



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

연구 자료

WTO/DDA 농업협상에서의 한국의 입장과 한·중간 협력방안

이 재 옥*

주제어: WTO/DDA 농업협상, 한국과 중국의 농업현황과 문제점, 한국과 중국의 WTO/DDA 제안서, 농업의 다원적기능, 한국과 중국의 협상연대 방안

Abstract

After China became a member of the WTO, it is expected that China will play important role at the DDA negotiation on agriculture. Even though China is exporting large amount of agricultural products, it will import substantial quantities of land-intensive agricultural products after the DDA, resulting in the decreases in farmers income and deactivation of rural economy. Since China and Korea are under similar situation that maintaining multifunctionality of agriculture is primal concerns, it is suggested that two countries cooperate at the DDA to reflect the elements of multifunctionality into the agreement on agriculture.

- | | |
|--------------------------|---------------------------|
| 1. 서론 | 3. WTO/DDA 농업협상에서의 한국의 입장 |
| 2. UR 이후 한국농업의 구조조정과 문제점 | 4. 농업협상에서의 한국과 중국의 협력 방안 |

4

1.1. WTO/DDA 출범

UR 협상이 끝나고 그 결과를 1995년부

터 이행하면서 새로운 통상문제가 추가적으로 발생하고 이를 해결하기 위한 새로운 다자간협상의 필요성이 제기되었다. 농업과 서비스 분야의 경우 UR 협상의 결과 기대에 못미친다는 평가에 따라 새로운 다자간협상과는 관계없이 협상을 재개하기로 한 바 있었다(Built-in agenda). 또한 우리나라와 같은 공산품 수출국가는 반덤핑조치의 남발과 WTO 규정의 개정문제를 제

* 선임연구위원

기하였고, 환경, 지적재산권, 투자, 경쟁정책, 무역원활화 등 새로운 무역문제도 쟁점이 되었다. 이와 함께 개도국들은 UR 협상 결과에 불만을 나타내고 새로운 다자협상에서 개도국들의 이익이 실질적으로 반영되어야 한다는 점을 강조하기도 하였다.

이러한 배경 하에 1998년 5월 제2차 WTO 각료회의(제네바)에서 뉴라운드 출범을 위한 준비작업을 개시할 것에 회원국들은 합의하였다. 이어서 1999년 12월 제3차 WTO 각료회의(시애틀)에서는 선진국간의 이견 충돌, 개도국들과 NGO의 반대 등으로 뉴라운드 출범에 실패하였다. 그러나 2001년 11월 제4차 WTO 각료회의(카타르, 도하)에서 뉴라운드, 즉 도하개발아젠다(DDA: Doha Development Agenda) 출범에 합의함으로써 WTO(GATT)를 중심으로 한 아홉 번째의 다자간협상이 시작되었다.

DDA에서는 다수 회원국의 관심사항을 균형적으로 반영하기 위해 시장개방 문제와 WTO 규범관련 문제 등 다수 회원국의 관심사항이 협상 의제에 포함되었다. 시장개방 분야에서는 농업, 서비스, 비농산물 등이, 기존 협정문 개정과 관련하여 반덤핑, 보조금/수산보조금, 지역협정, 분쟁해결 등이 포함되었다. 또한 새롭게 제정될 규범관련 협상에는 투자, 경쟁정책, 무역원활화, 정부조달의 투명성 등이 협상의 대상이며, 기타 사항으로는 환경, 지적재산권 문제도 포함되었다. 또한 모든 분야 협상에서 개도국의 이익과 관심사항을 반영함과 동시에 WTO 협정 이행에 대한 개도국 불만사항, WTO 협정상 개도국 우대조항 강화, 대개

도국 기술협력 등 개발문제는 별도로 검토하기로 하였다.

DDA는 전체 협상을 하나의 패키지로 간주하는 일괄타결방식(Single Undertaking)을 협상타결방식으로 채택하였다. 즉, 어느 한 분야도 타결되지 않으면 전체 협상 모두가 타결되지 않은 것으로 간주하는 것이다(Nothing is agreed until everything is agreed). DDA 협상은 2004년 말까지 타결 짓기로 하고 2003년 9월 제5차 WTO 각료회의(멕시코, 칸쿤)에서 협상의 진전사항에 대해 중간점검을 실시하기로 되어 있다.

회원국들은 시애틀 각료회의 실패에 이어 도하 각료회의가 실패할 경우 WTO에 대한 신뢰가 완전히 상실될 것이라는 점을 깊이 인식하고 DDA 출범에 동의하였다. 세계경제의 침체 및 세계무역의 위축에 대한 우려감으로 자유무역확대에 대한 회원국들의 공감대가 형성되었던 것이다. DDA가 출범됨으로써 그동안 통상마찰의 심화와 지역주의 확산에 대한 우려감을 불식하고 다자체제의 신뢰성을 회복하게 되었다. 특히 도하 각료회의에서 중국과 대만의 WTO 가입이 공식적으로 승인됨으로써 WTO는 세계무역기구로서의 위상이 크게 제고되었다. 또한 WTO 가입을 준비중인 기타 국가에 대한 가입작업도 조속한 시일 내에 종결시키기로 하였다. 아울러 DDA의 출범은 개도국들이 WTO 다자협상에 본격적으로 참여하고 세계경제의 일원이 되는 계기가 되었다는 점에서 큰 의의가 있다고 평가된다.

1.2. WTO/DDA 농업협상

UR 농업협상의 후속 협상으로서 농업협상은 UR협상에서의 약속에 따라 뉴라몬드의 출범과 관계없이 2000년 초부터 재개되었다. 농업협정문 제20조에 의하면 추가적인 농업협상은 UR 이행완료 1년 전(2000년 초)에 재개하고 후속협상에서는 UR 농업협상 결과의 이행경험과 교역에 미친 효과, 비교역적 고려사항(NTC) 및 개도국 우대 조치 등을 고려하여 협상의제를 선정하고 협상을 추진하는 것으로 되어 있다.

1999년 11월 뉴라몬드 출범을 위한 시애틀 각료회의 결렬 이후 2000년 3월부터 2001년 3월까지 진행된 제1단계 농업협상에서는 각국이 제출한 제안서를 중심으로 토론이 이루어졌다. 여기에서 농산물 수출국, 특히 케언즈그룹은 처음부터 구체적이고 기술적인 농업개혁안을 제시한 반면, 한국, EU, 일본, 스위스, 노르웨이 등 NTC그룹은 농업의 다원적 기능의 중요성과 각국의 다양한 농업의 공존을 강조하였다. 2001년 5월부터 시작된 제2단계 협상에서는 제1단계 협상에서 제시된 각국의 제안서와 토론을 기초로 협상의 골격과 원칙을 설정하기 위한 구체적이고 기술적인 내용에 관하여 논의할 예정이었다. 그러나 제2단계 협상에서의 논의내용은 다소 구체화되었으나, 수출입국간 이견은 여전하였으며, NTC에 대해서는 수입국 간에도 기본적인 시각차를 보였다.

뉴라몬드를 출범시키기 위한 2001년 11월의 제4차 WTO 도하 각료회의에서는 회

원국들의 첨예한 의견대립에도 불구하고 뉴라몬드(DDA)의 공식출범에 합의하였다. 이에 따라 그동안 기설정외제로서 뉴라몬드의 출범과는 상관없이 진행되어 온 농업협상은 전체적인 뉴라몬드의 한 분야로서 추진되고 협상일정도 전체협상의 일정에 맞추어야 할 뿐만 아니라 일괄타결방식에 의한 협상타결에 의해 여타 분야의 협상과도 연계성을 갖게 되었다.

