

DDA 농업협상, 주요쟁점과 전망

세계무역기구(WTO) 일반이사회는 그 동안 대폭 지연되고 있던 도하개발아젠다(DDA) 농업협상의 기본골격을 합의하였다. 동시에 DDA 타결기한을 종전의 2004년말에서 최저 1년간 연장하고, 제6차 각료회의는 2005년 12월 홍콩에서 개최하기로 결정하였다.

그 동안 DDA 협상은 모델리티 확립을 둘러싸고, 수출국과 수입국간, 선진국과 개도국간에 격렬하게 대립하여 대폭 지연되고 있었다. 이번 합의문은 격렬 회피를 중시한 나머지, 대립되는 다수의 문제를 향후 협상에 넘겨둔 소위 절반의 합의에 불과한 것이기는 하지만 협상의 중대한 고비는 넘긴 셈이다. DDA 농업협상의 경과와 주요 쟁점을 살펴보고, 향후 전망에 대해 정리한다.

1. 협상 경과

WTO 뉴라운드에는 1999년 11월의 시애틀 각료회의 실패로 당초 예정보다 2년 늦게 시작하였다. 그러나 농업협상은 다른 분야와는 별도로 WTO 농업협정 20조에 근거하여 WTO 농업위원회 특별회의에서 2000년초부터 예정대로 시작되었다. 그리고 2001년 11월 도하개발아젠다(DDA) 각료선언문이 채택됨에 따라, 농업협상을 포함한 전체 협상은 2002년 1월부터 진행되고 있다.

특히, 대립이 심각한 농업협상은 2003년 3월말 모델리티 확립, 그리고 이에 근거한 품목별 이행계획서(CS) 수정안 제출, 그리고 이에 대한 양자간 협상을 거쳐, 2004년말 타결이라는 일정이었지만 현재까지 대폭 지체되고 있다.

지체되는 요인은 이해그룹간의 대립이 격화되고 있기 때문이다. 미국과 케언즈 그룹으로 대표되는 수출국은 시장기회 개선을 위하여 관세감축과 수출보조 감축을 강력하게 요구하고 있다. 이에 대하여 한국, 일본, 대만, 스위스 등으로 구성되는 수입국 그룹(G10)은 농업의 다원적 기능을 중시하여 전진적인 개방으로 대항하고 있다.

한편, 브라질, 인도, 중국 등이 주도하는 수출개도국 그룹(G20)은 시장접근 개선이라는 점에서는 선진수출국과 같은 입장이나 국내보조의 폐지를 주장하는 점에 대해서는 미국 등 선진국과 대립하는 입장이다. 한편, 후발개도국(LDC)은 무역량이 극히 소량에 불과하다. 이러한 국가는 시장개방의 효과를 전혀 얻지 못하기 때문에 우선 협상에 반대하고, 동의하는 대신에 특별취급 또는 원조를 요구하고 있다. 이와 같은 대립구도가 협상을 지체시키는 요인으로 작용하였고, 이러한 현상은 향후 협상에서도 계속될 것이다<그림 1>.

