

연구 자료

DDA 기본골격에 대한 미국의 반응과 평가

김재수*

Key words: 도하 개발 어젠다(Doha Development Agenda), 기본 골격/framework), 국내보조(domestic support), 시장접근(market access), 수출 경쟁(export competition)

ABSTRACT

The WTO/DDA framework for agriculture agreed on August 1, 2004 is very important for all member countries including Korea, although much remains to be negotiated. The views of the U.S. remain important due to its role in the WTO negotiation. Their views will somewhat determine the understanding of the framework. The U.S. sees the framework as a significant achievement along with the farm groups in the U.S., especially in the export subsidy area which requires elimination of all forms of export subsidies. The Korean agricultural sector must also prepare by examining the framework carefully, while modifying strategies for future negotiations and general domestic agricultural programs. In addition, the Korean government must obtain developing country status in continuing its negotiation to receive more favorable treatment in the implementation process.

- | | |
|--------------------------|---------------------|
| 1. 서론 | 4. 부문별 평가와 주요 쟁점 검토 |
| 2. DDA 기본 골격의 형성과 미국의 역할 | 5. 향후 우리의 대응 과제 |
| 3. 기본 골격에 대한 미국의 반응 | |

1. 서론

우루과이 라운드(UR)에 이어 도하 개발

어젠다(DDA)가 무역자유화를 궁극적인 목적으로 하여 2001년 11월 의욕적으로 출범하였으나 그 후의 진행 과정은 순탄치 않았다. 선진국과 개도국의 협상 과제에 대한 시각이 다를 뿐만 아니라 협상 과정에서

* 농림부 주미 농무관.

다양한 협상 그룹이 생겨나 이들의 이해관계 조정이 어려웠기 때문이다. 특히 UR 협상 시에 내세웠던 무역자유화가 가져올 경제적 이익이 구체적으로 실현되지 않은 데 대한 개도국의 불만도 협상이 지연된 이유의 하나이다. 비정부기관(NGO)은 물론, 일부 학자나 연구기관도 무역 자유화가 가져올 이익에 대해 부정적으로 평가하고 있다. 이러한 불만은 지난 수년간 전개되어 온 DDA 협상 과정에서도 잘 나타나고 있었다. 자유 무역에 대한 환상과 선진국 중심의 일방적 협의에 끌려가지 않겠다는 개도국의 입장은 진행 중인 DDA 협상에 상당한 영향을 주었다. 또 수출 개도국인 브라질이나 인도는 막바지 DDA 협상 시 주요 5개국에 포함되어 기본 골격의 타결에 중요한 역할을 담당하게 된다. 미국과 EU가 중심이 되는 종전의 다자 협상 구도와는 달리 금번 DDA 협상에서는 개도국들의 위상이 강화되었고 무시할 수 없는 협상 실체로 등장하고 있다.

그러나 미국을 중심으로 한 선진국은 보조금을 줄이고 무역장벽을 철폐하여 궁극적으로 자유무역을 실시하는 것이 개도국은 물론 세계 경제 전체의 발전이나 후생 증진에 기여한다고 주장한다. 이들은 다양한 채널로 무역 자유화가 가져올 경제적 이익을 강조한다. '세계은행'에서는 자유무역을 실시하면 2015년까지 전 세계에 5,200억

달러(1997 기준)의 소득증대를 가져다 줄 것이라고 하면서 이 가운데 반 이상의 이익이 개도국에 돌아갈 것이라고 하고 있다.² 미국 미시간 대학의 연구 결과는 무역자유화로 세계 전체의 후생이 6,130억 달러 증가할 것이라고 하였으며,³ 국제경제연구소(Institute for International Economics)는 자유 무역으로 전 세계에 약 5억 4000만 명의 빈곤을 퇴치할 것이라고 하였다.

DDA 협상의 진행에 대한 찬반이 팽팽한 가운데서 그간 지지부진하였던 DDA 협상의 기본 골격이 타결된 이유는 기본적으로 WTO를 통한 교역 증진이 자국의 이익에 도움이 된다는 회원국 나름대로의 판단 때문이다. 세계 경제 전반에 걸친 침체 분위기를 탈피하기 위해서는 어떠한 형태로든 현행 DDA 협상을 성공적으로 타결해야 한다는 점에 대부분의 회원국이 공감대를 형성하였다. 미국과 EU를 포함한 주요 선진국을 물론,⁴ 개도국까지도 금번에 DDA 협

² <http://www.worldbank.org/prospects/gep2004/full.pdf>

³ University of Michigan, School of Public Policy, *CGE Modeling and Analysis of Multilateral and Regional Negotiating Options*, January 3, 2001(<http://www.spp.umich.edu/rsie/workingpapers/wp.htm>). 그 밖에도 클라인(W.R. Cline) 교수는 무역 자유화로 연간 약 5억 명의 빈곤을 퇴치하고, 개도국에게 약 200억 달러에 이르는 경제적 효과를 가져온다고 하였다.

⁴ EU도 WTO를 통한 자유무역을 최선의 방법으로 생각하고 있다.

"For the EU it is unthinkable that the round should be abandoned.... It still believes that multilateral, democratic approach through the WTO offers the best way forward"(D. Renshaw. 2004. "Is There Life After Cancun?" *Agro Washington* 4.)

¹ 자유무역에 비판적인 견해를 가지는 학자로 Daryll E. Ray이 있음. "World Bank Study: Trade liberalization would shut down two-thirds of EU's grain and oil seed production,"(<http://www.extension.iastate.edu/agdm/articles/others/RayJano4.htm>)을 참조할 것.

상을 타결하지 않으며 당분간 WTO는 제대로 역할을 하지 못할 것이라는 우려가 급변 DDA 기본 골격을 타결하는 데 긍정적으로 작용하였다.⁵ 전체 합의가 아니면 부분적인 합의도 필요하다는 인식이 지배적이었다. 세계 주요 언론은 급변에 협상이 타결되지 않으면 세계 경제에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 논조를 전개하였다. 파이낸셜 타임스가 7월 28일, “A failure in Geneva would be a disaster for the world”라고 하는 것이 좋은 예이다. 아울러 협상을 주도해 온 미국의 협상력과 경제적, 정치적 여건 및 세계 경제에 대한 주도권 확보 노력이 급변 협상을 성공적으로 타결하는 데 중요한 역할을 하였다.

기본 골격 합의문에 대해서는 각국의 입장에 따라 다소 해석을 달리하는 점도 있고 아직 해결하지 않은 과제도 많다. 협상을 주도한 미국조차 분명하게 설명하지 않는 점도 있다. 그러므로 급변 협상을 사실상 주도한 미국에서 DDA 기본 골격을 어떻게 평가하며, 기본 골격의 주요 내용과 협상 과정에서 쟁점이 무엇인가를 이해하는 것은 매우 중요하다. 이 연구의 목적은 DDA 기본 골격에 대한 미국의 반응과 평가를 참고로 하여 향후 추가 협상 과정에

서 철저히 대비하는 데에 있다. DDA 기본 골격의 형성 과정과 미국의 역할을 우선 살펴보고, 나아가 기본 골격에 대한 미국의 전반적인 반응과 주요한 협상 과제별로 쟁점을 평가해 본다. DDA 기본 골격에 대한 미국의 평가는 미 정부의 공식적인 입장이 아니다. 정부의 각종 발표 자료와 의회나 전문기관의 연구 결과, 그리고 언론 보도 자료와 담당 실무자의 의견을 참고로 하여 이 연구자가 종합한 것이다.⁶

2. DDA 기본 골격의 형성과 미국의 역할

2.1. 기본 골격의 형성 과정

농업 분야의 WTO 협상은 UR 농업협정 제20조(Continuation of the Reform Process)에 의거 2000년부터 후속 협상을 개시해왔다. 2001년 11월 도하 개발 어젠다(DDA)의 출범과 각료 선언문으로 전반적인 향후 WTO 협상 일정은 정해져 있었다. 즉 2002년 1월부터 협상을 시작하고, 2003년 3월까지 모델리티를 확정하며, 이어 품목별 이행 계획서 제출, 양자협상, 그리고 2004년 말

⁵ 간쿤 각료회의의 결렬 이후 국제사회에 광범위하게 퍼진 우려가 WTO의 무기력한 역할과 그동안의 기능에 대한 비판적인 시각이다. WTO 자체는 물론 세계 주요 연구기관에서도 새로운 협상 타결을 위한 계기가 필요하다는 전망을 내놓았다. 즉, 급변에 WTO 협상이 타결되지 않으면 세계 경제 전반에 걸쳐 침체 분위기는 더욱 지속될 것이며 그 결과는 선진국은 물론 개도국에게도 불리하게 될 것이 요지이다.

