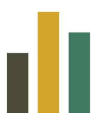


국제경제법학회/경북대 법학연구원 공동학술대회

농업통상의 전망과 쟁점

(Agricultural Trade: Prospects and Issues)

- 일시: 2014년 9월 13일(토) 14:00-18:00
- 장소: 경북대학교 법학전문대학원 서관 507호
- 주최: 국제경제법학회/ 경북대학교 법학연구원



한국국제경제법학회
KOREAN SOCIETY OF
INTERNATIONAL ECONOMIC LAW

KNU 경북대학교 법학연구원

진행 순서

전체사회: 강준하 교수 (홍익대/ 학회 연구이사)

◆ 14:00-14:10 개회

개 회 사 : 김대원 교수 (학회 회장)

환 영 사 : 김창조 교수 (경북대 법학연구원장)

◆ 14:10-15:40 제1세션: WTO와 농업통상

좌 장: 김대원 교수 (서울시립대)

▸ 제1주제: WTO 농업협정의 평가와 전망 - WTO 농업통상 분쟁해결 경험을 중심으로

발표자: 심영규 교수 (동아대)

토론자: 최성호 교수 (경북대)

▸ 제2주제: WTO와 식량안보

발표자: 장학수 박사 (충북대)

토론자: 박언경 교수 (경희대)

◆ 15:40-16:00 Coffee Break

◆ 16:00-17:30 제2세션: 유럽연합 (EU)와 농업통상

좌 장: 채형복 교수 (경북대)

▸ 제1주제: 농업보조금의 이해와 EU의 농업보조금 실행 동향

발표자: 최혜선 교수 (전남대)

토론자: 김두수 교수 (한국외국어대)

▸ 제2주제: EU 농업분야 허용보조금의 WTO 합치성 분석

발표자: 박지현 교수 (영산대)

토론자: 유희진 교수 (안양대)

◆ 17:30-17:50 주니어세션: EU의 민간분야 위기관리제도

발표자: 황규진 (서울시립대 박사과정)

◆ 17:50-18:00 폐회

제1세션: WTO와 농업통상

좌 장: 김대원 교수 (서울시립대)

▶ 제1주제

WTO 농업협정의 평가와 전망

WTO 농업통상 분쟁해결 경험을 중심으로

발표자: 심영규 교수 (동아대)

토론자: 최성호 교수 (경북대)

WTO 농업협정의 평가와 전망 - WTO 농업통상 분쟁 해결 경험을 중심으로

심영규(동아대학교 법학전문대학원)

- 차례 -

I. 서론

II. WTO 농업통상 분쟁 일반 현황

III. 국내 농업정책 관련 주요 농업통상 분쟁 해결 사례

1. 개 관
2. *Canada - Dairy*
3. *Chile - Price Band System*
4. *EC - Export Subsidies on Sugar*
5. *US - Upland Cotton*

IV. 농업통상 분쟁 해결 경험을 통해 본 「농업협정」의 평가

V. 결 론

I. 서론

지난해 말인 2013년 12월 3일부터 7일까지 5일간의 일정으로 인도네시아 발리(Bali)에서 개최되었던 세계무역기구(World Trade Organization: 이하 “WTO”라 함) 제9차 각료회의(The 9th Ministerial Conference: MC9)는 지난 2001년 11월 카타르 도하(Doha)에서 개최되었던 제4차 WTO 각료회의를 계기로 출범한 도하개발어젠다(Doha Development Agenda: 이하 “DDA”라 함)¹⁾ 이래 교착상태에 빠져 있던 WTO 다자간 무역협상을 진전시킬 수 있는 중요 계기를 마련하였다. WTO 회원국들이 발리 각료회의를 통해 이른바 “발리 패키지”(Bali Package)²⁾에 최종 합의함으로써 DDA 협상이 개시된 이후 그동안 별다른 성과 없이 표류해 온 WTO 다자간 무역협상이 비록 일부분이긴 하지만 회원국들 간의 합의를 통해 타결되었기 때문이다. 동 “발리 패키지”는 그동안 진행되어 온 DDA 협상 전체의 틀에서 보면 그다지 쟁점이 별로 없던 작은 분야들에 대한 합의로서 “스몰 패키지”(small package)의 성격을 가지고 있지만,³⁾ DDA 협상 의제 중 무역원활화(Trade Facilitation), 농업(Agriculture), 면화

1) WTO, Ministerial Declaration Adopted on 14 November 2001, Ministerial Conference Fourth Session, Doha, 9 - 14 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/1, 20 November 2001.

2) WTO, Ministerial Conferences, Ninth WTO Ministerial Conference <<https://mc9.wto.org/>>(2014. 8. 6 방문).

3) 문한필, “WTO/DDA 발리패키지 타결과 향후 전망,” 「세계농업」, 제61호 (2014. 1), p.1; 문한필·송주호·정대희·김수지, 「2013 DDA 협상과 향후 대응방안」 (한국농촌경제연구원, 2014. 4), p. 1.

(Cotton), 개발 및 최빈개도국 이슈(Development and LDC issues)의 4개 분야에서 총 10개의 각료결정(Ministerial Declarations)을 채택하여⁴⁾ DDA 협상의 재개를 위한 구체적인 모멘텀을 제공함으로써 그동안 지지부진하게 표류해왔던 DDA 협상을 실질적으로 진전시킬 수 있는 물꼬를 텃을 뿐만 아니라, WTO 다자간 무역체제에 대한 회원국들의 신뢰와 지지를 재확인하였다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다.⁵⁾ 이에 따라 우리나라를 비롯하여 각국은 “발리 패키지”를 통해 합의된 개별 의제가 자국의 해당 분야에 미치는 경제적 의미와 영향에 대해서 구체적으로 분석하는 한편, 향후 중·장기적인 대응방안 마련에 분주한 상황이다.⁶⁾

특히 “발리 패키지”의 경우 총 10개의 DDA 협상 의제 중 농업분야에 대해서 면화를 포함하여 5개의 의제에 대한 합의를 도출함으로써 DDA 협상의 중심은 여전히 농업이라는 점을 재확인하였으며, 농업분야에 대한 향후 협상에서 새로운 동력을 확보하게 되었다는 점에서 중요한 의미를 갖는 것으로 평가되고 있다.⁷⁾ 다만 발리 각료회의를 통해 합의된 농업분야 의제는 그다지 커다란 쟁점의 대상이 아니었으며 우리나라의 이해관계와 밀접한 관련성이 적어 우리나라 농업분야에 미치는 영향력은 제한적일 것으로 전망되고 있어 우리나라 입장에서는 다소 여유가 있는 상황이라고 할 수 있다. 그러나 각료회의는 이를 계기로 2014년 내 DDA 협상의 잔여 쟁점들에 대한 작업계획을 수립하도록 하였으며 그동안 DDA 협상에서는 여러 쟁점들이 사실상 연계되어 논의되어 왔다는 점을 고려하면, 지난 2008년 DDA 농업협상 과정에서 제안되어 타결 직전까지 도달했지만 최종 합의 도출에는 실패한 채 남아있는 농업 모델티리(modality) 4차 수정안(Rev.4)의 잔여 세부 이슈들에 대한 면밀하고 신중한 재검토 등을 통해 선제적 대응방안이 모색되어야 할 것으로 생각된다.⁸⁾

농업분야는 국제교역에 있어서 일반상품에 비해 농업 및 농산물이 갖는 특수성 때문에 WTO 협정체제 출범 이전까지 「관세 및 무역에 관한 일반협정」(General Agreement on Tariffs and Trade: 이하 “GATT”라 함)의 규율대상에서 실질적으로 제외되어 왔으나, 1993년 12월 최종 타결·체결된 우루과이 라운드(Uruguay Round: 이하 “UR”이라 함) 「농업협정」(Agreement on Agriculture)을 통해 정식으로 WTO 다자간 무역체제에 포섭된 이후 이렇듯 DDA 협상, 더 나아가 WTO 다자간 무역협상에서 늘 핵심 현안이 되어 왔으며, 때로는

4) WTO, MINISTERIAL DECLARATION AND DECISIONS, MINISTERIAL CONFERENCE NINTH SESSION, BALI, 3-6 DECEMBER 2013, WT/MIN(13)/DEC <http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm> (2014. 8. 6 방문).

5) 문한필, 전개자료, p. 2; 문한필·송주호·정대희·김수지, 전제서, p. 1; 서진교·오수현·박지현·김민성·이창수, “DDA 협상 조기수확 패키지의 경제적 효과분석과 정책 대응,” 2013 KIEP 정책연구 브리핑 (대외경제정책연구원, 2013), p. 2.

6) 발리 각료회의는, 지난 DDA 협상이 전반적으로 정체되어 왔던 점을 감안하여 그동안의 일괄타결 원칙을 포기하는 한편, 농업분야에 대해서는 관세감축, 민감·특별품목, 개도국 특별 세이프가드 메커니즘(special safeguard mechanism: 이하 “SSM”이라 함) 등 기존의 핵심 이슈들을 제외하고 관세할당제도(Tariff Rate Quota: 이하 “TRQ”라 함) 관리 개선, 개도국의 식량안보 목적의 공공비축의 허용(평화조항: Peace Clause), 허용보조 대상으로서의 일반서비스를 홍수통제 및 가뭄관리 등으로 확대, 농산물 수출보조 철폐 등 수출경쟁 약속의 이행 등 비교적 쟁점이 적으며 실현 가능한, 이른바 “조기 수확”(early harvest) 의제를 중심으로 논의를 집중함으로써 성과를 거둘 수 있었던 것으로 알려져 있다. 이상 문한필, 상계자료, pp. 2-3, 10; 서진교·오수현·박지현·김민성·이창수, 「DDA 협상 조기수확 패키지의 경제적 효과분석과 정책 대응」, 연구보고서 13-06 (대외경제정책연구원, 2013. 12), pp. 26-28; 서진교·서정민·오수현·박지현·김민성, “WTO 발리 각료회의(MC9)의 평가와 정책적 시사점,” 「KIEP 오늘의 세계경제」, Vol. 13, No. 24 (대외경제정책연구원, 2013. 12. 24), pp. 2-6; 이주명, “농업 분야 국제통상규범이 변하고 있다 - 제9차 WTO 각료회의의 농업협상 결과,” 「나라경제」, 2014년 2월호 (KDI 경제정보센터, 2014. 2), pp. 56-57.

7) 이주명, 상계자료, p. 56.

8) 문한필, 전개자료, pp. 3-4; 문한필·송주호·정대희·김수지, 전제서, p. 2; 이주명, 상계자료, p.57.

DDA 협상이 결렬되는 결정적인 요인이 되기도 하였다.⁹⁾ 이처럼 농업분야의 무역협상이 특히 어려움을 겪고 있는데 대해서는 여러 가지 이유가 지적되고 있지만, 농업 및 농산물교역 자체의 특수성, 협상 대상 이슈들의 해결 어려움,¹⁰⁾ 농업협상 구조 및 주요 협상그룹의 복잡성과 그에 따른 이해관계의 극심한 대립, 국내·외 정치·경제적 상황, 주요 회원국들의 이기적인 자세와 정치적 타협의 의지 부족 등이 복합적인 요인으로 제기되고 있으며, 이는 곧 “발리 패키지”가 “조기 수확” 의제를 중심으로 타결된 결정적인 이유가 되기도 한 것이다.¹¹⁾

하지만 이처럼 DDA 농업협상이 여러 가지 복합적인 요인으로 인해 지지부진한데 비해서 「농업협정」의 개별 조항의 해석과 적용에 따른 회원국들의 권리·의무와 관련하여 WTO 분쟁 해결기구에 제기된 농업통상 분쟁 사례는 WTO 협정체제 출범 이후 크게 증가하고 있는 추세이다.¹²⁾ 이는 UR 협상의 최대 성과 중의 하나이자 현대적 다자간 무역체제의 기반으로 평가받고 있는 「분쟁해결 규칙 및 절차에 관한 양해」(Understanding on Rules and Procedure Governing the Settlement of Dispute: 이하 “DSU”함)가 WTO 협정체제의 일부로 정식 편입되면서¹³⁾ WTO 회원국들이 이를 적극 적용·활용하여 농업통상 분쟁에 대한 규범적 해결을 시도한 결과라 할 수 있다.¹⁴⁾ 따라서 UR 협상을 통한 「농업협정」의 체결이 갖는 가장 커다란 규범적 의미 중의 하나를 찾자면 「농업협정」이 DSU와 결합하여 농산물교역에 있어서 발생하는 분쟁을 일반상품의 경우와 마찬가지로 사법적 판결의 대상으로 포섭하였으며, 그 결과 농산물의 국제교역 질서를 더욱 규범지향적이며 시장지향적인 방향으로 창설·개편하는 등 농산물의 국제교역에 근본적인 변화와 개선을 가져왔다는 점일 것이다.

사실 「농업협정」 하에서 적지 않은 농업통상 분쟁이 DSU를 기반으로 제기되어 왔으며, 이

9) 문한필, 전제자료, p. 1; 문한필·송주호·정대희·김수지, 전제서, pp. 5-9; 한국국제경제법학회 편, 「新 국제경제법」, 보정판 (박영사, 2013), pp. 199-202, 220-223; Raj Bhala, *International Trade Law: Interdisciplinary Theory and Practice*, 3rd ed. (LexisNexis, 2008), pp. 77-97.

10) UR 농업협상에서는 특히 농업분야의 무역자유화 문제가 관세감축, 국내보조, 수출보조의 세 부분을 중심으로 논의되어 이들이 핵심 내용을 구성하고 있는 「농업협정」이 체결되었으며, DDA 협상에서도 이러한 기초가 유지되고 있다. Raj Bhala, *ibid.*, p. 77. DDA 협상에서는 이들 각 부분의 여러 다양한 세부적인 이슈들에 대한 논의를 거쳐 우여곡절 끝에 현재는 시장접근 부분의 8개 이슈(특별품목, SSM, 관세상한, 민감품목, 관세단순화, TRQ 신설, 열대작물, 특혜장식)와 국내보조 부문 2개 이슈(블루박스 상한, 면화), 총 10개의 세부 잔여 이슈 위주로 협상이 진행되고 있으며, 이들 중에서 특히 민감·특별품목, 개도국 SSM, 관세상한 등이 주요국 간 입장과 이해관계가 크게 대립되는 핵심 이슈들로 분류되고 있다. 한국국제경제법학회 편, 상제서, pp. 220-223.

11) 문한필·송주호·정대희·김수지, 전제서, pp. 5-10; 한국국제경제법학회 편, 상제서.

12) Tim Josling, “Agricultural Trade Disputes in the WTO,” Elsevier Series on FRONTIERS OF ECONOMIC AND GLOBALIZATION, Volume on DSU and Trade Dispute; Tim Josling et al., “Implications of WTO Litigation for the WTO Agricultural Negotiations, IPC Issue Brief, March 2006 참조. 과거 GATT 체제 하의 50년에 가까운 기간 동안 회부된 총 분쟁 건수가 300여 건에 불과한데 비해서 1995년 WTO 협정체제 출범 이후 2013년 12월까지 19년간 WTO 분쟁해결기구에 회부된 분쟁사건은 총 474건에 이를 정도로 WTO 분쟁해결제도는 매우 활발히 이용되고 있으며 성공적으로 운영되고 있는 것으로 평가되고 있다. 최승환, 「국제경제법」, 제4판 (법영사, 2014), pp. 208-210.

13) Raj Bhala, *supra* note 9, pp. 148, 167.

14) Tim Josling, *supra* note 12, pp. 1-2. DSU는 WTO 협정체제 하의 분쟁해결기관을 일원화하고, 분쟁해결 규칙과 절차 등 분쟁해결제도를 통합하여 WTO 대상협정 상의 협의와 분쟁해결 규정에 따라 제기된 모든 분쟁에 대하여 적용된다. DSU 제1조 제1항. 따라서 DSU는 WTO 회원국들에겐 강제규범으로서 모든 회원국들을 일률적으로 구속하며, 「농업협정」을 비롯한 모든 대상협정 상의 해석과 적용에 관한 회원국 간 분쟁은 DSU에 구속된다. 최승환, 전제서, pp. 205-207, 211-214; 한국국제경제법학회 편, 전제서, p. 54; Raj Bhala, *ibid.*, p. 67. 이러한 측면도 WTO 협정체제 하에서 농업분야 뿐만 아니라 전반적으로 모든 분야에서 분쟁해결이 적극 시도되고 있는 주요 이유라고 할 수 있을 것이다.

들 분쟁사건은 시장접근, 국내보조, 수출보조금 등 「농업협정」을 구성하고 있는 핵심적인 이슈들에 다양하게 분포되어 있다. 이는 「농업협정」을 통해 해당 분야의 회원국들의 권리·의무가 신설됨으로써 그에 대한 해석과 적용에 있어서 회원국들 간 이견과 분쟁 가능성이 커졌을 뿐만 아니라, 특히 협상을 통해 해결되어야 할 많은 분쟁사안들의 경우 그동안 농업협상이 지지부진하게 진행되면서 소송이 그 역할을 대신해온데 일정 부분 기인한다고 하겠다.¹⁵⁾ 이처럼 특히 농업과 같이 다자간 무역협상이 난항을 겪고 있는 분야에 있어서는 분쟁사건에 대한 소송이 회원국들의 권리와 의무의 내용에 대한 해석과 적용을 명확히 하고 「농업협정」 상의 의무에 반하는 각국의 국내 농업정책의 범위를 명확히 확인하는데 뿐만 아니라, 국내 농업정책의 변경과 개혁을 촉진하는 촉매로 활용되고 있으며 때로는 현재 진행되고 있는 협상과정에 영향을 미치거나 소송의 결과가 반영되기도 하는 등 「농업협정」의 실질적인 발전에 중요한 역할을 해왔다고 할 수 있다.¹⁶⁾

따라서 본고에서는 DDA 농업협상의 실질적 재개를 알리는 “발리 패키지” 타결을 계기로, 그동안 WTO 협정체제 하에서 제기되었던 주요 농업통상 분쟁 해결 경험을 중심으로 「농업협정」의 의미와 성과에 대해서 평가 및 전망해보고자 한다.

II. WTO 농업통상 분쟁 일반 현황

「농업협정」의 채택은 DSU와 함께 WTO 협정체제 하에서 농업통상 분쟁이 비약적으로 증가한 가장 결정적인 원인이라고 할 수 있다.¹⁷⁾ 일반상품, 지적재산권, 서비스 등 다른 분야에서와 마찬가지로 농업분야의 통상분쟁 역시 WTO 협정체제 출범 이래 DSU 체제 하에서 활발히 수행 및 해결되고 있기 때문이다.¹⁸⁾ WTO 협정체제가 공식적으로 출범한 1995년 1월 1일 이후 2014년 8월 말 현재 WTO 분쟁해결기구에 회부된 분쟁사건은 총 482건에 달하며,¹⁹⁾ 이는 과거 GATT 체제 하에서 제기된 분쟁사건 총 건수가 300여건에 불과하다는 사실에 비추어보면 매우 비약적으로 증가한 수치이다.²⁰⁾ WTO에 따르면, 이 중에서 특히 「농업협정」에 관하

15) Tim Josling, *ibid.*, pp. 1-2.

16) Tim Josling et al., *supra* note 12, pp. 1-2.

17) 전세계 상품교역에 있어서 농산물교역이 차지하는 비율은 상대적으로 낮으며 지속적으로 하락하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 그에 비해 WTO 협정체제 하의 농업통상 분쟁이 전체 통상분쟁에서 차지하는 비율은 하락하지 않고 여전히 높은 것으로 나타나고 있다. Tim Josling, *supra* note 12, p. 1.

18) 이처럼 DSU를 통한 분쟁해결은 다자간 무역체제에 있어서 법적 안정성과 예측가능성을 확보하는데 핵심적인 요소라고 할 수 있으며, 이를 중심으로 하는 WTO 분쟁해결체제의 운영은 대부분 성공적인 것으로 평가되고 있다. Tim Josling et al., *supra* note 12, p.4.

19) 이는 DSU 규정에 따라 일반적으로 WTO 분쟁해결절차가 개시되었음을 의미하는 협의요청이 이루어진 것을 기준으로 산정된 수치이다. 한국국제경제법학회 편, 전게서, p. 57; WTO, Trade topics, DISPUTE SETTLEMENT: THE DISPUTES, Chronological list of disputes cases <http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>(2014. 8. 10 방문). DSU 관련 규정에 따르면 협의절차는 제소국이 피소국에 협의요청서를 제출하고 WTO 분쟁해결기구에 협의요청을 통보함으로써 정식으로 개시된다. DSU 제4조.

20) UR은 이전의 GATT에 비해서 부속협정들을 체계화함으로써 다자간 무역체제의 규범적 구조를 강화하고 DSU를 통해 소송의 이익을 증대시키는 한편, 분쟁해결절차 상 패널의 구성으로부터 보복조치에 이르기까지 분쟁해결의 진행을 사실상 자동화하는 등 과거 GATT 체제 하에서의 분쟁해결제도의 취약점과 문제점들을 대폭 개선한 것이 이러한 비약적 증가의 주요 원인 중의 하나라고 할 수 있다. 약소국들의 경우 DSU를 통한 분쟁해결 시도는 여전히 비용적인 면에서 제한이 있지만 이제 DSU는 WTO 협정체제의 신뢰성을 위한 하나의 필수적인 요소로 간주되고 있다. Raj Bhala, *supra* note 9, pp. 143-154; Tim Josling et al, *supra* note 12, p. 5.

여 제기된 분쟁사건은 76건으로서 전체 분쟁사건 중에서 차지하는 비율로 따지면 약 16%에 달한다.²¹⁾ 그러나 이는 현재까지 협의단계가 개시된 모든 분쟁사건을 각 개별 대상협정을 기준으로 단순하게 분류한 수치와 비율로서, 분쟁사건을 다시 농(축)산물·농(축)산식품 및 가공품, 동·식물, 유제품, 위생검역(SPS), 기타 반덤핑·보조금·상계관세 및 세이프가드 등 농업 및 농산물교역과 직·간접적으로 관련있는 주제별로 재분류하게 되면 그 수치와 비율은 훨씬 증가하게 될 것이다.²²⁾

WTO가 분쟁대상이 된 대상협정 기준으로 「농업협정」에 관하여 제기된 것으로 분류한 상기 76개의 분쟁사건을 다시 쟁점이 되었던 개별 조항에 따라서 분류하면 아래 <표 1>에서와 같이 「농업협정」 전반에 걸쳐 매우 다양한 조항과 관련하여 분쟁이 제기된 것을 볼 수 있다.

<표 1> 「농업협정」 조항별 분쟁사건 개요²³⁾

조항	조항의 표제	분쟁사건 번호	건수
제1조	용어의 정의	DS108, DS111	2
제3조	양허 및 약속의 통합	DS103, DS108, DS113, DS161, DS169, DS387, DS388, DS390, DS451	9
제3조제2항		DS357, DS365	2
제3조제3항		DS35, DS265, DS266, DS267, DS283, DS357, DS365	7
제4조	시장접근	DS3, DS5, DS26, DS41, DS48, DS69, DS74, DS76, DS92, DS102, DS103, DS111, DS134, DS143, DS144, DS148, DS161, DS169, DS180, DS207, DS210, DS220, DS237, DS289, DS291, DS293, DS298, DS329	28
제4조제2항		DS90, DS91, DS93, DS96, DS149, DS166, DS183, DS197, DS198, DS203, DS237, DS245, DS275,	31

21) WTO, Trade topics, DISPUTE SETTLEMENT: THE DISPUTES, Disputes by agreement <http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A1>(2014. 8. 11 방문).

22) 예컨대, 농업 및 식품(Agricultural and Food) 부문과 관련하여 제기된 것으로 분류된 분쟁사건은 총 109건에 이른다. WTO, Trade topics, DISPUTE SETTLEMENT: THE DISPUTES, Disputes by subject, Agricultural and Food <http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm#selected_subject>(2014. 8. 11 방문). “농업분야 분쟁”이 정확히 무엇인지 정의 및 분류하는데 있어서 명확한 기준과 범위는 없으며 따라서 그 정의와 범위를 설정하는 것은 분석 및 분류하는 사람에 따라서 다소 자의적일 수밖에 없다는 문제는 있다. 이와 관련하여, 비록 시간이 조금 경과한 자료이긴 하지만 분쟁대상이 된 주제별 기준으로 1995년 ~ 2007년 기간 동안 농업분야에 대해서 제기된 총 분쟁사건을 폭넓게 산정한 결과 이미 총 100개가량에 달하는 것으로 분석된 바 있다. Tom Josling, *supra* note 12, pp. 2-7 참조. 또 다른 자료에 따르면 1995년 ~ 2004년 11월 14일까지 WTO 분쟁해결기구에 제소된 총 315건의 분쟁건수 중에서 농산물 관련 통상분쟁 건수는 103건(중복제소 포함), 비율로는 약 33%에 해당하는 것으로 분석된 바 있다. 이는 WTO 협정체제 출범 이후 다자간 무역규범체제의 규율 하에 놓이게 된 농산물교역 분야가 WTO 통상분쟁의 주요 현안으로 부상함에 따라 여타 통상분쟁의 법적 해결 증가 추세와 함께 농업통상 분쟁 또한 증가하고 있는 것으로 해석되고 있다. 이러한 사실은 농산물 부문이 각국의 민감한 정치적·경제적 이해관계가 관련된 영역임을 잘 보여주고 있는 것이라고 할 수 있다. 최승환, “농산물무역분쟁해결에 있어서 농업협정과 분쟁해결기구의 역할,” 『慶熙法學』, 제39권 제2호 (경희대학교 법학연구소, 2004), p. 146.

23) WTO, Trade topics, DISPUTE SETTLEMENT: THE DISPUTES, Disputes by agreement, Breakdown by article <http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A1>(2014. 8. 15 방문).

		DS279, DS291, DS292, DS293, DS323, DS334, DS389, DS392, DS400, DS401, DS438, DS446, DS455, DS457, DS465, DS466, DS477, DS478	
제5조	특별 긴급수입제한 규정	DS69	1
제6조	국내보조 약속	DS161, DS169, DS357	3
제6조제1항		DS365	1
제7조	국내보조에 관한 일반 규율	DS161, DS169	2
제7조제1항		DS267	1
제8조	수출경쟁 약속	DS103, DS104, DS108, DS113, DS265, DS266, DS267, DS283, DS357, DS365, DS390	11
제9조	수출보조금 약속	DS103, DS104, DS108, DS113, DS387, DS388, DS390, DS451	8
제9조제1항		DS265, DS266, DS267, DS283, DS357, DS365	6
제10조	수출보조금 약속의 우회 방지	DS103, DS104, DS108, DS113, DS387, DS388, DS390, DS451	8
제10조제1항		DS265, DS266, DS267, DS283, DS357, DS365	6
제11조	원료 농산물	DS104, DS265	2
제13조	적절한 자제	DS22, DS167, DS314, DS341	4
제14조	위생 및 식물위생 조치	DS245, DS256	2
제15조	특별 및 차등 대우	DS111	1
제19조	협약 및 분쟁해결	DS27	1
제21조제1항	최종 조항	DS314, DS341	2
제5부	-	DS35	1

전문(前文)과 13개 부(Part) 및 총 21개 조항, 5개의 부속서(Annex)로 구성된 「농업협정」은 크게 시장접근, 국내보조, 수출보조, 수출 금지 및 제한, 개도국 및 최빈개도국 특별 및 차등 대우, 회원국의 약속 이행에 대한 농업위원회(Committee on Agriculture)의 검토 및 분쟁해결 등을 주요 내용으로 하여 각 부문별 회원국들의 권리·의무를 규율하고 있다.²⁴⁾ 그 중에서도 특히 시장접근, 국내보조 및 수출보조의 세 부문이 농산물교역의 자유화 진전을 위한 역사적인 출발점으로 인식되고 있으며, 회원국들의 구체적인 농산물교역 자유화 의무와 DDA 농업협상에 있어서도 이 부문들이 핵심적인 이슈를 구성하고 있다.²⁵⁾ 따라서 상기 <표 1>에서도 볼 수 있듯이, 「농업협정」 관련 통상분쟁 역시 다른 부문들에 비해서 이들 세 부문에 대해서 상대적으로 집중되고 있는 것을 알 수 있다.²⁶⁾

지금까지 WTO 협정체제 하에서 제기된 농업통상 분쟁사건들을 보면 크게 다음 두 가지 측면에서 특징적인 모습을 찾아볼 수 있다. 첫째, 초기에는 UR 협상을 통해 타결된 구체적인 양허의무의 이행, TRQ 운영, 수입규제, 비관세 수입장벽, 셰이프가드 등 전통적인 시장접근 이슈들에 대한 분쟁사건들이 주를 이루었다면, 2000년대 들어서는 농업보조금과 같이 각국의

24) 최승환, 전거서, pp. 292-299; 한국국제경제법학회 편, 전거서, pp. 202-217.

25) Raj Bhala, *supra* note 9, p. 1451.

26) 한편 상기 각주 12)의 분석 자료에 따르면, 1995년 ~ 2007년 기간 동안 제기된 총 100건의 농업통상 분쟁 가운데 시장접근이 40건, 국내보조가 3건, 수출보조가 7건이며, 이 밖에 위생검역(SPS) 11건, 반덤핑·상계관세 15건, 셰이프가드 11건, UR 양허의무 이행 문제 4건, 기타 9건으로 시장접근·국내보조·수출보조 세 가지 이슈에 대해서 제기된 분쟁 비율이 전체에서 50% 달하는 것으로 나타나고 있다. Tim Josling, *supra* note 12, p. 7.

주요 국내 농업 정책 및 제도의 WTO 합치성 문제를 직접 다투는 분쟁사건으로 다양화·확대되고 있다.²⁷⁾ 이는 WTO 분쟁해결제도를 통한 사법심사의 대상이 수입규제 및 보호조치 등 전통적이고 개별적인 이슈들로부터 농업보조금 등 각국의 국내 농업정책 전반으로 이동·확대되고 있음을 의미한다.²⁸⁾ 둘째, 초기 농업통상 분쟁사건은 주로 미국과 EU를 중심으로 제기되었으나, 후반기에는 과거 GATT 시절에 비해서 개도국들도 제소국으로서 농업통상 분쟁을 주도하는 사례가 대폭 증가하고 있다. 특히 이들 개도국이 미국과 EU 등 주요 선진국들의 농업보조금 등 국내 농업정책의 WTO 합치성 여부를 다투기 위해서 소송절차를 적극적으로 이용하는 모습이 자주 등장하고 있다.²⁹⁾

WTO 농업통상 분쟁사건이 이상과 같은 특징을 보이고 있는 주요 요인들로 다음과 같은 것들이 제시되고 있다. 첫째, 2003년까지 유효했던, 이른바 “평화조항”(Peace Clause)³⁰⁾이 종료됨으로써 농업보조금 등의 문제에 있어서 더 이상 피난처를 제공할 수 있는 예외조항이 존재하지 않는다는 점, 둘째, 이들 분쟁의 주요 대상이 되고 있는 사안들을 핵심적인 이슈로 다루고 있는 DDA 농업협상이 더디게 진행되고 있다는 점, 셋째 농업보조금 등 핵심적인 국내 농업정책을 직접적인 분쟁대상으로 삼았던 분쟁사건을 포함하여, DSU를 통한 다수의 농업통상 분쟁사건들의 성공적인 해결 경험을 통해 개도국들이 DSU의 적극적인 이용에 자신감과 신뢰성을 가지게 되었다는 점 등이다.³¹⁾

Ⅲ. 국내 농업정책 관련 주요 농업통상 분쟁 해결 사례

1. 개 관

농업통상 분쟁사건 중에서도 각국의 주요 국내 농업정책에 대한 활발한 분쟁해결 사례들은 문제가 되고 있는 국내 농업정책의 변화를 이끌어내는 효과적인 수단으로 인식되고 있으며, 이는 곧 농업협상에 있어서도 상당 부분 긍정적으로 작용하고 있는 것으로 보여 진다. 따라서 이하에서는 그동안 특히 국내 농업정책의 변화와 농업협상에 커다란 영향을 미쳤던 4개 농업통상 분쟁해결 사례들을 일자별로 간략히 고찰하고, 이를 통해 「농업협정」의 의미와 성과에 대해서 평가 및 전망해보고자 한다. 고찰대상으로 삼은 4개 주요 농업통상 분쟁사건 개요를

27) 이러한 분쟁사건으로는 대표적으로 *EC - Export Subsidies on Sugar*(DS265, DS266, DS283), *US - Upland Cotton*(DS267) 등을 들 수 있다. 이에 관해서는 후술한다.

28) 이상 Tim Josling, *supra* note 12, pp. 2-4; Tim Josling et al., *supra* note 12, pp. 1, 5-7; Trade topics, DISPUTE SETTLEMENT: THE DISPUTES, Disputes by agreement, *supra* note 21.

29) 상기 각주 27)의 *EC - Export Subsidies on Sugar*(DS265, DS266, DS283), *US - Upland Cotton*(DS267) 등은 이러한 분쟁사건의 대표적인 사례이기도 하다. 이상 Tim Josling, *ibid.*, pp. 4-6; Tim Josling et al., *ibid.*, p. 4; Trade topics, DISPUTE SETTLEMENT: THE DISPUTES, Disputes by agreement, *ibid.*

30) 일반적으로 “평화조항”(Peace Clause)이란 “적절한 자제”(Due Restrain)라는 표제로 규정되어 있는 「농업협정」 제13조를 의미한다. 동 제13조 규정은 「농업협정」 상 부합하는 국내보조와 수출보조금에 대해서 상계관세 조치의 대상에서 제외 또는 제한하거나 비위반 무효화 및 침해에 근거한 조치의 대상에서 제외할 것을 주요 내용으로 하고 있다. 동 조항이 유효했던 2013년까지는 농업보조금 문제에 대한 일종의 피난처 역할을 해왔으나, 동 조항은 2003년 12월 31일자로 종료하였다. 최승환, 전게서, p. 297; Tim Josling et al., *ibid.*, p. 6. 이번에 타결된 “발리 패키지”에서의 “평화조항”(Peace Clause)은 개도국의 식량안보 목적의 공공비축의 허용 문제에 관한 것으로서, 양자는 그 의미와 범위에 있어서 다소 차이가 있다.

31) Tim Josling et al., *ibid.*

간략히 정리하면 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 주요 농업통상 분쟁사건 개요³²⁾

사건명(사건명)	분쟁당사국		분쟁대상 주요 조항	분쟁해결 일정	
Canada - Dairy(DS103, 113)	제소국	미국 뉴질랜드	농업협정: Arts. 9.1, 3.3, 10.1, 8. GATT: Art. II:1(b)	패널 구성	1998.03.25.
				패널보고서 회람	1999.05.17.
	피소국	캐나다		상소기구보고서 회람	1999.10.13.
				상소기구보고서 채택	1999.10.27.
Chile - Price Band System(DS207)	제소국	아르헨티나	농업협정: Art. 4.2. GATT: Art. II:1(b)	패널 구성	2001.03.12.
				패널보고서 회람	2002.05.03.
	피소국	칠레		상소기구보고서 회람	2002.09.23.
				상소기구보고서 채택	2002.10.23.
EC - Export Subsidies on Sugar(DS265, 266, 283)	제소국	호주 브라질 태국	농업협정: Arts. 3, 8, 9.1.	패널 구성	2003.08.28.
				패널보고서 회람	2004.10.15.
	피소국	EC		상소기구보고서 회람	2005.04.28.
				상소기구보고서 채택	2005.05.19.
US - Upland Cotton(DS267)	제소국	브라질	농업협정: Arts. 3.3, 8, 9.1(a), 10. 보조금·상계 조치 협정: Arts. 3, 5(c), 6.3(c)	패널 구성	2003.03.18.
				패널보고서 회람	2004.09.08.
	피소국	미국		상소기구보고서 회람	2005.03.03.
				상소기구보고서 채택	2005.03.21.

2. Canada - Dairy³³⁾

동 분쟁사건은 이후 분쟁사건인 *EC - Export Subsidies on Sugar*와 함께 「농업협정」 상 국내보조 및 수출보조금의 정의와 범위의 명확한 재정립 및 그와 관련된 회원국의 국내 농업 정책의 WTO 합치성 여부가 핵심 쟁점으로 다루어졌던 대표적인 분쟁사례로 기록되고 있다.³⁴⁾ 캐나다는 1995년 「농업협정」이 시행됨에 따라 국내보조와 수출보조금 감축 조치의 일환으로 일련의 낙농정책 개혁을 단행하면서 우유 및 유제품에 대해서 이중 가격체제(two-tier pricing system)를 도입하고 “특별 우유등급제”(Special Milk Classes Scheme: 이하 “SMCS”라 함)를 실시하였다. 동 SMCS은 국내에서 생산되는 우유를 최종 소비를 기준으로 국내시장 공급용 우유는 Class I ~ Class IV, 타 공정의 원료가 되는 일부 국내용 및 모든

32) WTO, *WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries 1995 - 2012*, 2013 ed. (WTO, 2013), pp. 41, 81, 105, 106.

33) WTO, Report of the Appellate Body, *CANADA - MEASURES AFFECTING THE IMPORTATION OF MILK AND THE EXPORTATION OF DAIRY PRODUCTS* (WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R), 13 October 1999.

34) *Canada - Dairy*는 *EC - Export Subsidies on Sugar*와 직접적인 관련성을 갖는 선례로서, 전자는 후자가 또 하나의 농업보조금 분쟁사건으로 제기되는 분위기를 조성하는 등 결정적인 영향을 미친 것으로 알려져 있다. Kevin Watkins, “WTO Negotiations on Agriculture: Problems and Ways Ahead,” “Background Briefing Paper for Session 1,” p. 17; Tim Josling et al., *supra* note 12, pp. 2, 11. 특히 전자는 국내보조 조치가 수출보조와 연계됨으로써 이는 결국 무역왜곡 효과를 가져온다는 점을 입증한 사례인데, 이는 후자에서 재확인되고 있어 양자는 밀접한 연관이 있다. 송주호·임송수·정다운·김수지, 「WTO 농업보조금 분쟁사례 분석과 시사점」, 정책연구보고 P175 (한국농촌경제연구원, 2013. 6), p. 32.

수출용 우유는 Class V의 총 5개 등급으로 분류하고, 5등급(Class V) 우유는 다시 (a) ~ (e) 등급으로 세분하여 각 등급별 우유의 고정가격을 유지하는 것을 주요 골자로 하였다. 이때 5등급(Class V) 우유는 협상된 가격에 판매되거나 미국의 산업용 우유에 기초한 공식에 따라 가격이 산정되도록 하였는데, 이 중에서도 특히 분쟁의 대상이 된 우유는 (d)등급과 (e)등급 우유이며 이는 국내시장에서 초과 공급된 것으로서 주로 미국과 영국에 수출되는 치즈와 건조 우유로 구성되었다. 이러한 캐나다의 낙농정책은 신선우유의 생산쿼터와 목표가격 관리를 주요 업무로 하는 캐나다 낙농위원회(Canadian Dairy Commission: CDC)가 주관하도록 하였다. 결과적으로 이를 통해 캐나다는 국내시장 공급용 우유보다 수출용 우유를 낮은 가격으로 관리·제공할 수 있었으며, 이에 대해서 제소국인 미국과 뉴질랜드가 이는 「농업협정」상 허용되지 않거나 감축대상인 수출보조금 또는 우회적인 수출보조금에 해당한다고 문제를 제기한 것이다.³⁵⁾

동 분쟁사건에서 패널은 캐나다 정부가 SMCS를 통해 국내시장 공급용 우유 가격을 일정 수준 이상으로 유지·관리함으로써 결과적으로 국내 판매수익을 통합해 생산자에게 배분·보조하는 한편, 수출용 우유를 국내시장 공급용 우유보다 낮은 가격에 수출업자와 가공업자에게 제공함으로써 수출용 우유에 대해서 간접적인 지원효과를 초래하여 생산비용보다 낮은 가격으로 수출될 수 있도록 한 사실이 인정된다고 판시하였다.³⁶⁾ 또한 패널은 「GATT 1994」 제17조에 따라 국영무역기업(State Trading Enterprise)으로 통보되는 등 사실상의 정부기관이라 할 수 있는 캐나다 낙농위원회(CDC)를 비롯하여, 연방정부의 대행기관이라 할 수 있는 캐나다 우유공급관리위원회(Canadian Milk Supply Management Committee: CMSMC)와 지방 우유유통협회(provincial milk marketing boards) 그리고 지방정부가 문제의 5등급(Class V) (d)·(e) 우유를 결정하는 직접적인 의사결정 기구이자 관리·운영기구라는 점을 들어 「농업협정」 제9조 제1항 (c)호의 “공공회계의 부담 여부에 관계없이 정부의 활동을 통하여 조성된 재원에 의한 농산물 수출에 대한 지불”³⁷⁾로 판정하였다. 이러한 패널 판결은 상소기구에 의해 대부분 재확인되었다.³⁸⁾

3. Chile - Price Band System³⁹⁾

35) 김승호, 「WTO 통상분쟁 판례해설(1)」 (법영사, 2007), pp. 307-309; 송주호·임송수·정다운·김수지, 상계서, pp. 24-28; Tim Josling, *supra* note 12, p. 21; WTO, Report of the Appellate Body, *supra* note 33, paras. 6-15.

36) 따라서 이상과 같은 정부 조치가 국내 판매가격을 높게 유지함으로써 많은 생산자들이 국내 판매수익을 통해 국내시장에서의 고정비용을 충당하여 생산비용 이하의 낮은 가격에 수출이 가능하게 한 것으로 해석한 것이다. 일반적으로 이를 “교차보조”(cross-subsidization)라 한다. 이는 *EC - Export Subsidies on Sugar*에서 수출보조금 지급을 인정하는 논거로 재원용된다. 이에 대해서는 후술한다.

37) “payment on the export of an agricultural product that are financed by virtue of government action, whether or not charged on the public account is involved.” 즉, SMCS는 공공회계에 해당하는 어떠한 기금도 포함하고 있지 않으나, 사실상 정부조치의 결과로서 이는 「농업협정」 제9조 제1항 (c)호의 “지불”(payment) 및 “정부의 활동에 의해 조성된 재원에 의한” 수출보조를 확실히 구성한다는 것이 판결의 요지라고 할 수 있다. *WTO, WTO Dispute Settlement: One-Page Summaries*, *supra* note 32, p.41.

38) 김승호, 「WTO 통상분쟁 판례해설(1)」, 전계서, pp. 311-312; 송주호·임송수·정다운·김수지, 전계서, pp. 29-30; WTO, Report of the Appellate Body, paras. 103-123. 그러나 동 사건에서 캐나다의 SMCS가 「농업협정」 제9조 제1항 (a)호를 위반하는 수출보조에 해당한다는 패널의 판결은 상소기구에 의해 번복되기도 하였다. WTO, *WTO Dispute One-Page Summaries*, *supra* note 32, p. 41; WTO, Report of the Appellate Body, *supra* note 33, para. 144(a).

