



WTO의 DDA 협상 결렬의 평가와 향후 전망

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

1. WTO 주요국 각료회의 결렬의 원인
2. WTO 주요국 각료회의 결렬에 대한 평가
3. 향후 DDA협상 전망과 협상 대책

주요 내용

- ▶ 2008년 7월 21일 스위스 제네바에서 열린 WTO 주요국 각료회의는 농업과 NAMA의 핵심 쟁점에 대한 주요 7개국 잠정 타협안을 도출하였음에도 불구하고, 농업에서 개도국 농산물 특별긴급관세(SSM)와 NAMA에서 분야별 자유화(Sectoral liberalization)에 대한 미국과 인도, 중국간 이견 차이를 좁히지 못해 농업과 NAMA의 세부원칙 도출에 실패한 채 성과 없이 막을 내림.
- ▶ 개도국 농산물 특별긴급관세에 대한 미국과 인도의 대립의 핵심은 UR 양허관세를 초과할 수 있는 추가관세 부과조건에 관한 문제였음. 미국은 G7 잠정타협안을, 인도는 그보다 발동이 용이하고 높은 추가관세 부과를 주장하여 타협점을 찾지 못한 것이 주요국 각료회의 결렬의 주 원인임.
- ▶ 분야별 자유화는 공식에 의한 일반 관세감축에 추가하여 특정 공산품 분야를 설정해 관세를 철폐하는 협상을 말함. 중국은 분야별 자유화 참여는 자발적이어야 한다는 입장인 반면, 미국 등 선진국은 주요국의 분야별 자유화 참여가 필요하다는 입장을 고수하여 타협에 실패함.
- ▶ 주요국 각료회의에서의 합의도출 실패는 위와 같은 표면적 이유외 미국과 인도의 정치적 협상타결 의지 부족에도 큰 원인이 있음.
- ▶ 이번 주요국 각료회의 결렬을 볼 때 SSM에 대한 인도의 과도한 집착을 지적할 수 있으며, 또한 DDA 협상의 진전 상황을 감안할 때 농업과 NAMA에서 완전한 형태의 세부원칙 합의도출은 무리였다는 평가를 내릴 수 있음. 한편 각료회의 결렬로 향후 무역장벽의 완화를 다자협상체계에 의존하기보다 양자 또는 지역협력체제에 의존하는 경향이 심화될 것으로 예상됨.
- ▶ G7간 잠정 타협안은 우리나라가 개도국지위를 유지하는 한 DDA 이행으로 인해 예상되는 농업부문의 피해를 상당히 완화시킬 수 있는 보호장치 획득이 가능할 뿐만 아니라 대개도국 수출확대를 기대할 수 있었다는 점에서 우리로서는 아쉬움이 남는 타협안이기도 함.
- ▶ DDA 협상은 이번 가을에 형식적으로나마 재개될 것으로 보임. 그러나 미국의 대선과, 인도의 총선 등 주요국의 정치 일정과 WTO 사무총장의 교체 등으로 2009년 상반기까지는 DDA 협상의 실질적 진전을 기대하기는 어려울 것이며, 주요국의 정치 일정이 마무리되고 WTO 사무국이 안정화되는 2009년 하반기가 되어야 실질적 논의가 개시될 수 있을 것으로 예상됨.

1. WTO 주요국 각료회의 결렬의 원인

가. WTO 주요국 각료회의의 결렬 경위

- 7년여를 끌어 온 DDA협상의 돌파구를 찾고자 지난 7월 21일부터 스위스 제네바에서 개최되었던 WTO 주요국 각료회의가 농업과 비농산물시장접근(NAMA)분야의 핵심 쟁점에 대한 잠정 타협안 도출에도 불구하고, 최종 합의도출에 실패한 채 막을 내렸음.
- 주요국 각료회의를 주재한 라미 사무총장은 무역협상위원회(TNC)회의와 그린룸(Green Room: GR)회의¹⁾를 번갈아 개최하면서 농업과 NAMA분야의 핵심 쟁점에 대한 회원국간 입장 차이를 좁히려 노력해 왔음.
 - 각료회의 초기 TNC회의와 GR회의에서 협상 진전의 기미가 보이지 않자, 라미 사무총장은 예정된 GR회의를 취소하고 7월 23일부터 주요 7개국(G7: 미국, EU, 브라질, 인도의 G4에 호주, 일본, 중국이 추가되어 G7을 형성)회의를 통하여 핵심 쟁점에 대한 절충안 마련에 집중함.
- G7 중심의 집중적인 협상을 통해 7월 25일 오후 보조금 및 관세 감축 등 농업과 NAMA의 핵심 쟁점에 관한 잠정 타협안이 도출되었으며, 이후 소집된 GR회의에서 30여 회원국의 통상장관들은 라미 사무총장이 발표한 G7 잠정 타협안에 대해 큰 틀에서 별다른 이견 없이 수용의사를 밝혔음.
- 그러나 이후 계속된 G7 잠정 타협안의 다자화과정에서 그동안 수세에 몰렸던 인도와 중국 등이 개도국 농산물 특별긴급관세(Special Safeguard Mechanism: SSM)와 분야별 자유화(Sectoral liberalization) 등에서 잠정 타협안의 일부 수정을 요구하면서 잠정 타협안 채택에 유보입장을 표명하였음.
- 이후 인도와 중국 등이 제기한 문제에 대해 G7간 의견 절충과정에서 개도국 농산물 특별긴급관세 발동에 따른 추가관세 부과시 UR 양허세를 초과할 수 있는 조건에 관한 미국과 인도의 대립이 타협점을 찾지 못하고, 또한 분야별 자유화에서도 중국 및 개도국들의 강경한 입장 고수로 합의 도출이 어려워지자 라미 사무총장은 7월 29일 저녁 TNC회의를 소집해 이번 주요국 각료회의의 결렬을 선언하였음.

1) 그린룸(Green Room)회의는 통상 주요한 의사결정을 할 때 관례적으로 이용되는 소규모 비공식회의로서 보통은 주요국 통상장관 또는 현지 제네바 대사들이 참석함.

