

DDA 농업협상과 제주지역 1차산업의 대응전략

김 경 택

제주대학교 농업자원경제학과

A Study on the Counter-Strategy of Primary Industry in Jeju and the DDA Agricultural Agreement

Kyung Taeg Kim

Dept. of Agricultural & Resource Economics, Cheju National University

1. 문제제기

UR협상에서 처음 다루어진 농업과 서비스분야는 다른 분야에 비해 자유화 정도가 미약하였다. 따라서 2000년부터 추가적인 자유화협상을 하도록 WTO 농업협정에 규정되어 있었다. 이러한 규정에 근거를 두고 농업협상은 농업협정문 제20조에 명시된대로 지난 2000년부터 시작되었다. 그 동안 각국이 제안서를 제출하고, 쟁점별로 기술적인 논의가 진행되어 왔으나 수출입국들이 자신들의 입장만을 반복하는 상황이 계속되어 왔다. 하지만 WTO 회원국들은 농업과 서비스 뿐 아니라 다양한 분야에서의 포괄적인 다자간 협상(Multilateral Negotiation)을 추진하기로 합의하였다. 이러한 합의를 기초로 2001년초 WTO 일반이사회에서 제4차 각료회의를 지난해 11월 카타르 도하에서 개최하기로 결정하였다. 제4차 각료회의의 결실이 바로 도하개발아젠다(Doha Development Agenda: DDA)이며, 각료선언문(Ministerial Declaration)을 통해 차기협상의 전반적인 가이드라인을 제시하고 있다(<부록 1>참조).

도하개발아젠다(Doha Development Agenda: DDA)가 공식 출범함에 따라 1차산업분야에 종사하는 농업인들의 불안이 고조되고 있다. 정부는 대통령 직

속기구인 농어업·농어촌특별대책위원회(약칭 농특위)를 발족시켰으며, 지역별로도 농특위를 발족시켰다. 농특위에 대한 기대가 큰 만큼 회의적 시각도 적지 않다. 이것은 정부가 그동안 농어업 및 농어촌에 대해 수많은 대책을 수립하였지만 그 결과는 너무 회의적이었기 때문이다. 과거 UR 농업협상 타결에 대응하여 1994년에도 대통령 직속의 농어촌발전위원회를 구성하여 운영한바 있지만 별다른 성과를 거두지 못하였던 것은 주지하는 사실이다.

각료선언문에서 향후 농업협상 일정이 구체화됨으로써 2000년부터 시작되어 그동안 큰 진전없이 진행되던 농업협상은 앞으로 보다 신속하게 전개될 것으로 예상된다. WTO 농업협상은 각국이 자기나라에서 실시하고 있는 농업정책을 국제협상에서 얼마나 반영할 수 있는지를 결정하는 자국의 사활이 걸린 주요한 협상이라고 볼 수 있다. 미국은 지난 5월 13일 신농업법을 제정하였다. EU, 일본 등 주요 선진국도 새로운 농업협상에 대비하는 방향으로 농업정책을 개혁하고 있다. 따라서 우리나라도 농업협상에 임하기전에 우리의 협상목표에 맞추어 장단기 농업정책을 미리 정비할 필요가 있다.

이러한 문제의식에서 본고에서는 첫째, DDA 농업협상의 성격과 동향을 파악하고, 둘째, 그 영향을 살펴 본 후에, 마지막으로, 정부 및 제주도의 대응전략

에 대해 알아보려고 한다.

II. DDA농업협상의 성격과 동향

1. DDA 농업협상의 성격

DDA 농업협상의 성격을 올바르게 이해하기 위해서는 도하개발아젠다의 전반적인 성격에 대한 정확한 이해가 필요하다. WTO는 자유무역을 추진하는 기구로서 탄생되었으며, 미국 등 선진국과 케언즈그룹에 의해 주도되고 있다. DDA 농업협상도 이들의 이해를 대변하여 우루과이라운드 보다 더 세계화를 강화하는 방향으로 진행될 것이다. 그러나 도하개발아젠다는 WTO체제를 성립시킨 우루과이라운드와는 매우 상이한 여건 속에서 진행된다는 점에서 주목할 필요가 있다. 우루과이라운드가 자유무역을 통해 세계화를 제도적으로 완성시키는 협상이었다면, 도하개발아젠다는 무역자유화를 통한 세계화의 모순이 적나라하게 노정된 가운데 진행되고 있다. WTO는 미국 등 선진국과 케언즈그룹의 이해를 대변하는 반면, 국가주권을 침해하고, 노동자의 권리와 인권을 무시하며, 환경과 인간의 건강권을 침해하는 기구라는 비판을 받고 있다. 시애틀 각료회담의 결렬은 WTO가 미국 및 케언즈그룹 등 농산물 수출국들의 이해만을 일방적으로 대변해서는 존립할 수 없음을 보여준 것이다. 도하개발아젠다는 비록 미국 등 선진국과 케언즈그룹의 이해를 중심으로 진행되겠지만, 그것은 결코 그들만의 의지대로 될 수 없을 것이라는 것이 현재의 협상 분위기이다. 즉, 개도국과 NGO(Non-Governmental Organization)의 강력한 도전을 받을 것이다. 동아시아 경제위기 이후 이들 개도국의 저항이 점차 거세어지고 있는 분위기이다. 따라서 도하개발아젠다가 시장경제원리에 기초한 자유무역을 강화하는 방향 일변도로 진행될 것으로 속단하는 것은 올바른 판단이 아니다. 향후 미국경제의 장래를 포함한 세계경제의 여건 변화에 따라 DDA 협상은 오히려 시장중심주의에 대한 내용적 수정을 강요받을지도 모른다.

