제204호(2022. 3. 4.)
KREI 농정포커스

WTO 농업협상 최근 논의 동향 및 전망

김상현·정대희·이두영

요 약

코로나19 변종의 확산으로 2021년 11월 말 스위스 제네바 개최 예정이었던 WTO 제12차 각료회의(MC12)가 무기한 연기됨. 농업협상그룹 회의 의장은 MC12에 대비하여 회원국 간 타협안을 모색하기 위한 논의의 수단으로 각료회의 초안과 수정안을 제시

- 초안과 수정안은 ① 개별 회원국 및 협상그룹과의 협의 결과, ② 기술적 쟁점 위주로 논의하는 조정자 주도 실무작업반 논의 결과, ③ 회원국들의 쟁점별 제안서 등을 토대로 다양한 회원국의 의견을 반영함. 특히 회원국들 간 의견 차이가 큰 쟁점분야의 경우 회원국들이 고려할 수 있는 선택지를 파악하여 가능한 절충안의 윤곽을 설정하고, 협상 전반 상호 대립되는 쟁점 간 또는 쟁점 내 균형점을 모색

의장 초안과 수정안에 대한 선진국-개도국, 농산물 수출국-수입국 간 상이한 평가에도 불구하고 향후 MC12 대비 농업협상 논의는 초안과 수정안을 바탕으로 전개될 전망

- 미국 등 선진국과 농산물 수출개도국들은 해당 문서에 자신의 의견 반영이 미흡했다고 평가하면서도 향후 논의의 기초자료로 활용하는 데 긍정적으로 평가한 반면, 중국·인도 등 개도국들은 국내보조 분야의 선진국 감축대상보조(AMS) 철폐 요구, 협상 우선순위인 식량안보 목적의 공공비축제(PSH)와 개도국 특별긴급수입제한조치(SSM)와 관련하여 자신의 의견을 충분히 반영하지 못했다고 평가함. 이에 따라 MC12 일정이 확정되기까지 시간적 여유가 있는 만큼 의장은 초안이나 수정안의 문구를 수정·보완하는 데 주력할 전망

회원국들은 쟁점별 기존 입장을 고수함에 따라 MC12 대비 농업부문의 실질적인 성과 도출에는 한계

- 협상 쟁점별 회원국 간 의견이 상충되는 가운데 정치적 결단 또는 양보 없이는 쟁점 간 균형을 찾기가 어려운 상황임. 따라서 관세 및 보조금 감축 등 구체적 수치가 포함된 실질적인 합의안 도출은 어려울 전망임. 다만, 향후 쟁점별 협상의 방향을 설정하는 작업계획 등 최소한의 수준에서 성과가 도출될 가능성이 있음. 향후 농업협상은 쟁점별로 존재하는 회원국 간 입장 차이의 간극을 어떻게 해소할지 또는 당초 협상 목표 수준을 어느 정도로 조정할지가 관건이 될 것임.

의장 초안과 수정안은 협상의 결과가 아닌 협상 분야별 원칙과 방향 그리고 향후 계획을 제시하는 수준

- 따라서 현시점에서 우리나라 농업부문에 미치는 영향을 파악하는 데 한계가 있음. 하지만 특정 쟁점의 합의 도출은 협상 급진전을 유도할 수 있는 마중물이 될 수 있어 우리나라 농업부문에 미치는 부정적 영향을 파악하기 위해서 협상 동향을 예의 주시할 필요가 있음.
- 식량순수입국으로서 국내보조 감축, 식량 수출금지 및 제한 등 우리나라와 직접적인 이해관계에 있는 사안에 대해 적극적으로 우리나라의 입장을 표명하면서 협상 입지를 넓혀나가는 데 주력하는 동시에 의견을 같이하는 회원국과 공조하는 노력도 필요

01 WTO 농업협상 추진 동향

1.1. WTO 농업협상 추진 경과

2001년 카타르 도하에서 개최된 WTO 제4차 각료회의(MC4)[1]에서 DDA 농업협상 출범 공식 선언

농업협상은 WTO 뉴라운드 출범 여부와 상관없이 우루과이라운드(UR) 협상 결과인 WTO 농업협정문 제20조에 근거하여 자동협상의제(built-in-agenda)로 2000년부터 농산물 시장 추가 무역자유화를 위해 후속 협상의 일환으로 진행

- 1996년 12월 MC1, 1998년 5월 MC2, 그리고 1999년 MC3에서 UR 협상의 후속 협상인 뉴라운드 출범에 실패한 이후 2001년 11월 카타르 도하에서 개최된 MC4에서 도하개발어젠다(DDA)라는 명칭으로 WTO 뉴라운드 출범에 성공
- MC4 결정에 따라 DDA 농업협상의 기본방향과 일정이 확정
  - 개도국 특별우대조치(S&DT)·비교역적 관심사항(식량안보·환경보호) 등 회원국들의 관심사항을 고려하여 시장접근의 실질적 개선·무역왜곡보조 및 수출보조 대폭 감축을 목표로 협상 추진
  - 2003년 3월까지 추가 시장개방 세부원칙(modalities)[2]을 마련하여 2003년 9월 멕시코 칸쿤에서 개최되는 MC5까지 국별 시장개방 이행계획서(Country Schedule: CS)를 제출하고 일괄타결방식(single undertaking)에 따라 DDA 협상을 종료하기로 결정

DDA 농업협상 결렬, 중단, 그리고 재개 등 난항을 거듭

(2003년) MC5에서 농업협상의 합의 도출에 실패한 이후 2004년 8월 WTO 일반이사회(GC)에서 세부원칙의 윤곽을 결정하는 기본골격(Framework)에 합의함으로써 세부원칙 협상 진전을 위한 토대 마련

- 기본골격은 당초 목표 수준을 하향 조정한 세부원칙의 접근방식과 원칙을 제시
  - UR 농업협상과 달리 관세와 보조금 수준이 높을수록 더 많이 감축하는 조화의 원칙 도입

1) WTO 각료회의(Ministerial Conference: MC)는 2년마다 개최되는 WTO 최고 의사결정기구이며, 나머지 기간은 일반이사회(General Council: GC)가 MC의 역할을 대신함.
2) 농업 및 비농업부문 DDA 협상에서 관세 및 보조금 감축률과 감축공식 등 협상의 기초가 되는 원칙으로, 세부원칙이 확정되면 각 회원국들은 이 세부원칙에 따라 이행계획서를 제출하여 회원국들의 검증을 받게 됨(산업통상자원부 2013).

(2005년 12월) 홍콩에서 개최된 MC6에서 세부원칙 타결에 실패했지만 국내보조, 시장접근, 수출경쟁 분야의 개혁 필요성을 재확인하고 향후 협상 일정을 재설정함으로써 협상 동력 유지

- 2006년 4월까지 세부원칙을 마련하고 2006년 7월까지 국별 이행계획서를 제출하기로 결정

(2006~08년) 세부원칙 마련을 위한 협상이 본격화되어 세부원칙 초안과 4차례의 수정안이 제시되었지만, 미국 등 선진국과 인도·중국 등 개도국 간의 첨예한 의견 대립으로 세부원칙 4차 수정안(Rev.4) 채택에 실패

- 농업분야에서 개도국의 농산물 수입 급증 시 긴급관세를 부과하는 메커니즘인 개도국 특별긴급수입제한조치(Special Safeguard Mechanism: SSM)에 대한 선진국-개도국 간 대립으로 합의 도출에 실패하고, 그 여파로 2008년 12월 예정된 MC7 개최 무산

(2009~11년) 스위스 제네바에서 개최된 MC7, MC8을 계기로 DDA 농업협상 타결을 위한 다각적 노력에도 불구하고 주요국 간 입장 차이가 지속됨에 따라 농업협상은 교착상태에 빠짐.

