



DDA 협상 중단에 영향과 향후 전망

서진교 무역투자정책실 WTO팀 연구위원 (jksuh@kiep.go.kr, Tel; 3460-1156)

송유철 무역투자정책실 WTO팀 연구위원 (ycsong@kiep.go.kr, Tel; 3460-1152)

주요 내용

- 파스칼 라미 WTO 사무총장은 2006년 7월 24일 무역교섭위원회(TNC)를 소집하여 27일에 개최될 일반이사회(GC)에 “협상환경이 좋아질 때까지 DDA의 모든 분야에 걸쳐 협상의 일시중단(suspend)”을 권고할 것임을 선언함.
- 협상 중단선언의 주요 원인은 G8 정상회의(7. 15~17)에서 주요국 정상들이 DDA의 교착을 우려하여 향후 1개월 이내 협상의 돌파구를 마련할 것을 촉구했음에도 불구하고, 7월 23일 G6(미국, EU, 브라질, 인도, 일본, 호주) 각료회의에서 주요국간 핵심 쟁점에 대한 의견 절충에 실패했기 때문임.
 - 미국은 EU와 브라질, 인도의 무역왜곡적 농업보조금의 추가감축 요구에 대해 EU의 농산물 관세 인하 및 TRQ 확대 폭 미흡을 이유로 수용불가 입장을 견지함(EU의 농산물 시장과 개도국의 비농산물 시장에서의 개방 확대 폭이 미국의 농업보조금 추가감축으로 인한 손실을 보전하기에는 미흡하다고 판단).
- 라미 총장의 협상 중단선언은 사실상 7월 말로 예상되었던 세부원칙(modality) 도출이 불가능한 상황에서 또다시 협상시한을 연기하기보다는 중단을 선언함으로써 협상시한의 반복적인 미준수로 인한 협상동력의 상실을 막고, 다른 한편 회원국들간 WTO 체제의 위기감을 공유하게 함으로써 향후 협상 재개시 서로의 양보를 얻어내기 위한 목적도 있는 것으로 판단됨.
- 한편 DDA의 중단은 WTO 중심의 다자무역협상체제의 신뢰성을 손상시키는 동시에 보호무역주의의 대두 등 세계무역 확대를 통한 경제성장에 부정적 영향을 초래할 것으로 보이며, 특히 범세계적으로 확산되고 있는 이해 당사국간 양자차원의 FTA 체결 추세를 더욱 가속화시킬 것으로 전망됨.

1. DDA 협상 추이

- 2001년 11월 카타르 도하에서 개최된 제4차 WTO 각료회의에서 새로운 다자간 무역협상의 개시가 선언되었으며, 이를 DDA(Doha Development Agenda)로 명명하기로 함(협상일정 제시).
 - 2003년 3월: 세부원칙(modality) 도출
 - 2003년 9월: 이행계획서 제출
 - 2004년 12월: 협상 종결

- 2002년 3월부터 세부원칙 협상에 돌입하여 2003년 3월 세부원칙에 대한 하빈슨 초안이 제시되었으나, 수출입국간 견해차이로 합의안 도출에 실패함.

- 이후 미국과 EU의 공동제안을 바탕으로 세부원칙보다는 한 단계 낮은 세부원칙의 기본골격(framework)에 대한 협상이 시작됨.

- 2003년 9월 멕시코 칸쿤에서 개최된 제5차 WTO 각료회의에서 기본골격에 대한 정치적 타결을 모색했으나, 싱가포르 이슈 등 선진국과 개도국의 입장대립으로 합의 도출에 실패함(G20의 부상).

- 2004년 3월 재개된 DDA는 2004년 7월까지 협상을 통해 8월 1일 새벽 일반이사회에서 기본골격 합의안을 마련함.

