

협상에 따른 농업피해를 최소화하기 위한 우리의 대응



손재범
(한국농업경영인연합회 정책실장)

1. DDA 농업협상 경과

WTO 일반이사회는 2004년 7월 31일 오시마 초안 수정안을 일부 수정하여 DDA 농업협상 세부원칙의 기본골격을 확정하였다. 이번에 합의된 기본골격은 구체적 수치를 포함한 세부쟁점을 추후 논의를 통해 해결한다는 식으로 유보적이기 때문에, 향후 국가 간 이해관계가 첨예한 사안의 조율과정에 상당한 진통이 불가피할 전망이다. 이에 따라 이번 기본골격 합의가 칸쿤 각료회의 이전 수준으로 복귀한 것이기 때문에 큰 진전이었다고 보기는 어렵다는 것이 일반적 시각이다.

우선 DDA 농업협상의 진행 과정을 살펴보면 주요국들의 대립과 반응, 의사결정의 반영 정도를 살펴본다.

DDA 농업협상은 2001년 카타르 도하(Doha)에서 열린 제4차 WTO 각료회의에서 새로운 다자간 무역협상인 도하개발의제(DDA)가 출범하고 2004년 12월 31일까지 모든 협상을 완료하도록 결정하면서 시작되었다. 각료회의에서 결정한 것은 2003년 3월까지 협상의 세부원칙(Modality)을 수립하고, 2003년 9월 멕시코 칸쿤에서 열

리는 제5차 각료회의까지 이행계획서(C/S)를 제출하며, 2004년 12월 31일까지 모든 협상을 완료하도록 결정하였다.

이에 따라, 2002년 3월부터 농업위원회 특별회의 하빈슨(Harbinson)의장의 중재아래 농산물 관세 및 보조의 감축 방식과 수준을 결정하는 세부원칙 협상을 추진하였으나 실패하였는데, 하빈슨 초안(2003. 2. 12)과 하빈슨 초안 수정안(2003. 3. 19)이 제시되었음에도 불구하고 회원국 사이의 이견이 좁혀지지 않아 3월 말까지의 세부원칙 수립 시한을 지키지 못했기 때문이다. 지난 UR 협상과 마찬가지로 농산물 협상에서 상당한 진통이 있을 것이라는 예측대로 협상이 진행되고 있었으며, 특히 UR 협상과는 달리 개도국들의 목소리가 상당히 강력해졌다는 것이 이번 협상의 특징이다.

이러한 징후는 구체적 수치를 공란으로 처리한 미국과 EU의 공동제안서(2003. 8. 13)가 제시되었으나, 브라질과 인도, 중국이 이끄는 G20 개도국 그룹이 선진국 중심으로 작성된 점을 비판하며 대응 제안서(2003. 8. 20)를 제출한 점에서 나타난다.

이어 WTO 일반이사회 카스티요 의장이 미국과 EU의 공동제안서를 기초로 개도국 그룹의 의견을 반영한

카스티요 초안(2003. 8. 25)을 만들었으나 WTO 회원국의 비판 속에 9월 13일 멕시코 칸쿤에서 제5차 각료회의가 개막되었다. 그러나 칸쿤 각료회의에서도 완전한 형태의 세부원칙 합의가 불가능하다고 보고 그 중간단계인 기본골격만이라도 합의하는 안을 시도하였으나 G20 개도국 그룹과 미국·EU, 우리나라가 포함된 G10, 전체 개도국 그룹인 G90 등이 첨예하게 대립하면서 합의에 실패하였다. 강력해진 개도국의 힘을 증명해보이는 순간이었다.

다자주의체제에 대한 의구심과 유지 자체에 대한 경각심이 증폭되면서 칸쿤 각료회의 결렬이후 미국, EU, 중국, 인도, 호주 등 주요 농산물수출국을 중심으로 한 수출 강대국그룹(G5)은 WTO체제의 유지를 위해 2004년 3월부터 새로운 의장단을 구성하여 7월말까지 우선 기본골격(framework)만의 타결을 목표로 집중적인 협상을 진행하였다.

