DDA, 2008년 11월 농업협상*

신 유 선

11월 팔코너 농업협상그룹 의장의 적극적인 격려로 이슈별 소그룹회의가 집중적으로 이루어졌다.

10월 비공식 전체회의를 시작으로 농업협상 의장 주재 다자협상이 본격화되어 소그룹회의가 진행되었고, 11월도 팔코너 농업협상그룹 의장의 적극적인 격려로 이슈별 소그룹회의(Walk in the Woods)가 집중적으로 이루어졌다.¹

1. 이슈별 주요 논의 내용

민감품목 및 TRQ 신설

민감품목(Sensitive Product: ScP)¹⁾과 관련하여 각 세번별로 상이한 관세이탈(Deviation)²⁾ 적용여부에 대해 수출입국간 입장이 대립하였다. 수입국들은 세번별 Deviation 적용을 주장한 반면, 수출국들은 품목별 적용을 주장하고 있다.

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

1) 민감품목은 관세감축을 덜 할 수 있다. 다만 대가로 수입쿼터(TRQ)를 주어야 한다. 민감품목의 개수는 국별로 전체 세번(tariff lines)의 5% 내외에서 타결될 것으로 보인다. 민감품목의 대우 즉, 관세를 얼마나 적게 감축하고 TRQ를 얼마나 늘려야 하는지는 DDA 협상에서 가장 첨예한 이슈 가운데 하나이다.

2) 민감품목은 일반품목에 비해 관세감축을 덜 할 수 있는데, 얼마나 덜 감축하는 것을 허용하느냐를 이탈이라고 한다. 예를 들어 100% 관세가 있고 일반 관세감축률이 50%라고 하면 감축 후 관세는 50%가 된다. 그런데 이탈을 50% 허용한다고 하면 일반관세감축률 50%의 50% 이탈이 허용된다. 따라서 25%만 감축하면 된다. 이 경우 100% 관세는 감축 후 75%가 된다. DDA 협상 중 민감품목에 이탈을 많이 허용하려는 수입국들과 이탈을 가급적 제한하려는 수출국들 간의 입장차가 컸다.

민감품목 개도국 신축성(78항)과 관련하여 의장은 7월 각료회의때 잠정 합의된 내용(개도국을 위한 3개 신축성)³⁾에 대해서는 이의가 없는 것으로 이해하고 있다고 언급하면서 선진국 관련 민감품목 논의의 진전을 감안하여 수정안에 반영할 것임을 밝혔다.

수입쿼타(Tariff Rate Quota, TRQ)⁴⁾ 신설과 관련해서는 신설 범위 및 신설 품목의 조건을 설정하는 방안과 TRQ 신설시 보상(Payment) 방안 등이 쟁점이었다. 의장은 국별로 TRQ 신설품목 및 조건 등 구체적인 내용을 별도로 협의하여 Annex로 붙이는 방안을 제시하였다.

수출개도국그룹(G20)⁵⁾을 대표하여 브라질은 TRQ 신설의 가장 중요한 이슈는 투명성 문제라고 강조하고 사전에 대상 목록을 제출해야 함을 시사한 반면, EU 등은 TRQ가 없으면서 민감품목이 될 가능성이 있는 품목을 미리 제시하는 것은 현실적으로 어렵다고 문제를 제기하였다. 브라질은 대안으로 TRQ 신설이 예상되는 품목 목록을 사전에 제출하는 것이 용이하지 않다면 대신 TRQ 신설 대상이 아닌 품목 목록을 제출하는 방안(Negative List)을 제시하였다. 이에 대해 개도국들은 TRQ 신설을 허용할 수 없다는 강경한 입장을 견지하였다.

민감품목 보상(Payment)과 관련해서는 브라질이 기존 수입량(Current Market Access)+α를 제시하여 수입국들과 선전을 벌이기도 하였다. 의장은 정상적인 TRQ 품목의 보상(Payment) 범위가 5%이므로 신설 TRQ는 5%보다는 높은 수준에서 결정되어야 하는 것으로 본다고 언급하고 5~10%를 범위로 제시하는 한편, 잠정적으로 6%를 제시하기도 하였다.