⁶ 기본 골격에 대한 미국의 평가는 최종적인 것이 아니며, 그러한 해석이 법적인 구속력을 가지는 것도 아니다. 왜냐하면 많은 부문에서 추가적으로 협상해야 할 과제가 남아 있고, 또 WTO 협정문에 대한 해석은 WTO가 중심이 되어 실시하나 최종 결정은 어디까지나 회원국 간의 협상에 의하여 결정되며, 협상이 타결되지 않을 경우는 분쟁해결 절차에 의해서 결정된다는 점 때문이다.

타결이라는 대체적인 일정이 정해져 있었다. 그러나 후속 협상 과정에서 각국의 이익이 상충되었을 뿐만 아니라 지난 UR 협상 결과에 대한 평가도 나라마다 다양하여 당초 합의한 일정을 제대로 지키지 못하였다. 지지부진한 농업협상은 2003년 2월에 발표된 하빈슨 의장의 초안을 중심으로 회원국들이 집중적인 협의를 하였으나 타결하지 못하였으며, 동년 9월 멕시코 칸쿤에서 개최된 WTO 각료회의도 결렬되었다. WTO에서는 2004년 초부터 협상의 기본 골격(framework)을 타결하기 위해 대사급 협의 등 다양한 노력을 진행하였으며, 미국의 쥘릭(Zoellick) 무역대표, EU의 라미(Lamy) 집행위원 등은 각국의 통상장관에게 자국의 입장을 설명하고 본격적인 WTO 협상에 참여할 것을 촉구하는 서한을 보내기도 하였다. WTO는 2004년 3월부터 새로운 의장단을 구성하여 본격적인 협상을 재개하였으며, 미국 대선과 EU 집행위원의 교체 등 주요국들의 정치 일정으로 2004년 7월 말까지 협상의 기본 골격 타결이 필요하다는데 공감대를 형성하였다. 특히 5월 초 EU에서의 수출보조 철폐에 대한 진전된 입장은 협상 재개에 중요한 계기가 된다. 이러한 타결 분위기는 각급 실무회의와 별도의 각료급 회의를 통하여 농업협상을 급진전시키게 된다.⁷ 그동안의 논의를 바탕으로 7월 16일 일반이사회 의

시마(Oshima) 의장은 1차 초안을 발표하였다. 동 초안을 기초로 회원국과 주요 협상 그룹 간에 치열한 논의를 거쳐 7월 26일 2차 초안을 발표한 후 회원국의 의견을 반영, 일부 수정한 수정안을 7월 30일 회원국에 제시하게 된다. 동 수정안은 주요국의 마무리 회의를 거쳐 8월 1일 일반 이사회에서 147개 회원국의 합의문 형태로 채택하게 된다.

2.2. 미국의 역할

금번 WTO/DDA 협상의 타결에 주도적인 역할은 한 것은 미국이라는 점은 대부분 인정하고 있다. 미국의 쥘릭 대표나 EU의 라미 대표뿐만 아니라 브라질의 아모림(Amorim) 외교장관, 인도의 나스(Nath) 산업부장관 등 주요국 협상 대표의 적극적인 참여도 많은 역할을 하였다. 미국이 DDA 기본 골격 타결을 위해 적극적인 노력을 한 이유는 다음과 같다. 첫째 미국의 국내 경제적 요인이다. 경기 침체, 고용저하, 실업률 증대, 무역적자의 심화 등으로 미국 경제는 어려움이 가중되고 있었다. 침체된 경제를 활성화시키기 위해서는 해외시장 개척을 통한 수출 증대가 중요한 해결 과제로 여겼다. 최근 미국의 무역적자는 2003년에 4,965억 달러에 이르며 이러한 추세는 단기적으로 개선될 여지가 별로 없다. 미국의 이러한 경제적 어려움은 이라크 전쟁에 대한 비판과 더불어 부시 행정부가 민주당 대통령 후보인 케리 진영으로부터 집중적인 공격을 받는 점이기도 하였다. 따라서 DDA 협상 타결을 통한 경제 문제의 해결

⁷ 주요 일정은 4월 30일 소규모 각료회의(런던), 5월 14일 OECD 비공식 각료회의(파리), 7월 8일 G-10 각료회의(제네바), 7월 10-11일 NG-5 각료회의(파리), 7월 11-13일 개도국 G-90 각료회의(모리셔스) 등이다.

이 미국으로서는 시급한 과제였다고 볼 수 있다. 둘째 미국 통상정책의 변화에서도 찾아볼 수 있다. 미국의 대외 통상정책은 보호주의와 자유주의의 양대 기조가 시대와 경제 상황에 따라 다소 변화해 오고 있다. 2000년 이후 대외 통상정책에서 나타나는 특징은 공격적 통상으로의 전환이다. 공격적 통상정책을 실효성 있게 추진하기 위해서는 다양한 무역장벽의 제거가 가장 중요하며, 이를 위해서는 양자 및 지역협정은 물론 WTO 등 다자기구를 통한 영향력 행사가 가장 효과적인 방법으로 인식한다. 셋째 정치적인 이유이다. 2004년도 미국의 대통령 선거가 11월에 실시되었다. 선거 후에는 어떠한 형태이든지 대외통상 진용이 바뀔 수 있다. USTR을 비롯한 미국의 대외 통상 진용은 대통령 선거에 관계없이 새로이 개편될 가능성이 크기 때문에 금년 중 DDA 협상을 타결해야 할 필요성이 있었다고 여겨진다. 이러한 여러 가지 요인이 종합적으로 작용하여 DDA 협상에서 기본 골격만이라도 타결하고자 노력하였다고 할 수 있다.

미국이 DDA 협상 타결을 위해 구체적으로 어떠한 노력을 하였는가? 미국 정부에서 강조하는 점은 USTR 쥘릭 대표의 역할이다. 쥘릭 대표는 연초부터 여러 나라를 순방하며 DDA 협상 타결의 필요성을 강조하고, 회원국 통상장관에게 직접 서한을 보내 금년이 “잃어버린 해(a lost year)”가 되지 않도록 하자고 하면서 DDA 협상 타결의 필요성을 강조하였다. 최종 협상 과정에서도 주요국 협상 담당자를 직접 상대하여

설득과 조정을 하는 등 적극적인 노력을 하였다. 이러한 미국의 역할에 대해서는 일부 부정적인 평가도 있다. 또 협상 과정에서 주요국 중심의 운영이나 투명성 부족, 절차적 미비점도 비판받기도 하고, 협상 타결을 위해 급조하다시피 한 합의문의 여러 곳에서 많은 논란이 제기되고 있다. 미국 스스로 인정한 바와 같이 아직 많은 부문에서 타결해야 할 과제가 많다. 또 미국이 개도국들에게 압력을 행사하였다고 비판하기도 한다. 개도국이나 NGO 들의 반대를 무릅쓰고 이들의 팔을 비틀어서라도 협상을 타결한 것이라는 시각도 있다.⁸ 이러한 비판에 대해 쥘릭 대표는 WTO는 기본적으로 전 세계가 합의하여 설치한 기구이며 거기에는 공통의 이익(common interest)이 존재한다고 반박한다. 공통의 이익을 달성하기 위해서는 여러 나라가 노력해야 하고, 이러한 모든 것은 일종의 외교적 과정이며, 협상 자체는 일방적인 것이 아니라 주고받는 정치 외교적인 성격을 가지는 것이라고 설명한다. 또 협상 과정에서의 절차적 미비점에 대하여 쥘릭 대표는 협상 과정에서 주요 국가는 물론, 서아프리카 국가나 주요 수출 개도국, 수입 개도국 등 수십 개의 대표와 협의를 하였다고 강조한다. 다시 말해 미국은 협상 타결을 반대하는 회원국을 강제적으로 억압하여 해결하지 않았다고 하고 있다.

⁸ 협상 타결 후 쥘릭 대표의 기자 회견에서 쿠웨이트 기자 나비(Abdel Nabi)가 질문.

