

DDA, 홍콩 각료선언에 대한 각국 평가

김 태 곤*

2005년 12월 13~18일에 제6차 WTO 각료회의가 홍콩에서 개최되어 2004년 여름에 합의된 '기본골격'과 완전한 '세부원칙'과의 중간적 합의와 세부원칙 '합의시한' 등을 명기한 각료선언이 채택됐다. 협상의 종착지점은 아직 보이지 않지만, 이것으로 이번 DDA 협상은 최종국면을 향하여 한 걸음을 나아갔다고 평가할 수 있다.

2001년에 시작한 이번 DDA 협상을 되돌아보면, 농업분야는 서비스 분야와 함께 그 전년인 2000년부터 개시되었으나 협상은 난항을 거듭, 당초 2003년 3월이라는 세부원칙 합의시한이 연기되었다. 또한 2003년 9월 칸쿤 각료회의는 싱가포르 이슈라고 불리는 새로운 협상과제를 둘러싼 개도국과 선진국의 의견대립으로 결렬되었다.

이렇게 국제무역협상의 조류가 WTO를 축으로 한 다자간 협상에서 자유무역협정(FTA) 등 양자 또는 지역간 협상으로 급속히 이행되는 추세를 보이고 있다. 이러한 가운데 WTO를 통한 다자간 협상은 위기를 겪으면서도 2004년 여름 기본골격 합의를 통해 작년 홍콩 각료회의로 명맥을 이어가게 되었다고 할 수 있다. 홍콩 각료선언의 개요와 이에 대한 각국 정부와 농업단체의 평가를 소개한다.

* 한국농촌경제연구원 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241

1. 홍콩 각료회의까지의 농업협상 경과

2005년 가을 WTO 사무총장과 농업협상의장에 각각 라미씨와 팔코너씨가 임명되었다. 이후, 특히 시장접근을 중심으로 한 집중적 협상이 계속적으로 이루어져 홍콩 각료회의에서 세부원칙 마련을 위해 노력해 왔다. 그러나 결국 협상은 기대했던 합의에 이르지 못하고 각료회의가 임박한 작년 11월 완전한 형태의 세부원칙 마련이 사실상 중단되었다. 그 대신, 11월 초에 농업협상의장이 협상현황 보고서를 작성하고, 같은 달 말에 라미 사무총장이 농업협상의장 보고서를 부속서 A로 첨부한 각료 선언안을 제시했다. 이들 문서는 협상 현황을 객관적으로 기술하는 데 그쳤지만, 세계의 관심은 각료회의를 통해 어떤 기술이 각료선언에 포함될 지에 모아졌다.

2. 홍콩 각료선언 개요 및 각국 반응

각료회의 마지막날 채택된 각료선언에서는 농업분야에 대해 모든 형태의 수출보조금의 2013년까지 철폐, 국내보조에 관한 AMS(감축대상보조) 및 무역왜곡적 국내보조의 3개 구간의 구간 공식에 의한 감축, 그리고 관세 감축에 관한 4개 구간방식 채택 등에 대해 합의가 이루어졌다. 이번 각료회의에 대한 각국 정부와 농업단체는 어떻게 평가하고 있을까?

2.1. 미국

미국 무역대표부(USTR)는 홍콩 각료회의 결과에 대해 “각료선언은 향후 협상을 위한 확고한 토대가 되는 것이나, 아직 많은 작업이 남아 있다”고 긍정적으로 평가하면서도 농업의 시장접근분야에 대해 “민감품목의 대우에 대해서는 수출보조금 등 다른 과제의 협의에 시간을 빼앗겨 충분한 진전을 보지 못했다”며 협상의 진전에 불만을 드러냈다.

