

WTO 개도국 지위 논의와 농업통상상의 영향

송 주 호*

1. 개도국 지위에 대한 WTO의 논의

1.1. 개도국에 대한 특별대우의 필요성

선진국에 비해 일반적으로 경제발전 정도가 낮은 개도국은 국제 무역에 있어 선진국에 비해 특별대우(Special and Differential Treatment, S&DT)를 받을 필요가 있다고 인정되고 있다. 1947년에 창설된 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)에서는 1965년에 협정문에 제4부(무역과 개발, 제36조~38조)를 추가하여 1차 상품의 수출에 의존하는 개도국이 보다 유리하고 수락 가능한 조건으로 세계시장에 진출할 수 있도록 가능한 최대한의 특별조치를 강구한다는 원칙을 확립한 바 있다.

농업이 GATT에서 본격적으로 다루어진 UR협상(1986-1994)에서도 개발도상국에 대한 특별하고 차등적인 대우가 협상의 불가분의 일부를 구성한다고 합의(UR농업협정문 서문)하였으며 개도국들은 선진국에 비해 관세나 보조금의 감축율, 이행기간 등에서 유리한 대우를 받았다. 하지만 전반적으로 UR농업 협정은 당시의 관세나 보조금 규모를 인정하고 향후에는 이를 바탕으로 감축한다는 원칙에서 진행되었으므로 구도 자체가 선진국에게 유리한 내용이었던다는 비판이 많았다.¹⁾

개도국들의 영향력이 강화된 DDA협상에서도 중반까지는 개도국에 대한 특별대우는 UR협상 시 보다 더욱 확대되는 추세였다. 비록 지금은 거의 사장되었지만 2008년의 모델리티 4차 초안에서는 개도국에게는 관세나 보조금의 감축율, 이행기간 등에서 유리한 대우 이외에도

* GS&J 인스티튜트 senior economist (jhsong@gsnj.re.kr).

1) 장하준(2002)은 선진국들은 과거 보호관세와 정부 보조금을 통해 산업을 발전시켜 놓고 지금에 와서는 후진국들에게 자유무역의 혜택을 제공하고 보조금을 철폐하라고 강요하는 이른바 “사다리 걷어차기” 행동을 하고 있다고 비판함.

수입급증이나 수입가격 하락 시 자동으로 관세를 인상할 수 있는 특별긴급구제제도(Special Safeguard Mechanism, SSM)과 일정비율의 품목에 대해서는 관세감축을 하지 않아도 되는 특별품목(Special Products, SP)을 인정한 바 있다. 하지만 DDA 출범초기에 비해 상황이 변하여 중국과 인도 등 일부 개도국들의 경제가 급속히 성장하고, 국제 시장에서 선진국과의 경쟁이 치열해 짐에 따라 이들 국가에 대해서도 개도국 특별대우를 인정하는 것에 대한 선진국들의 불만이 점차 커지게 되었다.

1.2. 개도국 지위 문제에 대한 그간의 논의

WTO에서는 개도국에 대한 정의가 없이 자기선언의 원칙에 따라 분류하고 있다. 사실 개도국 지위 문제는 DDA 출범 당시부터 논란이 된 쟁점으로 2000년대 중반까지 OECD를 중심으로 개도국 세분화에 대한 다양한 논의가 있었다. 하지만 개도국들의 강력한 반대로 이에 대한 논의가 제대로 이루어지지 못했고, DDA협상의 타결을 위해서는 덮고 갈 수 밖에 없다는 분위기였다. 우리나라도 2002년 OECD에서의 개도국 세분화 논의에 적극 반대하여 개도국세분화에 대한 전문가 보고서 채택을 무산시킨 바 있다.

최근 개도국 세분화가 다시 WTO의 개혁쟁점의 하나로 부상하였는데 그 배경에는 세계화의 진전에 따른 선진국의 소득불평등 심화와 개도국 간의 발전격차 또는 이질성 확대 등이 주요 요인으로 작용한다. 선진국 내에서도 소득 불평등 심화로 소득 하위층의 생활이 일부 선진 개도국보다 못하다는 불만이 팽배해졌고, EU-28에 포함된 동구권 국가들이 선진국으로 분류되어 선진국-개도국 경계가 모호해졌다.

우리나라와 중국, 싱가포르, 대만 등 일부 개도국들의 급속한 경제성장으로 선진 개도국과 후발개도국과의 차이가 커졌다. 하지만 개도국들은 언젠가는 개도국을 졸업해야 하는 상황을 우려하여 WTO에서의 개도국 세분화 논의에 반대하여 왔다.

1.3. 최근 WTO 일반이사회에서의 미국의 개도국 문제 제기

1.3.1. 지표에 의거한 개도국 분류 제안서 회람 내용(2019.1.15)

미국은 거시경제지표, 무역지표, 기업규모 등 다양한 자료에 기초해 중국, 인도와 같은 선진 개도국들의 개도국 자기선언을 비판하였다. 1995년과 비교했을 때 많은 개도국들이

다양한 지표에서 성장을 이룩했음에도 불구하고 WTO에서는 이러한 변화가 개도국 분류에 전혀 반영되지 않고 있다는 것이다.

한편, 세계은행(World Bank)은 1인당 국민소득을 이용하여 저소득국가, 중하위 소득국가, 고소득국가, 고소득 OECD국가로 분류하고 있으며, UNDP(United Nation Development Program)는 인간개발지수(Human Development Index, HDI)를 기초로 4개 군으로 분류하는 등 통일된 기준은 없지만 많은 국제기구들은 국가별 발전 정도를 회원국 분류에 반영하고 있다.²⁾

1.3.2. ‘선진국 기준’을 제시하는 제안서 회람 내용(2019.2.14)

미국은 ① 현재 OECD 회원국이거나 또는 OECD 가입절차를 밟고 있는 국가, ② G20 국가, ③ 세계은행에서 고소득국가로 분류한 국가, ④ 세계상품무역(수출+수입) 비중이 0.5% 이상 국가 등 4개의 기준을 제시하고, 이 중 어느 하나라도 해당되면 개도국에서 제외되어야 한다는 입장이다.

미국이 제시한 4개 기준에 따를 경우 기존 WTO 개도국 중 우리나라를 포함하여 약 35개 국가가 이에 해당될 것으로 보인다<표 1>. 우리나라가 유일하게 4가지 기준 모두를 만족시키고 있으며, 터키와 멕시코, 사우디아라비아 등이 3가지 기준을, 중국은 ‘G20 국가’ 및 ‘세계무역 비중 0.5% 이상’ 등 2가지 기준을 충족시키고 있다.

