연구자료 D 169 / 2003. 2
세미나 결과자료집

WTO/DDA 농업협상 세부원칙 1차 초안에 관한 평가와 협상대책

한국농촌경제연구원

자료정리 및 편집

김 상 현 연 구 원

임 송 수 부연구위원

머 리 말

WTO/DDA 농업협상이 긴박하게 진행되고 있다. 작년 11월에 WTO 도하각료회의의 결의에 따라 농업협정 세부원칙(modalities)을 올해 3월까지 결정하고 9월까지는 그 원칙에 따라 각국이 이행계획서를 제출하여야 한다. 이러한 과정의 일환으로 2월 13일에 WTO 농업위원회 특별회의의 하빈슨(Harbinson) 의장은 세부원칙 1차 초안을 내놓았다.

이 초안에 따르면 관세율과 국내보조의 감축 폭이 우루과이 라운드(UR) 수준보다 훨씬 커서 그 만큼 시장개방 속도가 가속될 수밖에 없다. 앞으로 협상력을 최대한 발휘하여 우리이게 유리한 협상 결과를 이끌어 내도록 모든 노력을 다 해야 하겠다. 그러기 위해서는 각계각층이 지혜를 모으고 현황과 전망에 대한 이해를 같이하는 것이 대단히 중요하다.

그 일환으로 2월 21일에 우리 연구원과 농협중앙회는 세부원칙 1차 초안의 내용과 의미를 검토하고 국내에 미칠 잠재적인 영향과 협상 대책 등을 진지하게 논의하는 세미나를 성황리에 개최한 바 있다. 이 연구 자료는 『WTO/DDA 농업협상 세부원칙 1차 초안에 관한 평가와 협상대책』¬제미나에서 전문가들이 발표하고 토론한 내용을 담은 것이다.

아무쪼록 이 연구 자료가 농업협상을 정확히 인식하고 공감대를 형성하는데 이바지할 뿐만 아니라 우리나라의 협상대책을 마련하는데 유용한 자료로 활용되기 바란다.

2003. 2.

한국농촌경제연구원장 **이 정 환**

세 미 나 내 용

□ **일 시: 2003년 2월 21일(금)**

□ **장 소: 농협중앙회 16층 강당**

□ **주 제: WTO/DDA 농업협상 세부원칙 1차 초안에 관한 평가와 협상대책**

□ **제1주제 발표 및 토론(14:10～15:00)**

○ 주 제: WTO/DDA 농업협상 Modality 1차 초안 내용 및 대응방향
○ 발 표: 이명수 (농림부 국제농업국장)
○ 토 론: 이성주 (외교부 다자통상국장)
최용규 (세계농정연구원장)

□ **제2주제 발표 및 토론(15:00～15:50)**

○ 주 제: 세부원칙 초안에 대한 분석과 협상대책: 시장접근 분야
○ 발 표: 서진교 (농촌경제연구원 부연구위원)
○ 토 론: 정태호 (농협 농업통상대책단장)
송유철 (대외경제정책연구원 연구위원)

□ **중간 휴식(15:50～16:00)**

□ **제3주제 발표 및 토론(16:00～16:50)**

○ 주 제: 세부원칙 초안에 대한 분석과 협상대책: 국내보조 분야
○ 발 표: 임송수 (농촌경제연구원 부연구위원)
○ 토 론: 곽노성 (동국대 국제통상학과 교수)
탁명구 (한농연 정책실장)

□ **제4주제 발표 및 토론(16:50～18:00)**

○ 주 제: 우리나라의 WTO/DDA 농업협상 전략
○ 발 표: 이재옥 (농촌경제연구원 선임연구위원)
○ 토 론: 배종하 (농림부 국장)
양승룡 (고려대 식품자원경제학과 교수)
김충실 (경북대 농업경제학과 교수, WTO 국민연대)
전기환 (전농 정책위원장)

목 차

주제 발표 1. WTO/DDA 농업협상 세부원칙(Modality) 1차 초안내용 및 대응방향 ····· 1

주제 발표 2. 세부원칙 초안에 대한 분석과 협상대책 : 시장접근 분야 ····· 21

주제 발표 3. 세부원칙 초안에 대한 분석과 협상대책 : 국내보조 분야 ····· 43

주제 발표 4. 우리나라의 WTO/DDA 농업협상 전략 ····· 67

부록 Ⅰ. 토론 요지 ····· 91

부록 Ⅱ. Negotiations on Agriculture First Draft of Modalities for the Further Commitments(원문) ····· 139

D169
WTO/DDA 농업협상 세부원칙
1차 초안에 관한 평가와 협상대책

등 록 제6-0007호 (1979. 5. 25)
인 쇄 2003. 2.
발 행 2003. 2.
발행인 이정환
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950
http : //www.krei.re.kr
인쇄처 (주) 문원사 02-739-3911～5

• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
• 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150
151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166
167 168 169 170 171 172 173 174 175

2003. 2.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

WTO/DDA 농업협상 세부원칙
1차 초안에 관한 평가와 협상대책

2003. 2. 21

농업협동조합중앙회

한국농촌경제연구원

세 미 나 일 정

□ 참가 등록 (13:30～14:00)

□ 개회 및 인사말 (14:00～14:10)

□ 제1주제 발표 및 토론 (14:10～15:00)
- ○ 주 제: DDA 농업협상 Modality 1차 초안내용 및 대응방향
- ○ 발 표: 이명수 (농림부 국제농업국장)
- ○ 토 론: 이성주 (외교부 다자통상국장)
  최용규 (세계농정연구원장)

□ 제2주제 발표 및 토론 (15:00～15:50)
- ○ 주 제: 세부원칙 초안에 대한 분석과 협상대책: 시장접근 분야
- ○ 발 표: 서진교 (농촌경제연구원 부연구위원)
- ○ 토 론: 정태호 (농협 농업통상대책단장)
  송유철 (대외경제정책연구원 연구위원)

□ 중간 휴식 (15:50～16:00)

□ 제3주제 발표 및 토론 (16:00～16:50)
- ○ 주 제: 세부원칙 초안에 대한 분석과 협상대책: 국내보조 분야
- ○ 발 표: 임송수 (농촌경제연구원 부연구위원)
- ○ 토 론: 곽노성 (동국대 국제통상학과 교수)
  탁명구 (한농연 정책실장)

□ 제4주제 발표 및 토론 (16:50～18:00)
- ○ 주 제: 우리나라의 WTO/DDA 농업협상 전략
- ○ 발 표: 이재옥 (농촌경제연구원 선임연구위원)
- ○ 토 론: 배종하 (농림부 국장)
  양승룡 (고려대 식품자원경제학과 교수)
  김충실 (경북대 농업경제학과 교수, WTO 국민연대)
  전기환 (전농 정책위원장)

WTO/DDA 농업협상 세미나

2003. 2. 21

DDA 농업협상 세부원칙(Modality) 1차 초안내용 및 대응방향

목 차

1. 의장초안 개요

2. 쟁점별 세부내용

3. 전망과 대응방향

4. 주요국의 반응

< 향후 협상 일정 >

이 명 수

국제농업국장

농 림 부

1. 의장초안 개요

○ WTO 농업위원회 특별회의 의장은 2. 12 오후(한국시간) DDA 농업협상의 세부원칙(Modality)에 관한 제 1차 초안을 배포

○ 1차 초안에는 2000년부터 시작된 WTO 농업협상 결과를 반영하여 세부 쟁점별로 의장 나름대로의 대안을 제시
- TRQ 관리방법, 허용보조 요건, 수출신용 등 기술적이고 세부적인 규범 마련이 필요한 부분은 부속서로 처리

○ 전반적으로 옵션을 최소화하고 관세감축 등 근본적인 입장이 대립되던 이슈들까지 단일 옵션 제시
- 제시된 대안들은 향후 협상과정을 염두에 두고 작성된 최초의 대안으로서, 협상결과를 예단하는 것은 아니고 향후 협상의 기초를 제공한다는 의미가 있음.
- 예시목적임(indicative purposes)을 전제로 〔 〕 속에 구체적 수치를 포함

○ 개도국우대를 주요 항목별로 많이 반영
- UR수준에 비해 선진국의 부담은 강화하고 개도국우대는 확대
- 특히, 식량안보 및 농촌개발 등의 차원에서 중요한 품목에 대해 관세감축의 추가적 신축성을 인정하고 허용보조의 요건도 대폭 완화

○ 이행계획서 작성에 직접 관계되는 쟁점은 3월말까지 Modality를 확정하고, 나머지 쟁점은 이후에도 논의하는 방식 제안

1.1 쟁점별 초안 개요

가. 시장접근분야

○ 관세감축
- 감축기준과 기간 : UR 협상결과 최종양허 수준, 5년간
- 감축방식 : UR 방식대로 단순평균 감축률 및 최소감축률 적용
- 감 축 률 : 관세수준별로 UR보다 높은 수준의 차등 감축률 적용
- 개 도 국 : 10년간 선진국의 2/3수준, 전략품목(SP) 개념 도입

○ TRQ

- 증량기준과 기간 : UR 협상결과 최종 양허 수준, 5년간
- 증량목표 : ‘99～’01 평균 소비량의 10%까지(최소 8%)
- 개 도 국 : 10년간, 6.6%까지, SP 품목은 미 증량
- In-Quota 세율 : 미 감축
- TRQ 관리 : 국내산 구매 또는 재수출 조건, 용도지정 등 금지

○ SSG

- 존속여부 : 이행 최종년도 직후 또는 2년후 폐지
- 개 도 국 : 기존 SSG 유지, SP 품목에 대한 새로운 SSG 도입

○ 수입국영무역

- 규범제정 : 투명성 확보를 위한 새로운 규범 마련

○ 기타

- NTC 등에 대한 추가적 고려 필요 언급

나. 국내보조분야

○ 허용보조

- 기본틀 : 현행유지, 보조금 지급요건의 명확화
- 개도국 : 식량안보, 소농보조에 대한 추가적 신축성 인정

○ 국내보조분야 개도국 우대조항(6.2조)

- 범위확대 여부 : coverage 대폭 확대

○ Blue Box

- 존폐여부 : 5년간 50% 감축 또는 AMS에 포함시켜 감축
- 개 도 국 : 10년간 33% 감축 또는 AMS에 포함시켜 감축

○ 감축보조

- 감축기준 : 총액기준원칙, 품목별 한도개념 도입
- 감 축 폭 : 총액기준 60% 감축
- 개 도 국 : 총액기준 40% 감축

○ De-minimis

- 감 축 폭 : 현행 5%를 5년간 매년 0.5%씩 인하
- 개 도 국 : 현행 10% 유지

○ 기타

- Inflation에 대한 고려

다. 수출경쟁

○ 수출보조

- 감축방법 : 수출보조의 50% 해당품목은 전년도 대비 30% 감축, 6년째 폐지, 여타품목은 전년대비 25% 감축 10년째 폐지
- 개 도 국 : 수출보조의 50% 해당품목은 전년도 대비 25% 감축, 11년째 폐지, 여타품목은 전년대비 20% 감축 13년째 폐지

○ 수출신용

- 접근방법 : 새로운 rule을 도입하고 이에 위배되는 수출신용에 대해서는 수출보조 감축의무 적용

○ 식량원조

- 우회적인 수출보조가 되지 않도록 새로운 규범 제정

○ 수출국영무역

- 수출국영무역기관 범위 확대 및 새로운 규범 제정

○ 수출제한 및 수출세

- 원칙적으로 수출금지, 제한 조치 및 수출세 부과 금지

라. 기타

○ 최빈개도국 우대

○ 최근 WTO 가입국에 대한 일부 의무 면제 조치

2. 쟁점별 세부내용

2.1. 관세감축

가. UR방식을 기본으로 하고, harmonization 요소를 반영

구분	선 진 국				개 도 국			
	관세율	감축률		이행기간	관세율	감축률		이행기간
		평균	최소			평균	최소	
초안 요지	90%초과	60%	45%	5년	120%초과	40%	30%	10년
	15~90%	50%	35%		20~120%	33%	23%	
	15%이하	40%	25%		20%이하	27%	17%	
					전략품목(SP) [ ]개	10%	5%	
UR협상 결과		36%	15%	6년		24%	10%	10년

※ 전략품목(Strategic Products)은 개도국의 식량안보나 농촌개발 등을 위해 필요한 일부 품목을 지정

2.2. 감축보조(Amber Box)

구분	선 진 국		개 도 국	
	감축률	이행기간	감축률	이행기간
초안 요지	60%	5년	40%	10년
UR협상 결과	20%	6년	13.3%	10년

○ 총액기준 감축 단, 품목별 AMS는 1999~2001년 평균지급액 초과 불가

○ 통보시 다른나라 통화 사용함으로써 인플레이션에 대한 고려 가능

2.3. TRQ 물량

구분	선 진 국		개 도 국	
초안 요지	1999~2001년 평균소비량의 10%미만 품목은 10%까지 증가 - 해당품목의 1/4은 8%까지 증가 가능하나, 이 경우 다른 1/4은 12%까지 증가	5년간 이행	1999~2001년 평균소비량의 6.6%미만 품목은 6.6%까지 증가 - 해당품목의 1/4은 5%까지 증가 가능하나, 이 경우 다른 1/4은 8%까지 증가 * SP품목은 증량대상에서 제외	10년간 이행
UR협상 결과	기준년도('86~'88년) 수입량이 국내소비량의 3% 미만인 품목은 3%에서 5%로 확대(MMA), 3% 이상인 품목은 최소한 기준년도 수입량 보장(CMA)	6년간 이행	선진국과 동일	10년간 이행

○ In-quota tariff rate는 현행대로 유지 가능

2.4. 특별긴급관세(SSG)

구분	선 진 국	개 도 국
초안 요지	추가적인 관세감축 의무이행 종료 직후 또는 2년후 철폐	기존 SSG 유지 식량안보, 농촌개발, 생계유지 등의 차원에서 중요한 품목(SP품목)에 대해서는 새로운 SSG 마련
UR협상 결과	UR협상에서 관세화한 품목에 대해 허용	선진국과 동일

2.5. 허용보조(GreenBox)

구분	선 진 국	개 도 국
초안 요지	기본틀은 현행을 유지하되, 보조금 지급요건을 명확화 - (사례) 탈농지원 대상에 농지 장기 임대도 포함	보조금 지급요건을 완화하기 위한 개정 및 새로운 허용보조 추가 검토 - 공공비축제 등은 적용요건 완화 -새로운 허용보조정책 추가 · 식량안보 목적 핵심작물의 국내 생산 기반 유지를 위한 보조 · 농촌 활력과 문화유산 유지를 위한 소규모 가족농에 대한 보조
UR협상 결과	감축의무가 면제되는 허용보조 도입	선진국과 동일

2.6. 생산제한 직접지불(Blue Box)

구분	선 진 국	개 도 국
초안 요지	'99～'01년간 평균 지급액을 5년간 50% 감축하거나 AMS에 포함시켜 감축	'99～'01년간 평균 지급액을 10년간 33% 감축하거나 AMS에 포함시켜 감축
UR협상 결과	감축의무 면제	선진국과 동일

2.7. De Minimis(최소허용보조)

구분	선 진 국	개 도 국
초안 요지	현행 5%를 5년간 매년 0.5%씩 인하	현행 10% 유지
UR협상 결과	5%	10%

3. 전망과 대응방향

3.1. 관세감축

가. 초안평가: UR방식에 관세조화 개념 가미

○ UR방식: 평균감축률, 품목별 최소 감축률, 매년 균등감축

○ 관세조화 요소: 관세수준에 따라 차등 감축률 적용

나. 협상전망: 수출국, 수입국 모두에게 어려움 예상

○ 수출국: 관세상한(25% Swiss 공식)개념과 초년도 대폭감축(Down payment) 개념 미 반영

○ 수입국: UR방식을 기초로 했으나 수입국들이 제안한 평균과 최소 감축률 보다 현격히 높은 수준

다. 우리나라

○ "90% 초과(개도국 120% 초과)" 항목에 주요품목이 집중되어 있으나 최소 감축률이 45%(개도국 30%)로 너무 높게 제시되어 있어 수용 곤란

- 90% 초과품목: 실품목 33개(HS 10단위 기준 141개)
- 120% 초과품목: 실품목 31개(HS 10단위 기준 138개)

라. 초기협상대응

○ 동 초안이 논의 기초가 되는 경우 기존입장과 논리를 기초로 UR방식을 기정 사실화하면서 감축률 하향조정 노력. 전략품목(SP) 개념 도입 적극 지지.

