가능 생산량에 관해 정의하지 않았다고 강변하고 그 통보의 일관성을 강조하였음(<https://bit.ly/3aGi9vn>).

8) (www.bulog.co.id)(검색일: 2020.03.05.).

(계속)

기준	회원국	대상 품목
③ 사전에 정한 목표 물량	대만	쌀, 설탕, 토마토
	EU	소고기, 밀, 보리, 옥수수, 수수, 귀리, 라이밀(triticale), 버터, 탈지분유, 올리브기름, 설탕
	이스라엘	우유, 달걀, 가금육(생산 쿼터와 최저가격 보장)
	파키스탄	밀
	우크라이나	설탕
④ 실제 수매 물량	브라질	옥수수, 밀, 쌀, 커피, 면화, 식용 콩, 사이잘(sisal)
	중국	옥수수, 밀, 쌀, 면화, 대두, 유채, 설탕
	인도	잡곡(옥수수, 보리 등), 밀, 쌀, 면화, 콩, 겨자, 겨자씨, 유채, 해바라기, 땅콩, 대두
	인도네시아	쌀
	일본	보리, 밀
	요르단	보리, 밀
	한국	보리, 옥수수, 대두
	라오스	쌀
	필리핀	옥수수, 쌀
	튀니지	보리, 밀, 우유, 올리브기름
⑤ 불분명	방글라데시	쌀
	이스라엘	우유, 달걀(생산 쿼터와 최저가격보장)
	노르웨이	소고기, 가금육, 달걀, 호밀, 유지종자
	러시아	보리, 호밀, 밀
	스위스	돼지, 사과 사이다, 배 사이다, 섬유식물, 감자, 콩, 보리, 옥수수, 귀리, 밀, 우유, 유지, 유채, 설탕

자료: WTO(2020, pp.6~11).

2.1.2. 수매 가능 생산량(EP)의 근거 자료 변경

2005~18년에 5개국이 EP의 통보하는 방식을 변경한 것으로 파악된다. 곧 이들이 통보한 물량이 이전 수치와 다르게 제시된 것이다. 물론 MPS 이행방식을 기준으로 EP로 사용한 물량 변화가 합법적일 수 있다. 브라질은 기준연도(1986~88년) 문서에서 전체 생산량을 EP로 통보하였다가 1995년부터 실제 수매한 물량을 EP로 통보하였는데, 이는 MPS 조치의 변경에 따른 결과라고 설명하였다.

인도도 기준연도 자료문서(AGST)와 1995/96년 첫 번째 통보에서 전체 생산량을 EP로 사용하였다가 이후 실제로 수매한 물량을 원용하였다. 이에 대해 인도는 1996/97년 통보와

일관하게 수매한 물량을 통보하고 있다고 농업위원회에 답변하였다. 일본과 라오스 및 파키스탄도 EP의 기준을 변경한 바 있다<표 5>.

<표 5> 회원국이 사용한 수매 가능 생산량(EP)의 기준 변경 사례

회원국	이전		현재	
브라질	1986~88년	전체 생산량	1995년~	실제 수매 물량
인도	1986/87~88/89년 1995/96년	전체 생산량	1996/97년~	실제 수매 물량
일본	1986/87~88/89년	전체 생산량 (감자, 고구마, 밀, 보리)	1995년~	특정 물량을 제외한 전체 생산량 (감자전분, 고구마전분)
	1995~99년	전체 생산량 (밀, 보리)	2000년~	실제 수매 물량 (밀, 보리)
라오스	2001~03년	전체 생산량	2016년	실제 수매 물량

자료: WTO(2020, p.13).

2.1.3. 고정외부참조가격(FERP)의 조정

농업협정 부속서 3의 9항은, “고정외부참조가격은 1986년부터 1988년까지의 기간을 기초로 하여 일반적으로 순수출국의 경우에는 기준기간의 관련 기초농산물의 평균 본선인도 가격(FOB)이 되고, 순수입국의 경우에는 기준기간의 관련 기초농산물의 평균 운임·보험료 포함 수입가격(CIF)이 된다. 고정참조가격은 필요시 품질의 차이를 반영하기 위하여 조정될 수 있다”고 명시하였다. 이에 따라 회원국은 FERP를 반영해 MPS 조치를 통보한다.