도하개발아젠다 농업협상은 우루과이라운드 농업

협상의 연장선상에서 진행될 것이다. DDA 각료선언문은 “세계 농산물시장의 제한과 왜곡을 시정하고 방지하기 위해 보호에 대한 강화된 규범과 구체적인 약속을 포함하는 근본적인 개혁프로그램을 통하여 공정하고 시장지향적인 무역체제를 수립한다는 농업협정에 언급된 장기목표를 상기한다.”고 밝히고 있다. 또한 이미 도하개발아젠다 이전에 진행되었던 WTO 농업협상을 보면 쟁점 및 대립구도가 우루과이라운드 농업협상과 크게 다르지 않다.

우루과이라운드 협상은 가트체제에서 예외로 인정되던 농업분야를 자유무역의 큰 틀 속에 흡수하였다. 그리고 국내농업정책에 대해서도 통일적인 규칙을 마련하였다는 점에서 획기적인 의의를 갖고 있다고 하겠다. 하지만 우루과이라운드 농업협정은 형식적, 제도적으로 농산물의 자유무역을 기본이념으로 하면서도, 현실적으로는 가트의 실용주의를 상당 부분 계승하는 탄력성을 보였다. 우루과이라운드 농업협정은 농산물 수출국입장에서는 농산물무역에 관한 국제적 규범을 만들었다는 점에서 소기의 목표를 달성하였다고 할 수 있다. 반면에 농산물 수입국은 농산물의 자유무역 공세를 현실적으로 방어하였다는 점에서 일정 부분 성과를 거두었다고 볼 수 있다. 따라서 우루과이라운드 농업협정은 수출국과 수입국 간의 일종의 화해협정과 같은 것이다. 그리고 우루과이라운드 농업협정 제 20조에 의하면 실시기간이 종료되기 1년 전에 교섭을 재개할 것을 규정하고 있다. 이 규정에 의해 2000년 초부터 이미 농업협상이 전개되어 왔으며, Doha에서의 각료선언문은 이 협정에 근거해 이루어낸 협상의 산물이라고 할 수 있다.

향후 도하개발아젠다 농업협상은 우루과이라운드 농업협상과 마찬가지로 농산물 수출국의 공세와 수입국의 방어라는 형태로 진행될 것이 확실하다. 하지만 그 공방의 열기와 강도는 UR협상시 상황 보다 훨씬 뜨거울 것이다. UR협상이 농산물무역에 관한 국제적 규범을 제정하기 위한 공방이었다면, 도하개발아젠다는 실질적 시행문제를 둘러싼 이해관계의 싸움이 될 것이기 때문이다. 케언즈그룹 등 농산물 수출국들은 UR농업협정에도 불구하고 농산물 무역장벽이 거의 제거되지 않았다는 불만을 갖고 있기

때문에 향후 "실질적(substantial)"인 장벽의 개선을 강력하게 요구할 것이고, 반면에 수입국들은 식량안보 및 환경보전 등 농업의 비교역적 관심사항(NTC)을 앞세워 강력히 저항하여 맞붙을 것이다.

2. DDA 농업협상의 동향

도하 각료회의에서는 UR협상에 이은 새로운 다자간 무역협상 출범을 선언하였다. 협상대상은 농업, 서비스, 공산품, 반덤핑협정 보조금협정 개정(수산보조금 포함), 투자, 경쟁정책, 무역원활화, 정부조달투명성, 일부 환경문제 등으로서, 이러한 의제들을 "도하 개발 아젠다(Doha Development Agenda)"라는 명칭으로 부르기로 하였다. 협상일정은 2002년 1월부터 2004년 12월 31일까지 총 3년으로 결정하였고, 일부 예외적인 경우를 제외하고 일괄타결원칙(Single Undertaking Principle)을 채택하여 모든 분야의 협상을 2004년 12월 31일 이전에 동시에 종결하기로 하였다.

각료선언문에서 농업분야의 주요한 합의내용은 다음과 같다. 첫째, 공정하고 시장지향적인 무역체제 수립이 장기적인 농업협상의 목표임을 재확인하였다. 둘째, 시장접근의 실질적 개선(Substantial Improvement), 무역왜곡적인 국내보조(즉, 수출보조)의 실질적 감축을 목표로 하는 협상을 추진하되, 이것이 진행중인 농업협상의 결과를 예단하지 않는다는 조건이 명시되었다. 셋째, 회원국의 제안서에 나타난 비교역적 관심사항(Non-Trade Concerns : NTC)을 유념하고, 농업협상 과정에서 NTC를 고려한다. 넷째, 개발도상국에 대한 우대조치(Special and Differential Treatment)가 협상의 모든 요소에서 본질적인 부분임을 인정하고 있다. 마지막으로, 2003년 3월 31일까지 보조금과 관세감축 등에 대한 세부원칙(Modality)을 결정하고, 제 5차 WTO 각료회의 전까지 이 세부원칙에 따른 각국별 이행계획서를 제출하기로 하였다. 그리고 2004년 12월 31일까지 도하 개발 아젠다(Doha Development Agenda)의 일환으로 농업협상을 타결하기로 하였다.