- 2005년 12월 제 6차 WTO 각료회의(중국, 홍콩)에서 일부 쟁점에 대해 합의를 도출하고 각료선언을 채택함.
 - 주요 합의내용
 - 선진국의 최빈개도국에 대한 무관세·무쿼터 허용
 - 농산물 수출보조금 철폐 시한 확정(2013년)
 - 향후 일정 제시
 - 2006년 4월 말까지 세부원칙 도출에 합의

- 2006년 7월 말까지 이행계획서 작성
- 2006년 4월 세부원칙 도출에 실패한 후 5월부터 6주간 연속협상을 통해 가능한 이른 시간 내 세부원칙 도출을 추구함.
- 2006년 6월 세부원칙 초안을 제시함.
- 2006년 7월 24일 G6(미국, EU, 브라질, 인도, 일본, 호주) 각료회의에서의 핵심 쟁점인 삼각쟁점에 대한 타협이 이루어지지 않자, 파스칼 라미 WTO 사무총장은 DDA 모든 분야에서 협상 중단(suspend)을 27일 개최되는 일반이사회에 권고할 것임을 선언함.
- G8 정상회의(7. 15~17, 러시아, 상트페테르부르크)에서 8개국 정상은 DDA의 교착을 우려하고 돌파구 마련을 촉구함.
- G6 각료회의(7. 23~24)에서 3대 쟁점에 대한 주요국간 의견 절충 실패

글상자 1. DDA 협상 추이

2001년 11월	제4차 WTO 각료회의(카타르, 도하)에서 DDA 출범
2002년 3월~2003년 3월	세부원칙(modality) 협상
2003년 3월	세부원칙 대한 하빈슨 초안 제시. 합의 도출 실패
2003년 9월	제5차 WTO 각료회의(멕시코, 칸쿤) 기본골격 합의안 도출 실패
2004년 7월	세부원칙 기본골격/framework) 합의 도출
2005년 12월	제6차 WTO 각료회의(중국, 홍콩) 최빈개도국에 대한 혜택, 농산물 수출보조금 철폐시한 등 일부 쟁점에 대한 합의 도출
2006년 5월	세부원칙 합의 도출을 위해 6주간 연속협상
2006년 7월	DDA 중단 선언

2. DDA 협상 중단 이유

가. 농업보조금 감축과 농산물 관세 감축을 놓고 미국과 EU, G20의 이견 절충 실패

- 미국은 2005년 10월 최고 90% 농산물 관세 감축과 60% 농업보조금 감축을 주요 내용으로 한 획기적인 제안을 배포함.
 - 61% 이상인 농산물의 관세는 평균적으로 90% 감축(관세 상한 75%)
 - 민감품목 수는 전체 농산물 세번 수의 1%
 - 감축대상 농업보조금 60% 감축(미국 적용)

- 이에 대해 EU는 최고 60% 관세 감축과 8% 민감품목 인정을 주요 내용으로 하는 안을 제시함.
 - 91% 이상인 농산물의 관세는 획일적으로 60% 감축(관세상한 100%)
 - 민감품목 수는 전체 농산물 세번 수의 8%
 - 감축대상 농업보조금 70% 감축(EU 적용)

- G20는 미국과 EU 중간수준 제안을 제시함.
 - 76% 이상인 농산물의 관세는 획일적으로 75% 감축(관세 상한 100%)
 - 민감품목 수는 전체 농산물 세번 수의 1%
 - 감축대상 농업보조금 70~80% 감축(EU: 80%, 미국: 70%)

- 2006년 전반기 협상을 통하여 농업보조금 감축에 관한 한 EU와 G20가 합세하여 미국에 대해 무역왜곡보조의 추가감축과 함께 새로운 블루박스 보조금의 추가규제를 지속적으로 요구하였음.
 - 캐나다가 제시한 농업보조금의 모의감축실험 결과¹⁾에 따르면 미국의 무역왜곡보조 총액은 미국 제안에 따라 감축할 경우 이행 최종연도에 224억 달러가 되는 반면, EU나 G20 제안

1) 캐나다는 지금까지 논의된 결과를 바탕으로 미국과 EU, 일본의 농업보조금 규모를 모의실험하여 그 결과를 지난 2006년 5월 말 배포하였음(WTO, COA, JOB(06)/151, Agriculture Domestic Support Simulation).

에 따라 감축하면 193억 달러 또는 120억 달러가 되는 것으로 나타남.