농업위원회가 MPS에 관해 제기한 문제의 약 15%가 FERP와 연관된다. 그 가운데 가장 일반적인 질문은 회원국이 사용하는 FERP를 변경한 이유이다. 2005~18년에 통보한 8개국 이 하나 이상의 품목의 FERP를 변경하였다. 이 밖에도 4개국이 변경 여부에 관해 질문을 받았으나 그 조정 여부가 드러나지 않았다.

인도의 경우 기준연도 자료문서에는 통화로서 루피(Indian Rupee)를 사용하였으나 통보 때는 1986~88년 환율을 반영한 FERP과 현행 환율에 기초한 AAP를 미국 달러(USD)로 전환해 보고하였다. 또한 인도는 콩과 잡곡류 같은 품목 그룹에 통합 및 평균 FERP를 통보하였다.

일본은 법 개정으로 사탕수수에 관한 FERP와 이와 상응하는 적용관리가격을 정제 기준에서 원료 기준으로 조정하였다고 설명하였다. 튀니지는 모든 통보 대상 품목에 물가상승률과 환율 변동에 따라 조정된 FERP를 적용하였다고 보고하였다.

추가 정보가 없다면 FERP의 변경은 통보한 FERP과 AAP의 격차를 이해하는데 어려움을 줄 수밖에 없다. 이에 따라 변경하여 제시한 FERP에 더하여 그 조정의 기준 및 전환 요소들을 정확히 제시해야 회원국들이 이를 제대로 이해할 수 있다.

2.1.4. 국내보조 통보의 품목 기준

농업협정 부속서 3의 7항이, “보조총액측정치는 관련 기초농산물의 최초 판매시점과 현실적으로 가장 근접하여 계산된다”로 명시한 것에 따라 회원국은 품목 특정적 기준으로 국내보조를 통보해야 한다. 농업위원회의 MPS 관련 논의의 7%가량이 이에 해당한다. 회원국들은 통보한 보조가 같은 가공수준 또는 통합된 품목 수준에서 산출되었고, 통보한 품목이 보조받은 품목과 일관된 것인지에 주목한다.

통보 결과에 따르면, 5개국이 다른 품목 기준으로 자료를 통보한 것으로 나타났다. 무엇보다 FERP와 AAP가 다른 품목 기준 아래 통보된 것이 눈에 띈다. 중국과 인도 및 이스라엘은 농업위원회 질의응답을 통해 일부 품목의 AAP가 FERP와 다른 품목 기준 아래 통보되었다고 밝혔다. 예를 들면, 2002~10년에 중국은 정곡이 아닌 쌀의 AAP에 정곡 쌀의 FERP를 적용하였다가 이후부터는 모두 정곡 기준으로 통일하였다. 이스라엘은 2011년부터 우유의 AAP를 1986~88년에 생산한 우유의 품질 상당치로 해마다 조정하여 사용하고 있다.

인도와 일본 및 노르웨이는 농업위원회에 품목 특정적으로 보조를 지급하였으나 통합한 품목군(aggregated group of commodities) 기준으로 보조를 계산하였다고 밝혔다. 인도의 경우 웹사이트에 게시한 기준연도 자료문서(AGST)와 최저 보조가격이 콩과 잡곡에 관해 다른 AAP이 사용되었으나 통합한 품목 그룹을 대상으로 일관하게 보조를 통보해 왔다고 설명하였다.

<표 6>은 다른 품목 기준으로 AAP와 FERP를 사용했거나 품목 특정적이지 않은, 통합한 품목 그룹으로 통보한 회원국과 그 해당 품목을 나타낸 것이다.

<표 6> 상이한 품목 기준 아래 통보한 회원국과 품목

회원국	통보한 적용관리가격(AAP)	통보한 고정외부참조가격(FERP)
중국	벼 조곡(2002~10년) 정곡 쌀(2010년~)	정곡 쌀
인도	실면(seed cotton) 정곡 쌀	생면(lint cotton) 정곡 쌀
	통합한 품목: 곡류, 잡곡	
이스라엘	우유(2011년 이전) 우유(2011년~; 품질 조정)	우유
일본	통합한 품목: 채소와 과일	
노르웨이	통합한 품목: 밀	

자료: WTO(2020, p.17).

2.2. 국내보조 조치의 분류와 비분류(non-classification)

국내보조에 관한 농업위원회의 질의응답은 회원국이 통보한 조치만으로 제약받지 않는다. 곧 회원국이 통보하지 않은 조치에 관해서도 이를 갈파해 질의할 수 있다. 또한 통보 대상 보조의 분류에 관한 질문도 가능하다.

