

雙務的 通商協商分析—韓·美 포도주協商 事例를 中心으로

이 달 곤*

〈목 차〉

- | | |
|------------------|---------------|
| I. 韓·美 포도주協商의 背景 | III. 主要 協商議題 |
| II. 포도주協商의 進行過程과 | IV. 포도주協商의 特徵 |
| 兩國의 立場 | |

〈요 약〉

이 글에서는 한 편이 불리한 입장에서 수행한 쟁무적 통상협상사례를 이용하여 협상의 과정, 구조, 그리고 이해관계의 배분 및 그러한 결과를 초래한 요인들을 추적하고 있다. 보통 양자협상은 분석구도가 간단하고 이해관계의 분석이 대체로 용이하기 때문에 협상요소들간의 보다 정교한 관계가 파악될 수 있는데 여기서 사용하는 ‘한·미간 포도주 및 포도상품의 시장접근에 관한 협상’에서도 그러한 면을 발견할 수 있다.

4차(3단계)에 걸친 협상 끝에 나온 협상결과를 보고 이러한 결과에 도달하는 과정을 분석하면서 양국의 관심사항이 어떻게 변화되었으며 어떠한 요소가 어떠한 결과규정의 합의에 영향을 미쳤는가를 고찰하여 보고 있다. 더불어 협상을 둘러싼 한·미간의 통상관련 갈등관계가 어떻게 거시적인 관점에서 이 협상에 영향을 미치고 있는가도 분석되고 있다. 통상협상에 관련된 주요 이슈들이 타결로 가는 과정에서 양국이 어떠한 사항들을 고려하고 있는가도 분석하고 있다. 그리고 결론적으로 이 협상의 특색을 몇 가지 지적하고 있다.

I. 韓·美 포도주協商의 背景

미국은 80년대 초 달러화의 강세 및 레이건정부의 공급증시 경제정책으로 인하여 무역수지뿐만 아니라 국가재정에서도 적자가 확대되는 등 경제여건이 악화되어 왔었다. 적자가 오래 지속되자 미국의 경제적 장래에 대한 불안이 고조되고 있었으며, 농산물 분야에서도 미국의 사정은 개선되지 않고 있었다. 1980

* 서울대학교 행정대학원 부교수

년 전후부터 對蘇 穀物輸出이 금지되고 또 개도국들의 식량자급률이 높아지면서 미국의 국내 농산물 재고량은 증가되었다.¹⁾

■ 국정부로서는 농산물의 가격지지정책에 따른 막대한 보조금을 유지하여야 하였기 때문에 재정상의 어려움도 배가되었다. 따라서 전반적으로 종전에 취해 왔던 국내농업정책을 보완하면서 대외적으로는 대미 무역수지 흑자국에 대하여 농산물시장의 개방압력을 가하게 되었다. 미국은 농산물교역의 자유화를 정책 기조로 한편에서는 GATT를 통하여 또 다른 한편으로는 개별 국가와의 쌍무적 협상을 통하여 비교우위가 있는 농산물의 상대국에 대한 시장접근을 용이하게 하기 위한 일련의 노력을 전개하기 시작하였다.

이러한 시기에 벌어진 협상중의 하나가 한·미 간의 포도주 협상이라고 볼 수 있다. 비슷한 시기에 한국을 비롯한 수개국과 농산물에 관한 협상이 시작되었다. 한국측으로서는 농산물시장 개방압력에 대비하여 1994년부터 품목별 수입 자유화 예시계획을 발표하고 수입관련제도를 조정하게 되었다. 미국은 1984년 통상법 포도주관련 조항에 따라 주요 포도주교역국으로 한국과 대만을 지정하여 그들 국가의 포도주시장 개방에 관한 협상을 추진하여 왔다.

미국은 1985년 7월에 열린 제 4 차 韓美經濟協議會에서 포도주시장개방을 요구한 이후 계속 관세인하 및 수입자유화를 요구하였다. 포도에 대해서도 상당한 압력을 가했었다. 1987년 5월 韓美貿易實務會議에서는 포도등 주요 품목에 대한 輸入開放要求에 더하여 협상방식도 변화시키려 하였다. 개별적인 품목을 중심으로 한 당시까지의 협상방식 대신에 농산물을 3개 분야로 나누어서 包括的으로 一括協商할 것을 요구하였다. 농산물을 포괄적으로 다루면서 단기간내에 종합적인 타결을 도모하는 이 방식은 보다 강한 압력을 행사할 수 있는 여건에서만 성공할 수 있다. 미국측은 이 분야의 협상여건으로 볼 때 협상방식을 전환할 수 있을 정도로 자신이 상대적으로 우월한 위치에 있으며 시간적으로 초기 타결을 자신하고 있었기 때문인 것으로 판단된다.²⁾

1) U.S.D.A.(The U.S. Department of Agriculture), *Agricultural Outlook*, 1985~1990; *World Grain Situation and Outlook*, 1986~1991.

2) 이러한 미국의 제의에 한국은 합의하였고, 88년 5월 이후 한·미농산물 3개 분야의 협상이 진행되었다. 이때 포도는 쇠고기, 오랜지, 사과 등과 함께 고가치 농산물로 분류되었으며, 대량구매농산물과 임산물이 다른 두 그룹이었다. 물론 여기서 언급하는 포도는 포도주 및 포도주 관련상품(wine and wine products)과는 다른 것이다. 물론 여기서 언급하는 포도는 포도주 및 포도주 관련상품(wine and wine products)과는 다른 것이다. 포도주시장개방과 관련이 있다. 협상에서 한국측은 농가보호가 일정기간 동안 필요하기 때문에 개방이 불가능하다고 주장했다. 이 시기의 자세한 농축산물분야 협상에 대해서는, 이재우·김한호, “한·미 농산물 통상현안과 주요 육성품목 선경기준에 관한 소고,” 「농촌경제」, 제11권 제 4 호(1988. 12) 참조.

미국정부는 1974년의 通商法 301조에 의해서도 담배, 포도주, 그리고 쇠고기 등 특정품목과 보험, 지적소유권, 영화 등 특정분야에 대해서는 미국의 시장접근이 어려운 경우 불공정거래관행을 제거하고 이에 따른 손실액에 해당하는 보복조치를 취할 수 있었다. 이러한 301조의 운용에도 불구하고 미국의 무역수지가 개선되지 않자 품목별·분야별 협상을 전제한 301조의 한계를 인식하고 보다 포괄적인 시장개방요구를 할 수 있는 새로운 법을 준비하였다. 이것이 바로 1988년에 제정된 新綜合貿易法(Omnibus Trade & Competitiveness Act of 1988)이다.

이 법은 쌍구적 협상을 강조하는 보호무역주의적인 성격이 강한 것이었다. 미국은 교역대상국별로 불공정무역관행의 수와 폭을 분석하고, 이러한 관행이 제거되었을 경우 예상되는 추가적 무역증가액을 추정하여 효과가 큰 나라를 협상대상국으로 선정하게 되었다. 이 법의 통칭 수퍼 301조에서 美貿易代表部 U.S.T.R.: The United States Trade Representative)는 89년에는 4월 30일, 90년 이후에는 3월 31일까지 교역대상국의 무역관행을 종합분석한 國家別 貿易障礙報告書를 의회에 제출하도록 되어 있었다. 무역대표부는 89년과 90년의 2년간에 걸친 보고서에 근거하여 의회제출 후 30일 이내에 優先協商對象國 (PFC: Priority Foreign Country) 및 優先協商對象慣行(P.F.P.: Priority Foreign Practices)을 지정하여 다시 의회에 보고하게 되어 있었다.³⁾

이러한 일련의 조치에 따라 한·미 포도주협상이 타결되지 않을 경우 한국이 의회보고대상국이 될 수 있는 상황이었다. 특히 포도주문제는 1988년 11월의 미국 대통령선거와 맞물려 있어 그 중요성이 더해지고 있었다. 미국의 포도주산업은 그 당시 대통령선거에서 승패에 결정적인 영향을 미치는 주로 일컬어지는 캘리포니아주의 주요한 산업이었다. 미국 협상팀은 새 정부가 들어서기 전에 산물협상에서 어떤 성과를 얻어야 하는 시기상의 절박성도 있었다.

이에 대응하여 한국은 1987년 4월부터 아래 <표 1>과 같이 단계적으로 포도

3) 그 이후의 결차를 간략히 보면, 21일 이내에 무역대표부가 해당국과 협상을 개시하고, 협상개시 이후 1년 내지 1년 6개월(무역협정에 관한 것일 경우)내에 협상을 종결지어야 한다. 이 기간중에 협상이 타결되지 않으면 200% 정도의 고율에 이르는 보복관세나 수량제한 조치를 취할 수 있게 되어 있다. 이렇게 미국이 일방적으로 설정한 협상기간이 약소국의 입장에서는 협상 時限(deadline)으로 받아 들여지고, 이 법의 보복조치들은 이 법이 시행되던 시기에는 대단한 압박요인으로 작용하였다. 그런데 실제로 있어서 이 법의 보복조치들이 실행된 예는 없었다. 이러한 법적 장치는 사후에 평가하여 보면 하나의 전략적 조치 성격을 갖는 것으로 해석할 수도 있다. 미국의회와 정부가 이런 전략적 동기를 가진 입법례를 다른 분야에서도 찾아 볼 수 있다.

