

2014년 WTO/DDA 농업협상 동향 *

문 한 필
(한국농촌경제연구원 연구위원)

허 동 응
(농림축산식품부 국제협력국 사무관)

1. 발리패키지 이행을 위한 일반이사회의(2014.11.27) 결정

2014년 11월 27일 스위스 제네바에서는 세계무역기구(WTO) '일반이사회'가 개최되어 발리패키지 이행을 위한 일반이사회 결정(General Council Decision)¹⁾ 3건을 채택하였다. 이번에 채택된 세 가지 결정은 ① 식량안보를 위한 공공비축에 관한 결정, ② 무역원활화협정(Trade Facilitation Agreement, TFA)을 WTO 상품무역에 관한 다자간 협정 부속서 1A에 부속시키기 위한 개정의정서, ③ Post-발리 워크프로그램에 관한 결정이다.

이에 앞서 WTO 회원국들은 2013년 12월 7일 발리에서 개최된 제9차 WTO 각료회의에서 무역원활화, 농업, 면화, 개발 등의 4개 분야에 대해 10개의 합의문(각료 결정 9개, 각료선언 1개)을 도출한 바 있다. 특히, 발리에서 채택된 무역원활화 협정문은 세관절차 관련 GATT 규정의 명확화, 세관 간 정보교환을 포함한 세관협력 강화, 개도국의 무역원활화 조치 이행 지원 등의 내용을 담고 있기 때문에 주요 교역국들에게는 무역원활화협정의 타결이 발리패키지의 핵심으로 간주되어 왔다(서진교 외, 2014).

제9차 WTO 각료회의의 시 합의된 이행 절차에 따라 당초 금년 7월 중 무역원활화협정

* (hanpi@krei.re.kr). 본고는 산업통상자원부의 보도자료(2014.11.28.)와 농림축산식품부의 내부자료(DDA 농업부문 협상 경과와 향후 전망, 2014.11) 등을 참조하여 작성되었음.

1) WTO 일반이사회는 각료회의의 비회기 중 각료회의의 기능을 수행하는 최고의사결정기구로서, 일반이사회회의의 '결정(Decision)'은 WTO 협정의 일부임.

개정협정서 채택이 예정되어 있었으나, 무역원활화협정의 발효시기 및 식량안보를 위한 공공비축 이슈와의 연계 문제 등에 관한 회원국들 간의 의견 대립으로 7월 개정협정서 채택이 무산된 바 있다. 즉, 무역원활화협정의 발효 및 이행과 관련하여 일부 개도국들은 이를 DDA 협상의 일괄 타결과 연계할 것을 주장하였으며, 인도는 식량안보 목적의 공공비축 이슈에 대한 영구적 해법 마련과 연계하면서 무역원활화협정 채택에 반대해 왔다.

인도는 주요 식량작물을 대상으로 실시하고 있는 수매제도에 소요되는 농업보조금이 개도국에게 주어진 한도(농업생산액의 10%)를 초과하는 상황에 직면했기 때문에 식량안보 목적의 공공비축 문제의 해법 마련에 매우 적극적인 입장이다. 지난 발리 각료회의에서도 이 문제에 대해서 미국을 중심으로 하는 선진국과 인도를 위시한 개도국들이 마지막 날까지 대립하면서 합의 도출이 무산될 위기에 처하기도 했다. 작년의 발리 각료회의에서는 ‘개도국이 식량안보 목적의 공공비축제도를 운영함으로써 지급한 농업보조금으로 인하여 WTO 농업협정 상의 국내보조 한도를 초과하더라도, 영구적 해법이 마련될 시점(2017년 제11차 WTO 각료회의)까지 이에 대한 WTO 제소를 잠정적으로 자제 하자는 내용으로 이 문제가 합의된 바 있다. 당시 다자무역체계의 유지와 스몰패키지 타결이라는 가시적인 성과를 위해 미국과 인도의 극적인 합의가 이루어졌지만, 2014년에 들어서도 이 문제에 대한 양국 간 견해 차이는 해소되지 않으면서 1년 동안 DDA 협상은 별다른 진전을 보일 수 없었다.

2014년 한 해 동안 Post-발리 DDA 워크프로그램 중에서는 사실상 무역원활화협정의 이행을 위한 WTO 내 후속절차만이 순조롭게 진행되어 왔다. WTO 일반이사회 산하에 ‘무역원활화 준비위원회’를 설립하여 발리 각료회의 시 타결된 협정문에 대한 법적 검토를 거쳐 지난 7월 10일 협정문을 최종 확정된 바 있다. 또한, 아제베도(Azevedo) WTO 사무총장은 지난 7월 22일 개도국 및 최빈국(LDC)의 기술지원과 역량강화를 위한 ‘무역원활화협정 이행 지원 신탁기금(Trade Facilitation Agreement Facility, TFAF)’의 출범을 발표하는 등 개도국 및 최빈국의 무역원활화협정 이행 동참을 유인하였다. 이러한 일련의 조치는 발리 각료회의에서 합의한 대로 7월 31일까지 무역원활화협정을 WTO 협정 부속서 1A에 편입시키기 위한 의정서 채택을 목적으로 이루어졌다. 한편, 개도국 및 최빈국은 7월 31일까지 협정상 이행의무 중 협정 발효 즉시 이행해야 하는 A의무²⁾를 사무국에 통보하기로 하였으나, 34개국만이 통보를 완료한 상황이었다. 우리나라도 협정상

2) 국가별로 무역원활화 조치의 이행시기와 지원여부에 따라 A, B, C의 의무로 구분하는데, A의무는 협정 발효 이후, 즉시 이행해야 하는 조치를, B의무는 협정발효 이후 일정한 경과기간이 지나서 이행해야 하는 조치를, C의무는 협정발효 이후 일정한 경과기간 및 지원이 필요한 조치를 의미함.

모든 의무(제1조~제12조)를 A의무로 분류하여 WTO에 조기 통보하였다(2014.5.28.).

그러나 7월 말에 인도가 식량안보 목적의 공공비축 이슈의 영구적 해법이 도출될 때까지 평화조항을 유지해 줄 것을 요구하며 무역원활화협정을 WTO 협정 부속서 1A에 편입시키기 위한 의정서 채택을 2014년 말까지 연기하는 것을 요청하였다. 미국을 중심으로 한 선진국은 인도의 식량안보 프로그램에 의한 공공비축이 감축대상보조이고 WTO 농업협정의 근간을 훼손하는 것이라고 주장하며 인도를 비판하면서 무역원활화협정의 의정서 채택은 무산되었다. 인도가 반대한 이유는 무역원활화협정 자체를 반대하기보다는 무역원활화협정이 채택될 경우 자국의 이익과 직접 연결된 식량안보 이슈에 대한 신속한 처리가 이루어지지 않을 수 있다는 우려에 따른 것으로, 인도는 의정서 채택 거부를 식량안보 목적의 공공비축에 대한 논의를 진전시키기 위한 협상의 지렛대로 활용했다는 평가를 받았다(김민성, 2014).

이러한 인도와 미국의 대립이 해소될 기미가 보인 것은 9월 인도의 모디(Modi) 총리가 미국을 방문하면서이다. 이 때 양국 정상은 동 이슈에 대해 집중적인 논의를 하였고, 그 결과 11월 13일 인도와 미국은 그동안 무역원활화협정 추진의 걸림돌로 작용했던 식량안보(식량비축) 문제에 합의하였다.³⁾

미국과 인도가 합의함에 따라, WTO는 11월 27일 특별 일반이사회를 소집하고 발리 각료회의 결정사항에 대한 후속조치 3건을 일반이사회 결정으로 채택하게 되었다. 이로써 무역원활화협정 이행을 위한 발판이 마련되었다. 한편, 11월 말을 기준으로 총 50개의 개도국 및 최빈국이 A의무를 통보했다.

이번에 채택된 세 가지 결정사항의 구체적인 내용은 다음과 같다. ① 식량안보를 위한 공공비축에 관한 결정은, 2015년 12월까지 영구적 해법 마련을 위해 노력을 다하고, 제11차 WTO 각료회의(2017년)까지 영구적 해법이 채택되지 않을 경우에도 기존의 잠정 조치(평화조항)가 지속됨을 명확히 한다. ② 무역원활화협정을 WTO 협정 부속서 1A에 부속시키기 위한 개정의정서는, 회원국 2/3의 수락을 발효 조건으로 하여 WTO 협정 부속서 1A에 무역원활화협정을 추가한다. ③ Post-발리 워크프로그램에 관한 결정은, 남아있는 DDA 협상의제에 대한 'Post-발리 DDA 워크프로그램' 수립 작업을 즉시 재개하여 2015년 7월까지 이를 채택하도록 한다.

