

DDA, 12월 패키지 논의 동향과 정책 시사점

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

이준원 무역투자정책실 연구원 (jwlee2@kiep.go.kr, Tel: 3460-1088)

차 례 ● ● ●

1. DDA 무산 위기 대두와 12월 각료회의 개최 결정
2. 12월 패키지 논의 동향과 전망
3. 2011년 12월 각료회의 전망
4. 정책 시사점

주요 내용 ● ● ●

- ▶ WTO 회원국은 DDA 무산 가능성이 제기되는 상황에서 이를 타개하고자 2011년 12월 15~18일 제네바에서 WTO 각료회의를 개최하기로 결정하고, 각료회의의 성과도출을 위해 최빈개도국 패키지와 추가 합의사항 등을 주요 내용으로 하는 소위 '12월 패키지(December Package)' 를 논의하고 있음.
- ▶ 최빈개도국 패키지(LDCs Package)란 최빈개도국에 제공되는 일종의 특혜조치로 최빈개도국의 수출상품에 대해 무관세-무쿼터를 제공하는 소위 '무관세-무쿼터(Duty Free Quota Free)' 논의와 최빈개도국 수출상품에 대한 융통성 있는 원산지 적용, 면화보조금 철폐 논의 진전, 최빈개도국의 서비스분야 의무이행 면제(Waiver) 등 4개 이슈가 확정되었음.
- ▶ 추가 합의사항은(LDCs Plus Package) 최빈개도국 패키지에 추가하여 이번 각료회의에서 합의도출이 필요한 사항으로 무역원활화, 수산보조금 감축, 농산물 수출보조금 폐지, 환경상품과 서비스에 대한 시장접근 개선을 포함한 공산품 관세의 현행수준 동결, 개도국우대조치에 대한 감시기구 설치 등이 제시되어 있음.
- ▶ 최빈개도국 패키지와 추가 합의사항의 구체적인 내용을 놓고 주요국간 견해차가 좁혀지지 않고 있어 현 단계에서 12월 패키지의 합의도출 가능성은 높지 않을 것으로 전망됨.
 - 특히 무관세-무쿼터, 면화보조금 철폐, 공산품 관세의 현행 수준 동결 등의 이슈에서 미국과 개도국 간 견해차이가 크고, 수산보조금 감축에 대해서는 선진국 간에도 입장이 대립되는 상황임.
- ▶ 미국의 국내 사정과 DDA에 대한 낮은 관심 등으로 미국의 양보를 기대하기 어려운 여건임을 감안할 때 개도국들의 양보가 없는 한 12월 패키지의 합의도출은 쉽지 않다고 판단되며, 이에 따라 12월 제네바 각료 회의의 가시적 성과도출 전망도 밝지 않음.
- ▶ 12월 패키지의 합의 가능성이 높지 않다고 해도 리스크 관리 차원에서 이에 대비할 필요가 있으며, 아울러 DDA의 지연 및 무산 가능성에 대한 중장기적인 대책도 마련되어야 할 것임.
 - 최빈개도국에 대한 무관세-무쿼터 실시, 수산보조금 감축 등에 대한 대비가 있어야 하며, 협상방식의 변화 및 한국의 개도국지위 유지 어려움 가중에 대한 대책도 마련되어야 함.
 - 중장기적으로 WTO 체제 개혁에 대한 논의에 적극 참여, 한국의 역할을 확대시킬 필요도 있음.

1. DDA 무산 위기 대응과 12월 각료회의 개최 결정

■ 2011년 4월 DDA 분야별 「경과보고서(progress report)」 채택과 이후 협상추진 방향에 대한 논의부진¹⁾은 사실상 DDA의 연내타결이 매우 어려움을 시사하고 있음.

- 2011년 4월 채택된 분야별 ‘경과보고서’는 지금까지의 DDA 협상결과와 주요국간 입장대립이 큰 핵심 쟁점을 정리한 자료에 불과, 구속력 있는 의장텍스트(Revised Text)를 기대했던 당초 계획과는 큰 차이를 보였음.
- 이는 지난 10년여에 걸친 계속된 협상에도 불구하고 핵심쟁점에 관해 주요국간 입장차를 좁히는 데 실패했음을 의미하는 것으로 2011년 남은 일정을 감안할 때 사실상 DDA의 연내타결이 불가능함을 나타내는 것임.

■ 나아가 2012년은 미국 등 주요국의 국내 정치 일정상 DDA 협상의 실질적 진전을 기대하기 어렵기 때문에 이러한 상태로 가다가는 자칫 DDA가 무산될 수도 있다는 소위 DDA 무산 가능성이 대두됨.

- 2012년은 우리나라를 비롯해 미국, 프랑스에서 총선과 대선이 예정되어 있으며, 중국은 지도부가 교체될 예정
- 과거 다자간 무역협상의 경험상 주요국의 국내 정치일정이 있는 경우 그 협상은 실질적 진전을 보지 못하고 형식적으로만 관리, 운영되어 왔음.
- 따라서 2011년 DDA 협상이 아무런 성과 없이 끝난다면 이후 DDA는 아무리 빨라도 2013년은 되어야 실질적 논의가 가능하고, 최종 타결까지는 또 시간을 필요로 하기 때문에 WTO 회원국 사이에서 DDA 무용론과 함께 자칫 DDA가 무산되는 것이 아니냐는 위기의식이 퍼짐.