- 다자통상체제의 중장기 발전을 위한 WTO의 역할과 과제, WTO 다자통상체제에 대한 신뢰를 재확인하는 수준에서 논의가 전개

합의 도출 가능성이 높은 의제 중심의 논의 지속 및 소규모 성과 달성

(2013~15년) 2011년 MC8에서 4차 수정안 채택이 무산된 이후 기존 협상타결방식인 일괄타결방식으로는 성과 도출이 더 이상 불가능하다는 판단 아래 현실적으로 합의 도출 가능성이 높은 협상 의제에 집중하여 논의하는 조기 수확 프로그램을 제시하여 DDA 협상 중단 사태를 막는 데 주력

- 합의 도출 가능성이 높은 일부 의제 중심의 논의 결과, 2013년 12월 인도네시아 발리에서 개최된 MC9와 2015년 12월 케냐 나이로비에서 개최된 MC10에서 일부 농업부문 의제가 타결〈부표 1~2〉
  - MC9에서 TRQ 관리 방안 강화, 개도국 식량안보 목적의 공공비축(Public Stockholding for Food Security Purposes: PSH) 영구해법 논의 기반 마련, 수출경쟁 분야(수출보조, 수출신용, 수출 국영무역기업, 국제식량원조, 투명성) 개혁 필요성 재확인 등 일부 합의(발리 패키지) 도출
  - MC10에서 수출보조 철폐(선진국 즉시, 개도국 2018년 말까지 철폐, 개도국 수출물류비 철폐 2023년 말까지 유예), 수출신용 최대상환기간 설정, 수출 국영무역기업 독점력 완화, 국제식량원조 규율 강화 등 일부 합의(나이로비 패키지) 도출에 성공

개발을 강조하는 DDA 협상구조 내에서 진행되는 농업협상 유효성에 대한 선진국과 개도국의 대립

DDA 협상은 과거와 달리 개도국의 경제개발에 중점을 두어 새로운 무역협상을 진행해야 한다는 개도국들의 주장을 반영하여 2001년에 출범했지만, MC10을 계기로 DDA 협상 자체의 유효성에 대한 논란이 제기됨.

중국·인도 등 개도국들은 기존 DDA 협상 틀 내에서 진행 중인 협상을 마무리해야 한다는 입장인 반면, 미국 등 선진국들은 실패한 기존의 협상 틀을 유지하는 데 반대하고 농업협상 교착상태의 주요인인 과거 제안서나 수정된 세부원칙을 논의의 기초로 수용할 수 없다고 주장함(김진동 2016).

- DDA 협상 지속 여부에 대한 논란에도 불구하고 DDA 협상 의제에 대한 논의가 중단된 것은 아님. DDA 협상 지속에 반대하는 회원국들도 개도국의 개발을 강조하는 DDA 협상 틀 내에서 협상 의제를 논의하는 것에 반대하는 것이지 개별 의제 자체에 대한 논의 중단을 요구하는 것은 아님.[3)]

(2017년 12월) 아르헨티나 부에노스아이레스에서 개최된 MC11에서 감축대상보조(AMS) 감축, 개도국의 PSH 허용보조 요건 등을 중심으로 논의하고 타협안을 모색하였으나 AMS의 전면철폐를 주장하는 중국·인도 등 개도국과 이에 반대하는 미국 등 선진국의 대립으로 농업협상은 합의 도출에 실패

- 특히, 미국은 달라진 통상여건을 반영하여 신흥경제국으로 급부상한 중국과 인도 등의 개도국에게 특별우대조치를 계속 제공하는 것이 부당하며, 기존 농업협상을 재편해야 한다고 강조함(WTO 2018).

1.2. MC12 대비 논의 동향

합의 도출 가능성이 높은 일부 의제 중심의 협상방식으로 농업협상의 국면이 전환된 가운데 협상 진전 방안과 로드맵을 모색하고 주요 쟁점별 접근 방식을 도입하는 등 WTO 농업협상 재정비

농업협상을 주도하는 농업협상그룹 회의(CoASS) 의장은 개별 회원국 및 협상그룹과의 논의를 거쳐 최우선 쟁점사항인 국내보조, PSH, SSM, 시장접근, 수출제한, 수출경쟁, 면화 등 7대 쟁점별 접근 방식을 제안

- 7대 쟁점별 조정자(facilitator) 주도의 실무그룹을 구성하여 기술적 논의를 전개하고 논의 결과를 개별 회원국 및 협상그룹과 공유함으로써 MC12 대비 농업부문 타협안을 마련하는 데 주력

CoASS 의장은 MC12를 대비하여 농업부문 성과에 대한 타협안을 모색하고자 MC12 결정문 초안(draft chair text)과 수정안(revised text)을 제시(WTO 2021a; 2021b)[4)]

(2021년) 의장은 MC12에 대비하여 회원국들 간 타협점을 모색하는 데 필요한 논의의 기초로 활용할 목적으로 개별 회원국 및 협상그룹과의 협의 결과, 협상 의제에 대한 기술적 쟁점 위주로 논의하는 조정자 주도 실무그룹의 논의 결과, 그리고 쟁점별 회원국들의 제안서 등을 토대로 한 초안 및 수정안을 2021년 7월과 11월에 제시

3) DDA 협상 지속 또는 종료에 대한 규범상의(de jure) 합의 도출은 없었지만, 실질적으로(de facto) DDA 협상이 종료되었다는 것이 협상 전반의 정설이며, 현재 진행 중인 WTO 농업협상에서 DDA라는 명칭을 공식적으로 사용하고 있지 않은 실정임.
4) 의장은 초안과 수정안이 각료회의 합의문 형식과 구조에 맞게 작성되어 있지만, 협상의 결과가 아닌 회원국들의 의견을 수렴하는 도구로 활용될 것임을 강조함(WTO 2021a; 2021b).

- 의장 초안은 국내보조, PSH, SSM, 시장접근, 수출제한, 수출경쟁, 면화 등 7대 쟁점과 각 쟁점 및 협상 전반의 공통 이슈인 투명성 및 통보의무 강화 등 8대 쟁점사항을 위주로 회원국들의 입장을 평가하고, 각 쟁점별 회원국 간의 의견 차이가 크지 않은 주제를 식별하여 타협안을 모색하는 데 주력함.
- 하지만 선진국과 개도국, 농산물 수출국과 수입국 간 초안에 대한 의견 차이가 지속됨에 따라 의장은 기존 초안에 비해 협상 목표 수준을 하향 조정한 수정안을 11월에 제시하는 등 MC12에서 농업부문 성과 도출에 대한 의지를 표명함.

농업협상 성과 도출 노력에도 불구하고 코로나19 확산으로 MC12 무기한 연기

(현재) 당초 2020년 6월 카자흐스탄에서 개최할 예정이었던 MC12가 코로나19 확산으로 인해 연기되어 2021년 11월 스위스 제네바에서 개최하기로 함. 하지만 지난해 제네바 현지에 코로나19 변종이 확산됨에 따라 일부 회원국의 입국 제한과 이로 인한 비자발적 각료회의 불참으로 연이어 무기한 연기됨.

- 당초 MC12는 스위스 제네바에서 개최되어 ① WTO 팬데믹 대응, ② 코로나19 관련 의약품 등에 대한 무역 관련 지식재산권에 관한 협정(TRIPS 협정) 유예, ③ 수산보조금, ④ 농업, ⑤ 개발, ⑥ 전자상거래 작업 프로그램 및 무관세관행 유예, ⑦ WTO 개혁 등 7대 의제를 중심으로 논의할 예정이었음.

(향후) 농업협상은 MC12에 대비하여 의장 초안 또는 수정안을 바탕으로 8대 쟁점의 주제별 접근방식(topic-by-topic)을 통해서 절충안을 마련하는 데 주력할 전망임.

- 의장 초안 및 수정안은 8대 쟁점별 논의 진행 상황과 회원국들의 입장을 평가하고, MC12에서 달성 가능한 쟁점별 우선순위 및 추가 협상 여지가 있는 주제를 제시함. 향후 농업협상은 초안 또는 수정안을 기반으로 회원국들과의 논의를 거쳐 의견을 수렴한 후 수정·보완하는 데 집중할 것으로 전망됨.
- 회원국 간 대립되는 협상 쟁점 사이의 절충안을 모색하기 위해서는 정치적 의지 또는 양보가 필요한 상황임. 선진국-개도국, 농산물 수출국과 수입국 간 초안 및 수정안에 대한 평가가 상이하고 각 협상 쟁점에 대한 기존 입장을 고수하고 있어 당분간 농업협상은 난항을 겪을 것으로 전망됨.