도하 각료선언문 중 농업분야에서는 긍정하고 시장지향적인 무역체제의 수립이 장기 목표임을 확인하고 있다. 시장접근, 국내보조, 수출보조 등 3개 핵심분야에 대해서는 각료선언문의 내용이 협상결과를 예단하지 않는다는 전제 하에 1) 시장접근의 상당한 개선, 2) 수출보조의 단계적 폐지를 목표로 한 감축, 3) 국내보조의 상당한 감축 등을 목표로 설정하였다. 또한 개도국우대에 대해서는 협상의 불가분의 일부로서 양허표 작성 및 규범협상에서 구체적으로 반영하기로 하였고, 농업의 NTC는 농업협정문에서 제시한 바와 같이 이를 고려하고 농산물협상에서 각국이 제출한 NTC 관련 부분을 참작하기로 하였다. 후속 농업협상은 2003년 3월 31일까지 협상의 세부원칙 설정, 2003년말 제5차 각료회의 전까지 이행계획서 제출, DDA의 협상종료 시한인 2005년 1월 1일까지 협상 종결 등의 일정에 따라 진행될 계획이다.

도하 각료선언문의 농업부문은 수출입국과 선후진국의 불만이 균형되는 방향으로 작성되었다는 평가(a balance of unhappiness)이다. 즉, 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 등

3개 협상의제에 대해서는 수출국들의 이익을, NTC에 대해서는 수입국들의 이익을 반영한 반면 개도국우대 조치를 대폭적으로 강화하기로 한 것이다. 그러나 농산물협상의 3개 협상의제에서 언급한 내용은 협상결과를 예단하지 않는다(without prejudging the result of the negotiation)라는 조건을 명시함으로써 각료선언문이 협상의 가이드라인으로서의 구속력이 크게 퇴색되는 결과를 초래하였다. 따라서 각료선언문이 구속력을 상실한 상태에서 수출입국간의 이견대립은 계속될 것으로 전망된다.

1.3. DDA 농업협상의 성격과 한국농업

현재 본격적으로 추진되고 있는 WTO/DDA 농업협상은 지난번의 UR 협상과는 그 성격과 내용에 있어 근본적인 차이점이 있다. UR 농업협상에서는 농산물 무역에 가장 많이 원용되었던 각종의 비관세장벽을 철폐하고 관세조치로만 수입을 규제하는 포괄적 관세화(tariffication)가 채택되었으며, GATT체제 발족 이후 최초로 농업보조금을 국제규정하에서 규제, 감축하자는 데 합의하였다. 그러나 현재의 WTO/DDA 농업협상은 UR협상에서 도출된 원칙에 따라 시장개방과 농업보조 감축의 폭을 확대하자는 것이 논의의 핵심이다. 따라서 WTO/DDA 농업협상은 UR협상보다 논의의 내용이 단순하고 합의가 보다 수월하며, 일단 합의가 이루어지면 국내농업에 미치는 실질적 효과는 보다 심각할 것으로 판단된다.

한국농업은 1) 취약한 농업구조와 낮은 생산성, 2) 한국농업의 개방화, 상업화의

진전과 농업소득의 불안정성 증대, 3) 도농간의 소득격차 확대와 농촌지역의 공동화, 4) 식량안보 등 농업의 다원적기능 상실 등의 문제점에 봉착해 있다. 그러나 UR 협상의 타결 결과 한국 정부가 선택할 수 있는 농업정책에는 상당한 한계와 제약이 있다. 특히 한국농업은 관세의 대폭 인하 등 국경조치가 크게 완화될 경우 국내 파급효과는 상당한 수준에 이를 것으로 전망된다. 그동안 한국의 농업보호는 가격지지 등 국내 농업보조보다는 정책비율이 저렴한 수입제한 등 국경보호조치에 전적으로 의존해 왔다(2001년 기준 한국의 농업생산자보조수준(PSE: Producer Support Estimate)은 21조 7,280억원으로 이중 국경보호조치에 의한 보호수준은 20조 1,770억원에 달해 PSE의 93%를 차지함). 이러한 관점에서 미국이 현재 주장하고 있는 바와 같이 관세를 스위스공식(관세상한 25%)에 의해 감축하자는 제안을 한국농업의 입장에서 수용하기가 매우 곤란한 것이다.

2. UR 이후 한국농업의 구조조정과 문제점

2.1. 취약한 농업구조와 낮은 생산성

한국정부는 1993년말 UR 농업협상이 타결되고 변화하는 농업여건과 시장개방에 대처하기 위해 1994년 '농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안'을, 1999년에는 '농업·농촌 발전계획' 등 종합적인 농업정책을 수

림, 집행해 왔다. 여기서 농업의 국제경쟁력을 강화하기 위한 핵심 정책은

- 1) 전업농 15만호 육성을 포함한 농업인력의 육성,
- 2) 농지제도의 과감한 개혁과 농지소유 한도의 완화 등을 통한 영농규모의 확대,
- 3) 기계화, 자동화 영농체제의 구축과 생산기반 정비,
- 4) 기술집약적, 환경농업의 육성
- 5) 품질 위주의 농업경영과 수출전략품목의 육성
- 6) 농산물 유통구조의 개선 등이었다.

그러나 이러한 연속적인 농업정책에도 불구하고 한국농업의 근본적인 구조조정과 국제경쟁력의 향상은 미흡한 실정이다. 1997년 IMF 사태 이후에는 농산물 수요의 감소, 농자재 가격의 상승, 정부예산의 감축 등으로 도농간의 소득격차는 더욱 확대되고 농촌경제는 악화되었다. 한국의 농업생산성이 취약성을 원인별로 분석해 보면 다음과 같다.

2.1.1. 농업인력

경제성장과 도농간의 소득격차 발생에 따라 젊은 층은 중심으로 한 급속한 이탈농이 이루어져 농업인구가 총인구에서 차지하는 비중은 급속하게 하락하였다. 농업인구의 비중은 1970년 44.7%, 1980년 28.4%, 2000년 8.6% 등으로 빠른 속도로 하락하고 있다. 한편 농업인력의 질은 농민의 노령화, 부녀자화 현상에 의하여 크게 악화되어 시장개방에 효과적으로 대응할 수 없는 상황이다. 농가인구 중 60세 이상의 비중은

1990년 23.7%에서 2000년 33.1%로 증가하였으며, 농가 중 전업농의 비중은 1980년 67.7%에서 2000년 65.2%로 감소하였다. 한마디로 한국농업의 인력은 양과 질의 측면에서 위축, 악화되었다고 할 수 있다.

노령화 농민의 경우 수입개방으로 소득이 크게 감소하거나 실업상태가 되더라도 비농업 부문에의 전직이나 재취업이 사실상 불가능하므로 정부의 복지정책 대상으로 전략하게 된다. 이와 같은 농업인력 구조의 취약성과 농업구조조정의 어려움 때문에 한국은 급격한 시장개방이나 농업보조금의 감축은 곤란하다는 입장이다.

2.1.2. 영농규모

농업의 생산성은 투입 생산요소의 질과 생산요소의 결합비율에 따라 크게 좌우되지만 근본적으로 규모의 경제성에 의해 결정된다. 한국의 농가호당 평균 경지면적은 2000년 1.36ha로서 매우 영세한데 이와 같은 경지규모는 일본의 1.56ha(2001년)보다도 작고 미국의 농가호당 경지면적 98.0ha(1996년)의 1.4%에 불과하다.