각료회의 기간중에는 각국 수석대표회의와 6개 의

제별 소규모그룹회의를 병행하면서 협의를 진행하였다. 그런데 농업분야는 수출국, 수입국간의 입장대립이 좀처럼 해소되지 않자 농업협상그룹 의장은 각국 대표와 비공식 개별면담을 통해 의견조정을 시도하였다. 우리나라는 그 과정에서 시장접근, 국내보조 등 분야별 협상결과를 예단하는 실질적(substantial) 문구 삭제와 NTC 달성방법에 제한을 부과해서는 안 된다는 점을 주장하였다.

논의과정에서 가장 쟁점이 되었던 것은 수출보조의 "단계적 철폐(phasing out)"라는 문구에 대한 EU의 반발과 국내보조, 시장접근 분야에서 협상결과를 예단하는 "실질적(substantial)" 문구에 대한 수입국들의 반발이었다. 그러나 케언즈그룹은 이 보다 더 강한 개혁방향 제시를 요구하였기 때문에 양측의 대립은 쉽게 해소되지 않았다.

그러나 11월 14일 최종 순간 "substantial"과 "phasing out"을 그대로 둔 채 "시장접근·수출보조·국내보조 관련 선언문 내용이 협상결과를 예단하지 않는다(without prejudging the outcome of the negotiations)"는 새로운 문구를 분야별 개혁방향 앞에 추가함으로써 모두가 수락가능한 합의를 도출하였다. 이와 같은 각료선언문은 농산물 수출국과 수입국의 주장을 동시에 반영하고 있다.

시장접근, 국내보조 분야의 "실질적(substantial)" 개선(감축) 및 수출보조 분야의 "단계적 폐지를 목표로 하는(with a view to phasing out) 모든 형태의 수출보조 감축"은 농업협정이 추구하고 있는 농정개혁의 방향을 담고 있다.

그러나 "실질적(substantial)"이라는 말이 구체적으로 몇 %의 감축을 의미하는지에 관해서는 정확한 해석도 없고 설사 그러한 해석이 있다 하더라도 의미가 없다. 왜냐하면 "협상결과를 예단하지 않으면서(without prejudging the outcome of the negotiations)"라는 문구가 추가되어 구체적인 감축 폭은 앞으로 실제 협상을 통해 결정될 것이기 때문이다.

수출국들은 협상과정에서 비교역적 관심사항(NTC) 달성방법에 대해 일정한 제한을 부과해야 한다고 주장하였다. 그러나 제한을 부과할 경우 NTC를 고려한다고 해도 관세나 보조금 감축에서 신축성을 확보하

기가 사실상 어려워진다. 협상 결과 NTC 달성방법에 대해 제한이 부과되지 않음으로써 향후 우리나라를 비롯한 수입국들이 점진적 감축을 주장할 근거를 확보한 것으로 평가할 수 있다. 구체적으로 얼마나 실익을 얻을 수 있을지는 우리나라를 비롯한 수입국들이 앞으로 어느 정도 협상력을 발휘하느냐에 달려 있다.

결과적으로, 농업분야 각료선언문안의 핵심이라고 할 수 있는 분야별 개혁방향과 비교역적 관심사항(NTC)에 대해서 수출국, 수입국의 입장을 적절히 반영하는 선에서 타협함으로써 향후 협상과정에서 논쟁의 소지를 그대로 남겨두었다고 볼 수 있다.

수출국들은 "실질적(substantial)"이나 "단계적 철폐(phasing out)"를 근거로 관세나 보조금의 대폭 감축을 주장할 수 있는 근거를 확보하였고, 수입국들은 "협상결과를 예단하지 않는다"는 조건과, 비교역적 관심사항(NTC) 달성방법에 조건을 부과하지 않음으로써 점진적 접근을 주장할 수 있는 근거를 확보하였다. 따라서 이번 각료선언문이 향후 DDA 농업협상에 미치는 영향은 제한적일 것으로 전망된다. 상황의 심각성이나 치열함에 비하면 각료선언문은 껍데기뿐인 문서라고 볼 수 있다. 시애틀 각료선언문 초안이 구체적인 내용을 담고 있었던 것에 비해 도하 각료선언문은 각국의 이해대립을 최대한 회피하는 방식으로 추상적 협상원칙만을 담고 있다. 즉, 회담의 결렬을 회피한 미봉책이다. 수출국과 수입국이 모두 만족을 표명하는 모순덩어리 선언문이다.

어찌 되었건 각료선언문에서 향후 농업협상 일정이 구체화됨으로써 2000년부터 시작되어 그동안 큰 진전없이 진행되던 농업협상은 앞으로 보다 신속하게 전개될 것으로 예상된다. 그러나 농업분야의 민감성과 수출·입국간의 복잡한 쟁점, 과거 UR협상의 전례를 감안하면 계획된 일정대로 추진될 지는 두고 봐야 할 일이다.

2002년 7월 29일부터 이틀간 열린 'WTO 농업협상 시장접근분야 Inter-Sessional 회의'는 DDA 농업협상 분야 중 하나인 시장접근에 관련한 세부원칙(modality)수립을 위한 기술적 논의를 하였다. 이 회의에서 '관세감축기준세율' 문제와 관련하여 미국은 자국의 종합제안을 통해 실행세율을 기준으로 감축

할 것을 주장하였다. 그러나 거의 모든 국가들은 UR최종 양허세율을 기준으로 감축할 것을 주장하였다. 시장접근물량(TRQ)과 관련해서도 케언즈그룹은 모든 TRQ 물량의 확대 및 품목별 할당을 주장한 반면에 미국은 5년간 UR 최종 양허수준 대비 20% 확대를 주장하였다. 우리나라도 UR 최종 양허수준 대비 일정비율 확대를 주장하였다. 최근 한·중 마늘협상문제로 우리의 관심이 집중되고 있는 특별긴급관세(SSG)제도와 관련해서는 EU, 일본, 노르웨이 등 수입국은 현행 SSG제도를 유지해야 한다고 주장했고, 케언즈 그룹 및 개도국 등은 철폐를 주장하였다. 특히 케언즈그룹 및 개도국들은 현행 SSG는 철폐하고, 개도국에게만 허용할 것을 주장하였다. 관세감축 기준세율, 감축방식 및 감축폭, 시장접근물량(TRQ), 그리고 특별긴급관세(SSG) 등은 향후 농업협상과정에서 주요한 쟁점이 될 것이다.