MPS 관련한 통보 및 비통보 분류에 총 7개국이 관계된 것으로 나타났다. 예를 들면, 파키스탄과 인도가 설탕에 관한 MPS 조치를 통보하지 않은 이유는 양국 정부가 설탕 수매를 시행하지 않았으며 지자체가 소규모 농가의 삶을 보호하는 방편으로 예시적 공정가격을 발표한 것이기 때문으로 밝혀졌다. 코스타리카의 경우 쌀에 공식적인 MPS 조치를 종료하고 기준가격(reference price) 조치를 도입하였다고 답변하였다. 회원국들이 시장가격보다 훨씬 높은 국내가격으로 기준가격을 유지하는 것임에 의문을 제기하자 코스타리카는 이 가격이 의무적인 수준이 아니며 단지 생산자와 가공업자 간 흥정의 기준으로서 기능한다고 밝혔다.

2.3. 음(-)의 값으로 산출한 농업보조총액(AMS)

농업협정 부속서 3의 4항은 “생산자가 부담하는 특정 농업부과금이나 수수료는 보조총액 측정치에서 공제된다”고 명시하였다. 이에 따라 보조 규모가 음(-)이라고 통보하는 것은 생산자에게 음(-)의 이익이거나 조세를 부과하는 것을 말하며, 이러한 생산자에 부과한 조세는

양(+의 예산 지출을 상쇄하는 것이어야 한다. 그러나 많은 회원국이 품목 특정(PS) AMS: MPS(Supporting Table DS:5)에 명시한 과징금이나 수수료가 없는 경우에도 음(-)의 MPS를 통보해 왔다.⁹⁾

실제로 중국은 쌀과 밀의 MPS를 음(-)으로 통보하면서 이에 관한 기술적인 논의가 필요하다고 밝혔다. 인도도 여러 품목에 관해 음(-)의 MPS를 통보하였다<표 7>.

<표 7> 음(-)의 값으로 통보한 국내보조: 2005~18년

회원국	통보 내용	농업위원회 질의 건수
브라질	음(-)의 시장가격지지(MPS)가 고정외부참조가격(FERP)보다 낮은 적용관리가격(AAP) 및 연관된 부과금과 과징금에 의한 것으로 설명	3
캐나다	음(-)의 품목 불특정(non-product specific: NPS) 보조가 양(+의 품목 불특정 보조를 일부 상쇄하는 것으로 통보	1
중국	- 음(-)의 시장가격지지(MPS)가 다른 품목 특정 보조를 상쇄하는 것으로 통보 2012년부터 쌀과 밀의 최저수매가격이 적용관리가격(AAP)보다 높아 음(-)의 보조가 나타나지 않으리라고 답변	7
EU	고정외부참조가격(FERP)이 적용관리가격(AAP) 낮아 나타난 음(-)의 시장가격지지(MPS)가 다른 품목 특정 보조를 상쇄하는 것으로 통보	6
인도	음(-)의 MPS는 FERP보다 낮은 AAP 때문임을 설명	3
노르웨이	- 음(-)의 NPS 보조를 통보하고 이를 총 품목 특정 AMS에서 차감함으로써 총 AMS 수준을 축소 - 음(-)의 품목 불특정 AMS는 농약에 조세를 매긴 것을 반영한 것이며, 다른 NPS AMS가 거의 없는 상황이므로 이런 결과가 도출되었다고 설명하고 농업협정 부속서 3이 음(-)의 NPS AMS를 제한하지 않는 것으로 이해한다고 답변	4
파키스탄	- 다른 품목 특정 보조 없이 음(-)의 시장가격지지를 통보 - 음(-)의 AMS는 생산자에 부과하는 내포된(implicit) 조세라 할 수 있으므로 현행 총 보조총액측정치(current total AMS)에서 차감하는 게 필요하다고 답변	6
스위스	음(-)의 MPS를 통보하고 다른 품목 특정 보조를 상쇄	0
튀니지	- 다른 품목 특정 보조 없이 음(-)의 MPS를 통보 - 설탕과 올리브 기름에 관한 음(-)의 AMS는 생산자 수집협회를 통해 부과하는 부담금(duties)을 반영한 것이나, 앞으로 영(0)의 값으로 취급해야 할 것이라고 답변	2

자료: WTO(2020, p.21).