39) WTO, Report of the Appellate Body, *CHILE - PRICE BAND SYSTEM AND SAFEGUARD*

동 분쟁사건은 칠레가 일종의 가격안정화 정책으로서 밀, 밀가루, 설탕 및 식물성 식용유에 대해서 적용 및 시행하고 있던 가격밴드제도(Price Band System: PBS)가 경우에 따라 GATT 제2조 제1항 (b)호에 따른 양허관세율을 초과하고 있을 뿐만 아니라, 「농업협정」 제4조 제2항의 시장접근 의무에 위반한다고 주장하면서 아르헨티나가 제소한 사건이다.⁴⁰⁾ 가격밴드제도(PBS)는 일종의 가변적인 형태의 관세라고 할 수 있는데, 국제시장 가격의 불안정, 계절적 요인 등 국내시장 가격을 왜곡시킬 수 있는 외부적인 요인들을 차단하여 국내시장 가격을 이들 요인들과 분리하고 수입가격을 일정하게 유지·관리함으로써 국내가격의 안정화를 도모하고 국내 생산업자와 소비자들을 보호하기 위한 목적으로 수입국가가 사용하는 정책적 도구이다. 동 제도에 따르면 일반적으로 수입가격이 유지되어야 하는 가격의 상한과 하한을 설정하여 그 범위 내에서 수입가격이 유지될 수 있도록 다양한 형태와 수준의 관세율을 적용하게 되는데 그 일정 범위를 “center zone”이라고 한다.⁴¹⁾

칠레의 가격밴드제도(PBS) 역시 상기 요소들을 기반으로 하여 “밀, 종유(oil seed), 식물성 식용유 및 설탕의 국제가격과 관련하여 해당 상품들의 국내가격의 적절한 변동폭을 보장할 것”을 목적으로 운영되던 전형적인 가격밴드제도(PBS)였다.⁴²⁾ 문제의 상품들의 수입에 대한 칠레의 WTO 양허관세율은 종가세 31.5%였으며, 실행관세율(applied *ad valorem*)은 2002년 기준 7%까지 낮춘 상태였다. 칠레는 동 가격밴드제도(PBS)에 따라 해당 상품들의 국제가격을 참고하여 매년 수입가격의 상한과 하한을 설정 및 조정하여 가격밴드(price band)를 정하는 한편, 매주 국제가격을 참고한 참고가격(reference price)을 정하여 동 참고가격이 상기 가격밴드 범위 내에 존재하면 7%의 실행관세율만 적용하고, 범위를 초과하는 경우에는 그 가격차만큼을 환급해주었으며,⁴³⁾ 범위 미만일 경우 원래 적용되는 7% 실행관세율에 추가하여 그 가격차이만큼의 종량세(a specific duty)를 부과하였다. 따라서 마지막의 경우 칠레가 부과하는 관세는 종가세와 종량세 두 가지 형태의 관세로 구성되게 되며, 바로 이때 해당 상품에 대해서 부과된 총 관세율이 WTO 양허관세율인 31.5%를 초과하는 경우가 문제가 된 것이다.⁴⁴⁾

「농업협정」 제4조 제2항 규정에 따르면, 회원국은 일정한 경우를 제외하고는 일반 관세로 전환하도록 요구된 어떠한 종류의 조치도 유지 또는 이용하거나 동 조치로 복귀하지 않을 의무를 진다. 이때 “일반 관세로 전환하도록 요구되는 조치”는 “수입수량제한, 가변 수입부과금, 최소 수입가격, 임의적인 수입허가, 국영무역을 통하여 유지되는 비관세조치, 수출 자율규제, 일반 관세 이외의 유사한 국경조치”⁴⁵⁾를 포함한다. 상소기구도 칠레의 가격밴드제도(PBS)가

MEASURES RELATING TO CERTAIN AGRICULTURAL PRODUCTS (WT/DS207/AB/R), 23 September 2002.

40) 이 밖에 동 분쟁사건에서는 칠레가 해당 상품들에 대해서 긴급수입제한조치를 발동한데 대해서도 아르헨티나가 「긴급수입제한조치에 관한 협정」(Agreement on Safeguard)의 다수 규정을 위반하였음을 이유로 문제를 제기하였고, 패널은 이에 대해서 칠레의 규정 위반을 인정하였다. 그러나 동 조치는 패널 심리가 진행 중이던 2001년에 철회되었고 칠레는 패널 판결에 대해서 상소를 제기하지 않았으므로 이 문제는 일단락된 바 있다. WTO, Report of the Appellate Body, *ibid.*, paras. 2-4.

41) Tim Josling et al., *supra* note 12, p. 15.

42) WTO, Report of the Appellate Body, *supra* note 39, para. 11.

43) 동 환급금은 7% 실행관세율에서 공제되었는데, 이 경우 때로는 해당 상품에 부과되는 관세가 최저 0% 되기도 하였다.

44) 김승호, 「WTO 통상분쟁 판례해설(2)」(법영사, 2007), pp. 338-339; Daniel C. K. Chow & Thomas J. Schoenbaum, *International Trade Law: Problems, Cases, and Materials* (Aspen Publishers, 2008), pp. 461-462; Raj Bhala, *supra* note 9, pp. 1456-1461; WTO, Report of the Appellate Body, *supra* note 39, paras. 9-30.

45) “quantitative import restrictions, variable import levels, minimum import prices, discretionary import licensing, non-tariff measures maintained through state-trading

바로 여기에서 말하는 “가변 수입부과금” 및 “최소 수입가격”에 충분히 “유사한 국경조치”로서 의도되고 운영되고 있으며 따라서 「농업협정」 제4조 제2항 규정을 위반한다는 패널의 판결을 지지하였다.⁴⁶⁾ 다만, 관세는 국제가격과 같은 외부 요소에 의해서 변동되는 것이 아니라 수입품의 가격이나 수량에 기초하여 결정·부과되는 것이므로 외부적인 국제가격에 따라 구체적인 관세율을 결정·적용하는 칠레의 가격밴드제도(PBS)는 “일반 관세”(ordinary customs duties)에 해당하지 않는다는 것이 패널의 입장이었는데, 상소기구는 이를 반복하였다.⁴⁷⁾ 한편 제기된 쟁점의 검토 및 분석 순서와 관련하여, 상소기구는 「GATT 1994」 제2조 제1항 (b)호에 앞서 「농업협정」 제4조 제2항에 관하여 우선 검토·분석한 패널의 검토·분석 방법에는 오류가 없음을 최종 확인하였다. 이미 칠레의 가격밴드제도(PBS)가 「농업협정」에 위반됨이 명확한 이상 「GATT 1994」 제2조 제1항 (b)호에 대한 위반 여부를 검토·분석할 필요가 없다는 것이 그 이유였다.⁴⁸⁾

4. EC - Export Subsidies on Sugar⁴⁹⁾

동 분쟁사건에서는 공동설탕기구(Common Organization for Sugar: CMO)라고 불리는, 설탕산업에 대한 EC의 수출보조금 공동정책이 문제가 되었다.⁵⁰⁾ 이에 따르면, EC는 역 내에서 생산되는 설탕에 대해서 “A 설탕” 및 “B 설탕”의 두 개 범주의 생산쿼터를 설정하여 각각의 쿼터에 일정 생산량을 배정하고 이를 다시 각 회원국별로 할당하는 한편, A·B 쿼터를 초과하여 생산되는 설탕은 “C 설탕”으로 분류하였다.⁵¹⁾ “C 설탕”의 경우 국내시장에서 판매·유통될 수 없었으며 반드시 수출되도록 하였고, 어떠한 국내 가격지지도 직접적인 수출보조금 수혜 대상이 될 수 없었을 뿐만 아니라, 수출되었다는 사실을 증명할 수 없는 경우 과징금이 부과되기까지 하였다. 반면에, “A 설탕”과 “B 설탕”이 경우 EC 역 내 설탕시장의 안정을 위하여 일정 개입가격(intervention price)과 기본·최소가격(basic and minimum price)을 설정하고, 일정 수출물량에 대해서는 EC 역 내 시장가격과 국제시장 가격이 차이가 나는 경우 이를 “수출기금”(exports funds)이라는 이름으로 수출업자들에게 보전하여 주는 등 국내 가격지지도와 직접적인 수출보조금을 적용할 수 있도록 하였다.⁵²⁾ 이상의 사실에 기반하여 제소국

enterprises, voluntary export restraints, and similar border measures other than ordinary customs duties.” 「농업협정」 제4조 제2항 각주 1).

46) 동 판결의 요지는 가격밴드제도(PBS)에 따른 관세조치는 수입상품에 대해서 국경에서 적용되는 조치이므로 이는 국경조치에 해당하고, 가격밴드제도(PBS)가 가변 수입부과금 및 최소 수입가격과 모든 면에서 동일할 필요가 없이 본질적인 특성을 충분히 공유하고 있으므로 이들 제도와 유사하다는 것이다. 김승호, 「통상분쟁 판례해설(2)」, 전개서, pp. 339-340; Daniel C. K. Chow & Thomas J. Schoenbaum, *supra* note 44, pp. 461-462; Raj Bhala, *supra* note 9, pp. 1463-1477; WTO, Report of the Appellate Body, *supra* note 39, paras. 192-262.

47) 김승호, 「WTO 통상분쟁 판례해설(2)」, 전개서; WTO, *WTO Dispute Settlement: One-Page Summaries*, *supra* note 32, p. 81; WTO, Report of the Appellate Body, *ibid.*, paras. 264-280, 288(C);

48) WTO, Report of the Appellate Body, *ibid.*, paras. 178-191, 288(d).

49) WTO, Report of the Appellate Body, *EUROPEAN COMMUNITIES - EXPORT SUBSIDIES ON SUGAR* (WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), 28 April 2005.

50) 동 정책은 분쟁 당시 적용되던 EC 이사회규정(「Council Regulation (EC) No. 1260/2001 of 19 June 2001」(EC Regulation 1260/2001))을 근거로 하는 것이었다. 이 정책은 일반적으로 “EC 설탕 제도”(EC sugar regime)라고 불린다.

51) 따라서 “A 설탕” 및 “B 설탕”을 “쿼터 설탕”(quota sugar), “C 설탕”을 “비쿼터 설탕”(non-quota sugar)으로 각각 부르기도 한다.

인 호주, 브라질, 태국이 비록 EC가 “C 설탕”에 대해서 직접적으로 수출보조금을 지급한 것은 아니지만 상기 설탕제도를 통해 사실상(*de facto*) “C 설탕”에 「농업협정」 제9조 제1항 (C) 호에 해당하는 수출보조금을 지급함으로써 「농업협정」을 위반하였다고 주장하며 제소하였다.

동 분쟁사건을 구성하는 법적 쟁점은 이상과 같이 다소 복잡하나 결국 「농업협정」 상 수출보조금의 개념과 범위에 관한 문제가 핵심적인 쟁점이라 할 수 있다. 패널은 이미 앞선 *Canada - Dairy*에서도 등장한 바 있는 “교차보조”⁵³⁾ 개념을 핵심적인 논거로 EC의 설탕제도가 사실상(*de facto*) “C 설탕”에 수출보조금이 지급되도록 운영되었음을 인정하였다. EC가 설탕제도를 통해 “A 설탕”과 “B 설탕”의 생산쿼터에 대해서는 국제시장 가격보다 높은 보조가격을 설정·유지함으로써 과잉생산이 발생하도록 하고, 이때 창출된 수익을 통해 수출업자가 고정비용을 충당함으로써 결과적으로 생산비에 미치지 못하는 국제시장 가격으로 “C 설탕”(비쿼터 설탕)을 수출할 수 있도록 유도하여 결과적으로 “C 설탕”에 대해서 수출보조가 이루어졌다는 것이다. 상소기구 역시 이러한 패널 판결 내용을 대부분 지지하였다.⁵⁴⁾ 이처럼 동 분쟁사건의 사실관계, 패널 판결 내용 논거는 *Canada - Dairy*의 구조와 거의 유사하다고 할 수 있다.

5. US - Upland Cotton⁵⁵⁾

동 분쟁사건은 브라질과 서부 아프리카 4대 면화 생산국인 Benin, Burkina Faso, Chad, Mali,⁵⁶⁾ 5개 국가가 미국의 면화보조로 인해 세계 면화가격이 하락하고 자국의 수출 이익이 감소하고 있다고 주장하면서, 그 중에서 특히 브라질이 미국을 상대로 2002년 WTO에 제소하면서 촉발된 사건이다. 참고로 2000년대 초반에 다른 농산물 가격은 큰 폭으로 오름세를 보이고 있던데 비해서 면화의 가격지수는 1960년대 이래 가장 낮은 수준이었다. 이때 제소국인 브라질은 미국의 면화보조 규모가 2001년에 40억 달러를 기록한 것과 관련하여, 이는 1992년 유통연도 수준인 20억 달러를 초과한 것이며, 이른바 “평화조항”(Peace Clause)⁵⁷⁾의 종료로

52) 이 밖에 동 분쟁사건에서는 EC가 개도국 우대정책의 일환으로 아프리카·카리브·태평양연안 국가들(ACP Countries)로부터 수입하는 물량에 대해서 일정한 보조혜택을 공여하는 동시에 그에 상응하는 물량만큼을 다시 국제시장 가격으로 재수출하면서 수출보조금을 적용함으로써 EC의 양허표 상 수출보조금 양허 상한을 초과하였는지 여부 및 수출보조금이 지급되어서는 안 되는 “C 설탕”에 대해서도 수출보조금이 지급되었는지 여부 등도 쟁점으로 제기되었으나 여기서는 논외로 한다. 이상, 김승호, 「WTO 통상분쟁 판례해설(1)」, 전게서, pp. 354-355; 송주호·임송수·정다운·김수지, 전게서, pp. 15-18; Raj Bhala, *supra* note 9, p. 1525; Tim Joslin, *supra* note 12, pp. 25-26; WTO, Report of the Appellate Body, *supra* note 49, paras. 1-3.

53) 상기 각주 36) 참조.

54) 교차보조는 쿼터 생산물량에 적용되는 가격보조가 쿼터 이상으로 생산되는 물량의 고정비용을 지원 하는 효과를 가져옴으로써 쿼터 초과 물량을 더 낮은 가격으로 판매할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 “C 설탕”의 수출에 대해서는 “A 설탕”과 “B 설탕”에 적용된 것과 같은 높은 보조가격이나 수출보조금이 직접 적용되는 것은 아니지만, 쿼터 생산에 대해 보조를 받은 같은 농가가 “C 설탕”을 보조 없이도 낮은 가격에 수출하는 경우 이는 결국 사실상 교차보조에 해당한다는 것이다. 김승호, 「WTO 통상분쟁 판례해설(1)」, 전게서, pp. 358-360; 송주호·임송수·정다운·김수지, 전게서, pp. 18-20; Tim Josling, *supra* note 12, p. 26; Report of the Appellate Body, *supra* note 49, paras. 251-283, 346.

55) WTO, Report of the Appellate Body, *UNITED STATES - SUBSIDIES ON UPLAND COTTON* (WT/DS267/AB/R), 3 March 2005.

56) 브라질을 제외한 나머지 4개 국가들은 소송을 제기한 브라질과는 달리 “면화 발의”(sectoral initiative in favor of cotton)를 WTO 제출하여 미국의 면화보조 문제는 개발 문제임을 제기하고 그에 대한 보상을 요구하는 전략을 사용하였다. 송주호·임송수·정다운·김수지, 전게서, p. 37.

더 이상 예외가 인정될 수 없다고 지적하면서 미국이 면화에 적용하고 있는 국내 농업보조, 수출보조, 수출신용보증(export credit guarantee), 기타 각종 보조조치들이 「농업협정」, 「보조금·상계조치협정」 및 「GATT 1994」의 보조금 관련 규정을 위반하는 보조금에 해당한다고 주장하였다.⁵⁸⁾

동 분쟁사건은 상소기구 보고서의 총 분량이 300여 페이지에 달할 정도로 분쟁의 대상이 된 미국 면화보조의 유형·형태·종류·내용, 위반 여부의 문제가 제기된 협정 및 조항, 당사국의 주장 내용, 주요 쟁점 등이 매우 다양하고 광범위하며 복잡하지만 결국 핵심적인 이슈는 문제가 된 미국의 면화 보조조치들을 허용보조(green box)와 비허용·감축보조(non-green·amber boxes)로 구별하는 것이었다. 패널에 의해 검토·분석 대상이 된 미국의 면화 보조조치들은 총 9개에 달하였으며, 각각의 조치들에 대한 패널 결정의 내용을 간략히 정리하면 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 미국 면화보조 조치들에 대한 패널의 결정 내용⁵⁹⁾

보조프로그램 ⁶⁰⁾	패널 판결
직접지불(Direct Payment)	농지사용 계약이 부과되어 허용보조가 아님. 국제시장에서 심각한 가격하락 효과를 가지지 않음.
생산자계약자율지불 (Production Flexibility Contract payments)	
시장손실지원지불 (Market Loss Assistance payments)	국제시장에서 심각한 가격하락 효과를 가짐.
경기대응지불(Counter-Cyclical Payments)	
유통융자지불(Marketing Loan payments)	
Step-2 지불(Step 2 payments)	국제시장에서 심각한 가격하락 효과를 가짐. 국내사용 업체 - 수입대체 보조임. 수출업체 - 이행계획서에 포함되지 않은 수출보조임.
면화종자지불(Cottonseed payments)	국제시장에서 심각한 가격하락 효과를 가지지 않음
작물보험(Crop Insurance)	
수출신용보증(Export Credit guarantees)	수출보조이나 미국의 이행계획서에 포함되지 않음.

상기 각각의 조치들에 대해서 제소국인 브라질은 대체로 비허용·감축보조(non-green·amber boxes)이므로 해당 협정 규정 위반임을 주장한 반면, 피소국인 미국은 허용보조(green box)임을 항변하였다. 이에 대해서 패널은 이들 각각의 보조조치에 대해서 기본적으로 ① 과연 해당 보조금이 허용되는 것인지 또는 금지되는 것인지 여부, ② (비록 허용된다고 하더라도) 각각의 보조조치로 인해 브라질에 “심각한 손상”(serious prejudice)을 야기하는지 여부의 두 가지 이슈에 기초하여 상기와 같이 각각의 보조조치에 대해서 허용보조(green box)(따라서 해당 협정 규정 합치) 또는 비허용·감축보조(non-green·amber boxes)(따라서

57) 「농업협정」 제13조.

58) 김승호, 「통상분쟁 판례해설(1)」, 전게서, p. 334; 송주호·임송수·정다운·김수지, 전게서, pp. 33-37; Daniel C. K. Chow & Thomas J. Schoenbaum, *supra* note 44, pp. 632-633; WTO, Report of the Appellate Body, *supra* note 55, para. 1.

59) Tim Josling, *supra* note 12, p. 24.

60) 이들 중에서 직접지불, 생산계약자율지불, 시장손실지원지불, 경기대응지불, 유통융자지불의 5개 프로그램은 특히 미국 농업의 주요 정책적 수단이며, Step-2 지불과 면화종자지불은 면화에 특정된 보조이고, 작물보험과 수출신용보증은 더 일반적인 보조에 해당한다. 송주호·임송수·정다운·김수지, 전게서, p. 40; Tim Josling, *ibid.*, p. 22.

해당 협정 규정 위반)로 판결을 내렸다. 이러한 패널 판결 내용의 대부분은 상소기구를 통해서도 재확인되었다.⁶¹⁾

IV. 농업통상 분쟁 해결 경험을 통해 본 「농업협정」의 평가

*Canada - Dairy*에서의 WTO 판결은 상대적으로 높게 유지·관리되는 국내가격, 그리고 생산비용보다 낮은 수출가격이 동시에 존재하는 경우 이는 수출(또는 수출을 위한 가공)을 위한 수출보조의 일종으로 간주될 수 있으며, 「농업협정」상 감축대상 수출보조에 해당할 수 있음을 시사한다. 또한 「농업협정」은 시장접근, 국내보조 및 수출보조를 개념적으로 분리하여 서로 독립된 형태로 규정·규율하고 있으나 하나의 관리가격 메커니즘에 따라 사실상 국내보조와 수출보조가 연계될 수 있음을 잘 보여주고 있다.⁶²⁾ 동 분쟁사건은 캐나다 지방정부들이 수출용 우유에 대한 특별지원 프로그램을 폐지하면서 해결되었으며, 연방정부의 지속적인 프로그램 개혁을 촉진하기도 하였다.⁶³⁾ 이처럼 동 분쟁사건은 「농업협정」상 농업보조금(국내보조 및 수출보조금)의 개념과 범위를 더욱 명확히 하고, 국내 농업정책·프로그램의 개혁에 결정적인 영향을 미쳤다는 두 가지 측면에서 주목할 만한 사례를 보여주고 있다.

*Chile - Price Band System*의 경우 상소기구는 동 분쟁사건에 대한 판결을 통해 특히 자신의 판단이 오로지 현재 분쟁대상으로 제기된 칠레의 가격밴드제도(PBS)에만 적용되는 것이며, 일반적인 가격밴드제도(PBS)의 WTO 합치성 또는 다른 회원국에 의해 적용될 수 있는 특정 가격밴드제도(PBS)의 WTO 합치성에 대한 어떠한 판단을 내리는 것은 아님을 강조하고 있다.⁶⁴⁾ 그러나 이러한 주의환기에도 불구하고 동 분쟁사건에서 행해진 법적·경제학적 분석과 논거는 여타 가격밴드제도(PBS) 또는 이와 유사한 제도의 WTO 합치성을 판단하는데 있어서도 유용하게 적용될 수 있을 것이라는 데 별다른 이견이 없다.⁶⁵⁾ 결국 이는 여타 분쟁사건과 마찬가지로 동 분쟁사건 역시 농업통상 분쟁 소송을 통해 국내 농업정책의 WTO 합치 범위를 더욱 명확히 함으로써⁶⁶⁾ 국내 농업정책의 수정·보완 또는 개혁·개선을 촉구하는 근래 경향을 잘 보여주고 있는 사례라고 할 수 있다. 동 분쟁사건에 있어서도 문제가 되었던 칠레의 가격밴드제도(PBS)와 긴급수입제한조치는 소송과정에서 개선되거나⁶⁷⁾ 철회되기도 하였다. 칠레는 자국의 가격밴드제도(PBS)가 「농업협정」 위반으로 최종 판정받음에 따라 결국 2007년 6월 이를 완전히 철폐한 것으로 알려지고 있다.

*EC - Export Subsidies on Sugar*는 앞선 *Canada - Dairy*와 더불어 농산물 수출보조금 문제에 대하여 자주 인용되는 대표적인 분쟁해결 사례이다. 특히 동 사건은 특정 품목이 실제로 보조금이 직접 지급되는 대상이 아니라고 하더라도 국내보조가 수출보조로 이전되는 교차

61) 김승호, 「통상분쟁 판례해설(1)」, 전게서, pp. 335-353; 송주호·임송수·정다운·김수지, 상게서, pp. 37-41; Daniel C. K. Chow & Thomas J. Schoenbaum, *supra* note 44, pp. 633-636; Tim Josling, *ibid.*, pp. 22-23; WTO, *WTO Dispute Settlement: One-Page Summaries*, *supra* note 32, p.106; WTO, Report of the Appellate Body, *supra* note 55, paras. 2-4, 764.

62) 김승호, 「통상분쟁 판례해설(1)」, 상게서, pp. 317-318; 송주호·임송수·정다운·김수지, 상게서, p. 32; Tim Josling, *ibid.*, p.22.

63) Tim Josling, *ibid.*

64) WTO, Report of the Appellate Body, *supra* note 39, para. 203.

65) Tim Josling et al., *supra* note 12, p.1 6.

66) Tim Joslin et al., *ibid.*, p. 1.

67) 이에 관한 상세한 내용은 WTO, Report of the Appellate Body, *supra* note 39, paras. 126-144 참조.

보조 메커니즘을 통한 양자간의 연계효과로 인해 국내보조가 수출보조금으로 연결되고 국제무역에 왜곡효과를 나타낸다는데 대한 명확한 기준을 수립하였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.⁶⁸⁾ 그러나 그에 못지 않게 동 분쟁사건이 갖는 더욱 중요한 의미는 EU에게 설탕보조 제도의 개혁에 나서도록 압박하는 효과를 가져왔다는 사실일 것이다.⁶⁹⁾ 동 분쟁사건을 계기로 설탕제도, 더 나아가 설탕제도가 일부분으로 포함되어 있는 EU의 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP) 개혁에 관한 논의가 촉발되었으며, EU는 이러한 논의를 회원국들에게 정책변화의 필요성을 설득하는데 효과적으로 이용할 수 있었다. 동 판결 내용과 이러한 논의를 통해 EU는 2006년 설탕 지지가격 인하, 설탕 가격보조 감축, 직접지불(decoupled payments) 수단에 의한 보상, 민간부문의 저장제도(private storage)의 도입 등을 주요 골자로 하는 공동농업정책(CAP) 개혁방안을 합의·단행할 수 있었던 것이다.⁷⁰⁾

US - Upland Cotton은 여타 농업보조금 관련 분쟁사건들과 마찬가지로 농업보조금에 관한 WTO 규범의 적용에 있어서 여러 모호한 쟁점들에 대한 판단기준을 명확히 하였다는 점에서 그 첫 번째 의미를 찾아볼 수 있다. 각국의 농업보조금 조치에 대해서 적용될 수 있는 관련 “실질적”(substantial), “상당한”(significant), “심각한 손상”(serious prejudice) 등 관련 협정 규정 상 기본 개념들에 대한 경제학적 논리와 계량화된 기준의 제시, “평화조항”(Peace Clause)의 종료에 따른 「농업협정」과 「보조금·상계조치협정」상 보조금 규율관계 정립 등을 대표적인 예로 들 수 있을 것이다.⁷¹⁾ 이 분쟁사건이 갖는 두 번째 의미는 앞선 EC - Export Subsidies on Sugar의 예에서 볼 수 있었듯이 미국의 국내 농업정책에 중대한 변화를 가져오게 된 계기가 되었다는 점이다. 동 분쟁사건은 미국 농업부문의 핵심 작목 중의 하나인 면화에 대한 보조정책에 관한 것으로서 이는 곧 미국 농업정책 전반에 대해서 다자간 무역규범과의 합치성 여부를 다루게 되었음을 의미하기 때문이다. 이 분쟁사건에서 문제가 되었던 면화보조와 같이 선진국들이 주로 활용하는 각종 국내 농업보조 조치가 국제무역을 왜곡할 수 있다는 점, 미국과 EU 등 선진국들이 적용하고 있는 직접지불 조치를 수정할 필요가 있다는 점, 미국의 수출신용보증이 사실상 수출보조로서 운영되고 있다는 점 등이 확인된 것이 중요한 성과로 꼽히고 있다. 미국은 이러한 판결 결과에 따라 국내 면화 보조정책을 부분적으로 개선하기도 하였으며, 궁극적으로 국내 「농업법」(Farm Bill)의 개혁으로까지 이어졌다는 것은 잘 알려진 사실이다.⁷²⁾

마지막으로 US - Upland Cotton이 갖는 또 하나의 중요한 의미는 이처럼 중요한 농업통상 분쟁 이슈들이 농업협상을 통해 항구적으로 해결될 수 있는 기회를 제공하고 있다는 점일 것이다. 동 사건은 주로 선진국이 활용하는 농업보조의 WTO 합치성을 부인함으로써 이 분야에서 사실상 개도국들의 손을 들어준 사례로 기록되고 있다. 이전까지 다소 소극적이었던 개도국들이 확실히 이 판결을 계기로 소송절차뿐만 아니라 농업협상에도 적극 참여하고 목소리를 더욱 높이기 시작했다고 인식되고 있다. 결국 이 판결은 선진국들과의 보조금분쟁에 나서는 개도국들에게 강력한 협상무기를 쥐어주게 됨으로써 개도국들의 협상참여를 촉진하는 등

68) 김승호, 「통상분쟁 판례해설(1)」, 전개서, p. 362; 송주호·임송수·정다운·김수지, 전개서, pp. 20-24.

69) Raj Bhala, *supra* note 9, pp. 1525-1526.

70) 김승호, 「통상분쟁 판례해설(1)」, 전개서, p. 362; 송주호·임송수·정다운·김수지, 전개서, pp. 24, 58-71.

71) 송주호·임송수·정다운·김수지, 상계서, pp. 42-44; Daniel C. K. Chow & Thomas J. Schoenbaum, *supra* note 44, pp. 632-633; Tim Josling, *supra* note 12, pp. 24-25.

72) 송주호·임송수·정다운·김수지, 상계서, pp. 41-44, 71-82; Tim Josling, *ibid.*, p. 23.

농업협상에서 새로운 양상이 전개되고 있는 주요 요인 중의 하나로 분석되고 있다. 비록 아직까지는 별다른 성과는 없으나 이 분쟁사건을 계기로 2003년 9월 멕시코 칸쿤(Cancún)에서 개최된 WTO 제5차 각료회의에서 면화 발의(sectoral initiative in favor of cotton)를 ① 보상을 목적으로 한 개발, ② 보조를 다루는 무역 문제로 각각 분리하여 접근하기로 결정하고 ①에 대해서는 국제 금융기관과 다자·양자기관에서, ②에 대해서는 DDA 협상에서 각각 다루기로 한 사례는 이러한 협상의 양상 변화를 보여주는 대표적인 실례의 하나라고 하겠다.⁷³⁾

이처럼 「농업협정」은 분쟁해결 경험을 통해 농업통상 분쟁의 해결을 위한 새로운 규범적 기제를 비교적 효과적이고 성공적으로 제공해왔을 뿐만 아니라, 더 나아가 각국의 국내 농업정책의 개혁을 위한 동력을 제공하는 동시에 DDA 농업협상의 논의과정에서도 일정 부분 영향을 미치거나 기여해 왔다는 점에서 그 의미와 성과를 평가할 수 있다. 특히 농업보조금 등 각국의 국내 농업정책의 개혁 문제는 DDA 농업협상의 핵심적인 이슈에도 해당하므로 「농업협정」 이슈들에 관한 사법판결이 곧 국내 농업정책·제도의 개혁을 촉진하는 동시에 농업협상의 진전을 위한 주요 동인이 될 수 있었다는 점에서 「농업협정」의 진정한 의미를 찾아볼 수 있을 것이다.⁷⁴⁾

V. 결 론

WTO 협정체제 하에서 제기되었던 다수의 농업통상 분쟁 중에서도 상기 *Canada - Dairy*, *Chile - Price Band System*, *EC - Export Subsidies on Sugar*, *US - Upland Cotton* 분쟁해결 사례 등은 특히 농산물 가격지지, 농업보조금 등 각국의 핵심적인 농업정책 및 농업보조 프로그램의 WTO 합치성 문제를 정면에서 다루었던 분쟁사건들로서, 「농업협정」 및 DSU에 따른 농업통상 분쟁 소송이 각국의 국내 농업정책·프로그램의 변화, 더 나아가 농업협상에 미치는 영향 및 상호간의 밀접한 관계를 잘 실증하고 있는 대표적인 사례들로 거론되고 있다.⁷⁵⁾ 국내 가격지지 정책이 「농업협정」 상 금지되는 수출보조금이 되는지 여부를 다루었던 *Canada - Dairy* 및 *EC - Export Subsidies on Sugar*, 각종의 국내 보조제도가 「농업협정」 상 금지되는 국내보조·수출보조금·수입대체보조금으로 인정될 수 있는 여부 및 이에 대한 「보조금 및 상계조치에 관한 협정」(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: 이하 “보조금·상계조치협정”이라 함)의 적용 문제를 검토했던 *US - Upland Cotton*은 모두 국내 농업보조 프로그램에 따라 자국 국내 생산업자들에게 일정한 형태의 보조금이 부여된 경우로서, 농업보조금(국내보조 및 수출보조금) 분야에서 이정표로 평가받고 있는 분쟁사건들이다.⁷⁶⁾ *Chile - Price Band System*은 국제가격 변동에 대응하여 국내가격을

73) 따라서 면화 발의는 WTO가 국제법의 틀 안에서 인정하는 무역조치가 아니라 금융보상을 다루는 첫 사례가 되고 있다. 지금까지 금융보상은 지지부진하며 “발리 패키지” 이전까지 DDA 협상도 별다른 진전이 없는 상황이었다. 송주호·임송수·정다운·김수지, 상계서, pp. 37, 42; Daniel C. K. Chow & Thomas J. Schoenbaum, *supra* note 44, pp. 632-633, 636-637; Tim Josling, *ibid.*, p. 25.

74) 농업통상 분쟁의 제소 원인과 관련하여 주목할 만한 점은 수입관세 및 제도, TRQ, 위생검역, 수량제한, 셰이프가드, 수출보조금, 반덤핑, 농산물 관련 지적재산권 등 분쟁사유들이 DDA 농업협상에서 논의되고 있는 주요 쟁점들과 거의 일치하고 있다는 사실이다. 따라서 이들 쟁점들은 향후 농업통상 분쟁의 방향을 제시하고 있다는 점에서 주목할 필요가 있을 것이다. 최승환, 전제논문, p. 146. 그러나 더 나아가 분쟁해결에 따른 판결 내용은 농업협상의 장래에도 적지 않은 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다.

75) Tim Josling et al., *supra* note 12, p. 1.

76) 이들 분쟁사건들은 각국의 농업보조금 관련 국내 농업 정책 및 프로그램의 WTO 합치성, 「농업협

안정시키기 위한 조치로서 국경선 차원의 관세조치를 통한 가격지지 정책이 WTO에 합치하는지 여부를 다룬 분쟁사건이며, 대표적인 시장접근 이슈를 다룬 사례로 거론되고 있다.⁷⁷⁾

이상의 농업통상 분쟁사건들은 각국의 주요 국내 농업정책에 대한 직접적인 변화를 가져오게 된 대표적인 분쟁해결 사례들로서, 규범에 기초한 분쟁해결의 방향을 제시하고 있을 뿐만 아니라 각국 정부가 취하고자 하는 장래의 조치들에 대해서 중요한 선례를 제공하고 있는 것으로 인식되고 있다. 더 나아가 이러한 WTO 분쟁해결 경험은 각국 정부가 국내 농업정책을 입안하고 실행하는데 있어서 WTO 합치성을 필수적으로 검토하게 함으로써 농업협상 환경을 조성하고 협상수단을 강화하는데 중요한 요소가 되고 있는 것이다.⁷⁸⁾ 결국 최근 “발리 패키지”의 타결에도 불구하고 여전히 불투명한 DDA 농업협상의 장래를 고려하면 WTO 회원국들이 농산물교역 관련 핵심 이슈들에 대하여 협상을 통한 해결보다는 「농업협정」 및 DSU를 통한 분쟁해결로써 변화를 모색하는 경향은 앞으로도 당분간 계속되리라는 것은 어렵지 않게 예상된다고 하겠다.⁷⁹⁾ 필연적으로 국내 농업정책의 개혁과 맞물릴 수밖에 없는 DDA 농업협상이 별다른 성과를 내지 못하고 표류하고 있는 가운데 농업통상 분쟁에 대한 소송이 농업협상에 대한 보완책으로 거론되기 시작한 점도 이와 무관하지 않다고 할 것이다.⁸⁰⁾

「농업협정」은 시장지향적이고 공정한 농산물 교역질서의 수립을 위한 새로운 의무와 통상이슈를 제공해왔다. 그러나 그 자체로는 여전히 불완전하기 때문에 때로는 소송을 통해서 때로는 협상을 통해서 그 불완전성과 모호성을 보완 및 치유하기도 하고 흠결과 공백을 메꾸오면서 나름대로 역할을 충실히 해온 것으로 평가될 수 있다. 비록 「농업협정」은 그 자체로는 불완전성과 모호성으로 인해 일정 부분 한계를 지닐 수밖에 없지만 이상과 같이 각국의 주요 국내 농업정책에 대한 도전들로 기록되고 있는 다양하고 풍부한 분쟁해결 경험을 통해 문제해결을 위한 일정한 방향을 제시함으로써 농업협상을 촉진 또는 보완·대체하거나 분쟁해결 내용을 농업협상에 반영하기도 하고, 경우에 따라서는 각국의 농업정책에 대한 개혁을 이끌어냄으로써 자신의 불완전성과 모호성을 보완·치유해 나가는 선순환이 이루어지고 있는 것이다.

「농업협정」은 예측가능한 행위규범의 제시, 시장지향적이고 공정한 농산물교역 질서의 확립 등 전통적인 역할과 기능에 그치지 않고,⁸¹⁾ DSU를 통한 분쟁해결 경험을 통해 대내적 개혁과 대외적 협상을 위한 강력한 추진동력으로서의 역할을 비교적 잘 수행해함으로써⁸²⁾ 시장지향적이고 공정한 농산물교역 자유화의 진전에 크게 기여해왔다고 할 수 있다. 이처럼 「농업협정」을 통한 농업통상 분쟁해결 경험들이 대내적인 개혁과 대외적인 협상을 추진하는데 있어서 유용한 규범적·정치적 수단이 되어왔음을 올바르게 인식 및 재평가 하고, 대내적으로는 농업제도

정」 상 보조금의 명확한 개념과 범위 등을 핵심적인 쟁점으로 다루었던 사례들로서, 농업보조금 분야의 대표적인 분쟁사건들로 기록되고 있다. 비록 실제로는 이처럼 국내보조 또는 수출보조금 문제를 정면으로 다루고 있는 분쟁사건들이 그 건수 면에서는 총 농업통상 분쟁사건들 중에서 많은 숫자를 차지하고 있는 것은 아니지만 이들 분쟁사건에 대한 사법판결은 협상을 통한 규범의 변화에 중대한 영향을 미쳤다는 점에서 매우 중요한 의미를 지니고 있다. Tim Josling, *supra* note 12, pp. 8, 21-27; Tim Josling et al., *ibid.*, pp. 2, 6-12.

77) Tim Josling et al., *ibid.*, pp. 2, 15-17.

78) Kevin Watkins, *supra* note 34, pp. 2, 16-17.

79) Joseph A. McMahon, “Trade Policy Reform Through Litigation,” The Agricultural Economics Society and the European Association of Agricultural Economists (EuroChoice, 2007), p. 42.

80) Tim Josling, *supra* note 12, p. 4.

81) 최승환, 전제논문, pp. 149-152.

82) 이와 관련하여, 이미 WTO 분쟁해결 메커니즘을 대외 협상 당사자에 따라 유연하고 효과적인 협상 정책 도구로 활용할 필요성이 제기된 바 있다. 최승환 상제논문, pp. 170-171.

및 농업통상 정책의 개혁과 대외적으로는 농업협상의 진전⁸³⁾을 위한 효과적인 모멘텀으로 슬기롭게 활용하는 자세가 필요하다고 할 것이다.

83) 상기 *Canada - Dairy*, *EC - Export Subsidies on Sugar*, *US - Upland Cotton*의 소송결과를 통한 미국과 EU의 농업통상 정책의 개혁 및 농업협상에 관한 일반적인 논의는 Joseph A. McMahon, *supra* note 79 참조.

▶ 제2주제

WTO와 식량안보

발표자: 장학수 박사 (충북대)

토론자: 박언경 교수 (경희대)

WTO규범과 식량안보

발표자: 장 학 수⁸⁴⁾

I. 도입

모든 사람들이 2007~8년도의 세계적 곡물위기를 잊은 것 같다. 그 당시 언론의 집중보도가 Haitai와 모잠비크에서의 곡물 폭동에 초점이 맞추어졌는데, 세계 지도자들과 수많은 국제기구들이 몇 가지 곡물 정상회담을 위해 모여 즉각적이고 신뢰할 수 있는 조치를 요구하였다. 그러나 무엇보다도 먼저 정부 차원의 그리고 국제정부 차원의 대응은 애석하게도 몇 가지 규범적이고 제도적 수준의 이행 조치(follow-up)가 없는 입장 표명의 컨퍼런스와 행동계획에 한정되었다. 그러나 정말로 놀라운 것은 역사상 처음으로 식량부족 상태의 인구가 10억을 넘었을 때에도 어떠한 교훈도 배우지 못했다는 점이다.(FAO Press Release, 2009a) 흥미롭게도 이러한 불길한 기록은 2009년 중반에 도달한 것으로, 그 당시는 곡물가격이 이미 40%하락한 시점이었다는 것이다. 2010년까지 단지 925백만 명이 영양부족 상태에 있었는데 이 숫자는 식량위기 전보다 훨씬 높은 것이었다.(FAO, 2010). 2010년 12월에 WFP(World Food Programme)는 2011년에 다시 가격이 오를 것이라고 경고하였다(WFP, 2010). 그리고 정말 그랬다.⁸⁵⁾ 더욱이 IMF는 이러한 상승이 2011년에 11%까지 상승할 것으로 예상되는 석유 이외의 상품가격과 함께 지속적으로 상승할 것으로 예측하였다.(IMF, 2011:6) 마찬가지로, 이러한 점이 단지 화가 난 극빈층이 중동과 그 밖의 지역에서 폭동을 일으키는 경우에만 문제가 되는 것처럼 보인다는 것이다.

그러나 어떤 단일정부도 UN이 1948년 문서상으로 제정했던 식량권(right to food)에 따른 정부책임을 기억해 내지 못하는 것 같다. 1976년에 이러한 모든 인권에 대한 대부분의 기본적인 틀이 조약자격(treaty power)을 획득했으며, 2000년 8월에 극도의 빈곤과 기아를 제거하기 위한 첫 번째 밀레니엄 개발목표(MDG)로서 비준되었다.⁸⁶⁾ 2004년에 FAO(국제식량농업기구)이사회는 자발적인 R2F(right to food)개선 가이드라인을 채택하였다(UN, 2000; FAO, 2006).⁸⁷⁾

Jean Dreze와 Amartya Sen(1989:15)이 ‘히드라(many-headed monster)’⁸⁸⁾라고 불렀던 21세기의 기아는 왜 이전보다 더 높이 그 흉측한 머리를 들어 올렸는가? 높은 식량가격은 왜 가난한 농부에 의한 고 수입과 증가된 생산물로 귀결되지 않는가? 우리는 진실로 기아를 빈곤의 어쩔 수 없는 부산물로 분류하고, 식량원조와 같은 몇 가지 임시조치를 채택할 수 밖에 없을까?