《 우리 입장 》

- 선진국: 평균감축 36%, 최소감축 15%, 전략품목 감축 10%
- 개도국: 평균감축 24%, 최소감축 10%, 전략품목 감축 6.7%

품목	2004년 양허관세	최소감축률 45% 적용시	최소감축률 30% 적용시
보리	300	165	210
대두	487	268	341
옥수수	328	180	230
감자	304	167	213
고구마	385	212	270
참깨	630	347	441
고추	270	149	189
마늘	360	198	252
양파	135	74.3	94.5
감귤	144	79.2	101
유제품	176	96.8	123
인삼	223	123	156
밤	219	142	153

3.2. AMS 감축율

가. 초안평가: 수입국들이 제안한 방식에 수출국들의 정신 가미

○ 수입국 제안: 최종양허 수준 기준, 총액(Total AMS) 기준, 매년 균등감축

○ 수출국 정신: 폐지하자는 주장을 반영하여 높은 감축률 적용

나. 협상전망: 수출국, 수입국 모두에게 어려움 예상

○ 수출국: 농업총생산액의 일정수준까지 감축 후 완전철폐(미국), 품목별 감축, Down payment 후 완전철폐 개념 미 반영

○ 수입국: UR방식을 기초로 했으나 감축률이 너무 높고, 내수용과 수출용 차별화 미반영

다. 우리나라

○ Total AMS의 90% 이상을 사용하고 있는 쌀 가격지지정책과 직결되는 문제로 Total AMS가 대폭 감축되는 경우 어려움 예상

라. 초기협상대응

○ 동 초안이 논의기초가 되는 경우 총액(Total AMS) 기준 균등감축방식을 굳히면서 감축률 하향조정을 위해 노력

- 내수용과 수출용 농산물에 대한 국내보조 감축율 차별화 주장

《 우리 입장 》

- 선 진 국: 수출실적이 없는 품목 20%, 기타품목 55%
- 개 도 국: 수출실적 없는 품목 13.3%, 기타품목 36.7%

3.3. TRQ 증량

가. 초안 평가: 수출국, 수입국 주장의 중간선에서 절충

○ 수출국: 최근 소비량의 20% 수준까지 증량

○ 수입국: 물량확대 반대

나. 협상전망: 수출국, 수입국 모두 일단 불만을 표출할 것으로 예상

○ TRQ 증량으로 실질적인 부담을 지게 되는 수입국들이 더 강경한 반대입장을 표명할 가능성

다. 우리나라

○ 최근 소비량이 증가한 고추, 마늘, 양파 등 양념류가 가장 부담을 크게 받음.

라. 초기협상대응

○ 여타 NTC그룹 국가들과 공조하되 동 안이 논의기초가 되는 경우 UR협상시에 비해 증가율이 과도하게 높은 점과 UR 협상 결과와의 일관성 문제 제기

《 우리 입장 》

- MMA: 최종 양허수준 대비 X% 증량
- CMA: 현행수준 유지

3.4. 특별긴급관세(SSG)

가. 초안 평가

○ 일단 DDA 이행기간동안에는 선진국, 개도국 모두에 대해 현행 SSG를 유지하고, 개도국에 대해서는 추가적 신축성 부여
- 다만, SSG 요건 조정 가능성은 열어놓고 있음

나. 협상전망

○ 단기적으로는 현행 SSG 요건을 어떻게 합리적으로 조정할 것인지가 향후 협상의 핵심 요소가 될 전망

다. 우리나라: DDA 이행기간 동안에는 SSG를 활용가능

○ 개도국지위를 유지하면 추가적 신축성도 부여됨

라. 초기협상대응

○ 개도국의 SSG 범위확대 적극 지지

○ 현행 요건이 지나치게 엄격하게 조정되지 않도록 대응

《 우리 입장 》: 현행 유지

3.5. 허용보조

가. 초안평가: 선・개도국에 대한 차별적 조정

○ 선진국: 기본틀을 현행대로 유지하되 지급요건 강화
○ 개도국: 기존 요건 완화 및 범위 확대 등 신축성 인정

나. 협상전망: 선진수입국의 강한 반대 예상

○ 수출국: 기준년도, 수혜대상 결정기준 등의 요건강화
○ 개도국: 요건완화, 범위확대 등의 신축성 인정
○ 수입국: 그동안 NTC 반영을 위한 요건 완화 및 범위확대를 주장하였으나 충분히 반영되지 못함

라. 우리나라

○ 기준년도, 수혜대상 결정기준 등의 강화로 기존에 허용보조로 분류된 정책들이 감축대상 보조로 분류될 수도 있으며, 향후 허용보조 정책 도입에도 많은 어려움이 따를 것으로 예상

- 반면 개도국지위를 유지할 수 있다면 상당한 신축성 확보 가능

마. 초기협상대응: 기존 입장에 따라서 NTC 반영을 위해 허용보조의 범위확대 및 요건완화 주장

○ 우리 허용보조 관련 구체적 제안서 내용중 미반영된 부분의 반영을 촉구

《 우리 입장 》

- 범위 확대: 핵심주곡의 생산을 유지하기 위한 조치 및 소규모가족농을 지원하기 위한 조치의 감축의무 면제
- 허용보조의 정책특정적 요건 완화
  ① 탈농지원: 탈농의 범주에 완전 은퇴와 유사한 성격인 장기 대여의 경우도 포함
  ② 소득안전망지원 및 자연재해지원: 발동수준 및 지원한도에 관한 기준 완화
  ③ 환경보전지원: 적극적으로 환경관련 외부효과를 내부화하기 위한 보조도 포함할 수 있도록 조정

4. 주요국의 반응

4.1. 미국

○ 심사숙고한 안으로서 상당히 자세하고, 3월31일 합의시한을 앞둔 적시의 초안으로 평가되나,

- 시장접근분야는 실질적인 시장개방을 위한 기대수준 보다는 미흡하고, 국내보조 분야는 허용수준에 관한 불균형 지속으로 조화와 균형 결여

○ 미국 농무부는 관세인하 및 보조금 감축의 문제점만 지적하고 있어, 수출보조금 부문에 대해서는 긍정적인 평가를 내리고 있는 것으로 관찰됨

4.2. EU

○ 초안은 수출국 입장에 편향되어, 미국은 별 부담이 없고 EU는 크게 타격받음

- 동 초안은 협상 촉진보다 오히려 지연시킬 소지가 있음

○ EU는 ①시장접근 분야가 가장 심각하고 ②수출보조분야 ③국내 보조금의 blue box순으로 문제 있음

- 초안의 수출경쟁 분야는 모든 수출지원 조치를 균등하게 다루지 않고 있으며, 국내보조에 있어 blue box를 거의 amber box 취급하는 문제점이 있음

○ NTC에 대한 고려가 거의 없고 동물복지, 평화조항에 대한 언급이 없음

○ 동 초안의 substantial change 없이는 EU로서는 합의가 불가하다는 입장

4.3. 일본

○ 개발도상국, 수출규제 강화에 대해서는 긍정적 평가가 가능

○ 관세삭감에 있어 UR 방식을 채용하고 있지만, harmonization이 농후하고 비교역적 관심사항이 적절하게 반영되지 않아 각국간 부담이 불형평함.

○ MMA 확대, 선진국의 SSG 일정기간후 폐지, AMS 삭감에 있어 품목별 지급상한 개념 도입, Blue Box 삭감의무, Green Box 요건 엄격화, 수출보조금간 rule 불균형 등은 많은 국가들의 주장과 배치

○ 전체적으로 삭감의 수치가 아주 크고 수출국 주장에 편향

- 전체적으로 받아들이기 어려우며, 많은 중요한 점에서 수정 필요

4.4. 노르웨이

○ 초안의 급격한 관세 및 국내보조 감축은 노르웨이 농업에 심각한 영향을 줄 것으로 평가되며 수용 불가

○ 가장 문제가 되는 것은 60%에 달하는 관세 삭감율이며, 생물다양성, 경관, 식량안보 등 NTC가 적절히 고려되지 않았음.

4.5. 뉴질랜드

○ 전체적인 방향은 적절하나 개혁수준은 기대에 못 미침.

○ 수출보조 폐지를 환영하나 더 짧은 기간 내에 폐지 필요

○ 관세 및 국내보조 감축폭은 케언즈그룹의 기대에 미치지 못함.

○ TRQ 확대폭이 지나치게 작아 실망임.

4.6. 캐나다

○ 초안에 수출보조 폐지가 포함되어 있는 것은 환영이나 시장접근과 수출국영무역 관련 사항은 캐나다가 받아들이기 어려운 내용임.

※ 캐나다는 케언즈그룹의 일원이면서도 낙농품, 닭고기 등에 대해 고관세를 유지하고 있기 때문에 다른 케언즈그룹 국가와는 달리 큰폭의 관세감축은 곤란하다는 입장

향후 협상일정

○ 2. 24 ~ 28	:	WTO 농업위원회 특별회의(초안논의)
○ 3월 중	:	Modality 2차 초안 배포
○ 3. 25 ~ 31	:	농업위원회 특별회의(Modality확정)
○ 9. 10 ~ 14	:	제5차 WTO 각료회의(국별 이행계획서 제출)
○ '03. 9 ~ '04. 12	:	품목별, 정책별 양허협상
○ '04. 12. 31	:	다른 분야와 함께 최종 협상 타결

WTO/DDA 농업협상 세미나

2003. 2. 21

세부원칙 초안에 대한 분석과 협상대책: 시장접근 분야

목 차

1. 주요 내용

2. 초안에 대한 평가

3. 국내 파급영향에 대한 분석

4. 우리나라의 협상 대책

서 진 교

WTO/DDA 농업협상 연구단

한국농촌경제연구원

1. 주요 내용

1.1. 관세감축

○ 수출입국간의 기존 입장을 절충하여 관세수준별 차등 감축률 적용.

가. 선진국

○ 이행기간: 5년

○ 감축률

최종 양허관세	감축폭 (%)	
	단순 평균	최소 감축
90% < T_0	60	45
15% < T_0 ≦ 90%	50	35
0% < T_0 ≦ 15%	40	25

단 T_0는 최종 양허관세 수준으로 우리나라의 경우는 2004년 양허관세를 의미.

○ 가공도별 관세격차(tariff escalation)가 있는 경우 가공품의 관세 감축은 원료품보다 더 큰 폭으로 감축.

나. 개도국

○ 이행기간: 10년

○ 감축률

- **전략품목(SP: Strategic Products): 단순평균 10%, 최소감축 5%**
- 非전략품목: 관세수준별 차등 감축(선진국의 2/3 수준)

최종 양허관세	감축폭 (%)	
	단순 평균	최소 감축
120% < T_0	40	30
20% < T_0 ≦ 120%	33	23
0% < T_0 ≦ 20%	27	17

단 T_0는 최종 양허관세 수준으로 우리나라는 2004년 양허관세를 의미.

1.2. 관세구조

○ 수출국의 입장을 반영하여 농산물 관세를 **종가세로 단일화.**

- 1999～2001년 국제가격을 이용
- 추후 계산결과는 다자적 검토

1.3. TRQ 증량 및 관리

○ 케언스그룹의 입장을 주로 반영하여 최근 연도(1999～2001년) 국내소비량을 기준으로 증량.

- 선진국: 1999～2001년 평균 국내소비량의 10%까지 증량
- 개도국: 1999～2001년 평균 국내소비량의 6.7%까지 증량

* 단 1/4 범위내에서 증량의 융통성 부여(8%:선진국, 5%:개도국)

- 개도국의 전략품목에는 증량 의무가 없음

○ TRQ내의 세율은 현행수준 유지.

○ 시장접근기회를 최대한 보장한다는 취지에서 양허표에 설정된 TRQ가 미소진되지 않도록 TRQ관리 및 국영무역을 규제.

1.4. 특별 세이프가드(SSG: Special Safeguard)

○ 수출국과 개도국의 입장을 주로 반영하여 선진국의 경우 폐지, 개도국의 경우는 계속 유지 및 확대.

- 선진국: 이행기간(또는 이행기간+2년) 동안 사용한 후 폐지
- 개도국: 활용 가능

* 단 개도국의 전략품목에 특별 세이프가드를 적용할 경우 특별 감축율(단순평균 10%, 최소감축 5%)이 적용되지 않을 가능성도 있음.

1.5. 기타 쟁점

○ EU가 주로 주장하였던 NTCs(지리적 표시, 식품안전, 표시제 등)을 모델리티에 반영시키기 위해 추후 작업 예정.

2. 초안에 대한 평가

2.1. 관세감축에 있어서 수출입국 서로가 불만족한 가운데 의장의 입장에서 균형을 추구

○ 관세 감축방식에 있어서는 수입국의 입장에서 UR공식을, 감축폭에 있어서는 수출국의 주장을 반영하여 대폭 감축을 취함으로써 외견상 수출입국 제안의 절충형으로 볼 수 있으나, 관세상한이 설정되지 않았다는 점에서 수입국들의 입장(고율관세 대폭 감축의 어려움)이 부분적으로 배려됨.