2) 우리나라의 개도국 지위 논란에 대해서는 임송수 외(2003), 임정빈(2014)에서 상세히 다루고 있음.

<표 1> 미국이 제시한 4가지 기준에 의한 개도국 분류

구분	OECD 회원국 (7)	G20 국가 (10)	고소득국가 (23)	세계 무역비중 0.5% 이상(17)
4가지 기준 충족 (1)	한국	한국	한국	한국
3가지 기준 충족 (3)	터키, 멕시코	터키, 멕시코, 사우디아라비아	사우디아라비아	터키, 멕시코, 사우디아라비아
2가지 기준 충족 (12)	칠레, 이스라엘	중국, 인도, 인도네시아, 브라질, 남아공, 아르헨티나	칠레, 이스라엘, 아르헨티나, 홍콩, 싱가포르, 대만, UAE	중국, 인도, 인도네시아, 브라질, 남아공, 싱가포르, 대만, UAE, 홍콩
1가지 기준 충족 (19)	콜롬비아, 코스타리카	-	안티구아, 바레인, 바베이도스, 오만, 브루나이, 마카오, 카타르, 토바고, 쿠웨이트, 푸에르토리코, 트리니다드, 파나마, 세이셸, 우루과이	필리핀, 태국, 베트남, 말레이시아

주: ()안은 국가 수.
 자료: 서진교 외 (2019).

1.3.3. 미국 제안서에 대한 WTO 회원국 반응³⁾

중국, 인도는 강력 반발하고 대항 제안서를 회람하였다. 그들은 미국의 제안은 WTO에서 인정하는 원칙이자 협상의 결과인 개도국 우대 조항을 희석시키는 것으로 인정 불가하다고 주장한다. 경제성장에도 불구하고, 삶의 수준에 있어 격차는 많은 부분에서 오히려 벌어졌으며 개도국 우대의 필요성은 여전하며 개발의 척도는 1인당 지표이며, 미국의 일방적이고 임의적인 접근은 다자무역체제를 훼손하고 컨센서스를 얻기 어렵다고 주장하고 있다. 중국, 인도, 남아프리카, 베네수엘라는 공동으로 미국의 분석에 대한 대항 자료를 제시한 제안서 (WT/GC/W/765)를 회람하였다.

터키, 브라질, 멕시코 등도 개도국 지위의 필요성을 제기하고 있다. 즉, 개도국 우대는 WTO의 핵심적 부분이며, 많은 개도국들에게 민감한 부분인 바 모두가 수용할 수 있는 논의가 필요하며, 아직도 선진국, 개도국 간 상당한 개발 격차가 존재한다고 주장한다.

그 밖에 노르웨이, 뉴질랜드, 스위스, 캐나다 등은 실용적 논의가 필요하다고 주장하면서 제안서의 현실성에 의문을 제기하면서 솔직하고 개방적인 논의를 위한 실용적인 접근이

3) 농식품부 내부 자료(2019).

필요함을 역설하고 있다. EU, 일본은 기본적으로 동의하고 세분화된 논의를 희망하면서 미국 제안서에 포함된 여러 주장들에 공감하며 구조적 변화를 포함하는 새로운 논의의 진행이 필요하다고 표명하고 있다.

2. WTO 농업협상에서의 개도국 관련 쟁점⁴⁾

2.1. DDA협상 경과

1995년 WTO 출범 이후 2001년부터 DDA협상이 개시되었으나, 농업협상은 2008년 4차 모델리티 수정안(Rev.4) 채택에 실패하면서 협상 동력을 상실하였고, 미국은 DDA협상은 죽었다고 선언하고 있으나, 아직도 계속 논의는 되고 있다.

중국은 WTO 가입(2001년) 이후 인도와 함께 과거 WTO 협상이 선진국에게 유리하게 전개되어 왔다는 점을 비판해 왔으며, 개도국-선진국 대결 구도가 갈수록 심화되고 있다. 개도국들은 DDA(Doha Development Agenda)는 개도국에 대한 우대조치(S&DT)가 핵심이라고 주장하고 있다. 선진국들은 일부 개도국이 급속한 경제성장을 이루면서 개도국 간 발전의 격차가 매우 커졌으며, 중국, 인도 등이 농업부문에 대한 보조를 교묘하게 급속히 증가시키는 점을 비난하면서 DDA협상에서 개도국 재분류를 주장하고 있다.

이러한 대결 구도로 인해 WTO는 기존의 협상 원칙(single-undertaking)을 포기하고 2011년부터 소규모·부분적 성과 도출(early harvest)을 허용하였다. 농산물 TRQ 관리의 투명성 및 관리 강화에 대한 발리 패키지(제9차 각료회의, 2013년) 및 농업 수출보조금 폐지에 대한 나이로비 패키지(제10차 각료회의, 2015년) 등의 성과가 도출된 바 있다.

2.2. DDA 농업협상의 시장개방분야의 개도국 관련 쟁점

시장개방분야에서는 개도국 특별세이프가드(SSM), 관세 단순화의 범위, TRQ 신설범위 등에 대해 주요국간 입장차이가 커서 4차 수정안에 반영되지 못하고 별도의 의장보고서 형태로 제시된 바 있다. 특히 SSM에 대한 쟁점은 추가 관세 부과 시 UR양허관세 초과를

4) 농업협상은 시장개방, 국내 보조, 수출경쟁의 3 축(pillar)으로 논의되어 왔으나 수출경쟁분야는 2015년의 나이로비 WTO 각료회의에서 주요 내용이 타결되었으므로 여기서는 생략함.

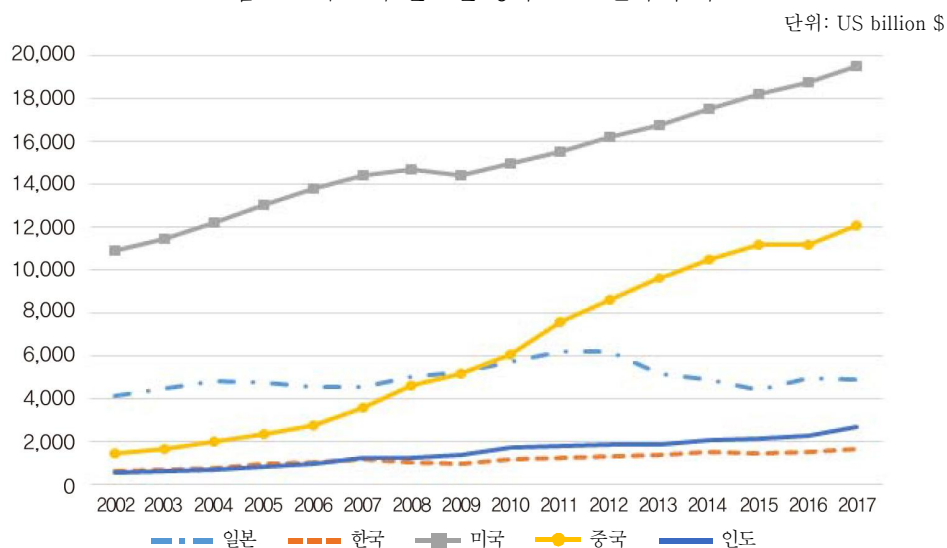
인정할지 여부이며, 또한 발동기간과 연도 말 이월시의 기간도 합의가 되지 않고 있다. 선진국과 농산물 수출국들은 SSM 발동을 쉽게 할 경우 개도국에 대한 수출확대는 사실상 어렵다고 판단하고 있으므로 합의가 어려울 것으로 전망된다.

