

제10차 WTO 각료회의 논의 내용과 협상 전망 *

임 송 수
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

1. 서론

2015년 12월 15~19일에 제10차 WTO 각료회의(Ministerial Conference, MC10)가 케냐 나이로비(Nairobi)에서 개최되었다. 각료회의는 최소한 2년에 한 번 개최되어 무역협정과 회원국 가입 등 중요한 의제들에 관해 협상하고 결정한다<표 1 참조>. 이번 각료회의에는 총 162개 회원국의 통상장관들이 참석하였다. 한국에서는 산업통상부 차관을 수석대표로 농식품부, 외교부, 기획재정부, 해양수산부, 제네바 주재 대표부 등으로 구성된 대표단이 참석하였다(산업통상자원부 2015a).

MC10은 아프리카 대륙에서 열린 첫 각료회의란 점에서 세간의 관심과 주목을 받았다. 특히 선진국과 개도국 간의 대립으로 말미암아 도하개발의제(Doha Development Agenda, DDA) 협상이 진척되지 못하고 있는 상황에서 MC10은 그 돌파구를 마련할 수 있을지 주목을 받았다. 그러나 MC10이 거둔 성과는 DDA 협상이 중단되지 않고 진행되고 있음을 확인하는 선에서 그쳤다(산업통상자원부 2015b).

당초 예정된 종료일(18일)보다 하루를 연장해 가며 밤새 진행된 MC10은, 농업부분에서 ① 수출경쟁(export competition), ② 식량안보 목적의 공공비축제(public stock-

* (songsooo@gmail.com).

holding), ③ 특별긴급관세(special safeguard measure, SSM)와, 다른 분야에서 ④ 면화, ⑤ 최빈개도국(least developed countries, LDC)에 관한 특혜 원산지 조치, ⑥ LDC에 관한 서비스 면책(waiver) 조치 등 총 6개 의제에 관해 합의를 이끌어 냈다.

표 1 WTO 각료회의 개최 동향

각료회의	기간	장소
1차	1996.12.9.-13.	싱가포르
2차	1998.5.18.-20.	스위스 제네바
3차	1999.11.30.-12.3.	미국 시애틀
4차	2001.11.9.-13.	카타르 도하
5차	2003.9.10.-14.	멕시코 칸쿤
6차	2005.12.13.-18.	홍콩
7차	2009.11.30.-12.2.	스위스 제네바
8차	2011.12.15.-17.	스위스 제네바
9차	2013.12.3.-6.	인도네시아 발리
10차	2015.12.15.-18.	케냐 나이로비

자료: 외교부(<http://goo.gl/KPbVLZ>).

본고에서는 MC10 각료선언문의 내용을 검토하고, 농업분야를 중심으로 합의된 자세한 내용들과 그 시사점을 정리하고자 한다.

2. 각료선언문의 주요 내용

2015년 12월 19일에 채택된 나이로비 각료선언문(Nairobi Ministerial Declaration)은 총 5쪽의 분량으로 MC10의 합의사항을 제시하고 있다. 각료선언문은 3개 부문(Part)아래 34개의 문단(paragraph)으로 구성되어 있다.

각료선언문의 주요 내용을 문단별로 정리하면 아래와 같다.¹⁾

<Part I>

서문

1. 케냐 나이로비에서 제10차 각료회의를 개최하였다. 각료회의를 유치하여 환대한

1) 본고에서 제공하는 모든 “주요 내용”의 번역은 직역이 아니라 원문의 요점을 나름대로 간추려 제시한 것임.

-
- 케냐 정부와 국민에게 감사를 표한다.
2. 다자규범에 기초한 무역체제의 중요성을 강조하고, WTO 원칙 및 목표를 확인한다.
 3. 무역규범을 결정하는 국제포럼으로서 WTO의 우수성을 확인하고, 투명하고 포괄적이며 합의에 기초하여 회원국들이 주도하는 방식을 통해 일관되게 의사를 결정하는 가치를 인정한다.
 4. 최근의 낮은 경제성장과 하락한 농산물 가격, 불평등의 고조, 실업, 국제무역의 위축 속에서도 국제무역은 모두를 위해 지속가능하고 튼실하며 균형 잡힌 성장을 달성하는데 이바지할 수 있다.
 5. 다자무역체제를 강화함으로써 모든 회원국들의 포괄적 번영과 복지를 촉발할 것이며, 개도 회원국, 특히 최빈개도국의 발전 수요를 충족할 것이다.
 6. 국제무역은 경제개발을 촉진하고 빈곤을 감축하는데 중요한 역할을 담당한다. 모든 사람들이 다자무역체제가 창출하는 기회와 복지의 확대를 통해 혜택을 누려야 한다.
 7. WTO 작업에서 개발이 핵심이며, 개도국 특히 최빈개도국이 그들의 경제개발 수요를 충족하도록 세계무역의 성장에서 그들의 몫을 확보하도록 해야 한다.
 8. WTO는 2030년 지속가능한 목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 달성에 기여할 수 있다.
 9. 세계 경제정책 설정에서 연대가 중요함을 인정하고 다른 국제기구와 협력을 도모한다.

WTO 20주년의 성과와 과제

10. WTO 창설 20주년을 맞아 WTO 기능 측면에서 중요한 성과가 있음을 인정한다.
11. WTO 목적을 증진하기 위해 산하 기관들이 행하는 작업이 중요한데, 특히 무역정책의 검토를 비롯한 무역관측 작업은 투명성과 회원국 무역정책의 이해 제고를 통해 다자무역체제의 일관성을 유지하는데 기여한다.
12. WTO는 다자 무역규범을 협상하는 주된 포럼이다. 특히 개발라운드(Development Round)의 출범, TRIPS 협정의 수정 의정서(Protocol Amending the TRIPS Agreement), WTO 출범 이후 첫 다자협정인 무역촉진협정(Agreement of Trade Facilitation) 등을 이뤄냈다.
13. 분쟁해결협정(Dispute Settlement Understanding)은 국제협정에서 유일하게 회원국 간 분쟁해결의 수단으로 작동하고 있음에 주목한다.
14. 최빈개도국이 다자무역체제와 국제경제에서 혜택을 보장받고 제대로 통합되도록 약속한 이전의 모든 논의들을 상기한다.