나. 잠정 타협안의 다자화 실패 원인

1) 표면적인 직접 원인

- 어렵게 마련한 잠정 합의안이 최종 합의문으로 작성되지 못한 직접 원인은 다음과 같은 두 가지로 요약될 수 있음.
 - i) 개도국 SSM에 따른 추가관세 부과시 UR 양허관세를 초과할 수 있는 조건을 놓고 미국 등 수출국과 인도 등 수입개도국이 대립(농업분야)
 - ii) 분야별 자유화에 대한 개도국의 자발적 참여를 놓고 미국과 중국 등 개도국들이 대립(NAMA분야)

① 개도국 농산물 특별긴급관세(SSM)

- 개도국 농산물 특별긴급관세는 관세감축 등 시장개방 확대에 따라 농산물 수입이 급증할 경우 해당 국내산업의 보호를 위해 추가적으로 관세를 부과하는 일종의 시장개방 확대에 따른 보완장치로 개도국만이 사용할 수 있다는 점에서 이번 DDA 협상에서 대표적인 개도국 우대조치 중 하나였음.
 - 기존 GATT 19조 일반 긴급관세(Safeguard: SG)에 비해 수입급증과 국내 산업피해간 인과성 입증 책임과 보상의무가 없다는 점에서, 그리고 UR 농업협정문상 농산물 긴급관세제도(Special Safeguard: SSG)와 달리 적용대상 품목이 자유롭다는 점에서 G33 등 수입개도국들이 강력히 주장해 온 조치임.
 - 의장수정안(7.10)은 물량기준 SSM에 대하여 해당 연도 수입량이 이전 3개년 평균 수입량(이를 발동기준물량이라고 함)의 110%를 초과하면 해당 품목의 실행관세에 현행 양허관세의 25% 또는 절대적으로 25%p를 추가 부과할 수 있도록 허용하고 있음.
 - 또한 해당 연도 수입량이 발동기준물량의 115%를 넘으면 추가관세를 높여 현행 양허관세의 40% 또는 절대적으로 40%p를 부과할 수 있으며, 해당 연도 수입량이 발동기준물량의 135%를 넘을 경우에는 현행 양허관세의 50% 또는 절대적으로 50%p를 실행세율에 추가하여 부과할 수 있도록 되어 있음.²⁾

2) WTO(2008), "Revised Draft Modalities for Agriculture," TN/AG/W/4/Rev. 3, para 124. (July 10)

- 단 추가관세 부과로 인해 해당 품목의 관세가 일시적으로 높아진다고 해도 우루과이라운드(UR) 양허관세 수준은 초과하지 못하도록 되어 있음(의장수정안 para 133).

- 그러나 HS 6단위로 2~6개 품목에 한해서 UR양허관세를 초과를 허용하되, 초과수준은 UR양허관세의 15% 또는 15%p 중 큰 것 이내로 제한하고 있음(의장수정안 para 136).

■ 개도국 농산물 특별긴급관세에 대한 미국과 인도의 대립의 핵심은 추가관세 부과로 인한 UR 양허관세 초과를 인정해 줄 수 있는 조건 문제였음.

- 이번 G7 잠정 합의안은 해당 연도 수입량이 발동기준물량의 140%를 초과한 경우에 한하여 UR 양허관세 초과를 인정하되, UR 양허관세를 초과할 수 있는 수준은 해당연도 양허관세의 15% 또는 15%p 가운데 큰 수치 이하이어야 하고, 그 대상범위도 전체 농산물 세번의 2.5%로 제한하고 있음. 또한 해당 세번의 국내가격이 하락하지 않으면 이와 같은 UR 양허관세 초과를 허용하고 있지 않고 있음.

- 인도 등 G33은 SSM이 시장개방 확대에 따른 실질적인 보완장치가 되기 위해서는 해당 연도 수입량이 발동기준물량의 110%를 초과할 때부터 UR 양허관세 초과가 가능해야 하며, 그 초과수준도 해당연도 양허관세의 30% 또는 30%p 중 높은 수치로 하고, 대상범위도 전체 세번의 7%는 되어야 한다고 주장하였음.

- 이에 대해 미국 등 수출국들은 140%가 UR 양허관세 초과를 허용할 수 있는 가능한 가장 낮은 기준임을 주장하면서 만일 기준이 이보다 낮아진다면 SSM 발동으로 인해 정상적인 무역흐름이 방해를 받는다고 지적하고, G7 잠정 합의안을 수용할 것을 주장하였음.

■ 미국과 인도가 자신의 입장을 고수한 채 서로 평행선을 이루며 대립이 지속되자 EU 등은 양측의 입장을 절충한 중재안을 만들어 타협을 시도했음. 그러나 미국과 인도가 이를 적극적으로 고려하지 않아 결국 최종 합의도출에 실패하였음.

- EU의 중재안은 UR 양허관세를 초과하는 경우를 2가지로 나누어 각기 다른 UR 양허관세 초과범위를 설정하고 있음.

- 즉 해당연도 수입량이 발동기준물량의 [115~120]%를 넘

을 경우 UR 양허관세를 초과하는 관세수준은 해당연도 양허관세의 33% 또는 절대적으로 8%p 중 큰 수치 이내로 하고, 해당 연도 수입량이 발동기준물량의 [135~140]%를 넘을 경우 초과관세수준은 해당연도 양허관세의 50% 또는 12%p 중 큰 수치로 한도를 설정하고 있음.

- 또한 적용대상은 잠정타협안과 같이 전체 세번의 2.5%로 제한하되 실제 해당 세번의 국내가격이 하락하지 않으면 이를 적용할 수 없도록 되어 있음.

- 다만 국내가격이 [7.5~15]% 하락할 경우 해당연도 수입량이 발동기준물량의 [115~120]%를 초과하더라도 초과관세수준은 해당연도 양허관세의 50% 또는 12%p 중 큰 수치 이내에서 부과할 수 있도록 되어 있음(단 이 경우 대상은 전체 세번의 1%로 범위를 축소).

- 이와 같은 중재안에 대해 미국은 별다른 반응을 보이지 않는 가운데, 인도는 대상범위가 전체 세번의 5%는 되어야 하며, UR 양허관세 초과를 허용하는 수준도 보다 올라가야 한다고 주장하면서 결국 미국과 인도는 최종 타협점을 찾지 못하였음.