2.3. DDA 농업 협상의 국내보조금 분야의 개도국 관련 쟁점⁵⁾

DDA 농업 협상의 쟁점 중에도 국내보조금 문제는 선진국과 개도국 간에 입장 차이가 워낙 크고 구조적인 문제여서 협상 타결을 어렵게 하고 있다. DDA협상이 출범한 이후 중국, 인도 등 개도국의 보조금이 크게 증가하였고, 현행 WTO 규정이 이를 적절히 규제하지 못하는 가운데 DDA협상에서도 개도국에 대한 특혜를 주장하여 미국 등 선진국들의 WTO 운영에 대한 불만이 크게 누적되었다.

특히 중국의 경우 급격한 경제성장으로 2009년부터는 GDP 규모가 일본을 추월하는 등 G2로서 자리 잡게 되었다. 하지만 중국이 국영기업을 통한 보조금 지급을 늘리면서 선진국 기업이 중국과의 경쟁에서 어려움을 겪는 가운데 현행 WTO 규정이 국영기업의 보조지급 규제에 실패하자 미국 등 선진국의 WTO에 대한 불만이 고조되었다.

<그림 1> 주요국 연도별 명목 GDP 변화 추세



자료: International Monetary Fund(2019).

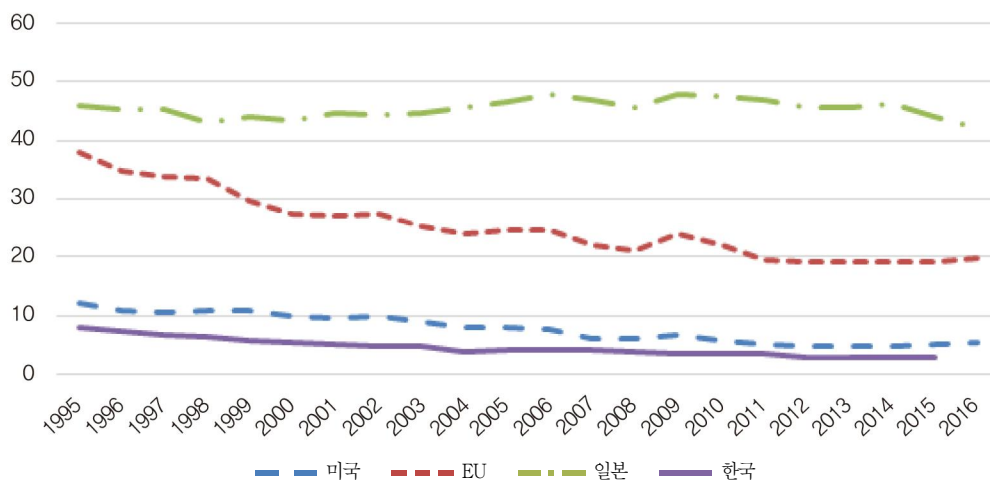
5) 송중호 외(2009), 이상현 외(2016)의 내용을 업데이트하고 보완함.

2.3.1. 보조총액측정치(Aggregated Measurement of Support, AMS) 문제

개도국들은 UR협상에서 너무 선진국에 유리하게 타결되어 국내보조 운용상 제약이 많다고 불평한다. 모든 선진국은 AMS한도를 갖고 있으나 개도국 중에서는 일부만 있고 중국, 인도, 인도네시아 등은 AMS가 없어 출발부터 불공평하다고 주장한다. 2016년 기준으로도 농업생산액 대비 AMS 한도가 일본은 42%, EU는 20%, 미국은 5%, 한국은 3%(2015 기준)이다.

AMS가 설정되어 있는 국가들은 AMS 외에도 최소허용보조(de-minimis, 선진국은 생산액의 5%, 개도국은 10%)내에서도 지원이 가능하다. 그러나 AMS가 없는 국가들은 de-minimis 범위 내에서만 보조금 지급이 가능하다.

<그림 2> 국가별 농업생산액 대비 AMS 한도율(%)



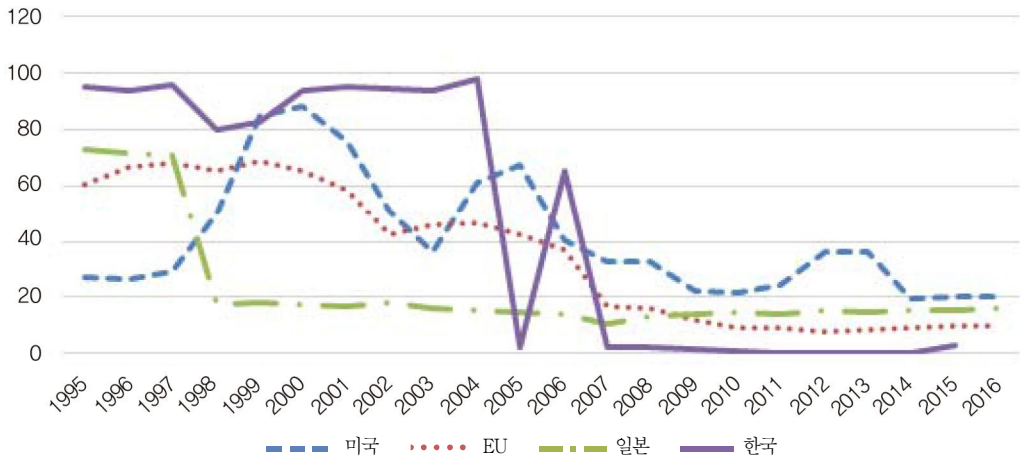
주: 한국은 2015년까지의 자료임.

자료: 주요국의 WTO 통보자료를 바탕으로 저자 작성.