- 이에 따라 EU와 G20, 그리고 여타 개도국은 미국의 무역왜곡보조금 총액이 220억 달러 이하로 떨어지도록 추가적인 감축을 해야 된다고 주장해왔음.
- 이에 대해 미국은 EU 및 개도국에 실질적 시장접근을 강조하면서 EU가 미국이 요구한 수준에 맞추어 농산물 관세를 추가감축하고, 민감품목의 TRQ 확대 폭을 크게 늘려 실질적인 시장접근을 보장한다면 미국도 농업보조금을 추가적으로 감축할 용의가 있음을 제시함.
- 또한 브라질과 인도를 목표로 선진 개도국들도 비농산물의 관세 감축 폭을 확대시켜야 한다고 주장함.
- 지난 2006년 6월 21일 농업분야 세부원칙 의장초안이 제시된 것을 계기로 6월 21일~7월 1일 WTO 각료회의가 개최되었으나, 미국과 EU, G20간 핵심 쟁점²⁾에 대한 합의도출에는 실패함.
 - 농산물 관세 감축의 경우 EU가 기존의 제안(평균 41% 감축)에서 신축성을 보여 G20 제안 수준인 51% 감축 수용의사를 표명하면서 일부 타협의 조짐이 보였으나, 민감품목의 TRQ 확대에 관하여 미국과 EU간 입장차이를 좁히지 못했음.
 - 민감품목의 TRQ 확대 기준 및 폭에서 미국은 국내소비량에 기초하여 TRQ를 설정하되, 기본 3% 증량에 관세혜택에 비례하여 최고 8% 추가 증량을 해야 한다는 입장임.
 - 그러나 EU는 실제 수입수준에 기초하여 TRQ를 증량하되 고율관세 민감품목일수록 TRQ 증량폭을 낮추려는 입장임.
 - 농업보조금 감축의 경우 미국은 EU가 추가로 관세 감축을 하지 않는 농업보조금의 추가감축은 불가하다는 입장을 계속 견지함.
 - 비농산물 관세 감축에 있어서도 미국의 계수를 15로 하는 스위스공식 주장에 G20는 계수를 25 이하로 하는 것은 곤란하다며 기존 입장을 고수함.

2) 미국과 EU, G20간 핵심 쟁점인 '삼각쟁점(triangle issues)'에 관해서는 서진교(2006), 『DDA 농업협상, 세부원칙 도출 실패와 향후 전망』, KIEP 오늘의 세계경제 제06-13호를 참고.

표 1. G6 국가의 농산물 관세 감축 모의실험 결과*)

(단위: %)

		호주	미국	EU	일본	브라질	인도
양허관세 평균값		4.0	11.3	22.8	41.8	35.7	114.0
EU 제안	민감품목 미고려	35.3	37.1	40.7	41.0	29.4	35.8
	민감품목 고려(1%)	35.0	36.7	40.4	40.6	29.2	35.7
	민감품목 고려(8%)	33.2	34.5	38.1	37.8	28.2	33.4
G20 제안	민감품목 미고려	45.3	47.4	51.5	51.8	29.4	35.8
	민감품목 고려(1%)	44.9	46.93	51.1	51.3	29.2	35.7
	민감품목 고려(8%)	42.6	44.1	48.3	47.8	28.2	34.3
미국 제안	민감품목 미고려	60.3	62.3	66.1	66.1	58.8	69.8
	민감품목 고려(1%)	59.8	61.7	65.6	65.6	58.5	69.5
	민감품목 고려(8%)	56.8	58.3	62.2	61.6	56.3	66.9

주: 농산물 관세 감축 모의실험은 G6를 비롯한 10개국이 참여하여 캐나다가 작성했으며, 그 결과는 공식적으로 배포되지는 않았으나 실제 모든 회원국에 그 결과가 알려져 있음.

자료: <http://www.agradepolicy.org>

- G8 정상회의(7. 15~17) 이후 개최된 G6 각료회의(7. 23~24)에서 미국은 국내보조를 추가로 감축할 용의가 있으나, 이를 위한 조건으로 EU와 선진개도국의 실질적인 시장개방 확대라는 기존 입장을 고수하면서 타협안 도출에 실패함.
 - 당초 예상은 EU가 농산물 관세 감축에 대해 보인 신축적 입장(41%→51% 확대)에 대해서 미국도 국내보조금 감축에서 신축적 입장을 보여 기존 220억 달러 수준에서 170억~180억 달러 수준으로 추가감축을 제시할 것이라는 관측이었음.
 - 그러나 미국은 실질적 시장접근을 위해 EU의 농산물 관세감축은 G20 제안보다 높은 54% 이상이 되어야 하며, 개도국의 특별품목에 대해서도 적절한 수준의 시장접근이 있을 경우 국내보조를 추가로 감축할 의사가 있다는 기존 제안을 고수하여 의견 절충에 실패함.
 - 미국은 타협안으로 제시된 EU의 농산물 관세 감축 및 TRQ 확대, 개도국의 비농산물 시장에서의 관세 감축 폭이 자국의 농업보조금 추가감축으로 인한 손해를 보전하기에는 미흡하다고 판단하고 있는 것으로 보임.
 - 다른 한편 미국의 기존 입장 고수의 배경으로 오는 2006년 11월 중간선거를 들 수 있는데, 미국의 전통적인 농업주인 중남부지역에 기반을 둔 부시 행정부 및 공화당이 중간선거를 앞두고 농업보조금의 추가감축을 수용할 경우 예상되는 반발을 우려했기 때문이라는 해석도 가능함.

