

DDA, 기본골격에 대한 미국 반응

WTO 일반이사회가 지난 7월 27일부터 8월 1일까지 스위스 제네바에서 열렸다. 이 회의에서 그린룸 회의와 같은 소수국 회의와 NG5 등에 의해 난산 끝에 농업분야를 포함한 모든 분야의 기본골격에 대해 합의를 보았다. 미국내에서는 합의문에 대해 일부 우려를 표명하는 의회관계자나 농업단체들도 있으나, 대체적으로 호의적인 반응을 보이고 있다. 이번 합의문에 대한 미국 정부와 농업단체 등의 반응을 살펴본다.

1. 기본골격안에 대한 주요 쟁점

기본골격 초안은 지난 7월 16일에 공표되었다. 이 초안에 대해서 대부분의 회원국들이 “필요한 수정을 하지 않는 한 수용할 수 없다”고 반발하였다. 특히 G10과 EU는 “민감품목에 관한 기술이 애매하다”며, 명확히 할 것을 주장하는 한편, G20은 “선진국의 민감품목에 대한 기술은 상세한데 비해, 개도국의 특별품목(SP)에 대해서는 애매하게 기술되어 있다. 또한 생산제한 직접지불(Blue box)의 새로운 정의는 미국만을 구제하는 내용으로 개혁에 역행된다”며, 수정을 요구했다.

반면에, 미국은 민감품목에 대한 기술을 더 애매하다고 해서, 반대로 관세 상한선결과 저관세 수입물량(TRQ)의 의무적 확대를 요구하는 한편, 자국의 보조금에 적용되는 Blue box 정책에 대해 새롭게 정의하고, 식량원조 제도에 대해서도 필사적으로 옹호론을 펼쳤다.

이러한 구도는 골격안 개정판을 위한 협의 및 그 후의 최종합의를 위한 협의까지 계속 이어졌다. 30일 발표된 기본 골격안 개정안에서는 민감품목의 숫자를 “구간방식의 전체적 목적을 저해하지 않으며, ……향후 협상에서 결정되는 적절한 수를 지정할 수 있다”고 하고, 현행 TRQ 품목수가 상한이면서 기준이 되는 1차안의 내용이 변경되는 한편, 관세상한 설정에 대해서는 “(향후 협상에서) 다시 평가받을 것”라고 하여, 1차안의 “평가가 필요하다”보다는 약한 표현을 사용했다.

또한 “개도국에 대한 표현이 애매하다”는 개도국측의 요구에 따라 “개도국 회원국이 TRQ에 의한 시장접근 기회로 충분히 이익을 얻을 수 있도록 TRQ내의 세율감축 또는 철폐, 기존 TRQ 운영상의 효과적 개선이 포함된다”는 것이 명기되었다. 또한 개도국측의 요구를 받아들여 Blue box 정책의 새로운 정의를 “새로운 기준과 함께 상기 기준에 대한 협의가 향후 이루어진다”고 하였다.

개정안이 나온 후에도 주요 논점에 대해 의견대립이 계속되었다. 국내보조 감축에 대해서는 “전체적 감축 실시로서 실시 초년도 및 전체 실시기간 내 모든 무역왜곡적 보조의 합계는 AMS(감축대상보조)의 최종 약속수준, 인정된 최소허용보조 및 15 패러그래프에서 결정되는 Blue box 정책 등의 합계의 80%를 넘지 않도록 한다”는 문장이 삽입되었다.

시장접근과 관련해서도 G10과 미국이 첨예하게 대립해 협상이 막판까지 진통을 빚었다. 그 결과, “TRQ 초과분의 세율에 대해 최저 관세감축률이 설정된다”는 개정안의 문구가 삭제되었다.

이렇게 주요 논점에 관한 갈등요소가 여전히 남아 있는 상황에서 8월 1일 새벽에 합의된 WTO 협상의 기본 골격도 많은 과제를 향후 협상으로 넘기게 된 것은 어떤 의미에서는 필연적이라 할 수 있다.

2. 합의문에 대한 미국 정부의 설명

기본골격 합의문에 대해 각국은 입장에 따라 해석이 다르다. 이에 대한 미국 무역대표부(USTR)의 입장을 주요 논점만을 발췌하여 소개한다. 이 설명은 지난 8월 6일자 USTR 홈페이지에 게재되어 있는 것이다.

(1) 무역왜곡적 농업보조금 개혁, 수출보조금 철폐, 모든 농산물에 대한 시장접근의 실질적 개선을 통해 과감하고 균형 잡힌 협상결과를 요구하는 미국 농민들에게 이번 제네바 합의는 중요한 단계이다.

(2) 시장접근의 실질적 개선은 민감품목까지 포함해 모든 농산물에 적용된다. 민감품목에 대해서는 각국이 특정 수의 품목을 스스로 지정하고, 이들 품목은 의무수입물량 확대와 관세율 감축의 조화를 통해 시장접근이 확대되게 된다.

(3) 미국을 비롯하여 다수의 국가에게 수십 년 동안의 염원이었던 수출보조금 철폐를 요구하는 역사적 성과를 거뒀다.

(4) 또한 기본골격은 인도적 목적과 개발수요에 따른 식량원조제도를 향후 유지할 수 있도록 하였다.

