DDA 농업 협상
: 국내보조 논의 동향과 전망 *

윤 동 진
(주제네바대표부 공사참사관)

1. 국내보조(Domestic Support) 논의 동향

도하개발 어젠다(Doha Development Agenda, DDA) 농업협상그룹(Committee Of Agriculture-Special Session, COA-SS) 의장(존 아당크, 뉴질랜드 대사)은 올해 1월부터 소규모 대사급 협의(consultation)를 수차례 개최하여 3대 분야별(시장접근, 국내보조,[1] 수출경쟁) 쟁점에 대한 주요 입장을 재점검하였다. 그리고 주요내용[2]을 4월 24일 농업협상 그룹회의와 4월 27일 사무총장 주재 무역협상위원회(Trade Negotiations Committee, TNC)에 보고하였다. 그 과정에서 DDA 협상의 진전을 막고 있는 당면 이슈(gateway or threshold issue)는 국내보조에 있음을 확인하였다. 즉, 금년 7월까지 DDA 작업 계획, 12월 케냐 나이로비 WTO 각료회의(MC10)가 DDA협상 타결의 징검다리가 되기 위해서는 국내보조 이슈에 대해 어떤 방식으로든 타협안을 찾아야 하는 상황이다.

현행 국내보조에 대한 규칙은 UR 농업협정문(Agreement on Agriculture, AOA)에 규정되어 있다. 1994년 당시도 모두가 인정했던 판도라의 상자였기에 농업 협정문은 제13조에

---

* (dongjin.yoon@gmail.com).

1) 보조금(subsidies)이라 하지 않고 보조(support)라 하는 이유는 재정(예산지출)의 개념과 구별하기 위함이며, 이는 지출이 없더라도 정부의 시장 개입으로 생산이 왜곡된다면 해당 물량(eligible amount) 전체를 측정해야 한다는 원칙에 기반을 둠. 다만 OECD에서 발표하는 생산자 지지 추정치(Producer support estimate)과 개념상 혼동해서는 안 됨. 즉 PSE는 정책 개입이 없더라도 국내외 가격 차이가 발생했다면, 생산자에 대한 어떤 형태로든 지지가 있었다고 가정하고 이를 수치화 한 것임.

2) (https://www.wto.org/audio/2015_04_24_adank_opening.mp3).

평화조항을 두어 2004년까지 분쟁을 자제하였다. 평화 조항 종료와 맞물려 제기된 미국과 브라질의 면화 보조금 분쟁은 이 분야가 강력한 화약고가 될 수 있다는 우려를 높였다. 협정문 이행을 점검하는 WTO 정례 농업위원회 현안 역시 국내보조 관련 사항이 전체의 77.7%를 차지한다. 미국과 EU를 제외한 다수 회원국들은 현행 UR 국내보조 규범이 불합리하며, 불공정하다고 주장한다. DDA 타결 목전까지 갔던 2008년, EU는 UR 최종이행 대비 80%, 미국과 일본은 70% 감축 방안을 수용했던 배경이다. 그러나 최근 미국은 2008년 농업협상 의장 초안(Rev.4)을 그대로 수용할 수 없고, 달라진 교역 여건을 반영해야 한다고 주장하고 있다. 중국과 인도 등에 대한 농업보조 규율을 강화하자는 의도이다. 현행 규범은 농업 보조를 어떤 방식으로 규율하는지, DDA는 새로운 규범에 무엇을 담고자 했으며 향후 진전 가능성은 있는지 등에 대해 살펴보고자 한다.

1986년 출범한 UR은 당시 미국과 EU간 농업 보조금 경쟁(국내보조와 수출보조)으로 촉발되었고, 1993년 타결 역시 그 전 해에 미국이 블레어하우스 합의를 통해 EU에게 블루박스를 허용하면서 계기를 마련했다. 즉 여기서 이제부터 줄여 나가되, 생산과 무역 왜곡 정도에 따라 일부 예외를 허용하는 쪽으로 합의한 것이다. 그 당시만 하여도 의미와 영향을 깊이 따지지 못한 국가들이 다수였고, 실제 이행하면서 이들은 현행 규범이 가진 문제점을 확인하게 된다.