3) 미국과 인도는 USTR 및 인도 상공장관 명의의 성명을 통해 무역원활화협정 이행과 식량안보 목적의 공공비축에 관한 합의 사실을 발표(2014.11.13.). 양국은 무역원활화협정이 조건 없이(without conditions) 이행되어야 하며, 식량안보 목적의 공공비축과 관련하여서는 영구해법이 합의되어 채택될(agreed and adopted)때까지 평화조항이 지속됨을 확인하고, 집중적인 작업 계획 및 협상에 관한 요소에 대하여 합의함.

2. Post-Bali 농업부문 협상 동향

2.1. 발리 패키지 이행

WTO는 발리 패키지의 차질 없는 이행을 위해서 2014년에 무역원활화, 농업, 개발 분야별로 이행 계획을 수립한 바 있다. 농업분야는 ① TRQ 미소진 메커니즘⁴⁾ 세부 운영방안을 검토하고, ② 식량안보 목적 공공비축 문제의 영구적 해결방안 마련(제11차 각료회의 전)을 위한 워크프로그램을 수립하며, ③ 수출경쟁 조치에 대해서는 회원국의 정보제공 정례화(질문서 회람), 농업위원회(6월)의 연례 점검을 실시하기로 하였다. 한편, ④ 면화의 경우, 발리에서의 각료결정에 따라 면화와 관련된 논의상황을 점검하기 위해 농업위원회에서 매년 두 차례 특별면화세션을 개최하기로 하였다.

이에 따라 농업위원회에서는 의장이 TRQ 관리의 투명성 제고를 목적으로 시장접근 통보 관련 MA:1 및 MA:2 통보양식을 수정하여 TRQ 소진율을 포함시키는 방안을 제안하였고(6월), TRQ 소진율 기입란이 추가된 통보양식이 사무국을 통해 회람되었다(11월). 의장은 향후 진행되는 통보에는 회원국들이 TRQ 소진율 기입란이 포함된 MA:2 통보양식을 사용하여 소진율 관련 정보를 공개하는 것을 제안하였다. 의장은 이와 관련한 필리핀의 질의에 답변하면서, 새로운 통보양식을 사용하는 것이 강제성을 지니지는 않지만 회원국들이 자발적으로 최선을 다해 준수할 것(best practice)을 요청하였다. 이 요청에 따른다면 회원국들은 발리 각료결정의 효력이 발생한 2014년도 TRQ에 대한 통보 건부터 소진율을 공개해야 할 것으로 보인다.

발리 각료회의에서는 수출경쟁 조치의 철폐를 Post-발리 워크프로그램에 포함하고, 제10차 각료회의(2015년)에서 수출경쟁 정책을 재검토하기로 한 바 있다. 따라서 농업위원회에서는 발리 패키지의 최우선 과제로서 WTO 사무국이 2월에 회람한 수출경쟁 질의서에 대한 회원국의 답변에 기초하여 사무국이 보고서를 작성해 회람하고, 동 보고서를 바탕으로 회원국들의 논의가 이루어졌다(6월). 회원국들은 기본적으로 수출보조 감축이 이루어지는 등 전반적으로 수출경쟁 조치가 축소되고 있다고 긍정적으로 평가하였다. 단, 호주와 캐나다 등은 일부 회원국(인도)이 수출보조를 늘리고 있고 부적절한 정보를 제공하는 문제가 있다고 지적함에 따라, 의장은 정보갱신을 위해 개정

4) TRQ(Tariff Rate Quotas)는 저율관세할당(물량)으로 정부가 허용한 일정 물량에 대해서만 저율 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 매기는 제도임. UR 타결 당시 TRQ 물량만 확정하고, 관리방식은 개별 회원국의 자율에 맡김에 따라, 국별로 다양한 관리방식을 적용했으며, 그 결과 수입국 시장접근이 제한되고, 이는 낮은 TRQ 소진율로 나타나고 있기 때문에 DDA 농업협상에서는 TRQ 관리에 관한 엄격한 규율을 마련해야 된다는 주장이 수출국들을 중심으로 제기됨.

질의서를 연말에 회람하고 동 질의서에 대한 답변에 기초하여 보고서를 개정해 내년 6월 WTO 농업위원회에서 이를 재논의하기로 하였다.

한편, 수출보조 통보양식(ES:2)의 변경에 대한 논의도 이루어졌다. 2009년부터 적용된 수출보조 통보양식과 관련해 ‘주요 수출국 목록(list of significant exporter)’과 현재 품목 리스트의 적합성, 새로 포함되어야 할 품목, 품목의 세분화에 관한 검토가 이루어졌다. 제72차 농업위원회(1월) 전에 주요 수출국 통보양식 개정안과 주요 수출국 목록 개정안을 회람한 후, 비공식회의에서 이에 대한 설명과 토의가 진행됐다. 동 개정안은 수출보조 양허국의 경우에도 해당 농산물의 전 세계 수출물량의 5% 이상을 차지하는 국가의 경우 주요 수출국에 포함시켜 업데이트(2009~2011 FAO 통계 이용)하여 제시하였고, 22개의 품목군을 HS 코드별로 세분화 하여 분류했다.

전술한 바와 같이, 식량안보 목적 공공비축의 영구해법(인도)과 무역원활화협정 의무 이행(미국 등 선진국) 간의 이해상충으로 인해 이 문제들에 대한 합의가 지연되었다. 이 과정에서 무역원활화협정의 경우, 이행체제 및 시한이 명확하게 설정되어 있는 반면, 농업 및 개발 분야 이행은 장기간 또는 구속력이 약한 점검(review)의 성격으로 인해 개도국들이 무역원활화협정 이행을 위한 논의에 소극적으로 임하거나 식량안보 공공비축 워크프로그램 등 개도국의 이해가 큰 이슈와 연계할 가능성이 일찍부터 예견되어 왔다. 미국, EU, 일본 등 선진국들도 개도국이 무역원활화 협정 의무를 조속히 이행하는 것이 무엇보다 중요하다는 입장에서 A의무에 대한 개도국의 조기통보를 유도하는 것에 주력했다. 이에 대해 인도는 식량안보 공공비축 워크프로그램에 대한 논의가 우선임을 강조하면서 식량안보 공공비축 워크프로그램과 DDA 농업분야 post-발리 워크프로그램은 별개로 논의해야 한다고 주장하였다. 이러한 인도의 견해에 동조해 6월 농업위원회에서는 G33을 대표하여 인도네시아가 발리 각료회의 결정사항인 식량안보 공공비축 영구해법 논의의 조속한 개시를 촉구하는 G33의 공동 입장을 전달하기도 하였다.

인도는 7월 25일에 진행된 일반이사회에서 당초 무역원활화협정과 식량안보 관련 공공비축의 영구해법이 연말까지 병행되어야 한다고 주장하였으나, 이 후 한발 물러나 영구적 평화조항을 WTO 일반이사회 결정(decision)으로 채택하는 것을 주장했다. 이에 대하여 미국은 영구적 평화조항을 일반이사회 결정이 아닌 WTO 무역협상위원회(TNC) 의장의 해석(interpretation)으로 대체하자고 주장한 것으로 알려졌다. 한편, 인도의 공공비축 프로그램으로 인해 쌀 수출에 대한 간접적인 보조효과를 우려하는 파

키스탄은 식량안보 목적의 공공비축 영구해법과 관련, 개도국들의 농업 투자 및 생산성 확대, 시장 접근성 확대 등을 통하여 해결하여야 한다고 주장했다. 인도와 미국을 제외한 WTO 회원국들 중 일부 선진국들은 무역원활화협정을 복수국간 이행 후 이행 가능한 여타 발리 패키지에 대한 논의를 발전시키자는 대안을 제시했다.