한국정부는 UR 농업협상이 타결되고 농지소유상한에 관한 규제를 완화함과 동시에 농지임대차 제도의 활성화, 농지구입자금의 지원 등 농지구묘화사업을 계속하여 추진해 오고 있으나, 규모화의 진행은 지지부진한 상태이다. 농가호당 경지규모는 1990년 1.19ha에서 2000년 1.36ha으로 늘어났는데 그쳤으며, 한국의 쌀농업은 2000년 3ha 이상의 전업농 비중이 5.6%에 불과하여 국제경쟁력 향상은 대단히 어려운 과제이다.

과거 일본의 예에서처럼 영농규모의 확대는 겸업농 비중의 증가와 더불어 높은 농지가격으로 인한 농지소유를 통한 규모확대에 한계가 있으므로 크게 진전되지 못할 것으로 전망하고 있다.

2.1.3. 농업의 하부구조

급속한 이탈농으로 인한 농촌지역의 인력부족과 인건비 상승에 대처하여 생산비를 인하하기 위해서는 인력의 농기계로의 대체, 경지정리, 쌀농사의 경우 관개시설의 완비 등이 필요하다. 그러나 UR 이후 '농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안'의 시행과 더불어 지속적인 투자에도 불구하고 농업생산기반의 정비는 선진국에 비해 매우 미흡한 상황이다. 경지정리율은 논외의 경우 43%(1990년), 62%(2000년)이며 밭의 경우 6%(2000년)에 불과하다. 또한 관개 논면적의 비중은 77%(2000년)이고 10년 빈도로 발생하는 한밭을 극복할 수 있는 논은 36% 수준에 그치고 있다.

2.2. 농업소득의 불안정성 증대

한국 농업은 개방화, 상업화가 급속하게 진행되면서 농산물 수급과 가격의 불안정성 확대로 경영위험이 크게 증가하고 있다. UR 농업협상에서 비관세장벽을 철폐하고 관세로 전환하여 모든 농산물 시장을 개방한 결과 세계시장의 가격과 수급의 불안정성이 그대로 국내시장에 전가되어 농가소득의 불안 요인으로 작용하고 있는 것이다. 또한 농산물시장의 전반적인 개방에 따라 소수 수익성 있는 작목으로의 생산집중을

유발시켜 연쇄적인 가격파동과 농가소득의 급격한 감소로 연결되고 있다. 농업의 상업화, 전문화가 진전되면서 경영의 대규모화와 투자의 대형화에 따라 경영 리스크가 함께 증가하고 있다. 그러나 자연재해 대책, 농작물재해보험, 농가소득 안정화정책 등 경영위험에 대처하기 위한 제도가 미흡한 실정이다.

2.3. 도농간의 소득격차 확대

1990년대 중반 이후 농가소득의 증가 추세가 크게 둔화되면서 도농간의 소득격차가 확대되고 있다. 도시근로자소득 대비 농가소득 비율은 97.4%(1990년)에서 80.6%(2000년)로 크게 하락하였다. 농업소득은 1998년 크게 감소하였다가 2000년에는 거의 IMF 이전 수준으로 회복되었으나, 농외소득이 감소하여 농가소득은 감소하고 도농간의 소득격차는 확대되었다. 농외소득이 감소하고 있는 일부 원인은 호당 농가 인구가 감소하고 노령화되어 임금소득이 낮아지고 있기 때문이다. 농가 호당 농외취업자는 1995년 0.37명에서 2000년 0.34명으로 감소하였다.

향후 DDA 농업협상이 타결되어 대폭적인 관세감축과 국내보조감축이 이루어질 경우 전반적인 농산물가격의 하락과 함께 큰 폭의 농가소득 감소가 발생할 것이다. 도농간의 소득격차 확대는 젊은 농민의 기회비용을 상승시켜 이탈농을 촉진시키고, 신규 영농후계자의 농업으로의 유인도 어려워져 결국은 농업의 생산성 저하와 농촌 공동화 현상으로 이어질 것으로 전망된다.

2.4. 농업의 다원적기능(Multifunctionality)

WTO 농업협정 서문과 제20조에서 언급하고 있는 비교역적 관심사항(NTC)이란 무역자유화와 같은 무역관련 협상을 추진하면서 무역과는 상관이 없는 관심사항도 무역자유화의 논의과정에서 고려해야 한다는 개념이 NTC이다. 농업협정문에서 명시적으로 제시하고 있는 NTC에는 식량안보와 환경보전이 있다.

UR 이후 후속 농업협상의 예비적 논의과정에서 NTC와 유사한 농업의 다원적기능(Multifunctionality of Agriculture)이라는 개념이 논리적으로 보장되어 새롭게 제시되었다(1998년 OECD 농업위원회에서 공식 인정). NTC가 무역과 대칭되는 개념인 반면 농업의 다원적기능은 농업생산활동들 통해 결합적으로(Joint Products), 그리고 공공재(Public Goods), 외부효과(Externality)의 성격을 가지고 생산되는 식량안보, 환경보전, 지역경제 활성화, 문화보전, 경관보전 등 무형의 생산물과 서비스를 총칭하는 것으로서 생산활동의 경제적 특성에 중점을 두고 있다. 농업의 다원적기능은 자유시장이 효율적으로 기능을 하지 못하고 시장실패가 발생, 과소생산되는 경향이 있으므로 이를 보전하기 위해서는 정부개입이 필요하다는 것이다. 농업의 다원적기능에 대한 수요와 평가는 해당 국가의 농업여건과 국민의 기호에 따라 상이하다. 따라서 농업의 다원적기능과 관련하여 수출입국간, 선후진국간, 그리고 NTC그룹내 국가간에도 상이한 입장 차이를 보이고 있다.

2.4.1. 식량안보(Food Security)

식량안보는 '건강하고 활동적인 삶을 살아가는데 충분하고도 안전하며 소비자의 기호에 적합한 식량에 대해 물리적이고 경제적인 접근성이 모든 사람에게, 어느 때나 보장될 경우 존재한다(Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and preferences for an active and healthy life)'라고 FAO는 정의하였다(World Food Summit, Plan of Action, 1996).

식량안보를 효과적으로, 또한 최소한의 비용으로 달성하기 위해서는 국내생산, 해외수입, 그리고 재고관리 등 식량안보의 수단을 최적의 조건으로 조합하여 사용해야 한다(한국과 일본의 WTO 공동제안서: G/AG/NG/W/35, 2000). 세계식량수급의 불안정성, 수출국의 수출금지 가능성, 독과점적인 세계 농산물시장구조 등 해외수입의 위험을 감안할 경우 최소한의 그리고 최적의 국내생산이 필요하다는 주장이다. 그러나 한국의 식량자급률은 시장개방의 확대와 국내생산의 감소로 계속적으로 하락하고 있다. 곡물자급률은 80.4%(1970년), 56.0%(1980년), 43.1%(1990년), 29.7%(2000년) 등으로 추세적인 하락 현상을 보이고 있다.

