

WTO/DDA 농업협상 모델리티 평가와 국내 대응방향

작성자: 송유철 연구조정실 연구위원

박지현 무역투자정책실 전문연구원

【ycsong@kiep.go.kr, ☎ 3460-1152】

【jhpark@kiep.go.kr, ☎ 3460-1136】

主要內容

- 도하 각료회의에서 정식 출범된 WTO/DDA 농업협상은 2003년 세부원칙 확정을 위한 본격적인 문안협상에도 불구하고 칸쿤 각료회의 타결에 실패함에 따라 합의에 이르지 못하였음. 그러나 각료회의 선언문 초안은 추후 DDA협상에서 논의의 기초로 사용될 가능성이 큼.
- WTO/DDA 농업협상 모델리티의 분야별 내용을 농업부문 중장기 전망모형(KREI-ASMO)을 이용하여 영향분석을 실시한 결과, 농업부문은 2005년 이후 마이너스 성장(연평균 $\Delta 1.2 \sim 2.2\%$)할 것으로 전망됨.

 - 채소류와 과일류는 주로 식물검역의 제한에 의해 2010년까지 시장개방의 영향이 크지 않을 것으로 전망됨. 반면에 쌀 소득은 국내수요의 감소로 시장개방과 관계없이 재배면적 감소 및 소득감소가 예상됨. 특히 쌀에 관세상한이 설정된다면 개방 확대에 따라 농가판매가격이 떨어져 큰 폭의 소득감소가 전망됨.
- 따라서 개도국지위, 관세상한, 쌀에 대한 특별품목 인정 등이 향후 우리 농업협상의 최우선 관심분야가 되어야 함.

 - 특히 개도국지위의 유지에 대해서는 자기선언원칙 강조, 경제개발수준 고려, 개도국수준의 농업부문지표 제시, 전환기간 필요 등을 설득논리로 내세워야 할 것임.
- 한편, 품목별 시장개방 우선순위 결정요인으로 품목별 농업총생산액에서 차지하는 비중, 품목별 국제경쟁력, 품목별 경쟁력수준과 양허관세수준의 비교, 품목별 생산의 지역집중도, 품목군내의 관세조화 문제, 농산물 가공산업에 대한 보호, 품목별 관세조화와 자원배분의 왜곡 문제 등을 제시할 수 있음.
- 국내 대책으로는 가격 및 생산보조, 직접지불, 소득 및 작물보험, 경영이양 보조, 투융자사업, 연금제도 등을 활용하여야 할 것임.

1. 모델리티 논의동향

□ 2000년 1월부터 시작된 농업협상은 DDA 협상의 일환으로 추진되고 있음. 세 부원칙 확정을 위한 본격적인 문안협상에도 불구하고 협상시한을 준수하지 못하고 칸쿤 각료회의에서도 타결에 실패함에 따라, DDA 농업협상은 진전을 보지 못하고 있음. 그러나 각료회의 선언문 초안은, 비록 합의에는 이르지 못했지만, 추후 DDA협상에서 논의의 기초로 사용될 것이므로 이에 대한 분석은 의미를 갖는다고 할 수 있음.

<표 1> 칸쿤 각료회의 초안: 관세감축

구분	칸쿤 각료회의 초안
선진국	(i) 농산물 전체의 []%에 대해서 평균 []%, 최소 []% 감축 - 단, 관세감축과 TRQ ¹⁾ 조합을 통해 시장접근을 확대 (ii) 농산물 전체의 []%에 대해서 []를 계수로 한 스위스공식 ²⁾ 적용 (iii) 나머지 농산물: 무세화 단, 전체 품목의 평균 감축률은 적어도 []% 이상이어야 함.
	* 관세가 최고 []%를 넘는 품목은 ① 동 수준까지 감축하거나 ② R/O방식 ³⁾ 을 통해 해당품목 또는 다른 품목의 TRQ 증량 등 추가적인 시장접근 확대 보장 ③ NTC를 고려하여 극히 제한된 []개 품목에 대해서는 추가적인 융통성을 부여하여 위의 감축공식 (i),(ii),(iii)만 적용
개도국	(i) 농산물 전체의 []%에 대해서 평균 []%, 최소 []% 감축 - 관세감축과 TRQ의 조합을 통해 시장접근을 확대 * 특별품목(SP): 최소 []% 선형감축과 TRQ 증량면제 단, 현행 양허관세가 []% 이하인 경우 관세감축의무 면제
	(ii) 농산물 전체의 []%에 대해서 []를 계수로 한 스위스공식 적용
	(iii) 나머지 농산물은 0~5%로 양허 단, (ii), (iii)의 경우 추가적인 이행기간 허용 * 개도국 우대 - 감축 폭 및 이행기간에 우대적용 * 관세상한: 추후 협상을 통해 결정