15. 최빈개도국의 개발정책에서 무역이 중심에 서는 EIF(Enhanced Integrated Framework)의 공로를 인정하고, 이 프로그램에 필요한 재정을 확보하는데 최대한 기여할 것이다.
16. 개도 회원국으로 하여금 공급 능력과 무역관련 하부구조를 갖추도록 지원하는 무역원조(Aid for Trade)가 중요함을 인식하고 최빈개도국의 요구사항에 우선순위를 둘 것이다.
17. WTO의 기술지원과 능력형성에 있어 상당한 진전이 이뤄졌음을 인정하며, 특히 개도 회원국과 최빈개도국이 관련 WTO 협정들을 이행하도록 지원하는 기준 및 무역개발조치(Standard and Trade Development Facility)와 무역촉진협정조치(Trade Facilitation Agreement Facility)가 중요하게 기능함을 인지한다.
18. 예멘(Yemen), 세이셸(Seychelles), 카자흐스탄(Kazakhstan)이 신규 회원국 절차를 완료했음을 공표한다.
19. 다자무역체제의 중심아래 WTO 회원국들은 복수(plurilateral)협정들을 성공적으로 타결해 왔다.
20. 일반이사회(General Council)와 그 산하기구의 보고서들을 주목한다.

<Part II>

일반이사회(GC)의 정기 의제

21. 각료회의를 통해 채택한 다음과 같은 각료결정문을 환영한다.
 - 소규모 경제국에 관한 작업 프로그램(WT/MIN(15)/40-WT/L/975), TRIPS 비위반 및 상황에 관한 고소(WT/MIN(15)/41-W/L/976), 전자상거래에 관한 작업 프로그램(WT/MIN(15)/42-WT/L/977)
22. TRIPS 협정아래 최빈개도국을 위한 TRIPS 위원회의 전환기간 연장 결정(Decision on the Extension of the Transition Period)을 환영한다.
23. MC10이 다음과 같은 결정문과 선언문을 도출함으로써 DDA를 진척시킨 것을 환영한다.
 - 농업분야: 개도국을 위한 긴급관세조치(Special Safeguard Mechanism, WT/MIN(15)/43-WT/L/978), 식량안보 목적의 공공비축제도(Public Stockholding, WT/MIN(15)/44-WT/L/979), 수출경쟁(Export Competition, WT/MIN(15)/45-WT/L/980);
 - 면화분야: 면 화(WT/MIN(15)/46-WT/L/981);
 - LDC분야: 최빈개도국을 위한 원산지 특혜규정(Preferential Rules of Origin,

WT/MIN(15)/47-WT/L/917/Add.1), 서비스 무역에 관한 특혜조치 이행(Implementation of Preferential Treatment in Favour of Services and Service Suppliers of Least Developed Countries and Increasing LDC Participation in Services Trade, WT/MIN(15)/48 - WT/L/982)

24. 국제무역에서 최빈개도국이 뒤처지는 문제에 대응하고, 다자무역체제에 대한 그들의 효과적 참여를 개선하는데 노력할 것이다.
25. 개혁 프로그램이 최빈개도국 및 식량 순수입국에 잠정적으로 미칠 수 있는 음(-)의 영향에 대한 조치 결정문(Decision on Measures Concerning the Possible negative Effects of the Reform Program on Least-Developed and net Food-Importing Developing Countries)을 완전히 이행할 것을 확인한다.
26. 소규모 취약국(small, vulnerable economies, SVEs)의 수요를 실제적이고 의미 있는 방식으로 WTO의 모든 작업에서 다룰 것을 확인한다.
27. WTO 신규 가입 과정에서 상당한 수준의 시장접근 의무를 이행하기로 한 회원국들의 특별한 상황을 협상에서 고려할 것이다.
28. 지역무역협정(Regional Trade Agreements, RTAs)은 다자무역체제를 대체하기보다 보완하는 것이어야 한다. 이를 위해 RTA 위원회가 다자무역체제를 위한 RTA의 체계적인 시사점과, RTA와 WTO 규범의 관계를 논의하도록 위임한다.
29. 각종 위원회 작업과 일반이사회가 해당 협정들의 이행과 운영 측면에서 조정할 사항들을 고려한다.
30. 많은 회원국들은 DDA와, 도하 각료회의에서 채택한 선언문과 결정문의 기초아래 DDA 타결에 대한 약속을 확인한 반면에 다른 회원국들은 도하 위임사항을 확인하지 않으면서 다자 협상의 의미 있는 결과를 위해서는 새로운 접근이 필요하다는 견해이다.
31. 그럼에도 불구하고 모든 회원국들은 남은 도하 문제들, 곧 농업분야의 국내보조, 시장접근, 수출경쟁, 비농업분야의 시장접근, 서비스, 개발, TRIPS, 규범 등에 관한 협상을 진척시키는데 강한 책무를 지닌다.
32. 이러한 작업에는 개발이 그 중심에 있어야 하고, 개도국 특별우대조치(special and differential treatment)에 관한 규정을 다시 확인한다.
33. 아프리카에서 처음으로 갖는 나이로비 각료회의는 WTO의 협상 기능을 유지 및 강화시키는데 중요한 역할을 하며, 이에 따라 각료들은 WTO 사무국이 협상 진척

방안을 위해 작업하고 사무총장이 이러한 노력들을 일반이사회에 정기적으로 보고하도록 한다.

34. 각료들은 WTO 사무국이 결과를 내지 못한 작업에 우선순위를 두는 것에 동의하되, 일부는 협상에서 다른 문제들을 밝히고 논의하기를 원하고 있다. 이러한 문제들을 다자 협상의 형태로 추진하려면 모든 회원국들의 합의가 필요하다.