미국 대신, EU 집행위원 교체 등 내부 정치적 이슈로 7월 말까지 협상 기본골격 합의가 필요하다는데 공감대가 형성되었는데, 이는 기본골격이 마련되지 못할 경우 더 이상 다자체제의 협상진전이 어렵게 될 가능성이 크고, 세계무역에서 WTO체제의 틀이 유지되느냐 마느냐의 중요한 갈림길이었기 때문이다.

이 과정에서 WTO 일반이사회 오시마의장은 7월 중순까지 진행된 논의를 바탕으로 기본골격 초안(오시마 안)을 제시(2004. 7. 16)하였으며, G5의 의견을 조율하여 오시마 초안 수정안(2004. 7. 30)이 제출된 것이다.

그리고 WTO 일반이사회는 오시마 초안 수정안을 일부 수정하여 DDA농업협상 세부원칙의 기본골격을 확정(2004. 7. 31)하였으며, 당초 협상시한인 2004년 말 이후에도 협상을 계속하도록 하고, 제6차 WTO 각료회의를 홍콩에서 개최(2005. 12)하기로 한 것이다.

II. 기본골격 채택의 의미

1. 기본골격(Framework) 채택의 의미

이번 기본골격 채택을 통해 DDA농업협상의 진전이라는 시각이 있음에도 불구하고, 기본골격이라는 자체가 구체적 수치를 포함한 세부원칙(Modality)을 협상해 나가기 위한 '원칙의 원칙' 정도로서의 성격을 지니는 것으로 볼 수 있다. 따라서 우리나라로서는 선진국과 개도국 간에 일정 정도의 합의를 통해 논의의 틀을 만들었다는 것에 대해 경각심을 가지고 대비해야 하는 측면이 있지만 협상이 완료된 것처럼 그 대비책에 소홀해서는 안 될 것이다. 오히려 이제부터 세부원칙협상과 결정, 이행계획서의 제출 등 길고 복잡한 협상과정이 있다는 점을 명심하고 협상에 적극적으로 임해야 한다.

지난 UR협상 때 신선마늘에만 대한 관세를 높게 부과했다가 초산조제마늘 등 변형된 형태로 국내 마늘산업을 위협에 빠트리게 한 것은 협상의 내용 하나가 끼칠 파급 효과에 대해 충분히 검토하지 못한 결과였다.

아울러, 이번 협상과정이 우리나라를 포함한 농산물수입국(G10)의 요구사항은 반영되지 않고, 미국·유럽연합(EU)·브라질·인도·호주 등 5개국(G5)의 밀실협상을 통해 의장 초안을 최종 조율하는 등 통상협상의 투명성 및 공정성이 훼손된 측면이 있다.

특히 ▲관세상한 설정 문제를 추후 논의하기로 해 삭제를 요구한 우리나라의 요구 미반영 ▲민감품목의 인정 범위가 '기존의 TRQ 설정 품목 범위에서' 적절한 숫자로 축소 ▲민감품목의 TRQ(저율관세 의무수입물량)증량 규정 ▲개도국 특별품목(SF)에 대한 TRQ 증량 의무 면제 삭제 등이 대표적인 내용이다. 이러한 점에 대해서도 국가는 각국과의 공조체제를 강화하고, 적극적으로 공정한

의사결정을 촉구하는 대외활동을 전개해야 할 것이다.

III. 기본골격에 대한 평가

1. 주요 협상내용에 대한 평가

1) 구간별 감축방식과 고관세 품목의 대폭 감축

구간별 감축방식(Tiered Formula)은 관세를 수준별로 몇 개의 구간으로 나누어 각 구간별로 관세를 깎아나가는 방식을 말한다. 예컨대, 2003년 초에 제안된 하빈슨의장 안은 선진국의 경우, 15%이하는 평균 40%, 15%~90%는 평균 50%, 90% 초과는 평균 60%로 구간을 3가지로 나누고 구간별로는 다른 감축방식을 적용하였다.

이번 기본골격 또한 이러한 방식을 이용하지만, 몇 구간으로 할 것인지, 구간마다 몇 퍼센트를 감축할지는 결정되지 않았으며, 앞으로 협상을 통해 정하기로 하였다. 그러나 관세율이 높은 품목을 더 많이 감축하기로 하였으므로 결국 이번 협상의 관세 감축 방식은 점차 품목마다 관세 격차를 줄여 관세율 차이가 적게 될 것이다.