■ 이에 라미(Lamy) WTO 사무총장과 주요국들은 DDA 무산 가능성에 대한 우려가 결국 WTO 중심의 다자무역 체제에 대한 불신으로 이어지고 궁극적으로는 WTO 체제 자체를 와해시킬 수도 있다는 위기의식을 공유, 이를 타개하고자 WTO 최고 의결기구인 각료회의 개최를 결정함.

- 사실상 교착상태에 빠진 DDA 협상의 돌파구를 마련하는 동시에 DDA 무산 가능성을 불식시키기 위해 매 2년마다 열리게 되어 있는 WTO 최고 의사결정기구인 각료회의를 2011년 12월 15~18일 제네바에서 개최하기로 결정함.

■ 아울러 12월 제네바 각료회의가 결렬되거나 혹은 성과 없이 끝나는 것을 방지하기 위해 최소한의 의미를 부여할 수 있으면서 동시에 비교적 합의도출이 용이한 내용 - 이를 소위 12월 패키지(December Package or small December Package)라고 부름 - 에 대한 논의를 시작함.

- 먼저 지금까지의 협상에서 주요국간 입장 차이를 좁히는 데 실패한 농업, NAMA(Non Agricultural Market Access), 서비스 등 시장접근분야 핵심 쟁점은 12월 패키지에서 배제하기로 합의

1) 분야별 경과보고서의 주요 내용과 이후 협상 추진방향에 대해서는 성한경 외(2011. 5. 13), 「DDA협상 의장보고서의 주요 내용과 향후 전망」, KIEP 오늘의 세계경제 제11-05, 대외경제정책연구원 참고.

- 대신 지금까지 협상에서 주요국간 어느 정도 의견이 모아져 비교적 합의도출이 쉬운, 그러면서 개발 어젠다로서 취지도 살릴 수 있는 최빈개도국(LDCs: Least Developed Countries)²⁾을 위한 내용을 중심으로 12월 패키지를 구성하기로 합의함.

2. 12월 패키지 논의 동향과 전망

- 현재 회원국 사이에서 논의되고 있는 12월 패키지는 크게 ① 최빈개도국 패키지(LDCs Package)와 ② 최빈개도국 패키지 이외 ‘추가로 합의를 도출할 사항(LDCs Plus Package)’으로 구분됨.
 - 최빈개도국 패키지는 최빈개도국에만 특별히 제공되는 일종의 특혜조치로 최빈개도국의 경제여건과 능력이 WTO 다자무역체제 적응해 순조로운 경제발전을 추구하기가 현실적으로 어렵다는 인식 아래 일정한 정도의 혜택이 제공되어야 한다는 시각에서 출발함.
 - 최빈개도국 패키지는 i) 무관세-무쿼터, ii) 원산지규정 적용의 융통성, iii) 면화보조금 철폐, iv) 서비스분야 의무면제 네 가지가 확정되어 현재 논의되고 있음.
 - 추가 합의사항은 미국이 강력히 주장하는 것으로, 12월 각료회의에서 최빈개도국을 위한 패키지만을 다룬다면 선진국 입장에서는 의무만 설정하는 것이기 때문에, 선진국과 개도국 간 최소한의 의무 균형을 이루기 위해서는 합의도출이 비교적 용이한 여타 내용도 선별해 추가로 12월 패키지에 담아야 한다는 관점에서 출발함.
 - 추가 합의사항의 내용은 아직 합의되지 않았으며, 현재 라미 사무총장이 제시한 예시 리스트인 i) 무역원활화, ii) 농산물 수출보조금 철폐, iii) 수산보조금 감축, iv) 환경상품 및 환경서비스에 대한 시장접근을 포함한 공산품 관세의 현행수준 동결, v) 개도국의 우대조치에 대한 감시기구 다섯 개 사항을 중심으로 논의 중임.

가. 최빈개도국 패키지의 논의 동향과 전망

1) 최빈개도국에 대한 무관세-무쿼터 제공

- 무관세-무쿼터(DFQF: Duty Free-Quota Free)란 ‘최빈개도국이 수출하는 상품에 대해서 관세나 쿼터를 부과하지 않는다’는 것으로 기본원칙은 지난 2005년 홍콩 각료회의에서 이미 합의된 바 있음.
- 당시 WTO 회원국은 2008년까지 최빈개도국이 수출하는 상품의 최소 97%(세번수 기준)까지 무관세-무쿼터를 제공하기로 약속했으며(선진국), ‘그럴 위치에 있다고 선언하는 개도국(developing country Members declaring themselves in a position to do so)’도 적절한 수준에서 이를 이행하는 것으로 합의한 바 있음.

2) WTO에서의 최빈개도국(LDCs: Least-Developed Countries) 분류는 국제연합(UN) 기준에 따르며, 현재 앙골라, 방글라데시, 잠비아 등 31개 회원국이 WTO에서 최빈개도국으로 분류되고 있음. 참고로 UN의 최빈개도국은 1인당 국민총소득 750달러 이하 국가로 인적자본(예: 문맹률, 영양섭취율, 교육 및 건강수준 등)과 경제의 취약성(예: 농업생산 및 수출의 불안정성 등)이 일정 수준 이하인 국가로 현재 48개국이 최빈개도국으로 분류되고 있음.

■ 무관세-무쿼터에 대한 논의는 주요국간 큰 이견은 없으나, 미국과 일본이 최빈개도국 수출상품 전부(100%)에 무관세-무쿼터를 설정하기 어렵다는 입장을 표시하고 있음.