84) 충북대학교 법학전문대학원 강사

85) 2011년 2월 한 달 동안 FAO는 236개의 평균 식품가격 색인을 보고하였다. 그것은 1월부터 2.2% 증가하였다. 이 증가는 FAO가 1990년 가격 모니터링을 시작한 이후로 현실 및 일반적 조건에서 가장 높은 증가이다. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>.

86) www.un.org/Millennium Development Goals/Reports.shtml.(Sep.9. 2014).

87) <http://www.fao.org/home/en/>: Guide Conducting a Right to Food Assessment.(Sep.9.2014).

88) Jean Dreze and Amartya Sen, Structural Injustice and Democratic Practice: Capability and Justice, Chapter 7, Kluwer Academic Publishers, 2008.

1990년과 2015년 사이에 기아를 반으로 줄이는 첫 번째 MDG가 실질적으로 많은 국가들에서 성취될 것이라는 좋은 소식이 있다. 그러나 글로벌 수치는 큰 지역차이를 은폐하고 있고, 이런 추정치가 명확한 경향을 반영한다는 증거는 없다. 식량불안의 구조적 원인은 지속되고 그러한 상황은 칼로리 대신에 종종 달러와 자선(그리고 때때로 지역적 식이요법상의 관습에 맞춘 올바르지 못한 형태의 부작용)에 의존하는 식량원조와 기아 두 가지 모두에서 취약한 채로 남겨져 있다. 심술궂게도 그리고 분명하게 식량 원조량은 식량가격이 상승할 때 줄어든다.(haberli,2010:300)⁸⁹⁾ 몇몇 통계적인 진전에도 불구하고, 글로벌 식량안전에 대한 전망은 앞서의 새로운 도전과제에 비추어 특히 그 전망이 어둡다. 단지 세 가지 글로벌 이슈만을 거론하더라도, 기후변화와 물, '석유고갈(peak oil)'⁹⁰⁾, '인산고갈(peak phosphorous)'⁹¹⁾, 농업의 외국인 직접투자(FDI)에 대한 보조금과 기타 인센티브가 있다. 이 세 번째 주제는 소위 “불충분하게 규제되고, 과잉보호 하에 있는” 이라고 칭한다. 왜냐하면 그것은 국내 및 국제규범이 외국인 직접투자(FDI)의 농업적 세부항목들을 참작하지 못하기 때문이고, 또한 그 규범들이 공공 규범을 넘어서 투자자 이익에 우호적인 경향이 있기 때문이다. 규범적 관점에서 볼 때, 농업에서의 투자는 주로 정리되지 않은 이슈이다. 그러나 여러 가지 의문점이 남아있는데, 그것은 도대체 세계농민들이 어떻게 2050년까지 91억 명을 먹여 살릴 것인가 하는 것이다(FAO Press Release,2009b). 식량 불안의 자연적 원인의 몇 가지로서, 2010년에는 단지 대홍수, 가뭄 그리고 화재였다. 오일가격, 통화와 주식의 격변성과 식량불안의 다른 중요한 원인들과 함께 이런 사건들은 실질적 가격 변동성만을 야기하는 것이 아니다. 이들 중 몇 가지는 또한 러시아, 인도와 중국을 포함하여, 수출국과 수입국 둘 다에서 새로운 완충재고(buffer stocks)와 투기적 비축에 대한 새로운 수출규제로 이어진다.

오늘날 우리는 R2F(right to food)가 아직 식량생산과 무역거래에 적용되는 현재의 상호적 규범과 지침 하에서 적절한 대응책이 부족하다는 걸 알아야만 한다. 그러나 상호거래 규범의 부족과 부적절성에 대하여 R2F(right to food)를 강화하기 위해 이용할 수 있는 아무런 치유 방안도 없다. 국내 및 세계적 이해관계가 충돌할 것 같은 다른 문제들에 대하여, 정책 입안자, 국제기구, 이해관계자와 전문가들은 어떻게 R2F(right to food)를 보장할 것인가와 어떤 규제 메커니즘을 통하여 그것이 이행되도록 하는가에 대하여 지속적으로 합의를 이루지 못하고 있다.

이 논문은 농업에 관한 WTO협정에 의하여 불완전하게 다루어졌거나, 전혀 다루어지지 않은 많은 문제에 대해 검토하고자 한다(AoA). R2F(right to food)에 대하여 이 장에서의 초점은 기아에 대한 투쟁에서 농업거래 규범에 의해 행해진 역할이다. 우리는 이러한 규범들이 모든 회원국들이 최선을 다하고 있는 R2F(right to food)에 기여하는지 그리고 어떻게 기여하는지에 대해 의문을 제기하고 있다. 우리는 국제공법에서 R2F(right to food)의 토대를 기억해냄으로써 제II장을 시작한다. 최근 식량위기에 대한 국제사회의 대응은 위기시기에 어떻게

89) 세계 식품 프로그램(The World Food Programme:WFP)은 2009년에 5.7백만 mt의 세계 식량원조량은 1961년 이래 가장 낮았다. 25%까지 감소된 식량원조, 긴급 식량원조는 12%, 계획 식량원조는 6%까지 계획해라.(예를 들어, 2009년 식량원조 유통에 관해서는 <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp223562.pdf>).

90) 'Peak Oil'은 농업에서 특히 중요하다. 왜냐하면 대부분 농부들은 비료, 생산 및 수송을 위한 오일에 의존한다.

91) 전반적으로, 화석연료의 중요성은 대부분의 다른 산업보다는 농업에서 더 높다.

R2F(right to food)가 작동하는가 또는 작동하지 않는가의 예로서 이용된다. 완곡하게 말하면, 자료는 아직 빈약하다. 더욱이 성문화된 인도주의 법률과 성문화된 상거래 법률 사이의 분열(fragmentation)은 두 조약의 굉장히 유사한 대상에도 불구하고, 지속될 가능성이 있다.⁹²⁾ 제III장은 상호거래 제도에서 그러한 권리의 일반적 이용 가능성에 대하여 조사된 논쟁에 관한 견해를 제공해 준다. 제IV장은 AoA(WTO Agreement on Agriculture)하의 현재 규범 및 지침들과 도하개발라운드에서 다루어진 것들에 대하여 검토하고자 한다. 여기서 우리는 반대 주장의 제기에도 불구하고, 그것들이 R2F(right to food)에 거의 기여를 못하고 있다는 것을 알게 된다. 제V장에서 법적 전망으로부터 우리가 분석한 것은 현재 몇 가지 규범 또는 규정의 부재가 세계 식량안보에 방해물로 작용할 수 있다는 것이다. 실질적 농업거래에서의 자유화 부재는 많은 WTO회원국들에 의하여 그들의 R2F(right to food)에 대한 책임위반에 이르게 한다.

현 상태에서는, WTO회원국들은 아무것도 행하지 않았고, 그들은 관련 UN협약에서 그들의 책임이행에 부응할 그리고 더 좋은 거래규범에 의한 R2F(right to food)를 개선할 어떠한 준비도 되어있지 않다. 두 가지 법 제도의 공통적인 대상에도 불구하고, 제도적 면에서 정비 불량(misalignment)이 존재하는 것 같다. 이것은 부분적으로 세계적, 국내 및 가정적 측면에서 식량안보의 기본적 차이로부터 기인한다. 제VI장에서 제시된 해결책에서 무역법 개선의 가능성과 한계뿐만 아니라, R2F(right to food)책임이 상호지원(mutual supportiveness)에 대한 무의미한 이의제기를 방해하는지를 보여주려고 노력할 것이다. 그 제안들 중 몇 가지는 도하개발아젠다(DDA)를 넘어서는 것이다. 그럼에도 불구하고, 권고적 미사여구를 넘어서 R2F(right to food)에게 확고한 규범적 내용을 제공할 최적기이다. 무엇보다도 좋은 것은 또 다른 훨씬 더 큰 식량위기가 헤드라인을 강타하기 전이라는 점에서 그러하다. 증가되는 위기의 강도와 구조적 규범의 변화를 필요로 하는 세 가지 접근 방법이 이용가능하다.

첫째로 최소한 관행(commitments)과 지침(discipline)을 “해하지 않는다고 하는” 두려움에 대한 책임감이다. 둘째로 국제사회의 R2F(right to food) 책임에 대한 보다 많은 관련 법률에 대한 해석 여지인데, 비록 그 여지가 분쟁해결기구를 통해서 보다는 일반이사회와 각료이사회 결정에 의하여 형성될 가능성이 훨씬 더 많아 보일지라도 그러하다. 최종적으로 다소 더 실질적이고 제도적인 몇 가지 변화를 제안하고자 하는데, 그것은 전체 WTO회원국에 대하여 인간 및 사회적 권리로서 더 나은 R2F(right to food)를 위한 길을 열어줄 것이다.

II. “식량권” 과 정치단계에서 대응을 위한 국제체계

R2F(right to food)는 국제인권선언(UDHR) 제25조 1항⁹³⁾에서 1948년에 승인되었다.

모든 사람은 그와 그의 가족의 건강과 음식, 의복, 주택과 의료보호와 필요한 사회적 서비

92) Cordell, 'Peak Phosphorus', 2009.

93) 동조의 원문은 다음과 같다. Article 25.1 states that: “Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.”

스를 포함하는 행복을 위한 적합한 삶의 수준에 대한 권리와 실업, 질병, 불구, 독신(홀아비나 과부), 늙음 또는 그의 통제범위를 넘어서는 생활의 다른 결핍으로 부터 안전할 권리를 가진다.

정부, 국제기구, 시민단체와 학자들은 R2F(right to food)의 법적 성질을 찾아내려고 노력해 왔으며, 법과 도덕적 책무(이 전개과정에 대해 좋은 개요에 대하여는 Vasak,1977, Tomuschat,2008, Kaufmann과 Ehlert,2009를 참조)를 포함하여 국내 및 국제 단계에서 이 권리에 대하여 확고한 의미를 부여하기 위하여 노력해 오고 있다. 더 나아가서 UN은 두 개의 국제인권헌장의 첫 머리에서 R2F를 확실히 하였다. 1976년에 발효된 경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제헌장 제1조2항은 R2F에 관한 가장 명확한 국제인권조항으로 간주된다.

모든 사람들이 기아로부터 자유로워져야 한다는 것을 기본적 권리로 승인한 현재 UN헌장 당사국들은 개별적으로 그리고 국제공조를 통하여 특정계획들을 포함하는 조치를 취해야 하는데, 그것은 다음과 같은 것이다.

- (a) 기술적, 과학적 지식을 최대한 이용함으로써 그리고 천연자원의 가장 효율적 개발 및 이용을 달성할 수 있기 위하여 농업제도를 개발하거나 개혁함으로써, 식량생산 및 보존과 분배방법을 개선할 것
- (b) 수요와 관련하여 세계식량 공급량의 형평성 있는 분배를 보장하기 위하여 식량수입국과 식량수출국 둘 다의 문제를 고려할 것

이 조문 보다 더 좋은 발전은 경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 UN위원회(CESCR)에 의하여 1999년에 채택된 적합한 식량에 관한 권리에 대한 일반의견(General Comment) No 12에서 발견된다. 이 법적으로 구속력 있는 수단은 경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR)에서 자유로운 시민의 권리를 존중할 책임, 경제 및 사회적 권리에 의해 보호되는 활동에 대한 접근성을 보호할 책임과 다시 말해, 헌장에 의거하여 그들에게 발생된 권리의 혜택을 개인에게 분배할 국가책임을 환수할 의무로 나눈다.(Tomuschat, 2008:43)

UDHR과 시민의 정치적 권리에 대한 국제헌장과 함께, ICSCR은 소위 인권의 국제헌장(Covenant Bill of Human Rights)을 구성한다. 통상적으로 볼 때, 그것은 제2세대 인권(보다 정확히 표현하면 차원(dimension))의 일부이다(Riedel,1989). 개발⁹⁴⁾, 평화에 대한 권리⁹⁵⁾와 깨끗한 환경⁹⁶⁾에 대한 권리와 비교해 볼 때, 소위 3차원(dimension)에 속하든 그렇지 않든 간에 논쟁의 여지가 있는 문제이다(Tomuschat,2008:54). 경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR)과 다수의 다른 관련 국제조약들도 또한 많은 개인 및 집단적 인권을 명시하고 있다(Tomuschat, 2008:54). 아마도 상당히, R2F(right to food)는 ‘기본적(fundamental)’이라고 명시된 헌장에서 유일한 권리이다. 그러나 이 사실과 ‘3차원 인권(third

94) WTO는 ‘생활수준의 향상’을 목적으로 하는 반면에, ICESCR은 ‘적절한 생활수준’ 보장을 목적으로 한다.

95) Barsh, Russel Lawrence, The right to development as a human right: Results of the Global Consultation, in 13 Human Rights Quarterly (August); p. 322-38. UNGA Res. 36/133(14. December 1978) and 39/11 (4 December 1986).

96) 인간환경에 관한 UN회의에 의해 채택된 선언 제1원칙, 1972, 스톡홀름.

dimension of human rights)'을 둘러싼 법률적 불확실성이 R2F(right to food)에 대한 검토에 직접적으로 관련되지는 않는다. 더욱이 이 장에서 국제공법에 따른 R2F(right to food)의 법률적 특성을 상세히 다룰 수 없다.

우리는 지금 R2F(right to food)의 사법적 구속력에 대한 의문을 예비적으로 살펴볼 것이다. 여기서 우리는 국내책임과 국제책임, 그리고 정부에 의한 구제방법과 국내법정과 국제법정에서 이용 가능한 개인 당사자를 위한 다양한 구제방법을 구별해야만 한다.

UN에 의한 최근조사를 보면, 수많은 그리고 일반적으로 오히려 최근 국내헌법에서 R2F(right to food)에 대하여 명확히 언급하는 것을 볼 수 있다.⁹⁷⁾ 그러나 기아에 빠진 국민을 위해, 그리고 국내법 하에서 국내법원에의 접근권은 다소 가능성이 멀어 보인다. 흥미롭게도, 사회적 권리도 사법적 문제제기에 대한 접근이 환경이슈보다 뒤떨어진다는 것이다(Hartling, 2007). 국내외에서 경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR) 서명 책임을 살펴보면, 국제조약 권리에 따라 법원으로의 접근성과 법원에 의한 강제성을 기대할 수 있다. 그러나 여기서 또한 ICESCR이 국제사법 포럼은 차지하고 국내차원에서 야기된 사건도 전혀 없는 것 같다. 이것은 우리에게 국제정부 단계에서 R2F(right to food) 강제 사례가 있는지에 대한 문제를 남긴다. 예를 들어, 비민주적 정부에 의해 이행된 식량수출이 국내적으로 기아를 불러일으키는 명백히 R2F에 대한 위반의 경우가 존재했었다. 그러나 지금 어느 정부도 다른 나라 국민의 R2F(right to food)가 무시되었다고 국제법정에서 문제를 제기하지는 않는다.

비록 경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR)이 정부로 하여금 강제로 어떤 행동을 취하게 할지라도, 모든 단계에서의 사법적 조치의 부족은 실제로 놀라운 것이 아니다. WTO전망을 통해 볼 때, 이러한 책임은 규제자(regulator)들이 국제 식량기준을 따라야 하는 방법과 유사하다. 엄밀하게 말하면, 경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR)책임들은 절차적 특성이 있으므로, 개인에 의한 이익제기에 개방되어 있지 않다는 것이다. 더욱이, 식량기준과 달리 식량에 대한 권리는 어떤 WTO협정에서도 언급조차 되지 않고 있다. 인정하건대, 비록 무역규범 위반은 물론 WTO분쟁해결절차에서 다루어질 수 있을지라도, R2F(right to food)위반 사건은 WTO의무에 근거한 주장이 훨씬 더 어려울 것이다. 게다가, 사적 행위자나 비정부기구들은 경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR)이나 WTO하에서 법원에 대한 어떤 접근권도 갖지 못한다. 주장하건대, 이것은 중요하고도 어려운 주권 문제를 야기하기 때문이다. 따라서 이것은 어떤 법원도 R2F(right to food)에 근거한 청구를 받아들일 수 없다는 것인가?

흥미롭게도, 모든 WTO회원국들은 WTO규범에 근거하여 어떤 사건에서 외국인과 기업뿐만 아니라 자국민이 국내법정에 대한 접근권을 허용할 의무를 진다. 소위 '사법예의 접근(access to justice)' 의무는 무역관련 지적재산권에 관한 협정(TRIPS)과 정부조달에 관한 복수국간 협정에서 발견된다. Guzman과 Meyer⁹⁸⁾가 지적하기를, 이러한 권리는 개인에 의해 제기되

97) 가장 최근의 예는 2010년 케냐헌법 제43조이다: '(1) 모든 사람은 권리를 가진다...(c) 배고픔으로부터 자유로워지고 섭취할 수 있는 양질의 적절한 음식을 먹을 수 있는' http://www.fao.org/right-to-food/news42_en.htm(19 November 2010).

98) Andrew T. Guzman and Timothy L. Meyer, International Soft Law, 2J. Legal Analysis 171 (2010).

는 소송까지 확장될 수 있다고 한다(2010:206). R2F(right to food)와 관련하여, 경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR)에서 정의된 것처럼, Coutis도 주로 국내법정에서 사법에의 권한 있는 접근을 요청한다. 안타깝게도, 그는 WTO분쟁해결절차는 제외하고, 국제법정에서의 재판회부 가능성을 어떻게 보장할 것인가에 대한 문제에 관해서는 언급을 자제하고 있다. 한편, 앞서 언급된 지적재산 및 조달문제 간에는 근본적인 차이가 존재한다. 반면에 각 국가는 부담하는 R2F(right to food)의무의 집합적 특성은 자국민뿐만 아니라 자국정책과 자국투자자의 해외에서의 행위를 위한 것이다. 분명히, 그것이 개인에 대해서든 또는 공동체에 대해서든, 그리고 국가에 의한 것이든 투자자에 의한 것이든 간에 R2F(right to food)간의 명백한 일상적 관계의 설정은 어려울 것 같다. 더욱이, 비경제적 인권이 WTO규범 및 절차를 통한 강화는 별도로 보장될 것이라는 것도 전혀 분명하지 않다. WTO가 R2F(right to food)정책의 매개자가 될 것이라는 생각은 설득력이 없는 것 같다. 어떤 WTO회원국은 다른 회원국이 자국의 국내법원에서 R2F(right to food)소송에 대한 사법적 접근성을 부정하는 사건에 대하여 WTO에 대한 소제기를 원할지에 관한 의문은 또 다른 문제이다. 이하에서 제시될 내용처럼, R2F(right to food)위반 사건에서 피고로서 적격성 문제는 전혀 부족하지 않다. 원고 없는 사건은 있을 수 없다. 동시에 무역과 투자에 대한 점진적 자유화는 사회적 약자의 희생으로 권리 및 의무에서 현재의 불균형 상태를 증가시킬지도 모른다. 이러한 사회 및 경제적 권리간의 불균형과 자유무역이 무역-유도적 복지손실에 대한 보상 수단 없이, 경제적으로 취약한 구조를 가질 수 있는 잠재적으로 부정적인 영향은 다자무역시스템에서 포함하고 있는 규범의 추가적 변화를 보장해주는 것으로 보인다. 집행에 관한 한, 'R2F(right to food)와 같은 사회적 권리'에 대하여 그것을 이용하고자 하는 관점에서 '경제적 권리' 시행을 위하여 WTO에 의해 설정된 '사법으로의 접근성' 통로를 검토하지 않을 근거가 전혀 없다.

경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR)에 따FMS R2F(right to food) 이행은 국내법하에서 개인의 권리 이상을 의미하는 것이다. 그것은 또한 상호 자신들과 관련된 국가에 대한 의무를 의미하는데, 예를 들면, 저개발국가에서 식량안보에 부정적으로 영향을 미치는 보조금과 식량덤핑을 회피하는 것을 의미한다(FAO,2006:para 53). 기아 또는 식량폭동의 구체적 사례에 대한 직접적 연관성 설정은 어려울 수 있다. 그러나 인위적인 무역 왜곡적 농업지원이 시장가격을 낮춘다는 것은 쉽게 알 수 있다(Anderson,2009).⁹⁹⁾ 그러한 지원은 또한 투자자에 대한 의욕저하로 기능하는데, 그 이유는 그것이 외국인 투자자들과 국내기업들에 대하여 동일하게 수익성을 감소시키고, 그렇지 않은 경우에는 경쟁력 있을 국내농가에 대한 보조금 삭제로 폐업을 유도하기 때문이다. 이러한 농민들에게, '농산물 덤핑'은 R2F(right to food)에 해를 끼치고, 그리하여 '해를 주지 않을 것'에 대한 일반적 의무와 경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR) 제11조(2b)에 대한 보조금 지급 국가에 의한 위반을 구성한다. 그러나 더 많은 것들이 존재한다. 많은 학자들은 국제인권법은 'Ruggie 체제'(UN 국가인권보호의무 · 기업의 인권존중의무 · 인권침해에 대한 구제체제)에 따라 모든 서명국가에 대하여 '존중하고, 보호하고 완수하거나, 보호하고, 존중하고 구제할' 의무를 규정한다고 지적한다(Ruggie, 2009).¹⁰⁰⁾ Smith(2009:66)는 만약 모든 사람에 대한 식량안보가 이루어진다면,

99)Kym Anderson, Agricultural Policy as a Barrier to Global Economic Integration, www.adelaide.edu.au/cies/publications/.../CIES_DP1014.pdf.

100)John Ruggie, Promotion of all Human Rights, Civil, Political Economic, Social and Cultural Rights including the Right to development. Human Rights Council Eleventh session Agenda item 3.

형평성 원칙은 확대시킬 필요가 있다고 주장한다. Johnston(2010:71)¹⁰¹⁾은 또한 상황을 무시한 채 기술적 해결만을 하지는 말자고 경고한다. 이 장에서 다루어진 문제들의 가장 중요한 부분은 R2F(right to food)의 무역 및 투자관련 측면이 더 좋은 무역 및 투자 규정을 통하여 개선될 수 있는지 여부와 어떻게 개선될 수 있는지에 대하여 문제를 남긴다.

정치적 단계에서 식량위기에 대한 반응을 진지하게 살펴보면, 국제사회는 공식적 담론을 그것이 1948년 이래 남아있던 배아상태에서 계속하여 한정하고 있음을 드러낸다. 2009년 7월 10일에, G8과 대부분 국가들, 기구들과 연구기관들은 이탈리아 도시에서 그 이름을 딴 미팅에서 'Aquila Food Security Initiative(AFSI)'을 비준하였다. 그들은 '지속가능한 세계 식량안보를 이루기 위하여 필요로 하는 규모와 긴급성으로 수행할 것'을 상호간 맹세하였다. 슬프게도, 2010년 4월 30일 캐나다 토론토에서 열린 '아프리카 파트너십 포럼'의 언급을 제외하면, AFSI에 대한 어떤 후속 조치도 보고되지 않았다(Muskoka,2010).

적정기구에서의 확고한 규제조치는 이전처럼 규정하는 것으로 남아있는 듯하다. 그러나 시도는 있었다. 2004년에 FAO(국제식량농업기구)는 식량원조에 관한 자발적 가이드라인을 고안하였다. 이 가이드라인은 새로운 의무를 형성한 것은 아니라고 주장하지만, FAO(국제식량농업기구)전문가들은 그럼에도 불구하고, 그들의 재판회부 가능성에 관한 많은 방안을 검토하였다. 아쉽게도 최종결론에는 도달하지 못하였다(FAO,2006). 식량권에 대한 현재의 특별보고관인 Olivier de schoutter은 R2F(right to food)는 '세계적 공공선(Global common good)'으로 간주되어야 한다고 생각하고, R2F(right to food) 위반에 대하여 '책임체제(accountability mechanism)'를 요청한다(de schoutter,2009c:11,41).¹⁰²⁾ 2008년에 UN사무총장은 21개 국제기구로 구성된 세계 식량안보 위기(Global Food Security Crisis)에 관한 소위 '고 수준의 작업반(HLTF:High Level Task Force)'을 설치하였다. HLTF는 조치를 위한 포괄적 구조(CRA:Comprehensive Framework for Action)를 만들었는데, 그것은 별로 소용은 없었지만, '즉각적으로 공공소비와 사적 투자를 확대하는 것이 필요하다.'고 요청하였다(UN,2008:para12,34). 그러나 어떤 제안도 규범 개혁을 위하여 마련되지는 않았고, 어느 누구도 식량생산에서 투자 부족의 이유와 그 구제책을 고려하는 것 같지 않았다. 21개의 국제기구에 의해 만들어진 첫 번째 HLTF 보고서는 이 접근법을 이행문제로 다루지 않는 경제계획에 한정시켰다.¹⁰³⁾ 더욱이, 그것은 제도적 자기비판은 말할 것도 없고, 시스템 실패에 대한 어떠한 설명도 포함하지 않았다. 그럼에도 불구하고, 무역 분야에서 그 보고서는 '왜곡된 무역관행의 조정'을 요구했으며, 용기를 내어 R2F(right to food)에 영향을 미치는 실제 무역문제 중의 일부를 지적한 것이었다. 그 내용은 '직접 가격통제, 수출제한 또는 일반화된 보조금 또는 임금인상과 같은 몇 가지 정책들이 시장을 더욱 더 왜곡시키거나 시간이 경과하면서 비효율적이 되거나, 재정적으로 유지될 수 없다는 것이다(UN,2008:section 1.3).

2009년 1월 식량안보에 관한 마드리드 고위급 회담에서 UN사무총장은 CFA에 대한 제3방

101) Johnston, Food Security and Entitlement: A critical Analysis.

102) Oliver De Schutter, Report submitted by special Rapporteur on the right to food, Human Rights Council, sixteenth session, Agenda item3. 17 December 2010.

103) 이 주제에 대하여 UN 특별대표인 David Nabarro는 2010년 11월 18일 WTO농업위원회에 대한 그의 발표에서 HLTF에 의한 원조에 대하여 이러한 상당한 관심을 확인하였다. http://www.wto.org/english/news_e/news10_e/agri_18nov10_e.htm. 23 November 2010).

안을 요청하고, R2F(right to food)를 ‘분석(analysis), 조치(action)와 책임(accountability)의 근거로서’ 추가할 것을 제안하였다(UN,2009). 불행하게도, 무역정책 개발에 관하여, 2009년 10월에서 두 번째 200페이지 분량의 HLTf 진행보고서는 첫 번째 것 보다 훨씬 덜 실질적이었다. ‘국가적, 지역적 그리고 국제적 상거래는 식량안보에 대한 해결책의 중요한 요소라고’ 강조하면서 수출제한과 특별세에 대한 비판을 반복하였다. 그 보고서는 용기를 내어 이러한 조치들은 그것이 인류의 식량원조와 관련되는 한, 특히 해롭다고 덧붙였다(UN,2009:4). 그러나 아직 진행 중인 도하라운드 협상과 WTO의 무역활동 원조를 상기하고 아프리카와 그 밖의 지역에서 몇몇 지역적 식량관련 무역장려책을 나열하는 것 이외에, HLTf는 R2F(right to food)의 국제무역 규모에 대한 어떤 새로운 보고도 하지 않았다.

그러나 또 다른 국제기구인 세계 식량안보위원회(CFS)이다. 그것은 1970년대 식량위기의 결과로 1974년 UN에 의해 설치되었고, 그것은 세계 식량안보관련 정책을 검토하고 후속조치를 할 다소 일반적 권한을 가진 기관이다. 요식적인 장기간의 뚜렷한 비활동 기간을 끝낸 후, 2007~08년 식량위기는 CFS에게 새로운 활력을 가져왔다. 명백한 제도적 개혁플랜이 35차회기(CFS,2009)와 36차회기(CFS,2010)에서 채택되었다. 새로운 특징은 비 정부기구의 관여와 식량안보 및 영양에 관한 고위급 전문가 패널(HLPE)이다. FAO(국제식량농업기구)는 CFS가 더 나아가서 ‘정부, 국제기구, 연구원들, 시민사회와 사적 부문을 포함하는 국제식량안보를 위한 보다 나은 안식처’가 되기를 기대하고 있다(FAO,2009c). 새로운 CFS에 주어진 첫 번째 권한 중 하나는 농업에 대한 외국인 직접투자(FDI)에 관하여 진행 중인 포괄적 과정에의 기여이다. 그것은 ‘토지와 기타 천연자원의 양도에 대한 책임 있는 거버넌스에 대한 자발적 가이드라인’과 ‘권리, 생계수단 및 자원을 존중하는 책임 있는 농업투자 원칙’을 만들어내는 것이다(CFS,2010:para 26).

농업투자에 대한 국제적 지원은 지금까지 비슷한 경향을 보였다. 최근 2008년 세계은행은 그것의 수많은 강령과 전략적 조치 계획에도 불구하고, 종국적으로 농업생산에서의 투자부족을 인정하였다. ‘과거 20년이라는 대부분의 시기 동안, 정부와 세계은행을 포함한 기부자들은 그 분야를 무시하였다’(IBRD,2008a:16).¹⁰⁴⁾ 2년 후 그것은 농지에서 증가되는 글로벌 이익에 대하여 보도했지만, 이것은 명백히 지역적 식량안보를 훨씬 더 악화시켰다. 실제로 이 새로운 외국인 직접투자(FDI)의 새로운 경향은 식량작물을 생산하는 대신에 주로 팜 오일, 바이오 연료와 사료용 곡물과 같은 현금성 수출작물로 흘러가고 있었다. 세계은행이 지적하기를, 여전히 더 나쁜 것은 많은 경우에 토지가 현지 정부의 목인 하에 해당지역 토지권에 대하여 전혀 관련이 없는 외국인 투자자들에 의해 취득되거나 임대된다는 점이다. 아마도 처음부터 지금까지 세계은행은 농업에서 외국인 직접투자(FDI)가 더 이상 모든 사람에게 근본적으로 유익한 것은 아니지만, 그것이 지속가능하고 형평성 있는 혜택을 생성할 수 있을지 여부에 관한 진지한 관심을 증대시켰음을 인식하였다(IBRD,2010).

Via Campesina¹⁰⁵⁾와 같은 옹호그룹은 R2F(right to food)를 감정적으로 내재된 ‘식량

104) <http://web.worldbank.org/website>, World Development Report 2008: Agriculture for Development.

105) Via Campesina (from Spanish la vía campesina, the campesino way, or the Peasants' Way) describes itself as "an international movement which coordinates peasant organizations of small and middle-scale producers, agricultural workers, rural women,

주권'개념과 연관시킨다. 최초의 글로벌 폴뿌리 농업운동에 대한 저서에서 Annette Desmarais는 어떻게 하면 식량주권이 WTO 농업협상에 대항하는 투쟁의 상징이 될까? 그리고 이 개념은 식량안보의 관념과 어떻게 다를까? 에 대하여 서술하고 있다 (Desmarais, 2007:34, 184).¹⁰⁶⁾ 이 질문에 대하여 여기서 두 가지의 의견을 제시할 수 있다. 몇몇 소수 국가가 자기의존적 정책을 추구하고 있으며 명백히 중국이나 인도 역시, 브라질과 호주에 의해 부양될 수 없다는 사실이다. 그러나 많은 나라들은 그들이 소비하는 것 보다 더 많은 칼로리를 생산하는 반면에, 브라질 같은 식량대국 조차도 여전히 굶주리는 국민이 있고 어느 국가도 식량생산에서 완전한 자급자족(self-sufficiency)을 하지 못하며 식량, 사료, 종자, 자본과 노하우의 수입을 필요로 하지 않는 국가는 없다. 총괄해 보면, 이러한 사실들은 농산품 무역은 자급자족(self-sufficiency)이 보장할 수 없는 식량안보의 구성요소로 남아있음을 증명해 준다.

경제학자들은 2007~08년 글로벌 식량위기에 관한 그들의 분석에서 차이를 나타낸다. 예를 들어, Kappel, Pfeiffer와 Werner는 기아상태의 국민들의 수가 식량위기 이전보다 2009년에 훨씬 더 높은 세 가지 이유를 제시하고 있는데, 즉 그것은 재정 및 경제적 위기, 빈곤국가의 수입을 감소시킨 외국인 직접투자(FDI)의 추후 감축과 곡물가격이 가격폭등 이전보다 50~100% 더 높다는 사실이다. Lang(2010:95)은 2005~08년 위기는 일시적인 문제는 아니지만, 점진적으로 정상화되고 있다고 생각한다. Baldwin(2009:184)은 수입 가격의 상승은 수출 송장의 증가에 의해 부분적으로 완화되면서, 아프리카의 식량수출이 그들의 전체 수출의 단지 2.7% 달한다고 강조하는 반면에, 글로벌 식량무역에 대한 '대규모 거래 붕괴(great trade collapse)'의 작은 영향만을 밝혔다.

국제사회는 다음 식량위기가 TV스크린에 보도될 때 R2F(right to food)를 떠올리게 될 가능성을 예상하는 것은 어렵지 않다. 이러한 사실은 현재 우리를 경제, 사회 및 문화적 권리에 관한 국제협약(ICESCR)과 같은 국제공법이 관련 WTO규범의 적용 또는 조화 여부와 어떻게 조화를 이룰지에 대한 문제로 유도한다.

III. 다자간 무역제도에서 국제공법의 적용: 분쟁해결절차, 위원회 결정 또는 규범 변경을 통한 해석

전통적인 무역전담 변호사들의 생각은 일반적으로 다자간 무역제도에 내재된 규범 및 제한에 대한 국제공법의 일반적 적용가능성에 대한 제안에 부정적이다. 그 주장은 단순히 보인다. 특별 무역규범들은 일반적으로 국제인권법 원칙에 우선한다는 특별법 우선의 원칙(lex

and indigenous communities from Asia, Africa, America, and Europe". It is a coalition of over 148 organizations, advocating family-farm-based sustainable agriculture and was the group that first coined the term "food sovereignty". Food sovereignty refers to the right to produce food on one's own territory. Via Campesina has carried out several campaigns including a campaign to defend farmer's seeds, a campaign to stop violence against women, a campaign for the recognition of the rights of peasants, a Global Campaign for agrarian reform, and others

106)Annette Desmarais and Hannah Wittman, Food Sovereignty a Critical Dialogue, Internatinal Conference Yale University, September 14-15, 2013.

specials derogat legi generali)인 것 같다. 몇몇 사람들은 또한 정부 간 기구로서 WTO가 인권을 보장할 수 있는지 또는 보장해야 하는지 여부에 대한 의문을 제기한다.

우연하게, 2008년 12월 6일 도하라운드에서 농업위원회 의장 Croford Falconer가 선언했던 계획된 경제조항의 부활을 위한 시도뿐만 아니라, 상품협정을 위한 GATT 제20조(h)에 현존하지 않는 일반적 예외가 연상될지도 모른다(WTO, 2008; para 95-102). 다자간 무역제도에서 거래제한을 도입하기 위한 모든 노력은 명백하게 회원국들의 권리 및 책임뿐만 아니라 WTO에 대해서도 지대한 영향을 미칠 제도적 함의를 가지고 있다.

현실은 국제법 규범의 형식과 내용의 차이점을 찾을 필요도 없이 모든 개혁욕구를 제한시키는 것 같다. 무역 외교관들은 다른 국제법 제도와 '상호보완적' 관계를 요구하고 싶어 한다. 동시에 WTO회원국들은 WTO법체계 밖의 어떤 조문이나 결정도 WTO협정에 근거하여 회원국의 권리 및 의무를 변경할 수 없음을 명백히 한다. 이러한 제한은 또한 법관에 의한 조약 해석에 적용한다. DSU 제3.2조는 DSB의 권고와 규정은 대상협정에서 규정된 권리 및 의무를 증가시키거나 감소시킬 수 없다고 주장한다. 이 조문들은 WTO가 비무역적 이슈와 그것의 영향으로부터 스스로를 보호하는 장벽인가? 그리고 WTO는 Myanmar와 같은 나라에서의 인권 위반에 대한 모든 무역제재를 배제시킬 수 있는가? 전쟁범죄 지역(blood diamond)에서 무역 거래는 WTO가 의무면제(waiver) 방식에 의하여 어떠한 무역제한을 허용하는 유일한 수단인가?¹⁰⁷⁾ 그리고 WTO는 UN안전보장이사회가 인권에 대한 전반적이고 조직적인 위반을 유감스럽게 생각하고, 무기거래금지, 여행금지, 자산동결과 기타 무역거래관련 조치에 대하여 결정하고, 국제형사재판소의 기소 문제를 언급할 때, 리비아 아랍 자마히리아와의 무역거래에 관하여 눈을 감아줄 수 있는가?¹⁰⁸⁾ 인권우선 구조에 대한 중요성을 고려하면, R2F의 무역규모는 이 장벽을 헤쳐나감에 있어서 개척자가 될 수 있는가?

분명히, 인권위반에 대하여 확립된 무역장벽은 국내 생산자들을 직접 보호하기 위하여 취해진 조치보다 비차별 의무 하에서 의도된 시험을 더 쉽게 통과할 수 있을 것이다. 이런 시각에서 본다면, 그리고 R2F가 사실상 강행법규(jus cogens)이라면 WTO규범들이 R2F를 보장시키는 지 또는 훼손하는 지 여부의 문제는 회피할 수 없다. 조약법(Law of Treaties)에 관한 비엔나 협약(VCLT)에 따라 앞서 언급하였듯이, R2F는 WTO규범을 강행법규(jus cogens) 문제와 관계없이, 그 중에서 위에서 언급되었듯이 WTO의 전문과 ICESCR는 거의 동일하기 때문에 WTO규범을 '맥락(context)'으로 이해한다. 이러한 기조에 따른 규범 전재와 더 전향적인 연구는 현재 WTO의 조직과 규범적 구조가 R2F에 의해 제기된 무역 및 투자관련 규모를 다루기 위한 여지를 거의 남겨두지 않음을 보여준다. 동시에 WTO에 의해 개방된 상태에서의 정책기조 이용은 세계 및 국내 수준에서 R2F를 더 진전시킬 수도 있고 또는 그렇지 않을 수도 있다. 그러나 두 가지 경우에, 그러한 정책기조는 WTO분쟁해결절차에 따른 사법적 판단을 벗어나게 한다. 반면에, 아마도 WTO에서 R2F관련 조치에 대하여 더 많이 기대하면서, 일반적으로 'do no harm' 의무위반이 WTO와 같은 무역기구에 의하여 추구되는 메카니즘이 될 수도 있다.

R2F가 국제무역법에 따라 시행될 수 있는지 여부의 문제는 기본적으로 기타 사회적 권리

107) 'Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds' General Council Waiver Decision of December 2006, Document WT/L/676. 19 December 2006.

108) 2011년 2월 26일 안전이사회에 의하여 채택된 Resolution 1970 (S/RES/1970(2011)).

또는 환경적 관심에 대한 과학 논쟁과 동일한 노선을 따른다. 몇몇 학자들은 규범 해석, 사법적 판단과 규범 발달 사이를 구별한다. 이하에서 주장하듯이, 그러한 구별은 R2F에서 중요한 문제이다. 국제무역법의 인권 차원에 대한 논의는 학술적으로 커다란 관심 영역이다.

시장개입 법률(activist law)과 정책발달에 대한 가장 명확한 옹호자는 Robert Howse인데, 그는 인권은 무역자유화에 우선한다고 한다(Mutua and Howse, 2001:81).¹⁰⁹⁾ Trebilcock와 함께 그는 인권은 중요한 방식에서 국내주권을 제한하고 현재 인권 규범은 주권을 국민에게 부여한다고 주장한다(Trebilcock and Howse, 2005:579). R2F와 관련하여 Petersmann에 대한 그의 대응에서¹¹⁰⁾, 그는 국제인권법은 시장개입 국가(activist state)에 반대하는 사적 경제주체를 위한 보호수단으로서 WTO법 규범의 의도된 기능을 강화한다고 서술한다(Howse, 2008:948). 이러한 관점에서, soft law 규정조차도 해석을 통하여 그것들이 '국제경제 관계에 중요한 규범적 영향을 미친다고 생각할 때 덜 낙관적인 것으로 보인다.' 다만 이것은 '해석에서 적용될 그 규범들은 비록 구체적 규범 그 자체가 관습법이나 강행법의 위상을 갖추지 않았을지라도, 관습법이나 강행법에서 나타나는 승인된 보편적 가치, 즉 인권과 인도주의 원칙들과 같은 가치를 반영하는' 조건하에서 그러하다. R2F가 사실상 강행법규의 위상에 이르렀는지여부는 Howse와 다른 저자들이 결론을 내리지 않은 것으로 보인다.

반면에, Joost Pauwelyn¹¹¹⁾은 다자적 무역제도에서 그가 분권화되었다고 생각하는 국제공법의 일반적 적용에 대하여 명확한 한계를 나타낸다고 지적한다. 그렇다 할지라도, 그에게 비무역협정을 위한 WTO규범은 단지 국가 행위자에게만 적용되는 규범(*lex generalis*)으로 구성되기 때문에, 그는 다른 이슈에 대해서는 비-WTO규범이 WTO패널에게 제기되고 WTO규범을 배제시킨다고 말한다(2001:577). Isabelle Van Damme¹¹²⁾는 WTO상소기구는 아마도 국제분쟁해결의 역사상 가장 집약적인 해석 관행 중의 하나를 발전시켰다고 간주한다(2009:383). 아마도 그럴 것이다. 사실상, 조약법에 관한 비엔나협약에 의해 취해진 '조화로운 해석' 노력은 WTO협정이 명백하게 TBT협정(무역에 대한 기술 장벽에 관한 협정) 제1.1조와 SPS협정(위생 및 식물위생조치의 적용에 관한 협정)과 같이 국제법의 다른 규범들을 명백하게 언급하는 경우에 그 쟁점에 한정되고 있는 것으로 보인다. 기타 다양한 WTO협정의 애매모호한 언급은 충분하다고 인정되지 않는다(Van Damme, 2009:358, 363). Van Damme는 WTO 대상협정이 불완전한 경우에 조약해석 방식에 의하여 비-WTO법 사용이 필수적일 수 있다고 생각한다. 그럼에도 불구하고, 그녀는 국제관계가 제도적 측면에서 이해될 수 있는 반면에, 이것은 마치 적용가능한 법 기술적 용어로 설명될 수 있는 기타 법 영역처럼, 국제법에는 해당하지 않는다고 한다(2009:31). '해석에 의한 발전'이라는 기조를 따르는 Gabrielle Marceau¹¹³⁾는 WTO 규범에 대한 '신의 성실한 해석'은 특정사건에서 그 관련성에 의존하여 인권과 '일관성을 가지

109) Robert L. Howse and Makau W. Matua, Protecting Human Rights in Development in a Global Yearbook 1999/2000. 2001, pp 51-82.

110) Robert L. Howse, Human Right in the WTO: Whose Right? What Humanity? Comment on Petersmann, EJIL (2002), Vol. 13 No.3 pp. 651-659.