한국에서 식량안보와 농업의 다원적기능과 관련하여 쌀은 매우 중요한 역할을 수행하는 품목이다. 한국에서 쌀은 식품소비패턴이 서구화되면서 1인당 소비량이 계속 감소(1990년 121.4kg에서 2000년 93.6kg로

감소)하고 있지만, 열량섭취량 비중과 식품 선호의 측면에서 여전히 중요한 품목이다. 한편 쌀은 2000년 총 농업생산액에서 차지하는 비중이 33.0%이고, 쌀 생산농가가 전체농가에서 차지하는 비중은 77%에 달하는 등 농업생산의 측면에서도 절대적으로 중요한 품목이다.

한편 세계의 쌀 수급은 주로 중국, 인도 등 대량 생산국에서 생산량의 대부분이 소비되는 형태를 띄고 있어, 무역량이 세계생산에서 차지하는 비중이 4~5%로서 여타 곡물보다 매우 낮다. 특히 한국인이 선호하는 자포니카 쌀의 생산국은 중국, 미국, 호주 등 소수의 국가로 제한되어 있고 무역량이 적어 얇은 시장(thin market)의 특성을 가지고 있다. 따라서 대량으로 생산하고 소비하는 국가가 대외무역을 통해 국내수급과 가격을 안정화시킬 경우 세계시장가격의 불안정성은 크게 증폭될 가능성이 높은 것이다.

2.4.2. 환경보전

농업생산활동은 부정적 환경효과와 함께 긍정적 환경효과를 유발한다. 농업의 긍정적 환경효과 중의 경우 대부분 공공재적 성격이 있어 시장기능에만 의존할 경우 과소생산의 결과를 초래한다. 한국의 농업은 기후여건과 쌀농사의 특성으로 인해 홍수조절, 수자원함양, 토양유출 방지, 대기정화 등 친환경적인 외부효과를 가지고 있다. 대체법(평가대상 재화의 시장이 없어 가격이 형성되어 있지 않은 경우 시장에서 거래되는 대체가능한 재화나 용역의 가격을 이용

하여 비시장재화의 가치를 평가하는 환경효과 평가기법)을 사용한 최근 연구에 의하면 쌀농사에 의한 긍정적 환경효과는 1995년 6조 4,210억원으로서 쌀 생산액의 70%, 재배업 생산액의 37%에 달하는 것으로 되어 있다. 농업이 환경보전 이외에 식량안보, 국토의 균형발전, 문화보전, 녹색경관 및 휴식공간 제공 등의 기능도 동시에 수행한다고 볼 때 농업의 다원적기능의 경제적 가치는 쌀 생산액보다 훨씬 큰 것으로 판단된다.

2.4.3. 농촌경제의 유지

한국은 전 국토의 70% 이상이 산악지역이고 산업발달은 평야지역인 대도시를 중심으로 이루어지고 산업의 하부구조는 이들 지역을 중심으로 건설되어 있는 상황이다. 따라서 대부분 오지지역인 농촌에 산업을 유치하여 농민의 소득을 증대하고 농촌지역의 경제를 활성화하는 것은 용이하지 않다. 1980년대에 농외소득 증대를 통해 농가소득을 증대시킨다는 차원에서 추진되었던 농촌지역의 산업유치 전략은 각종 정부지원과 세제상의 혜택에도 불구하고 성공적이지 못했다. 따라서 농가소득을 도시근로자 소득과 균형을 맞추어 일정수준으로 유지시키기 위해서는 농업소득의 증대가 필수적이며 정부의 보조는 불가피한 것이다. 즉, 농촌경제의 유지에는 농업생산 이외에 대체적인 수단이 없으므로 농업생산과 연계된 정부보조(coupling measures)가 필요한 것이다.

3. WTO/DDA 농업협상에서의 한국의 입장

한국은 2001년 1월 WTO 농업협상에서의 기본 입장을 담은 제안서를 농업위원회에 제출(G/AG/NG/W/98)하였다. 동 제안서에서는 농업협상에 관한 전반적인 지침(Guideline)과 구체적인 쟁점으로서 시장접근, 국내보조, 수출경쟁, 개도국 우대조치, 새롭게 대두된 문제(New Issues) 등으로 구성되어 있다.

3.1. 협상의 지침(Guideline)

WTO 농업협상에서 모든 회원국의 이익을 균형적으로 반영하기 위해서는 각 회원국의 다양한 농업여건을 충분히 고려해야 할 것이다. 이러한 차원에서 관세인하, 시장접근물량의 확대, 국내보조 감축에는 신속적이고 점진적인 접근방식이 적용되어야 한다. 또한 대부분 소규모 생존농가로 구성되어 있는 개도국 농업의 다원적기능 등 비교역적 관심사항(NTC)을 반영하기 위해서는 식량안보, 환경보전, 농촌개발 등을 위한 정부의 개입과 지원이 필요하다. 식량수입국의 식량안보 개선을 위해 수출보조, 수출신용, 수출제한, 그리고 수출국영무역 등 수출관련 규정을 엄격히 해야 한다. 한편 UR 이후 급속한 유전자변형 농산물의 상업화와 무역에 따른 식품안전에 관한 소비자의 우려에 관한 문제도 협상에서 적절히 다루어져야 한다.

3.2. 시장접근

시장개방의 폭을 확대할 경우 각 회원국의 특수한 여건과 NTC가 고려되어야 하며, 특히 핵심 주곡(Key Staple Crops)에 대한 배려가 있어야 한다. 농산물에 대한 관세는 UR 협상에서의 최종 양허수준에 기초하여 최소한의 폭과 점진적인 방식으로 감축하고, 다양한 형태의 관세제도가 허용되어야 한다. 시장접근물량(TRQ)의 수입관리는 관세화에 따른 이종가격 형성과 수입차익의 발생 등의 문제점을 보완하기 위해 불가피한 조치이다. 각 회원국은 시장여건과 품목의 특성에 따라 수입관리방식이 다른 수밖에 없으므로 보다 많은 신축성을 부여해야 한다. 그러나 관련 WTO규정을 이용하여 수입관리상의 투명성을 제고할 필요가 있다.

부패가능 농산물이나 계절적 농산물의 수입급증에 대비하기 위한 산업피해구제제도가 필요하다. 기존의 특별긴급관세제도(SSG)는 관세화의 필수불가결한 보완조치였으므로 계속 유지되어야 한다.

3.3. 국내보조

농업개혁은 장기적인 이행과정을 통해 달성되는 것이며, 농업개혁을 일관성 있게 달성하기 위해서는 현행 국내보조의 분류체계는 유지되어야 한다. 농업의 다원적기능을 반영하기 위해 허용보조(Green Box)의 기준을 신속적인 방향으로 재조정해야 한다.

회원국들의 상이한 농업여건과 개발단계

에 상응하는 농업정책을 수행하기 위해 생산과 무역에 어느 정도 영향을 미치는 농업보조도 필요하다. 또한 감축대상 농업보조(AMS)의 감축시에는 인플레이션 반영, 최소허용보조(de minimis)에 대한 현재의 허용기준 유지, 생산통제 조건부 직접지불(Blue Box)은 계속 존치 등이 필요하다.

현재 농업협정문상의 허용보조에 더하여 다음과 같은 보조는 허용되어야 한다.