02

MC12 대비 농업협상 의장 초안과 수정안의 주요 내용

2.1. 국내보조 분야

(협상평가) 농업협상의 최우선 관심분야가 국내보조라는 데 공감대가 형성되어 있어 가장 활발한 논의가 전개됨. 하지만 회원국들은 기존 입장을 고수하고 있어 타협점을 모색하기 위해서는 회원국들 간의 신뢰 회복과 정치적 의지가 필요하다고 평가하고, 국내보조 분야의 성과에 대한 회원국들의 입장을 다음 세 가지 그룹으로 분류

- (그룹1) WTO 농업협정문 제20조의 점진적·실질적 국내보조 감축 목표 아래 무역왜곡 국내보조 감축을 위한 기본골격과 향후 작업계획을 채택하여 MC12 이후 국내보조 이슈를 해결하기 위한 추진력과 방향을 설정해야 한다고 주장
- (그룹2) 국내보조 분야의 협상 진전을 위해서는 선진국의 감축대상보조(AMS)를 철폐하여 농업협정문상 선진국과 개도국 간의 불균형을 시정하는 것이 우선순위인 동시에 농업협정문 제6.2조의 개발박스 조치를 기존과 같이 유지하여 개도국의 저소득·빈곤 농가를 지원하는 정책 공간 확보가 중요하다고 주장
- (그룹3) 핵심 쟁점에 대한 회원국들 간의 의견 대립을 감안할 때 투명성과 통보의무 개선 여부가 MC12에서 달성 가능성이 높은 국내보조 분야의 협상 성과라고 강조

(초안) 의장은 국내보조 분야의 새로운 규범 협상을 위한 목표 및 원칙과 추가 협상안을 제시〈표 1〉

세계 및 개별 회원국의 무역왜곡 국내보조 감축 목표와 방향 설정

- (감축 목표) 농업 보조와 보호의 실질적이고 점진적인 감축을 통한 세계 농산물 시장의 규제와 왜곡을 시정하고 방지
- (감축 방안) 세계 무역왜곡 국내보조(Trade-Distorting Domestic Support: TDDS) 지급한도(entitlements)[5] 총액의 상한을 설정하고 2030년까지 50% 감축
  - TDDS 구성요소: 농업협정문 제6조에 규정된 모든 보조 대상, 즉 개도국 저소득·빈곤 농가 지원 국내보조인 개발박스 보조(제6.2조), 감축대상보조(AMS)(제6.3조), 최소허용보조(제6.4조), 생산제한계획 아래 직접지불(블루박스)(제6.5조)을 모두 포함

5) 지급한도는 농업협정문상 허용된 해당 연도 최대 지급 가능 상한이고, 해당 연도 지급실적 또는 실지급액(expenditures)과 구별되며, 해당 연도 실지급액은 지급한도를 초과할 수 없음. WTO(2021c)에 따르면 2016년 기준 세계 TDDS 실지급액은 지급한도 대비 13.4% 수준임.

- 개별 회원국들의 TDDS 지급한도의 실질적 감축
- (감축 원칙) 세계 TDDS 지급한도 총액에서 차지하는 각 회원국의 비중에 따라 국별 차등 감축하는 비례성 원칙 도입, 회원국의 개별 여건 및 개발 필요성 고려

- 최빈개도국(LDCs)은 감축의무 면제
- 미이행 국내보조 통보 촉구 및 통보의무 강화
- (추가 협상안) 생산·무역 왜곡 정도가 상이한 국내보조 간의 차등 적용 여부, 개발박스 우대 여부 및 개도국 우대조치 적용, AMS 감축, 투명성과 통보 요건 현대화, 허용보조(그린박스) 기준과 요건 강화

(수정안) 의장 초안에 대한 회원국들의 평가가 상이한 가운데 회원국들은 기존 입장을 고수, 이에 협상 목표 수준을 하향 조정한 수정안이 제시됨

구체적 수치의 TDDS 감축 목표와 구성요소 등에 대한 언급을 제외하고, 회원국들 간 의견 차이가 크지 않은 국내보조 분야의 투명성 및 통보의무 규정 현대화에 중점을 두어 최소한의 타협안을 도출하는 데 주력

- 현재까지의 논의 결과를 바탕으로 TDDS 감축 세부원칙을 MC13까지 마련
- 저소득·빈곤 농가 지원 조치의 필요성을 포함한 개도국 특별대우 조치와 비교역적 관심사항을 국내보조 분야 협상에 반영
- 회원국의 개별 여건과 개발 필요성을 반영하여 비례성 원칙에 따라 개별 회원국의 TDDS를 감축한 후 세계 TDDS의 실질적 감축 달성
- 그밖에, LDCs과 개도국의 역량 제약을 고려하여 국내보조 통보 요건 현대화, 미이행 국내보조 통보, 국내보조 통보자료 구축, 그린박스, 개발박스, 블루박스 조치의 기준 및 요건 강화 요구
- (추가 협상안) TDDS 감축 기한, 협상 일정

〈표 1〉 국내보조 분야 의장 초안 및 수정안의 주요 내용

2021. 7. 의장 초안	2021. 11. 의장 수정안
• 무역왜곡 국내보조(TDDS) 감축 농업협정문 제6조 보조 포함 세계 TDDS 지급한도 총액 상한 설정 후 2030년까지 50% 감축 개별 회원국의 TDDS 지급실적 실질적 감축 • (감축원칙) 비례성 및 누진성 원칙 적용 • 최빈개도국 감축의무 면제 • 그린박스 조치 기준 및 요건 강화 • 투명성 개선 및 통보의무 이행	• TDDS 감축 세부원칙을 MC13까지 마련 • TDDS 감축 시 비례성 원칙 적용 • 개발박스 등 개도국 특별대우 및 비교역적 관심사항 반영 • 통보 요건 현대화 및 미이행 국내보조 통보 촉구 • 국내보조 통보자료 구축 • 그린박스, 개발박스, 블루박스 조치의 기준 및 요건 강화

주: TDDS는 개발박스, AMS, 최소허용보조, 블루박스의 총액을 의미함.
자료: WTO(2021a; 2021b)를 바탕으로 저자 작성.

2.2. 시장접근 분야

(협상평가) 시장접근 분야의 성과 도출이 농업협상 전반에서 상호 대립되는 쟁점 간 균형을 달성하는 데 기여한다는 인식을 공유하고 있지만, 대다수 회원국이 수세적인 입장을 견지하고 있다고 평가

- ① 농업협상의 우선순위인 국내보조 분야의 협상 진전 없이는 시장접근 분야의 실질적인 성과 도출 가능성이 낮다고 보는 입장과, ② 국내보조 분야 단독의 성과만으로 불충분하고, 관세 감축 및 TRQ 확대 등 시장접근 분야의 쟁점에 대한 논의를 통해서 협상의 균형을 유지해야 한다는 입장이 대립
- 시장접근 분야 쟁점의 기술적 복잡성, 관세 감축에 따른 정치적 민감성, FTA 확산에 따른 시장개방 등 다양한 요인에 의해 회원국들의 협상 진전 의지가 결여되어 있어 현시점에서 유의미한 성과를 도출하는 데 한계가 있다고 평가함. 이런 상황을 고려하여 일부 회원국들은 현실적인 대안으로 MC12 이후 작업계획을 수립하여 논의의 토대를 마련해야 한다고 지적함.