111) Joost Pauwelyn, Legal Avenues to "Multilateralizing Regionalism": Beyond article XXIV, 10-12 Sep. 2007.

112) Isabelle Van Damme, Treaty Interpretation by the WTO Appellate Body. International Economic Law Series.

113) Gabrielle Marceau, WTO Dispute Settlement and Human Rights, EJIL 2002, vol.13 No.4. pp753-814.

는 해석'을 가능하게 할 것이라고 생각한다. 그녀는 Mauritius에 의한 도하라운드 제안서를 인용하고 있는데, 그것은 AoA 제20조¹¹⁴⁾에서 진보적 조항(evolutionary clause)은 R2F에 관한 관련 국제회의와 일치되는 방법으로 해석되어야 하기 때문에 식량 수입국과 수출 개발도상국 양쪽의 권리와 요구를 고려해야 한다고 주장한다. 그러나 그녀는 그러한 조문을 단지 확인하는 것으로는 충분치 않다고 강조한다.

매우 최근 의견에서, Mary Footer¹¹⁵⁾는 이 논쟁을 한발 더 진전시켰다. 그녀는 비구속적 법률(soft law)로의 회귀를 WTO법의 모순성을 해결하기 위한 수단으로 단정하고, 그것은 도하라운드 협상의 결론에서조차도 마찬가지라는 것이다(Footer, 2010). 2005년에 개시된 무역 활성화 프로그램(Trade Facilitation programme)과 같은 규범 및 정책 발전을 허용하는 비구속적 법률(soft law)의 수많은 예를 인용하면서, 그녀는 WTO법의 다양한 모순이나 역설을 해결하기 위한 다섯 가지 제안을 한다. '연성 국제법(soft international law)'의 한계(여기서는 WTO법질서에서 모든 비구속적 법률의 형태로 한정한다)는 물론 인정된다. 하지만 그녀가 언급한 '다양한 규범성과 WTO법의 모순성에 대한 대응성(idea of variable normativity and its responsiveness to the antinomies in WTO law)'은 확실히 주의를 필요로 한다. 특히, 규범해석에서 지침을 제공하는 '정교한 비구속적 법률(elaborative soft law)'에 대한 그녀의 첫 번째 제안은 또한 인권과 환경조약과 같은 WTO의 외생변수인 국제공법의 법원으로 이용될 수 있다.

그녀의 세 번째 제안은 규범체계의 더 큰 조화에 관한 견해로 외부의 제도적 포럼을 포함하는 국제사법과 국제공법 둘 다에서 '규범 참조(rule referencing)' 또는 '규범 발굴(rule sourcing)'이라고 알려진 이러한 접근방법을 전개한다. 제시된 흥미로운 예는 'Brazil-aircraft 사건'¹¹⁶⁾이다. 그것은 비구속적 OECD 수출신용 방식에 대한 WTO보조금과 상계조치에서 간접적 참조가 상소기구에 의해 수출신용조건 분야에서 '물질적 이익(material advantage)'를 결정하기 위한 기준으로 이용된 경우이다. 결국, 국제법에 의하여 금지되지 않은 행위로부터 발생하는 국가책임에 대한 흥미로운 참조가 존재하는데, 그것은 Footer가 '유연한 책임(soft responsibility)'의 예로서 서술한 상황으로, 물론 R2F 차원에서도 동일하게 흥미를 불러일으킬 수 있다.

WTO 경제법에 대한 국제공법의 일반적 적용문제에 대한 즉각적 결론은 사회문제와 중복될 때, 많은 학자들은 그들이 다루는 몇 가지 가능성뿐만 아니라 두 제도 사이의 모순성을 발견하는 것 같다. 그러나 다른 이유들 때문에, 그것들 중의 대부분은 '일관성'이라는 피난처에 도

114) 동조의 내용은 다음과 같다: 회원국은 근본적인 개혁을 초래하는 보조 및 보호에 대한 실질적이고 점진적인 감축이라는 장기 목적이 계속적인 진행과정이라는 점을 인식하고 아래사항을 고려하여 동 과정을 계속하기 위한 협상을 이행 기간 종료일로부터 1년 전에 개시할 것에 합의한다.

가. 그날까지의 감축약속 이행경험

나. 감축약속이 세계농산물 무역에 미치는 영향

다. 비교역적 관심사항, 개발도상회원국에 대한 특별 및 차등대우, 공정하고 시장지향적인 농산물 무역체제의 확립 목적 및 이 협정 전문에 언급된 그 밖의 목적 및 관심사항

라. 위에 언급된 장기 목적의 달성을 위하여 필요한 추가적인 약속

115) Mary Footer, The (Re)turn to 'Soft Law' in Reconciling the antinomies in WTO Law, Melbourne Journal of International Law Vol 11.

116) AB Report, Brazil-Export Financing Programme for Aircraft, DS46, 21 July 2000.

달할 중요한 의무를 발견하게 된다.

분쟁해결에서 그 과제들은 훨씬 더 어려워 보인다. 위에서 인용된 DSU 제3.2조는 패널과 상소기구에 의한 규범형성(rule-making)을 금지하고 있다. 지금까지, ‘신중한 해석 interpretation by deference(예를 들면 ICESCR에 대한)’의 경우는 없었다. 실제로, WTO규범의 더 진전된 발전에 대한 요청에도 불구하고 패널과 상소기구는 일반적으로 매우 조심스러운 접근방식을 취해오고 있다. 자주 인용되는 예시들은 환경보호를 위한 국제규범인데, 그것은 국제무역법 하에서 국내조치의 법적 현황을 제공해 줄 수 있는 것들이다(Stoll,2003:446).

Van Damme에 의해 언급된 진보적 해석의 가장 두드러진 예시는 물론 ‘US-Shrimp사건’¹¹⁷⁾이고, 동 사건에서 상소기구는 다양한 국제회의와 신의성실(good faith)과 같은 국제법 일반 원칙이 GATT 제20조(g)¹¹⁸⁾의 ‘천연자원(natural resources)’ 개념에 대한 진보적 해석으로 판단했다고 언급하였다(Van Damme,2009:369;WTO,1998,Foster,2010:262). 현재까지, Van Damme은 지금까지 모든 WTO분쟁들 중에 ‘EC-Biotech 사건’¹¹⁹⁾이 국제법의 다른 규범들을 명확하게 언급한 단 하나의 성문화된 해석으로서 비엔나협약 제31조(3)(c)¹²⁰⁾에 대하여 실질적으로 논의되었다고 지적하였다. 동 사건에서 패널은 조약 및 법의 일반원칙은 동 협약 제31조(3)(c)의 ‘국제법 규범(rules of international law)’이 될 수 있다고 인정하였고, 패널은 그러한 규범들은 제31조(1)항에 근거하여 문맥상 ‘일반적 의미(ordinary meaning)’로 간주할 재량권을 가졌다고 결정하였다. 그럼에도 불구하고, 패널은 그 당시 생물다양성 협약과 SPS협정 제5.7조¹²¹⁾의 사전예방원칙에 대한 생물안전성의정서(Biosafety Protocol)에 대한 적용 가능성과 관련하여 이 조문에 ‘협약’의 해석을 적용하였다(WTO, 2006).

인권에 관한 한, WTO분쟁해결 사건이 그것이 강행규범으로 간주되든지 또는 조약에 관한 비엔나협약 제31조(3)(c)에 기초한 문맥적 해석 방법에 의하든지 간에 무역규범 해석을 위해

117) AB Report, United State- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, DS58, 12 October 1998.

118) GATT 제20조 (g)규정은 다음과 같다: 고갈될 수 있는 천연자원의 보존과 관련된 조치로서 국내 생산 또는 소비에 대한 제한과 결부되어 유효하게 되는 경우

119) Panel Report, European-Communities Measures Affecting the Approval and Marketing of Bio -tech Products, DS291, 29 Sep 2006.

120) 제31조 (해석의 일반규칙)

① 조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아, 그 조약의 문면에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다.

② 조약의 해석 목적상 문맥은 조약문에 추가하여 조약의 전문 및 부속서와 함께 다음의 것을 포함한다.

(a) 조약의 체결에 관련하여 모든 당사국간에 이루어진 그 조약에 관한 합의

(b) 조약의 체결에 관련하여, 1 또는 그 이상의 당사국이 작성하고 또한 다른 당사국이 그 조약에 관련 되는 문서로서 수락한 문서

③ 문맥과 함께 다음의 것이 참작되어야 한다.

(a) 조약의 해석 또는 그 조약규정의 적용에 관한 당사국간의 추후의 합의

(b) 조약의 해석에 관한 당사국의 합의를 확정하는 그 조약 적용에 있어서의 추후의 관행

(c) 당사국간의 관계에 적용될 수 있는 국제법의 관계규칙④ 당사국의 특별한 의미를 특정용어에 부여하기로 의도하였음이 확정되는 경우에는 그러한 의미가 부여된다.

121) SPS협정 제5.7조: 관련 과학적 증거가 불충분한 경우, 회원국은 관련 국제기구로부터의 정보 및 다른 회원국이 적용하는 위생 또는 식물위생 조치에 관한 정보를 포함, 입구 가능한 적절한 정보에 근거하여 잠정적으로 위생 또는 식물위생 조치를 채택할 수 있다. 이러한 상황에서, 회원국은 더욱 객관적인 위험평가를 위하여 필요한 추가정보를 수집하도록 노력하며, 이에 따라 합리적인 기간내에 위생 또는 식물위생 조치를 재검토한다.

국제공법을 사용한 예는 전혀 없다. 위에서 지적한 것처럼, 그러한 무력감은 분쟁해결을 통한 권리 및 의무의 약간의 변경을 금지하는 ‘회원국 주도(member-driven)’의 무역기구에서 정당화될 수도 있다. 일부 용기 있는 패널과 상소기구 구성원들은 ‘분쟁해결제도의 목표를 분쟁에 대한 긍정적 해결을 보장’하는 DSU 제3.7조¹²²⁾보다 더 낮추어 해석하는 것에 위안을 삼고 있다는 것은 사실이다. 그러나 지금까지 법리적 경로에 따른 진전은 거의 없었다. 가볍게 언급하자면, 바다거북은 WTO법정에서 기아상태의 사람들보다 더 좋은 보호를 누리고 있는 것 같다.

유사하게, AoA의 제10.4조¹²³⁾에 따라 국제식량 원조에서 ‘원조(aid)’가 실질적으로 말라위의 식량 부족분을 메우기 위해 계획된 60만 톤을 넘어서고 그 국가에 그 정도에 근접한 양을 보내고 보도에 의하면 말라위 경제에 미 달러로 천오백만이라는 추정손실을 야기한 식량원조 제공국 사건인 경우에 패널이 AOA 제10.4조에 따른 국제 식량원조를 배척하는 결정을 하기란 어려울 것이다(Zunckel, 2010:21). 우연하게도, 지금까지 Doha Round조차도 이에 대하여 더 많은 엄격한 규제를 형성하는데 실패하였다(Heri and Haberli, 2011).

어느 날 WTO규범은 순수하지 않은(non-genuine) 식량원조가 제3국의 상업적 공급을 효과적으로 대체하는 것을 방지할 수 있다. 그러나 더 일관성 있고 덜 분열된 접근법에 대한 합의에 도달하지 못한다면, WTO는 그러한 ‘원조(aid)’가 국내농민의 삶을 파괴할 때 계속해서 눈을 감아버리게 될 것이다.

기아로 부터의 해방과 여전히 완고하게 불공평한 ‘level-playing field’(공평경쟁의 기회)에서 세계경제와 복지증진 간에 정책적 목표의 우선순위를 고려한다면, 이것은 분명히 불만스러운 상황이다. WTO가 사회적 및 인간적 권리와 국제 무역규범 사이의 이러한 분열에 대한 근본원인인 것과 같이, 기본적으로 국가 간 규범체계와 의무에서 무엇이 개인 그리고 개인 그룹의 권리인지를 표명하는 도전이 가능하겠는가? 동일한 것이 국내단계에서의 권리 및 의무에도 적용된다. 앞서 언급된 개인의 지적재산권을 보호하고 정부조달 분쟁과 같은 사건에서 국내법정으로의 접근권을 제공할 의무와는 별도로, WTO규범이 직접적으로 국내 단계에서 회원국들의 사법적 재량의 여지를 보여주는 사례는 거의 없다.

R2F의 경우처럼 그러한 의무가 이미 국제공법상 의무에 포함되어 있을 때에도 개인에 대한 ‘권리’를 도입함으로써, WTO의무를 확대하자는 제안은 국내정부로부터 저항에 부딪힐 가

122) DSU 제3.7조는 다음과 같다: 제소하기 전에 회원국은 이 절차에 따른 제소가 유익할 것인지에 대하여 스스로 판단한다. 분쟁해결제도의 목표는 분쟁에 대한 긍정적인 해결책을 확보하는 것이다. 분쟁당사자가 상호 수락할 수 있으며 대상협정과 합치하는 해결책이 명백히 선호되어야 한다. 상호 합의된 해결책이 없을 때에는 분쟁해결제도의 첫 번째 목표는 통상 그 조치가 대상협정에 대한 위반으로 판정이 내려진 경우 동 조치의 철회를 확보하는 것이다. 그러한 조치의 즉각적인 철회가 비현실적인 경우에만 대상 협정에 대한 위반조치의 철회시까지 잠정조치로서 보상의 제공에 의지할 수 있다. 이 양해가 분쟁해결절치에 호소하는 회원국에게 부여하는 최후의 구제수단은 분쟁해결기구의 승인에 따르는 것을 조건으로 다른 회원국에 대하여 차별적으로 대상협정상의 양허 또는 그 밖의 의무의 적용을 정지할 수 있다는 것이다.

123) 동조는 다음과 같다: 국제식량원조 공여국인 회원국은 다음 사항을 보장한다.

가. 국제 식량원조의 제공이 수혜국가에 대한 농산물의 상업적 수출과 직접 또는 간접으로 연계되지 아니한다.
나. 금전화된 양국 간의 식량원조를 포함하여 국제식량원조 거래는 적절한 경우 통상판매요건 제도를 포함하여 식량농업기구의 ‘잉여농산물 처분과 협의의무의 원칙’에 따라 수행된다. 그리고
다. 이러한 원조는 가능한 범위 내에서 완전한 무상공여의 형태이거나 1986년 식량원조 협약 제4조에 규정된 조건과 같거나 그 이상으로 특혜적인 조건으로 제공된다.

능성이 있다. 물론 이것은 ‘국제규범’을 적용 가능한 무역규범과 규제에서 R2F를 더 잘 구현하기 위하여 AoA 수정을 도출하는 것과 같이 협상된 해결책이 전혀 없음을 의미하는 것은 아니다.

IV. 무역규범과 R2F: 누가 해결 당사자 또는 문제의 당사자인가?

시장 접근성과 우루과이 라운드(1986-1994)의 결과로서 무역 왜곡적 국내보조와 수출보조금에 대한 효과적 제한의 실질적 증대의 정도는 일반적으로 제한되고 있다고 간주된다. 1995년 이후, 덜 보조적이며 더 경쟁적인 국가들을 선호하면서 일부 수출시장 점유의 전환이 발생하였다. 그리고 그러한 발전에 대한 일반적 인과관계의 설정은 어렵다. AoA와 기타 법적 내용의 가장 큰 장점은 그것들이 농업무역에 야기할 수 있는 제도적 변화이다(McMahon, 2005:202).¹²⁴⁾ 기본적으로 국경보호는 현재 관세에 한정되어 있고 모든 유형의 보조금에 적용되는 규제가 있고 모든 무역 왜곡적인 조치에 대한 한계가 존재한다.

R2F에 관한 다자간 무역규범을 살펴보기 전에, R2F에 대한 중대한 국제공법 조항이 무역 분야에서 구체적 행위에 대하여 어떻게 영향을 미치는지에 대한 약간의 관찰이 필요하다. 위에서 제시하였듯이, ‘부족분(need)과 관련된 세계 식량공급의 공평한 분배를 보장하기 위하여’ 다자간 및 개별적 조치를 취하기 위해서는 ICESCR 서명이 이행된다. Kaufmann과 Grosz¹²⁵⁾는 빈곤을 인권에 대한 위반으로서 간주한다.(2008:107) 이러한 노선은 Oliver de Schoutter에 의하여 보다 더욱 발전되었는데, 그는 R2F를 보장하기 위해 새로운 무역규제를 제안하였다. 예를 들어, 농업 FDI주제¹²⁶⁾에 대하여, 만약 국제시장에서 곡물상품 가격이 어떤 수준에 도달하게 되면 그는 생산된 곡식의 최소 일정비율이 국내시장에서 팔릴 것이고, 그것은 사전에 합의된 비율에 따라 증가시킨다고 명시하는 규정(clause)을 주장하였다(de Schoutter, 2009b:15). 그는 또한 식량가격 투기는 R2F에 해로운 것으로 간주되고, 가격 변동성의 위험을 낮추기 위한 국제규제와 시장개입을 지지하였다(2010:8). 과정의 문제(question of course)는 WTO가 정부 간 민간 운영자와 농부들에게 심각하게 영향을 미치고 잠재적으로 ‘good’ FDI를 좌절시키는 방식(road)으로 진행하기 위한 시도일지라도 수행해야 하는지 여부이다. 실제로 새로운 무역규범 옹호자들은 기아와 농산물 덤핑 또는 무역자유화 사이의 인과관계를 확고하게 주장해야 하는 반면에, 또 다른 이들은 R2F를 가난한 사람들을 위한 값싸고 보조받은 식량에 대한 권리를 의미하는 것으로 간주하기도 한다.

특정 문제에 대한 복잡성과 규범적 탈출구를 보여주는 좋은 예는 관개보조(irrigation subsidy)이다. AoA하에서, 모든 가격보조 조치는 근본적으로 감축 약속이 적용되는 소위 Amber Box에 속한다. 거기에는 Green Box조항¹²⁷⁾(즉 감축약속이 없다면)에 따라 모든 나라

124) Joseph A. McMahon, The Agreement on Agriculture, chapter 6, 2005. pp.189-229.

125) Christine Kaufmann and Mirina Groze, Poverty, Hunger and International Trade: What's Law Got to Do with it?, German Yearbook of International Law 51(2008), pp 75-109.

126) Foreign Direct Investment를 의미한다.

127) WTO 농업협정상의 농업보조금 분류방식으로 농업보조 중 감축대상에서 제외되는 보조금을 의미한다. Exempted domestic support(허용대상 국내보조). red, amber, green light(신호등 분류방식) 참조

들에게 적용하는 일반적 적용면제가 있다. 첫 번째 조항에 따라, 관개보조(irrigation subsidies)¹²⁸⁾는 생산자들과 가공업자들에 대한 직접 지불을 포함하지 않고, 그들은 단지 사회기반시설 투자에 대해서만 허용될 것이다. 지출은 단지 자본용역의 제공이나 건설을 향한 것이어야 하고, 경작시설에 대한 보조금 제공을 배제해야 한다. 다시 말하면, 편파적인 사용 부담과 운영비용은 이 조문에 따라 허용되지 않는다(AoA부속서 2, para2(g)).¹²⁹⁾ 동일한 제한이 paragraph 11에서 투자보조 조항에 따라 적용되는데, Green Box에서 관개보조(irrigation subsidy)의 두 번째 적용 면제가 존재한다. 그러한 지원은 단지 구조조정 지원 프로그램에 따라 제공될 수 있는데, 그것들은 단지 그들이 제공받은 것에 관한 투자 실현을 위해 필요한 기간 동안만 제공되어야 하고, 구조적 피해를 보상하기 위해 요구되는 정도에 한정된다. 흥미롭게도, 이 문제는 지금까지 조심스럽게 회피되어 왔고 전혀 분쟁해결의 과제가 아니었다는 점이다. 그것은 아마도 거의 모든 정부가 그러한 보조금을 생산자들에게 제공하고 있었기 때문이다. R2F 차원에서, 관개보조(irrigation subsidy)는 무역거래를 왜곡할 잠재성이 없다면 기본 작물에 허용되어야 한다고 주장될 수 있다. 사실 문제로서, AoA 제6.2조¹³⁰⁾에서 정의된 소위 개발도상국 Green Box는 일반적인 Green Box를 약간 넘어선다. 그것은 감축조치로부터 두 가지 유형의 지원을 면제한다. (i) '개발도상국의 농업에서 일반적으로 이용 가능한' 투자보조 (ii) '개발도상국 회원국들의 저 수입 또는 자원부족 생산자에 대하여 이용 가능한 투입요소 농업보조이다.'¹³¹⁾

두 번째 조항은 개발도상국의 빈곤한 농가를 위한 생산보조 제한으로부터 신중한 추가적 개척(carve-out)규정으로 해석될 수 있다. 즉 농업 및 농촌개발 프로그램에서 일반적으로 이용 가능한 투자보조는 모든 개발도상국 농민들에 대하여 감축조치를 면제시키는데 반해, 전기나 연료 요금과 같은 우선적 투입요소 보조는 만약 그것들이 저수입이거나 자원빈곤 생산자들에게 예외적으로 이용 가능할 때만 감축조치로부터 면제될 것이다. 심지어 이 규정이 R2F 공식의 생산자 측면만을 다룰지라도, 빈곤한 소비자의 상황을 돌아보지 않는다면, 그것은 WTO나 기타 국제 규범들이 지금까지 존재하지 않았던 유사한 문제에 대한 방식을 보여준다.

부정적 측면을 살펴보면, 식량원조 형태에서 과잉처리의 예에서 보여주듯이, WTO의 법적 조치조차도 국내농민들을 쫓아낼 수 있다. 그러므로 그러한 조치는 ICESCR 제11조(2)¹³²⁾에

128) Irrigation subsidies influence decisions about which crops to produce, how much to produce and where they are produced. Irrigation subsidies in wealthier countries can also affect the relative competitiveness of developing countries, which have fewer financial resources to invest in irrigation.

129) 전력공급망 설치, 도로 및 기타 운송수단, 시장 및 항만시설, 용수공급시설, 댐 및 배수계획, 환경 계획된 하부구조사업을 포함하는 하부 구조서비스, 이 모든 경우에 있어서 지출은 단지 고정설비의 제공이나 건설에 직결되며, 일반적으로 사용 가능한 공익사업 망을 위한 것이 아닌 농업시설 공급을 위한 보조는 제외된다. 투입 재보조, 운영비용 보조 또는 특혜적인 사용자 요금은 이에 포함되지 아니한다.

130) 동조는 다음과 같다: 농업 및 농촌개발을 장려하기 위한 정부의 직간접 지원조치는 개발도상국의 개발계획의 불가분의 일부라는 중간평가 합의에 따라, 개발도상회원국에서 농업에 대해 일반적으로 제공되는 농업투입재 보조금은 그 밖의 경우에는 적용되는 국내보조 감축약속에서 면제되며, 또한 불법적인 마약작물의 재배로부터의 작목전환 장려를 위하여 개발도상회원국 생산자에게 지급되는 국내보조도 국내보조 감축약속에서 면제된다. 이 항의 기준을 충족하는 국내보조는 회원국의 현행 보조 총액측정치 합계의 계산에 포함되도록 요구되지 아니한다.

131) 이러한 맥락에서 관련되지 않은 세 번째 예외는 반사회적인 마약작물 재배로부터 다양성 촉진을 위하여 개발도상국 회원국의 생산자에 대한 '국내보조'이다.

132) 동 조 제11조는 다음과 같다: The right to an adequate standard of living for oneself and

따른 원조국가의 의무 위반이 된다. 향후 이런 방향의 사고를 취하면서, 우리는 R2F 위반은 모든 종류의 국내지원 제도를 통하여 발생할 수 있다고 주장할 수 있다. 이러한 조치들의 무역왜곡 효과는 또 다른 국가들에서 식량생산 대체를 야기한다. 그것은 이 조치가 국내보조에 관한 WTO규제의 한계 내에 있을 때에도 마찬가지이다. FAO는 개발도상국의 비보조 생산에 대한 현재 규범영향 평가에서 의식적으로 신중한 입장을 유지한다(Sharma and Konandreas,2008).¹³³⁾ 그러나 많은 경제학자들은 오늘날 부자국가들의 보조금의 무역 및 투자 왜곡적인 특성에 동의한다. 그리고 일부 학자들 또한 소위 Green Box 보조제도가 개발도상국 농민들에게 부정적인 영향을 미칠지 모른다고 주장한다(Anderson,2006;IBRD,2007;ICTSD,2009).

여기서 가장 중요한 문제는 권리 및 요구가 어떤 의무와 조치를 불러일으키는지 하는 것이다. 예를 들어, 그것은 R2F가 GATT 제11.2조¹³⁴⁾와 AoA 제12조¹³⁵⁾에 따라 수출제한을 정당화하는지 여부를 확립하지 못하였다(국내 소비자를 보호한다고 가정한다면). 마찬가지로, GATT 제20조(a)¹³⁶⁾의 공중도덕(public moral)이 R2F에 의하여 소규모 농부의 생활을 보호

one's family, including adequate food, clothing and housing and to the continuous improvement of living conditions.

133) Ramesh Sharma and Panos Kpnandreas, WTO Provisions in the context of Responding to soaring Food Prices, August 2008.

134) 동 조의 내용은 다음과 같다: 이 조 제1항의 규정은 다음에 대하여는 적용되지 아니한다.

(a) 식품 또는 수출계약 당사자에게 불가결한 그 밖의 상품의 중대한 부족을 방지 또는 완화하기 위하여 일시적으로 적용되는 수출의 금지 또는 제한

(b) 국제무역에 있어서 상품의 분류, 등급부여 또는 판매를 위한 표준 또는 규정의 적용에 필요한 수입 및 수출의 금지 또는 제한

(C) 다음 목적을 위하여 운영되는 정부조치의 시행에 필요한 것으로서 어떤 형태로든 수입되는 농산물 또는 수산물에 대한 수입의 제한

(i) 판매 또는 생산되도록 허용된 동종 국내상품의 수량, 또는 동종 상품의 실질적인 국내생산이 없는 경우에는 동 수입상품이 직접적으로 대체할 수 있는 국내상품의 수량을 제한하기 위한 것 또는 (ii) 동종 국내상품의 일시적인 과잉상태, 또는 동종 상품의 실질적인 국내생산이 없는 경우에는 동 수입상품이 직접적으로 대체할 수 있는 국내상품의 일시적인 과잉상태를 무상 또는 당시의 시장수준보다 낮은 가격으로 일정한 국내소비자 집단에 이용가능하게 함으로써 제거하기 위한 것 또는 (iii) 어떤 상품의 국내생산이 상대적으로 경미한 경우에 생산의 전부 또는 대부분을 그 수입산품에 직접적으로 의존하는 동물성 상품의 생산이 허용되는 물량을 제한하기 위한 것

이항 (C)호에 따라 상품 수입에 대한 제한을 적용하는 계약당사자는 특정한 장래의 기간 중에 수입이 허용될 상품의 총량 또는 총액과 이러한 물량 또는 금액에 있어서의 변경을 공고하여야 한다. 또한, 위 (i)에 의하여 적용되는 제한은, 제한이 없을 경우 양자 간에 성립될 것이 합리적으로 기대되는 총 국내생산에 대한 총수입의 비율과 비교하여 동 비율을 감소시키는 것이어서는 아니된다. 계약당사자는 동 비율을 결정함에 있어서 과거의 대표적인 기간 동안 우세하였던 비율과 당해 상품의 무역에 영향을 주었을 수도 있거나 영향을 주고 있을 수도 있는 특별한 요소에 대하여 적절한 고려를 한다.

135) 동 조의 내용은 다음과 같다:1. 1994년도 GATT 제11조 제2항(a)에 따라 식량에 다른 새로운 수출 금지 또는 제한을 실시하는 회원국은 아래 규정을 준수한다. 가. 수출금지 또는 제한을 실시하는 회원국은 동 금지 또는 제한이 수입국의 식량안보에 미치는 영향에 대하여 적절한 고려를 한다. 나. 회원국은 수출금지 또는 제한을 실시하기에 앞서 가능한 한 사전에 동 조치의 성격, 지속기간 등의 정보를 포함하는 서면통고를 농업위원회에 제출하며, 요청이 있는 경우 수입국으로서 실질적인 이해관계를 가진 회원국과 당해조치와 관련된 어떠한 사항에 대하여도 협의한다. 이러한 수출금지 또는 제한을 실시하는 회원국은 요청이 있는 경우 이러한 회원국에게 필요한 정보를 제공한다.

2. 동 조치가 관련 특정식량의 순수출국인 개발도상회원국에 의해 취해진 것이 아닌 한, 이 조의 규정은 개발도상회원국에게 적용되지 아니한다.

136) 동 조는 다음과 같다: 다음의 조치가 동일한 여건이 지배적인 국가 간에 자의적이거나 정당화할 수 없는 차별의 수단을 구성하거나 국제무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방식으로 적용되지 아니한다는 요건을 조건으로, 이 협정의 어떠한 규정도 계약당사자가 이러한 조치를 채택하거나 시행하는

하는 상업적 수입에 대한 제한을 허용할지는 불분명하다. 수출제한은 종종 정치적으로 영향력 있는 시민단체들이 정부가 적절하다고 생각하는 것보다 자신들의 식량에 대해서 더 많이 지출해야만 할 위험이 있을 때 시행되는데, 이것은 순수 식량수입 개발도상국 네트워크(net food-importing developing countries: NFIDCs)는 차치하고 그들 자국 농민에 대하여 미칠 영향에 관계없이 행해진다. 명백히 그러한 제한이 생산증대에 대한 억제수단으로 작용한다면, 그들은 어떤 지속적인 방법으로도 식량안보를 개선할 수도 없고 개선되지도 않을 것이다. 우리는 또한 WTO회원국이 국가안보의 문제로서 시장에 개입하기 위하여 GATT 제21조(국가안보를 위한 예외)¹³⁷⁾를 사용할 수 있을지에 대해 토론할 수 있을 것이다. 즉 R2F를 포함한 일정 단계에서의 인권에 대한 중대한 위반은 실제로 세계평화의 문제가 될 것이다.

국제무역 규제와 무역자유화는 일반적으로 더 좋은 식량안보에 기여하는 것으로 인정된다. 비록 증대된 자유화가 식량수입에 의존하는 나라에 대해서는 중요한 위험을 수반하는 것이 인정된다고 할지라도 말이다(Wager, 2009).¹³⁸⁾ UN인권관련 고등 판무관은 ‘적절한 세이프가드와 과도기적 조치가 없다면, 무역규범과 정책들은 식량권, 노동자의 권리와 소작농과 농촌 빈민 계층에 대한 기타의 권리에 역효과를 미치게 될 것이라고’ 지적하였다(2005:2). 유사하게 Belete Hailu(2010:22)는 장기적으로 무역 자유화를 지지하면서, 규범의 단기적 운용 효과는 많은 아프리카의 순수 식량수입국들에게 문제를 양산할 수 있다고 주장하는데, 그것은 식량이 경제적으로 대다수 인구에게 이용 불가능하기 때문이라고 한다. 다시 말해서, 중요 문제는 R2F를 보장하는 적절한 규제체계 없이 무역 자유화의 새로운 라운드에 착수할지 말지 여부인 것 같다.

Anderson, Desta(2002:240)과 Kaufmann과 Ehlert(2009)를 포함한 많은 학자들은 우루과이 라운드가 결과물을 만들었고, 특히 AoA가 개발도상 국가들에 대하여 실제로 최소 시장개방을 가져왔다는데 동의한다. 그들은 국내 수출보조금에 대한 제한이 지속적인 식량덤핑이 개발도상국의 식량 생산자들에게 미치는 손해를 막기에는 불충분하다고 생각한다. 사람들은 AoA가 더 엄격한 국내보조 규제와 더 많은 시장 접근성과 더 적은 수출제한을 확립하지 못하는 것은 최근 식량위기에 기인했을 것이라고 주장하기도 한다. 이러한 맥락에서 국가가 자신들의 일방적 시장개방 계획을 자제시키고, 세계 식량가격이 비교적 낮은 시기에 MFN으로 되돌려 적용한 관세를 증가시키는 소위 ‘tariff overhang(양허관세)’를 상기할 만하다(Anderson, 2010). 동일한 치명적 사실은 많은 국가들이 그것들이 적합하다고 생각할 때 계획 수출과 국내보조금 한도로 돌아가는 것을 허용하는 ‘보조금 대기물량(subsidy overhang)’이

것을 방해하는 것으로 해석되지 아니한다.

(a) 공중도덕을 위하여 필요한 조치

137) 동 조는 다음과 같다: 이 협정의 어떠한 규정도 다음으로 해석되지 아니한다. (a) 공개시 자신의 필수적인 안보이익에 반한다고 체약당사자가 간주하는 정보를 제공하도록 체약당사자에게 요구하는 것 또는 (b) 자신의 필수적인 안보이익의 보호를 위하여 필요하다고 체약당사자가 간주하는 다음의 조치를 체약당사자가 취하는 것을 방해하는 것 (i) 핵분열성 물질 또는 그 원료가 되는 물질에 관련된 조치 (ii) 무기, 탄약 및 전쟁도구의 거래에 관한 조치와 군사시설에 공급하기 위하여 직접적으로 또는 간접적으로 행하여지는 그 밖의 재화 및 물질의 거래에 관련된 조치 (iii) 전시 또는 국제관계에 있어서의 그 밖의 비상시에 취하는 조치 (c) 국제평화 및 안보의 유지를 위하여 국제연합 헌장 하의 자신의 의무에 따라 체약당사자가 조치를 취하는 것을 방해하는 것

138) Stefan Wager, International Agricultural Trade Liberalization and Food Security: Risks Associated with a Fully Liberalized Global MarketPlace, Aussenwirtschaft, 64. Jahrgang (2009), Heft II, Zürich: Rüegger, S.139-165.

다(Anderson, 2009). 그러므로 Mechlem(2006:165)에게 AoA는 R2F를 위한 중요한 성과물이자 실패작이다. Desta(2002:415)도 예를 들어 식량지원과 식량재고의 진정한 사용을 보장하기 위하여 더 엄격한 규제(discipline)을 위한 일반적 사례를 형성한다.

V. 더 광범위한 규범적 R2F 체제를 위한 필요성

AoA 제20조¹³⁹⁾는 지속적 ‘개혁 절차’로서 농업무역의 자유화를 서술하고 있다. 그것은 양해되었고, DDA(도하개발아젠다)는 이러한 모든 조건들을 포함하고 있다. 즉 이 과정은 시장접근성, 국내보조와 수출경쟁이라는 ‘세 가지 축’을 다루어야만 한다. R2F에 관하여, 추가적 조건은 소위 NFIDC Decision과 논쟁의 여지가 있지만 GATT 제11조(수입쿼터와 수출제한)과 제XX조(적용면제)를 포함하는 다른 조항에 포함되어 있다(Stoll과 Strack, 2007; UN인권위원회, 2005; Bartels, 2002).

제2장에서 Smith는 지금까지 ‘개혁 프로그램’이 보다 나은 식량안보를 유도하고 R2F에 따른 양허(commitment)가 존중되는 결과를 획득했다고 언급될 수 없음을 제시하였다. 개발도상국에 적용 가능한 정책기조는, 예를 들면 이미 언급된 AoA 제6.2조에 따라 국내농민에 대한 지원에서 많은 조치를 허용한다는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고, 많은 국가에서 그러한 정책이행을 위해 필요한 자원은 단순히 이용 불가능하거나 또는 그것의 이용이 국제재정기구에 의해 억제될 수도 있다. 예를 들면, Mechlem(2006:153)은 세계은행과 국제통화기금(IMF)정책과 WTO규범 사이에 구조적 불균형과 불일치를 언급한다. 그러나 R2F 관점에서 더 걱정스러운 점은, 부유한 국가들이 아직까지 국내생산과 수출(수출신용과 국영무역을 포함하여)을 보조할 권리를 가지고 있다는 것이다. 이것이 빈곤 국가의 농업개발에서 가장 큰 장애라고 생각한다. 그러한 권리가 해당기간에 사용되든 아니든 상관없이 말이다. 모든 형태의 가격지원은 식량가격을 떨어뜨리지만 그것은 도시 빈민에게는 유익하다. 더 중요한 것은, 그들이 더 빈곤한 국가의 농업과 불공정하게 경쟁하고, 국내생산과 식량수입을 지원할 수 있는 환금성 작물수출에 대한 자신들의 농업투자 의욕을 저하시킨다는 것이다. 사적연구나 개발 노력을 통하여 도출된 혁신은 보수가 더 많은 시장을 따르고, 비 보조 농민과 그들의 요구를 무시하는 경향이 있다. 토지가격 상승(Land flight), 이주(out-migration)와 농촌개발에 대한 일반적 무시는 종종 실현가능한 ‘식량덤핑’ 효과의 시나리오를 완성할 것이다.

따라서 그것은 현재 합법적이든 또는 다자간 규범에 따르든 따르지 않든 간에 무역과 투자 왜곡은 가난한 개발도상국의 경쟁적 입지에 부정적 영향을 미칠 것이라는 점은 일반적으로 추

139) 동조는 다음과 같다: 회원국은 근본적인 개혁을 초래하는 보조 및 보호에 대한 실질적이고 점진적인 감축이라는 장기목적이 계속적인 진행과정이라는 점을 인식하고 아래사항을 고려하여 동 과정을 계속하기 위한 협상을 이행기간 종료일로부터 1년 전에 개시할 것에 합의한다.

가. 그날까지의 감축약속 이행경험

나. 감축약속이 세계 농산물 무역에 미치는 영향

다. 비교역적 관심사항, 개발도상회원국에 대한 특별 및 차등대우, 공정하고 시장지향적인 농산물 무역체제의 확립 목적 및 이 협정 전문에 언급된 그 밖의 목적 및 관심사항

라. 위에 언급된 장기목적의 달성을 위하여 필요한 추가적인 약속

정될 수 있다. 더욱이, 의도적으로 억제된 가격에서 수입된 식량에 대한 과도한 의지는 식량 불안을 증대시키는데, 그것은 구조적 및 순환적 불균형이 더 높은 식량가격을 지불할 수 없는 국가와 가구들을 위한 수입(import)을 감소시키기 때문이다. 이러한 의미에서 소위 수입식량 '중독(addiction)'이라고 불리는 것은 또한 가격충격 회복력을 감소시킬 것이다. 아프리카는 오늘날 세계에서 가장 거대한 곡물 수입지이다. 아마도 다른 이유들 중에서도 이것은 국내생산을 대신해 오고 비-자급 농민들로 하여금 왜곡되지 않은 시장을 위한 식량생산을 하도록 강제하는 값싼 곡물수입 때문일 수 있다. 많은 개발도상국의 농장출구(farm gate) 가격은 세계 시장과 국내 소비자가격 이하이다. 그때 중개상들은 그들이 제공하는 서비스의 가치에 상관없이 그 차액을 벌어들인다. 어쨌든, 2007-2008년의 식량위기와 일부 식량폭동은 가난한 농민들이 종종 그들이 판매할 수 있는 생산물을 증가시킴으로써 가격 폭등과 역외공급 간섭에 대응할 수 없음을 보여주었다.

만약 그것들이 2008년 형태와 어느 정도 비슷하게 이루어진다면, 도하라운드 결과는 명백하게 선진국의 정책적 여지를 더욱 제한함으로써 상황을 개선시킬 것이다. 전형적으로 과잉감축 형태를 수반하는 어느 정도의 유연성(flexibility)에 대해서는 그 사례가 덜 분명하다. 2005년에 이미 합의된 두 개의 주요 제도는 소위 SP(특산물)과 SSM(특별세이프가드 제도)일 것이다. 이러한 유연성(flexibility)은 소규모의 취약한 생산자 보호를 위한 수단으로 사용될 수 있다. 비록 이것이 초과 생산자보다는 순수 식량소비자인 많은 가난한 농가를 포함하여, 그들 자신의 소비를 위하여 더 비싼 식량에 적용할지라도 마찬가지이다. 수입뿐만 아니라 국내생산에 의해 보장된 식량안보에 대한 전망으로부터, 이러한 유연성(flexibility)은 특히 개발도상국에 대하여 경제적으로 지속가능한 국내생산의 균형을 목표로 하여 그들의 식량안보를 증가할지 여부에 대한 문제를 발생시킨다. 이것은 아마도 우리가 R2F에 대한 이익과 의견에 대하여 가장 강력한 충동을 발견하게 되는 경우이다. Moon(2009:639)은 현실적 요구가 목표가 되기를 허용하고, 그리하여 실질적 평등계획(initiative)으로서 소위 SDT의 정당성을 지지하는 특별하고 차별적인 개도국 우대(SDT)를 위한 가능한 방법론이 존재한다고 주장한다. 동시에 그녀는 또한 소위 개도국 우대(SDT)가 기본적 불평등을 충분히 고려하지 못한 WTO회원국 간의 합의를 지적하면서, 개발도상국을 위한 확장된 유연성(flexibility)을 위한 사례가 결코 명확하지 않음을 정확하게 제시하였다. 그것은 심지어 DDA(도하개발아젠다)에 예정된 SP(특산물)에 대해서도 마찬가지이다.

R2F 관점에서 기타 무역관련 문제는 도하라운드 조차도 제공하지 못하는 해결방법을 기대하고 있다. 2008년 양상은 더욱 개방된 국경과 더 적은 가격지원을 예정하고 있으나, 그들은 비 순수(non-genuine) 식량원조라는 수출제한의 가능성을 적절하게 다루지 못한다. 그리고 그들은 국내생산을 지속적으로 떨어뜨릴 수 있는 수출신용제도와 국영수출무역에 허점을 내재하고 있다. 작고 아직 경쟁력 없는 농민들은 특히 도하라운드 이후의 규제(discipline)에 근거하여 아직까지 허용되는 인위적 저가수입에 의해 시장에서 방출될 수 있다. 그러므로 장기적 조건에서 R2F와 식량안보에 대한 이러한 농민들의 기여는 불완전한 작업, 즉 적절한 부수적 조치뿐만 아니라 포괄적 무역규범과 규제 부족으로 축소될 것이다. 구매력 없는 긴급하고 극심한 기아상태의 가난한 국민을 위한 지속가능한 식량과 식량안보에 가장 잘 기여하는 것은 '국내 생산구조의 회복성'이다. 이러한 관점에서 볼 때, SP(특산물)과 SSM(특별 세이프가드 제도)은 장기적 그리고 지속가능한 농업생산을 보장하기 위한 제도이기 보다는 임시조치로 보

인다. 그러나 지금까지 어떤 규범적 해결책도 무역자유화 차원에서 국내 농민의 회복력을 지속적으로 증대시키기 위해 제시되지 못했다. 결국, 향후 논의는 아마도 주로 DDA(도하개발아젠다) 유연성(flexibility)의 단기 대 장기적 유용성에 관한 것이 요구된다.