특별품목(Special Product: SP)⁶⁾

팔코너 의장은 7월 라미 타협안(SP 개수는 세번의 12%, 관세감축면제 SP는 5%, SP 전체 평균 감축율은 11%)에 대한 공식적인 합의는 없었으나 명백한 거부도 없었던 것으로 평가하고 전체 협상의 틀 속에서 라미 타협안을 기초로 논의하고자 하였다.

3) ① 일반감축률의 3/4d 적용, 이행기간 1년 단축, 민감품목 2/3에 한해 적용

② 일반감축률의 2/3d 적용, 이행기간 2년 단축, 민감품목 1/2에 한해 적용

③ 일반감축률의 1/2d 적용, 이행기간 3년 단축, 민감품목 1/3에 한해 적용

4) 수입기회를 주기 위해서 일정물량에 대해서는 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) G20은 인도, 브라질, 아르헨티나, 중국 등 개도국 그룹을 말한다. 큰 틀에서 보면 미국, EU 등 선진국을 견제하는 개도국 그룹이라고 할 수 있다.

6) 개도국들은 식량안보, 생계유지, 농촌개발의 필요를 감안하여 특별품목을 지정할 수 있다. 특별품목 개수와 대우에 대해서는 이를 최대한 제한하려는 선진국, 농산물 수출개도국들과 이를 가능한 확대하려는 농산물 수입 개도국 간 입장차가 크다.

민감품목과 관련하여 의장은 7월 각료회의때 잠정 합의된 내용(개도국을 위한 3개 신축성)에 대해서는 이의가 없는 것으로 이해하고 있다고 언급하였다.

SP는 7월 라미 타협안(SP 개수는 세번의 12%, 관세감축면제 SP는 5%, SP 전체 평균 감축율은 11%)을 기초로 논의되었다.

인나는 7월 각료회의(Ministerial Conference)⁷⁾시 G33이 제시한 대안(SP 개수는 세번의 15%, SP 전체 평균 감축율은 9%)을 언급하고 민감품목과 SP는 연계되어 있으므로 민감품목의 개수가 늘어난다면 SP의 개수도 늘어나야 한다고 주장했다. 또한 모델리티 3차 수정안 주석 19에 따라 10% 이상의 세번에 대해서는 SP 선정지표를 충족해야 하는지 여부를 명확히 해야 한다고 언급하였고, 이에 대해 의장은 라미 타협안을 따른다면, 지표는 필요없는 것으로 본다고 답변하였다. 의장은 덧붙여서 SP 논의가 모델리티 3차 수정안으로 돌아간다면 다른 분야도 돌아가야 할 수 있다고 언급하며 이는 바람직한 대안이 아님을 시사하였다.

개도국 특별긴급관세(Special Safeguard Mechanism, SSM)⁸⁾

SSM은 가장 건설적인 논의가 진행된 분야로 여러 구체적인 아이디어가 제시되었다.

수출국들은 SSM이 일상적인 무역을 저해한다며 격년 발동(one year on/off) 및 가격 비교 검토(Price Cross-Check) 등을 주장하고 있다. Cross-Check란 SSM이 발동할 경우 국내 가격과 비교하여 발동 여부를 결정하는 방식을 말한다. G33은 일정 요건 하에서 수출국이 요구하는 경우 Cross-Check를 적용하도록 하는 방안을 제시하였으나 긍정적인 반응을 얻지는 못했다. 우리나라는 Cross-Check를 이론적·개념적으로는 납득할 수 있으나 구체적인 실행 및 모니터링에는 세번별 국내가격 자료를 확보하기가 쉽지 않으므로 현실적인 어려움이 발생할 수 있음을 언급하였다. 이에 대해 일부 국가는 Cross-Check가 꼭 필요하며 가격자료 확보에 어려움이 있다면 수입국이 조사를 해야 한다고 주장하기도 하였다.

EU는 연말까지 SSM의 발동을 원칙으로 하되 연말에 발동할 경우는 다음해 일정 기간까지 발동기간을 인정하는 안을 제시하였다. 이에 개도국 특별품목그룹(G33)⁹⁾은 강하게 반대 의사를 나타냈고, 발동기간 12개월에 대해서는 신축적으로 검토할 용의가 있음을 표명하였다.