(초안) 의장은 시장접근 분야의 투명성 관련 요소와 MC12 이후 작업계획을 제시〈표 2〉

농업협정문에 따른 실행관세 운용의 자율권을 인정하면서 국제무역의 투명성 및 예측 가능성 제고를 위한 실행관세 변경 시 적용되는 우수한 모범사례 및 관련 적용원칙 제시

- (적용 범위) 농산물 및 비농산물 대상 실행관세 변경
- (실행관세 변경 시 적용 모범사례) 회원국들의 법령체계와 세관행정 관행이 상이하다는 점을 인정하여 실행관세 변경 적용의 예측 가능성을 제고하기 위해서 다음 모범사례에 합의
  - 수출 항구에서 운송·위탁 시 발효된 관세대우의 대상인 운송 중 선적·위탁 화물 처리방식 제공
  - 관세 변경에 대한 사전 지침 제공(시장가격·물가지수 변화 등)
  - 수입업자가 수출 항구에서 운송·위탁 시 적용된 관세를 지불하도록 수입국 국내법에 따라 선적화물에 대한 관세 사전지불기능 제공
  - 실행관세 변경 발효 이전 사전 공지 제공
- (모범사례 발굴) 실행관세 변경 시 예측 가능성과 투명성을 제고하기 위해서 모범사례를 지속 발굴하여 WTO 시장접근위원회(CMA)에 보고
- (통보) 현행관행을 포함하여 회원국들이 도입한 새로운 모범사례 및 변경사항 통보

시장접근 분야 협상 활성화를 목표로 MC12 이후 향후 작업계획을 위한 지침 제시

- 실질적이고 점진적인 관세 감축을 목표로 향후 합의될 세부원칙에 따라 양허관세를 기준으로 감축하되, 관세가 높을수록 더 많이 감축(조화의 개념)

- 세부원칙은 시장접근 분야뿐 아니라 국내보조 분야 등 다른 분야의 요소를 고려
- 시장접근 분야 틀 내에서 비관세 장벽 논의, 개도국의 특별대우 및 비교역적 관심사항 반영
- 정보기반 논의를 활성화하기 위해서 비종가세의 종가세상당치 산출근거 및 자료를 MC12 이후 통보

(수정안) 관세 감축 원칙을 제외하는 등 초안에 비해 협상 목표 수준을 하향 조정하고 투명성 개선에 집중〈표 2〉

- 개도국 특별대우, 비교역적 관심사항을 반영하여 MC12 이후 시장접근 분야의 모든 쟁점에 대한 협상을 지속하여 시장접근 기회 확대
- 시장접근 분야의 통보의무 준수 촉구, 현행 시장접근 분야 통보 요건과 양식 현대화
- 실행관세 변경을 초래하는 현행 관행에 대한 세부사항을 WTO 시장접근위원회에 통보
  - (세부사항) ① 실행관세 변경을 위한 현행 국내절차, ② 실행관세 변경 공표 시점, ③ 이해당사국의 의견을 구하는 초기 단계에서 실행관세 변경 계획이 공표되는지 여부 ④ 화물·위탁물 운송 중 실행관세 변경 시 취급방법 및 실행관세 인상·인하 시 취급방법

화물·위탁물 운송 중 실행관세 변경 시 취급방법, 관세 인상 및 인하 시 취급방법

〈표 2〉 시장접근 분야 의장 초안 및 수정안의 주요 내용

2021. 7. 의장 초안	2021. 11. 의장 수정안
• 실행관세 변경 시 적용되는 모범사례 및 관련 원칙 제시 추가 모범사례 발굴, 변경사항과 현행 관행 통보 • MC12 이후 향후 작업계획 제시 양허관세 기준 고관세 품목은 더 많이 감축 시장접근뿐 아니라 다른 분야의 요소 반영 비관세 장벽 검토 개도국 특별대우 및 비교역적 관심사항 반영 종가세상당치 산출근거 및 자료 통보	• MC12 이후 시장접근 분야의 협상 지속 개도국 특별대우 및 비교역적 관심사항 • 통보의무 준수, 현행 통보 요건과 양식 현대화 • 실행관세 변경 관련 논의는 WTO 시장접근위원회에서 진행 회원국의 현행 관행에 관한 세부사항 통보

자료: WTO(2021a; 2021b)를 바탕으로 저자 작성.

2.3. 수출경쟁 분야

(협상평가) 2015년 MC10(나이로비)에서 이미 수출보조 철폐, 수출금융(수출신용, 수출신용보증 또는 보험), 국제식량원조, 농산물수출 국영무역기업 대한 새로운 국제규범 도입 논의 지속 등 소정의 성과가 있었던 부분이기 때문에 MC12 대비 협상의 우선순위가 아니라는 의견이 대세라고 평가

- MC12 이후 작업계획뿐 아니라 MC10 결정사항의 이행을 담보하는 투명성의 중요성을 강조하면서 투명성 요건을 강화하는 논의가 필요하다고 강조하는 입장과 부담이 되는 추가적인 투명성 요건에 반대하는 개도국의 입장이 대립

(초안) 개도국들의 우려사항을 고려한 투명성 요건의 간소화·현대화 논의 방향 제시〈표 3〉

- MC10 결정사항[6]의 효과적인 약속 이행과 모니터링 중요성 재확인
- 회원국의 약속 이행 상황을 3년 주기로 검토하는 농업위원회의 활동 강화
- MC10 결정사항의 효율적 이행을 위한 WTO 사무국의 지원(특별자문, 정보세션, 기술 및 역량 구축 지원 등) 필요성 강조
- 보완·개선된 수출경쟁 연례 설문조사[7]를 채택하고 관련 정보 제출, 추가 보완 작업 논의 지속
- 회원국들의 역량 제약을 고려한 수출경쟁 연례 설문조사 및 관련 통보 요건 및 양식의 간소화·현대화
- 수출보조 철폐 약속을 침해하여 우회하는 결과를 초래하지 않도록 수출금융, 농산물수출 국영무역기업, 국제식량원조에 관한 새로운 규범 마련을 위한 논의를 MC12 이후 지속

(수정안) MC12 이후 협상 지속, MC10 결정사항의 효율적 약속 이행 확인, LDCs와 개도국의 역량 제약을 고려한 수출경쟁 분야의 모니터링 및 투명성 요건 간소화·현대화 논의 검토 제시〈표 3〉

- 농업위원회가 3년 주기로 검토하는 작업 결과를 바탕으로 MC12 이후 수출경쟁 협상 지속
- MC10 결정사항의 효과적인 이행 및 모니터링 보장

  - 농업위원회의 3년 주기 검토 작업 진행, 개도국의 우려사항을 반영한 WTO 사무국의 지원 제공
- LDCs와 개도국의 역량 제약을 적절히 고려하여 수출경쟁 분야의 모니터링과 투명성 요건을 간소화·현대화하는 방안 검토
- 수출경쟁 연례 설문조사 보완작업을 위해 ① 수출금융 프로그램, ② 국제식량원조, ③ 농산물수출 국영무역기업 관련 품목 또는 품목군별 수출 자료 제공을 촉구

〈표 3〉 수출경쟁 분야 의장 초안 및 수정안의 주요 내용

2021. 7. 의장 초안	2021. 11. 의장 수정안
• 회원국들의 수출경쟁 약속 이행 및 모니터링 농업위원회 3년 주기 검토 작업 강화 • WTO 사무국의 지원 강화 효율적 약속 이행을 위한 특별자문, 정보세션, 기술 및 역량 구축 지원 제공 • 수출경쟁 설문조사 내용 추가 보완 및 회원국들의 제출 촉구 • MC12 이후 협상지속 수출경쟁 설문조사 보강, 수출보조 우회조치에 대해 논의 지속	• MC12 이후 수출경쟁 협상 지속 • MC10 결정사항 효과적 약속 이행 및 모니터링 보장 • 수출경쟁 연례 설문조사 통보를 위한 사무국의 지원 촉구 • 모니터링 및 투명성 요건 간소화·현대화 방안 검토

자료: WTO(2021a; 2021b)를 바탕으로 저자 작성.

6) MC10 수출경쟁 결정사항은 WTO(2015) 참조.
7) 수출경쟁 설문조사의 내용은 〈부표 3〉 참조.

