

# WTO 나이로비 각료회의 평가와 정책 시사점

- 서진교 무역통상본부 선임연구위원  
(jksuh@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1156)
- 이효영 무역통상본부 다자통상팀 부연구위원  
(hylee@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1271)

## 차 례 ●●●

1. 나이로비 각료회의 직전까지 DDA 경과
2. 나이로비 각료회의 논의와 주요 합의 내용
3. 나이로비 각료회의 평가와 정책 시사점

## 주요 내용 ●●●

- ▶ WTO 회원국들은 제10차 WTO 각료회의(나이로비, 케냐)를 통하여 농산물 수출경쟁과 개발 등 일부 분야에서 최소한의 합의를 도출하였음.
  - 나이로비 각료회의는 개최 이전부터 아프리카 대륙에서 열리는 최초의 WTO 각료회의인 만큼 최빈개도국을 포함한 개도국의 관심사항을 중심으로 최소한의 성과 도출이 불가피하다는 점에 공감대가 형성되었음.
  - 이에 따라 비교적 이견차가 크지 않은 농산물 수출경쟁을 중심으로 주요국의 이해가 적절히 반영된 각료결정이 도출되었음. 그러나 DDA 지속 여부 등 핵심 쟁점에 대해서는 선진국과 개도국의 기존 주장을 그대로 나열하는 임시방편 성격의 각료결정이 채택됨.
  - 결국 나이로비 각료결정은 결렬을 피하기 위한 최소한의 합의 및 임시봉합 성격의 합의로 평가할 수 있음.
- ▶ 향후 우리나라는 새로운 성격의 DDA(DDA 2.0) 개시 및 개도국 세분화에 대비할 필요가 있음.
  - 나이로비 각료회의에서 DDA 지속여부가 결정되지는 않았으나, 미국 등 선진국들이 기존 방식의 DDA를 강력히 거부하고 있기 때문에 기존의 DDA(DDA 1.0)는 더 이상 지속되기 어렵고, 새로운 성격의 DDA(DDA 2.0)가 시작될 것으로 전망됨.
  - o DDA 2.0에서는 일괄타결방식(single undertaking) 보다는 세계 시장에서 일정한 교역비율 이상(예: 90%)의 국가들이 합의를 도출한 후 그 결과를 다자화하는 의사결정방식이 도입될 수 있음(이 경우 NAMA에서보다 다양한 형태의 분야별 무세화협상이 나타날 수도 있음).
  - o 아울러 미국이 강조하는 전자상거래나 경쟁, 노동 등이 새로운 협상의제로 DDA에 추가될 수도 있음.
  - o 특히 개도국 세분화 논의가 진전될 가능성을 배제할 수 없음.
  - 개도국 세분화 논의가 구체화될 경우 중국 등 개도국들이 강하게 반발할 것으로 예상되나, 최종 타협단계에서 중국은 'WTO 최근가입국(최근 WTO 가입을 통해 이미 큰 폭의 시장개방을 했기 때문에 의무이행에서 이를 감안해 줌)'을, 인도는 '최빈개도국(최빈개도국의 경우 대부분 의무면제)'을 이용할 수 있는 대안이 있는 반면, 우리나라는 적절한 대안이 없어 개도국 지위 유지가 불가능할 경우에 대비해야 함.
  - o 개도국 세분화가 피할 수 없는 대세라면 이를 무조건적으로 반대하기보다 관련 논의에 적극 참여하여 우리나라의 입장을 협상결과에 적극 반영하는 전략도 필요함.

## 1. 나이로비 각료회의 직전까지 DDA 경과

■ 2015년 전반기 DDA협상은 앞으로 DDA협상을 어떻게 추진해나갈 것인지에 대한 작업계획(소위 DDA work program) 마련에 실패한 채 여름 휴가기간으로 들어갔음.

- DDA협상은 2014년 11월 일반이사회(General Council)의 결정에 따라 2015년 7월까지 DDA 작업계획을 마련하기로 되어 있었음.
- 이에 따라 WTO 회원국들은 2015년 초부터 제네바에서 집중적으로 논의해왔으나, 농업과 비농산물시장접근(NAMA: Non Agricultural Market Access) 등 핵심 의제에서 선진국과 개도국 간 첨예한 의견대립으로 DDA 작업계획 도출에 실패한 채 여름 휴가철에 들어감.
- 특히 향후 DDA협상의 출발점으로 지금까지의 협상결과를 반영한 모달리티(modality) 의장수정안에 기초해야 한다는 개도국들의 주장과 의장수정안은 합의된 안이 아니며, 또한 DDA 출범 이후의 세계무역환경의 변화를 적절히 반영할 수 있는 새로운 접근방법이 필요하다는 선진국의 주장이 팽팽히 맞서 타협점을 찾지 못했음.

■ 휴가철이 끝나는 8월부터 WTO 회원국들은 12월로 예정된 나이로비 각료회의를 의식하여 이견 대립이 심한 DDA 작업계획 논의보다는 비교적 이견이 적은 이슈를 중심으로 각료회의의 성과물을 논의하기 시작하였음.

- WTO 회원국들은 아프리카 대륙에서 처음 열리는 각료회의라는 점과 2016년 미국의 대선으로 DDA의 실질적 진전이 어려울 것이라는 점을 인식하여, 나이로비 각료회의에서 최소한의 성과도출이 필요하다는 데 공감대가 형성되었음.
- 특히 미국이 나이로비 각료회의의 가능한 성과물로 i) 농산물 수출보조, ii) 개발 및 최빈개도국(LDC: Least Developed Countries) 이슈, iii) 투명성 등을 제시하면서 각료회의의 성과물 논의가 본격화되었음.
- 이에 G33은 iv) 개도국 특별세이프가드 조치(SSM: Special Safeguard Mechanism),<sup>1)</sup> v) 식량안보용 공공비축보조 등의 이슈를 제시하였으며, 아프리카 개도국그룹인 G90도 vi) 개도국 우대를 중심으로 한 개발관련 제안을 추가하였음.
- 이에 따라 2015년 하반기 DDA협상은 위에서 언급된 이슈를 중심으로 나이로비 각료회의의 성과도출에 집중되었음.
- 이로써 나이로비 각료회의는 발리 각료회의와 마찬가지로 농업 분야 시장접근(관세감축과 TRQ)과 국내농업보조 감축, 그리고 NAMA 관세감축 등과 같은 핵심 쟁점은 논의에서 제외되었으며, 상대적으로 이견이 적은 이슈를 중심으로 소규모 패키지를 만드는 방향으로 전개되었음.
- 한편 미국은 이때부터 나이로비 성과물에 대한 입장 표명과 함께 나이로비 각료회의 이후 DDA협상 지속에

1) 개도국 특별 세이프가드 조치(SSM: Special Safeguard Mechanism)란 농산물 수입 급증 시 추가로 관세를 부과할 수 있는 시장개방 보완장치의 하나로 개도국에만 허용됨. 일반 세이프가드에 비해 발동이 용이하고 피해인과관계의 증명도 요구되지 않아 DDA 협상 내내 G33 수입개도국들이 요구해온 핵심 관심사항임.

대해 부정적 입장을 표명하였으며, 이에 개도국들이 강력하게 반발하였음.

- 미국은 현재와 같은 방식으로 협상을 계속하는 한 핵심 쟁점에 대해 합의를 도출하는 것은 사실상 불가능하며, 따라서 현재와 같은 형식적인 협상을 계속하기보다 이번 나이로비 각료회의에서 DDA 종료를 선언하고 새로운 아이디어로 협상을 추구해야 한다고 주장하였으며, 이에 일본 등 선진국들이 동조하였음.
- 이에 중국, 인도 등 개도국들은 지금까지 협상을 통해 DDA가 나름 성과를 거두어왔기 때문에 나이로비 각료회의 이후에도 DDA협상이 계속되어야 한다는 입장이었음.

■ 이에 아제베도 WTO 사무총장은 나이로비 각료회의에서 회원국들이 합의할 각료선언문의 틀을 확정짓고, 제네바에서 대사급회의를 중심으로 회원국의 입장을 조율하기 시작하였음.