자료: JOB(03)/150/Rev.1(WTO), JOB(03)/150/Rev.2(WTO)에서 정리

- 1) 시장접근물량(Tariff Rate Quota: TRQ): 특정품의 수입에 대하여 일정량까지는 저율의 관세를 부과하고 그것을 초과하는 수량의 경우에는 고율의 관세를 부과하여, 수입수량의 과도한 증가를 방지하고 동시에 동종상품의 국내생산업체를 보호하고자 하는 이중관세제도임.
- 2) 고율관세를 대폭 인하하기 위하여 GATT 제7차 다자간 협상인 도쿄라운드(1973~79년)에서 스위스가 제안하여 공산품 관세인하에 적용된 방식임.
 $T = t \cdot a / (t + a)$ T:공식적용 후 세율, t:공식적용 전 세율, a: 관세율 상한
- 3) 시장개방요청 및 제안방식(Request/Offer): 국제적으로 관세, 비관세장벽 등의 양허협상에 있어서 개별국가끼리 관심 있는 품목을 상호 제시하여 품목별로 관세율 인하나 개방정도를 협상하는 방식.

□ 칸쿤 각료초안에서 제시된 관세감축방식은 선진국의 경우 카스티요(Castillo) 초안과 동일하나 개도국의 경우는 미국과 EU 등 선진국의 입장을 반영해 선진국과 유사한 단일방식을 제시하고 있음.

- 관세상한과 관련해서는 선진국의 경우 비교역적 관심사항(Non-Trade Concerns: NTC)⁴⁾ 등을 근거로 하여 매우 제한된 수의 품목에 대해서 관세상한의 적용배제 가능성을 빈칸[]으로 처리하고 있음.

- 관세상한 적용의 예외 가능성을 남겨 두고 있다는 점은 우리나라, 일본 등 G-10 입장을 일부 반영한 것으로 볼 수 있으며, 개도국의 제2·3그룹 품목에 대한 관세감축공식이 단일화되었다는 점에서는 미국과 EU의 입장도 부분적으로 반영되었다고 평가할 수 있음. 특히, 특별품목(SP)의 존재 및 관세감축 면제를 요구한 SP 그룹의 요구도 일부 수용되었다고 볼 수 있음.

□ 한편 국내보조에 대해서 모든 선진국은 UR 결과보다 상당히 높은 수준의 무역왜곡적 보조의 감축을 달성하여야 하며, 그 결과 높은 수준의 무역왜곡적 보조를 갖고 있는 회원국이 더 많은 감축을 하여야 한다는 조항이 초안에 포함되어 있음.

- 또한 국내보조의 감축에 대한 상한과 평화조항⁵⁾의 연장이 제시되었으며, 완화된 형태의 블루박스⁶⁾는 2000~02년 기준으로 총농업생산액의 5%를 넘지 않도록

4) UR 농산물협상 과정에서 교역을 통해서 이를 수 없는 농업이 지닌 고유한 역할로서 이에선 식량안보, 환경보전, 고용유지, 지역개발, 사회적 혹은 문화적 측면과 관련된 기능이 포함됨.

5) 평화조항(Peace Clause): WTO 농업협정 제13조의 적절한 자제(Due restraint)에 관한 내용으로, 국내 및 수출보조 감축이 동 협정의 요건과 일치하는 방식으로 각 회원국의 양허표에 반영되어 있는 경우는 동 협정이행기간(선진국 6년, 개도국 10년)동안 보조금규정에 의한 규제를 당하지 않는다는 것을 의미함.