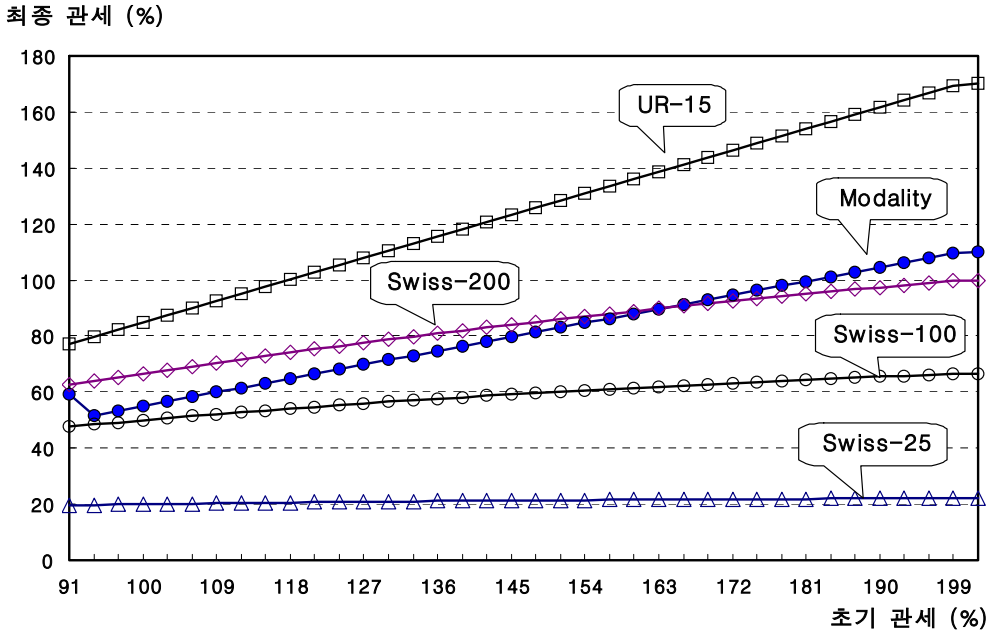
○ EU가 주장한 최소 감축율 15%와 미국이 주장한 계수 25의 스위스공식, 그리고 세부원칙초안에서 제시된 관세수준별 차등감축방식에 따라서 관세를 감축해 보면, 초기관세가 높은 고율관세의 경우 세부원칙초안에 따라 관세를 감축했을 때가 수입국의 당초 의견에 가장 가깝게 나타남.(그림1 참조)

○ UR공식에 기초한 최소감축율 15%제안이 수출국들이 주장하는 관세조화, 특히 고율관세의 대폭적 감축 입장이 전혀 고려되지 않은 수입국들의 일방적 주장이고 아울러 이번 DDA가 UR때 보다도 시장개방을 더욱 확대하기 위하여 출범했다는 점을 고려한다면, 의장의 이번 절충안은 고율관세감축과 관련하여 관세상한이 설정되지 않았고, 또한 계수를 100이나 200으로 상향조정한 스위스공식보다도 상대적으로 감축폭이 적다는 점에서 수입국에 입장을 감안한 절충형으로 평가할 수 있음.

○ 이러한 관점에서 세부원칙초안을 평가할 때 비로소 미국과 케언스그룹 등 수출국들이 왜 세부원칙초안에 불만을 갖는지가 설명될 수 있음.

- 수출국들의 입장에서 볼 때 세부원칙초안은 45% 최소감축률 제시에도 불구하고 고율관세 감축에 대해서 수출국들이 당초 제시한 제안에 크게 못 미치는 수준이며, 수입국의 입장을 일부 고려하여 계수를 상향조정하는(예를 들면 계수 100이나 200의 스위스공식 적용) 절충안보다도 감축효과가 적음.

그림 2-1. 관세감축방식 비교



○ 한편 수입국들의 관점에서 이번 초안을 평가한다면 최소 감축률 45%는 당초 수입국들이 제시한 감축폭 보다 크게 확대된 수치이고 아울러 TRQ 증량과 특별 세이프가드(SSG) 등 시장접근분야 다른 쟁점에서 수출국의 입장이 상대적으로 보다 많이 반영되어 있기 때문에 의장초안에 만족할 수 없는 것은 수출국과 마찬가지임.

○ 그렇다면 이번에 제시된 시장접근분야 세부원칙초안은 수출입국 모두가 불만족스럽긴 하지만 하빈슨 의장의 입장에서 본다면 전체적으로는 균형을 이루고 있는 안으로 평가할 수 있음.

○ 한편 이번에 제시된 세부원칙초안의 시장접근분야 내용은 향후 협상이 계속 진행되더라도 대폭 수정되기는 어렵다고 판단되는데, 이는 초안의 수정이 자칫 어렵게 만들어낸 시장접근분야 전체적인 균형(의장의 입장에서 볼 때)을 깨뜨리는 결과를 초래할 수 있기 때문임.

2.2. 개도국에 대한 특별한 배려

가. 전략품목의 도입

○ 시장접근분야 모든 부분에서 UR때 보다 대폭 확대된 개도국 우대조치를 구체적으로 제시하고 있으며, 특히 전략품목에 대한 배려는 상당한 수준.

표 2-1. 전략 품목의 관세 감축률

	UR 농업협상	DDA 농업협상(모델리티안)	
	개도국	개도국	선진국
전략품목	없음	있음	없음
최소감축률	10%	5%	25~45%
TRQ증량	2 ⇒ 3.3.%	증량의무 없음	10%까지 증량

○ 한편 전략품목의 도입으로 향후 개도국들이 관세화 특별취급조항(Annex 5B)을 원용할 유인(incentive)이 상당히 감소.

표 2-2. 전략품목과 URAA 부속서5B의 비교

	URAA	DDA 농업협상(모델리티안)
	Annex 5B	전략 품목
적용 대상	개도국 조항	개도국 조항
세부 적용요건	매우 까다로움	없음
특혜	관세화 예외 / 10% 감축	5% 감축
TRQ증량	1 ⇒ 4%	증량 의무 없음

나. 특별 세이프가드의 확대

○ 지금까지 관세화 대상품목에 한하여 적용 가능했던 특별 세이프가드(SSG) 조치가 이번에 제시된 세부원칙 초안에서는 (모든) 개도국의 전체 품목으로 확대되었음.

3. 국내 파급영향에 대한 분석[1]

3.1 개방 시나리오의 설정

○ 향후 우리 나라의 농산물 시장개방 확대조건은 앞서 언급한 바와 같이 우리 나라가 개도국 지위를 향후 계속 유지할 수 있는가의 여부에 따라 큰 차이가 나기 때문에 여기에서는 우리 나라가 개도국 지위를 계속 유지할 경우와 유지하지 못할 경우(선진국으로 분류)의 2가지로 구분하여 예상되는 국내 농업부문에 미칠 파급영향을 분석하였음.

○ 개도국 유지 시나리오

- 쌀: 전략품목화하여 TRQ의 증량없이 관세만을 10년간 5% 감축
- 쌀 이외의 품목: 개도국의 관세감축 및 TRQ증량 조건에 따라 시장개방 (관세수준별로 10년간 17～30% 최소감축률을 적용하고, TRQ를 1999～2001년 평균 국내소비량의 6.7%까지 증량)

○ 선진국 시나리오

- 쌀: 관세를 5년간 45% 최소 감축하고, TRQ 물량도 1999～2001년 평균 국내소비량의 10%까지 증량
- 쌀 이외의 품목: 선진국의 관세감축 및 TRQ증량 조건에 따라 시장개방 (관세수준별로 5년간 25～45% 최소감축률을 적용하고, TRQ를 1999～2001년 평균 국내소비량의 10%까지 증량)

○ 한편 특별 세이프가드의 영향을 분석하기 위하여 선진국 시나리오중 쌀에 특별 세이프가드를 적용할 경우 파급영향을 추가적으로 고려하였음.

---

1 시장개방 시나리오별 파급영향은 한국농촌경제연구원 농업부문 장기전망모형인 KREI-ASMO를 이용하였으며, 주요 외생변수에 대한 가정은 다음과 같음.
향후 원/달러 환율은 2003년 1200원에서 점차 하락가여 2010년 1100원 수준이 되고, GDP성장은 연간 4%의 실질 성장을, 세계시장가격은 현재의 수준이 계속된다고 가정하였음.

3.2 쌀소득과 농업총소득의 흐름

○ 개도국 지위를 계속 유지할 경우와 유지하지 못할 경우 2010년 농업총소득은 약 2조 9천억원 차이를 보이는 것으로 나타났으며, 특히 쌀 소득에서의 차이(2조 7천억원)가 농업총소득 차이의 주요 원인인 것으로 나타났음(표 3-1 참조)

- 개도국 지위를 유지할 경우 2010년 예상 농업총소득은 15조 4천억 수준인 반면 선진국으로 분류되면 12조 5천억이 될 것으로 전망

○ 쌀 소득은 개도국 지위를 유지할 경우 2010년 5조 6천억이 이 될 것으로 예상되며, 개도국 지위를 유지하지 못할 경우 재배면적 감소와 쌀 가격 하락으로 2조 8천억 수준으로 대폭 하락될 것으로 보여, 개도국 지위 유지 여부에 따라 2010년 쌀 소득은 배에 가까운 차이를 보일 것으로 전망되었음.

표 3-1. 시나리오별 쌀 재배면적, 생산량, 가격, 수입량, 소득과 농업총소득

		재배면적 (천ha)	생산량 (천톤)	농가판매 가격지수 (명목)	수입량[2] (천톤)	쌀소득[3] (10억원)	농업 총소득 (10억원)
2002		1,053	4,927	130.5	154	6,958	14,950
2005		983	4,896	126.4	205	6,741	15,720
2010	개도국	818	4,225	123.8	373	5,558	15,412
	선진국	722	3,596	82.3	834	2,844	12,491
	차이[1]	96	480	41.4	462	2,714	2,924
2005년 대비 증감률 (%)	개도국	△16.8	△16.8	△2.1	7.3	△17.5	△2.0
	선진국	△26.6	△26.6	△34.9	16.3	△57.8	△20.5

주 1) 차이는 개도국의 경우에서 선진국의 경우의 해당 수치를 뺀 값임.
2) 쌀 수입량에서 2005년 대비 증감률은 수입량을 기준년도(1986-88) MMA기준 비율을 의미. 따라서 7.3%는 개도국우대를 유지할 경우 2010년 예상 쌀 수입량 83만 4천톤이 MMA 기준으로 16.3%에 해당함을 의미.
3) 쌀소득과 농업총소득은 모두 명목개념임.

○ 한편 2010년 쌀 수입량은 개도국 지위를 유지할 경우 37만 3천톤으로 기준연도 MMA로 환산할 때 약 7.3%에 해당하며, 선진국으로 분류될 경우는 83만 4천톤으로 MMA의 약 16.3%에 이를 것으로 추산되었음.

○ 주요 품목의 시나리오별 농업소득의 흐름을 보면 고추는 개도국 지위를 유지할 때 2010년의 농업소득이 2,100억원이 될 것으로 예상되며, 개도국 지위를 유지하지 못하면 이 보다 약 460억 적은 1,640억원 수준이 될 것으로 전망됨.

○ 마늘, 양파, 참깨의 경우도 고추와 마찬가지로 개도국 지위를 유지할 경우와 유지하지 못할 경우 2010년 농업소득은 170억원, 150억원, 350억원 차이가 날 것으로 예상됨(표 3-2 참조)

표 3-2. 시나리오별 고추, 마늘, 양파, 참깨의 소득

			재배면적 (천ha)	생산량 (천톤)	농판가격 지수(명목)	농업소득 (10억원)
고추	2002		70.8	188.9	134.7	208.4
	2005		69.2	193.9	156.6	254.4
	2010	개도국	67.8	191.3	137.3	209.6
		선진국	68.7	218.2	103.6	163.9
		차 이	△0.9	△ 26.9	33.8	45.7
마늘	2002		33.2	393.8	50.9	47.1
	2005		30.0	384.8	53.1	48.8
	2010	개도국	28.6	379.0	54.7	49.0
		선진국	28.4	363.1	49.9	32.2
		차 이	0.2	15.9	4.8	16.7
양파	2002		15.3	930.0	142.9	25.9
	2005		14.4	907.9	199.2	40.0
	2010	개도국	13.3	860.5	184.7	58.8
		선진국	13.9	913.0	139.6	43.9
		차 이	△0.6	△52.5	45.1	14.9
참깨	2002		4.4	31.6	103.0	294.0
	2005		44.7	31.9	101.0	297.3
	2010	개도국	38.8	28.6	76.3	205.6
		선진국	37.9	27.9	63.0	170.3
		차 이	0.9	0.7	13.3	35.3

○ 결국 우리 나라가 개도국 지위를 유지하지 못할 경우 고추, 마늘, 양파, 참깨의 소득은 개도국 지위를 유지할 경우에 비해 2010년 약 1천억원이 감소할 것으로 보이며, 기타 맥류와 서류 및 축산물에서 농업소득이 줄어 전체적으로 쌀을 제외하고 약 2천억 안팎의 농업소득이 감소할 것으로 예상됨.

○ 또한 양념채소류의 시나리오별 재배면적의 변화를 보면, 당초 예상과는 달리 선진국으로 분류되도 재배면적에 큰 변화가 없을 것으로 전망되고 있으며, 고추와 양파의 경우는 오히려 선진국으로 분류되었을 때 재배면적이 늘어나는 것으로 나타났음.

○ 이와 같은 현상은 개도국 지위를 유지하지 못할 경우 쌀 가격의 급격한 하락으로 쌀에서 여타 작물, 특히 채소부문으로의 작목전환이 일어나고 있음을 시사해 주고 있으며, 이에 따라 우리 나라가 선진국으로 분류될 경우 소득률이 상대적으로 높은 일부 채소류의 생산과잉 가능성을 보여 주고 있다는 점에서 개도국 지위 유지의 또 다른 중요성을 알 수 있음.

○ 선진국 시나리오에서 쌀에 특별 세이프가드를 적용할 경우와 그렇지 않을 경우 2010년 쌀 소득은 1조원 이상 차이가 날 것으로 예상되며, 2010년 쌀 수입량도 67만 6천으로 전망되어 특별 세이프가드는 2010년의 쌀 수입물량을 약 16만톤(MMA 환산기준으로 약 3%) 줄이는 효과가 있는 것으로 나타남.

표 3-3. 특별 세이프가드의 영향: 선진국 시나리오

		재배면적 (천ha)	생산량 (천톤)	농가판매 가격지수 (명목)	수입량 (천톤)	쌀소득 (10억원)	농업 총소득 (10억원)
2002		1,053	4,927	130.5	154	6,958	14,950
2005		983	4,896	126.4	205	6,741	15,720
2010	SSG 적용	768	3,827	100.2	676	3,975	13,587
	SSG 미적용	722	3,596	82.3	834	2,844	12,491
	차 이	42	231	17.9	△158	1,131	1,096

○ 한편 TRQ 물량확대가 최근 연도 소비량 기준으로 변경됨에 따라 예상되는 파급효과는 고추, 마늘, 양파 등 일부 품목에 한정될 것으로 보임.