2.4. 수출금지 및 제한 분야

(협상평가) 수출금지 및 제한 조치의 적용 대상에서 세계식량계획(WFP)이 비상업적·인도적 목적으로 구매하는 식량의 배제 여부(이하, WFP 면제)와 농업협정문 제12조(수출금지 및 제한에 관한 규율)의 기존 통보 요건 준수 및 강화에 관한 논의가 동 분야의 중심축이라는 데 공감대가 형성된 가운데, 식량 공여국인 일부 개도국이 WFP의 식량 구매가 자국의 식량안보를 위협한다는 우려를 제기한다고 평가

- 코로나19 확산에 따른 세계 식량안보, 예측 가능한 세계 무역환경 조성을 위한 식량 수출금지 및 제한 조치의 효과적인 모니터링과 투명성의 중요성 부각[8)]

(초안) 세계 식량안보 보장 및 예측 가능한 무역환경 조성을 위한 수출금지 및 제한 조치의 투명한 운영 및 통보의무 강화 방안 제시〈표 4〉

- 비상업적·인도적 목적의 WFP 식량 구매를 수출금지 및 제한 조치 대상에서 제외
- 수출금지 및 제한 조치를 농업위원회에 사전 서면 통보, 단 LDCs와 식량순수입 개도국(NFIDCs)은 사전 통보의무에서 제외(선진국 및 식량순수출 개도국 대상 적용)
- 기존 수출금지 및 제한조치 통보 요건 준수를 위한 WTO 사무국의 지원(특별자문, 기술 및 역량강화 지원) 및 회원국의 통보자료(수출입 물량/금액) 제공
- 농업협정문 제18.6조(문제제기 기회)와 제18.7조(역통보)를 원용할 권리를 재확인하고, 제12.1(B)조의 협의사항에 대한 진전 상황을 농업위원회에 통보
- MC12 이후 기존 수출금지 및 제한 규정 강화 방안을 지속적으로 논의
- (추가 협상안) 사전 통보 기한, 사후 통보 요건

(수정안) MC12 이후 협상 지속, 사전 서면통보 요건 및 강화 방안, WFP 면제 결정문 채택 제시〈표 4〉

- 수출금지 및 제한 조치의 투명성 및 예측 가능성 제고를 목적으로 농업협정문 제12조의 기존 규정 강화 방안을 MC12 이후 논의 지속
  - (검토 대상) ① 수입국의 식량안보에 미치는 효과를 적절히 고려하는 방안, 사전 서면통보 관행, 장기 지속 조치에 대한 투명성 요건 등
- (사전통보) 수출금지 및 제한 조치 시행 이전 늦어도 30일 이내에 농업위원회에 사전 서면통보
  - (예외 국가) LDCs 및 NFIDCs(선진국 및 식량순수출 개도국 대상 적용)
- 통보의무 강화 및 이행을 위한 WTO 사무국의 지원 및 회원국들의 통보자료(수출입 물량/금액) 제공

8) 인도 등 일부 개도국의 반발에도 불구하고 농업협상과 별도로 우리나라를 포함한 79개 회원국들이 WFP가 비상업적·인도적 목적으로 구매하는 식량에 대해 수출금지 및 제한 조치를 부과하지 않기로 약속하는 공동성명서(Joint Statement)를 채택함(WTO 2021d).

- 농업위원회에서 LDCs와 개도국의 역량 제약을 고려한 통보 요건 검토 및 강화 방안 논의
- (WFP 면제) WFP가 비상업적·인도적 목적으로 구매하는 식량에 대해 수출금지 및 제한 조치를 부과하지 않기로 약속하는 결정문 채택

〈표 4〉 수출금지 및 제한 분야 의장 초안 및 수정안의 주요 내용

2021. 7. 의장 초안	2021. 11. 의장 수정안
• WFP 식량 구매 면제 • 사전 서면통보 LDCs와 NFIDCs 제외 • 기존 통보 요건 준수 및 강화 • 문제제기 기회 및 역통보 장려, 협의 진전상황 통보 • MC12 이후 강화 방안 지속 논의 사전통보 기한 설정 및 사후통보 요건 마련	• MC12 이후 논의 지속 수입국의 식량안보에 미치는 영향, 사전 서면통보 관행, 장기 지속 조치의 투명성 요건 논의 • 조치 시행 이전 늦어도 30일 이내 사전 서면통보 • 통보의무 강화 및 이행을 위한 WTO 사무국의 지원 촉구 • 통보 요건 검토 및 강화 방안 논의를 위한 농업위원회 역할 규정 • WFP 식량 구매 면제 결정문 채택

자료: WTO(2021a; 2021b)를 바탕으로 저자 작성.

2.5. 개도국 특별긴급수입제한조치(SSM)

(협상평가) SSM 도입의 정당성 등 근본적인 쟁점에 대한 의견 차이가 지속되고 자료 및 증거 기반 기술적 논의와 신규 제안서가 부재한 상황 속에서 SSM의 협상 진전을 기대하기 어렵다고 평가

- 수입 급증 및 가격 하락의 정의, 발동 요건 및 상호검증(cross-check), 구제조치, 발동 범위, 투명성 등에 집중한 기술적 논의가 필요하다고 지적

(초안) 농업협상과 별도로 협상 지속, 발동 기준·요건·범위·투명성 집중 기술 논의 강화〈표 5〉

- MC10 결정사항에 따라 CoASS 별도세션에서 SSM 협상 지속 논의
- 발동 기준(수입급증 및 가격하락) 검토, 발동 요건 및 cross-check, 구제조치, 대상품목 및 특혜무역협정 취급방식을 포함한 발동 범위, 투명성 등에 집중한 기술적 논의 강화
  - 1995년 이후 이행 경험을 고려하여 특별긴급수입제한조치(Special Safeguard: SSG) 규정(농업협정문 제5조)을 기반으로 진행
- 일반이사회에서 협상 진전 상황을 정기 검토

(수정안) 초안과 동일〈표 5〉

- MC10 결정사항에 따라 농업협상과 별도로 SSM 협상을 지속 논의하고, SSG의 기술적 요소 및 이행 경험을 고려하여 발동 기준·요건·범위·구제조치·투명성 등 주제별 기술적 논의를 강화
- 일반이사회에서 협상 진전 상황을 정기 검토하여 MC13 대비 권고사항을 제시

〈표 5〉 SSM 의장 초안 및 수정안의 주요 내용

2021.7. 의장 초안	2021.11. 의장 수정안
• CoASS 별도세션에서 협상 논의 지속	• 좌동
• 기술적 논의 강화 수입 급증 및 가격 하락, 발동 요건, 구제조치, 발동 범위, 투명성	• 좌동
• 일반이사회의 협상 진전 상황 정기 검토	• 일반이사회의 협상 진전 상황 정기 검토 후 MC13 대비 권고사항 제시

자료: WTO(2021a; 2021b)를 바탕으로 저자 작성.

2.6. 개도국 식량안보 목적의 공공비축(PSH)[9]

(협상평가) 코로나19 확산에 대응하여 식량안보 및 농촌생계를 보장하는 PSH의 영구해법을 MC12까지 마련해야 한다고 주장하는 인도 등 개도국들의 입장과 PSH가 잠재적 무역왜곡 효과를 발생시키고, 무역왜곡보조 지급한도를 초과하여 제약 없이 시장가격지지 조치로 악용될 우려가 있다고 주장하는 입장이 상호 대립되고 있다고 평가

- 의장은 주요 협상쟁점에 관한 회원국들 간의 간극이 커 MC12 이전 진전 방안을 모색하는 데 한계가 있음을 인정하고 MC12 이후 작업계획을 목표로 협상의 구조와 기대 수준을 조정해야 한다고 지적

(초안) 영구해법과 발리 잠정해법 확대 및 작업계획 등에 관한 두 가지 협상안을 제시〈표 6〉

- (1안) 2013년 MC9, 2014년 일반이사회, 2015년 MC10 등의 결정사항을 기반으로 통보 및 투명성, 우회금지 및 안전장치, 협의 및 모니터링 등의 규정과 데이터 통보 양식을 제시하고 2013년 12월 기준 기존 또는 신규 도입 프로그램에 대한 영구해법 마련
  - 통보 및 투명성 규정, 우회금지 및 안전장치 보장, 협의 및 정보 제공 등의 요건을 충족하는 PSH에 대한 분쟁을 제기하지 않음.
  - (통보 및 투명성) ① 특정 양식[10]에 따라 PSH에 관한 일반 정보 제공, ② 감축대상보조(AMS 및 최소허용보조) 한도를 초과하거나 초과할 위험이 있다는 사실 정보를 해당 연도 말 이후 늦어도 24개월 이내 농업위원회에 통보, ③ 기존 국내보조 통보 요건 및 양식에 따라 지속 통보, ④ PSH에 대한 기초 및 추가 또는 수정 정보 제공
  - (우회금지 및 안전장치) ① PSH 대상 비축물량이 무역을 왜곡하지 않거나 다른 회원국의 식량안보에 부정적 영향을 미치지 않도록 보장(수출금지 조항), ② AMS 및 최소허용보조 한도를 초과하는 방식으로 운용되지 않도록 보장

9) 2002년 아프리카 그룹이 최초 제기한 이후 2013년 MC9 직전 인도 등 일부 개도국들이 정부 관리가격 또는 지지가격으로 운용되는 PSH가 무역왜곡보조 감축 약속 한도를 초과하거나 초과할 수 있다는 우려를 제기함. MC9에서 회원국들은 잠정해법의 일환으로 통보 등 일정 요건을 만족하는 PSH에 대한 분쟁을 제기하지 않는다는 평화조항을 마련하고, PSH의 허용화를 주장하는 개도국의 의견을 받아들여 2017년 MC11까지 영구해법을 마련하기로 결정함. 최근 영구해법 마련에 실패함으로써 잠정해법이 현재까지 적용되고 있음(WTO, Agriculture - Factsheet on public stockholding for food security in developing countries, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/factsheet_agng_e.htm, 검색일: 2021. 2. 14.).