- 미국은 국내 섬유업계가 100% 무관세-무쿼터에 강력히 반대하고 있어 이의 수용이 쉽지 않은 형편임.
- 그러나 대외적으로는 100% 무관세-무쿼터 실시의 혜택이 당초 취지와 달리 아프리카 저개발국가보다는 방글라데시와 캄보디아 같은 일부 아시아 개도국에 집중되어 있고, 또한 특혜관세 침식의 문제도 발생시켜 100% 실시에 문제가 있다는 점을 부각시키고 있음.
- 실제 무관세-무쿼터는 미국시장이나 EU시장에서 특혜관세 침식 문제가 있으며, 특히 아프리카나 ACP 국가들 사이에서는 모든 최빈개도국 수출상품에 대해서 무관세-무쿼터를 적용하는 것에 적극 찬성을 하지 않는 국가들도 있음.
- 현재 미국은 선진국 이외 중국, 브라질, 인도와 같은 주요 신흥시장국도 무관세-무쿼터에 동참해야 한다고 주장하면서 내부적으로는 무관세-무쿼터의 예외 세번수(tariff line)를 검토 중인 것으로 전해지고 있음.
- 일본은 100% 무관세-무쿼터를 이행할 경우 국내 정치적으로 매우 민감한 쟁이 최빈개도국으로부터 들어올 것을 우려해 100% 실시에는 반대. 그러나 일부 예외를 인정하면 충분히 수용 가능한 상태임(현재 일본의 최빈개도국 무관세-무쿼터 비중은 98.2%로 알려지고 있음).
- 반면 EU나 여타 선진국은 이미 최빈개도국 수출품에 대한 100% 무관세-무쿼터를 이행하고 있어 이를 수용하는 데 특별한 어려움은 없는 것으로 보임.
- 한편 개도국인 중국은 최빈개도국 수출상품에 대해 금액기준으로 95%, 세번수 기준으로 60%에 대해 이미 무관세-무쿼터를 실시하고 있으며, 조만간 세번수 기준으로 95%까지 이를 확대할 계획임을 표명함.
- 인도도 2013년까지 세번수 기준으로 85%, 금액기준으로 92.5%까지 무관세-무쿼터를 확대할 예정이며, 브라질 역시 세번수 기준으로 80%까지 무관세-무쿼터를 실시할 계획임을 발표함.

■ 최빈개도국 수출상품에 대한 무관세-무쿼터 논의는 대부분의 선진국에서 이미 이행하고 있어 합의도출에 큰 어려움은 없을 것으로 보이나, 그 최소 적용기준을 100%로 설정하는 것은 어려울 것으로 보임.

- 먼저 미국이 강하게 반발하고 있고, 일본도 100% 수용이 어려운 실정임. 아울러 특혜관세침식 문제로 최빈개도국 사이에서도 일부 반대의견이 있어 100% 무관세-무쿼터 합의도출은 어려울 전망이다.

■ 그보다는 홍콩 각료회의에서 기 합의한 수준(97%)을 약간 상회한 98% 정도에서 최소 적용범위가 설정되고 조만간 이를 100%까지 점차 확대한다는 의무를 추가하는 선에서 타협될 것으로 전망됨.

- 단 이때 일부 선진 개도국에도 적절한 선에서 무관세-무쿼터 의무가 부과될 수는 있음(미국이 강력히 주장).

2) 최빈개도국 수출품에 대한 원산지 적용의 융통성 제공

■ 최빈개도국 수출품에 무관세-무쿼터를 실시한다 해도 실제 통관단계에서 무관세-무쿼터를 적용받기 위해서는 해당 상품이 최빈개도국 상품이라는 원산지 증명이 필수임.

- 그러나 최빈개도국이 자국 수출품에 대해 엄격한 원산지 증명을 하기는 쉽지 않은 형편이며, 이를 감안하여 무관세-무쿼터 적용의 취지에 맞추어 최빈개도국 상품에 대해 통관 시 원산지 증명에서 일정한 융통성을 부여하자는 내용이 '원산지 적용의 융통성 제공' 논의임.
- 최빈개도국에 대한 원산지 적용 융통성 부여도 이미 홍콩 각료선언에서 합의된 내용임. 다만 구체적으로 이를 어떻게 이행할 것인지의 내용은 없었음.
- 최빈개도국 상품에 대한 융통성 있는 원산지 적용 논의는 주요국간 별다른 이견이 없어 합의도출이 비교적 용이한 사안으로 판단됨. 다만 융통성 부여의 구체적인 방법을 놓고 미국과 EU 등 일부 선진국이 '우회 수출(개도국 수출품이 최빈개도국을 경유해 최빈개도국 상품으로 위장 수출되는 경우)' 방지를 주장하고 있어 향후 이를 반영하기 위한 기술적 장치 마련으로 최종 합의까지는 다소 시간이 걸릴 전망이다.
- 최빈개도국은 자신들의 수출품 일정비율에 대해 공식을 적용해 획일적으로 원산지 적용을 예외로 하는 방안을 제안하고 있으나, 선진국은 이를 그대로 수용하기는 어려우며 좀더 과학적기술적 방안이 필요하다는 입장임.