- 1) 농업의 다원적기능 확보를 위한 보상지불(Compensatory supports for multifunctionality of agriculture)
- 2) 소득안정 제고를 위한 보조(Supports for enhancing income safety net)
- 3) 소규모 가족농에 대한 지원(Supports for small-scale family farm households)
- 4) 개도국의 농업 및 농촌개발을 위한 보조(Supports for agricultural and rural development in developing countries)

3.4. 수출경쟁

수출과 관련된 조치들은 농산물무역에 가장 큰 영향을 미치므로 수출입국의 균형된 이익의 반영을 위해 이들 조치들에 대한 규정을 강화할 필요가 있다. 또한 수출국들의 임의적인 수출제한 금지, 수출제한을 목적으로 한 수출세 부과 금지가 필요하며, 우회적인 수출보조의 가능성이 있는 수출국영무역의 관리는 투명성이 확보되어야 한다.

3.5. 개도국 우대조치

개도국에 대해서는 시장접근, 국내보조, 그리고 수출경쟁 등 모든 분야에서 우대조치가 제공되어야 한다. 시장접근 분야에서 식량안보 등 농업의 비교역적기능 확보를 위해 핵심주곡에 대한 관세감축에서 보다 큰 신축성이 부여되어야 한다. 국내보조의 경우 감축상의 혜택 뿐만 아니라 식량안보, 농촌고용을 위한 허용보조조치 확대도 필요하다. 개도국이 세계시장에서 경쟁력을 가질 수 있도록 수출보조 감축에 대한 의무는 완화되어야 한다.

3.6. 새로운 이슈(New Issues)

각 회원국 소비자의 식품안전과 질에 대한 관심, 유전자변형 농산물의 인간과 환경에 초래할 잠재적 위험에 대한 우려 등에 관한 문제들은 WTO에서 적절히 논의되어야 한다. 이러한 문제를 해결하기 위한 예방조치(Precautionary Measures)에 관한 문제도 협상에서 취급해야 한다.

4. 농업협상에서의 한국과 중국의 협력 방안

4.1. 중국농업의 전망과 농업정책

4.1.1. 중국농업의 문제점과 전망

중국은 지속적인 경제성장에 따라 도농간의 소득격차는 확대되고 급속한 이탈농의

로 농촌지역의 활력은 저하되고 있다. WTO 가입 등에 따른 시장개방으로 농산물가격의 하락과 농가소득의 감소가 전망되어 도 농간의 소득격차는 더욱 확대될 전망이다. 중국은 과거 또는 현재 한국이 직면하고 있는 문제점들과 매우 유사한 농촌지역의 공동화와 도시지역의 과밀화 현상을 경험하고 있다. 또한 농업인력의 노령화로 시장개방에 대응한 구조조정에도 상당한 어려움이 있을 것으로 예상된다. 아울러 중국은 농업 경영규모의 영세성, 농업용수의 부족, 농업생산기반의 미비 등 문제점이 있으며, 시장경제 시스템의 도입에 따른 효율성도 추가적으로 기대할 수 없으므로 향후 농업생산성을 향상시키는데 상당한 한계가 있다.

중국이 WTO 가입함으로써 중국농업은 향후 상당한 변모의 과정을 거치면서 다양한 문제점에 봉착할 것으로 판단된다. WTO 가입이 중국농업에 미치는 영향에 대한 중국 내 농업경제학자들의 연구에 의하면 공동적으로 WTO 가입에 따라 무역자유화가 이루어지면 중국의 노동집약적 농산물(축산물, 과수, 채소 등)의 생산과 수출은 증가하는 반면, 토지집약적 농산물(식량작물)의 경우에는 국내생산이 감소하고 해외수입이 증가할 것으로 예측하고 있다.

황계곤(2000년)은 WTO가입 이후 중국농업을 다음과 같이 전망하였다.

- 1) 곡물 및 면화 생산 비중의 감소, 축산물과 원예작물의 생산은 증가
- 2) 농업자원 재배분과 생산구조조정, 이농으로 인해 장기적 농민소득은 증가

- 3) 전반적인 농산물가격의 하락으로 소비자 후생은 증대
- 4) 우유, 양모를 제외한 돈육, 가금육 수출의 급증
- 5) 원예작물(채소, 과일, 화훼) 수출의 촉진, 그러나 실질적인 수출능력은 품질, 저장, 운송, 신선도 유지 등 기초시설 미비로 단기적 영향은 크지 않은 것임.
- 6) 목수수, 유지작물, 당료작물, 대두, 면화 등 경종업 생산은 상대적으로 위축되고 곡물수입은 증가하여 식량자급률이 하락

결론적으로 중국은 WTO가입 이후 사료곡물을 포함한 곡물수입은 증가하여 국내가격이 하락하는 반면, 비교우위가 있다고 판단되는 축산물, 원예작물 등 노동집약적인 농산물의 생산은 증가하지만 품질고급화와 생산기술의 문제로 인하여 단기일 내에 수출을 증대시키기 어려운 관계로 과잉공급과 가격하락이 예상된다. 따라서 중국은 식량자급률의 하락과 전반적인 농산물가격의 하락에 따른 농가소득의 정체로 인하여 식량안보와 농촌경제의 유지 등 농업의 다원적기능과 관련된 문제들에 직면하게 될 것이다. 한편 중국은 국민소득이 증가하고 식품소비가 고급화함에 따라 농업의 환경적인 공익기능에 대한 수요는 증가할 것으로 보인다.

4.1.2. 중국의 농업정책

중국이 최근 추진하고 있는 제10차 5개년 계획(2001~2005년) 중 농업정책의 목표와 추진내용은 다음과 같다. 주요 농정목표

는 1) 농외소득 기회의 확대를 통한 농촌주민의 소득증대, 2) 생태환경 보호의 강화, 3) 농업과학기술의 발전 등이다. 농업, 농촌 분야 계획의 실천방향은 다음과 같다.

- 1) 인구증가와 식량소비 증가에 대비한 식량안보체계 구축
- 2) 농업의 구조조정 강화
- 3) 축산의 발전과 농산물 가공산업 육성
- 4) 비교우위에 입각한 농산물 생산지역의 합리적 조정
- 5) 향진기업의 구조조정과 기술혁신 추진
- 6) 시장수요에 따른 농산물 품질제고 유도 및 농산물 유통개혁
- 7) 농산물 수매보호 가격제도와 식량비축 및 위험기금제도 완비

중국정부는 WTO 가입을 위한 준비작업의 일환으로 1990년대 후반부터 과잉기조를 보이고 있는 곡물류의 생산을 축소하고 소비가 증가하고 있는 원예작물, 축산물, 농산가공품 등의 생산을 확대하는 작목전환 정책을 추진해 왔다. 작목전환 정책과 병행하여 전면적인 농산물 품질 제고, 축산업 발전의 강화, 특화농업지구의 배치, 농산물 가공업의 발전 강화, 농촌노동력의 취업구조 조정 노력 등도 병행하고 있다.

한편 중국은 경제발전의 지역간 불균형 및 계층간의 소득격차 확대 등 경제, 사회적인 문제를 해결하기 위해 서부대개발 사업을 추진하고 있다. 농업분야의 경우 농업구조의 조정, 퇴경환림환초, 수자원의 합리적 이용 및 대규모의 환경 종합관리 등 농업생산기반을 강화한다는 계획이다. 식량과 면화의 생산능력 제고, 특색 있는 농업

과 농산물 가공산업의 발전, 축산업 발전의 강화, 생태환경의 개선 등도 포함되어 있다. 특히 절수형, 생태농업을 적극 육성하여 서부지구 농업의 경쟁력을 제고할 계획이다.