6) 생산제한계획하의 직접지불(Blue Box): 농업협정에는 농업생산을 축소하는 정책의 시행과 관련하여 두 가지의 보조정책을 인정하고 있음. 하나는, 허용보조에서와 같이 3년 이상 상업적 생산을 중단하는 경우의 휴경지원이며, 다른 하나는 생산계획하의 직접지불임. 농업협정은 생산제한계획하의 직접지불을 다음과 같은 조건으로 감축이행을 면제하고 있음.

< WTO 농업협정 제6조 5항 >

5. 가. 아래의 경우 생산제한계획에 따른 직접지불은 국내보조 감축약속 대상에서 면제된다.

(1) 이러한 지불이 고정된 면적과 수확량을 기준으로 하는 경우, 또는

(2) 이러한 지불이 기준생산수준의 85%이하에 대하여 이루어지는 경우, 또는

(3) 축산에 대한 지불이 고정된 사육두수에 대하여 이루어지는 경우

나. 위의 기준을 충족시키는 직접지불에 대한 감축약속의 면제는 회원국의 현행 총 감축대상 보조액을 계산할 때 직접지불액을 제외시킴으로써 반영된다.

록 제시되어 있음.

□ 이러한 각료초안은 농업협상의 주요 협상그룹의 핵심 관심사항을 종합적으로 고려하여 전반적인 균형을 이루고자 한 것으로 평가되고 있음.

- 우리나라의 입장에서 본다면 각료초안은 관세상한설정에 일부 예외확보 가능성이 다소 높아졌다는 긍정적인 면도 있으나, 그룹별로 UR방식이 배제되고 평균감축률의 하한이 설정되는 등 부정적인 면도 있음. 하지만 전반적으로 본다면 어떤 방식으로 모델리티가 결정되더라도 우리의 입장에서는 추가적인 시장개방과 보조금 감축이 불가피한 실정임.

□ 향후 협상은 시장접근, 국내보조, 수출경쟁 등 농업분야의 모든 협상쟁점에 걸쳐 선진국과 수출개도국의 입장이 크게 달라 합의도출이 쉽지는 않을 전망이다.

- 즉, 모델리티의 골격은 최종적으로 미국과 EU를 중심으로 한 선진국과 이에 대응한 브라질과 인도를 주축으로 하는 개도국그룹(G-22), 그 사이에서 일본과 우리나라 등 G-10 그룹의 관심사항들이 어떻게 절충되는가에 따라 결정될 것임. 이는 그동안 미국과 EU를 중심으로 이루어져 온 협상 기본구도의 변화를 의미하는 것임.

- 즉, 칸쿤 각료회의 이전까지는 미국·케언즈그룹, EU·일본·한국 등의 NTC 그룹, 그리고 개도국그룹 등 3개 그룹이 대립을 이루며 협상의 기본 축을 이루고 있었으나, 칸쿤 각료회의에서는 미국·EU 등의 수출선진국, 브라질·인도·중국 등의 수출개도국연합인 G-22 그룹, 그리고 한국·일본·스위스 등의 수입국그룹인 G-10 그룹, 특별품목을 유지하기 위한 SP 그룹 등으로 협상구도가 형성되었음.

2. 각료초안의 국내 영향 분석

가. 시장접근 분야

□ 각료초안은 그 동안의 협상과정에서 향후 시장개방의 폭을 결정할 협상의 기

초가 될 가능성이 높으므로, DDA 농업협상이 우리나라 농업부문에 미칠 영향을 계량화하기 위하여 각료초안에 기초하여 <표 2>와 같은 시나리오를 설정하였음. 이러한 시나리오별 파급영향의 분석을 위해 한국농촌경제연구원의 농업부문 중장기 전망모형(KREI-ASMO)이 이용되었음.

<표 2> 농산물 시장개방 시나리오

시나리오		주요 내용
시나리오 1 (개도국 조건)	S-11	쌀을 특별품목으로 취급하여 관세화, 그밖에 품목은 개도국 시장개방조건 적용
	S-12	쌀에 200%의 관세상한을 설정하여 관세화, 그밖에 품목은 개도국 시장개방조건 적용
시나리오 2 (선진국 조건)	S-21	쌀을 NTC 품목화하여 관세화, 그밖에 품목은 선진국 시장개방조건 적용
	S-22	쌀에 150% 관세상한을 설정하여 관세화, 그밖에 품목은 선진국 시장개방조건 적용

□ 시장접근분야에 대한 계측 결과, 시나리오별 파급 영향중 농업부문의 실질성장을 나타내는 농업불변부가가치 변화를 살펴보면, 향후 농업부문은 2005년 이후 마이너스 성장(연평균 $\Delta 1.2 \sim 2.2\%$)을 나타낼 것으로 전망되었음.