표 1 홍콩각료선언 농업분야 개요

분야	주요 내용
국내보조	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총 AMS 및 무역왜곡적 국내보조 전체의 감축에 대해 3개 구간으로 나뉘서 높은 구간일수록 큰 폭으로 감축 ○ 보조 수준이 가장 높은 회원국이 최상위 구간, 2,3번째로 높은 회원국이 차상위 구간, 다른 회원국이 최하위층
수출경쟁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2013년까지 모든 형태의 수출보조금의 병행적 철폐 및 동등한 효과가 있는 모든 수출조치에 대한 규율 확보 ○ 실질적인 부분이 실시기간 초반에 실현되도록 향후 세부원칙에서 구체화되는 형태로 점진적이고 병행적으로 달성 ○ 수출신용, 수출국가무역, 식량원조에 관한 규율은 2006년 4월 30일까지 세부원칙 일부로서 완성. 세부원칙이 완성되어야 비로소 모든 형태의 수출보조금 철폐기한이 점진성 및 병행주의의 내용과 함께 확정
시장접근	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관세감축은 개도국에 적용되는 것을 포함해 적절한 구간 범위에 대해 합의가 필요하다는 점을 인식해 4개 구간을 채택 ○ 관련된 모든 요소를 감안하여 중요품목의 대우에 합의할 필요성 인식 ○ 개도국은 식량안보, 생계보장, 농촌개발의 요건에 따라 정해진 지표를 이용해 적정 수의 관세품목을 SP(특별품목)로 스스로 지정할 수 있는 신축성과 수입량, 발동 가격(Trigger Price)에 따른 SSM(특별긴급수입제한조치)을 발동할 권리 확보
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세부원칙을 늦어도 2006년 4월 30일까지 확정하고, 이에 따라 늦어도 2006년 7월 31일까지 포괄적 양허표안을 제출 ○ 농업과 비농산물 시장접근 쌍방의 개도국에 대한 시장접근 향상을 통해 이번 라운드의 목표인 개발을 진전시키는 것의 중요성을 인식. 농업과 비농산물 시장접근의 시장접근 분야의 야심이 같은 수준으로 높아질 것을 확보

또한 각료선언안 단계에서는 기술돼 있던 ‘일반품목 관세감축률과의 괴리에 따른 관세할당 확대’라는 항목이 최종 문서에서는 삭제된 데 대해 “하나의 과제를 선언에 포함시키는 합의에 이르지 못했다는 것. 괴리에 따른 관세할당 확대는 작년 기본골격 합의에 들어가 있고, 각료선언은 기본골격 합의를 침해하는 것이 아니다. 미국 정부는 종전과 마찬가지로 일반품목 관세감축과의 괴리에 따라 관세할당 확대를 추구할 것”이라고 말해, 향후 시장접근협상에 대한 의욕을 피력했다.

한편 수출경쟁분야에 관해서는 수출보조금의 구체적인 철폐시한이 정해진 점과 식량원조에 관한 규율을 높이 평가한 반면, “식량원조와 수출신용은 무역왜곡적인 것이 없어질 뿐, 완전히 없어지는 것은 아니다”라고도 말해 향후 미국의 주장이 주목된다.

미국의 대부분의 농업단체는 시장접근분야에서 토론이 거의 진전을 보지 못했으며 실망감을 드러냈다. 미국 최대의 농민단체인 Farm Bureau는 “최소한의 진전밖에 보지 못한 데 실망”, “시장개방 없이 진정한 무역자유화는 있을 수 없고, 앞으로도 시장접근의 실질적 진전을 추구한다”고 표명하였고, NCGA(전국옥수수생산자협회)는 “새 농업법 토론에 매우 중요한 시장접근분야가 진전을 보지 못해 실망했다”고 논평했다.

또한 ASA(전국대두협회)는 “개도국 시장에 대한 실질적 접근 확대 없이 우리는 어떠한 최종합의도 지지하지 않을 것”이라고 강한 어조로 실망감을 드러냈다. NCBA(전국우유생산자·우유협회), NPPC(전국돈육생산자협의회) 등 축산단체는 각료회의 폐막 후 공식적으로는 성명을 발표하지는 않았지만, 회담 기간 중 간부의 발언을 통해 “보조금을 일체 받지 않는 우리들의 미래의 가능성은 수출 확대에 달려 있다”, “향후 시장접근의 실질적 확대를 통해 경쟁기회 평준화를 추구한다”고 표명했다.

