

DDA, 2006년 6월 농업협상 동향

임 소 영*

홍콩 각료회의에서 2006년 4월 말로 연장되었던 모델리티 협상은 6월 말이 다가오는 현시점까지도 타협의 실마리를 찾지 못한 채 회원국간 대립 상황이 계속되고 있다.

DDA 협상이 타결되기 위해서는 삼각 쟁점-농업협상에서 관세감축률과 민감품목의 수 및 대우, 농업협상에서 블루박스 추가 규제, 비농산물 협상에서 시장 개방폭-에 대해 미국, EU, 브라질로 대표되는 수출개도국 그룹이 타협점을 찾아야 하지만, 아직까지도 이들 세 국가는 DDA 협상 부진의 원인을 서로에게 돌리면서 한 치의 물러섬 없이 맞서고 있는 상황이다.

파스칼 라미 사무총장은 DDA 협상의 진전을 위해 6월 말에 각료회의를 열겠다는 계획을 발표하였으나 이처럼 주요국간 입장차가 좁혀지지 않고 있어 각료회의에서 가시적인 성과를 거두기는 어려울 것으로 보인다.

뿐만 아니라 일각에서는 7월에 다시 각료회의를 열어 최종 모델리티 합의안을 도출하도록 막판 조율을 해야 한다는 의견이 제기되고 있어 6월 중에 의미 있는 진전이 이루어질 수 있을지 불투명하다.

* 한국농촌경제연구원 lsyjr@krei.re.kr 02-3299-4250

1. WTO 농업위원회 논의 동향

1.1. 시장접근분야 잠정 초안

지난 6월 12일 팔코너 농업협상 의장은 시장접근분야 잠정 초안을 배포하였다. 그는 지금까지 회원국들이 제안한 내용들을 바탕으로 각 쟁점에 대한 초안을 작성하면서 의장으로서의 평가와 앞으로의 협상 과제에 대해서 언급하였다.

회원국들은 팔코너 의장이 제시한 잠정 초안을 중심으로 회의를 가졌지만 기존의 입장을 되풀이하고 있어 실질적인 논의 진전이 이루어지지 않았다.

팔코너 의장은 구간별 관세감축률은 G-20의 제안을 중심으로 의견이 수렴되고 있는 것 같다고 평가하였다. 이에 대해 EU와 G-10은 G-20이 제시한 감축률이 과도하다면서 G-20의 제안서를 잠재적인 타협점이라고 한 의장의 평가에 반발하였으나 케언즈 그룹은 의장의 의견에 찬성하는 입장을 나타내 여전히 수출입국간 입장차가 큰 상황임을 알 수 있었다.

관세상한에 대해서도 G-10은 다시 한번 반대 입장을 밝혔으며, G-20과 EU는 100%, 미국은 75%의 관세상한을 설정해야 한다는 입장이 그대로 유지되고 있다.

한편 개도국의 관세감축률은 선진국의 2/3 수준으로 공감대가 형성된 것 같다는 팔코너 의장의 평가에 대해 많은 회원국들이 동의하고 있는 것으로 나타났다.

시장접근분야의 핵심 쟁점 중 하나인 민감품목의 수와 대우에 대해서는 여

전히 수출입 국가간의 입장이 팽팽히 맞섰다. 팻코너 의장은 지금까지 제시된 내용들에는 그룹간 입장차가 너무 크다며 합의 도출이 쉽지 않을 것임을 언급하고, 타협점 모색을 위해서는 입장차를 현재보다 좁힐 필요가 있다고 주장하였다.

또한 팻코너 의장은 민감품목의 관세 감축폭이 일반 관세 감축폭의 30~70% 수준이 될 것이라며 만약 하나의 숫자로 의견을 좁혀야 한다면 민감품목의 관세 감축폭은 일반 관세 감축폭의 50%가 될 것이라고 언급하였다.

개도국을 위한 특별품목과 특별수입제한조치(SSM)에 대해서도 각 협상 그룹들은 기존 입장을 고수하였다. 태국이나 말레이시아와 같이 특별품목과 특별수입제한조치가 남-남 무역을 저해할 것을 우려하고 있는 수출국들은 특별품목과 특별수입제한조치에 부여되는 신축성을 최소화해야 한다고 주장하였으나 인도, 중국, 인도네시아를 비롯한 G-33 국가들은 수출국들의 의견에 강하게 반발하고 나섰다.