WTO 사무총장은 10월 16일 무역협상위원회(TNC)에서 현재 WTO에서의 중요 이슈인 ① 무역원활화협정 이행과 식량안보 영구해법의 연계 문제, ② 기타 발리 결정사항의 이행, ③ post-발리 워크프로그램, ④ 현 상황이 WTO에 미치는 의미 등을 언급하며, 이를 해결하기 위한 몇 가지 시나리오를 제시했다. 이어서 아제베도 사무총장은 10월 31일 진행된 비공식 대사급 회의에서 무역원활화협정의 복수국간 이행을 포함한 4개의 시나리오를 상정하고 각 시나리오에 대한 타결 가능성을 평가했다. 첫 번째 시나리오는 무역원활화협정과 식량안보 문제에 관하여 조속히 합의되는 상황, 두 번째 시나리오는 여타 발리 패키지를 이행하면서 무역원활화협정과 식량안보 문제에 관하여 합의점을 찾는 방안, 세 번째 시나리오는 WTO 밖에서 무역원활화협정을 복수국간 방식으로 이행하는 방안, 네 번째 시나리오는 WTO 내에서 전통적인 복수국간 협정(정부조달협정 방식) 혹은 최혜국(MFN) 기반의 복수국간 이행(정보기술협정 방식)으로 무역원활화협정을 이행하는 방안이다. 이 회의에서 다른 해결 방안에 의한 상황 진행이 어려운 현실에서, 아제베도 사무총장과 주요 회원국들은 WTO 내에서 무역원활화협정을 복수국간 방식으로 이행하는 네 번째 시나리오가 가장 가능성 높은 대안으로 판단하였다. 이는 인도의 반대가 명확한 상황에서, 전통적인 복수국간 협정 방식은 참여국들의 컨센서스에 의해 타결이 가능하기 때문이었지만, 대다수 개도국들은 ‘복수국간 방식’ 추진이 다자무역체제의 약화로 이어질 것을 우려하여 적극 반대하였다. 당시 우리나라의 입장은 무역원활화협정 의정서 채택이 최선책이나, 이것이 불가능할 경우 복수국간 방식을 사용하되, 그 방식은 WTO 내에서 최혜국(MFN) 기반으로 이루어져야 한다는 것이었다. 이렇게 10월 말까지 WTO에서는 미국과 인도 간 입장차이가 커서 양국 간 타협안이 도출되기가 쉽지 않을 것으로 전망되는 가운데 미국의 통상정책이 DDA 협상보다는 TPP, TTIP(미국-EU FTA)와 같은 FTA와 정보통신협정(ITA), 서비스협정(TISA), 환경상품 자유화 등의 복수국간 협정에 무게를 두고 있어, 무역원활화협정도 WTO 다자 체제가 아닌 복수국간 협정으로 이행될 가능성이 점쳐지고 있었다.

2.2. 식량안보 목적의 공공비축 워크프로그램

인도를 포함한 G33 국가에서 제안한 식량안보를 위한 공공비축 허용 관련 제안은 개도국이 식량안보를 위해 시장가격보다 높은 관리가격으로 주곡을 구매해서 비축한 다음, 싼 가격으로 서민들에게 방출하는 정책을 허용보조로 인정해 달라는 내용이다. 이 제안은 사실 2008년 DDA 농업 모델리티 4차 수정안(Rev. 4)에 이미 제시되어 있고 당시에는 쟁점이 없었던 사안이다. 그런데 막상 조기수확 안건으로 제시되자, 미국 등 선진국들은 이 제도가 국내생산을 증대시켜 무역을 왜곡시킬 수 있다면서 4년 정도의 한시적인 기간만 인정하고 그 이후 다시 논의해야 한다고 주장하였다. 개도국 공공비축의 감축대상보조(AMS)⁵⁾ 산정 배제 제안에 대해 반대가 많아지자 G33은 공공비축 목적의 식량구매 시 개도국의 AMS 부담을 경감시키기 위한 다음과 같은 4가지 아이디어를 제시하였다. i) 공공비축 관련, 개도국 최소허용보조(de minimis) 상향조정(10 → 15%), ii) 공공비축 AMS 산정과 관련한 외부참조가격 기준기간 조정(현재: 1986~1988 → 변경: 최근 3년), iii) Eligible production의 개념 조정(총생산량 → 구매량), iv) 관리가격 산정 시 운송비 등 비용을 제외한 농가수취가격을 반영. 하지만 이러한 대안에 대한 회원국 간 논의 결과, 최소허용보조 상향조정이나 고정외부참조가격 변경에는 반대가 많은 것으로 나타나, 대안으로 관리가격 계산 시 지나친 인플레이션을 고려해야 한다는 UR협정문 18조 4항을 적용하거나, 항구적 해법 마련 전까지 평화조항(peace clause)을 적용하자는 의견이 대두되었다(송주호, 2013).

발리 각료회의에서도 처음 4일간은 미국과 인도 모두 한 치의 양보도 없어 평행선을 달렸으며, 이러다간 발리 각료회의도 실패로 이어질 것이라는 비관적 전망이 우세했다. 하지만 회의 일정을 하루 연기하면서 양국 간 마라톤회담이 이어지고, 항구적 해법을 만들 때까지 한시적으로 인정하는 선에서 극적인 타결이 이루어졌다(문한필 외, 2014).

당시 구체적인 합의내용을 살펴보면, 먼저 미국 등 선진국은 평화적용 적용을 일정 기간(6개월~4년)으로 한정하자는 입장이었지만 결국 영구적 해법이 마련될 때까지 적용해야 한다는 인도 측 입장을 수용하였다. 한편, 인도는 상기 평화조항으로 농업협정과 보조금 협정 등 모든 규정에서 보호받기를 원하였으나, 미국과 EU 등은 보조금 협

5) AMS는 무역 및 생산을 왜곡하는 효과가 있기 때문에 WTO 농업협정에 따라 감축해야 하는 농업보조총액이며, de minimis는 AMS와 성격이 같지만, 규모가 작기 때문에 허용되는 보조금으로서, AMS 계산에는 포함되지 않음. 그러나 AMS는 기본적으로 시장가격지지와 시장을 왜곡시키는 지불을 합해 산출되는데, 여기서 가격지지 부분은 국내가격과 국제가격의 차이에 지지물량을 곱해 계산됨. 많은 수입국의 경우 시장왜곡조치의 대부분이 가격지지에 기인한다는 점을 고려하면 농산물의 국내외 가격차이가 AMS의 핵심 구성요소가 됨.

정 적용의 배제에는 반대하였으며, 결국 농업협정 상의 보조금 한도 초과에 대해서만 분쟁 제기를 자제한다는 합의가 이루어졌다. 또한, 파키스탄의 요구를 반영, ‘다른 회원국들의 식량안보에 부정적 영향을 줘서는 안 된다’는 문구를 추가하였다. 적용대상 품목 수는 미국 등 선진국이 2개 이내를 주장했고, 인도는 3개 이상을 주장했으나 최종 합의된 결과 전통적 주식으로 하되, 품목 수는 한정 않기로 하였다. 마지막으로 적용대상 비축프로그램으로 미국 등 선진국은 기존 프로그램에 한정한다는 입장을 고수한 반면, 인도는 미래 신설되는 비축프로그램도 가능하다는 주장을 펼쳤으나, 최종 합의는 기존 프로그램에 한정하는 것으로 마무리되었다(이주명, 2013).

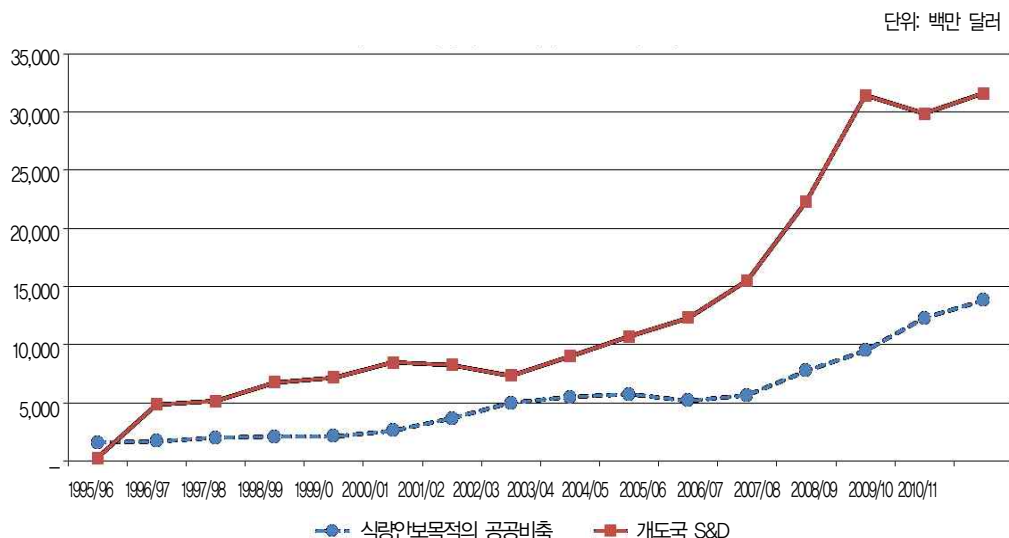
올해도 WTO에서는 식량안보를 위한 공공비축 문제의 영구해법이 DDA협상의 열쇠를 쥐고 있었다. 특히 무역원활화협정의 이행과 맞물리면서, 식량안보 공공비축 이슈는 선진국과 개도국의 이해관계가 대립한 분야이다. 인도를 포함한 G33은 식량안보 공공비축의 영구해법에 관한 논의가 post-발리 워크프로그램에서 최우선적으로 다루어져야 한다는 입장인데 반해, 미국 등 선진국들은 무역원활화협정의 이행에 우선순위를 두었다. 더욱이 식량안보 문제의 핵심 당사자인 인도는 2003년 이후 국내보조에 대한 통보를 하지 않고 있기 상황인데, 인도는 이 영구해법에 대한 논의가 어느 정도 진전된 후에 제출하고자 하는 의도를 가진 반면, 미국 등 선진국들은 최근 실적에 대한 통보가 이루어진 다음에 본격적인 논의를 개시하려는 입장이었기 때문에 이 문제에 대한 워크프로그램은 진전되기 어려운 상황이었다.