〈표 1〉 韓國의 포도주輸入開放計劃

年	1987	1988	1989	1990	1991
전년도 국내 소비량	10%	20%	30%	40%	100%

주 시장을 개방하여 1991년에는 완전히 수입을 자유화하겠다고 발표하였다. 그러나 한국측의 포도주수입에 대한 고관세와 수입제한 때문에 한국의 포도주시장 개척이 어렵게 되자 미국의 포도주협회(Wine Industry)는 1988년 4월 27일 한국을 수퍼 301조에 제소하였다.

II. 포도주협상의進行過程과兩國의立場

1. 協商의 3段階

한·미 포도주협상의 진행과정은 상당한 기간의 암묵적 압력과 수차례의 공식적인 협상이 있었다. 그러나 협의가 진행된 과정을 크게 세 단계로 나누어 볼 수 있다.⁴⁾

첫째 단계는 1988년 5월 6일부터 10일까지 한국에서 한·미 간에 통상실무 회담이 진행되는 시기이다.⁵⁾ 당시 미국은 한국의 여소야대 정국에 따른 정치적 여전부화, 미국의 새 통상법안 통과와 그 해 11월 미국 대통령 선거에서의 실적 과시 등을 고려하여 협상을 서두르고 있었다. 이 회담에서 한국도 이미 수퍼 301조에 제소된 상태에 있었기 때문에 수퍼 301조가 발동되어 우선협상대상국에 지정되는 것을 피하기 위하여 농산물과 서비스분야에서 어느 정도 양보하지 않을 수 없는 상황이었다.

그리나 포도주 수입쿼터, 관세율, 검사방법 등의 이슈에서 중간적인 타협을

4) 여기서 간단하게 한·미 포도주협상이라고 하지만 공식명칭은 'Record of Understanding between the Government of Republic of Korea and the Government of the United States Concerning on Market Access of Wine and Wine Products'로 되어 가조인 되었고, 양국 대사간에 'Exchange of Letters on Imported wine and wine Products(포도주에 관한 書翰交換)'로 89년 1월 18일 확인되었다. 이것은 보다 형식성을 갖추는 것인데, 86년 한·미간 보협 301조 타결, 88년 한·미간 갈본드 301조 타결 등에서도 이러한 입장장을 취했다. 포도주시장의 개방은 다른 나라도 대상이 되므로 한·미 정부간 양자합의 형식으로는 어려움이 있었다. 조약적 경계의 문구를 최대한 배제하고 과거 선례에 따라 양해록 양식을 지향하였다.

5) 이하에서 분석하는 협상내용은 정부의 관련문서와 당시의 언론보도를 참조하고 일부 참여자들과 면담한 것을 토대로 작성되었다. 일부 문서의 공개 한계와 필자의 접근에 대한 당사자들의 심리적 경계 때문에 사실의 정확한 규명에는 한계가 있다. 그러나 주요 이슈의 협상과정은 적절히 분석되고 있다고 본다.

〈표 2〉 韓美 포도주協商의 進行過程

구 분	시 기	장 소	특 징
첫째 단계	1988년 5월 6일~10일	서 울	한·미 통상회담 중 다른 업종들과 함께 논의됨
둘째 단계	1988년 10월 11일~12일 1988년 10월 28일	워싱턴 서 울	양국간의 본격적인 실무자회담
셋째 단계	1989년 1월 10일~17일	워싱턴	최종타결

본 부분이 있고 또 미국의 제의를 거부한 면도 있었기 때문에 잠정적인 타결이 되었다. 협상중에 미국 대표의 강경한 태도와 미국업계의 반응은 추후 대폭적인 양보를 요구하고 있는 것으로 해석되었다. 그리고 301조에 제소된 상태에서 조치가 발동될 가능성을 완전히 배제할 수는 없었다.

두번째 단계는 1988년 10월 11일부터 12일까지 열린 회담과 10월 28일에 열린 두 차례의 회담으로서 양국실무자간의 본격적인 협상이 시작되는 시기이다. 첫번째 회담은 워싱턴의 미무역대표부 본부에서, 두번째 회담은 서울에서 개최되었다. 여기에서도 양국은 여전히 관세문제를 중심으로 의견이 대립되었지만, 유통분야, 품목, 쿼터량과 같은 분야에서 구체적인 입장제시를 통해 상호입장을 확인하고 이를 토대로 결충의 실마리를 마련할 수 있었다. 이 협상과정에서 관세의 인하폭에 양국 정부가 중요한 가치를 두고 있음을 확인할 수 있었다.

세번째 단계는 점차 양국간의 이견이 접근되어 가는 가운데 1989년 1월 10일부터 17일 사이에 열린 회담인데 여기서 양국은 최종합의를 도출할 수 있었다. 이 때 합의에 도달한 이슈들을 보면 그 동안 수차례의 회담에서 언급된 문제들이 망라되어서 전반적인 타협이 이루어졌다고 볼 수 있다. 물론 이 협상이 타결된 이후에도 미국은 국내 과실주 세율의 변화에 대한 후속조치를 1990년 12월 13일 요구하여 왔다.

아래에서는 이들 세 단계에 따라 논의된 협상내용을 간략하게 살펴보고자 한다.

2. 1988年 5月 會談

한·미 간에 포도주협상이 공식적으로 최초로 이루어진 것은 1988년 5월초 열린 한·미 통상실무회담이었다. 여기서 미국측 대표 옐가이어(Allgeier)는 포도주문제가 이미 수퍼 301조에 제소되어 있으므로 협상시작부터 수입쿼터제를 즉각 철폐하라고 주장하면서 강경하게 협상에 임하고 있었다. 미국측은 수입쿼터

〈표 3〉 韓美 포도주協商(1988년 5월 6일~10일)

미국측 입장	한국측 입장
—수입쿼터 즉각 철폐할 것.	—철폐 시기를 당초 91년에서 90년으로 함.
—포도주관세를 현행 100%에서 50% (즉 40%)로 인하할 것.	—현행 관세를 80%로 인하하겠다고 주장.
—수입상 제한 철폐할 것.	—자본금 5억 이상이면 추가 면허를 허용함.
—기타 과실주 전면개방할 것.	—버마드와 와인쿨러는 90년부터 개방.
—일기의 테스트 생략할 것.	—거부.

협상 결과
—수입쿼터는 90년에 철폐하는 것으로 결정되어 한국측의 입장이 반영됨.
—관세 인하는 한국측 주장(80%)과 미국측 주장(50%)이 70% 수준으로 결충됨.
—미국이 요구한 수입상 제한의 철폐는 자본금 5억 원 이상일 때 추가면허를 허용하는 것으로 되었음.
—기타 과실주의 개방은 버마드와 와인쿨러만 90년부터 개방됨.
—일기의 테스트를 생략할 것을 요구한 미국측의 주장은 거부됨.

제의 수입제한 철폐, 현행 관세수준(100% 기준)의 50%로 인하, 수입상에 대한 제한 규정 철폐, 기타 과실주 전면개방, 통관시 테스트의 생략 등을 주장하였다.⁶⁾

이에 대하여 한국측은 수입쿼터량의 철폐를 91년으로 예정하였지만 1년 앞당겨 90년으로 하겠다고 했으며 관세는 종전에 80%를 주장하다가 70% 수준으로 인하하기로 결정했다. 포도주 이외의 기타 과실주인 와인쿨러(winecooler)와 버마드(vermouth) 등 2가지를 90년부터 개방하며 수입상은 자본금 5억 원 이상이면 추가면허를 주겠다고 했다.⁷⁾ 반면 미국측은 일체의 테스트를 자국에서 한

6) ㄷ. 대한 미국측의 강경한 입장은 유리하게 전개되고 있는 국제 농산물시장개방의 추세와, 미국이 새로이 갖추어 추진하고 있는 협상체계의 힘을 원용하고 있는 것으로 해될 수 있다. 그런데 이런 요구는 미국의 실질적인 목표선을 제시한 것으로 보기보다는, 미국의 강경한 입장을 전달하여 한국측의 의지를 조기에 짹어보려는 노도로 분석할 수도 있다. 그리고 301조에 제소되어 있는 포도주 분야에서의 강경한 입장은 다른 분야의 협상에도 영향을 미쳤을 것이다. 보도된 협상태도를 보면 미국에서는 한국과 처음으로 농산물 전체를 대상으로 공식적인 협상을 하므로 한국 이야기라도 해 보는 것과 같은 부드러운 태도를 보이면서도, 포도주에 관한 한국측의 태도를 맹렬히 비난하고 있었다. 엘가이어대표는 회의 벽두에 “한국이 말로만 수입개방 정책을 쓰면서 뒤로는 각종 규제를 일삼고 있는 대표적인 케이스가 포도주”라는 포문을 열었다. 이러한 이중적인 태도는 여러 가지로 해석될 수 있지만 협상에서 가장 먼저 타결되는 것이 뒤따르는 협상에 전례로 작용한다는 점과 농식물이 질적으로 분리되어 처리되는데 한계가 있다는 점도 고려되었을 것이다. 포도주가 해결되면 다른 농산물협상에서도 기선을 제압할 수 있다는 판단이 섰는지도 모른다. 보다 구체적인 보도내용은 1988년 5월 6일~10일의 주요일간지 및 경제지 축조.