표 1. 개도국 농산물 특별긴급관세(SSM)에 대한 주요국 입장

		의장 수정안 (7.10)	주요 7개국 잠정 타협안	인도의 주장	EU의 중재안
UR 양허관세 초과	초과 기준	없음	해당연도 수입량이 발동기준물량의 140%를 초과할 경우	해당연도 수입량이 발동기준물량의 110%를 초과할 경우	해당연도 수입량이 발동기준물량의 115~120% 또는 135~140%를 초과할 경우
	초과 관세 범위	해당연도 양허관세의 15% 또는 15%p 중 큰 것	해당연도 양허관세의 15% 또는 15%p 중 큰 것	해당연도 양허관세의 30% 또는 30%p 중 큰 것	115~120% 초과시 해당연도 양허관세의 33% 또는 8%p 중 큰 것 135~140% 초과시 해당연도 양허관세의 50% 또는 12%p 중 큰 것
	대상 범위	HS 6단위로 2~6개	전체 세번의 2.5%	전체 세번의 7.0%(5.0%)	전체 세번의 2.5%

② 분야별 자유화(Sectoral Liberalization)

■ 분야별 자유화는 NAMA협상의 주요 핵심 의제 가운데 하나로, NAMA에서는 공식에 의한 일반적인 관세감축 이외 특정 공산품 분야를 선정해서 관세를 철폐하는 협상을 하고 있는데, 이를 분야별 자유화(Sectoral liberalization)라고 함.

- 현재까지 제시된 자유화 분야는 총 12개³⁾로 우리나라는 전기·전자분야 자유화에 참여하고 있으며, 다른 분야 자유화 논의에서도 우리나라는 적극적 참여를 요청받고 있음.

■ 분야별 자유화 참여는 원칙적으로 회원국의 자발적 의사에 따르도록 되어 있음. 그러나 분야별 자유화가 의미를 갖기 위해서는 해당 분야의 세계무역에서 차지하는 점유율이 높은 국가들의 참여가 필요함.

- 분야별 자유화에 참여하여 합의가 도출되면 참가국들은 해당 공산품의 관세를 철폐(또는 합의된 매우 낮은 수준으로 감축)하게 되는데, 이것은 분야별 자유화에 참가한 회원국에게만 적용되는 것이 아니라 WTO 전 회원국에 자동적으로 적용됨.

- 따라서 무역자유화를 보다 확대하는 동시에 분야별 자유화 관련 free-rider를 가급적 줄이는 등 의미있는 분야별 자유화 결과를 도출하기 위해서 세계 무역액의 90%(이를 critical mass라고 함)⁴⁾를 분야별 자유화 논의의 출발조건으로 설정하여 주요국들의 참여를 권장하고 있음.

■ 이번 G7 잠정 타협안에서 분야별 자유화는 개도국의 자발적 참여를 전제로 하되,

- WTO 주요 회원국(추후 논의하여 확정)들은 최소한 2개 이상의 분야별 자유화에 참여하도록 되어 있음.

- 또한 분야별 자유화에 참여하는 개도국에게는 관세감축에서 추가적인 신축성(감축공식계수를 상향 조정)을 부여하도록 되어 있음.

■ 중국과 인도는 분야별 자유화 참여는 자발적이어야 하며, 이

를 개도국의 관세감축 공식계수와 연계시키는 것은 2005년 12월 홍콩 각료선언문의 범위를 벗어나는 것임을 지적하며 잠정 타협안에 반대하였음.

- 중국은 자동차, 화학, 기계 등 주로 선진국들이 세계적인 경쟁력을 가지고 있는 분야에서 분야별 자유화 참여를 사실상 강요당하고 있다고 비난하며, 분야별 자유화에 참여할 의사가 전혀 없음을 표명함.

■ 이에 분야별 자유화를 이끌고 있는 미국 등 선진국은 분야별 자유화가 농업과 NAMA 간 균형된 협상결과 도출에 필수적임을 주장하면서, 분야별 자유화에 참가하는 개도국에게는 관세감축 계수에서 추가 신축성을 부여하겠다는 입장을 고수함.

- 중국의 분야별 자유화 불참은 분야별 자유화의 출발점인 critical mass의 형성을 어렵게 한다고 지적함.

■ 각료회의 마지막 단계에서 미국과 중국 간 타협의 움직임이 있었으나, 농업분야의 개도국 농산물 특별긴급관세 문제가 타협점을 찾지 못하자 분야별 자유화에 대한 절충안 모색 노력도 자연스럽게 사라짐.

③ 기타 요인

■ 각료회의 결렬의 직접 원인은 아니지만 G7 잠정 타협안의 다자화과정에서 이에 대한 다양한 불만의 목소리는 있었음.

- 인도는 특별품목의 수로 전체 세번의 15%를, 평균감축률로 9%를 요구하였음(잠정 타협안은 특별품목의 수로 전체 세번의 12%, 평균 감축률로 11%를 제시하고 있음).

- 일본과 캐나다, 일부 G10 국가도 민감품목의 수가 4%로 제시된 데 대해 잠정 타협안에 강한 불만을 표출하였음(일본은 6% 제시).

■ 또한 면화보조금 감축을 놓고 미국이 자국의 면화보조금 감축을 중국의 면화 관세 감축과 연계시켜 미국과 중국, 서아프리카 면화 4개국 간 진통이 있었음.

- 미국은 세계 면화생산 2위국으로 세계 생산의 20%를 차지하고 있으며, 수출은 세계 1위로 세계 수출의 16%를 차지하고 있음. 미국 다음으로는 Franc Zone(아프리카 면화생산국)이 세계 수출의 4.5%를 담당하고 있음.

3) 12개 분야는 자동차, 자전거, 화학, 전기/전자, 수산물, 임산물, 보석류, 수공구, 산업용기계, 의약품/의료기기, 스포츠용품, 완구, 섬유/의류/신발 등임.

4) 분야에 따라 critical mass의 수준은 다를 수 있으나 대체로 90% 이상임.

- 한편 중국은 세계 최대 면화 생산국이지만(세계 생산의 24%를 담당) 섬유 및 의류 수출 증가에 따라 세계 최대 면화수입국이기도 함(세계 면화 수입의 약 15%를 차지).
- 미국의 면화에 대한 감축보조(AMS) 지급실적은 1995~2004년 평균 약 15.1억 달러로, 의장수정안에 따라 감축할 경우 약 82%를 감축하게 되고, 이행 말에는 연간 2.7억 달러 이상의 AMS 지급이 불가능해짐.
- 중국이 면화를 개도국 특별품목으로 지정하여 관세감축을 하지 않을 경우 감축보조금을 대폭 줄어든 미국의 면화는 중국으로의 수출이 상대적으로 어려워질 것임(Franc Zone과의 수출경합에서 뒤쳐질 것으로 전망됨).
- 이에 따라 미국은 자국의 면화보조금 감축을 중국의 면화 관세감축과 연계시켰으며, 이에 서아프리카 면화생산 4개국이 크게 반발하였음.
- 미국의 이러한 주장 이면에는 중국이 개도국 특별품목을 이용하여 특정 농산물의 관세를 감축하지 않을 경우 이는 중국의 2001년 WTO 가입조건을 위반하는 것이라는 판단도 작용하고 있음.