나. 협상시한 준수의 어려움

- 주요국간의 핵심 쟁점에 대한 입장차이가 해소되지 않은 상황에서 사실상 7월 말로 예정되어 있던 세부원칙 도출이 불가능해지자 또다시 협상시한을 연기하기보다는 차라리 협상 중단을 선언함으로써 협상시한의 반복적인 미준수로 인한 협상동력의 상실을 막기 위한 것으로 볼 수 있음.
- 이러한 협상 중단선언으로 회원국들이 WTO 다자체제에 대한 위기감을 공유하게 함으로써 향후 협상 재개시 서로의 양보를 얻어내기 위한 목적도 있는 것으로 판단됨.
 - DDA 중단선언에서 라미 사무총장은 향후 협상일정을 제시하지 않고, 중단기간 동안 회원국 스스로 자국의 협상안을 재검토할 것을 제안했다는 점에서 중장기적으로 WTO 체제에 대한 신뢰 회복과 함께 협상 재개시 주요국의 양보를 이끌어내는 데 도움이 될 것으로 해석할 수 있음.
 - 아울러 현 수준에서 타협안 도출은 실무 협상단 수준의 의사결정을 뛰어넘는 고도의 정치적 결단이 요구되는 상황이므로 협상 중단이라는 강력한 수단을 통하여 이를 촉구하려는 라미 사무총장의 의도도 있는 것으로 판단됨.

3. DDA 협상 중단의 의미와 영향

- DDA 협상 중단은 DDA의 결렬이나 무한정 연기라는 것보다는 일시중단의 의미임.
 - DDA 협상 중단은 회원국 각자에게 지금까지의 협상과정을 되돌아보고 자국의 제안을 점검하는 기회를 제공하게 되어 향후 협상이 재개될 경우 주요국간의 의견 절충에 긍정적인 영향을 주는 측면이 있기 때문에 최종 타결에 이르는 한 과정으로 볼 수 있음.
- 그렇다고 해도 협상 중단은 WTO 중심의 다자적인 무역자유화체제에 대한 신뢰감을 손상시키는 결과를 초래할 것임.
 - 지역무역협정(RTA)과 함께 세계무역질서를 규율하고 있는 WTO 체제에 대한 신뢰도가 상대적으로 저하되는 한편 WTO의 의사결정방식(컨센서스 방식)에 대한 근본적인 의문을 제기하는 계기로 작용할 것임.

■ FTA의 범세계적인 확산추세 가속화

- WTO 체제에 대한 실망감으로 인하여 현재 범세계적으로 확산되고 있는 자유무역협정의 추세가 더욱 가속화될 것으로 예상됨.
- 미국이 추진하고 있는 말레이시아, 태국, 한국과의 FTA 협상이나 대만과의 공동연구 등이 보다 적극적으로 추진될 가능성이 커질 것으로 보임.
- EU는 중국 등 동아시아 국가들과의 지역무역협정을 추진할 의사가 있음을 표명
- 인도도 EU 및 일본과의 FTA 추진 의사를 밝히고 있음.
- UR 협상의 경험에 따르면 협상 중단이 지속되어 WTO 체제에 대한 신뢰가 저하될 경우 FTA에 대한 의존도는 높아질 것임.

■ 보호주의 대두 등 세계무역 확대에 부정적 영향을 초래할 것으로 예상됨.

- DDA 협상이 지연됨으로 인해 전 세계적인 무역장벽 완화를 통해 무역을 확대시키고, 이에 기초하여 경제성장을 도모한다는 WTO 체제 자체에 대한 의문이 제기될 경우 자국의 산업 보호를 위한 보호무역주의가 강화될 수도 있음.
- 우리나라의 경우도 농업부문의 개방속도가 일정 기간 늦추어지는 효과가 있으나 관세화를 유예한 쌀은 상대적으로 불이익이 커질 수 있으며, 전체적인 무역장벽 완화 및 수출 확대로 얻을 수 있는 잠재적인 혜택이 줄어들게 되어 경제 전체로는 부정적인 영향을 줄 것임.