○ 이들 품목을 제외하고 대부분의 나머지 TRQ품목[2]은 최근의 실제 수입물량이 TRQ 확대물량을 대폭 초과하고 있기 때문에 실질적인 피해는 크지 않을 것으로 예상됨.(표 3-4 참조)

○ 다만 TRQ물량과 이를 초과하는 수입물량에 적용되는 세율 격차가 매우 커 TRQ물량의 적절한 관리대책이 필요하다고 판단되나, 이번에 제시된 세부원칙초안에서 TRQ물량의 관리를 엄격하게 규제하고 있어 기존에 우리 나라가 활용해 왔던 수입국영무역이나 생산자단체등에 의한 관리에 상당한 제약이 초래될 것으로 보임.

표 3-4. TRQ 품목

	2004년 양허수준	세부원칙 초안(선진국)	98-00년 평균 수입량	적용 세율	TRQ 초과시 관세 (%)		
					2005년	2010년	
참 깨	6,731	9,011	61,710	40	630	선진국 개도국	346.5 441.0
고구마	18,535	37,067	2,972	20	385	선진국 개도국	211.8 269.5
마 늘	14,467	35,770	19,697	50	360	선진국 개도국	198.0 252.0
천연꿀	420	1,200	386	20	243	선진국 개도국	133.7 170.1
잣	52.9	105.3	41.1	30	567	선진국 개도국	311.9 396.9
고 추	7,185	19,700	6,346	50	270	선진국 개도국	148.5 189.0
감 자	18,810	64,830	10,215	30	219.4	선진국 개도국	120.7 153.6
양 파	20,645	89,600	18,163	50	135	선진국 개도국	74.3 94.5

2 TRQ품목은 현재 HS 10단위 기준으로 189개 실품목기준으로 64개임.

4. 우리나라의 협상 대책

4.1. 개도국 지위 유지에 총력

가. 개도국 지위 유지가 불가능하다는 시각의 경계

○ 개도국 지위 유지를 위한 여건이 우리에게 매우 불리한 형편인 것은 사실이나, 그렇다고 DDA 농업협상에서 우리 나라의 개도국 지위 유지가 불가능하다고 보지는 않음.

○ 개도국 지위 유지가 어려운 상황은 과거 UR 농업협상 때와 지금과 비교할 때 큰 차이가 없음.

- 경제규모를 나타내는 GDP나 무역규모를 과거 10년전과 비교할 때 큰 차이가 나지 않기 때문에, UR 농업협상 때와 비교하여 경제적으로 개도국지위 유지가 보다 어렵다는 논리는 설득력이 약하다고 판단됨.

표 4-1. 경제규모: 국가별 GDP

단위: 십억달러

	1991년[1]	2001년
미 국	5,686	10,208
일 본	3,386	4,141
독 일	1,576	1,857
영 국	1,021	1,424
프 랑 스	1,200	1,306
한 국	281	422
	세계 14위	세계 12위

1) 1991년은 GNP 비교.
자료: 한국은행「국민계정」2001, IMF「International Financial Statistics」2002.7
OECD「Main Economic Indicators」2002.7

○ 특히 과거 UR 농업협상에서 예외없는 관세화란 시장개방의 대 원칙을 수용하는 대신 쌀의 관세화 유예를 받았던 과정이 우리에게 시사하는 바가 매우 큼.

- 협상의 마무리시점에서 국내에서도 관세화 수용이 대세이며, UR 협상의 큰 흐름에서 낙오되지 않도록 관세화를 수용해야 된다는 것이 대부분의 견해였으나, 협상결과 관세화예외란 특례조치를 만들어 냈음.

표 4-2. 세계 무역 중 한국의 위치

	세계(10억 달러)			한국(억 달러)		
	수출	수입	합계	수출	수입	합계
1990	3,382	3,517	6,899	650.2 (11)	698.4 (11)	1,348.6 (12)
1991	3,492	3,636	7,128	718.7 (12)	815.3 (10)	1,534.0 (11)
1992	3,745	3,893	7,638	766.3 (12)	817.8 (12)	1,584.1 (13)
1999	5,667	5,891	11,486	1,436.9 (12)	1,197.5 (14)	2,634.4 (13)
2000	6,372	6,613	12,985	1,722.7 (12)	1,604.8 (13)	3,327.5 (13)
2001	6,032	6,325	12,357	1,504.4 (13)	1,411.0 (14)	2,915.4 (13)

주 : ( ) 내는 한국의 순위
자료 : IMF, 「Direction of Trade statics」, 「주요무역동향지표」, 한국무역협회, 2002.

○ 따라서 현 시점에서 우리에게 필요한 것은 개도국 지위 유지와 관련된 성급한 대세론(개도국지위 유지 불가능)을 경계하고, 장기적인 국익의 확대를 위한 최선의 협상전략을 찾는 것이어야 함.

나. 구조조정을 통한 유예기간의 필요성을 설득

○ 통상협상의 본질, 특히 양자협상의 본질은 마지막 단계까지 국익을 건 지루한 인내심의 주고받기식 싸움이라는 점에 입각하여, 상대국을 설득시킬 수 있는 관련 개도국 지위 유지의 논리를 개발해 내는 것이 매우 중요하며, 이러한 측면에서 볼 때 시장개방에 따른 급격한 농업부문 붕괴를 막고 구조조정을 통해서 농업부문의 soft-landing을 유도하기 위한 유예기간의 필요성을 상대국에게 강조해야 함.

○ 선진국의 역사적 경험에서 볼 수 있듯이 농가인구의 비중을 기준으로 할 때 우리에게 필요한 구조조정을 위한 유예기간은 최소 10년은 되어야 한다고 판단됨.

표 4-3. 농가인구의 비중

	10% 수준	5% 수준	3% 수준
미 국	1961년1)	1975~76년	1978~90년
일 본	1980~81년	1993~95년	2001년
독 일	1967~68년	1984~86년	1991~96년
프랑스	1975~76년	1989~92년	1997~01년
한 국	1997~98년	-	-

주: 1) 6.8% 수준임.
자료: FAO, http://apps.fao.org

표 4-4. 구조조정에 필요한 기간: 농가인구의 감소 사례에 기초

	10%에서 5%에 도달에 필요한 연수	5%에서 3%에 도달에 필요한 연수
미 국	15년 이상	10-13년
일 본	12-13년	6-8년
독 일	16-17년	5-7년
프랑스	13-14년	5-8년

다. 발전정도에 상응한 의무 이행 가능성도 고려해야

○ 협상의 최종 단계에 가서도 개도국 지위 유지가 어려울 경우 차선책으로 운 경제발전 정도에 상응하는 의무의 이행방안도 신중히 고려해야 함.

○ 특히 이번 DDA 농업협상의 결과 개도국우대의 혜택이 대폭 확대되었기 때문에 역으로 우리 나라의 개도국 지위 유지가 그 만큼 더 힘들어 졌다고 생각할 수도 있음. 그러나 그렇다고 해도 우리 나라의 여건상 선진국 수준의 의무이행은 과도한 부담이며, 선진국과 개도국의 중간단계의 의무 이행 가능성도 고려해야 함.

- 양자협상에서 개도국 지위 유지를 인정받되 실제 감축은 선진국과 개도국의 중간 수준에서 하는 방안 등.

4.2. 전략품목의 수 확대 및 관련 규제조항 삭제에 노력을

○ 모델리티안에서 개도국의 전략품목의 수는 공란으로 처리하고 있음. 다만 HS 6단위로 계산할 수도 있음을 제시.

○ 관세화를 유예한 쌀의 경우 HS 10단위로 16개 품목이며, HS 6단위로는 11개, HS 4단위로는 6개임. 단 실제 쌀과 직접적으로 대체관계에 있는 것은 HS 10단위로 6개 품목(벼, 메현미, 찰현미, 멥쌀, 찹쌀, 쇄미)이며, HS 6단위로 4개, HS 4단위로는 1개 품목에 해당.

○ 따라서 쌀의 전략품목화를 고려하여 전략품목의 수를 최대한 확대

표 4-5. 쌀의 HS기준 품목 갯수

HS 4 단위	HS 6 단위	HS 10 단위	세 부 품 명
1006	10	0000	벼
	20	1000	메현미
		2000	찰현미
	30	1000	멥쌀
		2000	찹쌀
	40	0000	쇄미
1102	30	0000	쌀가루
1103	19	3000	쌀의 분쇄물과 조분
	20	2000	쌀의 펠리트
1104	19	1000	쌀의 압착 플레이크
1806	90	2290	베이커리용 제조용품(쌀의 것)
		2999	기타 조제식료품(쌀의 것)
1901	20	1000	베이커리용 조제품(쌀가루),
		9000	베이커리용 조제품(기타)
	90	9091	기타 조제식료품(쌀가루)
		9099	기타 조제식료품(기타)
6	11	16	

주 1901과 1806의 차이는 코코아의 포함여부로 1901은 초콜릿과자제품임.

4.3. 관세구간의 세분화로 최소 감축률을 하향 조정

○ 축산물(낙농품제외)과 과일류를 제외한 핵심 농산물의 관세가 매우 높기 때문에 관세감축에 따른 시장개방 파급영향은 단순 평균 감축률 보다는 최소 감축률에 의해서 크게 좌우됨.

- 2004년 양허세율 보다 현행 실행관세가 낮은 수준이어서 단순 평균33% 감축까지는 관세감축에 따른 실질적인 파급영향이 미미함.

○ 쌀을 제외하고 1999～2001년 평균 농업생산액을 기준으로 본 핵심 농산물의 관세 분포는 20～50%(축산물과 과일류)와 150～350%(보리, 고추, 양파, 감자, 낙농제품, 감귤, 천연꿀, 밤 등)사이에 집중되어 있음.

표 4-6. 관세구간별 품목수, 평균 관세율, 주요품목, 생산액

관세율	품목수	평균관세율	주요 품목	생산액 (10억)
0세율	29	0.0	종자류	
1-10	186	5.8	종자,원피 등	
10-15	139	13.1	동물, 나무	
15-20	256	18.7	닭고기	817
20-30	286	26.5	돼지고기, 계란	2,584
30-40	104	35.1	쇠고기	1,786
40-50	122	44.7	과일류, 버섯, 채소	2,526
50-60	124	53.8	과일쥬스	
60-70	20	65.1	육류통조림	
70-120	47	82.4	바나나, 감, 동물의 설육	
120-150	7	138.9	양파, 감귤	881
150-250	24	206.9	낙농품, 천연꿀, 밤, 땅콩	1,517
250-350	24	287.2	보리, 옥수수, 감자, 고추	1,634
350-450	18	381.5	마늘, 고구마	749
450-600	13	521.3	대두, 녹차, 잣, 감자전분	295
600-700	7	618.3	참깨, 녹두, 대추	252
700-800	16	755.9	인삼류	380
800이상	14	831.4	매니옥, 곡물전분	
계	1,436	63.2		

주 생산액은 1999～2001년 평균 생산액이며, 주요 품목에 대해서만 계산.
자료: 농림통계연보. 농림산물 관세율표

○ 따라서 세부원칙 초안에서 제시된 3단계 관세구조를 보다 우리의 여건에 맞게 세분화하여 최소감축률을 조정할 경우 관세감축에 따른 국내 부정적 파급영향을 줄일 수 있음. 경우에 따라서 평균 감축률을 보다 확대하는 방안을 지렛대로 사용할 수 있음.

- 초안에서 제시된 관세구간 15～90%(개도국의 경우 20～120%)가 너무 광범위하여 NTCs 반영에 부적절함을 지적하면서 관세구간을 보다 세분화하되 초안에서 제시된 틀안에서 평균감축률과 최소감축률을 조정하는 방안이 한 대안이 될 수 있을 것임.

표 4-7. 관세수준별 차등감축의 대안(예): 개도국의 경우

최종 양허관세	최소 감축률 (%)		평균 감축률 (%)	
	세부원칙안	대안	세부원칙안	대안
450% < T_0	30	35	40	60
120% < T_0 ≦ 450%	30	25	40	50
60% < T_0 ≦ 120%	23	20	33	40
20% < T_0 ≦ 60%	23	15	33	25
0% < T_0 ≦ 20%	17	10	27	20

WTO/DDA 농업협상 세미나

2003. 2. 21

세부원칙 초안에 대한 분석과 협상대책: 국내보조 분야

목 차

1. 주요 내용

2. 초안에 대한 평가

3. 국내 파급영향에 대한 분석

4. 협상 전망

5. 우리나라의 협상 대책

임 송 수

WTO/DDA 농업협상 연구단

한국농촌경제연구원

1. 주요 내용

1.1. 감축대상 보조(Amber box: 농업협정 6조 3항)

○ AMS 최종 양허수준은 이행기간 [5]년(개도국 [10]년)에 해마다 같은 규모로 총 [60]%(개도국 [40]%) 감축함.

○ 품목별 AMS는 [1999~2001]년의 평균 이행실적 수준을 초과할 수 없음.

○ 물가 상승률(inflation)은 지금의 규정을 유지함(18조 4항)
- 지나친 물가 상승률은 회원국의 이행실적에 관한 검토 과정에서 고려함.

1.2. 최소 허용보조(de minimis: 농업협정 6조 4항)

○ 최소 허용보조는 5% 수준에서 이행기간 [5]년에 걸쳐 해마다 [0.5]% 포인트 감축함.

○ 개도국은 지금의 수준 10%를 유지함.
- [품목 특정적인 보조가 음(-)일 때 그만큼 품목 불특정 보조를 공제(credit) 하는데 활용할 수 있도록 신축성을 줌.]

1.3. 블루박스(blue box: 농업협정 6조 5항)

○ 블루박스의 감축방식으로 다음 두 가지 대안이 제시됨.
- [블루박스는 [1999~2001]년에 통보된 평균 수준으로 고정해 상한을 설정하고 [5]년에 걸쳐 해마다 같은 규모로 총 [50]% 감축함.]
- [블루박스를 현행 총 AMS 산출에 포함시킴.]

○ 개도국은 [10]년에 걸쳐 총 [33]% 감축함.

1.4. 그린박스(green box: 농업협정 부속서 2)

○ 그린박스는 일부 조항을 고쳐 유지함.

가. 수정을 고려할 수 있는 사항

○ 5항(생산자에 대한 직접지불), 6항(비연계 소득지원), 11항(투자보조를 통한 구조조정 지원), 13항(지역지원제도)의 기준기간(base periods)의 언급
- 보조는 고정되고 변치 않는 과거 기준기간의 활동에 기초해야 함.
- 모든 기준기간은 통보돼야 함.

○ 7항(소득보험과 소득 안전망 제도)의 보상기준에 관한 조정
- 이전 3년 내지 5년 기간의 소득손실이 기준이 됨.
- 정부의 지불 규모는 해당기간 평균으로 생산자의 농업소득이 최대 70%까지 회복될 수 있는 수준임.
- 지불 규모는 농가의 농업에서 얻는 소득에만 연계돼야 함.

○ 8항(자연재해 구호)의 보상기준에 관한 조정
- 재해의 경우 30% 이상의 생산 손실이 대상임.
- 작물보험 조치에 대한 정부의 금융보조의 경우 지불대상은 산정된 적정기간의 평균 생산의 30%를 초과한 생산손실에 의해 결정함.
- 질병 예방을 위한 가축이나 작물 폐기의 경우 생산손실은 평균 생산의 30% 미만일 수 있음.