III. DDA 농업협상이 한국농업에 미칠 영향

Doha 각료선언문은 UR 협상결과에 따라 2000년부터 진행되고 있는 농업협상의 방향을 정한 것일 뿐이며, 구체적인 협상은 지금부터이다. 따라서 관세율 인하, 수출 및 국내보조금 감축 등과 관련된 구체적인 내용은 향후 2년 5개월간의 협상이 타결되어야만 알 수 있다. 따라서 현시점에서는 DDA 농업협상이 한국농업에 미칠 영향을 정확하게 예측하기가 어렵다. 그렇지만 DDA 농업협상이 UR 농업협상에 이어 관세와 보조금이 추가로 감축되는 것은 자명한 사실이다. 그런 이유로 협상결과 개방폭이 더욱 확대되어 한국농업에 부정적 영향을 미칠 것이라는 점은 거의 확실하다.

우루과이라운드 농업협정은 앞서서도 지적하였듯이 농산물무역에 관한 국제적 규범을 마련하는데 목표를 두고 있었기 때문에 실제로는 많은 유연성을 보였다. 그래서 한국을 비롯한 수입국들은 비관세장벽을 관세화 하는 과정에서 관세상당치를 실제보다 매우 높게 설정하였다. 이것을 이른바 지저분한 관세화(dirty tariffication)라고 한다. 또한 국내보조와 관련해서도 UR 농업협정은 각국에 많은 재량권을 부

여하였다. UR 농업협정은 국내보조에 대해서는 청색조항(blue box : 생산중립직접지불)과 녹색조항(green box : WTO허용대상 국내보조)을 두어 삭감조치의 예외를 인정하였다. 다만 무역왜곡적 보조금인 황색조항(amber box : 감축대상 국내보조)에 대해서만 삭감조치를 취하였다.

우리 나라의 경우 UR 농업협정으로 인해 농산물 시장이 더욱 개방되고 국내보조금도 감축되었지만, 예상보다는 피해가 적었다. 쌀의 경우 관세화 유예조치로 최소시장접근물량만큼만 수입되었다. 축산분야도 한우 사육두수가 크게 감소하였지만 쇠고기 자급률 자체에는 큰 변화가 없으며, 돼지고기는 생산이 크게 확대되었다. 채소류나 과일류의 생산도 증가하였다. 즉, UR농업협정에도 불구하고 농업생산기반 자체는 커다란 변화와 타격을 받지 않았다. 하지만 수입농산물의 증대와 함께 국내시장에 농산물이 과잉공급되는 양상을 보이면서 농산물가격이 정체 내지 크게 하락하였다. 그 결과 농업소득이 실질적으로 하락하면서 농가경제가 어려움에 직면해 있다. 그리고 쌀 재배농가의 경우 국내보조금의 감축으로 인해 정부가 쌀 수매가를 동결하기로 결정함에 따라 쌀값이 하락하는 등 많은 어려움을 겪고 있다. 물론 품목별로 우루과이라운드 타결로 인해 큰 피해를 입은 것도 있다. 하지만 전체적으로 볼 때 UR 농업협정 직후 우리가 예상했던 만큼 우리 농업에 큰 영향은 미치지 않은 것으로 보인다. 그러나 DDA 농업협상은 UR 농업협정과는 비교가 안될 만큼 한국농업에 영향을 미칠 수도 있다. 왜냐하면 농산물 수출국들은 품목별 관세감축의 신축성을 보장하고 있는 UR 농업협정은 수출국의 이익확보에 미흡하다고 판단하기 때문이다. 따라서 이들은 수입국들이 자국의 민감한 품목에 대해 고율관세의 부과는 물론이고, 복잡한 관세제도의 운용으로 UR 농업협정의 원활한 이행을 통한 시장 접근을 어렵게 하고 있는 것으로 인식하고 있다. 따라서 DDA 농업협상에서는 대폭적인 관세인하 및 관세체제의 단순화 방안을 강력히 요구하고 있다.

그런데 앞에서 언급하였듯이 Doha 각료선언문에서 수출국들은 “실질적(substantial)”이나 “단계적 철폐(phasing out)”를 근거로 관세나 보조금의 대폭 감축

을 주장할 수 있는 근거를 확보하였고, 수입국들은 “협상결과를 예단하지 않는다”는 조건과, 비교역적 관심사항(NTC) 달성방법에 조건을 부과하지 않음으로써 점진적 접근을 주장할 수 있는 근거를 확보하였다.