3. 농업분야의 주요 합의 내용

농업분야의 합의사항은 전술한 대로, ① 수출경쟁, ② 식량안보 목적의 공공비축제도, ③ 특별긴급관세(SSM) 등이다. 이들의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.²⁾

3.1. 수출경쟁

수출경쟁에 관한 합의는 MC10의 가장 큰 성과 가운데 하나로 평가된다. 수출경쟁에 관한 각료 결정문을 문단별로 요약하면 다음과 같다.

수출경쟁(WT/MIN(15)/W/47)

일반사항

1. 회원국은 2013년 발리(Bali) 각료결정문(WT/MIN(13)/40, WT/L/915)과 관련한 의무를 다시 확약하고, 모든 형태의 수출보조와 이와 상응한 효과를 지닌 모든 수출조치에 대한 의존을 최대한 자제한다.
2. 이 결정문의 어떠한 내용도 회원국의 이행계획서(Schedule)상 의무 이상의 수출보조를 허용하거나, 농업협정 제8조의 의무를 손상시키거나, 농업협정 제10조 1항의 권한과 의무를 변화시키거나, 농업협정이나 다른 WTO 협정의 다른 조항아래 기존 의무를 훼손하는 것으로 해석되지 않는다.³⁾
3. 이 결정문은 1994년 4월에 채택한 마라케시(Marrakesh) 각료결정문인 “개혁 프로그램이 최빈개도국과 식량 순수입 개도국에 미칠 음(-)의 영향에 관한 조치(Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Program on Least-developed and Net Food-importing Developing Countries)”와, 2011년 14일에 채택한 식량원조(food

2) 각료회의와 관련된 공식 문서들은 다음 웹사이트 참조(<https://goo.gl/8oLRtl>).

3) 농업협정(Agreement on Agriculture)의 원문은 다음 WTO 웹사이트 참조(<https://goo.gl/xhualH>).

aid)에 관한 각료 결정문인 “이행관련 문제와 관심사항(Implementation-related Issues and Concerns)”에 포함된 기존 의무를 위축시키는 것으로 볼 수 없다.

4. 농업위원회(Committee on Agriculture)는 이 결정문에 따른 회원국의 이행을 관측해야 한다.
5. 농업위원회의 정기 회의는 3년마다 이 결정문 요건에 대해 검토하고, 수출보조 철폐 의무를 회피하거나 그와 같은 의무를 비켜가기 위해 비상업적인(non-commercial)으로 교역하는 것을 방지해야 한다.

수출보조(Export Subsidies)

6. 선진국은 이 결정문이 채택되는 날을 기준으로 이행계획서에 남아 있는 수출보조의 권리를 곧바로 철폐해야 한다.⁴⁾
7. 개도국은 수출보조 권리를 2018년 말까지 철폐해야 한다.⁵⁾
8. 개도국에 대한 농업협정 제9조 4항의 혜택은 2023년 말까지 지속되며, [G/AG/5/Rev.10]에 등록된 최빈개도국과 식량 순수입 개도국에 대한 농업협정 제9조 4항의 혜택은 2030년 말까지 지속된다.⁶⁾
9. 회원국은 모든 수출보조의 감축과 철폐 요건을 회피하는 방식을 적용하지 않아야 한다.
10. 회원국은 품목 기준의 수출보조 수준을 지난 5년간의 평균 이상으로 증가시키지 않아야 한다.
11. 회원국은 수출보조가 최소한의 무역왜곡 효과를 갖도록 해야 하며 다른 회원국의 수출을 대체하거나 방해하지 않아야 한다. 수출보조를 사용하는 회원국은 수출보조가 다른 회원국에 미칠 영향을 고려하고, 요청이 있을 경우 협의에 응하고 필요한 정보를 제공해야 한다.

면화(Cotton)

-
- 4) 선진국의 가공식품, 유제품, 돼지고기가 최빈개도국에 수출되는 것과, 최근 3번의 수출보조 통보에서 한번이라도 농업위원회에 통보되어 이 결정문이 채택되기 전에 검토 받은 상기 농산물의 수출보조는 2020년 말까지 철폐해야 하고, 수출보조 물량은 2003-05년 기준기간의 실제 평균 물량으로 2020년 말까지 고정됨(이 각주의 내용은 원문에 명기되어 있음).
 - 5) 개도국의 경우 최근 3번의 수출보조 통보에서 한번이라도 농업위원회에 통보되어 이 결정문이 채택되기 전에 검토 받은 농산물에 대한 수출보조는 2020년 말까지 철폐해야 함(이 각주의 내용은 원문에 명기되어 있음).
 - 6) 2012년 3월 24일에 제시된 문서(G/AG/5/Rev.10)에는 UN의 경제사회위원회(Economic and Social Council)가 인정한 최빈개도국과 식량 순수입 개도국 목록이 제시되어 있음(<https://goo.gl/kLCVWV>).

12. 이 결정문에 담긴 요건과 의무를 선진국은 이 결정문이 채택된 날을 기준으로 곧바로 이행하고, 개도국은 늦어도 2017년 1월 1일까지 이행해야 한다.

수출신용(Export Credits), 수출신용 보증(Guarantees) 또는 보험(Insurance) 프로그램

(1) 정의(Definition)

13. 회원국들은 농업협정이 정한 농산물에 대해 수출신용, 수출신용 보증 또는 보험 프로그램(이제부터 “수출자금 조달보조(export financing support)”을 제공하지 말아야 한다. 이러한 수출자금 조달보조는 다음과 같이 구성된다.
- (a) 직접 신용대출/자금조달, 차환(refinancing), 이자율 보조로 구성된 직접 수출자금 보조
 - (b) 수출자금 보험 또는 재보험과 수출신용보증으로 구성된 위험담보(risk cover)
 - (c) 수출국 정부가 위험을 떠안고 시행하는 농산물 수입에 관한 정부 간 신용협정
 - (d) 이 밖에 송장 연기와 외국환 위험 해정을 포함한 직접 또는 간접으로 정부가 제공하는 모든 수출신용 보조
14. 이 결정문의 규정들은 정부나 공공기관에 의해 제공되는 위 문단 13에 정의된 수출자금 조달보조에 적용된다.