○ 9항(생산자 은퇴제도를 통한 구조조정 지원)에 관한 조정
- [X]년 이상으로 농지를 임대하는 경우도 포함시킴.
- 한시적으로 지원함.

○ 10항(자원 은퇴제도를 통한 구조조정 지원)에 관한 조정
- 한시적으로 지원함.

○ 11항(투자보조를 통한 구조조정 지원)에 관한 조정
- ‘구조적 불이익(structural disadvange)’에 관해 명확히 정의함.
- 지불 규모는 생산의 투입재 수준 및 기준기간 이후의 투입재 사용과 연계되지 않아야 함.

○ 12항(환경제도/동물복지 지불)에 관한 조정

- 생산방식이나 투입재와 연관된 조건을 포함하는 이행요건을 삭제함.
- 지불 규모는 정부제도 이행에 따라 생기는 추가비용 미만으로 생산량과 관련되거나 이에 기초하지 않아야 함.

나. 개도국 특별우대 차원에서 새로운 조항 도입을 고려할 사항

○ 3항(식량안보 목적의 공공비축)
- 재고 비축량은 미리 정한 목표에 근거해야 한다는 조건에서 면제함.

○ 6항(식량안보 목적으로 주곡의 국내생산 능력을 유지하기 위한 지불)의 신설(2번째)
- 지불 자격은 주곡 생산자를 지원하기 위한 정부제도에 의해 명확하게 정의된 기준에 따라 결정함.
- 당 작물의 생산은 총 농업생산액의 [X]% 이상을 차지하되, 해당 작물의 총 소비량이 열량 기준으로 농산물의 총 국내소비량의 [Y]% 이상을 차지하거나, 해당 작물의 총 수출이 해당국의 총 수출의 [Z]% 이상을 차지해야 함.
- 지불 규모는 주곡의 국내 생산능력을 유지하기 위한 최소 수준으로 한정함.

○ 6항(농촌활력과 문화계승 유지 목적으로 소규모 가족농에 대한 지불)의 신설(세번째)
- 지불 자격은 소규모 가족농을 지원하기 위한 정부제도에 의해 명확하게 정의된 기준에 따라 결정함.
- 소규모 가족농은 국내법에 따라 정의하되 총 연간 판매, 고용 노동력의 비중, 농외소득 등을 고려함.
- 지불 규모는 농촌활력과 문화계승의 유지 목적에 근거해 해당 농가의 지속을 위한 최소 수준으로 한정함.
- 지불은 농가가 생산할 농산물을 강제로 지정하지 않아야 함.

○ 7항(소득보험과 소득 안전망 제도)의 보상기준에 관한 조정
- 지불 자격은 평균 총 수입의 일정 비중이 되도록 하되, 국내법에 명확히 정의돼야 함.

- 지불 규모는 생산자 소득 손실의 일정 비중 이하에 대해 보상하되, 국내법에 명확하게 정의돼야 함.
- 지불 규모는 농가 전체의 농업에서 얻는 소득에만 연관됨.

○ 8항(자연재해 구호를 위한 작물보험 조치의 정부 금융지원)에 관한 조정
- 지불 자격은 [전년도의 평균 생산의 10%를 초과] [국내법이 정한 이전 3개년 평균 생산의 일정 비중을 초과]하는 경우임.

○ 10항(자원은퇴 제도를 통한 구조조정 지원)에 관한 조정
- 지불 조건은 농지의 1년 은퇴임.

○ 13항(지역지원 제도)에 관한 조정
- 지불 자격은 조건불리 지역의 요건에서 면제함.

1.5. 개도국 특별 우대조치(S&D box: 농업협정 6조 2항)

○ 감축 의무에서 면제되는 S&D 박스로서 신설
- 신용기관을 통한 특별 융자에 대한 보조
- 외딴 지역으로 농산물 운송에 따른 보조
- 저소득 및 자원빈약 생산자 가족을 위한 농장내 고용 보조
- 보전 조치를 위한 정부 지원
- 품질 및 위생기준 이행을 목표로 하는 유통보조 제도
- 저소득 및 자원빈약 생산자의 경쟁력과 유통을 향상시키기 위한 능력형성 조치
- 농업협동조합의 설립과 운영을 위한 정부 지원
- 농산물의 위험관리와 농가소득의 연간 변동을 줄일 수 있는 구제 수단을 위한 정부 지원

2. 초안에 대한 평가

2.1. 국내보조에 대한 규율 강화

○ 감축대상 보조(AMS)의 감축 폭은 UR 수준의 3배에 해당하는 이행기간 5년(개도국 10년)에 60%(개도국 40%)으로 제시됨.

○ 감축대상 AMS 계산에 포함되지 않았던 블루박스와 최소 허용보조(de minimis)의 감축이 새롭게 제시됨.

2.2. 개도국 특별우대 조치의 확대

○ 세부원칙 1차 초안은 큰 폭의 국내보조 감축의 기조 속에서 개도국에 대한 특별우대 조치를 확대하는 양상을 보임.

- 개도국의 주장대로 S&D 박스가 크게 확충됐으며, 그린박스 규정도 개도국의 가용성을 높이기 위해 일부 규정의 기준이 완화됨.

○ 감축부담 측면에서 선진국과 개도국 사이에 격차가 UR 수준보다 더욱 커졌는데, 이는 선진국 관련 규율이 강화된 반면에 개도국의 감축부담은 지금의 수준을 유지하거나 더 완화된 경우가 많기 때문임.

2.3. 비교역적 사항(NTC)의 편향된 반영

○ 농업의 NTC는 선진국과 개도국 모두에 적용되는 공통된 개념이나, 초안은 NTC를 허용보조의 틀 안에서 주로 개도국 특별우대 조치로 편향돼 제시됨.

○ 허용보조 이외의 다른 국내보조 분야에서도 NTC가 구체적으로 반영되고 있는지에 대한 의문이 제기됨.

2.4. 국내 농정의 신축성 제약

○ AMS의 큰 폭 감축, 이행실적이 있는 품목에 한정된 AMS 상한 설정, 블루박스 이행실적을 기준으로 한 규모 감축 내지 폐지, 최소 허용보조 감축(선진국에 한정) 등은 국내외 여건 변화에 따른 새로운 농정수단 도입을 차단하거나 제한함으로써 신축적인 농정전개에 음(-)의 영향을 미침.

3. 국내 파급영향에 대한 분석

3.1. 수매제도의 지속 곤란

○ 초안에 따르면 감축대상 보조(AMS)는 2004년 1조 4,900억 원에서 2010년에 5,960억 원(선진국 기준 적용) 또는 2015년에 8,940억 원(개도국 기준 적용)으로 감축해야 함<표 3-1>.

표 3-1. 우리나라의 AMS 감축 수준

	선진국 기준 AMS(억 원)	개도국 기준 AMS(억 원)
감축률	2010년: 60% 감축	2015년: 40% 감축
2004(기준연도)	14,900	14,900
2010	5,960	11,920
2015	-	8,940

○ AMS 감축 수준을 쌀 수매량으로 환산하면, 우리나라는 이행기간에 쌀 수매량을 해마다 9만 톤(선진국 기준 적용) 또는 3만 톤(개도국 기준 적용) 줄여나가야 함.[3]

- 이에 따라 2010년 수매량은 2000년 수준보다 45만 톤(선진국 기준 적용) 또는 15만 톤(개도국 기준 적용)이 적게 됨.

○ 시장개방이 더욱 확대된다면 2003년부터 도입된 쌀 농가에 대한 소득보전 직접지불의 소요 규모가 크게 늘어날 것으로 예상되며, 이 예산은 AMS 산출에 포함되기 때문에 감축된 AMS 수준에서 수매제와 소득 보전제의 위축은 불가피할 것으로 보임<표 3-2>.

- 선진국 기준아래 2010년에 쌀 소득보전 직접지불의 규모는 1조 2,255억 원인데, 이 조치만으로도 AMS 상한을 6,000억 원 이상 초과하게 됨.
- 개도국 기준 아래에서는 2010년에 소득보전제의 규모를 빼고도 1조 1,388억 원을 AMS로 활용할 수 있음.

3 2000년도 관리가격과 고정 참조가격을 기준으로 산출했으며, 총 AMS에서 쌀이 차지하는 비중이 2000년 수준인 92%로 가정함. 2000년도 쌀 수매물량은 905,903톤으로 생산량의 17% 정도임.

표 3-2. AMS와 쌀 소득보전제의 관계

	개도국 기준(억 원)			선진국 기준(억 원)		
	AMS상한	소득보전 직불소요	차액	AMS상한	소득보전 직불소요	차액
2005	14,900	2,393	12,508	14,900	2,393	12,508
2006	14,304	2,047	12,257	13,112	5,670	7,442
2007	13,708	1,443	12,265	11,324	8,820	2,504
2008	13,112	1,004	12,108	9,536	11,462	△1,926
2009	12,516	661	11,856	7,748	12,701	△4,953
2010	11,920	532	11,388	5,960	12,255	△6,295

3.2. 새로운 품목에 대한 AMS 보조의 도입 불가

○ 1999~2000년 이행결과를 기초로 할 때, AMS에 포함시킬 수 있는 품목은 쌀, 보리, 누에고치, 유채에 국한되며, 그 밖의 다른 품목에 대해 AMS 보조는 새롭게 도입할 수 없음.

- 초안은 1999~2001년의 이행실적 평균을 기준으로 제시하고 있으나, 현재 우리나라의 이행실적 통보는 2000년도까지 이뤄진 상태임.
- 품목별 AMS 상한은 쌀 1조 5,752억 원, 보리 452억 원, 유채 19억 원, 누에고치 5,000만 원이 됨.

○ 시장개방의 확대되면서 지원규모 및 대상 품목이 더욱 늘어날 것으로 예상되는 가운데 AMS 보조의 추가 도입 불가는 농정의 신축적인 운용에 걸림돌이 될 것임.

- 예를 들면, 1997~98년 소 파동에 따른 수매조치로 생산액의 10%에 해당하는 보조가 투입돼 최소 허용보조 기준을 간신히 맞췄고, 2000년 마늘 파동에 따른 가격보조는 이전까지 생산액의 1% 미만으로 지원됐던 경우와 달리 8% 이상의 보조 규모가 투입됨.

○ 따라서 기존의 AMS 대상 품목을 뺀 다른 품목에 대한 보조는 실제로 최소 허용보조 수준(개도국 기준으로 품목별 생산액의 10%)으로 상한이 설정된 것임.

○ 우리나라가 개도국 지위를 유지하더라도 신규 품목에 대한 AMS 형태의 보조는 사용할 수 없음.

3.3. 최소 허용보조의 지속

○ 선진국 기준에 따라 최소 허용보조 수준이 품목별 농업생산액 대비 2.5%로 감축된다면 현재 상태로는 일부 품목에만 영향을 미칠 것이나, 앞으로 이 조치를 활용해 시장개방으로 피해 받는 품목에 대해 보상하는 데에는 제한을 받을 것임.

- 1995~2000년에 품목별 농업생산액에서 해당 보조가 차지하는 비중은 3% 미만이 대부분이므로 지금의 보조 수준을 깎지 않아도 됨<표 3-3>.
- 기준 강화에 의해 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 품목들은 소고기, 마늘, 기타곡물 등임.

○ 개도국 지위 아래에서는 기존의 10% 기준이 유지되기 때문에 추가 감축 부담은 없음.

3.4. 블루박스의 도입 불가

○ 지금의 농업협정 아래 회원국들은 블루박스를 새롭게 도입할 수 있도록 되어 있으나, 초안은 1999~2001년에 이행한 블루박스의 실적을 상한으로 감축기준을 제시함.[4]

○ 우리나라는 블루박스를 이행한 실적이 없으므로 감축을 위한 상한 설정에 해당하지 않으며, 이에 따라 사실상 블루박스를 새롭게 도입할 수 없게 됨.

3.5. 그린박스 조치의 조정

가. 직접지불 기준의 강화

○ '고정되고 변치 않는 과거 기준기간에 이뤄진 활동'을 직접지불의 자격으로 규정하는 것은 기준기간 갱신을 허용하지 않음으로써 자격대상이나 지원규모의 확대를 제한함.

---

4 블루박스 조치가 없었던 일본은 UR 농업협정 이행기간인 1998년에 '도작 경영안정제'를 블루박스로 도입함.

표 3-3. 우리나라의 최소 허용보조 이행실적

	생산액 대비 품목별 보조 비율				AMS 품목
연도	1% 미만	1~3%	3~5%	5~10%	
1995	보리맥, 팥, 과일, 사과 ,배 감귤, 포도, 마늘, 밤, 인삼, 돼지고기, 달걀, 가금육, 채소, 약용, 고추, 버섯, 감자	콩			쌀, 보리, 옥수수, 유채, 누에고치
1996	보리맥, 콩, 팥, 밤, 과일, 사과, 배, 감귤, 포도, 마늘, 감자, 돼지고기, 채소, 약용, 화훼류, 고추, 버섯	인삼, 소고기			쌀, 보리, 옥수수, 유채, 누에고치
1997	보리맥, 과일, 사과, 배, 감귤, 포도, 마늘, 감자, 돼지고기, 채소, 약용, 화훼류, 고추, 버섯	콩, 밤, 인삼		소고기, 기타곡물	쌀, 보리, 옥수수, 유채, 누에고치
1998	보리맥, 과일, 사과, 배, 감귤, 포도, 마늘, 감자, 돼지고기, 채소, 약용, 화훼류, 고추, 버섯	콩, 밤, 마늘	인삼	소고기	쌀, 보리, 옥수수, 누에고치, 기타곡물
1999	보리맥, 과일, 사과, 배, 감귤, 포도, 감자, 돼지고기, 소고기, 가금육, 채소, 달걀, 화훼류, 고추, 버섯	콩, 밤, 인삼		옥수수	쌀, 보리, 누에고치, 기타곡물
2000	보리맥, 과일, 사과, 배, 감자, 돼지고기, 소고기, 채소, 달걀, 약용, 화훼류, 고추, 버섯, 고구마, 파, 당근, 대추, 기타과실류	콩, 밤, 인삼, 양파, 참다래		옥수수, 누에고치, 마늘, 기타곡물	쌀, 보리, 유채
'95-'00평균	보리맥, 고구마, 파, 당근, 감, 대추, 기타과실류, 과일, 사과, 배, 감귤, 포도, 돼지고기, 가금육, 달걀, 감자, 채소류, 약용, 화훼류, 고추, 버섯	콩, 양파, 참다래, 마늘, 밤, 인삼	소고기	기타곡물	쌀, 보리, 옥수수, 유채, 누에고치

주: 1. 기타곡물은 밀, 메밀 등이고, 기타 과실류는 복숭아, 포도, 자두 등임.
2. 1997~99년에 유채의 생산액 자료가 없어 그 비중을 산출하지 못함.
자료: 농림부(http://www.maf.go.kr)의 자료를 기초로 분류함.