- 아제베도 사무총장은 나이로비 각료선언문을 i) WTO 20년의 평가(2015년이 WTO 출범 20주년이 되는 해임을 감안하여 지난 20년간의 WTO 성과를 평가), ii) 나이로비 각료회의의 성과, iii) 나이로비 각료회의 이후 DDA 전개방향 등 세 파트 구성으로 확정짓고, 각 파트별로 facilitator를 선정하여 협상을 독려하였음.
- 특히 둘째 파트인 나이로비 각료회의의 성과 부분은 다시 다음과 같은 세부 의제로 나누어짐.
  - ① 농업: 농산물 수출경쟁, SSM, 식량안보용 공공비축
  - ② 개발 이슈: 개도국 우대
  - ③ LDC 이슈: 무관세무쿼터(DFQF), 특혜원산지, 서비스 의무면제, 면화
  - ④ 투명성: 수산보조금, RTA, 서비스 국내규제 관련 통보
  - ⑤ 규범: 금지보조금

■ 이에 따라 WTO 회원국들은 나이로비 각료회의 직전까지 위에서 언급된 이슈를 중심으로 합의문안을 만들기 위해 집중적인 논의를 이어나갔음. 그럼에도 불구하고 각료회의 직전까지 첫째 파트를 제외한 나머지 둘째와 셋째 파트에서는 제시할 만한 합의문안이 도출되지 않았음.

- 첫째 파트인 WTO 20년 평가부분은 회원국간 특별한 이견 없이 각료회의 이전에 손쉽게 합의문안이 도출되었음.
- 그러나 둘째 파트인 나이로비 각료회의의 성과부분에서는 이슈별로 선진국과 개도국, 수출국과 수입국 간 이견을 좁히지 못해 각료회의 직전까지도 타협안 마련에 실패, 합의문안 없이 각료회의에 임하게 되었음.
- 농업수출경쟁에서 미국은 농산물 수출보조의 완전철폐를 주장한 반면, 그 외 수출신용과 식량원조 규제에는 반대하는 입장이었음. 이에 대해 EU와 브라질 등은 수출보조 철폐 이외 수출보조와 유사 효과를 가지고 있는 수출신용이나 수출국영무역도 규제가 필요하다는 입장으로 미국과 다른 입장이었음.<sup>2)</sup> 한편 개도국은 수입국을 제외하고 대체적으로 수출보조의 철폐에 찬성하였음.

2) EU의 수출지원은 전체 지출의 약 90% 수출보조로 수출보조금이 절대적인 반면 수출신용은 거의 없음. 반면 미국은 수출보조는 없으며, 수출신용이 핵심임. 이에 따라 수출보조만을 철폐할 경우 미국은 별다른 영향이 없는 반면, EU는 상대적으로 부정적 영향을 받게 됨. 이러한 이유로 EU는 수출보조 철폐 이외 수출신용도 규제해야 한다는 주장을 하게 되었고, 이를 통해 미국의 수출보조 철폐 주장의 강도를 다소 완화하려는 의도가 있음.

- 농업부문 SSM은 G33이 수입급증에 대비한 구제수단으로서 반드시 필요하다고 주장하였으나, 선진국이나 수출 개도국은 관세철폐 등 시장접근이슈가 논의되지 않는 상황에서 시장접근분야 이슈의 하나인 SSM을 각료회의의 성과물로 채택하기는 불가하다는 입장을 견지하였음.
- 농업 식량안보용 공공비축보조에서 인도는 각료결정문에 공공비축보조의 영구적 해법 등이 포함되어야 한다고 주장하였음. 그러나 여타 회원국들은 시간 관계상 이를 포함시키기는 쉽지 않을 것이라는 반응을 보였음.
- 개발과 관련하여 아프리카 개도국 그룹인 G90은 WTO 협정문을 검토하여 약 20여 개의 WTO 조항에 개도국우대 조문을 신설할 것을 내용으로 하는 개도국우대 제안을 제시하였음. 이에 대하여 선진국들은 개도국우대 조문의 신설은 기존 WTO 조항의 중대한 변경을 의미하기 때문에 보다 신중한 접근이 필요하다고 간접적으로 반대 입장을 표명하였음.
- LDC 이슈와 관련하여 무관세무쿼터(DFQF)는 미국 등 선진국의 강한 반발 때문에 자연스럽게 의제에서 탈락되었으며, 대신 특혜원산지과 서비스 웨이버(waiver)가 회원국 사이에서 집중적으로 논의되었음.
- 투명성 이슈는 당초 국내보조나 서비스 등의 국내규제, RTA 체결과 관련하여 제도 투명성을 높이고자 제안된 것으로 주로 WTO 통보를 강화할 목적에서 논의가 출발하였으나, 수산보조금 통보를 논의하는 과정에서 이를 규제하는 방향으로 논의가 선회하여 규범 분야 논의로 전이되었음. 이에 규범 분야에서는 불법어업과 과잉어획에 영향을 주는 보조금을 금지하는 방향으로 논의가 발전되었음.

표 1. 나이로비 각료선언문 구성과 관련 세부 의제

	대주제	세부 의제	비고	
Part I	WTO 20년 평가		· 각료회의의 이전 합의문안 도출	
Part II	1. 농업	가. 수출경쟁	① 수출보조	· 각료회의에서 최종 합의
			② 수출신용	
			③ 수출국영무역	
			④ 식량원조	
		나. 개도국 특별세이프가드 메커니즘(SSM)		
	다. 식량안보용 공공비축보조			
Part II	2. LDC 이슈	가. 무관세-무쿼터(TFQF)	· 각료회의 이전에 논의에서 삭제	
		나. 특혜 원산지	· 각료회의에서 최종 합의	
		다. 서비스 웨이버	· 각료회의에서 최종 합의	
		라. 면화	· 각료회의에서 일부 합의	
Part II	3. 개발	개발 관련 개도국우대조항 신설	미합의	
	4. 투명성	가. 서비스 국내제도 투명성 강화	미합의	
		나. RTA WTO 통보 투명성 강화	미합의	
		다. 수산보조금 WTO 통보 투명성 강화	미합의	
	5. 규범	금지보조금(수산보조금) 규제	미합의	
Part III	나이로비 각료회의 이후 DDA 지속 여부		· 각료회의에서 병행입장 제시	

자료: DDA 논의를 감안하여 저자 작성.

■ 셋째 파트인 나이로비 각료회의 이후 DDA 방향설정은 DDA 종료를 주장하는 선진국과 이의 지속을 주장하는 개도국이 각료회의 직전까지 가장 첨예하게 대립한 분야로, 나이로비 각료회의의 성패를 가늠할 핵심 쟁점으로 부상하였음.

- 미국 등 선진국은 현재와 같은 방식의 DDA협상을 지속할 필요가 없다는 입장을 표명하고 나이로비 각료회의에서 DDA 종료를 선언해야 한다고 주장하였음.
- o 특히 앞으로 DDA가 계속되기 위해서는 지금까지의 협상 결과와 단절해 새로운 시각에서 접근해야 하고, 이에 대한 예로 기존 농업과 NAMA 분야 모델리티 수정안과의 단절을 언급하였음.
- o 아울러 DDA 출범 이후 바뀐 무역환경을 반영하여 새로운 의제(예, 전자상거래 등)를 추가할 필요가 있다고 주장하였으며, 특히 개도국우대에 대해서도 경제발전 정도를 고려해야 한다고 언급하였음.
- 이에 대해 중국, 인도 등 개도국들은 지금까지 협상을 통해 나름대로 일정한 성과를 거두었으며, 따라서 앞으로도 계속해서 DDA가 지속되어야 한다는 입장을 견지
- o 특히 DDA 출범의 기본정신인 개발의 원칙이 지켜지는 가운데 지금까지 협상 결과에 근거한 DDA 계속을 주장하면서 선진국의 신규의제 도입 및 개도국우대의 세분화 언급에 강력히 반발하였음.
- 이에 따라 셋째 파트에 협상도 나이로비 각료회의 직전까지 선진국과 개도국 간 입장이 첨예하게 대립되었으며, 나이로비 각료회의의 성공적 타결의 결정적 영향을 주는 핵심 쟁점으로 부상하였음.