다른 나라에 비해 농산물 관세율이 상대적으로 높은 참깨, 마늘, 고추 등 주요 소득 작목의 관세 감축 폭이 클

것으로 보여 우리나라는 이러한 관세감축 방식이 UR방식에 비해 불리하게 적용될 것으로 보인다.

2) 관세상한 설정은 미정

관세상한은 관세가 일정한 수준을 넘지 못하도록 규정하는 것으로써 142개 수입농산물에 100% 이상의 높은 관세를 붙이고 있는 우리나라에 불리한 항목이다. 예컨대 150%로 관세상한이 설정되면 모든 관세는 150% 이하로 감축해야 한다.

이번 기본골격에서 관세상한 여부가 결론을 맺지 못하고 추후 평가과제로 남겼는데, 이는 우리나라나 일본 등은 고관세 품목을 더 많이 감축하게 하였으므로 관세상한이 불필요하다고 주장한 반면 미국이 관세상한을 통해 시장개방을 실질적으로 확대할 수 있다고 대립했기 때문이다.

3) 민간품목에 대한 신축성 인정

이번 협상에서 각국은 자국 농업에서 중요한 품목을 민감품목(Sensitive Products)으로 선정하여 일반 품목보다 관세를 덜 감축할 수 있도록 하고, 회원국이 스스로 선정할 수 있도록 하였다. 우리나라에게는 일단 유리한 항목이라 할 수 있지만, 민간품목이라도 관세가 높을수록 더 많이 감축해야 하며, 민간품목으로 분류해 관세를 덜 깎을 경우 의무수입량인 저율관세할당물량(TRQ)을

관세 구분	품목 수 (개)	관세라인 수 (개, HS10)	주요 품목
300% 이상	25	94	쌀, 인삼(754%), 참깨(630%), 마늘(360%), 겉보리(324%), 쌀보리(300%)
250% 이상	31	108	고추(270%)
200% 이상	39	124	수삼(223%), 밤(219%)
100% 이상	47	142	분유(176%), 감귤(144%), 양파(135%)

늘려줘야 하기 때문에 수입량이 늘어나는 것은 피하기 어려울 것이다.

4) 개도국은 선진국에 비해 우대하기로 명문화
개도국은 선진국보다 낮은 관세감축률, 민감품목의 수 및 취급, TRQ증량, 더 긴 이행기간의 우대를 받을 수 있도록 하였다. 또한, 식량안보, 생계보장 및 농촌개발 필요성에 의해 중요한 품목을 적절한 수의 특별품목(Special Product)으로 선정해 민감품목보다 관세감축과 TRQ 증량 측면에서 우대를 받을 수 있게 되어, 우리나라가 개도국의 지위를 유지할 수 있는냐의 여부에 따라 국내 농업에 미치는 영향은 큰 차이를 보일 수 있다.

5) 보조 규모가 클수록 큰 폭 감축

국내보조 분야도 관세감축 방식과 동일한 방법으로 가격과 생산보조 규모가 클수록 더 많이 감축해야 하며, 이행 1차년에 최종 양허된 감축대상보조(AMS), 최소허용보조 및 블루박스(Blue Box) 보조금을 모두 합한 총액의 20%를 감축하도록 하였다.

그러나 실제 집행된 보조가 아니고 허용된 보조이기 때문에 우리나라에 미칠 영향은 없다는 것이 연구기관의 분석이다. 이는 우리나라가 AMS는 허용된 수준의 평균 94%를 사용하고 있지만, 블루박스 보조가 없고 최소허용보조는 허용된 수준의 16%(2000년 현재)만을 사용하고 있기 때문이다.

6) 품목별 상한 설정

품목별로 AMS 상한을 설정하도록 했으며 AMS의 90% 이상을 사용하고 있는 쌀의 경우 큰 타격을 받을 것으로 예상된다.

7) 블루박스의 역할 인정

농정개혁의 수단으로서 블루박스의 역할을 인정했으며, 보조의 지급한도는 농업생산액의 5%로 규정하였다. 블루박스 보조 지급실적이 있는 국가뿐 아니라 지금까지 블루박스를 사용하지 않았던 우리나라도 이행 첫해에 5%까지 블루박스를 활용할 수 있게 되므로, 유용한 정책으로 활용해야 할 것이다.