단, 한편으로 홍콩의 성과에 대한 긍정적 평가도 존재한다. NMPF(전국생유

생산자협회)는 “DDA 협상의 의의를 살려 몇 가지 논점에서 진전을 가져와 협상의 추진력을 유지했다”는 인식을 표명했고, NAWG(전국소맥생산자협회)는 “수출신용과 식량원조, STE(국영무역기관)에 대해 더욱 논의가 심화됐지만, 세계 수출보조금의 95%를 차지하는 EU가 철폐시한에 합의한 것은 일정의 성과”라는 성명을 발표했다.

협상의 성과에 대한 부정적인 평가가 대세를 이루는 가운데, 모든 단체들이 포트만 무역대표, 조한슨 농업부 장관 등 미국 협상팀의 활동에 격려를 보내고 있으며, 현재 미국의 새로운 제안에 대한 이렇다 할 반대의견이 나오고 있지는 않다. 오히려 “농업개혁에 소극적인 EU 및 다른 국가들이 협상을 늦춰 실망”, “EU는 (수출보조금 철폐시한문제와 개발패키지를 전면에 내세워) 스스로 회원국의 설득에 실패한 시장접근분야에서 눈을 돌리게 하는 데 성공했다”고 협상 진전을 저해한 책임을 EU측에 돌리고 있다.

2.2. 호주

케언즈 그룹의 대표격이며 미국 이상으로 수출지향적인 호주의 반응을 살펴보자. 마크 베일 무역부 장관은 “농산물 시장접근에 관한 논의를 마무리할 시한이 설정됨으로써 협상은 바른 방향으로 중요한 한 발을 내디뎠다”, “모든 수출보조를 2013년까지 철폐하는 데 합의한 것을 환영한다”고 말하고, “호주가 수출에 지대한 관심을 갖고 있는 광공업제품과 서비스분야 무역자유화에 진전이 있었던 점은 환영할 만 하다”고 전체적으로 좋은 평가를 내리고 있다. 또한 “호주의 수출업체에 대한 새로운 상업기회 확보를 위해 높은 수준의 야심을 유지하기 위해 싸운다”, “EU 뿐 아니라 모든 그룹에서 높은 정치적 결단이 필요하다”며, 특히 시장접근분야에서 수입국 측의 양보를 더 끌어낼 것을 염두에 둔 발언을 했다.

한편, 호주 농업에 유일하다고 해도 좋을 정도로 중요한 현안인 국영무역기업에 대해서는 “AWB(호주소맥협회)를 포함한 호주 국영무역기업에 대해 협상 중에 양보를 강요당하지 않고, 이들이 무역왜곡적이지 않다는 우리의 의

견이 다시 한번 입증된 것을 환영한다”고 말하고, EU가 요구하는 병행주의의 구체화가 향후 협상에 맡겨지게 된 것을 내심 다행스러워하고 있는 것이 현실일 지도 모른다.

호주농민연맹(NFF)의 피터 리스 회장도 호주 정부와 마찬가지로 각료선언에 구체적인 수출보조금 철폐시한이 포함된 점과 농업세부원칙 합의 시한이 설정된 것을 환영했다. 단, 베일 장관을 비롯한 협상관들의 최고의 노력에도 불구하고, EU와 G10은 시장접근 개선이라는 근본적 과제에 충분히 노력하지 않았으며, 시장접근의 진전에 대해 직접 거명을 하며 불만을 토로했다. 또한 모든 WTO 회원국이 설정된 시한에 맞추기 위해 노력할 것을 요청하고, EU와 다른 보호주의 국가들이 각각의 농업개혁에 필요한 야심과 정치적 리더십을 발휘할 것이 강력히 요청된다고 언급했다.

2.3. EU

이번 각료선언 작성에서 수출보조금 철폐시한을 둘러싼 격렬한 공방이 있었는데, 최종적으로 2013년이라는 철폐 시한이 포함되게 되었다. 피터 만델슨 통상담당 집행위원은 수출보조금 철폐에 합의함으로써 EU는 농업협상과 DDA의 개발목표를 진정한 의미에서 진전시켰다고 말하고, 효과적인 개혁은 모든 형태의 수출보조금 철폐를 의미하며, 다른 회원국에게도 동등한 개혁을 요구했다. 또한 모든 형태의 수출보조금이 철폐될 때까지 다른 회원국들에게 우리와 함께 서서히 감축해 나갈 것을 지속적으로 요청할 것이라며, 수출보조금 철폐에 대해 어디까지나 ‘병행주의’가 조건이라는 것을 강조했다.