9) 국내보조와 수출보조에 관한 보조자료(Supporting Tables)는 이행 약속을 도출하는 데 회원국이 사용한 자료와 방법론에 관한 배경 및 자세한 정보를 제공함. 이는 기준연도(base period)의 보조 조항도 포함함. 예를 들면, 한국의 “이행계획서(Schedules) 4부(Part)에 나타난 약속 관련 보조자료”도 WTO 웹사이트에서 볼 수 있음(<https://bit.ly/2TL7Gt4>)(검색일: 2020.03.07.).

2.4. 통보 기준 통화와 물가상승률

2005~18년에 농업위원회의 질의응답 중 회원국이 통보에 사용한 통화가 서로 다르거나 지나친 물가상승률을 반영하는 문제가 전체의 10%가량을 차지하였다.

2.4.1. 통화

회원국 대부분은 자국 통화로 국내보조를 통보하지만, 일부는 다른 통화를 사용하기도 한다. 특히 몰도바(Moldova)의 양허 총보조총액측정치(Bound Total AMS)는 특별인출권(Special Drawing Right, SDR)으로 명시되어 있다.¹⁰⁾ 국내보조를 통보한 27개국 가운데 17개국이 자국 통화를, 8개국은 다른 통화를 사용하였다. 나머지 2개국은 자국과 다른 나라 통화를 동시에 사용해 통보하였다. 곧 아이슬란드는 기준연도 자료문서(AGST)엔 자국 통화인 크로나(Krona)를 사용하였으나 총 AMS 산출과 이행계획서는 SDR로 표기하였다. 라오스는 미국 달러와 자국의 킵(Kip)을 동시에 사용해 통보하였다. 라오스의 기준연도 자료문서엔 통화표시 없이 영(nil)으로 표시되어 있다.

인도, 파키스탄, 터키는 상품 이행계획서 및 기준연도 자료문서에 명기된 것과 다른 통화로 국내보조를 통보하였다. 미국 달러를 사용한 이유로, ① 통보 때의 일관성, ② 물가상승률 문제의 반영, ③ 높은 물가상승률이 잘못된 결과를 초래하므로 달러 사용 등을 내세웠다<표 8>.

<표 8> 다른 나라 통화를 사용한 회원국

회원국	이행계획서/기준연도 문서상 통화	통보시 사용 통화	답변 내용	농업위원회 질문 수
인도	INR	USD	이유를 설명하지 않고 다만 통보의 일관성을 위한 것이라고 답변	22
파키스탄	PKR	USD	물가상승률과 자국 통화의 평가절하가 크기에 가치 측면에서 안정된 USD를 사용했다고 설명	8
터키	TL	USD	1995~99년에 물가상승률이 53~88%를 기록하였고 2000년에는 하락하였으나, 높은 물가상승률이 여전한 문제라 USD를 사용했다고 설명	3

자료: WTO(2020, p.22).

10) SDR은 국제통화기금(IMF)이 1969년에 고정환율제를 보완하기 위해 도입한 국제 준비자산으로 일종의 가상 통화임. SDR은 자유롭게 통용할 수 있고 이를 다른 통화와 교환할 수 있음. SDR 통화엔 편입된 화폐가 차지하는 비중은 미국 달러, EU 유로, 중국 위안화, 일본 엔화, 영국 파운드 순으로 높음. 1997년 외환위기 때 한국이 IMF로부터 받은 구제 금융액도 155억 SDR(약 210억 달러) 기준이었음.

2.4.2. 물가상승률(inflation)

농업협정 제18조 4항은 “회원국은 검토과정에서 과도한 물가상승률이 회원국의 국내보조 약속을 준수하는 능력에 미치는 영향을 적절히 고려한다”라고 밝혔다. 이에 따라 몇몇 회원국은 물가상승률 혹은 지나친 물가상승률을 반영하여 통보하기도 했는데, 이를 조정 전후의 수치를 모두 밝힌 경우와 조정한 결과만 통보한 경우로 세분할 수 있다. 이와 같은 일방적인 조정은 조정방식에 관해 충분한 투명성을 보장하지 못할 뿐만 아니라 조정한 결과만을 통보한 경우 그 약속 이행 정도를 평가하기 어렵다는 문제가 발생한다.