(2) 조건(Terms and Conditions)

15. 수출자금 조달보조는 다음과 같은 조건에 따라 제공되어야 한다.
- (a) 최대 상환조건(maximum repayment term): 신용의 시작 기간부터 계약상 마지막 지급일까지로 규정된 최대 상환조건은 18개월을 초과할 수 없다. 선진국은 2017년 마지막 날부터 이를 적용한다.
 - (b) 자기 금융(self financing): 위 13(b), (c), (d)에 포함된 수출자금 조달보조와 다른 위험담보는 자기 금융이어야 하고 장기 운영비용과 프로그램의 손실을 부담해야 한다.

(3) 특별우대조치(Special and Differential Treatment)

16. 수출자금 조달보조를 제공하는 개도국은 다음과 같은 혜택을 지닌다.
- 최대 상환조건: 개도국은 18개월의 최대 상환조건을 완전히 이행하는 마지막 날로부터 4년 간 단계적 도입 기간을 갖는다.⁷⁾
- (a) 이행 첫째 날에 새로운 보조에 대한 최대 상환조건은 36개월이다.

-
- (b) 이행 후 2년 차에 새로운 보조에 대한 최대 상환조건은 27개월이다.
 - (c) 이행 후 4년 차에 새로운 보조에 대한 최대 상환조건은 27개월이다.
17. 최빈개도국과 식량 순수입 개도국은 더 나은 상환조건의 혜택을 받게 되며, 기초 식량의 수입을 위해 36개월에서 54개월까지 허용된다.

농산물 수출 국영무역업체(Agricultural Exporting State Trading Enterprises)

18. 농산물 수출 국영무역업체는 1994년 GATT법의 제17조와, “제17조에 해석에 관한 이해각서(Understanding on the Interpretation of Article XVII)”, 기타 관련 GATT법, 농업협정 및 다른 WTO 협정에 따라 운영되어야 한다.
19. 농산물 수출 국영무역업체는 “제17조에 해석에 관한 이해각서”에 의한 업무 정의에 해당하는 업체이다.
20. 회원국은 농산물 수출 국영무역업체가 이 각료결정문의 요건을 회피하는 방식으로 운영되지 않도록 해야 한다.
21. 회원국은 농산물 수출 국영무역업체에 의한 수출 독점권이 수출왜곡을 최소화하고 다른 회원국의 수출을 대체하거나 저해하지 않는 방식으로 행사될 수 있도록 보장하는 데 최선의 노력을 경주해야 한다.

국제 식량원조(International Food Aid)

22. 회원국은 식량원조 수원국의 관심사항을 고려하고, 아래 조건이 긴급 상황에 대처하기 위해 제공되는 식량원조를 방해하지 않도록 보장하면서 적절한 수준의 국제 식량원조를 유지하는 것에 대해 다시 약속한다.
23. 회원국은 국제 식량원조에 대해 다음을 보장해야 한다.
- (a) 수요에 기초할 것
 - (b) 완전한 보조(grant)의 형태일 것
 - (c) 농산물 또는 다른 상품이나 서비스 수출과 직접 또는 간접으로 연계되지 않을 것
 - (d) 공여국의 시장개발 목적과 연동되지 않을 것
 - (e) 국제 식량원조로 공급되는 농산물을 재수출되지 않아야 한다. 수원국에 해당 농산물 진입이 허용되지 않는 경우, 수원국에 해당 농산물이 적절하지 않거나

7) 개도국의 이행기간은 2016년부터 2020년 12월 31일까지임.

원래 목적에 더 이상 맞지 않게 된 경우, 긴급 상황에 처한 다른 나라에 대한 식량원조를 신속히 제공하기 위해 운송 측면에서 재수출이 필요한 경우 등은 예외이다.

24. 식량원조 규정은 같거나 유사한 식량에 대한 지역시장 상황을 감안해야 한다. 회원국은 같거나 유사한 농산물의 지역 생산에 음(-)의 영향을 미칠 것으로 예견되는 경우 현물(in-kind) 식량원조를 제한해야 한다. 또한, 회원국은 국제 식량원조가 이미 구축되어 잘 작동하는 농산물의 상업시장에 영향을 미치지 않도록 보장해야 한다.
25. 현금에 기초한 식량원조만 제공하는 회원국은 이를 지속하기를 권장한다. 다른 회원국들은 수원국 또는 UN과 같은 국제기구가 식량 지원을 요청하는 환경, 곧 긴급 상황, 만성적인 위기, 긴급 상황은 아니나 개발과 능력형성 측면의 식량 지원이 필요한 경우에 현금 또는 현물 식량원조를 제공하도록 권고한다.
26. 회원국은 가능한 지역시장에서 식량원조를 확보하도록 권장한다.
27. 회원국은 원조된 식량의 운송과 배급에 필요한 경우, 또는 식량원조의 현금화(monetization)가 식량부족 요건 또는 최빈개도국과 식량 순수입 개도국의 만성적 굶주림과 영양실조를 초래하는 장단기 식량결핍 요건이나 불충분한 식량생산 상황을 구제하기 위한 경우에만 식량원조를 현금화할 수 있다.
28. 현금화 이전에 수원국의 영양 수요, 지역에 위치한 UN 기관의 시장 자료, 현금화되는 농산물의 정상 수입과 소비수준 등에 관한 지역 시장분석이 수행되어야 한다. 독립적인 제3의 기관이 공개 시장경쟁을 통해 현물 국제 식량원조의 현금화를 추진해야 한다.
29. 위 제3의 기관에 의한 현금화는 생산에 미치는 영향 등 지역시장의 혼란을 최소화 하거나 없애는 방식으로 추진되어야 한다. 원조된 식량은 투명하고 경쟁에 따라 공개된 절차와 공개입찰을 통해 판매되어야 한다.
30. 회원국은 필요한 수준을 유지하기 위해 모든 형태의 국제 식량원조의 제공에 대해 최대한 신축성을 허용하되, 식량원조협정(Food Assistance Convention)⁸⁾에 따라 조건이 붙지 않은 현금 중심의 국제 식량원조로 전환되도록 노력해야 한다.
31. 회원국이 각국의 관할지역에서 국제 식량원조에 관한 의사결정권을 지님을 인정한다. 국제 식량원조의 수원국 정부는 현금화된 국제 식량원조의 사용에서 손을 뗄 수 있다.