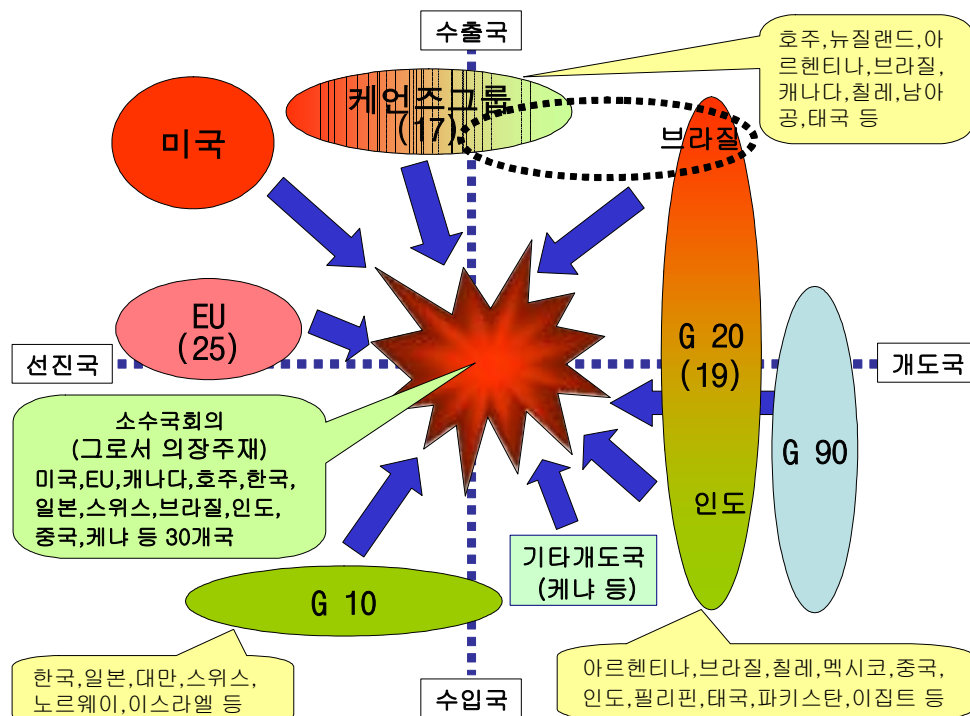
농업 모델리티는 2003년 2월에 발표된 하빈슨 초안을 가지고 협의를 거쳐 2003년 3월말 확립을 시도하였으나 실패한 바 있다. 그리고 같은 해 9월 멕시코 칸쿤 각료회의에서 재차 모델리티 확립을 시도하였으나 개도국들의 반발로 다시 실패를 하였다.

이번 일반이사회에서도 7월 16일의 오시마 초안, 그리고 30일 아침에 제시된 수정안을 중심으로 수출국, 수입국, 개도국 등 40여개국에서 비판이 제기되는 등 치열한 논란이 있었다. 오시마 수정안에 대해 7월 30일 주요 20개국의 회의를 시작으로 철야 회의를 거쳐, 8월 1일 0시반이 지나서 147

개 가맹국이 가까스로 합의하였다.

이번 합의는 오시마 의장의 다음 단계로 가기 위한 문에 불과하다는 호소와 결렬에 따른 부담감 등이 작용하여 가까스로 결정되었으며, 향후 농업 모델리티 협상을 위한 기본골격에 불과하다. 실제 합의된 항목은 하빈슨 초안의 절반에도 못 미치는 수준이다. 그렇지만 2000년초부터 4년반이라는 장시간을 소요하여 1단계를 마친 셈이지만 남아있는 2단계, 3단계 협상은 더욱 치열해질 것이다.

그림 1 DDA 협상의 대립구도



주 : 이상의 그룹이외에 농업협상은 비공식적으로 미국, EU, 호주, 브라질, 인도 등 중요 5개국이 참가하는 NG5가 주도해 왔음.

2. 합의 평가

당초 모델리티는 상품의 종류별로 관세를 어느 정도 인하할 것인가, 국내보조는 얼마나 감축할 것인가 등에 대한 구체적인 숫자까지 포함된 것이었다. 그러나 지난해 9월의 칸쿤 각료회의까지 모델리티 합의가 어려운 것으로 판단하였기 때문에 이번에 합의된 기본골격은 숫자는 포함되지 않고, 단지 시장개방의 원칙, 방법 등만 결정되었다.

이번 합의문은 그동안 심각하게 대립되는 항목은 결정을 미뤄 놓은 상태이지만 기본적으로는 UR이후 계속되고 있는 ‘시장접근기회 확대’와 ‘농업보호 감축’이라는 기조에는 변함이 없다.

우선, 관세 감축방식으로서 ‘구간방식’을 채택하여 시장개방 확대의 길을 대폭 열어두었다<그림 2>. 그래서 경쟁력이 낮은 수입국에게는 많은 문제로 남아 있다. 그러나, 여기에 예외적으로 적용할 수 있는 민감품목이라는 피난처를 마련하여 개방영향을 줄일 수 있는 여지를 만들어 두었다. 그리고 민감품목의 선정은 자국이 결정하도록 한 것이나, 품목수의 상한이 없어져 확대의 여지가 생긴 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

앞으로 민감품목에 대해 관세상한 적용제외와 저관세 수입물량(TRQ)증량 제외 등을 둘러싼 협상이 중요하게 되었다. 특히, 고관세 품목을 민감품목에 포함하는 대가로서 TRQ 증량을 둘러싸고 치열한 공방이 전개될 것이다. 여기서 TRQ라는 것은 의무적인 수입이 아니라 기회만 제공한다는 의미이다. 향후 수치협상에 들어가면 어떠한 문제가 제기될 지 미지수가 많이 남아있다.