■ 한편 WTO 체제하의 복수국간협상인 서비스복수국간협상(TiSA: Trade in Service Agreement), 환경상품협정(EGA: Environmental Good Agreement), 정보기술협정(ITA: Information and Technology Agreement) 확대협상 등도 제네바 차원에서 함께 추진되었음.

- 서비스복수국간협상과 환경상품협정은 협상 진전이 늦어져 나이로비 각료회의 이전에 각료회의 성과물에서 빠진 반면, ITA 확대협상은 이미 대상품목에 합의, 최종 수정양허표 제출만 남겨진 상태인 관계로 나이로비 각료회의에서 합의도출을 시도할 것으로 예상되었음.

## 2. 나이로비 각료회의의 논의와 주요 합의 내용

### 가. 농업

#### 1) 농산물 수출경쟁(Export Competition)

■ 농산물 수출경쟁은 i) 수출보조, ii) 수출신용, iii) 수출국영무역, iv) 식량원조 등 4개의 이슈로 구분됨.

■ 농산물 수출보조에서 쟁점은 지난 2005년 홍콩 각료회의에서 수출보조 철폐시한으로 선진국은 2013년, 개도국은 2016년까지 수출보조를 철폐하기로 합의한 바 있음.<sup>3)</sup> 다만 수출보조 철폐는 DDA 전 분야 타결을 전제조건으로 하고 있어, 다른 협상 분야에서 합의가 도출되지 않자 자연 수출보조 철폐이행도 뒤로 미루어짐.

3) 단 UR 농업협정문 9.4조상 개도국의 수출물류비 지원은 2021년까지 철폐하는 것으로 되어 있음. WTO, WT/MIN(05)/DEC(22 December 2005) 참조

- 2008년 농업 분야 모델리티 4차 의장수정안(Rev.4)은 홍콩 각료선언을 따라 선진국은 2013년, 개도국은 2016년까지 수출보조를 철폐하되, 선진국에 한해 2010년 말까지 먼저 50%를 감축하고 이어 나머지 50%를 2013년까지 균등 감축하는 것으로 되어 있음.
- 발리 각료선언에서는 법적 구속력이 없이 수출보조금 철폐의 필요성을 재확인하는 선에서 합의가 이루어짐.<sup>4)</sup>
- 나이로비 각료회의 직전까지 제네바차원의 논의에서 미국은 수출보조 즉시 철폐를 주장하였으며, 이에 스위스와 노르웨이 등이 즉시 철폐는 어려우며 일정한 유예기간이 필요하다는 입장이었음. 개도국은 대체로 개도국 우대를 전제로 미국의 입장에 가까운 경향을 보였음.
- 한편 EU와 브라질은 수출보조 철폐시한으로 선진국 2018년, 개도국 2021년을 제시하면서 수출보조 이외 이와 동일한 시장왜곡효과를 가지고 있는 수출신용과 수출국영무역도 규제해야 한다고 주장하였음.<sup>5)</sup>
- 이에 따라 당초 수출보조 철폐기간 중심으로 진행되던 논의가 수출신용 및 수출국영무역, 식량원조 등 농산물 수출경쟁 분야 전체 이슈로 확대되었음.

■ 나이로비에서 최종 합의는 미국 주장을 기초로 선진국은 수출보조를 즉시 철폐하되 일부 선진국의 어려움을 반영하여 가공농산물 및 유제품, 돼지고기 등에 한해 일정 요건하에 2020년까지 예외를 인정하는 것으로 되어 있음.

- 일정 요건이란 다음의 4가지 조건을 의미함.
  - i) 2016년 1월 1일부로 최빈개도국(LDC)으로 향하는 상품에 대한 수출보조를 철폐할 것
  - ii) 나이로비 각료결정이 채택되기 이전 3개년 중 최소한 한 번은 해당 품목 수출보조를 WTO 농업위원회에 통보한 적이 있을 것
  - iii) 수출보조 물량은 2003~05년 평균 수준을 초과하지 않아야 할 것
  - iv) 신규 품목이나 신규 시장에 대한 수출보조를 지급하지 않을 것
- 개도국은 선진국 보다 3년 긴 2018년 말까지 수출보조를 철폐하되 농업협정문 9.4조의 수출물류비 보조는 이 보다 5년이 긴 2023년까지 말까지 철폐하는 것으로 되어 있음.

표 2. 나이로비 각료선언 농업분야 합의: 수출보조 철폐시한

홍콩 각료선언	2008년 모델리티 의장 수정안	나이로비 각료회의 직전까지 논의	나이로비 패키지	비고
· 선진국 2013년	· 좌동 (단 2010년까지 50% 즉시 감축)	· 미국은 즉시 철폐 주장  · 스위스, 노르웨이는 2017년을 주장	· 선진국은 동 결정문 채택 즉시 <sup>1)</sup>	홍콩 각료선언 및 2008년 의장 수정안보다 2년 늦어짐.

4) 서진교 외(2013), 『WTO 발리 각료회의의 평가와 시사점』, KIEP 오늘의 세계경제, Vol. 13, No. 24, pp. 10~11, 대외경제정책연구원.

5) EU나 브라질의 이러한 주장은 미국을 견제하기 위한 것임. 미국은 농산물 수출보조정책을 사용하고 있지 않으며, 수출을 위한 보조는 대부분이 수출신용임. 따라서 수출신용에 대한 규제는 곧 미국에 대한 공세적 입장이고, 이 부분에 대한 추가 규제를 싫어하는 미국으로서는 어쩔 수 없이 수출보조에서 강한 입장을 누그러뜨릴 수밖에 없게 됨.

표 2. 계속

홍콩 각료선언	2008년 모델리티 의장 수정안	나이로비 각료회의 직전까지 논의	나이로비 패키지	비고
· 개도국 2016년	· 좌동	· EU/브라질은 선진국 2018년, 개도국 2021년, 개도국 수출물류보조 2026년 제시	· 개도국 2018년	그러나 각료회의 직전까지 논의 보다는 2~3년 빨라짐
· 단 개도국 수출물류 보조 2021년 철폐	· 좌동		· 단 개도국 수출물류 보조 2023년 철폐 <sup>2)</sup>	

주: 1) 단 일정 요건을 만족할 경우 가공농산물, 유제품, 돈육에 한해 2020년까지 수출보조 지급이 가능.

2) 단 LDC와 농산물 순수입개도국의 경우는 2030년까지 가능.

자료: WTO, WT/MIN(05)/DEC(22 December 2005), TN/AG/W/4/Rev.4(6 December 2008), WT/MIN(15)/43/WT/L/978(21 December 2015)를 해석하여 저자 정리.

■ **농산물 수출신용에서 쟁점은 수출보조와 동일한 효과를 갖는 수출신용의 최대 상환기간(maximum repayment term) 및 자생기간(self-financing)<sup>6)</sup>을 얼마만큼 인정할 것인지였음.**

- 2005년 홍콩각료선언에서 비록 합의되지는 않았지만 수출신용의 최대 상환기간을 180일(6개월) 이하로 하자는 데 의견이 모아졌으며, 해당 정책이 자생적이어야 한다는 데는 합의가 이루어졌음.<sup>7)</sup>
- 2008년 농업 분야 4차 의장수정안(Rev 4)은 2005년 홍콩각료회의의 정신에 따라 수출신용의 최대 상환기간을 180일(6개월)로 그리고 자생기간을 4년으로 규정하고 있음.<sup>8)</sup>
- 그러나 미국은 이러한 4차 의장 수정안에 대해 강한 불만을 가지고 있었음.
  - o 현재 미국이 운용하고 있는 수출신용정책의 최대 상환기간은 18개월임.
  - o 이에 따라 미국은 나이로비 각료회의에서 수출신용이 거론되는 것 자체에 불만을 가지고 있었으며, 기존 자국의 정책운용에 영향을 줄 수 있는 어떠한 제안이나 합의도 수용할 수 없다는 강력한 입장을 표명해왔음.
  - 이에 나이로비 각료회의 직전까지 제네바에서의 회의는 미국의 강한 반발로 인해 진전이 없었으며, 이에 EU와 브라질이 미국의 입장을 감안해 일정한 조건(예: 최소할증률 부과)하에 상환기간을 270일(9개월)로 연장하는 대안을 제시하기도 하였음.

