

# DDA 비농산물 시장접근협상전략

김도훈

산업연구원 연구본부장

## 1. 서: DDA NAMA 협상의 진전 상황

- 2005년 12월 13-18일 사이에 홍콩에서 열린 「제6차 WTO각료회의」는 2003년 9월에 멕시코 칸쿤에서 열린 각료회의에서 합의 도출에 실패한 이후, 도하 개발 아젠다 (Doha Development Agenda: DDA) 각 분야에서 진행되어 온 협상의 결과를 총정리하고 향후의 일정을 결정하는 등의 성과를 올림으로써 DDA에 새로운 모멘텀을 가져오는 데 성공했다는 평가
  - 다만, 당초 기대되었던 각 분야별 협상의 핵심의제에 대한 합의는 대부분 이끌어내지 못했다는 평가
  - 非농산물 시장접근협상 (Negotiation on Non-Agricultural Market Access: NAMA)의 경우에도 핵심의제에 대한 지금까지의 논의를 정리하는 정도의 성과
  - 따라서 NAMA를 비롯한 DDA 협상의 가장 중요한 협상 내용은 지금부터 2006년 말까지 결정될 것으로 전망
- NAMA는 DDA 협상의 틀에서 논의되고 있는 주요 협상 분야인 ① 농업 ② NAMA ③ 서비스 ④ 규범 ⑤ 개발 ⑥ 무역원활화 ⑦ 무역과 환경 ⑧ TRIPs 등의 8개 분야 중에서 규범 협상과 함께 우리나라가 DDA에서 실질적인 이득을 올려야 할 분야로서 선진국 및 개도국들의 적극적인 시장개방을 유도해야 할 분야
  - 우리 경제가 점점 더 공산품 분야의 수출에 의존하여 성장·발전해 나가는 상황, 우리나라가 세계적 인 무역대국들 가운데 가장 지역경제통합 움직임에 뒤쳐져 있었던 상황 등을 고려할 때 공산품에 대한 우리의 시장을 확보하는 것은 불가피한 선택
  - 특히, 최근 우리의 수출구조가 점차적으로 개도국의 비중이 높아가고 있는 가운데, 개도국들의 시장 개방이 중요한 협상 목표로 부각
  - 그럼에도 불구하고 NAMA 협상 분야는 우리나라가 취약한 경쟁력을 보이고 있는 수산물, 임산물 분야가 포함되어 있어 우리나라가 적극적이고 공세적인 협상전략을 펼치는 데에 한계를 노정

## 2. NAMA의 주요 쟁점 분야와 주요국의 입장

- NAMA 협상 그룹에 Doha 각료선언에서 위임한 협상의 주요 요소는 非농산물 분야에서 나타나고 있는 고관세 (high tariff), 관세정점 (tariff peak), 경사관세 (tariff escalation)를 해소하여 실질적인 시장 개방을 이루는 것으로 집약

- 다만, DDA 협상의 다른 모든 분야와 마찬가지로 개도국들의 부담을 감안하여 개도국들에 대해서는 “특별히 차별화된 취급” (Special & Differentiated Treatment)을 할 것을 규정

### (1) 관세감축공식

- 협상에 참여하는 각 회원국들이 NAMA가 다루는 모든 품목들에 대한 자국 관세를 감축하는 방식을 포괄적으로 결정하는 분야로서, NAMA 협상 과정에서 가장 중요한 분야로 간주되어 왔으며 NAMA에 참여하는 모든 회원국, 모든 품목들에 공통적으로 적용되는 요소인 만큼, 가장 많은 논의가 전개되었으나 아직 협상에서 결정해야 할 요소가 많이 남아 있는 분야
  - 초기에는 각국의 평균 관세율을 감안하여 관세를 감축하는 방식인 지라르 공식이 개도국들의 지지를 받고, 높은 관세일수록 더 많이 감축하는 방식인 스위스 공식이 선진국들의 지지를 받으면서 양측의 주장이 팽팽하게 맞서 좀처럼 실마리를 찾지 못한 분야
- 최근 주요 선진국들이 스위스 공식을 적용하되 개도국에게는 선진국보다 다소 낮은 수준의 관세감축이 가능하도록 하는 이중계수 적용을 제안함으로써 협상의 돌파구 마련에 성공
  - 그러나, 아직도 관세감축률 조정을 위한 계수 (조정계수)의 간격에 대해 선진국과 개도국 사이의 이견이 매우 큰 상황
- 주요 개도국들은 선진국에 적용될 스위스 공식 조정계수의 수준을 5 이하로 주장하고 있는데, 이 경우 이미 2-3% 정도의 매우 낮은 수준을 보이고 있는 선진국들의 관세인하 효과보다는 평균 관세의 수준이 상대적으로 중립적인 국가들의 관세인하 효과가 매우 크게 나타나 현재 실행관세의 평균 수준이 7.5% 수준을 보이고 있는 우리나라의 경우 평균관세율이 2.5% 수준으로 낮아질 것으로 예상
  - 반면, 개도국들은 개도국들에 적용될 조정계수의 수준을 30 이상으로 주장하여 가능한 한 그들의 고관세 수준을 유지하려는 의도
  - 이렇게 양측에 적용되는 조정계수의 간격이 클 경우, 선진국들의 관세 감축률은 매우 높게 되어 관세정점은 제거될 가능성이 높으나, 개도국들의 고관세 해소라는 NAMA의 다른 하나의 중요한 협상 목표가 달성되지 않을 가능성
- 한편, 선진국들은 선진국에 적용될 스위스 공식 조정계수의 수준을 10 전후, 개도국에 적용될 조정계수의 수준을 15 전후로 각각 주장하고 있는데, 이 경우 선진국 조정계수를 적용받게 될 우리나라는 평균관세율이 3.65% 정도로 현재의 실행관세 평균 수준에서 절반을 약간 상회하는 수준이 감축될 전망
  - 이렇게 양측에 적용되는 조정계수의 간격이 작을 경우, 현재 평균 관세율이 매우 높은 수준을 보이고 있는 개도국들의 관세감축률이 크게 높아질 것으로 예상되어 (예를 들면, 평균관세율이 27.8%를 보이고 있는 인도의 감축 후 평균관세율은 9.5% 수준) 개도국들의 반발이 매우 큰 상황