아마도 DDA(도하개발아젠다)협상이 진척 없는 가장 큰 이유는 WTO 의무의 본질에 있을 것이다. 기본적으로, WTO규범은 시장 접근성과 다른 공급자들 사이의 경쟁을 위한 공정한 경쟁 분야를 다루고 있다. 강화된 복지 목적이 분명하게 R2F 의무와 일치하는데 반하여, 우리는 WTO협정에 의해 상정된 이행도구는 R2F 제도와 단지 부분적으로만 적합하다는 것을 인정해야 한다. 전자는 주로 무역, 생산, 환경과 공급자의 희생으로 경쟁 왜곡을 다루는 반면에, 후자는 보호, 존중, 규제 의무를 다룬다.(Ruggie, 2009) 분명하게, 부유한 국가의 의무는 사실적 기아상태에 대한 식량원조 이상을 포함한다. 이것은 모든 잔존문제를 위한 R2F를 보장함에 있어서, WTO가 ICESCR 제11조(2)의 의미에서 협력할 일반적 의무의 부족을 구체화하는 것을 막지 못하는 한, 무역규범의 역할이 다루어지지 않은 채로 남아있는 경우의 간극(gap)이다. 이미 지적하였듯이, WTO는 오늘날 식량덤핑과 같이 성문화된 국제인도법에 따라 금지된 조치를 허용한다. 유사하게, 국제 식량원조를 규제하기 위한 시도는 제3세계 국가의 희생을 통한 시장대체 방지에 국한된다. 이에 반해 국내생산에 대한 부정적 효과는 WTO규제를 회피한다.

농업무역에 적용 가능한 총체적 WTO규범들은 우리가 부유한 국가들이 이용 가능한 현재의 보조금과 규범적 자유재량이 식량무역을 위한 공평한 경쟁을 방해한다는 결론에 도달하게 한다. 이 ‘덤핑할 자유’는 ICESCR에 대한 각각의 서명에서 행해진 R2F의무를 위반한다. 우루과이라운드는 무역과 투자를 왜곡할 권리를 방지하는 것이 아니라 규제에 의하여 체계적 변화 이상을 가져왔다. 심지어 시간이 흐르면서 도하라운드의 결과는 소위 현재의 관세 및 보조금 대기물량을 상당한 정도로 축소시켰을지라도(Anderson, 2010), 그들은 적어도 현재의 재정지원의 일부를 감소시키고 무역을 왜곡시켰던 도구들의 일부를 규제할 것이다. 이것은 분명히 NFIDC(순수 식량수입개도국) 생산자들과 ‘환금성 작물을 통한 식량안보’에 대하여 유익할 것이다. 그것은 보조금 결과가 적어도 단기적으로 빈곤한 소비자들에게 해롭다 할지라도 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고, 현재의 협상상태는 국내지원의 품목별 최고치에 대한 2008 양상(Modality)의 paragraph 21-26에서 예정된 처음이지만 신중한 규제(caps)는 식량덤핑을 막기에 충분하지 않음을 명백히 보여준다. 국내생산에 대한 부정적 영향을 방지하는 규제는 수용을 결정할 가능성도 없다. 특히, 식량원조를 통한 글로벌 식량공급과 초과 처분을 한정하는 수출제한은 아마도 계속적으로 아무 방해받지 않을 것이다. 다시 말하면, WTO체제는 국제공법상의 ‘do no harm(아무런 해를 끼치지 않음)’이라는 원칙을 따르지 않으며 심지어 따르려고 하지도 않을 것이다.

이것들은 이 단계에서 R2F관점에서 다자간 무역규범에 대한 한계인 것 같다. 더욱이, 비록 WTO가 개인 또는 집단적 인권보장을 할 수 있을지라도, 정말 그렇게 해야만 하는가? 그리고 어떤 방법으로 할 것인가? 우리는 여기서 관련된 다양한 딜레마와 이해상충을 보게 되는데 그것은 예를 들어, 식량 수출국과 식량수입 개발도상국 간, 가난한 도시 소비자와 소규모 농가의 경우에서 볼 수 있다. 이와 관련하여 가장 큰 문제는 그들 자신의 음식 요구에 부합하지 않는 가난한 농가들에 의하여 직면하게 된다. 왜냐하면 그것은 가공된 값싼 식량이 그들에게 유

익하기도 하고 해롭기도 하기 때문이다. 심지어 ‘식량주권’ 옹호자들도 다자적 수준에서 그러한 갈등을 해결할 확고한 규제를 제시하지 못하였다. 그러므로 ‘상호지원’에 대한 서론적인 언어적 유형의 호소를 도출하여, 평상시처럼 WTO가 무역사업으로 회귀하게 할 것인가?

최근 도하라운드를 결론지면서 새로운 시도가 이루어졌다. 우리는 여기서 그러한 결론이 R2F를 어떻게 개선시킬지를 보여주었다. 동시에 그리고 가난한 국가 입장에서 ‘Doha’는 만약 그것이 성공하지 못한다면, 불완전한 과제에 그치게 된다. 상당히 많은 문헌들은 최빈개도국들 그리고 특히 순수 식량수입국들에 대하여 한정되거나 심지어 부정적 영향을 보여주기에 이미 유용하다. 이후에 Berisha-Krasniqui et al(2008)과 Von Braun(2008)에 의해 지지받은 Polaski(2006)¹⁴⁰⁾는 최빈개도국들은 대체 시나리오가 시행되지 않는다면, 그들의 시장 점유와 수출 이익을 상실하게 될 것이라고 예견하였다. 그리고 세계은행조차도 NFIDC에서의 빈곤은 무역자유화에서 기인한 높은 식량가격의 결과로서 증가할 것임을 인정하였다.(IBRD,2008b)

이런 다소 암울한 전망은 반대 논쟁을 유발시켰다. 예를 들어, Margulis(2014)¹⁴¹⁾는 도하라운드 결정이 없을 때, 지역무역협정은 NFIDC들과 R2F에 훨씬 더 악영향을 끼칠 것이라고 주장한다. 그 이유로는 바이오 연료를 포함하는 다자간 국내보조의 규제 부재 때문이라고 한다. 더욱이, 식량안보 측면에서 현재의 정책적 기조는 명백히 SP와 SSM의 상정된 새로운 제도에 대해서 뿐만 아니라, LDC들을 제외한 모두에 대하여 명확히 할 필요가 있다. 긍정적 측면에서, 관세와 보조금 삭감은 시장접근 보호를 증진시킬 것이고 경쟁적 생산자들을 위한 공평한 경쟁을 도울 것이다. 이 간략한 개관은 글로벌 그리고 국내적 식량안보에 대한 전반적 결과는 아직 대체로 명확하지 않음을 보여준다(Wager,2009). 임시평가 방식에 의하면, 다음과 같이 예측을 할 수 있다.

1. 더 자유로운 무역을 통하여 경제개발을 증진시키려는 WTO의 목적은 소규모 농민과 식량 곡물 생산자들에 대한 어떠한 관심도 없이, 근본적으로 환금성 작물과 ‘수출 편중’적인 것으로 보인다(Hailu,2010;Kaufmann과 Heri(2007). 실제로 현재 농업생산과 무역을 위한 적용 가능한 규제(discipline)는 주로 수입보호주의와 수출덤핑과 다투는 시도들이다. 그러나 상품가격의 상승이 빠른 시기에, 많은 국가들은 수입관세를 축소할 것이고 잉여는 사라질 것이다. 도하라운드 협상에 구현된 많은 무역왜곡의 감축은 식량이 더 효율적이고 경쟁적으로 생산되어 가장 큰 구매 욕구 또는 능력을 가진 국가들에게 흘러 들어가게 된다는 의미에서 식량안보에 더 많이 기여하게 될 것이다. 그러나 현재와 미래의 무역규범 및 규제에 따른 거대한 정책적 기조는 부유한 국가와 가난한 국가들을 위해 남아있다. 이것이 반드시 R2F의 개선을 나타내는 것은 아니다.

2. WTO는 식량안보의 적어도 세 가지 중요 요소, 즉 효과적인 최고 한도에 의한 방법으로 구체적인 식량곡물에 대한 국내지원, 수혜국가에서 생산자에게 해가 되는 식량지원의 남용과 세계시장에서의 식량이용 가능성을 감소시키는 수출제한 등을 규제하지도 않고, 규제할 가능

140) Sandra Polaski, Winners and Losers: Impacts of the Doha Round on Developing Counties, Carnegie Endowment for International Peace, January 1, 2006.

141) Marias E. Margulis, The World Trade Organization and Food Security after the Global Food Crises, Global Trade and Human Rights, 2014.

성도 없다(OECD,2010;Zunckel,2010).¹⁴²⁾

3. 무역자유화는 국내생산보다는 농산물 수출에 의존하는 식량안보 전략에 유리하다. 그러나 그것은 그러한 수출능력이 없는 식량 불안전 국가들에게는 해가될 수 있다.¹⁴³⁾

4. 합법적 공공정책 문제로서 R2F는 원칙으로서 인식되어야 하고, 다자간 무역제도에서 운용 가능하게 반영되어야만 한다.

이것은 R2F가 더 좋은 WTO규범들에 의하여 어떻게 개선될 수 있는가의 문제를 남긴다.

Mechlem(2006)은 WTO협상과 규범제정 단계에서 R2F를 고려할 네 가지 가능성을 논하고 있다.

- (i) 인권에 대한 명확한 고려를 AoA에 삽입하는 것
- (ii) R2F를 Howse와 Footer에 의해 제안된 노선에 따라 AoA와 GATT 제20조로 해석할 것
- (iii) R2F를 법이나 조약에 우선하여 존재하는 침해 불가능한 권리(무역규범에 대한 일반적 예외로 인식되는 강행법규)이므로 분쟁사건의 선례를 따라야 한다는 것을 인식할 것
- (iv) ICESCR은 R2F에 해로운 조약을 체결하지 않을 의무를 부여함을 인정하는 새로운 무역거래 규범을 채택할 것.

2007-2008년 식량위기의 여파로, 이러한 제안들은 추가적인 숙고가 필요하다. 이상에서 논의되었듯이, Van Damme와 Marcea와 맥락을 같이하여 서론 문맥에 의한 단순한 언급으로는 분명히 불충분하다고 생각한다. 마찬가지로 당사자가 R2F를 GATT/AoA위반에 대한 방어 수단으로 들먹이는 분쟁해결사건에서 사법적 해석을 할 가능성은 없다. 그럼에도 불구하고, Mechlem의 의견(iii)과 (iv)의 방식에 따른 해결책은 R2F와 AoA 규범 및 규제 사이의 관계를 명확히 하는데 기여한다. 예를 들어, WTO일반이사회는 ICESCR에 따른 책임이 식량덤핑을 막거나, 국내농업 발전을 위한 어떤 조치를 보장하거나 더 가난한 국가들로의 식량곡물 수출에 대한 제한(restriction) 적용을 배제하는 결정을 채택할 수 있다.

그러한 규범제정 시나리오는 Footer에 의해 제시되었듯이, 'primary soft law'의 형태에서조차도 현재로서는 매우 비현실적이다. 그러나 새로운 식량위기가 장래 어느 시점에든 일어날 수 있고, 그것은 새로운 규범에 대한 우선성과 긴급성에 대한 새로운 의미를 부여한다.

VI. 결론과 권고사항

따라서 최소한 도덕적 우선권에서 볼 때, R2F는 사회·경제적 조약과 정책들 간의 분열을

142) Hilton Zunkel, Reforming the International Legal Regime for Food Aid, 낚디, Second Biennial Global Conference, University of Barcelona, July 8-10, 2010.

143)그 예로 McMillan은 모잠비크의 cashew nut 분야의 사유화와 자유화에 대하여 논의한다.

더 잘 해결하기 위한 국제사회의 유용한 시험사례처럼 보인다. 분명히 WTO는 매우 부분적인 해결책만을 제공할 뿐이고, 그것은 식량불안전 국가들이 자신들의 나라에서 R2F를 보장하기 위하여 요구하는 정책기조를 유지하게 반면에, 무역규제를 강화하고 무역자유화에 대한 도전과제를 인식하지 못하기 때문이다.

2010년 11월에 ICESCR은 160개 국가에 의해 비준되었다. 이 조약을 비준한 125개 WTO회원국들은 자신들의 무역관계에 적용하는 인권 책임을 부담한다(Kaufmann과 Heri,2007:157). 이 의무는 R2F를 포함한다(Mechlem,2006:164). WTO(삶의 수준을 끌어올리는 것)와 ICESCR(삶의 적정수준을 제공하는 것)에 의한 목적은 상당히 비슷하다. 규범 및 규제들에 관한 한 이러한 상황은 변한다. R2F는 개인으로서 그리고 단체로서 가장 배고프고 가장 빈곤한 사람들에게 초점을 맞춘다. WTO는 조금 더 모호하게 국내단계에서 총체적인 “생활수준(standard of living)”을 목표로 한다. 세계적 불평등은 인식되지만, SDT조치의 과잉에도 불구하고 주로 다루어지지 않는다. 더욱이, 무역자유화로 인한 국내단계에서의 복지이익의 불균등한 분배는 WTO회원국 정부들에게 전체적으로 유보된 문제이다.

사적 견해로는, 국제법의 분화는 WTO의 비-조치에 대한 변명이 될 수 없다. 아시아에서 발생하는 다양한 식량안전망을 설명하는 Hangzo(2010:15)¹⁴⁴⁾가 지적하였듯이, 글로벌 식량안보는 단지 충분한 식량 생산만으로 확보될 수 없다. 이용 가능성을 넘어서, 접근성의 문제가 있으며, 실질적으로 모든 국가들에 대한 식량안보는 무역과 투자를 아우르는 것이다. 인정하건대, 구매능력이 없다면 무역은 긴급한 상황에 처한 사람들에게 식량을 가져다 줄 수 없다. 그러나 양허 조건(concessional terms)으로 수입된 어떤 식량은 외국 납세자들에 의해 재정 지원된 ‘gifts’와 경쟁할 수 없는 취약한 농촌사회의 생활을 붕괴할 수 있다. 마찬가지로, 가격이 하락한 세계 식량가격과 순수하지 않은 식량원조는 가난한 소비자들에게는 이익이 되지만, 보조금을 지급받지 않는 농부들에게는 그들의 합법적 수입기대를 박탈하게 된다. 불충분한 순수 식량원조 뿐만 아니라 무역왜곡은 빈곤의 악순환으로서 작용할 수 있다. 1981년에 Amartya Sen¹⁴⁵⁾은 굶주림과 기근으로부터 벗어나는 길로 그의 유명한 복지후생 접근법(entitlement approach)을 제안하였다.

기아와 기근에 대한 entitlement approach는 생산기회의 이용, 무역 기회, 국가에 대한 자격과 기타 식량획득 방법을 포함하여, 사회에서 이용 가능한 법적수단을 통하여 식량통제를 할 수 있는 사람들의 능력에 초점을 맞춘다. 식량에 대한 소유권은 가장 우선적인 재산권 중에 하나이고, 각각의 사회에는 이러한 권리를 규제하는 규범이 존재한다. Entitlement approach는 식량을 포함하는 소비계획(commodity bundle)에 대한 각 개인의 자격에 초점을 맞추고, 기근을 어떤 소비계획(bundle)에 충분한 식량자격 부여의 실패 결과로서 본다(Sen,1981).¹⁴⁶⁾

‘entitlement approach’¹⁴⁷⁾는 뜨거운 논쟁 대상이 되었고 때때로 잘못 이해되었다는 것은

144) PK Hangzo, Facing Food Shortage: urban Food Security in an age of Constraints, RSIS Commentaries: 090/10.

145) Amartya Sen, Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements, pp 433-464.

146) Robimson, 2010. 3.

사실이다.(Devereux,2001:246) 그럼에도 불구하고, 지금은 R2F 의무와 WTO회원국 책임이 위태로운 시기이다. 이러한 근거에서, R2F에 대하여 문제되는 다섯 가지 측면은 더 좋은 식량 안보 결과와 현재의 WTO규범 및 DDA에 대한 평가를 위해 재평가될 필요가 있다고 제안한다.

1. 무역규범을 위한 첫 번째 그리고 가장 우선적인 WTO에서 무역법을 위한 더 좋은 다자간 규범체계의 필요성이 존재한다. 어려운 문제는 식량 수입국들과 자신들의 식량안보가 단지 시장 접근성이 보장된 수출을 통해서만 보장되는 국가들은 진행 중인 도하협상에서 반대 입장을 취하고 있다는 점이다. 즉 예를 들어, 브라질과 코스타리카는 자신들의 식량수출이 다른 개발도상국 시장에 대한 증가된 접근 기회로부터 혜택을 받아야 한다고 주장하고 있다. 이것은 직접적으로 'Small and Vulnerable Economies'와 최근 우크라이나와 같은 회원국에게 동조하는 견해와 충돌하는데, 그것은 도하라운드 이전단계에서는 이러한 보호의무가 있는 특별세이프가드 구조(Special Safeguard Mechanism)을 요청한다.(ICONE,2009:19) 놀랄 것도 없이, 이러한 국가들은 다양한 정책적 수단과 때때로 상호 배타적인 정책적 기조를 요구한다.

(i) 수입업자와 소규모 취약한 농민들은 더 자유롭고 덜 왜곡된 시장이 글로벌 식량안보에 더 기여한다고 할지라도, 증대된 경쟁에 적응할 필요가 있다. WTO회원국의 R2F 책임은 정책기조가 식량불안 개발도상국들을 위해 남아있음을 보장하는 것이다. 이것은 장래 SP대우와 SSM과 같은 시장접근 제한에만 의존하는 것은 아니다. 식량불안 NFIDC들을 위한 많은 구체적인 추가규정들은 식량작물 생산을 포함할 것을 요청하였고, 그것들 중 일부는 GATT 제1조와 제13조(우선적 접근과 선진국으로의 수출에 대한 관세를 쿼터), 그리고 제2조(SDT 양허안)에 대한 waiver(적용면제)를 제안한다(Bartel과 Haberli,2010).¹⁴⁸⁾ 동시에, 지속가능하지 않은 농경관행을 지속시키지 않기 위하여, 명확한 적격성 한계와 자동퇴출 기준이 요구된다(Desta, 2001:50).¹⁴⁹⁾

(ii) 반면에, 많은 식량수출 개발도상국들이 주장하는 정책기조는 비록 가끔 문제성 있는 국내

147)Stephen Devereux, Sen's entitlement approach: Critiques and Counter Critiques, Oxford Development Studies, vol.29, No.3, 2001: Twenty years after Poverty and Famines elaborated the entitlement approach as an innovative and holistic approach to famine analysis, debates about some of its fundamental assertions remain unresolved. This paper examines four limitations acknowledged by Sen himself: starvation by choice, disease-driven rather than starvation-driven mortality, ambiguities in entitlement specification and extra-legal entitlement transfers. It concludes that Sen's approach is significantly weakened, both conceptually and empirically, by its methodological individualism and by its privileging of economic aspects of famine above sociopolitical determinants. A complementary analysis is required, one that recognizes the importance of non-market institutions in determining entitlements, famine as social process and epidemiological crisis, and violations of entitlement rules in the complex emergencies that typify most contemporary famines.

148) Bartel과 Haberli, C. 2010) 'Biding Tariff Preferences for Developing Countries under Article II GATT,' Journal of International Economic Law, 13(4): pp. 969-995.

149) Desta,M.G. 2001) 'Food Security and International Trade Law: An appraisal of the WTO approach', Journal of World Trade, 35 (3): pp. 449-468.

적 이유 때문일지라도, 수출제한을 포함한다. 이것은 다시 국내생산에 의해 보장되는 국내 및 가정 식량안보와 국경 개방을 통하여 달성되는 글로벌 식량안보에 대한 딜레마를 야기한다. 수출제한이 지속적으로 배고픈 도시 소비자들을 보호하고, 동시에 글로벌 식량안보를 감소시키지 않는다고 주장하는 것은 사실상 어렵다.

(iii) 방대하지만 불안정한 식량안보 정책 도구의 모호성은 우리가 다양한 개발도상국들 간의 충돌 이익을 고려할 때 부분적으로 분명하다. 식량 수출국들은 수출을 통하여 자신들의 식량안보를 보장하므로 최대 시장접근성을 필요로 하지만, NFIDC들은 자신들의 생산자 경쟁력과 무관하게 식량생산에 관련된 모든 문제에 대한 충분한 정책 기조를 주장한다. 동시에, 도하라운드 존재하는 가장 거대한 농산물 무역의 잠재성은 소위 남남무역에 있다고 인식된다. 조금도 과장하지 아니하고, 여기서 쉬운 해결책이란 전혀 없다.

2. 두 번째 문제는 권한이 없는 FDI보호가 관련되는 식량안보 문제를 다루는 포괄적 투자규범의 부재이다. 공익을 보호하고, 투자정책의 무역왜곡 효과를 규율하려는 시도는 WTO와 그 밖의 영역에서 대부분 실패하였다. 이것은 또한 R2F관점에서 유감스러운 일이다. 지속가능한 식량 생산은 명백하게 국제투자 측면이 있다. Oliver de Schoutter(2009a)¹⁵⁰)는 R2F는 소유국 뿐만 아니라 투자자들과 그들의 모국에 대한 의무를 부여한다고 주장한다.

3. 세 번째로 위에서 제시하였듯이, 사법예의 접근은 오늘날 전 세계의 많은 국내 판결에서 점차적으로 R2F에 대한 이용 가능한 방안이다. 일부 WTO협정은 어떤 경제적 권리, 즉 지적재산권, 정부조달과 같은 권리를 위하여 그러한 접근을 위임하였다, 따라서 이것이 왜 가장 기본적인 모든 인권에 대해서 그렇게 해서는 안 되는가?

4. 무역협상에 대한 인식이 네 번째 문제이다. De Schoutter(2009a:16,18)는 ‘무역거래 협상가들은 그들이 대표하는 정부의 인권 의무에 대하여 인지하지 못하거나 그들은 무역협상에서 인권의무의 위상에 대한 함의(implication)도 확인하지도 않았음을 설득력 있게 주장한다. 그는 또한 ‘적절한 식량에 대한 인권의 규범적 요구에 근거한 식량권에 대한 무역협정의 영향에 대한 평가와 상응하는 지표’를 요구한다. 이 쟁점은 WTO문제를 담당하는 국내관련기관(the national line agencies)이 더 좋은 정책적 일관성을 달성하기 위하여 취급할 필요가 있는 부처 간 대화와 공동협력의 문제를 반영한다.

5. 최종적으로 무역자유화와 R2F간의 본질적인 연관성이 있다. ‘일괄타결 방식(single undertaking)’이라는 협상 결과를 채택한 Doha Final Act는 최근 식량위기의 절정에서조차 소용없고 어떠한 효력도 없는 것으로 알려진 마라케쉬 협정에서의 NFIDC의 현재 결정보다 더 좋아야 한다. 협상 결과에 대한 가능한 부정적 영향은 R2F관점에서 완화되어야 하고 완화될 수 있는 최소 네 가지 가능성이 존재한다.

150)de Schouter, O (2009a) 'Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Addendum, Mission to the World Trade Organization (25 June 2008),' Human Rights Council, Promotion of and Protection of All Human Right to Development, Document A/HRC/10/5/Add.2, 4 February.

- (i) WTO규범체계 내에서 R2F를 소중히 포함시킴으로써, 만약 그것의 외인성 기원과 NFIDC 결정과의 잠재적 충돌이 있다면, 예를 들어 일반이사회에 의한 ICESCR 제11조(2)에 대한 단순 참조와 도하라운드 최종안에서의 참조는 아마도 충분하지 않을 것이다. WTO차원에서 그 의미의 분류는 마라케쉬 협정 그 자체 또는 AoA 둘 중 하나는 선호될 것이다.
- (ii) 식량원조국에 의한 공식적 약속에 의하여 식량가격 증가시기에 식량원조량을 감소하지는 않는다.
- (iii) 수출제한으로부터 NFIDCs에 대한 식량공급을 제외하고자 하는 약속에 의하여
- (iv) NFIDCs에서 점점 더 많은 효율적 식량곡물 생산에 대한 'Doha Winner들'의 기여에 의하여 무역프로그램을 위한 위임과 계량적 원조에 대한 결정에 의한다.

이러한 권고들 중 일부는 현재 설득력이 없고, 욕심이 지나치거나 완전히 불가능한 것으로 보인다. 그것들 중 하나는 그 자체의 결점 없이 채택하고 이행하기가 단순하고 용이하지 않다. 그러나 R2F는 정치적 의지 및 국내정책 기조의 문제가 아니다. 그것은 최저로 식량을 필요로 하는 모든 사람들에게 충분한 양적 및 질적으로 식량을 이용 가능하도록 보장하기 위하여 더 이상 해롭지 않고 더 좋은 다자간 무역규범을 개선하기 위한 성문 인도법 따른 법적 의무를 의미한다. 그 최저선은 다음과 같다. 왜냐면 국제공법은 개별제도로 나뉘어질 수 없기 때문에, WTO 양립가능성은 성문 인도법이 금지하는 것을 정당화할 수 없다.

제2세션: 유럽연합 (EU)와 농업통상

좌 장: 채형복 교수 (경북대)

▶ 제1주제

농업보조금의 이해와 EU의 농업보조금 실행 동향

발표자: 최혜선 교수 (전남대)

토론자: 김두수 교수 (한국외국어대)

농업보조금의 이해와 EU의 농업보조금 실행 동향

최혜선*

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 농업보조금의 이해
- III. EU의 실행 동향
- IV. 결론

I. 서론

2013년 6월 25일 EU가 농업 보조금 삭감 등을 골자로 하는 공동농업정책(Common Agricultural Policy : 이하 CAP) 개혁안에 합의했다.¹⁾ 그 동안 EU예산에서 CAP가 차지하는 비중이 너무 높다는 논란이 계속되어 왔다.²⁾ EU의 농업보조금 문제는 WTO차원에서도 오래전부터 중요한 이슈로 다루어져 왔다.

40년 넘게 CAP를 시행하면서 EU는 수차례에 걸쳐 개혁을 단행하였다. 그 내용을 대략적으로 살펴보면, 그 시기의 역내 당면과제와 국제적 요구를 해결하고 나아가 미래지향적인 가치를 추가하여 농업정책의 목표를 설정하고 그에 따라 예산을 조정하였다.

2013년도 개혁에서는 2003년 이후 EU의 농업정책이 추구하고 있는 두 개의 기둥인 직접지불과 농촌발전 지원을 유지하면서 그들 상호간의 유대를 증진시켜 보다 더 통합적이고 포괄적인 접근법을 구사하고자 하고 있다.³⁾

EU의 농정개혁은 세계 농정개혁의 선구자로 평가받고 있다.⁴⁾ 상당한 기간 동안 시민들의 의견을 수렴하는 과정을 통해 민주적으로 논의를 진행하며, 식량안보나 농업의 경쟁력 확보와 같은 오랜 세월 변하지 않는 목표뿐만 아니라 기후변화 대응, 환경보호 등과 같이 상황의 변화에 따른 미래지향적인 목표를 포함한다는 점에서 아마도 그런 평가를 받고 있는 것이 아닌가 추측할 수 있다.

* 전남대학교 법학전문대학원 조교수, 변호사

1) 연합뉴스, “EU 공동농업정책 개혁…보조금 삭감”, 2013년 6월 25일 기사.

2) 연합뉴스, “EU 공동농업정책 개혁…보조금 삭감”, 2013년 6월 25일 기사.

3) 출처 : http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf (최종방문 : 2014년 7월 30일)

4) 이명헌, “새 정부의 농정, EU의 2013년 농정개혁에서 배울 것”, 시선집중 GS&J 제149호, 2013년 1월 4일, p. 1.

이 글에서는 EU의 농업정책 중에서 농업보조금 정책에 대해서 연구하고자 한다. 최근 우리정부는 농업보조금의 제도 개선을 위하여 힘쓰고 있다.⁵⁾ EU의 농업보조금 정책에 대한 연구는 우리정부가 농업보조금 제도에 대한 개선방안을 마련함에 있어 도움이 되는 유익한 연구가 될 것으로 생각된다.

II. 농업보조금의 이해

1. 농업보조금 일반

WTO 농업협정(Agreement on Agriculture : 이하 농업협정)은 농업보조금을 크게 국내보조금과 수출보조금으로 분류하고 있다. 농업협정상 수출보조금은 간략하게 수출 실적 또는 수출을 조건으로 지불되는 보조금이다.⁶⁾ 국내보조금은 다시 무역왜곡효과가 미미하거나 없는 허용보조(이하 Green Box)와 무역 왜곡효과가 있는 감축대상보조(Amber Box)로 크게 나눌 수 있다. 또한 허용보조 이외에 농업협정 제6조에 따른 감축 약속으로부터 면제되는 다른 세 가지 유형의 국내보조가 있는데, 첫째는 제6조 제2항상의 농업 및 농촌개발을 장려하기 위한 개발도상국 정부의 지원조치(Developmental measures)이고, 둘째는 제6조 제4항에 따른 최소허용보조(De-minimis)이며, 세 번째는 제6조 제5항의 생산 제한 프로그램 하의 직접지불(이하 Blue box)이다.⁷⁾

(1) 국내보조금

1) Green Box

Green Box는 무역왜곡효과가 없거나 미미한 보조를 의미한다. Green Box는 부속서 2 첫 번째 단락에 따른 일반적인 기준⁸⁾과 두 번째 단락 이후의 조치 특정적 조건을 충족하여야 감축약속으로부터 면제된다.

부속서 2 두 번째 단락부터 열세 번째 단락까지 나열되어 있는 조치특정적 Green Box를 WTO 사무국은 크게 두 가지 부류로 분류하고 있는데, 첫째는 정부 서비스 프로그램이고, 둘째는 생산자에 대한 직접지불이다.⁹⁾

5) 2014년 2월 17일 농림축산식품부는 농업 DB를 활용한 보조금집행 비정상화 및 스마트농정 추진계획을 발표한 바 있다. 아시아투데이, “농식품부, 농업 DB활용해 농업보조금 집중관리”, 2014년 2월 17일 기사.

6) 농업협정 제1조(e), 제9조 제1항.

7) 출처 : http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmntseries3_ag_2008_e.pdf p. 10-16. (최종방문 2014년 7월 30일)

8) 기본적인 기준 : ① 당해 보조가 소비자로부터의 소득이전을 수반하지 아니하면서, 공적으로 재원이 조달되는 정부의 계획에 의하여 제공될 것, ② 당해 보조는 생산자에 대한 가격지지 효과가 없을 것.

9) 출처 : http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmntseries3_ag_2008_e.pdf p. 11. (최종방문 2014년 7월 31일)

정부 서비스 프로그램은 정부가 제공하는 일반서비스를 포함하여 식량안보 목적의 공공비축 프로그램, 국내구호프로그램이 있으며, 일반서비스로는 조사·연구, 검역 및 방제, 교육 및 훈련, 지도 및 자문서비스, 검사서비스, 마케팅 및 판매촉진 서비스, 인프라 서비스(infrastructural services)가 있다.

생산자에 대한 직접지불은 일반적인 기준과 부속서 2의 여섯 번째 단락부터 열세 번째 단락까지 명시된 각 개별기준을 충족하여야 한다. Green Box에 해당하는 생산자에 대한 직접지불은 생산과 연계되지 않아야 하는데, 이러한 지급은 생산량이나 생산형태와 관련되어서는 안된다.¹⁰⁾ 생산자에 대한 직접지불로는 비연계 소득보조, 소득보험 및 소득 안전망 프로그램, 자연재해 구호, 생산자 은퇴 프로그램을 토하여 제공되는 구조조정지원, 환경 프로그램에 따른 지불, 지역지원 프로그램에 따른 지불 등이 있다.

2) 농업·농촌개발 장려 지원조치

WTO사무국은 이 조치를 허용보조 옆에 있는 특별 및 차등대우라고 설명하고 있다.¹¹⁾ 이러한 조치는 직접 또는 간접인지를 불문하고, 농업 및 농촌의 개발을 조장하기 위하여 구상되어야 하며, 개발도상국의 개발 프로그램의 불가분의 일부이어야 한다. 이 조치에는 개발도상국이 농업에 대하여 일반적으로 제공하는 투자 보조금과 저소득 또는 자원빈약 생산자(resource-poor producers)에게 일반적으로 제공하는 농업투입재 보조금(agricultural input subsidies) 등이 포함된다.¹²⁾

3) Blue Box

Blue Box 즉 생산제한 계획에 따른 직접지불은 이러한 지불이 고정된 면적(area)과 수확량(yield)를 기준으로 하는 경우 또는 고정된 가축의 사육두수에 따라 이루어지는 경우 또는 기준 생산수준의 85% 이하에 대하여 이루어지는 경우 감축약속으로부터 면제된다.¹³⁾ Green Box가 생산과 비연계 지불을 다루고 있다면, Blue Box는 생산이 요구된다. 다만, 실제 지불이 현재 생산량과 직접적으로 관련되는 것은 아니다.¹⁴⁾

4) 최소허용보조

최소허용보조는 품목 특정적 국내보조의 경우 당해 품목 총생산액의 5%이하, 품목 불특정 국내보조의 경우 농업총생산액의 5%이하일 경우 현행 보조총액 측정치(Aggregate

10) 이를 'decoupling'이라고 부른다.

11) 출처 : http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmntseries3_ag_2008_e.pdf p. 12. (최종방문 2014년 7월 31일)

12) 농업협정 제6조 제2항.

13) 농업협정 제6조 제5항.

14) 출처 : http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmntseries3_ag_2008_e.pdf p. 12-13. (최종방문 2014년 7월 31일)

Measurement of Support : 이하 AMS)계산 시 포함되지 않는다. 개발도상국의 경우에는 5%가 아니라 10%의 비율이 적용된다.¹⁵⁾

5) 감축대상보조

감축대상보조는 허용대상으로서의 기준을 충족시키지 못하고, 무역에 부정적인 영향을 미치거나 가격지지 효과가 있는 보조를 의미한다. 농업협정은 감축대상보조를 단일의 수치로 계량화하여 계산하기 위하여 AMS¹⁶⁾를 이용한다.¹⁷⁾ 즉 농업협정은 품목별로 모든 형태의 보조를 하나의 화폐가치로 합산하여 표시하고, 이렇게 표시된 AMS 모두를 다시 종합한 보조총액측정치합계(Total AMS)를 감축하도록 하고 있는 것이다.¹⁸⁾

부속서 3에 따르면 감축대상보조의 유형은 품목 특정적 보조와 품목 불특정적 보조로 분류할 수 있으며, 품목 특정적 보조는 다시 시장가격지지, 비면제 직접지불, 투입재 보조 및 판매비용 절감조치와 같은 그 밖의 조치를 포함하는 비면제 조치로 분류할 수 있다.

시장가격지지란 정부가 개입하여 국내농산물 가격을 국제가격보다 높게 유지되도록 시장에 직접 개입하는 형태의 보조이고, 비면제 직접지불이란 가격 또는 생산량과 연계시켜 직접 보조금을 주는 제도로서 목표 가격을 정해 놓고 시장가격이 목표 가격보다 낮게 형성될 때 그 차액을 보전해 주는 보조이며, 투입재 보조 및 판매비용 절감조치와 같은 그 밖의 조치를 포함하는 비면제 조치란 시장가격지지, 비면제 직접지불을 제외한 감축대상 보조로서 농업생산, 가공, 유통에 수반되는 비용 절감을 도모하기 위해 지원되는 보조를 말한다.¹⁹⁾

품목 특정적 보조와 품목 불특정적 보조 모두 합산되어 감축약속 양허표에 Total AMS로 표시되는데, 선진국은 6년간 20%를, 개발 도상국은 10년간 13%를 감축하여야 한다. 이행기간 동안 회원국은 현재 Total AMS가 감축약속 양허표상 명시한 당해 연도의 상한을 초과할 수 없다.²⁰⁾

(2) 수출보조금

수출보조금은 농업협정 제1조(e)와 제9조에서 규정하고 있는데, 수출 실적을 조건으로 지급되는 보조금 및 제9조 제1항에 열거된 6가지 유형의 보조금을 의미한다. 제9조 제1항에 따르면 ① 수출 실적을 조건으로 지급되는 직접 수출 보조금, ② 수출 목적의 농산물의 비상

15) 농업협정 : 제6조 제4항.

16) 농업보호 측정의 지표개발과 관련하여 WTO 농업협상에 참여한 주요국들의 의견이 서로 충돌하였다. 결과적으로 미국을 중심으로 한 OECD의 영향과 EU입장을 일부분 반영하여 OECD의 PSE와 유사한 지표인 AMS가 탄생하게 되었다. 이재욱, WTO농업협상의 전개과정과 평가, 한국농촌경제연구원 연구총서, 2005, p. 142.

17) 박성재외 4인, 농업보조금 개편 방안 연구 - 쟁점 및 개선과제를 중심으로 -, 한국농촌경제연구원, 2011년 1월, p. 10.

18) 이정환외 6인, “우리나라와 주요국 WTO농업보조 정책연구”, GS&J 인스티튜트, 2011년, p. 7.

19) 김병울외 공저, 농업 선진화 방안 마련을 위한 세부과제 연구, 한국농촌경제연구원, 2009, p. 118.

20) 출처 : http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmntseries3_ag_2008_e.pdf p. 13.
(최종방문 2014년 8월 3일)

업적 재고의 판매(국내 시장에서 그러한 상품의 비교 가능한 가격보다 낮은 가격으로), ③ 정부의 활동을 통하여 조성된 재원에 의한 농산물 수출에 대한 지불, ④ 농산물 수출에 대한 유통비용 절감을 목적으로 한 보조금의 제공, ⑤ 수출에 대해서만 적용되는 국내 운송 보조금, ⑥ 수출 상품에 포함되는 것을 조건으로 한 농산물에 대한 보조금이 수출 보조금의 유형이다.

수출보조금의 확산은 우루과이 라운드 농업협상에서 가장 중요한 쟁점 중의 하나였다. 농업 협정으로 인하여 수출보조금의 사용은 네 가지 상황에서만 가능하도록 제한되었다. 첫째, 수출보조금은 감축 약속 양허표에 명시된 제한범위 내에서 지불될 수 있다. 둘째, 제9조 제2항(b)에 규정된 조건 하에 회원국은 양허표상의 제한범위를 초과할 수 있다. 셋째, 개발도상국에 대한 특별 및 차등대우 조항인 제9조 제4항에 따른 수출보조금이 지불될 수 있다. 넷째, 감축 약속 양허표상의 수출 보조금은 수출 보조금 약속의 우회방지 조항인 제10조에 합치되는 경우 지불될 수 있다.²¹⁾

2. WTO/DDA에서의 농업보조금 논의동향

(1) 무역왜곡보조총액 개념의 신설 및 규율 강화

DDA 농업협상은 시장접근에 있어 실질적인 개선과 모든 형태의 수출 보조금의 철폐 및 무역왜곡적 보조의 실질적인 감축을 목표로 협상을 계속해 오고 있다.²²⁾ 여러 차례에 걸친 세부원칙(Modality) 수정안에서도 확인할 수 있듯이 농업보조금의 감축은 농업협상의 핵심 쟁점 중의 하나이다. 가장 최근에 배포된 수정안에서는 보조금 감축의 구체적인 숫자가 제시되었는데, 이는 회원국 간의 입장차이가 타협이 가능한 상태로 좁혀졌다는 것을 의미한다.²³⁾

2008년 12월 발표된 세부원칙 제4차 수정안은 무역왜곡보조총액(Over Trade Distorting Support : 이하 OTDS)라는 개념을 신설하여 농업보조금에 대한 규율을 강화하고 있다. OTDS란 최종양허된 감축대상보조(Final Bound Total AMS)와, 최소허용보조, Blue Box의 합을 의미하며, 이러한 OTDS를 계산해 양허한 후 감축하도록 하고 있다.²⁴⁾ 결국 무역왜곡 효과가 없거나 미미한 보조인 Green Box를 제외하고는 모든 형태의 농업보조를 합한 총액을 감축하는 제도를 신설한 것이다.²⁵⁾

OTDS의 감축은 지급규모가 클수록 더 많이 감축하는 구간별 감축방식에 따르도록 하고 있다. 구간은 3구간으로 나뉘는데, 1구간은 600억달러 초과, 2구간은 100억달러 초과 600억

21) 출처 : http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmntseries3_ag_2008_e.pdf p. 17. (최종방문 2014년 8월 3일)

22) WTO, Doha ministerial Declaration, (November 2001)

23) 서진교·박지현, DDA 농업협상 세부원칙 수정안의 분야별 평가와 정책 시사점, 대외경제정책연구원, 무역투자연구시리즈 09-03, 2009, p. 23.

24) *Ibid.*, p. 26. 이는 UR 농업협상 이후 감축대상보조는 줄어들었으나 blue Box나 최소허용보조가 증가하는 현상이 발생하여 이러한 농업보조금 사이의 이전협상을 방지하고자 이들 보조의 합인 OTDS를 규제하게 된 것이라고 한다.

25) 이정환외 6인, *supra* note 23, p. 64.

달러까지, 3구간은 100억달러 이하로 되어 있다.²⁶⁾ 1구간인 600억 달러 초과 구간에 적용되는 감축률은 80%인데, 이 구간에 속하는 WTO 회원국은 EU뿐이고, 2구간에 적용되는 감축률은 70%로 미국과 일본이 이 구간에 속한다. 개발도상국은 모두 3구간에 속하며 이 구간에 적용되는 감축률은 36.7%이다.²⁷⁾

세부원칙 제4차 수정안에 따르면 1구간과 2구간의 경우 이행첫날 3분의 1을 감축하고, 나머지는 5년 균등감축하며, 3구간의 경우에는 이행첫날 25%를 감축하고, 나머지는 5년 균등감축하며, 개발도상국의 경우 이행첫날 20%를 감축하고, 나머지는 8년에 균등 감축하도록 규정하고 있다.²⁸⁾

(2) 감축대상보조

감축대상보조도 OTDS와 마찬가지로 지급규모에 따라 3개의 구간으로 나누어 지급규모가 클수록 감축의 폭이 더 크도록 규정하고 있다. Final Bound Total AMS가 400억 달러를 초과하면 70%를 감축하여야 하고, 150억달러 초과 400억달러 이하이면 60%를 감축하고, 150억 달러 이하이면 45%를 감축하여야 한다.