따라서 Doha 각료선언문에서 협상목표로 제시한 시장접근의 “실질적(substantial)” 개선에 의해 관세율이 대폭 삭감된다면 한국 및 수입국의 농업에 미치는 영향은 대단히 클 것으로 본다. 하지만 한국 및 수입국의 입장에서 “협상결과를 예단하지 않는다”는 조건과, 비교역적 관심사항(NTC) 달성방법에 조건을 부과하지 않겠다는 내용을 강력히 주장하면서 협상에서 관세율 감축폭을 최저로 줄일 수 있다면 한국 및 수입국의 농업에 미치는 영향을 최소화시킬 수 있을 것이다. 또한 수출국 입장에서 국내보조의 “실질적(substantial)” 감축이 문자 그대로 “실질적(substantial)” 의미를 가지려면 국내보조의 대폭삭감을 주장할 것이다. 이것이 농산물 수출국의 기본입장이다. 특히 국내보조의 감축과 관련하여 농산물 수출국들의 동향은 현행 국내보조(AMS: Aggregate Measure of Support) 총액기준 감축방식에서 품목별로 대폭적인 감축이 이루어져야 된다고 주장하고 있다. 반면 농산물 수입국들의 동향은 국내보조 감축의 신축성확보와 국내농업에 미치는 부정적 영향을 최소화 한다는 차원에서 품목별 감축방식과 대폭적인 국내보조 감축에 반대하고 있다. 즉, 수입국 입장에서는 국내보조금의 삭감에 대해 점진적인 접근을 강력히 주장할 것이기 때문에 협상결과가 어떻게 나오느냐에 따라 그 영향은 다를 것이다. 따라서 관세와 국내보조의 삭감률을 놓고 수출국과 수입국이 실질적으로 공방을 벌일 것이고, 그 결과에 따라 우리 농업에 미치는 영향 또한 다를 것이다.

IV. 정부 및 제주도의 대응전략

1. 정부의 대응전략

지난 11월에 도하 개발 아젠다가 출범했지만 협상 타결까지는 앞으로 2년 5개월 정도의 기간이 남아있

으므로 이 기간동안 철저한 대비를 해 나가야 할 것이다. 가장 중요한 것은 향후 농산물 협상과정에서 국내농업에 미치는 영향을 최소화시키는데 협상력을 집중시키는 것이다.

세부원칙(modality) 협상 단계에서는 수입국간 공조체제를 최대한 활용하여 보조금 및 관세감축 원칙에 신축성을 확보하기 위해 노력해야 한다. 그리고 식량안보 등 농업의 비교역적 관심사항을 협상과정에 구체적으로 반영하기 위한 논리개발에도 힘을 써야 할 것이다. 또한 개도국지위 확보, 품목별 양허협상에 대비해 사전에 대응 논리를 정비해야 할 것이다. 특히 개도국지위 확보 문제는 학자들 간에도 유지하기가 어렵다는 의견이 많이 나오고 있는 것이 사실이다. 하지만 이것은 불가능한 목표가 아니기 때문에 이의 관철을 위해 최대한 노력해야 한다.

협상전략 수립과정에서 전문가와 농업인 등 이해관계인의 광범위한 토론과 의견수렴을 거쳐야 할 것이다. 그리고 협상 진행상황을 국민과 농어업인들에게 투명하게 알리고, 협상과정에 문제가 돌출했을 때는 신속하게 대응할 수 있는 체제를 갖춰야 할 것이다.

현재 WTO 농업협상 관련 대내외 업무를 관장하는 부서의 관련 공무원들은 협상이 종결될때까지 인사에서 제외시켜야 할 것이다. 또한 학계, 연구기관, 농림부 등의 관련 전문인력을 유기적으로 연계시켜 협상대응체제를 대폭 보강하여야 할 것이다.

모든 품목을 다 보호할 수는 없다. 분야별 중점 육성 대상품목을 선별하여 대응해야 할 것이다. 한편, 각 품목의 특성에 맞는 경쟁력 제고대책을 수립하고, 고부가가치 실현을 위한 기반을 조성해야 한다.

향후 정부수매 등 가격지지정책의 축소가 불가피한 실정이다. 소득정책, 환경정책 등 WTO가 허용하는 농촌지원정책을 대폭 확대하여 시행해 나가야 할

것이다. 특히 소득을 보전할 수 있는 다양한 종류의 직불제 도입을 적극적으로 검토해 나가야 할 것이다.

2. 제주도의 대응전략

2-1. 정부의 DDA 농업협상안에 반영

(1) 제주도를 개도지역으로 인정

제주도의 산업구조는 1차산업 비중이 GRDP의 26.9%로서 전국 5.1%와 비교할 때 전국에서 1차산업의 비중이 가장 높다. 이렇게 볼 때 제주도의 농림어업은 지역경제를 유지하는 중추산업이자 기간산업이므로 WTO 차기협상시 전국에서 가장 큰 피해가 우려된다. 따라서 지역경제와 농어가의 생계안정을 위해서 WTO 차기협상시 우리나라의 개도국 지위 인정여부와는 별도로 개도지역 지위를 인정해 주도록 요청해야 한다.

더욱이 제주도의 농어가인구는 전체인구의 28%, 1차산업 취업자수는 전체취업자수의 29%(전국 12%)로 지역특성상 제조업 등 2차산업(3.3%) 고용여건이 육지부에 비해 열악한 실정이다(표 1). 따라서 지역의 고용안정과 사회안정을 위해서 개도지역 지위 인정은 정부의 협상안에 반드시 포함시켜 진행해 나가야 할 것이다.

(2) 감귤산업 보호를 위한 협상 강화

1) 감귤류 수입관세율 2004년 수준 반드시 고수

UR이행계획서에 의하면 2004년도에 우리나라의 수입관세율을 보면, 오렌지가 50%, 오렌지즙스 54%, 그리고 기타감귤류 144%가 된다. 향후 감귤류의 수입관세율을 협상할시 2004년 수준 반드시 고수할 수 있도록 협상단에 강력히 요구해야 할 것이다.

