DDA, 기본골격 합의안 주요내용

WTO 147개 회원국들은 기본골격 초안이 배포된 이후 합의점 도출을 위해 난항을 거듭한 끝에 일반이사회 논의를 거쳐 7월 31일 DDA 협상의 세부원칙에 대한 기본골격에 전격 합의하였다. 이에 따라 2003년 9월 칸쿤 각료회의 결렬 이후 거의 1년 동안 정체되어 온 DDA 농업협상은 새로운 전기를 마련하게 되었다. 여기서는 합의안이 도출되기까지의 협상 논의 과정과 합의안의 주요내용 및 회원국들의 반응에 대해서 살펴보고자 한다.

1. 협상 논의과정

합의안이 발표되기에 앞서 지난 7월 16일 WTO 슈파차이 사무총장과 일반이사회 오쉬마 의장은 DDA 협상 기본골격 초안(draft framework text)을 배포하였다. 소위 '오시마 초안'이라고 불리운 이 초안은 칸쿤 각료회의 결렬 이후 수개월 동안 회원국간 협의된 내용을 근거로 작성된 것으로 합의된 협상안이 아니라 향후 세부원칙 수립을 위한 타협안의 성격이 강한 것으로 평가되었다. 또한 구체적인 감축 수치나 개수를 포함하지 않았지만, 핵심 쟁점에 대해 주요 이해당사국(그룹)간에 미묘한 균형을 이루었다.

초안이 배포된 이후 회원국들은 다양한 형태의 회의를 개최하여 초안 채택여부에 관해 집중적인 논의를 벌였다. 먼저 7월 19~20일 슈퍼차이 사무총장에 의해서 소집된 수석대표회의(Head of Delegation: HOD)를 시작으로 7월 20일에 개최된 농업위원회(Committee on Agriculture: COA) 특별회

의에서는 농업부문 시장접근에 관해 논의가 벌어졌지만 회원국간 상이한 입장차이만 확인하였다.

또한 미국, 유럽연합, 브라질, 인도, 호주 등 주요 협상 5개국(Five Interested Parties: FIPs 혹은 G-5)은 7월 27, 28일 양일간 농업문제를 논의한 결과 최종 합의안의 기초를 형성하는 제안서를 제시하였다. 이러한 협상과정에서 FIPs의 역할이 부상함에 따라 농산물 순수입국인 G-10과 민감품목 지정과 개도국의 특별긴급수입제한제도(Special Safeguard Mechanism: SSM)을 주장하는 G-33 등이 반발하는 양상이 나타났다.

7월 29～31일 동안 일반이사회가 개최되어 30일 수정안(revised draft)이 배포되었다. 수정안이 배포되기 이전에도 회원국간 상당한 의견차이로 인해서, 회원국들은 비농산물 시장접근(Non-Agricultural Market Access: NAMA), 면화 및 개발문제에 대한 합의점을 도출하는데 상당한 어려움에 직면했다. 이러한 진통 끝에 147개 회원국은 만장일치로 DDA 협상 세부원칙 기본골격에 합의하였다. 이번 합의로 인해 난항을 거듭해 오던 DDA 세부원칙의 기본틀(framework)이 마련되었으며, 아울러 2005년 12월 제6차 홍콩 각료회의 때까지 협상이 지속될 수 있는 법적인 기초가 마련되었다.

2. DDA 농업협상 기본골격 합의안의 주요 내용

2.1. 시장접근 분야

DDA 농업협상의 최대 쟁점인 시장접근 분야의 주요 내용은 <표 1>과 같다. 합의안은 상이한 관세구조를 감안하여 선진국과 개도국간 단일공식에 의한 감축방식을 제안하고 있다. 특히 관세감축공식으로 최종 양허관세(bound tariff)를 기준으로 관세수준 구간별 감축공식(tiered formula)을 제안하고 있고, 높은 관세는 많이 감축하는 조화방식을 도입하고 있다.