현행 농업보조는 앰버, 블루, 그린의 교통 신호등 체계[3]를 따르고 있다. 시장 가격 지지 등 생산과 무역을 왜곡하는 보조는 앰버(황색), 농업 기반시설 투자, 연구 개발 등 왜곡이 없거나 사실상 최소[4]인 것은 그린(허용), 생산의 제약을 조건으로 하는 경우는 블루(잠정 허용)박스로 구분한다. 원칙적으로 감축의 출발점은 관세와 마찬가지로 1986~1988년을 기준[5]으로 삼았다. 각국이 이행계획서(C/S)에 제출한 수치를 기준으로 다자 검증 후에, 선진국은 2000년까지 감축대상 총액(Total AMS)의 20%, 개도국은 2004년까지 13.3%를 감축키로 합의했다. 앰버박스 성격의 보조라도 규모가 일정수준 이하[6]이면 협정문 6.4조에 따라 최소허용보조(de minimis)라 하여 AMS에 포함하지 않는다. 또한 개도국에 대한 특례 조치로서 저소득·자원 빈약 농가에 대한 농업 투자 보조 및 투입 농자재 보조는 농업협정문 제6.2조에 근거, 개발프로그램(development

3) 엄밀히 말해 빨간불(금지 보조)이 없는 신호등이니 정상적인 신호등은 아님.
4) no or minimally trade distorting(농업협정문 부속서2 제1항).
5) 우리나라는 UR 이행계획서(C/S)에 1989~1991년 평균 수치를 적고, 다시 괄호를 두어 1993년 수치를 병기했음. 1989년부터 쌀 수매가격과 물량을 늘린 상황에서 조금이라도 현실을 반영하기 위한 노력이었고 최종년도(2004)는 괄호 안과 밖의 수치를 1조4,900억 원에 맞췄다. 동 사안은 2001년 쇠고기 패널에서 다루어졌음.
6) 품목불특정 보조는 당해 연도 농업생산액(value of production)의 5%(선진국) 또는 10%(개도국). 품목 특정보조인 경우(기초농산물에 한해)에는 품목 생산액을 기준으로 5% 또는 10%를 적용함.

표 1 주요국 UR 국내보조 상한[7)]

구 분	최종 양허 전체 AMS	De minimis (%)	De minimis (금액)1	농업협정 제6.2조	Blue Box	Green Box
선진국						
호주($A mn)	471.7	5%	2,433.7	n.a.	상한 없음	상한 없음
캐나다($ mn)	4,301	5%	2,527.3	n.a.	상한 없음	상한 없음
EU(€ mn)	72,244	5%	18,533.8	n.a.	상한 없음	상한 없음
일본(JPY bn)	3,972.9	5%	435.9	n.a.	상한 없음	상한 없음
노르웨이(NOK mn)	11,449.0	5%	1,505.1	n.a.	상한 없음	상한 없음
스위스(CHF mn)	4,257	5%	[561.45]2	n.a.	상한 없음	상한 없음
미국(US$ mn)	19,103.3	5%	19,830.3	n.a.	상한 없음	상한 없음
개도국						
브라질(US$ mn)	912.1	10%	19,800.0	상한 없음	상한 없음	상한 없음
중국(RMB yuan bn)	–	8.5%	448.8	n.a.	상한 없음	상한 없음
인도(US$ mn)	–	10%	[20,875.3]2	상한 없음	상한 없음	상한 없음

주: 활용 가능한 가장 최근 통보/데이터 기초함(호주 2010/11, 캐나다 2011, EU 2011/2012, 일본 2012, 노르웨이 2013, 스위스 2012, 미국 2012, 브라질 2012/13, 중국 2008, 인도 2010/11).