<표 3> 시나리오별 파급영향(농업부문 불변부가가치)

		농업부문 불변부가가치 (10억 원)		농업총소득 (10억 원) (경상가격)
		재배업	쌀	
2002		21,789	17,731	14,436
2005		21,859	17,733	15,245
2010	S-11	20,600 ($\Delta 1.2$)	16,366 ($\Delta 1.6$)	14,556 ($\Delta 0.9$)
	S-12	20,265 ($\Delta 1.5$)	16,306 ($\Delta 2.0$)	13,317 ($\Delta 2.7$)
	S-21	20,473 ($\Delta 1.3$)	16,255 ($\Delta 1.7$)	13,460 ($\Delta 2.5$)
	S-22	19,603 ($\Delta 2.2$)	15,400 ($\Delta 2.8$)	10,840 ($\Delta 6.6$)

주: ()안은 2005-2010년 연평균 증감률(%)임.

- 하지만 개도국 조건으로 쌀을 특별품목화하는 시나리오(S-11)에서 시장개방의 폭이 크지 않고(특히 쌀의 경우) 마이너스 성장이 주로 쌀 산업에서 비롯된다는 사실을 고려해 볼 때, 향후 우리 농업부문은 시장개방의 확대에 관계없이

국내 쌀 수요의 감소에 따라 점차 축소될 것임을 알 수 있으며, 채소 및 과일과 축산업부문이 완만한 성장을 보여 쌀 산업의 축소를 상쇄시키는 것으로 전망되었음.

- 또한, 선진국수준으로 개방하되 쌀에 관세상한이 적용되지 않는 시나리오(S-21)의 경우 농업부문의 실질성장이 마이너스 1.3%로 나타나 시나리오 S-12(쌀에도 관세상한이 적용되는 경우)보다 농업성장에 상대적으로 도움이 되는 것으로 전망되었음.

- 이러한 결과는 농업 총소득 흐름에서도 동일하게 나타나 농업협상에서 우리나라는 관세상한 철폐의 영향이 중요하다는 시사점을 얻을 수 있음.

- 또한, 관세상한이 150%로 설정되는 시나리오 S-22(쌀에도 관세상한 150%가 적용되는 경우) 아래에서는 쌀의 가격이 7만 7천원/80kg까지 급락하여 2002년 대비 약 절반수준에 머무를 것으로 전망되었음. 이에 따라 쌀 총소득은 2002년에 7조 2,227억 원 수준에서 2010년에 시나리오별로 2조 원에서 5조 6천억 원으로 최대 70%까지 줄어들 것으로 전망되었음.

□ 고추는 시장개방의 확대에 의하여 재배면적이 급격히 줄어들 것으로 전망되고 있으며, 특히 그 동안 유지되었던 고율관세가 관세상한의 설정으로 크게 인하될 경우, 노동집약적인 생산구조의 한계와 1인당 소비수준의 정체로 인해 생산감소는 소득감소로 이어질 것으로 전망하고 있음.

□ 고추와 마찬가지로 노동집약적인 특성을 가지고 있는 마늘 생산도 관세상한이 적용된다면 시장개방의 확대에 따라 재배면적이 크게 줄어들 것으로 예상되고 있음.

□ 과일류는 2000년을 정점으로 그 동안의 성장세에서 정체 내지는 미미한 감소세로 돌아섰으며, 이에 따라 앞으로 과일류의 재배면적은 점진적으로 감소할 것으로 전망되며, 수입이 늘어나는 2010년부터 그 재배면적의 감소가 본격화될 것으로 전망하고 있음.