7) 과실주의 분류는 복잡한데, 이 협상의 구체적 협의내용을 이해하기 위해서는 부록 1에 있는 분류표를 참조할 것.

것으로 대체해 줄 것을 요구했지만 한국측은 이를 거부하였다.

일단 이번 통상협상에서 90년부터 수입쿼터제를 철폐하는 것을 주요 내용으로 합의가 도출되었지만, 미국측이 301조를 발동할 가능성은 여전히 남아 있었다. 이 때까지의 주요 토의사항 및 합의사항은 위의 <표 3>에 요약되어 있다.

3. 1988年 10月 會談—兩國間의 첫 實務者會談

88년 5월 협상에서 양국은 수입쿼터와 관세인하 등 주요 쟁점사항에 대해서 일정적인 합의를 도출하였으나 미국측이 여전히 이에 대해 불만을 제기하고 있거나 301조에 계류중인 포도주문제가 언제라도 발동될 가능성이 있었다. 그후 1988년 6월에도 양국간에 통상관련 회담이 열렸으나 관세인하문제를 중심으로 양국의 입장이 첨예하게 대립되면서 최종합의를 보지 못하고 결렬되었다. 이에 따라 6월 11일 미무역대표부는 301조에 근거하여 한국의 포도주시장을 조사하기 시작하였으며, 1988년 9월 2일에는 미국의 포도주협회가 미무역대표부에 보통청원서를 제출하였다. 이와 같이 양국간의 협상이 실질적으로 이루어지지 않고 협상일정이 점점 연기되는 가운데 미국측의 불만이 점점 고조되어 가고 있었다. 그러나 미국이 301조 조사종결을 위하여 자국측의 요구서를 1988년 9월 2일에 한국측에 제시하면서 양국은 본격적인 실무협상에 들어갔다.⁸⁾

첫번째 회담은 1988년 10월 11일부터 이틀간에 걸쳐 미국 워싱턴 미무역대표부 본부에서 열렸다. 여기서 논의된 주요 협상의제는 관세분야, 쿼터분야, 유동분야였는데 각 분야별 쟁점사항은 다음과 같다.

이 회담에서 한·미양국은 관세문제를 제외하고는 상당한 의견 접근을 보았지만 양측 입장의 차이가 협상을 통하여 해소되는 단계에 이르지는 못했으나, 양측의 관심사항과 기본 입장을 확인하는 한편 서로에 대한 이해와 앞으로의 협상기반을 다졌다는 측면에서 긍정적으로 평가되었다. 이 회담이 양측 실무자간에 첫번째 접촉이라는 점을 고려할 때 불분명하게 남아 있는 부분(수입허용품률, 쿼터운용요령, 수입상 및 도매상의 자격요건 등 유통제도 개선사항, 검사절차 등)에 대해서는 양국 대사관을 통하여 실무협의를 계속해 나가기로 하였다. 이에 따라 양측은 차기 협의를 한·미 경제협의회 직후인 1988년 10월 28

8) 미국측이 전달한 'Non-Paper on Wine'에 의하면 미국측의 자세한 입장이 나타나 있다. 관세와 쿼터에 대한 간략한 조정된 입장과 수입상, 도매상, 소매상 등 유통시장에 대한 상세한 입장, 그리고 헤이블과 검사에 대하여도 언급하고 있다. 이 때 미국 실업설의 검사결과를 EC와 일본에서는 인정하고 있다고 하면서 한국측도 인정할 것을 주장하고 있다.

〈표 4〉 韓美 포도주協商(1988년 10월 11일~12일)

	미국	한국
관세 인하	89년→20% 90년→10%	88년→70%, 89년→50% 91년→40%, 93년→30%
물류 및 쿼터·량	모든 포도주를 대상. 89년에 통합쿼터 60%로 하고 90년에는 완전수입 자유화할 것.	파설발효주 및 완제품(bottled wine) 만 협상대상이 될. 순수포도주는 89년에 30%, 90년에 완전자유화. 샴페인·브랜디(관광용제외)는 수입 금지.
유통·구조	수입상허가는 자격요건을 갖추면 자동적으로 이루어져야 함. 수입상 자본요건의 완화.	89년부터 추가로 수입상 허용방침. 주류수입상도 무역업체 자격을 가질 수 있도록 무역업체의 수출요건 개정 공정적 검토. 현행 5억원의 요건 완화할 듯의 있음.
점검·절차	자국 검사기관의 검사결과 인정 할 것.	상호주의 원칙에 비추어 곤란함(우리 측 검사기관 검사결과 인정시 가능).

일 서울에서 개최하여 가능하면 포도주문제가 여기서 해결되기를 희망하고 있었다.

그 후 1988년 10월 28일에 재무부회의에서 한·미 양국간의 두번쩨 실무자 회담이 열렸다. 여기서도 이전에 가장 중요한 현안이었던 관세문제에 대한 의견을 좁히지 못해 협상타결에는 이르지 못하였고 유통문제, 협상대상품목 등 일부분⁹⁾에 대해서만 의견접근이 이루어졌다. 협상의 기본구도는 종전의 협상과 크게 변하지 않았다.⁹⁾ 여기서 논의되었던 주요 분야별 협상내용은 다음과 같다.

이 회담에서는 실무자 회담답게 상세한 이슈들이 제기되고 토론되었다. 문제는 역시 관세임이 부각되었고 다른 이슈들에 대해서는 관세부분이 어떻게 되는가에 따라서 상당한 영향을 받을 수 있다는 점이 눈에 띈다. 품목이나 유통구조에 관련되어서 한국측에서 자세한 제의를 하고 있어 미국측의 동의를 기대하는 것으로 보여진다. 쿼터운용문제등에 대해서는 상세한 합의가 어느 정도 진척되었고 유통구조나 검사절차 등에 대해서도 몇 가지 점을 제외하고는 원칙적으로 합의하는 분위기였다. 한국측의 최대 관심사는 관세를 제외한 여타부분에

9) 당시 한국정부의 문건을 정밀하게 분석하여 보면 정부는 기본적으로 관세 중 기본 원칙문제를 양보하지 않고 대부분의 지역적인 사안에 대해서는 미국측의 요구를 수용하여 금번회의에서 타결되기를 기대하였다.

〈표 5〉 韓美 포도주協商(1988년 10월 28일)

	미국	한국
관세인하	적절한 시기에 다시 논의하자고 함. 대안으로서 관세를 내국세 과세표준에서 제외하는 방안도 제시.	현 단계에서는 탄력관세를 통한 추가인하는 곤란함. 관세율 개편계획의 국회통과후 구체적인 안 고려 가능.
나타량	50%로 확대.	89년도는 전년도 소비량의 40%
품목	특별한 이견표명 않음. 단, 용기의 크기는 20리터 이하까지 허용되어야 함. 알콜도수 1~14도까지 확대되어야 함.	과실발효주 및 완제품(bottled wine) 단 협상 대상이 될(90년 완전자유화). grape must, bulk wine, 브랜디 및 폭물발효주(정종등)는 제외 함. 삼폐인은 별도의 개별일정 필요. 단, bulk wine과 관련, 4리터 이하의 용기는 국내에서 다시 병입하지 않는다는 조건으로 수입허용 가능. 6~12도에 해당되는 것만 수입허용(4~14도 안을 비공식 제시).
통구조	89년에는 20개로 제한. 나머지는 특별한 이견제시 없었음. 도매상면허를 받는 수입상은 자기의 네트워크를 만들 수 있도록 허용할 것.	89년부터 수입상 무제한 추가허용 방침임. 수입상 자본요건을 5천만으로 완화. 총판계약요건 폐지. 무역업체의 수출 의무요건을 폐지, 수입상도 무역업체 자격을 갖도록 조치검토. 수입상의 전업요건은 그대로 유지. 서울 및 각 도별로 수입상당 1개씩의 드래상을 허용.
자사결차	아황산염 함유여부만 표시. 최초수입이전에 사전검사를 하되 미측 검사기관의 결사결과를 인정할 것.	식품위생법규에 따라 첨가물명칭표시. 최초수입시 우리측 기관이 1회검사.