주요 국가별 AMS 한도 소진율을 보면 미국은 2016년에 20%, EU는 10%, 일본은 16%에 불과하여 앞으로 크게 감축하여도 별 문제가 없을 것이다. 우리나라의 경우에는 연도별 등락이 심한데 2004년까지는 거의 매년 100%에 육박하였으나 2005년 공공비축제를 도입한 이후에는 크게 낮아져 2015년에는 3%를 기록하였다.⁶⁾

6) 2019년 말 현재 우리나라는 WTO에 2015년까지의 국내보조 실적만 통보함. 2016-17년에는 국내 쌀값이 크게 하락하였으므로 변동직불금 지급액이 크게 늘어 AMS 지급실적은 매우 높으리라고 추측됨.

<그림 3> 국가별 AMS 한도 소진율(%)

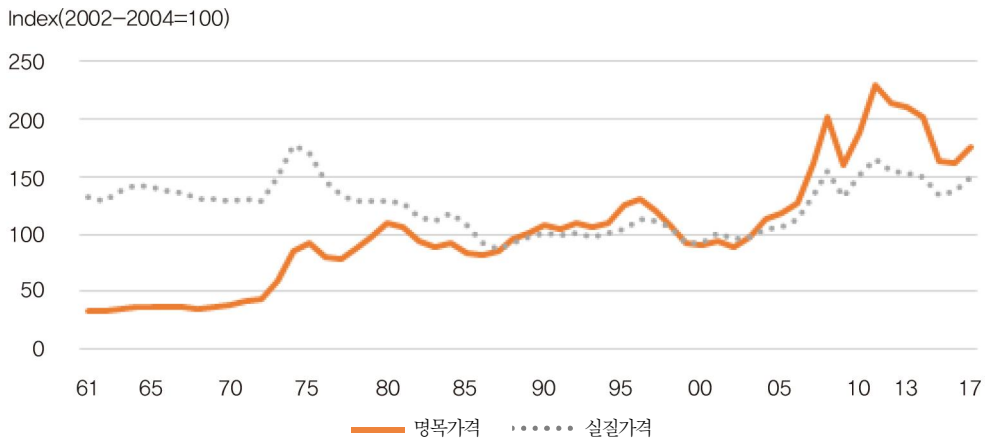


자료: 주요국의 WTO 통보자료를 바탕으로 저자 작성.

한편, AMS 계산 시 국내지지가격은 당년도 가격을 사용하는 반면에 국제가격으로는 1986-88년도의 고정된 가격을 사용하고 있는데, 최근의 국제 가격은 1986-88년도 보다 명목가격 기준으로 약 2배 정도 높아 개도국들이 많이 사용하는 가격지지 정책은 최근에는 사실상 과다 계상되는 측면이 있다.

$$\text{시장가격지지(MPS)}_t = (\text{국내지지가격}_t - \text{고정국제가격}) * \text{적용대상 생산량}_t$$

<그림 4> 식품가격 지수의 변화추세



자료: FAO(2018).

적용대상 생산량(eligible production)의 정의에 대해서도 국내 생산량을 쓸 것인지, 정부 수매량을 쓸 것인지에 대해서 논란의 여지가 있다.⁷⁾ 많은 개도국들은 실제 수매량을 사용하고 있으나 WTO의 분쟁해결기구에서는 생산량을 사용하여야 한다고 판시하고 있다.

2.3.2. 개도국들의 감축대상 국내 보조 증가에 대한 선진국들의 불만

국가별, 항목별 감축대상 보조 비중을 연도별로 보면 큰 변화가 보이는데 이는 중국, 인도 등이 경제 성장에 따라 보조금을 늘리되, UR협정을 준수하는 범위 내에서 교묘하게 운영하고 있는 결과이다. 국가별 감축대상 보조의 금액을 보면 2004년도에는 EU, 미국 등 선진국의 비중이 컸으나 2014년도에는 중국과 인도 등 개도국의 비중이 커졌다. Non-Green Box(허용보조가 아닌 보조의 총칭)의 비중도 De-minimis, Development Box⁸⁾ 등의 비중이 커지고 있어 AMS 한도 내에서 보조금 제도를 활용하는 경향이 늘고 있다. 따라서 선진국들은 보조금 감축에 관한 개도국 우대 규정에 대해 호의적이지 않아 보조금부문 협상 타결을 어렵게 하고 있다.

7) 우리나라는 UR협상 당시 이행계획서에 쌀에 대해서는 수매량을 적용하여 AMS를 산출하였으므로 이후 AMS 계산 시 쌀에 관해서는 수매량을 사용함. 하지만 이행계획서에 AMS 계산 근거가 명시되지 않은 품목에 대해서는 적용대상 생산량으로 국내 생산량을 사용하여야 한다는 것이 분쟁해결기구의 일관된 판결임(한국농업통상 50년사 2017).

8) development Box(농업협정문 제6조 2항): 개도국에게 농업 투자보조금, 소농에게 제공되는 농업 투입재 보조금, 마약작목 등의 작목전환 장려금 등은 국내보조 감축약속에서 면제됨.

조건으로 인식되고 있었다. 개도국들은 식량안보 목적의 공공비축을 모델리티 4차 수정안에 규정된 바대로 조기수확하자고 주장하고 있다. 하지만 이 규정만 조기수확하자는 주장에 대해서는 선진국들과 수출국들의 반대가 많았다. 결국 2013년 12월의 MC 9에서는 식량안보 목적의 공공비축제에 대해서는 제소를 자제(peace clause)하도록 하고, 2017년 MC 11까지 항구적인 해결책을 마련하도록 하였다.

2014년에 다시 인도가 한시적인 해결책의 기한이 2017년까지 영구해법이 마련되지 않으면 그 이후에는 식량안보목적의 공공비축제를 활용할 수 없다는 해석이 가능하다고 수정을 요구하였고, 논의를 통해 2014년 11월 일반이사회에서는 영구해법이 마련될 때까지 제소자체가 연장된다고 확인하였다.

2.3.4. 개도국 내에서의 입장 차이

현재 개도국의 중심세력인 중국과 인도의 경우에도 AMS 한도가 없는 점은 같지만 이해관계가 동일하지는 않아서 모든 국가를 만족시키기는 어렵다는 점이 DDA협상 타결을 어렵게 만들고 있다. 인도는 AMS가 없는 대신 Development Box 규모가 2010/11년도에 316억 달러로 green box 185억 달러보다 클 정도로 많이 활용하고 있으며, 식량안보를 위한 공공비축제가 큰 쟁점으로 남아 있다. 반면, 중국은 WTO 가입시 de-minimis 한도가 농업생산액의 8.5% 이며, development box를 사용할 수 없도록 매우 혹독한 대가를 치렀기 때문에 최근 가입국(Recently Acceded Members, RAM)에 대한 특혜를 매우 중요시하게 생각한다 (송주호 외 2009).