나. 국내보조 분야

- 국내보조분야의 경우, 보조총액측정치(AMS)⁷⁾의 감축수준은 그 정도에 따라 다르게 설정되겠지만 감축률 55%를 제안했던 EU가 2003년 7월에 열린 캐나다 소규모 각료회의에서 양보할 수 있다고 밝힌 60% 수준에서 결정될 가능성이 높음.
- 1995~2000년 한국의 AMS 활용률은 평균 90%임. 이 가운데 쌀 수매제도에 의해 소요되는 AMS 비중은 평균 97%에 이르고 있음. 따라서 AMS 감축으로 쌀이 가장 큰 영향을 받을 것으로 보이며, AMS 감축에 따른 제약과 더불어 수매제도의 효과 측면에서 문제점도 나타나게 될 것임. 즉, AMS 감축은 쌀 수매량이나 가격에 추가 제약으로 작용할 것이며, 이에 따라 수매제도의 소득 효과는 더욱 낮아져 제도의 실효성 자체에 의문이 제기될 가능성이 있음.
- 정해진 기간에 품목별 평균 AMS 수준을 상한으로 설정하자는 제안은 우리나라가 AMS로 활용한 실적이 있는 쌀, 보리, 옥수수, 유채, 누에 등 5개에 불과함. 또한 관세율 감축 등 시장접근의 확대로 인해 단기에 큰 피해를 받게 되는 품목에 대해 AMS 형태의 보조조치를 강구할 수 없게 되는 문제점이 있고, 이에 대한 국내보완책 마련에도 주의를 기울여야 할 것임.
- 우리나라가 선진국 기준을 적용받아 최소허용보조에 있어서 2.5% 규칙이 적용된다면, 최소허용보조수준의 축소는 쇠고기와 기타 곡물뿐만 아니라 고추, 마늘, 콩 등 일부 품목에 압박요인으로 작용할 것으로 전망되고 있음.
- 현재 우리나라는 블루박스 또는 생산제한의 제약이 없는 완화된 형태의 블루박스 조치를 가지고 있지 않기 때문에, 이 조치의 도입 여부 자체가 관심사항으로 떠오르고 있음. 2000~02년 총농업생산액의 5%까지 지급할 수 있다면 이행기간에 우리나라는 1조 6,070억 원 규모의 보조를 지불할 수 있게 됨. 앞으로 우리나라가 이 조치를 도입하는 것이 유용할 지는 먼저 이 조치의 필요 및

7) 보조총액측정치(Aggregate Measurement of Support: AMS): WTO 농업협정상 농업보조정액 수준을 계량화하는 방법의 하나로 기초 농산물의 생산자를 위하여 특정농산물에 제공된 보조 또는 농산물 생산자 일반을 위하여 제공된 품목불특정적인 보조로서, 화폐단위로 표시된 연간 보조수준을 의미함.

효과, 보조규모에 대한 상한 등에 따라 결정될 것임.

3. 국별 이행계획서(C/S) 작성방향

- 우리나라의 DDA협상 성패는 개도국지위 유지 여부에 달려 있으나, 선진국으로 분류될 가능성에 대비하여 선진국의 관세상한 적용 예외 가능성을 구체적으로 명문화하는 것이 중요함.
 - 우리나라의 농산물 관세구조를 고려할 때 제2그룹과 제3그룹에 속하는 품목 또는 비민감품목의 관세감축에 따른 과급영향은 민감품목의 비율이 얼마나 확대되는가에 따라 결정됨. 각료초안 역시 이전의 초안과 마찬가지로 선진국과 개도국간의 시장개방 확대나 농업보조 감축에 대한 의무의 차이가 크기 때문에 우리나라의 개도국지위 유지가 중요함. 따라서 개도국지위 유지가 협상의 최대목표가 되어야 한다는 점은 주지의 사실임.
- 이와 함께 관세상한의 설정 저지 또는 쌀의 특별품목 인정 등이 향후 우리 농업협상의 최우선 추진과제가 되어야 하며, 민감품목의 비율 확대와 품목별 AMS 상한설정을 저지하는데 노력하여야 할 것임. 또한 AMS, 최소허용보조, 블루박스 보조의 합계에 대한 상한설정은 우리 농정의 신축성을 제한하는 중대한 요인이 될 것이므로 이에 적극 대응해야 할 것임.
- 특히, 우리의 가장 중요한 과제라 할 수 있는 개도국지위 유지 문제는 다자협상과정에서 도출하는 공통의 기준보다는 모델리티에 근거한 이행계획서(C/S)의 작성과 승인과정에서 양자협상을 통해 결정될 것으로 보임. 개도국지위 아래 제출하는 C/S는 농업협정의 거의 모든 분야에 영향을 줄 것이므로 양자협상의 내용은 상당히 포괄적일 수 있으며, 상대국으로부터 이의제기와 더불어 다양한 요구사항이 나타날 수 있음.
- 이에 따라 개도국지위 유지의 정당성을 제시하고 상대국을 설득할 수 있는 논리를 농업부문에 초점을 맞춰 명확하게 제시하는 일이 중요함.
 - 이에 대한 설득논리로는 자기선택 또는 자기선언원칙의 존중을 강조하고, 경