마찬가지로 보엘 농업담당 집행위원은 수출보조금 철폐시한에 대해 “(당초 계획인 2010년까지가 아니라) CAP 개혁이 완전히 실행되는 2013년으로 조정된 점만 좋았다”며 불쾌감을 드러냈지만, 병행주의에 대해 기술된 것을 높이 평가하고, 특히 “다음에는 미국이 악명 높은 가격보전 직접지불(CCP)과 같은 제도에 대해 중요한 농업개혁을 해야 한다”고 강조했다.

EU 최대의 농민단체인 COPA/COGECA는 이번 합의는 불완전하고 일방적이라고 비판하며, 특히 수출보조금 철폐에 대해 다른 회원국의 수출지원조치에 대한 완전히 동등한 대우가 이루어지는 것이 전제조건임을 경고한다고 하고, 혹시 미국이나 호주, 캐나다, 뉴질랜드에 대해 동등한 규율이 의무화되지 않는다면 그것으로 이득을 보는 것은 개도국이 아니라 그들 자신이라며 수출보조금 철폐는 어디까지나 병행주의가 전제조건이라는 것을 강조했다. 또한 특별 세이프가드 조항을 포함해 2005년 10월 28일에 EU가 내놓은 제안대로 시장접근에 관한 만족스러운 결과를 내야 한다며, EU의 제안이 시장접근에 관한 마지노선이라는 점을 재삼 강조했다.

2.4. 개도국

주요 개도국들의 평가는 다음과 같다. 인도의 나토 상공부 장관은 “이번 각료선언으로 개발라운드 실현을 위한 골격과 적절한 방향이 제시되었다”, “LDC(최빈 개도국)에 대한 무관세·무쿼터 접근은 (97%라도) 커다란 진전”이며, “무엇보다 과거 각료회의와는 달리 이번 회의를 통해 WTO 회원국의 사고가 질적으로 긍정적인 방향으로 변화한 것이 성과”라고 말하고, 홍콩 각료회의의 결과를 긍정적으로 평가했다.

또한 “G20은 관심사가 다른 다양한 국가들로 구성되어 있지만, 홍콩 각료회의에서는 각국의 의견차를 매우고 자국 사정만 주장하지 않기로 했다”, “선진국의 인위적 경쟁력(즉, 수출보조금과 무역왜곡적 국내보조)은 빨리 해소돼야 한다”고 말하고, G20이 단결해 향후 선진국에게 보호 감축을 더욱 요구해갈 뜻을 표명했다.

브라질의 아모린 외무부 장관도 인도와 마찬가지로 이번 각료회의는 타당한 타협안이며, LDC에 대한 무관세·무쿼터, 면화 등에서 결과를 얻은 점은 커다란 성과라고 하였다. 이러한 점에서 보면 개도국 그룹에게는 홍콩 각료회의가 만족스러운 수준이었다는 알 수 있다.

G33의 리더격인 인도네시아의 말리 상업부 장관은 “SP(특별품목), SSM(특별긴급수입제한조치)에서 커다란 진전이 있었다. 특히 SP를 스스로 선택할 수 있게 한 점이 좋았던 점”이라고 평가했으며, 안톤 농업부 장관도 “매우 중요한 일보”, “인도네시아에 유익”하다고 평가했다.

단, 이번 성공은 “앞으로 협상을 어떻게 하느냐에 달렸다”며, 몇 개월 후에 다시 찾아올 DDA 협상의 고비에 대한 경계심을 늦추지 않았다. 이런 점에 대해 인도네시아 농민연맹(HKTI)도 “향후 농업보조금 감축이 합의되고, 개도국이 요구한 적절한 수의 품목에 대해 완전한 자유화에서는 제외될 것이 받아들여졌다”며 기존의 그들의 주장이 선언에 포함된 점을 환영했다.