■ **나이로비 각료회의에서는 수출신용의 최대 상환기간으로 18개월을 설정하되 선진국은 2017년 말부터 개도국은 2020년 말부터 적용하는 것으로 되어 있음.<sup>9)</sup> 특히 자생기간은 특별한 기간을 명시하지 않은 채 현행 WTO의 보조금 및 상계관세조치 부속서 1의 예시리스트 (J)의 규정에 따라야 하며, 장기 운용비용과 손실을 충당할 수 있어야 한다는 내용을 둬으로써 미국의 입장이 전적으로 반영된 합의문이 만들어짐.**

- 한편 개도국은 우대조치를 인정받아 2016년부터 4년간 단계적으로 이행하되, 2016년에 시작하는 새로운 수출신용의 경우 최대 상환기간으로 36개월을 초과할 수 없으며, 2017년도 신규 수출신용의 경우는 27개월, 2020년

6) 자생기간(self financing)이란 수출신용제도나 정책의 운용에 필요한 자금을 자체적으로 충당하지 못한 채 해당 정책(제도)을 운영할 수 있는 기간을 의미하는 것으로, 이 기간이 길면 길수록 무역왜곡효과가 커진다고 볼 수 있음.

7) WTO, WT/MIN(05)/DEC(22 December 2005).

8) TN/AG/W/4/Rev.4(6 December 2008).

9) 단 각료결정 채택 이전의 신용계약에 대해서는 상환기간이 18개월을 넘더라도 계약 종료일까지 유효한 것으로 인정됨.

부터는 최대 상환기간이 18개월로 적용됨.

- 단 최빈개도국이나 식량순수입개도국(NFIDC)이 기초식량을 취득할 목적인 경우는 최대 상환기간으로 36~54개월 적용이 인정됨.

표 3. 나이로비 각료선언 농업분야 합의: 수출신용

홍콩 각료선언	2008년 모델리터 의장 수정안	나이로비 각료회의 직전까지 논의	나이로비 패키지	비고
· 최대 상환기간 180일 이내로 의견이 모아지고 있음	· 최대 상환기간 180일 · 선진국은 2010년 말부터 적용 · 개도국은 2013년 말부터 단계적 적용 <sup>1)</sup>	· 미국은 18개월 이상 · 브라질과 EU는 최소 할증률 적용을 조건으로 270일 제시	· 최대 상환기간 18개월 · 단 선진국은 2017년 말부터 적용 · 개도국 2020년 말부터 적용하되 4년의 이행기간 <sup>2)</sup>	2008년 모델리터 의장 수정안에 기초하되 미국의 입장을 반영
· 운영은 자생적이어야 함	· 자생기간 4년	· 미국은 기간설정에 반대	· 자생적이어야 하며 장기 운용비용 및 손실을 충당할 의무	

주: 1) i) 2013년 말부터 신규 수출신용의 최대 상환기간은 360일 이하, ii) 2014년 말부터 신규 수출신용의 최대상환기간은 270일 이하, iii) 2016년 말부터 신규 수출신용의 최대 상환기간은 180일 이하.  
2) i) 2016년 말부터 신규 수출신용의 최대 상환기간은 36개월 이하, ii) 2017년 말부터 신규 수출신용의 최대 상환기간은 27개월 이하, iii) 2020년 말부터 신규 수출신용의 최대 상환기간은 18개월 이하.  
자료: WTO, WT/MIN(05)/DEC(22 December 2005), TN/AG/W/4/Rev.4 (6 December 2008), WT/MIN(15)/43/WT/L/978(21 December 2015)를 해석하여 저자 정리.

■ 농산물 수출 국영무역에 대한 논의는 수출 독점력을 이용하여 수출보조효과를 갖는 국영기업을 규제하기 위한 것으로, 수출 국영무역기업을 가지고 있는 호주나 캐나다 등이 방어적 입장이며, 최근 중국도 자국내 국영기업 활동의 위축을 우려하여 이에 대한 강한 규제에 반대해왔음.

- 홍콩 각료선언은 수출 국영무역기업의 독점력이 우회적인 수출보조로 활용되지 않도록 적절한 규제가 필요하다는 선언적 내용으로만 되어있음.
- 농업 분야 4차 의장수정안(Rev 4)은 수출국영기업에 대한 수출보조나 수출신용, 또는 국영기업운영 관련 정부의 직간접 보조나 지원을 2013년까지 철폐하도록 되어 있음.
- 수출국영기업에 대한 논의는 독점력 규제에 관해 중국이 민감하게 반응하는 한편 여타 회원국의 논의도 부진하여, 결국 '농산물 수출국영기업의 수출독점력이 무역왜곡효과를 최소화하고 여타 회원국의 수출을 대체하거나 저해하지 않도록 최선을 다한다'는 법적 구속력이 없는 선언적 수준에서 합의문이 작성됨.

■ 농산물 식량원조는 식량원조가 자칫 우회수출 보조화되는 경우를 방지하기 위한 논의로, 쟁점 중의 하나인 현금화는 미국의 입장을 반영하여 특정한 경우 현금화를 용인하는 내용으로 합의문이 만들어짐.

- 홍콩 각료선언은 식량원조의 중요성을 인식하되 동시에 우회수출보조로 활용될 수 있는 현물원조, 현금보조, 재수출 등에 대해서는 적절한 규제가 필요하다는 내용으로 되어 있음.

- 농업 분야 4차 의장수정안(Rev 4)은 식량원조의 우회수출 보조를 방지하기 위해 다양한 규제를 도입하고 있음.
- 나이로비 각료회의에서는 식량원조의 현금화 금지를 강력히 반대한 미국의 입장을 감안하여 현금화 자체를 금지하지 않는 대신, 현금화가 요구되는 상황에서만 이를 사용하되 사전적으로 현금화 영향을 고려하는 선에서 합의문이 만들어졌음.
- o 즉 식량원조의 현금화(monetization)는 유통·수송 등의 목적으로 명백히 필요한 경우에 한해, 또는 최빈개도국/식량순수입개도국의 만성기아 및 영양부족을 야기하는 불충분한 농업생산이나 장단기 식량부족을 보전하기 위해 사용되는 경우로 제한됨.
- o 또한 현금화 시행 이전에 모든 현금화된 식량원조에 대해 관련 지역시장 조사를 수행하도록 되어 있음.

## 2) 개도국 특별 세이프가드 조치(SSM)

■ SSM은 현행 UR 농업협정문상 농산물 긴급수입제한조치(SSG: Special Safeguard)를 활용할 수 없는 개도국들이 새롭게 도입한 무역구제조치로, G33이 각료결정에 포함시키고자 노력했으나 결국 향후 지속적으로 논의한다는 내용에 그쳤음.

- SSM은 농산물 수입 급증 시 일시적으로 수입관세를 올릴 수 있는 무역구제조치로 DDA 논의과정에서 개도국에만 허용하기로 합의한 바 있음.
- 2008년 7월의 제네바 잠정합의를 깨뜨린 주요 원인이기도 한 SSM은 그동안의 논의에서 추가로 부과할 수 있는 관세의 크기를 놓고 수출국과 수입국이 대립해왔음.
- 2008년 12월 4차 의장수정안(Rev 4)은 SSM은 모든 농산물에 대해 적용하되 추가관세의 크기로 최대 50%p, 또는 당시 양허관세의 50%로 한다는 것을 주요 내용으로 하고 있음.
- 나이로비 각료회의 직전까지 제네바에서의 SSM 논의는 G33과 수출국이 첨예하게 대립하는 형국이었음.
- o G33은 무역구제조치로서 수출경쟁과 균형을 맞추기 위하여 각료선언에 SSM의 도입이 불가피하다고 주장했으나, 선진국과 수출개도국은 이번 각료선언에서는 농산물 수출경쟁 분야만을 논의하기로 합의했기 때문에 시장접근 분야 요소인 SSM을 각료선언에 포함시키는 것은 불가하다는 입장을 견지했음.
- o 이에 G33은 Rev.4에서보다 대폭 완화된 수정을 제안하면서 각료선언에 SSM을 포함시킬 것을 주장하였음.
- 나이로비 각료회의의 G33이 SSM의 필요성을 강조했으나 결국 선진국 및 수출개도국의 반대에 막혀 향후 농업위원회의 특별세션에서 SSM에 관한 협상을 계속한다는<sup>10)</sup> 선에서 합의문이 만들어짐.

