

DDA, 2008년 10월 농업협상*

신 유 선

10월 1일 비공식 전체회의를 시작으로 농업협상 의장 주재 다자협상이 본격화되어 소그룹회의가 집중적으로 이루어졌다.

10월 1일 비공식 전체회의를 시작으로 농업협상 의장 주재 다자협상이 본격화되었으며, 소그룹회의는 10월 2일부터 10일까지 집중적으로 이루어졌다. 팔코너 의장¹⁾은 구체적인 합의를 도출하지는 못하였지만 건설적인 아이디어가 제시되는 등 진전을 이룬 것으로 평가하였다. 우리나라는 개도국 특별긴급관세(Special Safeguard Mechanism, SSM)²⁾, 관세단순화(Tariff Simplification)³⁾, 수입쿼터(Tariff Rate Quota, TRQ)⁴⁾ 신설, 민감품목(Sensitive Product)⁵⁾ 소그룹에 참여하였다.

* 본 내용은 국내외 DDA 관련 각종 자료를 바탕으로 한국농촌경제연구원 신유선 연구원이 작성하였다. (shinys@krei.re.kr 02-3299-4287)

- 1) 팔코너 의장은 올해 제네바 임기를 마치고 12월 중순경 뉴질랜드로 복귀하여 FTA 관련 업무를 맡을 예정이다.
- 2) DDA 협상에서 개도국을 위한 SSM을 만들기로 하였다. 구체적인 내용은 현재 협상중인데, 기존의 특별긴급관세(Special Safeguard: SSG)와 유사한 내용이 될 것으로 전망된다.
- 3) 관세단순화는 종량세 등의 관세를 종가세와 같이 단순한 형태로 바꾸는 것을 말한다. 우리나라는 1,452개 농산물 세번 중에서 76개 세번이 종량세이고, 이 또한 종가세와 병기되어 있어 종량세와 종가세 중 더 높은 수치를 적용하는 혼합세이다.
- 4) 수입기회를 주기 위해서 일정물량에 대해 낮은 관세를 적용하는 방식을 말한다. 예를 들어 콩에 대해 100톤까지는 5%의 낮은 관세를 적용하고, 100톤이 넘는 물량은 120%의 관세를 적용하는 방식을 말한다. 이 경우 5%의 관세를 쿼터밖관세(out-quota tariff)라고 한다. 만약, 한해 동안 콩의 수입이 70톤만 되었을 경우, 수입쿼터 소진율(fill rate)은 70%가 되고 30톤이 미소진(underfill)되었다고 말한다.
- 5) 민감품목은 관세감축을 덜 할 수 있다. 다만 대가로 수입쿼터(TRQ)를 주어야 한다. 민감 품목의 개수는 국별로 전체 세번(tariff lines)의 5% 내외에서 타결될 것으로 보인다. 민감 품목의 대우 즉, 관세를 얼마나 적게 감축하고 TRQ를 얼마나 늘려야 하는지는 DDA 협상에서 가장 첨예한 이슈 가운데 하나이다.

10월 10일 라미 총장은 무역협상위원회(Trade Negotiation Committee, TNC)⁶⁾에서 도하개발아젠다(Doha Development Agenda, DDA)⁷⁾ 협상의 연내 타결 목표를 다소 낮추어 올해 안에 농업 및 비농산물 분야(Non-Agricultural Market Access, NAMA)⁸⁾ 세부원칙(Modalities)⁹⁾ 타결에 집중할 것을 제의하였다. 팔코너 의장은 세부원칙의 연내 타결을 위해서는 11월 중순에 새로운 텍스트가 회람되어야 할 것이라고 언급하였다. 이를 위해서는 향후 많은 진전이 필요하므로 회원국들의 적극적인 참여가 필요하다.

1. DDA 농업협상 동향

개도국 특별세이프가드(SSM)

개도국 특별세이프가드(SSM)은 각료회의¹⁰⁾ 결렬 이후 9월 중순에 진행된 선진 7개국(G7)¹¹⁾ 회의에서 집중적으로 논의되었으나 타협안 도출에 실패하였다. 발동기준 및 구체조치 이원화라는 EU 제안과 정상 교역 증가를 반영하기 위해 수입 증가율을 반영하는 호주 제안을 중심으로 논의되었다.