2.5. 캐나다

캐나다는 호주와 마찬가지로 케언즈 그룹의 일원이기는 하지만, 다른 회원국과는 약간 입장이 다르다. 소맥, 식육 등의 거대 수출국인 동시에 몇몇 품목에 대해서는 엄격한 공급관리를 하고 있으며, 이들 품목은 캐나다에게 수입 민감품목이다.

캐나다는 홍콩 각료회의를 어떻게 평가하고 있을까. 미첼 농업부 장관은 수출보조금 철폐시기가 명기된 점은 환영할 만하다고 하면서도, STE(국영무역기업)의 규율에 대해서는 STE의 존재 자체가 아니라, STE의 행위에 대한 규율이 된 점은 바람직하다며, 호주와 같이 자국의 국영무역기업(CWB, 캐나다 소맥협회)의 존속 가능성을 남겨둔 데 안도하고 있는 모습이다.

시장접근에 대해서도 더욱 노력이 필요하다고 하면서 민감품목의 대우에 대해서는 포괄적인 방법으로 해결돼야 한다고 하는 것은 수출경쟁분야와 마찬가지로의 복잡한 사정을 반영하고 있다.

한편, 캐나다 최대의 농민단체이자 산하에 수출품목단체와 공급관리품목단체를 둔 캐나다농민연맹은 “시장접근분야의 문구는 캐나다가 적극적으로 관

세감축에 대해 협상하는 것과 공급관리를 하기 위한 민감품목에 대하여 신축적으로 협상하는 것을 가능하게 했다”, “수출경쟁분야의 문구는 캐나다소맥 협회와 같은 국영무역기업을 유지할 권리를 포기하지 않고 협상을 계속하는데 충분한 신축성이 있다”며 정부와 똑같은 평가를 했다.

수출경쟁분야에서 EU의 수출보조금은 철폐시키고 싶지만 병행주의를 근거로 자국의 국영무역기업에 메스가 가해지는 것은 피하고 싶고, 수출품목을 위해 시장접근을 확대하고 싶지만 국내 공급관리품목에 메스가 가해지는 것은 싫다는 복잡한 사정 때문에 캐나다가 “수출업체와 국내 민감품목 생산자 쌍방에게 유익한 형태로 이번 DDA 협상을 마치고, 모든 캐나다 농민에게 좋은 협정으로 일보 진전했다”고 평가하는 것은 본심인 것으로 보인다.

3. 종합

이번 홍콩 각료회의에서는 처음부터 주목을 모았던 농업과 NAMA(비농산물 시장접근) 분야의 협상과 함께, 미국, EU, 일본 등 선진국들이 각각 LDC 개발지원을 제안하는 등 이번 DDA 본래의 취지인 ‘개발’에 초점이 맞춰졌다.

개도국의 발언력이 날로 강해지는 가운데, 각료선언 24번째 문단에 기술된 “농업과 NAMA 쌍방에 있어서 개도국에 대한 시장접근 향상을 통해 DDA의 개발이라는 목표를 진전시키는 것의 중요성을 인식해야한다. 이를 위해 우리는 협상담당관에게 농업과 NAMA의 시장접근분야의 야심적인 수준이 같은 정도로 높아질 것을 확보하도록 지시한다. 이 야심은 S&D(개도국을 위한 특별하고 차등적인 대우)의 원칙과 부합되며, 균형 있고 비례적인 방법으로 달성돼야 한다”는 점에 대해서는 아직 어느 국가도 명확한 코멘트를 하고 있지 않다. 그러나 이 문단이 앞으로 어떤 의미를 갖게 될 것인가. 선진국과 개도국, 혹은 쌍방의 협상에서 줄다리기를 포함하고 있는 것 같다.

어쨌든 각료선언에 기술되어 있듯이 “구체적 수치를 포함한 농업 세부원칙을 늦어도 금년 4월말까지 마련하고, 이 세부원칙에 따른 포괄적인 양허표안(CS안)을 7월 말까지 제출한다”는 분명한 시간적 틀 안에서 드디어 전체 분야의 DDA 협상이 대단원을 맞이하고 있다

자료 : www.zenchu-ja.or.jp