한편, 2014년 3월의 제73차 농업위원회에 앞서 G33의 요청으로 ICTSD(International Center for Trade and Sustainable Development)가 주관해 개최한 식량안보 공공비축 관련 워크숍에서 Raul Montemayor(필리핀)는 이 문제에 대한 영구해법의 일환으로 검토가 가능한 2가지 방안(‘외부참조가격’ 조정, ‘적용물량’ 조정)을 제시했다(ICTSD, 2014). 먼저, 감축대상보조(AMS)를 과대평가하는 원인으로 지목된 고정 외부참조가격(fixed external reference price)으로 ① 1986~1988년 3년간 실제 CIF 수입가격 ② 생산자 가격지수 ③ 인플레이션을 고려하기 위하여 미국 달러로 전환 ④ 이전 3년간 수입가격의 평균 또는 이전 5년간 실제 수입가격의 올림피 평균 ⑤ 2000~2002 CIF 가격 등을 적용해 보자는 아이디어이다. 다음으로 보조수준에 영향을 미치는 대상 생산량(eligible production)에 ① 총생산량(total production) ② 실제 비축을 위해 구매한 물량(actual volume purchased) ③ 유통 가능한 물량(marketable production) 등을 대입해보자는 제안이다. 이렇게 적용가능한 다양한 외부참조가격과 적용물량을 검토하여 회원국들의 AMS 위반

가능성이 낮은 조합을 찾을 수 있다는 설명이다. 시뮬레이션을 통해 최종적으로 제시된 AMS(관리가격-고정 외부참조가격)×대상 생산량 한도 초과 문제의 해결방안은 첫째, ‘관리가격’과 ‘외부참조가격’간 격차 및 그 변동성을 줄이기 위해서 AMS 계산 금액 통보 시 외부참조가격을 자국 통화가 아닌 미국 달러화로 표시하여 통보하는 것을 허용하고, 둘째, ‘적용물량’을 총생산량이 아닌 생산자들이 실제로 시장에 내놓은 유통 가능한 물량으로 조정하는 것이다. 실제로 인도는 2014년 9월에 이 방식에 따라 2004~2010년 국내보조 실적을 WTO에 통보하였다.

인도는 이번 통보에서 국내보조금을 자국 통화(루피화)가 아닌 미 달러화(백만 달러)를 기준으로 통보했다. 인도의 허용보조 지출 총액은 2004년 61억 8,000만 달러에서 2010년 245억 2,000만 달러로 네 배 가까이 증가했다. 특히 그린박스로 분류된 식량안보 목적의 공공비축 보조금은 2004년 57억 3,000만 달러에서 2010년 138억 1,000만 달러로 두 배 이상 증가했다. 농업협정 제6조 제2항에 따른 개도국 특혜 보조금은 2004년 106억 9,000만 달러에서 2010년 316억 1,000만 달러로 3배 정도 증가했다<그림 1 참조>. 1995~2010년 기간 허용보조로 분류되어 있는 식량안보목적의 공공비축 보조금은 2005/06년을 제외하고 연평균 15.6%로 빠르게 증가하는 추세임을 알 수 있다. 감축대상보조 예외에 포함되는 개도국 특혜 보조금은 2003/04년 이후 연평균 37.9%로 가파르게 증가한 것으로 나타났다. 인도의 개도국 특혜 보조는 대부분 투

그림 1 인도의 식량안보·공공비축과 개도국 특혜 보조금 통보내역 (1995~2011년)



자료: WTO, 인도 통보문서, G/AG/N/IND/1,2,7,10

입재 보조에 해당한다.

한편, AMS 한도가 없는 인도는 감축대상보조금의 경우 주로 품목별 시장가격지지 정책으로 인한 정부지출액이며, 모두 최소허용보조(de minimis)에 해당하는 것으로 통보했다. 인도의 시장가격지지 대상 품목은, 쌀, 밀, 곡물, 콩, 면화, 겨자 씨 등으로 연도별로 다른 것으로 통보되었다. 쌀의 경우 관리가격이 외부참조가격보다 낮았던 2004/05년에는 시장가격지지액의 수치가(-18억 6,000만 달러)를 가진 것으로, 그리고 상황이 역전된 2010/11년에는 시장가격지지액이 22.8억 달러에 이른 것으로 통보했다<부표 참조>.

2014년 11월의 농업위원회 정례회의에서는 인도의 통보내역에 대한 점검의 일환으로 다수의 회원국들이 문제제기와 질의를 하였다. 대표적인 질의 내용과 인도의 답변을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 인도의 농업부 홈페이지에 제시된 시장가격지지 대상 품목(25개)과 통보한 대상 품목 수가 상이한 이유는 무엇인지에 대한 질의에 대해 인도는 통보에는 연도별로 실제 보조금을 지급한 품목만 포함하였다고 답변했다. 둘째, 주요국들은 루피화가 아닌 미국 달러화 기준으로 보조금을 표시한 이유를 질의하면서, 인도의 인플레이션으로 인하여 루피를 사용할 경우 보조금액은 훨씬 늘어나므로, 인도가 보조금 규모를 줄이기 위하여 자의적으로 달러를 사용한 것으로 의구심을 보였다. 이에 대해 인도는 1995년부터 미 달러화로 보조금을 통보해서 일관성 측면에서도 문제가 없고, 환율은 시장에서 결정되므로 문제될 것이 없다는 견해를 밝혔다. 셋째, 농업협정 제6조 제2항과 관련하여 인도의 저소득 및 자원빈곤 농가(low income & resource poor farm)의 기준에 대한 질의가 있었으며, 인도는 10ha 이하의 농지를 소유한 모든 농가가 저소득 및 자원빈곤 농가에 해당하기 때문에 보조금 수혜자격이 있다면, 인도는 자국 농민의 평균 농지보유 규모가 1.33ha(2012년 기준)에 불과하고, 10ha 미만 농가는 전체 농가의 99% 이상을 차지한다는 점을 강조했다. 넷째, 다수의 회원국들은 인도의 시장가격지지 계산 시 전체 생산량이 아니고, 수매량만을 사용하는 문제와 전반적인 통보의 투명성과 정확성에 의문을 제기했다. 이에 대해 인도는 총생산량과 관련하여서는 추후 관련 자료를 제시하겠다는 선에서 대응하면서, 자국의 기초 농산물 생산 및 가격 통계는 인터넷을 통하여 접근이 가능하여 투명성 측면에 문제가 없다는 입장이다. 한편, 미국은 인도의 농업보조금에 대한 자체분석에 따르면 인도의 실제 보조금지급 규모가 쌀은 총생산량의 60%, 밀은 69%에 달해 총생산량의 10%인 최소허용보조 한도를 훨씬 초과한다는 분석결과를 제시했다.

분명, 인도의 국내보조 통보내역은 점검해 볼 요소가 많으며, 이는 향후 본격적으로

진행될 식량안보 목적의 공공비축 워크프로그램에서 구체적으로 논의될 것으로 보인다. 11월 13일 미국과의 합의 이전에 인도가 무역원활화협정 이행과 식량안보 목적의 공공비축 영구해법 문제를 연계하면서 무역원활화협정 이행을 거부해 온 것은 대외적으로 선진국과 개도국 간 발리 패키지의 균형 잡힌 이행이라는 측면과 최근 정권교체와 식량안보법의 시행, 빈곤 및 기아 문제 등의 국내 정치경제적 상황이 복합적으로 작용한 결과인 것으로 간주된다.