팔코너 의장이 소그룹회의에서 SSM 발동기간을 통해 해결책을 제시할 가능성을 시사하는 등 향후 발동기간이 주요 이슈로 논의될 전망이다. 낮은 수준의 발동기준을 인정하되 발동기간을 줄이는 방안과 한 해에 발동할 경우 다음 해에는 발동하지 못하도록 하는 방안(1 year on and off) 등이 있다. 한편 팔코너 의장은 ‘수입증가율을 반영하는 방안이 유용한 접근방법이 될 수 없다’며 부정적인 입장을 표명하였다.

SSM은 각료회의 결렬 이후 9월 중순에 진행된 G7 회의에서 집중적으로 논의되었으나 타협안 도출에 실패하였다.

- 6) UR협상의 전반적 활동을 감독했던 각료급 최고의결기관을 말한다. UR협상시 무역교섭위원회 산하에 크게 상품협상그룹(GNC)과 서비스협상그룹(GNS)로 구분되어 있다. 상품협상그룹은 다시 시장개방분야, GATT규율분야, 신상품분야 등으로 나뉘어 14개 세부협상 그룹이 있으며, 서비스협상 그룹은 상품협상그룹과 별도로 서비스교역에 관한 국제규범정립을 담당하고 있다. 각 그룹에서 합의된 내용들은 TNC회의에 상정되고 TNC회의에서는 각 협상그룹에서 올라온 결과를 놓고 그룹간의 조정을 통해 최종 의사를 결정한다.
- 7) 2001년 11월 카타르의 수도 '도하(Doha)'에서 개최된 제4차 WTO 각료회의에서 출범한 아홉 번째 다자간무역협상을 말한다. 이전의 '라운드'라는 명칭대신에 개도국들의 입장을 많이 반영한다는 취지에서 '도하개발아젠다'라고 부르기로 하였다. 협상은 WTO 152개 회원국을 대상으로 하며, 2008년 현재 세부원칙 타결을 목표로 진행 중에 있다.
- 8) DDA 협상에서는 농산물뿐만 아니라 농업이외의 물품 즉, 공산품에 대해서도 협상을 한다. 농업협상이 중요하기 때문에 그 중요성을 반영하여 농산물 이외의 물품에 대해서는 '비농산물협상'이라고 한다.
- 9) 세부원칙은 관세와 보조금을 감축하는 폭, 감축기간 등 구체적 수치를 담은 문서인데 세부원칙이 타결되면 각국별로 세부원칙을 어떻게 이행할 것인지를 적은 문서 즉, 이행계획서(Schedule)를 WTO에 제출한다. 이행계획서가 세부원칙에 따라 잘 만들어졌는지에 대해서 WTO 회원국들이 검증하고 검증이 끝나면 DDA 협상이 종결된다.
- 10) WTO의 최고의사결정기구이고 통상 2년에 한 번 열린다. 각료회의가 개최되지 않는 동안에는 일반이사회의(General Council)가 최고의사결정기구이다.
- 11) 세계경제를 좌우하는 미국, 일본, 영국, 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아 등으로 구성된 그룹이며, 여기에 러시아를 포함하여 G8이라고 하며, 신흥 개도국 15개국을 포함하여 G22이라고 한다.

캐나다, 미국 및 G20 국가들 중심으로 2005년 합의한 종가상당치 전환방식에 대한 문제가 제기되었다.

TRQ 신설을 주장하는 일본, 미국, EU, 스위스 등의 국가들과 기본적으로 반대하는 중국과 인도 등의 입장이 첨예하게 대립하였다.

AMS 지급 실적을 살펴보면, 미국은 2005년 12,938백만 달러, EU는 2004년 30,880백만 유로, 일본은 2006년 571 십만 엔을 각각 지급하였다.

관세단순화

캐나다, 미국 및 수출개도국그룹(G20)¹²⁾ 국가들 중심으로 2005년 합의한 종가상당치 전환방식에 대한 문제가 제기되었다. 이는 기준연도(1999~2001)를 적용하여 종량세를 종가세로 전환하면 오히려 관세수준이 높아질 수 있는 점을 지적한 것이다.