2.4. DDA에 대한 주요국 입장

2008년 12월 농업 협상 모델리티 4차 수정안이 제시된 이후 DDA협상은 별다른 진전이 없이 계속 논쟁만 지속되고 있다. 미국은 2015년 12월 제 10차 WTO 각료회의(나이로비) 직후 DDA는 죽었다고 발언하는 등 DDA협상에 매우 소극적으로 대응하고 있다. 중국·인도 등 G33 개도국은 2008년 4차 수정안(Rev.4)을 기초로 개도국 우대조치에 집중하여 협상하여야 한다는 기존 주장을 유지하고 있다. 노르웨이 등 일부 국가들은 중간자 입장에서 협상 진전을 위하여 절충안 제출 등의 노력을 하고 있으나 개도국-선진국 모두 만족시키기 어렵고

미국, 중국 등 주요국의 협상 타결 의지가 크지 않아 진전은 어려울 것으로 전망된다.

3. 우리나라의 개도국 지위에 대한 입장 변화와 영향

3.1. 개도국 지위에 대한 그 동안의 입장¹⁰⁾

UR협상에서 우리나라는 농업분야에서 개도국 입장에서 관세와 보조금 감축 폭을 최대한으로 축소할 이행계획서를 작성하여 제출하였고, DDA협상에서도 농업분야에서는 개도국 지위임을 계속 천명하여 왔다.

그러나 우리나라의 경제 발전 속도나 전반적인 국제사회에서의 분위기 등을 고려할 때 우리나라의 개도국 지위 유지는 UR 당시보다 더욱 어려워질 것으로 예상되고 있었다. 과거 UR 때에도 개도국 지위를 확보하는데 어려움을 겪었으나, 1988년 IMF 8조국(일반적 의무 이행국), 1990년 GATT 11조국(수량제한의 일반적 폐지)로의 이행, 1989년 이후 미국 등 선진국으로부터의 GSP(특혜관세)수혜종료, 1995년 1인당 GNP 1만 달러 달성, 1996년 선진국모임으로 일컬어지는 OECD 가입, 2007년도에 1인당 국민총생산 2만 달러 달성 등 다른 개도국들보다 훨씬 빠른 경제성장을 이룩하였기 때문에 DDA 농업협상에서 개도국 지위를 다시 유지하는데 불리한 여건으로 작용할 것이라는 지적도 있었다(임정빈 등 2008).

또한 DDA협상에서 개도국에 대한 특별대우가 강화되었다는 사실도 우리에게 불리하게 작용할 것으로 전망되었다. 개도국 기준과 선진국 기준의 적용결과가 크게 차이 나기 때문에 개도국 지위의 한계편익이 커져서 비용도 커졌다고 할 수 있다.

우리나라의 농산물 시장개방이 확대되기를 바라는 농산물 수출국들은 우리나라가 개도국 지위를 주장하는 것에 대해 시장개방의 진전이 없다고 불만을 제기하고 있다. 농산물 수출국들뿐만 아니라 농산물 수입국으로서 전통적 공조세력인 EU, 일본, 노르웨이, 스위스 등도 우리나라의 개도국 기준 적용에 대해 비판적인 시각을 갖고 있다. 특히 EU는 회원국 중 많은 나라들이 우리나라보다 경제여건이 훨씬 더 열악하다는 점을 들어 우리나라의 개도국 지위 유지노력에 대한 불만을 노골적으로 제기하고 있다.

하지만 개도국 지위 유지 여부는 DDA협상이 국내 농업에 미치는 영향의 정도를 결정하는

10) 송주호 외(2007)를 참고하여 작성함.

가장 중요한 변수이기 때문에 그동안 우리나라는 개도국 지위를 유지하기 위한 논리개발에 힘써 왔다. 임송수 외(2005)는 식량안보 지표, 농업구조 지표, 경제개발 지표, 무역구조 지표를 활용하여 군집분석을 시행한 결과 경제개발과 무역구조 지표를 포함하지 않은 시나리오에서 한국은 선진국과는 다른 그룹에 속하는 것으로 나타났다고 주장하고 있다. 서진교 외(2019)에서는 농업부문 고용율, 농림수산업 GDP비중, 농촌인구 비중 등 농업관련 지표를 보면 우리나라의 위치는 선진국 그룹에서 중간 정도, 개도국 그룹에서 최상위권에 있다고 분석하고 있다.

3.2. 개도국 지위에 대한 최근의 입장 변화

2019년 10월 25일 우리나라 정부는 향후 WTO 협상에서 개도국 특혜를 주장하지 않겠다고 천명하였다. 이는 개도국 지위 포기와는 다르다는 것이 정부의 설명이다. 개도국 지위 포기는 과거 WTO협상에서 확보한 특혜까지 포기한다는 의미이므로 미래 협상에 한해 특혜를 주장하지 않기로 한 정부의 결정사항과는 다르며 또한 개도국 지위포기는 ‘특혜’ 뿐만 아니라 WTO내에서 인정되는 개도국 간 국제협약(아시아태평양무역협정) 등도 포기하는 것을 의미하나 동 협약에는 아무 영향이 없으므로 개도국 지위포기는 아니라고 설명하고 있다(기획재정부 보도해명자료 2019). 하지만 어쨌든 그동안 우리나라가 농업분야 협상에서 개도국 지위를 유지하겠다고 완강하게 주장해 온 것에 비해서는 크게 물러선 것은 사실이다.

우리나라가 개도국 지위에 대한 입장을 갑자기 바꾼 것은 미국의 압력 때문이다. 트럼프 대통령은 2019년 7월 26일 부유한 개도국들이 WTO의 개도국 우대를 이용하지 못하도록 WTO를 개혁할 것을 USTR에 지시하였다. 특히, 90일 이내 개도국 지위 관련 WTO 개혁에 실질적 진전이 없을 경우 USTR이 개도국 졸업 대상국을 선정, 공표하도록 지시하였다. 이러한 조치는 미-중간 무역전쟁을 벌이고 있는 중국을 압박하고 WTO 개혁을 강조하기 위한 목적이라고 분석되고 있지만 중국 이외 다른 나라들의 개도국 지위까지 문제 삼고 있으며 특히 미국과 여러 가지 문제가 얽혀있는 우리나라에게는 신중한 선택을 해야 하는 다급한 문제가 되었다.