식량안보 문제와 관련한 인도의 여건을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 인도는 2005년 이후 연평균 8% 이상의 높은 경제성장률을 기록하고 있으나 농민의 90% 이상이 영세 소농이며, 국민의 60% 이상이 빈민층인 상황이다.⁶⁾ 국제식량정책연구소는 전 세계 개도국 및 최빈국을 대상으로 글로벌 기아지수(Global Hunger Index, GHI)를 매년 발표하는데, 2014년 기준 인도의 GHI는 17.8로 76개국 중 55위에 해당한다. 이 수치는 인도네시아(10.3), 스리랑카(15.1), 북한(16.4)보다도 인도의 기아실태가 열악하다는 것을 의미한다.⁷⁾ 한편, 인도의 주식은 쌀과 밀이며 연간 쌀 생산량은 1억 톤이 넘고, 밀 생산량은 9천만 톤에 이른다. 특히, 인도는 태국에 이어 세계 제2위의 쌀 수출국으로 2012/13년 쌀 수출량은 1천만 톤을 초과했다. <표 2>에 제시되어 있듯이 인도는 2011/12년 쌀의 생산량 중 6.8%인 718만 톤이 수출되었으며, 아주 적은 양인 1,060톤이 수입되었다. 2012/13년의 경우 쌀 생산량의 9.7%인 1,012톤이 수출되었고 수입량은 700톤에 불과했다. 2011/12년 밀의 수출입은 거의 이루어지지 않았지만 2012/13년에 밀 수출량은 생산량의 7.0%인 647만 톤에 달했다.

2009년 재집권에 성공한 통일진보연합(UPS)은 이러한 빈곤문제를 해소하고 국민의 영양상태 개선 및 공공보건 증진을 위해 기존에 산재되어 있던 지원제도를 보완하고 통합하여 제시한 식량안보법을 구상했으며, 2014년 총선 등 주요 선거의 공약으로 활용하였다. 2013년 8월에 발효된 식량안보법은 인도 국민의 2/3에 해당하는 약 8억 명에게 쌀, 밀 등의 구매 시 식량보조금을 지급하고 14세 미만의 아동 및 임산부 등 취약계층에 대한 무료급식을 제공하는 내용을 골자로 하고 있다. 동 법의 시행으로 농촌

6) 국제식량정책연구소는 전 세계 개도국 및 최빈국을 대상으로 글로벌 기아지수(Global Hunger Index, GHI)를 매년 발표하는데, 2010년 기준 인도의 글로벌 기아지수는 경보수준으로 파키스탄, 방글라데시, 북한보다도 열악한 것으로 조사되었다.

7) 그러나 인도의 글로벌 기아지수는 1990년 이후 지속적으로 감소하는 추세이다. 특히, 인도 정부는 2006년 이후 GHI 개선을 위해 두 가지의 정책을 도입하여 시행하고 있다. 첫째, 어린이들의 영양과 건강상태 개선을 위한 140만 개의 집중 센터를 세워 통합적 어린이 발달 프로그램(Integrated Child Development Services program)을 제공했다. 둘째, 농촌의 건강과 영양을 위한 미션(National Rural Health Mission)을 세워 기본적인 보건서비스를 농촌지역에 제공했다(Avula et al. 2013). 그 결과 2014년 인도의 글로벌기아지수는 2005년에 비해 26.4% 감소한 것으로 방글라데시(19.1)와 파키스탄(19.1)보다는 나은 수준으로 점차 개선되고 있는 추세로 볼 수 있다.

표 1 인도의 주요 곡물 생산량

단위: 백만 톤

	1950/51	1960/61	1970/71	1980/81	1990/91	2000/01	2010/11	2011/12	2012/13
쌀	20.58	34.58	42.22	53.63	74.29	84.98	95.98	105.30	104.40
밀	6.46	11.00	23.83	36.31	55.14	69.68	86.87	94.88	92.46
옥수수	1.73	4.08	7.49	6.96	8.96	12.04	21.73	21.76	22.23
기타 곡물	15.38	23.74	30.55	29.02	32.70	31.08	43.40	42.01	40.08
합계	44.15	73.4	104.09	125.92	171.09	197.78	247.98	263.95	259.17

자료: 인도 농림부 Directorate of Economics and Statistics, Department of Agriculture and Cooperation.

표 2 인도의 쌀과 밀 교역량

단위: 천 톤

구 분	2011/12		2012/13	
	수출량	수입량	수출량	수입량
쌀	7,175.90	1.06	10,120.18	0.70
밀	740.75	0.02	6,471.98	2.94
합계	7,916.65	1.08	16,592.16	3.64

자료: 인도 농림부 Directorate of Economics and Statistics, Department of Agriculture and Cooperation.

인구의 75%와 도시인구의 50%가 매월 5kg까지 쌀과 밀 등의 곡물을 1~3루피의 저렴한 가격으로 구매할 수 있게 되었다.⁸⁾ 동 법의 시행으로 인해 인도정부는 매년 220억 달러의 예산이 소요될 것으로 추정된다.

미국 등 선진국들은 빈민구제를 위한 인도의 국내여건에 대해서는 이해하지만, 식량안보법에 의한 식량보조가 생산을 유인하기 때문에 WTO 농업협정의 감축대상보조에 해당하고, 보조로 인해 다른 국가의 수출 기회를 제한할 뿐만 아니라 늘어난 재고 곡물의 수출로 국제무역 또한 왜곡될 수 있기 때문에 다른 국가의 농민에게 부정적인 영향을 준다는 지적을 하였다. 결국 인도의 요구대로 식량안보법에 따른 시장지지가 격 정책을 허용보조로 용인한다면, 사실상 개도국에 대해 감축대상보조를 무제한으로 허용하는 셈이 되기 때문에 선진국들의 입장에서는 인도의 제안에 대해 확고하게 반대하는 입장을 견지하고 있다.

8) 인도의 식량안보법은 우리나라에서 통용되는 식량안보라는 개념보다는 국내의 빈민과 취약계층의 영양개선에 초점을 두고 있으며, 기존의 공공배급제도의 비효율성을 해소하고 부패를 척결하기 위한 개혁과 주정부가 지원 대상 가구를 선별하도록 함으로써 제도 이행에 대한 실질적인 책임을 맡도록 하는 내용을 포함하고 있음(김한성, 2014).

최근 인도는 신임 모디 총리가 이끄는 인도국민당(BJP)이 지난 5월 총선에서 의회 과반의석을 확보하여 정권교체를 이룬 바 있다. 평소 친기업 성향으로 알려진 모디 총리가 국제사회의 우려에도 불구하고 식량안보와 관련해서는 강경한 입장을 고수하는 이유는 집권 초기의 정치적 입지를 다지기 위한 것으로 해석되기도 한다. 인도의 농민 단체들도 인도 정부가 이 문제에 관한 한 강경한 입장을 유지하도록 지속적인 압박을 가하고 있는 것으로 알려졌다.

2.3. Post-발리 DDA 워크프로그램

제9차 WTO 각료회의에서 각료들은 무역협상위원회(TNC)에게 향후 12개월 내에 명확한 DDA 워크프로그램을 마련하도록 지시했다. 2014년 2월 6일 무역협상위원회에서 아제베도 WTO 사무총장은 금년 중에 발리 패키지의 차질 없는 이행과 Post-발리 워크프로그램을 마련하는 것이 가장 중요한 임무로 평가했으며, 발리 패키지에서 법적 구속력이 없는 성과를 거둔 이슈인 수출경쟁, 면화, 무관세무쿼터(DQF), 최빈국 서비스 웨이버 이행 등에 우선순위를 두고, 발리 패키지에서 해결하지 못한 이슈들에 대한 작업계획 수립을 관련 위원회 및 협상그룹에서 재개하도록 하였다. 아제베도 사무총장은 DDA 워크프로그램 논의의 관련, 실현가능성과 목표수준 간 균형, 창조적이고 개방된 자세, 분야 간 연계성을 고려, 포용성과 투명성, 긴박감 필요, 개발측면 고려 등 6개 요소를 강조했다.

이에 따라 농업협상그룹(COA-SS) 전체회의(3.28)에서는 John Adank 의장이 제기한 다음의 세 가지 질문을 바탕으로 회원국들의 의견개진이 이루어졌다. 1) 협상 진전을 위한 바람직하고 실현가능한 목표와 2) 동 목표 달성을 위한 회원국의 기여 방안, 3) 협상 관련 새로운 정보(new information) 제공 문제

우선 다수의 회원국들은 농업협상의 3개 분야(시장접근, 국내보조, 수출경쟁)간의 균형을 강조했다. G33, G20⁹⁾ 등 개도국들은 농업을 중심으로 DDA 협상 전체의 균형을 맞추어야 한다는 점을 강조한 반면, 미국, EU, 일본, 스위스 등은 농업뿐만 아니라 비농산물(NAMA), 서비스 등 여타 이슈와의 균형을 강조했다.