3. 기본 골격에 대한 미국의 반응

3.1. 전반적인 평가

미국은 금번 DDA 협상의 기본 골격을 전반적으로 성공적이라고 평가하고 있다. 정부의 공식적인 발표는 물론, 대부분의 농민단체들과 주요 언론들도 금번 기본 골격을 호의적으로 평가한다. 그 이유는 첫째 기본 골격의 타결로 칸쿤 각료회의 결렬 이후 교착 상태에 빠진 DDA 협상을 성공적으로 마무리할 수 있는 계기를 마련하였다는 점이다. 국내적으로 이번에 기본 골격이 합의되지 않으면 WTO는 상당 기간 표류할 것이라는 견해가 대두하였으며, WTO 중심의 대외 통상정책에 대한 비판도 제기되었던 것도 사실이다. 그러나 8월 1일의 기본 골격이 발표되자 교착 상태에 빠진 DDA 협상이 성공적으로 마무리 될 수 있는 계기가 되었다는 점을 중점적으로 강조한다. 둘째 금번 기본 골격의 타결로 미국이 그동안 주장해 온 자유무역을 실시할 수 있는 계기를 마련하였다고 평가한다. 특히 수출보조의 철폐와 ‘조화(harmonization)’의 원칙 등은 미국이 그동안 주장해 온 내용으로서 기본 골격에 이러한 원칙이 반영됨으로써 세계 시장에 대한 미국 제품의 시장접근이 증대된다고 평가한다. 전반적으로 수출보조나 국영무역과 같은 무역 왜곡적인 조치들이 철폐되거나 규제가 강화되고, 무역 왜곡적인 국내보조가 조화의 기준으로 감축되며, 높은 무역장벽이 해소됨

으로써 미국에 유리하게 되었다고 판단한다.

구체적으로 미국은 이번 협상에서 어떤 것을 얻었느냐에 대해서는 논란이 많다.⁹ 쥘릭 대표는 한마디로 수출 보조금을 철폐한 것이 가장 큰 성과라고 하였다. 비록 폐지 일자 정하지 않았으나 수출 보조금 철폐는 미국이 오랫동안 요구해 온 사항이며 금번 합의에 그러한 내용이 들어간 자체가 대단히 큰 이익(very big plus)라고 한다. 또 국내 보조금 감축도 UR 협상 이후 ‘조화’의 개념을 즐기치게 주장해 왔는데, 금번 합의에서 반영된 것을 ‘큰 이익(big plus)’으로 생각한다. 미국의 농민단체들은 과거 UR 협상에서 EU에게 많은 보조금을 주도록 허용한 것에 대하여 강한 불만을 제기해 왔으나 금번 협상에서 이를 불식하였다고 본다.

3.2. 기관별 평가

3.2.1. 행정부

부시 대통령은 금번 DDA 협상을 성공적이라고 치하하면서 타결된 DDA 기본 골격은 진행 중인 DDA 협상에 로드맵을 제공해 준다고 하고 있다. 베네만 농무장관은 금번

⁹ 국내보조의 감축에서 미국이 너무 양보하였다는 비난도 있으며, 나머지 분야도 실효성이 없다는 점도 지적된다. 또 워싱턴 트레이드 데일리(Washington Trade Daily)의 칸스(D. Ravi Kanth) 기자가 쥘릭 대표에게 한 질문에서도 나타난다. 즉 막바지 그린룸 회의에서 아르헨티나에게는 수출세(export tax), 인도에게는 최소 허용 보조(de minimis), 중국에게는 개발도상국 STEs 등의 이익이 있었는데 미국은 무엇을 얻었느냐고 질문하자, 쥘릭 대표는 수출보조금 철폐와 국내보조의 감축으로 미국의 시장접근 기회가 늘어났다는 점을 중점 강조하였다.

합의안의 타결로 공정하고 균형적인 세계 시장이 구축되며, 많은 무역 장애물이 제거되어 결과적으로 미국 농산물의 세계 시장이 확대될 것이라고 하였다.¹⁰ 필릭 USTR 대표는 아직 추가 협상해야 할 과제가 많이 남아 있으나 금번 합의안은 칸쿤 각료회의 이후의 어려웠던 세계무역기구가 본 궤도에 진입한 이정표라고 하고, 농업 분야의 보조금을 줄이고 관세를 낮추며 시장 확대 기회를 증진시키는 역사적 기회¹¹가 될 것이라고 평가한다. 특히 농업 분야에서는 높은 보조금을 지급하는 국가가 대폭 삭감하도록 한 것은 미국이 오랫동안 주장해 온 것이라고 하고, 금번 합의는 고 관세의 국가가 대폭 삭감하도록 함으로써 균형 잡힌 협상 결과를 도출하였다고 평가한다. USTR에서는 기본 골격의 구체적인 성과로 외국시장에서의 고 관세 삭감, 관세 감축과 쿼터 증량을 통한 미국 농산물의 시장 확대, 수출보조의 철폐로 미국 농산물의 해외경쟁력 강화, 기타 국영무역체도의 규율 강화 등으로 전반적으로 미국농업의 경쟁력이 강화되고 미국 농산물의 해외시장 진출이 늘어날 것이라는 점을 주요성으로 보고 있다.¹²

¹⁰ USDA 발표문(August 1, 2004). 텡스트라(E. Terpstra) 해외농업처장은 본인과의 면담에서 이번 협상에서 미국이 전반적으로 유리하다는 하나 개도국도 많은 부문에서 승리를 거두었다고 한다. 다만 개도국들의 주장 내용이 식량안보 등 너무 오래된 내용을 계속 주장하므로 협상 상대방의 지지를 얻기가 어려웠다고 하기도 한다.

¹¹ USTR 발표 자료(2004. 7. 31; 2004. 8. 6.) 참조.

¹² 구체적인 내용은 USTR의 Trade Facts(www.ustr.gov, 2004. 7. 31.) 참조.

3.2.2. 의회

의회는 DDA 기본 골격에 대하여 공식적인 찬반 없이 비교적 조심스러운 평가를 하고 있다. DDA 기본 골격에 대한 합의가 의회의 휴회 중에 타결되어 일부 의원을 제외하고는 큰 반응을 보이지 않았다. 대다수 의원들은 미국 대선의 이슈인 이라크 전쟁, 국내 경제, 일자리 창출 등에 많은 관심을 표명하는 반면, DDA 기본 골격에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 다만 일부 의원은 선거 등 정치적인 이유로 기본 골격 합의안을 비판하고 있는바, 대표적인 사람은 상원 원내대표인 대של(T. Daschle) 의원(민주, 사우스다코다 주)이다. 대של 의원은 금번 기본 골격은 농업 보조금을 줄이는데 합의함으로써 전반적으로 미국 농업에 손해를 입었다고 비판한다. 대של 의원은 금번 합의안이 미국 농민의 이익에 역행하는 것이라고 하면서 부시 대통령에게 서한을 보내어 비판하기도 하였다. 대של 의원의 경우는 정치적인 목적에서 비판을 한 것으로 알려져 있으며, 대של 의원의 입장은 가족농과 소농의 입장을 중시하는 전국 농민연맹(NFU)의 견해와 비슷하다. 또 상원 재무위 간사인 보커스(Baucus) 의원(민주, 몬타나 주)도 적극적인 반대는 아니나 부분적으로 비판적인 입장을 취하고 있다. 보커스 의원은 칸쿤 각료회의의 결렬 이유가 G-20에 있다고 하면서 이번 기본 골격에 관하여 부분적으로 대של 의원의 입장을 지지하고 있다. 또 하원 농업위의 스텐홀름(Stenholm) 의원(민주, 텍사스 주)이 면화

문제를 농업협상의 전반적인 틀에 포함시키지 않고 별도로 다루도록 한데 대하여 불만을 나타내었다.

이와 대조적으로 상원 재무위원장인 그래스리(C. Grassley) 의원(공화, 아이오와주)은 금번 기본 골격은 향후 구체적으로 더 협상해야 하지만 “미국 농민에게는 역사적인 기회(historic opportunity)”라고 칭찬하고 있다. 그래스리 의원은 금번 합의로 농업정책이 특별한 영향을 받지 않을 것이라고 하면서 협상 결과에 관계없이 농민을 위한 소득 안전망(safety net program) 정책을 추진해야 한다고 주장한다. 또 하원 농업위원장인 굿래티(Goodlatte) 의원은 공식적인 논평을 하지 않았으나 언론 대담에서 아직 결정해야 할 과제가 남아 있으나 동 협상으로 전반적으로 미국이 이익이라고 한다. 따라서 DDA 기본 골격에 관한 미 의회의 공식적인 태도를 평가하기에는 아직 이르나 찬반이 동시에 제기된다고 할 수 있다. 무역증진법(TPA)의 연장 문제나 선거를 앞둔 각 당의 태도가 불분명하여 공식적인 의회의 입장을 정리하기 어렵다. 한편 의회의 DDA 협상에 대한보고서(CRS)는 금번 DDA 기본 골격의 내용을 평면적으로 정리하고,¹³ 이러한 내용의 합

의는 향후 의회의 승인을 받아야 하며 의회가 승인하게 되면¹⁴ 최종 합의안에 맞추어 농업법(farm bill)이 수정되어야 한다고 지적한다.