팔코너 의장은 2005년 합의를 부정하는 것은 부적절하다고 평가하였다. 원칙적으로 관세단순화를 진행하되 해당 품목의 가격이 최근 일정 수준 이상으로 상승하였을 경우에는 관세단순화 대상에서 제외하는 방안을 언급하였다. 한편 EU는 관세단순화시 종가세 비율은 전체 세번의 80%가 red line이라는 입장을 밝혔다.

TRQ 신설

TRQ 신설을 주장하는 일본, 미국, EU, 스위스 등의 국가들과 기본적으로 반대하는 중국과 인도 등의 입장이 첨예하게 대립하였다. 특히, 기존의 TRQ 품목 내의 비TRQ 세번(Tariff Line, TL)¹³⁾을 TRQ 세번화하는 것보다 완전히 새로운 TRQ 품목 신설에 대한 견해 차이가 컸다.

팔코너 의장은 4개의 범주로 나누어 TRQ 신설 관련 논의를 진행하였다. 첫째, 교역이 활발한 1~2개 품목에 대해서는 TRQ 신설을 제한하고, 둘째, 이미 TRQ가 있는 품목의 대체재 혹은 대체재와 유사한 품목에 대해서는 TRQ 신설을 제한하는 방안이다. 셋째, 기존 TRQ 품목 내 비TRQ 세번에 대해 TRQ 신설을 허용하고 마지막으로 전혀 새로운 품목에 대해 TRQ 신설을 허용하는 방안이다. 이와 함께 의장은 TRQ 신설 세번 수는 세번의 1%에 한해 인정하되 일본 등의 일부 국가에 대해서는 3%까지 허용하고 쿼터내 세율을 0%로 하는 방안을 제시하였다.

2. 국내 보조 연방 및 전망

주요국의 국내보조 연방

미국은 WTO에 2005년까지의 보조금 지급 실적을 통보하였고, EU와 캐나다는 2004년, 일본의 경우는 2006년까지 통보하였다. 감축대상보조(Aggregate Measurement of Support, AMS)¹⁴⁾ 지급 실적을 살펴보면, 미국은 2005년 12,938백만 달러, EU는

¹²⁾ G20은 인도, 브라질, 아르헨티나, 중국 등 개도국 그룹을 말한다. 큰 틀에서 보면 미국, EU 등 선진국을 견제하는 개도국 그룹이라고 할 수 있다.

¹³⁾ 관세를 부과하는 기본 단위이다. 예를 들어 우리의 경우 쌀이라는 한 가지 품목에는 16개 정도의 세번이 있다. 현재 우리나라는 HSK 10단위로 구분하고 있다.

¹⁴⁾ 농업보조총액이라고도 한다. UR 협상 결과 각국이 추곡수매제 등에 사용하는 보조금 한도를 정해서 이행계획서에 표시했고, 이것을 감축하기로 하였다. 선진국은 6년간 20%를 감축하고, 개도국은 10년간 13.3%를 감축하기로 하였다. DDA 협상에서는 이렇게 감축하고 남은 한도에서부터 감축하기로 하였다.

2004년 30,880백만 유로, 캐나다는 2004년 1,358백만 달러, 일본은 2006년 571십만 엔을 각각 지급하였다. 특히, 캐나다의 경우는 2001년과 2002년 품목불특정 최소허용보조(De minimis)¹⁵⁾가 한도를 초과하여 AMS로 산입하였다는 특징이 있다.

미국의 경우 1995년을 제외하고는 블루박스 지급실적이 없는 반면, EU는 <표 2>에서 처럼 매년 블루박스를 지급하였다. 캐나다의 경우는 블루박스 실적이 전무하며, 일본은 1998년 이후 블루박스를 소액 지급하였다.