9) 칸쿤 WTO 각료회의(2003년)를 계기로 G33과 G22 그룹이 형성되었는데, 농업보조의 여력이 적어 시장접근 분야에서의 개도국 우대의 중요성을 강조하는 인도, 중국, 인도네시아, 한국 등 30여개 개도국들은 G33을, 인도, 중국, 브라질, 아르헨티나 등 22개 수출개도국들은 G20을 결성함. 한국·일본·대만·스위스 등 기존의 NTC 그룹에 참여해왔던 수입국들은 G10을 형성하였음. 한편, 기존의 케언즈 그룹(17개국)은 선진국과 개도국으로 분열하여 선진국은 미국·EU에 합류하고, 개도국은 개도국 그룹에 합류하여 강력한 영향력을 행사함.

중점 추진 분야와 관련해서, G33는 개도국 우대조치(S&D) 및 식량안보를, 미국 및 케언즈 그룹은 시장접근 개선을, G20는 수출경쟁을, C-4¹⁰⁾는 면화를, 아프리카 그룹은 개발 및 식량안보를, G10은 수출제한을 각각 제안했다.¹¹⁾

가장 논란이 된 쟁점인 Post-발리 워크프로그램에서의 농업 모델리티 4차 수정안(Rev.4)의 지위¹²⁾에 대해서, G33, G20, ACP¹³⁾ 등 개도국들은 2008년의 Rev.4가 향후 논의의 기초가 되어야 하고, 안정화된 이슈의 재논의를 반대한다는 입장을 명확히 한 반면, 미국, EU 등은 Rev.4는 합의된 바 없다며 의미를 축소했다.

한편, 협상 관련 새로운 정보(new information) 제공의 필요성에 대해, 케언즈 그룹과 미국, 일본 등 선진국은 세계 교역여건이 급격히 변화하고 있는 상황을 협상 과정에 반영해야 한다고 주장한 반면, G33 등 다수의 개도국들은 새로운 정보 및 자료가 협상 추진을 위해 활용되어야지 협상을 복잡하게 해서 협상 진행을 지연시켜서는 안 된다는 우려를 표명했다.

마지막으로, DDA 협상 타결방식으로, G33과 일부 개도국들은 전체 협상의 균형을 위한 전략적 접근법으로 일괄타결을 선호하나, 미국, EU, 일본, 스위스 등 선진국들과 G20 등 수출개도국들은 부분적인 조기수확에 대해 부정적이지 않은 상황이며, 특히, 수출국들은 시장접근 분야의 조기타결을 위한 부분타결방식을 적극적으로 활용하여야 한다는 입장이다.

요약하면, 2014년 상반기 동안 DDA 워크프로그램 관련, 미국은 신흥 개도국의 국내 보조 관련 최근 동향, 시장접근 장벽 제거, 수출경쟁 이슈(국영무역기업에 관한 규율 등)에 대한 논의 필요성을 강조하고, EU는 시장접근 이슈에 집중할 것을 제안하였다. 농업협상그룹 의장과 다수 선진국들은 미국과 EU의 주장에 동조하는 분위기이다. 반면, 중국과 인도, 우리나라가 포함된 개도국 그룹인 G33은 Rev.4를 논의의 기초로 설정 및 안정화된 이슈 재논의 불가, 일괄타결 원칙 고수, 농업 내 및 농업/비농산물(NAMA)/서비스 등 농업 외 이슈 간 균형 유지, 특별품목(SP), 개도국특별긴급관세(SSM) 중점 논의 등을 기본 입장으로 개진하였다. 결국, 미국, EU, 일본, 노르웨이, 스위스 등은 개도국 특별우대에는 반대하면서, 선진국의 국내보조와 시장접근, 수출경쟁의 부담 완화를 고려하고 있으며, G33과 ACP 등 개도국들은 Rev.4에 대한 재논의를 통해 개도

10) C-4는 부르키나파소 등 아프리카 4개 면화 생산국 그룹임.

11) 수출제한과 관련해 일본과 스위스가 필요성을 강조한 반면, 아르헨티나는 반대 의견을 강하게 제기했음.

12) 2008년 Rev.4 이후, DDA 농업협상에서는 전임 농업의장(David Walker)이 제시한 10대 잔여쟁점을 위주로 논의하였으나, 협상 타결에는 실패함.

13) ACP는 아프리카, 카리브해, 태평양 지역의 77개국 그룹임.

표 3 주요 회원국별 DDA 워크프로그램 관련 기본 입장

구분	회원국	기본 입장
선진국	미국	업데이트된 무역 추세·통계 및 보조금정책 등을 반영한 논의 필요 입장 기존 협상결과에 기초한 Work Program에 반대 Post-Bail Work Program 논의보다는 복수국간 무역협상 추진에 우선순위
	EU	대사급에서 작업계획 논의방향에 대한 비공식 회의를 통한 공감대 마련후에, 구체 논의 진행 선호 국제무역 환경의 변화를 고려한 작업계획 논의 소규모 수확방안에 대하여 개방적
	일본	기존 협상결과에 기초한 Work Program에 반대 무역원활화 협정 이행 및 ITA에 우선순위
	캐나다	본격적인 협상 개시보다는 대화부터 진행(전문가 논의 등)하는 등 상향식 접근방식 선호 기존 협상결과에 기초한 Work Program에 반대 디지털경제, 환경 투자, 경쟁 등 새로운 이슈 논의
개도국 /LDC	중국	개발 이슈의 중요성 강조 Rev.4 등 기존 협상결과에 기초 주장 “일괄타결” 방식을 주장하면서, 합의가 쉬운 이슈부터 접근하는 방안도 제안
	인도	‘일괄타결’ 원칙의 준수 강조
	브라질	TRQ 관리 및 수출경쟁 관련 발리 합의사항 이행에 주력(NAMA는 방어적) ‘일괄타결’ 원칙을 선호하나, 개방적 입장
	아프리카그룹	‘일괄타결’ 원칙 선호
	LDC 그룹 (우간다)	‘일괄타결’ 원칙 선호 새로운 무역이슈 추가에 반대
	G33 (인니)	농업분야, SP 및 SSM 초점
	케언즈 그룹 (호주)	농업 분야, 시장접근 개선에 최우선순위 수출경쟁 철폐, 국내보조 감축에도 관심

자료: 농림축산식품부 내부자료(2014년 상반기 DDA 논의동향 정리).

국 특별대우가 축소될 것을 우려하기 때문에 Rev.4 당시에 안정화된 이슈를 재논의하는 것을 반대하고 있다.

2014년에는 농업분야의 10대 잔여쟁점<표 4 참조> 중에서 수출국들(케언즈 그룹)이 관심을 가지고 있는 시장접근 이슈와 G33 등 개도국들의 핵심 이슈인 특별품목(SP), 개도국특별긴급관세(SSM), 식량안보 목적의 공공비축 논의가 활발히 이루어진 편이다.

케언즈 그룹은 DDA 워크프로그램 논의에 대비하여 그룹 내에서 국내보조, 시장접근, 수출경쟁 3개 분야의 소그룹을 운영하면서 내부적 검토를 진행하고 있다. 국내보조는 캐나다, 수출경쟁은 뉴질랜드, 시장접근은 필리핀이 각각 주관하고 있으며, 국내보조 분야에서는 미국의 농업법(Farm Bill)과 EU의 공동농업정책(CAP) 검토와 더불어 파키스탄이 제기한 시장가격지지 계산 문제가 논의이고, 수출경쟁 분야에서는 우선 논의

이슈로 중국의 국영무역시스템이 제기되어 있다. 시장접근 분야에서는 TRQ 미소진 메커니즘 발동 및 TRQ 인쿼터 관세의 추가 감축, 관세감축 구조의 단순화(민감품목 및 특별품목 등의 예외로 인하여 복잡하다는 주장), 열대작물 이슈 타결 등이 논의되었다.

또한, 미국은 제74차 농업위원회(6월)에 앞서 무역증진을 위한 관세의 중요성을 언급하며 주요국의 관세를 기초로 양허관세와 실행관세의 차이, 관세의 복잡성, 고율 관세 문제를 다룬 보고서를 제출했다. 보고서에 따르면, 미국(5%)과 중국(16%)은 평균 실행관세와 양허관세가 동일하나, 브라질, 칠레, 인도네시아, 멕시코 등은 양허관세의 1/3수준보다 낮은 실행관세가 적용되고 있다. 관세의 복잡성에 대해서는 각국의 관세가 종가세, 종량세뿐만 아니라 최소수입가격(Minimum Imports Prices), 가격밴드(Price Bands) 등 다양한 제도를 사용하고 있으며, 종량세가 예측가능성 및 인플레이션에 따른 관세감축 효과 측면에서 장점이 있다고 분석하고 있다. 동 보고서는 캐나다의 유제품과 가금류(200% 이상), 일본의 쌀(500~700%)처럼 일부 회원국들이 농업부문의 민감품목 전반에 대하여 매우 높은 고율관세를 적용하는 것을 지적했다. 이 보고서의 분석 내용을 토대로 미국은 실행세율, 양허세율, 무관세율의 비율이 담긴 자료집 제작을 WTO 사무국에 요청했다.