## 3) 식량안보용 공공비축보조의 허용화<sup>11)</sup>

■ 식량안보용 공공비축은 미국과 인도의 합의로 발리 각료회의 및 2014년 11월 일반 이사회에서 항구적 해법을 마련하기로 합의된 바 있음(단 항구적 해법이 마련되기 전까지는 평화조항에 의하여 WTO에 제소하

10) To pursue negotiations on an SSM for developing country Members in dedicated sessions of the Committee on Agriculture in Special Session, WT/MIN(15)/43 참고

11) WT/MIN(15)/44 참고, 식량안보용 공공비축에 대한 자세한 내용은 서진교 외(2013), 「WTO 발리 각료회의의 평가와 시사점」, KIEP 오늘의 세계경제, Vol. 13, No. 24, 대외경제정책연구원 참고

지 않기로 함).

- 인도는 식량안보용 공공비축보조의 항구적 해법마련을 요구했으나 지금까지의 논의추이를 감안할 때 각료회의에서 이를 도출하기는 불가능하다는 점을 이해하고 SSM과 마찬가지로 항구적인 해법마련을 위해 노력함과 동시에 향후 특별세션에서 논의하되 기존 농업협상과 구분되도록 신속히 진행한다는 선에서 타협함.<sup>12)</sup>

#### 4) 면화<sup>3)</sup>

■ 면화 문제는 당초 최빈개도국(LDC) 이슈 중 하나로 거론되었으나, 각료회의 과정에서 농업부문에 포함되어 국내보조를 제외한 무관세 무쿼터 및 수출보조 철폐가 합의되었음.<sup>14)</sup>

- 면화 문제는 그동안 미국이 면화의 국내보조 감축을 어려워해 진전이 없었으나, 아프리카 대륙에서 열린 이번 각료회의에서 미국이 반대하는 면화 국내보조감축 문제를 논의에서 제외하기로 하자 회원국간 특별한 이견 없이 비교적 수월하게 합의문이 만들어졌음.
- 면화의 시장접근에서는 선진국과 역량 있는 개도국이 최빈개도국에서 생산·수출된 면화에 대해서 2016년부터 무관세 무쿼터를 부여하는 것으로 되었음.
- 그러나 면화 국내보조는 미국을 의식하여 국내 면화보조정책의 개혁을 위해 노력하고 WTO 농업위에서 그를 검토하는 선언적 의미의 내용에 그침.
- 수출경쟁에서는 면화 관련 수출보조, 수출신용 등을 즉시 철폐(단 개도국은 2017년부터 이행)하기로 함.

■ 이로써 면화 문제는 나이로비 각료회의를 통하여 국내보조 문제만 제외하고 모두 해결되었음.

## 나. 최빈개도국(LDC) 이슈

### 1) 특혜 원산지

■ 최빈개도국 특혜 원산지는 발리 각료결정에서 이미 구체적인 권고안이 만들어졌고,<sup>15)</sup> 나이로비 각료회의 직전까지 제네바에서의 논의 역시 큰 이견 없이 진행되었음. 이에 따라 나이로비 각료회의에서 큰 어려움 없이 합의문이 만들어졌음.<sup>16)</sup>

12) Members shall engage constructively to negotiate and make all concerted efforts to agree and adopt a permanent solution on the issue of public stockholding for food security purposes. In order to achieve such permanent solution, the negotiations on this subject shall be held in the Committee on Agriculture in Special Session, in dedicated sessions and in an accelerated time-frame, distinct from the agriculture negotiations under the Doha Development Agenda.

13) 면화보조에 대한 보다 자세한 내용은 서진교 외(2014), 『포스트 발리 DDA협상의 전개방향 분석과 한국의 협상대책』, 연구보고서 14-06, 대외경제정책연구원 참고.

14) WT/MIN(15)/46 참고.

15) 발리 각료회의에서의 권고안은 서진교 외(2014), 『포스트 발리 DDA협상의 전개방향 분석과 한국의 협상대책』, 연구보고서 14-06, 대외경제정책연구원 참고.

16) WT/MIN(15)/47 참고.

■ 합의문의 주요 내용은 발리 각료 권고안을 토대로 제네바에서의 추가 논의 결과를 반영하고 있음.

- 먼저 LDC의 원산지 결정기준으로 상당한 또는 실질적 변형요건을 완화 내지 단순화해주었음.
- o 부가가치 기준 적용 시 역외재료가치법을 채택(역외재료가치 인정비율을 최대 75%로 설정하고, 계산 시 운송 및 보험료 등은 공제)
- o 세번변경기준 적용 시 호(HS 4단위) 또는 소호(HS 6단위)에서의 변경을 허용하고 동일 호나 소호 사용을 예외적으로 허용
- o 가공공정기준 적용 시 의류는 최종가공공정, 화학제품은 화학적 변형공정, 기계 또는 전자제품은 완제품의 조립공정을 기준으로 실질변형을 인정함.
- 그 외 최빈개도국간 원산지 누적확대 노력을 독려하고 자기증명서 허용 등 관련 서류요건을 완화하는 내용으로 되어 있음.
- o 특혜공여국 상호간, 최빈개도국간, 특혜공여국과 최빈개도국 간 원산지 누적확대 노력을 독려
- o 조작, 사기, 환적의 경우를 제외하고 비조작 증명서 요구를 자제
- o 소규모 탁송 시 서류요건 완화

2) 최빈개도국의 서비스 및 서비스공급자에 대한 특혜

■ 최빈개도국의 서비스 무역 참여를 높이기 위해 부여된 특혜는 원산지와 마찬가지로 이미 발리 각료선언에 포함되었던 내용<sup>17)</sup>으로, 각료회의 논의과정에서 다소 이견이 있었으나 적절히 조정되어 합의문이 만들어졌음.<sup>18)</sup>

- 주요 내용은 WTO 서비스협정문(GATS)상의 최혜국대우 의무면제 적용기간을 2030년 말까지 재연장하고, 최빈개도국의 서비스무역을 제한하는 규제와 장벽을 우선적으로 낮추는 한편, 최빈개도국 서비스공급자들을 위해 기술지원과 능력배양조치 시행을 독려하는 것으로 되어 있음.

## 다. 개발, 투명성 및 규범

1) 개발(Development)

■ 나이로비 각료회의 직전까지 제네바에서의 개발 논의는 아프리카 개도국 그룹인 G90의 제안과 그 수정안을 중심으로 전개되었음.

- G90은 기존 WTO의 규범을 검토하여 개도국 우대조항이 필요한 조문을 선별해 약 20개 WTO 조항에 개도국 우대 조항을 신설하는 내용의 개도국우대안을 제시하였음.
- 이에 선진국들은 WTO 조항에 임의적으로 개도국우대 조항을 신설하는 것은 WTO 조항 자체의 중대한 변경

17) 전게서.

18) WT/MIN(15)/48 참고.

을 의미하는 바 G90의 제안에 크게 반발하였음. 그러나 각료회의가 가까워지면서 선진국들은 G90 제안을 검토하여 그중 수용 가능한 부분을 중심으로 7개 정도의 조항을 수정하여 제시하였음.

■ 나이로비 각료회의에서 선진국이 제시한 수정안을 중심으로 논의가 계속되다가 결국 G90가 수정안을 거부하고 선진국과의 이견을 좁히지 못한 채 최종 각료결정에서 누락되었음.