표 1 미국의 국내보조 현황

단위: 백만 달러

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
농업총생산액	190,110	205,701	203,884	190,886	184,735	189,520	198,503	193,151	215,291	234,094	231,885
AMS 전체지원한도	23,083	22,287	21,491	20,695	19,899	19,103	19,103	19,103	19,103	19,103	19,103
무역왜곡보조총액(OTDS) ¹⁶⁾	14,731	7,095	7,057	15,149	24,297	24,143	21,458	16,328	10,186	18,087	18,918
감축보조(AMS)	6,214	5,898	6,238	10,392	16,862	16,803	14,413	9,637	6,950	11,629	12,938
감축면제보조											
품목특정 De-minimis	101	83	252	173	29	63	217	1,590	435	680	118
품목불특정 De-minimis	1,386	1,115	567	4,584	7,406	7,278	6,828	5,101	2,801	5,778	5,862
블루박스(Blue Box)	7,030	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
허용보조(Green Box)	46,041*	51,825	51,252*	49,820*	49,749	50,057	50,672	21	64,062	67,425	71,829

주: *표는 최근년도 보조금 통보실적에서 과거년도 수치가 바뀐 것임.

표 2 EU의 국내보조 현황

단위: 백만 유로

구 분	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04
농업총생산액	207,400	219,700	217,800	213,500	233,700	243,359	246,418	242,955	267,388
AMS 전체지원한도	78,672	76,369	74,067	71,765	69,463	67,159	67,159	67,159	67,159
무역왜곡보조총액(OTDS)	68,995	73,040	70,970	67,313	54,779	66,437	63,840	55,159	57,715
감축보조(AMS)	47,526	51,009	50,194	46,683	47,886	43,654	39,281	28,490	30,880
감축면제보조									
품목특정 De-minimis	-154	-201	-154	-222	-109	23	260	1,004	901
품목불특정 De-minimis	777	711	486	348	291	537	574	938	1,052
블루박스(Blue Box)	20,846	21,521	20,443	20,504	19,792	22,223	23,726	24,727	24,782
허용보조(Green Box)	18,718	23,628	18,167*	19,168	21,916*	21,848*	20,661	20,404	22,074

주: *표는 corrigendum으로 수정한 수치임.

- 15) 최소허용보조는 감축대상보조(AMS)와 성격이 같지만 규모가 작기 때문에 우르과이라운드 협상 결과 감축의무가 면제되었다. 선진국의 경우 농업생산액의 5%, 개도국의 경우 10% 한도 이내이면 최소허용보조로 분류되어 감축의무가 면제되었다. 그러나 DDA 협상에서는 최소허용보조도 AMS와 마찬가지로 감축 이행기간을 정하고 그 기간 동안 정해진 감축율만큼 감축을 해야 한다.
- 16) UR 협상에서 크게 감축의무가 없는 허용보조인 그린박스와 감축을 해야 하거나 사용에 제한이 따르는 감축대상보조(AMS), 최소허용보조(De-minimis), 블루박스의 개념이 탄생하였다. DDA 협상에서는 AMS, De-minimis, 블루박스를 묶어서 무역왜곡보조총액(OTDS)이라고 하기로 했으며, AMS, De-minimis, 블루박스 각각도 감축해야 하고 사용상 제한이 따르며, 이를 모두 더한 OTDS도 감축해야 한다.

표 3 캐나다의 국내보조 현황

단위: 백만 달러

구 분		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
농업총생산액		25,816	28,015	29,015	28,739	28,630	31,747	33,504	33,740	34,431	34,283
AMS 전체지원한도		5,197	5,017	4,838	4,659	4,480	4,301	4,301	4,301	4,301	4,301
무역왜곡보조총액 (OTDS)		2,033	1,760	1,486	1,877	2,041	2,298	3,082	3,830	3,005	3,185
감축보조(AMS)		777	619	522	776*	906*	848	2,824	3,450	1,585	1,358
감축 면제 보조	품목특정 De-minimis	302	355	177	216	203	243	258	380	286	176
	품목불특정 De-minimis	954	787	787	885	933	1,207	0	0	1,134	1,651
블루박스 (Blue Box)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
허용보조 (Green Box)		2,098	1,995	1,235	1,300	1,749	2,315	1,716	1,707	3,402	4,101

주 1) *표는 corrigendum으로 수정한 수치임.

2) 2001, 2002년 품목불특정 De-minimis는 한도초과 이유로 AMS로 산입되었음.