10) 〈부표 4〉 PSH 관련 일반 정보 및 통계 참조.

- (협의) AMS 한도를 초과하거나 초과할 위험에 있는 PSH의 운영에 관해 협의하고 관련 정보 제공
- (모니터링) 농업위원회가 정보를 관리·감독
- (추가 협상 대상) 운용 대상 품목(식량 또는 전통적 주곡)

• (2안) CoASS와 별도로 협상을 지속하고 현행 잠정해법을 확대하며 일반이사회가 협상 진전 상황을 정기 검토하는 결정문 제시

- MC10 결정사항에 따라 CoASS와 별도로 별도세션에서 영구해법 마련 협상 지속
- MC9, 일반이사회 결정사항에 따라 잠정해법 확대
- 일반이사회에서 협상 진전 상황 정기 검토

(수정안) MC13까지 영구해법 채택을 목표로 협상 지속 및 강화하는 작업계획 제시〈표 6〉

• MC9 및 일반이사회 결정사항에 주목하여 MC13에서 영구해법 채택을 목표로 협상을 지속하고 강화하는 노력 촉구

- CoASS와 별도로 별도세션에서 논의를 지속하고 일반이사회가 협상 진전 상황을 정기 검토

〈표 6〉 PSH 의장 초안 및 수정안의 주요 내용

2021. 7. 의장 초안	2021. 11. 의장 수정안
• (1안) 영구해법 마련 통보 및 투명성 요건 제시 우회금지(수출금지 조항) 및 안전장치(AMS 한도 초과 금지) 협의 및 정보 제공 농업위원회의 관리·감독 기능 • (2안) 잠정해법 확대 및 작업계획 별도세션에서 영구해법 마련 협상 지속 잠정해법 확대 일반이사회의 협상 진전 상황 정기 검토	• 향후 작업계획 제시 MC13까지 영구해법 채택을 목표로 협상 강화 노력 • 별도세션에서 논의 지속 • 일반이사회의 협상 진전 상황 정기 검토

자료: WTO(2021a; 2021b)를 바탕으로 저자 작성.

2.7. 투명성

(협상평가) 투명성은 협상 분야별 또는 협상 전반에 공통적으로 적용되는 중요한 이슈임에도 불구하고 세부사항은 아직 불투명한 상황임. 일부 개도국들이 자신의 역량 제약을 이유로 협상 쟁점 전반에 부담이 되는 투명성 요건 추가에 우려를 표명한 반면, 대다수 회원국들은 투명성 요건을 검토하고, 간소화·현대화하는 것을 목표로 MC12 이후 작업계획에 적극 참여하여 균형 잡힌 포괄적 진전 방안을 모색하는 데 기꺼이 참여할 의향이 있다고 평가

(초안) WTO 협정 전반의 투명성 의무를 간소화하고 현대화하는 것을 목표로 기존 통보 요건 및 양식(G/AG/2)[11]을 개선하기 위한 작업계획 제시〈표 7〉

- 농업협정 약속 이행 및 통보 요건 및 양식의 규정을 포함한 모니터링 기능 및 투명성 강화 약속
- WTO 사무국이 개도국의 통보 역량을 강화하기 위한 기술지원 및 협력사례 등에 관한 정보를 농업위원회에 정기 제공
- 통보 요건 및 양식과 투명성 및 모니터링 요건에 따라 통보의무를 원활히 수행하도록 정보기술(IT) 수단 개발을 통한 농업정보관리시스템(Ag-IMS) 기능 개선
- (추가 협상안) MC12에서 회원국이 합의한 통보 요건 및 양식의 수정 또는 개정사항을 이행하도록 농업위원회 주도로 작업계획 수립

(수정안) 정보기반 검토과정을 통한 투명성 규정 간소화·현대화, 개도국 통보 이행 지원, 정보기술 지원 등의 작업계획을 제시〈표 7〉

- 최근 연도를 우선순위로 회원국의 미이행 통보 해결 노력을 촉구
- 농업협정 약속 이행과 G/AG/2 관련 규정의 검토 및 강화를 통해 농업위원회 관리·감독 기능 개선
- 사무국이 개도국의 통보 역량 강화를 목적으로 가용기술 및 역량 구축 지원, 기술협력 활동사례 등에 관한 정보를 농업위원회에 정기 제공하도록 촉구
- 통보의무를 원활히 수행하도록 IT 수단 개발을 통한 Ag-IMS 기능 개선, 사무국의 지원으로 농업위원회에서 IT 기술을 정기 검토
- 2023년 말까지 G/AG/2의 수정·개정안 채택을 목표로 증거기반 검토과정을 통해서 동 문서에 포함된 투명성 규정을 검토하고, 간소화하며 현대화하는 작업계획을 농업위원회에서 수립

〈표 7〉 투명성 분야 의장 초안 및 수정안의 주요 내용

2021. 7. 의장 초안	2021. 11. 의장 수정안
• 모니터링 및 투명성 강화 약속 • 개도국 통보 역량 지원을 위한 WTO 사무국의 정보 제공 • 정보기술 수단 개발을 통한 농업정보관리시스템 기능 개선 • 회원국이 합의한 G/AG/2 수정 또는 개정사항 이행을 위한 농업위원회 주도의 작업계획 수립	• 미이행 통보 해결 촉구 • 투명성 강화를 위한 농업위원회 관리·감독 기능 개선 • 개도국 통보 역량 구축을 위한 사무국의 정보 제공 촉구 • 농업정보관리시스템 기능 개선 및 농업위원회의 IT 기술 정기 검토 • 2023년 말까지 G/AG/2 간소화·현대화 작업계획 수립

자료: WTO(2021a; 2021b)를 바탕으로 저자 작성.

11) 1995년 6월 농업위원회는 약속 이행의 검토과정을 원활히 수행하기 위해서 세부 통보 요건(통보 범위·주기)과 시장접근·국내보조·수출보조·수출금지 및 제한 분야 등의 통보양식을 포함한 통보 요건 및 양식(G/AG/2)을 채택하고, 회원국들은 G/AG/2에 따라 통보의무를 수행함(WTO 1995).

03

협상 전망 및 시사점

20년 이상 장기화되고 정체된 WTO 농업협상

- 2001년 DDA 협상의 일환으로 시작된 농업협상은 20년 이상 장기화되고, MC9와 MC10에서 TRQ 관리 방안 강화 및 수출보조 철폐 등 일부 협상 의제 이외의 협상타결 해법을 찾지 못함. 그동안 WTO 각료회의가 결렬, 중단, 재개, 연기를 반복하면서 다자통상체제 농업부문의 새로운 무역규범 마련을 위한 시도가 난항을 겪음.

2017년 MC11 농업협상의 결렬 이후 4년 만에 스위스 제네바에서 개최될 예정이었던 MC12가 코로나19 변종 확산으로 무기한 연기됨.