- G90는 선진국이 제안한 수정안이 당초 그들이 요구한 수준에 미치지 못하는 미흡한 수준이라고 평가하고, 각료회의에서 이를 수용하기보다 향후 추가 논의를 통해 G90가 재수정안을 만들어 반영하기로 하고, 이번 각료회의에서는 제외하기로 하였음.
- o 정치적인 측면에서 볼 때 G90가 개발이슈에 집착하는 바람에 아프리카 대륙에서 처음 개최된 나이로비 각료회의가 결렬되었다는 비난을 받기는 어려웠을 것이고, 이러한 이유가 G90의 일시 양보를 이끌어낸 것으로 생각해볼 수 있음.

## 2) 투명성

■ 투명성 논의는 당초 복잡한 서비스 분야 국내규제나 지역무역협정 결과의 WTO 통보, 보조금 지급 내용에 대한 WTO 통보를 보다 투명하게 하자는 차원에서 논의가 시작되었음.

■ 이에 따라 서비스 국내규제, 규범의 투명성 제고방안 등이 제네바에서 논의되었으나 구체적인 합의안이 만들어지지는 못했음. 오히려 규범, 특히 보조금에 대한 투명성 제고 논의 과정에서 강도를 높여 이를 규제, 철폐하는 방향으로 논의가 전개되어 사실상 투명성에 대한 논의는 사라지고 규범에 대한 논의로 전환되었음.

- 나이로비 각료회의에서 서비스 국내규제 투명성 제고에 대한 논의가 일부 있었으나, 다른 주요 의제에 밀려 별다른 진전을 보지 못했으며, 그마저 선진국과 개도국 간 이견대립으로 결국 각료선언문에서 제외되었음.

## 3) 규범

■ 투명성 논의에서 확대된 규범 협상은 나이로비 각료회의에서 지역무역협정(RTA)에 대한 논의와 반덤핑에 관한 논의가 있었으나, 수산물 보조금, 특히 과잉어획을 야기하는 보조금을 금지하는 방향으로 확대되었음.

- 나이로비 각료회의의 RTA 논의는 브라질이 제안한 내용을 중심으로 이루어졌음.
- o 브라질의 제안은 주로 RTA위원회의 역할을 강화하는 것으로 RTA의 다자통상체제 보완기능을 촉진시키자는 내용이었음.
- o 대부분의 회원국들이 큰 이견 없이 브라질 제안을 지지했으며, 향후 브라질이 핵심 내용을 변경하지 않는 선에서 문구 등을 고쳐 수정제안을 하기로 함에 따라 이번 각료회의 선언문에서는 제외되었음.
- 반덤핑 논의는 주로 러시아의 제안을 논의하는 형태로 진행되었으며, 인도 등 일부 개도국이 러시아 제안에 반대하면서 이번 나이로비 각료결정에 포함되는 것이 시기상조라는 것에 공감대가 형성되어 차후 재논의하는 선에서 타협이 이루어짐.

- 러시아의 제안은 반덤핑 및 상계관세 조치 절차와 관행의 투명성 제고를 위해 WTO 반덤핑/상계관세 위원회가 해당국의 관련 정책 및 관행을 검토하는 등 관련 위원회의 권한을 강화하는 것으로 되어 있음.
- 반면 수산보조금 논의는 EU/호주 공동제안과 ACP(African, Caribbean, and Pacific)/페루 제안을 중심으로 활발한 논의가 전개되었음.
- EU/호주 제안은 주로 수산보조금의 투명성 제고(각국의 보조금 지급현황을 WTO 통보하고 이에 대한 정보제공을 의무화)를 추구하는 내용이 중심인 반면, ACP/페루 제안은 과잉어획에 기여하는 수산보조금과 불법어획을 지원하는 수산보조금을 금지하는 내용의 제안으로, 우리나라의 이해가 걸려 있었음.
- 핵심인 수산보조금 논의는 어족자원의 보호를 위해 과잉어획 및 불법어획을 지원하는 수산보조금 규제를 찬성하는 미국, 노르웨이, 뉴질랜드, 세네갈 등과 규제 필요성은 인정하지만 개도국우대가 도입되어야 한다는 중국, 인도, 브라질 등이 대립하는 구도였음.
- 미국은 세계적으로 감소하는 어족자원 보호를 위해서 강력한 규제와 투명성 강화를 강조하면서도 개도국우대와 같은 차별적 조항의 도입에는 우려를 표명하였음.
- 반면 중국은 이번 각료회의를 통해 수산보조금에 대한 성과를 도출하는 것은 시기상조이며, 규제가 도입되더라도 개도국우대가 반영되어야 함을 강조하였음.
- 인도도 수산보조금 규제 자체를 반대하는 것은 아니지만 수산물 식량안보 차원에서 적절한 개도국우대 조항이 필요하다고 주장하는 한편, 유류보조금 규제에 명시적인 반대 입장을 표명하였음.
- 이후 ACP/페루가 수정제안을 제시하였음에도 불구하고 회원국들의 기본 입장에 변화가 없어 수산보조금 규제(철폐) 논의는 결국 차후 계속 논의하는 선에서 타협되고 각료선언에서는 빠지게 되었음.
- 중국, 인도 등의 개도국 우대조항 도입 주장에 미국 등의 거부 등으로 타협이 어려운 가운데 이번 각료회의에서 수산보조금 규범도입이 시기상조라는 생각이 회원국 사이에서 공감대를 이루면서 각료회의의 마지막 단계에서 누락되었음.

## 라. DDA 지속 여부

- 각료선언의 셋째 파트이자 핵심 쟁점인 ‘나이로비 각료회의 이후 DDA 지속여부’에 관한 논의는 다른 의제와 달리 각료회의 종료 직전에 시작되었음.
- WTO 회원국들은 제네바에서부터 참여하게 대립해온 핵심 쟁점인 ‘DDA 지속여부’에 대해서는 논의를 뒤로 미룬 채, 각료회의 시작부터 정보기술협정(ITA) 확대 협상과 농산물 수출경쟁 등의 주요 이슈에 대한 타협안 도출에 집중하였음.
- 이는 가장 첨예한 대립을 보이고 있는 이슈를 처음부터 다루어 타협안 도출을 어렵게 하기보다 잔여 주요 쟁점을 먼저 논의, 어느 정도 타협안을 도출한 뒤 이후 상황을 보아가며 마지막 단계에서 DDA 지속여부를 논의하는 것이 나이로비 각료회의의 성공적 타결 가능성을 높일 수 있다는 주요국 및 사무총장의 판단 때문인 것으로 보임.

- 미국 등 선진국이나 중국 등 개도국 대표들도 각료회의 직전까지 DDA 논의가 시작되지 않은 데 대한 이견이 없었으며, 농산물 수출경쟁에서 합의가 이루어지지 않는다면 각료회의 자체가 실패로 끝나기 때문에 굳이 DDA 지속여부와 같은 첨예한 대립 쟁점을 각료회의 초기에 논의할 이유가 없다는 각료회의 의장 및 사무총장의 생각에 묵시적으로 동의했다고 볼 수 있음.

■ 논의가 시작되자 선진국과 개도국은 당초 입장을 계속 고수했으며, 이 문제 때문에 농업 분야의 합의마저 무산될 위기에 봉착하자 마지막 단계에서 타협안 도출을 위한 문안절충보다 각자의 입장을 병렬적으로 명시하는 임시봉합의 형태로 합의문이 만들어짐.

- DDA 지속여부를 제외한 나머지 모든 쟁점이 타결 및 정리된 상황에서 DDA 지속여부 문제 때문에 각료회의 자체를 결렬시킬 수는 없었으며, 그렇다고 어느 일방의 양보를 얻어내기도 불가능한 상황이었기 때문에 결국 각자의 상반된 입장을 열거하는 형태로 DDA 지속여부에 대한 논의를 마무리함으로써 임시봉합 성격의 선언문이 만들어짐.
- 이에 각료 선언문은 “2001년 DDA 출범 당시, 그리고 그 이후 각료회의에서 채택된 선언과 결정을 재확인하고 또한 그러한 기초 위에서 DDA를 종료해야 한다는 약속을 재확인한다(many Members reaffirm the DDA, and the Declarations and Decisions adopted at Doha and the Ministerial Conferences held since then, and reaffirm their full commitment to conclude the DDA on that basis)”는 표현이 있는가 하면 “다자협상에서 의미있는 결과를 만들어내기 위해 새로운 접근방법이 필요하다는 것을 믿는바 Doha 지침(mandate)을 재확인하지 않는다(Other Members do not reaffirm the Doha mandates, as they believe new approaches are necessary to achieve meaningful outcomes in multilateral negotiations.)”라는 표현이 병렬적으로 제시되어 있음.
- 결국 DDA 지속여부에 대한 명확한 입장 정립은 뒤로 미루어졌으며, 이로써 아프리카 대륙에서 최초로 열린 WTO 각료회의에서 DDA가 종료되는 사태는 발생하지 않게 되었음.