개발도상국의 경우 Final Bound Total AMS가 1억불 이상인 경우에만 30%를 감축하면 된다.²⁹⁾ 감축방법 및 기간은 1구간과 2구간의 경우 이행첫날 25%를 감축하고, 나머지는 5년간 균등감축하며, 3구간의 경우 5년간 6단계로 균등감축, 개발도상국의 경우 8년간 9단계로 균등감축 하여야 한다.³⁰⁾

감축대상보조의 규율과 관련하여 세부원칙 제4차 수정안의 특징 중의 하나는 Final Bound Total AMS뿐만 아니라 품목 특정적 상한(Product-Specific AMS Limits)를 설정하여 무역 왜곡효과가 있는 감축대상보조의 품목 간 신축성을 제한하고 있다는 점이다.³¹⁾

(3) 최소허용보조

최소허용보조는 감축대상보조에 포함되지만, 규모가 미미하여 우루과이라운드 협상에서는 감축약속에서 면제되었다. 세부원칙 제4차 수정안에 따르면 선진국의 경우 기존 면제 비율인 품목 특정적 국내보조의 경우 당해 품목 총생산액의 5%, 품목 불특정 국내보조의 경우 농업총생산액의 5%를 50% 감축하여 2.5%로 줄여야 하며, 이는 이행 기간 첫날부터 실행되어야 한다.³²⁾

개발도상국의 경우 현행 기준비율인 10%를 3분의 2 줄여서 6.7%로 낮추어야 하는데, 선진국과 달리 이행첫날부터 3년의 기간이 허용된다.³³⁾ 또한 선진국과 개발도상국 모두 위의 감

26) WTO, Revised Draft Modalities for Agriculture, TN/AG/W/4/Rev.4 (2008.12) p. 4.

27) 서진교·박지현, *supra* note 30, p. 25-26.

28) WTO, Revised Draft Modalities for Agriculture, TN/AG/W/4/Rev.4(2008.12) p. 5.

29) *Ibid.*, p. 6-7.

30) *Ibid.*

31) 이정환외 6인, *supra* note 23, p. 70.

32) *Ibid.*, p. 9.

측기준을 준수하였다 하더라도 별도로 당해 연도 양허 OTDS를 초과하는 경우 최소허용보조를 추가로 감축하여야 한다.³⁴⁾

(4) Blue Box

세부원칙 제4차 수정안은 기본기준으로 기존의 Blue Box의 요건을 강화하면서 또한 생산을 요구하지 않는 직접지불이라는 새로운 형태의 Blue Box 유형을 신설하였다.

1) Blue Box의 기본기준

수정안 제35항에 따르면 기존의 Blue Box의 요건인 ‘고정’을 고정되고 불변의‘로 수정하였는데, 생산제한 계획에 따른 직접지불은 ① 고정되고 불변의 면적과 수확량을 기준으로 하거나, ② 고정되고 불변의 기준생산 수준의 85%이하이거나, ③ 축산에 대한 지불의 경우 고정되고 불변의 사육 두수에 대하여 이루어지는 경우 가능하도록 하였다.

또한 수정안 제35항의 새로운 형태의 Blue Box는 생산을 요구하지 않는 직접지불로서 ① 고정되고 불변의 면적과 수확량을 기준으로 하거나, ② 축산에 대한 지불의 경우 고정되고 불변의 사육 두수에 대하여 이루어지고 그리고 그러한 지불이 고정되고 불변의 기준생산 수준의 85%이하에 대하여 이루어져야 한다.

2) Blue Box의 추가적인 기준

Blue Box의 총액상한과 관련하여 세부원칙 제4차 수정안 제38항에 따르면 선진국의 경우 1995년부터 2000년까지의 평균 농업생산액의 2.5%이고, 이는 이행첫날부터 적용된다.

반면 제48항에 따르면 개발도상국의 경우 1995년부터 2000년 또는 1995년부터 2004년의 평균 농업생산액의 5%로 선택권이 허용된다. 그러나 개발도상국이 DDA협상 결과 감축대상보조를 Blue Box로 전환하는 경우 통계입수가 가능한 시점에서 가장 최근의 5년간을 기준년도로 선택할 수 있다.

(5) Green Box

세부원칙 제4차 수정안은 선진국이 사용하는 Green Box에 대해서는 요건을 강화하고, 개발도상국에 대하여는 유통성을 확대하는 방향으로 마련되었는데,³⁵⁾ Green Box를 크게 두가지 유형으로 분류하였을 경우 첫 번째 유형인 정부 서비스 프로그램 중 일반서비스와 식

33) *Ibid.*

34) *Ibid.*

35) 이정환외 6인, *supra* note 23, p. 84.

량안보 목적의 공공비축 프로그램과 국내 구호 프로그램에 대한 내용에 변경이 가해졌다.

두 번째 유형인 생산자에 대한 직접지불 중에서는 여섯 번째 단락의 비연계 소득보조, 여덟 번째 단락의 자연재해 구호, 열한 번째 단락의 투자지원을 통하여 제공되는 구조조정지원, 열세 번째 단락의 지역지원 프로그램에 따른 지불에 대한 내용이 변경되었다.

위 변경된 내용 중 이 글에서는 2013년 12월 3일부터 6일간 발리에서 열린 WTO 각료회의에서 정부 서비스 프로그램 중 일반서비스와 식량안보 목적의 공공비축 프로그램에 대한 결정이 있었음을 감안하여 그 두 가지 세부유형의 Green Box에 대해서만 정리하기로 한다.

첫째, 일반서비스에 대하여 살펴보면, 세부원칙 제4차 수정안은 개발도상국의 경우 농민 정착, 농지개혁, 농촌 개발, 농촌 생활 안보(rural livelihood security) 등과 같은 정책을 일반 서비스에 추가하고 있다.³⁶⁾

둘째, 식량안보 목적의 공공비축 프로그램에 대하여 살펴보면, 현행 농업협정 부속서 2는 개발도상국이 식량의 재고물량을 관리가격으로 구매·방출하는 경우 구매가격과 외부 참조가격과의 차이를 AMS에 반영하도록 하고 있으나, 수정안에 따르면 개발도상국이 이를 저소득 또는 자원빈약 생산자를 위해서 실행하는 경우 AMS에 산입하지 않을 수 있다고 규정하고 있다. 또한 개발도상국이 기아와 빈곤 퇴치를 목적으로 저소득 또는 자원빈약 생산자로부터 보조가격으로 식량을 구매하는 것이 식량안보 목적의 공공비축 프로그램 및 국내 구호 프로그램에 포함되도록 하고 있다.³⁷⁾

(6) 수출보조금

세부원칙 제4차 수정안에 따르면 선진국은 수출보조금을 이행치날 이를 철폐하여야 하고, 개발도상국은 2013년까지 이를 철폐하여야 하는데, 2010년까지는 절반을 철폐하여야 한다.³⁸⁾

III. EU의 농업보조금 실행 동향

1. 2013년 개혁 전 실행 동향

1960년대부터 1970년대에 CAP의 보조금정책은 품목별로 개입가격(Intervention Price)을 설정하여 최저가격을 보장하는 가격지지제도가 주를 이루었다. 이로 인하여 결국 EU는 농산물 과잉생산 상태가 되었으며, 재정부담으로 인하여 위기를 겪게 되었다.³⁹⁾

이에 EU는 가격지지제도를 감축하기 위한 노력을 계속하게 되었는데, 가격지지감소에 따른 농민 소득감소를 보충하기 위하여 1992년 일명 “MacSharry reform”에 따라 직접지불제

36) WTO, Revised Draft Modalities for Agriculture, TN/AG/W/4/Rev.4(2008.12) Annex B p. 39.

37) *Ibid.*

38) LYOU, Byung-Woon, "WTO Rules of Agriculture Subsidies and the Development", 국제법학 회논총 제 17권 제1호 (통권 제124호), 2012년 3월, p. 110.

39) 이정환외 6인, *supra* note 23, p. 154-155.

가 도입되었다.⁴⁰⁾ 이 직접지불제는 고정된 조사기간 동안 수확량 또는 두수를 감안하여 산출되었다.⁴¹⁾

2003년에는 1999년에 도입된 직접지불제를 획기적으로 개혁하였는데, 소득지지 지불을 생산과 비연계(decoupling)하였으며, 보조를 받기 위해서 농민으로 하여금 여러 가지 준수사항을 지키도록 하였다.⁴²⁾ 2003년에 도입된 생산 비연계⁴³⁾ 직접지불제는 단일 지불 제도(Single Payment Scheme : 이하 SPS)라고 불리우며,⁴⁴⁾ EU CAP의 핵심으로서 예산의 70% 이상을 차지하고 있다.⁴⁵⁾ SPS는 모든 품목별 보상지불을 통합하여 도입 연도(2005년 1월부터 2007년 1월 사이)의 실제 경작자에게 수급권한을 부여하였으며, 농가별로 수급금액의 결정은 2000년부터 2002년까지 직접지불제를 지급받았던 실적과 농지 경작 면적에 따른다.⁴⁶⁾ SPS를 지급받기 위해서는 농지를 농업생산과 환경에 우호적인 방식으로 유지하여야 하며, EU의 지침과 규정을 준수하여야 한다.⁴⁷⁾

EU가 이와 같이 새로운 직접지불제도를 도입한 이유는 1992년에 도입된 기존의 직접지불제도가 Blue Box로 시행되고 있으나, DDA 농업협상에서 Blue Box에 대한 요건이 강화되는 등의 이유로 앞으로는 더 이상 이를 감축대상에서 제외되기 어려운 동향을 감안하여 생산과 연계되지 아니한 형태의 Green Box가 필요하게 된 상황도 작용한 것이라고 한다.⁴⁸⁾

EU의 새로운 회원국들⁴⁹⁾은 단일 지역 지불 제도(Single Area Payment Scheme : 이하 SAP)를 선택할 수 있는데, 이는 신규회원국의 경우 기존에 직접지불제를 시행한 전례가 없기 때문에 지역별로 면적당 직접지불 단가를 결정하고 이에 따라 농가에 보조금을 지급하는 제도를 도입한 것이다.⁵⁰⁾ SAP의 경우에도 농지를 농업생산과 환경에 우호적인 방식으로 유

40) 출처 : http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/1992-reform/index_en.htm (최종방문 : 2014.8.6.)

41) European Commission Directorate-General for Agriculture, The Common Agricultural Policy Promoting Europe's Agriculture and Rural Areas: Continuity and Change, 1998, p. 6.

42) 출처 : http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/2003-reform/index_en.htm (최종방문 : 2014.8.6.)

43) 보조금을 생산과 비연계한 목적은 다음과 같다. : ① 농민에게 시장 수요에 맞추어 생산할 자유를 주기 위함, ② 친환경적이고 경제적으로 지속가능한 농업을 촉진하기 위함, ③ 농민과 행정이 모두를 위해 CAP를 간소화하기 위함, ④ WTO 농업협상에서 EU의 지위를 공고히 하기 위함. 출처 : European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, The 2003 CAP Reform, 2005, p. 5.

44) SPS는 'Single Farm Payment'라고도 불리운다. 출처 : European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, The 2003 CAP Reform, 2005, p. 1.

45) 농협경제연구소(김운성), 차기 EU 공동농업정책의 주요 내용과 시사점, NHERI 리포트 제229호, 2013년 11월 21일, p. 6.

46) 이명헌, "농가단위 직접지불제도 : EU의 단일직접지불제(Single Payment)", GS&J Institute, 시선 집중 제10호, 2006년 2월, p. 5-6.

47) *Ibid.*, p. 7. 농업생산과 환경에 우호적인 방식이란 EU 회원국이 해당 지역의 토양 및 기후 조건, 현재의 농업 체계, 농지 활용, 작물의 순환, 농업 실행, 농업 구조 등을 포함한 특수한 특성을 고려하여 정한다. 준수하여야 할 EU의 지침과 규정은 환경보호, 공공 및 동물과 식물의 건강과 동물의 복지와 관련된 것이다. 출처 : European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, The 2003 CAP Reform, 2005, p. 1.

48) 이정환외 6인, *supra* note 23, p. 160. EU는 2003년 개혁 이전까지만 해도 국제무대에서 Blue Box의 필요성에 대하여 주장하여 왔다. 김상현, EU의 생산제한계획하의 직불제(Blue Box) 유지 주장, 한국농촌경제연구원 연구보고서, 2001년.

49) 체코, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 슬로바키아.

지할 의무를 부담하여야 한다.⁵¹⁾

2008년 Health Check 개혁에서는 일부 회원국들이 유지하던 생산 연계 직불제를 극히 일부의 품목⁵²⁾만을 제외하고 비연계로서 SPS로 전환되도록 하였다.⁵³⁾ 또한 농민들이 지급받던 보조금을 5% 삭감하고 그 재원을 농촌개발 예산으로 전환하였다. 농촌개발정책에 따라 젊은 농민들에 대한 투자 보조금을 증대하였으며, 직접지불을 지급받기 위하여 의무화했던 10% 휴경의무 제도를 폐지하였다. 직접지불을 받는 농가에게 환경과 수질개선 등의 새로운 의무를 부과함과 동시에 기존 의무의 내용을 단순화하고 지키지 않는 농가에 대해서는 보조금지급을 중지하기로 하였으며, 신규회원국이 채택하도록 하였던 SAP를 2013년까지 계속될 수 있도록 하였다.⁵⁴⁾ SAP 실행 가능 연한을 2013년으로 설정한 것을 볼 때 EU는 2013년에 또 다시 CAP 개혁을 단행할 것을 2008년 개혁당시 이미 계획하고 있었던 것으로 짐작할 수 있다.

2. 2013년 농업보조금 제도 개혁

2013년 CAP 개혁은 3년간의 토론 및 협상과 그에 따른 논의 결과의 반영물이다. CAP는 90년대부터 개혁되어 왔는데, 이번 개혁을 통해서 처음으로 CAP 전반이 재검토되었으며, EU 의회가 EU 이사회와 함께 동반 입법자로서 활동하였다고 한다. 2013년 개혁은 CAP가 추구하는 두 가지 목표인 농업생산지원과 농업의 다원적 기능을 유지하면서도 그 목표를 서로 결합하고 통합하기 위하여 특히 새로운 구조의 직접지불제도를 도입하였다.⁵⁵⁾

이번 개혁에서 재설정된 CAP의 장기간 목표는 세 가지 즉 ① 실행 가능한 식량 생산, ② 지속가능한 자연 자원의 관리 및 기후 변화 실천 계획, ③ 균형 잡힌 지역 발전이다.⁵⁶⁾ 이 세 가지 목표를 달성하기 위하여 이번 개혁은 농업 분야의 경쟁력과 지속가능성에 초점을 맞추었는데, 새로운 구조의 직접지불제의 도입은 지속가능한 농업을 위한 조치로 분류할 수 있다. 새로운 구조의 직접지불제는 모두 11개의 보조금으로 나누어지는데,⁵⁷⁾ 핵심제도라고

50) 농협경제연구소(김운성), *supra* note 58, p. 6-7.

51) 출처 : European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, The 2003 CAP Reform, 2005, p. 2.

52) 2003년 개혁에서는 곡물(Cereal and other arable crops), 쇠고기, 양과 염소, 올리브 오일, 목화가 농작의 포기를 방지하기 위하여 생산 비연계 직접지불제도의 예외 품목으로 인정되었으나, 2008년 개혁에서는 수유용 암소(suckler cow), 염소, 양(sheep premia)만이 예외 품목으로 인정되었다. 출처 : European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, The 2003 CAP Reform, 2005, p. 8, http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm (최근방문 : 2014년 8월 8일)

53) 출처 : http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm (최근방문 : 2014년 8월 8일)

54) *Ibid.*

55) 출처 : http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf p. 1. (최근방문 : 2014년 8월 8일)

56) 출처 : http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf p. 2. (최근방문 : 2014년 8월 9일)

57) 11가지 보조금의 종류에 대해서는 Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009 제

생각되는 5가지 보조금에 대해서만 검토하기로 한다.⁵⁸⁾

첫째, 기초 지급 제도(Basic Payment Scheme)은 과거 이원적으로 운영되었던 SPS와 단일 지역 지불 제도를 통합하여 하나의 체계로 수정한 것이다.⁵⁹⁾ SPS는 과거 농가가 수령했던 보조금 규모에 기초하여 직접지불금을 지급하고 있었으므로 이러한 지급 기준은 수정이 필요하였고, 단일 지역 지불 제도 역시 2003년도 개혁 당시 EU의 신규 회원국들을 대상으로 한시적으로 채택하였던 제도이므로 2013년 개혁에서 새로운 제도가 탄생하게 된 것이다. 기초 지급 제도의 도입에 따라 회원국들은 소수의 거대 농가에게 지급되는 불균형적인 액수의 보조금을 분배하기 위한 목적으로 EUR 150,000원을 초과하는 액수를 수령하는 거대 농가에 대한 보조금을 최소 5%씩 삭감할 의무를 부담하게 되었다.⁶⁰⁾

둘째, 2015년부터 녹색 직접지불(Green Direct Payment⁶¹⁾)가 도입되는데, 회원국의 국내 직접 지불 예산의 30%를 이 녹색 직접지불에 할애하여야 한다. 녹색 직접지불을 지급받기 위해서는 세 가지 의무사항을 준수하여야 한다.⁶²⁾ 첫째, 일정 규모 이상의 농지를 경작할 경우에는 다양한 식품을 심어야 한다. 둘째, 일정 규모의 초지를 유지하여야 한다.⁶³⁾ 셋째, 생물 다양성을 보존하고 증진하기 위하여 경작지 일정구역을 생태적 집중지역(ecological focus area)로 지정하여야 한다.⁶⁴⁾

셋째, 농업분야의 새로운 경제 활동의 창출하고 발전시키기 위하여 청년 농업인에게 지급되는 직접지불제도(Young Farmers Scheme)이 신설되었는데, 청년 농업인은 첫 번째 지급 신청 해에 40세를 넘어서는 안된다. 청년 농업인은 원래 수령하게 될 직접지불금에 추가하여 25%를 더한 금액을 5년까지 지급받을 수 있다. 회원국은 할당된 CAP 예산의 2%까지를 청년 농업인 직접지불금 지급을 위하여 사용할 수 있다.⁶⁵⁾

넷째, 회원국은 국내 직접 지불 예산의 30%까지를 재분배 지불(Redistributive payment)로 사용할 수 있다. 이 제도는 자율적으로 회원국이 선택하는 것이며, 지급하는 액수는 헥타르당 평균 직접지불금의 65%보다 높아서는 안된다.⁶⁶⁾ 이 제도는 회원국에게 각 농장마다 최초 헥타르에 대한 기초 지급을 보충할 수 있도록 하는 융통성을 부여하는 동시에 이 제도를 통하여 소농에 대해서는 노동 집약성을, 거대농에 대해서는 규모의 경제를 고려할 수 있도록 하는 역할을 할 것이다.⁶⁷⁾

다섯째, 2013년 CAP 개혁에서 가장 눈에 띄는 보조금 정책은 소농 직접지불제(Small

36조 (이하 : 'Regulation (EU) No 1307/2013') Annex 1 참조.

58) 핵심제도의 선정은 EU Commission에서 발간한 Overview of CAP Reform 2014-2020을 참조하였음.

59) 농협경제연구소(김윤성), *supra* note 58, p. 12. 그러나 회원국은 단일 지역 지불 제도를 2020년 12월 31일까지 유지할 수 있다. 출처 : Regulation (EU) No 1307/2013 제36조.

60) Regulation (EU) No 1307/2013 서문 제13항.

61) Payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment라고도 불리움.

62) 출처 : http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf p. 7. (최근방문 : 2014년 8월 9일)

63) *Ibid.*

64) Regulation (EU) No 1307/2013 제46조.

65) Regulation (EU) No 1307/2013 제50조.

66) Regulation (EU) No 1307/2013 제41조.

67) 출처 : http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-68_en.htm (최종방문 : 2014년 8월 9일)

Farmers Scheme)이라고 할 수 있다.⁶⁸⁾ 소농 직접지불금은 지급받을 수 있는 농민은 Regulation (EU) No 1307/2013 제10조 제1항⁶⁹⁾에 따라 기존 직접지불제에서 소외된 농민들이다.⁷⁰⁾ 소농민에게 지급되는 지불금은 최소 500 EUR에서 최고 1250 EUR까지이다.⁷¹⁾ 회원국은 할당된 CAP 예산의 10%까지 소농 직접지불금 지급을 위하여 사용할 수 있다.⁷²⁾ 소농 직접지불금을 지급받은 소농들은 기초 직접지불금을 지급받기 위한 준수사항 및 녹색 직접지불금을 지급받기 위한 의무로부터 면제된다.⁷³⁾

VI. 결론

현재 우리나라는 농업보조금과 관련하여 많은 진통을 겪고 있다. 금년 2월 농림축산식품부에서는 농업보조금 집행의 비정상적 정상화 대책을 발표하였으며, 그 이후 대책을 시행하기 위한 보완 및 추가 대책을 마련하여 시행하고 있다. 제도의 개혁을 위해서는 선제적으로 개혁을 단행하고 있는 EU의 정책내용 및 그 변화를 연구하는 것이 유용한 방법이 될 것이다.

EU는 큰 그림으로 일단 농업정책이 추구할 장기간의 목표를 설정하고, 작은 그림으로 약 4-5년에 한번씩 현재의 농업정책이 그러한 장기간의 목표를 달성함에 있어 적절한지 여부를 검토하여 수정·보완한다. 이때 시대와 상황을 변화에 따라 장기간의 목표가 제대로 설정되어 있는지 여부와 추가할 목표가 있는지도 다시 검토한다.

인상적인 것은 목표를 설정함에 있어 시대의 변화가 요구하는 바를 후속적으로 따라가는 것이 아니라 미래를 예측하여 선제적인 목표를 설정한다는 점이다. 예를 들어 1999년에는 이미 농업의 경쟁력 향상이라는 목표를 설정하였으며, 2003년에는 환경을 이야기하고 있었다.

또한 주목할 점은 농업정책의 개혁과정에서 새로운 정책수단 마련을 위하여 입안자들이 상당히 오랜 기간 다방면의 이해관계자들과 여러 가지 채널을 통해 소통하는 노력을 기울인다는 것이다.

이번 연구는 주로 농업보조금 전반을 이해하기 위한 노력에 집중되었다. 우리 농업보조금 제도에의 구체적인 시사점 도출을 위해서는 EU 농업보조금 정책에 대한 보다 심화된 연구가 필요하다는 점을 인식하면서 이를 위하여 농업보조금에 관한 후속 연구를 계획하며 글을 마치고자 한다.

68) 농협경제연구소(김운성), *supra* note 58, p. 19.

69) 제10조 제1항 : Member States shall decide in which one of the following cases not to grant direct payments to a farmer:

(a) where the total amount of direct payments claimed or due to be granted before the application of Article 63 of Regulation (EU) No 1306/2013 in a given calendar year is less than EUR 100;

(b) where the eligible area of the holding for which direct payments are claimed or due to be granted before the application of Article 63 of Regulation (EU) No 1306/2013 is less than one hectare.

70) Regulation (EU) No 1307/2013 제61조 제1항.

71) Regulation (EU) No 1307/2013 제63조 제1항.

72) Regulation (EU) No 1307/2013 제65조 제4항.

73) http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-937_en.htm (최종방문 : 2014년 8월 10일)

▶ 제2주제

EU 농업분야 허용보조금의 WTO 합치성 분석

발표자: 박지현 교수 (영산대)

토론자: 유희진 교수 (안양대)

목차

I. EU의 정책채택배경	1. CAP의 역사-2014년 CAP에 이르기까지
II. 농업보조금과 농업의 다원적 기능	2. 농업보조금과 CAP
1. 농업의 다원적 기능	1) CAP Pillar I 지원상호준수(cross compliance)
2. 전체 농업비중의 감소와 농가소득지정책	2) CAP Pillar II. 농촌개발과 바이오에너지생산
III. EU CAP(Common Agricultural Policy: 공동농업정책)	VII. EU농업분야 허용보조금의 WTO 합치성 분석
	1. 합치성 분석
	2. 구조적인 원인
	V. 결론

이번 발표에서는 유럽의 농업정책인 CAP pillar I에서 규정하는 보조금이 농업협정 허용보조금의 요건을 갖추었는지 살펴보고자 합니다.

I. EU의 정책채택배경

EU는 2000년도에 DDA 농업협상이 개시되어 그에 따라 농업정책을 맞추어 가야 하며, 또 다른 국제환경질서인 기후변화에서도 주도권을 잃지 않기 위해 강력한 기후변화수단을 도입하여야 했다. 산업계의 반발은 불보이듯 하고 이들을 자연스럽게 유도하는 것은 국가의 보조금이라 할 것이다.

WTO 농업협정 제1조 6항은 ““이행기간”은 제13조의 목적을 위해 1995년에 시작하는 9년간의 기간을 제외하고는 1995년부터 시작하는 6년간을 의미한다.”라고 규정하고 있고 동 협정 제20조는 농업개혁의 지속조항에서 “회원국은 근본적인 농업개혁이 이루어지도록 농업지원 및 보호에 대한 상당한 단계적 감축이라는 장기목적이 하나의 이행과정이라는 점을 인식하고 다음 사항을 고려하여 이행완료 1년 전에 지속적인 농업개혁을 위한 협상을 개시할 것에 합의한다.”고 규정하고 있어서 2000년 도하개발어젠다(doha development agenda: DDA)에서 농업협상을 개시하였다.

이렇게 새롭게 시작된 농업협상의 주관심사는 농업보조금의 축소이다. 총보호측정치(Aggregate Measurement of Support: AMS) 부분의 보조금감축문제는 당연히 뜨거운 감자이다. 다수의 국가는 농업보조금을 축소하기보다는 허용보조금으로 이동하는 정책을 선택할 수밖에 없다. 농업보조금이 없이 농업에 종사할 근로자가 있기는 하겠는가?

다행히도 농업협정 서문에는 “동 개혁과정상의 감축약속은 식량안보, 환경보전의 필요성 등의 농업의 비교역적 고려사항과 개도국에 대한 특별대우는 협상의 본질적 핵심요소라고 합의한 사실을 존중...하며 다음과 같이 합의한다” 라고 하여 비교역적 고려사항의 일부 예로 식량안보와 환경보전을 들고 있다.

EU에서는 감축대상에 들어있던 보조금을 허용보조금(green-box)으로 이동시키는 전략을 세우고 이에 맞는 정책적 법적 도구를 완성해 나가고 있다. EU는 농업협정의 비교역적 고려사항을 농업·농촌의 다원적 기능(Multifunctionality)에 연결시켜서 농업보조금 정책을 설계하고 있다.

III. 농업보조금과 농업의 다원적 기능⁷⁴⁾

지속가능한 농업관행은 변화하는 농업보조금논의에서도 긍정적으로 받아들여질 수 있는 부분이다. 농업협정문 서문에 언급된 비교역적 고려사항(Non-Trade Concern: NTC)에는 식량안보와 함께 환경보호를 언급하고 있어서 전체적으로는 보조금을 줄여야하는 농업분야임에도 불구하고 기후변화대응요소를 가미함으로써 감축약속에서 면제를 받을 수 있는 허용보조금의 활용이 가능하기 때문이다.

1. 농업의 다원적 기능

기본적으로 한 국가의 식량안보를 담보하며, 단순한 생산품이상의 가치를 지니는 농업분야에 지급하는 보조금을 완전 철폐할 수는 없다. 이러한 생각에서 농업협정에 언급된 비교역적 관심사를 다원적 기능이라는 구체적 개념으로 실체화하는 작업을 하게 되었다.

농업과 농촌이 가진 다원적 기능은⁷⁵⁾ 2001년 “농업의 다원적 가치에 대한 연구”라는 OECD 가이드라인에 제시되고 있는데, 구체적으로는 농업·농촌은 i) 공익적 가치, ii) 자연환경보전, iii) 국토보전유지⁷⁶⁾, iv) 식량의 안정적 공급을 통한 식량안보, v) 전통문화계승공간, vi) 관광과 휴식의 장소, vii) 전원생활의 공간, viii) 국토균형발전을 위한 농촌사회의 유지, viv) 경관유지 등 비생산적이지만 중요한 가치를 제공하는 것으로 평가한다⁷⁷⁾. 반면 축산동물들이나 농작기계들에 의한 소음, 메탄가스발생, 농약과 제초제 등 다양한 약물사용에 따른 대기와 토양의 오염, 수질악화, 지하수오염 등은 농업이 가진 역기능이

영산대학교 법과대학 법률학과 부교수.

74) 농촌의 다원적기능(multifunctionality)에 대한 내용은 *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework* (OECD: Paris, 2001), pp. 59-100; M.R.Grossman, 'Multifunctionality and non-trade Concern', *Agricultural and International Trade: Law, Policy and the WTO* (Wallingford: CAB International 2003), p.85 참조.

75) 다원적기능에 대한 정의는 앞 OECD 연구서 p.12에 Multifunctionality refer to the fact that an economic activity may have multiple outputs and, by virtue of this, may contribute to several societal objectives at once. Multifunctionality is thus an activity oriented concept that refers to specific properties of the production process and its multiple outputs. 전반적인 내용에 대해서는 pp. 10-27. 우리나라는 DDA협상에서 동 개념의 정립에 동의하였다.

76) 논에 가둘 수 있는 물의 양은 약 21억 톤으로 국내 6개 다목적 댐의 홍수 유효조절량의 1.5배에 달하여 홍수방지역할을 하고 벼농사를 통해 연간 약 2천만 톤의 이산화탄소를 흡수하고 1천 4백만톤의 산소를 배출하는 공기정화기능을 가지고 있다고 한다. 김정호, “농촌의 다원적 기능에 대한 재조명”, p.19.

77) 최근 연구인 김용렬 외 “농업·농촌의 공익적 가치에 관한 국민 지불의사와 지불금액 평가” KREI 농정포커스, 제53호, 한국농촌경제연구원, 2013.3에서는 다음과 같은 공익적 가치를 도표화하였다.

라 할 것이다. 그런데 농업의 다원적 기능은 이를 적용할 사람과 공간이 지속적으로 제공된다는 전제가 갖추어져야 한다. 이러한 이유에서 농업인구가 감소되지 않는 것이 중요한 요소이며, 정부는 자원보호보다는 농촌개발이라는 개념에 조금 더 강조를 둘 수밖에 없다.

2. 전체 농업비중의 감소와 농가소득지지정책

우리나라의 상황을 보면 국내총생산비중으로 볼때 세계무역기구(WTO)가 출범한 해인 1995년에는 5.4%를 차지하던 농업비중이 2010년에는 2.2%로 빠르게 감소하였다. 농업으로부터 생산으로 이어지는 것도 절대적으로 위축된 것을 볼 수 있다⁷⁸⁾. 2000년에

영역	가치항목	항목의 세부내용
환경보전	수자원함양	지하수 자원보전, 하천유량조절
	수질정화	하천과 호수의 부영영화방지, 토양 미생물분해, 농촌지역을 통해 오염물질정화
	홍수조절	호우 발생시 빗물 저장기능
	대기정화	맑은 공기, 이산화탄소 고정 및 흡수, 산소배출 국산 농산물 소비를 통한 저탄소사회 실현
	기후순화	여름철 대기 냉방효과, 옥상텃밭 등 도시 냉방효과
	토양유실 방지	호우 발생시 경작물이 빗물 흡수
	생물다양성 유지	야생동식물 생태계 보전, 희귀종의 서식지 자연친화적 농업
경관 및 문화적 전통유지	농업, 농촌 경관	전답, 마을, 야산 등의 자연적인 경관제공
	전통문화 보전 및 계승	지역문화 보전, 전통문화 예술 활동의 모태 전통문화 및 전통적 가치관 계승 전통 식문화 보전 및 활용
	휴양 및 여가공간 제공	여가활용 공간 제공
	치유(힐링), 건강기능	치유의 숲, 도시민의 심리적 안정, 아토피 치료, 청소년 정서순화 각종 의약품 원료 제공
국격제고	국가 매력도 제고	한국 고유의 정체성을 농촌경관이나 전통 유지 등을 통해 다른 나라에 홍보 및 전파
	저개발국 농업·농촌 발전 기여	국제 기근해결, 새마을운동 등 농업·농촌 모범사례제공
지역 사회 유지 및 사회경제적 기능	농촌지역의 일자리 제공	농업·농촌 관련 일자리 제공 귀농, 귀촌을 통한 도시실업완화
	농촌경제 유지	농업 및 농업 연관산업 지역 내 입지 지역농산물 공급과 로컬푸드 발전 비농업부문의 유입, 중소형 관광자원
	교육기능	생태계 직접 보고 체험, 농산촌 유학 자연과 공존하는 생활양식 학습
	지역사회 유지	공동체, 커뮤니티 유지 기능 지역 내외 교류
	도시문제의 완화	도시의 인구과밀, 주택, 교통, 환경오염 등의 문제완화
	국토관리	원격지, 오지마을유지를 통한 국토관리
식량안보	식량의 안정적 공급	식량의 안정적 공급기반 유지 식량가격의 불안정적 완화 식량자급률 유지 및 향상
	식품의 안전성 보장	신선농산물, 고품질 안전농산물 제공

들어서는 중간투입재비가 증가하여 농업부가가치도 21~22조원 수준에 머물러 있다. 우루과이라운드이후 농업보조금이 점차적으로 줄어들었고 이는 농업인구수의 감소로 이어졌다.

이렇게 농가인구가 줄어드는 현상을 늦추기 위해 농가소득이 안정되도록 지원하는 정책이 다양하게 시행되고 있다. 중요한 농가소득 안정정책에는 가격조정정책, 농외소득정책, 직접지불정책, 농업경영안정정책, 소비자정책 등이 있다. 가격조정정책은 정부가 시장에 직접 개입하여 관세를 부과함으로써 가격을 조정하여 농가의 소득을 안정적으로 유지하는 것이다. 가격조정정책은 WTO에서 금지보조금으로 규정하고 있다. 농외소득정책은 농업소득보다 상대적으로 안정적인 농업이외의 산업을 유치하여 사업외 소득을 올릴 수 있도록 함으로써 농외소득의 비중을 증가시켜 농가소득을 향상시키고 불확실성을 감소시키는 것이다. 농외소득은 일본에서 성공적인 예를 보여주고 있다⁷⁹⁾.

농업경영안정정책은 농업소득과 농업외소득의 비율, 작부체계⁸⁰⁾, 생산요소 결합비율, 규모, 연령별 농가비중, 농가인구 대 비농가인구의 비율을 적절히 조절하여 간접적으로 안정적인 농촌을 조성하는데 목적을 두고 있는데 위험원인 제거정책과⁸¹⁾ 위험 대처능력 향상 정책⁸²⁾, 보상 및 보험지원⁸³⁾, 구조조정 정책⁸⁴⁾이 있다. 소비자정책으로는 소비자로 하여금 국내 농산물의 소비를 증대시키는 방법인데 농가소득안정과 식량안보의 대책으로 가장 권장 할 만하다⁸⁵⁾.

직접지불제도는 농업에 종사하는 이에게 직접 자금을 지원하는 것으로⁸⁶⁾ 우리나라는 쌀 소득보전 직접지불제⁸⁷⁾와 FTA 피해보전 직접지불제⁸⁸⁾, 경영이양직불제, 친환경농업 직불제⁸⁹⁾, 조건불리지역직불제⁹⁰⁾, 경관보전직불제⁹¹⁾, 논농업직불제 그리고 밭농업직불제

78) 김정호, “농업의 다원적 기능에 대한 재조명”, 생활과 농약, 2012년 5월호, p.18.

79) 서종혁 외, “WTO체제하의 농업지원제도 조사 연구-직접지불제를 중심으로-”, 한국농촌경제연구원, 1996.

80) 작물의 종류별 재배순서를 의미한다. 농촌진흥청 용어해설참조.

81) 대상정책은 생산기반 정비 및 용수대책, 재해방지 시설, 재해에 강한 품종 개발·보급, 검역 및 방역 체계 확립, 식품안전성관리체계, 안정적 수출·수입정책, 정책 위험 및 시장내성적 위험감소정책: 정보에 대한 비대칭성 최소화가 있다.

82) 대상정책으로는 위험분산과 위험회피수단제공, 유통협약체결을 들 수 있다. 위험분산은 경영의 다각화, 복합영농, 다양한 작목 조성, 다양한 금융수단 제공이 있다. 위험회피수단으로는 계약재배, 발때기(call option)거래, 선물시장이 있다.

83) 현재 재해보상과 재해보험, 작물보험, 소득보험, 건강보험, 국민연금지원등이 이루어지고 있다.

84) 대상정책으로는 고령 농업인 은퇴제도, 경영이양제도, 농업인 면허제, 농가등록제, 생산조정정책, 농업인 파산제도를 들 수 있다.

85) 이태호, “농사소득정책의 선진화 과제 연구자료 중 “농가소득정책의 선진방향””, 한국농촌경제연구원, 2007, p.29 참조.

86) 박진도, 『WTO체제와 농정개혁』, 한울아카데미, 2005에는 공공의 재정에서 농업생산자에게 직접 이전되는 정책으로 정의하고 있는데 그 유형으로는 미국이 일시적으로 시장가격이 하락하였을때 부족분을 매워서 충격을 완화하는 장치로 사용하는 피해보전직불제와 구조적 가격하락에 대하여 보상하는 EU의 보상지불, 이외에 이 모든 상황에 대처하는 캐나다의 CAIS를 들 수 있다.

87) 변동직불금과 고정직불금으로 나누어져 있는데 올해 2013년 쌀직불금 직불사업 등록신청자는 2005년~2008년 기간 동안에 쌀직불금을 1회 이상 수령한 자에 한하고, 특히 농촌 외의 지역에 거주하는 자는 ‘농업을 주업으로 하는 자’만 지급대상이 된다. 또한 농업 외의 소득이 37백만원 이상인 자는 등록대상에서 제외된다. 경작사실확인서, 영농기록을 첨부하여 읍·면 사무소 및 동 주민센터에 제출하면 된다. 2012년에는 4,509 농가에 2,384백만원의 직불금을 지불하였다.

88) FTA 피해보전 직접지불제는 가격에 연계하여 보조하므로 감축대상정책이며, 기준가격이 낮기 때문에 정책실효성이 없다는 문제를 지니고 있다.

89) 친환경 농업도입 초기 경영불안정의 완화를 목표로 3년간 지원하는데 1999년 도입하였다.

90) 2006년 11.9 ha, 2007년 18.7 ha 지정하고 오지인 경우 경지율이 22%이하와 14도 이상 농지면적이 50%이상인 물리적 경사도를 기준으로 선정한다.

를⁹²⁾ 도입하였다⁹³⁾. WTO의 허용보조금(Green box)로 인정하는 직불제규정을 이용하여 회원국은 직불제규정에 맞는 다양한 제도를 양성하며 농업을 보전하고 있다.

<표 > WTO 직접지불제의 종류⁹⁴⁾

직접지불제의 종류		주요내용
허용대상 직접지불 (Green BoX)부 속서 2의 5-13항	생 산 중 립 적 소득지지	생산량, 생산형태, 국내외 가격과 %이상 연계되지 않아야 한다. 지원시 농산물의 추가 생산을 요구하지 않아야 한다.
	소 득 안 정 화 지원	과거 5년간 평균소득(최소, 최대치를 제외)의 30%이상 손실이 발생할 경우에 한하여 소득손실의 70%이하로 보상
	자연재해 구 호지원	과거이상 3년간 평균소득(5년중 최소, 최대치를 제외)의 30%이상 손실이 발생할 경우에 한하여 소득손실의 70%이하로 보상
	탈농지원	산업적 생산으로부터 탈농하는 농가 지원
	휴경지원	최소한 3년간 농지휴경하거나 가축을 도살하여 영구처분하는 경우
	투 자 원 조 를 통한 구조조 정지원	생산여건이 불리한 지역의 생산기반투자에 지원 보조금 지급은 투자가 필요한 기간으로 한정
	환 경 보 전 지 원	보고금은 정부의 환경계획에 참여한 농가의 추가비용 또는 소득손실에 한정
	조 건 불 리 지 역 농업지원	객관적인 기준에 의해 대상지역 설정 보조금은 타지역과의 비교시 추가비용과 소득손실에 한정

IV. EU CAP (Common Agricultural Policy: 공동농업정책)

1. CAP의 역사-2014년 CAP에 이르기까지

CAP은 유럽의 농업정책이다. 1962년 농업분야지원정책을 시작하면서 고안한 공동 농업정책(CAP)은 1958년 로마조약에 법적 근거를 두고 있으며, 가격지지정책(수매정책)

91) 2006년에는 44개 지역, 각년에 470ha를 선정하여 경관작물을 재배하도록 하고 농촌경관을 제공하는 것에 대한 비용으로 지불하는 것으로 종합적인 면에서는 아직 많이 부족하며 경관작물도 소수 작목(유채꽃)에 머물러 있다.

92) 2012년부터 실시되었다.

93) 다른 간접적인 보고정책보다 소득이전 효율(tranfer efficiency)가 2배에서 5배까지 높기 때문에 경제활동인구 중 농업인구가 차지하는 비율이 5% 미만일 때 부담없이 실시할 수 있다는 의견이다. OECD 국가들의 농업인구 비중은 대개 5% 미만이고, 한국의 농림업취업자 비중은 7.6%이다. 기타 직불제와 관련된 자세한 내용은 이태호, “농사소득정책의 선진화 과제 연구자료 중 “농가소득정책의 선진방향””, 각주 21 참조.

94) 홍경수, 박종원, “주요선진국의 농가소득 안정정책-직접지불제를중심으로-”CEO Focus 제11호. 농협조사부, 1997.

및 국경보호조치를 통해 역내 농산물 가격을 유지하고, 잉여 농산물은 수출보조를 통해 외국에 처분하는 역할을 수행하기 위해 제정되었다. 이후 우루과이라운드(Uruguay round: UR협상)에서 관세를 낮추고, 국내보조금과 수출보조금을 감축하도록 하였는데 특히 수출보조금은 1986에서 90년 기준으로 총보호측정치에서 물량으로는 21%, 가치로는 36% 인하하도록 하였기 때문에 1988년 CAP 개혁을 통해⁹⁵⁾ 품목별 수매물량을 제한하고 실효성있는 매입가격을 인하하였다.

1992년 CAP 개혁 (Mcsharry 개혁)에서는 가격지지를 낮추는 대신 시장왜곡이 큰 시장가격보조를 면적기준의 소득직접지불로 전환하였다⁹⁶⁾. 면적기준(fixed area)에 따른 직접지불은 농업협정 제6(5)(a)에서 생산제한정책하의 직접지불로 감축약속에서 제외하였기 때문에 허용보조금(Green Box)로 구분되기 때문이다. 따라서 동 정책을 시행할 때 EU는 Blue Box에 있던 모든 보조를 Green Box로 이동시켜 국내충격을 완화하고자 하였는데 그 배경으로 우루과이라운드의 협상결과와 농업개혁이 맞물리면서 가격을 지지해 주던 정책들이 사라지면서 갑작스럽게 충격을 받았을 농민들에게는 직접지불을 통한 충격완화가 필요하다고 강조하였다⁹⁷⁾.