■ 한편 주요 쟁점은 아니지만 관세단순화, 저율관세쿼터 내 관세감축문제, 열대산품 취급문제(바나나 문제 포함) 등도 해결되지 않은 쟁점으로 9일간의 각료회의에서 이를 확정하여 구체적인 세부원칙을 합의도출하기에는 물리적으로도 시간이 부족한 상태였음.

2) 미국과 인도의 정치적 협상타결 의지 부족

- 주요국 각료회의에서 합의도출 실패의 원인으로 앞에서 지적된 표면적인 직접 원인 이외 미국과 인도의 정치적 협상타결 의지 부족을 들 수 있음.
- 미국은 기존 무역왜곡보조총액 감축문제에서 수세에 있었기 때문에 이번 각료회의에서 타협안을 도출하기 위해서는 시장 개방분야에서 개도국들의 요구(시장개방분야에서 개도국에 대한 상당한 예외 및 우대 인정)를 일정 부분 들어주지 않을 수 없는 상황이었음.
- 따라서 합의안이 도출된다면 그것은 당초 미국이 시장개방 분야에서 기대했던 이익이 감소되는 내용일 수밖에 없고,

이에 따라 미국은 다자무역체제를 선도하는 선진국으로서 최소한의 역할을 해야 한다는 책임감을 의식하면서도 다른 한편으로는 합의안 도출은 이번이 아니면 안된다는 강한 협상타결 의지를 가지고 있었다고 보기 어려움.

- 또한 금년 11월 대선을 앞둔 상태에서의 합의도출은 정치적으로 부담스러울 수밖에 없으며, 특히 무역촉진권한(TPA)이 없는 상황에서 공화당 정부 주도의 합의도출은 민주당이 장악하고 있는 의회의 승인여부도 문제가 될 수 있기 때문에 미국의 협상대표로서도 상당한 기대이익이 보장되지 않는 합의도출은 부담으로 작용하였을 것임.
- 결국 미국으로서도 일정 수준 이상의 기대이익이 확보되지 않는다면 차라리 결렬을 원했을 수도 있으며, SSM에 대한 EU의 중재안에 미국이 미온적 반응을 보였던 것도 적극적 타결의지 부족으로 설명될 수 있음.

■ 인도 역시 이번 DDA협상을 통해 기대할 수 있는 특별한 이익이 없는 대표적인 국가로 평가되고 있음.

- 농업의 경우 수출과 수입국 양쪽의 특성을 모두 가지고 있어 G20(주로 농산물 개도 수출국의 입장)과 G33(주로 농산물 개도 수입국의 입장) 양쪽에 가입되어 있으며, DDA 협상 타결로 농산물 수출에서는 별다른 이익을 기대할 수 없는 반면, 수입에서는 영세 소농에 대한 피해 우려 및 국내 정치적인 이유 등으로 인도는 특별품목의 개수와 개도국 농산물 특별긴급관세에 큰 관심을 가지고 있었음.
- NAMA분야에서도 인도의 관심 산업분야(IT산업 등)의 선진국 관세는 대부분 이미 무관세 또는 낮은 관세로 되어 있어 인도는 이번 DDA협상으로 특별한 추가적 기대이익을 기대할 수 없는 반면, 일반 제조업에서는 관세인하로 인해 일정 부분 피해가 우려되고 있었음.
- 서비스부문에서는 Mode 4(전문직 서비스인력의 국경간 이동)에 큰 관심을 가지고 미국 등 선진국의 관련분야 개방을 강력히 요청해 왔으나, 지금까지 진행된 서비스협상의 특성을 감안할 때 이번 DDA에서 인도가 이에 대해 큰 기대를 하기는 어려울 것으로 보임.
- 이에 따라 인도는 이번 주요국 각료회의에서도 타협안 도출을 위하기 보다는 인도가 기대하는 것을 상당히 충족할 경우에 한해 합의를 수용하되, 그런 경우가 아니면 특별히

합의도출을 위해 노력할 필요가 없다는 기본 시각을 가지고 이번 각료회의에 임했다고 판단됨.

- 결국 미국과 인도가 이번 기회가 아니면 안된다는 절박한 입장에서 정치적으로 강력한 협상타결 의지를 가지고 있지 않았기 때문에 그만큼 타협안 마련이 어려웠다고 볼 수 있으며, 이것이 겉으로 드러나지 않은 주요국 각료회의 결렬의 또 다른 주요한 이유임.

특별품목의 개수 및 평균 감축률에 대해 추가 주장을 했으나, 인도의 주장이 강하지 않았던 점에 비추어 볼 때 인도로서도 특별품목에 대해서는 잠정 타협안의 내용에 어느 정도 만족한 것으로 보임.

- 한편 인도의 농산물 양허관세와 실행관세 수준을 고려할 때 SSM에 대한 인도의 타협안 수정 요구가 인도의 핵심 관심사항은 아니었던 것으로 판단됨.

- 인도의 농산물 양허관세 평균은 약 114%이고, 실행관세 평균은 약 38%임.

- 의장수정안에 따르면 물량기준 SSM의 추가관세는 해당 수입량이 발동기준물량을 초과하는 정도에 따라 해당연도 양허관세의 25~50%(또는 25%p~50%p)를 실행관세에 부과하도록 되어 있음,

- 단 이것이 UR 양허관세를 초과할 경우 초과허용 관세수준은 UR 양허관세의 15% 또는 15%p 높은 수치 이내로 제한되어 있음.

- 특별품목으로 양허관세를 평균 11%로 감축할 경우(잠정 타협안에 따라) 이행 연도말 양허관세 평균은 101%가 됨(=104%×0.89).

- 따라서 실행관세 평균인 38%에 50%p 또는 당시 양허관세의 50%인 51%(=101%×0.5)를 초과관세로 부과하면 총관세의 크기는 88~89%가 되어 UR 양허관세인 114%를 초과하지 않음.