8) (<http://www.foodassistanceconvention.org/>).

-
32. 회원국은 농업위원회의 정기 회의를 통해 이 문서에 담긴 국제 식량원조 규정을 점검하도록 동의한다.

3.2. 공공비축제

식량안보 목적의 공공비축제는 2013년 발리 각료회의를 통해 잠정적으로 그 사용이 허용된 조치이다. 공공비축제는 정부가 농가로부터 상대적으로 높은 가격으로 곡물을 구입한 후 이보다 낮은 가격으로 빈곤층에 공급하는 제도이다. WTO 규범에 따르면 조달가격과 방출가격의 격차가 보조로 간주되며, 인도를 비롯한 여러 개도국의 경우 그러한 보조가 각 국가의 국내보조 양허된 수준을 초과하는 결과를 초래할 수 있다. 곧 WTO 규범을 위반하게 되는 것이다.

이에 따라 직전 각료회의는 식량안보 목적의 공공비축제에 관한 영구적인 해결책을 찾기까지 WTO 규범을 위반한 것으로 간주하지 않는, 곧 해당 회원국들을 다른 회원국들이 WTO에 규정 위반으로 제소하지 못하도록 하는, 이른바 “평화조항(peace clause)”을 설정하였다. MC10은 공공비축제에 대해 다음과 같이 합의하였다.

식량안보를 위한 공공비축제(WT/MIN(15)/44, WT/L/979)

1. 회원국들은 2013년 12월 7일에 채택된 각료결정문(WT/MIN(13)/38, WT/L/913)에 주 목하고 2014년 11월 27일에 채택된 일반이사회 결정문(WT/L/939)를 재확인한다.
2. 식량안보를 위한 공공비축제에 관한 영구적인 해결책에 합의하고 이를 채택하기 위해 회원국들은 창의적으로 협상하고 모든 노력을 해야 한다. 이에 대한 협상은 농업위원회 특별회의(Committee on Agriculture in Special Session: CoA SS)에서 진행한다.
3. 일반이사회는 그 진행사항을 정기적으로 검토한다.

3.3. 특별긴급관세(SSM)

특별긴급관세는 수입량이 급증하거나 수입으로 말미암아 가격이 급락할 경우 수입국이 관세를 추가로 부과할 수 있도록 한 조치이다. 이는 우루과이 라운드(UR)에서 관세화한 품목에 대해 적용하는 특별긴급관세(Special Safeguard, SSG)와 비슷한 체제이나, 개도국만이 SSM을 사용할 수 있고, 그 대상 품목이 제한적이지 않다는 점에서 차이가 난다. SSM에 관한 각료결정문을 살펴보면 다음과 같다.

개도국을 위한 SSM(WT/MIN(15)/43, WT/L/978)

각료회의는 기존 농업문제를 다루는 방편에서, 이에 관한 회원국들의 제안서를 주목한 후 다음과 같이 결정함:

1. 개도 회원국들은 홍콩 각료선언문 문단(paragraph) 7이 예견한 대로 SSM 수단의 사용 권한을 가질 것이다.
2. 농업위원회 특별회의(Committee on Agriculture in Special Session, CoA SS)가 SSM 협상을 추진할 것이다.
3. 일반이사회는 이러한 협상의 진행사항을 정기적으로 검토해야 한다.

4. 시사점과 평가

비록 그 합의 내용이 제한적이고 회원국 간의 이견이 확인되었지만, 농업분야에 관한 MC10의 결과는 지금까지 실패의 전철을 밟지 않고 합의를 성공적으로 도출했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 여기서는 협상에서 나타난 주요 회원국의 견해와 협상 결과에 대한 시사점을 정리한다.

4.1. 각료선언문

이전의 각료선언문과 마찬가지로 MC10 각료선언문은 개도국의 개발이 협상의 핵심이며(각료선언문 문단 7), 무역을 통해 최빈개도국이 혜택을 받아야 한다는 점(문단 14), 개도국 특별우대조치가 보장되어야 한다는 점(문단 32) 등 개도국에 관한 여러 사항들을 적시하고 있다. 반면에, 이전과 다르면서도 주요 쟁점이 된 사항은 남은 도하 문제(Doha issues)에 관한 협상을 진척시키되(문단 31), 많은 회원국들이 DDA를 다시 확약(reaffirm)한 반면에 도하 위임 사항을 다시 확약하지 않은 일부 회원국들이 있으며, 이들은 의미 있는 협상 성과를 위해 “새로운 접근(new approaches)”이 필요하다고 믿는다는 점(문단 30) 등 회원국 간 이견이 명시된 사실이다. 이는 마치 회원국 간 이견이 있다는 점에 서로 합의한 형국이다.

여기서 말하는 “새로운 접근” 또는 협상 테이블에 내놓을 새로운 문제들이란 투자(investment), 경쟁(competition), 전자상거래(electronic commerce) 등으로 미국, EU, 일본 등 주로 선진국들이 공개적으로 주장해온 의제들이다. 반대로, 인도와 중국 등 주로 개도국들은 기존 DDA 틀(architecture)이 유지되어야 한다는 견해이며, 새로운 문제들의 도

입을 반대하고 있다. 사실 미국 무역대표부(USTR)의 프로만(Froman) 장관은 MC10 개최 일 며칠 전에 신문 기고를 통해 “지금도 도하의 제약으로부터 세계가 자유로워질 때”라고 밝히고, “새로운 형태의 실제적인(pragmatic) 다자주의”가 필요한 시점이라는 견해를 표방하였다(Financial Times 2015). 곧 이번 MC10에서 미국의 입장이 도하 라운드의 종료를 시사한 것이다.