최빈개도국에 대해서는 관세감축 약속으로부터 배제될 수 있음을 언급하고 있다. 또한 관세수준별 구간의 수, 스위스 공식이나 UR 공식과 같은 관세감축방식 등은 향후 추가 협상의 대상으로 간주하고 있고, 관세상한 설정문제 또한 추가적인 평가가 필요함을 언급하고 있다.

유럽연합과 식량 순수입국으로서 일본, 스위스, 우리나라 등 G-10이 실질적인 관세감축으로부터 보호하고자 하는 민감품목과 관련하여 합의안에서는 구간별 감축방식의 목적을 훼손시키지 않으면서 향후 협상에서 적절한 수의 민감품목을 실품목을 기준으로 자율적으로 선정할 수 있도록 제안하고 있다. 또한 실질적인 시장접근 개선을 위해서 관세감축과 함께 TRQ 증량을 연계시키고 있다.

표 1 시장접근 분야의 주요 내용

⑴관세감축	○관세 구간별 감축방식 ○관세구간의 수, 범위, 관세감축방식 등은 추후 협상 ○관세상한은 추후 평가 필요 ○개도국은 선진국보다 낮은수준으로 관세감축
⑵민감품목 및 특별품목	○선진국 및 개도국(민감품목) - TRQ 증량과 관세감축의 연계 - 적절한 수의 품목을 자율 선정 - 개도국 민감품목의 수와 시장개방폭에 대한 우대조치적용 ○개도국(특별품목) - 적절한 수의 품목을 자율적으로 선정 - 품목의 범위와 시장개방 폭에 신축성 부여
⑶저율관세수입물량 (TRQ)	○현행 TRQ 관리 개선 ○In-quota 세율 감축 또는 철폐 ○개도국에 대해서는 우대조치적용
⑷SSG 및 SSM	○SSG: 추후 협의 ○SSM: 개도국에 대하여 적용

개도국 우대조치와 관련하여 시장개방에 있어서 관세감축 및 TRQ 확대에서 선진국보다 낮은 수준을 적용하고 선진국보다 긴 이행기간을 적용하고 있다. 특히 민감품목에 대해서는 선진국보다 많은 품목을 자율적으로 선정할 수 있도록 허용하고 있다. 개도국들이 손쉽게 활용할 수 있는 새로운 특별긴급수입제한제도와 특별품목(Special Product: SP)을 지정하도록 제안하고 있다. SP의 경우 적절한 수의 품목을 자율적으로 선정하고, 그 기준과 시장개방 폭에 관해서는 보다 높은 수준의 융통성을 허용하고 있다.

2.2. 국내보조 분야

DDA 농업협상 논의과정에서 국내보조는 합의점이 가장 많이 도출된 부문으로 무역왜곡 정도에 따라서 감축이 차별화 되어야 한다는 점에 대체로 회원국간 이견이 없었던 분야이다. 이러한 점을 감안하여 합의안에도 보조규모별 감축공식(tiered formula)에 의한 조화방식을 적용하고 있다. 국내보조 분야의 주요 내용은 <표 2>와 같다.

표 2 국내보조 분야의 주요 내용

⑴감축대상보조	○조화방식 및 구간별 감축공식 적용 ○품목특정 AMS 감축 및 상한 설정
⑵최소 허용보조	○감축여부 추후 협상 ○개도국: 생계농·영세농 대상 최소 허용보조 감축면제
⑶블루박스	○새로운 기준의 블루박스 추가 ○사용실적이 없는 회원국에 대한 활용 가능성 제시 ○과거기간 평균 농업생산액의 5%로 상한 설정
⑷무역왜곡보조 총액 감축	○조화방식/구간별 감축공식 적용 ○이행 기간 첫해 20% 이상 감축
⑸허용보조	○기준 재검토 ○생산 및 무역왜곡이 없거나 최소인 허용보조 수립 ○NTC 반영

합의안에서 제시하는 국내보조 감축의 기본 전제는 다음과 같다. 첫째, 개도국우대를 인정하여 개도국에 대해 긴 이행기간과 낮은 국내보조 감축률을 적용하고 둘째, 국내보조 총액이 큰 국가일수록 더 많이 감축하는 조화원칙을 적용하며 셋째, 감축대상보조(AMS), 최소허용보조(de-minimis), 블루박스의 총액인 무역왜곡보조 총액의 실질적 감축과 블루박스에 대한 상한 설정을 전제로 하고 있다.