- 다만 실행관세가 높은 커피와 차(56%), 유지류(53%), 설탕류(48%), 음료 및 담배(69%)인 경우 추가관세부과로 인해 총관세가 UR 양허관세에 육박하거나 또는 초과(음료 및 담배)할 수 있으나, 그 수준은 15%p 이하이므로 현재의 의장수정안 또는 G7 잠정 타협안이 인도의 이익을 특별히 손상시킬 것으로는 보이지 않음.⁵⁾

- 따라서 인도의 관심은 추가관세의 크기 보다는 발동의 용이성에 있다고 판단됨.

2. WTO 주요국 각료회의 결렬에 대한 평가

가. SSM에 대한 인도의 집착

- 이번 주요국 각료회의 합의도출 실패의 핵심 원인으로 언급되고 있는 미국과 인도의 개도국 농산물 특별긴급관세에 대한 대립을 평가할 때 SSM에 대한 인도의 지나친 집착을 지적하지 않을 수 없음.

- 이미 개도국 특별품목(SP)에서 그들의 민감 농산물에 대한 보호 장치를 상당 부분 확보한 것으로 보이는 인도가 각료회의 결렬이라는 위험을 감수하면서까지 SSM에 대한 개정요구를 관철시킬 필요가 있었는지는 의문임.

- 잠정타결안에 따르면 개도국 특별품목의 개수는 전체 농산물 세번의 12%이며, 이들 세번의 평균 감축률은 11%임. 또한 전체 농산물 세번의 5%는 관세를 감축하지 않는 세번임.

- 잠정 타협안을 의장수정안과 비교하면 특별품목의 개수 및 감축률에서는 의장수정안에서 낮은 쪽의, 감축면제는 높은 쪽의 수침임.

표 2. 개도국 특별품목(SP)에 대한 입장 비교

	의장 수정안 (7,10)	주요 7개국 잠정 타협안	인도 주장
개수	전체 농산물 세번의 10~18%	전체 농산물 세번의 12%	전체 농산물 세번의 15%
평균 감축률	10~14%	11%	9%
감축면제 세번	전체 농산물 세번의 0~6%	전체 농산물 세번의 5%	전체 농산물 세번의 5%

- 비록 인도가 G7 잠정 타협안 발표 이후 G33을 대표하여

5) HS 6단위로 보더라도 양허관세와 실행관세의 차이가 50% 이하인 경우가 일부 있었으나, 이 경우는 모두 양허관세가 55% 이하로 관세수준만을 놓고 보았을 때, 특별히 민감 농산물로 보기 어려움.

- 그러나 SSM 발동 자체는 의장수정안에 해당연도 수입량이 발동기준물량의 110%를 초과할 경우부터 발동 가능하도록 되어 있기 때문에 발동의 용이성 문제도 이미 인도의 이해를 어느 정도 반영하고 있다고 볼 수 있음.

표 3. 인도의 농산물 양허관세 및 실행관세(2005년)

	양허관세		실행관세	
	평균	최대	평균	최대
축산물	105.0	150	33.0	100
낙농품	65.0	150	35.0	60
과일, 채소, 산 식물	100.9	150	31.5	105
커피, 차	133.1	150	56.3	100
곡물 및 그 조 제품	119.4	150	37.3	160
유지 작물	168.9	300	52.5	100
설탕류	124.7	150	48.4	100
음료 및 담배	127.5	150	68.9	182
면화	110.0	150	17.0	30
기타 농산물	104.1	150	27.1	70
농산물 전체	114.2	-	37.6	-

자료: WTO, 『World Tariff Profiles 2006』

- 결국 인도가 SSM에 문제를 제기한 것은 수입개방 보완장치로서 SSM 자체에 대한 인도의 관심도 일정 부분 있었겠지만 이보다는;

- 미국의 무역왜곡보조총액 감축에 대한 불만(G7 잠정 합의에 따른 경우 미국의 기준 무역왜곡보조총액은 70% 감축하게 되어 현행 480억 달러에서 약 145억 달러까지 줄어듦. 그러나 이 수준은 현재 미국이 실제 지급하고 있는 약 90억 달러보다 여전히 크게 높다는 점에 인도가 불만을 가지고 있었음. 인도의 당초 요구는 의장수정안의 최하한인 130억 달러였음)
- 특별품목에서 선진국들의 추가적인 양보를 얻어내기 위한 전략(앞에서 이미 언급)
- 미국이 타협안 도출을 위해 결국 양보할 수밖에 없을 것이라는 판단(이번 DDA가 개도국의 개발문제를 가장 중요시하고 있다는 점에서, 그리고 농업보조에서 미국이 수세에 몰려있고, 특히 2008 농업법이 통과된 이상 미국이 농업보조 감축에서 방어적 입장을 취할 수밖에 없을 것이라는 판단에서)

- 내년 상반기 인도의 총선을 앞두고 합의안 도출이 초래할 수 있는 정치적 부담감 등의 이유가 더 크게 복합적으로 작용했을 것으로 추측됨.

- 인도는 협상결렬 발표 이후 각료회의 결과가 비록 합의에 도달하지 못했지만 긍정적이며, 추후 협상은 반드시 각료회의 논의 결과에서 출발해야 한다고 언급하면서 마지막 단계에서 SSM 증재안은 수용의사가 있었으나, 논의 시간의 부족 및 미국의 무반응으로 합의도출이 어려웠다는 점을 우회적으로 표명하였다⁶⁾는 점이 이와 같은 추측을 뒷받침해 주고 있음.

나. 처음부터 무리한 각료회의 소집

- 당초 DDA 협상의 진전 상황을 감안할 때 이번 소규모 각료회의를 통하여 농업과 NAMA에서 완전한 형태의 세부원칙 합의도출은 처음부터 어려웠다는 평가도 가능함.

- 각료회의 10일 전인 7월 10일 농업과 NAMA분야에서 의장의 3차 수정안이 제시되기는 했지만, 2차 수정안에 비해 큰 진전은 없었던 것으로 평가되며, 특히 NAMA의 일부 쟁점에 대해서는 여전히 선진국과 개도국 간의 입장차이가 커 절충안 마련에 시간이 필요했음.

