



DDA 협상 지연의 요인 분석과 국제적 대응방안

김준동 대외경제정책연구원 협력정책실
선임연구위원
jdkim@kiep.go.kr

서진교 대외경제정책연구원 협력정책실
다자통상팀 선임연구위원
jksuh@kiep.go.kr

송백훈 성신여대 경제학과 교수
bsong@sungshin.ac.kr

안덕근 서울대 국제대학원 교수
dahn@snu.ac.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 한국은 1962년 경제개발 5개년 계획을 추진한 지 50년만인 2011년에 무역규모 1조 달러 시대에 진입했음.
 - 이와 같은 성과는 초기부터 대외지향적인 경제발전 정책을 채택한 내부적 요인과 1968년 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade)’에 가입함으로써 다자간 무역자유화의 혜택을 보게 된 외부적 요인이 결합한 것이라고 볼 수 있음.
- 이와 같이 다자간 무역자유화로부터 가장 큰 혜택을 향유하였다는 평가를 받아온 한국으로서는 2001년 11월 카타르 도하에서 출범하여 GATT 설립 이후 9번째 다자간무역협상이 된 도하개발어젠다(DDA: Doha Development Agenda) 협상이 11년째 교착상태에 빠지게 된 점은 유감이라고 할 수 있음.
- 더욱이 1990년대 이후 급증하기 시작한 지역무역협정(RTA: Regional Trade Agreement)의 전 세계 체결 건수는 2012년 11월 현재 누계 기준으로 총 350여 건에 달하고 있음.
 - 이러한 RTA는 원칙적으로 보면 체약국들의 자유화 수준을 끌어올림으로써 다자간 무역협상에서의 추가적인 개방 부담을 덜어 주게 되어 다자무역체제의 발전에 기여할 수 있음.
 - 그러나 RTA의 다양한 원산지 규정(Rules of Origin)이 서로 조화되지 않는 한, 이는 시장에서 활동하는 무역업체들에게 추가적인 교역비용으로 작용하게 됨. 뿐만 아니라, RTA를 체결하는 국가들은 서로 경쟁적으로 RTA를 통한 해외시장 확보를 추구하게 되어 오히려 다자간 무역자유화에 대한 관심 및 유인을 떨어뜨리는 요소로도 작용할 우려가 있음.
- 이와 같은 상황에서 그동안의 실증적 분석에서 입증되듯이 세계경제의 지속적인 성장을 위해서는 다자간 무역자유화의 진전이 필수적이라고 할 수 있음. 따라서 DDA 협상의 지연은 한국경제는 물론 세계경제 전체의 지속적인 성장에 장애요인으로 작용할 것으로 예상됨.
- 이에 본 연구에서는 DDA 협상이 11년 동안이나 답보상태에 이르게 된 요인을 점검하고, 이를 타결할 수 있는 국제적 대응방안을 제시하고자 하였음.

- DDA 협상 타결을 위한 총괄적 협상 전략뿐만 아니라 다양한 협상 의제 중에서도 가장 핵심이라고 할 수 있는 시장접근 상의 세 가지 분야, 즉 농업, 비농산물 시장접근(NAMA: Non-Agricultural Market Access), 서비스 등에서 협상을 진전시키지 못하고 있는 요인들을 살펴보고, DDA 협상의 타결에 대해 한국만이 노력한다고 해결할 수 없는 문제인 만큼, DDA 협상 타결을 위한 국제적인 공조방안을 제시하고자 하였음.
- 특히 2013년 12월 인도네시아 발리에서 제9차 WTO 각료회의가 개최될 예정인바, 동 각료회의에서 DDA 협상과 관련하여 가시적인 진전을 이루어낼 수 있는 구체적인 대응방안을 도출하고자 하였음.

2. 조사 및 분석 결과

● DDA 협상이 현재 더 이상 진전을 이루지 못하고 교착상태에 빠진 이유는 다양한데, 우선 총괄적인 측면에서 중요한 요인으로 다음과 같은 문제점을 들 수 있음.