1999년 개혁(Agenda 2000)에서 농촌개발부분인 pillar 2가 만들어졌다⁹⁸⁾. WTO 가입에 따라 추가적인 보조금감축이 계속되었는데 품목별 지지가격을 3년에 걸쳐 추가로 인하하고 이를 보전하기 위해 직접지불금액을 증가하였으며, 이외 경영의 다각화, 젊은 농업인 육성, 농업환경조치 등을 강화하였다⁹⁹⁾. 2003년 CAP개혁은 17개 주요 품목별 지지가격을 추가로 인하하였으며(버터 25%, 탈지분유 15% 등), 2005년부터는 생산(production)과 분리하여(decoupling) 생산자(producer)에게 과거 실적에 기준하여 직접지불로 보조하는 단일농가직불제도(single farm payment: SFP))를 도입하였다. 이외에 보조적인 요건으로 식품안전, 동물복지, 환경보전 등의 기준을 강화하였다¹⁰⁰⁾.

단일농가직불제도는 EU가 부속서 2의 6 소득지지(소득과 무관한 지원조건)(Decoupled Income Support)에 넣고자 의도한 허용보조금이다¹⁰¹⁾. 그러나 어떠한 정

95) CAP 개혁이라는 표현은 농정개혁을 의미한다.

96) Council Regulation (EC) No 1766/92, OJ 1992 L 181/21.

97) WTO G/AG/NG/W/17, 28 June 2000. 가격지지보다 직불제도가 무역왜곡이 적게 발생한다는 정책 보고서는 OECD *A Matrix Approach to Evaluating Policy: Preliminary Findings from PEM Pilot Studies of Crop Policy in the EU, the US, Canada and Mexico* COM/AGR/CA/TD/TC(99)117 (OECD Paris 2000).

98) Council Regulation (EC) No 1257/1999, OJ 1999 L 160.

99) 전찬익 수석연구원, 차기 CAP(공동농업정책) 개혁과 EU의 재정, 성장 전략, NHERI 리포트 제186호, 2012. 6. 29. pp.i~ii.

100) Council Regulation (EC) No 1783/2003, OJ 2003 L 270.

101) 원문은 다음과 같다. Decoupled income support

(i) Eligibility for such payment shall be determined by clearly defined criteria such as income, status as a producer or landowner, factor use or production level in a defined and fixed base period.

(ii) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the type or volume of production(including units) undertaken by the producer in any year after the base period.

(iii) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the prices, domestic or international, applying to any production undertaken in any year after the base period.

(iv) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the factors of production employed in any year after the base period.

도의 상관관계가 완벽한(absolute) decoupling인지에 대한 논의가 완결되지 않았기 때문에¹⁰²⁾ 실제로는 2007년까지는 생산과 분리되지 않은 채 적용되어 2005년도에는 경토작물 지역(arable crops regime), 곡실용두과작물(grain legumes), 감자전분(starch potatoes), 종자(seeds), 소와 양(beef and sheep)을 키우거나 경작하는 농가를 대상으로 적용되고 이후에는 면화(cotton), 올리브오일(olive oil), 담배(tobacco), 맥주연료인 홉(hops), 설탕(Sugar)농가에 확대 적용되었다.

2007년에 들어서면서 조금씩 기후변화에 대응하는 제안과 접목시키는 것이 획기적인 도입안으로 받아들였고 그것은 2009년 실시된 농정검진(health check)으로 추가된 새로운 5가지 농촌개발정책 중 하나가 되었다¹⁰³⁾. 2003년 개혁조치를 점검하면서 재평가하기 위해 추진한 농정검진에서는 농업정책을 재정비하였는데 기후변화에 대응하는 것 이외에 신재생에너지를 개발하는 것(the development of renewable energies), 물을 관리하는 것(water management), 생물다양성을 보호하는 것(protection of biodiversity), 낙농분야를 재건시키는 혁신적이면서 도움이 되는 수단을 장려하는 것(promotion of innovation and accompanying measures for the restructuring of the dairy sector)이 시도되었으며 젊은 영농인에 대한 지원규모를 늘렸다. 이때까지 별 힘을 발휘하지 못하던 pillar 2 농촌개발정책의 변화는 동유럽국가들이 유럽연합으로 가입하여 정책의 대상이 되는 농촌이 15개국 127억 헥타르(hectare)에서 25개국 178억 헥타르로 늘었고, 새로이 정책대상으로 들어온 농부가 200만명이어서 총 농부의 숫자도 800만명으로 늘어났기 때문에 시기적으로도 이루어질 수밖에 없었던 전면적인 수정정책으로 보인다.

Council Regulation(EC)73/2009만 하여도 구체적으로 기후변화에 대응하는 의무를 두기보다는 좋은 농작 그리고 환경상태(Good Agricultural and Environmental Condition: GAEC)을 맞추어야 한다고 언급하면서 수자원에 대한 보호와 관리의무를 부여한 것을 추가하는데 그쳤다¹⁰⁴⁾. 그러나 2010년 유럽의회에서는 결의를 통해 2013년 이후 적용될 공동농업정책에는 농업이 기후변화에 공헌하는 역할을 부여한다고 밝히고 있다¹⁰⁵⁾. 그 방법은 온실가스를 감소시키고 탄소격리율을 늘리는 방식이다. 과거에 강조하였던 시장지향성을 뒤로하고 환경기준 등 국민들에게 공공재를 공급하는 농업의 다원적 기능(multifunctional)을 강조하여 농업보조금을 축소·이동시키면서 생태계친화적으로 기후변화에 대응하는 것이 전체적인 그림이다¹⁰⁶⁾.

또한 유럽2020전략(Europe 2020 Strategy)을 세워¹⁰⁷⁾ i) 고용(employment), 교육(education), 연구(research), ii) 혁신(innovation)과 iii) 사회적 포용(social inclusion), iv) 빈곤감소(poverty reduction) 그리고 v) 기후변화와 에너지대응(climate/energy) 다섯 가지를 달성목표(key target)로 설정하였다¹⁰⁸⁾. 목표를 달성하기

102) Sean A Cahill 'Calculating rate of Decoupling for Crops under CAP/Oilseeds Reform' , 48 Journal of Agricultural Economics 1997, vol. 48, issue1-3 349.

103) European Commission: Preparing for the 'Health Check' of CAP Reform COM(2007) 722, p. 9.

104) (OJ L30/16 31.1.2009), Annex III.

105) European Parliament Resolution of 8 July 2010 "Future of the Common Agricultural Policy after 2013"(2009/2236(INI)).

106) Kym Anderson, "Agriculture's 'multifunctionality' and the WTO", The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, vol. 44:3, pp.475-494.

107) 2010년 종료된 리스본 전략에 이은 2010년부터 2020년까지 성장전략이다. http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm 참조.

위한 세 가지 우선사항으로는 첫째, 스마트 성장(smart growth)¹⁰⁹⁾ 둘째, 지속가능한 성장(sustainable growth)¹¹⁰⁾ 셋째, 동반 성장(inclusive growth)¹¹¹⁾(높은 고용과 그에 따른 사회·지역 연대)을 결정하고 우선사항을 달성할 분야로 7가지 무지개색 flagship initiative를 나누고 있다¹¹²⁾.

유럽2020전략을 달성하기 위한 농업분야정책(Common Agricultural Policy towards 2020)에서는 유럽의 47%가 농지로 되어 있고 37%가 산림인 상황에서 지속가능한 농지관리로 환경 공공재(environmental public goods)를 제공하고 기후변화에 대응하는 것이 무엇보다 중요하다고 강조하고 있다. 농업활동으로부터 나타나는 부작용인 땅과 물 그리고 공기를 오염시키는 일, 온실가스를 배출하고 야생동물의 서식지를 위협하는 일을 저감해야하는데 단위면적 당 작황을 늘이는 것(intensification of production)과 더 이상 전통방식으로 땅을 관리하지 않는 것들은 생태계(ecosystem)를 와해시키고 있으며 유럽 2020전략 달성을 위한 농업정책은 생태계를 지속적으로 보전하는 방법을 채택하고 목적을 선언하였다¹¹³⁾.

2011년 의회결의를 통해 저탄소배출(low carbon emission)과 온실가스포집(greenhouse gas emission)관련 기준을 높이고, 에너지효율과 함께 에너지 사용을 줄여야 한다는 내용을 강조하였다. 결의는 다양한 중을 심고, 영구목초지를 유지하고 그리고 직불금을 받는 땅의 7%를 환경에 기여하는 부분으로 남겨두는 경우 기본직불금에 추가적인 지불금(additional payment)을 줄 수 있도록 하였다¹¹⁴⁾. 스코틀랜드에서 부각된 농가직불금 판례를 통해 직불금에 의존할 수 밖에 없는 농부의 상황을 이해하면서¹¹⁵⁾ 이러한 패턴을 긍정적인 면으로 끌어들이기 위해 소규모농가도 직불금 전체 규모의 10%내로 포함할 수 있도록 하였는데 직불금이 농업경작패턴을 좌우하는 중요한 점이라는 것을 감안할 때 소농

108) 1. enduring 75% employment of 20-64years olds; 2. getting 3% of the EU's GDP Invested into research and development; 3. limiting greenhouse gas emissions by 20% or even 30% compared to 1990 levels, creating 20% of our energy needs from renewables and increasing our energy efficiency by 20%; 4. reducing school dropout rates to below 10%, with at least 40% of 30-34 years olds completing tertiary education; 5. ensuring 20 million fewer people are at risk of poverty or social exclusion.

109) developing an economy based on knowledge and innovation.

110) promoting a more resource efficient, greener and more competitive economy.

111) Fostering a high-employment economy delivering economic, social and territorial cohesion.

112) 세 가지 목적과 7가지 세부요소들은 서로 밀접하게 관련이 되어 있는 것으로 평가하고 있다. 효과적으로 교육, 연구 그리고 혁신을 투자함으로써 그것을 기초로 하는 경제성장을 달성하고, 국가지원과 환경을 효율적으로 개선하는 것은 기후변화에 대응하고 고용경쟁력을 보합하며 고용을 촉진하는 역할을 하며 그에 따른 사회와 지역의 연대하자는 내용을 두고 있다.

113) Commission Staff Working Paper, Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020, Annex 2. SEC (2011) 1153 final/2.

http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/annex2_en.pdf 참조.

114) European Parliament Resolution of 23 June 2011 on the CAP Towards 2010: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future(2011/2051(INI)), pp.30,34.

115) 원문은 <http://www.scottish-land-court.org.uk/decisions/SLC.233.08.rub.html> 참조. 항소원 문은 <http://www.scotcourts.gov.uk/opinions/2012CSIH10.html> 참조. 쌀직불금을 3년에 걸쳐 1,280여만원 부당수령한 피고인에 대하여 피고인이 부당수령금을 모두 반납하였고, 제도에 대한 이해 부족으로 범행에 이른 측면도 있다 하더라도, 부당수령한 금액이 상당하다는 점에서 벌금 500만 원을 선고하였다.

을 포함한 것은 온실가스배출에 대응하는 적극적이며 효과적인 정책이라는 판단이다.

점점 기후변화에 대응하는 것이 중요한 의제로 됨에 따라 2013년 이후 미래농업정책에 대한 논의를 벌인 유럽위원회위원들은¹¹⁶⁾ 그 즉시 유럽2020전략이행을 위한 CAP(The CAP Towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future)라는 보고서를 통해 미래유럽에게 농촌지역이 차지하는 중요성에 대해 공감할 뿐만 아니라 온실가스저감, 에너지효율적인 온실가스발생, 바이오매스와 재생가능한 에너지 생산, 과학발전을 통한 토양탄소격리와 저장을 위해 충실한 농업정책이 세워져야 하며 동 분야에서 긍정적인 역할을 할 것이라는 것을 강조하였다¹¹⁷⁾.

2. 농업보조금과 CAP

유럽농업정책시행초기, 농촌을 둘러싼 농업보조금은 식량을 안정되게 보급하는 차원인 식량안보차원에서 고안되었다. 현재, 공공재의 생산뿐만 아니라 환경을 보전하기 위한 수단인 농촌은 더 나아가 환경수익모델의 대상으로도 보인다.

보조금을 결정하는 농업정책인 CAP은 두 개의 축으로 이루어져있는데 단일농가직불제도를 규정하고 있는 pillar I과 농촌개발계획을 규정하고 있는 pillar II이다. 이때 pillar II의 농촌개발규정은 pillar I과 구별하여 조금 더 구체적인 기준을 두고 있다¹¹⁸⁾. Pillar II에서 EU의 농업연계 환경프로그램은 농업협정 부속서 2 전체에 걸쳐 인지되어 온 부분이며 특히 12 환경보전지원에서는¹¹⁹⁾ 생산방법과 투입에 관련된 조건을 포함하여 정부계획하에 환경보전을 지원하기 위한 경우 적용될 수 있기 때문에 동 항목을 최대한으로 활용하고 있다.

2014년부터 시행된 EU CAP은 pillar 1에서 2005년부터 도입한 단일 농가 직불제도(Single Payment Scheme)를¹²⁰⁾ 통한 직불제(direct payment), pillar 2 농촌개발계획(rural development scheme)을 통한 보조 그리고 Directive 2009/28/EC 재생에너지 지침(The Renewable Energy Directive)¹²¹⁾에서 제시한 개별적인 지속가능성 기준(discrete substantiality criteria)에 맞추어 농촌을 개발시키는 것에 초점을 두고 있다. 농부들에게 주어지는 지원정책을 도표화하면 다음과 같다.

<표> 부록 I. 지원정책목록

Annex I¹²²⁾

116) House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee, Fifth Report of Session 2010-11: The Common Agricultural Policy After 2013, HC 671-I.

117) COM(2010)672, 5.

118) Council Regulation 1698/2005, OJ 2005 L 277/1.

119) 원문은 다음과 같다. Payment under environment programmes

(i) Eligibility for such payments shall be determined as part of a clearly-defined government environmental or conservation programme and be dependent on the fulfillment of specific conditions under the government programme, including conditions related to production methods or inputs.

(ii) The amount of payment shall be limited to the extra costs or loss of income involved in complying with the government programme.

120) 여러 품목별 직접지불제도를 통합하여 농가 단위로 하나의 직접지불제로 운영하는 EU의 농가보조제도 중 하나. 쌀, 쇠고기, 콩, 전분용 감자, 곡물, 우유, 낙농품, 양, 염소 등의 품목에 직접지불제를 도입하여 실제경작자에게 수급권(entitlement)을 부여하고, 이 수급권으로 농가간 거래가 가능하다.

121) OJ L 140/16 5.6. 2009.

122) 2013년 2월 COM(2012) 552 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament

List of support scheme

Sector	Legal base	Notes
Basic payment	Title III, Chapter 1 of this regulation(CAP)	Decoupled payment
Redistributive payment	Title III, Chapter 1a of this regulation	Decoupled payment
Payment for farmers following agricultural practice beneficial for the climate and the environment	Title III, Chapter 2 of this regulation	Decoupled payment
Payment for farmers in area with specific natural constraints	Title III, Chapter 3 of this regulation	Decoupled payment
Payment for young farmers	Title III, Chapter 4 of this Regulation	Decoupled payment
Voluntary coupled support	Title III, Chapter 1 of this Regulation	
Cotton	Title IV, Chapter 2 of this Regulation	Area payment
Payment for small farmers	Title V of this Regulation	Decoupled payment
Posei	Title III of Regulation(EC) No 247/2006	Direct payments under measures established in the programmes
Aegean islands	Chapter III of Regulation(EC) No 1405/2006	Direct payments under measures established in the programmes

1) CAP Pillar I 상호준수(cross compliance)에 대한 보조

단일농가직불제도는 2009년 유럽농업지도보증기금(European Agriculture Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)의 70.5%를 차지하면서 단연 독보적인 농가 보조제도로 자리잡았는데¹²³⁾ 과거 경작면적과 수확량에 근거해 생산자들에게 제공함으로써 농업을 보조하는 정책이다. 단일농가직불제도가 농업협정 부속서 제2조의 ‘소득과 무관한 지원조건’에 맞추기 위해서는 기본적인 요구조건(fundamental requirement)으로 무역왜곡효과나 생산에 미치는 효과가 없거나 최소 수준이어야 한다. 그리고 더 나아가 이러한 보조가 정부의 공공재정계획에 의해 제공되는 것이어야 하며 생산자에 대한 가격지지효과(no price support effect)가 없어야 한다.

Upland-cotton 사건¹²⁴⁾에서 미국정부는 면화제배농가에 직불제(direct payment:

and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (CAP Reform)-Presidency paper on the Basic Payment Scheme.

123) The First Pillar of the CAP: I. The Organization of the Single Common Market. 이외에 수출환급(export refund) 1.4%, 공공비축물자(public storage) 8.6%, 생산보조(production subsidies) 13.5% 이외 기타로 6%가 기금에서 지급된다. 2013년 유럽연합 국회자료 참조.

124) United States-Subsidies on Upland Cotton, WT/DS267 (2003).

DP)를 시행하였다. 문제가 되는 조치로 지적받았는데 브라질은 동 직불제가 과일과 채소 쌀을 생산하는 경우에는 지원되지 않도록 하고 있기 때문에 생산량이나 생산형태, 생산요소를 기준으로 하지 않는 것이고 따라 중립적인 지원이 아니라고 주장하였다. 또한 이러한 이유로 허용보조금에 해당하지 않는다고 주장하였고 패널과 상소기구는 이를 받아들였다.

2005년부터 시행한 유럽 단일농가직불제도는 upland-cotton 관례를 반영하여 허용보조금의 범위를 벗어나지 않도록 기준을 설정하고자 노력하였다. 30퍼센트의 단일농가 직불금은 환경을 개선하는 행위에 집중되도록 하였는데 이러한 결과로 나온 기준은 세 가지이다. 지원을 받기 위해서는 세 가지 요건을 모두 갖추어야 하는데 첫째, 18개의 법적인 요건(statutory requirements)중 종사하는 해당분야의 요건을 충족해야 하며 둘째, 모든 농지는 농경을 위한 상태로나 환경에 좋은 상태로 유지해야 하고 셋째, 영구초지(permanent grassland)로 유지(set-aside)하는 것이다. 영구초지는 7%에 해당하는 토양에 알팔파, 클로버, 톨페스큐 등의 사료작물을 심어 계속해서 토양을 초지로 최소 5년간 윤작에 사용하지 않아야 한다¹²⁵⁾. 이외에 질소비료사용이 제한되는 부분은 질소염지침(Nitrates Directive) 제4조와 제5조에 규정되어 있기 때문에 직불금규정에 열거되어 있지 않더라도 지켜야 할 부분이다¹²⁶⁾.

18개의 법적요건은 ① 야생동물보호(Wild bird) ② 지하수보호(Groundwater) ③ 하수슬러지를 농사에 이용할 때 유의사항(Sewage Sludge) ④ 질산염취약구역(Nitrate Vulnerable Zones(NVZs)) ⑤ 식물보호(Habitats and species) ⑥ 사육돼지등록(Pig identification and registration) ⑦ 축산소등록(Cattle identification and registration) ⑧ 축산양/염소등록(Sheep and goats identification) ⑨ 식물보호제의 제한적인 사용(Restrictions on the use of plant protection products) ⑩ 호르몬제의 제한적인 사용(Restriction on the use of substance having hormonal or thyrostatic action and beta-agonists in farm animals) ⑪ 식품안전규정(Food and feed law) ⑫ 전염성 해명양뇌증관리(소의 경우 광우병)Prevention and control of transmissible spongiform encephalopathies(TSEs) ⑬⑭⑮ 구제역관리(Control of foot and mouth disease, certain animal disease and bluetongue) ⑯ 소사육최소기준(Welfare of calves) ⑰ 돼지사육최소기준(Welfare of pigs) ⑱ 동물사육최소기준(Animal welfare)이다¹²⁷⁾.

두 번째 요건인 모든 농지를 농경을 위한 상태로나 환경에 좋은 상태로 유지해야 하는 기준에 대해서는 Council regulation (EC)No73/2009 (Good Agricultural and Environmental Conditions: GAECs)에 규정하고 있는데 동 규정은 5개의 이슈, 15개의 기준을 지키도록 하는데 8개가 강제규정이며 7개가 선택사항이다¹²⁸⁾. 2013년 이후

125) 농촌진흥청 용어설명 참조.

126) 비료자체가 고급화되어 비료사용량이 줄어들고 비료사용에 따른 이산화탄소배출을 줄여주는 것이지 규제가 효과적으로 작용한 것은 아니라는 의견도 있다.

127) The Guide to Cross Compliance in England, Department for Environment Food & Rural Affairs rural payment agency, 2013 참조.

128) Annex III.

Issue	Compulsory Standards	Optional Standards
Soil erosion: protection soil through appropriate measure	Minimum soil cover	Retain terraces
	Minimum land management reflecting site-specific conditions	
Soil organic matter:		Standards for crop

GAECs는 2번부터 4번까지 세 가지가 삭제된 총 16개로 ① 건강한 토양기준(Soil Protection Review) ② 환경영향평가(Environment Impact Assessment) ③ 멸종위기종 서식지 등 과학적 이해관계가 있는 구역(Sites of Special Scientific Interest) ④ 국보관리(Scheduled monuments) ⑤ 공유지사용권리(Public rights of way) ⑥ 지나치게 많은 개체수의 방목으로 초목에 악영향을 주는 경우와 영양보충제관련사항 (Overgrazing and unsuitable supplementary feeding) ⑦ 화입관련 초지관리(Heather and grass burning) ⑧ 잡초관리(Control of weeds) ⑨ 생산에 사용되지 않는 농지관리(Agricultural land which is not in agricultural production) ⑩ 돌담벽유지(Stone walls) ⑪ 생울타리와 자연수로유지(Protection of hedgerows and watercourses) ⑫ 울타리(Hedgerows) ⑬ 벌목관리(Felling of trees) ⑭ 수목보존규정(Tree Preservation Orders) ⑮ 물추출관리(Water abstraction) ⑯ 농약 등 방사보호구역(No spread zone)으로 구성되어 있다¹²⁹⁾.

농부에게 이렇게 많은 의무를 부과할 수 있을 것인지에 대한 논의가 사회전반에서 진행되었는데, 기후변화를 일으키는 영향을 감소시켜야 한다는 측면에서 공공재유지에 대한 지원은 상호간 지켜야 할 부분이 지켜져야만 주어질 수 있다는 의견이 어느 정도는 지지를 받고 있다고 보이는데¹³⁰⁾ 결론적으로 국민이 낸 세금으로 지원을 받기 위해서 위에 언급한

Maintain soil organic matter levels through appropriate practices		rotations
Soil structure: Maintain soil structure through appropriate measures		Appropriate machinery use
Minimum level of maintenance: Ensure a minimum level of maintenance and avoid the deterioration of habitats	Retention of landscape features, including, where appropriate, hedges, ponds, ditches, trees in line, in group or isolated and field margins (**)	Minimum livestock stocking rates or/and appropriate regimes
	Avoiding the encroachment of unwanted vegetation on agricultural land	Establishment and/or retention of habitats
	Protection of permanent pasture	Prohibition of the grubbing up of olive trees
Protection and management of water: Protect water against pollution and run-off, and manage the use of water	Establishment of buffer strips along water courses (***)	Maintenance of olive groves and vines in good vegetative condition
	Where use of water for irrigation is subject to authorization, compliance with authorization procedures (*)	

129) 각주 68번 참조.

130) 농업분야의 공공재에 대한 논의는 다음의 책을 참조. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Multifunctionality: Towards an Analytical Framework(OECD:Paris,2001)59-100.

세 가지 요건을 갖추는 것은 최소한이라는 의견이다. 특히 오염을 시킨 사람이 비용을 부담해야 하는 오염자부담원칙을 농부에게 적용하는 것에 대하여 유럽에서는 공감대가 형성되어 있으며¹³¹⁾ ‘농정진단(health check of the cap)’에서도 알 수 있듯이 농업이 전체 환경에 미치는 영향에 책임을 져야 된다는 관점이 강조되고 있다.

반면 여러 가지 환경규제가 얹혀있어서 한 가지 규정위반으로 인하여 직불금도 삭감되면서 또 다른 환경규정에 동시에 위반하게 되는 경우에는 하나의 행위에 대해 여러 번 행정적 지원을 제한하는 것은 농업종사자에게 가혹할 수 있다는 의견도 있는데¹³²⁾ 이러한 문제를 해결하기 위해 강제적 요소와 자발적 요소 두 가지 모두가 유기적으로 작동하도록 하도록 유도하고 있다.

2) CAP Pillar II. 농촌개발과 바이오에너지생산¹³³⁾

농촌개발부분에서는 이미 2005년 CAP 서문에 온실가스배출을 줄이는 것을 포함하여 기후변화를 완화하는 것을 주요항목으로 한다고 내세우고 있다¹³⁴⁾. 구체적으로는 재생에너지와 바이오에너지생산에¹³⁵⁾ 연료를 제공하고 개발하기 위해 농업과 산림이 중요하며, 친환경농경은 토양을 유기요소로 채우기 때문에 탄소를 저장하고 메탄과 이산화탄소 그리고 아산화질소(N_2O)가 발생하는 것을 줄일 수 있다는 내용을 위원회 결의에 담고 있다¹³⁶⁾.

특히 개별적 지속가능성 기준은 바이오연료를¹³⁷⁾ 생산하는 경우에도 온실가스저감 목표와 균형을 맞추어서 지원을 해야 한다는 발언¹³⁸⁾에 주목할 필요가 있는데 2010년도 통계에 의하면 전체 교통연료사용 중 바이오연료로 사용하고 있는 4.7%만으로도 25.5mt co₂eqt 즉 255만톤이라는 두드러질 정도의 온실가스 절감효과를 보았다고 보고하고 있다¹³⁹⁾.

바이오에너지의 생산은 여러 가지 목적을 달성할 수 있다. 우선 연료와 관련하여 연료공급안보(fuel security)와 탄소없는 수송연료사용(decarbonisation of transport fuels), 연료를 다양화하는 목적, 화석연료로부터 완전히 자유로워지도록 하는 목적을 달성

131) M. Cardwell, "The Polluter Pays Principle in European Community Law and its Impact on United Kingdom Farmer", 59 *Oklahoma Law Review* 89, 2006.

132) Climate Change Task Force, Agriculture Industry GHG Action Plan: Framework for Action (Climate Change Task Force: London, 2010).

133) 허용보조금의 적합성을 논하는 것과는 별론으로 정보제공을 위한 내용으로 답았습니다.

134) Climate change mitigation including the reduction of greenhouse emission should be the key issue. (OJ L277/1 21.10.2005) Preamble 31.

135) 바이오에너지는 바이오매스(biomass)를 연료로 하여 얻어지는 에너지로 식물유기물 및 동물유기물 등을 열분해하거나 발효하여 메탄, 에탄올, 수소 등의 액체 기체연료가 발생하는데 이때 얻을 수 있는 에너지를 말한다. 옥수수, 보리, 콩, 나무, 볏짚, 사탕수수 등의 곡물이나 식물이 이용되며 직접 연소, 알코올발효의 방법을 이용한다. 시사상식사전, 박문각, 2013.

136) Council Decision 2006/144/EC of 20 February 2006 on Community Strategic guideline for rural development(programming period 2007 to 2013) (OJ L55/20 25. 2. 2006) Preamble 4.

137) 바이오매스에서 얻는 연료로 살아있는 유기체뿐만 아니라 동물의 배설물 등 대사활동에서 나오는 부산물을 모두 포함하며, 화석연료와는 다른 신재생에너지로 바이오에탄올과 바이오디젤 등이 포함된다. 지식경제부, 2010.11. 참조.

138) House of Commons Environmental Audit Committee, First Report of Session 2007-8: Are Biofuels Sustainable?, HC 76-I, summary 참조.

139) <http://www.besustainablemagazine.com/cms2/?p=1010> 참조.

할 수 있다. 두 번째로 농촌에서 농사를 짓는 것에 더불어 농업 이외의 다른 재원을 발생시킬 수 있다. 세 번째로 관련 부분에서 고용이 일어나도록 하는 목적도 더불어 둘 수 있다. 물론 주된 목적은 기후변화대응을 위한 수단으로 의도하였다는 것을 쉽게 알아볼 수 있다.

EU는 2005년 12월 바이오매스 행동계획(Biomass Action Plan)을¹⁴⁰⁾ 채택한 후 바이오 연료전략(EU Strategy for Biofuels)에서¹⁴¹⁾ 첫째, EU와 개발도상국에서의 바이오 연료생산을 촉진하고, 둘째, 바이오 연료가 광범위하게 사용되도록 준비하고, 셋째, 바이오 연료 생산을 통해 지속가능한 경제성장을 촉진할 수 있는 개발도상국을 지원할 것을 목표로 둔다고 밝혔다¹⁴²⁾. 바이오에너지의 촉진과정에서 나타난 단점에¹⁴³⁾ 대응하기 위해 새로운 바이오에너지가 개발될 때까지 현재 바이오에너지의 사용을 일정량 유지하되 이미 기술개발로 효율성이 향상된 엔진자체의 성능을 친환경화하는 정책을 동시에 도입하면서 재생에너지지침(Renewable Energy Directive)을¹⁴⁴⁾ 통해 바이오에너지 생산에도 지속가능성 요소를 지키도록 하고 있다. 또한 바이오연료생산에서의 지속가능성요소¹⁴⁵⁾ 가이드라인을 발간하여 연료인증서(road transport fuel certification)를 실시하여 전체적인 균형을 맞추도록 하고 있다. 이러한 정책들을 통해 바이오에너지를 이용한 온실가스 감소율은 2013년 4월을 시작으로 최소 35%로 설정하였으며 2017년부터는 50%로 그리고 2018년부터는 최소 60% 온실가스 감소가 이루어지도록 하였다.

식량으로 사용되는 자원을 바이오연료로 사용하는 비율을 10%에서 5%로 내리면서 제2세대 바이오연료개발을 지원하는 내용으로 재생에너지지침을 개정하고자 하고 있다. 더하여 곡물이나 식물으로부터의 생산되는 바이오에너지의 지속가능성요소 네 가지를 지키도록 하였다. 첫째, 높은 생물다양성이(high biodiversity value)이 있는 곳에서 원재료가 생산되지 않아야 하고¹⁴⁶⁾ 둘째, 늪지와 같은 탄소를 저장하는 곳에서 생산(obtain)되지 않아야 하고¹⁴⁷⁾ 셋째, 2008년 peatland에서 채배한 것이어서는 안 되고¹⁴⁸⁾ 넷째, 2009년 위원회규정 EC 73/2009의 상호준수기준(cross-compliance standard)을 지켜서 생산된

140) European Commission, Biomass Action Plan COM(2005)628, Annex IV. 2010년까지 5.75%, 2020년까지 20%의 신재생저탄소의 바이오연료보급을 의무화하는 것.

141) COM(2006) 34, 9.

142) 자세한 내용은 김정섭, “EU, 바이오 연료전략 채택”, 한국농촌경제연구원, 2006.

143) 거대한 농업보조금을 바이오에너지를 생산하기 위해 산을 깎거나 더 많은 작물 생산을 위해 집약적인 농경사용을 하는 것, 휴경지이던 한계농경지까지 경작에 이용하는 것은 종국적으로 기후변화에 대응하는 것에는 도움이 되지 않으므로 지속가능한 방법으로 원재료생산에 임할 것이 요구된다. 특히 수백만평의 산림이 콩, 사탕수수, 팜오일 농장으로 개간되어 바이오에너지생산에 사용되었고, 생물종 서식지 파괴에 대한 우려도 나오면서 탄소를 빨아들이는 역할을 하는 열대우림을 개간하는 것이 결국 자연파괴로 이어진다는 비판적인 목소리가 높아졌다. 또한 작물들이 성장과정에서 탄소를 흡수하기는 하나 비료 사용량 증가로 탄소보다 300배 온실가스에 악영향을 주는 질소산화물이 배출되어 전체 온실가스 배출량에는 도움이 안 될 수도 있다는 주장도 있다. 옥수수가 원료가 되는 에탄올은 또한 식량으로써의 옥수수가격을 변동시킬 뿐만 아니라 타 곡물가격을 유동적인 요소로 만든 부작용도 있다. 우리나라는 일반 디젤유에 바이오 디젤 2%혼합하여 공급하는 제도를 시행중이며 함유량을 늘려나갈 예정이다.

144) Renewable Energy Directive (OJ L 140/16 5.6.2009), Art. 17(1).

145) Renewalbe Fuels Agency, Carbon Part One, Version 4.3 November 2011(Technical Guidance and annexes) .
<http://assets.dft.gov.uk/publications/carbon-and-sustainability-technical-guidance/technical-guidance-part1.pdf> 참조

146) raw materials may not be obtained form land with high biodiversity value. primary forest, wooded land, area designated by law for natural protection purpose.

147) raw materials may not be obtained from land with high carbon stock.

148) 2008년 이후 이 요소는 삭제되었다.

재료여야 한다¹⁴⁹⁾. 그 밖에도 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity)이나 멸종위기에 처한 야생동식물의 국제거래에 관한 협약(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)에 가입함으로써 국내규범으로 도입된 규정들도 지켜야 함은 물론이다.

V. EU 농업분야 허용보조금의 WTO 합치성 분석

1. 합치성분석

서두에서 언급하였듯이 CAP pillar I를 통해 EU는 정책적으로 감축대상 보조금을 허용보조금으로 이동시키고 있다. 그런데 CAP에서 취하는 정책이 허용보조금요건을 갖추었는지 여부에 대해서는 분석해보아야 할 문제이다. 이동시키고 있는 허용보조금에 해당하는지를 살펴보고자 한다.

전제적인 조건으로 보조금은 ‘통지notification’ 방식을 취하고 있기 때문에 자기집행성(self-executing)을 지니는 제도로 해당국가가 허용보조금으로 신청하는 경우에는 소송을 통해 이의를 제기하여 보조금의 위법성을 인정받기 전에는 그렇게 받아들일 수밖에 없다는 문제점이 있다. 이 부분은 본 논문의 핵심이 아니므로 다른 논문에서 다루기로 하고 기술적인 지적사항으로 넘어가기로 한다.

내용으로 들어가서 허용보조금을 부속서에 두고 인정한 이유는 환경보호라던가 농촌개발과 같은 공공의 이득이 그 배경에 자리하고 있다. 한편 이러한 허용보조금은 무역왜곡효과나 생산에 미치는 효과가 없거나 최소수준이어야 하는 기본적인 요구조건을 갖추어야만 인정될 수 있다. 감축이 면제되는 국내보조인 허용보조금은 농업협정 부속서 2에 규정되어 있다.

그리고 CAP pillar I의 핵심보조금인 생산과 소득에서 분리된(decoupled) 보조금을 지급하는 기준은 가격이나 생산에서 벗어나 “상호준수 cross compliance”를 지켰는지에 따라 보조를 받는다. 이때 상호준수는 환경과 인간 그리고 동물사육환경, 식물경작환경 개선에 대한 부분이다.

이러한 의무를 준수함으로써 농업종사자가 얻은 것은 기초소득이 높아지고 농업종사자가 맞닥칠 수 있는 위험이 줄었다. 정부는 단위면적당 생산량을 늘이는 것을 허용하고, 농업에 투자하는 것을 장려하고, 농업종사자가 금융지원을 받을 수 있는 자격을 높여주었다. 그런데 이렇게 생산된 제품이 무역왜곡효과가 없고, 생산에 미치는 효과가 없거나 최소수준일 수 있는 것인가 하는 생각이 든다.

상호준수의 요건이 많고 힘들어 보이나 농업종사자가 받는 혜택이 과도하게 많다. 환경은 전체적인 것이어서 파괴는 얼마 시간이 걸리지 않지만 회복은 몇 년이 걸리기도 하는 것이다. 상호준수를 하는 과정이라면 기준을 달성하지 못할 수도 있다. 그리고 더 나아가 무역왜곡효과가 없다거나 생산에 미치는 효과가 없거나 최소수준인 것은 양적인 경제개념으로 밖에 보여줄 수밖에 없다. 즉 quantification에서 실제로 작황이 대량으로 늘어나서는 안 된다. 이 반대의 경우라면 상호준수에 따른 보조금이 주어지지 않는 안 된다. CAP pillar I 보조금은 구조적으로 생산량을 늘리도록 설계하였다는 것이 첫 번째 지적될 수 있는 사항이다.

149) Council Regulation (EC) 73/2009 (OJ L30/16 31.1. 2009), Annex II.

두 번째는 상호준수를 통한 보조금지급의 요건에 있는 농경을 위한 상태로나 환경에 좋은 상태로 유지하는 것이다. 이 “good agricultural and environmental conditions GAECs”은 증명할 수 있을까? 작황이 좋아야 한다. 땅이 좋은 상태로 있다면 작물은 풍성하게 나온다. 때로는 2년을 주기로 풍작과 흉작을 번갈아하는 과실나무나 품종이 있기는 하지만 대부분의 작물은 좋은 농경상태에서는 작황이 좋다. 이 또한 “생산량과 연계시키지 않는다”는 개념과 상치되는 부분이 있다.

세 번째로는 단일농가직불제를 지급받는 요건은 2000년에서 2002년 사이에 직불제를 받은 수준에 따라 단순 결정되는 기준의 문제이다. 허용보조금 중 소득지지의 요건으로는 소득(income), 생산자 또는 농지소유자의 지위(status), 생산요소사용(factor use) 또는 생산수준과 같은 명백하게 정의된 기준을 요구하고 있다. 우리나라의 2013년 쌀직불금 신청자는 2005년에서 2008년 기간동안에 쌀직불금을 1회 이상 수령한 자로 농촌 이외의 지역에 거주하는 자는 ‘농업을 주로 하는 자’만 지급대상으로 하는 제한과 농업 외 소득이 3천 7백만원을 넘는 경우에는 지급대상에서 제외하도록 하는 기준을 두고 있다. 이외에 경작사실확인서, 영농기록을 첨부하도록 서식요건을 요구하고 있다¹⁵⁰⁾. EU의 단일농가직불제는 농업협정에서 허용보조금으로 인정한 기준에 명백히 못 미친다.

네 번째로 단일농가직불제가 실제로 실시되는 과정에서 2005년도에는 경토작물지역, 곡실용두과작물, 감자전분, 종자, 소와 양을 키우거나 경작하는 농가만 보조금이 주어졌고 2006년에는 면화, 올리브, 담배, 맥주원료 홉, 설탕 농가로 확대되었는데 이는 여전히 허용보조금을 인정하는 기준인 부속서 2. 6조 “(4)특정년도의 소득지원규모는 기준기간이후의 특정년도의 생산자의 ...생산형태(가축단위 포함)를 기준으로 하거나 연계되지 않아야 한다.”와 “(5)이러한 지원의 조건으로 농산물생산을 요구하는 것이 아니어야 한다.”는 조건을 위반하는 것이다.

2. 구조적인 원인

CAP pillar I 단일농가직불제도는 2013년 최종적으로 18개의 법적인 요건 중 해당분야의 요건을 갖추어야 하고 더하여 모든 농지가 농경을 위한 상태나 환경에 좋은 상태를 유지하기 위한 요건 16개를 규정하고 다작물경작, 영구초지유지, 7% 환경기여토지요건을 두었다.

이러한 요건은 보조금을 포기하지 않으면서 농촌개발도 하고, 환경도 개선하려는 세 가지 목표를 너무 밀착시킨 결과로 볼 수 있다. 농업생산량이 늘어나서는 환경조건이 개선될 수 없다. 서두에서 언급하였지만 농업과 기후변화는 밀접하게 상호영향을 주고받고 있다. 온실가스배출에 농업이 차지하는 비율이 14%이며, 축산이 차지하는 비율은 18%이다¹⁵¹⁾. 그런데 농사를 짓기 위해 땅을 개간하거나, 생산량증대를 위해 농약류(agrichemical)를 쓰는 경우에는 온실가스배출이 30%로 상승하며 비위생적인 축사환경으로 인한 악취, 가스는 통상의 수준보다 더 많은 이산화탄소와 메탄가스가 배출된다¹⁵²⁾. 이

150) 각주 14번 참조.

151) Food and Agricultural Organization (FAO), *Livestock's Long Shadow: Environmental Issues and Options* (FAO: Rome, 2006), p.xxi. 한편, 우리나라 농업분야 온실가스배출량은 2006년 1천5백만톤이다. 지식경제부 “온실가스 인벤토리 및 작성연구체계 연구”, 지식경제부 기후변화정책팀 자료, 2006.

152) “스위스 연방농업시험장과 유기농업연구센터의 연구결과에 의하면 유기농업은 관행농업에 비하여

렇게 볼 때 농업분야에서 지속가능한 농업관행을 채택하도록 유도하여 생산량을 효과적으로 늘리는 것과 온실가스감소에 기여하는 농업관행을 수행하는 것, biotrade¹⁵³⁾, 토양을 개간하여 농지로 만드는 것을 줄이는 것 그리고 역지로 땅의 생산량을 증대시키는데 쓰는 농약을 최소화하는 것은 기후변화에 다소 효과적으로 대응하는 방법이라 할 수 있다¹⁵⁴⁾. 그러나 농업은 환경에 여전히 많은 영향을 주고 있다.

그리고 농촌개발이라는 동기부여가 있게 되면 생산에 미치는 효과가 있을 수밖에 없고, 효과가 없거나 최소수준으로 유지하고서는 농업에 종사할 사람이 없게 된다.

VII. 결론

WTO 농업협정문 제20조에서 요구하는 농업분야의 개혁은 근본적으로 보조금을 감축하고 시장개방을 하도록 하는 것이다. 우루과이라운드 당시 가장 많은 농업보조금을 지급하고 있던 EU는 대대적인 농업개혁을 벌이지 않을 수 없었다. 한편 기후변화요소로서 등장한 온실가스를 감축시키기 위해서는 지속가능한 농업관행으로 농민들을 유도하는 적극적인 보조금정책 또한 필요하다고 판단하였다. 도하라운드에서 유럽이 제시한 농업의 다원적 기능모델(multifunctional model)을 점점으로 하여 보조금지급과 친환경농정 그리고 농촌개발이라는 다원적목적달성을 두고 2013년 이후 CAP 개혁안을 최종확정하였다. 2013년 이후 CAP pillar 1 단일농가직불제도에서는 직불제 조건으로 18개의 법적인 요건 중 해당 분야의 요건을 갖추어야 하고 더하여 모든 농지가 농경을 위한 상태나 환경에 좋은 상태를 유지하기 위한 요건 16개를 규정하고 다작물경작¹⁵⁵⁾, 영구초지유지, 7% 환경기여토지요건을 두었다. 재생에너지지침에서는 재생에너지와 바이오에너지생산과 관련하여 곡물이나 식

에너지 투입량이 약 53% 감소하고 이산화탄소감소에도 20%더 효과적이다.” 김성철 외, “유기농업의 공익기능에 대한 경제적 가치평가-실험 선택법을 적용하여-”, 한국유기농업학회 2009년 하반기 학술대회 2주제 발표내용 p.183, 2009.