IV. 향후 협상진행 방안

1. 협상일정

DDA 농업협상은 이번에 결정된 기본골격(Framework)을 바탕으로 세부원칙을 수립한 후에 각국이 이행계획서(C/S)를 제출하는 일정이 될 것이다. 이번 기본골격 과정에서 WTO 회원국들은 일단 홍콩 각료회의에서 결정하는 것으로 목표하고 있다.

2. 세부원칙 협상

9월부터 관세상한 설정 여부, 관세와 보조금의 감축방법 및 감축률 등 구체적인 세부원칙 마련을 위한 협상이 다시 시작될 예정이나 주요국의 정치 일정 때문에 본격적인 협의는 2005년부터 이뤄질 것으로 예상된다.

일단 홍콩에서 열리는 제6차 각료회의를 목표로 추진될 것으로 예상되지만, 협상이 여의치 않을 경우 2006년까지 논의가 지속될 것으로 보인다. 세부원칙 협상이 기본골격에서 빠진 구체적인 수치, 관세감축과 TRQ 증량에 관한 복잡한 공식 설정, 후후 협상으로 미룬 핵심 쟁점들을 해소해야 되기 때문에 상당히 복잡하고 어려운 과정을 거치게 될 것이기 때문이다.

V. 협상 대응방안

1. WTO의 공정한 의사결정 촉구

우선 G5의 협상을 통해 의장 초안을 최종 조율하는 등 농산물 순수입국으로서 우리나라의 입장에서는 통상협상의 공정성이 훼손되었다. 무역을 통해 세계의 부를 증진시키겠다고 표방하는 WTO가 애초 의도했던 기능을 전혀 하지 못하고 있으며, 협상결과과정에서 농산물 순수입 국가D의 의견이 배제되는 점에 대해 공정한 의사결정을 촉구하는 대외활동을 전개해야 할 것이다.

2. 개도국 지위 유지에 총력

개도국 지위가 보장되면 ▲관세감축방식, 관세감축률, 민감품목의 수 및 취급, TRQ증량, 이행기간 등에서 선진

국보다 유리 ▲적절한 수의 특별품목 지정 및 신축성 ▲새로운 특별셰이프가드(SSM) 인정 ▲무역왜곡보조 감축에서 긴 이행기간 및 낮은 감축률 적용 ▲개도국 우대 농업보조(UR농업협정 제 6.2조) 유지 ▲무역왜곡보조 가운데 최소허용보조(de-minimis) 감축의무 면제 적용 등 우대조치를 적용받을 수 있기 때문에 반드시 개도국 지위를 유지해야 한다.

3. 기본골격 중 핵심쟁점 해결에 협상력 집중

또한, 개도국지위 유지와 별도로 ▲민감품목의 수와 범위 확대 및 처리방법의 신축성 최대화 ▲민감품목의 TRQ 증량 최소화 ▲특별품목의 수와 범위 확대 및 처리방법의 신축성 최대화 ▲관세상한 설정 배제 ▲관세구간의 수와 경계 및 구간별 감축방식의 신축성 최대화 ▲셰이프가드(SSG)의 자율성 최대화 등, 이번 기본골격에서 제시된 내용 중 아래의 사항을 관찰할 수 있도록 협상력을 집중해야 한다.

4. 내부 농정개혁 조치 시행

세부원칙 결정(홍콩 각료회의)⇒국별 이행계획서(C/S) 제출⇒각국 비준 등 협상이 일정대로 진행되더라도 최소한 2007, 2008년에 DDA농업협상이 종료될 것으로 전망된다. 협상 진행과 동시에 정부의 '선대책 후협상' 통상협상 원칙에 따라 3~4년의 기간을 내부 농정개혁 조치를 시행해야 한다.

그러나 국내 대책의 과정이 외부 환경변화에 수동적으로 대응하는 일방적 의사결정과정이지 아니라 농업인들과 합의할 수 있는 국내 과제를 도출하고 이를 성실히 수행할 수 있도록 신뢰를 구축해야 할 것이다. ☺