물가상승률은 보통 FERP에 반영함으로써 기준연도 문서의 FERP 수치와 차이가 난다<표 9>. 아이슬란드, 요르단, 튀니지, 우크라이나는 지나친 물가상승률 문제를 다루기 위해 FERP를 조정한 경우이다. 파키스탄과 터키는 물가상승률 명목으로 자국 통화 대신 미국 달러를 통보에 사용하였고 헝가리는 같은 이유로 양허 총 AMS 수준을 조정하였다. 헝가리, 아이슬란드, 요르단, 우크라이나만이 물가상승률 조정 전후 국내보조 수준을 모두 통보하였다.

물가상승률을 반영한 조정은 해당 회원국의 무역왜곡 보조 수준을 떨어뜨리는 효과를 나타낸다. 일부는 이를 통해 양허수준 이내의 국내보조 이행 결과를 도출하기도 했다. 또한 물가상승률의 조정은 회원국의 감축 약속 수준과 통보 수준 사이에 여지를 만들기도 한다.

<표 9> 물가상승률에 따라 통보를 조정한 사례

회원국	조정 대상	조정 전후 수준 통보 여부	답변 내용	농업위원회 질문 수
헝가리	양허 총 AMS	조정 전후	농업협정 제18조 4항이 물가상승률 적용 방법에 관해 언급하지 않기 때문에 헝가리는 AMS 양허수준 혹은 현행 AMS 수준을 조정할지에 관한 법적 혹은 방법론적 주된 차이는 없다고 답변	2
아이슬란드	FERP	조정 전후	기준연도 통화(Krona)를 현행 통화로 전환하는 것이 현행 총 AMS 산출의 왜곡을 막는 것으로 설명	11
요르단	FERP	조정 전후	2013년에 물가상승률이 77%에 이르는 상황에서 1994~96년 FERP 사용은 실제 세계가격 시장과 커다란 차이를 발생시키므로 물가상승률 반영이 국내보조 약속수준 이행에 필수라고 천명	11
파키스탄	USD 표기	조정 후	높은 물가상승률과 평가절하 상황에서 자국 통화로 AMS를 산출하는 것은 왜곡을 초래하므로 USD를 사용해 국내보조를 통보하였다고 설명	8
튀니지	FERP	조정 후	조정은 환율의 과도한 변화와 1988~2014년의 물가상승률을 반영한 FERP라고 답변	24

(계속)

회원국	조정 대상	조정 전후 수준 통보 여부	답변 내용	농업위원회 질문 수
터키	USD	조정 후	물가상승률 문제가 지속되어 USD를 사용해 통보	3
우크라이나	FERP	조정 전후	설탕의 적용관리가격(AAP)가 과도한 물가상승률과 투입재 비용의 상승을 반영해 해마다 증가하고 있어 FERP에 물가상승률을 반영하지 않는다면 실제 보조 수준을 반영할 수 없을 것이라고 설명	11

자료: WTO(2020, pp.23~24).

2.5. 생산액 자료

생산액(value of production: VoP) 자료는 각 회원국이 국내보조 약속수준을 이행하는지 가늠하는 기본 통계이다. 2005~2018년에 MPS를 통보한 24개국 중 21개국이 현행 총 AMS(STDS: 4) 이외의 방식을 채택하였다<표 10>. 라오스와 파키스탄은 STDS: 4의 각주나 부록에 생산액 통계를 제시하였다. 아이슬란드와 인도는 STDS: 4를 통보하였으나 생산액 자료는 없었다. 그러나 농업위원회의 요구를 받고 인도는 해당 자료를 제시하였다. 관련 자료의 제출뿐만 아니라 생산액 산출 방식과 관련한 질의응답도 있었다.

생산액 자료는 MPS뿐만 아니라 회원국의 감축 면제에 해당하지 않은 최종 양허 총 AMS나 최소허용보조(de minimis) 약속의 검증 등 모든 국내보조의 분류에 중요하다. 캐나다가 2019년 농업위원회 특별 세션(special session)에 제출한 자료에 따르면 조사 대상 99개국 가운데 34개국만이 총 농업 생산액(품목 불특정 보조 검증에 필요)을 제시하였다. 물론 한국은 STDS:4에 생산액 자료를 모두 통보하였다.

생산액 통계의 명시는 해당 농산물의 상대적 보조 수준이나 농업부문 전체의 보조 투명성을 높이는데 중요한 기능을 한다. 이는 감축 면제 대상이 아닌 품목 특정 또는 품목 불특정 보조 수준의 준수 여부를 가늠하는 기준이 되기 때문이다.