■ 한편 각료선언문은 새로운 협상접근 틀 및 신규의제의 도입 가능성을 열어놓고 있음.

- 각료선언 32항은 “남아 있는 DDA 이슈에 대한 협상을 추진해야 하지만 그 방법에 있어 기존 도하 구조(Doha structure)에 기초해야 한다”는 입장과 “새로운 접근방법을 찾아야 한다(explore new architectures)”는 두 개의 대립된 입장을 병렬적으로 명기하고 있음.
- 아울러 각료선언 33항에서는 “비록 다른 회원국이 원하지 않지만 일부 회원국은 새로운 협상이슈(issue for negotiation)를 찾아 논의하기를 원한다”는 내용을 명시적으로 밝히고 있음.
- Doha structure의 개념이 모호하지만 평소 선진국은 정보기술협정 확대협상과 같이 일괄타결방식(single undertaking)이 아닌 복수국간 타결방식이 필요하고 아울러 DDA 출범 이후 변화된 무역환경을 반영하기 위해 경쟁, 전자상거래 등과 같은 신무역이슈가 DDA의제로 추가되어야 한다고 주장해 왔음.
- 이에 따라 향후 DDA의 지속여부와 함께 설령 DDA협상이 재개된다고 해도 여전히 그 접근방법과 신규 협상 의제를 놓고 선진국과 개도국의 대립이 계속될 것으로 예상됨.

### 3. 나이로비 각료회의의 평가와 정책 시사점

#### 가. 나이로비 각료회의의 평가

■ 나이로비 각료회의에서 농산물 수출경쟁부문에서 일정한 성과를 도출한 것은 평가할 만함. 그러나 보다 근본적으로 이번 나이로비 각료회의를 결렬시키기에는 회원국들의 부담이 상당했기 때문에 나이로비 각료회의를 내용보다 결렬의 위기를 피하기 위한 최소한의 임시방편 성격의 성과도출로 평가할 수 있음.

- 나이로비 각료회의는 개최 이전부터 아프리카 대륙에서 열리는 최초의 WTO 각료회의인 만큼 최빈개도국을 포함한 개도국의 관심사항에 대해 최소한의 성과 도출이 불가피하다는 점이 강조되었음. 따라서 근본적으로 각료회의를 결렬시키기에는 어려운 협상구조였음.
- 각료회의의 주최국인 케냐와 WTO 사무총장도 이러한 관점에서 이견이 심한 의제에 대해서는 어렵게 타협안을 도출하기보다 각자의 주장을 합의문에 병기하는 형식으로 주요국의 이해를 조정하는 방안을 취했다고 판단됨.
- 특히 2016년은 미국의 대선으로 DDA의 실질적 진전이 어렵다는 점이 부각되었고, 이에 따라 DDA 추동력을 유지하기 위해 이번 각료회의에서 최소한의 성과 도출이 필요했는데, 대부분의 회원국이 이 점에 공감하고 있었음.
- 따라서 나이로비 각료회의는 농산물 수출경쟁에서 일정 성과에도 불구하고 발리 각료회의와 마찬가지로 주요 핵심의제는 남겨두고 일단 결렬은 피하지는 의도로 비교적 타협이 용이한 과제를 중심으로 합의를 도출한 것이며, 그마저도 핵심쟁점인 DDA 지속여부는 서로 상이한 의미의 문안을 나열함으로써 결렬을 피하기 위한 임시방편 성격의 성과 도출이라고 평가할 수 있음.

■ 다만 그러한 최소한의 성과도출 과정에서도 미국을 중심으로 주요국들이 자국의 이해를 적절히 반영시킴으로써 나름 주요국의 입장이 적절히 반영된 각료선언으로 평가해볼 수도 있음.

- 최대의 성과라고 할 수 있는 농산물 수출경쟁은 대부분 미국이 원하는 방향으로 선언문이 만들어졌음.
- 수출보조 철폐는 미국이 원하는 대로 최대한 단축되었으며, 수출신용 역시 미국의 입장을 반영하여 상환기간이 대폭 늘어났음.
- EU도 당초 수출보조만의 철폐 논의를 수출신용과 식량원조로 확대시켜 EU의 입장을 관철시켰으며, 스위스나 노르웨이라도 수출보조 철폐기간의 예외를 인정받아 이행에 무리가 없는 것으로 판단됨.
- 중국은 농산물 수출국영무역에 대한 지나친 규제를 우려했으나 수출국영무역 규제는 선언적 수준에 그쳤으며, 인도도 식량안보용 공공비축보조를 당초 원했던 내용으로 재확인하는 데 성공하였음.
- 개도국이나 최빈개도국 역시 면화와 특혜원산지 및 서비스 의무면제 등에서 최소한의 이익을 확보하였음.
- 그러나 수출경쟁 분야에 특별한 이해가 없는 수입국(예, 우리나라 등)으로서는 향후 협상에서 수출경쟁을 시장접근이나 국내보조 등의 협상에서 지렛대로 사용할 수 있는 기회가 사라졌기 때문에 불리한 것으로 평가해볼 수도 있음.

■ 한편 농산물 수출경쟁 분야에서의 합의도출로 인해 그간 법적 근거가 미약했던 개도국 수출물류비 지원의 법적 근거가 마련된 것으로 평가할 수 있음.

- 수출경쟁 논의에서 큰 문제는 되지 않았지만, 개도국에 허용된 수출물류비 지원의 법적 근거에 대하여 호주가 문제를 제기한 바 있음.
- o 호주는 UR 농업협정 9조 4항에 따라 허용되었던 개도국 수출물류비 지원 감축면제는 이행기간 10년이 지났기 때문에 더 이상 법적 근거가 없다는 주장을 한 바 있음.
- 이에 개도국 수출물류비 지원에 대한 법적 근거가 논란이 될 수 있었으나, 이번 나이로비 각료회의의 결과 수출 보조철폐 시한이 합의·도출되었기 때문에 개도국 수출물류비 지원이 2023년 말까지로 확정되었다는 법적 근거 확립의 의미가 있음.

■ 아울러 이번 각료선언문 도출 과정에서 WTO의 의사결정의 문제가 노출되었는데, 향후 합의 과정에서 회원국들의 투명성 제고 요구가 거세질 것으로 예상됨.

- 가장 첨예하게 대립되었던 핵심 쟁점인 DDA 지속여부에 대한 최종 합의문안 도출은 주요 5개국(미국, EU, 인도, 중국, 브라질)만의 비공식협의를 통해 마련되었음.
- 이에 따라 여타 회원국들이 합의문안에 대한 검토를 요구하였으나, 실제 각료회의는 폐막식까지의 시간부족을 이유로 충분한 검토 없이 폐막식으로 연결되어 사실상 여타국들이 주요 5개국이 합의한 합의문안을 추인하는 형태가 되었음.
- o 각료회의의 폐막 직전 합의문이 도출되었고, 이어 비공식 대표회의(HOD: Head of Delegation)를 개최한 지 30분 만에 폐막식이 거행됨으로써 합의문에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않은 채, 회원국들은 사실상 주요 5개국이 타협한 합의문을 그대로 수용할 수밖에 없는 상황이 전개되었음.
- 이에 따라 향후 DDA 의사결정 과정의 투명성 제고 및 회원국들의 참여 문제가 회원국들 사이에서 지속적으로 제기될 것으로 판단됨.