### (2) 미양허 품목의 처리

- WTO 관세인하 협상의 기준이 되어야 하는 관세는 양허관세가 되어야 한다는 것에는 회원국들 사이에 이견이 없으나, 선진국의 대부분과 개도국 중 일부 국가를 제외한 상당수의 국가들이 NAMA 협상 대상 품목들에 대한 관세를 100% 양허하지 않은 상황
- 따라서, 이들 미양허 품목들의 경우 각국이 현재 실제로 적용하고 있는 실행관세를 이용하여야 하지만, 실행관세를 그대로 기준관세로 사용하면 이들 미양허 품목들의 관세가 일시에 지나치게 삭감되는

효과가 나타나게 되므로 미양허 품목의 비중이 높은 국가들의 반발이 크므로 미양허 품목의 실행관세를 처리하는 것도 중요한 협상의제로 대두

- 일반적으로 일부 품목을 양허하지 않은 이유가 동 품목들의 수입에 대해 현재 적용하고 있는 실행관세를 신축적으로 운용하려는 데 있기 때문에 이들 품목들의 협상 기준 관세율로서 실행관세를 적용 대상으로 삼는 것은 해당 국가에 상당한 부담으로 작용
- 더욱이 100% 양허하고 있는 국가들 중에서 많은 나라들이 (특히 많은 개도국들의 경우) 양허관세보다 상당히 낮은 수준으로 실행관세를 운용하고 있다는 점을 (예를 들면, 브라질의 경우 양허관세 평균이 30% 가까운 수준인 데 비해 실행관세는 10%를 겨우 상회하는 수준을 유지) 감안하면 실행관세를 그대로 협상대상으로 삼는 것은 불평등하다는 점이 인정되는 추세
- 결국, 미양허 품목의 현행 실행관세를 적절한 방법으로 상향 조정하여 이를 협상의 기준 관세로 삼는 것에 대체로 합의된 상황
  - 상향 조정을 하는 방법으로는 ① 개도국들에 의해 주장된 실행관세의 두 배를 기준관세로 채택하는 방법 ② 선진국들에 의해 주장된 실행관세에 일정 수준의 %포인트를 더하여 (mark-up) 이를 기준관세로 채택하는 방법 등이 논의되어 왔으나 지금은 대체로 mark-up의 방법에 의견이 수렴되는 상황
- 그러나, 개도국들의 실질적인 시장개방을 유도하려는 선진국들이 낮은 수준의 mark-up (5-10%포인트)을 주장하고 있는 반면, 개도국들은 30%포인트까지의 mark-up을 주장하고 있는 상황