그러나 MC10 각료선언문이 도하 라운드의 사망을 선언한 것은 아니다.⁹⁾ 혼수상태의 환자(=도하 라운드)에 생명유지 장치(=수출경쟁 등 일부 협상 타결)를 지속시킨 것으로 볼 수 있다(Agra Europe 2015c). 특히, 각료선언문에 사용된 용어가, “도하 라운드가 수명을 다한 것(Doha round is done)”임을 뜻하는가에 대한 질문에 대해 EU의 말름스트롬(Malmstrom) 무역 집행위원장은 “아무런 경향을 나타낸 것이 아니었다(didn't pre-dispose anything)”라고 답하였다(Inside U.S. Trade 2015a).

앞으로 협상에서 회원국들은 DDA 의제들 가운데 어떤 것을 유지, 첨가, 삭제, 갱신할 것인가를 고려해야 할 것으로 보인다. 새로운 문제의 고려에 대한 뜨거운 논쟁이 있을 것이다. 단, 새로운 문제를 협상 테이블에 올리기 위해서는 전체 회원국의 합의가 필요하다(문단 34). DDA 출범 이후인 2004년에 새롭게 도입된 의제인 무역 촉진(trade facilitation)이 도하 라운드의 첫 번째 협정이 된 사실은 이러한 가능성을 시사한다.

4.2. 수출경쟁

MC10의 종료 회의에서 아제도(Roberto Azevêdo) WTO 사무총장은 수출경쟁에 관한 합의가 “아주 역사적(truly historic)”이며 “농업분야에서 WTO가 달성한 가장 중요한 성과(the WTO's most significant outcome on agriculture)”라고 평가하였다.¹⁰⁾ 그는 합의 실패가 습관(habit)처럼 되어 있던 WTO가 성공의 습관을 기록한 사건으로 지적하고 있다. 사실 MC10 전에 회원국 간의 간극으로 가시적이 성과를 기대하기 어려웠던 게 사실이다(Agra Europe 2015a). 특히, 국내보조와 시장접근에 대한 합의가 없는 상태에서 수출경쟁 분야의 협상만 타결한 것은, 통상 회원국들이 농업 또는 DDA 모든 분야에 걸쳐 자국의 이해관계를 극대화하거나 그 득실의 균형을 전략적으로 추구한다는 점에서 이외의 성과로 평가할 수 있다.

9) 참고로, 송주호(2015)는 회원국 간 견해 차이를 들어 “DDA 협상은 실질적으로 폐기되었다” 라고 평가하고 있음.

10) (<https://goo.gl/H803GO>).

그러나 수출경쟁에 관한 합의는 일부 회원국 간 엇갈린 평가를 받고 있다. 브라질, 아르헨티나, 파라과이, 페루, 우루과이, 뉴질랜드 등과 함께 수출경쟁 협상에 관한 제안서를 제출했던 EU는 수출경쟁에 관한 합의에 주도적인 역할을 했다고 주장하면서 만족감을 표시하였다(Agra Europe 2015b). 특히 EU는 지금까지 미국이 주로 사용해온 수출신용에 관한 규제를 수출보조에 상응하는 수준으로 이끌어 낸 것을 의미 있는 성과로 보고 있다. 반면 인도는 개도국이 수출보조를 2018년까지 철폐해야 한다는 사항에 불만을 표시하고 있다.

현재 WTO 회원국 가운데 수출보조가 허용된 국가와 품목 수는 호주(5개 품목), 브라질(6개), 캐나다(11개), 콜롬비아(18개), EU(20개), 아이슬란드(2개), 인도네시아(1개), 이스라엘(6개), 멕시코(5개), 노르웨이(11개), 남아프리카공화국(62개), 스위스(5개), 터키(44개), 미국(13개), 우루과이(3개), 베네수엘라(72개) 등 총 16개국에 294개 품목이다(WTO 2015a). 그러나 WTO(2015b)는 위 회원국 외에도 불가리아(44개), 키프로스(9개), 체코(16개), 헝가리(16개), 뉴질랜드(1개), 파나마(1개), 폴란드(17개), 루마니아(13개), 슬로바키아(17개) 등 모두 25개국이 수출보조를 가지고 있다고 보고한다. 이 가운데 최근 통보에서 수출보조를 실제로 시행하고 있는 나라는 5개국에 불과하고, 그 보조 규모도 양허수준에 크게 미치지 못하는 것으로 나타났다<표 2 참조>.

표 2 WTO 회원국의 수출보조 실적 현황

회원국	가장 최근 통보 연도	양허수준 대비 보조액 규모	보조 대상 농산물
캐나다	2013	20%	탈지분유, 치즈, 기타 우유, 혼합 제품
EU	2013	0.0005%	가금육, 설탕
이스라엘	2012	2%	절화, 감귤류 이외 과일, 신선 채소
노르웨이	2013	54%	돼지고기, 달걀과 달걀 제품, 치즈, 가공 농산물
스위스	2013	16%	육종을 위한 소와 말, 가공 농산물

자료: WTO(2015b).

선진국의 경우 수출보조의 즉시 철폐는 커다란 상징적 의미를 지닐지 모르나 실제 농산물 무역에 미치는 영향을 크지 않을 것으로 예상된다. 먼저, <표 2>에 나타난 대로 수출보조를 실제로 사용하고 있는 회원국은 소수에 불과하고, 그들의 보조 규모도 양허수준에 크게 미치지 못하고 있다. 이는 수출보조가 지금까지 줄 곳 국제무역을 가장 왜곡하는 보조로 지적되면서 국제사회의 따가운 눈총의 대상이 되어 온 사실과, 최근의

국제시장 상황을 대변한 결과로 볼 수 있다. 물론, 국제시장의 변동에 따라 수출보조의 활용도가 변할 수 있을 터인데 이번 협상 타결을 통해 이러한 불확실성을 근본적으로 제거했다는 점은 중요하다. 둘째, 2005년 홍콩 각료회의는 이미 모든 형태의 수출보조를 2013년 말까지 철폐하기로 합의한 바 있다(WTO 2005). 이에 따라 MC10의 이번 합의는 미뤄왔던 지난 합의사항을 구체적으로 실천하는 것에 불과하다고도 할 수 있다.