○ 비연계 소득지원(6항)에 해당하는 우리나라의 논농업 직접지불은 1998~2000년에 논농업에 이용된 농지를 대상으로 한정하고 있는데, 이에 따라 새로운 기준연도 설정에 의한 자격 조정은 불가능함.

○ 비연계 소득지원으로 시행하는 경영이양 직접지불은 이전 3년 동안 농사를 지어온 농민을 대상으로 정하므로 고정된 기준기간에 근거해야 한다는 새로운 규정에 맞지 않게 됨.

나. 소득보험과 소득 안전망 제도(7항)의 도입 여건 악화

○ 농가의 농업소득이 최대 70%까지만 회복되도록 보상 상한을 설정한 것은 농업소득의 최대 91% 수준까지 보상할 수 있도록 한 지금의 규정을 강화한 것임.

○ 지금의 규정 아래에서도 농가의 참여 유인책이 부족하다고 지적하고 보상 수준을 더욱 높여야 한다고 제안한 우리나라의 처지에서 이 조치의 도입 가능성은 더욱 어렵게 됨.

○ 단 개도국의 경우에 국내법에 근거한 발동 및 보상기준을 적용할 수 있기 때문에 이 조항의 활용에 사실상 제약이 따르지 않음.

다. 가축 질병 관련 재해 구호(8항)의 원활한 추진 가능

○ 국내법이나 국제기준에 근거한 질병예방 조치에 의한 생산 손실이 재해 대상으로 새롭게 포함되고, 이 경우 평균 생산의 30% 미만의 손실에 대해서도 보상할 수 있음.
- 이에 따라 특히 가축질병 관련 재해 구호는 이전보다 쉽게 할 수 있음.

○ 개도국의 경우에 전년도 생산의 10% 초과 또는 국내법 규정에 명시된 발동기준을 적용할 수 있게 됨.

라. 생산자 및 자원 은퇴제도(9항과 10항)의 규정 조정

○ 구조조정 지원을 한시적으로 허용하는 것은 규율을 강화한 것임.

○ 생산자 은퇴제도에서 '일정 기간' 이상의 농지 임대가 대상에 포함됨으로써 5년 이상 농지를 임대하는 농민이 수혜 대상인 우리나라의 경영이양 직접지불이 이 조항에 부합될 가능성이 커짐.

○ 개도국의 경우에 자원 은퇴제도 아래 농지의 은퇴 기간을 최소 3년에서 1년으로 완화시킴으로써 신축성을 부여함.

마. 투자보조를 통한 구조조정 지원(11항)의 요건 강화

○ '구조적 불이익'에 대한 정의를 명확하게 제시해야 하고 생산에 필요한 투입재와 관련되지 않아야 한다는 요건이 추가된 것은 이 조항의 활용을 더욱 까다롭게 만듦.

○ 이 조항에 근거한 우리나라의 지원 규모는 그린박스 총액 가운데 20% 또는 1조 원 이상이며, 주로 축산 및 유통시설을 확충하는데 활용함.

바. 주곡의 국내생산 능력과 소규모 가족농에 대한 조항 신설

○ 개도국 지위 아래 우리나라는 식량안보 목적으로 쌀의 국내생산 유지에 필요한 지원을 할 수 있음.
- 쌀은 주곡의 기준으로 제시된 생산액, 칼로리 소비량, 또는 수출량 대비 비중 요건을 만족시킬 것으로 보임.
- 보조 규모나 자격 기준은 명확하게 규정되지 않아 국내법에 따른 신축적으로 제도 운용이 가능할 것임.

○ 개도국 지위 아래 우리나라는 농촌활력과 문화유산 보전을 위한 지원을 도입할 수 있음.
- 회원국 사이에 다양한 농업여건이 존재하기 때문에 소규모 가족농에 대한 정의와 자격 및 보조 규모는 국내법에 따라 정할 수밖에 없으며, 이에 따라 신축적인 제도 운용이 가능할 것임.

사. 기타 개도국 우대 조항

○ 개도국 지위 아래 우리나라는 식량안보 목적의 공공비축(3항)과 지역지원제도(13항)의 운용에서 미리 정한 목표 수량이나 조건 불리지역으로 지정된 지역 여부에 구속받지 않게 됨.

4. 협상 전망

4.1. AMS 60% 감축에 대한 높은 수용 가능성

○ 초안이 제시한 AMS 60% 감축은 수용될 가능성이 높다고 판단됨.

○ EU는 비록 블루박스를 유지한다는 단서를 달고 55% 감축률을 제시했다고 하더라도, 자국의 제안 수준보다 5% 포인트 증가한 초안의 수치를 수용할 수 있을 것으로 보임.

○ 일본의 경우에 1999년의 AMS 사용 실적이 이미 초안이 제시한 2010년 감축 수준을 만족하기 때문에 추가 감축부담은 없게 됨.

○ AMS를 양허한 34개국의 AMS 활용률이 전반적으로 낮은 점과 최소 허용보조만을 사용하는 많은 개도국들이 큰 폭의 AMS 감축을 지지한다는 점도 초안의 수용 가능성을 높게 보는 이유에 속함.

○ AMS 60% 감축을 수용하기 어려운 회원국은 우리나라, 노르웨이 등 소수에 불과함.

4.2. 블루박스와 최소 허용보조의 감축 균형

○ EU가 주로 사용하는 블루박스와 미국의 활용도가 높은 최소 허용보조(주로 품목 불특정 보조)의 기준을 각각 50% 포인트 감축하도록 제안한 것은 두 회원국의 주장을 균형 있게 반영했다는 측면에서 수용 가능성이 있다고 판단됨.

○ 블루박스를 사용하는 회원국이 소수란 점과 블루박스의 생산왜곡 효과가 가격지지의 경우보다 작지만 존재한다는 사실은 블루박스에 대한 규율 강화의 논리로 주장돼 왔음.

○ 미국의 최소 허용보조는 본디 이 조치의 목적에 부합되지 않을 정도로 규모가 크고 왜곡효과를 가진다고 지적됨.

○ 블루박스와 최소 허용보조 수준의 감축은 선진국에 한정된 것으로 개도국들의 지지가 높음.

4.3. 그린박스의 조정과 개도국 특별우대 조치의 확대 인정

○ 그린박스의 유지는 EU와 미국의 입장이 같은 몇 안 되는 사항이고 S&D 박스의 확충은 회원국들로부터 폭 넓은 지지를 받고 있기 때문에 초안의 제안이 수용될 가능성이 높음.

○ 선진국이 주로 사용하는 그린박스 조항에 대한 규율은 더욱 엄격하게 조정함으로써 그린박스의 투명성과 비연계 특성을 살리고, 개도국도 쉽게 활용할 수 있도록 그린박스 규율을 완화하거나 새로운 조항들을 설정함.

○ 초안에 대안 제시가 상대적으로 적게 나타난 이유는 초안이 회원국들의 제안 내용을 거의 그대로 반영했다는 점과 이에 회원국들이 공감하고 있다는 사실을 간접적으로 시사해준다고 볼 수 있음.

○ 개도국을 위해 새롭게 제안된 그린박스 및 S&D 박스 조항은 일부 비교역적 사항(NTC)을 반영하고 있으며, 구체적인 발동이나 보상 기준의 제시 없이 국내법에 따라 신축적으로 운용할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 조치 요건에 대한 논의는 앞으로 필요할 것임.

4.4. 국내보조에 관한 종합 전망

○ 초안이 제시한 가이드라인에 따라 1999년과 2010년에 우리나라를 비롯한 EU, 미국, 일본의 국내보조 순 감축부담을 산출하면 <표 4-1>과 같음.

○ 1999년의 실제 보조 규모와 비교할 때 2010년에 EU는 AMS와 블루박스에서 309억 유로 감축해야 하는 반면에 같은 기간에 미국은 AMS와 최소 허용보조에서 120억 달러, 일본은 블루박스에서 464억 엔을 감축해야 함.

○ 2000~2010년에 우리나라는 개도국 기준아래 5,000억 원 정도와 선진국 기준아래 1조 원 이상을 실제로 감축시켜야 함.
- 우리나라의 개도국 지위 유지 여부에 따라 감축 부담이 2배 이상으로 차이가 나는 결과임.

표 4-1. 초안에 따른 주요 회원국의 국내보조 감축 부담

		EU (억 €)	미국 (억 $)	일본 (억 ¥)	우리나라(억 원) 선진국기준	우리나라(억 원) 개도국기준
실제 지원한 보조[1] (1999년 기준)	AMS	479	169	7,478	16,909	
	블루박스	198	0	927	0	
	최소허용보조	5	74	326	5,245	
	① 합계	681	243	8,731	22,154	
감축해야 할 규모 (2010년 기준)[2]	AMS	210	92	0	10,949	4,989
	블루박스	99	-	464	-	-
	최소허용보조	0	28	0	328	0
	② 합계	309	120	464	11,277	4,989
감축률(②/①)		45%	49%	5%	51%	23%

주: 1) 1999년에 AMS와 블루박스 및 최소 허용보조로 사용한 실적인데, 우리나라 수치는 2000년 기준임.
2) 초안의 기준을 적용할 때 실제 지원한 보조 수준에서 감축해야 될 규모(2010년 기준)를 말함.

○ 국내보조 감축률 측면에서는 EU 45%와 미국 49%로 EU의 감축률이 4% 포인트 낮고, 일본의 감축률은 5%로 낮게 나타남.

○ 미국과 EU의 R/O(request/offer)와 초안을 비교하면 <표 4-2>와 같음.

○ 초안에 따른 국내보조(AMS, 블루박스, 최소 허용보조)의 상한 규모는 미국과 EU 안 사이에 적절한 균형을 맞춘 것으로 나타나며, 이에 따라 국내보조의 규모 측면에서 초안에 대한 주요 회원국들의 수용 가능성은 높다고 판단됨.

○ 다만 EU는 블루박스의 감축을 원하지 않고 미국은 최소 허용보조를 유지하려고 한다는 측면에서 서로 입장이 상충되고 있기 때문에 이에 대한 절충이 관건임.

표 4-2. 미국과 EU의 R/O(request/offer)와 초안의 결과 비교(2010년 기준)

		EU (억 €)	미국 (억 $)	일본 (억 ¥)	우리나라(억 원)	
					선진국기준	개도국기준
미 국 안[1]	AMS	109	100	5,004	14,900	
	블루박스	-	-	-	-	
	최소허용보조	5	74	326	5,245	
	합계	114	174	5,330	20,145	
EU 안[2]	AMS	302	86	18,623	6,705	10,803
	블루박스	198	-	927	-	-
	최소허용보조	-	-	-	-	-
	합계	500	86	19,550	6,705	10,803
초 안	AMS	269	76	15,892	5,960	11,920
	블루박스	99	-	464	-	-
	최소허용보조	5	46	326	4,916	5,245
	합계	372	123	16,681	10,876	17,165

주:1) 미국 안은 AMS와 블루박스를 합해 그 상한을 1996~98년 평균 농업생산액의 5%로 설정하는 것임.
2) EU 안은 AMS를 55% 감축하고 블루박스를 유지하되 최소 허용보조를 폐지하는 것임.

5. 우리나라의 협상 대책

5.1. AMS의 차등 감축방식 요구

○ EU가 AMS 55% 감축률을 제안함에 따라 UR 공식에 의한 AMS 감축은 초안처럼 사실상 55% 이상의 감축률로 설정되는 것으로 인정됨.

○ 초안은 UR 때 합의한 수준보다 3배 이상의 감축 폭을 내놓고 있는데, 이와 같이 높은 감축률을 수용하기 어려운 우리나라의 처지에서는 다른 감축공식에 의존할 수밖에 없음.

○ 우리나라가 WTO에 제시했듯이, 내수용과 수출용 품목에 대해 차등의 감축 폭을 적용하는 방식이 채택되도록 주장해야 할 것임.
- AMS 차등 적용방식에 동조하는 회원국이 소수인 점을 감안해 노르웨이 등과 연합으로 회원국들을 설득하는 노력을 적극 추진해야 할 것임.

5.2. 품목별 AMS의 상한 설정 철회 주장

○ 시장개방 확대로 인한 피해보상 차원에서 새로운 품목에 대한 AMS 보조 조치의 도입이 필요한 가운데 과거의 이행 실적만을 근거로 품목별 AMS의 상한을 설정하자는 제안은 수용하기 어려움.

○ NTC를 고려한 신축적인 AMS 활용 보장이 필요하다는 논거에서 이 제안의 철회를 주장하는 것이 바람직함.

5.3. 블루박스의 사용권한 유지 주장

○ 블루박스 이행실적이 있는 회원국에 국한해 이 조치의 사용을 허용하는 것은 공정한 농정개혁과 맞지 않음.

○ 블루박스는 AMS 보조(가격보조)를 허용보조(직접지불)로 전환하는 과정에서 유용하고, AMS가 존재하는 한, 특히 AMS의 감축 폭이 클수록 블루박스의 활용 가치는 커지기 때문에 이 조치의 유지가 원활한 농정개혁 추진에 기여한다고 주장해야 할 것임.

5.4. 개도국 지위의 유지

○ 개도국과 선진국의 국내보조 감축의무 사이에 커다란 차이가 존재하는 만큼 우리나라는 개도국 지위의 유지에 협상의 우선을 두고 총력을 기울여야 할 것임.

○ 개도국의 지위 유지는 지금과 같은 자국 선언방식을 존중하되, 경제 요인뿐만 아니라 사회·공공 요인까지 종합적으로 감안해 결정될 사안임을 강조해야 함.
- 특히 우리나라 농업부문의 취약성이 잘 전달될 수 있도록 노력함.

○ 양자협상 등 다양한 경로를 통해 상대국을 설득하고 이해시키는 외교활동이 필요함.

5.5. 허용보조에 대한 신축적인 기준 설정 주장

○ NTC를 반영하는 차원에서 허용보조(그린박스)의 기준과 요건은 신축성을 최대한 보장하는 방향으로 설정돼야 할 것임.

- 허용보조의 구체적인 기준과 요건에 대한 논의가 아직 충분하지 않은 상태이기 때문에 이에 대한 논의에 관심과 참여가 필요함.

○ 경영이양 직접지불이 생산자 은퇴제도(9항)에 포함될 수 있도록 '일정 기간'이 5년 이하로 설정돼야 할 것임.

○ 투자보조를 통한 구조조정의 경우에 그 사업 대상과 여건의 다양성 때문에 '구조적 불이익'에 대한 명확한 정의 설정이 현실적으로 어렵다는 점을 설득함.