예를 들면, G-33 국가들은 전체 관세라인의 20% 이상을 특별품목으로 지정할 수 있어야 한다는 기존 입장을 재언급 하였으나 미국은 다섯 개의 세번만을 특별품목으로 지정할 수 있도록 해야 한다는 의견을 제시하여 특별품목을 둘러싸고 선진국 및 수출개도국과 G-33 국가들 간의 의견차가 여전히 크게 벌어져 있는 것으로 나타났다.

팻코너 의장은 21일 시장접근분야를 비롯해 국내보조, 수출경쟁 분야를 모두 아우르는 농업분야 모델리티 초안을 배포하였다. 12일에 제시된 시장접근분야 잠정 초안과 국내보조, 수출경쟁 분야의 의장 참고문서를 바탕으로 작성된 의장 초안은 쟁점별로 그룹간 의견차가 벌어져 있는 현 상황을 반영하듯 그룹별 제안 내용을 모두 740여개의 괄호로 나열하고 있어 6월 말 각료회의에서 모든 쟁점에 대해 합의가 이루어질 수 있을지 불투명한 상황이다.

다만 최근 미국이 일반 관세감축폭에 대해 기존의 입장에서 G-20의 제안보다 조금 높은 수준의 감축률까지 양보할 수 있다는 의견을 밝힘으로써 논의 진전의 가능성이 조금씩 엿보이고 있으나 6월 말까지 남은 기간동안 극적으로 타협이 이루어질 가능성은 낮다.

또한 일각에서는 6월 말에 각료회의를 가진 후 7월 말에 다시 각료들이 모여 최종적으로 합의 도출을 시도할 필요가 있다는 의견이 나오고 있어 6월 말의 모델리티 합의안 도출 전망을 더욱 어둡게 하고 있다.

2. 팰코너 의장 참고문서

팰코너 의장은 각 쟁점에 대한 합의사항과 논의 동향 등을 정리한 참고문서를 배포하였다. 여기에서는 쟁점별 의장 참고문서 일부를 발췌·소개하였다.

2.1. 무역왜곡보조총액(Overall Trade Distorting Support: OTDS)

기본골격 합의시 회원국들은 AMS 양허수준과 최소허용보조(de minimis), 블루박스를 합한 무역왜곡보조총액을 감축하기로 하였으며, 무역왜곡보조 총액의 크기에 따라 구간을 나누어 구간이 높을수록 높은 감축률을 적용하기로 하였다.

그러나 무역왜곡보조 총액의 감축을 국내보조 전체의 감축에 있어서 절대적인 제약요건으로 간주되어야 하는지에 대해서는 회원국간 의견차가 존재한다. 이러한 견해차를 좁히기 위한 논의를 하는 한편 OTDS의 감축 기준과 같은 기술적인 문제들에 대해서도 다루어야 한다.

OTDS 감축과 관련해 먼저 다루어야 할 것은 AMS를 양허하지 않은 선진국들의 OTDS를 어떻게 감축할 것인가 하는 문제이다. 이러한 국가들은 최소허

용보조나 블루박스에 있어서는 상한을 적용하지만 OTDS는 감축하지 않도록 하는데 대체적으로 의견이 일치하는 것으로 보인다.

OTDS를 구성하고 있는 AMS, de minimis, 블루박스 중 AMS는 국가별 양허안에 명시되어 있으므로 계산상의 문제가 없으나 de minimis와 블루박스는 기준 기간의 설정 문제가 남아 있다. 우선 농업/품목별 생산액의 x%인 de minimis의 기준을 설정하기 위해서는 기준 기간을 설정해야 한다.

블루박스의 계산에서는, 기본골격에서 언급된 대로 기존 블루박스의 상한을 설정하는 기준인 “대표적인 최근 기간”을 구체적으로 정의해야 할 필요가 있으며,* 또한 농업 생산액을 기준으로 블루박스의 상한을 설정하기 위해 “과거 기간”의 의미를 명확히 해야 한다.

지금까지는 UR 이행기간 즉, 1995~2000년을 선진국의 기준기간으로 적용하고 개도국에는 1995~2000년 또는 1995~2004년을 적용하는데 이의가 없는 것으로 보이며, 농업 생산액은 농가판매가격을 기준으로 한 1차 농산물의 총 생산액으로 정의하는 것에 특별한 반대 의견이 없었다.

de minimis와 블루박스의 기준기간을 정하는 데에는 큰 어려움이 없을 것으로 보인다. 상한 설정의 기준이 되는 농업 생산액이 크게 변동하지 않기 때문이다.