3) 면화보조금 철폐에 대한 진전

- 면화보조금 철폐문제는 2003년 캔쿰 각료회의에서 서아프리카 면화생산 4개국(베냉, 부르키나파소, 차드, 말리)이 제기해 2004년 7월 패키지(July Package)에서 면화보조금 철폐를 위한 소위원회(Cotton Sub-Committee)가 설치됨으로써 구체적으로 논의가 시작된 사안임.
- 2005년 홍콩 각료합의 시 선진국은 i) 면화에 대한 모든 형태의 수출보조금을 2006년까지 철폐하고, ii) DDA 이행과 동시에 최빈개도국의 면화수출에 대해 무관세-무쿼터를 실시하며, 이와 함께 WTO 회원국은 iii) 면화무역을 왜곡시키는 국내면화 보조금을 다른 농업보조금보다 큰 폭으로 감축하기로 약속한 바 있음.
- 이에 따라 2008년 농업분야 의장수정안(Revised Draft Modalities for Agriculture)에서 면화 국내보조금 감축률은 일반 농업보조금 감축률보다 20~90% 크고, 이행기간도 일반 농업보조금 감축이행기간의 1/3로 단축되었음.³⁾
- 면화보조금 철폐논의는 위에서 언급한 내용을 기초로 한 단계 더 나아가 면화보조금의 구체적인 감축률과 일정까지 설정하자는 것임. 그러나 미국이 이에 강하게 반발하고 있어 타협이 수월하지 않은 상황임.
- 미국은 겉으로는 면화보조금 철폐논의 진전에 반대하고 있지 않으나 내심 자국 면화생산 농민의 반발을 우려해 보조금 지급을 현 수준에서 동결하는 정도로 타협하려는 것으로 관측됨.
- 미국은 브라질과의 면화보조금 분쟁에서 패소해 현재 면화에 대한 보조정책을 전면 개혁하고 있으며, 이에 따라 국내 면화생산자들의 반발이 거센 상황임.

3) WTO, TN/AG/W/Rev.4 6 December 2008, "Revised Draft Modalities for Agriculture," p. 13 참고.

- 특히 2010년 면화보조금은 국제면화가격 상승에 따라 평소 보조금 지급규모의 약 35% 수준⁴⁾인 약 8.4억 달러 (이 중 감축보조는 약 60%인 5억 달러로 추정)에 불과, 여기서 보조금을 더 감축하게 되면 국내적으로 면화생산 농가들의 큰 반발이 우려되는 상황임.
- 이에 미국은 면화보조금 철폐논의보다 세계 최대의 면화보조금을 지급하고 있는 중국을 비롯해 인도 등도 면화보조금 철폐논의에 참여해야 하며, 특히 면화의 국제무역 왜곡문제를 해결하기 위해서는 보조금뿐만 아니라 수입관세나 수입제한조치 등도 포함해 논의해야 한다는 주장으로 논의범위를 확대시키고 있음.
- 특히 미국은 중국의 면화 수입관세가 40%로 매우 높고, 약 20억 달러 규모의 면화보조금을 지급하면서 정확한 규모를 WTO에 통보하지 않고 있다고 비난하면서 중국의 면화보조금 철폐논의 참여를 압박함.⁵⁾
- 또한 2004년 7월 합의한 세부원칙 기본골격(framework)에 모든 종류의 무역왜곡 면화보조금을 줄여나가기로 합의한 바 있기 때문에 중국도 이를 지켜야 할 의무가 있다고 주장하고 있음.
- 이에 반해 중국은 자국이 지급하고 있는 면화보조금의 대부분은 허용보조금으로 감축의무가 없으며, 또한 개도국으로서 여기에 참여할 의무가 없다는 입장을 견지하고 있음.

4) 서비스분야 의무이행 면제(Waiver) 제공

- 최빈개도국에는 서비스분야의 협상 결과 이행 시 일정 부분 예외를 허용해 주자는 것이 서비스분야 의무이행 면제 논의의 핵심임.
- 이에 대해서는 지난 2005년 홍콩 각료회의에서 원칙적 합의가 도출된 바 있으며, 이번 논의에서도 주요국간 별다른 이견이 없어 향후 어렵지 않게 타협될 것으로 전망됨.

표 1. 최빈개도국 패키지 주요 내용과 논의 동향

주요 내용	논의 동향	비고
무관세-무쿼터	- 대부분의 회원국이 원칙적으로 동의 • 그러나 100% 적용까지는 쉽지 않을 전망	미국과 일본의 반대
원산지 적용의 융통성 부여	- 대부분의 회원국이 동의 • 우회수출 방지를 위한 기술적 장치마련은 필요	
면화보조금 철폐의 진전	- 미국과 중국, 인도의 동참을 강력히 주장	향후 최빈개도국 패키지 합의도출의 관건이 될 전망
서비스분야 의무이행 면제	- 대부분의 회원국이 동의 • 상대적으로 합의도출이 용이	

4) 2011 Farm Subsidy Database(Environmental Working Group)에 따르면 2010년 미국의 면화보조금 지급규모는 8.35억 달러로 추정되고 있음. 이는 2000~10년 연평균 보조금 23.6억 달러의 약 35% 수준임.

5) *International Trade Daily*(2011. 7. 11).