자료: WTO 문서(TN/AG/S/21/Rev.5), 25 October 2010 (de minimis 금액 : 스위스(2008년), 인도(2007년).

표 2 국내보조 통보 내용

구 분	현재 전체 AMS (최근 통보 기준)	De min support: 품목 불특정	De min support: 품목 특정	농업협정 제6.2조	Blue Box	Green Box
선진국						
호주($A mn)	0.0	84.3	0.0	n.a.	0.0	1,857.0
캐나다($ mn)	522.4	2,195.6	350.0	n.a.	0.0	2,726.7
EU(€ mn)	6,858.9	690.9	311.8	n.a.	2,981.1	70,976.8
일본(JPY bn)	608.9	198.1	21.8	n.a.	155.2	1,876.9
노르웨이(NOK mn)	9,874.5	172.3	203.5	n.a.	4,873.8	7,839.0
스위스(CHF mn)	2,212.1	0.0	0.0	n.a.	0.0	3,833.6
미국(US$ mn)	6,863.3	309.3	4,962.5	n.a.	0.0	127,441.1
개도국						
브라질(US$ mn)	0.0	2,109.6	320.6	1,070.0	0.0	6,199.4
중국(RMB yuan bn)	0.0	78.9	16.8	n.a.	0.0	593.0
인도(US$ mn)	0.0	0.0	2,282.2	31,610.3	0.0	19,479.1

주: 활용 가능한 가장 최근 통보/데이터에 기초함 (호주 2010/11, 캐나다 2011, EU 2011/2012, 일본 2012, 노르웨이 2013, 스위스 2012, 미국 2012, 브라질 2012/13, 중국 2008, 인도 2010/11).

7) 〈표 1〉 은 최근 WTO 사무국에서 정리하여 배포한 비공식 배경 문건 자료를 우리말로 번역 기재한 것임.

program)으로 인정되어 감축의무가 면제된다. 다만, 면제의 경우에도 매년 WTO에 통보할 의무는 있다. 혹자는 선진국의 그린박스와 개도국의 개발 프로그램을 균형이라 하지만, 후자는 활용 대상이 제약되며 별도 박스로 취급되지 않는 등 잠정 예외조치 성격이 강하다.

상호 민감성을 감안할 여지는 양자에 높다는 견지에서 보면, 분명 획일성을 요구하던 기존 다자 구조에 비해 개도국 우대 등을 중시하는 지금의 DDA는 새로운 도전이다. 게다가 관세가 낮아질수록 SPS 등 비관세 장벽, 보조금 등 관세 이면에 담긴 공정성의 문제야말로 WTO만이 규율에 나설 수 있는, 또한 나서야 하는 핵심 영역이다.

UR당시 상당수 개도국들은 정확성 여부를 떠나 국내보조 통보의 실익을 저울질했을 것이다. 그래서 감축대상 보조금 한도를 통보한 국가는 30개국에 불과했다. 이후 통보기준으로 보조를 감축하고, 2001년 이후 새로운 규범에 합의하지 못한 상황이 지속되다 보니, 대부분의 선진국들은 과거의 보조를 합법적으로 지속할 수 있게 된 반면, 주요 개도국은 점증하는 국내 정책 수요에 제대로 대응하지 못하고 있다는 불평이 제기되고 있다. 2013년 제9차 각료회의에서 발리 패키지의 하나로 채택한 식량안보 목적의 공공비축 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