OTDS 기준 설정과 관련해 협상 초기에는 일부 회원국들이 AMS와 de minimis의 중복 계산 문제를 제기하며 이 문제를 해결하기 위한 제안들을 내어 놓았다. 그러나 다른 회원국들은 이 문제를 직접적으로 해결하기 보다는

* 기본골격 부속서 A의 8항에는 OTDS와 관련하여 다음과 같이 언급되어 있다.

The base for measuring the Blue Box component will be the higher of existing Blue Box payments during a **recent representative period** to be agreed and the cap established in paragraph 15 below.

감축률을 크게 함으로써 간접적으로 해결할 수 있다는 입장이었다.

기본골격과 도하 각료선언문에 따르면 AMS는 세 개의 구간으로 나누어 감축하게 된다. 가장 높은 구간에는 OTDS가 가장 많은 한 국가가 배치되고, 두 번째 국가에는 OTDS 2, 3위 국가가 배치되었다. 마지막 구간에는 1위부터 3위까지를 제외한 나머지 국가들이 배치되었다. 따라서 최상위 구간에는 EC, 두 번째 구간에는 미국과 일본, 세 번째 구간에는 나머지 국가들이 포함된다.

구간별 감축률에 대해서는 회원국간 의견차가 여전히 좁혀지지 않고 있으며 특히 최하위 구간 감축률에 대해서는 의견차가 매우 큰 형편이다. 최상위 구간과 두 번째 구간의 감축률은 상대적으로 의견차가 그리 크지 않지만 타협점을 찾는 것이 쉽지는 않다.

2005년 11월에 TNC에 제출한 의장 보고서에서 감축률이 언급된 이후 논의의 진전이 이루어지지 않았다.

표 1 OTDS 감축률 제안 범위

| 구 간 | 감축률 범위 |
|----------|---------|
| 1구간(최하위) | 31%~70% |
| 2구간 | 53%~75% |
| 3구간(최상위) | 70%~80% |

한편 OTDS가 이행기간 동안 기준 기간의 80%를 넘지 않아야 한다는 것은 기본골격에 이미 합의된 사항이지만 OTDS를 감축하는 구체적 방식에 대해서는 회원국간 의견차가 존재한다. 일부 회원국들은 이행기간 초에 한꺼번에 감축(front loading)함으로써 ‘water’*를 줄여야 한다고 주장하지만 다른 회원

* 실제 지급실적과 양허수준과의 차이를 말하는 것으로서 개도국들은 실제 지급실적이 양허수준에 비해 낮다면 OTDS를 감축한다 하더라도 선진국의 실제 국내보조

국들은 front loading 방식을 OTDS에 적용한다면 다른 분야에서도 동 방식을 적용해야 한다며 반발하였다.

개도국에 적용되는 우대원칙에 따라 OTDS에 있어서 개도국에는 선진국보다 긴 이행기간과 낮은 감축률을 적용해야 한다는 주장이 제기되었다. 한편 일부 국가들은 개도국들의 감축률은 최하위 구간에 속한 선진국들에 적용되는 감축률의 2/3 보다 낮아야 한다고 주장하였다.

2.2. 감축대상보조(AMS) 및 최소허용보조(de minimis)

기본골격과 홍콩 각료 선언문에는 AMS 양허수준에 따라 세 개의 구간을 나누어 감축하도록 되어 있다. OTDS와 마찬가지로 AMS도 최상위 구간에는 EC, 중간 구간에는 미국과 일본이 속하게 되고 가장 낮은 구간에는 나머지 국가들이 속하게 된다.

그러나 감축률에 대해서는 지난 2005년 11월 TNC에 제출한 의장 보고서에서 언급된 수치 외에 논의가 이루어지지 않았다.

표 2 AMS 감축률 제안 범위

| 구 간 | 감축률 범위 |
|----------|---------|
| 1구간(최하위) | 37%~60% |
| 2구간 | 60%~70% |
| 3구간(최상위) | 70%~83% |

AMS의 감축과 관련하여 추가적으로 고려해야 할 것은 최하위 구간에 속하는 선진국 중 생산액 대비 AMS 비중이 높은 국가들은 추가적으로 감축해야 하는데 이에 대한 구체적인 방식이 논의되어야 한다는 것이다. 아직 이에 대한 구체적인 논의는 없으나 추가적인 감축의 범위는 감축률의 크기나 다른

정책에 미치는 영향이 없을 것이라며 대폭적인 감축을 요구하고 있다.