<표 3>은 수출자금 조달보조(Export Financing Support)와 국제 식량원조에 관한 회원국의 현황이다. 2014년 11월 26일에 WTO가 실시한 설문 조사에서 수출자금 조달보조를 제공하고 있다고 답변한 회원국은 호주, 미국, EU 등 13개국이고, 국제 식량원조의 사용국은 호주, 중국, 미국, EU, 일본, 대만 등 16개국으로 나타났다. MC10의 합의로 수출자금 조달보조와 식량원조에 관한 세부 규정을 비로소 명확히 설정한 것은 큰 성

표 3 수출자금 조달보조와 식량원조의 사용에 관한 WTO 회원국 현황: 설문조사 결과

수출자금 조달보조(Export Financing)		국제 식량원조(International Food Aid)	
사용국	비사용국	사용국	비사용국
호주	알바니아	호주	아르헨티나
브라질	아르헨티나	브라질	칠레
캐나다	칠레	캐나다	콜롬비아
콜롬비아	중국	중국	코스타리카
EU	코스타리카	쿠바	코트디부아르
일본	코트디부아르	EU	에콰도르
말레이시아	에콰도르	인도네시아	과테말라
뉴질랜드	과테말라	일본	온두라스
페루	온두라스	뉴질랜드	홍콩
러시아	홍콩	러시아	이스라엘
스위스	이스라엘	남아프리카공화국	요르단
미국	요르단	스위스	리히텐슈타인
베트남	리히텐슈타인	대만	마카오
	마카오	태국	마다가스카르
	마다가스카르	미국	말레이시아
	모리셔스	베트남	모리셔스
	노르웨이		노르웨이
	파나마		파나마
	파키스탄		페루
	세이셸		세이셸
	싱가포르		싱가포르
	남아프리카공화국		우루과이
	대만		
	태국		
	우루과이		

주: 한국을 비롯해 목록에 포함되지 않은 회원국들은 설문조사에 답하지 않은 것으로 추정됨.
 자료: WTO(2015b).

과이다. 지금까지 적지 않은 회원국들이 이 두 조치를 직간접으로 사용해 왔다는 사실은 새로운 규정이 해당 회원국뿐만 아니라 다른 회원국들의 무역에 영향을 미칠 수 있음을 뜻한다.

수출보조 권한이 없는 한국의 관점에서는 아마도 가장 중요한 규정은 농업협정 제9조 4항의 혜택이 2023년에는 사라진다는 것이다. 이 조항에 근거하여 한국을 비롯한 많은 개도국들은 수출 농산물의 유통비용, 곧 취급(handling), 등급 향상(upgrading), 기타 가공비용(processing costs)과, 국내 운송보다 나은 조건으로 정부가 제공한 수출물량 대상의 국내 운송과 화물비용을 절감시키는 보조를 감축의무 없이 활용하고 있다. 이 조항에 기대어 한국은 2001년부터 가장 최근 통보연도인 2008년까지 연간 평균 278억 원의 수출보조를 지급해 왔다<표 4 참조>. 이러한 수출보조 규모는 정부의 예산 집행 항목인 「농축산물 판매 촉진사업」의 실적과 거의 일치하는데, 이 사업은 다시 “수출 물류비 지원”과 “수출 인프라 강화”항목으로 세분된다(김한호 등 2014). 「농축산물 판매 촉진사업」의 규모가 2009~12년에 연간 평균 408억 원으로 오름세를 보이고 있음은 이 사업의 수요가 증가하고 있고, 그로 인한 수출 효과를 거두고 있다는 점을 방증한다고 볼 수 있다. 이에 따라 이 규정의 철폐는 한국의 수출에 음(-)의 영향을 줄 것으로 추론할 수 있다.

표 4 한국의 수출보조(농업협정 제9.4조) 통보 실적

품목	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	평균
과실	7.73	12.25	10.24	11.6	13.47	13.49	11.9	10.85	11.44
꽃	6.97	4.59	4.79	4.2	4.13	4.65	4.66	5.39	4.92
채소	8.59	6.56	5.81	6.56	7.33	6.57	7.22	11.02	7.46
김치	1.77	2.04	2.48	2.05	2.67	2.56	3.41	3.03	2.50
인삼	0.73	1.04	1.03	1.04	0.92	0.85	0.85	0.92	0.92
축산물	0.16	0.14	0.32	0.14	0.36	0.76	0.77	1.26	0.49
곡물, 가공식품							0.07	0.08	0.08
전통주								0.13	0.13
합계	25.95	26.62	24.67	25.59	28.88	28.88	28.88	32.68	27.77

자료: WTO(2007, 2010).

4.3. 공공비축제

각료결정문은 식량안보 목적의 공공비축제에 관한 영구적인 해결책을 농업위원회의 특별회의가 협상하도록 규정하였다. 이에 관한 협상은 도하 라운드의 농업협상과 별도로 진행되므로, 설상 DDA가 중단되더라도 그 논의가 지속될 수 있다. 특히, 공공비축제를 주창하고 있는 인도의 처지에서 이번에 다시 확약된 평화조항의 지속은 중요한 성과로 볼 수 있다.

개도국 그룹인 G33이 제안했듯이, 과연 공공비축제와 연계된 보조를 허용보조(Green Box)로서 간주할 수 있는가에 대한 것은 쟁점이 될 것이다. 이는 기존 허용보조의 원칙에 어긋난다는 비판에 직면할 것이기 때문이다.

4.4. 특별긴급관계(SSM)

각료결정문은 개도국이 SSM의 권한을 가진다는 점을 다시 확약했다. 그러나 문제는 무역왜곡을 최소화하는 방식으로 SSM을 어떻게 작동시킬 수 있는가 하는 것이다. 이와 관련해, 비판적인 관점에 보면, SSM의 필요성을 앞서서 밀고 있는 인도나 케냐의 경우 농산물의 양허관세가 100% 이상인 상황에서 과연 SSM이 필요한 지에 대한 의문도 제기된다. SSM을 발동하지 않고도 국내 농가보호를 위해 이처럼 높은 양허수준까지 실행관세를 조정할 수 있기 때문이다.