- 각료회의 기간 중 농업에서는 최상위 관세구간의 감축률을 70%로 하자는 데는 의견이 모아졌으나, 민감품목의 개수나 소비량 계산, 특별품목의 개수와 대우, 미국의 무역왜곡보조총액 감축 등과 같은 핵심 쟁점 사항에서는 의견취합이 어려운 가운데 타협점을 모색했고, 이 외에도 개도국 농산물 긴급관세, 열대산품에 대한 관세감축 문제, 관세단순화 문제, 저율관세쿼터의 관리 및 쿼터내관세 감축문제 등에 대해서는 선진국과 개도국간의 입장 조율이 필요했음.

- NAMA에서도 개도국의 관세감축공식 계수 결정은 개도국 신축성과 연계되어, 신축성 부여 수준, 신축성 부여시 집중 방지문제(Anti-Concentration Clause: ACC), 분야별 자유화 등에 있어서 선진국과 개도국 간의 입장 차이가 매우 컸음.

- ※ 개도국 신축성 집중 방지(ACC)란 개도국에게 주어진 관세 감축공식으로부터의 예외(감축면제나 공식의 50%만 적용) 적용시 특정 HS chapter 전체에, 또는 특정 chapter의 대부분에 적용되는 것을 방지하기 위하여 만든 조항임.

6) Inside US Trade(2008. 8.1)

- 아울러 규범분야에서도 반덤핑 및 보조금문제에 대해서 미국과 반덤핑 프렌즈그룹간의 이견 차이가 좁혀지지 않은 상태였으며, 지식재산권에서도 EU가 지리적 표시(GI) 확대 및 다자등록 등의 문제를 제기하고 나서 이에 대한 회원국간 의견조율 시간이 필요했다고 판단됨.
- 이에 따라 DDA 전문가들은 이번 소규모 각료회의에서 위에서 언급한 모든 문제에 대한 합의도출은 불가능하며, 그 보다는 농업과 NAMA의 핵심 쟁점에 대한 합의만을 먼저 이끌어 내고, 이후 추가협상을 통해서 잔여 쟁점에 대한 완전한 세부원칙 도출이 가능할 것으로 예상하였음(따라서 7월 보다는 10월 이후 또는 12월 각료회의 소집이 보다 적절했다는 평가).

■ 그러므로 이번 소규모 각료회의 소집은 처음부터 라미 사무총장의 무리수였다고 평가할 수도 있음.

- 라미 사무총장은 내년 상반기 임기 종료를 앞두고 2008년 말 또는 최소한 2009년 상반기 중 DDA협상을 종결하기 위해 이행계획서 작성·제출 및 검증에 필요한 약 6개월~1년 일정을 고려하여 2008년 상반기 중 각료회의를 소집해 농업과 NAMA에서 세부원칙을 도출할 필요성을 느꼈을 것으로 봄.
- 그러나 2008년 하반기로 가면 미국의 대선이 있고, 2009년 상반기 중에는 인도의 총선과 EU 집행위의 교체 등으로 인해 사실상 DDA 협상의 진전이 어려울 것으로 전망되었기 때문에 라미 사무총장의 금년 7월 각료회의 소집이 전혀 불합리한 것은 아님.
- 그럼에도 불구하고 선진국과 개도국 간의 이견 차이가 큰 많은 잔여 쟁점을 고려할 때 7월 각료회의 소집으로 세부원칙의 합의도출을 기대하기는 너무 이른 감이 있으며, 차라리 개별 그룹 협상을 계속 진행하여 주요 쟁점에 대한 회원국간 이견 차이를 좁힌 후에 10월 말이나 12월 경 각료회의를 소집하는 것이 세부원칙의 합의도출의 성공 가능성을 보다 높였을 것으로 판단됨.

다. WTO 중심의 다자무역체제에 대한 신뢰 저하

- 핵심 쟁점에 대한 G7 잠정 합의안 도출에도 불구하고 주요국 각료회의에서의 최종 합의도출 실패는 그만큼 다자협상에서의 합의도출이 어렵다는 점을 회원국에게 각인시켰다는 점

이외에 기존의 WTO 중심의 다자무역체제에 대한 회원국의 불신을 더욱 가중시킬 것으로 예상됨.

- 회원국 전체의 컨센서스(consensus) 방식의 의사결정구조가 가지는 비효율성과 함께 핵심 쟁점에 대해서는 주요국 중심의 의사결정(예: G7 그린룸회의) 방식에 대한 비참여 회원국의 반발(예: 의사결정의 비민주성)로 WTO 중심의 다자협상체제에 대한 신뢰가 저하될 것임.
- 이는 WTO의 기능과 역할에 대한 불신으로 이어져 DDA 자체의 무산으로 연결될 수도 있으며, WTO를 대체할 새로운 기구의 창설이나 또는 WTO의 근본적인 개혁으로까지 확대될 수도 있음.

- 특히 7년여의 협상 끝에 DDA협상의 최종 타결도 아닌 농업과 NAMA의 세부원칙조차 도출해 내지 못했다는 점에서 향후 무역장벽의 완화를 다자협상체제에 의존하기보다 양자 또는 지역협력체제에 의존하는 경향이 커질 수도 있음.

라. 우리나라 입장에서는 아쉬움이 남는 잠정 타협안

- G7간 잠정 타협안은 우리나라가 개도국지위를 유지하는 한 DDA 이행으로 인해 예상되는 우리 농업부문의 피해를 상당히 완화시킬 수 있는 보호장치 획득이 가능했다는 점에서 우리로서는 아쉬움이 남는 타협안임.
- 민감품목으로 선정되면 비록 국내소비량의 4% 이하를 쿼터로 보장해야 하지만 일반 관세감축률의 1/3을 적용할 수 있어 관세감축의 부정적 영향을 적절히 축소시킬 수 있는데, 이의 개수는 전체 농산물 세번의 최소 5.3%(77개 세번)가 확보됨.
- 특별품목으로 전체 농산물 세번의 최소 12%(174개 세번) 확보되었고, 이 중 5%(73개 세번)는 관세를 감축하지 않고 현행 수준을 유지할 수 있음.
- 관세화를 유예한 쌀이 세번수로 16개, 고추, 마늘, 양파 등 핵심 품목의 세번이 4~6개 인 점을 감안한다면 관세감축 면제 대상으로 73개 세 번을 활용한다면 약 9~10개 실품목을 포함시킬 수 있으며, 그의 특별품목으로 지정할 수 있는 약 100여 개의 세번과 민감품목 77개의 세번이 남아 있어 우리 농업의 주요 품목 대부분은 특별 또는 민감품목화가 가능함.