WTO/DDA 농업협상 세미나

2003. 2. 21

우리나라의 WTO/DDA 농업협상 전략

목 차

1. 개요

2. 세부원칙 1차 의장초안의 의미와 평가

3. 지금까지 우리나라의 입장과 협상전략

이 재 옥
WTO/DDA 농업협상 연구단
한국농촌경제연구원

1. 개요

1.1. UR 농업협상의 특징과 평가

○ 1980년대 세계 농산물교역질서 크게 왜곡
- 재고누증, 보조금 과다 지급, 가격하락, 재정적자
- 근본적인 무역자유화 및 교역질서 개선의 필요성 대두

○ UR 농업협상의 특징과 의의
- 농산물 분야에 만연하던 수입물량규제, 동식물검역 등 비관세장벽이 철폐와 관세제도로의 전환(관세화; Tariffication)
- GATT 역사상 최초로 농업보조에 대한 규제

○ UR 농업협상 결과의 이행과 문제점

1) 관세상당치의 과다 계산(Dirty Tariffication) : 관세감축의 효과가 미미하다고 수출국들은 주장
- 평균 감축방식의 채택으로 민감품목에 대한 감축 최소화로 품목간의 관세격차가 확대
- 대부분 선진국의 경우 가공산업 보호를 위해 누진관세(Tariff Escalation) 제도를 운영

2) 국내보조의 경우에도 과다 AMS의 과다 계산, 감축실적 인정 등으로 감축효과가 전무하다고 수출국들은 비판
- 특히 미국과 EU의 경우 블레어하우스 협정에 의해 기존의 부족불지불(DeficiencyPayment), 보상지불(Compensatory Payment) 등 생산제한 하의 직접지불(Blue Box)에 대해 감축의무를 면제한 대신 이들을 AMS에 포함시킬 수 있도록 한 결과 AMS 감축효과는 더 축소

3) 수출보조의 감축에서도 기준년도의 변경과 미사용분의 재사용 등으로 상당한 감축의무 상의 신축성을 제공
- 직접적인 수출보조 이외에 수출신용, 수출국영무역 등에 의한 우회적인 수출보조가 쟁점으로 부각

4) 개도국이익의 미반영

- 개도국들은 UR 협상결과에 따라 전 분야에 걸쳐 선진국의 개도국상품에 대한 시장접근기회가 크게 개선되지 않았다고 평가, WTO 다자협상체제에 근본적인 의문제기
- 제3차 시애틀 각료회의가 개도국들의 반발로 무산, 제4차 도하 각료회의에서 개도국 이익의 반영이 협상의 핵심사항임을 천명

1.2. WTO 다자협상의 구도 변화

가. 농업의 다원적기능과 NTC 그룹의 등장

○ UR 농업협상에서 조직적으로 협상연대하지 못하던 수입국들은 EU, 일본, 스위스, 노르웨이, 한국 등 소위 NTC 그룹을 형성, 협상공조를 약속

- UR 농업협상에서 농업의 비교역적 관심사항(NTC)이 강조되긴 하였으나, 논리적 체계가 부족하고 실제로 농업협정문에의 반영정도도 미흡한 결과 초래
- NTC 그룹은 종전의 NTC 개념을 농업의 다원적기능(Multiufunctionality of Agriculture)이라는 이론적이고 체계적인 논리로 확대, 발전시키고 이를 협상에서 주된 목표로 설정함.
- 그러나 다원적기능의 요소가 다양하고 국가마다 처한 농업여건이 상이하여 세부사항에 대해서는 이견을 노출, 성공적인 협상연대는 곤란했던 것으로 평가

나. 개도국의 입장 강화

○ 도하 각료선언문은 농업을 포함한 모든 협상분야에서 개도국의 이익반영이 협상의 핵심요소임을 천명하고, 현행 WTO 다자협상을 과거와는 달리 도하개발아젠다(Doha Development Agenda)라 명명

- 농업협상에서도 모든 국가가 개도국우대 강화에는 이견 없이 동의

○ 개도국우대는

1) 개도국의 선진국 시장에 대한 접근기회 개선,
2) 개도국의 식량안보와 농촌개발 등을 위한 특별대우 등으로 구분하여 설명할 수 있음.

- 선진국의 개도국 농산물에 대한 관세철폐, 쿼터제도 철폐
- 파격적인 감축의무 완화 및 감축기간 연장
- 개도국의 식량안보와 농촌개발을 위한 국내보조의 허용

다. DDA 농업협상의 구도

○ DDA 농업협상은 미국과 케언즈그룹을 중심으로 한 수출국들과 EU와 일본 등 NTC그룹의 수입국들이 쟁점마다 의견대립을 보이고 있는 협상구도임.

- 케언즈그룹은 그룹 내의 선진국과 개도국간에 상이한 입장을 견지하는 경우도 있으나 농산물 수출증대에 공통적으로 관심이 높으므로 결속력이 강함.
- NTC그룹은 농업의 다원적기능의 중요성이라는 대의명분에는 공감하나, 국가간의 다양한 농업여건에 따라 중점분야가 상이함.
- 전체적으로 대다수 개도국들의 지원을 받는 수출국들의 협상입지가 더 강하다고 평가됨.

○ 최대 협상력을 가지고 협상을 이끌어 나가는 미국과 EU는 각각 2002년 농업법과 Agenda 2000 이후의 추가적인 농업개혁 등 내부적인 농정개혁 방향에 맞추어 농업협상에 임하고 있음.

- 미국의 경우 2002년 농업법은 주요 품목에 대한 목표가격제 부활, 가격손실지불(Counter-cyclical Payment)의 제도화가 가장 두드러진 특징이고, 품목불특정 최소허용보조(de minimis)의 확대 등 국내 농업보조가 최근 크게 증가하고 있음.
- 이러한 배경에서 미국의 협상입지는 약화되었고, 이를 만회하기 위해 시장접근 분야에서 파격적인 제안을 할 수밖에 없다고 평가되고 있음.

○ 한편 EU는 동구권으로 회원국이 확대될 경우 과잉생산을 우려하여 농산물의 지지가격을 인하하고 보조를 감축하는 등 자체적인 농업개혁안을 수립하고 있음.

- 그러나 공동농업정책(CAP)의 특성상 관세, 국내보조, 수출보조가 유기적으로 연결되어 있어 3가지 정책간에 조화를 이루어야 함.
- 따라서 EU는 기존의 공동농업정책과 자체적인 농업개혁의 틀의 범위 내에서 협상에 임할 것으로 전망됨.

- 이러한 배경에서 관세의 대폭적인 감축이나 수출보조의 완전철폐와 같은 부문간의 불균형적인 제안은 수용이 불가능할 것으로 보임.

2. 세부원칙 1차 의장초안의 의미와 평가

2.1. 주요국의 입장 비교

○ DDA 농업협상의 협상구도를 보다 깊이 이해하기 위해서는 수출입국을 대표하는 미국과 EU의 입장을 단순화하여 심층적으로 비교 분석할 필요가 있음.

협상의제	미국(케언즈그룹)	EU(NTC그룹)
시장접근	ㅇ관세감축: 스위스25%(5년) -실행세율기준 -관세체계의 단순화 ㅇTRQ: 20% 확대 -TRQ 관세철폐 -수입관리방식 규제 ㅇSSG: 폐지	ㅇ관세감축: 평균36% (최소 15%) -양허세율기준 -개도국에 대한 관세, 쿼터 철폐 ㅇTRQ: 관리의 투명성제고 ㅇSSG: 유지
국내보조	ㅇ농업총생산액 5%수준 감축 ㅇDe minimis: 현행 유지 ㅇBlue Box: 폐지 ㅇGreen Box: 현행기준유지	ㅇAMS 55% 감축 ㅇDe minimis: 선진국 철폐 ㅇBlue Box: 유지 ㅇGreen Box: 범위 확대
수출경쟁	ㅇ수출보조: 5년내 철폐 ㅇ수출신용 및 식량원조 규제 ㅇ수출국영무역 규제 ㅇ수출세 부과금지	ㅇ수출보조액: 45% 감축 ㅇ수출신용 및 식량원조 규제 ㅇ수출국영무역 규제
NTC	ㅇ기존의 Green Box로 충분 - 식량안보는 자유무역을 통해 확보	ㅇ식품안전, 표시제도, 동물복지 등 추가 - 식량안보는 개도국에 국한

가. 시장접근

○ 관세조화

- 미국은 스위스공식 25%에 의해 고관세에 대한 대폭 감축

- EU는 UR 공식 감축(평균 36%, 최소 15%)에 의한 신축성 확보, NTC 반영, 그러나 개도국에 대한 관세 및 쿼터 철폐로 대 개도국 관세조화 입장을 제시

○ 관세 감축폭

- 고관세품목인 EU의 버터(300%; 종가세상당치)와 일본의 쌀(490%; 종가세상당치)의 경우 미국 제안에 따르면 90% 이상, EU 제안에 따르면 15% 감축

○ TRQ 및 SSG

- 무역자유화 진전에 따라 TRQ 확대의 중요성은 낮아지고 SSG의 중요성은 높아지는 바 EU는 이와 일치하는 입장 견지

나. 국내보조

○ 미국과 EU의 국내보조에 관한 제안을 Offer와 Request로 분류하여 정리하면 다음과 같음.

- 자신의 감축률은 낮추고 상대방에 대한 감축률은 높이기 위해 미국은 AMS와 Blue Box을 합하여 총농업생산액 기준으로 감축할 것을 주장한 반면, EU는 AMS를 감축하되 미국의 De minimis 철폐를 주장

	미국제안(농업생산5%)	EU제안(AMS55%감축)
미 국	28%	81%
E U	68%	27%

다. 수출경쟁

○ 미국은 EU가 세계 총 수출보조의 90% 이상(약 60억불 정도)을 지급하고 있는 점을 감안하여 수출보조의 5년 내 철폐를 주장

- EU는 우회적인 수출보조로 간주되는 미국의 수출신용과 식량원조, 그리고 캐나다와 호주 등의 수출국영무역제도가 동일한 원칙에 의해 규제될 경우 수출보조를 감축할 수 있다고 강조해 옴.
- EU는 제안에서 수출보조액을 기준 45% 감축을 주장

2.2. 의장초안의 특징과 수출입국의 입장 반영

가. 시장접근

○ 의장 초안에서 관세감축의 경우 UR의 감축방식을 채택하여 수입국 입장을 반영한 반면, 수출국의 관세조화 주장을 수용하여 다단계로 관세감축률을 차등화 함.

- 당초에는 UR 방식의 관세감축공식이 채택될 경우 관세상한(100% 또는 200%)가 설정될 것으로 예상
- 미국이 제안했던 스위스공식 25%와 EU가 제안한 평균 36%(최소 15%)의 감축률 구간에서 보면 수입국 입장에 가까운 제안으로 평가

○ 그러나 EU와 스위스의 낙농제품의 관세(300% 이상), 한국과 일본의 쌀 등 주요품목의 관세(300% 이상 고관세)를 고려했을 때 고관세의 최소 45% 감축은 수용이 어려울 것으로 보임.

○ 관세감축률에서 수입국 입장을 더 많이 반영한 점을 보완하기 위해 의장 초안에서는 TRQ의 대폭 확대, SSG의 폐지를 제시한 것으로 판단됨.

○ 의장 초안은 우리나라 제안한 평균 관세감축 36%(최소 15%, 핵심품목 10%) 수준보다 3배 이상의 관세감축율에 해당

- 90% 이상 관세품목은 쌀, 콩, 옥수수, 감자, 고구마, 참깨, 고추, 마늘, 양파 등으로서 관세가 45% 인하되면 농가소득에 엄청난 타격 예상
- 만약 쌀시장이 관세화조치에 의해 개방되고 관세가 45% 감축되면 이는 TRQ 물량을 14～16% 정도 확대하는 것과 동일한 효과 초래

나. 국내보조

○ 의장 초안은 국내보조 감축에서도 UR 방식을 채택, AMS 60%(개도국 40%) 감축을 제시하여 신축성을 부여하고 있는 듯하나 품목별 AMS는 1999/01년 평균지급액을 초과하지 못하는 것으로 함.

- UR 방식에 따른 보조감축의 신축성이 크게 저하됨.
- AMS 감축폭이 UR 때의 3배에 해당

○ 모델리티에 따를 경우 실질 국내보조 감축은 미국 49%(Offer; 28%), EU 45%(Offer; 27%)이 될 것으로 추정

- 미국의 최소허용보조(de minimis)와 EU의 Blue Box는 절반 수준으로 감축되어야 하므로 형평에 맞게 조정된 것으로 판단됨.
- 그러나 EU로서는 Blue Box의 50% 감축은 정치적으로 부담
- 세계시장의 농산물 가격이 회복되지 못할 경우 미국의 최소허용보조(Counter-cyclical payment)의 하향 조정은 곤란할 것으로 보임.

○ 우리나라는 AMS를 수출용인 경우 55%, 내수용인 경우 20% 각각 감축할 것을 제안

- 의장 초안은 수출용, 내수용 구분 없이 AMS 60%를 제시하여 내수용인 경우 3배의 감축율을 제시
- 개도국지위 확보가 불가능한 경우 AMS가 60% 감축되면 현행 수매제도, 소득보전직불제도 등의 운영에 큰 차질 예상

다. 수출경쟁

○ 의장 초안은 총 수출보조액의 50%에 해당하는 품목은 5년간 금액과 물량을 기준으로 일정공식에 의해 감축하고 6년째 폐지할 것을제안

- 여타 품목은 동일한 공식으로 9년간 감축하고 10년째 폐지
- 케언즈그룹의 이행초년도 대폭감축 주장을 반영하여 감축율이 체감하는 형식의 공식을 제시

○ EU가 계속하여 주장하였던 수출신용, 식량원조, 수출국영무역 등 우회적인 수출보조에 관해서는 규제강화만을 언급

- EU 공동농업정책의 구조와 특성 상 수출보조를 단기간 내에 완전 철폐하자는 주장은 수용하지 못할 것으로 전망
- 더욱이 EU는 우회적 수출보조에 대해 특별한 언급이 없는 것에 대해 큰 불만을 표명

라. 개도국우대

○ 의장 초안은 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 등 모든 분야에서 개도국에 대해 파격적인 우대조치를 제시

- 관세감축의 경우 개도국의 식량안보 및 농촌개발 관련 전략품목(SP)에 대해서는 관세를 평균 10%, 최소 5% 감축하도록 허용
- 개도국의 경우 SSG 허용, SP 품목에 대한 TRQ 확대 의무면제
- 개도국에 대한 공공비축제 요건 완화, 식량안보 목적의 생산기반 유지 보조금 및 소규모 가족농에 대한 허용보조 추가
- 최소허용보조의 현행 허용기준 유지

마. NTC

○ 의장 초안에서 NTC는 관세감축과 AMS감축에서 UR 방식이 채택되고 약간의 신축성이 주어진 점에서 일부 반영되었으나 매우 제한적임.

- 의장 초안 28항에서는 EU가 특히 강조하는 지리적표시(Geographical indication), 표시제도(Labelling), 식품안전(Food safety) 등의 NTC를 고려해야 한다고만 명시
- 우리나라가 주장한 식량안보를 위한 일정수준의 국내생산 능력 보유를 위한 보조는 개도국에 대한 허용조치로 추가
- 환경보전을 위한 보조는 환경정책을 따를 경우 추가되는 비용에 국한하여 보조한다고 되어 있어 환경의 외부효과에 대해 보상이 이루어져야 한다는 우리의 입장은 미반영
- 일부 허용보조의 허용기준이 강화되어 향후 허용보조 정책의 도입에 상당한 어려움이 수반될 것으로 보임.