한편, G33은 6월 24일 특별품목, 개도국특별긴급관세(SSM), 식량안보 목적의 공공비축에 대한 제안서를 G33 회원국에 회람하였다. G33은 특별품목에 관하여 Rev.4와 동일한 내용의 제안서를 제출했다. 즉, 개도국은 특별품목 개수를 전체 세번의 12%까지 지정할 수 있으며, 관세감축은 지정된 특별품목의 평균 관세감축률이 11%가 되어야 하며, 관세감축을 면제받는 세번은 5%까지 지정이 가능하다. 반면, G33은 SSM의 경우 Rev.4와 'W7 문서'보다 강화된 내용을 구상했다. 특히, UR 양허관세 준수 조항에 대한 제한을 삭제하였으며, 물량기준 SSM의 국가유형도 세분화하였다. 식량안보 목적의 공공비축은 '저소득 또는 자원빈약 생산자 지원을 목적으로 하는 경우 감축대상보조(AMS)에 미반영'하는 것을 규정한 Rev.4와 동일한 형태의 제안서를 제출했다.

식량안보 목적의 공공비축 이슈가 쟁점이 되면서 국내보조와 관련된 논의도 조금씩 진행되었다. 케언즈 그룹은 제73차 농업위원회(3월)와 제74차 농업위원회(6월)를 통하여 최근 주요국의 국내보조 동향에 관한 보고서를 회람했다. 동 보고서는 선진국의 국내보조 규모는 감소추세이나, 중국, 인도 등 개도국은 증가추세로 나타난다고 지적하면서 향후 DDA 협상에서 국내보조 분야의 협상이 재개되어야 한다고 주장했다. 이에 대해 인도, 중국 등 개도국 그룹은 개도국의 국내보조는 식량안보를 위한 조치이며, 상

표 4 농업협상 10대 잔여쟁점 및 주요국 입장

	Rev.4	주요국 입장
Blue Box 상한	• 미국: '95~'00년 BB 지급액에 기초 '02년 농업법 품목별 지급비율의 [110% or 120%]	• 미국: 정치적 이슈라는 주장 • 중국: MAMA와 수평적 이슈 • 브라질: 105% ※ 우리나라 이슈 아님(대응 불요)
Cotton	• 면화보조 일반 AMS보다 더 감축 • BB: 일반의 1/3 설정	• 미국: 다른 pillar와 종합 검토 • Cotton 4: 신속 해결 ※ 우리나라 이슈 아님(대응 불요)
민간품목	• 개수: 4%+2%(EFTA 국가 및 일본) • TRQ 증량: 소비량의 3~4%	• 일본, 캐나다: 8%, 6% 필요 • 수출국: 4%, 추가 시 보상 확대 ※ 우리나라: G10 공조(4% 수용가능)
관세상한	• 관세상한 선진 100, 개도 150% - 민간품목과 [비민간품목 중 1%] * TRQ증량 등 추가보상(0.5%) 필요 - 개도국 특별품목 보상 제외 * 민감품목은 추가 보상 필요(0.33%)	• G10: 도입 반대하나 Rev.4 및 W/6 기초로 논의 가능 • G33: 특별품목 예외 요구 • 수출국: 도입 필요 - 비민감 1% 예외 보상 수준(전 민감품목 0.5% 증량) 불충분 ※ 우리나라: G10, G33 공조(민감/특별품목 적용배제)
TRQ 신설	• 신설불가[가능 시 세번의 1%] [소비량 2% 추가 증량]	• G10: 도입필요 • 수출국: 반대, 충분한 보상 필요 ※ 우리나라: G10 공조, TRQ 신설 허용
관세 단순화	• 목표: 100% 단순화[90%] • 방식: Annex N 적용	• G10/EU: 90%, 85% wnwd • 수출국: 100% 단순화 주장 ※ 우리나라: G10 공조
특별품목	• Entitlement: 12%, Zero cut: 5% • 평균감축률: 11%	• G33: 재논의 반대 * 인니: SP 수치 확대 주장 • 미국: 수용불가 ※ 우리나라: 재논의 반대(핵심)
SSM	• UR 양하관세 초과: 제한 인정(W/7) - 120~140: 33%, 8%P - 140 이상: 50%, 12% * prorating, Crosss-check, Seasonality, Duration, Spilloer 제약 조건 도입	• G33: W/7의 여러 조건 수용불가 • 수출국: 발동제한 조건 반드시 필요 • EU: 원점에서 재검토 주장 ※ 우리나라: G33 공조
열대작물/특혜작식	• 열대작물: 열대작물 list의 65% - 20% 이하: 철폐 - 20% 이상: 80% 감축 • Annex H 품목은 개도국관세 감축기간(10년) 적용	• 인도, 파키스탄: 추가 논의 요구 • EU/미국/ACP 등: 재논의 반대 ※ 선진국 이슈, 대응불요

자료: 농림축산식품부 내부자료(2014년 상반기 DDA 논의동향 정리).

업농에 대한 보조인 선진국의 국내보조와는 다른 성격이라며 반박했다. 또한 무역왜곡 국내보조총액(TTDS)에 대해 개도국 특별보조가 무역왜곡 보조로 계산된 점, 동 보고서가 DDA 협상에 영향을 줄 가능성 등을 들어 동 보고서에 대하여 강하게 이의를 제기하였다.¹⁴⁾ 이와 별도로 미국은 동 회의에서 시장가격지지가 농산물 가격상승, 자원배

14) 동 보고서는 미국, 중국, 인도 등 농산물 10대 교역국(수입+수출)의 감축보조(AMS), 농업협정 6.2조(개도국의 투입재 보조금

분 왜곡, 가격상승에 따른 저소득층의 식량안보 저해 등을 발생시킨다고 분석하는 별도의 보고서를 제출했다. 호주 등 수출국들은 동 분석에 대해 긍정적인 평가를 내렸으나, 인도, 중국, 필리핀 등 개도국들은 개도국에서의 시장가격지지는 영세 농업인에게 적정가격을 보장하여 국내 생산기반유지라는 정책적 목적이 있다며 강하게 반박했다.

마지막으로 수출제한과 관련한 논의도 전개됐다. 2011년 9월 일본이 WTO 농업협정 제12조의 수출제한 조치 통보 이행 강화를 목적으로 수출제한 통보개선에 관한 논의를 제안한 이후, 이 문제는 미국 주도로 농업위원회 비공식회의에서 주요 의제로 지속적으로 다루어져 왔다. 미국은 제71차 농업위원회(2013년 9월) 전에 수출제한 관련 OECD 자료를 회람(G/AG/W/113)하면서 OECD 분석에 따르면 수출제한이 16개국(3,800건)에 이르지만, WTO 통보 자료는 8개국(14건)에 불과하다고 지적했다.¹⁵⁾ 한편, 수출제한과 관련해 농업협정 제12조 제2항¹⁶⁾의 ‘순수출국’의 정의를 어떻게 할 것인지도 논의되었다. 일본은 제74차 농업위원회(6월)에서 과거 3년 내지 5년간 농산물 교역 동향을 시뮬레이션 분석한 보고서를 통해 ‘순식량수출국(net-food exporter)’의 개념을 정의하는 데 과거 3년 평균 수출입 통계를 사용하자고 제안했다. 미국은 수출제한이 2006~2008년 국제 곡물가격 급등(price spike)의 요인이었다는 세계은행 등의 연구를 인용하면서 수출제한 투명성 제고가 필요하다고 강조했다. 반면, 아르헨티나, 러시아, 파키스탄, 인도 등은 동 의제가 농업협정의 해석에 관한 문제이므로 농업위원회에서의 논의가 부적절하다는 입장을 밝힘과 동시에, 동 문제에 있어 수출국의 식량안보와 수입국의 식량안보가 동시에 고려되어야 한다는 입장을 피력했다.