분야에서의 최종 결과에 반영될 것이라는 의견이 제시되기도 하였다.

한편 협상 과정에서 AMS 산출시 환율 변동이나 인플레이션 문제가 제기되었으나 많은 국가들이 이 문제는 기존 농업협정문 18조 4항에 따라 처리할 수 있다는 입장이어서 앞으로 여기에 대해 명확하게 정리할 필요가 있다.

또한 개도국 우대원칙에 따라 개도국에는 선진국보다 긴 이행기간과 선진국 감축률의 2/3 보다 낮은 감축률을 적용해야 한다는 의견이 제시되기도 하였다.

기본골격에서는 품목 특정 AMS가 앞으로 합의될 방식에 따라 평균 수준에서 상한이 적용되어야 한다고 되어 있다. 품목 특정 AMS와 관련된 논의는 상한 설정 기준에 대해서 집중적으로 이루어졌다.

품목 특정 AMS의 상한 설정 기준에 대해서는 두 가지의 의견이 제시되었다. 첫 번째는 1995년부터 2001년 평균이며, 두 번째는 1999년부터 2001년의 평균이다. 일부 회원국의 경우 기준 기간을 어떻게 정하는가에 따라 해당 국가의 품목 특정 AMS 상한은 크게 달라진다.

그러나 어느 한 쪽의 주장만을 일방적으로 수용하기 보다는 두 제안 사이의 절충점을 모색하는 것이 현실적인 해결책이다. 예를 들면, 기준 기간을 1995~2000년으로 하되 2000년 이후에 도입된 보조정책의 경우는 다른 기간을 적용할 수 있도록 예외를 허용하는 방안이 될 수 있을 것이다.

기준 기간 동안 de minimis보다 낮은 수준의 보조가 지급된 품목은 품목 특정 상한이 de minimis 또는 생산액의 일정 비율로 정하는 것이 합리적이라는 데에 공감대가 형성된 것으로 보인다.

일부 회원국들은 품목 특정보조의 상한 관련 규율을 결정하는데 있어 앞으

로 결정될 블루박스의 규율이 효과적으로 작용할 수 있도록 하는 것과 품목 불특정 보조가 품목 특정 보조를 대체하지 못하도록 하는 규율을 동시에 고려할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

국내보조 감축 이행방식에 대해서는 구체적으로 논의가 이루어지지 않았으며, 품목 특정 보조의 상한이 이행기간 초부터 적용될 것인지 아니면 AMS를 이행 초부터 단계적으로 감축하여 상한 수준까지 내릴 것인지에 대해서 결정해야 한다.

개도국 우대조치와 관련하여, 개도국들의 품목 특정 보조에 대한 상한은 (1) 1995~2000년 평균 지급 실적, (2) 회원국들의 품목 특정 de minimis의 두 배, (3) 해당 연도의 AMS 양허 수준의 20% 중 하나로 설정되어야 한다는 제안이 나와 있다.

기본골격에서는 de minimis를 저소득, 자원 빈곤 농민에 대부분 지원하고 있는 개도국의 경우 de minimis 감축을 면제해 주도록 되어 있으며, 홍콩 각료선언문에서는 이 조치를 AMS를 양허하지 않은 개도국으로 확대하고 있다.

지난 2005년 10월 무역위원회에 제출하였던 보고서에서 언급된 바와 같이 de minimis의 감축에 대해 현재까지 제안된 것은 선진국의 de minimis는 현행 수준보다 50% 또는 80% 낮추자는 것이다. 이제 남은 과제는 이 견해차를 좁히는 것이고 de minimis 감축 면제를 받지 않은 개도국의 de minimis를 어떻게 할 것인가이다.

또한 일부 회원국들은 품목 불특정 de minimis를 소수의 품목에 집중적으로 지원함으로써 사실상 품목 특정 de minimis의 상한을 회피하고 있다는 우려를 제기하였기 때문에 이에 대해서도 검토가 필요한 상황이다.

자료 : (1) <http://www.ictsd.org/weekly/06-06-14/story1.htm>

- (2) http://www.insidetrade.com/secure/dsply_docnum_txt.asp?f=wto2002.ask&dn=INSIDETRADE-24-25-1
- (3) WTO, 2006, Chair's Reference Paper: Aggregate Measurement of Support(AMS) and De Minimis
- (4) WTO, 2006, Chair's Reference Paper: Overall Reduction In Trade Distorting Domestic Support