

DDA 농업협상, 의장보고서의 특징과 문제점

2003년 12월 15일 제네바에서 열린 WTO 일반이사회는 칸쿤 각료회의 결렬이후 DDA 협상을 재점화하는 계기가 될 것으로 기대하였으나 별다른 진전없이 금년 2월 중순 협상을 재개하는 것으로 약속하고 끝났다. 이로써 2004년말 타결 예정이던 DDA 협상은 대폭 연장될 것이 거의 확실해졌다. 일반이사회회의 의장보고서를 살펴본 후, 보고서를 통해 나타나는 DDA 농업협상의 특징과 문제점을 정리한다.

1. 의장보고서 내용

1.1. 2003년 12월 15일까지의 동향

칸쿤 각료회의의 폐막 이후 카스티요 의장을 비롯한 WTO 사무국을 중심으로 한 협상재개를 위해 노력하였다. 특히 11월에는 2차례에 걸쳐 각국 대표에 의한 비공식회의를 개최, 카스티요 의장은 가맹국들에게 “만약 상황에 진전이 보인다면 새로운 합의안을 제출하겠다”는 의욕을 보여왔다.

그러나 이와 같은 의장의 의욕과는 달리 조정작업은 난항을 겪었고, 당초 12월 5일 제네바에서 개최되기로 했던 각국 대표자회의는 9일로 연기되었다. 여기서 카스티요 회장은 “새로운 합의안을 제출할 상황이 아니다”라고 밝히고, 12월 15일부터 열릴 회의에는 의장 책임하에 진행상황에 대한 보고서를 제출할 예정이라고 보고하는 것으로 마무리하였다.

카스티요 의장은 12월 15일 WTO 일반이사회에 제출한 보고서에서 9월 칸쿤 각료회담 결렬 이후, 의장 및 수파차이 사무국장이 협상을 재개시키려고 한 노력들에 대해 상세하게 설명하고 있다.

11월 2일 제네바에서 열린 비공식회의가 끝난후 카스티요 의장은 12월 9일 각국 대표자간 비공식회담을 개최하고, 각국간 개별절충 2라운드의 결과를 보고했다.

여기서 의장은 칸쿤회의 이후의 계속적인 절충노력을 돌아보고, “상당히 우호적인 분위기에서 건설적인 정신이 발휘되었다”고 자찬하는 한편, “논의가 협상내용의 핵심에 가까워질수록 남아 있는 과제가 더욱 명확해졌다”는 비판적인 평가도 같이 했다.

12월 15일 발표된 의장 보고서도 지금까지의 진전상황에 대해 기본적으로는 9일의 보고와 기초를 같이 하는 것이다. 구체적으로는 일련의 절충에서 높이 평가되는 점으로는 각 회원국들이 안고 있는 실질적인 문제점을 확인한 점을 들고 있다. 각국간 진지한 논의를 통해 구체적인 진전을 얻고 중요한 문제가 명확히 드러났으며, 또한 각국이 DDA가 결실을 맺도록 진지하게 협상에 임하겠다는 전향적인 자세가 표명했던 점도 높이 평가하고 있다.

한편 부정적인 면으로는 협상의 내용 자체에는 거의 진전이 없었던 점을 들고 있다. 즉 각국의 입장 차이는 여전히 존재하며, 총론에서 전향적인 언급을 한 것과는 달리 일단 협상에 들어가면 구체적인 양보를 표명하는 국가는 거의 없었다고 전해진다. 무엇보다 협상의 조기타결을 위한 절박감이 결여되어 있다고 많은 나라들이 지적하고 있는데, 의장 본인의 생각도 같을 것이다.

1.2. 절충과정에서 드러난 과제

12월 15일의 의장보고서에서는 칸쿤회의 이후 일련의 절충과정에서 드러난 협상의 중요 포인트에 대한 의장의 견해가 제시되어 있다. 여기에서 농업, 비농산물 시장접근, 싱가포르 이슈, 면화 등 4개 중요분야에 대한 평가가 포함되어 있는데, 여기서는 이 중에서 농업과 면화에 관한 의장의 현황 평가를 소개한다.