<표 10> 생산액(VoP) 자료의 통보

회원국	품목 특정 VoP 통보	품목 불특정(NPS) VoP 통보	농업위원회가 해당 회원국에 요구한 횟수	
			자료 요구	정보 요구
방글라데시	STDS:4	STDS:4		
브라질	STDS:4	STDS:4	1	1
캐나다	STDS:4	STDS:4		1
중국	STDS:4	STDS:4		1
코스타리카	n/a	n/a		
EU	STDS:4	STDS:4		
아이슬란드	통보 없음	n/a		
인도	통보 없음	통보 없음	5	1
인도네시아	STDS:4	n/a	1	
이스라엘	STDS:4	STDS:4		
일본	STDS:4	STDS:4	2	1
요르단	STDS:4	STDS:4		1
한국	STDS:4	STDS:4		
라오스	STDS:4 각주	STDS:4 각주		
노르웨이	STDS:4	STDS:4		
파키스탄	STDS:5 각주	STDS:9 각주		
필리핀	STDS:4	n/a		
러시아	STDS:4	STDS:4		
사우디아라비아	STDS:4 부록	STDS:4 부록		
스위스	STDS:4	STDS:4		
대만	STDS:4	STDS:4		
튀니지	STDS:4	STDS:4		
우크라이나	STDS:4	STDS:4		
미국	STDS:4	STDS:4		1

자료: WTO(2020, p.25).

3. 시사점과 결론

농업위원회의 핵심 기능 가운데 하나인 회원국의 농업협정 이행 약속에 관한 통보내용의 검증과 논의는 무역규범의 투명성을 높이고 회원국의 농정개혁 실천을 감시한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 물론 WTO는 『분쟁 해결규칙과 절차에 관한 양해각서』(Dispute Settlement Understanding: DSU)¹¹⁾를 통해 회원국 간 무역 분쟁을 해결하고 관리한다.

여기서 분쟁은 회원국 간 약속의 위반(violation) 또는 회원국이 누려야 하는 이익의 무효와 손상(nullification and impairment)을 말한다. 그런 측면에서 농업위원회에 의한 검증은 회원국 간 정보 공유와 환류를 통해 사전에 잠재적 무역 분쟁을 완화 또는 억제하는 효과를 나타낸다고도 볼 수 있다.

<표 11>은 WTO의 모니터링 및 감시체계의 원칙과 사례를 정리한 것이다. 국내 무역정책의 일반적 투명성을 높이기 위해 WTO는 회원국 검토보고서 등 무역정책 검토 메커니즘(Trade Policy Review Mechanism, TPRM)¹²⁾을 사용한다. 회원국 간 검증은 주로 관련 위원회를 통해 특정무역현안(Specific Trade Concerns, STC)을 다룬다. STC는 회원국이 약속 사항을 어떻게 이행하는지 혹은 불필요한 무역 장벽을 초래하는 조치를 취하는지 등을 점검하고 통보한 조치 내용을 명확히 하는 요구라고 할 수 있다. STC는 주로 SPS 위원회와 TBT 위원회에 의해 명시적으로 채택되었으나 앞에서 정리한 것처럼 농업위원회 등도 STC를 검증하고 있다. 곧 농업협정상 자문(제18조 6항), 역통보(제18조 7항), 사무국의 데이터베이스 정리 등이 이에 해당한다.¹³⁾

<표 11> 투명성 제고를 위한 WTO의 모니터링 체계

원칙	사례	
국내 무역정책의 일반적 투명성	무역정책검토 메커니즘(TPRM)	회원국 검증
		연간 보고서 발간
		모니터링 리포트 배포
회원국 간 검증	특정무역현안에 관한 해당 위원회의 검증	SPS 제12조 2항: TBT 제13조 1항
		농업협정 제18조 6항과 7항: ASCM 제28조 8항: ILP 제4조
제3자의 판결	분쟁해결체계	

주: SPS=Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures; TBT=Agreement on Technical Barriers to Trade; ASCM=Subsidies and Countervailing Measures; ILP=Agreement on Import Licensing Procedures

자료: Wolfe(2013, p.12).