3. 협상 전망

WTO 일반이사회 결정으로 무역원활화협정과 식량안보 목적의 공공비축 간의 협상이 타결됨에 따라 향후 DDA 협상의 추동력(momentum)이 확보되었다는 평가이다. 특히 무역원활화협정의 타결은 WTO가 1995년 출범한 이래 19년 만에 처음으로 타결한 다자간협상이자 2001년 WTO가 채택한 DDA의 첫 진척이라는 의미가 있다. 아베제도

감축 면제), Blue Box, 허용보조, de minimis 등의 변화 동향을 보고, 또한 동 보고서에서는 TTDS(Total Trade Distorting Subsidy)라는 개념을 사용하였으며, TTDS는 AMS와 농업협정 6.2조에 따른 보조금의 합으로 계산

15) 알레로 이집트는 2013년 실시한 쌀 수출제한을 개도국임을 이유로 통보하지 않았고, 제72차 농업위원회(1월)에서 미국이 이에 관하여 질의한 바 있음.

16) The provisions of this Article shall not apply developing country Member, unless the measure is taken by a developing country Member which is a net-food exporter of the specific foodstuff concerned.

WTO 사무총장도 무역원활화협정의 타결로 인해 WTO가 본연의 업무에 복귀했으며 다자간무역체계를 구축할 수 있는 여지를 확인했다고 자평했다. 이어 아제베도 사무총장은 “이번 일반이사회 결정에 이어 모든 발리 결정의 이행 및 Post-발리 워크프로 그램 수립을 위한 작업을 즉시 시작하겠다”고 발언하고, “다음 달 예정된 일반이사회 (12.10)에서는 향후 협상 추진방안에 대한 명확한 인식을 공유하고 2015년부터 본격적인 작업에 돌입해야 할 것이다”며 회원국의 협조를 촉구했다.

향후 WTO를 중심으로 한 다자간 협력이 확대될 경우 우리나라가 상대적으로 취약한 농업분야의 개방 압력은 더욱 거세질 가능성이 있다. 특히, DDA는 WTO의 모든 회원국들에게 공통으로 적용되는 관세인하 의무를 부여하며, 양자 또는 지역 무역협정인 FTA와는 달리 국내보조금의 감축과 수출보조 폐지 또한 동반되어야 하기 때문에 각국의 국내농업과 농정에 미치는 파장이 크다.

DDA 농업협상은 1) 시장접근의 실질적 개선, 2) 수출보조의 점진적 폐지를 목표로 하는 감축, 3) 무역왜곡적인 국내보조의 실질적 감축이라는 세 가지 분야(three pillars)의 협상목표를 가지고 추진되었다. 따라서 농업협상의 타결 여부는 각 분야의 모든 요소에 녹아들어 있는 개도국 우대조치에 대한 선진국과 개도국의 견해차이가 어떻게 좁혀질 수 있는지에 달려 있다.

우리나라는 여타 농업부문 발리 패키지 이행과 관련해서는 기본적으로 동의하는 입장이나, 향후 구체적인 집행을 위한 논의 과정이 불리하게 진행되지 않도록 대응할 필요가 있다. 특히, 식량안보 목적의 공공비축 영구해법 관련 논의에서는 우리나라의 향후 활용가능성을 고려한 대응이 필요하다.

선진국과 개도국 간 Rev.4의 지위와 관련한 대립이 첨예한 현 상황을 고려할 때, Rev.4가 유지되기는 어려워 보인다. 이러한 상황에서도 우리나라는 Rev.4를 기반으로 협상을 진행한다는 입장을 고수하여 협상력을 유지하되, Rev.4 재논의에 대비한 주요 쟁점(관세상한, SP, SSM, 국내보조 관련 이슈 등)을 재점검할 필요가 있다. 특히, 우리나라의 개도국 지위와 관련해서는, 철저한 대응논리 개발 및 우리나라 농업부문의 취약성에 대한 WTO 회원국의 이해도 제고를 위한 지속적인 노력을 경주해야 한다. 그러나 지금처럼 DDA 타결이 지연될수록 농업협상에서 우리나라가 개도국 지위를 유지하는 것이 점점 더 어려워질 수 있다. 따라서 현실적으로 개도국 지위를 완전하게 누리기보다는, 국내농업에 미치는 피해가 작은 범위 내에서 자발적으로 선진국 의무 사항에 참여하거나, 개도국 권리를 축소하는 식의 대안도 고려하여야 한다(문한필 외,

2011). 그동안 DDA 협상이 답보상태에 있어서 국내 농업분야에서도 관련 연구가 거의 수행되지 않았고 관련 전문가도 부족하다는 지적이 있다. 내부적으로 DDA 협상이 진전될 수 있는 다양한 시나리오별로 협상과 국내대책 측면에서 대응방안을 다각적으로 모색하는 노력이 필요한 시점이다.

참고문헌

- 김민성. 2014. “발리 각료회의 이후 무역원활화협정 논의 동향과 향후 전망.” 「KIEP 지역경제포커스」 제8권 제44호. 대외경제정책연구원.
- 농림축산식품부의 내부자료. “DDA 농업부문 협상 경과와 향후 전망”(2014.11)
- 문한필. 2014. “WTO/DDA 발리패키지 타결과 향후 전망.” 「세계농업」 제161호. 한국농촌경제연구원.
- 문한필 외. 2011. 「DDA 농업협상 중간점검」. 한국농촌경제연구원.
- 산업통상자원부 보도참고자료. “세계무역기구, 무역원활화협정 의정서 채택”(2014.11.28).
- 서진교 외. 2014. 「DDA 협상 조기수확 패키지의 경제적 효과분석과 정책대응」. 대외경제정책연구원.
- 송주호. 2013. “DDA 농업협상의 최근 동향과 시사점.” 「KREI 농정포커스」 제73호. 한국농촌경제연구원.
- 이주명. 2013. “WTO 제9차 각료회의 농업분야 성과와 향후 전망.” 농림수산물교육문화정보원 정책세미나(2013. 12. 19.) 발표자료.
- Avula, R., S. Kadiyala, K. Singh, and P. Menon. 2013. The Operational Evidence Base for Delivering Direct Nutrition Interventions in India: A Desk Review. IFPRI Discussion Paper 1299. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Government of India Ministry of Agriculture, Department of Agriculture and Cooperation, Directorate of Economics & Statistics, "Pocket Book on Agricultural Statistics 2013".
- ICTSD. 2014. 「Tackling agriculture in the post-Bali context - The challenge of updating global rules on trade」.

참고사이트

The World Bank (www.worldbank.org)

World Trade Organization (www.wto.org)

<http://wtocentre.iift.ac.in/workingpaper/Green%20Box%20Subsidies%20%20WP.pdf>

<http://www.im4change.org.previewdns.com/siteadmin/tinyMCE/uploaded/NFSA%20WTO.pdf>

부표 인도의 농업보조 통보 내역

(단위: 백만 달러)

	농업 총생산액	국내보조총액 (DM+허용+SD)	품목특정 de-minimis	쌀	밀	품목불특정 de-minimis	허용보조	식량안보 공공비축	개도국 S&D
1995	93,356	-21,397	-29,619	-7,577	-9,625	5,772	2,196	1,570	254
1996	96,789	5,271	-2,604	-1,321	-1,281	930	2,089	1,709	4,855
1997	95,071	6,299	-2,749	-1,480	-1,266	1,003	2,873	2,018	5,172
1998	91,633	5,957	-3,078	-1,328	-1,682	-	2,276	2,068	6,759
1999	98,116	6,202	-3,456	-1,686	-1,838	-	2,493	2,123	7,165
2000	95,291	6,995	-4,335	-2,034	-2,127	-	2,851	2,629	8,478
2001	94,422	7,140	-5,115	-2,114	-2,764	-	4,002	3,668	8,254
2002	89,863	8,244	-4,333	-1,519	-2,553	-	5,237	4,996	7,341
2003	107,345	10,825	-4,083	-1,884	-2,007	-	5,883	5,476	9,026
2004	122,052	12,719	-4,149	-1,864	-2,050	-	6,183	5,730	10,686
2005	135,629	14,285	-3,933	-1,919	-1,566	-	5,907	5,211	12,312
2006	155,559	19,606	-2,417	-1,421	-704	-	6,493	5,640	15,530
2007	199,633	32,109	237	433	-173	-	9,567	7,768	22,305
2008	214,802	48,969	591	1,058	-662	-	16,927	9,495	31,451
2009	206,781	48,131	901	1,724	-813	-	17,381	12,282	29,848
2010	230,774	58,237	2,117	2,282	-162	-	24,520	13,812	31,600

주: 인도는 AMS 한도가 없음.

자료: WTO, 인도 통보문서, G/AG/N/IND/1,2,7,10.