3.2.3. 농민 및 생산자단체

대부분의 미국 농민단체나 농업 관련 단체는 금번 합의안을 긍정적으로 평가하고 있다. 미국 최대의 농민단체인 미국농업연합(AFBF)은 동 협의안이 미국 농산물의 해외시장을 확대해 준다고 평가한다. 이러한 지지에 찬성한 농민단체는 미국 대두협회, 전국소맥협회, 미국육류협회 등 53개 단체에 이른다. 이들 단체는 카길, 몬산토 등 농업 관련 업체와 공동으로 “농업무역 협의체(AgTrade Coalition)”의 이름으로 기본 골격을 지지한다고 하고 있다. 다만 아직 협상 과제의 많은 부문이 남아 있다는 점도 강조한다. 미국의 농민 단체들은 금번 기본 골격의 타결로 미국 농업이 그간 추구해 온 목적이 달성될 기회가 왔다고 인식한다.

그러나 전국농민연맹(NFU)은 금번 기본 골격합의안이 특별한 대책 없이 농업보조금을 삭감함으로써 미국의 가족농에게 손해를 입힌다고 비판한다. 또 전국 면화협회의(NCC)도 면화 문제를 특별히 취급하도

¹³ The Agriculture Framework Agreement in the WTO Doha Round(CRS Report, Aug. 9, 2004). 동 보고서는 금번 합의한 기본 골격은 향후 다음 단계 협상의 기초가 된다는 점을 강조한다. (“The framework now becomes the basis for establishing specific formula, schedules, end dates and other parameter for achieving those objectives during the next phase of negotiations”).

¹⁴ 의회의 무역증진권한(Trade Promotion Authority)은 과거 신속협상권한(fast track authority)으로 행정부가 의회로부터 일정 기간 협상진권을 위임받아 협상을 추진할 수 있는 권한임. 행정부의 대외통상 행위에 대한 의회의 법적 인정기한은 2005년 6월에 만료되게 되나, 의회가 반대하지 않는다면 2년 연장할 수 있다.

록 한 금번 기본 골격에 대해 비판적인 입장을 취하고 있다. 면화는 금번 기본 골격에서 개별 품목으로는 유일하게 언급된 품목이다. 미국은 면화에 대해 어떠한 형식이던지 농산물 협상의 틀과 범위 내에서 다루어져야 한다는 시각이며, 면화를 별도 취급하지 않은 것은 미국으로는 큰 성과이다. 면화에 대한 보조는 잘못된 보조의 대표적인 사례로 지적되어 미국의 도덕성에도 비난을 받을 여지가 있는 민감한 사항이었다. 그러나 전국면화협회의 비판에도 불구하고 미국 정부는 면화 문제는 나름대로 잘 대처한 것으로 판단하고 있다.

3.2.4. 언론, 연구기관 등

대부분의 미국 언론은 금번 DDA 기본 골격의 타결을 긍정적으로 평가하고 있다. 언론에서는 주로 기본 골격의 타결로 교착 상태에 빠진 DDA 협상이 재개되었다는 점을 강조한다. 다만 언론에서는 USTR 철릭 대표를 포함한 협상단의 노고를 위로하면서 아직 협상해야 할 과제가 많이 남아 있다는 점도 언급한다. 워싱턴포스트는 8월 4일 사설에서 다자 협상은 어려운 과제임을 언급하면서도 전반적으로 금번 협상이 '성공(a great success)'이라고 평가하고 가장 중요한 성과는 농업 분야에서의 수출보조금을 철폐한 것이라고 하였다. 뉴욕타임스는 8월 3일 "교역의 돌파구(Break-through)"라는 제목으로 부시 행정부의 금번 업적을 '높이 평가(deserves credit)'하고 있다. 동지는 철릭 대표의 말을 인용, 전반적으로 미국 농민의 시장 접근 기회가 넓

어질 것이며 2006년에 고쳐질 새로운 농업법(farm bill)은 이러한 현실을 고려해야 할 것이라고 하고 있다. 월스트리트저널은 8월 2일, 농업 분야의 협상 타결로 교착 상태에 빠진 WTO 협상이 재개되었다고 하면서 협상 내용을 구체적으로 설명하고 아울러 기본 골격에 대한 농민단체의 찬반 의견을 보도하였다.

USDA ERS 등 농업 관련 연구기관이나 통상 관련 연구기관에서는 금번 기본 골격의 구체적인 내용과 미국 농업에 미칠 영향에 대해서는 아직까지 연구 결과를 발표하지 않고 있다. 무역 관련 일부 연구기관은 협상 결과 전반에 대하여 간단한 논평을 하고 있다. 기본 골격에 비판적인 견해를 발표한 농업무역연구소(Institute for Agriculture and Trade Policy)는 금번 합의안이 개도국에 약간의 당근만 던져 주는 대신 선진국들은 여전히 덤핑을 할 수 있는 기회를 제공하였다고 비판한다. 또 협상 과정이나 절차에서의 효과성이나 투명성도 반영되지 않았다고 지적한다. 국제무역연구소(International Food & Agriculture Trade Policy Council)에서는 협상 내용을 그대로 설명하고 있다. 그러나 세계은행에서는 금번 협상을 환영한다고 언급하고 기본 골격의 타결로 특히 개도국의 빈곤 퇴치에 도움이 될 것임을 강조한다. 다른 연구 기관들도 대부분 동협회의 주요 내용을 소개하고 있으며 총괄적으로는 긍정적으로 평가한다. 학계에서는 협상 결과가 미국 농업에 미칠 영향에 대하여 연구를 시작하는 단계이다. 통상 문제를 전공하는 학자들도 금번 기본 골격에

표 1. 미국의 국내보조 현황

단위: 100만 달러

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
총 국내보조	60,926.1	58,875.9	58,295.7	64,966.5	74,046.0	na	na
그린박스	46,041.0	51,825.0	51,246.0	49,824.0	49,749.0	50,060.0	50,670.0
블루박스	7,030.4	0	0	0	0	0	0
최소 허용 보조	1,640.8	1,153.2	811.6	4,749.7	7,435.0	7,340.7	7,053.7
현행 AMS	6,213.9	5,897.7	6,238.4	10,391.9	16,862.0	16,802.6	14,413.1
WTO 감축 한도	23,083.1	22,287.2	21,491.2	20,695.2	19,899.3	19,103.3	19,103.3
미사용	16,869.3	16,389.5	15,252.8	10,303.4	3,037.0	2,300.7	4,690.2

자료: 1. TN/AG/S1(WTO 2002). G/AG/N/USA/43(WTO).
 2. <http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmPolicy>.
 3. 기타 USDA 내부 자료.

대하여 아직까지 본격적인 연구를 실시하지 않은 상태이며 서로 간 의견을 교환하고 있는 정도이다.¹⁵

4. 부문별 평가와 주요 쟁점 검토

지금까지 DDA 기본 골격에 대한 전반적인 미국의 반응을 살펴보았다. 기본 골격 전반에 대한 미국의 반응보다는 기본 골격의 구체적인 내용이나 협상 과제별로 어떻게 평가하는지가 더 중요하다. 전체적으로 미국 농업에 긍정적이다더라도 부문별로는 부정적인 면도 있다. 전체 협상의 타결을 위해 부분별로는 다소 양보한 부문도 있기 때문이다.

4.1. 국내보조

국내보조의 감축에 대하여 미국은 조화(harmonization)의 개념을 도입하고, 이를 실천하기 위해 구간별 감축방식(tiered or banded approach)을 채택한 것을 큰 성과로 본다. 또 ‘감축 대상 보조(AMS)’, ‘최소 허용 보조(de minimis)’, ‘생산제한 직접지불(blue box)’을 모두 합한 무역 왜곡적 총액을 감축하도록 하고, 블루박스과 최소 허용 보조, 그린박스의 요건을 조정 내지 강화하는 것은 나름대로 유리하다고 판단한다. 국내보조 부문에서의 대폭 감축은 그간 미국이 EU를 대상으로 지속적인 감축을 주장해 온 사항이다. 미국의 감축 대상 국내 보조금 수준은 약 200억 달러 수준이나 EU는 800억 달러 수준으로 미국보다 약 4배나 많기 때문이다.¹⁶ EU의 보조금을 대

¹⁵ USDA ERS의 다자협상 관련 연구자(Waino John, E. Young 등)나 농무부의 WTO 실무자들도 기본 골격에 대한 연구를 이제 시작해야 한다고 하고 있다. 또 썬너(Dan Sumner: 캘리포니아대)와 블랜드폴(David Blandford: 펜실베이니아대), 아벨라(Davis Abeler: 펜실베이니아대) 등도 금번 기본 골격이 미국농업에 미치는 영향에 대해서 연구를 시작해야 한다고 하고 있으나 구체적인 연구는 아직 실시되지 않고 있다.