4.2. 중국의 WTO 제안서

중국은 WTO 가입 이후 최초로 2002년 9월 농업위원회 특별회의 비공식회의에 제안서를 제출하였다. 중국의 제안서는 중국이 현재 직면하고 있는 국내 농업의 문제점들과 향후 전망에 기초하여 작성되었음 것으로 판단된다.

4.2.1. 제안서 서문

중국은 제안서 서문에서 신규가입국의 경우 국내보조의 추가적인 감축의무에서 제외할 것을 주장하였다. 수출보조는 실질적인 감축을 통해 최종적으로는 철폐하고 개도국, 특히 최빈개도국의 시장개방 폭과 범위에서 특별취급을 해야 함을 강조하였다. 협상결과는 회원국 모두의 이익을 균형되게 반영해야 한다는 주장이다.

4.2.2. 수출경쟁

선진국의 경우 모든 형태의 수출보조를 3년 이내에 철폐하고, 개도국의 경우에는 개도국우대의 일환으로 6년간의 이행기간을 부여한다. 선진국이 수출보조 감축의무를 이행하지 않았을 경우에 대비하여 개도국에게 상당한 대응조치상의 재량권을 부여한다. 우회적인 수출보조의 방지를 위해 적절한 조치가 필요하다.

수출신용은 1995/98년의 수준을 기준으로 감축하고 수출신용의 대상품목, 신용의 이자율, 용자 조건 등에 대한 엄격한 규율을 제정하며 수출신용에 대한 통보는 강화되어야 한다. 수출국영무역 제도는 계속 존치시켜야 하며, 식량원조는 순수한 공여(grant)의 형태이어야 하고 식량원조에 대한 사항은 정기적으로 통보해야 한다.

4.2.3. 시장접근

관세는 일반적 접근방식과 품목특정적 접근방식을 동시에 적용하여 감축하고, 이행기간 등에서 개도국우대를 제공해야 한다. 양허세율과 실행세율의 격차 축소, 고관세 및 누진관세 감축, 시장접근물량에 대한 관세감축 등이 이루어져야 한다. 관세는 증가세를 원칙으로 하되 비증가세의 적용비율을 3% 이내로 제한하며, WTO 신규가입국의 경우 가입협상에서 상당한 정도의 관세인하를 양허한 점을 감안하여 현재 협상에서 합의되는 관세감축 의무에서 제외해야 한다.

관세쿼터제도(TRQ)는 유지되어야 하나 TRQ 관리방식은 규제해야 한다. 그러나 TRQ 배정방식의 선택은 자유로워야 하고 수입국영무역 제도는 유지되어야 한다. 이행기간이 종료된 이후 특별긴급관세제도(SSG)는 폐지되어야 한다.

4.2.4. 국내보조

선진국의 AMS 상한은 해당 년도 전년의 총농업생산액을 기준으로 정하여 추가 감축하고, 감축대상보조(Amber Box)와 생

산제한 하의 직접지불(Blue Box)은 협상이 종료되고 초년도에 50%, 그리고 매년 25%씩 감축하는 방식으로 3년 내에 철폐한다. 허용보조(Green Box)에 대한 전반적인 재검토와 규정 강화가 필요하며, 소득보험과 소득안정화 정책(income safety-net programs)은 AMS에 산입하여 감축한다. 또한 조건불리지역에 대한 보조의 경우에는 조건불리에 대한 명확한 기준이 마련되어야 한다. 선진국의 최소허용보조의 허용수준은 축소 조정되어야 한다. 개도국의 경우 식량안보의 확보, 저소득층을 위한 고용기회 확대, 자원부족 농민에 대한 지원 등에 우대조치가 있어야 한다.

4.2.5. 농업의 비교역적 관심사항(NTC)

농업발전은 사회발전, 빈곤경감, 식량안보, 사회의 안정 등 여러 가지 측면에서 중요하므로 NTC는 협상에서 고려되어야 한다. 그러나 NTC가 무역을 제한하는 수단으로 사용되어서는 안된다.

4.3. 한국과 중국의 입장 비교분석

4.3.1. 양국 농업의 유사성과 차이점

가. 유사성

중국은 WTO 가입과 DDA 농업협상의 타결로 국내시장이 크게 개방될 경우 국가 전체적으로 노동집약적인 농산물의 수출이 증가하고 토지집약적인 농산물의 경우에는 수입이 증가하여 국제분업과 전문화의 과정을 겪을 것이나 전반적으로는 농산물 수

입국으로 전환되어 한국과 같이 농산물 수입국의 공통적인 문제점에 봉착할 것으로 보인다. 농가소득의 감소와 이농, 탈농의 급속한 진행, 농산물 가격과 농가소득의 불안정화, 급속한 구조조정 of 어려움 등이 그러한 문제점들이다.

중국과 한국의 농업은 급속한 경제성장으로 인하여 도농간의 소득격차가 빠른 속도로 확대되고 이농, 탈농이 촉진되어 농촌지역의 경제는 악화되는 반면 대도시에서는 과밀화 현상이 발생하여 이는 국가 전체적인 발전에 저해요인으로 작용하고 있다. 농업소득 증대를 통한 농가소득의 증대에는 한계가 있으므로 농외소득 증대가 필수적이나 농촌지역의 고용기회가 제한되어 있어 농외소득 증대에도 상당한 어려움이 있다. 따라서 시장개방에 대응한 일정 수준의 농업소득의 유지와 이를 위한 정부의 시장개입과 보조는 중국에서도 필수적이다. 또한 급격한 이농, 탈농을 억제하고 농촌지역을 유지하기 위해서는 농업생산 이외에 농민들의 고용기회 창출과 생활환경의 개선 등 종합적인 농촌개발 정책이 추진되어야 할 것이다.

중국은 WTO에 가입한 이후 쌀을 제외한 주요 곡물의 국내생산이 감소하고 수입이 증가하면서 식량자급률은 하락하여 식량안보에 대한 위험성이 커질 것으로 전망된다. 특히 중국은 한국과는 달리 인구가 많은 대국이므로 중국의 해외 수입은 국제가격을 상승시켜 식량에 대한 경제적 접근성(Economic accessibility to food)이 크게 저하될 수도 있다. 이와 같은 해외수입의

위험성은 고려할 때 중국의 식량자급을 위한 국내생산은 한국에서보다 더욱 필요하다.

중국 역시 한국과 마찬가지로 국민소득이 증가하고 식품소비 패턴이 고급화되면서 환경과 고품질 농산물의 수요도 증가하고 있다. 농업의 부정적 환경효과와 더불어 농업부문의 급격한 축소로 인하여 경관보전, 도시민의 여가공간 제공, 홍수방지, 사막화 방지 등 농업의 긍정적 환경효과가 상실되고 있어 환경보전 정책이 매우 중요하다. 또한 식품소비패턴의 변화와 고품질 농산물의 수요증가에 대응하여 생산전환의 속도가 늦어 농산물 수급의 불균형 현상이 발생하는 반면 고품질 농산물의 생산, 가공, 유통 등에 대한 기술과 하부구조가 미비한 상태이다.

나. 차이점

중국은 한국보다 인건비와 토지임차료가 저렴하여 전반적으로 농산물생산의 가격경쟁력을 확보해 왔다. 그러나 중국은 기본적으로 토지가 노동력에 비해 상대적으로 풍부하게 부존되어 있는 국가이고, 한국에 비해 토지집약적인 농산물의 생산에 비교우위가 있다. 1인당 경지면적이 한국에 비해 25배 이상임에도 불구하고 농가 호당 평균 경지면적이 한국의 절반 수준인 것은 아직도 농촌인구의 비중이 크기 때문이다. 따라서 토지집약적인 식량작물의 경우 중국은 최적자급률 수준을 한국보다 높은 수준에서 유지하는 것이 바람직하며, 이러한 차원에서 영농의 대규모화와 농업의 구조조정 작업이 한국보다 훨씬 중요할 것으로 판단

된다.