## 나. 정책 시사점

■ 농산물 수출보조 및 신용 철폐에 대비

- 나이로비 각료회의의 최대 성과인 농산물 수출경쟁에서의 합의 도출로 인해 우리나라도 일부 농산물 수출정책이 제약을 받게 되었음.
- o 우리나라는 농산물 수출에 대해 직접적인 보조금을 지급하고 있지 않지만 개도국우대에 의해 수출 농수산물에 대해서 물류비를 지원하고 있으며, 이 금액은 연간 약 300억 원에 이르는 것으로 알려져 있음.
- 특히 우리나라 농수산물식품 수출업체는 대부분 영세한 규모로, 수출물류비 지원을 수출의 중요한 요인으로 생각하고 있어 2023년까지의 단계적 철폐에 대비한 수출기업단위의 맞춤형 대책이 필요

표 4. 우리나라의 농수산 수출지원 정책지원

항목	지원 대상	지원 조건	예산 규모 (2015년)
수출사업자 지원	농식품 수출사업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 수출업체의 원료 및 부자재 구입, 저장, 가공 등 소요자금</li> <li>. 지원 금리: 2.5~3.0%</li> <li>. 한도: 업체당 200억원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 4,808억 원 (신선 3,160억 원 가공 1,648억 원)</li> <li>. 재원: 농안기금</li> </ul>
가공식품 수출 시설현대화자금	가공식품 수출실적이 있거나 계획이 있는 업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 가공식품 수출업체의 저장·가공·부대시설의 건축, 증설, 개보수 등 시설자금</li> <li>. 지원 금리: 2.5~3.0%</li> <li>. 대출 기간: 10년</li> <li>. 한도: 업체당 20억 원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 48억 원</li> <li>. 재원: 농안기금</li> </ul>

자료: 농수산물 유통공사, 자금지원 종합안내.

■ 나이로비 각료회의 이후 DDA 2.0 개시에 대비할 필요

- 나이로비 각료회의에서 DDA의 지속여부가 결정되지 않았기 때문에 향후 DDA 운명에 대해 불확실성이 가중되고 있으나, 기존 방식의 DDA에 대해서 사실상 선진국들이 보이콧하는 형국이므로 기존과 같은 성격의 DDA(소위 DDA 1.0)는 더 이상 계속되기 어렵다고 판단됨.
- o 미국 등 선진국은 기존과 같은 성격의 DDA가 지속될 경우 참여하지 않겠다는 의사를 분명히 하고 있음. 따라서 설령 개도국의 뜻대로 DDA가 계속된다고 하더라도 선진국의 요구가 상당히 반영되지 않으면 DDA는 개도국들만 참여하는 반쪽짜리 무역자유화협상으로 전락할 수 있음.
- o 결국 선진국도 참여하는 DDA가 되기 위해서는 부분적으로라도 미국 등 선진국들의 요구를 반영하지 않을 수 없으며, 이는 기존과 다른 새로운 DDA의 시작을 의미함.
- 따라서 2016년 DDA협상은 그 성격을 놓고 선진국과 개도국이 대립하는 과정을 거치겠지만, 결국 선진국들이 참여하는 DDA는 기존과 다른 새로운 성격의 DDA(DDA 2.0)가 될 수밖에 없음.
- 이 경우 DDA 2.0이 갖는 특징은 새로운 접근방식과 새로운 의제가 될 수 있음.
- o 새로운 접근방식으로 기존 복수국간 협상과 같이 세계 시장에서 일정한 교역비율 이상(예: 90%)의 국가가 참여하여 합의를 도출한 후 이를 다자화하는 방식이 하나의 대안이 될 수 있음.
- o 새로운 의제로는 미국이 강조하는 전자상거래나 경쟁, 노동 등의 의제가 추가될 수 있음.
- 우리나라는 DDA 2.0 개시에 대비하여 그동안의 다자협상 전략을 점검해 새로운 환경에 대비할 수 있는 준비가 필요함.
- o 복수국간협상 방식이 취해질 경우 NAMA에서는 보다 다양한 형태의 분야별 무세화협상이 나타날 수 있음.
- o 전자상거래 등 새로운 의제가 추가될 경우에 대비 해당 분야에 대한 협상전략 수립이 필요
- o 특히 수산보조금은 비록 나이로비 각료회의에서는 빠졌으나 지금까지의 추세를 감안할 때 환경보호 측면에서 과잉어획을 유인하는 모든 형태의 직간접 보조금에 대한 철폐 압력이 강화될 것으로 예상되는바, 이에 대한 협상 대책은 물론 중장기 수산보조금 개편도 고려해야 함.

### ■ 특히 개도국 세분화 추진에 대비할 필요가 있음.

- 새로운 형태의 DDA 2.0이 시작될 경우 기존 Doha 지침(mandate)은 일정 부분 변경이 예상되며, 이에 따라 개발 등 개도국우대에 있어서도 새로운 접근이 불가피할 것으로 보임.
- 특히 미국이 주장하는 경제발전 수준에 따른 의무부담 주장이 수출개도국들 사이에서 일부 호응을 얻고 있어 향후 개도국 세분화 논의가 진전될 가능성도 배제할 수 없음.
- o 미국은 중국, 브라질 등을 구체적으로 거론하며, 이들 국가와 일반 개도국을 동일하게 취급할 수 없음을 언급하면서 특히 중국의 의무부담을 강조한 바 있음.
- o 이에 중국 등 개도국들은 개도국 세분화에 강력히 반발하고 있으나, 한편으로 중국은 최근 WTO 가입국(RAM: Recently Acceded Members)<sup>19)</sup>의 개념을 내세워 RAM의 특별대우를 강조하고 있음.
- 개도국 세분화 논의가 구체화될 경우에 중국은 RAMs을 이용해, 인도는 최빈개도국 조항을 이용해 혜택을 유지할 수 있는 반면 우리나라는 적절한 대안이 없어 개도국지위 유지가 불가능할 경우에 대비한 대책이 필요
- o 특히 우리나라의 DDA 농업협상 대책은 그 대부분이 우리나라의 개도국지위 유지에 근거하고 있어 개도국지위 유지가 어려울 경우를 가정해 협상대책을 전면적으로 재검토할 필요가 있음.
- 아울러 개도국 세분화가 피할 수 없는 대세라면 이를 무조건적으로 반대하기보다 관련 논의에 적극 참여하여 우리의 입장을 합의문에 적극 반영하는 전략도 준비해야 함.
- o 개도국지위 유지 실패에 따라 급진적인 선진국 의무를 이행하는 것 보다 개도국 졸업 유예기간 부여 등을 통해 부분적인 개도국 우대 활용과 같은 방안도 생각해 볼 수 있음.

### ■ Mega FTA 확산 및 WTO 복수국간 협상 가속화 등 글로벌 통상질서 변화에 대비

- DDA 지속 여부를 두고 선진국과 개도국이 대립하는 가운데 TPP가 타결되면서 WTO 중심의 다자통상체제가 약화되고 Mega FTA의 영향력이 확대되고 있음.
- 이에 따라 당분간은 DDA 보다 복수국간서비스협상(TiSA: Trade in Service Agreement)이나 환경상품협정(EGA: Environmental Goods Agreements)협상 등 복수국간 무역자유화협상과 미국과 EU간 자유무역협상인 TTIP 등이 가속화될 것으로 전망됨.
- 이러한 글로벌 통상질서의 변화에 대응한 복수국간협상에 적극 참여하면서 중장기 신자유통상정책의 방향정립도 긴요함. **KIEP**

19) 최근 WTO 가입국(RAMs: Recently Acceded Members)은 1995년 WTO 발족 이후 가입한 회원국을 지칭함. WTO 가입 당시 이미 수준 높은 양허를 했기 때문에 DDA 의무이행에서 이들 국가에 일정한 혜택을 주어야 한다는 것으로 그동안 협상(예, 홍콩 각료선언 등)을 통해 회원국 사이에서 인정된 개념임. 그러나 어느 회원국이 RAM인지 명확한 분류는 없는 상태임. 현재 대략 20여 개 회원국이 RAM으로 간주되고 있음(알바니아, 아르메니아, 카보베르데, 중국, 대만, 에콰도르, 몰도바, 유고, 조지아, 요르단, 키르기스스탄, 몽골, 오만, 파나마, 러시아, 사우디아라비아, 타지키스탄, 통가, 우크라이나, 베트남).