10월 23일은 미국에 개도국 지위 여부에 대한 답장을 하여야 하는 시한이다. 결국 우리나라 정부는 10월 25일 “미래 WTO 협상에서 민감분야에 대한 유연성을 협상할 권리를 보유한다는

전제하에 개도국 특혜를 주장하지 않겠다"고 결정하고 미국에 통보하였다.¹¹⁾ 정부가 고려한 3가지 요인은 1) 우리나라의 대외적 위상, 2) 개도국 특혜 관련 대외 동향(싱가포르, 대만, 브라질 등도 포기 선언), 3) 우리나라에 미치는 영향 및 대응 여력이다.¹²⁾

정부는 가장 큰 영향을 받게 될 농업부문 대책도 아울러 발표하였는데, 1) 농업인 소득안정 및 경영 안정 지원(공익형 직불금 예산 1.4조원 → 2.2조원, 재해보험 제도 개선), 2) 국내 농산물의 수요 기반을 넓히고 수급조절 기능 강화(로컬푸드, 채소류 가격안정제, 의무자조금 확대 등), 3) 청년·후계농 육성 적극 추진이다.

3.3. 농업부문에 대한 영향

(1) 단기적으로는 농업부문에는 아무 영향 없다고 할 수 있다

이번 결정은 차기 협상에서의 우리나라의 협상입지에 대한 결정인 만큼 현재는 농업부문에 아무 영향이 없으며 차기에 다른 협상이 타결되어야만 영향을 미치게 된다. 현행 관세와 국내 보조금 한도(AMS, de-minimis 10%)는 UR이행기간이 끝난 2004년도를 기준으로 고정되어 있으며 이는 차기 협상이 타결될 때까지는 변하지 않는다, 수출보조금 문제는 2023년까지 철폐하기로 하였으므로 달라지는 것이 없다.

(2) 차기 협상에 대한 영향도 제한적일 것으로 전망된다.

현재와 같은 개도국 자기 선언 원칙이 개정되지 않는다면 DDA를 대체하여 새로운 다자간 협상이 출범할 수 있을지 여부도 불투명하며, 만일 협상이 재개된다 하여도 개도국 지위문제가 매우 엄격해지고 경제 발전 수준에 상응하여 특혜가 주어질 것으로 예상된다. 따라서 우리나라의 개도국 지위 유지여부는 사실상 의미가 매우 축소될 것이 자명해 보인다.

또한 차기 협상은 다자간(Multilateral) 협상이 아니라 의견이 유사한 일부 국가들끼리의(likely minded) 복수국간(Plulilateral)협상이 될 가능성도 있다. 이 경우에도 개도국 여부는

11) 기본적으로 개도국 지위여부는 WTO와 관련된 사항이며 미국과 양자적으로 해결할 문제는 아님. 하지만 미국과 중국과의 무역 분쟁이 한창인 가운데 우리나라는 미국과 자동차 관세부과 문제와 방위비 분담협상이 걸려 있어 미국의 요구를 거부하기 어려웠을 것이라는 추측이 있음(Donga.com, 검색일: 2019.11.25.).

(<http://www.donga.com/news/Issue/List/010039/article/all/20191025/98065782/1>)

12) 2019년 10월 25일 관계부처 합동 보도자료 "개도국 논의 관련 정부 입장 및 대응방향"을 토대로 작성.

거의 고려되지 않을 것이다. GATT 시절에도 정부조달협정, 민간항공기 협정, 낙농협정, 우육협정 등이 있었으며, 현재 WTO에서도 복수국간 서비스협정(TISA), 환경상품협정(EAG) 등이 추진되고 있다.

4. 차기 농업 협상 전망과 농업분야 대응 방안

4.1. 시장접근 분야

시장접근 분야에서는 관세 감축 논의가 계속 이루어지겠지만 사실상 협상결과는 우리에게 큰 영향을 미치지 않을 것이다. UR협상에 비해 DDA협상은 관세 감축폭(선진국은 50%~70%)이 크며, 개도국에 특별품목을 인정하는 등 더 많은 혜택을 부여하고 있어 차기 협상에서도 개도국은 선진국에 비해 유리한 대우를 받을 것이다. 하지만 개도국 대우를 받지 못하더라도 관세 감축은 큰 문제가 되지 않을 것이다.

우리나라는 고관세(100% 이상 HS- 10단위 142개 세번) 품목이 많아 추가적으로 감축하더라도 상대적으로 높은 수준을 유지할 수 있다. 또한 이미 주요국들과 FTA를 통해 관세 철폐가 되는 품목이 많으므로 WTO 에서의 감축영향이 비교적 적을 것이다. 다만 중국, 인도, 동남아 등과 맺은 FTA에서는 농업부문의 양허 수준이 낮아 이들 국가에서 주로 수입되는 품목들(채소류, 양념류, 과일류)의 경우에는 WTO의 관세 감축수준에 신경을 쓸 필요가 있다.

관세상한이 설정될 가능성이 있으므로 방어하도록 노력해야 한다. 다만, DDA에서는 선진국에게도 관세 감축에서 민감품목을 인정하고, 관세상한(100%)도 TRQ 증량을 전제로 예외를 인정한바 있으므로 회피할 방법을 찾을 수 있을 것이다. 2018년 10월 우리나라가 민감분야에 대한 유연성을 협상할 권리를 보유한다는 전제하에 개도국 특혜를 주장하지 않겠다고 결정한 것도 사실상 민감한 품목에 대해서는 어느 정도 특혜조항의 적용을 주장할 권리는 갖췄다는 의지를 나타낸 것으로 해석된다. DDA에서 쟁점이 되었던 개도국 특혜의 긴급수입구제제도(SSM)도 사실 우리나라에게는 큰 문제가 아니므로 중요이슈는 안될 것으로 판단된다.

향후 관세분야 대응방안으로는 WTO체제에서 농식품 관세의 정책적 중요성은 한층 증대하고 있지만 아직도 농식품 관세문제에 대한 본격적인 검토나 바람직한 관세정책 방향에

대한 논의는 그동안 상대적으로 소홀히 다루어져온 측면이 있다. 특히나 향후 개도국 우대조치의 적용이 어렵다면 우리나라 농식품 관세체계의 개편방향으로 고려해야 할 사항으로는 관세부조화의 해소, 품목 세분류화, 종량세 확대, 계절관세의 확대, 양허관세와 기본관세의 조화, TRQ 물량 및 관리방안의 개선 등이 필요하다(송주호 외 2012).