한국에서는 최대한의 성의로 협의하였기에 미국측에서 이번 협의의 결렬을 이유 삼아 우선보복대상국가로 지정하거나 301조 보복조치를 발동하지 않도록 하는 것이었다.

4. 1989年 1月 會談-最終妥結

1988년의 실무자 협상결과 한·미 양국은 관세문제를 제외하고는 상호입장을 접두는 시킬 수 있었다. 미국으로서는 88년의 협상결과 89년부터 증액될 수입쿼터를 활용하여 미국산포도주의 한국 수출을 늘릴 수 있도록 88년 말까지는 관세를

〈표 6〉 韓美 포도주협의 最終合意內容

관세 인하	주세법 개정시까지 탄력관세를 활용함. Wine Cooler의 관세율을 기본 관세율의 50%로 인하. 와인에 대한 관세를 89년 7월 1일에 35%, 90년 1월 1일에 30%로 인하함.
수입 자유화 등록	모든 와인제품(Sparkling Wine, 브랜디 및 곡물발효주는 제외)에 대한 수입수량제한은 90년부터 철폐. Sparkling Wine, 브랜디는 91년부터 수입자동승인품목으로 전환됨. 과실주로 분류되는 와인의 알코도수 범위는 4도~18도이며, 기타재제주로 분류되는 와인의 알콜도수 범위는 1도~40도임.
수입 쿼터	89년 중 Sparkling Wine, 브랜디 및 곡물발효주를 제외한 대상품목으로 88년도 등품목 국내총소비량의 40% 한도내에서 수입을 허용함. 등쿼터내에서 품별 수량제한없이 수입가능함. 쿼터는 매분기 수입상별로 균등배정(분기별 쿼타량은 연간 쿼터의 1/4과 전분기 미사용된 쿼터를 합산하여 배정).
유관제도	포도주 수입상은 89년부터 기준의 12개 이외에 13개까지 추가로 면허함. 포도주 수입상은 수출실적요건에 관계없이 대외무역법상의 무역업 면허를 취득함. 수입상은 자신의 소재지뿐만 아니라 국산주류도매상, 수퍼·연쇄점 본지부 및 수입주류 전문도매상에 외국산 와인 판매를 허용함. 수입상은 자신의 소재지에서는 수입주류 전문도매상을 겸업 할 수 있음.
기타	89년 중 와인의 크기는 4리터 이하로 제한되며, 내용물의 재병입은 금지됨. 90년부터는 용기는 18리터이하로 제한되며, 내용물의 재병입은 금지됨. 외국산와인에 대한 Labelling 요건은 국산와인보다 더 제한적이어서는 안 됨. 한국정부는 외국산와인이 처음 수입될 때 신속하게 검사를 행하고 한 번 검사받은 특정회사의 특정제품은 추후에 재검사 생략함.

포함한 포도주문제의 완전한 타결을 희망하고 있었다. 그러나 관세율 인하문제가 여전히 양국의 쟁점사항으로 남아 있어서 연말 타결은 어려운 상황이었다. 당시 한국의 국회사정상 계류중인 관세율 개편작업의 연내 종결이 어렵다고 판단되었기 때문이다. 결국 본 협상의 완전타결 및 301조 조사종결은 다음해로 연기될 수 밖에 없었다. 88년 말에 한·미 대사관의 실무적인 사전접촉이 있은 후 동식협상이 전개되었다. 이 시기에 합의문 초안이 교환되는 등 실질적인 협의는 관세문제 외에는 대부분 타결된 상태였다. 그동안 301조에 계류중이었던 포도주문제에 대한 한·미간의 최종협의는 1986년 1월 10일에서 17일까지 워싱턴에서 개최된 한·미통상협상에서 타결되었다. 한국측이 현단계에서 탄력관세를 통한 관세의 추가인하는 곤란하다는 입장을 철회하여 국회에 계류중인 주세법개정시까지는 탄력관세를 활용하고 90년까지 관세를 30%로 인하하겠다는 것

을 미국측이 수용함으로써 본 협상이 최종 타결되었다. 여기서 최종적으로 협의된 사항은 〈표 6〉과 같다. 그리고 원목은 부표 2에서 볼 수 있는 바와 같이 상세한 合意條件(terms of condition)을 담고 있다.

당시의 위와 같은 기본타결이 있은 다음, 90년 12월에 한·미 간에 관세 및 국세체율과 관련하여 실무협의회가 열렸다. 그 당시 관세율이 90년 30%에서 91년부터 매년 5%씩 하향시켜 나가서 93년에는 15%를 유지하는 것에 합의하였다.¹⁰⁾

III. 主要 協商議題

1. 이슈의 價值와 性格

한·미 포도주협상에서 주요 협상의제는 關稅(customs tariffs), 輸入量(q iota), 輸入品目(coverage), 流通構造(distribution networks), 通關節次 및 檢查(testing) 등이었다. 이러한 구체적인 이슈에 대한 정확한 조건(terms)을 타결하는 것도 중요한 것이었지만, 협상제목에서 나타나는 바와 같이 기본적으로는 한국 포도주 시장에 대한 미국의 포도주와 관련 제품의 非差別的이고 公正한 接近問題(non-discriminatory and equitable access to the Korean market)에 대한 원칙을 구체화하는 것이 협상의 목적이었다. 따라서 이러한 조건들의 합의 이전에 일반적으로 한국시장에 대한 접근을 용이하게 해 나간다는 원칙이 있고 그 이후의 시장개방조건도 이러한 기본협의정신을 존중하는 것이다.¹¹⁾

구체적인 조건들 중에서 협상의 가장 중요한 의제는 관세인하였다. 이것은 한 시장을 접근하는 데 있어서 가격변수가 가장 중요하다는 사실을 반영하고

11)) 이러한 관세인하 문제는 89년 1월 협상당시 어느 정도 암시된 것이다. 특히 당시 'Record of Understanding'과는 별도로 비공식적인 Negotiation History를 참작하여 본문에 있는 관세인하폭의 구체적 하한선에 대해 해석을 붙이고 있다.

1.) 이러한 원칙은 합의문안에서도 발견되고 있으며(Paragraph 1 and 18), 구체적으로 이 협상타결 이후 90년 12월 13~14일 재무부에서 포도주와 담배협상에서 포도주의 관세문제가 토론되었다. 미국측은 과실주의 세율이 현행 25%에서 91년부터 40%로 인상되는 국내 주세법의 개정효과로 말미암아 수입 포도주의 가격이 오르게 되어 한국내 포도주소비가 줄어 결국 수입역제효과가 나타날 것으로 해석했다. 이러한 한국내의 정책변화(주세법 개정안)는 한국이 미국산 포도주에 대한 시장접근여건을 차별화함으로써 통상여건을 더 악화시키지 않겠다는 89년의 양국간 합의를 위배하였다고 미국이 주장하였다. 이러한 주장에 따라서 양국은 91년부터 93년까지 매년 5%씩 관세를 인하할 것을 합의하였다. 물론 사전의 비공식 합의를 공식화하는 측면도 있다. 이 과정에 대해서는 1990년 12월 13~14일 주요 일간신문과 경제지를 참조할 것.

있다. 당시는 포도주가 한국 소비자에게 큰 인기가 있는 것은 아니었지만 소득의 상승으로 시장의 규모가 급속도로 늘어날 것으로 예상되었고 다른 주류, 특히 청주계통을 소비하는 사람들이 포도주의 가격이 싸고 맛에 익숙하여지면 포도주로 代替效果(substitution effects)가 생길 것으로 판단되었기 때문일 것이다.¹²⁾

▲-실 관세만 감소하고 나면 쿼터는 계획대로 곧 풀리기 때문에 그리 큰 문제가 될 수 없었다. 또 유통체계는 포도주의 소비총이 증산총 이상의 도시민들이 주도를 이룬다는 점을 고려하면 미국측으로서도 만족할만한 것이었다. 검사는 병원 들어있는 포도주의 경우 그리 큰 문제가 아니었을 것이다. 한국측으로서는 이러한 점을 고려하여서 통상적인 요구에서 벗어나지 않으면 사소한 분야에서는 협의를 해주고 관세부분에서 보다 큰 효과를 노려보려고 하였을 것이다. 구체적으로 양국이 각 이슈에 대해서 어느 정도의 정량적인 효용이나 비중(utile or weight)을 두고 체계적인 분석을 시도하였는지는 알 수 없으나 적어도 상대방에게 중요한 점은 양보를 해주고 자신에게 중요한 것에 대해서는 적극적으로 양도를 받아내는 노력은 기울인 것으로 파악된다.