제개발의 수준을 고려할 것을 요구하며, 개도국수준의 농업부문지표를 제시할 필요가 있음. 또한, 취약한 농업구조 개선을 위한 전환기간 및 농업정책 수단의 신축성이 필요하다는 논리와 함께 개도국으로서 주도권을 가지고 협상에 임해야 할 것임. 개도국지위의 유지가 그리 용이하지 않은 과제라는 점을 감안하여 최악의 경우에 대비한 국내대책 마련에도 노력하여야 할 것임.

- 한편, 품목별 시장개방 우선순위를 결정하는데 있어 고려해야 할 사항은 △품목별 농업총생산액에서 차지하는 비중, △품목별 국제경쟁력, △품목별 경쟁력 수준과 양허관세수준의 비교, △품목별 생산의 지역집중도, △품목군내의 관세조화 문제, △농산물 가공산업에 대한 보호, △품목별 관세조화⁸⁾와 자원배분의 왜곡문제 등을 들 수 있음.

4. 농정 방향과 대안

- 협상전략 못지않게 중요한 것이 국내정책의 마련임. ‘협상’이 국제적으로 주어진 상황에서 노력하는 것이라면 국내정책의 마련은 우리의 노력 여하에 따라 달라질 여지가 매우 높기 때문임.
- 우리나라의 현실에서 농정의 주된 목표는 농가의 목표소득을 보장함으로써 시장개방 확대에 나타날 수 있는 소득감소 위험으로부터 농가를 보호하고 안전망을 제공하는 것이라고 할 수 있음.
- 농정의 세부목표는 크게 농가안전망 마련, 농업의 다원적 기능 유지 및 확충, 농업구조 개선과 경쟁력 증대 등으로 나눌 수 있음.
 - 이러한 목표들에 다가가는 데 필요한 수단으로 가격 및 생산보조, 직접지불, 소득 및 작물보험, 경영이양 보조, 투융자사업, 연금제도 등을 들 수 있음. 특히 농가안전망 마련과 연계된 수단은 가격보조와 소득직접지불이라고 할 수 있고, 보완적인 수단으로 소득 및 작물보험 등을 들 수 있음.

8) 관세조화(Harmonization of Tariffs): 각 나라마다 동일품목에 대해 부과하는 세율이 현격히 다른 불균형 현상을 시정하기 위해 일정수준의 관세율을 기준으로 삼아 각국의 관세율을 평균화하기 위한 관세인하방식임.

- 특히 잠재적인 농정대안으로 AMS 수준의 감축에 대응하고 보조의 이전효율을 높이면서 식량안보의 보장을 다루는 정책대안으로 공공비축제도의 도입을 검토할 수 있음. 쌀 수매제도를 공공비축제도로 바꾸는 것은 WTO 규범 아래 감축대상보조를 허용보조로 대체하는 것임.

- 잠재적인 농정대안으로 제시되고 있는 쌀 공공비축제도, 농가소득을 목표로 하는 직접지불제도(비연계 소득직접지불, 통합된 품목에 관한 농업소득직접지불, 농가의 농업소득에 대한 안정계정), 쌀 소득보전직접지불제의 개선 등을 통하여 우리 농업의 지속가능한 발전을 유지하기 위한 노력을 경주하는 것이 무엇보다도 우선적으로 요구되는 과제라 할 수 있을 것임.