- MC12에서 회원국 간 대면회의가 불가능하고, 일부 회원국의 입국 제한으로 164개 회원국에게 동등한 기회를 제공한다는 측면에서 불가피한 조치로 판단됨. 농업협상 분야의 의제를 둘러싼 선진국·개도국, 농산물 수출국·개도국 간의 의견차이가 큰 상황에서 WTO가 회원국 간 이견 조정을 통해서 특정 분야에서 소정의 합의안이 도출될지를 두고 관심이 주목됨. MC12 연기에도 불구하고 CoASS 의장은 코로나19 상황이 호전될 때까지 회원국 간 합의점 도출을 위한 회의를 지속하기로 약속함.

CoASS 의장은 MC12에 대비하여 회원국 간 타협안을 모색하기 위한 논의의 수단으로 각료회의 초안(2021. 7.)과 협상 목표 수준이 하향 조정된 수정안(2021. 11.)을 제시

- 초안과 수정안은 개별 회원국 및 협상그룹과의 협의 결과, 기술적 쟁점 위주로 논의하는 조정자 주도 실무작업반 논의 결과, 회원국들의 쟁점별 제안서 등을 토대로 다양한 회원국의 의견을 반영함. 특히 회원국들 간 의견 차이가 큰 쟁점분야의 경우 회원국들이 고려할 수 있는 선택지를 파악하고, 달성 가능한 절충안의 윤곽을 설정하여 협상 전반 상호 대립되는 쟁점 간 또는 쟁점 내 균형점을 모색
- 특히, 의장 수정안은 회원국들 간 크게 대립되는 쟁점사항을 배제하고 향후 작업계획 또는 작업프로그램과 투명성 요건에 중점을 두어 초안에 비해 목표 수준을 하향 조정하여 회원국들 간 타협안을 마련하는 데 주력

의장 초안과 수정안에 대한 선진국-개도국, 농산물 수출국-수입국 간 상이한 평가에도 불구하고 향후 MC12 대비 농업협상 논의는 초안과 수정안을 바탕으로 전개될 전망

- 미국 등 선진국과 농산물 수출개도국들은 자신의 의견 반영이 미흡했다고 평가하면서도 향후 논의의 기초로 활용하는 데 긍정적으로 평가한 반면, 중국·인도 등 개도국들은 국내보조 분야의 선진국 AMS 철폐 요구, 협상 우선순위인 PSH와 SSM 분야에서 자산의 의견을 충분히 반영하지 못했다고 평가

쟁점별 회원국의 입장 차이가 지속되는 가운데 MC12 대비 농업부문의 실질적인 성과 도출에는 한계

- 협상 쟁점별 회원국 간 의견이 상충되는 가운데 정치적 결단 또는 양보 없이는 쟁점 간 균형을 찾기가 어려운 상황임. 따라서 관세 및 보조금 감축 등 구체적 수치를 포함된 실질적인 합의안 도출은 어려울 전망임. 다만, 차기 각료회의를 대비하여 쟁점별 협상의 방향을 설정하는 작업계획 등 최소한의 수준에서 성과가 도출될 가능성은 배제할 수 없음.
- 그밖에 합의 도출 가능성이 높은 이슈로 투명성과 WFP 면제가 제시됨. 하지만 투명성의 경우 개도국들이 부담이 되는 추가적인 요건 도입에 반대하고 있고, WFP 면제의 경우도 WFP 대상 식량 공여국이 WFP 면제 조치로 인한 자국의 식량안보 우려를 제기하고 있어 균형점 찾기가 어려운 상황임.

2022년 6월 중순 WTO 각료회의 개최 합의

- 농업협상 쟁점을 포함한 WTO 협상 전반의 이슈(수산보조, WTO 개혁, 코로나19 대응 의약품 TRIPS 적용 면제 등)에 대해 회원국 간 의견 차이를 해소하지 못한 상황임에도 불구하고 회원국들은 2022년 2월 23일 개최된 WTO 일반이사회에서 금년 6월 중순 MC12를 대면회의로 스위스에서 개최하기로 합의(WTD 2022; WTO 2022)
- WTO는 구체적인 타협안이 도출되지 못한 상황에서 벼랑 끝 전술(brinkmanship)을 통해서 회원국 간 정치적 양보를 이끌어내 MC12에서 소정의 성과를 도출하거나, 4년간 지속되고 있는 MC12에서 향후 작업계획을 수립하고 MC13에서 새로운 구도의 협상을 모색할 가능성도 배제할 수 없는 상황
- 농업협상그룹 의장은 MC12 개최 전 3개월 동안 초안이나 수정안의 문구를 수정·보완하는 데 주력할 전망임. 향후 농업협상은 쟁점별로 존재하는 회원국 간 입장 차이를 조율할 수 있는 획기적인 해결방안을 도출할 수 있는지 아니면 협상성과에 대한 목표 수준을 조정해야 할지가 주요 관건이 될 것임.

의장 초안과 수정안은 협상의 결과가 아닌 협상 분야별 원칙 및 방향과 향후 계획을 제시하는 수준

- 따라서 현시점에서 우리나라 농업부문에 미치는 영향을 파악하는 데 한계가 있음. 하지만 특정 쟁점에서 합의가 도출되면 협상이 급진전될 수 있어 협상 동향을 면밀히 모니터링하고 우리나라 농업부문에 미치는 유불리를 파악하는 것이 필요
- 식량순수입국으로서 국내보조 감축, 식량 수출금지 및 제한 등 우리나라와 직접적인 이해관계에 있는 사안에 대해 적극적으로 우리나라의 입장을 표명하면서 협상 입지를 넓혀나가는 데 주력하는 동시에 의견을 같이하는(like-minded) 회원국과 공조하는 노력이 필요

부 록
참조자료

〈부표 1〉 MC9 농업협상 주요 성과

쟁점		주요 내용
TRQ 관리 방안 강화	투명성 강화	TRQ 개시 및 신청 등 공표(최소 90일 전, 30~60일 내에 신청 처리), 불필요한 지연 금지 등 TRQ 운영의 투명성 강화
	미소진 메커니즘	수입국이 3년 연속 TRQ 소진율 65% 미만 등인 경우 수입국은 TRQ 관리방식을 선착순으로 변경 의무 부담(선착순 또는 비조건적 허가) – 개도국은 관리방식 변경 의무 면제
	미소진 메커니즘 재검토	12차 각료회의(2019)에서 미소진 메커니즘의 개도국 S&D 유지 여부 등 결정 – 미합의 시, 적용 유보 선진국 적용 제외
	미소진 메커니즘 유보	제12차 각료회의에서 미합의 시, 미국, 바베이도스, 도미니카, 엘살바도르, 과테말라 등 적용 유보 여부 결정 가능
PSH 영구해법 마련	목적 및 적용	개도국이 식량안보 공공비축 관련, 보조한도 초과하고, 조건(통보, 정보제공 등) 충족 시, 농업협정 위반에 따른 분쟁으로부터 영구해법 마련 시까지 보호
	통보/투명성 강화	최근 5년간 국내보조 통보, 비축프로그램 정보 제공 등 필요
	안전장치 마련	무역왜곡 제한, 타국식량안보 침해 제한, 회원국 요청 시 협의의무
	작업계획	MC9 이후 작업계획 마련, 영구해법 마련 시까지 논의 지속
수출경쟁 강화	수출보조 철폐 등 개혁 중요성 재확인	2005 홍콩각료선언의 수출보조 철폐 등 개혁의 중요성 재확인, 농업 모델리티(Rev.4)가 향후 논의의 주요 기초 중 하나임을 확인
	수출보조 등 자제	수출보조 및 수출신용 등 조치의 감축 기조 및 감축 약속 이하 수준 유지
	향후 작업계획	제9차 각료회의 이후 수출경쟁 이슈를 최우선 과제로 하고, 농업위원회에서 매년 집중 논의
	투명성 강화	농업위원회의 매년 논의를 위해 농업협정에 의한 수출보조 외에 첨부 양식에 의거 사무국이 회원국의 수출신용, 식량지원, 수출 국영무역 정보를 취합 및 제공

자료: 농식품부 내부자료를 바탕으로 저자 작성.