나. 추가 합의사항(LDCs Plus Package) 논의 동향과 전망

- 추가 합의사항에 대한 논의를 위해 라미 사무총장이 소집한 G7(미국, EU, 브라질, 인도, 중국, 일본, 호주) 회의에서 선진국과 개도국은 추가 합의사항 자체를 12월 패키지에 포함시키는 것에 이견을 보였으며, 라미 사무총장이 제시한 5개 세부사항에 대해서도 입장이 대립함.
- 먼저 미국을 제외한 나머지 국가들은 12월 각료회의의 성공적 타결을 위해 12월 패키지에 대한 대강의 합의가 여름휴가 이전에 도출될 필요가 있다는 입장이나, 미국은 추가 합의사항 내용에 대해 아직도 주요국간 이견이 큰 상황임을 고려할 때 조급한 결정은 바람직하지 않다는 입장임.
 - 미국을 제외한 대부분의 국가는 늦어도 여름휴가 이전까지 12월 패키지의 내용에 대한 대강의 합의가 도출되어야 9월부터 이를 다듬어 12월 각료회의를 성공적으로 이끌 수 있다는 입장임.
 - 반면 미국은 추가로 합의될 사항에 대해 아직도 주요국간 이견이 큰 만큼 조급히 12월 패키지 내용을 결정하는 것은 12월 각료회의의 성공적 타결에 도움이 되지 않는다는 입장임.
 - 특히 미국은 12월 각료회의가 성공적으로 끝난다고 해도 이후 협상에서 12월 패키지에서 제외시켰던 시장 접근분야 핵심 쟁점을 어떻게 다룰 것인지에 관해서도 주요국간 합의가 필요함을 강조하고 있음.
- 한편 추가 합의사항에 대해 선진국은 대체적으로 12월 패키지에 반드시 포함되어야 한다는 입장임(특히 미국). 다만 추가 합의사항의 세부 내용에 대해서는 선진국간에도 이견이 존재함.
 - 미국은 12월 패키지는 현실적으로 수용 가능한 내용이 되어야 합의도출이 가능하다는 점을 강조하면서 최빈개도국과 비(非)최빈개도국 간 의무균형을 위해 무역원활화, 수산보조금 감축, 환경상품 및 환경서비스에 대한 시장접근 개선을 포함한 공산품 관세의 현행수준 동결(실행관세 수준에서) 등이 필요함을 역설함.
 - 미국은 설령 이번 12월 패키지를 통해 얻는 것이 없다고 해도 패키지 자체만큼은 수준이 높아야 함을 강조하면서, 협상진전이 빠른 무역원활화와 과도한 어획에 활용되는 수산보조금 감축을 위한 새로운 규제도입, 환경상품 및 환경서비스(예: 풍력이나 태양력 발전시설)에 대한 관세감축 및 규제완화, 현행 실행관세 수준의 공산품 관세동결 등이 이번 12월 패키지에 반드시 포함되어야 함을 주장하고 있음.
 - EU는 전반적으로 미국, 호주 등과 입장을 같이하고 있으나, 농산물 수출보조금 철폐만큼은 홍콩 각료선언에 나와 있듯이 DDA의 전반적인 합의의 하나로 다른 이슈(예: 시장접근분야 핵심 쟁점 또는 지리적 표시제 등)와 연계해 다루어져야 하기 때문에 이번 12월 패키지에 포함시키는 것은 적절하지 않다는 입장임.
 - 농산물 수출보조금 철폐가 12월 패키지에 포함된다면 현재 규범협상에서 논의 중인 새로운 반덤핑 규제도 포함되어야 하며, 특히 중국의 광범위한 산업보조금 지급 중단이 선행되어야 할 것이라고 주장함(미국도 자국의 식량원조 프로그램의 수정 때문에 아직 이르다는 평가를 내리고 있어서 EU에 묵시적으로 동조하고 있는 편임).
 - 한편 미국이 주장한 수산보조금 감축문제는 12월 각료회의에서 통상장관들에게 정치적 결정을 요구하기에는 아직 해결해야 할 쟁점이 많이 남아 있기 때문에 이번 12월 패키지에 포함시키는 것은 너무 이르다는 입장임(이에 대해서는 일본과 우리나라도 EU를 지지하며, 중국, 인도도 같은 입장임).
 - 일본도 미국, EU, 호주 등과 같은 입장이나 수산보조금을 포함시키자는 미국 주장에는 반대함.

■ 그러나 개도국들은 추가 합의사항이 12월 패키지에 포함되는 것에 반대하고 있으며, 세부내용에 대해서도 전반적으로 부정적임.

- 인도는 무역원활화와 수산보조금 감축, 환경상품 및 환경서비스에 대한 시장접근 개선문제는 아직 논의가 더 필요한 부분으로 이를 12월 패키지에 포함시키는 것은 적절하지 않다는 입장임.
- 특히 미국이 주장하는 환경상품 및 서비스에 대한 관세감축이 추가 합의사항으로 12월 패키지에 포함되면 인도가 관심을 가지고 있는 서비스부문의 인력이동도 포함되어야 할 것이라고 주장함.
- 브라질은 최빈개도국 패키지에 추가하여 선진국이 관심을 가지고 있는 여타 시장개방 이슈를 포함시키는 것은 주요국간 12월 패키지 합의도출을 어렵게 만들어 결국 12월 각료회의를 파국으로 이끌 것이라고 경고함.
- 브라질은 특히 미국이 주장하고 있는 환경상품 및 서비스에 대한 시장접근에 반대하고 있으며, 공산품에 대한 관세동결(현행 실행 관세수준에서) 문제는 12월 각료회의를 파국으로 이끌 것이라고 주장함.
- 아울러 무역원활화 등 여타 이슈가 12월 패키지에 포함되면, 지난 2005 홍콩 각료회의에서 합의한 농산물 수출보조금 철폐도 포함시켜야 한다고 주장함(EU 압박용).
- 중국은 전체적으로 브라질 및 인도와 입장을 같이하면서 추가 합의사항에 대한 논의는 해볼 수 있다는 매우 소극적 자세로 임하고 있음.
- 수산보조금 감축 및 공산품 관세동결에 대해서는 반대하나 다른 내용에 대해서 논의는 가능하다는 입장임.