2. 主要議題의 分析

1 關稅引下

국세인하는 양측간에 의견조정이 가장 어려운 협상의제였다. 1988년 6월에 진행된 협상결렬도 관세문제에 대한 양국간의 의견 불일치 때문이었다. 처음에 한·측은 포도주 관세율 인하를 고려할 수 없다고 주장하였다. 또한 관세율 개편은 국회심의증이었으므로 행정부로서는 탄력관세를 통한 관세인하에 대하여 언급할 수 있는 입장이 아니라고 하였다. 1988년 7월 1일 당시 한국은 70%의 관세율을 부과하고 있으나 89년, 91년, 93년에 각각 50, 40, 30%씩 관세율을 인하한다는 방침을 세워 놓고 있었다. 이러한 기본관세율 인하는 외국에 비하여 높은 수준이 아니라고 보고 있었기 때문에 더 이상 관세인하는 할 수 없다는 입장이었다.

행정부의 협상대표로서는 자신이 가진 재량의 범위를 벗어나는 의견을 개진 할 수도 없다는 점이 오히려 협상력을 갖는 데 도움이 되고 있다.¹³⁾ 협상관

12) 실제로 당시 160억 원 정도의 시장이 93년 말에는 400억 원 규모(와인(백포도주): 150억 원, 적포도주: 40억 원, 샴페인: 150억 원 등)로 늘어 났다. 특히 소비 증가분의 대부분은 수입산 포도주로 충당되고 있다(주류공업협회 내부자료).

13) 미국의 협상팀이 주장하고 있는 자신들의 어려울증의 한 가지가 미의회가 상당히

련 정책과정을 정책을 결정하는 기관의 활동과 이를 수행하는 기관의 활동으로 나누어 볼 수 있다. 한국의 대외협상구도가 정책결정부분에서는 대통령에게로 집중화되어 있지만 주제별 개정관련 부분만은 국내법 개정이 국회에서 이루어지기 때문에 약간 분산된 것이 협상에 도움을 주고 있다는 점을 발견할 수 있다. 그런데 협상을 추진하는 체계는 여러 부처에 분산되어 있다는 특징이 있다.¹⁴⁾

미국측은 한국측의 입장을 어느 정도 이해하지만 관세문제의 해결 없이는 포도주 문제의 해결은 불가능하다고 주장하였다. 특히 포도주 가격은 높은 내국세에 의해 가중되어 관세라도 인하해야 한다고 주장하였다. 미국측은 89년에 20%로 관세를 인하하고 90년에는 10%로 인하하여 GATT에 묶는(binding) 것을 요구하였다. 그후 협단계에서 탄력관세를 통한 추가인하는 곤란하다는 한국측의 입장이 재표명되었고, 미국측은 한국측의 사정을 이해하나 이 문제가 제일 중요한 문제이므로 적절한 시기에 재논의할 것을 주장하였다. 결국 한국측이 종전의 입장에서 후퇴하여 포도주 관세율의 범위를 89년 7월에 35%, 90년에 30%로 낮아하기로 합으로써 최종적으로 타결되었다.¹⁵⁾

○ 러한 최종타결점을 맨 처음 제의점과 대비하여 볼 필요가 있다. 88년에 미국은 89년 20%, 90년 10%를 요구하였다. 한국은 89년 50%, 91년 40%, 그리고 13년 30%로 역제의를 한 바 있다. 결과적으로 볼 때 최종시점이 89년 7월이라는 한 해의 중간부터 관세가 바뀌게 되었지만 합의점은 20%와 50%의 중

구체적인 사안까지 법률에 규정하고 있기 때문에 협상대표팀의 재량이 부족하다는 것이다. 그러나 이러한 것은 협상과정에 동료의식 혹은 공동체의식(esprit communautaire)을 축발하는 것으로 우리 나라 협상팀도 관세의 추가인하에 대하여 국회의 심의과정을 부각시키고 있다. 이론적인 관찰은, Thomas C. Schelling, "An Essay on Negotiation," *American Economic Review*, Vol. 46, No. 3(June 1956)

14) 미국의 통상정책 결정과정은 상당히 분산되어 있고, 수행기관은 무역대표부로 단일화되어 있다. 의회의 각종 위원회, 대통령, 상무성, 무역위원회(International Trade Commission), 무역대표부 등에서 주요 정책이 만들어지고 있으며 이러한 정책 결정의 이후에는 수많은 이익집단들의 로비활동이 있다. 그러나 협상의 수행은 무역대표부가 주도하고 있는 것이 특색이다. 이러한 구조적인 기관배열방식의 교과서적 장단점이 중요시될 수도 있으나, 보다 본질적인 문제는 협상에 관련된 사전 분석이 어느 집단에서 철저히 이루어지고 있는가 하는 점과 분산된 각 기관의 고유한 시각을 정교하게 조정 할 수 있는 노하우를 갖춘 정부인가 하는 점이다. 이러한 측면에 대한 약간의 논의에 대해서는, Don F. Hadwiger · 길용환 · 이용식, "한미농산물 통상협상의 정치학(The Politics of US-Korea Agricultural Trade Relations)," 「농촌경제」, 제12권 제 3호(1989. 9) 참조.

15) 1988년 12월 말 정부내에서 외무부, 경제기획원, 재무부, 국세청 등의 실무자회의가 있었는데 경제기획원은 우선형 상대상국(PFC) 지정문제를 고려하여 89년 1월 최종타결을 목적으로 미국측 요구를 수용함이 타당하다는 견해를 표명했고 여타 부처는 다른 품목에 미치는 파급효과를 감안할 때 미국측 요구의 무조건적 수락은 곤란하다는 입장을 개진하였다.

간점(focal point)인 30%였다. 다만 그 개시점이 89년 초가 아니고 89년 7월이었으므로 한국이 유리한 방향으로 약간 움직인 것이다. 90년의 관세는 한국측에 있는 명확한 년도에 결부되어서 제시된 바는 없으나 미국이 90년 10%를 한국은 91년 40%를 제외한 바가 있기 때문에 이 시점의 관세도 양국간의 제외선 중 가치 부근에서 타결이 된 것으로 볼 수 있다. 그리고 전체적으로 관세인 핵심 줄이 앞당겨 졌다는 점을 발견할 수 있다.

1) 수입 자유화 品目과 퀘타

수입 자유화 품목에 있어서 한국측은 과실발효주 완제품단을 협상의 대상이라고 간주하고 포도주원액(bulk wine), 포도액(grape must), 곡물발효주 및 브랜디는 협상 대상에서 배제할 것을 주장하였다. 그러나 미국측은 맥주를 제외한 모든 발효주를 협상대상에 포함해야 한다고 주장하였다. 그 후 89년 1월에 열린 회¹⁴⁾에서 수입 자유화 품목에 있어서 과실발효주 완제품단 대상이 된다는 한국측의 입장에 미국은 특별한 의견을 표명하지는 않았다.

수입 자유화 일정 및 퀘타제와 관련해서는 양국의 입장이 근접해 있었다. 여기서 한국측은 모든 과실주는 90년에 완전자유화하고 89년에 88년 국내총소비량의 40% 범위내에서 통합퀘타제를 운용할 것을 제의하였다. 단 삼페인과 브랜디는 91년에 자유화할 것을 제의하였다. 이에 대하여 미국측은 퀘타량 및 퀘타비정방법에 대하여 긍정적인 반응을 보이면서 구체적인 퀘타운영요령을 사전에 미국측과 협의해 줄 것을 요청하였다. 이에 한국측은 88년 11월 말 이전에 미국측에 이를 통보해 주기로 하였다.¹⁵⁾ 퀘타운용문제는 국세청이 세부적으로 미국과 협상키로 하였다.

미국의 경우 88년 협상초에 미국은 89년에 60%, 90년에 완전자유화를 요구하였다. 한국측은 89년에 30%, 그리고 90년에는 완전자유화할 것을 역제의하였다. 88년 10월 28일의 실무회담에서 미국이 89년도 퀘타를 50%로 하향조정하길 요구하여 왔다. 미국산 포도주의 한국시장 접근에 있어서 89년에는 수요 확대¹⁶⁾에 한계가 있을 것이라는 분석이 있었는지 미국측은 한국측의 40%안에 대해서 별이의를 제기하지 않았다. 다만 수입 자유화 품목, 알콜도수의 범위 등을 상세하게 조정하여 합의하였고, 수입 퀘타의 운용에 있어서도 분기별 유통성을 확대하는 방향에서 합의에 도달하였다.

16) 퀘타운용은 수입상의 수, 전년도 미사용 퀘타량의 금년도 사용방법 등과 관련되어 있다. 기술적인 부분에서 한·미 대사관간에 Paper나 Non-Paper로 여러 번 상호의견교환이 진행되었다.