- 첫째, 미국의 정치적 리더십 부재와 국내 법 절차적 문제점임. 오바마 대통령의 경우 국내 정치적 비전에 대한 지지로 당선된 후 지지도 급락을 경험하고 있는데 이러한 상황에서 대외통상정책에 대해서 지도력을 발휘하기가 어려우며 실제로 그러한 지도력을 별로 보여주지 못하고 있음.
- 둘째, 유럽의 재정위기가 심화되고 지속되면서 WTO 다자협상의 중요한 구심점 기능을 해오던 EU 집행위의 역할을 기대하기 어렵게 되었음. 특히 재정위기로 가속화된 구조조정의 여파로 회원국들의 국내 실업이 확대되고 산업생산이 격감하고 있는 현 시점에서 대폭적인 시장개방과 농업 보조금 감축 등을 추진하기에는 경제상황이 뒷받침할 수 없는 것임.
- 셋째, 중국의 부상과 이로 인한 무역에 관한 WTO 회원국 간의 대립 고조도 합의도출에 장애요소가 되고 있음. 즉 대부분의 WTO 회원국들이 중국으로부터의 수입 급증을 겪게 되면서 개발도상국들도 시장개방에 매우 방어적인 입장을 고수하고 있으며, 특히 선진국들이 주장하는 공산품 시장개방에 대해 회의적으로 바뀐 상황임.
- 넷째, DDA 협상의 대안으로 제기되는 FTA 확산 문제임. 특히 WTO를 통한 시장개방에 큰 경제적 이해가 걸려 있던 주요 교역국들이 FTA 협상에 적극적으로 나서게 되면서 DDA 협상의 시장개방과 관련된 효용성이 격감하게 되었음. 더욱이 시장개방 차원의 혜택은 상당 수준으로 훼손된 반면, 농업보조금 감축 등 정치적으로 수용하기 어려운 의제만 DDA 협상에 남게 된 상황으로 WTO 회원국 간의 합의도출을 한층 어렵게 하고 있음.
- 마지막으로 WTO 체제 출범 이후 대폭 진전된 신규 가입국들의 확대로 회원국들간 이해관계의 조정을 위한 역학구도가 한층 복잡해지고 있음. 특히 비시장경제권의 가입이 두드러지고 있는데,

이러한 상황은 기존의 규범이 전반적으로 시장경제를 토대로 기능한다는 점을 감안할 때 향후 체제 개편과정에서 더욱 어려운 과제가 될 것으로 전망됨.

● 한편 핵심 시장접근 분야별로 자연요인을 살펴보면 우선 농업분야는 국내보조 분야와 시장접근 분야로 나누어 볼 수 있음.

- 국내보조에서는 크게 미국과 여타 국가(특히 개도국)로 대립 구도가 형성되어 있음. 핵심은 국내 보조에서 미국에 과도한 특혜가 부여되었다고 보는 것임.
- 시장접근 분야에서는 개도국만을 위한 특별품목과 특별 세이프가드 메커니즘을 놓고 선진국과 개도국 간 의견이 첨예하게 대립되어 있음. 특히 특별 세이프가드 메커니즘의 경우 도입 필요성은 인정되지만 UR 양허세율의 초과 조건을 두고 인도와 선진국을 대표하는 미국, EU 등의 입장이 첨예하게 대립하고 있음.

● NAMA 분야에서 가장 핵심 쟁점으로 떠오른 이슈는 분야별 자유화이지만, 협상의 진전은 이루어지지 못하고 있는 실정임.

- 분야별 자유화 협상에서 가장 중요한 이슈는 중국의 참여 가능성임. 분야별 자유화가 발효되기 위한 충족조건인 임계치의 달성을 위해서는 세계 무역의 절대적 비중을 차지하는 중국과 같은 신흥개도국의 참여가 필수적인데, 중국은 분야별 자유화는 자발적 참여가 전제라며 참여에 반대하고 있음.

● 서비스 분야에서는 시장접근, 내국민대우, 추가적 약속 간에 중요성의 차이가 부여되지 않아 이들 간에 주고받기(trade-off) 협상이 어렵다는 문제가 있음. 더욱이 각각의 하위분야를 관할하는 국내 관련 부처간에 이해단체 및 시민단체(NGO)의 압력을 받아 그 이해관계를 조정하기가 쉽지 않다는 어려움도 내재함.

- 또한 개도국의 입장에서는 시장실패에 대한 우려로 인하여 다자간 서비스협상에 관심을 갖지 못하는 상황임. 이에 따라 대분류 또는 소분류 간에도 민감성 또는 정치적 이해관계로 인하여 주고받기 협상이 거의 이루어지지 않고 있는 형국임.
- 여기에 농업과 비농산물 시장접근(NAMA) 분야에서 합의를 이루지 못하고 있는 점도 서비스협상에 영향을 미치고 있음. 이는 홍콩각료회의의 각료선언문에서 서비스협상의 제2차 수정 양허안의 제출 시한이 농업과 NAMA의 세부원칙 타결 시한(2006년 4월 말) 후 3개월(2006년 7월 말)로 설정되어 있기 때문임.