팔코너 의장은 주요 쟁점에 대해 다음과 같은 견해를 밝혔다. 우선 회계연도(Calendar Year)와 유통연도(Marketing Year)를 모두 허용할 필요가 있고, 발동 산정 기간은 3년, 발동기준은 120%(33% 또는 8%p 중 높은 것)와 140%(50% 또는 12%p 중 높은 것) 2개, 구조조치는 3차 수정안보다 낮은 수준으로 합의가 필요하고 발동 품목 수는 세번의 2.5%, 연속발동 기간은 2년으로 제한하는 의견을 제시하였다.

7) WTO의 최고 의사결정기구이고 통상 2년에 한 번 열린다. 각료회의가 개최되지 않는 동안에는 일반이사회의(General Council)가 최고 의사결정기구이다.

8) DDA 협상에서 개도국을 위한 SSM을 만들기로 하였다. 구체적인 내용은 현재 협상중인데, 기존의 특별긴급관세(Special Safeguard: SSG)와 유사한 내용이 될 것으로 전망하고 있다.

9) G33은 한국, 인도네시아, 중국, 인도, 필리핀 등 개도국 SP를 옹호하는 나라들의 모임으로 개도국 특별품목 개수를 많이 인정하고 관세감축을 적게 해야 한다고 주장하는 그룹이다.

특별긴급관계(Special Safeguard, SSG)¹⁰⁾

의장은 7월 당시 합의 내용으로 선진국은 이행 첫날까지 SSG 발동 가능 품목 수를 1%로 감축하고 이를 7년에 걸쳐 완전히 철폐해야 하며, 구제조치(Remedy)는 도하 이전(Pre-Doha) 수준을 넘지 않아야 하며, SSG 발동 가능 품목이 민감품목일 경우 민감품목의 이탈(deviation) 범위를 2/3 deviation으로 설정해야 하며, 개도국은 이행 첫해부터 SSG 발동 가능 품목 수를 2.5%로 감축하여 운영하되, 소규모취약국가(Small and Vulnerable Economics: SVEs)¹¹⁾의 경우에는 12년에 걸쳐 5%까지 감축하는 것으로 이해한다고 설명하였다. 이에 대해 스위스, 일본, 우리나라 등은 문제가 있다는 입장을 견지하였다.

의장이 언급한 7월 합의내용에 대해 스위스, 일본, 우리나라는 문제가 있다는 입장을 견지하였다.

관세상한(Tariff Capping)¹²⁾

관세상한과 관련해서는 비민감품목을 관세상한 예외로 인정하되 그 범위를 1%로 하고 TRQ 추가 증량만으로 보상하는 방안 등이 논의되었다. 관세 상한 예외 범위로 스위스는 2%, 일본은 1%가 필요하다고 언급한 반면, G20은 관세상한을 허용할 수 없다는 입장을 강하게 견지하였다. EC는 1%까지만 허용할 것을 제의하였는데 그 대가로 전체 민감품목 관세선에 대해 0.5%를 추가하는 방안을 주장하였다. 이처럼 관세상한 문제에 대해서는 국가별로 각각 입장이 첨예하게 대립함에 따라 뚜렷한 논의의 진전이 없었다.

관세상한 문제에 대해서는 국가별로 각각 입장이 첨예하게 대립함에 따라 뚜렷한 논의의 진전이 없었다.

관세단순화(Tariff Simplification)¹³⁾

증가세로의 전환 수준과 관련하여 수입국(EU 80%, 일본 및 스위스 90%)과 수출국(100%)간의 의견 대립이 있었다. 증가상당치 (Ad-valorem Equivalent: AVEs)¹⁴⁾ 전환

회원국들이 종전 입장에서 유연성을 보여주어 입장 간 차이는 줄었으나 의견일치에는 도달하지 못하였다.