2. 국내보조 협상 전망

DDA 국내 농업보조 논의를 2008년 의장 초안(Rev.4)으로 요약하면 우선, 총액보조한도(Overall Trade-Distorting Support, OTDS) 개념을 도입해 다중 규율을 추진한다. 이는 기존 AMS와 블루박스, 최소허용보조를 합한 개념이며 UR 이행년도 말[8]을 기준으로 대폭 감축[9]하는 것이 골자이다. 동시에 최소허용보조 산정기준을 매해 농업생산액 대비 5%인 선진국은 그 절반인 2.5%, 개도국은 현 10%에서 6.7%로 줄이려 하고 있다. 그렇게 되면 같은 금액일라도 기존에는 AMS산정에서 빠질 수 있는 정책도 AMS에 포함해야 하고, 농업생산액에 비례해서 최소허용보조가 무한정 늘어나지 않도록 제어할 수 있다. 다만 AMS 자체가 없는 경우에는 최소허용보조 현행기준(10%)을 그대로 유지한다. 아울러 AMS와 블루박스 품목 한도가 신설되며, 블루박스의 경우는 총액 역시 상한을 도입한다.

미국은 UR 이행연도 말(2000년) 기준 AMS 상한이 191억 달러고 WTO에 통보한 최근

8) 선진국은 1995~2000년을 기준연도로, 개도국은 1995~2000 또는 1995~2004년 중 선택.
9) 3단계 구간별 감축을 적용하며 이행 기간 5년간, 제 1구간 EU는 80% 감축, 2구간 미국과 일본은 70%, 3구간 나머지 국가는 55%를 감축해야 함. 개도국은 1/3 부담 경감 규정에 따라 55%의 2/3인 36.7% 감축하고 8년에 걸쳐 이행.

표 3 Rev.4 적용 시 주요국 국내보조 상한

구 분	OTDS 감축 기준	최종양허 OTDS	최종양허 AMS	De min (%)	De min (금액)1	농업협정 제6.2조	Blue Box	Green Box
선진국								
호주($A mn)	4,972.8	2,237.7	259.5	2.5%	1,216.9	n.a.	750.2	상한 없음
캐나다($ mn)	8,869.5	3,991.3	2,365.6	2.5%	1,263.6	n.a.	761.4	상한 없음
EU (€ mn)	120,621.5	24,124.3	21,673.2	2.5%	9,266.9	n.a.	6,870.6	상한 없음
일본(JPY bn)	5,450.3	1,362.6	1,191.9	2.5%	218.0	n.a.	246.2	상한 없음
노르웨이(NOK mn)	21,068.3	9,480.72	5,438.3	2.5%	752.6	n.a.	3,559.5	상한 없음
스위스(CHF mn)	5,970.1	2,686.5	2,022.1	2.5%	[280.7]2	n.a.	285.5	상한 없음
미국(US$ mn)	48,224.2	14,467.3	7,641.3	2.5%	9,915.1	n.a.	4,853.5	상한 없음
개도국								
브라질(US$ mn)	13,916.8	8,809.3	638.5	6.7%	13,266.0	상한 없음	2,600.9	상한 없음
중국(RMB yuan bn)	515.53	515.53	–	8.5%	448.8	n.a.	117.1	상한 없음
인도(US$ mn)	28,249.8	28,249.8	–	10.0%	[20,875.3]2	상한 없음	5,650.0	상한 없음

주: 활용 가능한 가장 최근 통보/데이터에 기초함(호주 2010/11, 캐나다 2011, EU 2011/2012, 일본 2012, 노르웨이 2013, 스위스 2012, 미국 2012, 브라질 2012/13, 중국 2008, 인도 2010/11). OTDS 감축 이행 약속은 WTO 가입 조건에 따라 부여된 신규가입국(RAMs)의 de minimis를 활용할 권리를 제약하지 않음.

자료: WTO 문서(TN/AG/S/21/Rev.5, 25 October 2010) (de minimis 금액 : 스위스(2008년), 인도(2007년).