■ 한편 개도국 우대조치에 대한 감시기구 설치문제는 대부분의 국가들이 원칙적으로 필요하다는 입장으로 이번 논의에서는 이에 대해 아직까지 구체적인 언급이 없는 상황임.

- 이번 DDA에서 광범위한 개도국 우대가 논의되었고, 이에 따라 그 실제 이행의 적절성을 점검할 기구가 필요한 바 WTO 회원국 모두가 원칙적으로 감시기구 설치 필요성에는 동감하고 있음.

■ 이상과 같은 추가 합의사항에 대한 주요국간 논의동향을 정리하면 [표 2]와 같음.

표 2. 추가 합의사항의 주요 내용과 G7 내 논의 동향

주요 내용	논의 동향	
	선진국	개도국
무역원활화	- 미국이 요구 - 대부분이 찬성	- 인도 명시적 반대 - 묵시적 반대(브라질, 중국)
농산물 수출보조금 철폐	- 일본은 묵시적 찬성 - 호주는 적극 찬성 - EU는 반대(미국도 EU에 동조)	- 브라질이 요구 - 대체로 찬성(인도, 중국)
수산보조금 감축	- 미국이 요구 - EU와 일본은 반대	- 인도, 중국 반대 - 묵시적 반대(브라질)
공산품 관세동결 (특히 환경상품 및 서비스)	- 미국이 요구 - 대부분이 찬성	- 모두가 강력히 반대
개도국 우대조치에 대한 감시기구 설치	- 특별한 언급 없음	- 특별한 언급 없음

3. 2011년 12월 각료회의 전망

■ 12월 각료회의의 성공적 타결 여부는 주요국간 12월 패키지 합의도출 여부에 달려 있고, 12월 패키지 합의도출의 관건은 i) 추가 합의사항의 포함 여부 및 내용에 대한 선진국과 개도국 간 합의 여부, ii) 최빈개도국 패키지 중 무관세-무쿼터와 면화보조금 철폐에 대한 미국과 개도국들의 합의 여부 등에 달려 있다고 볼 수 있음.

■ 추가 합의사항 자체가 12월 패키지에서 빠질 가능성은 낮아 보임.

- 개도국들이 전반적으로 반대하고 있으나, 최빈개도국과 비최빈개도국 간 균형을 이루어야 한다는 미국의 주장과 라미 사무총장의 추가 합의사항 논의 필요성 인정, 그리고 실제 추가 합의사항에 대한 주요국간 논의 진행 등의 상황을 감안해볼 때 추가 합의사항 자체가 12월 패키지에서 제외될 가능성은 매우 낮다고 판단됨.
- 특히 추가 합의사항이 포함되지 않는다면 미국이 의회 설득 불가를 들어 강력히 요구하고 있기 때문에, 어떤 형식으로도 12월 패키지에 추가 합의사항이 포함될 것으로 판단됨.

■ 추가 합의사항이 포함된다면 무역원활화와 농산물 수출보조금 철폐, 개도국 우대조치에 대한 감시기구 설치 등의 이슈는 상대적으로 타협안 도출이 쉬울 것으로 보이나, 수산보조금 감축과 공산품 관세동결이나 환경상품에 대한 시장접근 개선 등의 이슈는 타협안 도출이 어려울 것으로 보임.

- 무역원활화 이슈는 협상진도가 빨라 합의초안에 대한 논의가 진행 중이며, 이번 논의에서도 선진국과 개도국 모두 특별한 언급이나 반대가 없어 서로 타협점을 찾을 수 있을 것으로 예상됨.
- 농산물 수출보조금 철폐는 EU가 반대하고 있으나 홍콩 각료회의에서 이미 합의된 내용으로 다른 선진국과 개도국이 찬성하고 있기 때문에 협상 막바지에 이르면 EU가 양보하는 선에서 타협이 가능할 것으로 판단됨.
- 개도국 우대조치에 대한 감시기구도 그 필요성을 모두가 인정하고 있어 합의도출이 어렵지 않을 것으로 보임.
- 그러나 수산보조금 감축문제는 일본과 EU도 적극 반대하고 있을 뿐만 아니라 인도와 중국도 이에 가세하고 있어 미국이 일방적으로 밀어붙이기가 여의치 않은 상황임.
- 환경상품에 대한 관세감축이나 공산품 관세동결은 개도국들이 강력히 반대하고 있어 합의도출이 가장 어려울 것으로 보이는 쟁점사안임.

■ 따라서 수산보조금 감축과 환경상품 및 환경서비스 시장접근 개선 포함 등에 있어서 미국과 개도국들이 어느 정도 수준에서 서로 양보하여 타협점을 찾느냐가 '추가 합의사항' 논의에서 합의도출의 관건임.

- 최근 미국이 수산보조금과 관련하여 금지대상 보조금, 특히 과도한 어획(catch all)을 유인하는 보조금에 대한 연구결과를 제시하면서 논의를 주도하고 있어 귀추가 주목됨.
- 금지보조금의 예외로서 연료용 보조를 주장하는 EU, 개도국 우대를 강조하는 개도국, 소규모 영세어업에 대한 최소허용보조 인정 등 금지보조금의 예외에 대한 구체적인 논의가 진행되고 있음.