표 4 일본의 국내보조 현황

단위: 십만 엔

구 분		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
농업총생산액		10,450	10,249	9,832	9,944	9,418	9,122	8,881	8,926	8,901	8,786	8,806	—
AMS 전체지원한도		4,801	4,635	4,470	4,304	4,138	3,973	3,973	3,973	3,973	3,973	3,973	3,973
무역왜곡보조총액 (OTDS)		3,544	3,367	3,207	842	781	740	699	774	678	649	635	609
감축보조(AMS)		3,508	3,330	3,171	767	748	709	667	730	642	608	593	571
감축 면제 보조	품목특정 De-minimis	13	11	12	53	10	11	12	23	18	24	23	19
	품목불특정 De-minimis	24	26	24	22	22	21	20	20	18	17	18	19
	블루박스(Blue Box)	0	0	0	50	93	93	91	87	68	68	65	70
허용보조 (Green Box)		3,169	2,826	2,652	3,002	2,679	2,593	2,547	2,275	2,086	2,094*	1,916	1,802

주: *표는 corrigendum으로 수정한 수치임.

우리나라의 국내 보조 연황

표 5 우리나라의 연도별 보조금 집행 현황

단위: 억 원

구 분		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
농업총생산액		267,361	290,519	303,884	308,696	331,774	331,395	335,683	334,445	330,163	372,886
AMS 전체지원한도		21,826	21,056	20,287	19,517	18,748	17,978	17,209	16,439	15,670	14,900
감축 면제	AMS 지원	20,755	19,674	19,370	15,628	15,519	16,909	16,316	15,504	14,717	14,584
	품목특정 de-minimis	334	533	2,620	2,581	817	1,117	1,477	2,870	2,300	1,016
	품목불특정 de-minimis	2,488	2,904	3,933	5,255	4,048	4,127	3,981	5,014	4,144	4,372
	Blue Box	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	허 용 보 조	40,106	52,138	58,340	54,064	55,182	51,047	57,347	60,929	57,482	49,210
	정부서비스	24,790	33,849	38,546	35,812	36,803	33,043	34,952	34,076	34,698	29,607
	생산자에 대한 직접지불	15,112	17,980	19,416	17,837	17,758	17,498	21,733	26,279	22,190	19,062
	개도국 우대보조	204	309	378	415	621	506	662	574	594	541
	수 출 보 조	12	24	30	36	149	191	259	266	247	256

우리나라는 WTO에 2004년까지의 보조금 지급실적을 통보하였다. AMS 지급실적은 한도대비 평균 92%를 지급하였으며, 품목불특정 최소허용보조는 생산액 대비 1.25%를 활용하였다. 블루박스의 지급실적은 전무한 실정이다.

감축대상보조를 품목별 지원내역별로 살펴보면, 2004년도에 쌀, 보리, 옥수수, 유채, 콩에 대한 품목특정적인 보조가 최소허용보조수준(생산액 대비 10%)을 초과하여 Current AMS 계산에 포함되었다.

우리나라는 AMS를 한도대비 평균 92%를 지급하였고, 품목 불특정 최소허용보조는 생산액 대비 1.25%를 활용하였다.

표 6 품목특정 Current AMS 지급 내역

단위: 억 원

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AMS 전체지원한도	21,826	21,056	20,287	19,517	18,748	17,978	17,209	16,439	15,670	14,900
품목특정 AMS합계	20,755	19,674	19,369	15,628	15,518	16,909	16,316	15,504	14,717	14,584
-쌀	20,161	19,099	18,843	15,098	15,032	16,472	15,829	15,041	14,255	13,708
-보리	516	509	460	468	487	418	475	457	457	396
-옥수수	60	56	57	62	-	-	-	-	-	-
-유채	18	10	9	-	-	18	12	6	5	7
-콩	-	-	-	-	-	-	-	-	-	473

허용보조(Green box)로는 2004년도에 총 4조 8,910억 원을 통보하였다. 정부서비스로 하부구조 사업이 2조 1,142억 원, 비연계소득보조로 9,896억 원, 구조조정투자 지원으로 5,966억 원, 자연재해구호지원으로 2,011억 원 등이 지원되었다.