AMS 수치는 2012년 69억 달러이다. 그런데 이를 Rev.4의 이행 최종연도 기준으로 적용[10]하면, OTDS 상한은 지킬 수 있지만 AMS는 한도를 초과하게 된다. 즉 앞서 설명한 최소 허용보조 기준 축소를 감안할 때 43억 달러가 최소허용보조에서 AMS로 전환됨에 따라 AMS가 112억 달러 늘고 결과적으로 상한 76억 달러 대비 35억 달러 정도 어기게 된다. 더욱이 2014년부터 2017년까지 시행되는 새로운 미국 농업법(farm bill)은 농가단위 위험관리를 강화한 것이 특징인데, 과거보다 시장 가격 변동과 연계성이 높아 만약 Rev.4 대로 타결된다면 미국은 농업 보조 상한을 위배할 가능성이 높다. 이러한 맥락에서 최근 미국은 2008년 이후 변화된 현실을 반영해야 하며 특히, 중국과 인도 등에 대한 Rev.4의 보조 규율이 미흡하다고 주장하고 있다.

중국은 2001년에 WTO 신규 회원국으로 가입하면서 개도국보다 낮은 8.5% 최소허용보조 및 농업협정문 제6.2조에 따른 개발 프로그램을 인정하지 않는 조건[11] 등 보다 엄격한 조건을 수용했다. 한편, 입장이 유사한 신규 가입국[12]들이 DDA 협상과정에서

10) 첫 해 OTDS(Total AMS)는 482억 달러(191)이고 70%(AMS는 60%감축) 감축하여 최종연도는 145억 달러(76억 달러).

11) According to the Schedule, China can provide support through measures of the 6.2, but the amount of such support will be included in China's calculation of its AMS.

이를 고려해 달라고 요구한 결과, 별도 우대 조항이 Rev.4에 담겼는데 동 제12조[13]에 따르면 OTDS를 적용할 경우에도 가입 당시 최소허용보조를 제약하지 않는다고 규정하고 있다. 즉, 중국은 농업생산액 대비 8.5%인 최소허용보조를 OTDS 상한을 초과하여 유지할 수 있다는 해석이 가능하다. 중국은 2008년 기준 최소허용보조는 957억 RMB이고 미국 달러로 환산[14]하면 137억 달러 정도이다. 참고로 인도는 2011년 기준 최소허용보조가 23억 미국달러, 제6.2조에 다른 개발프로그램 명목이 316억 달러이다. 중국과 인도는 수출 기업농을 대상[15]으로 하는 보조와 내수 중심의 생계농에 대한 지원을 구분해야 공정하게 비교할 수 있다고 설명한다. 즉, 절대 규모 보다는 보조의 내용과 성격, 그리고 농민 1인당 지원액[16] 등을 고려해야 한다고 주장한다.

현재 우리나라의 AMS 상한은 2004년 이후 1조 4,900억 원에 머물러 있다. 추곡 수매제를 공공비축제로 전환할 수밖에 없었던 이유 중 하나는 쌀 단일 품목이 UR이행 기간 내내 AMS의 95~97%[17]를 차지했기 때문이었다. 일단 허용보조형태로 공공비축제를 도입한 후에는 AMS 사용이 크게 낮아졌다. 2006년[18]처럼 쌀변동직불금이 쌀 생산액의 10%[19](품목 최소허용보조)를 넘는 경우가 아니면 대체로 어려움은 없다[20]. DDA

표 4 우리나라의 농업보조 사용현황

단위 : 10억 원

구 분	1995년	2004년	2008년	2011년
Green Box	3,990.2	4,866.8	4,673.2	7,724.4
De minimis	282.2	538.7	688.1	1,073
개도국 S&D	20.4	54.14	4.63	1.6
AMS(쌀 AMS)	2,076(2,016)	1,458(1,371)	33.1(0)	0(0)
AMS 상한	2,182(1,695)	1,490	1,490	1,490

주: 2011년 최소허용보조에 쌀 변동직불 750.14, 허용보조에 공공비축 184.92 포함.