- 10) 우루과이라운드 협상 결과 농산물에만 적용하는 SSG 제도가 탄생하였다. 수입물량이 일정 수준을 초과하거나 국제가격이 일정 수준 이하로 하락하면 자동적으로 관세가 부과된다. 이렇게 추가로 부과되는 관세를 '구제조치(Remedy)'라고 하기도 한다. SSG는 모든 농산물에 적용되는 것이 아니라 우루과이라운드 협상 결과 국별로 특별 긴급 관세를 부과할 수 있는 농산물을 이행계 획서(Schedule)에 표시해 두었다.
- 11) 소규모 취약국가로는 볼리비아, 쿠바, 온두라스, 파라과이 등이 있으며, 이들 국가들은 DDA 협상에서 관세와 보조금을 덜 깎는 혜택을 받는다. 어느 정도 인정해줄지에 대해서는 협상을 계속 진행하고 있다.
- 12) 관세상한은 일정한 수준을 넘는 관세를 무조건 일정한 수준으로 끌어내리자는 개념이다.
- 13) 관세단순화는 종량세 등의 관세를 증가세와 같이 단순한 형태로 바꾸는 것을 말한다. 우리나라는 1,452개 농산물 세번 중에서 76개 세번이 종량세이고, 이 또한 증가세와 병기되어 있어 종량세와 증가세 중 더 높은 수치를 적용하는 혼합세이다.
- 14) 증가상당치란 종량세 ed의 비증가세를 증가세로 환산한 것을 말한다. 증가세는 수입가격에 X%의 관세를 부과하는 방식이고 종량세는 수입물량에 일정금액의 관세를 부과하는 방식인데, DDA 농업협상에서는 관세를 구간별로 나누어서 높은 구간의 관세를 보다 더 많이 가축하는 구간별 감축방식을 사용하기 때문에 종량세 등에 대한 증가상당치가 필요하다.

방식 적용여부에 있어 수출국들은 최근년도 기준 사용을 주장하였다. 수출국들은 최근 농산물 가격이 상승하여 증가상당치 전환방식에 따라 과거년도(1999~2001년) 기준으로 종량세를 증가세로 전환할 경우 관세가 상향조정되는 문제가 있음을 제기하였다.

EU는 관세단순화 이슈에 대하여 양보안을 제시하였는데 100% 단순화 원칙에 합의하되 최소허용보조(De-minimis)¹⁵⁾ 20%를 인정해 줄 것을 요청하였다. EU는 이후 논의가 진행됨에 따라 최소허용보조 희망수치를 20%에서 15%까지 하향 조정하였다.

팔코너 의장은 회원국들이 종전 입장에서 유연성을 보여주어 입장 간 차이는 줄었으나 의견일치에는 도달하지 못했다고 설명하였다. 이어 관세단순화는 기술적으로 어려운 문제가 아니기 때문에 어떤 식으로든 결정이 가능할 것으로 보고 있다고 언급하였다.

쿼터내 관세(in-quota)

의장은 쿼터내 관세 상한의 경우 7월에 “50% 감축 또는 10% point로 하향 조정하는 방안 중 더 낮은 수치”로 감축하는데 합의가 이루어졌으므로 이행 첫해는 17.5% point까지 감축하고 이행기간 말까지 10% point까지 조정하는 것으로 이해한다고 밝혔다.

미소진 메커니즘(underfill mechanism)

7월 각료회의에서 당시 쟁점 사항은 미소진(Underfill)이 지속적으로 발생하는 수입국에 대해 개도국 우대(Special and Differential Treatment: S\$D)¹⁶⁾를 어떻게 반영하는가이다. 이와 관련하여 개도국에게 TRQ 관리방식 전환의무에 대한 예외를 인정하여 다른 방식을 사용할 수 있도록 허용하되 이 방식을 최소한 2년간 유지하고 이후 소진율이 2/3 이상으로 상승할 경우 미소진이 해소된 것으로 간주하는 형태로 합의가 이루어졌다. 이에 대해 중국은 7월 당시 현행 TRQ 관리방식에 어떠한 변화도 가할 수 없다는 입장을 토대로 “현행 방식을 유지할 수 있다”는 문구를 주장하였다.

열대작물(Tropical Products)¹⁷⁾

15) 최소허용보조는 감축대상보조(AMS)와 성격이 같지만 규모가 작기 때문에 UR 협상 결과 감축의 무가 면제되었다. 선진국의 경우 농업생산액의 5%, 개도국의 경우 10% 한도 이내면 최소허용보조로 분류되어 감축의무가 면제되었다. 그러나 DDA 협상에서는 최소허용보조도 AMS와 마찬가지로 가축 이행기간을 정하고 그 기간 동안 정해진 감축율만큼 감축해야 한다.

16) DDA 협상에서 개도국은 선진국에 비해 관세와 보조금 감축폭이 작고 이행기간도 길다. UR에서 개도국은 관세와 보조금 감축폭이 선진국이 2/3 수준이었고 이행기간도 개도국은 10년, 선진국은 6년이다. 물론 최종 협상 결과에 따라 개도국별로 실제 감축폭과 이행기간이 다를 수도 있다.