3) 流通體系

포도주의 한국내 수입 및 국내시장의 유통과 관련된 쟁점은 수입상제도와 도매상 및 소매상들의 포도주판매 방식 및 영업범위에 관련된 문제였다. 우선 수입상제도와 관련하여 한국측은 그 당시 12개로 되어 있는 수입상을 추가로 허용하며 주류수입상도 무역업체자격을 가질 수 있도록 무역업체의 수출의무요건을 개정할 용의가 있음을 미국측에 제시하였다. 또한 현행 5억원이상으로 되어 있는 수입상의 자본금요건을 완화하고 수입상에 대한 총판계약요건을 폐지해 주겠다고 제의하였다. 미국측은 다만 89년에는 무제한으로 수입상허가 자격요건을 허용할 경우 쿼터제운용에 어려움이 예상되기 때문에 20개 정도 제한하는 것 기 바람직하다고 제의하였다. 수입상 허가는 자격요건을 갖추면 자동적으로 이루어져야 한다는 입장이고 수입상에 대한 자본금요건의 완전폐지를 요청하였다.

그 후 한국측은 수입상의 자본금요건을 구체화하여 현행 5억원에서 5천만원으로 완화하고 총판계약요건을 폐지할 수 있음을 제의하였다. 여기에 미국측도 특별한 이견을 제시하지는 않았다. 그리고 89년 양국간의 최종 합의에 따라 포도주 수입상의 각 시·도별 도매상 설치를 허용하기로 합의하였다.

한편 포도주 도매상 및 소매상과 관련된 판매제한을 둘러싸고 제기된 쟁점을 보면 미국측은 도매상에 대한 판매지역 제한을 폐지할 것을 주장하였고 도매상 면허를 받은 수입상은 전국에 걸쳐 직접 소매상에게 판매 할 수 있도록 요청하였다. 또한 수입주류 전문도매상의 추가허용을 요구하였고 도매상의 자격요건에 관심을 표명하였다. 이에 한국측은 21개의 수입주류전문도매상을 그대로 유지해야 한다고 주장하였다. 다만 수입상이 수입주류도매상을 겸업 할 수 있도록 허용함으로써 수입상이 사실상 직접 소매상에게 판매하는 것을 허용할 수 있음을 제의하였다. 그리고 89년 1월부터는 모든 국산주류소매상이 별도의 면허없이 수입주류를 판매 할 수 있도록 조치하겠다고 제의하였다.

이 분야의 합의과정에서 발결할 수 있는 특징은 미국측이 한국내의 수입포도주 유통질서에 대해서 정확한 정보를 가지고 있었으며 또 그들의 이익을 극대화 할 수 있는 실현 가능성 있는 제안들을 하고 있다는 점이다. 한국측이 수입상을 무제한 허용할 수도 있다는 제의를 하자 그것이 오히려 쿼터의 운용을 혼란스럽게 하고 수입상의 영업에 불확실성과 위험성을 더 해주므로 오히려 일정수의 범위내에서 줄여줄 것을 요구하는 등 시장경쟁원리에 근거한 주장보다는 한국 수입포도주시장의 특수성을 잘 이용하고 있다는 점이다. 그러면서 장기적으

로 유통체계에 전혀 문제가 발생하지 않게 정부의 필요한 규제를 풀 것을 요구하는 점이 눈에 띈다. 이러한 요구에 대해서 정부는 관세 이외의 문제에 관해 대폭 양보할 태세가 되어 있었다.

4. 라벨링 (labelling) 및 檢查節次

라벨링 및 검사문제와 관련하여 한국측은 통관표지의 폐지 등 라벨링의 간소화에 긍정적인 입장을 보였다. 그러나 미국측이 요구하는 자국검사기관의 검사결과 인정 문제는 相互主義原則(reciprocity principle)에 비추어 곤란하다고 주장하였다. 다만 미국측에서 한국검사기관의 검사결과를 인정할 경우 한국도 이를 수용할 용의가 있음을 제의하였다. 이와 관련하여 미국측은 한국 검사기관의 검사결과에 대한 인정여부문제는 별도로 검토할 용의가 있다고 하였다.

그 후 한국측은 논의를 구체화하여 식품위생법규에 따라 첨가물명칭을 표시해 줄 것을 미국측에 주장하였다. 그리고 최초 수입시 한국측의 검사기관이 1회 검사를 하여야 한다고 주장하였다. 이에 미국측은 식품첨가물표시와 관련하여 아형산염 여부만을 표시하겠다고 주장하였다. 수입시 검사문제에 있어서는 한국측이 사전검사를 하되 미국측이 검사한 검사결과를 인정해 줄 것을 요구하였다.

양국간에 최종 타결된 내용을 보면 외국산 와인에 대한 라벨링 요건은 국산 와인보다 더 제한적이어서는 안되는 것으로 하였다. 또 한국정부는 외국산 와인이 처음 수입될 때 신속하게 검사를 행하고 한 번 검사받은 특정회사의 특정제품은 추후에 재검사를 생략하기로 하였다. 당시 EC와 일본의 경우 미국 검사기관의 검사결과를 그대로 수용하는 상황이었다.

IV. 포도주協商의 特徵

주요 이슈와 관련된 특징들은 앞 절에서 해당부분을 검토할 때 언급되었기 때문에 여기서는 종합적인 특징만을 언급하고자 하다. 농산물협상은 각국의 정치적 사정과 농산물이 가지고 있는 비경제적 속성 때문에 협상에 난항을 겪는 것이 일반적인 경향이다. 우루과이라운드의 최대 장애물도 미국과 EC간의 농산물협상이었다. 이처럼 농산물협상은 어려운 협상분야인데도, 한·미 포도주협상이 다른 농산물협상이 진행되는 과정에서 한국측의 양보하에 타결된 배경에는 2. 나름대로의 이유가 있다.

첫째, 포도주협상은 한·미 양국간의 쌍무협상을 통하여 협상이 진행되었다.

포도주산업은 대통령선거에 결정적인 영향을 미치는 캘리포니아의 주요산업 중 하나였다. 당시 부시정부로서는 이 점을 대단히 중요하게 생각하고 있었고 선거시기에 대통령으로서 미국의 국내 산업과 경제에 관한 성취를 제시할 필요가 커졌다. 또한 다음 정부가 들어서기 이전에 이 문제를 대습지으려는 美貿易代表부의 입장과 Clinton임기전에 이 문제를 결론지으려는 Yeutter대사의 의도로 작용하였다. 이러한 정치적인 배경이 미국의 강성전략을 형성하는 기반이 되었다.

둘째, 포도주 문제가 미국 포도주협회에 의해 제소되어 이미 수퍼 301조에 기류중이었으며, 그 당시 한국의 대미 무역흑자가 계속되고 있는 상황이었기 때문에 포도주협상이 타결되지 않을 경우 한국의 통상협상에 대한 미국측의 부기적인 인식이 확산될 가능성이 높았다. 이에 따라 미국은 언제든지 수퍼 301조를 발동할 수 있는 가능성이 있다고 한국의 정책결정자들이 인지하였다. 미국은 이 점을 최대한 이용하여 한국으로 하여금 협상의 선택지를 좁게 만들었으며 협상에서 유리한 위치를 견지하였다.

셋째, 미국측으로서는 포도주 시장접근이 다른 분야의 협상에 앞서서 이루어지기 때문에 이중적인 전략과 태도가 있었던 것 같다. 포도주에 대해서는 완강하게 나왔지만 다른 농산물협상에서는 의논이라도 해보자라는 식으로 한국을 후상태이불로 끌고 나오는 데 초기목적을 둔 것으로 볼 수 있다. 이러한 이중적인 태도는 엘가이어 수석대표의 1988년 5월 9일 첫회담 발언에서도 어느 정도 짐지되고 있었다.¹⁷⁾ 이러한 미국측의 전략에 대해 한국측에서도 양보를 시사하는 논리가 지배적이었다. 국내에서 양보로 정책방향을 잡은 논리는 대체로 다음과 같은 것이었다.

먼저 한국으로서는 쌀, 쇠고기, 담배보다 상대적 중요성이 떨어지는 포도주 문제에 미국의 우선협상대상국에 지정되어 무역보복조치를 받을 수는 없었다. 한국으로서는 포도주협상에서 국제화와 수입개방이라는 전향적인 정책을 통하여 미국의 통상압력에 효과적으로 대처할 수 있다는 이점을 기대하고 있었다.¹⁸⁾ 한미통상협상과정에서 우선협상대상국(PFC)지정을 피하기 위하여 취한 추

17) 그는 포도주협상에서는 회의 벽두부터 한국측의 수입개방정책 전체를 비난하고 그 대표적인 경우가 포도주라고 지적하며 워터제의 즉각 철폐와 같은 완강한 주장은 했다. 그러나 88년 5월 4일 아침 기자들과의 배경 설명시에는 한국의 정치적 상황변화, 산업구조 조정의 어려움 등을 언급하고 있으면서 상당히 외교적인 태도를 취하고 있었다. 동아일보 및 중앙일보, 1988년 5월 6일.