※ 한·미 FTA 농업부문 양허안 작성시 우리의 민감농산물은 약 250여 개 세번으로, 이번 G7잠정 타협안에서 민감 및 특별품목의 수와 유사함.

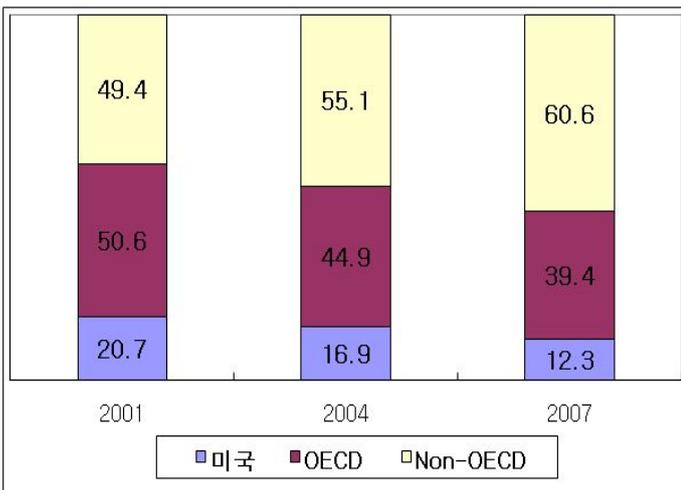
- 아울러 SSM의 경우 전체 농산물을 대상으로 수입이 급증할 경우 추가관세를 부과할 수 있어 기존 관세화한 품목에 한정된 SSG에 비해 우리에게 절대적으로 유리한 상황임.

■ NAMA에서도 이번 G7 잠정 타협안대로 합의가 되었을 경우 우리나라의 대개도국 수출증대를 포함해서 약 73억 달러의 수출증대 효과가 있었을 것으로 전망됨.

- G7 잠정 타협안(선진국 계수 8, 개도국 계수 20에 신축성 부여)에 따를 경우 DDA타결은 실질 GDP를 약 0.2~1.6% 추가로 증가시키는 효과 이외에 수출 73억 달러, 수입 50억 달러를 증가시켜 13억 달러의 무역수지 개선 효과가 있을 것으로 나타났음.⁷⁾

- 한·미 FTA가 체결되고, EU와의 FTA협상이 진행 중에 있지만 우리나라의 대개도국, 특히 비OECD 국가로의 수출은 2007년 현재 전체 수출액의 60%를 차지하고 있어 개도국의 대폭적인 공산품 관세인하가 우리나라의 수출신장에 의미하는 바는 큼.

그림 1. 우리나라의 지역별 수출액(2001~2007년)



자료: 한국무역협회

■ 한편 DDA 지연으로 인해 일반 농산물의 관세감축 시기가 늦추어진 데 따른 농업부문 피해발생 지연 등 농업부문에 전체적으로 이점이 있을 수도 있으나, 대신 우리 농업생산의

30%를 차지하고 있는 쌀은 관세화 유예에 따라 오히려 의무수입물량의 도입 증가라는 부정적 영향도 존재함.

- 다른 국가들의 의무이행은 2000년 또는 2004년 수준으로 동결되고 있는 데 반해 관세화유예로 우리나라는 의무수입량을 매년 약 2만 톤씩 증가시켜 수입해 오고 있음.

- 또한 DDA 타결 지연이 우리나라의 개도국 지위 유지에 부정적으로 작용할 수도 있음.

3. 향후 DDA 전망과 협상 대책

가. DDA 전망

■ DDA 협상은 일단 이번 가을에 형식적으로나마 재개될 것으로 보임.

- 라미 사무총장은 7월 31일 일반이사회(GC)에서 이번 소규모 각료회의의 결과를 정리하는 성격의 status paper를 작성·배포할 것임을 표명하였음.

- status paper가 세부원칙안으로서의 역할은 하지 않을 것이지만 향후 관련 논의 출발점으로서의 역할은 할 것임(라미 사무총장은 주요국 각료회의 논의결과를 향후 협상의 출발점으로 삼아야 된다는 데 반대 회원국이 없었음을 강조하고 있음).

- 특히 미국과 브라질, 인도 등은 이번 각료회의에서 논의된 제안을 공고히 할 필요가 있다는 점에 동의하고 있으며, 8월 베이징 올림픽에서도 4개국 정상간 DDA 재개를 논의할 것으로 예상됨.

- 이에 따라 라미 사무총장은 DDA협상의 추진동력을 유지하기 위해 9~10월경 분야별 협상을 재개할 것으로 보임.

■ 그러나 재개된 협상에서 세부원칙의 합의 등과 같은 실질적인 진전을 기대하기는 어려울 것으로 보임.

- 농업은 SSM을 비롯하여 각료회의에서 제대로 논의되지 못한 잔여 쟁점을 중심으로 협상이 진행될 수는 있을 것임. NAMA도 분야별 자유화를 중심으로 협상이 재개될 수 있음.