17) 열대작물은 일반적으로 열대지역에서 생산되는 품목과 마약류를 대체하여 열대지역에서 재배되

쿼터내 관세 상한은 50% 감축 또는 10% point로 하향 조정하는 방안 중 더 낮은 수치로 감축하는데 합의가 이루어졌다.

열대지역에 분포한 개도국들은 열대작물의 교역을 촉진하기 위해 열대작물에 대한 관세의 대폭적인 감축을 주장하고 있는데, 그동안의 쟁점 사항은 열대작물의 범위를 어떻게 규정하느냐이다. 11월 26일 G10회의에서는 열대작물 범위가 65%로 확정되었다.

바나나 문제는 EC와 남미권 국가들과 여전히 해결되지 않았으며, 언제 해결될 지 알 수 없는 상황이다. 열대작물 국가들의 또 다른 관심 품목은 설탕으로 코스타리카 등은 설탕이 EC와 ACP(아프리카, 카리브해, 태평양 지역의 70개 국가) 국가 간에 합의되는 특혜잠식(Preference Erosion)¹⁸⁾ 대상 품목으로 선정될 가능성에 대해 강한 우려를 나타냈다. 열대작물 그룹은 설탕이 이 목록에 포함되지 않기를 원하나 만약 포함된다면 차선책으로 EC가 설탕을 민감품목으로 지정하여 최소한 일정 부분의 TRQ를 확보할 수 있기를 기대하였다. 따라서 앞으로 바나나와 함께 설탕에 대한 논의 동향을 고려할 필요가 있다.

바나나 관련 법적 문제 및 대우가 전체 논의에 필수불가결한 사항이라는 것이 재차 확인되었다.

2. DDA 양우 전망 및 계획

팔코너 의장은 그동안 진행된 농업협상 상황에 대해 전반적으로 회원국들의 진지한 참여가 있었음을 긍정적으로 평가하고, 일부 진전이 있었던 경우도 있으나 여전히 주요 이슈를 비롯하여 전체적인 수준에서의 합의는 이루어지지 않았다고 평가하였다. 7월에 결렬된 각료회의는 12월 중순에 다시 개최될 예정이며, 이에 따라 새로운 수정안이 각료회의 1주일 전 쯤에 배포될 것으로 보인다.

각료회의는 12월 중순에 다시 개최될 예정이며, 이에 따라 새로운 수정안이 각료회의 1주일 전 쯤에 배포될 것으로 보인다.

참고자료

- 농림수산식품부 보도 자료(www.maf.go.kr)
- 농림수산식품부, 농업통상용어해설, 2007
- 농림수산식품부, 알기 쉬운 DDA협상용어 70선, 2008. 6
- 농림수산식품부 해외농업 사이트(www.insidetrade.com)

는 품목을 말하지만 DDA 협상에서 합의된 정의는 없다. 열대지역에 분포한 개도국들은 열대작물의 교역을 촉진하기 위해 열대작물에 대한 관세의 대폭적인 감축을 주장하고 있다. 관건은 열대작물의 범위를 어떻게 규정하느냐인데, 열대작물그룹과 기타국간에 의견차가 컸다. 열대작물은 특혜잠식과 상충되는 면이 있어 DDA 협상에서는 열대작물과 특혜잠식 이슈가 함께 논의되고 있다. 열대작물그룹(코스타리카 등 주로 남미 국가)은 열대작물의 급격한 관세감축을 주장하지만, 그럴 경우 다른 국가(이미 여타 국가보다 낮은 관세로 선진국 시장에 진입하던 국가로 주로 아프리카 국가)가 누려오던 특혜폭이 줄어들기 때문에 해당 국가들은 점진적으로 관세감축을 주장하였다.

18) 특혜잠식문제는 주로 모리셔스 등 아프리카, 카리브해, 태평양연안(ACP) 소규모 국가들이 제기하는 문제이다. 이 나라들은 설탕 등 일부 농산물을 낮은 특혜관세로 EU 등 선진국 시장에 수출하고 있는데, 선진국들이 관세를 전반적으로 낮추면 특혜관세와 일반관세의 차이, 즉 특혜마진이 줄어들어 상대적으로 불이익을 보게 된다고 우려를 지속적으로 표명하였다.