¹⁶ 미국의 국내 보조액의 정확한 금액은 자료마다 차이가 난다. 미 농무부의 내부 자료는 2000년의 전체 국내보조 규모가 약 750억 달러에 이르며, 이중 감축 대상보조는 약 287억 달러로 추정하고 있다. 미 농무부는 Amber box와 블루박스, 최소 허용 보조 등을 합하여 약 490억 달러 정도라고도 한다.

폭 삭감을 해야 한다는 주장은 의회나 농민단체가 지속적으로 문제를 제기하는 사항이기도 하다.

4.1.1. 무역 왜곡보조 총액 감축과 조화원칙

무역 왜곡적인 보조 총액을 산정하고 이를 대상으로 감축의무를 이행토록 한 것은 매우 중요한 의미를 가진다. 우선 무역 왜곡보조 총액은 최종기준 감축보조(Final Bound Total AMS)에다 + 최소허용보조(permitted 최소 허용 보조) + 생산제한 직접지불(blue box)를 합한 것으로 정의하고 있다. 총액으로 감축하도록 한 것은 부문간에 보조금 이전(Box shifting)을 방지하기 위한 것으로 생각한다. 즉 나라마다 AMS, 최소 허용 보조, 블루박스의 사용 실태가 상이하므로 이의 편법 운용을 방지하기 위한 것이다. 즉 특정한 부문에서 감축하는 대신 다른 부문에서 늘려나가는 방식으로 전체 총액 감축은 맞추어 나갈 수 있기 때문이다. 따라서 회원국은 총액으로 감축하면서 부문별로도 감축해야 하는 의무를 지게 된다.¹⁷ 기본 골격(Para 9)에서 “product-specific AMS will be capped at their

average levels according to a methodology to be agreed”라고 하고 있다. 이 부분의 관철은 미국은 나름대로 성과로 판단한다.

미국이 무역 왜곡적 보조액을 모두 합한 것을 대상으로 감축하도록 한 것은 다른 측면에서도 의미가 있다. 그동안 논란이 되는 경기대응지급액(Counter cyclical payment)의 도피처로서의 블루박스를 존치 시킬 수 있고, 또 새로운 블루박스의 가능성도 열어 두었다고 할 수 있다. 그 결과 미국은 자국 정책의 문제점도 해소 할 수 있고, 정책의 신축성도 확보하였으며, 상대국의 감축 의무의 이행 감시도 할 수 있는 성과를 얻은 것으로 보인다.

미국은 무역 왜곡적 보조 총액을 감축하면서 조화의 원칙을 반영한 것을 큰 성과로 본다. 보조 수준이 높은 국가가 더 많이 감축한다는 조화의 원칙은 미국이 국내보조 부문에서 오랫동안 주장해 온 사항이며 특히 EU를 대상으로 지속적으로 제기하던 사항이다. 금번 합의안에서 조화의 개념을 도입하고 구간별 공식에 의해 보조금을 감축해 나가는 결과를 확보한 점을 칸쿤 협상시의 결과 보다 더욱 큰 성과라고 본다. 전반적으로 금번 기본 골격은 Doha mandate para 13 에 언급된 수준을 이행하는 것을 크게 향후 협상의 출발 내지 기초로 삼고 있다. 또 전체적으로 무역 왜곡적인 보조금 총액 감축과 개도국 우대, 조화, 감축시의 일정한 기준 적용 등을 향후 추가 협상이나 모델리티 작성의 기준이 되어야 한다는 점을 강조한다고 볼 수 있다.

¹⁷ 이점에 관해 오해가 많다. 부문별 감축은 UR 협정 당시에는 품목특정적(product specific)감축방식을 시도하였으나 관철되지 않았으며 금번 합의문에는 부문별 감축으로 이행되었다고 볼 수 있다. 미 의회의 보고서도 부문별 감축을 다음과 같이 언급하고 있다. (“Not only will member countries make an overall reduction in support, but separate reduction commitments will be made for the components of trade-distorting support, i.e., amber box, de minimis, and blue box.” CRS-2. Aug. 9, 2004).

4.1.2. 이행 초기 연도의 20% 감축

금번 합의문에서 무역 왜곡적 보조총액을 초기 연도에 20% 삭감하도록 하였다. 즉 지난 UR 협정의 이행기간 전체의 감축액에 해당하는 금액을 초년도에 이행하는 것은 회원국에게 상당히 부담이 될 수 있다. 그러나 이행 초년도에 20%를 감축하도록 하는 것은 미국에는 직접적인 영향이 없다고 본다. 실제 감축은 현재의 보조 실행액(the actual payment)을 중심으로 감축하는 게 아니라 WTO에 제출된 양허 수준(authorized ceiling)을 중심으로 감축하므로 사실상 현재의 국내보조 지급에 직접적인 영향은 없다고 볼 수 있다. 그 이유는 양허 수준이 실행 보조 수준보다 높기 때문이다.¹⁸ 초기 연도의 20% 국내보조 감축 합의로 인하여 대של 의원이 정부의 기본 골격 합의를 비판하기도 하였다. 그나마 현행 보조액은 양허 수준보다 아주 낮아 2000년 기준으로 168억 달러에 이른다. 양허수준 191억 달러에 비해 실제 지원액은 168억 달러이므로 미 사용액이 23억 달러가 된다. 따라서 기본 골격에서 초년도에 20% 감축의무를 부과하더라도 당장에 미국의 국내보조에서 특별한 감축 부담은 없으며 이는 주로 EU에 부담을 줄 것으로 보

고 있다.¹⁹ 따라서 대부분의 농업단체들이 미국이 국내보조에서 삭감을 해야 한다는 인식을 불식하고, 의회로부터의 비판도 잠재우고 있다.

4.1.3. 최소 허용 보조

과거 UR 협정에서는 ‘최소 허용 보조(de minimis)’에 상한선이 정해져 있었으며 감축의무가 면제되었다. 즉 개도국은 농업생산액의 10%, 선진국은 5%의 기준을 두고 이 기준 이하의 지원 보조금에 대해서는 감축 의무를 면제하였다. 그러나 금번 합의된 기본 골격에서는 그러한 최소 허용 보조도 향후 협의될 공식에 의해 감축하도록 하고 있다. 그러나 구체적으로 어떤 범위에서 어떠한 방식으로 감축할지는 향후 결정해야 할 사항이다. 최소 허용 보조에 해당되는 정책도 일정한 기준을 적용, 감축 대상에 포함되게 한 것도 최소 허용 보조를 통한 감축의무의 회피를 방지하는 효과도 있다. 금번 기본 골격에서 최소 허용 보조에 관해 감축의무를 부과하는 것이 과거 UR 협정과 근본적으로 다른 점이나 이 부분에 혼동이 많다. 이것은 최소 허용 보조도 무역 왜곡적 보조 총액의 범위에 포함시켜 감축하도록 한 기본 골격의 취지에서도 분명히 나타난다.²⁰ 그러나 개도국의 생

¹⁸ 감축 대상 총보조액의 bound 수준이 490억 달러라고 하면 이의 20% 삭감은 98억 달러가 된다. 이 규모를 초기 연도에 감축하면 연간 지원 가능액은 392억 달러까지 가능하나 실제 매년의 지원액은 200억 달러 미만이므로 bound 수준에 비하면 아주 낮은 수준이므로 특별한 감축부담을 지지 않는다고 볼 수 있다.

¹⁹ USTR의 존슨(Johnson) 대사는 20%의 초기 삭감의무는 미국보다는 EU에게 타격을 줄 것이라고 하고 그 이유로 EU는 현재의 보조금 수준을 약 300억 달러 정도 감축해야 하나, 미국은 단지 100억 달러 정도 감축하면 된다고 언급한다(Inside US Trade, 2004. 8. 6.).

계농에 대해서는 최소 허용 보조의 감축의 무가 면제된다. 향후 최소 허용 보조의 감축과 관련하여 감축기준이나 기간, 방법 등이 집중적으로 논의될 전망이다.