〈부표 2〉 MC10 농업협상 주요 성과

쟁점	주요 내용
일반원칙 및 이행점검	(일반원칙) 각국 양허수준 및 기존합의 준수 (이행점검) 3년마다 농업위원회에서 점검
수출보조 철폐	(수출보조 철폐) 선진국은 즉시, 개도국은 2018년 말까지 모든 수출보조 철폐 (개도국 수출물류비 유예) 개도국은 '23년 말까지 수출물류비 지급 가능 (면화 특례) 면화 수출보조는 조기 철폐(선진국은 즉시, 개도국은 2017년 초)
수출신용 규율강화	(정의) 자국 농산물을 수입하는 외국 기업에 대해 대출/신용보증 제공 (규율) 선진국은 '18년, 개도국은 '21년부터 최대 상환기간을 최장 18개월로 설정, 장기적 운영비와 손실을 충당할 수 있도록 적정 수준의 이자율을 부과
수출국영무역기업 규율강화	(정의) GATT 1997의 국영무역기업의 정의에 해당하며 농산물 수출에 관여하는 기업 (규율) 국영무역기업의 수출독점력이 무역왜곡을 일으키지 않도록 노력하고, 타국의 수출을 대체하거나 저해하지 않도록 노력
국제식량원조 규율강화	(기본원칙) 식량원조는 명백한 수요가 있는 지역에 대하여 무상원조 및 현금원조 방식으로 지원하도록 노력하고, 수혜국 및 제3국에 미치는 영향을 고려 (현금화 규율) 현금화가 요구되는 상황에만 사용하도록 노력하고, 사전 시장 영향 분석 요구
투명성 강화	수출보조, 수출신용, 수출국영무역, 해외식량원조 정보의 연례통보

자료: 농식품부 내부자료를 바탕으로 저자 작성.

〈부표 3〉 수출경쟁 설문조사 초안의 개선사항

부문	관련 정보
수출금융	• 프로그램 설명(다음 항목 내 분류: 직접금융지원, 위험회피, 정부 간 신용협정 또는 다른 형태의 정부 간 수출신용 지원) 및 관련 법령 • 수출금융기관 설명 • 수출신용, 수출신용보증 또는 보험계획 대상 농산물 수출액 및 각 프로그램별 지원액 • 각 프로그램의 연평균 보험료율/수수료 • 각 프로그램의 최대 상환기간/연평균 상환기간/수출 대상국 또는 지역/품목별 또는 품목군별 활용 • [가능한 최대로] 수출금융 대상 품목 또는 품목군의 수출 연간자료
국제식량원조	• 품목 설명 • 제공된 식량원조 물량과 금액 • 식량원조가 현물, 조건 없는 현금 기준으로 제시되었는지, 그리고 현금화가 가능한지에 관한 설명 • 완전무상 또는 양허조건 아래 제공된 것인지에 관한 설명 • 적절한 요구평가(주체포함)와 식량원조가 긴급사태 선언이나 호소에 대응한 것인지에 관한 설명(주체 포함) • 식량원조의 재수출이 식량원조 제공의 조건 아래 가능한지 여부 설명 • [가능한 최대로] 회원국들이 국제식량원조로 제공한 품목 또는 품목군의 연간 수출자료
농산물수출 국영무역기업	• 국영무역기업 목록 열거 국영무역기업 식별 해당 품목의 설명(품목 설명에 포함된 관세세번 포함) • 근거 및 목적 국영무역기업 설립 및 유지 근거 또는 목적 법령 및 헌법상의 권한 요약을 포함하여 관련 배타적 또는 특별한 권리나 권한을 부여하는 법률 기반 설명 • 국영무역기업의 기능 설명 국영무역기업의 운영을 설명하는 요약문 국영무역기업에 부여된 배타적 또는 특별한 권리나 권한에 대한 상세설명 • [가능한 최대로] 해당 품목의 연간 수출자료 (일반적인 상업적 기밀 고려 대상 추가 정보) • 수출액 및 수출량 • 수출가격 • 수출 대상국

주: 밑줄 친 부분은 MC10 설문조사 항목 이외에 추가된 내용임.
자료: WTO(2021a)를 바탕으로 저자 작성.

〈부표 4〉 PSH 관련 일반 정보 및 통계(작물 기준)

일반 정보	운용 대상 품목 통계
• 일자 및 문서정보: 국내보조 통보 및 관련 보조자료가 보고 연도 말 이후 늦어도 24개월까지 제출되었음을 확인하는 사실 정보 • 식량안보 목적과 프로그램의 규모를 확인 세부정보 프로그램 이름 적용대상 전통주곡 작물 이행 책임 기관 관련 법규 프로그램 개시 일자 공식 공표된 객관적 기준 및 지침 • PSH 운영방식에 대한 사실 설명 비출물량 수매 관련 규정(수매관리가격 결정방식 포함) 재고 물량 및 비축 규정(사전 결정된 목표·수량제한 규정) 비축물량 방출 규정(방출가격 및 대상품목 결정방식 등) • PSH의 생산·무역왜곡 효과 최소화하는 특정 조치 설명 • 통계정보 • 관련 기타 정보(홈페이지 참고사항 포함)	• 작물 이름 연초 재고량 프로그램에 따른 연간 수매금액/연간 수매물량/연간 방출금액/연간 방출물량 수매 및 방출가격 연말 재고량 총 생산량/총 생산액 해당 작물의 방출로부터 혜택을 받은 인구와 방출물량에 관한 정보 국가단위 및 가능한 경우 지역단위 수혜자 추정인구/지역단위 수혜자에게 방출된 물량 민간비축에 대한 정부지원의 경우 제공된 국내보조 및 갱신된 자료 총 수입액/ 총 수입량/총 수출액/총 수출량

자료: WTO(2021a)를 바탕으로 저자 작성.

참고문헌

김진동. 2016. 사실상 종료된 DDA, 협상 의제에 대한 논의는 계속 진행. WTO Issue. 나라경제 세계는 지금.

산업통상자원부. 2013.『통상관련 용어집』. 통상정책총괄과.

Washington Trade Daily(WTD). 2022. WTO DG Eyes May Ministerial. Volume 31. Number 31.

WTO. 1995. Notification Requirements and Formats: Adapted by the Committee at its Meeting on 8 June 1995. G/AG/2. Committee on Agriculture.

WTO. 2015. Ministerial Conference Tenth Session, Nairobi, 15~19 Dec. 2015 Ministerial declaration and Decisions: Export Competition(WT/Min(15)/45-WT/L/980).

WTO. 2018. WTO Agriculture Negotiations Reset. JOB/AG/135. Committee on Agricultural in Special Session.

WTO. 2021a. Committee on Agriculture in Special Session: Draft Chair Text on Agriculture. JOB/AG/215. Committee on Agriculture in Special Session.

WTO. 2021b. Committee on Agriculture in Special Session: Reported by the Chairperson, H.E. Ms. Gloria Abraham Peralta, to the Trade Negotiations Committee. TN/AG/50. Committee on Agriculture in Special Session.

WTO. 2021c. Towards a Strengthened Negotiation Framework in the Domestic Support Pillar: a Methodology for Subsidy Entitlement Reductions, Communication by Costa Rica. JOB/AG/199. Committee on Agriculture in Special Session.

WTO. 2021d. Joint Statement on Agriculture Export Prohibitions or Restrictions Relating to the World Food Programme. WT/L/1109.

WTO. 2022. WTO Members Agree on mid-June Dates for Reconvening MC12. 〈https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/mc12_23feb22_e.htm〉. 검색일: 2022. 2. 24.

WTO. Agriculture – Factsheet on public stockholding for food security in developing countries. 〈https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/factsheet_agng_e.htm〉. 검색일: 2021. 2. 14.

KREI 농정포커스

감 수	국승용 선임연구위원	061-820-2275	gouksy@krei.re.kr
내 용 문 의	김상현 부연구위원	061-820-2280	sanghyun@krei.re.kr
발간물문의	유정인 선임전문원	061-820-2282	edela@krei.re.kr

※ 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.

※ 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

KREI 농정포커스 제204호

WTO 농업협상 최근 논의 동향 및 전망

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 2022. 3.

발 행 인 김홍상

발 행 처 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500

인 쇄 처 (주)에이치에이엔컴퍼니

I S S N 2672-0159

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.