국내보조와 관련된 합의안에는 보조금을 지급하는 회원국들이 무역왜곡보조의 총액을 보조규모별 감축공식에 따라 보조규모가 클수록 더 많이 감축하는 조화방식을 도입하고 있다. 특히 국내보조 감축 이행 첫해에 20% 이상 감축하는 다운페이면트(down-payment)방식을 적용하고 있다. 또한 무역왜곡 보조 총액을 감축한 결과 보조 총액 수준이 개별보조(AMS, 최소허용보조, 블루박스)를 각각 감축한 수준보다 클 경우 개별보조를 감축한 수준까지 무역왜곡보조 총액을 감축하도록 함으로써 이중 감축규제를 설정하고 있다.

감축대상보조도 최종양허수준을 기준으로 조화방식에 의한 규모별 감축방식을 적용하고, 특정 품목에 대한 상한을 설정하여 최소감축률을 적용하고 있다. 최소허용보조의 경우 개도국우대를 고려하여 감축폭에 대해서는 추후 협상의 대상으로 삼고 있으나 생계농과 영세농에 대한 개도국의 최소허용보조는 감축의무를 면제하고 있다.

생산제한 아래 직접지불인 블루박스에 대한 내용과 관련하여, 합의안은 미국의 관심사항을 대부분 반영하고 있다. 즉, 합의안에 따르면 미국이 2002년 농업법(Farm Act)에 근거한 경기조정 직접지불(Counter-Cyclical Payment: CCP)을 불루박스 조치로써 활용할 수 있도록 규정하고 있다.

현행 합의안에 따르면, 기존 블루박스 조항에 생산요건이 없는 직접지불로써 고정된(fixed and unchanging) 면적이나 단수에 기초한 직접지불, 혹은

고정된 가축 사육두수에 기초한 직접지불, 그리고 고정된 기준 생산수준의 85%에 대한 직접지불 요건을 추가하고 있다. 반면, 이런 새로운 블루박스에 대해서 과거 평균 농업생산액의 5% 수준으로 상한을 설정하고 있고, 블루박스를 규제할 기준은 추후 협상대상으로 간주하고 있다. 뿐만 아니라 블루박스 사용실적이 없는 회원국에 대해서도 활용 여지를 남겨 놓고 있고, 무역왜곡보조에서 차지하는 블루박스의 비중이 높은 회원국의 경우 블루박스 감축시 융통성을 부여하고 있다.

허용보조(Green Box)와 관련하여, 합의안은 허용보조가 최소한의 무역왜곡조치인지를 확인하는 기준을 재검토해야 한다고 제안하고 있다. 새로운 허용보조는 완벽하고, 시기적절한 통보의무를 통해서 투명성을 재고시키고 기본개념, 원칙, 효과, 특히 비교역적 관심사항(NTCs)를 반영해야 한다고 강조하고 있다.

2.3. 수출경쟁 분야

수출경쟁 분야의 주요 내용은 <표 3>과 같다.

표 3 수출경쟁 분야의 주요내용

⑴수출보조	○ 모든 형태의 수출보조 철폐
⑵수출신용	○ 상환기간 180일을 초과하는 수출신용 ○ 합의될 규율에 위배되는 상환기간 180일 이하인 수출신용
⑶식량원조	○ 향후 합의될 규율에 위배되는 식량원조 철폐
⑷수출국영무역	○ 무역왜곡적 관행 철폐
⑸개도국우대	○ 긴 이행기간 적용 ○ 수출농산물의 유통비용지원과 국내 운송비 지원에 대한 개도국 감축의무면제 유지 ○ 국내물가 안정 및 식량안보 목적의 개도국 국영무역기업 운영에 대한 특별배려

수출보조 분야와 관련하여 합의안에는 수출보조, 수출신용의 무역왜곡조치, 보험제도, 국영무역기업에 의한 무역왜곡조치, 식량원조 등 모든 수출보조 형태는 합의된 시한까지 철폐되어야 한다고 제안하고 있다.