표 7 허용보조(Green Box) 운영실적 (2004)

단위: 억 원

구분	세부항목	2004 보조액
정부 서비스	조사연구사업	2,787
	검역방제사업	1,193
	교육훈련사업	491
	지도자문사업	595
	검사	1,160
	시장정보및관측지원	171
	하부구조사업	21,142
	식량안보목적의 공공비축	1,620
	국내식량구호	147
	소 계	29,306
생산자에 대한 직접지불	비연계소득보조	9,896
	소득보험및 소득안전망	0
	자연재해구호지원	2,011
	구조조정투자지원	5,966
	환경보전지원	853
	기 타	336
	소 계	19,062
개도국 우대보조	투자지원	26
	자재지원	516
	소 계	542
허용보조 전체 합계		48,910

2004년도에 쌀, 보리, 옥수수, 유채, 콩에 대한 품목특정적인 보조가 최소허용보조수준을 초과하여 Current AMS 계산에 포함되었다.

향후 쟁점별 소그룹 회의 중심의 논의가 예상되나 주요국간 입장차이 및 정치일정 등을 고려할 때 협상의 급진전은 쉽지 않을 것으로 전망된다.

허용보조로는 2004년도에 총 4조 8,910억 원을 통보하였다.

쌀의 AMS를 블루박스로 전환하면 전체 AMS에 여유가 생겨 다른 품목에도 AMS를 지급할 수 있는 여력이 생기며, 쌀에 대한 품목특정 블루박스 한도도 커지므로 운용상 여유가 생기는 이점이 있다.

양우 국내 보조 전망

우리나라의 경우 AMS 여유는 많지 않으며, 블루박스와 최소허용보조는 상대적으로 여유가 있는 편이다. 개별 보조별 한도를 모두 사용하여도 무역왜곡보조총액(Overall Trade-Distorting Domestic Support, OTDS) 한도를 약간 초과하지만 품목특정적 de-minimis와 블루박스 전체 한도를 다 사용하기 어려우므로 OTDS에는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

특히 쌀의 AMS를 블루박스로 전환하면 전체 AMS에 여유가 생겨 다른 품목에도 AMS를 지급할 수 있는 여력이 생기며, 쌀에 대한 품목특정 블루박스 한도도 커지므로 운용상 여유가 생기는 이점이 있다. 일본도 1998년에 쌀 유통제도를 개혁하면서 종전의 감축대상보조인 쌀 가격지지정책을 블루박스인 생산제한하의 직불제도로 바꾸면서 AMS 부담을 대폭 줄인 바 있다.

장기적으로는 허용보조로 분류할 수 있는 소득보험이나, 생산비연계소득보조, 농가소득안정망제도를 도입하면 국내보조에 대한 감축의무의 부담에서 자유로울 수 있다. 캐나다가 2003년에 도입한 농업소득안정계정(CAIS; Canadian Agricultural Income Stabilization)은 소득 손실의 30% 이상에 대한 지원액은 허용보조로, 손실 30% 미만에 대한 지원은 품목불특정보조로 분류하고 있고, EU의 농가단위 직불(Single Farm Payment), 일본의 품목횡단적 경영안정대책은 허용보조로 분류되고 있다.

3. 양우 전망 및 계획

향후 쟁점별 소그룹 회의 중심의 논의가 예상되나 주요국간 입장 차이 및 정치일정 등을 고려할 때 협상의 급진전은 쉽지 않을 것으로 전망된다. 각료회의(Ministerial Conference) 결렬 요인으로 지목되는 개도국 특별세이프가드(SSM) 외에 관세단순화 및 TRQ 신설 등에서도 첨예한 대립이 있었으며, 11월 4일 미국 대선과 11월 말의 인도 지방선거, 내년 2월에 있을 인도 총선 등을 고려할 때, DDA 연내 타결은 쉽지 않을 것으로 예상된다.

참고자료

농림수산식품부 보도 자료(www.maf.go.kr)

농림수산식품부, 농업통상용어해설, 2007

농림수산식품부, 알기 쉬운 DDA협상용어 70선, 2008. 6

농림수산식품부 해외농업 사이트(www.insidetrade.com)

WTO, Revised Draft Modalities for Agriculture, TN/AG/W/4/Rev.3, 10 July 2008