반면에 양허관세와 실행관세의 차이가 거의 없는 한국의 처지에서 SSM은 농가 보호의 중요한 수단일 수 있다. 이에 따라 한국은 SSM 협상에 적극 참여하여 의견을 개진해야 할 것이다. 지금까지 그랬던 것처럼 개도국 그룹인 G33과 공조를 통해 전략을 강구해야 하며, 다른 개도국 그룹과 연대하여 대응해야 할 것이다.

끝으로, 이번 각료결정문을 통해 SSM이 시장접근 분야와 독립적으로 논의될 수 있다는 주장과, 이와 반대로 위 문서가 홍콩 각료선언문 문단 7(시장접근 관련)을 언급하고 있다는 점에서 시장접근의 틀 안에서 SSM을 협상해야 한다는 주장이 대립하고 있다(Inside U.S. Trade 2015b; Agra Europe 2015c).

5. 결론과 과제

MC10은 농산물 수출경쟁에 관한 합의를 극적으로 도출함으로써 꺼져가는 DDA의 불씨를 살렸다. 비록 이번 합의는 일괄타결(Single Undertaking) 방식에서 벗어나 일부만

콜라 합의한 결과(“cherry picking”)이었으나, 처음으로 아프리카에서 개최된 각료회의의 의미를 살리기 위해 모든 회원국이 노력한 성과라 볼 수 있다.

그러나 MC10이 남긴 과제, 특히 회원국 간 이견이 명시된 상황은 앞으로 협상이 더욱 복잡하게 전개될 것임을 예시한다. 농업협상 분야에서 지적할 수 있는 몇 가지 과제들을 예시하면 다음과 같다.

첫째, 선진국과 개도국 간 첨예한 대립 국면을 해소해야 한다. 이를 위해 선진국 특히 미국과 EU는 농업보조 수준을 과감히 감축하는 개혁안을 고려해야 한다. 이는 많은 개도국들과 국제 NGO들이 오랫동안 요구해온 사항이다. 선진국의 과감한 개혁 수용은 시장접근 분야에서 개도국의 신축적인 반응을 이끌어냄으로써 모두가 이기는 결과를 가져올 수 있다.

둘째, 의제의 단순화와 협상 목표수준의 조정이 필요하다. 복잡한 감축 공식과 수많은 의제들 사이에서 회원국들이 그들의 이해관계의 균형을 찾기는 어려울 수밖에 없다. 최근에 구간별 관세감축 공식(tiered formula)에서 평균 방식으로 논의가 전환되고 있는 것과, 정말 보호가 필요한 소수의 품목(예: 인도가 언급한 유제품과 사과)에 대해서만 SSM을 적용하는 방안 등이 조심스럽게 대두되는 것은 협상 가능영역(ZOPA)을 넓히는 결과를 낼 수 있다.

셋째, DDA 협상이 계속 지지부진하다면 복수협정(plurilateral agreement) 방식이 대안으로 부각될 수 있을 것이다. 모든 회원국의 합의가 가능하지 않다면, 개혁안에 동의하는 복수의 회원국들로만 협정이 설정되어 이행되는 방식이다.

끝으로, 협상의 투명성을 더욱 제고해야 할 것이다. 여느 때와 마찬가지로 MC10에서도 주요국만이 참석한 자리에서 각료선언문과 결정문의 초안이 마련되었다. 이른바 G5(미국, EU, 브라질, 인도, 중국)가 문서 초안 작성을 주도한 것으로 알려졌다. 비록 이들이 회원국들의 관심사항을 대변할 수 있다고 하나, 전체 회원국들 앞에 던져진 초안을 한 두 시간에 안에 검토해 그 수락여부를 결정해야 하는 상황은 협상의 신뢰를 위협하는 것이다.

참고문헌

- 김한호, 안병일, 박미성, 우아미. 2014. 우리나라 농업 수출 보조금 정책 방향 정립에 관한 연구. 서울대학교 산학협력단. <<http://goo.gl/8L8lvN>>
- 산업통상자원부. 2015a. 산업통상부차관, 「제10차 WTO 각료회의」 참석. 보도자료, 2015년 12월 15일.
- _____. 2015b. 「제10차 WTO 각료회의」 결과. 보도참고자료, 2015년 12월 21일.
- 송주호. 2015. WTO/DDA의 운명 어둠 속으로 시선집중 GSJ 제 211호. <<http://goo.gl/kd1Ot4>>
- Agra Europe. 2015a. WTO Ministerial: The 'Nairobi Package' in Detail. 21 December 2015.
- _____. 2015b. Commissioner Hogan Hails WTO Deals on Export Support. 21 December 2015.
- _____. 2015c. From Export Subsidies to Doha: 5 Points to Ponder from the WTO nairobi Conference. 21 December 2015.
- Financial Times. 2015. Time to Be Honest, We Are at the End of the Line on Doha. 13 December 2015.
- Inside U.S. Trade. 2015a. U.S., Other WTO Members Dispute Meaning of Doha Language in Declaration. Vol. 33, No. 50, 25 December 2015.
- _____. 2015b. India Claims Victory in Nairobi by Preserving Its Key Priorities from Doha. Vol. 33, No. 50, 25 December 2015.
- WTO. 2015a. Tenth WTO Ministerial Conference, Nairobi, 2015: Briefing Note: Agriculture Issues. <<https://goo.gl/5wBBMr>>
- _____. 2015b. Export Subsidies, Export Credits, Export Credit Guarantees or Insurance Programmes, International Food Aid and Agricultural Exporting State Trading Enterprises. Background Document by the Secretariat, Revision. G/AG/W/125/Rev.3. <<https://goo.gl/dbWAJW>>
- _____. 2010. Notification by the Republic of Korea. G/AG/N/KOR/42, 4 October 2010. <<http://goo.gl/8Qh2rv>>
- _____. 2007. Notification by the Republic of Korea. G/AG/N/KOR/36, 27 February 2007. <<http://goo.gl/8Qh2rv>>
- _____. 2005. Ministerial Declaration: Adopted on 18 December 2005. <<https://goo.gl/sVXYdl>>