그림 2 구간방식의 개념도

고 관 세 저		고 관 세 품 목	▪ 평 균 () % 감 축 ▪ 최 저 () % 감 축
		중 관 세 품 목	▪ 평 균 () % 감 축 ▪ 최 저 () % 감 축
		저 관 세 품 목	▪ 평 균 () % 감 축 ▪ 최 저 () % 감 축

주 : (1)구간 수, 구간 결정방법, 구간내 관세감축방식 등은 향후 협상에서 결정
(2)구간방식은 관세감축 이외에 국내보조 감축에도 적용

또, 조건부이기는 하지만 EU의 수출보조금 철폐, 미국의 국내보조금 감축을 요구한 것도 하나의 진전이였다고 할 수 있다. 그리고, 면화 소득에 의존하는 서아프리카 제국은 면화의 특별취급을 주장, 복잡한 요구를 수용하여 미묘하게 균형을 이룬 것이 이번 수정안의 특징으로 이해할 수 있다.

3. 주요 쟁점

이번 이사회에서 심각하게 대립했던 것은 농업분야였다. EU는 미국과 개도국으로부터 수출보조금에 대해 강하게 비판을 받았다. EU는 이것을 수용하는 대신에 미국에게 수출품을 유리하게 하는 수출정책에 대해 타협을 요구하였다.

또, 미국은 브라질과 서아프리카 개도국 등으로부터 국내보조 감축에 대

해 비난을 받았다. 미국은 국내보조의 양보와 교환으로 EU나 한국, 일본 등 농산물 수입국이 예외적으로 고관세를 요구하는 민감품목에 일정 이상의 관세를 인정하지 않는 관세상한의 설정을 고집하였다.

3.1. 관세상한

수치목표를 둘러싼 모델리티 협상은 2005년 봄부터 본격화될 것이다. 예상되는 쟁점을 정리한다<표 1>. 우선, 관세상한에 관한 문제이다. 관세상한에 대해서는 미국이 강력하게 주장해 왔다. 합의문에는 ‘관세상한의 역할을 평가한다’고 기술되어 있어 향후 협상에서 수입국 입장에서는 도입을 저지할 수 있는 하나의 가능성을 만들어 둔 의미도 있다.

관세상한은 관세율에 상한을 설정, 모든 관세를 그 이하로 억제한다는 점에서 구간방식과 유사성이 있다. 때문에 수입국 그룹(G10)은 이를 옥상옥이라고 비판함에 따라 다소의 변화를 가져올 가능성도 있다. 한편, 관세상한의 도입을 회피한다고 해도 수출국 그룹은 도입을 양보하는 대가로 관세인하율을 최대한으로 요구할 가능성은 있다.

3.2. 민감품목

대폭적인 관세 인하대상에서 제외되는 민감품목에 대해서는 품목수, 관세인하율, 관세인하방식 등이 협상의 쟁점이 될 것이다.

일본은 품목수를 전체 품목의 30%에 상당하는 400품목을 상정하고 있으나 미국은 극히 소수의 품목을 주장하고 있다. 가맹국간에 상당한 격차가 벌어져 있다.

또, 합의문에는 품목의 선택은 자국의 재량으로 하되, 품목의 결정은 구간방식의 목적을 저해하지 않는다는 조건이 있는 점에 유의해야 할 필요가 있다. 즉, 수출국은 민감품목수가 많으면 ‘고관세일수록 대폭 인하한다’는 구간방식의 목적을 달성할 수 없다고 주장할 가능성이 있다.

향후 협상에서 품목수를 결정할 때는 관세 인하율이나 인하 방식에도 영향을 미칠 것으로 예상된다. 수입국 입장에서는 비민감품목의 관세인하율이 높으면 높을수록 민감품목을 늘릴 필요성이 높아지기 때문이다.