18) 사실 외무부 등 일부부처에서는 새로운 발상으로 혹자시대의 국제화를 추진해야 한다는 논의가 나오고 있었다.

가격인 시장개방조치로서 포도주 시장을 활용하는 것이 전체적인 구도에서 보면 최적대안은 아닐지라도 차선책은 된 셈이다.

또한 포도주 시장의 규모가 상대적으로 작은 것이었다는 사실 자체가 양보쪽으로 방향을 잡게 한 가장 중요한 요인이었는지도 모른다. 당시의 국내정치상황¹⁹⁾은 농민의 추가적인 불만을 수용할 수 있을 정도로 여유있는 상황은 아니었다. 그럼에도 불구하고 정부가 합의를 서두르는 미국의 입장을 따른 것은 전반적으로 포도경작농 및 포도주 사업자의 규모가 작다는 사실이 하나의 요소로 작용하였을지도 모른다.

1987년 말 당시 포도주재배농가는 3만 8천 호(양조용포도 재배농가는 3천 8백 호)였고 국내 과수재배면적 중 포도재배면적은 15%(86년기준)로 사과에 이어 두번째로 많은 품목이었지만 국내 포도주시장은 1백 60억 원(양조용포도 재배농가는 80억 원)정도로 비교적 협소하고 포도주소비량도 선진국에 비하여 극히 적은 상태였다. 반면 국내 포도가격은 미국의 시판가격에 비하여 4~5배나 비쌌던 실정이었다. 만약 포도주수입이 허용되어 포도생산이 10%정도 감소되더라도 65억 원 정도의 농가소득이 감소될 것으로 예상되었다.¹⁹⁾ 따라서 포도주시장의 개방은 그 충격효과가 쌀이나 쇠고기와는 달리 크지 않은 대신 대미통상관의 개선에 기여할 수 있는 분야로 간주되었다. 양국간에 일종의 성의표시로 사용된 측면도 있다.

그러나 이러한 특징을 가진 협상에 대해서도 평자에 따라서 상당한 견해차이가 있었다. 농업을 대변하는 측에서는 정부가 미국의 구도에 편입되어서 안이한 협상을 한 것이라고 혹평하기도 한다. 이 협상은 쇠고기, 담배, 그리고 수십 종류의 다른 농산물과 함께 비슷한 시기에 비슷한 여건에서 이루어졌다. 이 협상이 다른 협상의 서곡에 해당하는 것이었고 또 곧 EC등과도 포도주 수입협상을 진전시켜야 했기 때문에 한국측으로서는 선례를 남기는 협상이었다. 따라서 협상이 어떤 패턴을 따라서 선례가 되고 이것이 다른 협상에 나쁜 영향을 미쳐서는 안된다는 관점에서는 한국측으로서는 상당히 신중하고 얄을 것을 한 점이라도 더 얻으려는 전략과 전술이 사용되었으면 하는 아쉬움도 있다.

마지막으로 지적하고자 하는 것은 전체적인 여건과 구도가 불리하다고 판단한 것은 정확한 것이었지만 전체적인 구도 때문에 타결에 있어서 경시된 점이

19) 농수산부가 89년 7월에 작성한 포도주 수입개방에 대한 보완대책에 따르면, 89년도의 差額補償 13억 원 및 廢園費補償 0억 원, 90년도의 差額補償 17억 원 및 廢園費補償 12억 원, 91년도 差額補償 17억 원 및 廢園費補償 14억 원 등 93년까지 총 135억 원의 보상비가 소요되는 것으로 되어있다.

있은 것 같아 아쉬운 점도 적지 않은 협상이었다. 작은 것에서 잊고 큰 것에서 얻는 것이 낫다는 판단이 많이 너무 강하게 기술적인 측면을 다루는 데까지 작용한 것 같다. 이러한 지적은 수년의 시간이 지난 시점에서는 더욱 의미 있는 지적이 되고 있다. 미국은 89년 5월 일본, 브라질, 인도 등 3개국의 우선 협상 대상국에 6개의 우선협상대상관행을 지정하고 협상을 추진하였다. 그러나 이 3개 주은 미국의 결정은 GATT취지에 위반되며 무역보복을 전제로한 협상에는 용자지 않겠다는 강경대응으로 맞섰다. 결국 아무런 실질적인 조치는 없었다.

미국은 프랑스의 백포도주 등에 몇 가지 보복관세를 92년 12월 선언한 적이 있지만, 90년 4월까지 운용된 수퍼 301조는 어떠한 보복조치도 없이 종료되었다.

미국 통상법 301조의 발동대상국 중에서 한국은 빈번히 그 대상에 올랐다. 특히 서비스부분은 단일국가로서는 가장 빈도가 높았다. 75년부터 91년 6월까지 EC 22건, 일본 12건, 한국 8건, 대만 7건, 중국 2건 멕시코 0건 등으로 통계가 나타나고 있다. 한국은 공산품 2회, 농산물 3회, 서비스 2회, 지적재산권 1회로 나타나고 있다. 신발, 조선, 포도주, 담배, 쇠고기, 영화필름, 보험, 지적재산권 등에서 시장개방불이행, 덤핑수출 등으로 판정을 받았다. 한국의 판행이 문제가 없었다고는 할 수 없으나 결과적으로 보면 미국의 엄포에 약한 면이 있었던 것도 사실이다. 사전에 미국측의 요구를 최대한 수렴하여 농산물 시장과 외국인 투자정책에 대해서 많은 양보를 한 과거정책에 대한 전반적인 평가는 부정적일 것으로 보인다.

〈부록 1〉 과실주 분류표

<u>HS Number</u>	<u>Description</u>
2204	Wine of fresh grapes; including fortified wines, grape must other than that of heading No. 2009.
2204.10 00 00	Sparkling wine
2204.2	Other wine; grape must with fermentation prevented or arrested by the addition of alcohol:
2204.2	In containers holding 2 liters or less
2204.2.10 00	Red wine
2204.2.20 00	White wine
2204.2.90 00	Other
2204.2.90	Other
2204.2.90 10 00	Red wine
2204.2.90 20 00	White wine
2204.2.90 90 00	Other
2205	Vermouth and other wine of fresh grapesfl avoured with plants or aromatic substances.
2205.10 00 00	In container holding 2 liters or less
2205.90 00 00	Other
2206.00	Other fermented beverages(for example, cider, perry, mead)
2206.00 10	Fermented beverages prepared from fruits
2206.00 10 10	Cider
2206.00 10 20	Perry
2206.00 10 90	Other
2206.00 20	Fermented beverages prepared from cereals
2206.00 20 10	Cheong ju(K)
2206.00 20 20	Yak ju(K)
2206.00 20 30	Tak ju(K)
2206.00 20 90	Other
2206.00 90 00	Other

2208. 20 Spirits obtained by distilling grape wine or grape marc
 2208. 20 10 00 Cognac
 2208. 20 90 00 Other

주류분류	Liquor Classification
탁주	Takju
약주	Yakju
맥주	Beer
청주	Chungju(Sake)
과실주	Fruit Wine
명약주	Myungyakju(Bupju)
기타 양조주	Other Fermented Beverage
증류식소주	Distilled Soju
희석식소주	Diluted Soju
고량주	Koryangju
주정	Distilled Alcohol
위스키	Whisky
브랜디	Brandy
기타 증류주	Other Distilled Beverage
합성청주	Compound Chungju
합성맥주	Ginseng Liquor
인삼주	Ginseng Liquor
기타재제주	Other Compound Beverage

〈부록 2〉 포도주에 관한 서한교환 (1989. 1. 18)
(Exchange of Letters on Imported Wine and Wine Products)

EMBASSY OF THE REPUBLIC OF KOREA
WASHINGTON, D.C.

January 18, 1989

The Honorable Clayton Yeutter
The United States Trade Representative
Office of the U.S. Trade Representative
600 Seventeenth Street, N.W.
Washington, D.C. 20506

Dear Ambassador Yeutter:

Recently, representatives of the governments of the Republic of Korea (Korean Government) and the United States of America (U.S. Government) have consulted regarding provision of fair and equitable access for imported wine and wine products to the Korean market. As a result of these consultations, the Korean Government has agreed to take the following measures:

1. The Korean Government will accord foreign manufacturers of wine and wine products, their subsidiaries or agents (hereinafter foreign wine manufacturers), non-discriminatory and equitable access to the Korean market. Agents of foreign wine manufacturers established in Korea, and wholly or partially foreign owned or controlled subsidiaries and agents of foreign wine manufacturers (subject to paragraph 2) will have the right to import, distribute and sell imported wine and wine products on terms consistent with the measures stated in this letter. Such activities may not include the direct sale of wine or wine products through retail outlets.