(1) 농업

카스티요 의장도 농업분야가 DDA 성공을 위한 가장 중요 과제라고 강조하고, 국가간 절충에서도 가장 많은 시간을 할애해 온 분야이기도 하다. 이러한 절충을 통해 느낀 점은 각료회의 3차안, 이른바 데르베스 초안이 포함 요소나 구성 면에서 다양한 의견을 폭넓게 수용할 수 있는 협상의 토대가 될 수 있다는 점이다. 이 초안의 몇 가지 중요한 쟁점에서 여전히 입장 차이가 존재하지만, 만약 각 가맹국들이 이러한 문제에 우선적으로 대처하고, 필요한 유연성을 발휘한다면 내년초 제네바에서 성과를 거둘 수 있을 것으로 확신하고 있다.

① 국내보조

국내보조분야 협상의 목적은 “각국의 국내보조 개혁을 지원하고 그를 위한 인센티브를 부여하여, 보다 무역왜곡도가 낮은 정책으로 전환을 유도하는 것”으로 인식되고 있고, 이에 따라 보다 무역왜곡도가 높은 정책에는 보다 폭넓은 개혁을 요구하고 있다.

이러한 인식 하에 감축대상인 AMS의 대폭감축 또는 일정기간후 철폐, 생산제약하의 직접지불(blue box)에 대해서는 상한을 설정한 후 감축폭은 향후 협상해 나갈 것, 그리고 허용대상보조(green box)에 대해서는 데르베스 초안의 내용이 타당하다고 사료된다는 점을 의장 자격으로 제안하였다.

② 시장접근

시장접근분야의 개선에 대해서는 선진국이나 개도국이나 같은 환경이 주어져야 한다는 인식이 가맹국간에 확산되고 있다. 한편 양측에 대해서는 서로 다르게 적용해야하나, 이는 개도국의 발전단계, 식량 또는 생활상의 안전보장상황을 감안한 ‘특별하고 차별적 대우(S&D)’를 통해 이루어져야 한다.

또한 데르베스 초안에 제시된 관세감축에 대한 브랜드 방식에 대해서는 많은 개도국이 우려를 표명하고 있다. 모든 가맹국들이 관세감축의 위험부담을 공평하게 지기 위해서라도 관세감축방식에 대한 추가적인 협상이 필요하다고 하고 있다.

③ 수출경쟁

수출경쟁에 관련한 감축 또는 철폐약속은 모든 불공정한 수출경쟁형식에 적용해야 하고, 현행 데르베스 초안은 그 윤곽을 짜기 위한 협상의 기초가 될 수 있을 것이라고 한다.

(2) 면화

지금까지의 절충과정을 통해 문제의 범위가 명확히 드러나고 있다. 면화 무역에서 수출보조금이 미치는 영향은 미미할지 모르나, 기타 다른 형태의 보조금에 대해서는 특별히 추가적 논의가 필요하다.

또한 면화를 생산하는 개도국에 대한 재정적 혹은 기술적 원조에 대해서도 논의가 이루어졌으나, WTO의 권한범위, 원조제공자 등에 대해서도 논의가 필요하다. 대체로 면화문제 해결의 시급성은 폭넓게 인식되고 있으나 다자간 협상은 시간이 걸린다고 인식하고 있다.

1.3. 향후 협상전망

의장은 보고서의 제3부로서 향후 예상되는 협상의 추진방향에 대해 보고하였는데, 실제로는 구체적 협상일정은 제시되지 않고, “협상은 새로운 의장이 선임되는 대로 내년 초에 재개되어야 한다. 또한 무역협상위원회와 각 협상그룹도 재개되어야 한다”고 언급했을 뿐이다. 세부원칙의 기본골격 협상기한에 대해서도 언급하지 않았다.

1.4. 의장 총괄

마지막으로 의장보고서는 칸쿠회의 이후 일련의 협상에 대해 다음과 같은 총괄 결론을 내리고 있다. 첫째, 지금까지의 절충과정에서 주요 쟁점이 보다 명확해졌다. 따라서 해결의 가닥이 잡힐 가능성이 높아졌다. 둘째, 그러나 이러한 쟁점들이 진전을 보기 위해서는 각국이 필요한 양보를 하는 정치적 결단이 뒷받침된 협상이 필요하다. 이러한 협상은 종래에는 결여되어 있었으나, 향후 시급하게 요구된다. 셋째, 의장으로 말할 수 있는 것은 종래방식의 협상은 본궤도에 올라서고 있고, 모든 가맹국들로부터 확고한 약속도 확보하고 있다. 그러나 합의에 다가서기 위한 단계에는 이르지 못했다. 앞으로도 협상을 촉진시키기 위한 최대한의 노력이 필요하다.