한편 중국에서 농촌인구의 비중이 계속하여 감소할 경우 저렴한 인건비에 의한 노동집약적인 농산물의 국제경쟁력은 크게 하락할 것으로 보인다. 특히 중국이 향후 수출증대가 있을 것으로 기대하고 있는 과수, 채소, 축산물은 도시근교 지역을 중심으로 생산되고 있으므로 도시지역의 인건비 상승에 큰 영향을 받을 것으로 보인다.

중국은 한국이나 인접 무역상대국에 비해 과수, 원예, 채소 등 고품질 농산물 생산의 기술이나 자본력 등에서 저위 수준에 있다. 중국은 단기적, 중기적으로 기술, 자본집약적인 농산물생산에 비교우위가 없다고 판단할 수 있다. 획기적인 기술개발이나 자본투자 없이는 중국의 노동집약적인 고품질 농산물의 수출에는 많은 제약이 뒤따를 것이다. 이럴 경우 토지집약적인 주요 곡물의 수입이 증가하여 국내 곡물가격이 하락하는 것에 더하여 생산이 전환된 고품질 농산물 역시 수출은 정체되고 공급과잉 문제가 발생하여 가격이 하락하는 등 전반적인 농산물 가격의 하락으로 농가의 어려움은 가중될 것으로 보인다.

표 1 중국과 한국의 농업생산자원 부존도 비교, 2000년

	총경지면적 (천ha)	인구 (천명)	1인당 경지면적 (ha)	농가호당 평균경지 면적(ha)
중국	130,039	1,265,830	0.103	0.67
한국	1,876	47,275	0.039	1.37

주: 중국의 농가수는 1997년 시행된 중국 제1차 농업총조사 결과를 사용

자료: 대한민국 농림부, '농림업 주요통계 2002년'

결론적으로 중국은 불원간 노동집약적인 농산물 생산에는 경쟁력이 점차 낮아지고 있는 반면, 단기간 내에 기술집약적인 농산물 생산에 경쟁력을 확보할 수도 없는 상황이다. 따라서 중국이 국제분업 원리에 따라 노동집약적이고 기술집약적인 농산물 생산에 전문화하고 수출을 증대한다는 차원에서 수출국의 입장만을 고집하는 것은 잘못된 판단일 수도 있다.

4.3.2. WTO 농업협상에서의 입장 비교

가. 협상전반

한국은 농산물 수입국의 입장에서 농업의 다원적기능을 감안한 다양한 농업의 공존, 점진적이고 신축적인 시장개방과 농업보조금 감축을 주장하는 반면, 중국은 공격적으로 수출국의 입장을 표명하는 한편 개도국우대를 강조하고 있다. 특히 중국은 수출보조와 국내보조 감축에서 파격적인 내음을 제안하고 있다.

나. 시장접근

중국은 이미 WTO 가입을 위한 미국, EU, 일본 등과의 양자협상에서 주요 농산물의 관세수준을 상당한 폭으로 감축하기로 합의하였다. 중국은 미국과의 협상에서 농산물의 평균관세율은 2004년까지 22%에서 17%의 수준으로 인하하고, 미국의 관심 품목인 쇠고기, 오렌지, 포도, 유제품, 아몬드 등의 경우에는 평균관세율은 31%에서 14.5%까지 인하하기로 하였다.

한편 중국은 가공농산물의 경우 상대적

으로 높은 관세수준을 유지하고 있어 누증 관세(Tariff escalation) 현상을 보이고 있다. 또한 중국은 관세화 품목의 경우 시장접근 물량을 초과하는 물량에 대한 관세는 밀 74%, 쌀 65%, 보리 65%, 옥수수 74% 등으로서 이들 품목이 고관세(Tariff peaks)를 형성하고 있다.

시장접근 분야에서 중국이 강조하는 사항으로서 한국과 두드러진 차이점을 보이고 있는 분야는 고관세 감축, 종량세의 종가세로의 전환, 특별긴급관세제도(SSG)의 폐지 등이다. 중국도 농산물 수입이 급증하는 사례가 발생할 것이므로 종량세와 SSG의 유지는 매우 중요할 것이다. 또한 중국도 관세화 품목의 경우 고관세가 존재하므로 스위스공식에 의한 관세감축 방식은 수용하기 어려울 수도 있다. 그러나 관세감축에서 중국이 주장하는 일반적 접근(general approach)과 품목특정적 접근(product-specific approach) 방식은 관세를 단순평균방식에 의해 신속적으로 감축하자는 한국의 입장과 유사하다. TRQ 배정방식의 신속적인 허용 및 수입국영무역 유지도 양국간에 입장이 유사하다.

결론적으로 중국은 시장접근 분야에서 수출국의 입장만을 견지하고 수입가능성과 이에 따르는 제반의 문제점을 간과하고 있는 느낌이다.

다. 국내보조

국내보조 의제에서도 중국은 감축대상보조와 생산제한하의 직접지불을 3년 내에 감축하자는 등 급진적인 보조감축을 제안

하고 있다. 반면 한국은 UR에서와 같이 AMS를 통한 점진적이고 신속적인 감축방식을 선호하고 있다. 선진국에 대해 최소허용보조의 허용수준을 인하하자는 중국의 입장은 한국과 반대이다.

중국은 허용보조(Green Box)에 대한 전반적인 재검토와 규정 강화를 주장하고 있다. 특히 소득보험과 소득안정화 정책(income safety-net programs)의 경우 AMS에 산입하여 감축하자는 주장은 한국이 소득안정 제고를 위한 보조(Supports for enhancing income safety net)를 허용하자는 입장과 대조적이다. 그러나 중국은 개도국의 식량안보의 확보, 저소득층을 위한 고용기회 확대, 자원부족 농민에 대한 지원 등에 우대 조치할 것을 강조하고 있어 한국의 입장과 유사하다.

결론적으로 중국은 국내보조에서 선진국과 개도국을 이분법적으로 구분하고 개도국에게 우대조치할 것을 강조하고 있다.

라. 수출경쟁

한국과 중국은 농산물 무역을 가장 크게 왜곡시키는 수출보조는 감축되어야 한다는 것에 유사한 입장을 보이고 있다. 수출신용에 대한 엄격한 규율 제정에 관한 입장도 유사하지만 수출국영무역제도는 유지되어야 한다는 중국의 입장은 한국과 반대이다. 수출경쟁에서도 중국은 농산물 수입국의 입장과 문제점을 배제하고 있는 것이 특징이다. 식량수입국의 식량안보를 위해 수출제한, 수출세 부과 등에 관한 규율을 강화하자는 한국의 주장에 대해 중국의 경우

아무런 언급이 없다.

4.4. 한국과 중국의 WTO/DDA 농업협상 협력방안

중국의 농업은 WTO 가입과 DDA의 농업협상 타결에 따라 농산물시장의 개방 폭은 확대되면서 농산물 교역체계 내에서 국제분업과 비교우위의 원칙에 따라 농업의 구조조정도 빠르게 진행될 것으로 보인다. 토지집약적인 곡물 등의 농산물 수입은 증가하는 반면, 노동집약적인 원예, 축산물의 수출은 장기적인 측면에서 증가하게 되어 중국은 수입국과 수출국의 입장에 동시에 서게 될 것이다. 이러한 관점에서 중국의 WTO 농업협상에서의 입장과 관심사항은 한국과 다를 수도 있다.