제주감귤과 같이 단일품목으로서 지역(도 단위)

표 1. 전국 도별 1차산업 비중 비교(1999).

(단위 : 억원)

구분	전국	제주	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남
총생산액(A)	4,900,587	46,394	944,454	124,151	215,721	162,514	245,795	317,535	330,883
1차산업(B)	240,145	12,479	23,801	23,801	31,232	22,890	38,111	34,907	31,851
B/A(%)	5.1	26.9	2.5	8.8	14.5	14.1	15.5	11.0	9.6

자료: 제주도.

GRDP의 10%를 넘는 작물에 대해서는 WTO 차기 협상시 국가별 특정품목협약을 체결하여 쌀산업을 지키기 위한 정부의 협상전략과 동등한 차원의 협상을 추진해야 한다. 제주에서 감귤은 육지에서 쌀과 같은 개념으로 보아야 한다.

2) 수입오렌지에 대한 탄력관세(계절관세, 긴급관세) 부과 제도화

제주산 노지감귤의 성출하기인 11월부터 익년 3월까지 수입되는 오렌지에 대하여는 국내과실산업 보호와 제주지역경제 안정차원의 계절관세를 부과하여야 한다.

수입오렌지에 의하여 제주산 감귤가격이 일정수준(5개년 평균 도매시장가격) 이하로 하락하여 감귤농가들의 피해가 우려될 경우 긴급관세를 부과할 수 있도록 협상안에 반영하여 제도화 시켜야 한다.

(3) 정부협상단에 제주지역 전문가 참여

제주도는 산업구조와 1차산업 취업자수 등 제반여건을 감안할 때 개도국의 산업구조를 가진 지역이며, WTO 차기협상에 의하여 가장 많은 피해가 우려되는 지역인 만큼 지역여건을 반영한 협상이 되어야 한다. 특히 감귤은 농산물 조수입의 65%이고, 감귤농가는 전체농가의 92%(겸업 포함)이며, 그리고 감귤관련산업(Mandarin-Related-Business)을 포함한 연간 생산액은 1조 4천억원이다. 이것은 제주지역 총생산 4조 5천억원의 31%를 차지할 정도로 큰 비중을 차지하고 있다. 이런 점에서 감귤은 제주지역의 생명산업인 만큼 지역경제 안정을 위해서 WTO 차기협상단에 제주지역 실정을 반영할 수 있는 전문가의 참여가 절대적으로 요청된다.

(4) 축산분야의 균형있는 협상전략

1) 축산물에 대한 관세인하의 최소화-현행수준의 관세 유지

2001년 1월 1일부터 쇠고기 시장이 전면개방되면서 모든 축산물의 수입이 자유화되었다. 수입개방 이후 축산물의 수입제한은 관세에 의존할 수 밖에 없으나 거의 대부분의 축산물 관세율이 20-40% 수준

으로 매우 낮은 실정이다. 그러므로 축산물 관세의 추가인하는 국내 축산에 적지 않은 타격을 줄 것으로 예상된다. 따라서 축산물 관세인하를 최대한 억제하기 위한 정부차원의 전략수립이 필요하다.

2) 개도국 지위의 유지로 최소허용보조 조치의 존속 축산에 대한 감축대상 국내보조는 연간 총생산액의 10% 미만이다. 이것은 개도국 수준의 최소허용보조에 해당한다. 그러나 개도국 지위를 상실하여 선진국 적용을 받게 되면 최소허용보조는 총생산액의 5% 미만이 될 것이다. 이렇게 되면 수급조절이나 송아지가격 안정대책 등 사육기반 유지를 위한 정책사업 수행에 심각한 차질을 초래할 것으로 예상되므로 개도국 지위를 유지하든지 아니면 현 수준의 보조를 받을 수 있도록 협상에서 실현시켜야 할 것이다.

2-2. DDA 농업협상 제주도의 대응전략

관세 및 국내보조 감축 등과 관련된 구체적인 내용은 앞으로 2년여의 협상을 통해 결정될 것이므로 현시점에서는 도하개발아젠다 출범이 제주농업에 미칠 영향을 정확하게 예측하기는 곤란하다. 다만 이번 협상이 UR협상에 이어 관세와 보조금을 추가적으로 감축하기 위한 것이므로 협상결과 개방 폭이 더욱 확대되어 제주농업이 보다 대외적 경쟁에 노출되는 것이 불가피할 것으로 전망된다.

이에 대비하여 개방체제하에서도 농업분야가 생존할 수 있도록 품질고급화, 비용절감 등 경쟁력 제고 대책을 지속적으로 시행해 나가면서 다음과 같은 전략을 세워야 할 것이다.

(1) 발작물 경쟁력강화 지원 확대

1) 발농업직불제 및 조건불리지역직불제 도입

현재 정부에서 시행하고 있는 직불제(경영이양직불제, 친환경농업직불제, 쌀농업직불제)는 육지부의 쌀농업을 위한 제도이다. 따라서 발농업이 99.6%인 제주지역 발농업 농가 보호를 위한 발농업직불제를 도입해야 한다. 그리고 제주의 증산간은 토양침식 방지, 식물자원보전, 경관유지 등 농업의 다원적 기능

을 수행하는 절대적으로 보전이 필요한 지역이므로 중산간 보전을 위하여 조건불리지역직불제를 도입해야 한다. 한국에 최초로 도입된 직불제는 1999년부터 시행하고 있는 친환경직불제이다. 농약과 비료를 적게 쓰는 농가에 친환경직불금을 ha당 52만4천원을 지불한다. 그리고 2001년에 논농업직불제가 도입되었다. 참고로 국가별로 농업예산중 직불제 예산을 보면 한국이 2.5%, 미국 19.8%, 일본 9.2%, 그리고 대만 11.2%이다.