4.1.4. 블루박스

블루박스는 무역 왜곡 정도가 중간 수준에 해당되는 보조금이며, 지난 UR 협상 시에 미국과 EU간에 막바지에 블래어 하우스(Blair House) 합의로 농업 협정문에 규정된 사항이다. 블루박스 보조금은 보조금의 총액을 산정 하는 데는 포함되나 매년의 실제 감축은 하지 않아도 되는 일종의 편법 보조금이다. 블루박스의 역할을 인정한다는 것은 농업개혁의 순탄한 이행을 위해 과도기적으로 필요하다는 인식이다. 즉 가장 무역 왜곡적인 보조(amber box)에서 가장 왜곡 정도가 적은 보조(green box)로 이행하기 위해서는 불가피하게 과도기적인 중간 과정의 보조금(blue box)이 필요하다는 인식이다. 그러나 이것은 앞서 말한 대로 미국과 EU간의 일종의 타협 산물이라고 볼 수 있다. 그 결과 블루박스 정책이

가지는 무역 왜곡적 영향으로 UR 이행 과정에서 많은 논란과 비판이 되어 온 정책이기도 하다.

블루박스에 대한 논의는 기본 골격 협상에서 매우 중요한 쟁점이었으나 최종 합의문에서는 “블루박스의 역할을 인정한다”고 하는 동시에, 블루박스에 대한 새로운 정의를 추가하여 신규 도입도 가능토록 하였다. 금번 논의 과정에서 블루박스에 대해 많은 비판이 제기되었음에도 불구하고²¹ 기존의 블루박스 정책을 인정할 뿐만 아니라 새로운 블루박스 정책의 도입도 허용한 것은 상당한 논란이 예상된다. 많은 나라가 신규로 도입을 추진할 우려도 있고, 현재의 블루박스 합치 여부가 의문시되는 정책의 남용이 예상되기 때문이다. UR 협정에서는 생산을 제한하는 조건을 충족시키는 보조금만 블루박스로 처리가 가능하였다. 다만 블루박스에 몇 가지 조건을 부과하고 있는바, 기본 골격에서는 블루박스의 지급에 있어서 과거

²⁰ 최소 허용 보조의 설정에 관해서도 논란이 많았던 것으로 알려진다. 미국은 최소 허용 보조에 관해서도 추후 협의되는 %까지 삭감할 것을 주장하였으며, 인도는 협상 막바지 그린룸 회의에서 현재 개도국에 적용하는 10%의 최소 허용 보조에 대하여 신중하게 접근할 것을 주장하였다. 최종적으로는 “reduction in de minimis will be negotiated taking into account the principle of special and differential treatment”라고 결정된다. 또 개도국의 빈곤농가의 감축 면제 규정(exempt subsistence and resource-poor developing countries)이 추가되어 생계농이나 빈농에 대한 최소 허용 보조 감축의무를 면제하였다.

²¹ 미국을 제외한 Fips 국가는 블루박스의 변경에 대해서도 의문을 제기하였으며, 특히 브라질이 미국의 블루박스에 관해 지속적으로 문제를 제기하였다. 나아가 이들 국가는 어떠한 형태의 블루박스가 채택되든지 간에 이에 대한 지출(spending)은 감축되어야 한다고 주장하였다. 브라질과 호주는 더 나아가 현재 시행되고 있는 블루박스 정책에 대해서도 엄격한 기준(strict criteria)에 의거한 상한(ceiling)을 설정하고 관세 감축도 이루어져야 한다고 주장하였다. 그러나 CCP의 블루박스 포함 여부 등으로 미국이 강력히 반대하여 협의가 잘되지 않자 협상 타결을 위하여 새로운 블루박스에 대하여 좀 더 일반적인 용어(general language)로 용어를 바꾸기로 하고, paragraph 14를 수정, “the above criteria, along with additional criteria will be negotiated”로 초기의 “may be negotiated” 보다 강화된 표현으로 결론지었다.

일정 기간 농업 총생산액의 5%라는 상한선을 두기로 하였다. 그러나 언제부터 상한선을 들지 적용시간은 아직 결정되지 않아 실제 언제부터 적용될지는 미정이다. 그리고 새로이 도입될 블루박스에 대해서는 추후 협의되는 기준에 의해 결정하도록 하되, 동 기준이 감축 대상 보조 정책보다 덜 왜곡적(less trade-distorting)이며, 현재 진행 중인 농업개혁에 역행하지 않도록 하였다.

미국은 경기대응지급액(CCP)이 확실히 감축 대상 보조에 해당되는 보조금이나 지급까지는 최소 허용 보조로 처리하였다.²² 금번 DDA 기본 골격에는 생산제한 조건을 부과하지 않더라도 블루박스의 도입이 가능하므로 미국은 국내 CCP의 문제의 블루박스 적격성에 대한 비판을 해소하게 되었다. CCP 정책은 금번 합의로 최소 허용 보조에서 블루박스로 이전될 수 있다. 블루박스의 개념을 새로이 규정하여 논란이 많은 CCP를 감축보조 범주에 넣지 않고 감축의무를 면제 받는 블루박스로 편입시킨 것은 미국으로서는 큰 성과로 본다.

²² 미국의 CCP 정책의 연간 지원액 규모는 2003년에 15억 5200만 달러, 2004년에 35억 3900만 달러 정도이다. CCP 보조금의 블루박스 해당 여부는 EU, 브라질, 호주, 인도 등이 주요 5개국이 줄기차게 문제를 제기하던 사항이다. EU의 농업 집행위원인 Franz Fischler는 미국의 CCP는 분명히 품목 특정한 감축 대상 보조금(amber box)이라고 하고 감축할 것을 주장하였다. 켈릭 대표도 CCP는 생산과는 연계되어 있지 않으나 가격과는 분명히 연계가 되어 있다고 하고 있다. CCP 정책이 감축보조로 분류될 경우는 어떠한 형태로든지 실질적인 감축(substantial reduction)이 불가피하며, 유사한 감축 의무가 타 품목에도 미칠 우려가 크기 때문에 미국은 이를 강력히 반대하였다.

4.1.5. 그린박스

그린박스 정책은 감축의무는 부과하지 않으나 이에 대한 점검(review)을 강화한다고 규정하고 있다. 즉 현재의 그린박스 정책이 생산이나 교역에 미치는 영향이 없거나 미미하다는 점검을 받게 된다. 그린박스 정책은 나름대로 많은 문제점이 있으나 생산이나 교역을 왜곡하는 효과가 없다고 인정되어 감축의무에서 제외된 정책이다. 그동안 그린박스 정책에 대해서도 많은 비난이 있어 이의 재점검 필요성이 제기되었다. 금번 기본 골격에서는 그린박스를 인정하되 요건을 제대로 갖추었는지 여부에 관해 점검을 강화한다고 하고 있다. 미국은 그러한 규정으로 특별한 의무를 발생시키지 않는다고 보고 있다.

4.2. 시장접근

4.2.1. 시장 접근의 확대와 구간대별 감축

시장접근 분야의 기본 골격에서는 최빈개도국을 제외한 모든 나라가 구간별 감축방식(tiered formula)으로 감축하도록 하고 있다. 또 관세 감축에 있어서 조화의 원칙을 적용, 고율 관세를 대폭 삭감하도록 하고 있다. 다만 관세상한은 추후 평가하도록 하고 있다. 아울러 민감 품목을 지정하되 관세라인을 기초로 지정하도록 하여 시장접근에 있어서 융통성을 고려하도록 하였다. 관세 감축 부문에서 미국은 단호한 입장을 견지하고, 막판까지 특별한 양보를 하지 않았다. 미국은 시장접근 분야에서 비록

구체성은 떨어지나 몇 가지 원칙을 확보한 것을 성공적이라고 판단한다. 선진국이나 개도국 모두 단일방식(single approach)으로 접근하고, 관세 감축에 있어서는 구간별 감축방식에 의한 조화의 원칙을 적용하며, 민간품목을 비롯한 모든 품목에 실질적인 개선을 이행하도록 하고 있는 부문은 미국에 유리하다고 판단한다. 다만, 개도국에 대해 너무 많은 예외와 특별 대우를 해 준 것에 대하여는 비판적이다. 또 민감 품목의 범위와 선정에 대하여 구체적으로 언급하지 않은 것이나, 관세 삭감이 실행세율이 아닌 양허세율(bound rates)로부터 감축한다는 점도 비판받고 있다. 그러나 전반적으로 동 합의안이 의욕적이며 선후진국 간에 관세 감축의 균형을 갖추고 있어 미국은 자국에 매우 유리하다고 판단하고 있고, 미 농무부 고위 관계자도 그렇게 주장한다.