3. 국제적 대응방안

1) 총괄적 협상전략

- 이러한 자연요인하에서 DDA 협상 타결을 위한 총괄적 공조방안은 두 가지 시나리오에서 고려할 필요가 있음.
 - 우선 낙관론에 기초한 시나리오는 WTO체제에서 추진한 최초의 다자간무역협상인 DDA 협상을 성공적으로 타결해야 한다는 당위성과 필요성에 입각하여 포괄적이고 심도있는 협상 결과를 도출하는 것임.
 - 반대로 비관론에 기초한 시나리오는 현 단계까지의 협상 고착상태를 감안할 때 현실적으로 도하 개발어젠다라는 상징성을 살릴 수 있는 수준의 최소한의 협상안에 대한 합의만을 도출하고 DDA 협상을 종결함으로써 DDA 협상의 실패라는 파국적 결과를 회피하는 것임.
- 낙관적 시나리오로서 우선 개발 관련 의제로 최빈개도국 상품에 대한 관세면제 혜택의 부여를 제안할 수 있음.
 - 둘째로는 무역원활화 의제를 무역을 위한 원조와 연계하는 방안을 제안할 수 있음. 즉, 무역을 위한 원조를 확대해가되 이를 통한 지원을 무역원활화사업의 진전에 연계함으로써 개도국 입장에서 실질적으로 무역원활화를 시행하는 재정적 부담을 경감해 주는 것임.
 - 다음으로는 정보통신서비스협상을 제안할 수 있음. 사실 'ITA II' 협상이 제대로 진전되지 못했던 이유로는 정보통신 제품의 상품과 서비스의 융합성에 기인한 측면이 큼. 따라서 ITA II의 성공적인 타결을 위해서는 'IT 서비스 협정'의 마련이 선결요건으로 보여짐.
 - 마지막으로 환경무역협정을 제안할 수 있음. 특히, 우리 정부는 최근 기후변화협약 등과 관련하여 매우 적극적인 입장을 표방하고 있는바, WTO DDA 협상 차원에서 환경무역협정의 제안과 추진은 그간 우리 정부의 입장을 보다 현실적으로 구체화하는 방안이 될 수 있음.
- 비관적 시나리오로서는 시장개방의 경우 상품 분야에 대해서는 현재까지 제시된 협상의 세부원칙 중에서 가장 보수적인 안을 채택하고, 서비스 분야의 경우에는 최소한 2005년 5월 이후에 제출한 수정 양허안 수준에서 개방안을 채택하는 방안을 고려할 수 있음.
 - 무역원활화와 관련하여서는 개도국들의 반발을 무마하기 위해 무역원활화 의제를 무역을 위한 원조 사업과 연계함으로써 개도국들로 하여금 무역원활화조치를 시행하는 데 실질적인 인센티브를 마련하는 것임.
 - 그리고 다자간무역협상의 최소한의 상징적인 타결을 위해 무역원활화 사안이 불충분한 경우 이에

더하여 최빈개도국에 대한 관세 및 쿼터 면제를 추진하는 방안을 고려할 수 있음.

2) 주요 분야별 타협방향

- 주요 분야별 타협방향을 살펴보면 우선 농업협상에서의 이익의 균형은 농업보조에서 개도국들이 미국의 입장을 일부 수용하여 4차 의장수정안 수준에서 세부원칙 합의를 도출하고 대신 시장접근분야에서 미국 등 선진국들이 개도 수입국들의 입장을 일부 수용하는 모양, 즉 서로가 상대방의 어려운 입장을 이해하여 상호 양보하는 타협안을 생각해 볼 수 있음.
 - 즉, 개도국들이 농업보조에서 미국의 입장을 일부 수용하는 대신 시장접근분야에서 확보할 수 있는 보상은 개도국 특별품목에 대한 선진국의 양보와 개도국 특별 세이프가드 메커니즘에 대한 개도국과 선진국간 절충으로 정리해 볼 수 있음.
- NAMA 분야에서는 분야별 자유화 협상 참여에 대하여 첨예한 이견을 보이는 미국과 중국 간의 양자 협상을 통한 합의가 선행되어야 함. 예를 들면, 미국은 자국이 원하는 분야별 자유화 협상 중 한 분야에 중국을 참여시키는 대신에 미국도 섬유 및 의류 협상에 참여하여야 할 것이고, 나머지 분야는 중국이 스스로 선택할 수 있도록 허용하는 식의 대안을 고려해 볼 수 있음.
 - 다른 한편으로는 분야별 자유화 협상을 포기한 채, NAMA 협상을 마무리하는 방안도 고려해 볼 수 있음. 이는 현재의 협상수준에서 NAMA 협상을 매듭지음으로써 얻게 되는 실익이 NAMA 협상의 실패로 인해서 잃게 되는 손실보다 크기 때문임.
- 서비스 분야에서는 제2차 수정 양허안의 제출 시한이 농업과 NAMA의 세부원칙 타결 시한과 연계되어 있기 때문에, 농업과 NAMA의 협상 진전 여부에 서비스협상의 진전이 달려 있는 점은 불가피하다고 볼 수 있음.
 - 서비스 분야 자체적으로만 보아도 개도국들의 시장실패에 대한 우려를 해결하기 위해서는 향상된 건전성 규제와 경쟁 친화적 규제가 필요하다는 점을 생각해 볼 수 있음. 이러한 목적을 달성하는 메커니즘으로서의 현재의 정책을 평가하고 혜택을 주는 개혁을 파악하기 위해 분야별 규제 담당자, 무역 협상가, 그리고 이해관계자들이 함께 모여서 논의하는 ‘서비스지식 플랫폼(services knowledge platform)’을 개발하는 방안이 제안되고 있음.
 - 이를 Mode 4 분야에 적용시키면 사전(pre-movement) 검사(screening) 및 선발(selection), 귀국 촉진책, 불법이민 방지에 대한 약속 등의 측면에서의 공급국측의 협력은 안보상의 우려를 해소하고 일시성(temporariness)을 보장하며 수입국이 혼자서는 달성할 수 없을 정도로 불법이민의 유출을 방지하는 데 도움이 될 것임.