- 이에 따라 수산보조금을 논의하고 있는 규범 그룹에서 다시 협상을 재개해 논의를 가속화시키려는 움직임이 있으며, 적절한 예외만 인정된다면 수산보조금 감축이 추가 합의사항에 포함될 수도 있을 것으로 전망됨.
- 한편 최빈개도국 패키지도 무관세-무쿼터와 면화보조금 감축을 놓고 미국과 개도국 간 타협 여부가 합의도출의 관건임.
 - 앞서 언급한 대로 무관세-무쿼터는 100% 적용이 아닌 한 상대적으로 합의도출 가능성이 높으나, 면화보조금 감축문제는 중국의 참여가 쉽지 않으며, 이 경우 추가 합의사항에서 미국의 요구가 어느 정도 관철되어야만 면화보조금 감축도 타협될 수 있을 것임.
- 그렇다면 이번 12월 패키지의 합의도출 여부는 전반적으로 미국이 어느 정도 수준에서 자신의 요구를 관철하며 타협점을 찾을 것인지 그리고 이에 대해 중국, 브라질, 인도 등 개도국이 어느 정도 양보할 것인지에 따라 그 성패가 좌우될 것으로 예상할 수 있음.
- 그러나 지금까지의 12월 패키지 논의 동향이나 DDA를 보는 미국의 시각을 감안할 때 미국의 양보를 기대하기는 어렵다고 판단됨.
 - 현행 미국의 대외경제정책에서 DDA는 상대적으로 그 중요성이 뒤쳐져 있는 상태임.
 - 현재 미 행정부의 최우선 순위 통상정책은 우리나라를 비롯한 파나마, 콜롬비아와의 FTA 이행법안의 의회비준 및 이와 관련한 무역조정지원법안의 연장이며, DDA는 우선순위에서 뒤쳐져 있음.
 - 이러한 상황에서 미국의 이익이 확실히 담보되지 않는 12월 패키지는 미국 내 산업계의 지지를 받기 어려울 뿐만 아니라 미 의회의 비준도 어려울 것으로 보임.
 - 미국의 주된 관심인 시장접근분야 핵심 이슈가 제외된 상태에서, 12월 패키지에서 미국의 이익이 확실히 담보되지 않는다면 국내 산업계의 지지는 물론 의회 비준도 어려울 것으로 보이며, 설상가상으로 무역촉진권한(TPA)이 없는 상태에서 의회의 합의안 수정 가능성도 있기 때문에 미국이 선불리 타협하기는 어려운 상황
 - 일부 수출제조업체를 제외하고 미국의 산업계와 서비스업계는 전반적으로 DDA에 관심을 보이고 있지 않음.
 - 현재 논의되고 있는 수준에서 DDA가 타결된다면 미국의 기대이익이 매우 작을 뿐만 아니라(서비스의 경우 실익이 전혀 없는 것으로 평가) 세계적으로 보더라도 DDA 타결의 혜택이 일부 국가에 집중되는 것으로 나타나 미국이 큰 관심을 보이고 있지 않음.⁶⁾
- 결국 미국의 양보를 기대하기 어려운 상황에서 중국, 인도, 브라질 등 개도국들의 양보 또한 기대하기가 쉽지 않아 12월 패키지에 대한 합의도출 여부는 하계휴가 이후 9~10월 협상 결과를 기다려 보아야 할 것임.
 - DDA 결렬의 위험을 서로 심각히 받아들여 미국과 개도국 간 대타협이 이루어진다면 12월 패키지가 도출될 수도 있으나, 그렇지 않으면 지금까지와 마찬가지로 협상실패의 책임을 지지 않으려는 형식적인 논의(자신의

6) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Woan Foong Wong(2010), "Figuring Out the Doha Round," Washington: Peterson Institute for International Economics 참고.

입장을 변화시키지 않은 채 타협안을 도출하고자 노력하는 모습을 보이는 논의)에 그칠 것으로 보임.

■ 따라서 12월 패키지의 합의도출 가능성은 9~10월 협상을 보아야 하겠으나 현 단계에서 볼 때 특별한 전기가 마련되지 않는 이상 성과도출이 쉽지 않다고 판단되며, 결국 2012년은 DDA가 동면기에 들어가는 해가 될 것으로 예상됨.

- 12월 각료회의가 성과 없이 끝날 경우 DDA 무산 가능성을 피하기 위해 향후 협상일정 등은 제시될 수 있을 것임. 이 경우 2012년은 사실상 DDA의 실질적 진전을 기대하기 힘든 휴식기간이 될 수밖에 없음.

4. 정책 시사점

■ 12월 패키지의 합의도출 가능성이 낮다고 해도 리스크 관리 차원에서 이에 대비할 필요가 있음.

- 최빈개도국 패키지 중 우리에게 영향을 줄 수 있는 사안은 무관세-무쿼터 제공임. 특히 이에 해당되는 개도국 들도 적절한 수준에 이에 참여해야 하기 때문에 우리나라도 이를 무시할 수 없는 처지임.

○ 현재 최빈개도국에 대한 우리나라의 무관세-무쿼터 적용실적은 세번수 기준으로 약 90% 수준이며, 2012년에 이를 95%까지 올릴 계획이므로 무관세-무쿼터 이행에 큰 문제는 없을 것으로 보임.