4.2.2. 민감 품목(sensitive products)

기본 골격은 민감 품목의 선정에 있어 해당 품목의 현재 개방 수준을 고려하여 관세라인을 기초로 지정하도록 하고 있다. 또 지정된 민감 품목의 수는 향후 협상에서 최종 결정하되, 구간별 관세 감축의 전반적인 목적을 훼손하지 않아야 한다고 하고 있다. 민감 품목에도 의무는 부과된다. 민감 품목에도 시장 접근의 실질적 개선(substantial improvement)이 이루어져야 한다. TRQ의 증량 문제에 대해서는 협정문의 내용이 다소 애매하다. 또 TRQ 증량이 의무적인가 여부 등이 문제될 수 있다. 그러나 TRQ 수입은 의무적이라기보다는

시장 접근기회를 제공하면 된다고 보이며 너무 자의적으로 해석할 필요는 없다고 본다. 다만 기본 골격에는 민감 품목의 경우에도 TRQ의 설정과 관세 인하의 조화를 이루어야 하며 실질적인 시장접근의 개선을 요구한다고 규정하고 있다.²³ 어떠한 형태로 민감 품목이 정해지든지 간에 민감 품목의 관세 감축은 일반 품목보다는 적을 것으로 생각한다. 그러므로 관세를 적게 감축한 경우는 TRQ의 증량 의무가 주어진다 고 보는 것이 타당할 것 같다.²⁴ 민감 품목에 어떠한 방식의 관세 감축이 적용될 것인가는 판단하기 어려우나 일반 품목보다는 낮은 관세 감축이 이루어질 것이라고 본다. 그러나 구체적인 관세 감축과 TRQ 증량, TRQ 내의 관세 감축에 대해서는 자세한 설명이 없고 추가적으로 결정될 사항으로 하고 있다.

²³ 민감 품목으로 인정될 경우에 해당 품목의 TRQ 증량이나 out quota 관세의 감축에 대해 논란이 많으나 현재의 기본 골격은 이에 대해 구체적으로 언급하지 않고 추후 협상에서 정하도록 하고 있다. 이점에 대해 미 농무부 실무자도 같은 취지로 해석하고 있다. 관세 상한과 쿼터 증량 문제는 협상 막바지까지 많은 논의가 이루어졌으나 미국이 양보하지 않아 어려움을 겪은 부문이며, G-10이 노력해서 얻은 것은 아웃쿼터에서도 최소한 삭감을 한다는 조항을 최종적으로 삭제한 것에 불과하다고 알려진다.

²⁴ IPC(International Food & Agriculture Trade Policy Council) 보고서는 "they would still be required to expand market access on those products through a combination of tariff reduction and quota expansion(IPC News Release, 7/30/04)라고 하여 민감 품목으로 인정 받는다고 할 경우 TRQ 증량과 관세 삭감을 해야 한다고 이해한다. 또 민감 품목이라고 하더라도 실질적인 시장접근이 이루어져야 한다는 주장(WTD, 8/2/04)도 이를 뒷받침해 준다고 볼 수 있다.

4.2.3. 관세상한

관세상한의 설정은 미국이 DDA 협상 과정에서 지속적으로 주장한 사항이다. 협상이 교착 상태에 빠진 2003년 3월에는 미국과 EU가 공동으로 제안하기도 한 어려운 협상과제이다. 관세상한은 설정에 대해서는 우리나라와 일본 등 소위 G10 국가들은 강력히 반대하였다. 최종적으로 기본 골격에서는 관세상한의 역할은 추후 평가한다고 되어 있다.²⁵ 추후 평가될 것은 향후 반드시 논의한다고 볼 수 있다. 기본 골격 여러 곳에서 관세상한이 이미 설정된 것과 같은 뉘앙스를 주기도 한다. 협정문에서는 구간의 수, 형태, 감축 방식 등은 “remain under negotiation”이라고 되어 있다. 향후 문제가 될 수 있는 부문은 첫째 관세상한이 설정되어 있는지 여부이다. 상당히 많은 사람이 관세상한이 이미 설정이 되었다고 주장하기도 한다. 미국의 전문 연구기관이나 농무부의 담당자간에도 의견 차이를 보이고 있다.²⁶ 향후 협상에서 미국은 관세상한이 이미 설정 되었다고 주장할 가능성이 있다. 그간의 논의 과정이나 기본골격의 취

지에서 이를 확대 해석할 수 있고, 미국 농가와 농민단체가 지속적으로 압력을 가하고 있기 때문이다. 그러나 DDA 기본 골격만을 가지고 구체적으로 관세상한을 설정하였다고 보기 어렵다. 최종적으로 추후 협상에서 결정될 것이라고 보는 게 타당하다. 다만 현재의 협상 여건으로 보아 관세상한 문제에 대한 논의는 매우 제한적으로 이루어질 수밖에 없다고 본다. 관세상한에 이해관계를 가지는 국가가 한국, 일본 등 소수에 불과하기 때문이다. 한편 민감 품목에 대하여 관세상한의 적용이 배제될 수 있는가 하는 문제도 있다. 단순히 판단하기는 어려우나 획일적으로 관세상한이 설정된다고 보기 어려우며, 기본 골격에서는 추가 협의한다고 되어 있다. 즉 민감 품목에 대해 관세상한이 설정되었다고 보기 어려우나 쉽게 없어질 것으로 보기도 어렵다. 이들 품목도 시장 접근에서 실질적인 개선을 해야 한다는 점이 많은 부담이 된다고 할 수 있다. 비록 일부 품목에서 민감 품목으로 인정받는다고 할지라도 이 경우 특정한 민감 품목에 대해 TRQ의 확대나 관세의 대폭 삭감이 이루어져야 하기 때문이다.

한편 TRQ 증량이 모든 관세 라인에서 모든 실 품목(product)로 변경된 것은 실 품목 내에서 민감 정도를 감안 탄력적인 조정을 할 수 있는 기회를 부여한 것으로 생각한다. 고관세 품목을 대폭 감축해야 한다는 원칙은 여기에도 적용된다고 보면 이의 사용가능성에 제약이 있다고 볼 수 있다.

²⁵ 기본 골격 para 30에서 “The role of a tariff cap in a tiered formula with distinct treatment for sensitive products will be further evaluated”.

²⁶ 농무부의 DDA 협상 담당 차장보인 J. Grueff는 G-10을 비롯한 여러 나라들이 향후 협상에서 관세상한이 설정되지 않았다고 주장할 수는 있다고 하고 있고, USDA ERS의 다자 협상담당자는 아직 구체적으로 정하지 않았다는 입장이며, 다른 전문가들도 유사한 견해를 주장한다. 다만 향후 협상에서 실질적으로 관세상한의 철폐를 관찰하기가 어렵다고 하고 있다.

4.2.4. 특별 품목(special products)

기본 골격은 식량안보, 생계 보장, 농촌 지역의 발전에 기초해서 특별 품목을 지정하되 기준은 추후 논의하기로 하고 있다. 특별 품목에 대해서는 다양한 융통성을 부여하고 있다. 특별 품목에 대해서는 인도네시아가 나름대로 역할을 하였다고 알려졌다. 인도네시아는 G33을 대표하여 특별 품목의 용어(language)를 수정하는데 많이 기여하였다.²⁷ 따라서 개도국의 특별 품목으로 인정될 경우 감축에 융통성을 부여받을 수 있다.

4.3. 수출경쟁

미국은 수출보조, 수출신용 및 보증 등 모든 수출 보조 요소에 대하여 향후 합의될 특정한 연도까지 철폐하기로 한 것을 큰 성과로 여긴다. 또 수출 국영무역 등 각종 수출지원정책에 대하여 규율을 강화한 것도 큰 의미를 부여한다. 비록 수출보조금의 철폐 시한을 명시하지 않았으나 수출보조는 가장 농산물 교역을 왜곡하는 요인으로 간주 되어 왔다. 철릭 대표는 수출보조를 특정한 기한에 철폐하는 것은 대단히 큰 성과이며 역사적인 업적이라고 평가한다. 수출보조를 철폐하는 것은 미국의 농민

단체의 일관된 주장이기도 하다. 수출보조금의 철폐로 미국은 금번 기본골격이 지난 번 칸쿤 회의에서 보다 내용 면에서 대폭 향상된 것이라고 평가하는 이유이기도 하다. 다만 수출신용이나 수출보장에 있어서 다소 규정이 강화되어 미국도 영향을 받을 수는 있으나 당장에는 특별한 영향은 없다고 본다. 오히려 외국의 국영무역 등의 불합리한 무역 관행에 대하여 제재를 가할 수 있는 근거가 강화되었다고 인식한다.