개도국 우대조치와 관련하여 개도국에게 긴 이행기간을 적용하고 있고, 농업협정 제9조 4항인 수출농산물의 유통비용 지원 및 국내 운송비 지원에 대한 개도국의 감축의무를 면제하고 있다.

3. 농업부문 합의안에 대한 주요국의 반응

대다수 회원국들은 농업부문 합의안에 대해 대체로 만족하는 분위기를 보였다. 특히 브라질 외무장관은 “무역왜곡 국내보조를 철폐하는 전기를 맞이하게 되었다”고 언급하였으며, G-20에 속하는 일부 개도국 대표단들은 “DDA 농업협상 기본골격 합의안이 도출됨에 따라 2003년 9월 칸쿤 각료회의 이후 교착상태에 빠진 DDA 농업협상을 진전시키는 타결책을 마련하게 되었고, 칸쿤 각료회의 이전 미국-EU 공동제안서에서 제시된 불균등한 협상안을 수정하는 계기가 되었다”고 논평하였다.

일부 언론들은 개도국의 이해관계가 걸려있는 품목과 관련하여 선진국의 수출보조 철폐에 대한 의무이행 약속이 무엇보다 중요함을 강조했다. 또한 대다수 개도국들은 협상과정에서 논의되어 온 UR 방식(평균 감축률과 최소감축률 적용)과 모든 관세를 일정 수준까지 일률적으로 감축하는 스위스 공식을 결합한 혼합공식(blended formula)이 시장접근을 효율적으로 제공하는데 부적합하도고 비판해온 바, 금번 합의안에서 제시된 관세구간별 감축공식(tiered formula)이 적용된 것에 대해 상당히 긍정적으로 평가하고 있다.

각국 협상대표단들은 시장접근 분야의 특별품목 선정에 대한 기준으로써 농촌개발, 식량안보, 생계보장 등이 포함된 것에 대해 환영하는 분위기였다. 블루박스와 관련하여 일부 대표단은 아직까지 구체적으로 합의된 사항이 없고, 이행기간 첫해부터 블루박스에 대한 상한이 설정됨에 따라 개도국에게 보다 유리해 졌다고 평가하였다.

하지만 합의안에 대한 긍정적인 평가에도 불구하고 일부 회원국과 국제단체 및 농민단체들은 우려의 목소리를 나타냈다. 국제 환경연합단체인 지구의 벗(Friends of the Earth)은 수출보조 철폐 시한에 대한 어떤 구체적인 합의사항이 없기 때문에 앞으로 수출보조 조치의 철폐에 대한 미국과 EU의 의무이행 약속이 중요하다고 강조했다. 캐나다 밀위원회(Wheat Board) 의장은 국영무역관련 제안에 대해 비난한 반면, 인도의 전국농민연맹(National Farmer's Coalition: NFC)은 블루박스와 허용보조 관련 규정에 대해 불만의 목소리를 높였다.

세계 최대 낙농품 수출단체인 뉴질랜드의 폰테라 협동조합(Fonterra Cooperative Group)은 시장접근에 대해 세부적인 내용이 결여된 합의안이 도출되었다고 비난한 반면, 수출보조 철폐는 실질적인 성과라고 논평했다. 또한 호주의 전국농민연합(National Farmer's Federation: NFF) 의장은 일부 국가들이 합의안에서 제시하고 있는 새로운 민감품목 분류방식을 원용함으로써 농정개혁을 우회할 가능성이 있다는 우려의 목소리를 표명했다.

(김상현 ksh3615@krei.re.kr 02-3299-4369 한국농촌경제연구원)