2) 발작물 경영안정제 시범 도입

UR협상 과정에서 쌀에 대한 관세화 유예 등 쌀농업 보호를 위한 정부의 노력에 비해 제주의 발농업은 상대적으로 소외되어 왔다. 또한 지역여건상 다른 산업이나 타작물로의 전환 또는 전업이 어려운 실정이다. 특히 제주는 섬지역으로 도내 수요가 극히 제한되어 있기 때문에 도내에서 생산된 농산물의 95%는 도외에서 소비되는 실정이다. 그러나 육지부까지의 물류비용 부담으로 제주산 농산물의 경쟁력이 날로 떨어지고 있음을 감안할 때 발작물 경영안정제 시범 도입해 볼 만 하다. 이 제도는 특정 품목의 발작물 공급과잉을 막기 위해 다른 작물을 심거나 늘릴 경우 일정액의 보조금을 주는 제도이다. 참고로 농산물 물류비는 전국이 23%인 반면에, 제주산은 31.7%이다. 그리고 일본은 '69년 전작보상제, '98년도작경영안정제, 2000년 중산간직불제를 도입하였다 (표 2).

3) 제주도를 친환경농업 지역으로 지정

제주도는 섬지역으로 청정한 농산물 생산여건을 가지고 있으며, 향후 WTO/SPS의 규정에 의한 Pest Free 지역으로 인정 받을 수 있는 우리나라 유일 지역이다. 특히 2001년 5월 30일 국제수역사무국(OIE)에서 구제역 청정지역으로 인정받았다. 앞으로 제주산 1차상품의 수출확대와 우리나라의 보고인 제주도의 자연환경 보전 등 지속가능한 농업을 위하여 제주도를 친환경농업 시범지역으로 지정하여 국가차원의 지원을 강화해야 한다.

(2) 감귤산업 경쟁력강화 지원

1) 제주도 감귤산업발전계획을 국가차원에서 지원
감귤산업의 구조조정과 국제경쟁력을 확보하기 위한 지원이 절대적으로 필요하다. 제주도에 수립한 감귤산업 발전계획에 의하면 2000년에서 2010년까지 감귤산업에 9,995억원을 투자하려고 한다. 이러한 계획이 차질없이 진행될 수 있도록 국비 및 지방비 등 예산을 확보하여야 한다. 지원해야 할 내용 중에서 가장 핵심적인 것은 생산량 조정 및 재배면적 감소를 위한 지원이다.

2) 감귤계약출하사업 도입 등 수급 및 가격 안정 대책의 제도화

감귤산업의 만성적인 수급불안 해소와 원활한 유통처리를 통한 농가 소득안정을 위해서 현재 사과, 배에 대하여 실시중인 계약출하사업을 감귤에도 도

표 2. 각국의 주요 직불제 비교.

	한국	EU	미국	일본	프랑스
직불제 형태	-농업직불제 -친환경농업직불제	-보상직불제 -환경직불제 -조건불리직불제	-생산자율계약제 (PFC) -환경보전직불제	-생산조정제 -도작경영안정제 -조건불리직불제	-EU의 보조금제도 -국토경영계약제 (CTE)
지급조건	논의 현상유지, 친환경농산물 인증	휴경,환경보전, 조건불리지역	농지보전 환경보전	또는 생산조정 또는 조건불리지역	농촌경관유지 등 농업의 다원적 기능 제공 (CTE)
대상면적 비중 (총농경지대비)	-농업직불 46% -친환경직불 0.3%	-보상직불 42% -환경직불 20% -조건불리 20~50% (중복수령도 가능)	-PFC 49% -환경보전 4%	-생산조정 36% -조건불리 34%	-CTE에만 7만5천가구 (전체농가의 10%) 참여

자료: 조선일보.

입해야 한다. 제주에서 감귤은 육지의 쌀과 마찬가지로 생명산업이라고 할 수 있다. 현재 특별한 대체작목도 없는 상황에서 감귤산업이 무너지면 제주지역 경제는 같이 쓰러지게 되어있다. 따라서 풍작년을 중심으로 국가차원의 수급안정대책 추진의 제도화가 이루어져야 한다.

V. 맺음말

Doha 각료회의의 결과로서 UR협상에 이은 새로운 다자간 농업협상을 출범시켰다. 농업분야의 개방화 확대는 이제 그 속도와 폭이 문제일 뿐 거스를 수 없는 대세가 되었다. 생산환경이 열악하여 경쟁력이 약한 우리나라 농업은 그 과정에서 상대적으로 많은 피해를 입을 가능성이 크다. 2003년 3월 31일까지 보조금과 관세감축 등에 대한 세부원칙을 결정하여야 한다. 이를 위한 농업위원회의 개최 등 DDA 농업협상이 본격화되면서 농어민들의 불안과 불만이 고조되고 있다.