4. 향후 전망

- 금번 DDA 협상 중단선언은 그 기한이 명시되어 있지 않다는 점에서 향후 협상 전망을 어렵게 만들고 있음.
- 중단선언 이후 나타나고 있는 각국의 반응을 살펴보면 자국이 협상의 파국원인이 아니라는

점을 강조하는 데 주안점을 두고 있음. 따라서 향후에도 자국이 협상의 파국을 몰고온 장본인(Deal Breaker)이라는 비난을 받지 않기 위해 정치적 타결을 모색할 가능성이 있음.

- 미국은 Susan Schwab USTR 대표와 Mike Johanns 농무부 장관의 성명을 통해 미국은 EU의 농산물 관세 인하에서의 추가감축이 있을 경우 보조금을 추가인하할 의사(flexibility)를 갖고 협상에 임하였으나 EU의 입장이 변하지 않아 이를 제시할 수 없었음을 강조하고 EU를 비난함.
- EU의 무역위원회 의장인 Peter Mandelson은 EU는 2005년 10월에 제안하였던 41%의 관세 감축안을 51%까지 인상할 것을 제시하였음에도 불구하고 미국의 보조금에서의 추가 양보가 없어 협상이 중단될 수밖에 없었음을 밝힘. 이에 대해 미국은 EU의 이러한 제안은 민감품목이나 관세쿼터(Tariff Rate Quota: TRQ) 등으로 인해 실질적인 시장접근기회의 개선으로 볼 수 없음을 강조함.
- 그러나 협상 주요국인 G6 국가 중 10월 브라질의 대선과 총선, 11월 미국의 중간선거 및 2007년 무역촉진법안(TPA)의 시한 종료와 대선, 프랑스의 2007년 대선과 총선 등 각국의 국내 정치일정으로 인해 당분간은 협상의 진전을 보지 못할 가능성이 높음.
- 특히 11월로 예정되어 있는 미국 중간선거에서 민주당의 승리가 예상되고 있음. 비록 민주당이 자유무역에 대한 선호가 높다고는 하나 공화당 정부의 정책 승리를 위한 TPA의 연장을 승인하기에는 어려울 것으로 전망됨. TPA의 연장이 이루어지지 않을 경우 DDA 협상도 장기 고착상태에 빠질 우려가 높음.
- 또한 유가 인상 등으로 인해 세계경제 침체가 심화된다면 이는 보호주의의 대두를 가져오게 되고 이러한 경향은 DDA 협상에서의 양보를 어렵게 만들어 협상 재개를 어렵게 만들 수 있음.
- 라미 사무총장이 밝힌 바와 같이 회원국들이 협상이 중단된 기간(time-out)을 이용하여 자국의 입장을 정리하는 기회로 삼고 정치적인 결단을 통해 일부 양보한다면 협상은 의외로 빨리 재개될 가능성도 있음. UR 당시에도 여러 번에 걸친 어려움이 있었으나 다자체제의 무역질서 확립이 자국의 이해에 도움이 된다는 점에서 협상을 타결할 수 있었음.
- 향후 DDA는 9월부터 양자간 비공식 접촉, ASEAN 회의, APEC 회의 등을 통해 관련국간 입장을 조율하면서 11월 미국의 중간선거 이후 2006년 연말 이전에 세부원칙 도출을 위한 정치적 타결을 다시 한번 도모할 수 있을 것으로 전망됨.

- DDA의 장기간 표류는 WTO 회원국 모두가 원하지 않고 있으며, 이로 인해 상대적으로 개도국, 특히 농산물 수출 개도국들이 가장 큰 피해를 볼 것으로 예상됨에 따라 일정 기간 냉각기를 거치면 주요국은 보다 신축적인 입장을 보일 수 있을 것으로 예상됨.

- 우리나라도 주요국의 입장 변화에 대한 세밀한 관찰을 통해 협상 재개에 대비하여야 하며 협상의 중단 여부에 관계없이 국내제도 정비를 통하여 협상력을 증진시키는 기회로 삼아야 할 것임.