3.3. 저관세 수입량(TRQ) 증량문제

가장 주목해야 할 점은 TRQ 증량이 의무적인가, 아닌가 라는데 있다. 그런데 이 점에 대해서는 불분명하다. 때문에 향후 협상에서 TRQ 증량 물을 확립할 때 최종안에 대한 해석문제가 대두될 것이다.

합의문에는 민감품목에도 저관세 TRQ 설정과 관세 인하를 조합하는 실질적인 접근개선을 요구하였다. 또, 모든 품목에 대해 어떠한 확대가 요구된다고 하였다. 이를 근거로 수출국이 전품목에 대해 수입량 확대를 요구할 것이다.

한편, 수입국이 반론할 수 있는 근거도 합의문에 포함되어 있다. 시장접근 개선과 관련하여 ‘품목의 민감성이 반영된다’고 하는 문구가 들어있다. 반영방법은 향후 협상에서 넘겨져 있는 상태이며, ‘의무화하지 않는 것이 중요성의 반영에 해당된다’고 주장할 수 있다.

최종 합의문 이전의 수정안에서 TRQ 수입량 확대대상이 ‘모든 관세라인(tariff line)’에서 ‘모든 실품목(product)’으로 변경된 것이 향후 협상의 좋은 재료가 된다. 예를 들면, 쌀이라는 실품목은 벼, 현미, 백미, 설탕 등 세분화된 종류로 분류된다. 만약 종류별로 관세를 설정하면, 이것을 ‘관세라인’이라고 한다. 모든 관세라인으로 수입범위의 확대를 의무화하면 벼나 현미 등 모든 종류로 수입범위를 늘려야 한다. 그렇지만 실품목 단위로 수입범위를 확대하게 되면 쌀의 경우 TRQ 확대시 필요에 따라 ‘설탕만을 늘리면 된다’고 해석할 수 있다. 이 점은 관세감축과 연계하는데는 문제가 있으며, 단지 향후 의무적인 MMA 수입쌀의 운용에 적절하게 활용할 수 있다.

표 1 향후 협상에서 예상되는 쟁점

분야		최종 합의문	향후협상에서의 쟁점
관세상한		○도입여부 유보 - 관세상한의 역할을 평가하여 도입결정	○도입할 것인가, 아닌가를 협상 ○도입하지 않는 경우, 수출국은 관세의 대폭적인 인하를 요구할 가능성이 높음
민감품목	품목수	○품목수는 향후 협상 ○품목의 결정은 각국의 재량	○일본은 전품목의 30%, 미국은 극히 소수품목을 주장 ○관세인하율과 인하방식과 관련하여 협상
	TRQ 증량	○품목별로 수입량과 관세인하를 조합 - 품목의 민감성을 고려 ○전체품목에 확대 요구 - 일관성과 공정성 유지필요 - 확대방식은 향후 협상	○증량 의무화 회피근거 확보 ○의무화하지 않는 경우 - 확대여부는 품목별로 협상 - 확대하지 않아도 될 품목수를 제한 ○의무화하는 경우 - 품목중의 일부 종류에 한정하여 확대 가능 ○고관세 품목일수록 대폭 증량가능성 있음.

한편, TRQ 수입량 확대 물의 확립에서 고관세일수록 확대폭을 크게 해야 하는 것과 관련되는 문구도 추가되었다. 고관세 품목을 다수 가지고 있는 국가는 향후 협상에서 민감품목을 어떻게 관세상한이나 TRQ 증량 대상에서 제외할 것인가가 과제가 될 것이다.

이것은 TRQ 수입이 의무적인가, 아닌가와는 다른 문제이다. 여기서 말하는 TRQ라는 것은 쌀의 MMA와 같이 할당된 물량을 전량 의무적으로 수입해야 하는 것이 아니라 단지 시장접근기회만 제공한다는 의미이다.

4. 향후 전망

이번 이사회에서는 DDA 타결기한을 당초의 2004년말에서 최저 1년 연장하는 것을 결정하였다. 향후 협상은 EU의 집행위원 교체, 미국의 대통령 선거 등을 고려하면 2005년 3월부터 본격적으로 진행될 것이다.

이번에 합의된 기본골격에 수치목표를 포함하는 협상이 계속될 것이다. 선진국과 개도국, 수출국과 수입국간에 관세인하를 중심으로 하는 시장접근, 국내보조, 수출보조 등 3분야 모두 각론으로 들어갈수록, 수치목표가 제시될수록 협상의 수렁은 깊어갈 것이다.