(5) 높은 수준의 국내보조를 유지하는 국가는 보조금의 대폭적인 감축 대상이 된다. 이러한 국내보조제도의 국제적 조화는 미국의 장기적인 협상목적이었다.

(6) 무역왜곡성이 높은 국내보조는 대폭 감축되고, 작물별 상한이 설정되어 무역왜곡적 지지가 전체적으로 감축된다.

USTR은 이렇게 설명한 후 기본골격 합의의 결과에 대해 “이번 합의는 세계무역에 있어 매우 중요한 한 걸음이다. 칸쿤 각료회의 이후의 험난했던 길이 드디어 본궤도로 돌아왔다. 향후 과제가 많이 남아 있지만, 기본골격 합의는 커다란 이정표라 할 수 있다”며, 자화자찬하고 있다. 마찬가지로 미국 농업부(USDA)도 “기본골격 합의에 크게 만족하고 있다”며, 이번 합의를 환영하는 뜻을 표명했다.

3. 미국 농민단체 등의 반응

미국 정부는 이번 합의를 긍정적으로 받아들이고, 현 정부의 커다란 실적으로 내세우고 있다.

또한 많은 미국내 농업단체와 농산업그룹은 이러한 정부의 평가에 지지성명을 발표하고 있다. 지난 8월 5일에는 미국 최대의 농민단체인 미국농업인연합회(American Farm Bureau Federation)와 전국비육우생산자협회, 미국대두협회, 전국옥수수생산자협회, 전국소맥협회, 전국돈육생산자협회 등 품목별 농업단체, 그리고 카길, ADM, 몬산토 등 농산업 등 53개 단체 및 기업으로 구성된 ‘농업무역연합’이라는 협의체 이름으로 “WTO 기본골격 합의에 대해 미국 협상팀을 치하한다. 향후 협상도 순탄치 않겠지만, 농업무역연합은 미국의 이익과 우려에 대처하기 위해 미국 정부에 협력할 것”이라고 미국 정부를 전면적으로 지지한다는 성명을 발표했다.

한편, 가족경영을 중심으로 하는 전국농업연맹(National Farmers Union, NFU)은 이러한 전면적 정부지지에 이의를 제기하였다. NFU는 8월 2일자 성명에서 “미국 농민들은 대가 없이 다시 자유무역의 희생양이 되고 있다. 미국 정부 협상팀은 수출보조금과 시장접근분야의 내용을 애매하게 남긴 채 국내보조의 실질적 감축에 동의해 버렸다. 또한, 환율, 노동 및 환경기준, 집종의 폐해 등 중요한 무역왜곡사항에 대해 전혀 언급하지 않았다.

WTO의 기본골격이 모든 인류에게 필수 불가결한 요소인 ‘식량’에 대한 무한 가격인하 경쟁, 농민간의 다툼, 국가간의 다툼을 계속하려는 데 대해 실망감을 표명한다”고 했다.

또한 의회에서도 찬반 양론이 제기되었다. 그래슬리 상원의원(공화당 아이오와주)을 비롯한 자유무역추진파 의원들은 “미국 농민에게 역사적 기회”라면서 기본골격 합의를 칭찬하고, “이것으로 인해 향후 협상 로드맵이 결정되었고, 최종합의가 미국 농민에게 유리하도록 막바지 협상을 하게 되는데, 앞으로 시장접근이 크게 개선될 때까지 강력하게 촉구하겠다”고 하였다.

이에 대해 이전부터 가족경영을 중시해 온 다셀 상원의원(민주당, 사우스다코타주)은 부시 대통령에게 보내는 서한에서 “미국 정부는 기본골격 합의에서 국내보조의 20% 감축을 받아들였는데 이는 2002년 농업법에 의해 의회가 도입한 안전망 이하의 수준으로 감축하게 되는 것으로서 미국 농업인의 이익에 역행하는 것이다. 결코 수용할 수 없다”고 밝혔다.

4. 향후 전망

기본골격 협상은 작년 9월 칸쿤 각료회의가 결렬된 이후 약 1년만에 가까스로 합의에 이르렀다. 하지만, 많은 항목에서 각국의 이견이 좁혀지지 않고, 더구나 합의 내용에도 다수의 대립적인 사안을 남겨두고 있다. “향후 협상은 더욱 힘들 것이다”라는 전망은 모든 가맹국의 공통된 의견이다.

또한 합의내용과 2002년 농업법과의 모순이 드러나면서 미국 정부는 국내에 설명을 하기 위해 시장접근 확대를 더욱 적극적으로 주장하며, 이를 위해 경우에 따라서는 합의안을 자의대로 해석할 수도 있다는 것이 향후 협상에서 우려되는 점이다.

특히, Blue box 정책의 기준을 비롯한 국내보조와 수출신용제도 등의 수출경쟁분야에서 미국은 어려움을 안고 있는 것도 사실이다. 이 점과 관련하여 기존 협상에서 형성되어 온 몇 개의 개도국을 중심으로 한 협상그룹의 영향력이나 협상력이 이전에 비해 대폭 높아졌기 때문에 향후 치열한 협상이 예상된다.

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