4.2. 국내보조 분야

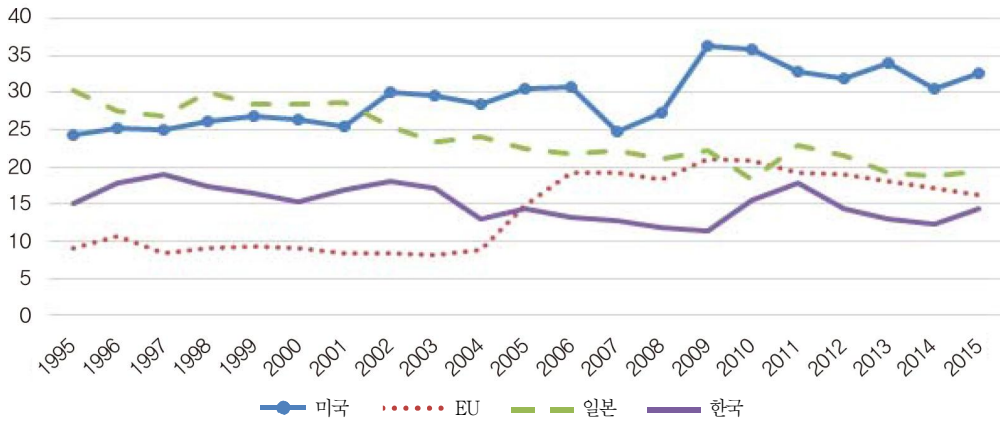
현재의 선진국과 개도국간의 국내 보조금을 둘러싼 갈등 문제는 구조적인 문제로 해결기미가 없어 차기 협상에서는 현재의 보조금 감축 구도에 일대 전환이 불가피할 것으로 예상된다.

향후 협상에서 타협이 이루어지려면 선진국과 일부 개도국에게만 허용되어 있는 AMS한도 문제는 재검토될 소지가 있으며 30년도 더 지난 1986-88년도의 국제가격을 기준으로 하는 가격지지정책의 AMS 계산방식도 손볼 필요가 있다. 아울러 국제 시장을 교란시키지 않는 범위 내에서 개도국의 농업인들을 위한 지원 정책은 허용범위를 넓힐 필요가 있다.

개도국 특혜 포기기에 따른 특별규정의 신설 필요성이 제기된다. 차기 협상에서 개도국 특혜를 포기하게 되면 여러 가지 불확실성이 남게 된다. 예컨대, DDA모델리티 4차 수정안에서는 선진국은 de-minimis를 50%를 감축하여 현행 5%를 2.5%로 낮춘다는 규정(개도국은 선진국의 2/3만큼 감축)이 있는데, 만일 차기 협상에서도 이 규정이 존치되면 우리나라에는 어떻게 적용할 것인가가 쟁점이 될 수 있다. 따라서 과도기적인 규정의 필요성이 생기기 된다.

국내보조 대응 방안으로는 선진국형 농정으로의 전환을 생각해 볼 수 있다. 첫째, Green Box의 활용도 제고, 특히 감축면제 직불인 비연계소득보조(decoupled income support)의 활용을 높이는 방안을 강구할 필요가 있다. 우리나라의 농업생산액 대비 Green Box의 활용 비율은 15% 내외로써 미국의 33%, 일본의 20% 내외 등 다른 선진국들 보다 낮은 편이다.

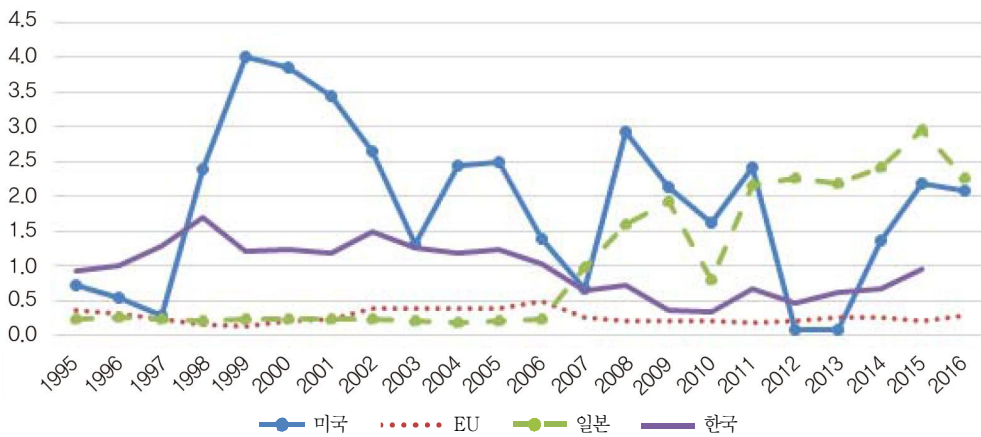
<그림 6> Green Box의 농업생산액 대비 비율(%)



자료: 주요국의 WTO 통보자료를 바탕으로 저자가 작성.

둘째, 품목불특정 보조의 활용도를 높여야 한다. UR 당시 품목 불특정보조는 선진국은 생산액의 5%, 개도국은 생산액의 10% 이내에서는 감축의무가 면제된다. DDA 논의에서도 품목특정적인 보조에 대해서는 추가적인 제한이 있었지만, 품목불특정적인 보조에는 특별한 추가 감축 규정은 없었다. 우리나라의 품목불특정 보조 활용비율은 최근 1% 이하에 머물고 있어 미국과 일본¹³⁾보다는 낮은 편이며, 향후 활용도를 높일 수 있는 방안이다.

<그림 7> 국가별 품목불특정보조 집행액의 농업 생산액 대비 비중(%)



자료: 주요국의 WTO 통보자료를 바탕으로 저자 작성.

13) 일본은 2007년부터 품목불특정보조가 급증하였는데, 이는 쌀, 밀, 대두, 사탕수수, 전분용 감자의 5개 품목을 대상으로 과거 3년 평균가격과 당년 가격 차이를 보전하는 품목횡단적 소득보전 정책을 도입하면서 품목불특정보조로 분류하여 WTO에 통보하였기 때문임.

셋째, Blue Box 활용 가능성도 검토할 수 있다. EU, 일본, 미국 등은 Blue Box의 활용이 감소하고 있으나, 최근 중국이 AMS를 위반한 사실을 인정하면서 대신 Blue Box 신설을 통보하였다. 중국은 2018년 12월 WTO에 2011년부터 2016년까지의 국내보조지급실적을 통보하면서 현행 AMS가 있었다고 자진 신고하였다.¹⁴⁾ 또한 새로이 Blue Box를 도입하였다고 통보하였다.¹⁵⁾ 우리나라의 경우에도 만일 AMS 한도가 문제가 되는 상황에 처하게 되는 경우에는 중국의 Blue Box 진전 상황을 검토할 필요가 있다.