### (3) 민감품목에 대한 신축성 적용

- NAMA 협상을 주도하고 있는 선진국들의 경우 이 부분에 대한 논의 자체를 회피하고 있는 상황이지만, 지금 주장되고 있는 바와 같이 과감한 수준의 관세감축을 유도하는 조정계수가 적용될 경우 각 회원국들 모두가 일부 품목의 관세율이 지나치게 감축되는 것에 부담을 느끼는 상황
  - 특히 부담을 느끼는 품목들의 경우 각국의 평균관세율에 비해 높은 수준을 보이고 있는 것이 보통이므로, 높은 관세일수록 더욱 감축폭이 커지는 특징을 가지고 있는 스위스 공식의 특성을 감안할 때 그 부담은 크게 증폭될 것으로 예상
- 따라서, 일부 국가들이 이러한 민감품목들에 대해 지나치게 부담스러운 관세감축을 완화해 주는 “일부 품목에 대한 관세감축의 신축성 부여” 문제를 거론하고 있으나, 대부분의 선진국들이 여기에 반대하는 입장
- 한편, 개도국들의 경우 개도국들에 특별히 적용할 것으로 합의된 이른바 “7월 패키지 8항”에 의해, 일부 품목 (전체의 5%에 해당하는 품목)에 대해 관세감축을 면제받거나, 그보다 더 많은 품목 (전체의 10%에 해당하는 품목)에 대해 관세감축을 완화해 주는 신축성 조치를 이미 보장받고 있는 것으로 인식하고 있어 이러한 모든 국가에 걸친 신축성 적용에는 소극적
  - 다만, 일부 선진국들은 개도국들이 이러한 “7월 패키지 8항”의 신축성을 포기하는 대가로 조정계수를 개도국들에게 높은 수준을 적용하는 이중계수 방식을 제의하였으므로 이러한 개도국들의 신축성은 인정할 수 없다는 입장을 보이고 있어 협상이 복잡해지고 있는 양상

### (4) 분야별 무세화

- 선진국들은 관세인하공식에 의한 개도국 관세인하 유도가 조정계수의 이중 적용, 개도국의 일관된 신

축성 확보 주장 등으로 용이하지 않음을 인식하여, 국제무역에서 중요한 상품 분야를 선정하여 아예 관세를 철폐하는 자유화 방식을 별도로 추진할 것을 주장

- 선진국들이 이러한 방식을 강하게 선호하는 이유는 우루과이라운드 당시 분야별 무세화 협상으로서 체결되었던 ITA (정보통신협정)가 상당히 성공적으로 운용되고 있고, 이들 ITA 대상품목들의 국제 교역이 활발히 이루어지고 있다는 데에 기인
- 다만, 분야별 무세화 논의는 우리나라 등 일부 국가를 제외한 대부분의 개도국들이 소극적인 자세를 보이고 있다는 점이 극복해야 할 과제
- 개도국들의 참여 의사 미흡이라는 근본적인 문제를 차치하더라도, 분야별 무세화가 성공하려면 다음과 같은 문제들도 해결해야 하는 상황
  - 각 회원국들이 자국이 유리한 분야를 분야별 무세화 대상 품목으로 제시하고 있어, 많은 회원국들의 공통 이익을 증진하는 분야를 찾아내는 문제
  - 이러한 상품 분야를 찾아내더라도 분야별 무세화가 자발적인 참여를 전제로 하고 있으므로 ITA와 같이 참여하는 국가들의 교역 수준이 세계 무역 (혹은 생산)에서 차지하는 비중이 일정 수준 이상 (critical mass)이 되어야 한다는 문제

#### (5) 비관세장벽

- NAMA에 참여하는 WTO 회원국들 모두가 관세감축보다도 오히려 비관세장벽의 제거가 더욱 중요하다는 데에는 인식을 같이하고 있으나, 철폐 대상이 되어야 할 비관세장벽의 적시방법에도 합의하지 못하고 있는 상황
  - 이 분야는 의장 및 WTO 사무국의 주도로 각국이 겪고 있는 비관세 장벽의 유형을 제시하고 이를 분류하는 수준의 작업이 진행
  - 이렇게 비관세장벽의 유형별 분류가 어느 정도 이루어지고 있으나 이들 비관세장벽을 제거하는 문제를 어떤 협상 그룹에서 다루어야 할지도 매우 어려운 문제로 남아 있는 상황
  - 이러한 논의 방법이 매우 비효율적임을 인식하여 일부 선진국들은 특정 상품 분야를 선정하여 동 상품 분야와 관련된 모든 비관세장벽을 적시하고 철폐해 나가는 방식의 협상방식을 주장

#### (6) 개도국에 대한 S&D 제공

- 많은 개도국들 (그 중에서도 저개발 개도국)의 경우 다른 나라와 같은 수준의 자유화를 추진하는 것이 크게 부담이 될 가능성이 있으므로, 이들 개도국들에게 관세감축의 부담을 완화해 주는 등의 차별화된 취급 (S&D Treatment)을 제공하는 것은 DDA 협상 전반을 지배하는 원칙
- NAMA에서도 저개발 개도국에 대해서는 이미 관세감축 면제 등의 조치를 취할 것에 합의한 바 있으나, 일반 개도국에 대한 S&D 공여 내용에는 선진국과 개도국 사이에 이견 표출
  - 대표적으로 “7월 패키지 8항”의 적용, 이중계수의 적용 등에 대해서 선진국과 개도국 사이에 이를 S&D로 간주하는 것 자체에 대한 견해 차이가 나타나고 있고,
  - 개도국들은 이러한 조치들 이외에도 개도국들이 당연히 선진국과는 차이가 나는 즉, 완화된 수준의 부담만을 져야 한다는 불평등 상호주의 (less than full reciprocity)가 적용되어야 한다고 주장