○ 그러나 실제 최빈개도국들의 이용 현황을 보면 특정 품목과 일부 국가집중이라는 문제가 여전히 질적 개선이 필요한 실정임.⁷⁾

○ 또한 초민감품목은 제외한다고 해도 국제사회에서 우리나라의 위상과 향후 DDA 협상의 주도국 부상 등을 감안해 전향적으로 비율을 높이는(예: 2013년 97%) 방안을 모색할 필요가 있으며, 아울러 최빈개도국의 공급 능력을 감안해, 실질적 혜택이 될 수 있도록 현행제도를 보완할 필요도 있음.

- 추가 합의사항의 경우는 미국이 요구하고 있는 수산보조금 감축 이슈가 우리에게 제일 민감하므로 이를 제외시키기 위해 일본 및 EU, 중국과 전략적 협조(예외 허용전략 등)를 모색할 수도 있음.

○ 한편 수산보조금 감축 이슈가 포함될 경우 보조금 감축(특히 면세유 보조)에 대비한 우리나라 수산보조정책의 근본적 개혁 및 개선방안 마련도 필요함.

■ 12월 패키지가 합의되지 않을 경우 12월 각료회의를 거쳐 DDA의 타결이 장기간 늦어질 경우(2014년이나 2015년 타결)에 대비해야 함.

- 2012년은 주요국 정치일정으로 DDA는 사실상 실질적 진전이 어렵고, 과거와 같이 기술적 협상 정도만 진행될 가능성이 높기 때문에 이 기간 동안 기존 협상전략을 재점검해 협상재개에 대비하는 한편, 추후 협상방식의 변화 가능성도 고려하여 이에 대한 대책을 수립해야 할 것임.

○ 2013년 DDA가 재개될 경우 대비해 기존 협상전략을 전반적으로 재점검할 필요가 있음.

7) 조미진·김민성(2010), 『최빈개도국에 대한 특혜관세제도 활용 현황과 과제』, 무역투자연구시리즈 10-02, 대외경제정책연구원.

- 2013년 협상 재개 시 협상방식의 변화 가능성도 존재하므로(예: 주요국간 합의가 어려울 경우 서명하는 회원국에만 효력이 적용되는 복수국간 협정으로 변할 가능성 등) 이에 대한 대책마련도 필요함.
- 쌀 관세화 전환이 DDA 이행에 앞서 이루어질 경우에 대비해야 함.
- 2013년 DDA 협상재개 시 세부원칙 도출과 이행계획서 작성 및 제출, 검증 등을 통해 2014년 말 DDA가 타결되고 2015년 국내비준을 거쳐 2016년부터 DDA 결과를 이행하게 될 수도 있음.
- 이 경우 우리나라가 이미 획득한 쌀 관세화 유예기간(2005~14년)이 끝나 쌀 관세화 전환은 DDA 이행에 앞서 이행될 수 있으므로, 사전에 이해당사국과 쌀 관세수준의 설정 등을 위한 협의가 필요함.
- 우리나라의 개도국지위 유지가 용이하지 않을 경우에 대비해야 함.
- 시간이 지날수록 우리나라의 개도국지위 유지가 어려울 것이므로 DDA 타결지연에 따라 우리나라가 개도국 우대를 받지 못할 경우에 대해서도 대비할 필요가 있음.
- DDA 타결이 지연되는 동안 보호무역주의가 대두되고, 다자주의의 현실적 대안으로 지역주의가 보다 강화될 가능성에 대비해야 함.
- 글로벌 경제위기 시 전 세계가 협력하여 보호수준의 동결을 가져왔으나, DDA 타결지연으로 보호수준이 다시 높아질 가능성이 있으며, 특히 DDA 무용론과 함께 지역주의가 세계적으로 더욱 만연할 수 있기 때문에 우리나라도 이에 대비하여 중장기 FTA 추진전략을 새롭게 점검할 필요가 있음.
- 특히 미국은 환태평양경제동반자협정(TPP)에 보다 박차를 가할 전망이어서 우리나라도 참여여부 등을 포함한 전략 수립이 필요함.

■ DDA 타결이 장기간 늦어질 경우 그 과정에서 DDA 자체가 무산될 가능성이 있으므로 이에 대한 대비도 필요함.

- DDA가 무산될 경우 먼저 책임소재를 놓고 주요국간 공방이 벌어질 가능성이 높기 때문에 협상에서 너무 소극적이거나 수세적 입장을 취하는 것은 바람직하지 않음.
- 협상 진전 상황에 따라 때로는 적극적으로 의견을 개진하여 회의를 주도하는 중간자적 리더십을 발휘해야 함.
- DDA 무산은 결국 WTO 중심의 다자무역체제에 대한 회의와 함께 WTO 체제에 대한 개혁논의를 본격화하는 시발점이 될 것임.
- 따라서 개혁논의에 적극 참여하여 우리나라의 역할을 강화, 향후 새로운 체제에서 우리나라의 입지를 높이는 방향에서 대책을 마련하는 것이 중요함.
- WTO 체제 개혁논의는 그 동안 지적되어온 의사결정과정이나 방식의 비효율성과 비대표성 문제가 핵심이 될 가능성이 높고, 이 경우 소위 핵심국가들(예: 현재의 G7)의 확대가 불가피할 것으로 전망됨.
- 따라서 사전에 의사결정 과정이나 방식에 대한 우리의 입장을 정립하고, 향후 개혁논의에 적극 참여해 의견과 입장을 개진함으로써 주요국 확대 시 우리나라가 포함될 수 있도록 다각도 전략을 마련해야 함. KIEP