넷째, 개방 확대에 대한 가격위험에 대한 '보험 장치'로서 '가격변동대응 직불제'의 도입 필요성도 검토할 필요가 있으며, 품목별 의무자조금제도의 확대도 추진될 필요가 있다. 개도국 졸업에 따른 시장개방 확대에 나타날 수 있는 가격위험을 완화할 수 있도록 미국과 EU의 방식에 따라 주요 품목에 대해 가격변동대응 직불제¹⁶⁾를 도입하는 방안도 검토할 필요가 있다. 생산자 자율적인 수급조절을 피할 수 있는 품목별 자조금 단체의 결성과 활동도 적극 지원할 필요가 있다. 현재 한우, 한돈, 인삼, 파프리카 등 10개 품목에 대해 의무자조금조직이 결성되어 있으며, 과수분야에도 의무자조금 조직 결성을 위한 노력이 추진되고 있다.

4.3. 농업 통상 정책의 근본적 전환 필요성

우리나라가 농업에서 더 이상 개도국 지위에 따른 특혜를 주장하지 않겠다고 선언함에 따라 이제 선진국과 공조하면서 선진국 입장에서 통상전략을 추진해야 한다는 과제를 남겨 주었다. 2019년에 우리나라 농업통상은 그동안 각종 협상에서 큰 부담이었던 쌀 관세화 문제(검증 협상의 타결)와 개도국 지위 유지라는 어려운 상황에서 벗어나게 되었다. 따라서

14) 단, 동 제도는 이미 철폐되었다고 통보.

15) 중국은 2011년의 현행 AMS는 25,883백만 위안으로서 면화와 평지씨(rapeseed)에 대한 일시 구매에 의한 가격지지 정책이 de-minimis를 초과하여 당년도 AMS에 포함되었고, 2012년도에는 면화, 평지씨(rapeseed), 대두, 설탕, 2013년에는 옥수수, 면화, 평지씨, 2014-6년에는 옥수수, 면화, 대두 씨의 가격지지 평가 금액이 de-minimis를 초과하였음. 한편, 2018년에는 면화에 대해 2012-14년 기준면적의 85%에 대해서 목표가격과 시장가격의 차액에 대해 지급하는 Blue Box를 2017-19년도에 실시하고 있으며, 옥수수에 대해서는 2014 재배면적(고정된 면적과 단수)의 85%에 대해 지불하는 Blue box를 2016-18년 간 집행한다고 통보함.

16) 이 때 미국의 가격변동대응직불제(CCP 또는 PLC)와 같이 당년 재배면적과 관계없이 기준연도 면적에 따라 지급하여 특정 품목에 대한 생산유인이 최소화되도록 함. 미국의 CCP/PLC 방식에 따르면 이 제도에 의한 지원은 품목 불특정 최소허용보조가 되어 농업 총생산액의 10%까지는 감축대상보조금한도(AMS)에 포함되지 않을 것임. 다만 보전기준가격은 경영위험을 완화하는 수준에서 결정된다는 원칙에 대한 합의가 전제 되어야 과잉생산 등 부작용을 최소화하여 쌀 변동직불제의 전철을 밟지 않게 해야 될 것임(서진교, 이정환 2019).

이제는 무조건적인 보호 방침에서 벗어나 장기적으로 우리나라 농업의 발전을 위한 선택과 집중 노력이 필요하게 되었다. 보호를 많이 받는 품목일수록 역설적으로 발전이 뒤쳐졌고 경쟁력이 낮다는 주장은 많은 사람들에게 공감을 얻고 있다.

변화하는 국제 통상환경에 맞춰 통상 전략을 세워야 한다. 글로벌가치사슬(Global Value Chain) 입장에서 우리나라의 농산물 수출입 전략에 대해 재검토해야 한다. 원료 농산물에 대한 높은 관세를 낮추고, 고부가가치 가공품 수출에 집중하는 전략에 대해 심도 있게 검토해야 한다. 날로 확대되고 있는 보호무역주의에 대비하여 동식물 검역의 선진화 또한 앞으로 더욱 노력해야 할 분야이다. 지역주의, 동등성 인정의 확대와 통상 분쟁에 대비한 과학적인 검역을 위한 노력은 필수적이다.

농업분야의 공적개발원조(ODA) 확대와 개도국의 농업 전문인력 육성, 해외 적합 품종 개발 등 그동안 쌓은 우리나라의 농업분야 발전 경험을 개도국에 확산시키는 노력도 더 필요하다. 이는 우리나라의 대외 위상을 높일 뿐만 아니라 세계 식량안보에도 기여하는 매우 효과적인 정책이 될 것이다. 또한 국내 남아도는 농업 기술 인력을 해외로 진출시키고 해외 투자를 확대하여 농정의 지평을 넓혀야 한다.

참고문헌

- 관계부처 합동. 2019. 「WTO 개도국 논의 관련 정부 입장 및 대응방향」. 2019년 10월 25일.
기획재정부. 2019. 보도해명자료. 2019년 10월 25일.
- 농림축산식품부. 2017. 「한국농업통상 50년사(1966~2016)」, GS&J 인스티튜트 편찬.
- 서진교, 이정환. 2019. 「WTO 개도국 지위 문제와 우리의 선택」. 시선집중 GS&J제 270호(2019. 9. 5.).
- 서진교 외. 2019. 「최근 WTO 개도국 지위에 관한 논의 동향과 정책 시사점」. KIEP 「오늘의 세계 경제」. 2019년 5월 14일. Vol. 19 No. 8.
- 송주호 외. 2012. 「식품산업의 발전을 위한 통상정책 방향」. 한국농촌경제연구원. R679.
- 송주호 외. 2009. 「DDA농업협상 시나리오별 영향분석 및 국내대책 방향」. 한국농촌경제연구원. C2009-2.
- 이상현 외. 2016. 「DDA협상 대응 시나리오 구상」. 한국농촌경제연구원. C2016-6.
- 임송수 외. 2005. 「OECD 회원국 농업·농정과의 비교분석을 통한 우리나라 개도국지위 유지 논리개발」. C2005-35. 한국농촌경제연구원.
- 임정빈 외. 2008. 「DDA농업협상에서 개도국 지위유지 전략에 대한 연구」. 「GS&J 제6차 DDA/FTA 농업협상포럼」.
- 장하준. 2002. 「Kicking away the Ladder」. Anthem Press. 「사다리 걷어차기」. 2004. 형성백 옮김.
- Dixit, Diwakar. 2019. 「Recent trade Issues in WTO: State of Play & prospects of the Agriculture negotiations」. WTO 포럼 발표자료, 서울. 2019년 11월 8일.
- WTO. 각년도. 주요국 국내 보조 통보자료.

참고사이트

- IMF (International Monetary Fund) 2019, *World Economic Outlook Database*, October 2019 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>)(접속일 2019.12.05.)
- FAO(Food and Agriculture Organization) 2019. *Food Price Index*. (<http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>)(접속일 2019.12.02.)