라. 전반적 평가

○ 의장은 수출국과 수입국의 입장을 공평하게 반영하여 중간점(middle ground)에서 이견을 조율하려고 노력하였으나, 수출국, 특히 케언즈그룹의 당초 입장이 너무 강경하여 의장 초안의 중간점은 수출국들의 입장에 더 가까운 것으로 평가됨.

○ 협상을 주도하는 미국(수출국)과 EU(수입국)의 초기제안의 관점에서 의장초안을 평가하면 다음과 같음.

	시장접근	국내보조	수출경쟁	NTC
미국(수출국)	약간 불리	균형	매우 유리	매우 유리
EU(수입국)	약간 유리	균형	매우 불리	매우 불리

○ 의장 초안에서 선진국에 대한 감축의무는 UR보다 훨씬 강화된 반면 개도국들에게는 파격적인 우대조치를 제공하여 선진국과 개도국간의 의무격차 크게 확대되었음.

- 우리나라가 개도국지위를 확보하는 일은 더욱 중요해짐.

2.3. 협상 타결방향 전망

가. 주요국의 의장초안에 대한 평가

○ 미국 및 케언즈 그룹

- 의장 초안에서 제시된 관세 및 보조금 감축수준과 수출보조금의 철폐기간이 충분하지 않으나 협상의 기초로 삼을 수 있다고 평가(동경 각료회의)
- 미국은 관세감축 등 시장접근 분야에서 도하 각료선언의 실질적개선(substantial improvement)에 크게 미흡하며, 무역왜곡적인 국내보조의 감축율도 미흡하다고 지적(비니먼 농무성장관 평가)
- 뉴질랜드는 전체적인 방향은 적절하나 개혁수준은 기대수준에 못 미친다고 평가

○ EU 및 NTC 그룹

- EU와 일본은 동 초안이 수출국 입장에 지우쳐 수입국에게 과도한 부담을 지우고 있으며, NTC를 충분히 반영하고 있지 못하다고 강력하게 비판, 협상의 기초로 수용하기 어렵다는 반응(동경 각료회의)
- 특히 EU는 모든 형태의 수출보조가 균형있게 다루어지지 않아 회원국간의 의무균형이 상실되었다고 비난(EU 집행위원회)
- 일본은 감축목표가 지나치게 높고 야심적인 관계로 수출국의 입장에 편중된 것이라 평가
- 노르웨이는 대폭적인 관세감축, NTC 미반영에 큰 불만

○ 한국

- UR 농업협상과의 일관성, NTC 고려와 개도국우대를 위한 융통성 등이 필요하며 모든 회원국이 수용할 수 있는 현실적인 대안이 아님(동경 각료회의)

나. 의견철충 방향의 전망

○ 향후 DDA 농업협상의 최대 난관은 수출보조의 철폐가 될 것으로 전망되며, 이에 대한 입장조율의 방향은

1) 수출보조 감축률을 하향 조정하는 동시에 수출신용, 식량원조, 수출국영무역 등 우회적 수출보조에 대한 확실한 규제와 감축약속,

2) 수출보조 감축률의 하향조정과 시장접근과 국내보조 분야에서 EU 양보

○ 위에서 1)의 경우가 가장 바람직하고, 2)의 경우 우리나라에게는 더욱 불리한 상황이 전개될 것임.

○ 한편 위에서 언급한 바와 같이 의장초안은 수출국들의 과격한 당초제안을 기초로 중간점을 찾은 것으로 평가되므로 모든 분야에서 감축률이 하향조정되는 방향으로 타결될 전망도 있음.

- 의장초안에 대한 수입국들의 반대는 강경한 반면 수출국들은 긍정적으로 평가

3. 지금까지 우리나라의 입장과 협상전략

3.1. 우리나라의 기본입장

가. 협상 전반

○ WTO 농업협상에서 모든 회원국의 이익을 균형적으로 반영하기 위해서는 각 회원국이 다양한 농업여건을 충분히 고려해야 함.

- 관세인하, 시장접근물량의 확대, 국내보조 감축에는 신축적이고 점진적인 접근방식이 적용되어야 함.

○ 대부분 소규모 생존농가로 구성되어 있는 개도국 농업의 다원적기능 등 비교역적 관심사항(NTC)을 반영하기 위해서는 식량안보, 환경보전, 농촌개발 등을 위한 정부의 개입과 지원이 필요함.

- 식량수입국의 식량안보 개선을 위해 수출보조, 수출신용, 수출제한, 그리고 수출국영무역 등 수출관련 규정을 엄격히 해야 함.
- UR 이후 급속한 유전자변형 농산물의 상업화와 무역에 따른 식품안전에 관한 소비자의 우려에 관한 문제도 협상에서 적절히 다루어져야 함.

나. 시장접근

○ 시장개방의 폭을 확대할 경우 각 회원국의 특수한 여건과 NTC가 고려되어야 하며, 특히 핵심 주곡(Key Staple Crops)에 대한 배려가 있어야 함.
- 농산물에 대한 관세인하는 UR 협상에서의 최종 양허수준에 기초하여 최소한의 폭과 점진적인 방식으로 감축
- 다양한 형태의 관세제도 유지

○ 시장접근물량(TRQ)의 수입관리는 관세화에 따른 이중가격 형성과 수입차익의 발생 등의 문제점을 보완하기 위해 불가피한 조치임.
- 각 회원국은 시장여건과 품목의 특성에 따라 수입관리방식이 다를 수밖에 없으므로 보다 많은 신축성이 부여되어야 함.

○ 부패가능 농산물이나 계절적 농산물의 수입급증에 대비하기 위한 산업피해구제제도가 필요
- 기존의 특별긴급관세제도(SSG)는 관세화의 필수불가결한 보완조치였으므로 계속 유지되어야 함.

다. 국내보조

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

○ 회원국들의 상이한 농업여건과 개발단계에 상응하는 농업정책을 수행하기 위해 생산과 무역에 어느 정도 영향을 미치는 농업보조도 필요
- 감축대상 농업보조(AMS)의 감축 시에는 인플레이션 반영
- 최소허용보조(de minimis)에 대한 현재의 허용기준 유지
- 생산통제 조건부 직접지불(Blue Box)은 계속 존치

○ 현재 농업협정문상의 허용보조(Green Box)에 더하여 다음과 같은 보조는 허용되어야 함.

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

라. 수출경쟁

○ 수출과 관련된 조치들은 농산물무역에 가장 큰 영향을 미치므로 수출입국의 균형된 이익의 반영을 위해 이들 조치들에 대한 규정을 강화할 필요가 있음.

- 수출국들의 임의적인 수출제한 금지
- 수출제한을 목적으로 한 수출세 부과 금지
- 우회적인 수출보조의 가능성이 있는 수출국영무역의 관리는 투명성이 확보되어야함.

마. 개도국 우대조치

○ 개도국에 대해서는 시장접근, 국내보조, 그리고 수출경쟁 등 모든 분야에서 우대조치가 제공되어야 함.

- 시장접근 분야에서 식량안보 등 농업의 비교역적기능의 확보를 위해 핵심주곡에 대한 관세감축에서 보다 큰 신축성 부여
- 국내보조의 경우 감축상의 혜택뿐만 아니라 식량안보, 농촌고용을 위한 허용보조조치의 확대가 필요

바. 새로운 잇슈(New Issues)

○ 각 회원국 소비자의 식품안전과 질에 대한 관심, 유전자변형 농산물의 인간과 환경에 초래할 잠재적 위험에 대한 우려 등에 관한 문제들은 WTO에서 적절히 논의되어야 함.

- 이러한 문제를 해결하기 위한 예방적조치(Precautionary Measures)에 관한 문제도 협상에서 취급

3.2. 협상추진 결과 평가

가. 점진적이고 신축적인 시장개방과 농업개혁

○ 의장 초안은 급진적이고 비신축적인 관세와 보조금 감축방식을 제시하고 있어 당초 우리의 제안과는 상당한 차이가 발생

- 선진국의 경우 민감품목 내지 핵심주곡에 대한 예외를 인정하지 않고 고율관세(90% 이상) 품목에 대한 높은 최소감축률(45%)을 제시
- 과도한 AMS 감축과 품목별 AMS 상한 설정

○ 관세와 보조금의 대폭적인 감축은 UR 협상의 문제점으로 인해 불가피했던 것으로 예상된 것임.

나. NTC(농업의 다원적기능)의 반영

○ NTC 그룹의 협상연대에도 불구하고 UR 방식에 따른 관세와 보조금 감축 이외에는 NTC의 반영이 미흡

- 식량안보 관련사항이 개도국우대 조치의 차원에서만 논의, 인정
- 허용보조조치의 기준강화로 NTC 관련조치의 도입이 곤란

3.3. 향후 협상추진 방향

가. 협상 전반

○ 협상의 우선순위 결정

- 우리가 취약한 분야와 여유가 있는 분야를 정리하여 취약분야는 적극적, 방어적인 입장을 견지하고 여유있는 분야는 협상의 지렛대로 사용
- 취약 분야: 핵심 품목의 관세와 AMS의 대폭 감축
- 여유 분야: 평균적인 관세감축, Blue Box의 미사용, TRQ 확대

○ 관세감축

- 의장 초안의 평균감축률을 조정하더라도 고율관세 품목의 최소감축률을 낮은 수준에서 고정
- 구간별 최소감축률과 증가율의 조정(예; 25%, 35%, 45%에서 15%, 20%, 25%로 변경)

- 구간별 평균감축률과 증가율의 조정
- 차등 관세감축의 구간을 다단계화

○ **SSG**

- SSG의 유지에 노력하되 여의치 않을 경우 발동이 어렵게 발동요건을 강화하고 추가되는 관세수준도 낮추는 방향으로 수출국 입장 반영
- 관세감축 효과 내에서 TRQ 확대라면 가급적 수용

○ **국내보조**

- 내수용 AMS 감축률이 최소화되도록 노력
- AMS 이행실적을 기준으로 품목별로 국내보조금을 제한하는 조항의 도입을 적극 저지하여 AMS 이행실적이 없었던 품목에 대해 새로운 보조금 제도를 도입할 수 있도록 함.
- 허용보조의 요건이 강화되어 NTC 반영이 어려워지는 사태를 방지

○ **NTC**

- NTC는 선진국과 개도국에 공통으로 적용되는 점을 강조
- 의장초안의 허용보조(Green Box)는 각국의 제안이 모두 반영된 관계로 협상의 여지 많고, 이를 통해 NTC를 최대한 반영하도록 노력

○ **분야간 입장조정**

- 시장접근 분야를 가장 중시

○ **미국과 EU 간의 입장조율 방향에 대처**

- EU의 수출보조 감축의 완화 대신 시장접근의 확대
- 미국의 국내보조 감축의 완화 대신 시장접근의 확대

○ **NTC그룹 협상연대와 선별적 공조**

- NTC그룹과의 공조는 수출국들에 대항하여 관세와 보조금의 감축률을 최소화시키는데 도움이 될 것이나 개도국지위 확보에 부정적인 측면도 있음.
- 사안별로 수출국, 개도국과의 연대도 모색

나. 개도국지위

○ 의장 초안에서 도하 각료선언의 지침에 따라 개도국에 대한 우대폭은 대폭 넓힌 반면 선진국에 대한 의무는 강화하여 선진국과 개도국간의 의무수준의 차이는 더욱 확대됨.

- 따라서 DDA 농업협상에서 개도국지위의 확보는 매우 중요
- 그러나 개도국우대가 대폭 확대된 관계로 우리나라의 개도국지위 확보는 더욱 어려워진 점도 있음.

○ 개도국지위 문제는 모델리티 설정 등 농업협상의 논의대상이 아니고 이행계획서 작성 이후 양자협상에서 거론될 사항이나 미리부터 단계적인 대응조치 필요

- 이해당사국과의 사전적 입장타진 및 분위기 조성
- 범 부처적인 외교활동 강화

○ **개도국지위 확보 대응방안**

1) ‘자기결정 또는 자기선택의 원칙’에 입각하여 CS 작성

- 상대국이 부정할 경우 우리가 개도국이 아니라는 사실의 입증책임은 상대국에 있으나, 입증이 용이하지 않을 것임.

2) 우리가 개도국이라는 논리는 국가전체의 산업구조조정의 진전상태 등 동태적 발전측면에 기초해야

- 농업생산과 농촌인구의 비중과 일정수준 이하로 감소하는데 소요되는 시간
- 농업 자체의 구조조정과 영농규모, 생산기반 정비의 정도

3) 발전정도에 상응하는 의무의 이행방식 선택

- 다자협상에서 문제를 제기하기 보다 양자협상에서 처리

4) 양자협상에서 개도국지위를 인정받는 대신 해당 품목 이외의 품목이나 분야에서 양보할 수 있는 분야 검토

- 무역상대국간의 이익 조정 필요

다. 국내 대책과 과제

○ 중요 협상쟁점에 대하여 사전적 의견조율을 통해 일관되고 통일된 입장을 견지

- 개도국지위 확보에 대한 회의론 확산과 내부적 이견 노출
- 쌀 재협상에 대한 상이한 입장
- 시장개방에 따른 농가피해의 보상과 농업의 구조조정에 수반되는 재정지원 문제

○ 국회와 농민단체의 협상에 대한 인식 전환

- 협상의 원리를 있는 그대로 이해하고 인정하는 자세 필요
- 협상이란 상대방이 있으므로 당초 우리의 제안이 점차 양보되는 과정을 통해 중간 점에서 타결되는 것임.
- 협상담당자가 입장의 변경이 두려워 소신껏, 재량권을 가지고 적극적인 협상을 할 수 없는 분위기
- 이와 관련 이행계획서의 변경도 국익을 위해서라면 얼마든지 수정이 가능한 것이라는 이해 필요(UR 농업협상의 CS 수정 파동)

○ 농업협상 관련 인력과 조직의 강화

- 효과적인 협상대책 수립을 위해 다양한 의견을 수렴하고 특히 협상전문가를 최대 활용
- 협상대책회의의 정례화

○ 모델리티 확정 못지 않게 이행계획서의 작성도 매우 중요하므로 이에 대한 치밀한 준비작업도 절대적으로 필요함.

- 주어진 신축성 하에서 최대한 유리한 방향으로 작성
- 우리의 이행계획서에 대한 방어논리, 상대방 이행계획서에 대한 검토와 요청서 작성

○ 농민, 농민단체와의 대화를 통해 농민의 목소리를 협상대안 수립에 반영하는 동시에, 협상추진 경과는 농민들에게 적극적으로 홍보, 설명하여 협상타결 시 일시에 초래되는 충격을 완화

- 협상의 시그널에 따라 농민들이 적응하도록 충분한 시간 제공

○ 대폭적인 시장개방과 보조금감축에 대응한 농업정책의 재 개편
- 양정제도 개편과 다양한 허용보조정책의 도입
- 개방화 시대에 부응하는 장기적 농업정책 방향의 수립

Negotiations on Agriculture
First Draft of Modalities
for the Further Commitments
(원 문)