2. 의장보고서의 특징과 문제점

의장보고서는 결코 지나치게 비관적이지도 낙관적이지도 않도록 균형을 유지하고 있으며, 신중하게 작성되었다고 할 수 있다. 그러나 협상이 난항을 겪고 있음을 보여주는 몇 가지 중요한 점들이 지적되고 있다.

우선 DDA의 진전에 대해 총론에서는 긍정적 지지를 얻었다고 했으나, 과거에 라운드 촉진을 지지하지 않았던 나라는 없었기 때문에 ‘총론찬성’은 새로운 진전이라 할 수 없다.

또한 협상 각론에서 입장 차이가 명확해졌다고 하고 있으나, 설령 그랬다 하더라도 국내보조분야의 생산제약하 직접지불(blue box)의 감축에 대해서는 미국이 반대하고 있고, 개도국에 대한 S&D를 발전단계에 따라 다르게 취급한다는 점에 대해서는 브라질이 강력하게 반대하고 있듯이, 실제로 의견 차이를 메우기란 쉬운 일이 아니다. “문제가 명확해졌기 때문에 합의에 접근했다”고 하는 의장의 분석은 수사법으로서는 성립하지만, 각국의 정치적 현실을 감안한다면 실제로 협상은 한 발자국도 전진하지 않았다는 것이 현실이다.

또한 “각국에 협상 조기체결을 위한 절박감이 결여되어 있다”는 의장의 지적처럼 향후 협상이 진전을 보기 위해서는 절박감이 있는 정치적 결단과 구체적 양보가 필수적이다.

3. WTO 가맹국들의 입장

그렇다면 이러한 정치적 절박감이 선진국 또는 개도국측에 형성되고 있는 것인가. DDA 협상에서 커다란 발언권을 형성한 브라질을 비롯한 개도국 그룹(G20)은 15일부터 개최된 WTO 일반위원회 개최직전인 12월 11, 12일에 브라질의 수도 브라질리아에서 G20 회의를 갖고, 칸쿠회의 이후 미국의 강력한 와해공작을 받고 있는 G20의 결속을 재확인하였다.

또한 일반이사회가 종료된 16일에는 제네바에서 후발개도국 49개국 대표가 “칸쿠회의 이후 WTO를 중심으로 하는 절충에서 개도국의 목소리는 완전히 무시되고, 합의를 형성하려는 정치적 의사는 보이지 않았다”며, 칸쿠회의 이후의 개도국에 대한 특별하고 차별적인 대우 및 면화문제의 진전에 대해 강한 실망감을 표명하였다. 이렇게 현시점에서 개도국 측에서는 스스로 양보하겠다는 분위기는 전혀 보이지 않고 있다.

한편 미국은 지난해 12월 17일 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니과라과 등 중미 4개국과 FTA협상이 합의되었다고 발표했다. 합의내용은 미국의 사탕에 대해 18년간의 특례조치를 포함하는 등 각국의 민감한 농산품에 대한 특례조치가 포함되어 있는데, 여당인 공화당을 포함해 의회로부터 강한 반발이 있었다. 미국에서는 2004년 가을 대통령 선거가 커다란 화두가 되고 있는 동시에 상원과 하원선거도 치러진다. 특히 민감품목과 관련된 주에서는 공화당, 민주당 할 것 없이 커다란 논란을 야기하고 있다.

이러한 가운데 미국 농업에 있어서 수출경쟁력의 원천인 국내보조 감축을 추진하고 있는 WTO 농업협상에서 양보라는 정치적 결단은 매우 커다란 위험요소를 지니고 있다는 것이 현시점의 미국내 정치상황이라 할 수 있다.

WTO 사무국의 의욕적 자세에도 불구하고 DDA는 칸쿤에서 실질적인 성과를 거두지 못했을 뿐만 아니라 2004년의 구체적 협상일정도 아직 세워지지 못한 실정이다. 금년은 공식적 협상시한이기 때문에 전반기에는 합의를 추진하는 WTO 사무국이 각국에 대한 적극적인 설득작업을 벌일 것이 예상된다. 그래서 WTO 요구에 호응한 졸속적 논의가 이루어질 가능성도 있다. 협상이 재개된 후에도 각국의 정치상황을 충분히 지켜보면서 계속하여 냉정하게 대처해야 할 것이다.

자료 : <http://www.zenchu-ja.org/wtonougyo.htm>에서
(김태곤 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241 농정연구센터)