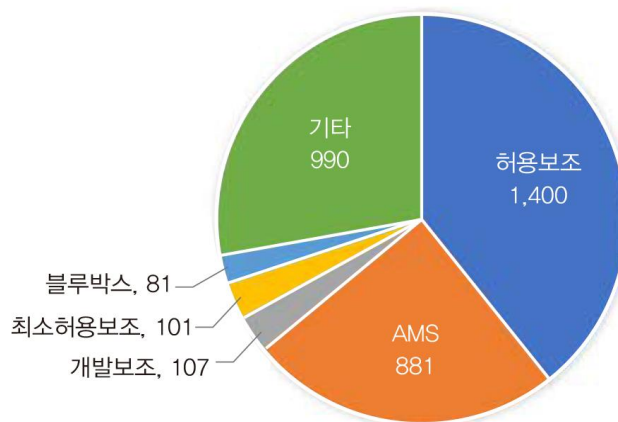
11) (<https://bit.ly/3aVA80Z>)(검색일: 2020.03.02.)

12) (<https://bit.ly/3d8m5Yb>)(검색일: 2020.03.02.)

13) 역통보(reverse notification)는 무역 상대국이 통보해야 한다고 판단하는 조치를 회원국이 통보하도록 한 것(예: 한 회원국이 다른 회원국의 조치에 관해 정보를 제공)으로 이는 회원국 간 검증의 기초를 제공할 수 있다. 농업위원회의 경우 어떤 회원국이 다른 회원국의 국내보조 통보를 시뮬레이션 하여 논의하기도 함.

끝으로, 1995~2018년에 회원국이 통보한 국내보조에 관한 농업위원회의 질의응답은 총 3,500건인데 이 가운데 허용보조(green box)가 전체의 39%를 차지하였다<그림 6>. 우리나라에 관한 검증은 주로 허용보조에 해당하는 자연재해 보상금 지급, 고정직불금제 등이었다. 이는 2019년 12월에 개정 공포한 『농업농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률』에 근거해 2020년 5월부터 시행될 예정인 기본형 공익직불제(소농직불금, 면적직불금)의 투명성 확보가 중요함을 시사한다.¹⁴⁾ 곧 새로운 국내보조 조치로서 기본형 공익직불제를 WTO 규범상 허용보조로 분류해 통보한다면 그 요건, 특히 보조금의 발동 요건이나 규모가 현행 시장가격이나 생산 수준과 연계하지 않는, 이른바 디커플링(decoupling)의 충족 여부를 검증하는 요구가 나타날 수 있기 때문이다.

<그림 6> 국내보조 요소별 농업위원회의 질의 빈도: 1995~2018년



자료: 김상현 등(2020, p.63).

14) 공익직불법아래 시행령과 시행규칙 개정령안에 관한 자세한 내용은 다음 농식품부 웹사이트를 참조 바람 (<https://bit.ly/3b0ajwQ>)(검색일: 2020.03.10.).

참고문헌

- 김상현·조성주·오새라·박수연. 2020. 보호무역주의 확산에 따른 농식품 통상분쟁 실태와 정책과제. 한국농촌경제연구원 연구보고 R975. (<https://bit.ly/3a4uzxa>)(검색일: 2020.03.03.)
- 농림축산식품부. 2014. 『농업통상용어집』. 세종. (<https://bit.ly/2TDnFcN>)(검색일: 2020.03.08.)
- Wolfe, R. 2013. Letting the Sun Shine in at the WTO: How Transparency Brings the Trading System to Life. WTO Staff Working Paper ERSD-2013-03. (<https://bit.ly/39UKiii>)(검색일: 2020.03.05.)
- WTO. 2020. Notification of Select Domestic Support Variables in the WTO. Submission by the United States. JOB/AG/181. (<https://bit.ly/32vzvIA>)(검색일: 2020.03.05.)
- _____. 2019. Compliance with Notification Obligations. Note by the Secretariat. G/AG/GEN/86/Rev.36. (<https://bit.ly/2ThbIIc>)(검색일: 2020.03.03.)
- _____. 2015. What to Look for When Reviewing a Notification: Cairns Group Paper. (<https://bit.ly/384du4S>)(검색일: 2020.03.07.)
- _____. 1995. Organization of Work and Working Procedures of the Committee on Agriculture Adopted by the Committee at Its Meeting on 28 March 1995. Committee on Agriculture G/AG/1. (<https://bit.ly/2U1S3fY>)(검색일: 2020.03.05.)