12) WTO 출범 후 개별 가입협상을 통해 신규 회원국이 된 경우로 RAM(Recently Accessed Member)이라 칭하며 중국, 대만, 러시아, 사우디아라비아, 에콰도르 등 20여 개국이 있음.
13) The scheduled OTDS does not have the effect of constraining the access of RAMs to their de minimis entitlement under the terms accession to the WTO.
14) 세계은행 2008년 기준 환율 미 1달러=6.95 YUAN.
15) 통보 최근 치 기준 생산액 대비 수출비중; 호주(67%), 캐나다(82), 미국(36), 인도(9), 중국(4).
16) 미국('2001년 23,729달러/2012년 75,950) EU(5,186달러/2011년, 10,706) 캐나다(8,328/17,421) 일본(12,032달러/2012년 24,310) 인도(51달러/2010년 200) 중국(61달러/ 2008년 196) 브라질(211 달러/ 2012년 802).
17) 2004년의 경우 총 1조 4900억중 쌀 AMS가 1조 3,708억 원으로 타 품목/분야 정책 추진에 제약.
18) 쌀 최소허용보조 8,406억 원/ 변동직불금 지급액 9,007억 원, 따라서 AMS에 산정됨.
19) 2011년 약 8,000억 원.
20) 다만 DDA협상에서 최소허용보조 비율을 축소하게 되면 AMS 산입이 늘게 되고 AMS를 감축해야 하기 때문에 국내 정책의 운신 폭 확보는 여전히 중요함.

협상에서 Rev.4 수준으로 타결될 경우에 대비한 분석 결과에 따르면 이행 종료년도 기준으로 AMS는 약 1조 430억 원, OTDS는 약 5조 3,680억 원 수준으로 추정하고 있다. 최근 국내 농업 환경 변화를 고려해 품목별 재점검을 거쳐야 하겠지만, 대체로 국내보조 제약에 따른 영향은 제한적일 것으로 보고 있다.

DDA협상에서 국내보조를 규범을 둘러싼 미국과 중국, 인도 등의 이견을 언제, 어떻게 극복할 수 있을지 예상하기는 어렵다. 국내보조는 정치적으로 민감한 사안인데다 개도국들은 UR 및 가입협상에서 공정한 대우를 받지 못했다는 인식이 강하다. 최종 협상결과는 농업협상 내 국내보조, 시장접근, 수출경쟁 분야(pillar)간 균형뿐 아니라 농업과 NAMA(비농산물)협상, 서비스협상까지 포괄하는 총 협상의 이익이 합치해야하기 때문에 조기에 전체 그림을 맞추어 보기는 쉽지 않다. 분명한 것은 WTO 의사 결정 구조상 어느 일방이 수용하지 못할 내용(red line)을 합의할 수 없다는 점이다. 그러기에 낙관적 견해는 모두가 손해 보지 않는 방향으로 대안을 모색할 것이라고 말한다.

제네바 일각에서 OTDS내에 굳이 최소허용보조, 블루박스를 구분하지 말고, OTDS만으로 감축 보조를 단순화하자는 의견도 나오고 있다. 이 경우 호주, 캐나다, 브라질 등 DDA 협상의 요구자(demandeur)들이 어느 수준까지 보조 규범 완화에 동의할 것인지, UR 협상 결과를 후퇴시키지 않으면서 어떤 조건을 부여할 것인지가 쟁점이 될 수 있다. 반면 비관적 의견을 가진 사람들은 미국 등의 타결의지가 높지 않기 때문에 상대방 보다 먼저 운신의 폭을 제시하거나 구체적 타협안을 내기 쉽지 않을 것이므로 당장은 논의를 계속하는 수준의 모호한 상태(constructive ambiguity)가 당분간 지속될 것이라는 의견이다.

결국 14년을 끌어온 DDA 협상의 구체적인 내용이 금년 12월 나이로비, 제10차 각료회의에서 정해지고 최종 타결 모드로 갈 수 있을지 여부는 이번 여름 DDA 작업 계획을 어떤 내용과 수준으로 정하는 지 여부에 달려있으며, 다시 그 첫 단추는 농업분야 국내보조에 맞추어져 있다.