153) 최근에는 개발도상국의 경제적 성과와 건강한 원료의 생산을 도모하는 biotrade facilitation programme도 선보였는데 화학적인 요소보다는 주원료가 실제 자연에서 얻어지는(green) 화장품을 비롯하여 개발도상국에서 찾을 수 있는 생물다양성이 존재하는 식품들을 무역과 연계하는 것이다.

154) 유기농업은 생산증대에 따른 판매소득의 증대가 있지만 더불어 환경보전, 생물다양성보존, 에너지 절약, 온실가스 감소, 그리고 문화의 다양성 등을 높인다는 측면에서 사회적 편익이 크다. 그러나 이러한 비시장적 요소는 가격에 반영되지 않기 때문에 보조금을 통한 유도가 필요하다.

유기농법의 시행이 농민에게 실질적인 이득을 가져다 주는 사례가 늘어나고 있는데 예를 들어 2010년 겨울 전국을 휩쓴 구제역이 친환경축산을 한 전라남도는 비껴간 것이다. 전라남도는 농민들을 위해 벼·보리·고구마·감자·무·배추·배 등 작목별로 전통농법과 현대과학을 접목해 손쉬운 농법을 개발하여 시행하도록 권장하면서 분야를. 농산물 뿐만 아니라 축산물, 수산물로 확대하였다. 실제로 금전적인 면에서도 이득을 보았는데 2005년 621가구였던 순이익 역대부농은 2012년 3400가구로 늘었다. 유기농 농지면적은 10년만에 22배에 달하고 무농약면적은 67배 상승하여 전국 친환경농지의 60%를 전라남도가 차지하고 있다. 2011년 전국 평균 농가소득은 3014만 8000원으로 전년보다 6.1% 감소하였는데 전라남도는 6.1% 증가하였다.

전라남도에서는 유기농, 무농약 농지 뿐만 아니라 모든 논에 제초제를 사용하지 않고 우렁이를 사용하는 친환경 농가에는 새끼 우렁이 구입비용의 전액을, 일반 논에는 80%를 보조해 준다. 제초제 비용으로 연간 204억이 절감되는 부수적인 효과도 누린다. 우렁이 값은 제초제의 반이다.

한편 동물복지형 친환경 녹색축산 육성조례에 의하면 축종별 방목장 권장면적은 한우의 경우 송아지는 두당 최소 2.5㎡, 번식우는 두당 최소 5㎡이며 소가 자유롭게 움직일 수 있어야 하고, 사육시설의 천정이 열려 수시로 햇빛을 쬐 수 있어야 하며, 그늘막과 일정 수질 이상의 급수시설을 설치하고 스트레스를 풀 수 있도록 주위에 편백나무를 심도록 하고 있다. 이해석기자 “이슈추적 전남발 녹색 먹거리 혁명... 친환경, 황금알 낳다.” 중앙일보, 2013년 5월 9일, 12면. 참조.

155) 세 가지 이상의 작물을 한 농토에 심어서 종의 다양성을 보장하여야 하는 요건이다.

물로부터 바이오에너지를 생산할 때 지속가능성기준을 지켜야 하도록 기준을 설정하였다. EU에서는 동유럽국가들이 EU회원으로 가입된 이후에는 더욱더 적극적으로 환경에 기여하는 농업관행을 형성하도록 유도하는 보조금정책으로 농업전략을 시행하고 있다. 그러나 농업협정의 허용보조금규정에 위반하지 않도록 정책을 설계해야 하는 의무 또한 지고 있음을 잊지 말아야겠다.

주니어세션

EU의 민간분야 위기관리제도

발표자: 황규진 (서울시립대 박사과정)

유럽연합 공동안보방위정책(CSDP)의 민간 위기관리에 관한 연구

A Study on Civil Crisis Management of the Common Security and defence policy(CSDP) of the EU

황 규 진

- I. 서론
- II. 공동안보방위정책(CSDP)의 역사
- III. UN 국제평화활동과의 관계
- IV. 민간 위기관리 미션
- V. 결론

I. 서론

유럽연합 공동안보방위정책(CSDP)은 1992년 유럽연합조약에 의해 성립된 공통 외교안보정책(Common Foreign and Security Policy; CFSP)의 부분이다. 2009년 12월 1일 발효한 리스본 조약 제42조부터 44조까지 공동안보방위정책(Common Security and Defence Policy; CSDP)에 관한 규정을 근거로 하고 있으며, 특히 42조 1항은 평화 유지, 분쟁 예방 및 국제안보의 강화를 위한 유럽연합 외부에서의 임무 수행을 위해 유럽연합 자신의 군사적, 비군사적 자산에 관한 작전 능력을 규정하고 있다.

이 논문은 아직 초고이며 미완성이므로 저자의 허락 없이는 다른 논문에 전재(全載)나 일부 게재는 물론 인용도 불가(不可)함을 알려드립니다.

여기서 위기관리(crisis management)라는 용어는 유럽연합과 나토에서 사용하는 법률용어이다. 유럽연합의 위기관리는 군사 위기관리와 민간 위기관리로 나뉘며 유럽연합 안보의 외연을 뛰어넘어 국제평화활동의 양상을 띠고 있다. 유럽연합 회원국의 영토 방위는 온전히 회원국에게 맡겨져 있지만, 위기관리 미션은 보스니아-헤르체고비나, 코소보와 같은 주변국을 비롯해 이보다 더 멀리 떨어진 아프리카, 팔레스타인, 아프가니스탄 미션도 있다.

한편, 유럽연합의 위기관리는 UN이나 NATO의 국제평화활동과 연계해서 활동하는 경우가 대부분이고 그 사이를 비집고 조금씩 자리를 잡아가고 있는 양상이라고 할 수 있다. 처음에는 나토와 유엔과의 업무 분담을 담당하는 정도의 활동으로 시작하였으나 차츰 독자적인 미션을 수행하는 것으로 발전을 모색하고 있다. 이러한 독특한 상황 때문에 군사 미션보다 민간 미션이 더 많고 군사 미션이라 할지라도 NATO와의 관계 때문에 내용상으로는 경찰업무와 관련이 높은 미션인 경우도 있고 민간 미션일지라도 군인이 더 많이 배치되는 미션도 있

다. 유럽연합은 2003년부터 14개 미션을 완료하였고 현재 수행 중인 16개의 미션 중 5개는 군사 미션이고 11개는 민간 미션이며, 이 중 군인은 2,891명, 경찰은 932명, 민간인은 1,191명이 파견되어 활동 중이다. 이 연구에서는 유럽연합이 유엔과 나토의 관계를 통해 민간 위기관리가 발전된 과정과 역학관계를 조명하여 보고 민간 위기관리의 구조와 목표에 대해 간략하게 살펴보도록 하겠다.

II. 공동안보방위정책(CSDP)의 역사¹⁵⁶⁾

1. 서유럽동맹(The Western European Union; WEU)

유럽안보방위정책의 기원은 1948년 영국, 프랑스, 베네룩스 3국이 맺은 브뤼셀 조약에 있으며, 이 조약은 유럽 외부의 공격에 대비한 상호 군사적 지원을 목적으로 서유럽동맹(Western European Union; WEU)을 결성하는 것이었다. 서유럽동맹(WEU)은 이후 벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 영국 등 10개국이 참가하는 방위동맹이 되었다. 유럽 방위공동체(European Defence Community)의 설립을 추구하였으나 결국 실패하자 1954년 브뤼셀 조약이 개정되었다. 개정 내용은 서유럽에서 경제 회복을 위한 확고한 기반의 창설과 외부 공격에 대한 회원국 상호간의 지원 제공, 유럽의 긍정적인 통합을 격려하고 지원하는 것이었다. 회원국이 무력 공격을 당한 경우에는 브뤼셀 조약 제5조에 의거하여 유엔 헌장 제51조의 규정에 따라 다른 회원국들에게 그 역량 범위 내에서 모든 군사적 지원을 공격당한 회원국에게 제공할 의무가 부여되었다. 1984년 로마에서 열린 서유럽동맹 회원국 국방/외무장관 회의에서 서유럽동맹의 재활성화 계획이 선언되었다. 서유럽동맹은 유럽 안보를 위해 유럽 외부의 지역에서의 위기(crisis)의 잠재적인 영향을 고려하도록 그 초점과 범위를 확장해야 한다는 것을 확고히 하였다. 1991년 마스트리히트 조약 이후 서유럽동맹은 EU의 방위분야의 결정을 수행하는 기구로 지정되면서 가입국과 옵저버 국가를 확장하였으며 유럽연합과 나토 가입 국가들이 서유럽동맹에 계속 가입하게 된다.

2000년 말 서유럽동맹 회원국들은 서유럽동맹의 역량과 기능을 유럽연합에 넘겨주는데 동의하게 된다. 2004년에는 서유럽동맹 내에서 유럽방위청(European Defence Agency; EDA)를 설치하게 되며, 상호 지원 조항을 담고 있는 리스본 조약 채택 이후 서유럽동맹의 모든 기능은 유럽연합에 완전 통합된다. 결과적으로 서유럽동맹은 2011년 6월 30일 활동을 종료하게 되었다.

2. 페테스베르크 임무(The Petesberg Tasks)와 암스텔담 조약(The Treaty of Amsterdam)

156) 유럽연합 대외행동처(EEAS) 홈페이지를 주로 참조하였으며, 온대원, 『유럽연합의 공동안보방위정책』(높이깊이, 2007)도 일부 참조하였음.

서유럽동맹은 1992년 독일의 페테스베르크 임무(Petersberg Tasks)에 합의하게 되는데, 이어지는 장관 선언 제2조 4항에 의하면 배치되는 군부대의 목적은 ① 인도적 구호 임무, ② 평화유지 임무, ③ 평화조성(peacemaking)을 포함한 위기관리에서의 전투부대 임무라는 것이 제시되었다. 이는 유럽연합이 위기관리 활동을 하는데 있어서 취할 수 있는 군사적 행동과 기능의 범위를 정하는 것이었다. 1992년에는 마스트리히트 조약을 통해 유럽공동체(EC), 공동외교안보정책(CFSP), 경찰·사법 협력(PJCC)의 3개 지주체제가 출범하면서 페테스베르크 임무는 공동외교안보정책(CFSP)의 유럽안보방위정책(ESDP)으로 통합되었다. 당시의 유럽안보방위정책(ESDP)은 2009년 리스본 조약이 발효되면서 공동안보방위정책(CSDP)로 개명하게 된다. 페테스베르크 임무는 1997년 암스텔담조약에 통합되는데, 암스텔담 조약은 유럽연합의 공동외교안보정책(CFSP)의 구조와 임무를 새로이 하는 것이었다.

냉전이 끝나고 발칸반도에서 분쟁이 발생하자 유럽연합은 분쟁 예방과 위기관리 영역에 있어서 공동외교안보정책(CFSP)을 강화할 필요를 느꼈다. 이때 공동방위정책이 만들어지지는 않았지만 서유럽동맹과 보다 밀접한 연결고리를 창설함으로써 평화유지와 인도적 업무의 영역에서의 책임성을 높였다. 암스텔담 조약에 의해 공동안보방위정책의 고위 대표(High Representative) 직위가 만들어졌다. 1999년 당시 나토 사무총장이었던 스페인의 자비에르 솔라나가 초대 고위 대표에 임명되었으며 2009년까지 역임하였다. 현재는 영국의 캐더린 애쉬턴이 고위 대표를 역임하고 있으며, 리스본조약에 의해 그 직위가 강화되어 유럽 외무이사회의 의장과 유럽위원회의 부의장을 겸하고 있다.¹⁵⁷⁾

3. 콜로뉴 유럽이사회(The Cologne European Council)

1999년 콜로뉴에서 개최된 유럽이사회는 “유럽연합은 나토의 행동을 침해하지 않고 국제적인 위기에 대응하기 위하여 신뢰할만한 군사력이 뒷받침되는 자율적인 행동, 그런 군사력을 사용하기 위한 결정을 할 수단들, 그리고 그렇게 할 준비를 위한 역량을 갖추어야 한다.”라는데 합의하였다. 이 합의는 1998년 프랑스 생-말로에서 프랑스의 자끄 시라크 대통령과 영국의 토니 블레어 총리 간에 이루어진 공동 선언을 유럽연합 차원의 합의로 확장한 것이었다.

더 나아가 유럽 회원국 대표들은 위기관리 활동에 특히 적합한 군사본부와 군사력을 개발할 필요에 대해 구상하였다. 나토의 자산으로부터 군사력을 끌어다 쓰거나 회원국의 공여로 인력풀을 형성하는 방법도 있을 수 있었다.

4. 베를린 플러스 협약(The Berlin Plus Agreement)

베를린 플러스 협약은 유럽연합이 위기관리 활동을 위하여 나토의 자산과 역량을 끌어다 쓸 수 있도록 2003년 초 유럽연합과 나토 간에 맺어진 종합적인 협정이다. 1996년 베를린에서 개최된 나토 장관회의에서 서유럽동맹이 나토의 자산과 역량을 쓸 수 있도록 하는 아이디어의 일부가 승인되었고 이는 1999년에 유럽안보방위정책(ESDP)을 개선하는데 중요한 기반이 되었다. 가맹국이 겁친다는 점과 자산과 역량의 중복에 대한 염려로 인해 양 당사자들이 위기관리 활동을 위한 방식에 동의할 필요가 있었다.

157) 캐더린 애쉬턴은 금년 5년의 임기를 마칠 예정이며 차기 고위 대표에는 이탈리아의 외무장관 Federica Mogherini 선임되어 금년 10.31일 취임할 예정이다.

베를린 플러스 협약의 결론으로 인해 유럽연합의 첫 번째 군사 미션인 Concordia Operation이 구 유고 마케도니아 공화국(FYROM)에서 2003년 12월 시작되었다. 2004년에는 보스니아-헤르체고비나에서 군사 미션인 EUFOR Althea가 보다 광범위한 베를린 플러스 협약 체계 내에서 수행되었다.

5. 유럽안보전략(The European Security Strategy; ESS)

유럽안보전략(ESS)은 2003년 12월 유럽이사회가 공동외교안보정책(CFSP)을 위한 개념적 틀을 제공하기 위해 채택하였으며, 여기에는 나중에 공동안보방위정책(CSDP)이 된 유럽안보방위정책(ESDP)도 포함되어 있었다. 2003년에는 미국을 중심으로 이라크 전쟁이 있었는데 이 때 유럽연합 회원국 간의 분열로 유럽연합 차원의 내부 결속을 증진시킬 공통의 전략적 비전의 필요성이 고조되었다. 이에 회원국들은 당시 고위 대표 자비에르 솔라나에게 그런 전략의 초안을 만들도록 임무를 부여하였다. ‘보다 나은 세상에서 안전한 유럽’이라는 제목의 유럽안보전략은 간략하지만 유럽연합의 안보 환경을 최초로 정의하고 분석하는 종합적인 보고서이며 유럽연합을 위한 핵심 안보 문제와 이어지는 정치적 영향을 포함하고 있다. 유럽안보를 위협하는 5가지 요소는 ① 테러리즘 ② 대량 살상무기(WMD)의 확산 ③ 지역 분쟁 ④ 국가 실패 ⑤ 조직 범죄이다.

2003년부터는 유럽안보방위정책(ESDP) 미션이 3개 지역에서 시작되었다. Concordia FYROM은 구 유고 마케도니아 공화국에서 출범한 군사 미션이며, EUFOR Artemis는 아프리카 민주 콩고에서 출범한 군사 미션으로 그해에 종료되었고 EUPM Bosnia & Herzegovian는 보스니아-헤르체고비나에서 출범한 경찰 미션으로 2012년에 종료되었다. 이후 2003년부터 2008년까지는 상당히 많은 ESDP 미션이 출범하였다.

6. 리스본조약(The Treaty of Lisbon)

리스본 조약은 2007년 10월 조인되었고 2009년 12월 1일 발효되었다. 기존의 유럽연합조약(TEU)과 유럽공동체조약(TEC)을 개정한 것이며, 이 중 유럽공동체조약은 유럽연합 운영조약(TFEU)으로 대체되었다. 외교안보방위정책(CFSP)에 대한 조항들은 그 당시 유럽안보방위정책(ESDP)과 1999년 폴로뉴 유럽이사회 이후 발전된 모든 내용을 담고 있다. 이 중 유럽안보방위정책(ESDP)은 리스본조약에서 공동안보방위정책(CSDP)로 이름이 바뀌었다. 하지만 ESDP와 CSDP라는 2개의 용어는 상당기간 혼용되었다. 리스본 조약은 또한 CSDP에 관련된 다수의 중요한 새로운 조항들을 담고 있는데, 상호 지원과 연대 조항, ‘상설 구조 협력(Permanent Structured Cooperation)’을 위한 체계의 신설, 페테스베르크 임무의 확대, 고위대표를 보좌할 유럽연합 대외 행동처(EEAS)의 신설, 고위대표의 추가적인 임무로 유럽 외무이사회 의장과 유럽 위원회 부의장(HR/VP)직 부여 등이다.

리스본 조약은 연대와 상호 지원 조항을 포함하고 있다. 연대 조항의 경우에는 “유럽연합과 회원국들은 만일 회원국들이 테러 공격 또는 자연재해 및 인위적 재난의 대상이 될 경우 공동으로 행동해야 한다.”고 규정¹⁵⁸⁾하고 있다. 상호지원 조항은 서유럽동맹의 제5조에 영향을 받은 것으로,

158) TFEU Art. 222.

“만약 한 회원국이 그 영토 내에서 무력 공격의 대상이 된다면, 다른 회원국들은 유엔 헌장 제51조(자위권)에 따라 지원을 할 의무를 져야 한다. 이는 어떤 회원국의 안보와 방위 정책의 구체적인 성격을 침해하지 않아야 한다.”¹⁵⁹⁾ 이 조항은 그러나 “이 분야에서의 의무와 협력은 나토와의 약속에 부합해야 하며, 나토 회원국들에게는 집단 방위의 기초와 그 이행을 위한 포럼으로 남아야 한다.”는 내용의 단서를 두고 있다.

페테스베르크 임무도 그 영역과 범위를 확대하여 담고 있는데, ‘공동 무장해제 활동, 인도적 구호 임무, 군사적 조언과 지원 임무, 분쟁 예방과 평화유지 임무, 평화조성과 분쟁 사후 안정을 포함한 위기관리에 있어서 전투부대 임무’로 규정하고 있다. 이 모든 임무들은 제3국 영토 내에서 테러리즘과 대항할 경우 제3국의 지원을 포함하여 테러와의 전쟁에 기여할 수 있다.¹⁶⁰⁾ 이것은 공동 안보방위정책(CSDP) 개발의 새로운 국면에 기여하기 위하여 그리고 안보와 방위 영역에서 유럽연합을 위한 보다 단호한 역할에 기여하기 위해 고안되었다.

III. UN 국제평화활동과의 관계

1. UN과 유럽연합의 관계

유엔의 국제평화활동은 1948년부터 냉전이 종식된 1990년까지를 1세대로 분류하며 군사 작전 위주의 활동을 하였다. 1990년부터 2000년까지 군·경·민이 참여하는 다차원 평화활동을 전개하였으며 이는 2세대로 분류되고 있다. 이에 관련하여 유럽연합은 서유럽동맹(WEU)을 통해 1987년부터 1999년까지 지뢰 제거, 경찰/세관 등 7개 활동(Operation)을 전개하였다. 이 활동은 나토와 OSCE와 같은 기구와의 연계 활동이 주력이었으므로 유엔과의 연결고리는 찾기 어렵다. 하지만 1999년 코소보 사태에서는 유럽연합이 나토와 유엔의 이름으로 업무 분담 차원에서 미션(UNMIK)에 참여하였다. 이 당시는 CSDP 위기관리 미션이 시작되기 전이었지만 코소보에서의 경험이 이후 전체 CSDP 위기관리 미션에 영향을 주었다. 유엔이 주도하는 UNMIK는 나토와 유럽연합, OSCE 등이 참여하는 매우 복잡한 미션이었는데, 4개의 지주를 갖고 시작하였다.¹⁶¹⁾

- 지주 1 : 인도적 지원은 유엔 난민고등판무관실(UNHCR)이 주도
- 지주 2 : 시민 행정은 유엔이 주도
- 지주 3 : 민주화와 제도 건설은 유럽안보통합기구(OSCE)가 주도
- 지주 4 : 재건과 경제 개발은 유럽연합이 담당

159) TEU Art. 42.7.

160) TEU Art. 43.1.

161) UNSCR 1244(1999)

토비아스 피에츠의 정책 보고서에 의하면 유엔이 주도하면서 다른 국제기구들을 통합적으로 지휘했어야 했는데 뉴욕에서 만들어진 결정들은 때로 유럽연합의 인내심을 테스트했다고 한다.¹⁶²⁾ 이 보고서는 유럽연합과 유엔의 관계를 연대기적으로 구분하여 평가하고 있다. 2003년 유럽안보방위정책(ESDP) 미션인 EUPM in Bosnia-Herzegovina와 Artemis in DR Congo에서는 유럽연합이 유엔과 밀접한 조정에 의존하였다. 보스니아에서 유럽연합은 유엔이 주도한 국제 경찰 태스크포스(IPTF)의 임무를 5개월에 걸친 밀도 있는 전환과정을 거쳐 넘겨받았고, 심지어 유엔의 ITPF 대표가 유럽연합의 새로운 미션의 대표가 되기도 하였다. 민주 콩고에서는 유엔의 MONUC 미션을 지원하기 위해 유럽연합의 12개국에서 1,800여명의 군인이 신속대응군으로 배치되었다. 이 미션들은 실험적이었으나 성공적인 것으로 여겨졌다.

하지만 이후에 이루어지는 미션들은 유럽연합과 유엔이 밀접하게 공동으로 작업하지 않고 같은 지역에 배치되었다. 그 예로는 아프가니스탄에서의 UNAMA(2002)와 EUPOL(2007), 민주 콩고에서의 MONUC(1999)와 EUSEC(2005)/EUPOL(2007), 소말리아에서의 UNPOS(1995)와 EUNAVFOR(2008), 조지아에서의 UNOMIG(1993)와 EUMM(2008)이다. Kosovo EULEX(2008)의 경우에는 유엔의 UNMIK(1999)로부터 임무를 넘겨받았고, 반대로 Chad EUFOR(2008)는 유엔 MINURCAT(2010) 배치를 준비하고 지원하기도 하였다.

2009년부터 2011년까지 리스본조약 협상기간과 이어지는 유럽외교안보방위정책(CFSP) 제도의 건설 기간 동안 새로운 유럽연합의 위기관리 미션은 만들어지지 않았으며, 2012년에 니제르, 남수단, 소말리아 해역에서 민간 위기관리 미션이 시작되었다. 이 미션들은 50명에서 200명 정도의 중소규모였으며, 사법 개혁, 국경수비와 같은 매우 구체적인 임무를 수행하였다. 새로운 공동안보방위정책(CSDP) 미션들은 그 이전 ESDP 미션들과 달리 유엔의 현존하는 미션 또는 계획 중인 미션과 관련 없이 시작되었고 유럽의 지역적 이익과 공동안보방위정책(CSDP)의 보다 높은 가시성을 지향하였다. 그러나 2013년 리비아에서의 EUBAM과 말리에서의 EUTM 미션에서 유럽연합은 다시 한번 현장의 유엔 미션과 업무 분담을 하도록 임무를 부여하였다. 아직 평가하기에는 이르지만 현재로서는 성공적인 것처럼 보인다.

하지만 유엔 평화활동 미션과 유럽연합 위기관리 미션이 중복되다보니 유럽의 경험 많고 유능한 인력이 점점 더 많이 유럽연합 미션으로 가게 되어 유엔 미션의 군인, 경찰 인력의 70%는 아프리카와 동남아시아 등지의 개발도상국 인력으로 채우고 있다. 이 점도 사실상 유엔-유럽연합 협력이 어려운 근본 원인이 되고 있다.

< 표 - 4 > UN 평화활동과 EU 위기관리 미션의 인원 비교 (2013년 8월 기준)¹⁶³⁾

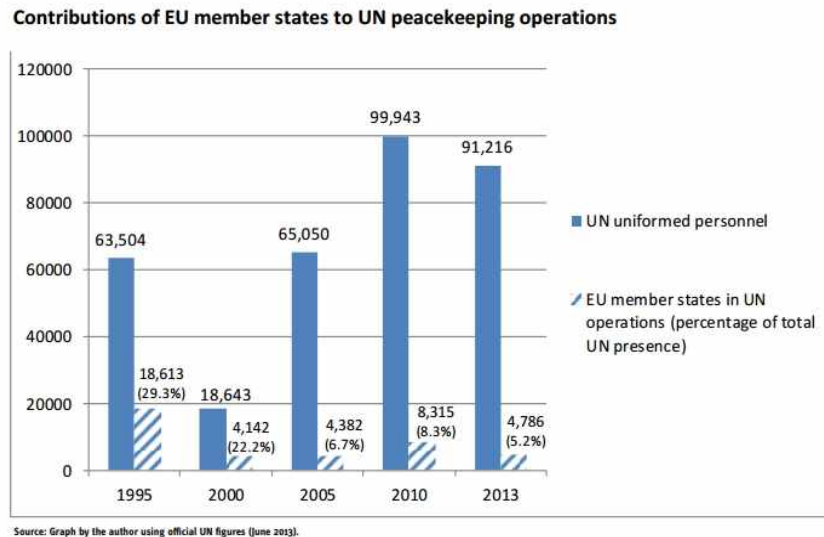
구 분	UN	EU
미션 갯수	28	17
총 인원	112,291	5,014
군	89,799	2,891
경찰	14,165	932
민간인	8,327	1,191

* 유엔 경찰 14,165명 중 60%는 정복 경찰부대(FPU) - 주로 개도국에서 파견

162) Tobias Pietz, *The European Union and UN Peacekeeping: Half-time for the EU's Action Plan*, ZIF(Center for International Peace Operation) Policy Brief, 2013 Oct.

163) Tobias Pietz, 전계 보고서.

< 그림 - 1 > 유엔과 유럽연합의 연도별 인력 기여 비교¹⁶⁴⁾



2. UN과 NATO의 관계¹⁶⁵⁾

유엔의 국제평화활동은 “분쟁으로 피해를 입은 국가들로 하여금 지속가능한 평화의 조건을 창출하도록 지원하는 하나의 방식” 정도로 이해되고 있으며 유엔 현장에는 국제평화활동이라는 용어가 없다. 현재는 국제적인 평화활동(Peace Operation; PO)라는 용어로 일반화되었지만 처음에는 평화유지활동(Peace Keeping Operation; PKO)라는 용어로 시작되었다. 평화유지활동(PKO)의 창시자라고 불리는 제2대 유엔 사무총장 햄마술트(Hammarhjöld)는 유엔 헌장 제6장(중재 혹은 사실확인 등 평화적 해결을 위한 전통적 방안)과 제7장(금수 혹은 군사제재와 같은 보다 강제적 행위) 사이에 놓여있다는 의미에서 6과 1/2이라는 별명을 붙인 바 있다. 1948년 아랍-이스라엘 정전감시를 위해 창시된 유엔 정전감시단(UNTSO) 이후 다종다양한 분쟁에 배치되었다. 그 이후 ‘군사작전 위주의 1세대 PKO가 지속되다가 냉전 종식 이후 1990년대에는 복합적이고 다차원적인 ‘통합모델’로 변모하여 왔다.¹⁶⁶⁾ 냉전 종식 이후로는 평화유지활동(PKO) 보다는 평화활동(PO) 또는 평화지원활동(PSO)와 같은 용어가 더 많이 쓰이게 된다. 2000년 이후로는 경찰부대(Formed Police Units)를 활용하여 분쟁국의 법집행에 임시로 참여하는 제3세대 평화활동을 전개하고 있다. 유엔은 국제평화활동에 관련된 모든 결정을 안보리에 일임하고 있는데, 안보리는 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국의 5개 상임이사국이 있고 매 2년마다 유엔총회가 선출하는 10개 비상임이사국들로 구성된다. 상임이사국은 거부권이 있으며, 국제평화활동 관련 사안들은 안보리 15개국 중 2/3인 9개국 이상의 찬성을 얻어야 한다. 국제평화활동이 안보리 거부권이나 개별 국가의 정치적 이해 때문에 결정이 늦어서 분쟁국에 배치되지 못하는 경우가 많아지자 NATO를 중심으로 다국적

164) Thierry Tardy, *Partnering in Crisis Management: Ten Years of UN-EU Cooperation*, Issue Brief of European Union Institute for Security Studies, 2013 Sep.

165) 황규진·강선, “국제평화활동과 취약국가 국제개발에서의 경찰의 역할에 관한 연구,”『경찰학연구 제12권 제3호(통권 제31호)』, (2012: 용인), pp.230-231에서 발췌 요약.

166) 정은숙, “제2세대 유엔 PKO: 특징, 현황, 정치,”『세종정책연구』(2008년 제4권 1호), p. 214.

군을 조직하여 분쟁국에 개입하는 형태의 평화활동이 늘어나게 된다. 이러한 형태의 활동들은 평화조성(Peace Making) 또는 평화 강제(Peace Enforcement)와 같은 용어로 불린다.

특히 유엔은 인도주의적 지원에는 성과가 있었지만 고강도의 군사적 능력이 수반되는 작전 활동에는 상대적으로 성공적이지 못했다는 논란이 있다.¹⁶⁷⁾ 이에 반해 NATO는 원래 군사 동맹으로서 집단방위 차원의 군사작전을 수행하여 오다가 냉전 종식 이후 인도주의적 평화 활동의 영역에서 명성을 쌓아가고 있다. 이러한 역할 확대는 필연적으로 유엔 안보리 특히, 국제평화활동 영역에서의 역할 중복 문제를 야기하게 된다. 이와 관련하여 NATO의 평화활동에 대한 유엔 안보리 입장은 사전에 파병을 승인하는 형태를 띠고 있으나 코소보 사례에서는 사전 승인이 없었다.

< 표 - 2 > NATO의 평화활동에 대한 유엔 안보리의 입장¹⁶⁸⁾

분쟁국	보스니아-헤르체고비나	코소보	아프가니스탄	리비아
안보리 입장	NATO 파병 사전 승인	사전 승인(X) NATO 파병지지 결의	사전 승인	회원국 무력사용 허가 결의

NATO는 특정 국가군과 지역적 성향이 강하기 때문에 평화활동의 보편성을 갖기에는 무리가 있고, 군사력 과다사용이라는 비난을 받은 코소보 공습에서 알 수 있듯이 인도주의적 개입의 취지를 무색하게 할 가능성도 있다.¹⁶⁹⁾

나토의 경우에도 군대만으로는 질서유지가 어렵다는 사실을 인식하고 민간 대응군(CRC)과 같은 조직을 만들어 분쟁지역 질서유지에 임하고 있다. 미국의 경우 2004년부터 국방부, 법무부, 국제개발부 등 8개 부처 공무원들과 민간인 전문가로 민간대응군(CRC)을 만들어 분쟁지역의 갈등 예방과 신속대응, 경제회복 지원활동을 해왔다. 이는 NATO 군이 분쟁지역에 진입할 때면 해당지역의 공무원들이 모두 사라져서 약탈과 무질서만 남게 되고, 이로 인해 군이 제아무리 노력해도 민심을 회복할 수 없기에 상시 파견할 수 있는 경찰력을 만들어야 한다는 주장¹⁷⁰⁾이 계속 제기되어 왔기 때문이다.

IV. 민간 위기관리 미션

1. 유럽연합 위기관리의 체계

167) 고성윤, 『대한민국, 세계국가로 나아가는 길: 평화유지활동의 전략적 활용을 통한 접근』(2012: 한국 국방연구원), P.32.

168) 이수형, 『북대서양조약기구(NATO) 이론·역사·쟁점』(2012: 서강대학교출판부), pp.280-316.에서 발췌하여 정리

169) 이수형, 위의 책, pp.313-315.

170) Robert M. Perito, *U.S Police in Peace and Stability Operations*, United States Institute of Peace Special Report, 2007.

유럽연합은 위기관리를 책임있게 추진하기 위해 2000년 12월 니스에서 개최한 유럽이사회에서 영구적인 정치/군사 기구를 설립하기로 결정하였다. 가장 중요한 기구는 정치안보 위원회(Political and Security Committee; PSC)이다. 정치안보 위원회는 유럽이사회를 위한 준비 기구로서 대사 수준의 만남을 갖는다. 주요 기능은 국제적 상황의 추적, 공동안보방위정책(CSDP)를 포함하여 공동외교안보정책(CFSP) 내의 여러 정책의 경계를 정하는 것을 돕는다. 위기에 대한 유럽연합의 통일적인 대응을 준비하고 그 정치적 통제와 전략적 지시권을 갖는다.

유럽연합 군사위원회(EU Military Committee; EUMC)는 유럽 이사회 내 최고 군사기구이다. 회원국 국방부장관들로 구성되어 있으며, 그들은 그들의 상설 군사 대표들에 의하여 정기적으로 대표된다. 유럽연합 군사위원회는 정치안보 위원회(PSC)에 유럽연합 내의 모든 군사적 문제에 관한 조언과 권고를 제공한다.

민간분야 위기관리위원회(Committee for Civilian aspects of crisis management; CIVCOM)은 유럽연합 군사위원회(EUMC)와 동등하게 정치안보 위원회(PSC)에 조언하는 기구이다. 이 위원회는 정보를 제공하고 권고 초안을 작성하며 민간분야 위기관리에 관한 의견을 정치안보 위원회(PSC)에 제공한다.

정치군사 그룹(Politico-Military Group; PMG)은 정치안보 위원회(PSC)를 위해 공동안보방위정책(CSDP) 분야의 준비 작업을 수행한다. 이 그룹은 미션과 활동, 개념과 역량을 포함하여 유럽연합의 군사와 민간-군사 이슈들의 정치적인 면을 다룬다.

위기관리 기획국(Crisis Management and Planning Directorate; CMPD)은 군사 미션과 민간 미션의 정치적·전략적 기획을 통하여 유럽 대외행동처(EEAS)와 공동안보방위정책(CSDP)의 목적과 보다 안전한 국제환경에 기여하며, 위기관리와 파트너십, 정책, 개념과 역량 개발에 대한 종합적인 접근의 일부분으로서 그들 행동의 효율성과 통일성을 보장한다.

유럽연합 군사 참모부(EU Military Staff; EUMS)는 유럽연합 군사위원회(EUMC)와 고위 대표 및 위원회 부의장(HR/VP)의 지휘에 의해 작업하며 유럽 대외행동처 내의 집합적인, 여러 분야에 걸친 군사전문지식의 원천이다.

민간 기획·수행 역량(Civilian Planning and Conduct Capability; CPCC)은 유럽 대외행동처(EEAS)의 부분이며 민간 공동안보방위정책(CSDP) 활동의 자율적인 활동의 수행에 책임이 있는 상설 기구이다.

한편, 개별 미션마다 유럽연합 특별대표(EU Special Representatives; EUSR)이 선임된다. 고위 대표의 추천으로 안보리에 의해 선임되는데 이들은 분쟁 지역에서 공동외교방위정책(CFSP)에 관련된 고위 대표의 업무를 지원한다.

2. 민간 위기관리의 목표

민간 위기관리는 유럽연합 공동안보방위정책(CSDP)의 핵심을 차지하고 있으며, 이는 민간 표제 목표(Civilian Headline Goals)를 지침으로 하고 있다.

첫 번째 민간 표제 목표는 2000년 포르투갈의 산타 마리아 다 페이라에서 개최된 유럽 이사회에서 제시되었으며, ① 경찰활동, ② 법의 지배, ③ 민간 행정 그리고 ④ 민간인 보호라는 4개 우선순위 영역을 제시하고 있다. 경찰활동 영역에서는 페이라 유럽이사회가 구체적인

목표를 정하였는데, 위기관리 활동을 위해 5,000명의 경찰관이 준비되도록 그 중에서 1,000명의 경찰관은 30일 이내에 즉시 배치될 수 있도록 회원국들에게 요구하였다. 또한 민간 경찰활동을 위한 핵심 임무로 관찰, 조언, 지역 경찰 훈련, 내부 위기의 예방 또는 감소, 분쟁 사후 상황에서의 법과 질서의 회복 그리고 인권 보호에 있어서 지역 경찰의 지원을 제시하였다.

2001년 예테보리 유럽 이사회에서는 연이어서 다른 3개의 우선순위 영역을 위한 구체적인 목표를 설정하였다. 2003년까지 유럽연합은 법의 지배 영역에서 200명의 판사와 검사를 준비하고 30일 이내에 배치될 수 있도록 하며, 민간 행정 영역에서 일반 행정, 사회와 기반 기능에 대한 전문가 풀을 만들고 민간인 보호 영역에서는 2,000명의 사람들을 매우 짧은 기간에 모두 배치할 수 있도록 하였다. 이들 팀들은 3-7시간 안에 파견될 수 있는 10명의 전문가로 구성되는 2-3개의 평가/조정팀을 포함하도록 하였다.

2004년 브뤼셀에서 개최된 민간 역량 봉사 총회에서 이들 목표가 충족되었고 사실은 초과되었다는 것을 선포한 이후, 유럽연합이 훈련, 참모 절차, 미션 기획에 기울인 노력의 증가와 이 분야에서 얻은 경험을 바탕으로 민간 표제 목표 2008(CHG 2008)의 정식화가 이루어졌다. 민간 표제 목표 2008은 페이라 유럽이사회에서 제시했던 4개 우선순위 영역에 관찰 미션과 유럽연합 특별대표(EUSR)를 위한 지원이라는 2개의 우선순위 영역을 추가하였다. 또한 유럽연합이 동시에 일어나는 미션들을 수행할 필요가 있다는 점을 강조하고 안보분야개혁(SSR)과 무장해제·동원해제·재통합(DDR)이라는 2개의 초점 영역을 제시하였다.

유럽연합 회원국들은 민간 표제 목표 2010(CHG 2010)을 추가로 설정하였다. 이는 역량 개발 절차를 지속하고 군사 표제 목표 2010(MHG 2010)과 조화를 이루도록 하는 것이었다. 민간 표제 목표 2010은 현재 유럽연합이 민간 위기관리에서 쌓은 광범위한 경험에 근거해서 배치와 준비를 더 잘하는 것에 지속적으로 초점을 맞추고 민-군 협력을 보다 강조하였다. 또한 285명의 전환적 정의(transitional justice), 대화와 갈등분석 전문가를 추가하였으며, 급속 배치를 위하여 100명의 전문가 풀로 구성된 민간 대응팀(Civilian Response Team; CRT)을 만들도록 하였다.

V. 결론

유럽연합 공동안보방위정책(CSDP)의 민간 위기관리는 종료된 미션이 9개, 진행 중인 미션이 11개로 많지는 않다. 그리고 개별 미션도 유엔 미션에 비하면 훨씬 작고 구체적이라서 단순한 것으로 보기 쉽다. 하지만, 유엔과 나토라는 국제기구와의 역할 구도와 맞물려 그 형성 과정 자체가 만만치 않은 굴곡의 여정이 있어 왔고 유럽연합 내부의 회원국들간의 관계에서 토론거리도 많았을 뿐만 아니라 인력의 파견, 예산 지원과 같은 세부적인 문제점을 들자면 한도 끝도 없이 복잡하다. 이러한 복잡함은 유럽연합의 태생적인 문제라고 할 수 있고, 앞으로도 계속 풀어나가야 할 과제라고 할 수 있을 것이다.

이 연구에서는 유럽연합이 민간 위기관리와 평화활동과의 관계를 연대기적으로 보여주고 구체적인 미션에서 어떻게 전개되는지를 맞보기 정도로만 살펴보았다. 평화활동은 유엔이 주도권을 갖고 있고, 군사활동은 나토가 주도권을 갖고 있는 상황에서 유럽연합이 자리를 잡아나가는 양상이라고 할 수 있다. 용어로만 봐도 외교안보(CFSP)→안보방위(CSDP)→위기관

리(→사실상의 평화활동)으로 전개되어 왔는데 각 분야마다 많은 토론거리와 생각할 점을 남겨놓고 있다. 하지만 모든 일을 합의에 의해 추진하고 합의문은 공개되며, 차근차근 추진하는 유럽연합의 기획.실행능력에는 경의를 표한다. 부족함을 많이 실감하고 있지만 앞으로 유럽연합처럼 차근차근 계속 연구를 보충할 계획이다.

참고문헌

- 고성윤, 『대한민국, 세계국가로 나아가는 길; 평화유지활동의 전략적 활용을 통한 접근』 (한국국방연구원, 2011)
- 김두수, 『EU법론』 (한국학술정보, 2007)
- 박덕영 외 14인 공저, 『EU법 강의』 (박영사, 2010)
- 온대원, 『유럽연합의 공동안보방위정책』 (높이깊이, 2007)
- 이수형, 『북대서양조약기구(NATO) 이론·역사·쟁점』 (서강대학교출판부, 2012)
- 정은숙, “제2세대 유엔 PKO: 특징, 현황, 정치,” 『세종정책연구』 (2008년 제4권 1호)
- 채형복, 『리스본조약』 (국제환경규제 기업지원센터, 2010)
- 황규진·강선, “국제평화활동과 취약국가 국제개발에서의 경찰의 역할에 관한 연구,” 『경찰학연구』 제12권 제3호(통권 제31호), (2012: 용인)
- Alexandra Novosseloff, United Nations-European Union Cooperation in the Field of Peacekeeping: Challenges and Prospects, GGI Analysis Paper No. 4/2012
- Gordon Peake, Policing the Peace: Police Reform Experiences in Kosovo, Southern Serbia and Macedonia, Safeworld, London, 2004
- Michael Merlingen, Rasa Ostrauskaite, European Union Peacebuilding and Policing - Governance and the European Security and Defence Policy, Routledge, 2006
- Park Chaehwa, The ESDP and EU's Crisis Management Capability: Institutional, Operational and Budgetary Aspects, 한국외대 석사학위 논문, 2010
- Panos Koutrakos, The EU Common Security and Defence Policy, Oxford University Press, 2013
- Robert M. Perito, U.S Police in Peace and Stability Operations, United States Institute of Peace Special Report, 2007
- Thierry Tardy, Partnering in Crisis Management: Ten Years of UN-EU Cooperation, Issue Brief of European Union Institute for Security Studies, 2013