우리 정부가 WTO 농업협상에 제출한 제안서도 어떤 의미에는 협상용이라기 보다는 국내여론을 무마하기 위한 전시효과용이라는 주장도 간간히 들리고 있다. 이것은 협상이 시작되기도 전에 벌써부터 제안서의 내용과는 다른 소리가 정부내 다른 부처내에서 나오고 있기 때문이다. 협상전에 정부내에서의 의견조율이 반드시 이루어져야 할 것이다.

향후 협상과정에서 수출입국간의 의견대립은 지속될 것으로 전망된다. 농업협상시 NTC 국가들은 물론이고 개발도상국들 중에서도 연대가 가능한 국가들과 유대를 더욱 공고히 하며, 상호간에 공조체제를 구축해야 할 것이다. 현 단계에서 최선의 대응방안은 대외적 환경을 주어진 현실로 받아들이고 농업협상에 적극 참여하여 우리 주장을 펼치고 필요한 부분

을 최대한 반영시키도록 하는 것이다. 더불어 실질적인 수준의 시장개방과 국내보조 감축에 대비한 경쟁력 향상 및 국내정책의 전환작업도 동시에 준비해 나가야 할 것으로 본다. 최근 미국은 농산물 수출보조금 및 수출 국영공사 폐지, 허용보조금 외의 국내보조금 감축을 생산액의 5% 이내, 수입관세 인하 목표 15% 등을 골자로 한 농업협상 제안서를 WTO에 제출하는 등 발빠르게 움직이고 있다. 이제 시간이 없다. 정부, 학계, 연구기관의 전문가들을 총동원하여 DDA 농업협상에 적극적으로 대응하여야 하겠다.

특히 제주도는 1차산업 의존도가 전국에서 가장 높기 때문에 DDA 농업협상으로 인한 피해가 가장 클 것이 자명한 사실이므로 경쟁력 있는 품목들을 선정하여 이들을 집중적으로 지원할 수 있는 대책을 서둘러 수립해야 될 것이다. 더불어 지방정부차원에서 중앙정부에 강력히 요청해야 할 것은 첫째, 정부의 WTO 농업협상단에 제주지역 전문가를 참여시켜 달라는 것이고, 둘째, 발농업직불제 및 중산간지역에 조건불리지역직불제를 도입해 달라는 것이며, 셋째, 제주지역에 발작물 경영안정제를 시범적으로 도입해 달라는 것이다.

참고문헌

1. 김경택, DDA 농업협상과 제주지역 1차산업의 대응전략, 제4회 제주시정책세미나 발표자료, 2002. 7. 30.
2. 농림부, 각국의 WTO 농산물 협상제안서, 국제농업국, 2001.
3. 박진도, WTO 도하라운드 농업협상과 우리의 대응, 농정연구, 2002 봄호.
4. 이재욱, WTO 농업협상의 추이와 과제, 농정연구, 2002 봄호.

<부록 1> 제4차 WTO 각료선언문(농업분야)

Ministerial Declaration(Agriculture)

-Adopted on 14 November 2001-

We recognize the work already undertaken in the negotiations initiated in early 2000 under Article 20 of the Agreement on Agriculture, including the large number of negotiating proposals submitted on behalf of total 121 Members. We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection on order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets. We reconfirm our commitment to this programme. Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the Schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.

Modalities for the further commitments, including provision of special and differential treatment, shall

be established no later than 31 March 2003. Participants shall submit their comprehensive draft Schedules based on these modalities no later than the date of the Fifth Session of the Ministerial conference. The negotiations, including with respect to rules and discipline and related legal text, shall be concluded as part and at the date of conclusion of the negotiating agenda as a whole.

우리는 121개국으로부터 제출된 많은 협상제안서를 포함하여 농업협정 20조에 따라 2000년 초에 시작된 협상에서 이루어진 작업을 인식한다. 우리는 세계 농산물시장의 제한과 왜곡을 시정하고 방지하기 위한 보호에 대한 강화된 규범과 구체적인 약속을 포함하는 근본적인 개혁을 위한 프로그램을 통하여 공정하고 시장지향적인 무역체제를 수립한다는 농업협정에 언급된 장기목표를 상기한다. 우리는 이러한 프로그램에 대한 약속을 재확인한다. 지금까지 이루어진 작업에 기초하고 협상결과를 미리 예단하지 않으면서, 우리는 시장접근의 실질적인 개선, 단계적 폐지를 목표로 하는 모든 형태의 수출보조의 감축, 무역왜곡적인 국내보조의 실질적인 감축을 목표로 한 포괄적인 협상을 추진하기로 약속한다. 우리는 개발도상국에 대한 특별하고 차등적인 대우가 협상의 모든 요소에 대한 본질적인 부분이 되고 이행계획서와 협상할 적절한 규범에 구현되어, 효과적으로 실행될 수 있도록 하고, 개발도상국이 식량안보와 농촌개발을 포함한 자국의 개발차원의 필요성을 효과적으로 달성할 수 있도록 해야 한다는 데 동의한다. 우리는 회원국들이 제출한 협상제안서에 반영된 비교역적 관심사항에 주목하고, 농업협정에 규정된 대로 비교역적 관심사항이 고려되어야 함을 확인한다.

특별하고 차등적인 대우를 위한 규정을 포함하여 추가적인 약속에 대한 세부원칙은 늦어도 2003년 3월 31일 이전에는 수립되어야 한다. 회원국들은 그 기본원칙에 입각한 종합적인 이행계획을 제 5차 각료회의 이전에 제출하여야 한다. 협상은 규범에 관한 것과 관련 법조문에 대한 것을 포함하여, 전체 협상 의제의 일부로서 협상이 종결되는 날에 끝난다.