2. Effective January 1, 1991, foreign wine manufacturers will be premitted, subject to routine but expeditious review, to make direct investment in new and existing businesses that will engage in importation, distribution and sale

of imported wine and wine products.

3. The Korean Government will ensure that the level and conditions of market access for imported wine and wine products provided for in this letter remain unimpaired by restrictions or requirements affecting directly or indirectly the importation, distribution or sale of imported wine and wine products. Except as specified by this letter, the Korean Government will accord non-discriminatory and equitable treatment with respect to the conditions for importation, distribution and sale of imported wine and wine products.

4. The measures stated in this letter cover all wine and wine products specified in Annex I to this letter including: still, sparkling, and fortified and lessert wine and wine products (whether made from grapes, other fruit, or other non-fruit materials), brandy made from wines, and other fermented beverages including, but not limited to, fruit flavored wine products and beverages commonly referred to as wine coolers which are composed of an alcoholic wine medium (grape or non-grape based) and other non-alcoholic ingredients including, but not limited to, water and/or carbonated water, fruit juice, fruit flavors and/or essence, citric acid, coloring agents, and preservatives and stabilizers. All references to wine or wine products include all of the products set forth in Annex I unless otherwise specified in this letter.

5. The permissible range of alcohol content for all wine and wine products considered a "fruit wine" is from four to eighteen(4~18) percent by volume. The permissible range of alcohol content for all wine and wine products considered "other compound beverages" is from one to forty(1~40) percent by volume.

6. The Korean Government will submit to the National Assembly at its fall 1990 session an amendment to the Liquor Tax Law to categorize wine coolers (as defined in paragraph 4 of this letter) and fruit flavored wine products (to which no fermented or distilled alcohol is added) as a "fruit wine".

7. Until such time as the Liquor Tax amendment is enacted, the Korean Government will use its administrative authority to reduce the applied customs tariff for wine coolers to fifty (50) percent of the relevant legislated rate.

8. For 1989, the size of wine and wine product containers will be limited

to four liters or less; the contents of such containers will not be intended for retailing. Effective January 1, 1990, this limitation will be increased to permit importation, distribution and sale of wine and wine products in containers of 18 liters or less; the contents of such containers will not be intended for retailing.

9. Effective January 1, 1989, the Korean Government will license up to 13 qualified importers of wine and wine products in addition to the existing 12 licensed importers. Limitations on the number of importers will be rescinded effective January 1, 1990. An importer of wine and wine products will be required to be a corporate entity and meet a minimum capitalization requirement of 50 million plus one won. In 1989, importers will be required to show proof of an importer/supplier relationship, which need not be exclusive, with a foreign wine manufacturer. This requirement will be abolished effective January 1, 1990.

10. An importer of wine and wine products may be licensed as a trading company under the Foreign Trade Act without any export performance requirement. Such importer's business activities will be restricted to importation, distribution and sales of all imported alcoholic beverages, as is the case of business activities of all other alcoholic beverage importers.

11. All importers of wine and wine products will be permitted to sell such products to wholesalers (including wholesalers in regions other than the region in which the importer is registered) which are domestic liquor wholesalers, headquarters of supermarkets and chainstores, and imported liquor wholesalers.

12. Importers of wine and wine products can act as imported liquor wholesalers of such products in the region (Seoul and 9 provinces) where the importer is registered upon obtaining a wholesaling license. The requirements for obtaining such a license will consist of: (1) acquiring more than 20 pyong (approximately 720 square feet) of floor space for use in the sale, storage and distribution of wine and wine products and (2) acquiring more than 2.5 tons of transportation equipment. An importer who is also licensed as a wholesaler will be permitted to sell imported wine and wine products directly to licensed retail outlets (not including supermarkets and chainstores that have purchasing contracts with headquarters which are wholesalers of wine and wine products).

which are located in the region where the importer/wholesaler is registered as well as selling to other wholesalers that are domestic liquor wholesalers and headquarters of supermarkets and chainstores and imported liquor wholesalers. Business activities of imported liquor wholesalers will be restricted to distribution and sales of all imported alcoholic beverages. An importer of wine and wine products who acts as a wholesaler will be permitted to maintain two separate premises, one for importing and one for wholesaling activities, or to establish a combined premise for import and wholesale activities.

13. An importer of wine and wine products will be permitted to establish imported liquor wholesalers in regions other than the importer's principal place of business. The number of such wholesale licenses will be limited to one per importer for each region. These wholesalers should be separate corporate entities and meet the following requirements for large cities(provincial capitals): (1) payment of a minimum capitalization amount of 50 million plus one won, (2) acquisition of more than 20 pyong(approximately 720 square feet) of space for sale, storage and distribution activities, and (3) acquisition of more than 2.5 tons of transportation equipment. For other areas, these wholesaling entities should meet the same requirements except that the minimum capitalization requirement will be 20 million plus one won.

14. For the calendar year beginning January 1, 1989, the Korean Government will permit importation of wine and wine products, excluding sparkling wine, brandy and grain-based wine, in a quantity equivalent to forty (40) percent of domestic consumption during the calendar year 1988 of wine and wine products covered by the quota. Product mix of wine and wine products will be the choice of the foreign wine manufacturers/exporters and importers. In any event, there will be no limitation on the percentage of total imports accounted for by any single wine or wine product or subcategory of products.

15. The 1989 quota will be administered in a manner which will ensure maximum utilization of the quota throughout the year. The quota will be allocated on a quarterly basis equally to all importers in existence at the time of the allocation. Import recommendations will be issued by ONTA automatically and expeditiously. The initial allocation will be a provisional quota based on

one-fourth of the estimated annual quota 1989 and will be available for use by January 31, 1989. Subsequent quarterly allocations will consist of one-fourth of the annual quota plus any unused quota from previous quarters. Opening a letter of credit for importation or other evidence of a firm commitment to import will constitute use of a quota allocation.

16. Should the quarterly allocation granted to one of the importers of wine and wine products fall below usage in the previous quarter, the Korean Government agrees to consult with the U.S. Government regarding the situation and future allocations.

17. Effective January 1, 1990, there will be no quantitative limitations on the importation of wine and wine products, excluding sparkling wine, brandy and grain-based wines, and all covered products will be placed on automatic approval at that time. Effective January 1, 1991, limitations on importation of sparkling wine and brandy will be abolished and such products will be placed on automatic approval at that time. In addition, within two years after the date of this letter, the Korean Government agrees to consult with the U.S. Government with a view to achieving liberalization of imports of grain-based wine and wine products.

18. Effective July 1, 1989, the Korean Government will reduce the customs tariff rate on wine and wine products to thirty-five (35) percent. The tariff rate will be reduced by a further five percentage points to thirty (30) percent effective January 1, 1990. After consultation with the U.S. Government in the second half of 1990, the Korean Government will make further meaningful annual reductions of its tariff rate for wine and wine products beginning January 1, 1991 and through the end of the current 5 year tariff rate reduction plan.

19. The Korean Government will participate in good faith in tariff negotiations for wine and wine products at the Uruguay Round of multilateral trade negotiations.

20. Effective February 1, 1989, the Korean Government will eliminate any requirement that retail outlets selling domestic alcoholic beverages notify or obtain permission from the Korean Government to sell imported wine and wine

products. Moreover, no additional tax burden will be placed on retail outlets or distributors related to the act of selling imported wine and wine products.

21. Labeling requirements imposed by the Korean Government on imported wine and wine products will not be more burdensome than those applied to domestic wine and wine products. Required information, to be specified in the Korean language, will be limited to the following: (1) Product classification under the Korean Liquor Tax Law(as shown in Annex II to this letter), (2) country of origin(country in which the wine is manufactured), (3) alcohol content (by volume), (4) name of the importer, and (5) the name of additives, if any, as specified in Annex III to this letter.

22. This information may be presented on a foreign wine manufacture's primary label affixed to the front of the container or on supplemental labels. The size of the manufacture's primary label will be determined by the manufacturer. The Korean Government will permit affixation after importation of any labels including supplemental labels such as a tax bar(which is required to be specified in the Korean language if a product is for sale through supermarkets and chainstores), an educator label, or the name of the importer. Foreign wine manufacturers may affix educator labels describing items such as the winery producing the beverage, the type of grapes used, foods that the wine complements, and appropriate temperature for serving.

23. The Korean Government will expeditiously test wine and wine products when the product is first imported. Once a wine or wine product produced by a particular foreign wine manufacturer has met testing requirements no further tests will be required on this product as a condition for importation.

24. The Korean Government agrees to consult with the U.S. Government at the request of the U.S. Government on any matter relating to the importation, distribution or sale of imported wine and wine products.

This reflects our mutual understanding of the measures that the Korean Government has agreed to take with respect to the provision of fair and equitable access for wine and wine products to the Korean market.

Sincerely,
Tong-Jin Park