4.3.1. 수출보조의 철폐

현재 WTO 회원국 중에서 수출 보조액이 가장 많은 나라는 EU이다. EU의 연간 수출보조금은 지난 1995년에서 2000년 기간중 연 평균 약 55억 달러에 이른다. 반면 미국은 동 기간중 8,400만 달러 수준이다. <표 2>에서와 같이 미국의 수출보조는 EU에 비하면 매우 적은 수준이다. 1995년에는 2,600만 달러 수준이었으나 1998년에는 1억 4,700만 달러로 증대되었으며 1999년에는 8,000만 달러에 이른다. 반면 EU는 1995년 62억 7,200만 달러이었으나 1999년에도 55억 8,800만 달러 수준으로 미국에 비하면 매우 높은 수준이다. EU의 주요 수출보조 품목은 쇠고기와 낙농제품, 그리고 설탕이다. 미국은 EU의 이러한 품목에 대한 수출보조 철폐는 미국의 밀, 쇠고기, 설탕, 낙농 등의 분야에 유리하고, 특히 보조금도 주지 않고 관세도 매우 낮은 채소 분야에 매우 유리하다고 평가한다. 미국은 사실상 지난 5년간 직접적인 수출보조는

²⁷ 즉, 기본 골격(para 41)에서 “Developing country Members will have the flexibility to designate an appropriate number of products as ‘special products’ based on criteria of food security, livelihood security and rural development needs”라고 하여 개도국의 특별 품목의 인정 근거를 설정하게 됨.

표 2. 미국과 EU의 수출보조, 1995-1999

단위: 100만 달러

	1995	1996	1997	1998	1999
미국	26	122	112	147	80
E U	6,272	6,684	4,915	5,835	5,588
한국	2	3	3	3	12

자료: WTO(www.wto.org).

주지 않았다고 하기도 한다.

수출보조의 철폐는 사실상 EU를 대상으로 한 미국의 승리라고 볼 수 있다. EU는 수출보조의 철폐의 대가로 미국의 수출 신용과 식량 원조에 의한 보조 요소를 없애야 한다는 병행주의(parallelism)을 주장하기도 하였다. 수출보조의 철폐 시한은 추후 협의할 것이나 프랑스의 개이마드(Herve Gaymard) 농무장관은 2015년 내지 2017년으로 이야기하고 있다.²⁸ 또 미국은 인도와 중국의 요구에 상당히 양보한 것으로 알려졌다.²⁹ 그러나 최종적으로 미국은 수출경쟁에서 다소 양보하고 국내보조나 시장접근에서 실리를 확보하였다고 본다.

4.3.2. 수출신용, 식량 원조 등

수출신용에 있어서 미국은 자국의 이익을 지키는데 성공하였다. 미국은 수출보조에 대하여 EU를 강하게 공격하면서 이의 타협 대안으로 수출신용, 식량 원조 등 미국이 추진하고 있는 정책을 그대로 실시하

는 것을 관철시켰다. 또 미국은 캐나다의 반대에도 불구하고 국영무역에 대한 규제를 강화하는데 성공하였다. 수출 부문에서 정부의 직간접적인 재정지원 등 무역 왜곡적 관행을 철폐하는데 성공한 것이다. 또 식량 원조도 상당한 논의가 있었으나 향후 수립될 규율에 부합하지 않는 식량 원조는 철폐하도록 하였다. 따라서 인도적이고 개발 목적의 식량 원조는 지속할 수 있게 되어 옥수수, 콩, 낙농 및 밀 농가로부터 찬사를 받았다. 다만 잉여농산물의 처분이나 상업적 판매가 금지되며, 국제기구의 역할이나 무상원조 등은 추후 협의하도록 하였다. 기타 수출제한 및 수출세의 문제도 현행 농업협정 12.1조의 강화 방안을 추가 논의하도록 하였다. 그 외에 지리적 표시등의 문제를 추가로 언급하지 않은 것도 성과로 생각한다.

5. 향후 우리의 대응 과제

미국은 금번 DDA 기본 골격에 대하여 전반적으로 긍정적으로 평가한다. 주요 협상 과제인 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 분야에서 미국은 나름대로 유리한 협상 결과를 도출하였다고 인식한다. 다만 부문적으로 양보한 것도 있으나 기본 골격 전반

²⁸ Inside US Trade. August 6, 2004.

²⁹ 인도는 개도국의 수출보조 감축의무의 면제에 기여하였다. 즉 “flexible treatment for continuing export subsidies for developing countries during a period to be negotiated” 라로 하는데 성공하였으며, 또 중국은 개도국에서의 국영무역(state trading enterprise)의 신속성을 확보하는데 성공하였다고 알려진다.

에 걸쳐 미국의 주장을 관철하였다고 본다. 향후 구체적으로 협상해야 할 과제가 남아 있으나 우리는 이러한 미국의 평가를 토대로 다음과 같은 점을 중점 대비해야 한다. 첫째 주요 쟁점에 대한 철저한 분석과 대응을 하여야 한다. 둘째 그간 우리가 주요한 협상 파트너로 협조해 온 G10 중심의 DDA 협상 전략에 수정과 보완을 해야 한다. G10의 역할과 기능에 대해서는 다양한 비판이 제기되고 있다. 셋째 개도국 지위를 확보하기 위한 실질적인 노력을 해야 한다. 개도국이 가지는 혜택은 보조금과 관세의 감축 정도나 이행 기간의 확보 등 여러 가지 면에서 매우 크다. 그러나 개도국의 세분화 논의가 이미 세계은행, 국제식량 및 농업무역 정책 연구소(IPC) 등 여러 기관에서 진행되고 있다. 이들은 개도국의 분류기준을 국민소득 수준으로 하고 있다. 국민소득 수준에 의하여 개도국을 분류 할 경우는 우리나라가 WTO에서 특별 대우를 받아야 할 개도국에 포함될 가능성이 크지 않다. 넷째 협상 일정의 조기 진행에 대비해야 한다. 현재 추세로 보아 향후 DDA 협상이 2005년 초부터 조기에 진행될 것이라고 보기 어려우나 2005년 말에 예정된 각료회의와 함께 세부적인 모델리티까지 동시에 타결될 가능성도 있다. 이미 인도가 2005년 2월 중에 G20 각료회의를 개최할 것을 제시하고 있고, 팀 그로서(T. Groser) WTO 특별회의 의장도 2005년 7월까지 세부원칙의 초안을 제시하겠다고 하고 있다. 따라서 전반적인 DDA 일정이 빠르게 진행될 경우에 대비하여 우리의 이해가 걸린 세부 사항에

대한 논의에 철저히 대비해야 한다. 다섯째 국내 농업정책의 개선이다. 이미 발표된 농업농촌 종합대책을 현재의 DDA 협상 골격과 앞으로의 여건에 맞게 수정 보완해야 한다. 여기에는 새로운 블루박스 정책의 도입과 무역 왜곡적 보조에 대한 방책도 포함된다. 아울러 2004년 말까지 전반적으로 마무리된 쌀 협상 상황을 감안, 우리 농업정책 전반에 걸쳐 개선작업이 이루어져야 한다.

참 고 문 헌

- 김태곤. 2004. 『DDA 기본 골격에 대한 미국의 반응』. 한국농촌경제연구원.
 농림부. 2004. 『DDA 농업협상 기본골격』.
 서진교. 2004. 『시장접근 분야의 기본 골격의 이해와 평가와 시사점』. 한국농촌경제연구원.
 임송수. 2004. 『국내보조와 수출경쟁에 대한 기본 골격의 이해』. 한국농촌경제연구원.
 AFBF, NFU, NCC 등 미 농민단체의 발표문. Agriculture Framework Agreement in the WTO Doha Round(CRS report for Congress, 2004. 8.).
 Inside US Trade, Washington Trade Daily, NYT, WP, WSJ 등 주요 언론 보도.
 Statement of USDA. 2004. 8. 1.
 Trade Facts, USTR. 2004. 7. 31.
 WTO. 2002. Agriculture, And Developing Countries (IFPRI).
 WTO. 2004. 7. 31. *Doha Work Programme, Draft General Council Decision of 31 July 2004*. WT/ GC/W/535.

■ 원고 접수일 : 2004년 11월 10일
 원고 심사일 : 2004년 12월 8일
 심사 완료일 : 2004년 12월 14일