농업협상은 협상의 성격으로 볼 때, ①기본골격 협상, ②수치목표를 포함한 모델리티 협상, ③모델리티에 근거한 품목별 이행계획서(CS) 협상 등 3단계로 구분할 수 있다.

현재까지의 협상은 1단계를 겨우 거친 것에 불과하다. 2단계 협상에서는 이번 기본골격에서 미해결 과제로 남겨둔 관세상한 도입여부, 보호감축 기준과 수치목표 등이 포함된 농업 모델리티를 결정해야 한다. 그리고 수치목표를 포함한 농업 모델리티가 결정되면 가맹국은 품목별 관세인하 및 TRQ 물량, 국내보호 감축계획 등을 제시하는 CS안을 WTO 사무국에 제출한다.

3단계 협상은 CS안에 근거하여 이해관계국과 양자간 협상을 통하여 CS안을 조정한다. 전체 가맹국의 CS가 확정되면, DDA 타결을 선언하는 과정을 거치게 된다. 그리고 타결된 이후 각국은 국내법상의 이행절차를 거쳐 전체 가맹국이 동시에 실시하게 된다<표 2>.

표 2 향후 DDA 농업협상 일정

	일정
2004. 8	○WTO 일반이사회 - 모델리티 협상을 위한 기본골격 합의(1단계 협상) - DDA 타결기한을 최저 1년간 연장 - 제6차 각료회의를 2005년 12월 홍콩개최 결정
2004. 10 2004. 11	○EU 집행위원 교체 ○미국 대통령 선거
2005. 3 2005. 12	○실질적인 모델리티협상 시작(2단계 협상) ○제6차 홍콩 각료회의 개최 - 모델리티 결정
2006	○모델리티에 근거한 이행계획서(CS) 협상(3단계 협상) - 각국 CS안 제출 - 양자간 협상을 통하여 CS 합의 ○DDA 타결(CS 확정)
2007 2007. 6	○각국별 국내수속 완료 ○미국 대통령의 통상교섭권(TPA) 연장가능 기한
2008. 1	○이행 - 선진국 : () 년 - 개도국 : () 년

그러나 현재까지 결정되어 있는 것은 2005년 12월의 제6차 홍콩 각료회의뿐이다. 명시되어 있는 것은 아니지만 홍콩 각료회의가 기본골격에 수치목표가 포함된 농업 모델리티 협상의 기한이 될 수 있다. 만약 여기서 모델리티가 합의된다면 2006년 1년간 가맹국별로 품목별 CS 수정안을 둘러싼 양자간 협상을 거쳐 2006년 12월말까지 전체 협상을 타결한 후, 2007년에는 가맹국의 국내 수속을 거쳐 2008년 1월 이행이라는 일정이 현시점에서 예상되는 협상의 최단기간이다.

이것이 실현되지 않는다면 2008년말 타결, 2010년 이행이 다음 시나리오이다. 만약 이것도 실패한다면 타결불가라는 상황이며, 이러한 가능성도 전무한 것은 아니다.

이 경우 ‘제2의 WTO’ 창설이라는 움직임이 있을지도 모른다. 통상협상에 관한 능력이 있는 국가가 WTO에서 탈퇴, 새로운 WTO를 만드는 시나리오이다. 이 시나리오는 국제통상질서에서 개도국을 열외로 하는 것을 의미하는 것으로서 그렇게 간단한 것은 아니다. 그러나 DDA가 실패한다면 미국을 비롯한 선진국이나 주요 수출국들이 이 시나리오를 선택할 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

따라서 모든 결과를 객관적으로 분석한 후, 통상정책과 국내대책을 수립해야 한다. DDA 협상이 장기화한다면 대안으로 FTA에 대한 논의가 지금 이상으로 활발하게 진행될 것이다. 통상전략을 새롭게 구축해야 할 시점이다. 그러나 FTA로서는 덤핑문제라든가 국내보조 문제 해결에 한계가 있다. 그리고 국내대책과 관련해서는 농가의 경쟁력 제고노력에 대한 지원, 가장 중요한 현안인 쌀 협상전략 재구축의 필요성 등도 높아지고 있다.

(김태곤 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241 농정연구센터)