7) 송백훈 외(2008. 4), 「DDA NAMA협상 Sliding Scale방식 채택에 따른 파급효과 분석」, 외교통상부

- 그러나 협상이 재개된다고 해도 주요국의 정치 일정을 고려할 때 협상의 실질적 진전을 기대하기는 쉽지 않을 것임.
- 미국은 11월에 대선이 예정되어 있고, 이에 따라 내년 2009년 2월이면 새로운 행정부가 들어서는 상황에서 협상 대표의 교체를 포함하여 미국의 DDA 협상목표 자체가 바뀔 수도 있음.
- 또한 미국의 새 행정부가 민주당 또는 공화당 주도냐에 따라 DDA 협상 타결에 필수적인 TPA의 확보가 상당기간 늘어질 수도 있으며, TPA가 없는 상황에서 세부원칙의 합의 도출은 민주당이 다수인 미국 의회 외의 사전 입장조율이 필수적임.
- 결국 금년 11월 이후에는 DDA 협상 타결에 필요한 미국의 신축성을 기대하기는 매우 어려울 것이며, 최소한 내년 2월 새로운 행정부가 들어서고 협상진용이 새롭게 개편된 이후에나 가능할 것임.
- 인도도 내년 봄 총선이 예정되어 있음. EU도 내년 상반기 중 집행위원의 교체가 예정되어 있으며, WTO 사무총장인 라미도 내년 상반기 중 임기가 종료됨.
- 결국 주요국의 정치 일정과 WTO 사무총장의 교체 등으로 내년 상반기까지는 DDA 협상의 실질적 진전을 기대하기는 어려울 것이며, 주요국의 정치 일정이 마무리되고, WTO 사무국이 안정화되는 2009년 하반기가 되어야 실질적 논의가 개시될 수 있을 것으로 예상됨.
- 이 경우 DDA 협상은 가장 빨라야 2009년 12월까지 세부원칙을 마련하고, 이후 이행계획서 작성 및 검증기간(작성에 3~6개월, 검증에 3~6개월)을 거쳐, 2010년 하반기 또는 2010년 말에 되어야 종결이 가능하며, 이후에도 국내 이행에 필요한 과정(약 1년)을 감안한다면 DDA 결과의 실제 이행은 빨라야 2011년이 될 것임.
- 다만 금년 말까지 DDA 협상의 특별한 진전을 기대하기 어렵고, 미국의 새로운 행정부가 출범한 후 DDA협상에 대한 미국의 기대 이익 등 DDA 협상 전반에 걸친 점검과정에서 미국의 협상목표가 변화될 가능성이 있고(예: 지금 보다 높은 수준의 시장개방 관철이나 WTO의 의사결정구조 개혁 등), 이 경우 가능성은 낮지만 미국 및 선진국의 의도 여하에 따라 DDA 자체가 무산될 가능성도 배제할 수 없음.

나. 협상 대책

- 우리나라의 경우 일단 금년 가을에 재개될 분야별 협상에 대비하여 세부 협상대책의 점검이 필요함.
- 농업에서는 G33의 일원으로서 SSM 및 개도국 특별품목 논의에 대비한 협상대책 마련되어야 함. 특히 농업분야의 피해 최소화를 위해서는 특별품목의 확보가 중요하기 때문에 최소한 G7 잠정 타협안 이상의 특별품목에 대한 개수 및 대우 확보에 노력하되 관세감축 면제를 받는 세번과 낮은 평균 감축률 확보에 집중해야 할 것임.
- NAMA에서는 최소 2개 분야 이상에서 우리나라의 분야별 자유화 참가가 예상되기 때문에 참가 가능한 자유화 분야를 미리 선정해 이에 대한 세부 협상전략을 마련해야 함.
- 한편 협상전략 측면에서 세부원칙의 합의까지는 아직도 상당한 기간이 소요될 것으로 보이기 때문에 협상 전략상 핵심 쟁점에 대한 우리나라의 입장 제시는 긴 호흡을 가지고 임하는 것이 중요함.
- 다른 한편 G7 잠정 타협안이 우리의 입장에서는 결코 나쁘지 않은 협상 결과이므로 향후 재개될 협상에서 이와 유사한 수준의 타협안이 도출될 경우 과도한 기대수준 때문에 이를 확보하지 못하는 우를 범해서도 곤란할 것임.
- 이와 같은 우를 범하지 않기 위해서는 DDA 협상에서 한 발짝 떨어져 협상 자체에 몰입되지 않고 전체를 보다 상식적인 선에서 검토할 수 있는 여유가 필요하며, 동시에 전체 판세를 냉철히 읽을 수 있는 정확한 판단력이 필요할 것임.
- 이와 함께 내부적으로 이행계획서 작성 준비가 필요함.
- 특히 농업부문은 현행 틀 내에서 주어진 융통성을 최대한 활용한다는 기본 방침 아래 보조금 감축과 민감 및 특별품목의 활용 방안을 사전에 만들어 놓아야 할 것임.
- 특별품목의 경우 선정에 있어 국내 품목단체들과의 이해관계 조정이 매우 어려울 것으로 예상되기 때문에 이행계획서 작성에 앞서 충분한 사전협력이 필수적임.

■ DDA의 지연에 대비한 보완적 FTA 추진대책도 필요함.

- 무역이 우리 경제 성장의 견인차 역할을 하고 있기 때문에 DDA 지연 또는 무산에 대비하여 보완적인 FTA 정책을 추진할 필요도 있음.
- 특히 기 타결된 한·미 FTA의 빠른 국회비준과 함께 협상이 진행 중인 EU, 캐나다, 인도, GCC와의 FTA협상을 조속히 마무리해 DDA 지연에 따른 부정적 영향을 줄이는 것도 중요함.

■ 쌀 문제 해결의 필요성 대두

- 우리나라의 쌀은 2004년 쌀 협상에 따라 2005년부터 10년간 관세화를 재유예하였고, 그 대가로 쌀의 의무수입물량이 2004년 20만 5천 톤에서 매년 약 2만 톤씩 늘어나, 2014년에는 약 41만 톤의 쌀을 수입해야 하는 상황임.
- 당시 관세화 재유예 결정의 핵심 근거는 DDA 협상에 따른 경우 쌀의 대폭적인 관세감축이 불가피하다는 것이었고, 약 2~3년이 지나 2007~8년이 되면 DDA 협상 결과가 나올 것이므로 그 때가서 다시 쌀의 중도관세화 전환 여부를 검토해야 한다는 것이었음.

- 이제 DDA 농업협상에서 쌀은 특별품목으로 관세감축의무가 없는 시장개방조건을 활용할 수 있는 가능성이 높아졌기 때문에 관세화유예 지속보다 중도 관세화전환을 신중히 생각해 보아야 할 때라고 판단됨. **KIEP**

〈참고문헌〉

- 서진교 외. 2007. 『DDA협상의 전개과정과 다자통상체제에 대한 시사점』. 대외경제정책연구원 연구보고서 07-03.
- 송백훈 외. 2008. 『DDA NAMA협상 Sliding Scale방식 채택에 따른 파급효과 분석』. 외교통상부.
- WTO. 2008. “Revised Draft Modalities for Agriculture.” TN/AG/W/4/Rev. 3.
http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/chair_texts08_e.htm (July 10)
- WTO. July 2008 package. Geneva. <http://www.wto.org>
- Inside US Trade. Doha Ministerial Continuous Coverage From Geneva. <http://www.insidetrade.com>
- ICTSD, Geneva Mini-Ministerial July 2008.
<http://ictsd.net>
- ITAP. Ag Observatory, WTO Talks Collapse.
<http://www.observatory.org>