그러나 급속한 경제성장과 도농간의 소득격차 확대, 농촌경제의 악화와 이·탈농, 농촌지역의 공동화, 영농규모의 영세성과 농업인력의 노령화 진행, 구조조정의 어려움 등 중국농업의 문제점들은 한국농업이 직면하고 있는 농업문제와 매우 유사하다. 특히 중국은 식량안보의 확보, 환경보전, 농촌개발과 농촌경제의 활성화 등 NTC, 또는 농업의 다원적기능 확보가 농정의 최대 현안으로 등장할 것이다. 농업의 다원적기능의 역할과 효과는 성격만 다를 뿐 선진국, 개도국 구별 없이 보편적으로 존재하는 현상이다.

WTO/DDA 농업협상은 UR 농업협상과 비교하여 관세와 국내보조, 수출보조 등이 더 큰 폭으로 감축되는 방향으로 타결되고 국내 농업보조에 관한 규정도 강화될 것으

로 보인다. 관세감축에서 관세상한이 설정되고 감축대상보조(AMS)가 큰 폭으로 감축될 경우 농업정책과 무역정책의 선택 폭과 신축성은 크게 제약될 것이다. 이러한 관점에서 농산물 생산과 무역에 미치는 영향이 최소 수준에 그치는 허용보조(Green Box)는 선택 가능한 국내농업 보호의 수단으로서 매우 중요하다. 국내보조의 경우 현재의 농업협상에서는 일부 개도국들이 주장하는 바와 같이 개도국을 위한 보조(Development Box)를 별도로 설정하기보다는 공통기준을 설정하고 개도국들에게 융통성을 부여하는 방식으로 타결될 가능성이 높다. 따라서 현행 농업협정문과 같이 허용보조(Green Box)의 경우 선진국, 개도국에게 공통적으로 적용되는 방향으로 DDA가 타결되면 허용보조 규정과 내용은 중국에게도 매우 중요할 것이다. 이러한 맥락 하에 현행 농업협상에서 한국과 중국이 긴밀한 협상연대가 요구되는 분야는 다음과 같다.

우선 식량안보와 관련하여 현행 WTO 농업협정문에서는 공공비축제도(Public stockholding)와 국내 식량원조(Domestic food aid)에 관한 지원을 허용하고 있다. 그러나 식량안보는 국내생산, 해외수입, 재고관리 등 식량안보의 확보를 위한 수단들의 적절한 조합을 통해 달성할 수 있음에도 불구하고 협정문에서는 식량안보를 위한 국내생산의 유지나 확충에 대해 전혀 언급이 없다. 한국과 중국은 핵심주곡에 대해 허용조건을 완화함으로써 생산에 최소한으로 영향을 미치는 식량안보의 확보를 위한 직접지불은 허용되도록 협상연대를 하는 것

이 바람직할 것이다.

다음으로 현행 농업협정문의 환경보전 직접지불은 생산방법이나 투입재 사용에 제약을 가할 경우 추가적으로 발생하는 비용이나 소득손실에 한하여 보조가 가능한 것으로 되어 있다. 그러나 농업의 긍정적인 환경효과는 시장실패의 현상에 의해 과소생산되는 경향이 있으므로 이를 농민들의 의사결정에 내부화(internalization)할 수 있도록 정부가 개입하고 보조해야 한다. 중국의 경우 향후 계속하여 국민소득이 증가함에 따라 농업의 환경효과에 대한 평가가 높아지고 환경에 대한 수요도 증가할 것으로 전망되므로, 환경보전을 위한 보상적지불이 허용되는 방향으로 한국과 협대연대를 하는 것이 중요하다.

한편 현행 농업협정문에서 농촌개발과 농촌경제의 활력유지를 위한 보조로서 조건불리지역에 대한 지원이 허용되어 있으나, 이들 지원은 낙후지역에서의 농업생산에 따른 추가비용이나 소득손실에 한정되어 있고 농촌고용이나 개발문제를 해결하기에는 불충분하다. 한국과 중국은 공히 농촌경제의 활성화를 통한 국토의 균형적인 발전이 초미의 관심사이므로 농촌개발을 위한 포괄적인 보조와 지원이 감축대상에서 제외되는 방식으로 허용보조의 규정이 개정되도록 협조해야 할 것이다.

마지막으로 중국 역시 시장개방 폭이 확대되면 전반적인 농산물 가격 하락과 소득 감소에 병행하여 농가소득의 안정성이 크게 저해될 것으로 보인다. 또한 중국농업도 상업화의 진전과 함께 농업에 대한 투자가

증가하고 영농규모가 대규모화될 경우 농업경영의 리스크가 함께 증가할 것이므로 농가소득 안정화는 무엇보다 중요하므로 한국과의 연대가 요구된다. 그러나 중국은 소득보험과 소득안정화 정책을 감축대상보조에 포함시킬 것을 제안하고 있어 중국 농업의 추세와 대조적이다.

참고 문헌

- 박동규, 2001, 6, "한·중 쌀 수급여건 변화와 상호 관련성," 「중국의 WTO 가입과 한중농업협력」, 제2회 한중국제공동학술대회 발표논문집.
- 서소청, 2001, "중국 농업 구조조정 강화와 농산물 경쟁력 제고," 「중국의 WTO 가입과 한중 농업협력」, 제2회 한중국제공동학술대회 발표논문집.
- 서소청, 2002 "WTO 가입과 중국농업정책의 조정," 제3회 한중국제공동학술대회 발표논문.
- 서종혁 등, 2001, 12, 「동북아지역 농업협력 강화방안(중국농업의 구조와 한·중간 농업경쟁 관계를 중심으로)」, 한국농촌경제연구원.
- 임정빈, 이재욱, 2001, "중국의 WTO 가입에 따른 국내외 영향 및 대응방안," 「농촌경제」 24(3), 한국농촌경제연구원.
- 정정길, 이재욱, 2001, "중국농업의 변화전망과 우리 농업에 미치는 영향," 「농업전망 2001」, 한국농촌경제연구원.
- 황계곤, 2000, 「WTO 가입이 중국농업에 미치는 영향 및 대책연구」, 중국농업과학원 농업경제연구소.
- 농림부, 2001, 농림업 주요통계.
- 농림부, 2001, 각국의 WTO 농산물 협상제안서, 국제농업국.

- Colin, A. C and Xianghong L, 1999, "Economic Reform and Changing Pattern of China's Agricultural Trade," IATRC.
- Huang Yiping, 1998, *Agricultural Reform in China* Cambridge Univ. Press.
- Lohmar, B, 2001, 2, "China's Continued Growth Leaves Agriculture Facing Changes," China : Agriculture in Transition, ERS/USDA,
- Lohmar, B, 2001, 2, "Changes in Labor, Land, and Credit Markets Lead China's Farmers on the Path Toward Modernization," China : Agriculture in Transition, ERS/USDA.
- Martin, W, 1999, "WTO Accession and China's Agricultural Trade Policies," World Bank.
- Tuan, F, and Hsu, H, 2001, 2, "U.S.-China Bilateral WTO Agreement and Beyond," China: Agriculture in Transition, ERS/USDA.